

Aan de Afdeling bestuursrechtspraak  
van de Raad van State  
Postbus 20019  
2500 EA DEN HAAG

PlasBossinade Advocaten N.V.  
Postbus 1100  
9701 BC Groningen  
Paterswoldseweg 804  
Tel. +31(0)50 521 43 33  
Fax +31(0)50 525 88 50  
www.plasbossinade.nl  
KvK: 01144514

Stichting Beheer Dergengeelden  
PlasBossinade Advocaten  
IBAN: NL20 RABO 034 72 05 860  
BIC: RABONL2U

Groningen, 13 maart 2015

**Per fax vooruit:  
070 – 365 13 80**

Inzake : GBB e.a./Beroepsprocedure  
Onze ref. : 20141026-741/jdg/gcb/15-00766171

mr. P.M.J. de Goede  
advocaat  
Tel. direct : (050) 521 43 65  
Fax direct : (050) 525 54 35  
E-mail : degoede@plasbossinade.nl

### **BEROEP INSTEMMINGSBESLUIT JANUARI 2015**

Hoogedelgestrenged dames en heren,

Op 29 januari 2014 heeft de Minister van Economische Zaken (hierna: **de Minister**) zijn besluit bekendgemaakt waarmee hij instemt met het winningsplan dat de Nederlandse Aardolie Maatschappij B.V. (hierna: **NAM**) bij hem heeft ingediend op 29 november 2013 (hierna: **het bestreden besluit**). Het besluit is vervolgens ter inzage gelegd van 30 januari tot en met 13 maart 2015, in welke periode voor belanghebbenden daartegen beroep kan worden ingesteld bij uw Afdeling.

Hierdoor en derhalve tijdig stellen de navolgende partijen, namens wie ik als advocaat-gemachtigde optreed, beroep 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 Natuur en Milieufederatie Groningen*, statutair gevestigd te Groningen (hierna: **NMG**);
- de *Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee*, ook genoemd: *Waddenvereniging*, statutair gevestigd te Harlingen, (hierna: **WV**);

alsmede

- de in **bijlage 1** bij dit beroepschrift genoemde natuurlijke personen;

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

Dit beroepschrift is gericht tegen het gehele besluit en alle onderdelen daarvan, tenzij expliciet is aangegeven dat met aangeduide onderdelen wordt ingestemd. Alle argumenten die worden genoemd in dit beroepschrift moeten worden geacht te zijn ingebracht bij alle stellingen die in dit beroepschrift worden ingenomen en conclusies die worden getrokken, niet slechts in verband de paragraaf waarin die zijn opgenomen.

Met uw welnemen kiezen cliënten er vooreerst voor het bestreden besluit, de daaraan ten grondslag liggende onderzoeken, en de onderzoeken die de Minister in het kader van de gaswinning heeft doen produceren en waarnaar in dit beroepschrift wordt verwezen, niet integraal bij te voegen. Deze onderzoeken zijn openbaar en deels kenbaar via de website van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland.<sup>1</sup> Mogelijk kan de Minister worden verzocht ten behoeve van alle procespartijen een integraal procesdossier samen te stellen en in te zenden dat alle door alle partijen aangehaalde stukken en onderzoeken behelst, zodat alle partijen in de procedure ook eenduidig naar deze stukken kunnen verwijzen. Zonder andersluidend tegenbericht vertrouwen cliënten uw Afdeling daarmee akkoord, maar op uw verzoek worden stukken vanzelfsprekend gaarne alsnóg toegezonden.

In het navolgende zal een toelichting worden gegeven op de achtergrond van cliënten en gemotiveerd waarop zij alle belanghebbende zijn (§ 0). Bij wijze van inleiding worden vervolgens enkele opmerkingen gemaakt over de beleving van cliënten bij 'de discussie' en het bestreden besluit in het bijzonder (§ 1). Volgt daarna een onderbouwing waarom de door de Minister toegelaten winningscapaciteit niet voldoende is onderbouwd (§ 2), én welke winningscapaciteit wel zou kunnen worden onderbouwd (§ 3). Deze onderbouwing geldt tevens als onderbouwing van het verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening, dat aan het einde van dit beroepschrift is opgenomen. Daarna wordt achtereenvolgens betoogd dat het besluit onvoldoende is onderbouwd en onzorgvuldig is voorbereid (§ 4), in strijd is met grond- en mensenrechten (§ 5), ten onrechte veel waarde toekent aan veronderstelde bouwkundige maatregelen e.a. en op dat punt in strijd is met de Mijnbouwwet, het Mijnbouwbesluit, en de Monumentenwet (§ 6), en in strijd is met natuurregeling (§ 7). Vervolgens worden enkele opmerkingen gemaakt over de aan het bestreden besluit verbonden voorschriften, waarvan enkele in stand kunnen blijven (§ 8) en geconcludeerd tot vernietiging van het bestreden besluit (§ 9). Tot slot wordt uw Afdeling verzocht een voorziening te treffen voor de periode totdat een nieuw besluit zal zijn genomen (§ 10).

## **0. TOELICHTING ACTIVITEITEN EN BELANGHEBBENDHEID CLIËNTEN**

Het statutaire doel van de GBB is het opkomen voor de belangen van de leden, voor zover die worden geschaad door directe en indirecte gevolgen van de gaswinning in het Groninger gasveld. De feitelijke werkzaamheden waarmee de GBB dit doel tracht te bereiken bestaan onder meer uit het geven van informatie aan de leden, onder meer voor individuele (juridische) procedures, lobbywerk. De GBB is een van de deelnemers aan de zogenoemde Dialogotafel.

Het statutaire doel van MD behelst een bijdrage te leveren aan het oplossen en voorkomen van milieuproblemen en het behoud van cultureel erfgoed, mede op regionaal niveau. MD tracht dat doel onder meer te bereiken door beïnvloeding van besluitvormingsprocessen.

---

<sup>1</sup> <http://www.rvo.nl/subsidies-regelingen/gaswinning-groningen-instemmingsbesluit>, en <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/aardbevingen-in-groningen/documenten-en-publicaties/laatst-geraadpleegd> op 13 maart 2015.

Het statutaire doel van de NMG is het bevorderen van het behoud, het herstel en het optimaal beheer van natuur, milieu en landschap, met name in de provincie Groningen. De NMG tracht dit doel onder meer te bereiken door directe en indirecte beïnvloeding van de overheid, burgers en bedrijven.

Het statutaire doel van de WV behelst behoud en goed beheer van natuur, landschap en milieu, en van ecologische en cultuurhistorische waarden van het Waddengebied en het Noordelijk zeeleigebied, middels alle daartoe geoorloofde middelen.

Zonder andersluidend tegenbericht vertrouwen cliënten hun statuten bij u bekend en voegen ze die daarom niet bij, maar op uw verzoek worden die vanzelfsprekend gaarne alsnog toegezonden.

De in bijlage 1 genoemde natuurlijke personen wonen in en om het risicogebied. Hun woon- en leefklimaat wordt direct beïnvloed door het bestreden besluit, de daarmee toegestane gaswinning en aardbevingen die daarvan het gevolg zijn.

Alle vertegenwoordigde partijen zijn derhalve belanghebbenden in de zin van de Awb.

## **1. INLEIDEND**

- 1.1. Cliënten constateren dat vrijwel alle onderzoeken naar het toekomstige aardbevingsrisico zijn gemaakt in opdracht van de NAM en het Ministerie van EZ: belanghebbenden bij ongestoorde voortzetting van de gaswinning en dus niet per se gebaat bij onafhankelijke onderzoek. Overige, in opdracht van de NAM en de Minister uitgevoerde onderzoeken, zijn grotendeels gebaseerd op gegevens van de NAM. Alleen het KNMI heeft eigen gegevens over de (waargenomen) bodembeweging. Uit al deze onderzoeken blijkt veel onzekerheid: er is blijkbaar te weinig bekend om de risico's voor de bevolking te kunnen voorspellen.
- 1.2. De Minister acht het nu slechts verantwoord een beslissing te nemen over de gasproductie uit het Groningenveld in de komende twee jaar. Hij erkent dat er voor de periode daarna te grote onzekerheid bestaat. De vraag is echter waarop de 'zekerheid' van de Minister voor de komende twee jaar is gebaseerd. In de gepresenteerde onderzoeken vinden cliënten die zekerheid niet terug. Alle onderzoekers gaan er vanuit dat de aardbevingen, ook in de komende twee jaar, in aantal en hevigheid zullen toenemen. Geen van de onderzoeken geeft een harde grens aan voor de maximale kracht van de bevingen. Cliënten kunnen zich niet aan de indruk onttrekken dat het besluit van de Minister is gebaseerd op de hoop van de Minister dat de hevigheid van de aardbevingen in de komende twee jaar niet erg zal toenemen – en niet op een wetenschappelijk onderbouwde zekerheid.
- 1.3. Ondertussen zijn cliënten van oordeel dat er nu al sprake is van een onveilige situatie. Daar zijn geen stapels rapporten voor nodig: de feiten spreken voor zich. Er is al schade aan tienduizenden woningen en andere gebouwen. Er zijn gebouwen ingestort, andere gebouwen zijn ontruimd. Over de veiligheid van dijken, de (chemische) industrie in Delfzijl en de Eemshaven is nog te weinig bekend, maar gevreesd moet worden dat ook die niet bestand zijn tegen relatief zware aardbevingen. Gelukkig zijn er nog geen slachtoffers gevallen, maar de inwoners van het gebied waarin aardbevingen plaatsvinden zijn bang – en terecht. Die angst

wordt niet weggenomen met de stapels rapporten, integendeel, en kan leiden tot gezondheidsschade.

- 1.4. Daarnaast is er onaanvaardbare schade aan het gebied. Woningen zijn slecht verkoopbaar, nieuwe bedrijven zullen zich niet of minder snel in het gebied vestigen. Schade aan gebouwen wordt weliswaar (optisch) hersteld, maar structurele schade (dus schade aan de fundering, de draagconstructie) wordt in de regel niet hersteld, valt vaak ook niet echt te herstellen. Het cultureel erfgoed gaat verloren. Bijna de helft van de Rijksmonumenten in de provincie bevinden zich in het aardbevingsgebied. Veel daarvan hebben al schade.
- 1.5. Het is om voornoemde redenen, die hierna zullen worden uitgewerkt, dat cliënten verzoeken de gaswinning verder te reduceren dan bij het bestreden besluit geschiedt. Grote en gedeelde onzekerheid over processen in de ondergrond en zekerheid over schade en risico's voor mensen boven de grond, maken dat het zekere voor onzekere moet worden genomen door gaswinning verder te reduceren. Daarbij geldt voor cliënten wat de Onderzoeksraad voor Veiligheid (hierna: **Onderzoeksraad**) in zijn eindrapport schreef:

*"Naar het oordeel van de Onderzoeksraad is reductie van deze onzekerheid door het doen van onderzoek en het daaraan verbinden van maatregelen een cruciaal onderdeel van de license-to-operate. Maar het is niet de bedoeling dat onderzoek gebruikt wordt als excuus om geen maatregelen te treffen of besluiten uit te stellen."*<sup>2</sup>

En dat is nu juist wat wél gebeurt.

## 2. ALGEMEEN

- 2.1. **Cliënten verzoeken u het bestreden besluit te vernietigen, en bij wijze van voorlopige voorziening te bepalen dat de gaswinning moet worden stilgelegd, althans beperkt tot 12, 21 dan wel 24 miljard m<sup>3</sup>, totdat een nieuw besluit is genomen op basis van onafhankelijk onderzoek waaruit onomstotelijk en wetenschappelijk gedragen blijkt dat de winning veilig kan geschieden, dat wil zeggen dat de kracht en intensiteit van aardbevingen niet leidt tot schade aan gebouwen en bezittingen, dan wel dat gevreesd moet worden voor letsel of zelfs mensenlevens.**
- 2.2. Cliënten menen dat het vanuit het oogpunt voor veiligheid voor de Groningers noodzakelijk is dat de gaswinning verder wordt gereduceerd dan waartoe de Minister in het bestreden besluit heeft besloten. Het stemt cliënten hoopvol dat de Minister op maandag 9 februari 2015 heeft aangekondigd de winningscapaciteit in de eerste helft van de jaar 2015 verder te begrenzen ten opzichte van het bestreden besluit (tot 16,5 miljard Nm<sup>3</sup>). Het bestreden besluit is daarop echter niet aangepast. Cliënten zijn van opvatting dat zowel een winningscapaciteit van 39,4 miljard m<sup>3</sup> als van 33 miljard m<sup>3</sup> (op jaarbasis) te hoog zijn, althans dat daarvoor geen afdoende onderbouwing is gegeven of te geven.
- 2.3. Zo blijkt ook uit het eerste advies dat het Staatstoezicht op de Mijnen (hierna: **SodM**) in januari 2013 aan de Minister gaf:

*"Alleen door de gasproductie heel drastisch te reduceren of zelfs te stoppen is te verwachten dat er na enkele jaren geen voelbare aardbevingen zullen optreden in het Groningenveld. SodM is zich er*

<sup>2</sup> Onderzoeksraad voor Veiligheid, *Aardbevingsrisico's in Groningen. Onderzoek naar rol van veiligheid van burgers in de besluitvorming over de gaswinning (1959-2014)*, februari 2015, pag. 10.

