

PLEITAANTEKENING

Instemmingsbesluit 2016 en wijzigingsbesluit 2017 gaswinning Groningen

Hoogedelgestrengedames en heren,

1. Een kleine twee jaar nadat uw Afdeling over het vorige instemmingbesluit heeft geoordeeld, staan overheden, organisaties, en inwoners van Groningen opnieuw ten overstaan van u, om gezamenlijk hun ongenoegen te laten blijken over de instemmingbesluiten van minister Kamp. Een kleine twee jaar waarin gaswinning is gecontinueerd, zij het steeds een beetje minder. Dat kan niet worden ontkend: er wordt eenvoudigweg steeds minder gas gewonnen.

Dagelijkse gevolgen betrokkenen

2. Maar nog steeds te veel; Groningers ervaren nog dag in dag uit de nadelige gevolgen van gaswinning. Daarin is de laatste jaren niets veranderd.
3. Nog steeds worden Groningers geconfronteerd met materiële schade aan woning en eigendommen. Scheuren in huizen, kantoorgebouwen, stallen, bodemdaling van grasland, vochtproblematiek, en dat telkens weer opnieuw. Ook wanneer scheuren zijn hersteld en alles weer goed lijkt te zijn, toch weer nieuwe schades moeten ontdekken en opnieuw de procedures moeten doorlopen. Dat is wat gaswinning voor Groningers betekent.
4. En als je daarover aan de bel trekt, een doorverwijzing naar het Centrum Veilig Wonen dat de schadeafhandeling coördineert. In de afgelopen jaren, en in het bijzonder tijdens de vorige procedure over gaswinning bij uw Afdeling, is daarvan door de minister hoog opgegeven: 'schadeafhandeling was goed, maar zou nog verder worden verbeterd'. De praktijk is anders. Het Centrum Veilig Wonen is een log en bureaucratisch orgaan, dat naleving van procedures en ontkenning van aardbevingsschade hoger in het vaandel lijkt te hebben staan, dan schadevergoeding uitkeren aan gedupeerden. Niet zelden gebeurt het dat advies op advies wordt gestapeld en de uiteindelijke ontkenning van aardbevingsschade, uiteindelijk meer geld kost dan erkenning en schadeherstel. Uit het recente onderzoek van de Rijksuniversiteit Groningen (Postmes e.a.) blijkt dat de schadeafhandeling bijdraagt aan het psychisch leed dat mensen in Groningen wordt aangedaan.
5. En: in gesprek moeten gaan met de Nationaal Coördinator Groningen, die met een meerjaren plan van aanpak maatregelen zou treffen om de negatieve gevolgen van gaswinning te mitigeren, maar ontdekt wat velen al vreesden; het probleem is vele malen groter dan ooit is gedacht en twee jaar geleden aan uw Afdeling werd toegelicht door vertegenwoordigers van de minister. Duizenden huizen die niet aardbevingsbestendig zijn en versterkt of gesloopt moeten worden. Hele wijken en mogelijk dorpen zullen moeten worden aangepakt. Dat is niet bepaald wat de Groninger geruststelt, maar wel het gevolg van voortgaande gaswinning die met de bestreden besluiten wordt gefaciliteerd.

6. Stress en onzekerheid, over wat de toekomst de Groningers gaat brengen, dát is ook wat geen dag anders is geworden. Stapels onderzoeken, rapporten, besluiten, wijzigingsbesluiten, plannen van aanpak, second opinions, zienswijzen van deze en gene, doen niks af aan het feit dat bevingen elke dag kunnen optreden en regelmatig feitelijk optreden – het wachten is op een zware klapper. Daarover moeten spreken met je kinderen, en uitleggen dat ‘wij’ desondanks in een veilig land wonen. Het is onder meer om deze reden dat het VN-Mensenrechtencomité zich onlangs zeer kritisch uitliet over het Nederlandse gasbeleid.
7. Dit alles is geen overdreven dramatiek, maar de werkelijkheid die het leven van elke dag in Groningen bepaalt, en die in de bestreden besluiten nauwelijks aandacht krijgt. Bij al die onzekerheid lijkt slechts één zekerheid te ontstaan: de gaswinning blijft als het aan de minister ligt, zij het steeds ietsje minder.

