

Onderwerp Beroepschrift inzake instemmingsbesluit
gaswinningsplan 2013

Steller S.H. Spoormans

De leden van de raad van de gemeente Groningen
te
GRONINGEN

Telefoon	(050) 367 72 32	Aantal Bijlage(n)	invullen	Ons kenmerk	4908427
Datum	12-03-2015	Uw brief van		Uw kenmerk	-

Geachte heer, mevrouw,

Zoals wij met u op 18 februari 2015 hebben besproken heeft ons college besloten formeel beroep in te stellen tegen het besluit van de minister om in te stemmen met het gewijzigd winningsplan van de NAM van 2013.

Deze instemming laat de minister weliswaar vergezeld gaan van een aantal voorschriften en beperkingen, maar met uw raad zijn wij van mening dat dit niet voldoende is. Zo wordt de totale gasproductie voor 2015 gemaximeerd op 39,4 miljard m³ (in plaats van 42,5 miljard m³ zoals aangegeven in het eerdere ontwerpbesluit). Daarnaast worden enkele opdrachten aan de NAM gegeven:

- voor 1 juli 2016 moet de NAM een geactualiseerd winningsplan indienen;
- voor 1 mei 2015 moet de NAM een rapport opstellen dat het seismische risico voor 2015-2016 inzichtelijk maakt.

Gelet op de door de gemeente ingediende zienswijzen, op de reactie van de minister daarop in de nota van antwoord en op het definitieve besluit is er aanleiding om beroep in te stellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De in de zienswijze genoemde opmerkingen en aandachtspunten hebben immers niet of onvoldoende geleid tot verbetering van het besluit van de minister en aanpassing van het winningsplan.

Voor het indienen van de zienswijzen, begin 2014 is voor een groot deel gebruik gemaakt van een tekst, opgesteld door de Veiligheidsregio Groningen. Inmiddels is voor de voorbereidingen voor het instellen van beroep opnieuw ambtelijk samenwerking gezocht met de andere Groninger gemeenten, de provincie Groningen, twee waterschappen en de Veiligheidsregio Groningen.



Dit heeft geleid tot een aantal teksten voor een beroepschrift waarvan de inhoud op elkaar is afgestemd. Om diverse redenen is er voor gekozen om niet te werken met één beroepschrift dat namens meerdere partijen wordt ingediend maar met meerdere qua vorm (en op onderdelen inhoudelijk) verschillende beroepschriften. Voor de stad Groningen hebben we onze stadsadvocaat, Trip advocaten en notarissen, ingeschakeld.

Inhoud beroepschrift

In lijn met de inhoud van de zienswijzen richt het beroepschrift zich in hoofdzaak op een aantal basale redeneerlijnen:

- het belang van veiligheid voor de bevolking heeft onvoldoende meegewogen bij de besluitvorming
- motivering van de maximale gasproductie is ondeugdelijk
- het besluit is in strijd met het voorzorgbeginsel.

Omdat er geen wetenschappelijke twijfel meer bestaat over het feit dat als gevolg van aardgaswinning aardbevingen optreden, hetgeen de minister inmiddels ook erkent, is er gegronde reden voor de minister om niet in te stemmen met het door de NAM gevraagde instemmingsbesluit en in plaats daarvan stringentere beperkingen en voorwaarden op te leggen. Zo wordt gevraagd om deugdelijk gemotiveerd aan te geven waarom het advies van het Staatstoezicht op de mijnen van januari 2014 niet gevolgd zou moeten worden waarmee het productieplafond op 12 miljard m³ per jaar komt. Mede op advies van de stadsadvocaat en in afstemming met de andere overheden die beroep aantekenen is er voor gekozen om zelf geen gewenst plafond van gaswinning te noemen omdat ook wij op dit moment daarvoor geen goede onderbouwing kunnen geven.

Als bijlage treft u het beroepschrift aan.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Groningen,

de burgemeester,
Peter den Oudsten

de secretaris,
Peter Teesink

BIJLAGE

AANTEKENEN

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

Per fax vooruit: 070-365 13 80

Mr. R. Snel
Advocaat
Tel.: 050-5997942
Fax: 050-5997977
E-mail: r.snel@triplaw.nl
Website: www.triplaw.nl

Groningen, 10 maart 2015

Inzake : Gemeente Groningen vs instemmingsbesluit
Onze ref. : 31500389/RS/ems
Documentnr. : 20918879v1

BEROEPSCHRIFT

Geachte college,

I. Inleiding

Tot mij heeft zich gewend de gemeente Groningen en al haar bestuursorganen, hierna gezamenlijk te noemen: de gemeente, met het verzoek om beroep in te stellen tegen het in kopie bijgaande besluit van 29 januari 2015 van de minister van Economische Zaken, houdende de instemming met het door NAM ingediende winningsplan Groningen 2013.

De gemeente kan zich niet met dat besluit verenigen. De gemeente stelt dit beroep in vanuit het perspectief van de belangen die haar bestuursorganen zijn toevertrouwd, waaronder onder meer die van het woon- en leefklimaat van haar ingezetenen, de openbare orde en veiligheid in de breedste zin van het woord, de lokale (economische) huishouding en het vestigingsklimaat, de zorg voor de onderwijshuisvesting, de ruimtelijke ordening en het beheer van de openbare ruimte en de (weg)infrastructuur. Daarnaast dient de gemeente ook haar "eigen" belangen als eigenaar van onder meer vele (kantoor)gebouwen, scholen, sportvoorzieningen, infrastructurele werken, kabels en leidingen, de openbare ruimte in het door aardbevingen getroffen gebied. De gemeente is verantwoordelijk voor de veiligheid van personen die van haar voorzieningen infrastructuur en gebouwen gebruik maken. Tot slot is de gemeente ook als werkgever verantwoordelijk voor de veiligheid van een groot aantal in het aardbevingsgebied werkzame personen.

De veiligheid van personen en bezittingen en het kunnen genieten van een ongestoord (familie)leven vormen de basisvoorwaarden voor het goed functioneren van de Groninger samenleving. Mede ook gelet op haar grondwettelijke opdracht als (mede)overheid zoals vervat in de artikel 20, lid 1, 21, en 22 van de Grondwet, rekent de gemeente het borgen van die basale veiligheid dan ook tot de kern de haar opgedragen bestuurstaak. Om die reden verdedigt zij de veiligheidsbelangen van haar burgers als haar eigen belangen.

De gemeente zal in dit beroepschrift haar beroepsgronden formuleren tegen het voorliggende instemmingsbesluit. De gemeente hecht er echter aan om voorop te stellen dat die beroepsgronden nadere juridische uitwerkingen betreffen van de essentie van haar kritiek op het onderhavige besluit: vanuit welk (juridisch) perspectief dit besluit ook wordt beoordeeld, telkens geldt dat de minister bij het nemen van de belangen en de veiligheid van de inwoners van Groningen, de daar gevestigde bedrijven, instellingen en overheden heeft veronachtzaamd of miskend. Graag licht de gemeente die algemene grief hieronder nader toe, alvorens ter nadere uitwerking van onderdelen daarvan afzonderlijke beroepsgronden te formuleren.

II. Kern van het geschil

Er is een grond om niet in te stemmen en om adequate voorschriften te stellen

Ingevolge artikel 36 lid 1 onder b, Mijnbouwwet kan de minister de instemming met het opgestelde winningsplan weigeren in verband met het risico van schade ten gevolge van bewegingen van de aardbodem. Ingevolge artikel 36, lid 2, Mijnbouwwet, kan de minister zijn instemming onder beperking of met daaraan verbonden voorschriften verlenen, indien dat wordt gerechtvaardigd door in lid genoemde gronden.

Er bestaat geen (wetenschappelijke) twijfel dat als gevolg van de gaswinning aardbevingen optreden. Het besluit kiest dan ook terecht tot uitgangspunt dat in de komende jaren de aardbevingen in omvang en intensiteit zullen toenemen. Er is dus in feite méér dan een *risico* op bodembewegingen: het staat vast dat die zich (in toenemende mate en intensiteit) zullen blijven voordoen. De onzekerheid betreft hoogstens de hoeveelheid en de intensiteit van die aardbevingen en het precieze moment waarop een instorting serieuze letselschade veroorzaakt. Vast staat echter dat de bestaande gebouwen, bouwwerken en infrastructuur niet zijn gebouwd of berekend om aardbevingen van de al opgetreden intensiteit te weerstaan. Dit terwijl naar de inmiddels bekend geworden (concept)NPR-norm en de op dit moment bekende aardbevingsrisico's in feite alle gebouwen in het gehele gebied – waaronder de stad Groningen – aardbevingsbestendig hadden moeten worden gebouwd. Ook van de waterkeringen staat vast dat deze niet zijn berekend op de aardbevingsrisico's die op dit moment in het gebied al reëel zijn. In **hoofdstuk III** wordt nader ingegaan op de bekende en onbekende veiligheidsrisico's.

Hoewel derhalve evident is dat zich de weigeringsgrond van artikel 36, lid 1, onder b, Mijnbouwwet, voordoet, ziet de minister geen aanleiding om van die bevoegdheid gebruik te maken. Evenmin ziet hij aanleiding zodanige voorschriften te stellen dat de veiligheid van personen en gebouwen daadwerkelijk en vooraf is verzekerd. De minister aanvaardt derhalve eenvoudig de veiligheidsrisico's van aardbevingen die op dit moment voor Groningen al actueel zijn en hij aanvaardt tevens de nog grotere risico's die optreden bij de instemming met dit winningsplan.

Door af te zien van die bevoegdheden gebruik te maken worden de belangen van Groningen veronachtzaamd

Uit de wet, noch uit de parlementaire geschiedenis bij artikel 34 Mijnbouwwet wordt duidelijk welke risico's op schade ten gevolge van bewegingen van de aardbodem (waaronder ook aardbevingen begrepen) nog aanvaardbaar kunnen worden geacht. Opvallend is wel dat noch in de wet, noch in de parlementaire geschiedenis uitdrukkelijk wordt ingegaan op het bestaan van humane risico's. De wetgever veronderstelde in 1998 nog dat van gaswinning zelfs uitdrukkelijk dat daarvan geen risico's te verwachten waren, omdat het zou gaan om gestage bodemdaling.¹ Bij "schade" lijkt door de wetgever destijds steeds te zijn gedacht aan eenmalige en te repareren schade aan zaken of goederen.

Inmiddels is de wetenschappelijk kennis voortgeschreden en heeft de ervaring aangetoond dat de zaken veel ernstiger liggen, maar niettemin kiest het besluit toch overwegend als uitgangspunt dat de Groningse problemen goeddeels zijn opgelost als een afdoende regeling is getroffen voor vergoeding of herstel van de te verwachten schade en als – op de lange duur – enige preventieve maatregelen worden getroffen.

Het besluit miskent daarmee om te beginnen de impact de aardbevingen heeft op de levens van mensen in Groningen. Afgezien van een enkele zinsnede, geeft het besluit er geen blijk van dat de minister zich werkelijk realiseert welk stress en welk persoonlijk leed het leven onder voortdurende bedreiging van aardbevingen voor mensen kan betekenen. De lokale televisiezenders laten dagelijks voorbeelden zien van mensen die niet meer kunnen slapen, van huizen, schoolgebouwen en kinderopvanglocaties die door de stutwerken (deels) onbruikbaar zijn geworden of waarin de gebruikers zich niet meer veilig voelen en van mensen die hun kleinkinderen niet meer durven te ontvangen omdat ze dat risico niet willen lopen dat die gewond raken als gevolg van een aardbeving. De gemeente wijst er op dat het hier niet gaat om irrationele angsten voor een verwaarloosbaar risico,² maar om angst voor de omvang van de gevolgen van forse aardbevingen die met zekerheid en bovendien in toenemende mate en intensiteit zullen optreden.

De minister geeft er ook geen enkele blijk van dat hij begrijpt dat het repareren van een schade geen soelaas biedt voor het leven in een situatie waarin de ene aardbevingschade nog niet gerepareerd is, terwijl de andere zich al weer aandient. Het besluit geeft geen rekenschap van het tijdsbeslag dat het vergt en de stress die het voor mensen oplevert om telkens weer in discussie te moeten met de NAM over de omvang van de schade, over de termijn en de wijze waarop die gerepareerd kan worden.

Zie aldus bijvoorbeeld de jaarrapportage 2014 van de Commissie Bijzondere situaties:

Geconstateerd moet worden dat de gevolgen van de aardbevingen een diepgaande negatieve impact kunnen hebben op het dagelijks leven van getroffen. Schade aan de eigen woning en het afhandlingsproces daarvan leveren veel frustratie en vaak een gevoel van machteloosheid op. Bij veel meldingen is sprake van een zodanige invloed dat de kwaliteit van leven van betrokkenen wordt aangetast.

Het besluit geeft ook geen rekenschap van de impact van het onverkoopbaar zijn van een huis of bedrijf. Het besluit geeft niet of nauwelijks blijk van enig begrip voor de dilemma's en kosten waarvoor mensen, bedrijven en overheden zich gesteld zien bij het nemen van wezenlijke (investerings)beslissingen.

¹ TK vergaderjaar 1988-1999, 26 219, nr 3, p. 23

² Zoals aan de orde was in ABRvS 25 juli 2012, LJN:BX2606, ro 2.32.

Het besluit gaat, kortom, voorbij aan het feit dat het voortdurende en structurele risico op ernstige aardbevingen veel ernstiger gevolgen heeft dan alleen incidentele materiële schade aan gebouwen. Voor de geestelijke belasting, voor de stress, voor het verlies aan woongenot, voor het persoonlijk leed van getroffen burgers, voor de voortdurende angst en onzekerheid waarin sommigen moeten leven, biedt het besluit geen enkel soelaas.

Het besluit geeft er verder ook geen enkele blijk van dat de veiligheid van Groningen en zijn ingezetenen werkelijk enig gewicht in de schaal legt, afgewogen tegen de leveringszekerheid en de belangen van de staatskas.

Hoe wordt eigenlijk bepaald welke risico's Groningen moet verduren?

Daarbij klemt temeer dat het besluit geen enkel zicht biedt op de vraag aan de hand van welke normen of maatstaven de minister de aanvaardbaarheid van deze en dergelijke veiligheidsrisico's heeft getoetst. Het besluit acht aangewezen dat nader onderzoek moet worden gedaan naar de seismische dreiging en de veiligheidsrisico's. Hoe die risico's moeten worden gewogen en beoordeeld wordt naar de toekomst (eind 2015) verschoven.

