

**Mr. P.M.J. (Jewan) de Goede.**  
Advocaat

Postbus 48  
9950 AA WINSUM

**T** 06 31 92 82 23  
**F** 0595 854 569

degoede@advocatuurdegoede.nl  
degoedebestuurrecht.nl

 @JewanDeGoede  
 Jewan De Goede

Aan de Minister van Economische Zaken  
p/a Bureau Energieprojecten  
Inspraakpunt Gaswinning Groningenveld  
Postbus 248  
2250 AE Voorschoten

**Per fax vooruit: (070) 379 70 71**

Terschelling, 10 augustus 2016

**Inzake:** GBB e.a./Gasbesluit 2016  
**Betreft:** zienswijze  
**Uw ref.:** DGETM-EO/16098994

## ZIENSWIJZE ONTWERP-INSTEMMINGSBESLUIT

Excellentie,

Op 30 juni 2016 heeft u uw voorgenomen besluit vastgesteld om instemming te verlenen aan het winningsplan Groningen Gasveld 2016 (hierna: **het winningsplan**), dat de Nederlandse Aardoliemaatschappij B.V. (hierna: **NAM**) op 1 april 2016 bij u heeft ingediend. U heeft het ontwerp-instemmingsbesluit ter inzage gelegd vanaf vrijdag 1 juli tot en met donderdag 11 augustus 2016, gedurende welke periode het mogelijk is daarop zienswijzen in te brengen.

### Partijen

Hierdoor dienen de navolgende partijen namens wie ik als advocaat-gemachtigde optreed een zienswijze in:

- de *Vereniging van schadelijders van de bodembeweging door gaswinning in Groningen* (de Groninger Bodem Beweging, hierna: **GBB**);
- de vereniging *Milieudefensie*, statutair gevestigd te Amsterdam (hierna: **MD**);
- de stichting *Stichting Natuur en Milieufederatie Groningen*, statutair gevestigd te Groningen (hierna: **NMG**);

- de vereniging *Landelijke vereniging tot behoud van de Waddenzee*, ook genoemd: *Waddenvereniging* statutair gevestigd te Harlingen, hierna: **WV**);
- de in **bijlage 1** bij deze zienswijze genoemde **natuurlijke personen**,

tezamen aan te duiden als: **cliënten**, tenzij een afzonderlijke aanduiding wenselijk is.

### **Kern besluit en reikwijdte zienswijze**

Het ontwerp-instemmingsbesluit houdt in de kern in dat NAM toestemming krijgt om gedurende 5 jaar, vanaf 1 oktober 2016 jaarlijks maximaal 31,5 miljard Nm<sup>3</sup> per gasjaar (jaarlijks van 1 oktober tot en met 30 september van het daaropvolgende jaar) te onttrekken aan het Groningenveld, waarvan maximaal 6 miljard Nm<sup>3</sup> afhankelijk is van het aantal effectieve graaddagen in een gasjaar en 1,5 miljard Nm<sup>3</sup> afhankelijk van leveringszekerheid in relatie tot transportbewegingen, technische mankementen aan installaties en onvoorzien ontwikkelingen in de samenstelling van hoogcalorisch gas. Daarnaast is een aantal aanvullende voorschriften gegeven, onder andere dat NAM uiterlijk 1 november 2017 een nieuw meet- en regelprotocol moet indienen, aanvullend onderzoek moet doen, en legt u enkele meldingsplichten op, bijvoorbeeld wanneer de aardbevingsdichtheid boven een aangegeven waarde komt.

Deze zienswijze ziet op het ontwerp-instemmingsbesluit winningsplan Groningenveld, het winningsplan en technisch addendum daarbij, alsmede de daaraan onderliggende adviezen en overige stukken, zoals die door u zijn gepubliceerd.

Alle elementen uit deze zienswijze zijn in samenhang gezien maar ook afzonderlijk gericht tegen elk van de hiervoor genoemde documenten.

