

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

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

Sylviuslaan 3
9728 NS GRONINGEN

Postbus 48
9950 AA WINSUM

T 085 - 130 24 30
F 0595 - 854 569

degoede@degoedebestuursrecht.nl
www.degoedebestuursrecht.nl

Per fax vooruit: 070 - 365 13 80

Groningen, 5 mei 2022

Inzake: GBB/vaststellingsbesluit 2021-2022

Betreft: Aanvullend beroepschrift II

Uw ref.: 202106876/1/R4

AANVULLEND BEROEPSCHRIFT II

Hoogedelgestrenge dames en heren,

Namens cliënte, de *Vereniging van schadelijders van de bodembeweging door gaswinning in Groningen* (ook wel bekend als: de Groninger Bodem Beweging), statutair gevestigd te Loppersum, wend ik mij tot u met betrekking tot het navolgende.

I. PROCESVERLOOP

In het navolgende zal cliënte volstaan met een korte beschrijving van het procesverloop; voor een nadere toelichting van het procesverloop verwijst cliënte u korthedshalve naar het eerste aanvullend beroepschrift dat cliënte bij brief van 2 december 2021 heeft ingediend.

Op 24 september 2021 heeft de Minister van Economische Zaken en Klimaat (hierna: **de Minister**) het definitieve Vaststellingsbesluit Groningen Gasveld 2021-2022 (hierna: **het bestreden besluit**) bekendgemaakt. In dit besluit is de operationele strategie definitief vastgesteld, en is definitief bepaald hoeveel gas uit het Groningenveld gewonnen mag worden in het gasjaar dat loopt van 1 oktober 2021 tot en met 30 september 2022.

Cliënte heeft zich niet kunnen verenigen met het bestreden besluit en heeft hiertegen bij brief van 4 november 2021 pro forma beroep ingesteld. Ter aanvulling op dit pro forma beroep heeft cliënte, tot behoud van recht, bij brief van 2 december 2021 een eerste aanvullend beroepschrift ingediend.

Op 1 april 2022 heeft de Minister voorts een wijzigingsbesluit genomen op grond van artikel 52d lid 4 van de Mijnbouwwet (hierna: **het wijzigingsbesluit**). Middels het wijzigingsbesluit heeft de Minister de operationele strategie gewijzigd, en het winningsniveau voor het huidige gasjaar verhoogd van 3,9 miljard Nm³ tot 4,5 miljard Nm³.

Op grond van artikel 6:19 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: **Awb**) hebben de aanhangige beroepen van rechtswege mede betrekking op het wijzigingsbesluit. De in het navolgende toe te lichten gronden van beroep, die cliënte u middels dit tweede aanvullend beroepschrift doet toekomen, hebben derhalve betrekking op het bestreden besluit en het wijzigingsbesluit (hierna gezamenlijk: **de bestreden besluiten**).

II. WETTELIJK KADER

De navolgende bepalingen uit de Mijnbouwwet en de Mijnbouwregeling zijn relevant in het kader van de beoordeling van het bestreden besluit.

Artikel 41 Mijnbouwwet

1. Met het oog op de kans op beweging van de aardbodem worden metingen verricht voor de aanvang van het winnen van delfstoffen, tijdens het winnen en tot dertig jaar na het beëindigen van het winnen. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld omtrent deze metingen en de rapportage over de uitkomsten daarvan, waarbij in elk geval wordt bepaald dat de rapportage een analyse van de metingen bevat.

(...)

Artikel 52a Mijnbouwwet

In dit hoofdstuk en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

- gasopslag Norg: de ondergrondse gasopslag bij Norg waarvoor op basis van artikel 25 op 1 april 2003 vergunning is verleend;*
- netbeheerder: de vennootschap die op grond van artikel 2, eerste lid, van de Gaswet is aangewezen als beheerder van het landelijk gastransportnet, bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel n, van de Gaswet;*
- veiligheidsbelang: de veiligheidsrisico's voor omwonenden als gevolg van bodembeweging veroorzaakt door de winning van gas uit het Groningenveld en de veiligheidsrisico's als gevolg van het niet kunnen voorzien van eindafnemers van de benodigde hoeveelheid laagcalorisch gas;*
- winningsvergunning Groningenveld: de op basis van het koninklijk besluit van 30 mei 1963, nr. 39 (Stcrt. 126) verleende winningsvergunning voor zover het het Groningenveld betreft.*

Artikel 52d Mijnbouwwet

- 1. Onze Minister stelt de operationele strategie voor het Groningenveld vast.*
- 2. Onze Minister betreft bij de vaststelling het veiligheidsbelang en het maatschappelijk belang dat verbonden is aan het niet kunnen voorzien van eindafnemers van de benodigde hoeveelheid laagcalorisch gas en kijkt hierbij in het bijzonder:*
 - a. in hoeverre wordt voldaan aan de veiligheidsnorm van 10-5;*