Aldus ook de TCBB³:

"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."

en het SodM⁴:

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

Daarmee blijft onduidelijk aan de hand van welk toetsingkader de minister heeft kunnen vaststellen dat de *actuele* risico's aanvaardbaar zijn. Want dát die er zijn moet ook de minister wel erkennen. Niemand – ook de minister niet – kan garanderen dat er geen ernstige ongelukken zullen gebeuren in de tijd dat de minister nog aan het studeren en nadenken is over de vraag hoe hij die risico's moet wegen.

In feite moet dan ook worden vastgesteld dat de minister – bij gebrek aan normen daarvoor en inzichten daarover – in zijn besluit helemaal niet heeft gewogen of de veiligheidsrisico's aanvaardbaar zijn in het licht van de belangen van leveringszekerheid of de staatskas, maar categorisch de voorkeur heeft gegeven aan de laatste belangen. De volgende passage uit het besluit illustreert dat. Waar het gaat om alternatieve productiescenario's overweegt de minister:

Een eerste uitzondering daarop vormt het scenario waarin de gehele productie uit het Groningenveld wordt stopgezet. Dat leidt tot een afname van de seismische dreiging met 38% in de komende 10 jaar. Aangezien in dit scenario niet aan de gasvraag van Nederland en de ons omringende landen kan worden voldaan en daarvoor geen alternatieven zijn, is dit geen optie.

Anders gezegd: de minister heeft de aanvaardbaarheid van de gevolgen niet zozeer beoordeeld en afgewogen aan de hand van normen, maar die als gegeven beschouwd. De schadelijke gevolgen van de aardbevingen *moeten* volgens het besluit wel aanvaardbaar worden geacht, eenvoudig omdat er geen alternatieven zouden zijn. Die redenering acht de gemeente om meerdere redenen onjuist.

³ TCBB 17 december 2013, blz. 11

⁴ SodM, Advies Bevingsgevoeligheid van de Eemskanaalregio, december 2014, blz. 12

Mensenrechten worden aangetast

Uiteraard zijn er grenzen aan de maatschappelijke schade en het persoonlijke leed die de leveringszekerheid mag kosten. De buitengrenzen daarvan worden uiteindelijk gedicteerd door de rechten van ingezetenen, onder meer als bedoeld in artikelen 2 en 8 van het EVRM en door artikel 1, Eerste Protocol EVRM. Het leven onder het voortdurende risico van aardbevingen van een omvang als hier aan de orde in woningen en gebouwen die op dergelijke risico's gebouwd noch berekend zijn behelst een zodanig ernstige bedreiging dat naar het oordeel van de gemeente sprake is van strijdigheid met het recht op leven, het recht op een ongestoord *family life* en van het ongestoorde bezit van de eigendom in de zin van artikel 1 EP. Het moeten dulden van de onderhavige risico's behelst een *excessive burden* in de zin van dat artikel. Het besluit geeft daarvan ten onrechte geen rekenschap.

Op het onderwerp van de strijdigheid met deze rechten wordt ingegaan in de **hoofdstuk IV**.

Financieel nadeel van de staat weegt nooit op tegen de veiligheid van Groningen

Bovendien miskent de overweging dat er geen alternatieven zouden zijn dat het hier niet gaat om een "alles of niets"-situatie. Iedere vermindering van het gasvolume levert een bijdrage aan een vermindering van het risico. Tot een niveau van 12 miljard m³ levert de gasproductie nagenoeg geen (aanvullende) bijdrage aan het aardbevingsrisico, zo blijkt uit het SodM-advies van 16 maart 2013. Boven dat niveau worden de risico's evenredig groter. Waar het gaat om de afweging van aanvaardbaarheid van die, bij een steeds hoger productieniveau steeds toenemende risico's, bestaat nogal wat verschil tussen risico's die worden aanvaard ten behoeve van gasproductie voor gezinnen in Nederland, enerzijds, en gasproductie ten behoeve van buitenlandse, bedrijfsmatige afnemers, anderzijds. De gevolgen van de eventuele wanprestatie jegens buitenlandse afnemers vertaalt zich immers uiteindelijk "slechts" in geld. Het gekozen productieniveau van 39,4 is bovendien ook fors hoger dan nodig om de leveringszekerheid te dienen. Bijna 25% van de productie dient louter het belang van de staatskas.

Naar de stellige opvatting van de gemeente weegt het belang van het genereren van inkomsten voor de staat, of het voorkomen van schadevergoedingsverplichting wegens wanprestatie in geld, alleen onder hoogst bijzondere omstandigheden op tegen humane veiligheidsrisico's, laat staan van zo grote hoeveelheden personen. In het gebied wonen en werken ongeveer 450.000 mensen. De belastingbesparing voor de ene burger weegt nooit op tegen de onveiligheid van zovele anderen.

Het besluit geeft op dit punt geen blijk van een inzichtelijke motivering en afweging ten aanzien van de risico's voor Groningen die aanvaardt moeten worden ten behoeve van welke belangen. Het gekozen productievolume behelst uiteindelijk slechts een (heel) kleine vermindering van het bestaande productieplafond.⁵ Dat werd echter bepaald in een

⁵ Het eerste productieplafond is eind 2005 vastgesteld voor de periode 2006 t/m 2015 en houdt in dat in die periode in totaal 425 miljard m³ mag worden afgenomen uit het Groningenveld, en derhalve een gemiddelde afname van 42,5 miljard m³ per jaar. Van 2006 t/m 2010 is echter in totaal 23,5 miljard m³ minder gas afgenomen. De gemiddelde productie bedroeg in die periode dus 37,8 miljard m³ en dus *minder* dan het "verlaagde" plafond waarvan het winningsplan uitgaat. Gegevens ontleend aan <http://www.namplatform.nl/gaswinning/het-groningen-gasveld.html>. In het jaar 2014 is in totaal 42,41 miljard m³ gewonnen.

periode waarvan inmiddels dankzij het onderzoek van de OvV⁶ wel vaststaat dat daarbij geen rekening werd gehouden met eventuele veiligheidsrisico's voor Groningen. De minister had dit historische volume dan ook niet als uitgangspunt moeten nemen, maar had, beginnend op 12 miljard, moeten motiveren aan de hand van welke normen hij welke veiligheidsrisico's voor Groningen ondergeschikt acht aan welke belangen die gediend zijn met de verschillende productieplafonds.

Voor een nadere toelichting en adstructie van dit standpunt wordt verwezen naar **hoofdstuk V**.

De maatregelen en voorschriften zijn onvoldoende

Het besluit voorziet, tot slot, niet, of althans in elk geval niet afdoende, in het voorkomen noch in het opvangen van de materiële schade van personen, instellingen en bedrijven in het gebied. Weliswaar worden programma's aangekondigd voor het preventief versterken van woningen, die programma's zullen pas na enige tijd zijn beslag krijgen. Intussen worden de risico's waartegen die versterkingen moeten behoeden echter al gelopen. De maatregelen zijn inhoudelijk ook onvoldoende. Het besluit houdt verder geen rekening met risico's voor bijzondere gebouwen als ziekenhuizen, verplegingshuizen, scholen, etc. De risico's voor hoogbouw, kabels, leidingen en infrastructurele werken worden veronachtzaamd en datzelfde geldt voor de risico's voor de vele monumentale gebouwen in het gebied die onherstelbaar beschadigd dreigen te raken. Het besluit had verder meer voorschriften behoren te geven, onder meer voorschriften die de NAM verplichten de kosten te vergoeden van het nemen van preventieve maatregelen om aardbevingen het hoofd te bieden. Ook in zoverre miskent het besluit de belangen en noden van Groningen.

Op dit onderwerp wordt nader ingegaan in **Hoofdstuk VIII**.

III. De belangen van Groningen: geen risico's op aardbevingen

Bestaande situatie

Er bestaat geen wetenschappelijke twijfel dat de aardbevingen in Groningen worden veroorzaakt door de gaswinning in dit gebied.⁷ Het Groningergas wordt gewonnen op 3 km diepte uit een relatief dunne laag zandsteen (200 m tot 300 m dikte). Het gas bevindt zich in hele kleine poriën in deze zandsteenlaag (Rotliegend). Door de gaswinning daalt de druk in deze kleine holtes en wordt het gesteente verder samengedrukt (compactie). Doordat het veld niet overal gelijk is, is ook deze compactie niet overal gelijk. Als gevolg van deze compactie daalt de bodem maar treden ook aardbevingen op. De bodemdaling bedraagt op het diepste punt nu maximaal 0,29 m en zal naar verwachting maximaal 0,47 m bedragen. De aard en sterkte van de aardbevingen is echter veel moeilijker te voorspellen. Het gaat daarbij, anders dan aanvankelijk werd aangenomen, niet om een geleidelijk, continue proces maar het ineens vrijkomen van de in de ondergrond opgebouwde spanning.

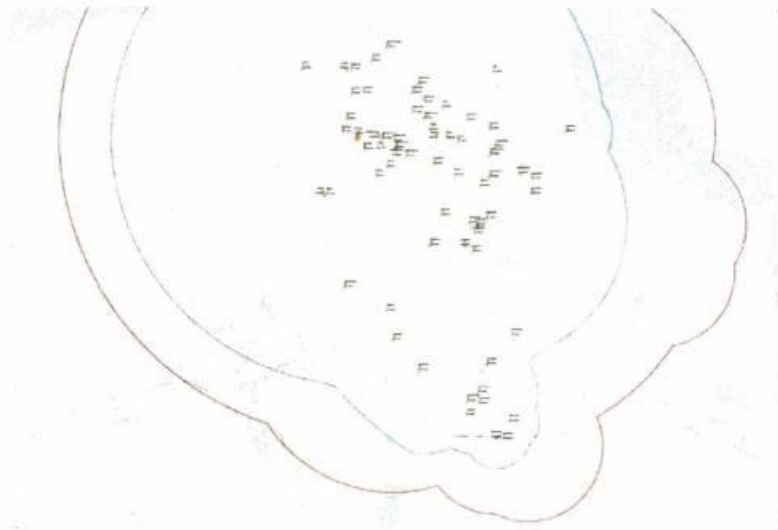
⁶ Aardbevingsrisico's in Groningen, d.d. 18 februari 2015, onderzoek door Onderzoeksraad voor Veiligheid, pag. 7. Te vinden op: <http://www.onderzoeksraad.nl/uploads/phase-docs/843/33ef77ab629erapport-gaswinning-groningen-nl-interactief.pdf>.

⁷ Brief Kamp aan TK 17 januari 2014 (pag 3): *Alle onderzoekers zijn het er over eens dat de aardbevingen in Groningen worden veroorzaakt door de gaswinning in dit gebied.* Zie voorts bijvoorbeeld: aanbieding advies 'wijziging Winningsplan Groningen 2013' en 'Meet- en Monitoringsplan' van SodM, 13 januari 2014, pag. 1 en 2.

In de onderstaande grafiek worden de aardbevingen uit het verleden weergegeven. Daaruit kan blijken dat de aardbevingen in aantal en intensiteit zijn toegenomen:



In de afgelopen jaren zijn in het gehele gebied schades opgetreden. De onderstaande illustratie laat dat zien. Daarbij geeft de blauwe lijn aan waar schade ten gevolge van de bevingen waarschijnlijk is. Buiten de rode lijn bevindt zich het gebied waar aardbevings-schade zeer onwaarschijnlijk is.



Het gaat daarbij ook om substantiële aantallen schades:

jaar	schademeldingen	Aanbod herstel	Aanbod geaccepteerd
2012	2485	383	247

2013	9705	5305	4567
2014	18044	11149	10569
2015 (tmwk4)	3358	615	890
totaal	33.592	17.452	16.273
Stad Groningen	3889	814	714

Het gaat ook om substantiële schade. In totaal is door NAM vanaf 2012 tot 1 januari 2014 50 mln euro besteed aan de afhandeling van schades.⁸

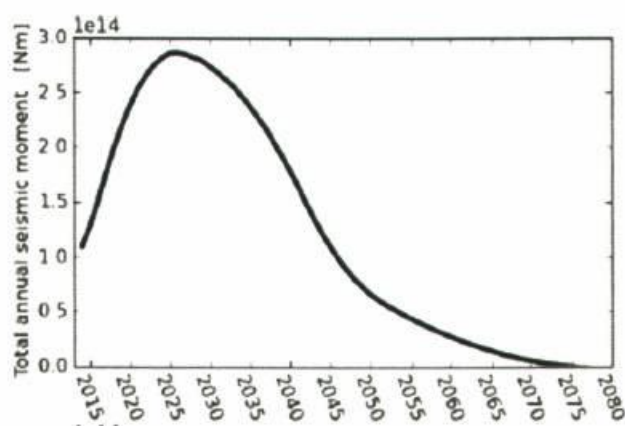
Te verwachten aardbevingen

Ten aanzien van de te verwachten intensiteit van de bevingen geldt dat de SodM, na onderzoek naar aanleiding van de aardbeving die op 16 augustus 2012 bij Huizinge plaatsvond, tot de conclusie komt dat aardbevingen sterker dan 3,9 op de schaal van Richter niet langer op voorhand kunnen worden uitgesloten.⁹

Ook uit het TCBB advies¹⁰ blijkt dat de seismische risico's alleen maar zullen toenemen:

"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."

Ook het bestreden besluit neemt tot uitgangspunt dat de frequentie en kracht van de aardbevingen de komende jaren zullen toenemen. Aldus ook de bijlage bij het winningsplan Groningen 2013. Daarin laat NAM in een grafiek op p.124¹¹ 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 reservoirgesteente. Na langere tijd (orde grootte van 15 jaar) zal de jaarlijks vrijkomende hoeveelheid seismische energie (moment) weer afnemen door teruglopende productie.



⁸ Brief minister van 8 juli 2014

⁹ Brief minister van 17 januari 2014, p. 1 Zie ook: het Advies SodM, 'Reassessment of the probability of higher magnitude earthquakes in the Groningen gas field, 16 January 2013, o.a. pag. 28.