Blijvende fundamentele onzekerheid deskundigen

8. Bij dat alles is er nog een voorlopige ‘zekerheid’: dat de deskundigen het ook niet weten. Daar waar partijen twee jaar geleden nog naar voren brachten dat veel onzeker was en onbekend, geeft nu zelfs het Staatstoezicht op de Mijnen aan, en in navolging daarvan de minister, dat de grenzen van wetenschappelijke mogelijkheden om aardbevingsrisico’s in kaart te brengen in zicht zijn geraakt. Er is de schade, er is de stress, er is een gebrekkige schadeafhandeling – en deskundigen zijn het met elkaar oneens over de vraag welke gevolgen gaswinning nu precies heeft, en hoe die precies en op welk moment kunnen worden verminderd.
9. Bij gebrek aan kennis wordt aan de hand van statistische gegevens, met het oog op leveringszekerheid en economische belangen, een mogelijk onveilig winningsniveau door de minister vastgesteld. In feite wordt veiligheid door ‘trial and error’ in beeld gebracht: de Groninger bevolking als proefkonijn.

Flankerend beleid faalt; strijd met de mensenrechten

10. De minister geeft nu ook toe dat met het wijzigingsbesluit de veiligheid van de bevolking nog niet gegarandeerd is. In de ogen van de minister wordt de veiligheid bij de winning niet alleen bereikt door de winning omlaag te brengen, maar moeten gelijktijdig woningen versterkt worden; af te ronden binnen vijf jaar. Op dit moment (vijf jaar na Huizinge!) is er nog geen duidelijkheid over de omvang van de versterkingsoperatie, is er zelfs nog onduidelijkheid over de normen waaraan de gebouwen moeten gaan voldoen. Duidelijk is wel dat de versterkingsoperatie niet binnen de vijf jaar wordt voltooid.
11. Partijen vinden dit een onaanvaardbare situatie die in strijd is met mensenrechten. Hoe kan de minister, de Nederlandse staat, hiervan nog blijven volhouden dat aan burgers ‘effectieve bescherming’ wordt geboden en ‘adequate maatregelen’ getroffen?

12. Uw Afdeling vindt dat de toepasselijkheid van grondrechten met zich brengt dat 'hoge eisen' moeten worden gesteld aan de motivering van het besluit. Alle deskundige betrokkenen zijn het erover eens dat de effecten van de toegestane gaswinning deels onzeker zijn. Hoe wordt dan voldaan aan deze hoge eisen? Uit mensenrechtenjurisprudentie vloeit voort dat de verplichting bestaat om bij reële en voorzienbare risico's maatregelen te nemen om burgers te beschermen. Dát reële en voorzienbare risico's bestaan staat vast, de precieze omvang daarvan zelfs nog niet maar wel dat seismiciteit de komende jaren zelfs zal toenemen; de 'adequate maatregelen' worden door de minister nog niet getroffen. Ook uw Afdeling zelf leidt uit de jurisprudentie van het EHRM af dat alle gepaste maatregelen moeten worden genomen om het leven te beschermen; als dan wordt vastgesteld dat die maatregelen op papier wel bestaan maar in praktijk niet kunnen worden geëffectueerd, is dan nog aan deze eis voldaan?
13. Risico's van gaswinning bestaan, en zullen in de komende jaren zelfs nog toenemen; dat is waarin de bestreden en voorafgaande gasbesluiten al jaren voorzien. Feitelijk is er aan de risico's weinig veranderd. Het lijkt partijen zeer terecht dat het VN-Mensenrechtencomité hier grote vraagtekens bij plaatst; het besluit is in strijd met fundamentele mensenrechten.