- b. in hoeverre de leveringszekerheid van verschillende categorieën eindafnemers wordt geborgd;*
 - c. naar het tempo van de afbouw van de vraag;*
 - d. naar het tempo van versterken van gebouwen;*
 - e. naar maatschappelijke ontwrichting als gevolg van bodembeweging veroorzaakt door de winning van gas uit het Groningenveld;*
 - f. naar maatschappelijke ontwrichting als gevolg van het afsluiten van verschillende categorieën eindafnemers.*
- 3. Bij ministeriële regeling worden nadere regels gesteld over de invulling van de veiligheidsnorm van 10-5 en de verschillende categorieën eindafnemers.*
- 4. Onze Minister kan de operationele strategie wijzigen indien dat gerechtvaardigd wordt door het veiligheidsbelang of het maatschappelijk belang dat verbonden is aan het niet kunnen voorzien van eindafnemers van de benodigde hoeveelheid laagcalorisch gas.*
- 5. Onze Minister motiveert bij de vaststelling, als bedoeld in tweede en vierde lid, voor een ieder inzichtelijk en navolgbaar op welke wijze een zwaarwegend belang is toegekend aan de veiligheidsrisico's voor omwonenden als gevolg van bodembeweging veroorzaakt door de winning van gas uit het Groningenveld.*
- 6. Onze Minister stelt in de gelegenheid binnen zes weken advies uit te brengen over de voorbereiding van een besluit als bedoeld in het eerste lid:*
- a. gedeputeerde staten van een provincie binnen het gebied waarop de operationele strategie betrekking heeft;*
 - b. burgemeesters en wethouders van een gemeente binnen het gebied waarop de operationele strategie betrekking heeft;*
 - c. het dagelijks bestuur van een waterschap binnen het gebied waarop de operationele strategie betrekking heeft.*
- 7. Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op de voorbereiding van een besluit als bedoeld in het eerste lid, met dien verstande dat zienswijzen naar voren kunnen worden gebracht door een ieder.*

Artikel 1.3a.2 Mijnbouwregeling

- 1. Een operationele strategie bevat:*
- a. een beschrijving van de volgorde van de inzet van de clusters en de verdeling van het volume over de clusters per kalendermaand uitgaande van het referentiejaar voor een gemiddeld gasjaar;*
 - b. de wijze waarop de inzet over de clusters en de verdeling van het volume over de clusters wordt verlaagd dan wel verhoogd, afhankelijk van de ontwikkeling van de actuele temperatuur gedurende het gasjaar, waarbij in ieder geval een beschrijving wordt gegeven van de volgorde van de inzet van de clusters en de verdeling van het volume over de clusters uitgaande van het referentiejaar voor een koud en voor een warm gasjaar.*
- 2. Ter onderbouwing van het eerste lid bevat de operationele strategie:*
- a. een beschrijving van de rol van de gasopslag Norg in het beperken van fluctuaties in het Groningenveld op veldniveau en de doorwerking daarvan op de clusters;*
 - b. een beschrijving van geplande onderhoudswerkzaamheden en hoe dit de inzet van de clusters beïnvloedt.*
- 3. Ter onderbouwing van het eerste lid bevat de operationele strategie een dreigings- en risicoanalyse waarin tenminste zijn opgenomen:*
- a. een beschrijving van de verwachte bodembeweging als gevolg van de wijze waarop de clusters worden ingezet;*
 - b. een beschrijving van de mogelijke omvang en verwachte aard van de schade door bodembeweging als gevolg van de wijze van de inzet van de clusters;*
 - c. een beschrijving van de risico's als gevolg van de verwachte bodembeweging als gevolg van de wijze van de inzet van de clusters;*
 - d. een analyse van het aantal gebouwen dat een individueel aardbevingsrisico met zich meebrengt dat groter is dan 10-5 per jaar, waarbij het individueel aardbevingsrisico wordt berekend met toepassing van de verwachtingswaarde;*

- e. een analyse van de ontwikkeling voor de komende 10 jaar ten aanzien van het aantal gebouwen, bedoeld in onderdeel d;
- f. een beschrijving van de maatregelen die kunnen worden genomen om bodembeweging zo veel mogelijk te voorkomen of te beperken, en
- g. een beschrijving van de maatregelen die kunnen worden genomen om de risico's als gevolg van bodembeweging zo veel mogelijk te voorkomen of te beperken.

Artikel 1.3a.3 Mijnbouwregeling

1. De veiligheidsnorm, bedoeld in artikel 52d, tweede lid, van de wet, betreft het individueel aardbevingsrisico van maximaal 1 op de 100.000 per jaar dat een individu mag lopen in of nabij de verschillende bouwwerken waar dat individu verblijft.
2. Het individueel aardbevingsrisico wordt berekend met toepassing van de verwachtingswaarde.

Artikel 1.3a.4 Mijnbouwregeling

Voor de vaststelling van het veiligheidsbelang en het maatschappelijk belang dat is verbonden aan het niet kunnen voorzien van eindafnemers, bedoeld in artikel 52d, tweede lid, van de wet, wordt een onderverdeling gemaakt in de volgende categorieën:

- a. huishoudens;
- b. volksgezondheid;
- c. openbare orde en veiligheid;
- d. kritische processen in industrie, nuts- en basisvoorzieningen;
- e. overige industrie, openbare gebouwen, bedrijven.

III. GRONDEN VAN BEROEP

In het navolgende zal cliënte haar gronden van beroep aanvoeren en toelichten.

1. Mitigerende maatregelen onvoldoende

Uit de bestreden besluiten (p. 63 en 64 van het bestreden besluit d.d. 24 september 2021) volgt dat de Minister het van belang acht maatregelen te nemen die de impact van de gaswinning en de gevolgen hiervan op sociale veiligheid, gezondheid en maatschappelijke onrust te beperken. De Minister bespreekt hiertoe een aantal aanvullende maatregelen, waaronder de versterkingsoperatie en de schadeafhandeling.

Zowel de versterkingsoperatie als de schadeafhandeling loopt echter in de praktijk aanzienlijk minder voorspoedig dan verwacht. Zonder in de praktijk goed functionerende aanvullende maatregelen in het kader van de versterking en schadeafhandeling acht cliënte het bestreden besluit onrechtmatig, wegens schending van artikel 52d lid 2 sub d en sub e en lid 5 van de Mijnbouwwet, artikel 1.3a.2 van de Mijnbouwregeling en de artikelen 3:2, 3:4 en 3:46 van de Awb.