¹⁰ TCBB d.d. 17 december 2013, blz 12

¹¹ Figuur 8.5 uit bijlage A, p.124, winningsplan Groningen 2013 NAM

De NAM heeft in het addendum van het winningsplan de volgende tabel opgenomen waarin verschillende waarschijnlijkheden van de kracht van de bevingen (maximum magnitude) en de bijbehorende berekende mate van versnelling op het aardoppervlakte is weergegeven. De P50 betekent dat er een 50% kans is op een grotere waarde dan die aangegeven in de tabel voor een bepaalde periode (i.e drie jaar, vijf jaar en tien jaar).

Period	Maximum Magnitude			Maximum PGA		
	P ₅₀	P ₁₀	P ₂	P ₅₀	P ₁₀	P ₂
2013 - 2016	3.4	4.1	4.6	0.02g	0.12g	0.30g
2013 - 2018	3.6	4.4	4.9	0.03g	0.18g	0.42g
2013 - 2023	3.9	4.8	5.3	0.06g	0.33g	0.67g

Table 0.1: Summary of the maximum magnitude and maximum PGA values with 50%, 10% and 2% chances of exceedance over three different time periods of assessment according to the current production plan, the time-decay compaction model and the modified Akkar et al (2013) GMPE

Uit het besteden besluit¹² blijkt dat volgens de huidige berekeningen voor de komende drie jaren rekening worden gehouden met een aardbevingsmagnitude van 4,1 op de schaal van Richter, met een kans van 10% dat deze sterker wordt, en met een grondversnelling van 0,12g, met een kans dat die hoger wordt. De minister gaat er derhalve van uit dat in de komende vijf jaar de 2% kans op overschrijding van een beving met kracht 4,9 plaatsvindt. Hij acht dat echter kennelijk niet onredelijk of onaanvaardbaar.

Het KNMI komt op basis van empirisch onderzoek naar aardbevingen in gasvelden uit op een maximum van 5,0.¹³

Gevolgen en impact van de aardbevingen: bekende risico's

Bij deze getallen dient in aanmerking genomen te worden dat de impact van een aardbeving van een bepaalde kracht op de schaal van Richter (onder meer) afhankelijk is van de diepte waarop zo'n aardbeving optreedt.

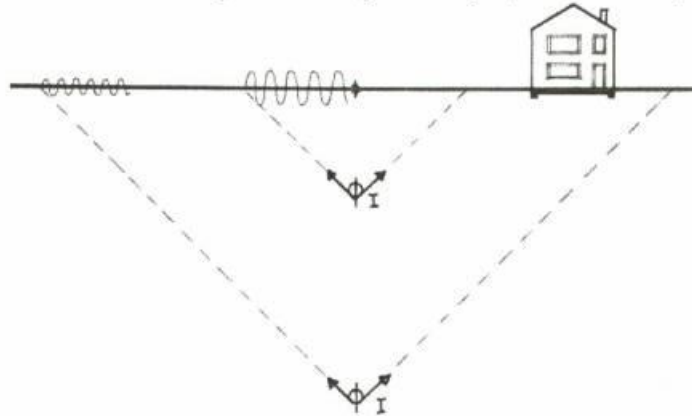
De kracht van de aardbeving wordt uitgedrukt in de schaal van Richter. Was dat oorspronkelijk de grootte van de uitslag van de trilling die geregistreerd werd op een seismometer, tegenwoordig wordt vertaald in de hoeveelheid energie die ondergronds vrijkomt. Hierbij is het belangrijk op welke diepte deze energie vrijkomt. Zo had de kracht 7,1 in 2010 in Christchurch Nieuw Zeeland op een diepte van 10 km veel minder effect dan de magnitude 6,3 een jaar later op slechts 5 km diepte (circa 185 doden en 2000 gewonden).

In Groningen vinden de bevingen op een diepte van max 3 km plaats. Ondiepe bevingen hebben een veel grotere impact dan diepe bevingen, omdat de trilling een minder lange weg naar het oppervlak hoeft af te leggen. Er gaat onderweg minder energie verloren, waardoor de piekgrondversnellingen (pga's) aan oppervlak veel groter zijn dan bij bevingen die dieper in de ondergrond plaatsvinden. Ook is de frequentie van de trilling

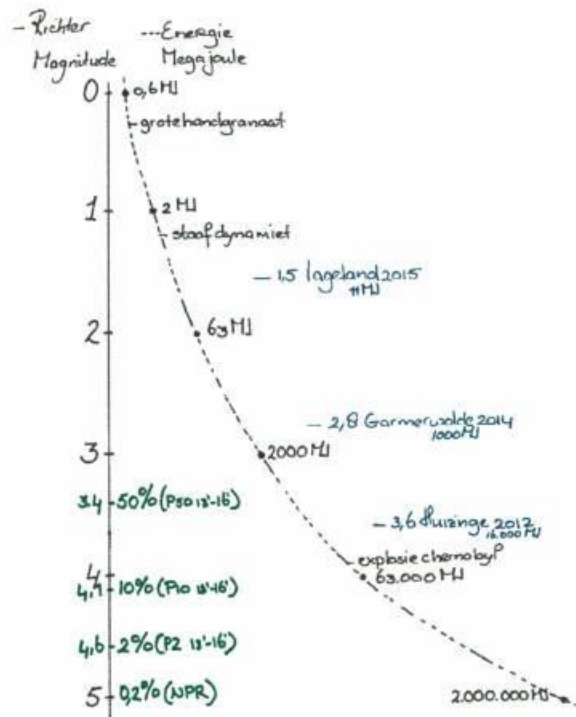
¹² Besluit 30 januari 2015, p.11.

¹³ Report on the expected PGV and PGA values for induced earthquakes in the Groningen area, KNMI, december 2013.

groter dan bij natuurlijke bevingen. Het verspreidingsgebied van een ondiepe beving is minder groot, maar de schade is groter dan bij een vergelijkbare natuurlijke beving.

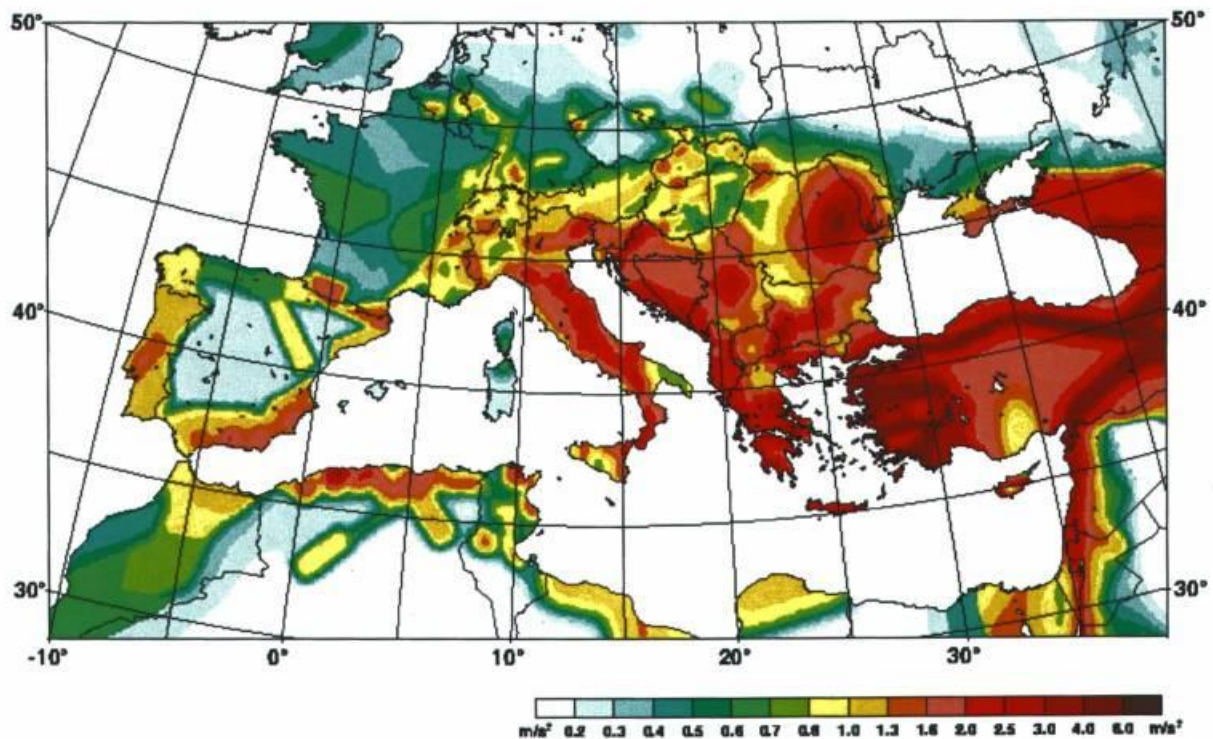


In onderstaande figuur zijn de opgetreden bevingen (in blauw) en bijbehorende energieniveaus (in rood) weergegeven op de schaal van Richter. In de gebogen lijn is een schematische weergave van de logaritmische energie die vrijkomt. De beving van Huizinge (3,6) bedraagt circa 16.000 MJ. Terwijl de 10% kans op overschrijding van 4,1 een hoeveelheid energie vertegenwoordigt die 5,6 keer hoger ligt. De 2% kans van overschrijding in drie jaar is 32 keer hoger. De 0,2% kans per jaar waar de NPR bouwnorm op is gebaseerd (verplichting vanuit de Europese bouwnorm Eurocode 8) bedraagt 2.000.000 MJ.

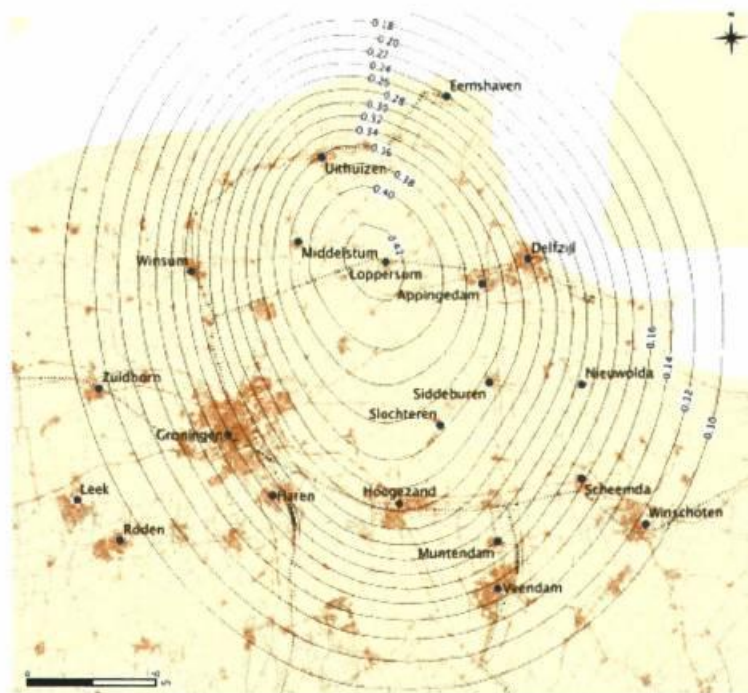


Vergelijking met aardbevingen met een natuurlijke oorzaak

Om een vergelijking te maken met de impact van natuurlijke aardbevingen elders in Europa staan hieronder de verwachte grondversnellingen (die een maat zijn van de krachten die op gebouwen en dergelijke plaatsvinden. Het gaat hierbij om een waarschijnlijkheid van overschrijden (10% in 50 jaar = 0,2%/jaar) die door de Eurocode 8 wordt voorgeschreven voor aardbevingsbestendig bouwen. De voor het Groningenveld berekende cijfers zijn vergelijkbaar met de rood gekleurde (rood vanaf 0,18g) aardbevingsgebieden. De dieprode kleur correspondeert met versnellingen boven de 0,4g.



Door het KNMI is ten behoeve van de Nederlandse Praktijkrichtlijn Aardbevingsbestendig bouwen op basis van dergelijke cijfers een kaart gemaakt met de optredende versnellingen. Deze kaart is opgenomen in de NPR.



Hieruit blijkt dat in het gebied van Loppersum versnellingen voor kunnen komen van 0,4g en groter. In de stad Groningen zijn mogelijke versnellingen tussen de 0,32g en 0,16g berekend. De effecten van de bevingen die hier voor kunnen komen zijn dus van gelijke orde als de effecten van de natuurlijke bevingen in Italië, Griekenland en Turkije.

Ter vergelijking: de maximale versnelling die bij de Huizinge-beving is opgetreden bedraagt 0,085g. Dat ging daar dus om een substantieel *lagere* versnelling dan in het gehele Groninger gebied verwacht wordt in de komende periode. Niettemin zijn bij de beving in Huizinge zijn zeker 70 woningen in de stutten gezet, waren er circa 2000 schademeldingen en de beving is tot op een afstand van 800 km gevoeld.¹⁴

Conclusie

Uit het voorgaande volgt dat de risico's van aardbevingen in dit gebied zodanig zijn dat gebouwen in dit gebied dienen te voldoen aan de normen die gelden voor aardbevingsbestendig bouwen. Daarop zijn de betreffende gebouwen echter (uiteraard) in werkelijkheid niet berekend. Ook de minister erkent dat er voor gebouwen, bij het optreden van een aardbeving van de voorziene maximale sterkte, reden is tot zorg. Al bij een grondversnelling van 0,12g lopen bepaalde categorieën huizen het gevaar op grote schade.¹⁵

Onbekende risico's: andere gebouwen en bouwwerken en (BRZO-)inrichtingen

De gemeente wijst er overigens volledigheidshalve op dat de impact-assesment, die in de context van de Stuurgroep NPR is verricht, alleen betrekking heeft gehad op huizen. Daarin zijn om te beginnen dus niet begrepen appartementsgebouwen of flats. Ook

¹⁴ The August 16, 2012 earthquake near Huizinge (Groningen), Bernard Dost and Dirk Kraaijpoel, KNMI, De Bilt January 2013

¹⁵ Brief van de minister van 17 januari 2014.

andere categorieën gebouwen, zoals ziekenhuizen, scholen, kantoren, kerken, etc zijn helemaal nog niet onderzocht of beoordeeld.