*terdege van bewust dat een dergelijke ingrijpende maatregel, vanuit een breder perspectief dan alleen veiligheid, niet heel realistisch is.*

*Echter een significante reductie in de gasproductie:*

- *is de enige maatregel die op korte termijn genomen kan worden én waarvan het effect na 12 tot 16 maanden gemerkt zou moeten worden;*
- *geeft een evenredig effect: bijvoorbeeld een 40% gasproductievermindering van 50 naar 30 miljard m<sup>3</sup> per jaar zal leiden tot 40% minder verwachte aardbevingen per jaar en een naventante reductie in de kans op een aardbeving groter dan 3,9.<sup>3</sup>*

2.4. Daarom komt het SodM dan ook tot het overkoepelende advies:

*"(...) vanuit het oogpunt van veiligheid voor de inwoners van de provincie Groningen, die boven de aardbevingsgevoelige gebieden van het Groningse gasveld wonen en werken, en geredeneerd vanuit het verzorgingsbeginsel, om de NAM de volgende maatregel voor te schrijven:*

*De gasproductie uit het Groningse gasveld zo snel mogelijk en zo veel als mogelijk en realistisch is, terug te brengen."<sup>4</sup>*

2.5. Het bestreden besluit dat een winningscapaciteit van 39,4 miljard m<sup>3</sup> toestaat, is daarmee niet in overeenstemming. Die winningscapaciteit (en zelfs een winningscapaciteit van gemiddeld 33 miljard m<sup>3</sup> per jaar) kan ten opzichte van de winningscapaciteit waarvan het SodM uitging (circa 42,5 miljard m<sup>3</sup>) niet worden aangemerkt als 'drastische reductie'.

2.6. Dat advies van het SodM stáát inhoudelijk nog steeds:

*"Het veiligheidsrisico door aardbevingen als gevolg van gaswinning voor de bewoners van het gebied boven het Groningenveld is de komende drie jaar onverminderd hoog, in vergelijking met andere grote veiligheidsrisico's in Nederland. Dit veiligheidsrisico zal nog groter worden als de huidige gasproductieplanning zoals beschreven in het winningsplan Groningen 2013 wordt uitgevoerd. De hierin aangegeven productiefilosofie houdt onvoldoende rekening met het seismisch risico en de beheersing daarvan. Daarom adviseer ik u niet in te stemmen met het winningsplan Groningen 2013 (...)"<sup>5</sup>*

2.7. De Minister heeft veel onderzoeken doen produceren, maar uit geen daarvan kan onomstotelijk worden afgeleid dat de winningscapaciteit waartoe is besloten zonder relevante risico's is voor de mensen in het aardbevingsgebied. Het is in het licht van mensenrechten e.a. – zoals in het navolgende zal worden uiteengezet – onaanvaardbaar dat de Minister bij deze kennis de gaswinning op een aanzienlijk niveau, waartoe hij heeft besloten, voortzet. Daarentegen blijkt uit de uitgevoerde onderzoeken met alle onzekerheden daarbij, dat een lagere winningscapaciteit aangewezen én te onderbouwen is.

### **3. ONDERBOUWING MOGELIJK ACCEPTABELE WINNINGSCAPACITEIT (EN VERZOEK VOORZIENING)**

3.1. **Het is aan de Minister deugdelijk te onderbouwen wat een acceptabele winningscapaciteit is. Het bestreden besluit voorziet daarin ten onrechte niet en stelt leveringszekerheid boven veiligheid door meer gaswinnig toe te staan dan vanuit het oogpunt van veiligheid wordt geadviseerd door onder meer het SodM . Een lagere**

<sup>3</sup> SodM, advies 22 januari 2013, pag. 8/9.

<sup>4</sup> SodM, advies 22 januari 2013, pag. 9.

<sup>5</sup> SodM, brief 13 januari 2014, aanbieding advies 'Wijziging Winningsplan Groningen 2013/Meet- en Monitoringsplan', pag.5.

**winningscapaciteit dan waartoe is besloten is op basis van de uitgevoerde onderzoeken deugdelijk te onderbouwen. Die onderbouwing kan tevens dienen als grondslag voor het treffen van een voorziening.**

- 3.2. Cliënten realiseren zich dat het niet *eenvoudig* is te zeggen en te onderzoeken welke capaciteit dan wel verantwoord is. Zeker is echter wel, althans wordt door deskundigen aangenomen, dat de winning van vandaag de zwaarte van aardbevingen in de toekomst bepaalt en op de toekomst een zware wissel trekt. Vergelijk in dat verband hetgeen de Technische Commissie Bodembeweging (hierna: **TCBB**) stelt in het kader van het ontwerp-instemmingsbesluit:

*"Uit het concept-winningsplan Groningen 2013 wordt duidelijk dat aardbevingen in de toekomst, zowel in aantal als in kracht, geleidelijk zullen toenemen en dat pas na een groot aantal jaren deze trend in gunstige zin zal worden omgebogen."*<sup>6</sup>

- 3.3. Daarom moet de winning zo sterk als mogelijk worden gereduceerd, om daarmee aardbevingen zo snel mogelijk tot stilstand te brengen – althans, de kans daarop zo groot mogelijk te maken. Elk beleidsstandpunt ten aanzien van de omvang van de gaswinning dient gebaseerd te zijn op een risicoanalyse, en zolang die er niet is, dient de Minister het voorzorgsprincipe te hanteren. Dit leidt er naar de mening van cliënten toe, dat de Minister principieel zou moeten besluiten de gaswinning stop te zetten. Ogenblikkelijk en volledig stoppen leidt tot onaanvaardbare neveneffecten en is daarom geen haalbare oplossing op korte termijn, maar het beleid van de Minister dient – zolang er geen risicoanalyse is – daarop gericht te zijn de winningscapaciteit zo snel mogelijk naar 0 te bewegen.

- 3.4. Het SodM heeft in zijn advies van 16 januari 2013 gesteld dat de winningscapaciteit tot 12 miljard m<sup>3</sup> dient te worden teruggebracht om het risico op aardbevingen te minimaliseren:

*"Op basis van de gevonden relatie tussen het jaarlijks aantal aardbevingen, de productie en de productiesnelheid zou de productiesnelheid tot ca. 12 normal BCM/jaar verlaagd moeten worden om het risico op aardbevingen te minimaliseren. Het is daarom mogelijk dat bij die productiesnelheid na enkele jaren vrijwel geen aardbevingen met een magnitude  $\geq 1.5$  meer zouden optreden in het Groningen veld."*<sup>7</sup>

- 3.5. Er zijn sindsdien geen studies uitgevoerd waaruit het tegendeel is gebleken.

- 3.6. Integendeel blijkt uit nadien uitgevoerd onderzoek juist dat de risico's groter zijn dan eerder verwacht. Uit het door NAM uitgevoerde onderzoek<sup>8</sup> dat door het SodM in zijn advies van 13 januari 2014 wordt aangehaald blijkt zelfs dat de hoeveelheid seismische energie sterk zal toenemen en dat de grondversnelling aan het maaiveld groter is dan gedacht - sterker en groter dan waarop de SodM-adviezen zijn gebaseerd:

*"In de bijlage bij het winningsplan Groningen 2013 laat NAM in een grafiek op p.124 zien dat de seismische energie die jaarlijks vrijkomt, de komende jaren sterk zal toenemen door de (geplande) gasproductie en daaruit resulterende samendrukking (compactie) van het reservoirsteentje. Na langere tijd (orde van grootte 15 jaar) zal de jaarlijkse vrijkomende hoeveelheid seismische energie (moment) weer afnemen door de teruglopende productie."*

<sup>6</sup> TCBB, advies d.d. 17 december 2013, pag. 12.

<sup>7</sup> SodM, advies d.d. 16 januari 2013, *Reassessment of the probability of higher magnitude earthquakes in the Groningen gas field, Including a position statement by KNMI, State supervision of the Mines*, pag. 4.

<sup>8</sup> NAM, *Technical addendum to the Winningsplan 2013*, november 2013.

*Tegelijkertijd geeft NAM in het winningsplan Groningen 2013 aan dat er een grote mate van onzekerheid is in het verloop van de curve uit Figuur 5. Deze onzekerheid neemt in de tijd sterk toe.”<sup>9</sup>*

3.7. En:

*“SodM is nog steeds van mebing dat de snelheid van de gasproductie een aanzienlijk effect kan hebben op het totale aantal aardbevingen.”<sup>10</sup>*

3.8. De Minister gaat op deze onderzoeken, conclusies en aanbevelingen niet concreet in en moitveert niet waarom hij desondanks kan instemmen met het winningsplan. Reeds daarom ligt het bestreden besluit voor vernietiging gereed.

3.9. De Minister lijkt de toegestane winningscapaciteit van 39,4 miljard m<sup>3</sup> te hebben gebaseerd op het SodM-advies d.d. december 2014. Uit dat advies blijkt echter niet dat het SodM terugkomt op zijn eerder gegeven advies de winningscapaciteit terug te brengen tot 12 miljard m<sup>3</sup> per jaar, noch is het een herziening van dat eerdere SodM-advies. Uit het advies van december 2014 blijkt dat het SodM de door de Minister gekozen capaciteiten (van 42,5-40 miljard m<sup>3</sup> in de jaren 2014-2016) tot uitgangspunt heeft genomen, en slechts heeft gezien welke veranderingen *daaraan* zouden moeten worden doorgevoerd gezien de seismiciteit in de Eemskanaalregio.<sup>11</sup>

3.10. Gezien het vorenstaande en de adviezen van het SodM aan de Minister is een voorziening waarbij de winningscapaciteit (primair) tot 12 miljard m<sup>3</sup> per jaar wordt teruggebracht reeds deugdelijk onderbouwd.<sup>12</sup>

3.11. Uit onderzoek dat de Minister zelf heeft doen uitvoeren blijkt dat – met inachtneming van leveringszekerheid en contractuele verplichtingen – een winningcapaciteit tussen 21 en 35 miljard m<sup>3</sup> op jaarbasis (zelfs voor het jaar 2014, en daarna afnemend) voldoende is.<sup>13</sup> De Minister acht een winningscapaciteit zelfs boven die bandbreedte wenselijk en acceptabel, maar motiveert dat niet. Cliënten menen dat zonder verdere onderbouwing een winningscapaciteit aan de bovenkant van de genoemde bandbreedte niet acceptabel kan zijn. De daarbij door de Minister gehanteerde parameters (extreme winters, volledig voldoen aan ‘buitenlandse’ verplichtingen) stellen leveringszekerheid boven veiligheid van inwoners van het aardbevingsgebied. De Minister motiveert niet, althans onvoldoende waarom de winningscapaciteit voldoende moet zijn om zelfs winters op te vangen die sedert jaren niet meer zijn voorgekomen. Het in dat verband door de Minister gevoerde argument dat een constant winningsniveau veiliger zou zijn dan een winning met pieken en dalen, gaat er aan voorbij dat er automatisch in elk jaar een piek zit in de winter en een dal in de zomer, ongeacht de zwaarte van de winter. Buitenlandse verplichtingen worden ten onrechte als een gegeven beschouwd, terwijl uit onderzoek van de Minister zelf blijkt dat deze contracten overmachtbepalingen bevatten en zelfs dat noodzakelijke overheidmaatregelen kwalificeren als overmacht.<sup>14</sup> Ook het argument dat een beperking van de gasleveringen aan buitenlandse contractspartners vanuit Europees-rechtelijk perspectief een gelijke reductie op de binnenlandse afname zouden

<sup>9</sup> SodM, advies januari 2014, 'Wijziging Winningsplan Groningen 2013/Meet- en Monitoringsplan', pag. 18.

<sup>10</sup> Idem, pag. 22.

<sup>11</sup> SodM, advies december 2014, pag. 2/3.

<sup>12</sup> Dat laat overigens onverlet dat uiteindelijke risicoanalyses zouden kunnen uitwijzen dat ook 12 miljard geen veiligheid garandeert.

<sup>13</sup> Vergelijk de samenvattende rapportage van het Ministerie van EZ d.d. november 2013, *Groningengas op de Noordwest-Europese gasmarkt*, pag. 13.