In het navolgende zal cliënte dit standpunt nader onderbouwen.

1.1 Versterking

De doelstelling voor het jaar 2021 was om 4000 opnames en beoordelingen uit te voeren, en 1500 versterkingstrajecten af te ronden. Deze doelstelling heeft het Nationaal Coördinator Groningen (hierna:

NCG) zichzelf gesteld, en zijn bovendien afgesproken met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en vijf verschillende gemeenten in het aardbevingsgebied.

De praktijk leert echter dat deze doelstelling niet wordt gerealiseerd. Zo volgt uit de cijfers over 2021 dat in 2021 4.068 opnames hebben plaatsgevonden. Daarbij zijn echter tevens 652 opnames op verzoek meegerekend. Bij een opname op verzoek meldt een eigenaar zijn woning aan, omdat hij of zij de situatie niet vertrouwt. NCG stuurt vervolgens iemand langs om te gaan kijken. Dit is geen volledige bouwkundige opname, zoals de NCG het presenteert, maar slechts een snelle beoordeling om te bezien of de woning al dan niet aan de werkvoorraad van de NCG toegevoegd moet worden. Vanuit het versterkingsprogramma hebben dus slechts 3.416 opnames plaatsgevonden.¹

In 2021 hebben 4.110 beoordelingen plaatsgevonden, maar daarbij zijn tevens inbegrepen 23 herbeoordelingen en 430 gebouwen die zijn beoordeeld met de typologieaanpak. Uit deze beoordeling met de typologieaanpak is gebleken dat deze 430 gebouwen niet voldoen aan de criteria om in een bepaalde typologie te passen, waardoor deze gebouwen opnieuw beoordeeld zullen worden met de reguliere methode. Dit betekent dat slechts 3.435 gebouwen uit het programma zijn beoordeeld.² In 2021 zijn slechts 656 panden bouwkundig versterkt.³

Uit het vorenstaande volgt dat NCG de cijfers, zowel met betrekking tot de opnames als de beoordelingen, rooskleuriger presenteert dan deze in werkelijkheid zijn.

Uit de informatie die is weergegeven op de website van de NCG volgt bovendien dat van de totale werkvoorraad van de NCG, die bestaat uit 27.030 adressen, per november 2021 op slechts 3.568 adressen het versterkingstraject geheel is afgerond.⁴ Met andere woorden: van de totale werkvoorraad van de NCG is het versterkingstraject in slechts 13% van de gevallen afgerond. Hoewel ieder jaar wordt benadrukt dat de versterkingsoperatie versneld zal worden, is deze stelling tot op heden nog nooit voldoende waargemaakt. Uit de verschillende jaarrapportages van NCG over de afgelopen jaren volgt dat deze belofde versnelling slechts zeer marginaal is. Dit volgt uit onderstaande tabel, die cliënte heeft opgesteld op basis van de jaarrapportages van NCG over de jaren 2019, 2020 en 2021.

	2019	2020	2021
Opnames (m.u.v. opnames op verzoek)	2200	2883	3416
Beoordelingen (m.u.v. herbeoordelingen en vereiste nieuwe beoordeling na typologische beoordeling)	1013	4133	3435
Afgerond totaal		1768	1804
Waarvan bouw	488	586	656

¹ NCG, Resultaten (cijfers) over 2021, p. 2, te raadplegen via de volgende link: <https://drive.google.com/file/d/18Lv5LbmtvSzN4BW7kLNdfmViLt24Z2sX/view>.

² NCG, Resultaten (cijfers) over 2021, p. 3.

³ NCG, Resultaten (cijfers) over 2021, p. 5.

⁴ Deze informatie is te raadplegen via de volgende link: <https://www.nationaalcoordinatorgroningen.nl/versterken/versterking-resultaten>.

Uit jurisprudentie van uw Afdeling volgt dat problemen met de versterkingsoperatie van dien aard kunnen zijn dat zij aan het nemen van het bestreden besluit in de weg staan (o.a. 15 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1665, r.o. 25.5):

“25.5 (...) Gelet op deze omstandigheden is de Afdeling van oordeel dat er weliswaar nog problemen zijn met de versterkingsoperatie, maar dat die problemen niet van dien aard zijn zij aan het nemen van het bestreden besluit in de weg staan.”

In haar uitspraak van 21 juli 2021 overweegt uw Afdeling onder meer het navolgende (ECLI:NL:RVS:2021:1609, r.o. 20.3):

“20.3 Zoals ook is overwogen in de uitspraak van 15 juli 2020, onder 25.5, moeten er nog stappen worden gezet om de versterkingsoperatie zo snel mogelijk en succesvol af te ronden. Uit de toelichting van de minister blijkt dat er ten opzichte van het vaststellingsbesluit voor het gasjaar 2019-2020 vooruitgang is geboekt bij het opnemen en beoordelen van adressen met een verhoogd risicoprofiel en dat voortdurend wordt nagedacht over hoe het versterkingsprogramma sneller kan worden uitgevoerd. Met de aanstaande invoering van de typologie-aanpak zijn concrete maatregelen genomen om het versterkingsprogramma verder te versterken.”