Zie de impact assesment van de NPR (Impact Assessment Nederlandse Praktijk Richtlijn Aardbevingsbestendig bouwen, Stuurgroep NPR (8 januari 2015), p. 16:

Er liggen ruim 300 duizend bouwwerken⁶ in het risicogebied binnen de buitenste contour van 0,1 g (grondversnelling). In circa 145 duizend gevallen gaat het om huizen (panden)⁷. Bij de overige bouwwerken betreft het grotendeels onbewoonde bouwwerken, zoals schuren en loodsen. In dit advies wordt geen aandacht besteed aan deze categorie. Maar er zijn ook circa 15 duizend ziekenhuizen, scholen, kantoren, kerken en andere gebouwen gelegen in het gebied. Over de weerstand van deze andere gebouwen (niet huizen) is weinig bekend. Afzonderlijke inspectie en analyse per gebouw is nodig om daarover meer te kunnen zeggen.

De gemeente heeft bij de minister speciale aandacht voor dergelijke niet standaardgebouwen, waaronder diverse hoogbouw, gevraagd. Op dit moment legt de minister daarom deze 11 exemplarische gebouwen (niet allemaal hoogbouw) tegen de lat van de NPR. De resultaten daarvan zijn echter nog niet beschikbaar, zodat moet worden vastgesteld dat de risico's voor dergelijke gebouwen zijn op dit moment dus onderzocht noch beoordeeld.

Niettemin beperkt de versterkingsopgave zich thans tot woningen. Het is de vraag of dat terecht is. Voor zover hier geprioriteerd zou kunnen en mogen worden, is de gemeente van oordeel dat gebouwen waarin zich heel veel of kwetsbare mensen bevinden, zoals ziekenhuizen, verplegingstehuizen, scholen en openbare gebouwen tenminste een even hoge prioriteit zouden moeten hebben als woningen. Het seismisch risico is immers gedefinieerd als het product van de kans op een aardbeving, de kwetsbaarheid van bouwwerken en de maatschappelijke ernst of geldwaarde. De gevolgen van een ingestort of onbruikbaar geworden ziekenhuis heeft zeer ernstige maatschappelijke gevolgen.

Naast andere gebouwen dan huizen is in deze context ten onrechte geen enkele aandacht besteed aan de categorie gebouwen en locaties die zijn aangewezen als (rijks)monument. De risico's van aantasting van de monumentale waarde of zelfs de algehele teloorgang van onvervangbare historische gebouwen en bouwwerken speelt ten onrechte geen enkele rol in de besluitvorming. Die risico's zijn in kaart gebracht, beoordeeld, noch afgewogen. Evenmin is ter zake enige maatregel genomen of voorgeschreven. Dit punt zal juridisch nader worden uitgewerkt in **hoofdstuk VIII**.

Ook is volkomen onbekend welk (groeps)risico de aardbevingen betekenen voor (BRZO)-inrichtingen in het gebied. De gemeente verwijst daarvoor naar het beroepschrift van de Veiligheidsregio, dat zij op dat punt hier als geheel en ingelast verzoekt te beschouwen. Het besluit geeft geen rekenschap van die onbekende risico's. In **hoofdstuk VI** wordt hierop nader ingegaan.

Onderzoek Helsloot biedt geen tegenwicht

De minister stelt hier in feite niet veel anders tegenover dan de "back of the envelope" berekening¹⁶ waaruit zou volgen dat de risico's van aardbevingen vergelijkbaar zijn met de risico's in andere domeinen. Die zienswijze wordt niet gedeeld door de wettelijk adviseur van de minister (SodM) die het risico als hoog kwalificeert. Blijkens de Nota van

¹⁶ Vof Helsloot, redelijk en begrijpelijk Groninger Aardbevingsbeleid, d.d. 19 december 2013, blz. 13

Antwoord¹⁷ is de minister zich ook wel bewust van de geringe betekenis van het advies van Prof. Helsloot:

"Het rapport van prof.dr. Helsloot is bedoeld als een verkennend rapport, maar is niet als formeel advies in het kader van het ontwerp-besluit gebruikt".

Daarmee is onverenigbaar dat de minister¹⁸ betoogt dat het toegenomen risico vergelijkenderwijs valt binnen dat op andere domeinen als aanvaardbaar wordt beschouwd. Dat is aantoonbaar niet het geval.

Bovendien geldt dat "op andere domeinen" over het algemeen sprake is van risico's die geheel onvermijdelijk zijn omdat zij een natuurlijk oorzaak hebben (overstromingen, stormen, natuurlijke aardbevingen) of niet, niet direct of niet effectief beïnvloed kunnen worden door de overheid. In dit geval gaat het echter om een risico dat zich in het geheel niet zou voordoen als de overheid niet zou meewerken aan het winningsplan en dus een risico dat louter bestaat als gevolg van handelen van de overheid. De aanvaardbaarheid van een door de overheid veroorzaakte aardbeving is uiteraard a priori aanzienlijk veel lager dan de risico's van aardbevingen die van nature in een gebied zouden voorkomen. Zonder overheidsinstemming bestaat het gevaar helemaal niet, zodat de verantwoordelijkheid voor het voorkomen of wegnemen van dat gevaar bij het toch verlenen van die toestemming hier des te zwaarder rust.

Verder geldt dat het rapport-Helsloot (deels) is gebaseerd op uitgangspunten die door ARUP zijn aangeleverd en waarvan ARUP zelf opmerkt dat daarbij sprake is van significante onzekerheden, over bijvoorbeeld input parameters, seismische risico-analyse, kwetsbaarheid van gebouwen, en dientengevolge onzekerheid over de inschatting van het aantal slachtoffers (gewonden en doden) en schade aan gebouwen. De 'tentatieve' (experimentele) analyse die Helsloot op basis hiervan maakt is reeds daarom zonder waarde voor een kwantitatieve vergelijking en dus ook zonder waarde voor het instemmingsbesluit.

Daarnaast is een aantal aannames die Helsloot zelf doet minst genomen aanvechtbaar. Opvallend is dat hij alleen directe risico's (zoals doden en gewonden door instortende gebouwen) beschouwd heeft, maar indirecte risico's (bestaande uit bijvoorbeeld falen van chemische installaties in Delfzijl, met alle gevolgen van dien) niet heeft meegewogen. Bij de berekening van het aantal personen per woning (volgens Helsloot 100.000 mensen bij 65.000 woningen) wordt niet verklaard, lijkt te laag ingeschat en is in strijd met bijvoorbeeld de norm die op basis van het Besluit externe veiligheid ter bepaling van het groepsrisico wordt gebruikt (2,4 mensen per huishouden, derhalve leidend tot 165.000 blootgestelde personen). De berekening van het aantal naar verwachting mogelijk instortende gebouwen wordt niet onderbouwd. Op het rapport is dus zeer fundamentele kritiek te oefenen.

De vergelijking die in het rapport-Helsloot wordt gemaakt met het risico in andere domeinen gaat niet op. In het rapport Helsloot wordt het risico uitgedrukt op basis van doden en zwaargewonden, maar wordt het risico op structurele schade en/of overlast niet meegewogen. Ook die zijn echter in andere domeinen aan zware normen onderworpen en worden betrokken bij de integrale risico-analyse. Daarnaast is Helsloot uitgegaan van

¹⁷ Bladzijde 43, reactie op zienswijze 57/6

¹⁸ Op bladzijde 11 van het Instemmingsbesluit

landelijk en dunbevolkt gebied (rondom Huizinge), terwijl in het gehele risicogebied ook dorpen en steden met grotere bevolkingsdichtheid aanwezig zijn. Voor de bepaling van het groepsrisico is dat een wezenlijk verschil. Onder meer om deze redenen kan de vergelijking die wordt gemaakt met bijvoorbeeld overstromingsrisico's niet worden gevolgd en geeft die een vertekend beeld.

Al met al biedt het rapport geen of onvoldoende basis om te kunnen concluderen dat er geen veiligheidsrisico's bestaan of dat deze verwaarloosbaar zijn, zoals de minister kennelijk impliciet aanneemt.

Versterkingsprogramma volstaat niet

Het oordeel van de minister omtrent de aanvaardbaarheid van de veiligheidsrisico's berust welbeschouwd op twee pijlers, enerzijds een bescheiden vermindering van de productie en anderzijds preventieve versterkingsmaatregelen. Zowel uit het winningsplan, het instemmingsbesluit als de nota van antwoord blijkt dat de afweging van de minister omtrent het risiconiveau is gebaseerd op de aanname dat gebouwen (woningen, publieke voorzieningen, industrie, monumenten) en infrastructuur (onder meer waterkeringen) zullen worden verstevigd. Zie ter illustratie van deze relatie bijvoorbeeld de reactie op zienswijze 91/7 en 59/7:

"Door op deze wijze enerzijds het risico verkleinen en verder te onderzoeken en anderzijds de gevolgen van het intreden van het risico te beperken, is de instemming met het winningsplan verantwoord"

en

"Wel staat voorop dat de risico's voor de bewoners zoveel mogelijk beperkt moeten worden en in het (ontwerp)besluit is dat voor de korte termijn een combinatie van het reduceren van de productie en het versterken van huizen en infrastructuur."

Ook op veel andere plaatsen wordt het verstevigingsprogramma door de Minister gebruikt om het instemmingsbesluit te rechtvaardigen. Ten onrechte.

In het risicogebied liggen ruim 300.000 bouwwerken, circa 145.000 woningen circa 155.000 niet-woningen. Van de 145.000 woningen in het aardbevingsgebied moeten tot 90.000 woningen worden versterkt om deze woningen te kunnen laten voldoen aan de NPR-norm. Circa 35.000 woningen kennen een risico dat groter is dan 1 op 10.000.

Het instemmingsbesluit heeft blijkens de toelichting (blz. 11) betrekking op de periode 2014 t/m september 2016.¹⁹ In de periode 2014-2016 is echter van versterking en versteviging van gebouwen en infrastructuur nog niet of nauwelijks sprake. Uit het Impact Assessment Nederlandse Praktijkrichtlijn Aardbevingsbestendig bouwen²⁰ blijkt dat er onvoldoende bouwcapaciteit is om binnen vijf jaar – het instemmingsbesluit ziet op een periode van drie jaar - jaar 35.000 *woningen* naar het – tijdelijke – NPR niveau van 5 x 10⁻⁵ te brengen, laat staan dat het mogelijk is om alle 90.000 woningen op het gewenste en in Nederland gebruikelijke veiligheidsniveau te brengen. Dat betekent dat er zeker geen capaciteit is om in de periode 2014 – 2016 ook bedrijfsgebouwen, industriële installaties, bijeenkomstengebouwen, ziekenhuizen, scholen etc. op een gelijkwaardig aardbevingsbestendig niveau – dat overigens voor andere bouwwerken dan woningen nog niet eens is vastgesteld – te brengen.

¹⁹ De voorschriften van het instemmingsbesluit zijn daarover overigens minder duidelijk.

²⁰ Stuurgroep NPR, 8 januari 2015, blz. 32 en 33

Het is dus onjuist en onzorgvuldig (strijd met artikel 3:2 en 3:46 Awb) om bij de beoordeling van de veiligheidsrisico's in de periode 2014-2016 uit te gaan van versterking en versteving van gebouwen en infrastructuur, die in die periode nog niet zal hebben plaatsgevonden. De Minister dient bij zijn besluitvorming over deze periode aan te sluiten bij de realiteit en als reëel uitgangspunt te nemen dat in deze periode nog geen (of hooguit in zeer beperkte mate) sprake is van versterking en versteving. Dat dient te leiden tot een sterk verminderde productie in – in ieder geval – de jaren 2014 tot en met 2016. Nu het instemmingsbesluit berust op een onjuiste aanname inzake versterking en versteving is het onzorgvuldig voorbereid (art. 3:2 Awb) en ondeugdelijk gemotiveerd (art. 3:46 Awb).

Als alleen al wordt gekeken naar de woningen in het gebied²¹, dan moeten 90.000 woningen worden versterkt om te kunnen voldoen aan de NPR en de gebruikelijke risico norm van 1×10^{-5} ²². In zijn brief van 16 december 2014²³, gaat de Minister uit van preventieve versterking van 3.000 woningen in 2015 en 5.000 woningen in 2016. Het is feitelijk en uitvoeringstechnisch onmogelijk om in 2015 en 2016 8.000 woningen te laten voldoen aan de NPR. Deze veronderstelling van de minister is dus feitelijk onjuist.

Maar zelfs al zou het de NAM lukken om in 2015 en 2016 8.000 woningen preventief te versterken, dan nog is 78 % van de in totaal 35.000 te versterken woningen onveilig. Het overgrote deel van de inwoners van het risicogebied woont dan nog steeds in onversterkte en dus onveilige woningen. Immers, er moeten in totaal 90.000 woningen op het gewenste veiligheidsniveau worden gebracht. Voor de goede orde; wij hebben het dan nog alleen over woningen. Versterking en versteving van andere gebouwen (bedrijfsgebouwen, installaties, ziekenhuizen, schoolgebouwen, infrastructuur) is in de jaren 2015 en 2016 nog helemaal niet aan de orde.

Het versterkingsprogramma is derhalve allesbehalve geschikt of berekend om (veiligheids)risico's te voorkomen.

Nieuwbouwproblematiek niet geadresseerd

Zoals uit het voorgaande blijkt ligt het gehele gebied binnen de grenzen van het gebied waarbinnen ingevolge de NPR-norm aardbevingsbestendig zal moeten worden gebouwd. Ondanks het feit dat die norm thans juridisch nog niet dwingend kan worden opgelegd, acht de gemeente dat zij bij het realiseren van nieuwbouw aan die normen voorbij zou gaan. Van haar mag als overheid worden verwacht dat zij geen gebouwen realiseert, waarvan zij, reeds ten tijde van de realisatie, kan weten dat deze niet berekend zijn op de aardbevingsbelasting waaraan die gebouwen bloot zullen staan. Temeer niet als dat ernstige veiligheidsrisico's voor de toekomstige gebruikers zal betekenen.

Teneinde een indruk te geven van de omvang van deze problematiek heeft de gemeente een grove inventarisatie gemaakt van de grotere bouwprojecten voor het jaar 2015. Het gaat hierbij om circa 25 projecten die bestaan uit onder andere 12 grondgebonden woningen, hoogbouw met appartementen, uitbreiding van de universiteit en uitbreiding van de ziekenhuisfaciliteiten. Afhankelijk van de fase waarin deze projecten zich bevinden (nog op de tekentafel of al aanbesteed) variëren de meerkosten voor aardbe-

²¹ En de 155.000 niet-woningen gemakshalve maar even buiten beschouwing latend

²² Impact Assessment NPR Aardbevingsbestendig bouwen, Stuurgroep NPR, 8 januari 2015, blz 32

²³ TK 33 529 nr. 91, blz. 4

vingsbestendig bouwen tussen de 10% en 35% van de bouwkosten. Voor het jaar 2015 alleen al betekent dit een bedrag aan meerkosten van circa 125 miljoen euro.