Leveringszekerheid

14. Maar desondanks gaat gaswinning door, zij het weer net ietsje minder dan voorheen – maar doorgaan zal die. Want dat is waar de minister voor staat: de gaswinning moet doorgaan. Niet dat hij daar een uitgebreid arsenaal aan argumenten aan ten grondslag legt, maar eigenlijk slechts één: het bijna sacrale belang van leveringszekerheid.
15. Wat leveringszekerheid precies is, weet niemand, het is niet juridisch gedefinieerd en in de besluiten en daaraan ten grondslag liggende onderzoeken onderbelicht gebleven. Leveringszekerheid is *kennelijk* dat de minister als uitgangspunt neemt de gasbehoefte die Nederlandse en buitenlandse afnemers, in de huidige situatie hebben. De behoefte is een vast gegeven. En die behoefte moet volgens de minister bevredigd kunnen worden.
16. Tegenover de belangen van Groningers, om een veilige woon- en leefomgeving te hebben, om rustig en ongestoord te kunnen leven, om geen inbreuk te hoeven ervaren op eigendomsrecht, om ontstane schade ruimhartig en snel vergoed te krijgen, om een duidelijk verhaal te horen van hun overheid bij het terugbrengen van seismiciteit, staat zodoende slechts dat ene belang: *leveringszekerheid*, want zij die gas vragen moeten dat gas krijgen.
17. Het probleem is echter dat die leveringszekerheid een ondergeschoven kindje is in alle 'onderzoeken' die tot op heden zijn uitgevoerd. Minister Kamp vond dat vanwege leveringszekerheid niet minder gas gewonnen kon worden dan 24 (eigenlijk: 31,5) miljard Nm³ per jaar, en ingevolge het wijzigingsbesluit 21,6 miljard Nm³ per jaar. Maar wat is die leveringszekerheid eigenlijk en wat heeft de minister gedaan om die precies en juist in beeld te krijgen? De twee (!) notities die Gasunie Transport Services heeft gemaakt, kunnen niet onafhankelijk worden genoemd; GTS is duidelijk stakeholder bij de gaswinning. Deze notities

kunnen volgens de onafhankelijke reviewer (DNV-GL) evenmin als wetenschappelijk verantwoorde studies worden aangemerkt, en bevatten op een aantal punten aannames die tot andere uitkomsten kunnen leiden.

18. Hoe kan de minister inbreuken rechtvaardigen op de hiervoor genoemde belangen van Groningers, zonder exact in beeld te hebben gebracht of de gasbehoefte niet per direct omlaag kan? Waarom heeft de minister niet eerst precies in beeld gebracht of onze buitenlandse afnemers genoeg kunnen nemen met minder gas uit Nederland – maar heeft GTS in tegendeel *nota bene* moeten vaststellen dat met name de Duitse markt ‘per ongeluk’ meer heeft afgenomen gedacht en dat waarschijnlijk ten behoeve van leveringszekerheid zelfs meer dan nodig is geleverd aan België en Frankrijk? Waarom wordt de gasvraag van grootverbruikers als uitgangspunt genomen, en is niet inmiddels onderzocht wat de kosten en baten zouden zijn van het – in extreem koude situaties – afschakelen van een aantal van hen – het gaat om miljarden kubieke meters gas per jaar. Waarom zet de minister niet veel sterker in op conversie, en het collectief minder afhankelijk worden van Gronings gas, maar is er nog niets concreets gebeurd om een snelle transitie naar een minder gasafhankelijke samenleving te faciliteren – en waarom is de twee jaar geleden beloofde stikstoffabriek zonder veel omhaal van woorden gecancelld?
19. Dat zijn zeer vele vragen, waarmee Groningers en betrokken organisaties blijven zitten.