Vanwege het voorgaande stelt cliënte vast dat de versterkingsoperatie zeer traag verloopt, en dat de gestelde doelen tot op heden nooit gehaald zijn. Er bestaat volgens cliënte geen gerechtvaardigde reden om aan te nemen dat dit in de periode waarop de bestreden besluiten zien (van 1 oktober 2021 tot en met 30 september 2022) anders zal zijn.

Hierdoor, en vanwege de tegenvallende wijze waarop de aanvullende versterkingsmaatregelen en de in dit kader gestelde doelstellingen in de praktijk uitwerken, meent cliënte dat de problemen in het kader van de versterkingsoperatie van dien aard zijn dat zij aan het nemen van de bestreden besluiten in de weg staan.

Vanwege het vorenstaande stelt cliënte zich op het standpunt dat de bestreden besluiten onrechtmatig zijn, wegens schending van artikel 52 lid 2 sub d en sub e van de Mijnbouwwet en de artikelen 3:2, 3:4 en 3:46 van de Awb.

1.2 Seismisch risico

Uit de in het voorgaande aangehaalde uitspraak van uw Afdeling van 21 juli 2021 volgt eveneens dat u, in het kader van de versterkingsoperatie, eveneens in aanmerking neemt dat de seismiciteit zal afnemen vanwege de voorziene beëindiging van de gaswinning in 2022 (ECLI:NL:RVS:2021:1609, r.o. 20.3):

“20.3 (...) Vanwege de afbouw van de gaswinning en de voorziene beëindiging daarvan in 2022 neemt de seismiciteit af en zullen steeds meer gebouwen zonder of met lichtere versterkingsmaatregelen aan de veiligheidsnorm voldoen. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat het tempo van de versterking van de gebouwen niet in de weg staat aan het nemen van het bestreden besluit.”

Cliënte meent echter dat de afname van de seismiciteit niet verloopt zoals verwacht; volgens cliënte is de seismiciteit, en daarmee het seismisch risico, hoger dan verwacht.

In het kader van het seismisch risico is de Seismische Dreigings- en Risicoanalyse (hierna: **SDRA**) van belang. In de bestreden besluiten wordt voor het eerst gebruik gemaakt van een SDRA, uitgevoerd door TNO. Een SDRA geeft een verwachting van toekomstige seismische groundbewegingen en het resulterende veiligheidsrisico voor de bewoners in het Groningse aardbevingsgebied als gevolg van de gaswinning. Artikel 1.3a.2 lid 3 van de Mijnbouwregeling schrijft voor welke elementen hierin moeten worden opgenomen.

Uit de SDRA van TNO die is voorafgegaan aan het bestreden besluit d.d. 24 september 2021, volgt onder meer het navolgende (p. 2):

“Het jaarlijks aantal bevingen met een magnitude groter dan M1,5 laat een dalende trend zien sinds de afnemende gaswinning per 2014. Deze trend zet zich de komende jaren naar verwachting voort. Het verwachte jaarlijks aantal bevingen neemt af van een gemiddeld 5,64 in het gasjaar 2021/2022 tot 2,66 in het gasjaar 2030/2031.”⁵

In lijn met het voorgaande volgt uit de aanvullingen van de SDRA van TNO d.d. 11 februari 2022 en 14 maart 2022 het navolgende (hierna gezamenlijk: **de aanvullingen op de SDRA**, o.a. p. 7 van de aanvulling d.d. 14 maart 2022):

“Het verschil tussen de initiële SDRA 2021 t.b.v. het Vaststellingsbesluit 2021 en scenario GTS update februari 2022 is zeer beperkt. Het aantal verwachte aardbevingen voor gasjaar 2021/2022 blijft gelijk (afgerond 6 bevingen hoger of gelijk aan 1,5). Ook de kans op zwaardere is vergelijkbaar.”

In het gasjaar 2021/2022 worden dus 5,64 bevingen met een magnitude gelijk aan, of groter dan M1,5 verwacht. In dit gasjaar, dat loopt van 1 oktober 2021 tot en met 30 september 2022, zijn inmiddels al acht bevingen geweest met een magnitude gelijk aan, of groter dan M1,5: de beving op 4 oktober 2021 in Zeerijp (M2,2), de beving op 4 oktober 2021 in Appingedam (M1,8), de beving op 4 oktober 2021 in Zeerijp (M2,5), de beving op 8 november 2021 in Westeremden (M1,7) de beving op 16 november 2021 in Garrelswear (M3,2), de beving op 6 maart 2022 in Zeerijp (M2,1), de beving op 1 april 2022 in Loppersum (M2,1) en de beving op 17 april 2022 in Westeremden (M1,6). Het seismisch risico is dus groter dan verwacht. Uit het voorgaande volgt reeds dat de gebruikte modelresultaten te optimistisch en onvoldoende zorgvuldig berekend zijn, waardoor deze een (te) wankel basis vormen voor de afweging van het aspect veiligheid.

Cliënte meent dat het model, dat is ontwikkeld door de NAM in tijden van een jaarlijkse winning van veel meer gas dan nu het geval is, en dat derhalve is gekalibreerd op dergelijke grote hoeveelheden, in de huidige situatie (bij winningsniveaus die aanzienlijk lager liggen) niet meer geschikt is. TNO heeft echter wel dit oude model ‘herbouwd’ als SRDA. Hierdoor heeft de door TNO uitgevoerde SDRA (inclusief de aanvulling daarop) volgens cliënte door de Minister niet ten grondslag gelegd kunnen worden aan de bestreden besluiten.