De gemeente vraagt in dit verband ook de specifieke aandacht voor de nieuwbouw van het forum, een prestigieus nieuwbouwproject in de binnenstad, waarvan de meerkosten van het aardbevingsbestendig maken voorshands zijn geschat op ongeveer 40 miljoen euro.

Het besluit geeft geen enkele rekenschap van deze en dergelijke problematiek en biedt ook geen begin van een oplossing daarvoor.

IV. Belangen van Groningen: Strijdigheid met fundamentele waarden en rechten

Gelet op de hiervoor bedoelde gevolgen van het besluit worden de inwoners van het gebied ernstig geraakt in hun meest fundamentele waarden en rechten, zoals treffend verwoord door het College voor de Rechten van de Mens:²⁴

"Mensenrechten brengen met zich dat bewoners van het aardbevingsgebied zich veilig behoren te kunnen voelen. Veilig in hun eigen huis en woonomgeving met bewaring van cultuur en eigenheid. Beschermd tegen gevaren voor hun fysieke veiligheid en gezondheid. Met extra aandacht voor de meest kwetsbare bewoners. En bij dit alles tevens rekening houdend met de gevolgen die de constant dreiging met zich mee kan brengen voor de mentale gezondheid en weerbaarheid van de bewoners.

Daarbij zijn tenminste de volgende (mensen)rechten van bewoners in het geding:²⁵

- Artikel 2 EVRM, het recht op leven;
- Artikel 12 IVESCR, het recht op gezondheid;
- Artikel 8 EVRM, het recht op privéleven, gezins- en familielevens;
- Artikel 11 IVESCR, het recht op adequate huisvesting en leefomstandigheden;
- Artikel 1 van het Eerste Protocol EVRM, het recht op eigendom;
- Artikel 17 van het Handvest voor Grondrechten van de Europese Unie; het recht op eigendom
- De artikelen 21 en 22 van de Grondwet, de verplichting van de overheid om te zorgen voor bewoonbaarheid van het land, bescherming en verbetering van het leefmilieu en het treffen van maatregelen ter bevordering van de Volksgezondheid.

Deze fundamentele waarden en rechten zijn niet alleen in het geding, zij worden met het instemmingsbesluit ook daadwerkelijk geschonden. Dat wordt hierna uitgewerkt voor zover het gaat om het recht op leven (artikel 2 EVRM), het recht op privéleven, gezins- en familielevens (artikel 8 (EVRM) en het recht op eigendom (artikel 1 eerste protocol EVRM).

Recht op leven (art. 2 EVRM)

De veiligheid van degenen die wonen en werken in het aardbevingsgebied wordt juridisch beschermd door artikel 2 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Op grond van dit artikel heeft de Minister de positieve verplichting om het leven van burgers

²⁴ Brief van het College voor de Rechten van de Mens d.d. 13 februari 2014 aan de Onderzoeksraad voor Veiligheid, kenmerk 2014/0058/LK/IS

²⁵ Brief van het College voor de Rechten van de Mens d.d. 10 februari 2015 aan de Tweede Kamer, kenmerk 2015/0009/LK/JB/IS

te beschermen. In veel arresten, onder meer in de zaak Banel versus Litouwen²⁶ oordeelde het Hof dat sprake is van een zeer fundamenteel recht:

"The Court recalls that article 2 of the Convention, which safeguards the right to life, ranks as one of the most fundamental provisions in the Convention. Together with Article 3 it enshrines one of the basic values of the democratic societies making up the Council of Europe."

Als basisregel geldt dat de overheid alle maatregelen moet nemen die mede gelet op de haar toekomende bevoegdheden redelijkerwijs kunnen worden gevegd om te voorkomen dat een reële en directe levensbedreiging waarvan zij op de hoogte is of zou behoren te zijn, zich verwezenlijkt²⁷. Noodzakelijke maatregelen mogen niet met het oog op andere belangen (zoals financiële) worden uitgesteld.²⁸ Voorts dient de Minister daarbij het voorzorgsbeginsel in acht te nemen.²⁹

Iedere belangenafweging waarbij de minister andere belangen, bijvoorbeeld financiële belangen of het belang van leveringszekerheid, zwaarder weegt dan de veiligheid van de bewoners, is daarom in strijd met artikel 2 EVRM. De nadelige gevolgen van het instemmingsbesluit (leven, veiligheid) zijn daarom onevenredig in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen (financiën).

Recht op family life

Dat is temeer het geval nu aan de zijde van de bewoners niet alleen hun recht op veilig leven gewicht in de schaal van de belangenafweging (ex art. 3:4 lid 2 Awb) legt, maar ook hun recht op een ongestoord en gezond privé leven (family life), als bedoeld in artikel 8 EVRM.

Het instemmingsbesluit grijpt diep in in de levens van tienduizenden bewoners van het aardbevingsgebied. Zij hebben niet alleen te maken met een permanent gevoel van onveiligheid en machteloosheid, de aardbevingsdreiging betekent ook feitelijk een gevaar voor hun veiligheid. Veel bewoners verkeren als gevolg van de aardbevingen en de voortdurende dreiging daarvan in medische, psychische of sociale nood. Zij voelen zich in hun eigen huis niet meer veilig en het effectief genot van hun recht op een ongestoord privé- en familieleven is hen ontnomen. Zij zitten opgesloten in hun niet versterkte, steeds opnieuw beschadigde en daarom onverkoopbare woning. Ook dit zwaarwegende en door artikel 8 EVRM beschermde belang maakt dat een belangenafweging waarin meer gewicht toekomt aan bijvoorbeeld financiële belangen, in strijd is met artikel 8 EVRM.

Inbreuk op ongestoord genot van eigendom

Het instemmingsbesluit leidt op grote schaal tot beschadiging en waardevermindering van eigendom, namelijk woningen en andere gebouwen. Deze inmenging in het ongestoord genot van eigendom is niet bij wet voorzien. Geen rechtsregel in Nederland staat toe dat een bestuursorgaan instemt met activiteiten, waarvan vast staat dat zij op grote schaal tot schade en inbreuk op het eigendomsrecht leiden.

De met het instemmingsbesluit (vergunde) activiteiten dienen evenmin een gerechtvaardigd algemeen belang. Er is geen noodzaak, althans geen gerechtvaardigde noodzaak,

²⁶ Arrest d.d. 18 juni 2013, uitspraak nr. 14326/11

²⁷ EHRM 30 november 2004, AB 2005,43 (Oneryildiz)

²⁸ Barkhuysen en Van Emmerik, O&A 2005, 47, par. 4.1.3

²⁹ EHRM 27 januari 2009, zaaknr. 67021/01, AB 2009, 285 (Tatar/Roemenië) en EHRM 5 december 2013, ECLI:NL:XX:2013:292, AB 2014/105, NJB 2014/418 Vilnes e.a. vs Noorwegen.

om 39,4 miljard kubieke meter gas te winnen. De Minister heeft zelf al laten weten dat ook met een lagere productiecapaciteit kan worden volstaan. De inbreuk op het eigendomsrecht wordt derhalve niet gerechtvaardigd door enig algemeen belang.

Van belang is daarbij voorts dat de Mijnwetgever ook niet heeft beoogd te voorzien in een afweging van belangen waarbij de veiligheid van de bewoners is afgewogen tegen de belangen van de staat of de NAM. De Mijnwet stamt immers uit een periode waarin bij gaswinning geen veiligheidsrisico's werden verwacht, zoals uit de memorie van toelichting ook duidelijk wordt.³⁰ Voor zover de mijnbouwwetgever aan gevolgen van de winningsactiviteiten dacht, gaat het daarbij steeds om incidentele, materiële schade aan gebouwen, waarvan werd aangenomen dat die gevolgen konden worden weggenomen door een schadevergoeding achteraf. Het oorspronkelijke toetsingskader uit de Mijnbouwwet voorziet dan ook maar (zeer) beperkt in de veiligheidsbelangen. Een mijnbouwvergunning moet ingevolge artikel 9 Mijnbouwwet worden verleend, ongeacht eventuele veiligheidsrisico's. Ook de limitatieve weigeringsgronden voor het winningsplan zijn zeer beperkt en zien naar de tekst ook alleen op schade. De Mijnbouwwet biedt, al met al, geen bij wet voorziene en afgewogen beperking die de onderhavige inbreuken op het ongestoorde eigendom van velen legitimeert.

Tot slot is de inbreuk op het eigendomsrecht allerm minst proportioneel. Er is geen "fair balance" tussen enig algemeen belang en de aantasting van het eigendomsrecht. Er is sprake van een onevenredige last op de eigenaren, waarbij een rol speelt dat het niet om één of enkele eigenaren gaat, maar om tienduizenden in een hele regio. De verwijzing door de Minister naar artikel 6:177 BW (risicoaansprakelijkheid exploitant) maakt niet dat dáá rdoor opeens sprake is van een fair balance, alleen al niet omdat de NAM weigert om op adequate wijze de waardevermindering van eigendom te compenseren.

Onder verwijzing naar **hoofdstuk II** wordt verder opgemerkt dat een schadevergoeding achteraf bij incidentele schades op generlei wijze compenseert voor het geheel van de negatieve gevolgen van de aardbevingen voor alle betrokkenen.

Gelijke aanspraak op recht op leven en family life (2, 8 en 14 EVRM)

Het recht op leven (art. 2 EVRM) en het recht op een ongestoord privé leven (art. 8 EVRM) komt een ieder in gelijke mate toe en gelden zonder onderscheid des persoons. Het instemmingsbesluit leidt er toe dat deze rechten van de bewoners van het aardbevingsgebied meer worden aangetast, dan dat van andere inwoners van Nederland. De bewoners van het aardbevingsgebied moeten immers leven met grotere letale risico's en voor hen gelden kennelijk andere risiconormen dan voor de rest van Nederland. Voor een dergelijk onderscheid is geen reden. Daarom is het instemmingsbesluit niet alleen in strijd met de artikelen 2 en 8 EVRM, maar ook met het accessoire discriminatieverbod van artikel 14 EVRM.

V. De belangen van de staat: geen begrijpelijke, zorgvuldige, gemotiveerde en evenredige belangenafweging

SodM heeft aanvankelijk geadviseerd om, vanuit het oogpunt van veiligheid voor de inwoners van de provincie de NAM voor te schrijven "de gasproductie uit het Groningse

³⁰ TK vergaderjaar 1988-1999, 26 219, nr 3, p. 23

*gasveld zo snel mogelijk en zo veel als mogelijk en realistisch is, terug te brengen.*³¹ Dat komt de gemeente juist voor. Bij de beoordeling van het winningsplan staat de minister voor de vraag welk productieniveau aanvaardbaar is gelet op de daarmee gepaard gaande (veiligheids)risico's voor Groningen.

De minister heeft dit aanvankelijk ingevuld door een beperking op te nemen in het productieplafond:

*"De productie in het meest risicovolle gebied (rondom Loppersum) wordt de komende drie jaar met tachtig procent verminderd. De totale gasproductie uit het Groningenveld wordt voor de jaren 2014, 2015 en 2016 begrensd op respectievelijk 42,5, 42,5 en 40 miljard m3. De productie in 2013 bedroeg bijna 54 miljard m3. Hiermee volgt het kabinet de strekking van het advies van SodM".*³²

Vanwege de ontwikkeling van de seismiciteit sindsdien rond andere clusters van het winningsgebied heeft het kabinet in overeenstemming met het advies van SodM besloten tot een neerwaartse aanpassing van de maximaal toegestane winning uit het Groningenveld in 2015 en 2016 tot 39,4 miljard m3 per jaar, waarbij er bij Loppersum maximaal 3 miljard m3 mag worden gewonnen en in de zuidwestelijke regio maximaal 9,9 miljard m3. De maxima in het winningsplan voor het Groningenveld worden derhalve aangepast van 42,5 miljard (2014), 42,5 miljard (2015) en 40 miljard (2016) m3 per jaar naar 42,5 miljard (2014), 39,4 miljard (2015) en 39,4 miljard (2016) m3 per jaar.

De hoogte van deze productieniveaus acht de gemeente echter willekeurig en ongemotiveerd bepaald en tevens blijk geven van een belangenafweging die strijdig is met artikel 3:4 lid 2 Awb. De gemeente stelt vast dat winning op dit niveau de (veiligheids)risico's maar zeer beperkt vermindert. Het resterende veiligheidsrisico acht zij bovendien, mede gelet op de ernstige gevolgen daarvan voor Groningen, onverantwoord groot.

De gemeente mist ook een begrijpelijke afweging van belangen waar het gaat om de belangen gemoeid met de handhaving van de productie op het niveau van 39,4 miljard m3 in relatie tot de daarmee gemoeide risico's. De gemeente wijst in dat verband op het volgende.

SodM heeft in haar eerste advies van 16 januari 2013 geconcludeerd dat:

*"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 Groningenveld".*³³

De gemeente is van oordeel dat Groningen er, als uitgangspunt, van mag uitgaan dat de overheid door het verlenen van vergunningen geen situaties in het leven roept of instandhoudt die (ernstige) humane risico's veroorzaken of als gevolg waarvan (steeds)

³¹ Brief SodM aan de Minister van Economische Zaken, d.d. 22 januari 2013, pag. 9. Te vinden op: <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/brieven/2013/01/22/brief-van-SodM-over-groningen-veld/brief-van-SodM-over-groningen-veld.pdf>.

³² <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2014/01/17/minder-gaswinning-versterkingspakket-voor-groningen.html> en Kamerstuk 'Gaswinning in Groningen', brief van de Minister van Economische Zaken, d.d. 17 januari 2014, pag. 6. Te vinden op: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2014/01/17/gaswinning-in-groningen.html>

³³ State Supervision of Mines, 'Reassessment of the probability of higher magnitude earthquakes in het Groningen gas field, 16 January 2013, pag. 2.

ernstige schade ontstaat. Uitgangspunt zou behoren te zijn dat de productie wordt beperkt tot een niveau waarop de veiligheid is gegarandeerd. Dat betekent derhalve op een niveau 12 miljard m³, tenzij *op voorhand* zodanige preventieve maatregelen worden genomen dat ook bij een hoger productieniveau is verzekerd dat het veiligheidsrisico nihil of verwaarloosbaar is.