Onrechtmatig besluit: petitum

20. En het zijn juist deze vragen die maken dat van een evenwichtig en rechtmatig besluit geen sprake is. Een besluit dat vergaande inbreuken maakt op de persoonlijke levenssfeer van een grote groep mensen, waarvan de gevolgen niet duidelijk zijn en voorlopig ook niet zullen worden, waarbij flankerend beleid faalt, terwijl anderzijds de mogelijkheden om alternatieven te onderzoeken onvoldoende zijn benut, kan niet in stand blijven.
21. Het kan niet toegelaten worden dat ‘leveringszekerheid’ maar de dekmantel blijft om vergaande inbreuken op de belangen van Groningers te rechtvaardigen.
22. Het initiële instemmingsbesluit ligt voor vernietiging gereed, nu uit het wijzigingsbesluit en de daaraan ten grondslag gelegde redenatie reeds voortvloeit dat het instemmingsbesluit niet op juiste uitgangspunten en onderzoeken was gebaseerd.
23. Het wijzigingsbesluit is onzorgvuldig voorbereid, ondanks de bergen papier die daaraan ten grondslag worden gelegd. Het besluit getuigt van een onevenwichtige belangenafweging en is strijd is met de mensenrechten.
24. Het wijzigingsbesluit ligt ook voor vernietiging gereed omdat het voor een veel te lange periode geldt: het is in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel om bij de bestaande onzekerheden, die door minister, Staatstoezicht en zelfs NAM worden erkend, voor niet minder dan ineens vijf jaar gaswinning toe te staan. Het door de minister gevoerde argument dat daardoor allerlei lastige

procedurele verwickelingen kunnen worden voorkomen, verhult niet dat hij daarmee de voor Groningers en anderen zo node gewenste rechtsbescherming terzijde stelt.

25. Het meet- en regelprotocol is zodanig laat ingediend dat partijen zich daarin niet meer (afdoende) hebben kunnen verdiepen – de late toezending van dit stuk en andere stukken moet in strijd worden geacht met artikel 8:58 Awb en schaadt de positie van partijen.
26. Het beroep van NAM zou verworpen moeten worden. Partijen willen uit de inhoudelijke beoordeling daarvan blijven, maar zijn van opvatting dat bij het geheel aan betrokken belangen het bedrijfs- en economisch belang van NAM geen reden kan en mag zijn gaswinning te continueren, en zeker niet tot een nog hoger niveau dan zelfs de minister voorstaat.
27. Partijen verzoeken uw Afdeling nadrukkelijk en met klem de besluiten te vernietigen en niet te berusten in de door de minister toegestane 21,6 Nm³ en daarboven komende extra's. Partijen verzoeken u een voorlopige voorziening te treffen, en wel op 12 miljard Nm³ per jaar (nu het Staatstoezicht daarop nog nimmer is teruggekomen) danwel (maximaal) het laagste niveau dat uit de nieuwste GTS-onderzoeken blijkt: maximaal 15 Nm³ per jaar. Daarmee wordt gaswinning voorlopig gefixeerd, uitgaande van het voorzorgsbeginsel en de door minister en Staatstoezicht gehanteerde aanname dat seismiciteit in elk geval na verloop van tijd afneemt naarmate ook de gaswinning afneemt (overigens eenvoudigweg een kwestie van boerenverstand, die partijen twee jaren geleden al hebben bepleit). Voorlopig, totdat de minister een beter onderbouwd gasbesluit presenteert. In het gros van de situaties zal daarmee voldoende gas worden gewonnen om in de behoefte te voorzien – en tegelijkertijd ontstaat voor de minister een belangrijke prikkel om de gasbehoefte in Nederland en daarbuiten te reduceren, om versneld werk te maken van conversie, en om in het buitenland niet toe te staan dat toevallig meer gas wordt afgenomen dan gedacht maar juist meer te doen om de gasbehoefte te verminderen.
28. Veiligheid gaat dan werkelijk vóór leveringszekerheid.

Afrondend

29. Dan kunnen Groningers wellicht weer iets rustiger slapen, in de wetenschap dat ook als zij niks doen gaswinning niet op een relatief hoog, maar op een veel lager niveau wordt gecontinueerd. Dan kunnen Groningers weer leven in de wetenschap dat gaswinning ook zonder hun procederen en het opkomen voor eigen belangen naar een fors lager niveau wordt gebracht. Dan worden alarmsignalen van Staatstoezicht en buitenlandse wetenschappers niet alleen gebruikt om gaswinning een tandje lager te brengen, maar werkelijk fors af te bouwen. Dan komen er misschien weer tijden dat er rust weerkeert in Groningen.

mr P.M.J. de Goede
degoede@degoedebestuurrecht.nl, 06 – 31 92 82 23