Bovendien volgt uit de aanvullingen op de SDRA expliciet dat het seismisch risico niet zal afnemen. De Minister heeft er immers voor gekozen de UGS Grijpskerk vanaf de start van het vulseizoen 2022 te vullen (o.a. p. 29 van de aanvulling d.d. 11 februari 2022):

⁵ De SDRA is te raadplegen via de volgende link: https://www.nlog.nl/sites/default/files/2021-04/tno2021_r10441_publieke_sdra_groningen_2021_publiek_0.pdf.

“Uit voorliggende scenario’s kan worden afgeleid dat het vullen van UGS Grijpskerk aan de start van het vulseizoen 2022 als gevolg heeft dat het huidige risiconiveau in stand wordt gehouden en niet verder afneemt in gasjaar 2021/2022.”

Daar komt bij dat het advies van TNO aan de Minister over de SDRA dateert van 21 maart 2021. Op dit advies heeft de Minister de bestreden besluiten gebaseerd. Na dit advies, in de zomer van 2021, heeft zich echter ook een aantal zware aardbevingen voorgedaan. Cliënte doelt bijvoorbeeld op de beving op 28 april 2021 in Huizinge (M2,3), de beving op 11 juni 2021 in Loppersum (M2,0), de beving van 19 juni 2021 in Stedum (M2,3) en de beving op 1 juli 2021 in Wirdum (M2,2).

Cliënte meent dat de Minister, na deze zware bevingen in de zomer van 2021 (die zich hebben voorgedaan na het advies van TNO d.d. 21 maart 2021), een extra advies aan TNO had behoren te vragen over de verwachte seismiciteit, alvorens de bestreden besluiten (definitief) te nemen. De aanvullingen op de SDRA zijn weliswaar op 11 februari 2022 en 14 maart 2022 opgesteld, maar daaruit volgt onvoldoende duidelijk waarom de verhoging van het winningsniveau op grond van het wijzigingsbesluit, gezien de voornoemde zware aardbevingen en daarmee het seismisch risico, gerechtvaardigd en voldoende veilig is.

Vanwege het vorenstaande stelt cliënte zich op het standpunt dat de bestreden besluiten onrechtmatig zijn, wegens schending van artikel 52d lid 2 sub e en lid 5 van de Mijnbouwwet, artikel 1.3a.2 van de Mijnbouwregeling en de artikelen 3:2, 3:4 en 3:46 van de Awb.

1.3 Combinatie versterking en seismisch risico

Hoewel de in het voorgaande weergegeven problemen en tegenvallende verwachtingen in het kader van de versterkingsoperatie en het seismisch risico los van elkaar volgens cliënte reeds de conclusie rechtvaardigen dat de bestreden besluiten onrechtmatig zijn, rechtvaardigt de cumulatie van beide aspecten deze conclusie zonder meer. Immers: juist als het seismisch risico hoger blijkt dan verwacht, zou in ieder geval de versterkingsoperatie goed geregeld moeten zijn.

Aangezien zowel de uitvoering van de versterkingsoperatie als de inschatting van het seismisch risico tegenvalt, is de Minister in de bestreden besluiten uitgegaan van een te rooskleurige veiligheidssituatie die derhalve niet overeenstemt met de daadwerkelijke veiligheidssituatie. Hierdoor zijn de bestreden besluiten volgens cliënte onrechtmatig wegens schending van artikel 52d lid 2 sub d en sub e en lid 5 van de Mijnbouwwet, artikel 1.3a.2 van de Mijnbouwregeling en de artikelen 3:2, 3:4 en 3:46 van de Awb.

1.4 Schadeafhandeling

In het kader van de schadeafhandeling heeft uw Afdeling in beide in het voorgaande reeds aangehaalde uitspraken het navolgende geoordeeld (respectievelijk 15 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1665, r.o. 28.2 en 21 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1609, r.o. 23.2 en 23.4):

“28.2 Uit het bestreden besluit, het verweerschrift en de toelichting ter zitting blijkt dat de minister maatregelen heeft genomen om het tempo van de schadeafhandeling verder te versnellen en dat de schadeafhandeling daadwerkelijk is verbeterd ten opzichte van voorgaande jaren. (...) Gelet hierop ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat vanwege de schade aan gebouwen sprake is van een maatschappelijke ontwrichting die aan het nemen van het bestreden besluit in de weg staat.”

...

“23.2 Over de schade(afhandeling) in zijn algemeenheid overweegt de Afdeling dat als de schade heel erg groot is en de afhandeling daarvan heel lang duurt, er sprake zou kunnen zijn van maatschappelijke ontwrichting als bedoeld in artikel 52d, tweede lid, aanhef en onder e van de Mijnbouwwet. Dat is een aspect dat de minister bij zijn besluitvorming moet betrekken.

23.4 De Afdeling overweegt dat uit het bestreden besluit blijkt dat de snelle afhandeling van schade serieuze aandacht heeft van de minister. Uit het dashboard van het IMG blijkt dat 67% van de schadevergoedingsverzoeken binnen de streeftermijn van een half jaar wordt afgehandeld.”

De informatie die is weergegeven op het dashboard van het IMG laat volgens cliënte geen andere conclusie toe, dan de conclusie dat de wijze waarop de schadeafhandeling in de praktijk plaatsvindt zorgt voor maatschappelijke ontwrichting die aan het nemen van de bestreden besluiten in de weg staat.⁶

Zo volgt uit het dashboard dat het aantal openstaande schademeldingen in 2019 en 2020 is gestegen. In 2021 is dit aantal, tot de recente beving van Garrelsweer, min of meer gelijk gebleven. Voorts volgt uit het dashboard dat het aantal zaken dat langer dan een half jaar duurt tot de afhandeling, sinds 2020 ruwweg is verdubbeld. Eind november 2021 werd bovendien slechts 32% binnen een termijn van een half jaar afgehandeld. Dit is minder dan de helft van het percentage (67%) dat in uw uitspraak van 21 juli 2021 aan de orde was, en aan de hand waarvan u in die omstandigheden tot het oordeel bent gekomen dat geen sprake is van maatschappelijke ontwrichting als bedoeld in artikel 52d lid 2 sub d van de Mijnbouwwet.