Daarbij is van belang dat iedere verdere verhoging van de toegestane winningshoeveelheid ook een evenredige toename van het veiligheidsrisico betekent.

De verwachtingswaarde voor het aantal aardbevingen ongeveer evenredig is met de hoeveelheid geproduceerd gas per jaar.³⁴ De verwachtingswaarde voor de kans per jaar op een aardbeving met een grotere sterkte dan 3,9 (Richter) kan met ongeveer factor twee worden verlaagd door de jaarlijkse productie uit Groningenveld in een keer te verlagen met een factor twee ten opzichte van de productiesnelheid (in 2012/2013) van circa 50 miljard m³, gevolgd door een geleidelijke verdere afname.

De gemeente kan zich voorstellen dat er andere, zwaarwegende, nationale belangen zijn die maken dat niettemin tot een hoger productieniveau moet worden gekomen. Een begrijpelijk belang van die omvang en zwaarte acht zij de leveringszekerheid in Nederland, indien en voor zover daarvoor redelijkerwijs werkelijk geen alternatief bestaat. Maar ook in die situatie moet overigens, als uitgangspunt, zijn verzekerd dat er geen veiligheidsrisico's bestaan, althans moeten deze zoveel als redelijkerwijze mogelijk is worden beperkt.

Het productieniveau van 39,4 miljard dient echter maar ten dele de leveringszekerheid waarvoor geen alternatief bestaat, zodat deze deels uitsluitend strekt ten behoeve van het verwerven van inkomsten voor de staat. Het belang van inkomsten voor de staat weegt in de stellige overtuiging van de gemeente onder geen omstandigheid op tegen humane risico's. De staat heeft veel wegen om over inkomsten te genereren en kan door het stellen van andere prioriteiten ook minder kosten maken. Voor het niet-verwerven van inkomsten zijn altijd alternatieve oplossingen. De belastingbesparing voor de ene burger weegt onder geen omstandigheid op tegen de onveiligheid van de andere.

De gemeente is van oordeel dat op dit onderwerp een inzichtelijke en zorgvuldige motivering en belangenafweging ontbreekt.

SodM advies met betrekking tot het productieniveau van 39,4 is ook inconsequent

De in het instemmingsbesluit opgenomen hoeveelheid van 39,4 miljard m³ is, voor zover de gemeente kan nagaan, overgenomen uit het SodM-advies van december 2014.³⁵ Dit SodM-advies is onzorgvuldig en inconsequent ten opzichte van de SodM-adviezen van 16 januari 2013,³⁶ 22 januari 2013³⁷ en 13 januari 2014.³⁸

Uit de tekst van het SodM-advies van 13 januari 2014 blijkt dat een productieplafond van 39,4 miljard m³ *enkel en alleen* gebaseerd is op de aannames en "aanwijzingen" in paragraaf 7 ("conclusies over de feitelijke waarnemingen") van het SodM-advies van december 2014. Echter, enkel de *aanwijzing* dat het systeem mogelijk regelbaar is, rechtvaardigt geenszins een productieplafond van 39,4 miljard m³. Over de verdeling van

³⁴ Zie daarover de brief van 22 januari 2013 van het SodM aan de Minister van EZ.

³⁵ SodM, Advies bevingegevoeligheid van de Eemskanaalregio, december 2014.

³⁶ Reassessment of the probability of higher magnitude earthquakes in the Groningen gas field, 16 januari 2013.

³⁷ Brief d.d. 22 januari 2013 van het SodM aan de Minister.

³⁸ Brief SodM aan minister en Advies Winningsplan 2013/Meet en Monitoringsplan NAM Groningen gasveld.

de bevingen en de seismische activiteit, vergeleken met de veranderingen in de productie schrijft SodM³⁹ in datzelfde advies immers zelf:

"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."

De gemeente maakt er ernstig bezwaar tegen dat het productieplafond van 39,4 miljard m³ is gebaseerd op een *gesuggereerd verband*, zonder enige wetenschappelijke statistische onderbouwing, terwijl uit eerdere *berekeningen* iets anders bleek.

Het is onbegrijpelijk dat het SodM, enerzijds, in het advies van januari 2014 zoveel onjuistheden, onduidelijkheden en risico's in het winningsplan signaleert, maar, anderzijds, in december 2014 enkel op basis van een *gesuggereerd verband* een productieplafond van 39,4 miljard m³ durft te adviseren. Dit terwijl het SodM in januari 2013,⁴⁰ *samen met de NAM*, niet op basis van een 'gesuggereerd verband' maar op basis van *berekeningen*, concludeerde dat voor minimalisatie van het aardbevingsrisico een productiesnelheid van 12 miljard m³ per jaar noodzakelijk is.⁴¹

De adviezen uit januari 2013, gebaseerd op berekeningen en geaccordeerd door de NAM, zijn nog steeds de best beschikbare wetenschappelijke gegevens. Er zijn geen onderzoeken of rapporten, waaruit met enige mate van zekerheid het tegendeel blijkt. Wij achten het zeer onzorgvuldig dat de Minister daarvan enkel vanwege een 'gesuggereerd verband'⁴² substantieel afwijkt van het advies van zijn eigen adviseur.

De minister doet verder ten onrechte voorkomen dat er voldoende 'zekerheid' is om een gasproductie van 39,4 miljard m³ per (gas)jaar in de periode tot 1 september 2016 te rechtvaardigen. Daarvoor zijn nog veel te veel factoren onzeker. Er is bijvoorbeeld niets bekend over domino-effecten; er is niets bekend over de risico's van en voor de (chemische) industrie in onder meer Delfzijl en de Eemshaven; er is niets bekend over de gevolgen en risico's van steeds weer terugkerende 'kleinere' bevingen; er is nauwelijks iets bekend over de noodzaak tot versterking van waterkeringen en de mogelijkheden daartoe. Gezien deze risico's had het wederom voor de hand gelegen het voorzorgsbeginsel te hanteren en de gasproductie terug te brengen tot de in januari 2013 door de SodM geadviseerde 12 miljard m³.

Een winningscapaciteit van 39,4 miljard m³ is niet alleen onbegrijpelijk en onverantwoord vanwege deze onzekerheden en de berekeningen en adviezen uit het verleden, maar ook omdat volstrekt onduidelijk is wat het winnen van deze hoeveelheid betekent voor de periode na 2016. Zie bijvoorbeeld het SodM-advies van januari 2014, blz. 19:

"De TBO is van mening dat er, gezien de grote onzekerheden voor de verdere toekomst, op dit moment alleen voldoende zekerheid bestaat over de seismische hazard in de komende drie tot vijf jaar."

³⁹ SodM december 2014, blz. 10.

⁴⁰ Reassessment of the probability of higher magnitude earthquakes in the Groningen gas field, blz. 2 en Brief d.d. 22 januari 2013 van het SodM aan de Minister, blz. 6.

⁴¹ En dat voor het halveren van de kans op een zware beving de productiesnelheid zou moeten worden teruggebracht tot 25 miljard m³ per jaar.

⁴² En zich beroepend op een 'back of the envelop' berekening van prof. Helsloot: Redelijk en begrijpelijk Groninger aardbevingsbeleid, 19 december 2013, blz. 13

"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."

Juist omdat de Minister over de periode na 2016 geen enkele informatie heeft over de veiligheidsrisico's, dient de productie onmiddellijk zo veel als mogelijk beperkt te worden.

Het productieplafond van 39,4 miljard m³ is derhalve gebaseerd op onzorgvuldig onderzoek en getuigt van een ondeugdelijke motivering. Het SodM advies uit december 2014 is niet zorgvuldig tot stand gekomen en de Minister had daarop zijn besluitvorming niet mogen baseren (strijd met artikel 3:9 Awb)

VI. Voorzorgsbeginsel

Betekenis en grondslag van het voorzorgsbeginsel

De gemeente stelt voorop dat het bestreden besluit tot uitgangspunt neemt dat de gaswinning aardbevingen veroorzaakt van een omvang waarin deze in elk geval schade betekenen voor huizen en gebouwen en bovendien veiligheidsrisico's voor de regio. Daar waar geen onzekerheid bestaat over die risico's dienen deze, in de context van artikel 36 Mijnbouwwet, op grond van artikel 3:4 lid 2 Awb c.a., te worden afgewogen tegen de voordelen van de gaswinning. Hiervóór heeft de gemeente betoogt dat de reeds *bekende* risico's, waarover geen wetenschappelijk debat of onzekerheid bestaat, op zichzelf al aanleiding zouden behoren te geven tot onthouding van de instemming aan het winningsplan, althans met dit productieplafond en met deze voorschriften en beperkingen. Het voorzorgsbeginsel speelt geen rol bij de afweging en beoordeling van risico's waarvan het bestaan (wetenschappelijk) niet ter discussie staat.

Het beginsel speelt uiteraard wel een rol van betekenis waar het gaat om de nog onbekende risico's op veel grotere aardbevingen dan nu al voorzien. Dat die zullen optreden is beslist niet onwaarschijnlijk – de werkelijkheid van de aardbevingen was steeds aanzienlijk slechter dan de verwachtingen – maar wetenschappelijke overeenstemming daarover is er niet en evenmin neemt het besluit dat tot uitgangspunt. Ondanks alle onderzoeken is een ding zeker; er is onvoldoende kennis en inzicht over de gevolgen en risico's van de in het winningsplan beschreven activiteiten.⁴³ Onder deze omstandigheden – wetenschappelijke onzekerheid, maar wel significante en onomkeerbare gevolgen – dient het voorzorgsbeginsel leidend te zijn.

Het voorzorgsbeginsel moet worden ingelesen in bijvoorbeeld de artikelen 21 en 22 Grondwet, houdende de opdracht aan de overheid om zorg te dragen voor de fysieke veiligheid, en in de artikelen 3:2, 3:4 en 3:46 Awb.⁴⁴ Toepassing van het voorzorgsbeginsel is voorts verplicht op grond van artikel 191 lid 2 WVEU en de Mededeling van de Commissie over het voorzorgsbeginsel⁴⁵. De Commissie beschouwt het voorzorgsbeginsel als een algemeen beginsel waarmee vooral bij de bescherming van het milieu en de gezondheid van mensen, dieren en planten rekening moet worden gehouden. De Commissie wijst in haar Mededeling ook bij herhaling op het hoge niveau van bescher-

⁴³ Helsloot (19 december 2013) spreekt over een systemisch risico, d.w.z. een risico waarvan "de aard, omvang en beheersingsmogelijkheden nog niet wetenschappelijk duidelijk zijn."

⁴⁴ TK 2008-2009, 28 089 nr. 23, blz. 10

⁴⁵ Gepubliceerd in februari 2000, COM/2000/0001 def EUR-Lex-52000 bc 0001

ming van de volksgezondheid en het milieu, dat in de Europese Unie wordt nagestreefd. Tot slot is toepassing van het voorzorgsbeginsel vereist omdat in het EVRM beschermde mensenrechten in het geding zijn.⁴⁶

De minister dient daarbij minimaal uit te gaan van het beschermingsniveau zoals voorzorgsrechtelijk is gecodificeerd in artikel 6 van de Habitatrichtlijn en artikel 19g Natuurbeschermingswet 1998 en zoals dat bijvoorbeeld ook is opgenomen in artikel 13 lid 3 sub b Wet bescherming Antarctica. De toe te passen voorzorgsnorm houdt vrij vertaald en toegespitst op de gaswinning het volgende in. Instemming met het winningsplan is eerst mogelijk nadat een beoordeling van de gevolgen van het project heeft plaatsgevonden en de *zekerheid* over het uitblijven van aantasting van veiligheid en gezondheid van omwonenden ten gevolge van het project moet zijn verkregen, alsmede zekerheid over het uitblijven van andersoortige significante en onomkeerbare schade (bijvoorbeeld economische schade voor de regio en/of onomkeerbare schade aan cultuurhistorische gebouwen).

Die zekerheid en dat voorzorgsbeginsel worden verlangd als het gaat om gaswinning in de Waddenzee⁴⁷ en de bouw van de RWE-centrale in Eemshaven.⁴⁸ Die zekerheid en dat voorzorgsbeginsel zouden ook moeten gelden voor gaswinning in Groningen. Een andere opvatting zou er toe leiden dat bij gaswinning in Noord-Nederland de voorzorgsrechtelijke lat voor de Waddenzee hoger ligt dan voor de regio en haar bewoners. De gemeente acht dat onaanvaardbaar.

Toepassing van dat voorzorgsbeginsel geldt niet alleen voor nieuwe activiteiten, maar ook voor activiteiten die al langer plaatsvinden, aldus het Hof van Justitie van de EU in de kokkelvisserijuitspraak⁴⁹, waarin het Hof nog eens helder overwoog:

“De bevoegde nationale autoriteiten geven, op basis van de passende beoordeling van de gevolgen van alle activiteit voor het betrokken gebied, in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen daarvan, slechts toestemming voor deze activiteit wanneer zij de zekerheid hebben verkregen dat de activiteit geen schadelijke gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied. Dit is geval wanneer er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat er geen schadelijke gevolgen zijn.”

Hand aan de kraan

In uw uitspraak over gaswinning onder de Waddenzee uit 2007⁵⁰ oordeelde uw Afdeling dat absolute wetenschappelijke zekerheid over het uitblijven van schadelijke gevolgen niet noodzakelijk is. Het bestaan van enige marge in de te verwachten gevolgen betekent niet dat niet de vereiste zekerheid kan worden geboden dat er geen schadelijke gevolgen zullen zijn. Mede daarom liet uw Afdeling in die zaak toe dat met het principe “hand aan de kraan” de gevolgen van de gaswinning tussentijds konden worden bijgestuurd.