### **Inhoudelijke reacties**

#### *Onzekerheden blijven bestaan*

In het ontwerp-instemmingsbesluit wordt meermalen aangehaald dat nog grote onzekerheden bestaan over de gevolgen van gaswinning, de daarbij optredende aardbevingen, grondversnellingen, daardoor veroorzaakte schade, en andere aspecten. Daar waar in de aanloop naar en procedure over het thans vigerende instemmingsbesluit Groningenveld reeds verschillende onderzoeken zijn aangekondigd en uitgezet, moet worden vastgesteld dat een deel daarvan nog geen of onvoldoende resultaat (verdergaande zekerheid) heeft opgeleverd. Onzekerheden in de voorspellingen over bodemdaling worden door NAM zelfs geschat op ordegroottes van 20% (bladzijde 5). Bij de berekeningen van risico's door veiligheid van gebouwen wordt rekening gehouden met een onzekerheid van een factor 10. Over risico's van aardbevingen op de industrie kunnen nog geen algemene uitspraken worden gedaan omdat de onderzoeken nog niet zijn afgerond. Het Staatstoezicht op de Mijnen (hierna: **SodM**) stelt over de uitgevoerde onderzoeken dat daarvan niet kan worden gegarandeerd dat de resultaten betrouwbaar, nauwkeurig en bruikbaar zijn, waardoor het winningsplan niet op alle onderdelen 'technically best' wordt geacht.

U hebt geconcludeerd dat de inzet van een Groningenvolume van 24 miljard Nm<sup>3</sup> per jaar een goed te onderbouwen productieplafond is, waarbij een veilig productieniveau bestaat en waarbij naar verwachting het aantal aardbevingen niet zal toenemen maar juist zal dalen. Mede gegeven de genoemde onzekerheden is volkomen onduidelijk waarop deze conclusie gebaseerd.

Bij deze onzekerheden dient een sterker gereduceerd winningsniveau te worden gehanteerd dan waarmee door u zal worden ingestemd.

#### *Risico's onzeker en ongrijpbaar*

Inwoners van Groningen leven nog steeds in zorg en onzekerheid. Uit recent onderzoek van de Rijksuniversiteit Groningen (*Veiligheidsbeleving, gezondheid en toekomstperspectief van Groningers*, 5 juli 2016) wordt geconcludeerd dat er een oorzakelijk verband is tussen schade en gezondheidsklachten en een afnemende geestelijke gezondheid. Daarbij is opgemerkt dat effecten van de schade op de gezondheid sterk samenhangen met de gevoelens van onveiligheid. De schadeprocedure wordt door veel inwoners van Groningen stressvol geacht, onder meer door meningsverschillen over schadetaxaties en de benodigde energie voor het proces van schadeafhandeling.

NAM concludeert dat bij een productie van zelfs 33 miljard Nm<sup>3</sup> per jaar de veiligheid voor bewoners in voldoende mate is gewaarborgd (vergelijk pagina 7 winningsplan, bladzijde 6 ontwerpinstemmingsbesluit) maar door het ontbreken van een risicomethodiek is volkomen onduidelijk wanneer veiligheid in voldoende of onvoldoende mate is gewaarborgd. De Tcbb concludeert dat de juistheid van de berekende risico's moeilijk toetsbaar is. Opvallend is dat ook het SodM de beoordeling van NAM over acceptatie van schaderisico's niet deelt.

Het ontwerpinstemmingsbesluit houdt onvoldoende rekening met de gevolgen van gaswinning op inwoners van het gebied, en is daardoor mede in strijd met de grond- en mensenrechten.

#### *Acceptabel risiconiveau ongedefinieerd*

Reeds in het Gasbesluit 2015 heeft u voorgeschreven dat een breed geaccepteerde methodiek zou moeten worden ontworpen voor de berekening en de weging van aardbevingsrisico's in Groningen. Tot op heden is die methodiek niet vastgesteld. Daardoor wordt opnieuw een instemmingsbesluit genomen over gaswinning, terwijl op voorhand niet duidelijk is welke risico's daaraan verbonden zijn en op welke wijze deze risico's moeten worden afgewogen. Vanaf 1959 wordt in Groningen gas gewonnen, sinds 1976 worden bevingen waargenomen, en nog steeds zijn de risico's van de gaswinning niet bekend en is niet bekend hoe die risico's beoordeeld moeten worden. Cliënten zijn van oordeel dat de bevolking van het gebied *recht* heeft op duidelijkheid over de risico's.