Vanwege het vorenstaande zorgt de wijze waarop de schadeafhandeling in de praktijk plaatsvindt voor maatschappelijke ontwrichting die aan het nemen van de bestreden besluiten in de weg staat, waardoor de bestreden besluiten onrechtmatig zijn wegens schending van artikel 52d lid 2 sub e van de Mijnbouwwet en de artikelen 3:2, 3:4 en 3:46 van de Awb.

2. Monitoring reservoirdruk onvoldoende

Uit de bestreden besluiten (p. 25 van het bestreden besluit d.d. 24 september 2021) volgt dat de Minister drukvereffening als voornaamste invloed op de seismische dreiging en op het risico voor de komende gasjaren beschouwt. Volgens de Minister heeft de gaswinning in het gasjaar 2021/2022 naar verwachting een gering effect op het drukverschil, en zal er aan het einde van het jaar op basis van de modelverwachtingen een vergelijkbaar drukverschil heersen.

Cliënte meent echter dat de monitoring van de reservoirdruk in de bestreden besluiten onvoldoende is gewaarborgd. Juist vanwege het grote en tevens door de Minister erkende belang van de drukvereffening in het kader van de seismische dreiging is intensieve monitoring van de gasdruk essentieel. Dat geldt des te meer nu, zoals in het voorgaande toegelicht, het seismisch risico volgens cliënte hoger is dan verwacht.

Uit de bestreden besluiten (o.a. p. 93 van het bestreden besluit d.d. 24 september 2021) volgt dat de monitoring van de seismische risico's volgens de Minister onder meer gebaseerd is op het kunnen analyseren van de verwachte seismische risico's. Zoals cliënte in het voorgaande reeds heeft uiteengezet, heeft de Minister het seismisch risico beoordeeld aan de hand van een model dat in de huidige situatie

⁶ Het dashboad van het IMG is te raadplegen via de volgende link:
<https://www.schadedoormijnbouw.nl/dashboard?topic=voortgang>.

niet meer geschikt is (SDRA). De beslissingen die de Minister in het kader van de monitoring van de seismische risico's heeft genomen, zijn derhalve gebaseerd op een onjuiste analyse van deze risico's. Nu de Minister de seismische risico's heeft onderschat, is de wijze en de mate van monitoring van de reservoirdruk in de bestreden besluiten ontoereikend.

Daar komt bij dat de Minister in de bestreden besluiten (o.a. p. 93 van het bestreden besluit d.d. 24 september 2021), in het kader van de monitoring van de seismische risico's en de reservoirdruk, onder andere verwijst naar het rapport Monitoring Strategie Groningenveld. Uit dit rapport (§6.3) volgt dat de gasdruk in het Groningenveld wordt gemeten op slechts tien locaties, en slechts eenmaal per drie jaar. Dit is volgens cliënte onvoldoende. Bovendien ontbreekt een meetpunt in het gebied in en rondom Loppersum, terwijl in dit gebied sprake is van de hoogste reservoirdruk en derhalve het hoogste seismisch risico.

Vanwege het vorenstaande stelt cliënte zich op het standpunt dat de bestreden besluiten onrechtmatig zijn, wegens schending van de artikelen 41 lid 1 en 52d lid 5 van de Mijnbouwwet en de artikelen 3:2, 3:4 en 3:46 van de Awb.

3. Beoordeling leveringszekerheid onvoldoende

Zoals de Minister eveneens vermeldt in de bestreden besluiten (o.a. p.48 van het bestreden besluit d.d. 24 september 2021), kent de leveringszekerheid een volumematige en een capaciteitsmatige component. De volumematige component houdt in dat er over een bepaalde periode voldoende gas beschikbaar moet zijn om te voorzien in de vraag. De capaciteitsmatige component houdt in dat dit gas op ieder moment in het jaar, ook op momenten van hoge vraag, in de juiste hoeveelheid moet kunnen worden geleverd.

Cliënte stelt zich op het standpunt dat de Minister in de bestreden besluiten onvoldoende ingaat op de voornoemde capaciteitsmatige component. De Minister hanteert voornamelijk een volumebenadering, en laat de capaciteitsmatige component onvoldoende naar voren komen. De Minister wijdt hieraan slechts één korte paragraaf (§5.3.3 van het bestreden besluit d.d. 24 september 2021), maar hierin erkent de Minister volgens cliënte onvoldoende dat onvoldoende productie- en transportcapaciteit tevens risico's opleveren voor de leveringszekerheid.

Ook benoemt de Minister in de bestreden besluiten volgens cliënte onvoldoende consequent waar het gaat om de inzet van hoogcalorisch gas, eventueel door verrijking en kwaliteitsconversie in te passen in het laagcalorisch gassysteem, en laagcalorisch gas dat wordt gewonnen uit het Groningenveld. Bij een volumebenadering, die door de Minister met name wordt gehanteerd, vormt dit volgens cliënte een risico, omdat de gaskwaliteiten niet uitwisselbaar zijn.