De gemeente merkt op dat een echt hand-aan-de-kraan voorschrift om te beginnen niet is gesteld. Er wordt veel gemonitord, maar de kraan gaat binnen dit winningsplan niet dicht. Daar is eerst sprake van na 1 juli 2016, als er een *nieuw* winningsplan moet worden ingediend. Vanuit het (onjuiste) perspectief van dit besluit is dat uitstel ook

⁴⁶ EHRM 27 januari 2009, zaaknr. 67021/01, AB 2009, 285 (Tatar/Roemenië) en EHRM 5 december 2013, ECLI:NL:XX:2013:292, AB 2014/105, NJB 2014/418 Vilnes e.a. vs Noorwegen

⁴⁷ Zie bijvoorbeeld uw uitspraken van 29 augustus 2007, JM 2007/162 en 30 oktober 2013, AB 2014/74

⁴⁸ ABRvS 24 augustus 2011, TBR 2011/169, 200900425/1/R2

⁴⁹ Arrest van 7 september 2004 in zaaknr. C127/02

⁵⁰ ABRvS 29 augustus 2007, JM 2007/162, 200606028/1

logisch, want tot die tijd heeft de minister ook helemaal geen normen aan de hand waarvan hij kan bepalen of de kraan al of niet verder dicht moet en, zo ja, hoe ver. Anders dan in de natuurbeschermingswetgeving is er op dit moment immers geen eenduidig en objectief criterium aan de hand waarvan de monitorgegevens kunnen worden beoordeeld.

Verder geldt dat een hand-aan-de-kraan-voorschrift dient om te verzekeren dat een bepaald, maar nog onzeker gevolg zal optreden. Zo'n voorschrift kan dus niet strekken om al wél bekende en dus niet onzekere gevolgen op te vangen. Onder verwijzing naar hoofdstuk III geldt in dit geval dus dat zo'n voorschrift geen soelaas kan bieden voor de veiligheidsrisico's van aardbevingen waarvan ook de minister aanneemt dat die zullen voorkomen. Hand-aan-de-kraan kan alleen betrekking hebben op de onbekende risico's op veel grotere aardbevingen dan nu al aannemelijk worden geacht.

Een hand-aan-de-kraan-voorschrift is verder alleen mogelijk ten aanzien van onbekende gevolgen die gestaag optreden. Die kunnen immers nadat ze zich (deels) hebben verwezenlijkt, nog gestopt of, desnoods, weggenomen worden. Dat maakt zo'n voorschrift categorisch ongeschikt voor een plotseling optredend, heftig en onomkeerbaar fenomeen als een aardbeving. De kraan dichtdraaien nadat het kalf verdronken is heeft uiteraard geen zin.

Conclusie

De minister heeft niet, althans op onjuiste wijze toepassing gegeven aan het voorzorgsbeginsel. Bij juiste toepassing van het voorzorgsbeginsel had het besluit niet op deze wijze genomen kunnen worden.

VII. Voorschriften

Algemeen

De gemeente is van oordeel dat de minister, op de grondslag van artikel 36 lid 2, Mijnbouwwet, voorschriften had moeten stellen op grond waarvan de NAM gehouden is preventieve maatregelen te treffen vóórdat het "veilige" niveau van 12 miljard m³ per jaar wordt overschreden. Die preventieve maatregelen dienen bovendien inhoudelijk veel verder te gaan dan is beschreven in het besluit. Verder dient het besluit te verzekeren dat die maatregelen ook daadwerkelijk worden getroffen. Ook dat is nu niet het geval.

Voorts had de minister voorschriften moeten stellen omtrent de aard van de te vergoeden schade. Daarbij had de minister in elk geval moeten denken aan schade als gevolg van waardedalingen van woningen en andere gebouwen, nu over de vergoeding daarvan geen overeenstemming bestaat tussen getroffen partijen en de NAM.

Ter vergelijking wijst de gemeente op uw jurisprudentie inzake voorwaardelijke verplichtingen en compenserende of mitigerende maatregelen. Maatregelen die noodzakelijk worden geacht voor de ruimtelijke aanvaardbaarheid van een (bestemmings)plan, moeten juridisch zijn geborgd⁵¹. Dat geldt ook voor bijvoorbeeld mitigerende⁵² of compenserende⁵³ maatregelen die moeten worden getroffen bij activiteiten met negatieve gevolgen voor – kort gezegd – natuur. De door de Minister aangekondigde versterkings- en verstevigingsmaatregelen kunnen naar analogie worden beschouwd als mitigerende maatregelen, althans maatregelen die noodzakelijk zijn om de schadelijke ingreep (gaswinning) mogelijk te rechtvaardigen. Die maatregelen moeten naar analogie van uw jurisprudentie over voorwaar-

⁵¹ Vaste jurisprudentie, maar zie bijvoorbeeld ABRvS 5 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3930

⁵² Zie bijvoorbeeld ABRvS 29 augustus 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB2493

⁵³ Zie artikel 19 h lid 4 Nbw 1998

delijke verplichtingen en mitigerende maatregelen voldoende geborgd en juridisch verzekerd zijn. Dat zijn zij echter in het geheel niet.

Voorts had de minister rekenschap moeten geven van de problematiek van (lopende) nieuwbouwprojecten en de meerkosten van bouwbestendig bouwen, door het voorschrift op te nemen dat NAM gehouden is ook die schade te vergoeden die bestaat in het nemen van preventieve maatregelen om aardbevingsschade te voorkomen. Hoewel de grondslag daarvoor te ontleen is aan artikel 6:177 jo 6:184, lid 1, onder a, BW, had de minister buiten kijf moeten stellen dat extra kosten als gevolg van aardbevingsbestendig bouwen, of de kosten gemoeid met het aardbevingsbestendig maken van bestaande gebouwen en bouwwerken als schade door de NAM moet worden vergoed.

Artikel 1

Ten onrechte stemt de minister voor onbepaalde tijd in met het winningsplan. In het winningsplan is uitvoering gevend aan art. 35 lid 1 sub b Mijnbouwwet, onder "duur van de winning" aangegeven (zie blz. 17) dat het Groningenveld naar verwachting tot 2080 in productie blijft. De gemeente meent dat de minister instemming aan het winningsplan moet onthouden, althans daaraan qua productiecapaciteit beperktere voorwaarden aan moet verbinden, maar hoe dan ook zal instemming gelet op alle onzekerheden hooguit voor een beperkte periode (tot en met bijvoorbeeld 1 september 2016) gegeven kunnen worden.

In de voorschriften is wel opgenomen dat de NAM voor 1 juli 2016 een geactualiseerd winningsplan indient, maar het instemmingsbesluit voorziet niet in spoedige besluitvorming daarover. Bij talmen van de NAM of de Minister, blijven het huidige instemmingsbesluit en winningsplan 2013 gewoon gelden, nota bene zonder productiebeperking voor de gasjaren 2015/2016 en verder.

Artikel 3

Het is volstrekt onduidelijk en dus rechtsonzeker wat met dit artikel wordt bedoeld. Het voor 1 juli 2016 in te dienen winningsplan moet uitgaan van de door de Minister "vastgestelde methodiek en normstelling ten aanzien van het risicobeleid met betrekking tot door de gaswinning geïndiceerde aardbevingen.". Waar exact zijn die "vastgestelde methodiek", "vastgestelde normstelling" en het "risicobeleid" te vinden?

Artikel 5

In voorschrift 5, lid 12 krijgt de NAM de mogelijkheid om af te wijken van de in de voorschriften 5, leden 1 t/m 11 genoemde maximale gasproductie. Of aanleiding is voor zo'n afwijking, staat ten onrechte geheel ter beoordeling van de NAM zelf. Dat is onaanvaardbaar. Daar zou tenminste een voorafgaand goedkeuringsbesluit van de Minister voor nodig moeten zijn, zodat derden daartegen rechtsmiddelen kunnen aanwenden.

Voort is het criterium op basis waarvan afwijking mogelijk is ("de leveringszekerheid in het geding") volstrekt rechtsonzeker. Wat wordt bedoeld met "leveringszekerheid"? Dat begrip is niet gedefinieerd in het instemmingsbesluit. Evenmin is duidelijk wat wordt bedoeld met "in het geding".

Voorts wordt in voorschrift 5 een verschuiving van het 'gasjaar' gefaciliteerd, waarmee de Minister beoogt de maximale productievoorschriften voortaan te doen gelden voor de jaarlijkse periode van 1 oktober tot en met eind september in het daaropvolgende jaar.

Wij menen dat onvoldoende is geborgd dat niet de maximale productiecapaciteit die met het bestreden besluit voor 2015 is vastgesteld, kan cumuleren met de maximale productiecapaciteit voor het gasjaar 2015/2106 – zodat per saldo in het kalenderjaar 2015 meer dan 39,4 miljard Nm³ zou kunnen worden gewonnen.

Artikel 6

Op zichzelf hebben wij uiteraard geen bezwaar tegen het indienen van een actueel rapport inzake het seismisch risico. Dat rapport behoort echter niet alleen te gaan over het *seismisch* risico, maar in aansluiting op artikel 24 lid 1 sub p en q Mijnbouwwet, met name ook over de mogelijke omvang en verwachte aard van de schade vanwege dit risico.

Verder dient dit rapport zich geografisch niet te beperken tot “de verschillende gebieden boven het Groningenveld”. Ook gebieden die strikt genomen niet *boven het Groningenveld* liggen, maar wel worden getroffen door bodembeweging vanwege gaswinning uit het Groningenveld moeten in deze risico- en schadeanalyse worden betrokken, zoals bijvoorbeeld de stad Groningen.

De Minister geeft de NAM gelegenheid tot 1 mei 2015 om het bedoelde rapport in te dienen. Wij hebben hier op reeds meerdere malen en indringend bij de Minister aangehouden en menen dat verder uitstel onaanvaardbaar is.

Artikel 7

De gemeente acht het niet correct en niet raadzaam dat de in artikel 7, lid 1 beschreven uitvoeringsorganisatie onder aansturing en verantwoordelijkheid van de NAM staat. Als het gaat om het schadeherstel en preventie dient iedere betrokkenheid van de NAM, anders dan financieel, uitgesloten te zijn. De schaal van de schade en daarbij behorende maatschappelijke ontvrichting rechtvaardigen een onafhankelijke uitvoeringsorganisatie.

De in artikel 7, lid 2 opgenomen verplichting om werkplannen in te dienen, is volstrekt onvoldoende en doet geen recht aan de ernst van de situatie. Deze “verplichting” is tandeloos en respectloos naar de inwoners van het aardbevingsgebied, omdat

- het kennelijk aan de NAM wordt overgelaten om te beoordelen wat “de meest kwetsbare gebouwen in dit gebied” zijn;
- het kennelijk aan de NAM wordt overgelaten hoeveel gebouwen per jaar versterkt zullen worden;
- er kennelijk geen resultaatsverplichting geldt, op basis waarvan jaarlijks een x-aantal gebouwen versterkt moet zijn.

In het winningsplan, het instemmingsbesluit en de Nota van Antwoord wordt bij herhaling de versterking van gebouwen en infrastructuur uitdrukkelijk benoemd als argument ter onderbouwing van de gekozen veiligheidsrisico's. Los van het feit dat dat voor de jaren 2014 – 2016 irreëel is, is die versterkingsambitie op geen enkele wijze juridisch geborgd in het instemmingsbesluit zelf. Artikel 7, lid 2 laat het slechts bij een zeer vage inspanningsverplichting, waarvan de interpretatie en invulling volledig aan de NAM wordt overgelaten.

In artikel 7, lid 2, sub a wordt verwezen naar “het totale risicoprofiel van de woningvoorraad”. Daaruit zou de indruk kunnen ontstaan dat het in artikel 7, lid 2 alleen gaat om woningen. Indien dat inderdaad de bedoeling van artikel 7, lid 2 is, dan maken wij

daartegen ernstig bezwaar. Ook versterking en versteving van andere gebouwen (hoogbouw, publieke voorzieningen, bedrijfscomplexen), niet-gebouwen (industriële installaties) en infrastructuur moet juridisch rechtszeker en in de vorm van een resultaatsverplichting worden geborgd in het instemmingsbesluit.

Financiële zekerheid

De gaswinningsactiviteiten waarmee de Minister blijkens het bestreden besluit instemt, leiden tot enorme financiële en maatschappelijke schade. Kosten van versteving en versterking zullen vele miljarden euro's bedragen. Blijkens het winningsplan⁵⁴ sorteert de NAM al voor op vervroegde "abandonnering" van het veld vanwege voortdurende uitgaven als gevolg van aardbevingsschade.

Aan het instemmingsbesluit dient derhalve een voorwaarde te worden verbonden die inhoudt dat de NAM zekerheid stelt ter dekking van de aansprakelijkheid voor de schade die naar redelijke schatting ontstaat door bodembeweging (op grond van artikel 46 Mijnbouwwet), althans had het instemmingsbesluit niet genomen kunnen worden dan nadat de Minister zo'n besluit tot financiële zekerheidstelling had genomen. Thans is niet uitgesloten dat de winning wordt gestaakt voordat alle schade – die zich kan uitstrekken over vele jaren – is vergoed.

VIII. Overige juridische beroepsgronden

Winningsplan voldoet niet aan artikel 24 lid 1 sub q Mijnbouwbesluit

Het winningsplan dient een beschrijving te omvatten van de mogelijke omvang en verwachte aard van de schade door bodembeweging (artikel 24 lid 1 sub q Mijnbouwbesluit).

In het winningsplan wordt onder C4.3.1. weliswaar (heel) kort aandacht besteed aan het onderwerp "schade aan bouwwerken derden", maar welbeschouwd staat daar helemaal niets over "de mogelijke omvang en verwachte aard van de schade door bodembeweging", zoals artikel 24, lid 1, sub q Mijnbouwbesluit voorschrijft. In de bewuste paragraaf uit het winningsplan wordt opgemerkt dat scenario's voor bevingen met een kracht van 3.6, 4.0, 4.5 en 5.0 op de schaal van Richter zijn doorgerekend, maar nergens blijkt welke schade zich daarbij zal voordoen, en in welke omvang. Uit het winningsplan en daarbij behorende onderzoeken blijkt niet hoeveel woningen, vitale infrastructuur (bijvoorbeeld ziekenhuizen), en industriële bebouwing, beschadigd kunnen raken en evenmin hoe ernstig die schade zal zijn. Ook in geen van de ter inzage gelegde onderzoeken is daarover informatie te vinden. De subtitel van onderzoek 3 ("schadepatroon bij hogere maximumbeving") wekt de indruk in te gaan op aard en omvang van de schade, maar de inhoud van onderzoek 3 gaat daar helemaal niet over. Onderzoek 3 ziet alleen op de mogelijkheid van een zware c.q. zwaardere beving, maar gaat niet in op de gevolgen (schade) daarvan. Zie over dit gemis bijvoorbeeld ook het advies van de TCBB⁵⁵:

"De Tcbb vindt het een gemis dat een analyse over het persoonlijke en groepsrisico in het winningsplan ontbreekt. Dit zou een beter beeld geven van de situatie dan de versnipperde informatie in het gewijzigde winningsplan. De ernst en omvang van de situatie klinken in het winningsplan onvoldoende door."