<sup>14</sup> Vergelijk *Rapport inzake onderzoek 9 – november 2013*, paragrafen 4.1 ev, pag.8/9.

vereisen,<sup>15</sup> is niet juist: de door de Minister aangehaalde bepalingen (onder meer artikel 35 en 36 VWEU) voorzien ook in uitzonderingssituaties (waaronder onvoorziene omstandigheden zouden kunnen worden gerekend en) die dergelijke beperkingen zouden kunnen rechtvaardigen.

- 3.12. Gegeven derhalve de aangehaalde onderzoeken kan (subsidiar) een winningscapaciteit van 21 miljard m<sup>3</sup> op jaarbasis als voldoende worden aangemerkt.
- 3.13. In de brief van 11 februari 2015 van de Minister aan de Kamer geeft Gasunie Transport Services B.V. (hierna: **GTS**) een update van de scenario's die zijn doorgerekend<sup>16</sup>:

*"GTS heeft hierbij aangegeven dat de huidige marktsituatie het beste aansluit op de volgende cases uit onderzoek 7: een uitbreiding van de gasopslag Norg tot 3,2 miljoen m<sup>3</sup>/h, een Wobbe index van 53 MJ/m<sup>3</sup> en een marktomvang van 100% (cases 22 t/m 24 uit tabel 9 op pagina 40)."*<sup>17</sup>

- 3.14. Uit deze 'cases' blijkt een mogelijke bandbreedte van 24-33 miljard m<sup>3</sup> op jaarbasis.<sup>18</sup> Uitgaande van deze bandbreedte die is gebaseerd op actuele informatie van GTS kan derhalve (meer subsidiar) een voorziening worden onderbouwd die de winningscapaciteit terugbrengt tot 24 miljard m<sup>3</sup> op jaarbasis. De aanname die daarbij wordt gedaan dat strenge winters als in het onderzoek voorzien (-9 overdag, -17 in de nacht<sup>19</sup>) zich niet snel zullen voordoen, is te onderbouwen met temperatuurgegevens van de laatste jaren<sup>20</sup> – zeker als bedacht wordt dat de voorziening slechts geldt voor de periode totdat de Minister een nieuw besluit zal hebben genomen.
- 3.15. Derhalve blijkt uit onderzoeken die de Minister zelf heeft doen uitvoeren dat een winningscapaciteit die boven de genoemde bandbreedten ligt, althans aan de bovenzijde daarvan, die uitgaat van strenge winters die zich in jaren niet hebben voorgedaan, en in strijd met de analyses van GTS uitgaat van volledige contractuele beleving van buitenlandse contractspartijen, niet voldoende is gemotiveerd. Daaruit blijkt dat de Minister – ondanks veelvuldige toezeggingen dat niet te doen – leveringszekerheid blijft stellen boven veiligheid van de inwoners van het aardbevingsgebied. Voorzover de winningscapaciteit wordt toegestaan boven de genoemde bandbreedten (en dus hoger is dan vanuit het oogpunt van leveringszekerheid noodzakelijk is), gaat zelfs de Rijksbegroting vóór veiligheid. Dat is in lijn met de productiefilosofie van de NAM, waarover het SodM bij de beoordeling van het Winningsplan Groningen 2013 opmerkte:

*"NAM's productiefilosofie is gebaseerd op drie zaken: de marktvrage, de opgelegde beperkingen op basis van de Gaswet en de productiecapaciteit. De inschatting van het veiligheidsrisico door aardbevingen is daarin nauwelijks meegenomen. In de productiefilosofie ontbreekt de norm op basis waarvan NAM maatregelen kan nemen om op enig moment het veiligheidsrisico door aardbevingen terug te brengen."*<sup>21</sup>

<sup>15</sup> Vergelijk GasTerra, *Rapport inzake onderzoek 9 – november 2013*, pag. 4.

<sup>16</sup> Gasunie Transport Services B.V., *Mogelijkheden kwaliteitsconversie en gevolgen voor de leveringszekerheid*, 3 oktober 2013.

<sup>17</sup> Kamerstukken II 2014/5, nr. 97, pag. 3.

<sup>18</sup> Als aangehaald, pag. 40, tabel 9, case 24, kolom 'Volume G-gas bij Groningen minimaal'.

<sup>19</sup> Samenvattende rapportage van het Ministerie van EZ d.d. november 2013, *Groningengas op de Noordwest-Europese gasmarkt*, pag. 12.

<sup>20</sup> [http://www.weer.nl/weer-in-het-nieuws/weernieuws/ch/723b7b994b77d183328c90a628699b64/article/koudste\\_nacht\\_sinds\\_1985.html](http://www.weer.nl/weer-in-het-nieuws/weernieuws/ch/723b7b994b77d183328c90a628699b64/article/koudste_nacht_sinds_1985.html).

<sup>21</sup> SodM, brief d.d. 13 januari 2014, aanbieding advies 'Wijziging Winningsplan Groningen 2013/Meet- en Monitoringsplan', pag. 4.



**4. BESLUIT ONVOLDOENDE GEMOTIVEERD, ONVOLDOENDE ONDERBOUWD, ONEVENREDIGE BELANGENAFWEGING EN VOORINGENOMEN**

4.1. **Het bestreden besluit is – ondanks de grote hoeveelheid onderzoeken die daaraan ten grondslag is gelegd – onvoldoende gemotiveerd en onvoldoende zorgvuldig voorbereid, derhalve in strijd met artikel 3:2 Awb.**

4.2. Ondanks de grote hoeveelheid rapportages die is opgeleverd en onderzoeken die zijn uitgevoerd is er een zodanige onzekerheid over de processen in de ondergrond en over de effecten daarvan op de bovengrond, dat de werkelijke effecten (met name op de langere termijn) niet goed zijn in te schatten en zeer onzeker zijn. Vergelijk het SodM daarover, die in zijn advies onder verwijzing naar TNO stelt:

*"Op verzoek van SodM heeft TNO controleberekeningen uitgevoerd op de productiescenario's van NAM en de gevolgen berekend voor de "bodemdaling" en de "seismische hazard". Bovendien heeft TNO nog enkele aanvullende scenario's doorgerekend. Omdat de onzekerheid in de berekeningen voor periodes langer dan drie tot vijf jaar sterk toeneemt, ligt de nadruk bij de controleberekeningen op de komende drie tot vijf jaar."<sup>22</sup>*

4.3. Met name de door de NAM gebruikte modellen en daarin gehanteerde parameters zijn discutabel. Deze onzekerheden ondergraven de geloofwaardigheid van de conclusies van de gehanteerde modellen en onderzoeken:

*"SodM komt tot de conclusie dat het model van NAM -dat ten grondslag ligt aan het rapport-uitgaat van grote onzekerheden in de parameters waarmee de seismische dreiging (als gevolg van aardbevingen) wordt berekend. Die grote onzekerheid in de parameters brengt met zich mee dat volgens het model het terugbrengen van de gasproductie de seismische dreiging nauwelijks doet afnemen. Alleen een zeer drastische productiebeperking heeft in dit model effect. Het terugbrengen van de productie uit de winningslocatie Eemskanaal zou volgens het model vrijwel niets bijdragen aan de vermindering van de seismische dreiging voor de stad Groningen. Omdat het NAM-model uitgaat van grote onzekerheden kan het noch bevestigd noch weerlegd worden. Alle waarnemingen over toe- en afname van seismische activiteit in Groningen passen statistisch binnen de uitkomsten van het model. SodM is van mening dat de onzekerheid in het seismologische model van NAM teruggebracht zou kunnen worden door bijvoorbeeld de correlatie tussen seismiciteit en de samendrukking van het reservoirgesteente (compactie) nog verder te verbeteren. TNO heeft hier eerder ook op gewezen."<sup>23</sup>*

4.4. Zorgvuldige besluitvorming vereist dat bij onvoldoende kennis over relevante feiten geen besluit over voortgaande gaswinning dient te worden genomen, maar juist zekerheidshalve zoveel mogelijk dient te worden gereduceerd. Dat "zoveel mogelijk", kan niet worden ingevuld met de leveringszekerheid en langlopende verplichtingen aan het buitenland, maar mag alleen op basis van de gewenste veiligheid van mensen worden bepaald. Bij bestaande onzekerheden had de Minister derhalve de winningscapaciteit zodanig moeten reduceren dat gevaar voor letsel of zelfs mensenlevens niet langer aan de orde zou zijn. Met het bestreden besluit gaat de Minister voorbij aan de mogelijk onomkeerbare langetermijneffecten van het bestreden besluit, de voortgaande gaswinning. Zolang niet meer duidelijkheid is komen te bestaan moet het voorzorgbeginsel gelden: gaswinning kan niet worden voortgezet zolang de gevolgen daarvan niet vaststaan.

<sup>22</sup> SodM, advies januari 2014, 'Wijziging Winningsplan Groningen 2013/Meet- en Monitoringsplan', pag. 19.

4.5. De genoemde onzekerheden betreffen in het bijzonder:

- de effecten van de gaswinning in de (diepe) ondergrond en de effecten hiervan op de bovengrond;
- de precieze oorzaken van de aardbevingen (compactie, breuklijnen, drukverschillen) en de onderlinge invloed daarvan;
- de (ontstaans)locatie en diepte van aardbevingen;
- de te verwachten zwaarte en frequentie van aardbevingen;
- de (effecten van en interferentie met de) aanwezigheid van zoutlagen in de Groninger bodem;
- de risico's op de langere termijn van voortgaande winning op het beoogde niveau;
- de risico's van (het verweken van) dijken en kades in relatie tot aardbevingen;
- de gevolgen van de sluiting van de clusters rond Loppersum (met name op de ondergrondse druk en drukverschillen).

4.6. Zie ten aanzien van de gevolgen voor de clusters rond Loppersum artikel 2 bij het bestreden besluit waarin de Minister zelf aangeeft wat bij het komende winningsplan (2016?) moet zijn onderzocht:

*'Tevens dient hierin aandacht besteed te worden aan de mogelijkheden tot het beperken van het seismisch risico door preventieve maatregelen aan de productiekant en dient rekening gehouden te worden met de differentiatie van het seismisch risico in de verschillende deelgebieden.'*

Op dit moment ontbreekt kennelijk dergelijk onderzoek. Toch hebben Minister en NAM besloten tot differentiatie van winning in de verschillende deelgebieden, zonder dat uit onderzoek duidelijk is welke gevolgen dit mogelijk kan hebben voor het seismisch risico en daarmee met het risico voor de bevolking.

4.7. Ook de onafhankelijke Stuurgroep Onderzoeken Aardbevingen Groningen, die in opdracht van de Minister objectief moest adviseren over 11 in het kader van het ontwerpbesluit verrichte onderzoeken, constateert grote onzekerheden bij enkele belangrijke factoren die medebepalend zijn voor de veiligheid:

*"De grootste onzekerheid in het bepalen van de seismische dreiging betreft de zogeheten partiticoëfficiënt, die in rekenmodellen bepaalt welk deel van de door gasproductie opgebouwde spanning in de ondergrond zich uiteindelijk middels aardbevingen zal ontladen. (...) Met name door verder geomechanisch onderzoek zal een scherper beeld kunnen ontstaan van de kans op zwaardere bevingen (groter dan 5 op de schaal van Richter) en nieuw seismologisch onderzoek kan leiden tot beter inzicht in de relatie tussen bevingen en de grondbewegingen aan het oppervlak."<sup>24</sup>*

4.8. De Stuurgroep NPR spitst deze onzekerheden toe op de weerstand van gebouwen tegen aardbevingen:

*"Gezien de grote onzekerheden rond de maximale belasting en de feitelijke weerstand van gebouwen tegen aardbevingen, kan op dit moment niet precies worden aangegeven welke bestaande gebouwen op langere termijn structurele versterking nodig hebben. Wel is bekend welke*

<sup>23</sup> SodM, advies *Bevingsgevoeligheid van de Eemskanaalregio*, december 2014, pag. 4.

<sup>24</sup> Stuurgroep onderzoeken aardbevingen Groningen 20 december 2013, aanbiedingsbrief bij *Rapportage aan de Minister van Economische Zaken door de Stuurgroep onderzoeken aardbevingen Groningen*.