Daar komt bij dat de Minister het beschikbare volume van de verschillende bronnen (laagcalorisch gas uit het Groningenveld, hoogcalorisch gas dat wordt ingepast in het laagcalorisch gassysteem en UGS-gas) bij elkaar optelt, en vervolgens vergelijkt met de verwachte marktvaart van laagcalorisch gas. Cliënte meent dat beide voorspellingen nog uiterst onbetrouwbaar zijn, hetgeen door de Minister onvoldoende is erkend. Dit levert volgens cliënte een risico op waar de Minister volgens cliënte onvoldoende acht op heeft geslagen, en dat derhalve onvoldoende is meegewogen.

Vanwege het vorenstaande stelt cliënte zich op het standpunt dat de bestreden besluiten onrechtmatig zijn, wegens schending van artikel 52d lid 2 sub b van de Mijnbouwwet en de artikelen 3:2, 3:4 en 3:46 van de Awb.

4. Onzekerheid m.b.t. einddatum

De Minister heeft in de bestreden besluiten geen einddatum opgenomen van de gaswinning uit het Groningenveld. De Minister stelt (p. 5 van het bestreden besluit d.d. 24 september 2021) dat het kabinet in maart 2018 heeft besloten om de gaswinning uit het Groningenveld te beëindigen aan de hand van een gepresenteerd basispad. Hierin werd de geleidelijke afbouw van de gaswinning tot uiteindelijke beëindiging in 2030 weergegeven. In het vaststellingsbesluit 2019-2020 werd ook nog een verwachte einddatum genoemd (uiterlijk in 2026, en mogelijk eerder), maar vanaf het vaststellingsbesluit 2020-2021 laat de Minister de einddatum waarnaar wordt gestreefd in het midden. Zo stelt de Minister in de bestreden besluiten dat de gaswinning in het Groningen gasveld zo snel mogelijk naar nul gaat en dat hij een sluiting van het Groningenveld in 2023 binnen bereik wil houden. Gezien de negatieve gevolgen en de risico's die de gaswinning heeft voor Groningers, zijn deze termen te vaag en te ruim geformuleerd. De onzekerheid waarin Groningers al jaren leven wordt daarmee niet (voldoende) weggenomen.

Hoewel de bestreden besluiten enkel zien op het gasjaar dat loopt van 1 oktober 2021 tot en met 30 september 2022, en een eventuele einddatum pas deel uitmaakt van het vaststellingsbesluit van het gasjaar waarin deze einddatum valt, achten cliënten het toch van belang om aandacht te vragen voor de onzekerheid waar Groningers al vele jaren mee te maken hebben. Iedere verdere ongelimiteerde voortzetting van de gaswinning uit het Groningenveld zorgt voor voortgaande en bovendien toenemende onrust en onzekerheid, en veroorzaakt daarmee aanhoudende en eveneens toenemende gezondheidsproblemen.

Groningers ervaren hierdoor nadelige gevolgen van de bestreden besluiten die onevenredig zijn in verhouding tot de met dit besluit te dienen doelen. Bovendien had de Minister de onzekerheid van Groningers eenvoudig kunnen verminderen, door in ieder geval een harde einddatum in het bestreden besluit op te nemen (en zich hier vanzelfsprekend ook aan te houden). De Minister heeft dit volgens cliënte ten onrechte nagelaten.

Voorts wensen cliënten in dit kader aandacht te vragen voor het navolgende. In de bestreden besluiten (p.62 van het bestreden besluit d.d. 24 september 2021) concludeert de Minister het navolgende:

“Ik concludeer dat de afbouw van de vraag naar gas uit het Groningen gasveld, enerzijds door de toename van het aanbod van pseudo-Groningengas door verhoogde stikstofinzet en anderzijds door de afbouw van de vraag naar laagcalorisch gas in het algemeen heeft geleid tot een snelle afname van de winning waardoor de laatste fase van de inzet van het Groningen gasveld in zicht is.”

Aangezien het kabinet begin van dit jaar juist heeft bekendgemaakt toch meer gas te gaan winnen uit het Groningenveld dan verwacht, acht cliënte deze conclusie, en alle overige stellingen van de Minister die gebaseerd zijn op de gedachte dat de gaswinning uit het Groningenveld zal afnemen en dat de laatste fase of zelfs het einde in zicht is, ongeloofwaardig en onjuist. Dit wordt bovendien bevestigd door het wijzigingsbesluit, op grond waarvan de hoeveelheid te winnen gas is verhoogd.

Vanwege het vorenstaande stelt cliënte zich op het standpunt dat de bestreden besluiten onrechtmatig zijn, wegens schending van met name artikel 3:4 lid 2 van de Awb en artikel 52d lid 2 sub e en lid 5 van de Mijnbouwwet, maar ook de artikelen 3:2, 3:4 lid 1 en 3:46 van de Awb.

5. Ontbrekende risicoanalyse waakvlamperiode of daarna

Tot slot ontbreekt volgens cliënte ten onrechte een risicoanalyse en een gevoeligheidsanalyse voor de inzet in noodsituaties tijdens de waakvlamperiode, of na een eventuele sluiting van het Groningenveld (mocht het ooit tot daadwerkelijke sluiting komen).

Zowel tijdens de waakvlamperiode als na (eventuele) sluiting van het Groningenveld kan, door bijvoorbeeld plotselinge extreme kou, of een gebrek aan hoogcalorisch gas voor conversie, een 'noodbreekt-wet'-situatie ontstaan. Dan zullen de putten van het Groningenveld weer opengezet kunnen worden. Het Groningenveld is immers het enige productiemiddel dat op korte termijn voldoende gas met de juiste gaskwaliteit, het juiste volume en de juiste capaciteit kan leveren. Ter voorbereiding op deze situatie had de Minister volgens cliënte in ieder geval een beschrijving van de daadwerkelijke procesbeheersing van de gasvoorziening moeten opnemen. Hierbij zijn niet alleen de technische schakelingen, maar ook organisatorische en contractuele aspecten van belang; wie beslist, wanneer, en op welke momenten wordt welke put opengesteld als de nood het hoogste is?