De grenswaarden die in het ontwerpinstemmingsbesluit worden genoemd, komen overeen met de situatie van de afgelopen jaren, die wat cliënten betreft onacceptabel is. Bij een aardbevingsdichtheid in gebieden van (bijna) 0.25 bevingen/km<sup>2</sup> en grondversnellingen van 0.05g treedt momenteel in de praktijk schade op. De grenswaarden moeten daarom initieel omlaag en over de periode van 5 jaar verder naar beneden worden afgebouwd om de impact van bodembewegingen te verminderen naar een acceptabel niveau. Dit is ook mogelijk als de aardgaswinning wordt gestabiliseerd en beperkt.

In die situatie zou bovendien het voorzorgbeginsel leidend moeten zijn, en forsere reductie in de gaswinning moeten worden doorgevoerd dan u thans bereid bent te accepteren.

#### *Beheersmaatregelen bij verwezenlijken risico's*

Voor het geval risico's zich verwezenlijken is een informatieplicht voor NAM vastgelegd. Op grond van artikel 5 dient NAM rapport uit te brengen aan de Minister van Economische Zaken uiterlijk twee weken nadat de grenswaarde wordt bereikt, die bestaat wanneer er boven het Groningenveld een aardbevingsdichtheid wordt vastgesteld gelijk of hoger dan 0,25 per vierkante kilometer per jaar, uitgaande van aardbevingen met een sterkte van 1,0 of hoger – óf wanneer er door een of meer aardbevingen een grondversnelling is opgetreden van 0,05g of hoger.

Ten onrechte wordt daarbij het hele grondoppervlak 'boven het Groningen gasveld' beschouwd, daar waar in discussies over schade-afhandeling en preventieve versterking een beperkt begrip van het aardbevingsgebied wordt gehanteerd, onder meer gerelateerd aan de risicocontourenkaart die is ontleend aan de toepasselijke Nederlandse Praktijk Richtlijn.

Deze informatieplicht maskeert het wezenlijke probleem dat achter de genoemde situatie schuilgaat: als de aardbevingsdichtheid zoals berekend zich voordoet, kan slechts worden gerapporteerd, maar niet meer worden ingegrepen. Cliënten zijn van oordeel dat de bevolking van het gebied niet aan een dergelijk risico mag worden blootgesteld.

De genoemde parameters komen overeen met de huidige situatie. Daarmee wordt de huidige situatie als een acceptabele toestand aangemerkt, en hoeven alleen afwijkingen daarvan te worden gerapporteerd. Deze maatregel geldt niet slechts voor de periode dat nog geen meet- en regelplan is vastgesteld (zie hierna) maar voor de gehele looptijd van het ontwerp-instemmingsbesluit. Daarmee kan een situatie blijven bestaan die vanuit oogpunt van veiligheid niet acceptabel is.

#### *Leveringszekerheid ten onrechte doorslaggevend*

Nog steeds wordt het afwegingscriterium leveringszekerheid als onbetwistbare randvoorwaarde gehanteerd. Daarbij verwijst u naar het gegeven dat Nederland en delen van een aantal omringende landen afhankelijk is van laagcalorisch gas uit het Groningenveld en geeft u aan de leveringszekerheid bij verschillende scenario's te willen garanderen.

Nu echter de risico's van gaswinning niet volledig duidelijk zijn, mag leveringszekerheid niet als bovenliggend belang worden geaccepteerd, maar moeten veiligheidsbelangen van inwoners van Groningen leidend zijn voor het uiteindelijk te nemen besluit.

#### *Toegestaan winningsniveau onacceptabel*

Cliënten zijn fundamenteel nog steeds van oordeel dat gezien thans bekende risico-inschattingen, het ontbreken van goede preventieve maatregelen en het ontbreken van adequaat flankerend beleid, niet kan worden toegestaan dat in totaal 31,5 Nm<sup>3</sup> per gasjaar wordt gewonnen. Het ontwerp-instemmingsbesluit is strijdig met daaraan onderliggende adviezen, waaruit afgeleid kan worden dat

een lager winningsniveau (zelfs op basis van het argument van leveringszekerheid) kan worden toegestaan.