*(typen van) huizen de minste weerstand hebben tegen aardbevingen en waar de hoogste belastingen kunnen optreden.*<sup>25</sup>

*"De periode waarover de stuurgroep adviseert betreft vooral de komende twee jaar. De stuurgroep kijkt voor specifieke aanbevelingen niet verder vooruit vanwege de grote onzekerheden in de aannamen die zijn gemaakt rondom de seismische risico's en de weerstand van bestaande gebouwen tegen aardbevingen"*<sup>26</sup>

- 4.9. Op de keper beschouwd staat slechts een ding vast, zoals de Minister zelf ook erkent:

*"De verwachting is dat de frequentie en kracht van de aardbevingen de komende jaren zullen toenemen. De gevolgen voor huizen, monumenten en andere gebouwen zijn zichtbaar."*<sup>27</sup>

- 4.10. Het is om die reden dat het SodM adviseerde de winningscapaciteit zeer fors te verlagen, zelfs tot 12 miljard m<sup>3</sup> per jaar:

*"Op basis van de gevonden relatie tussen het jaarlijks aantal aardbevingen, zou de productie en de productiesnelheid tot ca. 12 normal BCM/jaar verlaagd moeten worden om het risico op aardbevingen te minimaliseren. Het is daarom mogelijk dat bij die productiesnelheid na enkele jaren vrijwel geen aardbevingen met een magnitude  $\geq 1,5$  zouden optreden in het Groningenveld."*<sup>28</sup>

- 4.11. **Aan het bestreden besluit zijn onderzoeken en adviezen ten grondslag gelegd, waarop fundamentele wetenschappelijke kritiek bestaat en die grote onzekerheidsmarges bevatten. Door deze onderzoeken en adviezen bij het bestreden besluit te betrekken handelt de Minister niet alleen in strijd met artikel 3:2 Awb, maar ook met de vergewisplicht in artikel 3:9; de Minister had moeten bezien of de onderzoeken op zorgvuldige wijze zijn uitgevoerd.**

- 4.12. Het SodM concludeert met betrekking tot het winningsplan Groningen 2013 van de NAM dat het plan "op de meest essentiële onderdelen tekortkomingen vertoont" en adviseert daarom niet in te stemmen met het plan. Het SodM keurt het winningsplan af vanwege kritiek op de risicoanalyse van de NAM plus onzekerheid over de effecten van (veranderingen in de gaswinning) op compactie en seismische dreiging.<sup>29</sup>

- 4.13. De Minister heeft te weinig zekerheid om een besluit te nemen waarvan hij kan zeggen dat 'veiligheid' voldoende is meegewogen – en erkent deze grote mate van onzekerheid:

*"Het veiligheidsrisico bij aardbevingen als gevolg van gaswinning wordt bepaald door vier onzekere factoren: de compactie van het reservoir (de mate waarin het poreuze gesteente waaruit het gas wordt gewonnen wordt samengedrukt als gevolg van de onttrekking van het aardgas en gewicht van de bovenliggende lagen); de partiticoëfficiënt (het deel van de door die compactie opgebouwde spanning in de ondergrond dat zich uiteindelijk zal ontladen in de vorm van aardbevingen); de relatie tussen de zwaarte (magnitude) van de aardbeving en het daaruit volgende patroon van grondbewegingen; en de belastbaarheid (weergegeven door zogeheten 'fragility curves') van verschillende typen gebouwen in relatie tot een bepaalde grondversnelling. De*

<sup>25</sup> Stuurgroep NPR, *Impact Assessment Nederlandse Richtlijn Aardbevingsbestendig bouwen*, 8 januari 2015, pag. 3.

<sup>26</sup> Idem, pag. 7.

<sup>27</sup> Brief Minister aan Tweede Kamer d.d. 16 december 2014, DGETM-EM/14207601.

<sup>28</sup> SodM-advies d.d. 16 januari 2013, als eerder aangehaald, pag. 4.

<sup>29</sup> SodM 13 januari 2014, aanbieding advies 'Wijziging Winningsplan Groningen 2013/Meet- en Monitoringsplan'.

*grootste onzekere factor gaat over welk deel van de door de compactie opgebouwde spanning in de ondergrond zich uiteindelijk zal ontladen middels aardbevingen. Dit leidt met name voor de periode na de komende vijf jaar tot een grote bandbreedte rond de verwachte seismische dreiging, met een nadruk op de hogere waarden. Ook over de mate waarin het poreuze gesteente wordt samengedrukt en over de relatie tussen de magnitude van bevingen en het patroon van de resulterende grondbeweging bestaan onzekerheden.<sup>30</sup>*

- 4.14. Zonder reductie van deze onzekerheden en zonder dat de door de Minister voorgeschreven aanvullende onderzoeken zijn uitgevoerd, kan de Minister naar de mening van cliënten niet stellen dat er voor de korte termijn – 3 tot 5 jaar - voldoende duidelijkheid is over de seismische dreiging en risico's. De Minister kan daarom ook niet stellen dat de verwachte risico's op de korte termijn acceptabel zijn, mede gezien het feit dat hij het noodzakelijk acht dat er een nieuw afwegingskader moet worden ontwikkeld<sup>31</sup> om de aardbevingsrisico's te wegen – vergelijk hetgeen Helsloot daarover stelt:

*"De huidige wetenschappelijke onzekerheid over de ontwikkeling van het risico op de middellange termijn van meer dan drie jaar betekent dat nader onderzoek naar ontwikkeling en beheersingsmogelijkheden van het risico op deze middellange termijn voortvarend plaats moet vinden. De op dit moment zeer verschillende visies van experts moeten meer in samenhang worden gebracht omdat te snelle deeladviezen niet werkelijk behulpzaam zijn voor de noodzakelijke integrale besluitvorming."<sup>32</sup>*

- 4.15. Overigens betwisten cliënten de vergelijking die Helsloot maakt met overlidensrisico's in andere 'sectoren' en conclusies die hij daarover trekt.

- 4.16. **Het bestreden besluit is onzorgvuldig voorbereid en onvoldoende gemotiveerd nu – zonder dat de risico's en gevolgen van het besluit duidelijk zijn en zonder dat normen bestaan voor de aanvaardbaarheid van aangenomen risico's – een winningscapaciteit wordt toegestaan die empirisch gezien in kracht en frequentie toenemende aardbevingen zal veroorzaken.**

- 4.17. Ten tijde van het bestreden besluit bestond en ook thans bestaat geen breed geaccepteerde methodiek voor de berekening en de normstelling van de aardbevingsrisico's in Groningen.

- 4.18. Vergelijk hetgeen de TCBB daarover stelt:

*"In het borgingsprotocol wordt beschreven hoe de risico's van geïnduceerde aardbevingen binnen "acceptabele grenzen" geborgd blijven en deze niet worden overschreden. Hier ontbreekt een definitie van wat deze acceptabele grenzen zijn en voor wie."<sup>33</sup>*

- 4.19. Vergelijk hetgeen het SodM daarover stelt:

*"SodM kan niet zeggen of met de voorgestelde maatregelen wordt voldaan aan de normen voor een acceptabel risiconiveau die thans nog in ontwikkeling zijn."<sup>34</sup>*

<sup>30</sup> Bestreden besluit, pag. 9.

<sup>31</sup> Zie onder andere het ontwerp-besluit en het bestreden besluit, pag. 11.

<sup>32</sup> Prof. dr. Ira Helsloot, *Redelijk en begrijpelijk Groninger aardbevingsbeleid*, Radboud Universiteit Nijmegen, Faculteit der Managementwetenschappen, Bestuurskunde, 19 december 2013, pag. 2, als aangehaald in het bestreden besluit, pag. 10.

<sup>33</sup> TCBB, advies d.d. 17 december 2013, pag. 11.

<sup>34</sup> SodM, advies d.d. december 2014, *Bevingingsgevoeligheid in de Eemskanaalregio*, pag. 12.

- 4.20. Vergelijk hetgeen de Stuurgroep NPR daarover stelt (zoals eerder ook reeds aangehaald) ten aanzien van de aardbevingsbestendigheid van gebouwen, met veiligheidsrisico's tot gevolg:

*"Deze onzekerheden en het gebrek aan betrouwbare en eenduidig interpreteerbare gegevens leiden ertoe dat over de sterkte van bestaande bouw ten opzichte van de norm van de NPR nu geen nauwkeurige uitspraken kunnen worden gedaan. De verwachting is wel dat de meeste gebouwen niet aan de huidige versie van de NPR zullen voldoen."*<sup>35</sup>

- 4.21. Het SodM heeft aanleiding gezien als onderdeel van zijn advisering een eigen risicoanalyse te maken. Deze risicoanalyse ziet op het weinig dichtbevolkte gebied rond Huizinge. Zelfs daarvoor bepaald – nog niet voor een dicht(er)bevolkt gebied als Delfzijl of Groningen – luidt de conclusie van het SodM:

*"Er is vergeleken met de sectoren Externe Veiligheid (gevaarlijke stoffen), Schiphol, overstromingen en de bouwcodes. Uit de analyse volgt dat het risico ten gevolge van door gaswinning geïnduceerde aardbevingen, bepaald voor een 'karakteristieke beving' op de locatie van de Huizinge beving, in vergelijking met andere risico's in de maatschappij hoog is."*<sup>36</sup>

- 4.22. Niettemin concludeert de Minister dat de risico's die verbonden zijn met het huidige winningsplan (onder voorschriften en beperkingen) acceptabel zijn. Cliënten menen dat ten behoeve van een goede afweging éérst de normstelling moet zijn ontwikkeld alvorens een zorgvuldig besluit te kunnen nemen, waarbij recht wordt gedaan aan een zorgvuldige weging van de risico's van de aardbevingen voor de Groninger bevolking. Het voorgenomen besluit is aldus gebaseerd op onzekerheden en niet-verifieerbare aannames, waardoor een adequate weging van álle betrokken belangen niet mogelijk is geweest. Risico's zijn daardoor onvoldoende ingeschat, terwijl de vigerende langetermijn volumeafspraken over de mate van gaswinning voor de komende jaren vrijwel ongewijzigd blijven. Het besluit is zodoende onvoldoende zorgvuldig voorbereid en gemotiveerd.

- 4.23. Hoewel volgens het SodM "*Het winningsplan 2013 geen adequaat inzicht geeft in de grootte van de veiligheidsrisico's door aardbevingen*", keurt de Minister het winningsplan goed. Hij accepteert daarmee vooralsnog de risicoanalyse van de NAM en negeert de conclusie van het SodM. De Minister handelt daarmee in strijd met de wet (artikel 3:50 Awb) nu hij verplicht is afwijking van de adviezen van zijn wettelijke adviseurs expliciet te motiveren.

- 4.24. Cliënten hópen dat de reductie van de winning rond Loppersum inderdaad een blijvend dempend effect heeft op de zwaarte van de aardbevingen aldaar. Met de verplaatsing van een aantal productielocaties naar de periferie van het veld, ontstaan echter (mogelijk) nieuwe risico's die niet afdoende zijn onderzocht, zodat dergelijke ingrepen op aannames zijn gebaseerd, zoals ook het SodM stelt:

*"Deze vergelijking suggereert een verband tussen de af- en toename van de productie en de af- en toename in de seismische activiteit. Er is echter geen wetenschappelijke statistische onderbouwing voor de waargenomen veranderingen in de verdeling van bevingen in het Groningengasveld, noch voor een relatie tussen deze verdeling en de veranderingen in de productie."*<sup>37</sup>

<sup>35</sup> Stuurgroep NPR, *Impact Assessment Nederlandse Richtlijn Aardbevingsbestendig bouwen*, 8 januari 2015, pag. 13.

<sup>36</sup> SodM, *Risico Analyse Aardgasbevingen Groningen*, ongedateerd, pag. 11.

<sup>37</sup> SodM, advies d.d. december 2014, pag. 10.