Vanwege het vorenstaande stelt cliënte zich op het standpunt dat de bestreden besluit onrechtmatig zijn, wegens schending van artikel 52d lid 2 sub e en lid 5 van de Mijnbouwwet, artikel 1.3a.2 van de Mijnbouwregeling en de artikelen 3:2, 3:4 en 3:46 van de Awb.

6. Oproep m.b.t. rechtsbescherming

Tot slot wenst cliënte uw aandacht te vragen voor het navolgende.

Cliënte heeft niet alleen beroep ingesteld tegen de bestreden besluiten, maar ook tegen alle in het verleden door de Minister genomen vaststellingsbesluiten. Na jaren procederen is cliënte tot de treurige en bovenal schokkende constatering gekomen dat de rechtsbescherming die belanghebbenden op grond van het bestuursrecht worden geacht te hebben, in ieder geval met betrekking tot alle besluiten die raken aan de gaswinning in Groningen, geen daadwerkelijke rechtsbescherming, maar enkel rechtsbescherming op papier betreft.

Belanghebbenden kunnen, zoals de Awb vereist, beroep instellen tegen vaststellingsbesluiten van de Minister. Hiermee wordt aan de formele verplichtingen van de wetgever voldaan, en is rechtsbescherming op papier gegarandeerd. Tot daadwerkelijke rechtsbescherming komt het echter niet. Hoewel belanghebbenden zich gehoord weten door uw Afdeling, hebben zelfs uw uitspraken tot vernietiging van de vaststellingsbesluiten in 2015, 2017 en 2019 volgens cliënten niet tot een verandering in mindset geleid. Belanghebbenden kunnen aanvoeren wat zij willen, maar zodra in Den Haag wordt besloten dat meer gas gewonnen moet worden, kunnen zelfs de sterkste beroepsgronden hier geen verandering in brengen. Hoewel er zo nu en dan eens een beroepsgrond slaagt, heeft dit nooit gevolgen voor de hoeveelheid gas die het betreffende jaar gewonnen mag worden.

De hoeveelheid te winnen gas uit het Groningenveld neemt juist steeds toe, alle beloften uit Den Haag over het dichtdraaien van de gaskraan ten spijt. Dit jaar is gebleken dat de hoeveelheid te winnen gas zelfs nog omhoog bijgesteld kan worden, nadat de Minister voor het betreffende jaar reeds een vaststellingsbesluit heeft genomen. Ook inzake deze verhoging geldt dat rechtsbeperking slechts op papier is gegarandeerd. Immers: op 1 april 2022 het wijzigingsbesluit genomen, maar tegen de tijd dat een eventuele bezwaar- en beroepsprocedure daartegen is doorlopen, is het gasjaar 2021-2022 al voorbij.

Bovendien legt de Minister slechts de factoren temperatuurverloop (graaddagenformule) en technische storingen ten grondslag aan de verhoging van de hoeveelheid te winnen gas, terwijl recent is gebleken dat contractuele verplichtingen van GasTerra met buitenlandse private partijen eveneens tot een verhoging van de gaswinning kunnen leiden.

Ook wordt de vertraging van de bouw van de stikstoffabriek in Zuidbroek, die heeft geleid tot een tegenvaller in de afbouw van de vraag naar gas uit het Groningenveld, eenzijdig afgewenteld op Groningers door verhoging van het winningsplafond. Cliënte meent dat de gemaakte afweging tussen veiligheid en leveringszekerheid feitelijk eenzijdig is, en dat het belang van de leveringszekerheid toch altijd zal prevaleren.

Cliënte constateert derhalve dat tussen Groningen en Den Haag een discrepantie bestaat, die de laatste jaren alleen maar groter lijkt te zijn geworden. In Den Haag gaat men uit van een andere, meer rooskleurige werkelijkheid dan de harde werkelijkheid waar Groningers dagelijks mee te maken hebben. Dit probleem speelt bovendien niet alleen in de onderhavige procedure en in alle voorgaande procedures over in het verleden genomen vaststellingsbesluiten, maar ook in alle procedures die gedupeerde Groningers voeren tegen het Instituut Mijnbouwschade Groningen, om de door de gaswinning veroorzaakte schade aan hun woningen vergoed te krijgen.

Cliënte erkent dat het vorenstaande geen juridische beroepsgrond tegen de bestreden besluiten betreft. Vanwege het belang van voornoemde constatering, met name voor de rechtsstaat als geheel, roept cliënte u niettemin op om het vorenstaande te betrekken bij uw oordeel over de bestreden besluiten.

IV. AFRONDEND

Vanwege het vorenstaande verzoekt cliënte u haar beroep gegrond te verklaren en de bestreden besluiten te vernietigen.

In haar pro forma beroepschrift van 4 november 2021 heeft cliënte u reeds verzocht om bij gegrondverklaring van het beroep een proceskostenvergoeding toe te kennen op de voet van artikel 8:75 van de Algemene wet bestuursrecht.

Tot slot verzoekt cliënte u het griffierecht af te boeken van de rekening-courant die ondergetekende aanhoudt bij uw Afdeling.

In afwachting van uw verdere instructie,

Hoogachtend,

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