De berekening van de addenda op het uitgangspunt dat *in beginsel* niet meer dan 24 miljard Nm<sup>3</sup> per gasjaar mag worden gewonnen, is onduidelijk. In artikel 2 lid 2 ontwerp-instemmingsbesluit is vastgelegd hoe wordt berekend of aanvullende gasproductie noodzakelijk is. Hoe kan echter op voorhand bekend zijn hoeveel zogenoemde effectieve graaddagen zich in een jaar voordoen, vereist voor de genoemde formule? Voorts is in artikel 2 lid 4 bepaald dat indien zulks uit hoofde van leveringszekerheid noodzakelijk is, 1,5 miljard Nm<sup>3</sup> meer mag worden gewonnen. Deze bepaling is rechtsonzeker, nu niet is bepaald wanneer voldaan is aan het criterium 'uit hoofde van leveringszekerheid noodzakelijk'. Daarbij komt dat het door de gekozen systematiek aan NAM als mijnbouwexploitant zelf is overgelaten te bepalen of extra winning noodzakelijk wordt geacht.

Over de periode van 5 jaar waarop het besluit betrekking heeft, kan de gasvraag in Nederland en de buurlanden significant dalen, als er wordt ingezet op energiebesparing en exportcontracten worden afgebouwd. Uitgaan van gelijkblijvende winning legt de pijn geheel in Groningen; het is niet duidelijk waarom dit logisch of noodzakelijk zou zijn. Daarnaast zijn er diverse maatregelen die de overheid op korte termijn kan nemen en nu ook al neemt in het kader van het Energie Akkoord, om het gebruik van aardgas in de gebouwde omgeving te beperken, maar de Urgenda klimaatzaakuitspraak, de Klimaatakkoorden van Kyoto en Parijs en het daaruit vloeiende EU-beleid dwingen de overheid zelfs om extra maatregelen te nemen.

Een verantwoord gaswinningsbeleid dient in te houden dat de gasproductie veel verder wordt gereduceerd dan thans is voorgenomen.

#### *Ten onrechte geldt instemmingsbesluit in principe voor 5 jaar*

Uit de tot nu toe geproduceerde rapporten blijkt niet wat de risico's van dit besluit zijn, niet welke risico's aanvaardbaar worden geacht, en blijkt niet dat het voorgenomen toegestane winningsniveau een winningsniveau is waarbij de veiligheid van de Groninger bevolking en hun bezit is gegarandeerd. U zelf en het SodM constateren dat NAM nog niet alle noodzakelijke onderzoeken heeft geproduceerd. Veel onderzoek en veel duidelijkheid ontbreekt; onderzoek dat meegewogen dient te worden in uw besluitvorming omdat het essentieel is voor een goede belangenafweging.

Onder die omstandigheden is de periode waarvoor de instemming wordt gegeven (periode van 5 jaren) te lang en dient met kortere instemmingsperiode te worden gewekt, om zodoende nieuw onderzoek bij de besluitvorming te kunnen betrekken op een kortere termijn dan over 5 jaren.

#### *Ten onrechte geen einddatum aan winningsplafond*

Cliënten kunnen zich niet vinden in de door u gehanteerde methodiek het winningplafond vast te leggen zonder einddatum. U stelt dat hierdoor bij vertraging in de procedures over instemming met het winningsplan geen situatie ontstaat waarbij er ofwel geen instemming is ofwel geen winningsplafond. Wat daar ook van zij, wordt met deze methodiek mogelijk gemaakt dat ook na 2021 op het thans toegestane niveau zal blijven worden geproduceerd, ook als geen nieuw winningsplan wordt voorgelegd of als daarop geen instemming wordt gegeven.

NAM krijgt zodoende als het ware carte blanche (althans, beperkt tot 31,5 miljard Nm<sup>3</sup> per gasjaar) om door te winnen, hetgeen in strijd is met uw eigen uitgangspunt dat instemming voor niet meer dan 5 jaren wordt gegeven.

#### *Meet- en regelprotocol niet afdoende*

Ten aanzien van het voorgestelde meet- en regelprotocol merkt het SodM op dat NAM niet in staat is gebleken een systeemoptimalisatie te ontwikkelen en onvoldoende in staat is te bepalen hoe metingen en monitoring van ontwikkelingen in de seismiciteit kunnen worden vertaald in het regelen van de productieverdeling over het gasveld. Daarbij is het SodM van oordeel dat het doel en de randvoorwaarden en signaalparameters zoals die door NAM worden benoemd niet overeenkomen met de kaders die door het Ministerie van Economische Zaken zijn aangereikt. Het SodM concludeert dat het meet- en regelprotocol niet tot genoegen van de inspecteur-generaal der mijnen is.