- 4.25. **Het bestreden besluit is in strijd met het verbod op vooringenomenheid, artikel 2:4 lid 1 Awb, nu de Minister vergunningverlener, aandeelhouder van vergunninghouder, en hiërarchisch bovengeschikte van de 'onafhankelijk' adviseur over de vergunning is en zodoende een 'eigen' (toevertrouwd) belang heeft bij het bestreden besluit.**
- 4.26. Het is de Minister fundamenteel onmogelijk boven alle partijen te staan en de algemene en betrokken belangen af te wegen, van een besluit dat directe gevolgen heeft voor een privaatrechtelijke onderneming waarin de Staat indirect aanzienlijke zeggenschap heeft en waarvan de financiële resultaten voor een aanzienlijk deel direct en indirect aan de Staat toevallen.
- 4.27. De Minister heeft een groot "eigen" belang bij voortgaande winning op een zo hoog mogelijk niveau, zo oordeelt ook de Onderzoeksraad:
- "In het huidige stelsel is het Ministerie van EZ zowel onderdeel van de exploitatie als hoeder van alle in het geding zijnde publieke belangen. Dit draagt er aan bij dat het veiligheidsbelang niet goed is belegd."*<sup>38</sup>
- 4.28. Ook stelt de Onderzoeksraad:
- "De bijzondere positie van de Minister van EZ als hoeder van alle belangen is verder gecompromitteerd door de banden die binnen het gasgebouw bestaan tussen partijen en betrokkenen. Dit is terug te zien in de personele unie tussen de bestuurscolleges van de Maatschap Groningen en GasTerra: in beide organen hebben dezelfde personen zitting (...) De kleine kring van personen en verwevenheden maken het moeilijker om elkaar nog kritisch tegemoet te treden, en werkt interne gerichtheid in de hand."*<sup>39</sup>
- 4.29. Het is onder die omstandigheden voor de Minister fundamenteel onmogelijk 'boven partijen te staan', nu hij zelf een van de betrokken partijen is – zelfs een groot 'eigen', toevertrouwd belang behartigt. Zijn besluitvorming kan daarom niet anders dan vooringenomen zijn. Die conclusie wordt eveneens (impliciet) onderschreven door de Onderzoeksraad in de eindconclusies van zijn rapport:
- "In het stelsel van verantwoordelijkheden rond de gaswinning uit het Groningenveld is veiligheid van burgers in relatie tot de geïnduceerde aardbevingen zwak belegd. Het veiligheidsbelang wordt onvoldoende meegewogen."*<sup>40</sup>
- 4.30. **De (nadelige) gevolgen van het bestreden besluit zijn onevenredig tot de daarmee te dienen doelen, waardoor het in strijd is met het evenredigheidsbeginsel (artikel 3:4 lid 2 Awb).**
- 4.31. De Minister heeft een aantal betrokken belangen en gevolgen van het bestreden besluit onvoldoende onderzocht, hoewel hij veelvuldig spreekt van seismische risico's en veiligheidsrisico's. Voor het maken van een zorgvuldige afweging over de goedkeuring van het winningsplan is een exacte beoordeling van de aard en de diversiteit van de directe en indirecte risico's en effecten noodzakelijk. Het betreft dan onder meer een beoordeling van de hoeveelheid woningen die gevaar loopt voor instorting bij bevingen van verschillende sterktes,

<sup>38</sup> Onderzoeksraad voor Veiligheid, *Aardbevingsrisico's in Groningen. Onderzoek naar rol van veiligheid van burgers in de besluitvorming over de gaswinning (1959-2014)*, februari 2015, pag. 80.

<sup>39</sup> Idem, pag. 75.

<sup>40</sup> Idem, pag. 88.

en de risico's die daardoor ontstaan. Bij het bestreden besluit heeft de Minister deze beoordeling niet gevoegd.

- 4.32. Ook andere rechtstreeks betrokken belangen heeft de Minister in zijn besluit onvoldoende meegewogen. Het betreft concreet:
- 4.33. - Psychische en financiële problemen voor bewoners. Onvoldoende wordt het gevoel erkend van bewoners die dag in dag uit leven met angst, schuldgevoel jegens hun kinderen en het gevoel gevangen te zitten met hun huis in het risicogebied.
- 4.34. - Waardedaling van woningen. Inmiddels heeft ook de Minister vastgesteld dat er sprake is van waardedaling als gevolg van de aardbevingsproblematiek. Tot op heden is onvoldoende duidelijk of en hoe waardedaling zal worden vergoed. De waardedalingsregeling (zie NAMplatform.nl) geldt uitsluitend voor woningen die verkocht zijn en is in dit opzicht geen generieke vergoeding voor waardedaling. De Minister en de NAM lijken bij het begrip waardedaling uitsluitend uit te gaan van daling van de verkoopwaarde van de woning. Cliënten vinden dit niet terecht. Als een woning schade oploopt aan fundering en/of draagconstructie, die niet volledig wordt hersteld, kan dit van invloed zijn op de levensduur en het toekomstig onderhoud van de woning. Daarmee is de woning in waarde gedaald. Deze waardedaling blijft thans bij de Minister en de NAM volledig buiten beeld.
- 4.35. - Problemen bij het preventief verstevigen van woningen. De Minister spreekt over het preventief verstevigen van woningen en gaat er daarbij impliciet vanuit dat dit in alle opzichten haalbaar is. Bepaalde categorieën gebouwen zijn uit de aard der zaak niet preventief te verstevigen, blijven kwetsbaar en zullen wellicht gesloopt moeten worden. De bewoners daarvan zullen mogelijk gedwongen hun huizen moeten verlaten.
- 4.36. - Problemen bij het herstel van woningen. De Minister spreekt over het uitvoeren van schadeherstel en wil de procedure hiervoor verbeteren. Inwoners van het risicogebied ervaren tot op heden problemen bij de (onafhankelijke) afwikkeling van schadeherstel.
- 4.37. - Schade aan regionale leefbaarheid. De aardbevingsproblematiek brengt de regio veel schade toe. Het vestigingsklimaat wordt slechter, vergelijk bijvoorbeeld het *Eindadvies van de Commissie duurzame toekomst Noord-Oost Groningen (hierna: rapport- Meijer)*. Ook de Minister erkent deze schade en werkt mee aan een stimuleringsprogramma voor de komende vijf jaar. De stimuleringsmaatregelen gaan er echter aan voorbij dat aardbevingen naar verwachting veel langer zullen voortduren. Het woon- en vestigingsklimaat op lange termijn is aanzienlijk verslechterd.
- 4.38. - Schade aan cultureel erfgoed. De aardbevingen die door de gaswinning worden veroorzaakt vinden plaats in een oud cultuurlandschap met diverse gebouwde en ongebouwde monumenten, waaraan grote en deels onherstelbare schade wordt toegebracht.
- 4.39. - Schade door (onregelmatige) verzakkingen en zettingen in de ondergrond. Grontmij doet in opdracht van LTO Noord momenteel onderzoek naar ongelijkmatige bodemdaling ('verzakking') in landbouwpercelen. Dergelijke verzakkingen doen zich vanzelfsprekend niet alleen voor in landbouwpercelen, maar ook in bebouwd gebied. Zodoende kan ongelijkmatige bodemdaling op een relatief kleine oppervlakte ook verzakkingen van

gebouwen verklaren – hetgeen een specifieke vorm van bodemdaling is die nog niet is onderzocht en waarvan de gevolgen nog niet in kaart zijn gebracht.

- 4.40. - Milieurisico's door aardbevingen. Aardbevingen brengen kettingreacties op gang, die potentieel grote milieugevolgen met zich meebrengen. Overstromingsrisico's en calamiteiten met chemische industrie kunnen leiden tot grote milieuschade.
- 4.41. - De effecten van gaswinning en de daaropvolgende verbranding van dit gas op klimaatverandering. Gas is een fossiel brandstof die CO<sub>2</sub>-uitstoot veroorzaakt en kan daarom geen rol spelen in de toekomstige energievoorziening van Nederland.
- 4.42. Cliënten menen dat deze risico's onacceptabel zijn en zo snel als mogelijk moeten worden afgewend. Op zijn minst genomen verwachten cliënten van de Minister dat hij expliciet benoemt welke risico's en gevolgen hij onderkent en hoe hij die afzonderlijk genomen weegt. Daartoe is de Minister wettelijk verplicht, nu hij alle rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen moet afwegen (artikel 3:4 lid 1 Awb) en bovendien juist de genoemde effecten en belangen samenhangen met '*risico's van schade ten gevolge van beweging van de aardbodem*', hét wettelijk criterium om instemming met het winningsplan te weigeren (vgl. artikel 35 Mijnbouwwet).
- 4.43. **In het bestreden besluit ontbreekt een deugdelijk onderzoek naar nut en noodzaak van de voorgenomen mate van aardgaswinning in relatie tot mogelijkheden van conversie en energietransitie, terwijl dat mag worden verwacht op grond van het zorgvuldigheidsbeginsel: de Minister is wettelijk verplicht de nodige kennis over alle relevante feiten en af te wegen belangen in ogenschouw te nemen (artikel 3:2 Awb).**
- 4.44. Aardgas wordt al jaren aangemerkt als een transitiebrandstof, maar lijkt nu als hoofdbrandstof te worden aangemerkt. De opbrengsten daarvan worden door de Minister voorgesteld als van essentieel belang voor de rijksbegroting – niettegenstaande de grote negatieve gevolgen die gaswinning voor de Groningers heeft. De Minister dient daarom een evenwichtig en onafhankelijk onderzoek te doen naar de mogelijke alternatieven voor de voortzetting van de gaswinning in Groningen.
- 4.45. Gelet op de eindigheid van het gasvolume in het Groningenveld zal op enig moment een omschakeling op andere brandstof onontkoombaar zijn. Cliënten zijn van opvatting dat de Minister moet overwegen of er – nu er steeds minder L-gas beschikbaar komt en gegeven de risico's van gaswinning – versneld zal moeten worden overgeschakeld op H-gas. Door verandering van de instelling van bestaande branders zou dat binnen bepaalde grenzen mogelijk zijn. Daarbij zal ook tijdelijk afschakelen van grootverbruikers onder ogen moeten worden gezien.
- 4.46. Er zijn in het kader van het bestreden besluit geen onderzoeken uitgevoerd die diepgaand ingaan op de alternatieven van voortgaande gaswinning en mogelijke energietransitie. De noodzaak om gaswinning voor te zetten wordt daarmee als vaststaand aangenomen. Het voorgenomen besluit dat voorziet in voortzetting van de gaswinning levert evenwel grote risico's op. Aldus is onvoldoende gemotiveerd waarom de inbreuk die voortgezette gaswinning vormt op diverse betrokken (algemene) belangen en fundamentele rechtsbeginselen noodzakelijk en gerechtvaardigd is.



**5. GROND- EN MENSENRECHTEN**

5.1. **Het bestreden besluit is in strijd met artikel 21 van de Grondwet, waarin voor de overheid de plicht is opgenomen zorg te dragen voor de woonbaarheid van het land en de bescherming (en zelfs verbetering) van het leefmilieu.**

5.2. Groningen heeft op verschillende manieren te lijden onder de gaswinning. Niet alleen hebben inwoners te maken met ingrijpende schade aan hun eigendommen, maar zelfs moeten zij rekening houden met ernstige (levensbedreigende) situaties wanneer zich zware aardbevingen voordoen. Hun directe leefomgeving en de leefbaarheid van de regio wordt daardoor ingrijpend aangetast. Sinds de beving in Huizinge treden sterk negatieve effecten op op de huizenmarkt en op het economisch perspectief. Vergelijk hetgeen de Commissie-Meijer in zijn rapport verwoordde:

*"De aardbevingen hebben een ongunstige invloed op het imago van Noord-Oost Groningen als vestiging- en woonlocatie. (...) Willen nieuwe bewoners en nieuwe bedrijven zich hier nog wel vestigen? (...) Volgens lokale makelaars zit de woningmarkt vrijwel op slot. Huiseigenaren die vanwege werk of gezondheid moeten verhuizen, kunnen dat niet. (...) Mede hierdoor staat er ook een rem op investeringen door buitenlandse moederbedrijven in vestigingen in het gebied."<sup>41</sup>*

De woonbaarheid en leefbaarheid van het risicogebied neemt (sterk) af door voortgaande gaswinning en de Minister schendt zodoende dit sociale grondrecht.

5.3. Het College voor de Rechten van de Mens heeft meermalen zijn zorg uitgesproken over de vraag of en de mate waarin mensenrechten een rol spelen bij de besluitvorming over gaswinning. Zo schreef het College in zijn brief van 29 november 2013 aan de Minister:

*"Voor het College is niet duidelijk of al dan niet in relatie tot de uitkomsten van deze min of meer technische onderzoeken door u ook aandacht wordt besteed aan de mensenrechtelijke aspecten van deze kwestie. Het is vaste jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens dat omgevingsfactoren, die een negatieve invloed hebben op de gezondheid en/of het ongestoord woongenot, een schending van artikel 8 – het recht op eerbiediging van het privéleven, gezins- en familieleven en woning – kunnen opleveren."<sup>42</sup>*

5.4. Deze zorg is ook heden bij het College nog niet weggenomen, zo blijkt uit een persbericht dat is uitgegeven naar aanleiding van het rapport van de Onderzoeksraad:

*"Uit het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid blijkt overduidelijk dat niet zorgvuldig is omgegaan met de veiligheid van de inwoners in Groningen. Veiligheid heeft niet meegespeeld bij de besluitvorming over gaswinning. Het Ministerie van Economische Zaken nam hiermee de taak als beschermer van het veiligheidsbelang/publieke belangen niet serieus. Het is tijd dat de overheid erkent welke mensenrechten in het geding zijn. Dat is nodig voor het maken van de juiste afwegingen om te komen tot oplossingen. Oplossingen die tot stand moeten komen in verbinding mét de Groningers."<sup>43</sup>*

5.5. Voor het College staat niet ter discussie dat en welke mensenrechten (in elk geval) in het geding zijn:

<sup>41</sup> Eindadvies van de Commissie Duurzame toekomst Noord-Oost Groningen, *Vertrouwen in een duurzame toekomst. Een stevig perspectief voor Noord-Oost Groningen*, pag. 22.

<sup>42</sup> College voor de Rechten van de Mens, brief d.d. 29 november 2013, aan de Minister van EZ, kenmerk 2013/0273/LK/IS/LR.