Het is juist dat het meet- en regelprotocol wordt afgewezen, maar daarmee duurt de situatie van onzekerheid over effecten van gaswinning voort. De relatie tussen winningsniveau en bevingen kan niet goed worden geanalyseerd – maar niettemin is het ontwerp-instemmingsbesluit gebaseerd op een veronderstelde relatie tussen winningsniveau en het aantal en de ernst van bevingen. Het maakt dat het ontwerp-instemmingsbesluit opnieuw is gebaseerd op een tekort aan kennis en inzicht over effecten van gaswinning.

#### *Schade-afhandeling*

Uitgangspunt van de huidige Mijnbouwwet en de aangekondigde wijzigingen daarop is dat de mijnbouwexploitant alle door mijnbouw veroorzaakte schade dient te vergoeden. Het is duidelijk dat de wijze waarop schade thans wordt afgehandeld, te wensen over laat: inwoners ervaren een complexe schade-afhandelingsprocedure, grote tijdsverloop dat benodigd is voor de afhandeling van schades door het Centrum voor Veilig Wonen, uitblijvende preventieve versterking, veranderende inzichten over uitgangspunten ter bepaling van het aantal en type woningen dat versterkt moet worden, discussie over de wijze waarop overeenkomsten over schade-afhandeling moeten worden afgehandeld en welke fiscale uitgangspunten daarbij moeten gelden.

Uit het ontwerp-instemmingsbesluit lijkt te blijken dat u het schadeniveau dat *naar verwachting* ontstaat bij het toegestane winningsniveau accepteert, maar ten onrechte heeft u de daaraan verbonden belangen niet afgewogen. Dat klemt temeer nu met NAM kennelijk (fors) verschil van inzicht bestaat over de vraag welke schade en hinder voor gedupeerden acceptabel kan worden geacht.

Het aantal gemelde schades stijgt terwijl het aantal bevingen tot op heden lijkt te dalen. Daaruit blijkt dat de bevingen ook na hun optreden na-ijleffecten hebben. Daarnaast is onvoldoende onderzoek gedaan en het voorkomen daarvan is onvoldoende betrokken bij het ontwerp-instemmingsbesluit. Met het ontwerp-instemmingsbesluit accepteert u verder dat cultureel erfgoed in het effectgebied wordt bedreigd en aangetast. Uit onderzoek blijkt dat de schade aan erfgoed toeneemt, ondanks afname van het aantal bevingen tot op heden.

Onder deze omstandigheden kan niet worden gezegd dat het schadebelang uit de Mijnbouwwet afdoende is meegewogen in het ontwerp-instemmingsbesluit.

*Flankerend beleid: preventieve versterkingsopgave onduidelijk*

U leidt uit stellingen van NAM af dat NAM ervan uitgaat dat de versterkingsopdracht binnen een termijn van vijf jaar wordt voltooid, nu dat immers de termijn is waarbinnen volgens het kabinet alle woningen in de regio moeten voldoen aan de veiligheidsnorm (blz. 19). Kennelijk durft NAM geen expliciete uitspraak te doen over de uitvoering van deze versterkingsopdracht.

Deze onzekerheid is onacceptabel, nu het afgelopen jaar (de afgelopen jaren) reeds is gebleken dat de uitgangspunten en de aannames van NAM en u over de uitvoering van de versterkingsopgave allerm minst zijn gehaald. Daar waar NAM vorig jaar nog stellig was in het aantal woningen dat zou moeten worden en feitelijk zou worden versterkt in het jaar 2016, buigt het zijn inzichten nu om en stelt dat inzicht in de omvang van de versterkingsoperatie pas na resultaten van de daadwerkelijke inspecties kan worden bereikt. Dat betekent niet meer en niet minder dan dat eerst alle woningen in het effectgebied zullen moeten worden onderzocht, voordat het tot daadwerkelijke versterking zal kunnen komen. Daaruit vloeit voort dat de uitlatingen van NAM en Minister in de procedure over het Gasbesluit 2015 niet kunnen worden gestaafd. In dat verband is op zijn minst genomen opmerkelijk dat u afleidt dat de versterkingsopgave van woningen en de onderzoeksopgave ten aanzien van industrie en infrastructuur volgens afspraak verloopt, nu in 2014 en 2015 genoemde getallen bij lange na niet zijn gehaald.