<sup>43</sup> College voor de Rechten van de Mens, persbericht d.d. 19 februari 2015.

*"Verschillende mensenrechten zijn hier relevant. De staat is verplicht de burger effectief te beschermen in zijn recht op fysieke en psychische gezondheid, zijn recht op veiligheid en de bescherming van zijn woning. Daarnaast spelen ook het recht op adequate huisvesting en leefomstandigheden, bewoonbaarheid van huisvesting en het recht op gezondheid een rol. De overheid is primair verantwoordelijk om ervoor te zorgen dat deze mensenrechten in Nederland gewaarborgd zijn."<sup>44</sup>*

- 5.6. Onzekerheid over de gevolgen van gaswinning in Groningen moeten dus ook vanuit mensenrechtentoptiek bezien leiden tot een 'pas op de plaats'.
- 5.7. **Het bestreden besluit is in strijd met de artikel 2 lid 1 en 8 lid 1 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM), waarin zijn opgenomen het recht op leven en het recht dat ieder heeft op respect voor het privéleven, familie- en gezinsleven en woning. Daar waar het bestreden besluit tot gevolg heeft dat privé eigendom ingrijpend wordt beschadigd, de waarde daarvan afneemt of zelfs volkomen wegvalt, is het in strijd met artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM dat natuurlijke en rechtspersonen het recht geeft op ongestoord genot van eigendom.**
- 5.8. Het bestreden besluit heeft tot gevolg dat (potentieel) levensbedreigende situaties blijven bestaan, niet afnemen, en mogelijk zelfs zullen toenemen. Uit de adviezen van het SodM, de onderzoeken die door de NAM zijn uitgevoerd, en uit de rapportage van de NPR, blijkt dat aanzienlijke aantallen huizen in het aardbevingsgebied (30.000-90.000) niet bestand zijn tegen significante bevingen en daardoor aanzienlijke schade kunnen oplopen dan wel kunnen instorten. Daar waar in die huizen elke dag en nacht mensen verblijven, bestaat voortdurend gevaar voor mensenlevens. Sedert augustus 2012 hebben reeds 30.000 huizen aardbevingschade opgelopen. Daarnaast voelen veel inwoners van het aardbevingsgebied zich voortdurend onveilig in hun eigen woning en komen daarom niet meer tot een normaal gezinsleven. Ze leven in voortdurende onzekerheid over de toekomst, en gaswinning en de gevolgen daarvan bepalen hun leven.
- 5.9. Uit consistente jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: **EHRM**) blijkt dat de overheid op grond van deze bepalingen de verplichting heeft de gezondheid en het leven van zijn onderdanen effectief te beschermen en daarvoor adequate maatregelen te nemen.
- 5.10. Uit de zaak *Oneryildiz* tegen de Staat Turkije<sup>45</sup> blijkt dat uit artikel 2 EVRM voortvloeit dat de Minister de plicht heeft actief op te treden (een 'positive obligation') bij reële en voorzienbare risico's voor mensen, en maatregelen moet nemen om hen te beschermen:

*"(...) the Turkish authorities at several levels knew or ought to have known that there was a real and immediate risk to a number of persons living near the Umraniye municipal rubbish tip. They consequently had a positive obligation under Article 2 of the Convention to take such preventive operational measures as were necessary and sufficient to protect those individuals (...), especially as they themselves had to set up the site and authorized its operation, which gave rise to the risk in question."*

<sup>44</sup> Idem.

<sup>45</sup> EHRM 30 november 2004, zaaknummer 48939/99, NJ 2005/210, en in gelijke zin in de zaak *Budayeva e.a./Rusland*, EHRM 29 september 2008, NJ 2009, 229.

- 5.11. Het uitvoeren van onderzoek en verlangen van meer onderzoek is geen effectieve maatregel ter voorkoming van het dreigende gevaar voor gezondheid en leven van onderdanen, zo kan uit de zaak *Banel* tegen de Staat Litouwen worden afgeleid (18 juni 2013, zaaknummer 14326/11).
- 5.12. Uit het daarbij door het EHRM gehanteerde voorzorgsbeginsel vloeit voort dat onzekerheid over de gevolgen van het bestreden overheidsoptreden moet leiden tot grote terughoudendheid daartoe over te gaan, vergelijk de zaak *Tatar* tegen de Staat Roemenie.<sup>46</sup>
- 5.13. In zijn brief van 29 november 2013 uit ook het Nederlandse College voor de Rechten van de Mens zorgen over de bescherming van grond- en mensenrechten bij het bestreden besluit.
- 5.14. De Minister laat met het bestreden besluit na de gezondheid en het leven van zijn onderdanen effectief te beschermen en daarvoor adequate maatregelen te nemen. In strijd met bijvoorbeeld de rechtsregel die is neergelegd in de uitspraak *Oneriyildiz* treedt de Minister niet actief (genoeg) op tegen het reële en voorzienbare risico van een aardbeving van catastrofale proporties. De voortdurende roep van de Minister om meer onderzoek uit te voeren, en daarvoor meer tijd te nemen dan eerder voorzien, is geen effectieve maatregel ter voorkoming van dreigend gevaar voor gezondheid en leven van onderdanen en daarmee in strijd met de rechtsregel die gegeven is in de zaak *Banel*. Het EHRM is glashelder over het voorzorgsbeginsel, waaruit voortvloeit dat onzekerheid over de gevolgen van bestreden overheidsoptreden moet leiden tot grote terughoudendheid daartoe over te gaan. Dat betekent concreet dat zolang onzekerheid bestaat over (de gevolgen van) de bestreden winningscapaciteit, daartoe niet mag worden besloten maar tot een forse reductie moet worden besloten.
- 5.15. Natuurlijke en rechtspersonen hebben die langer het ongestoorde genot van eigendom, nu dat eigendom (potentieel) ernstig beschadigd raakt door de door gaswinning geïnduceerde aardbevingen. Reeds daarom is het besluit tevens in strijd met artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM. Dat artikel voorziet niet in uitzonderingen die inperking van het ongestoord genot van eigendom toestaan.
- 5.16. **Het bestreden besluit is in strijd met de artikelen 11 en 12 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (hierna: IVESCR) waarin onder meer zijn opgenomen het ieder toekomstige recht op een behoorlijke levensstandaard, waaronder toereikende huisvesting en (zelfs) 'steeds betere levensomstandigheden' – alsmede het recht van een ieder op een 'zo goed mogelijke' lichamelijke en geestelijke gezondheid.**
- 5.17. Hetgeen hiervoor is gesteld omtrent de schending van mensenrechten, met name van de artikel 2 en 8 EVRM, leidt eveneens tot de conclusie dat artikelen 11 en 12 IVESCR zijn geschonden.

---

<sup>46</sup> EHRM 27 januari 2009, zaaknummer 67021/01, AB 2009/285.

**6. NADELIGE GEVOLGEN, SCHADE EN COMPENSATIE**

- 6.1. **Het bestreden besluit is in strijd met de artikelen 33, 35 en 36 Mijnbouwwet, waarin is bepaald dat alle redelijkerwijs te vergen maatregelen worden genomen om nadelige gevolgen voor het milieu en schade door bodembeweging te voorkomen, of te voorkomen dat veiligheid wordt geschaad, en daarnaast doordat het winningsplan geen (afdoende) beschrijving bevat van de bodembeweging ten gevolge van de winning en de maatregelen ter voorkoming van schade door bodembeweging. De Minister dient zijn instemming aan het winningsplan te onthouden onder andere in verband met het risico van schade ten gevolge van beweging van de bodem.**
- 6.2. Het is zonneklaar en inmiddels boven twijfel verheven dat de gaswinning in het algemeen en de winningscapaciteit waarmee wordt ingestemd leiden tot grote schade en risico's voor mensen en natuur. De Minister stemt in met een winningsplan waarin productiecapaciteiten zijn opgenomen die met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid aardbevingen en dus schade veroorzaken. Het is zonder meer mogelijk om de winningscapaciteit significant lager vast te stellen, om zodoende de kans op aardbevingen en schade te verkleinen.<sup>47</sup> Met de toegestane winningscapaciteit kan aldus niet wordt gesteld dat alle maatregelen worden genomen die redelijkerwijs kunnen worden gevegd om schade te voorkomen en veiligheid niet te schaden. De Minister had daarom redelijkerwijs niet met het winningsplan kunnen instemmen.
- 6.3. De door de Minister ter voorkoming van schade voorgestelde maatregelen voor het preventief verstevigen van woningen zijn objectief gezien onvoldoende toereikend en onvoldoende haalbaar en adequaat. Uit de Impact Assessment van de Stuurgroep NPR blijkt dat in het aardbevingsgebied tot 90.000 woningen moeten worden verstevigd:
- "Op basis van de geschatte kwetsbaarheidscurves komt de stuurgroep tot de inschatting dat het gaat om tienduizenden huizen die niet voldoen aan de NPR. Daarbij wordt een bandbreedte aangenomen van 30 duizend tot 90 duizend huizen."*<sup>48</sup>
- 6.4. Voor Groningen wordt een hoger veiligheidsrisico gehanteerd dan in de rest van het land om de haalbaarheid van de verstevigingsoperatie te vergroten.
- 6.5. De Minister stelt in 2015 3.000 en in 2016 5.000 woningen te willen aanpakken. Niet is onderbouwd dat welke organisaties dan ook in staat zullen zijn deze aantallen woningen in het aardbevingsgebied verstevigd op te leveren. Gelet op de opgave waarvoor de Minister en de NAM staan en de beschikbare (bouw)capaciteit is onaannemelijk dat meer dan een fractie van deze aantallen zullen kunnen worden gehaald.<sup>49</sup> Zelfs als dit aantal gehaald zou worden zou het 6 tot 18 jaar duren voordat alle benodigde woningen zijn versterkt. Wanneer bovendien deze aantallen niet worden gehaald, ontstaat vervolgens meer schade en onveiligheid in de komende jaren dan tot op heden gesuggereerd en aangenomen.
- 6.6. Ook is hiermee niet voldaan aan het criterium (artikel 35 Mbw) dat alles gedaan wordt wat redelijkerwijs mogelijk is om schade te voorkomen. In de tussentijd gaat volgens het bestreden besluit de gaswinning door en nemen de aardbevingen in aantal en hevigheid toe. De

<sup>47</sup> Vergelijk hiervoor paragraaf 3.

<sup>48</sup> Stuurgroep NPR, *Impact Assessment Nederlandse Richtlijn Aardbevingsbestendig bouwen*, 8 januari 2015, pag. 3.

<sup>49</sup> Zo heeft de kwartiermaker voor de in te stellen rijkscoördinator inmiddels mondeling bevestigd aan cliënten.

versterking van woningen is nauwelijks gestart. Ten onrechte suggereert de Minister aldus dat de 'bovengrondse veiligheid' vanaf het moment van het nemen van het bestreden besluit significant zal toenemen. Ten onrechte wordt de indruk gewekt dat het veiligheidsbelang van inwoners voldoende wordt afgewogen, nu onuitvoerbare maatregelen en onhaalbare opgaven worden voorgesteld om de veiligheid van inwoners te bewerkstelligen.

- 6.7. De Minister kan in redelijkheid de discrepantie tussen het aantal te verstevigen woningen (om nog maar te zwijgen van andere gebouwen) en de ontoereikende en daarom onrealistische versterkingsmaatregelen niet accepteren, mede nu voor een aanzienlijk aantal woningen risiconiveau's gelden die door de Stuurgroep NPR niet acceptabel worden geacht:

*"Bij een risico van groter dan één op duizend is het risico om te overlijden als gevolg van instorten van een gebouw vergelijkbaar met het risico bij motorrijden. Dit is, naar de mening van de Stuurgroep, een niveau dat ook voor de korte termijn in het algemeen als niet acceptabel wordt gezien. Wanneer het risico op het instorten van een gebouw groter is dan één op duizend, is direct ingrijpen daarom gewenst.(...) Op basis van de beschikbare cijfers (zie bijlage 3) zou de conclusie zijn dat dit in het risico gebied slechts geldt voor enkele tientallen huizen. Maar gezien de grote gevoeligheid van deze cijfers voor de aannamen, zouden dit er ook meer (of minder) kunnen zijn.<sup>50</sup>*

- 6.8. **Het bestreden besluit is in strijd met artikel 24 Mijnbouwbesluit, waarin is bepaald dat het winningsplan een opgave dient te bevatten van de mogelijke omvang en verwachte aard van schade door bodembeweging, van maatregelen die worden genomen om bodembeweging te voorkomen of beperken, en van maatregelen om schade door bodembeweging te voorkomen of beperken.**

- 6.9. Het winningsplan en bestreden besluit gaan in op de kans dat aardbevingen zich zullen voordoen, de verwachte frequentie en intensiteit daarvan, maar kunnen daarover geen sluitende conclusies trekken omdat het wetenschappelijk inzicht daarover ontbreekt. Daar waar dat inzicht ontbreekt – over hoe vaak aardbevingen zich zullen voordoen en hoe krachtig die zullen zijn – is het eveneens onmogelijk om te becijferen welke schade zal optreden, laat staan welke maatregelen moeten worden getroffen om bodembeweging te beperken of voorkomen. Het winningsplan en bestreden besluit bevatten die opgaven dan ook niet, of zeer summier, en gaan voorbij aan de ratio van artikel 24 Mbb: op basis van onderbouwde aannames over bodembeweging kunnen schaderisico's worden bepaald, en de toegestane winningscapaciteit worden bepaald. In weerwil daarvan laat de Minister *juist vanwege ontbrekende zekerheid en onvoldoende onderzoek* toe dat gaswinning met een hoge productiecapaciteit wordt gecontinueerd. De Onderzoeksraad keurt die houding scherp af:

*"Maar het is niet de bedoeling dat onderzoek gebruikt wordt als excuus om geen maatregelen te treffen of besluiten uit te stellen."<sup>51</sup>*

- 6.10. **Het bestreden besluit is in strijd met de Monumentenwet en artikel 2.1 en 2.1 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht nu het mogelijk maakt dat beschermde dorpsgezichten en beschermde gemeentelijke en de rijksmonumenten worden verstoord.**

- 6.11. Groningen bezit Europa's oudste cultuurlandschap waarin veel fraaie en voor de Nederlandse geschiedenis belangrijke monumenten staan. Een landschap met wierden, soms van voor de

<sup>50</sup> Stuurgroep NPR, *Impact Assessment Nederlandse Richtlijn Aardbevingsbestendig bouwen*, 8 januari 2015, pags. 20/21.

jaartelling, met dijken en kerken uit de middeleeuwen, oude karakteristieke boerderijen en archeologische vindplaatsen. Van de ongeveer 2600 Rijksmonumenten in de provincie Groningen staan er zo'n 1200 in het aardbevingsgebied: bijna de helft. Dit cultureel erfgoed wordt ernstig bedreigd.

- 6.12. De zichtbare schade wordt zo goed en kwaad als mogelijk is hersteld. Schade aan de fundering en aan de draagconstructie van deze oude gebouwen valt vaak niet te herstellen, waardoor dus de kans groot is dat scheuren ook zonder verdere aardbevingen terugkomen. Maar de gaswinning en de aardbevingen gaan door: nieuwe aardbevingen veroorzaken nieuwe schade aan ons cultureel erfgoed. Wat heeft dit voor gevolgen voor deze monumenten en karakteristieke panden? Hoe vaak kan men de schade repareren zonder de historische waarde van de panden aan te tasten? Gaat het 'aardbevingsbestendig maken' van deze panden niet ten koste van de cultuurhistorische waarde?

## **7. NATUUR EN MILIEU**

- 7.1. Voor het bestreden besluit had een milieueffectrapport moeten worden opgesteld en een passende beoordeling moeten worden uitgevoerd. Nu dat niet is geschied is het bestreden besluit in strijd met (de Europese MER-richtlijn en) het Besluit mer, alsmede (de Europese Habitatrichtlijn en) de Natuurbeschermingswet.
- 7.2. Aardbevingen en bodemdaling hebben potentieel grote risico's voor de natuur in de omgeving van het gaswinningsgebied. Gaswinning leidt tot bodemdaling en bodemdaling zorgt voor wijziging van de waterhuishouding in een groot gebied: tot ver buiten het gebied waar de bodemdaling plaatsvindt kan bijvoorbeeld verdroging optreden. Kwelstromen, vaak essentieel voor het in stand blijven van bepaalde habitats, kunnen wijzigen. Door calamiteiten (als gevolg van aardbevingen) kunnen bovendien grote hoeveelheden giftige stoffen in lucht, water en bodem terecht komen. Diverse Natura 2000-gebieden worden bedreigd: het betreft onder andere het Eems-Dollard estuarium en de Waddenzee, maar ook valt schade aan verschillende andere in Nederland (bijvoorbeeld de gebieden *Lauwersmeer*, *Leekstermeer*, *Zuidlaardermeer*, *Lieftingsbroek*) en in Duitsland (bijvoorbeeld de gebieden *Hund und Paapsand*, *Krummhörn*, *Emsmarch von Leer bis Emden*) gelegen Natura 2000-gebieden niet uit te sluiten.
- 7.3. In artikel 4 lid 1 van de Europese m.e.r.-richtlijn is bepaald dat de in bijlage 1 daarbij genoemde projecten onderworpen dienen te worden aan een m.e.r.-beoordeling. Het gaat daarbij onder meer om de "commerciële winning van aardolie en aardgas waarin de gewonnen hoeveelheid meer dan 500 ton aardolie per dag of meer dan 500.000 m<sup>3</sup> aardgas per dag bedraagt". Ook volgens de bijlage bij het Nederlandse Besluit mer, dient een MER te worden gemaakt voor de "winning van aardolie en aardgas danwel wijzigen of uitbreiding daarvan" (categorie C.17.2).

Het betreft hier een winning van meer dan 500.000 m<sup>3</sup> per dag (kolom 1 van categorie C.17.2 bijlage C besluit Mer). In kolom 4 van bijlage C. bij het Besluit mer is bepaald, dat een MER verplicht is bij een besluit op grond van de Mijnbouwwet waar afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht (Awb) op van toepassing is. Artikel 34, lid 4, van de Mijnbouwwet bepaalt, dat afdeling 3.4 van de Awb van toepassing op het voorbereiden van een besluit van de Minister van EZ tot instemming met een winningsplan.

---

<sup>51</sup> Onderzoeksraad voor de Veiligheid, 'Aardbevingsrisico's in Groningen' d.d. februari 2015, pag. 10.

Dientengevolge is voor het besluit tot instemming van de Minister met het onderhavige winningsplan een MER verplicht. Zowel op grond van Europese als op grond van nationale wetgeving is het besluit dus MER-plichtig, hetgeen door de Minister niet is onderkend.

- 7.4. De bescherming van Nederlandse Natura 2000-gebieden is opgenomen in de Natuurbeschermingswet 1998 en wettelijke bepalingen terzake daarvan worden niet of onvoldoende in acht genomen. Dat klemt nu het onderhavige plan verschillende negatieve effecten kan hebben op Natura 2000-gebieden. Van die effecten is op voorhand niet uit te sluiten, dat ze significant kunnen zijn. Ten eerste strekt de bodemdalingsschotel zich ook uit over het Natura 2000-gebied Waddenzee, waardoor verlies van wadplaten kan optreden met negatieve gevolgen voor het foerageer-, rust- en broedgebied van beschermde vogelsoorten en rust-, zoog- en ruiplaatsen voor zeehonden. Ten tweede veroorzaakt de uitvoering van het plan extra emissies van stikstof, onder andere door de productie-inspanningen. In de omgeving van de winning komen binnen Natura 2000-gebieden stikstofgevoelige habitats en leefgebieden van soorten voor, waarvan de achtergrondwaarden de kritische depositiewaarden overschrijden, zoals de Waddenzee, de duinen van de Waddeneilanden (Schiermonnikoog, Ameland, Terschelling) en de Natura 2000-gebieden in de provincies Groningen, Fryslân en Drenthe (bijvoorbeeld Lieftingsbroek, Witterveld, Fochteloërveen, Drentsche Aa, Bakkeveense Duinen). Mogelijk significant negatieve effecten op deze stikstofgevoelige gebieden zijn daardoor evenmin op voorhand uit te sluiten. Ten derde is evenmin uit te sluiten, dat de aardbevingen die een gevolg zijn van de gaswinning de natuurlijke kenmerken van de betrokken en hierboven genoemde gebieden aantasten.
- 7.5. Op grond van artikel 19j Nbw dient een bestuursorgaan bij het nemen van een besluit tot het vast stellen van een plan dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in een gebied kan verslechteren of een significant verstorend effect kan hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen rekening te houden met de gevolgen die het plan kan hebben voor het gebied en de voor het gebied vastgestelde instandhoudingsdoelstellingen. Voor plannen die niet direct verband houden met of nodig zijn voor het beheer van de Natura 2000-gebieden dient een passende beoordeling te worden gemaakt alvorens het plan vast te stellen. Het bestreden besluit vormt een plan in de zin van artikel 19j Natuurbeschermingswet waarbij significante negatieve effecten niet op voorhand zijn uit te sluiten, zodat de Minister op grond van deze bepaling een voorafgaande passende beoordeling had dienen te maken voordat hij tot instemming zou overgaan.
- 7.6. Subsidiair en voorzover het winningsplan geen plan in de zin van artikel 19j Nbw zou zijn is artikel 19d Nbw van toepassing. Ingevolge artikel 19d lid 1 Nbw is het verboden zonder vergunning handelingen te verrichten die de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in een Natura 2000-gebied kunnen verslechteren of een significant verstorend effect kunnen hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen. Daarbij is bepaald dat zodanige handelingen in elk geval zijn die projecten of handelingen die de natuurlijke kenmerken van het desbetreffende gebied kunnen aantasten. Het staat voor cliënten buiten kijf dat de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden in en rond het aardbevingsgebied kunnen worden aangetast, bijvoorbeeld van het Waddenzee-estuarium. Daarin vinden ook aardbevingen plaats, bijvoorbeeld op 31 januari 2015.<sup>52</sup> De initiatiefnemer heeft geen onderzoek gedaan naar de effecten van bodemdaling, bodembeweging en andere effecten op deze en andere Natura 2000-gebieden, en geen vergunning daarvoor aangevraagd of doen

<sup>52</sup> Vergelijk de website van het KNMI, laatst geraadpleegd 10 maart 2105, <http://www.knmi.nl/seismologie/aardbevingen-nederland.html>.

aanvragen. Op grond van artikel 19e en f dient in dat verband een passende beoordeling te worden gemaakt. Op grond van constante jurisprudentie van uw Afdeling had de Minister zich er bij zijn besluit van dienen te vergewissen, dat de Nbw geen belemmering vormt voor deze activiteit, bijvoorbeeld door na te gaan of een vergunning op grond van artikel 19d is of zal worden aangevraagd met de bijbehorende passende beoordeling. Door dit na te laten heeft de Minister het besluit onvoldoende zorgvuldig voorbereid.

- 7.7. Ook is het zonder vergunning op grond van artikel 16 Nbw verboden handelingen te verrichten die schadelijk kunnen zijn voor het natuurschoon of de natuurwetenschappelijke betekenis van een beschermd natuurmonument. De Waddenzee is zo'n beschermd natuurmonument. Ten onrechte zijn de gevolgen van het winningsplan op het beschermde natuurmonument Waddenzee in dat kader niet beoordeeld.
- 7.8. Voor buitenlandse (Duitse) Natura 2000-gebieden is de Habitatrictlijn van toepassing en dient eveneens *(voor elk plan of project dat (...) afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied)* een passende beoordeling te worden gemaakt van de gevolgen voor het gebied. Op grond van constante jurisprudentie van uw Afdeling, zie bijvoorbeeld de tussenuitspraak van 16 april 2014 inzake RWE (zaaknummer 201304768), is de Habitatrictlijn rechtstreeks van toepassing op plannen en projecten met mogelijke negatieve effecten op Duitse Natura 2000-gebieden. Door die rechtstreekse werking had de Minister bij zijn besluit tot instemming na dienen te gaan of die effecten op Duitse Natura 2000-gebieden mogelijk significant zijn. Door dit na te laten heeft de Minister in strijd met de Habitatrictlijn en uw jurisprudentie gehandeld.
- 7.9. Daarbij merken cliënten volledigheidshalve op dat voor zowel Nederlandse als Duitse Natura 2000-gebieden geldt dat ondanks het feit dat de gaswinning al vele jaren plaatsvindt, niettemin een passende beoordeling dient te worden gemaakt bij het verlenen van de nieuwe toestemming. Dat volgt uit het Kokkelvisserij-arrest waarin is bepaald dat

*"Het feit dat deze activiteit al vele jaren periodiek wordt uitgeoefend in het betrokken gebied (...) staat op zich niet eraan in de weg dat zij bij elke aanvraag kan worden beschouwd als een apart plan of project in de zin van de Habitatrictlijn."<sup>53</sup>*

## **8. TEN AANZIEN VAN DE VOORSCHRIFTEN**

- 8.1. Aan het bestreden besluit is een aantal voorschriften ('artikelen') gekoppeld. In een van deze artikelen is de instemming met het meet- en monitoringsprogramma ex artikel 30 Mbb 'verstopt'. Cliënten hebben tegen die instemming geen bezwaar en verzoeken dat in stand te laten.
- 8.2. Cliënten kunnen zich niet in de inhoud en formulering van alle voorschriften vinden, en menen dat die door hun formulering deels rechtsonzeker uitwerken.
- 8.3. Zo verplicht de Minister in artikel 2 de NAM om voor 1 juli 2016 een geactualiseerd winningsplan in te dienen, waarin de meest recente inzichten op het gebied van de statische en dynamische ondergrondmodellen, de geomechanica en seismische risicoanalyse zijn verwerkt. Het moge duidelijk zijn dat de huidige inzichten van de NAM op dit gebied naar het oordeel van cliënten volstrekt onvoldoende zijn om tot een betrouwbare risicoanalyse te verwerken.