Beloften die ten aanzien van woningversterking zijn gedaan worden niet nageleefd. Het uitblijven van adequate versterking en voldoende capaciteit dat te realiseren, terwijl wel gaswinning wordt toegestaan is in strijd met de op de overheid rustende plicht adequate maatregelen te treffen die de veiligheid van burgers waarborgt. Het ontwerp-instemmingsbesluit is zodoende (ook) op dit punt in strijd met mensenrechten.

*Milieueffecten en -risico's onvoldoende onderzocht en betrokken*

De gaswinning zorgt voor aardbevingen en bodemdaling, ook onder Natura 2000-gebied Waddenzee/ Eems-Dollard en beschermd natuurmonument 'Oeverlanden Schildmeer'. Ook schade aan de waterhuishouding buiten het aardbevingsgebied (o.a. kwelstromen) valt niet uit te sluiten. De milieurisico's van gaswinning zijn nog steeds niet voldoende in beeld gebracht. Zo is nog altijd niet in beeld wat de milieurisico's zijn wanneer calamiteiten door bevingen zich voordoen bij de industrie, (in Eemshaven, Delfzijl, maar mogelijk ook in Groningen en Hoogezand-Sappemeer). Ten onrechte schenkt het ontwerp-instemmingsbesluit hieraan geen (wezenlijke) aandacht.

Ten onrechte is voor het ontwerp-instemmingsbesluit geen milieueffectrapport (MER) opgesteld. In de uitspraak van de ABRvS van 18 november 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:3578) is bepaald dat er op grond van de bijlage bij het Besluit mer geen project-MER-plicht zou bestaan ten aanzien van een instemmingsbesluit. Die uitspraak is op dit punt in strijd met de Europese m.e.r.-richtlijn. Het instemmingsbesluit is een deelbesluit (deelvergunning) en valt als zodanig onder artikel 2 lid 1 m.e.r.-richtlijn. Omdat er voor het project gaswinning niet eerder een MER is opgesteld, geldt de plicht tot het opstellen van een MER (of een actualisatie van een MER) voor het voorgenomen instemmingsbesluit.

Ten onrechte is voor het project geen passende beoordeling uitgevoerd. In de uitspraak van de ABRvS van 18 november 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:3578) is bepaald dat het winningsplan of het instemmingsbesluit met zo'n plan geen plan is in de zin van artikel 19j Nbw. De gaswinning is dan een project in de zin van de m.e.r.-richtlijn en dus een project in de zin van de Nbw. Voor ieder project is op grond van artikel 19d Nbw een vergunning nodig terwijl voor die vergunning een passende beoordeling dient te worden opgesteld als – zoals in het onderhavige geval – significante effecten niet op voorhand kunnen worden uitgesloten. Tot op heden is er geen sprake van een dergelijke vergunning of een aanvraag daartoe van de initiatiefnemer. Evenmin staat vast dat – voordat tot winning op grond van het ter instemming voorgelegde winningsplan zal worden over gegaan – een dergelijke vergunning zal worden aangevraagd. Door de winning voort te zetten zonder een vergunning op grond van de Nbw handelt de initiatiefnemer dus in strijd met de Nbw. Cliënten verzoeken u dan ook de initiatiefnemer uit te nodigen tot het indienen van een dergelijke aanvraag.

### **Conclusie**

Gezien het vorenstaande verzoeken cliënten u het voorgenomen besluit niet om te zetten in een definitief besluit, maar te bepalen dat gasproductie verder moet worden beperkt en daarom uw instemming te weigeren.

Als uw aanname juist is dat minder gaswinning ook op korte termijn leidt tot minder bevingen, zijn de Groningers en hun veiligheid zeer gebaat bij en hebben zij recht op minder gaswinning en daardoor meer veiligheid.

-.-.-.-

In afwachting van uw definitieve besluit en berichtgeving,

Hoogachtend,

Jewan de Goede

---

**Bijlage 1:     Lijst natuurlijke personen**