<sup>53</sup> Hof van Justitie van de Europese Gemeenschap, 7 september 2004, zaaknummer C-127/02.



- 8.4. Bij het in te dienen meet- en regelprotocol wordt rekening gehouden 'met de nauwkeurigheid waarmee dit risico bepaald kan worden.' Uit de nu beschikbare rapporten blijkt dat het risico zelfs niet bij benadering bepaald kan worden, laat staan nauwkeurig. Hoe de NAM hier rekening mee moet houden, wordt uit deze bepaling echter niet duidelijk. Is hier het voorzorgbeginsel van toepassing? Of de regel: bij twijfel mag de NAM gewoon doorgaan?
- 8.5. In artikel 5 geeft de Minister aan hoe de totale gasproductie uit het Groningenveld over de verschillende deelgebieden moet worden verdeeld. Daarbij valt op dat *'De gezamenlijke productie uit de vijf clusters in en rond Loppersum Zandt, Overschild, De Paauwen, Ten Post en Leermens) in het gasjaar 2015/2016 (van 1 oktober 2015 tot en met 30 september 2016) is gemaximeerd op 3,0 miljard Normaal m<sup>3</sup>.*' De Minister gaat hier, zonder nadere motivatie, voorbij aan het, met het oog op de veiligheid, dringende advies van het SodM deze clusters te sluiten:
- "SodM pleit ervoor om zodanige maatregelen te nemen dat het seismisch veiligheidsrisico wordt verlaagd en tegelijk een voortvarend preventieprogramma en een goed meet- en studieprogramma wordt uitgevoerd. Dit kan bereikt worden door, uit oogpunt van veiligheid, het volgende advies te volgen:*
- 1. SodM adviseert de Minister van EZ niet in te stemmen met de wijziging van het Winningsplan Groningen 2013 van NAM.*
  - 2. SodM adviseert de Minister van EZ, met gebruikmaking van artikel 50 van de Mijnbouwwet, aan NAM een zestal maatregelen voor te schrijven, waaronder:*
    - NAM sluit op zo kort mogelijke termijn van de negenentwintig beschikbare productieclusters, de vijf clusters in het meest risicovolle gebied rond Loppersum 't Zandt, Overschild, De Paauwen, Ten Post en Leermens' voor een periode van ten minste drie jaar.*
    - NAM voert preventieve maatregelen uit zoals aangegeven in sectie C6.2.1 van het winningsplan Groningen 2013.*
  - 3. SodM adviseert de Minister van EZ, onder voorwaarden, in te stemmen met het ingediende Meet- en Monitoringsplan van NAM.<sup>54</sup>*
- 8.6. De Minister staat daarnaast verhoging van de productie uit andere deelgebieden toe, hoewel (op basis van de beschikbare rapporten) volstrekt onduidelijk is welke gevolgen dit mogelijk kan hebben voor de veiligheid in het gebied.
- 8.7. Het is cliënten niet duidelijk wat de Minister in artikel 5 lid 12 regelt. Als de leveringszekerheid in het geding is mag de NAM de verdeling van de productie over de regio Zuid-West en de regio Oost 'in zeer beperkte mate' aanpassen. Wat wordt hieronder verstaan? Daarbij dient de NAM aan de Minister te rapporteren 'waaruit blijkt dat de additionele productie in de betreffende regio zodanig is verdeeld over de binnen deze regio aanwezige clusters dat de toename van het seismisch risico daarmee zoveel mogelijk is geminimaliseerd.' Tot nu toe is de NAM niet in staat gebleken dergelijke rapportages te leveren. Verwacht de Minister dat de NAM dat nu ineens wel kan?
- 8.8. Het meest *beangstigend* achten cliënten de bepaling in artikel 6: 'De Nederlandse Aardolie Maatschappij B.V. dient uiterlijk op 1 mei 2015 (...) een rapport in (...), waarin inzichtelijk wordt gemaakt wat het seismisch risico is voor de verschillende gebieden boven het Groningenveld voor de periode 2015-2016.' Blijkbaar heeft de Minister het bestreden instemmingsbesluit

<sup>54</sup> SodM, brief d.d. 13 januari 2014, aanbieding advies 'Wijziging Winningsplan Groningen 2013/Meet- en Monitoringsplan', pag. 5.

genomen zonder inzicht in het seismisch risico! En het rapport kan, ongeacht de daarin geconstateerde risico's, geen invloed meer hebben op het thans bestreden instemmingsbesluit. Cliënten zijn dan ook van oordeel dat de Minister niet in redelijkheid en op goede gronden tot instemming met het gewijzigde winningsplan heeft kunnen besluiten.

- 8.9. In artikel 7 wordt de op te richten organisatie die zal worden belast met de preventieve versterking van gebouwen en de uitvoering van schadeherstel 'op enige afstand doch onder aansturing en verantwoordelijkheid van de Nederlandse Aardolie Maatschappij B.V. gesteld. Cliënten hebben na meer dan 50 jaar gaswinning en na meer dan 30 jaar problemen over schade elk vertrouwen in de NAM en het Ministerie van EZ op dit gebied verloren en pleiten dan ook met klem voor een geheel onafhankelijke organisatie. Bij voorbeeld onder aansturing van de provincie. Ook dan is het instellen van een onafhankelijk toezichtsorgaan noodzakelijk. De taken van dit toezichtsorgaan dienen niet te worden beperkt tot toezicht 'op de algemene uitvoering.'
- 8.10. Volgens artikel 7 lid 2 dient de NAM jaarlijks een werkplan in, waarin de opsporing en versterking van de meest kwetsbare gebouwen wordt geregeld. Naar het oordeel van cliënten moet dit niet aan de NAM, maar aan deze onafhankelijke organisatie worden toevertrouwd. Schade hoort niet éézijdig door de NAM, het Ministerie of de op te richten organisatie te worden bepaald, maar dient te worden vastgesteld door twee taxateurs, één namens de gedupeerde, één namens de veroorzaker, die, alvorens tot taxatie over te gaan, samen een derde benoemen die in geval van conflict tussen de taxateurs kan worden ingeschakeld.
- 8.11. Artikel 10 lid 2 regelt dat de monitoringsdata met verdeling van productie, dalingssnelheden, seismiciteit, bodemsnelheden en -versnellingen, in een voor derden toegankelijke database beschikbaar worden gesteld 'voor zover toegestaan op basis van wet- en regelgeving'. Cliënten achten openbaarheid van dergelijke gegevens van groot belang en vragen zich dan ook af op basis van welke wet- en regelgeving de openbaarmaking verboden zou zijn. Cliënten achten deze beperking ongewenst (het belang van openbaarheid dient zeer zwaar te wegen) en onnodig (voegt niets toe: ook de Minister en de NAM dienen zich altijd aan de wet te houden).

## **9. CONCLUSIE**

- 9.1. Op grond van al het vorenstaande concluderen cliënten dat het bestreden besluit:
- berust op onderzoeken die grotendeels op onzekerheden en aannames berusten;
  - berust op niet-evenwichtige belangenafwegingen, waarbij het belang van leveringszekerheid heeft geprevaleerd boven de belangen van inwoners van het betrokken gebied;
  - daardoor onvoldoende zorgvuldig is voorbereid en gemotiveerd;
  - mensenrechten onvoldoende eerbiedigt en zodoende in strijd is met het EVRM en Europese richtlijnen;
  - in strijd met de Natuurbeschermingswet, Habitatrictlijn, en MER-richtlijn tot stand is gekomen;
  - geweigerd had moeten worden vanwege het risico op schade door bodembeweging en al wat daarmee samenhangt (artikel 35 Mijnbouwwet).
- 9.2. Cliënten verzoeken uw Afdeling het bestreden besluit te vernietigen met uitzondering van de aangegeven onderdelen, en de Minister op te dragen een nieuw besluit te nemen, onder toekenning van een proceskostenvergoeding op de voet van artikel 8:75 Awb.

**10. VERZOEK VOORLOPIGE VOORZIENING**

10.1. Cliënten verzoeken u op grond van 8:72 lid 5 Awb een voorlopige voorziening te treffen, die inhoudt

- *primair* -

een beperking van de toegestane winningscapaciteit tot 12 miljard m<sup>3</sup> per jaar,

nu uit onderzoeken die de Minister heeft doen uitvoeren blijkt dat geen zekerheid bestaat over de precieze relatie tussen de hoeveelheid gewonnen gas en de frequentie en zwaarte van daardoor veroorzaakte aardbevingen, evenmin welke gevolgen die gaswinning heeft voor de materiële en immateriële veiligheid van bewoners van het risicogebied, en de toestemming onder die omstandigheden gas te winnen uit het Groningenveld in strijd is met hiervoor aangehaald wet- en regelgeving,

en uit advies van het SodM blijkt dat bij die winningscapaciteit (de kans het grootst is dat) na enkele jaren vrijwel geen aardbevingen met een magnitude  $\geq 1.5$  meer zullen optreden,

- *subsidiair* -

een beperking van de toegestane winningscapaciteit tot 21 miljard m<sup>3</sup> per jaar,

nu uit alle onderzoeken die de Minister heeft doen uitvoeren blijkt dat geen zekerheid bestaat over de relatie tussen de hoeveelheid gewonnen gas en de frequentie en zwaarte van daardoor veroorzaakte aardbevingen, evenmin welke gevolgen die gaswinning heeft voor de materiële en immateriële veiligheid van bewoners van het risicogebied, een afweging moet worden gemaakt tussen veiligheidsbelangen en andere belangen, waaronder leveringszekerheid;

bij de beschreven onzekerheid en gelet op jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens slechts een zodanige winningscapaciteit kan worden toegestaan waarbij aannemelijk is dat veiligheidsrisico's beheersbaar zijn en leveringszekerheid is geborgd;

de Minister blijkens zijn eigen onderzoeken<sup>55</sup> bij een winning van 21-35 miljard m<sup>3</sup> per jaar kan voldoen aan binnenlandse en buitenlandse verplichtingen, dat de bovenkant van die bandbreedte onder meer gebaseerd is op uitzonderlijke situaties waaronder relatief zeer strenge winters, en dat de Minister zelf aangeeft transitiemogelijkheid te willen en kunnen benutten, zodat gerechtvaardigd is de onderzijde van de bandbreedte te accepteren als maximale winningscapaciteit;

- *meer subsidiair* -

een beperking van de toegestane winningscapaciteit tot 24 miljard m<sup>3</sup> per jaar,

---

<sup>55</sup> GTS, *Mogelijkheden kwaliteitsconversie en gevolgen voor de leveringszekerheid*, 3 oktober 2013, en de mede daarover verschenen samenvattende rapportage *Groningengas op de Noord-West Europese gasmarkt*, MinEZ, november 2013.

nu uit recent onderzoek van GTS blijkt dat de hiervoor aangehaalde bandbreedte onder de huidige omstandigheden varieert van 24-33 miljard m<sup>3</sup> per jaar, en voor het overige onder overwegingen als hiervoor genoemd,

*- meer subsidiair -*

althans een zodanige beperking van de gasproductie dat kan worden gegarandeerd dat daaruit en uit de daaraan ten grondslag liggende onderzoeken blijkt en bovendien wetenschappelijk breed gedragen wordt dat de nieuw voorgestane winningscapaciteit niet leidt tot overlijdens- of letselrisico's (voor mensen in het aardbevingsgebied) die liggen boven wat buiten gaswinningsgebieden als aanvaardbaar wordt beschouwd,

en die zal gelden totdat een nieuw vervangend besluit zal zijn genomen en onherroepelijk geworden.

Voor de onderbouwing van het vorenstaande wordt mede verwezen naar de paragrafen 2 en 3 van dit beroepschrift.

-.-.-

Cliënten behouden zich het recht voor om op basis van nieuwe informatie en nieuwe stukken of om welke reden dan ook dit beroepschrift aan te vullen en de gevraagde voorlopige voorziening zo nodig anders te formuleren of nader te onderbouwen.

Hoogachtend,

  
PlasBossinade Advocaten N.V.  
P.M.J. de Goede

# **Bijlage 1**

**Plas|Bossinade**