⁵⁴ Winningsplan Groningen 2013, blz. 17, B5.4 duur van de winning

⁵⁵ Advies TCBB d.d. 17 december 2013, blz. 11

Het winningsplan en – instemmingsbesluit – maken dus niet inzichtelijk wat de mogelijke schade is en evenmin de omvang daarvan (bijvoorbeeld het aantal gebouwen). Wel gaan het winningsplan en instemmingsbesluit uitgebreid in op verstevigingsmaatregelen, maar de stap die daaraan vooraf gaat – hoeveel gebouwen moeten worden verstevigd? – mist. Illustratief is een passage op blz. 39 (par. C 6.2.1 van het winningsplan):

"Het aantal gebouwen dat verstevigd gaat worden en het benodigde niveau van versteviging zal jaarlijks bijgesteld worden op basis van voortschrijdend inzicht (en is daarmee een onderdeel van het meet- en monitoringsplan)."

Echter, iedere informatie over het aantal te verstevigen gebouwen en het benodigde niveau ten tijde van het nemen van het besluit, ontbreekt.

Datzelfde geldt voor mogelijke aantallen slachtoffers. Op blz. 32 van het winningsplan is slechts summier vermeld dat bij bevingen met een magnitude van 4,5 of hoger een aantal gebouwen zwaar beschadigd wordt (DS4) of instort (DS5) waarbij slachtoffers niet volledig uitgesloten kunnen worden.

Omdat het winningsplan niet voldoet aan artikel 24, lid 1, sub q, Mijnbouwbesluit had de Minister daarmee niet in kunnen stemmen. Door dat toch te doen en in te stemmen met een plan zonder informatie over de mogelijke omvang en verwachte aard van de schade, handelt de Minister in strijd met artikel 3:2 Awb.

Risicoanalyse per 1 mei 2015

Het is merkwaardig – en in strijd met artikel 24, lid 1, sub p Mijnbouwbesluit – dat in een instemmingsbesluit dat ziet op de periode 2014-2016 wordt voorgeschreven dat vóór 1 mei 2015 een risicoanalyse van het seismische risico moet worden ingediend. Zo'n risicoanalyse moet krachtens artikel 24, lid 1, sub p Mijnbouwbesluit onderdeel zijn van het winningsplan. Kennelijk beschikt de Minister over onvoldoende inzicht in het seismisch risico en de gevolgen daarvan, hetgeen gelet op het voorzorgsbeginsel betekent dat de Minister het zekere voor het onzekere moet nemen.

Uit dit voorschrift – en dus uit het ontbreken van een voldoende risicoanalyse ten tijde van het bestreden besluit – blijkt dat de Minister anders dan hij steeds suggereert ook voor de korte termijn over onvoldoende informatie beschikt om te kunnen komen tot verantwoorde besluitvorming.

Natuurbeschermingswet 1998 en Habitatrictlijn

Het instemmingsbesluit is een besluit als bedoeld in artikel 19j Nbw 1998. Het betreft immers de vaststelling van een plan met mogelijk significante negatieve effecten voor Natura-2000-gebieden, met name de Natura-2000 gebieden Waddenzee en Eems-Dollard. Het is duidelijk dat het instemmingsbesluit afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor deze Natura-2000-gebieden, zoals bijvoorbeeld ook de gaswinning vanaf de locaties Moddergat, Lauwersoog en Vierhuizen significante gevolgen voor het Natura-2000-gebied Waddenzee zou kunnen hebben.⁵⁶ De Minister had daarover een passende beoordeling moeten maken (op grond van artikel 19j lid 2 Nbw) en had pas met het winningsplan kunnen instemmen indien hij zich er op grond van deze passende beoordeling⁵⁷ van had verzekerd dat de

⁵⁶ Zie daarover uw afdelingsuitspraken van 29 augustus 2007, JM 2007/162, ECLI:NL:RVS:LJN BB 2499 en ABRvS 30 oktober 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1766, AB 2014/74

⁵⁷ En na een plan m.e.r. overeenkomstig art. 7.2a Wet milieubeheer

natuurlijke kenmerken van de Natura-2000-gebieden niet zouden worden aangetast (artikel 19j lid 3 juncto artikel 19g lid 1 Nb-wet).

Dat is allemaal niet gebeurd. Het instemmingsbesluit is daarom in strijd met artikel 19j juncto artikel 19g Nb-wet 1998.

Rechtstreekse werking artikel 6 Habitatrictlijn

Daarnaast heeft het winningsbesluit mogelijk significante gevolgen voor Natura-2000-gebieden in Duitsland. De Nbw 1998 biedt geen grondslag voor het verlenen van vergunningen voor zover het gaat om mogelijk schadelijke gevolgen van een project voor buiten Nederland gelegen Natura-2000-gebieden. Dit leidt er toe dat artikel 6, lid 3 van de Habitatrictlijn niet, althans niet volledig, in het Nederlands recht is geïmplementeerd, maar in dit geval door middel van richtlijnconforme interpretatie via het instemmingsbesluit doorwerkt. Dat betekent dat de Minister een instemmingsbesluit ex artikel 34, lid 3 Mijnbouwwet alleen dan kan nemen indien de Minister – met inachtneming van artikel 6 Habitatrictlijn - de zekerheid heeft verkregen dat de vergunde gaswinning de natuurlijke kenmerken van de buiten Nederland gelegen Natura-2000-gebieden niet aantast.⁵⁸

Milieueffectrapportage

Omdat sprake is van een plan als bedoeld in artikel 19j Nbw-1998 waarvoor een passende beoordeling moet worden gemaakt, geldt voor het winningsplan een plan m.e.r.-plicht op grond van artikel 7.2a Wet milieubeheer. Zo'n plan m.e.r. ontbreekt, zodat het instemmingsbesluit in strijd is met artikel 7.13 juncto artikel 7.2a Wm.

Gaswinning (meer dan 500.000 m³ per dag) is een besluit-m.e.r.plichtige activiteit.⁵⁹ Daarnaast kan de wijziging van de winning van aardgas een m.e.r.-beoordelingsplichtige activiteit zijn (categorie D 17.1). De besluit m.e.r. plicht is gekoppeld aan de vergunning ex art. 40 lid 2 Mbw "of een ander besluit waarop afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht en een of meer van de artikelen van afdeling 13.2 van toepassing is". Het lijkt er op dat de m.e.r. plicht niet is gekoppeld aan het instemmingsbesluit (ex artikel 34 lid 3 Mbw), maar aan mijnbouwmilieuvergunningen voor afzonderlijke productielocaties (art. 2.1 lid 1 sub e Wabo of artikel 40 Mbw).

Voor zover de gemeente kan nagaan, is voor productielocaties in het Groningenveld nog nooit een milieueffectrapport opgesteld. Wij weten niet wat daarvoor de verklaring is, maar menen los daarvan dat de koppeling van de besluit-m.e.r.-plicht aan (alleen) vergunningen voor afzonderlijke locaties in plaats van aan het instemmingsbesluit ex artikel 34 lid 3 Mbw – in strijd is met de Europese m.e.r.-Richtlijn.⁶⁰

Gezien de aard en inhoud van het winningsplan ex artikel 34 Mbw, moet dat winningsplan (en de instemming daarmee) worden beschouwd als "een project" in de zin van artikel 1, lid 2, sub a m.e.r.-Richtlijn, namelijk: "andere ingrepen in natuurlijk milieu of landschap, inclusief de ingrepen voor de ontginning van bodemschatten".

Artikel 4, lid 1 m.e.r.-Richtlijn verplicht de Lid-Staten dit project te onderwerpen aan een milieueffectrapportage. Dat is in het Nederlandse Besluit m.e.r. niet gebeurd; in plaats daarvan is de m.e.r.-plicht gekoppeld aan vergunningen voor afzonderlijke productieloca-

⁵⁸ ABRvS 16 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1312

⁵⁹ Categorie C 17.2 Bijlage bij het Besluit mer.

⁶⁰ Richtlijn 2011/92/EU, publicatieblad L26/1.

ties. Dat is onlogisch en doet geen recht aan de doelstellingen van de m.e.r.-Richtlijn, omdat de (milieu)gevolgen van het project gaswinning natuurlijk niet op locatieniveau, maar als geheel – zoals beschreven in het winningsplan – beoordeeld moeten worden. Slechts bij beoordeling van het integrale winningsplan kunnen alle milieueffecten van de gaswinning uit het Groningenveld integraal in beeld en met elkaar in verband worden gebracht. In Nederland gebeurt dat kennelijk niet.

Nu de m.e.r.-Richtlijn wat dit onderwerp betreft op onjuiste wijze in Nederlands recht is geïmplementeerd, moet worden uitgegaan van rechtstreekse werking van de m.e.r.-Richtlijn. Dat betekent dat instemming met het winningsplan niet kan plaatsvinden, dan na een milieueffectbeoordeling overeenkomstig de m.e.r.-Richtlijn. Daarbij dienen op basis van artikel 3 m.e.r.-Richtlijn de directe en indirecte effecten van de gaswinning op passende wijze te worden geïdentificeerd, beschreven en beoordeeld op – onder meer – de factoren mens, bodem, materiële goederen en cultureel erfgoed.

De toepasselijkheid van de m.e.r.-Richtlijn op het winningsplan en het instemmingsbesluit, betekenen voorts dat de regels voor buitenlandse of grensoverschrijdende consultatie⁶¹ in acht genomen moeten worden nu de gevolgen van het winningsplan (onder meer bodemdaling) ook in Duitsland aanzienlijk zullen zijn.

Gaswinning beschadigt honderden monumente gebouwen

De gevolgen van de gaswinning in de vorm van aardbevingen hebben grote impact op het cultureel erfgoed: monumenten, archeologie en collecties. Het gaat dan niet alleen om de aardbevingen en de schade die dat tot gevolg heeft, maar ook om bouwkundig versterken, herbestemming en andere ingrepen aan het erfgoed. Dit heeft gevolgen voor het landschap, de ruimtelijke kwaliteit en de beleving van leefbaarheid van onze provincie. De karakteristieke beeldbepalende panden, zoals monumentale boerderijen, kerken, borgen, etc en typerende dorpsstructuren, zijn belangrijke dragers van het landschap en ruimtelijke kwaliteit: hiermee wordt ook de identiteit van een regio bepaald.

Het is aan de overheden om het aanwezige culturele erfgoed over te dragen aan de volgende generatie. Wij dragen dan ook bij aan de instandhouding van het cultureel erfgoed en de monumenten in de provincie. Wij zijn van mening dat de tijd begint te dringen voor het behoud van het erfgoed in het risicogebied. Door de aardbevingen raken monumenten beschadigd waardoor het gevaar dat cultuurhistorische waarden definitief verloren gaan reëel is geworden.

De SodM concludeert in haar advies dat de seismische activiteit als gevolg van de gaswinning in de komende jaren zal toenemen en adviseert de gaswinning terug te brengen. Hiermee kan de schade aan gebouwen, waaronder monumenten, worden beperkt. In het ARUP onderzoek wordt geconcludeerd dat de onzekerheden voor bestaande gebouwen, waaronder monumenten, groot zijn. De combinatie van deze conclusies maakt dat wij vinden dat uitgebreid onderzocht moet worden welke gevolgen de bevingen hebben op de verschillende monumenttypen zoals kerken, boerderijen, woningen en molens. Wij verzoeken u daarbij de reeds aanwezige kennis over monumenten bij de grotere monumenteigenaren en bij Libau Steunpunt te betrekken. Ook vragen wij de gevolgen van preventieve maatregelen aan fundamente van monumenten voor de aanwezige archeologie in dit onderzoek mee te nemen. Zonder dat deze

⁶¹ M.E.R.-Richtlijn artikel 7 tot en met 9, artikel 7.38 e.v. Wet milieubeheer.

onderzoeken zijn uitgevoerd en de uitkomsten daarvan zijn beoordeeld, kan geen afgewogen besluit worden genomen.

Door de gevolgen van door de gaswinning veroorzaakte bodembeweging is inmiddels 60% van de 1600 Rijksmonumenten in het risicogebied beschadigd. Dat dergelijke handelingen buiten het monument leiden tot strijd met artikel 11 Monumentenwet, blijkt bijvoorbeeld uit uw Afdelingsuitspraak⁶² over graaf- en bouwwerkzaamheden naast het rijksmonument "Panorama Mesdag" in Den Haag. Weliswaar was in die zaak uiteindelijk geen sprake van "beschadiging", maar het verbod om monumenten te beschadigen geldt onverkort voor handelingen buiten het monument. De NAM maakt zich daardoor schuldig aan overtreding van artikel 11 Monumentenwet en/of artikel 2:1 lid 1, sub f, Wabo. Deze artikelen verbieden – kort gezegd – het verstoren, vernietigen en beschadigen van monumenten. Het instemmingsbesluit maakt deze overtredingen mogelijk, reden waarom de Minister met het nemen daarvan eveneens handelt in strijd met voornoemde artikelen, althans wegens strijd met deze artikelen daarmee niet mocht instemmen.

Indien de schade aan de (rijks)monumenten die zich thans voordoet zou zijn veroorzaakt door bijvoorbeeld de eigenaar (of een derde), dan zou daartegen zonder meer handhavend of zelfs bestraffend tegen worden opgetreden. Niemand in Nederland krijgt vergunning (bijvoorbeeld een ontgrondingsvergunning) om binnen de invloedssfeer van een (rijks)monument activiteiten te verrichten met dergelijke schadelijke gevolgen, ook al zou het gaan om slechts één (rijks)monument. Desniettemin – en daarom onrechtmatig – stemt de Minister in met een winningsplan dat aantoonbaar en onbetwist schade aanricht aan honderden (rijks)monumenten.

Net als beschermde natuurgebieden (Natura 2000, Antarctica) zijn (Rijks)monumenten uniek van karakter. Zij zijn onvervangbaar en iedere vorm van schade leidt tot onomkeerbare aantasting van monumentale waarden. Restaureren is vernielen en verlies van oorspronkelijkheid. (Rijks)monumenten hebben met beschermde natuurgebieden (Natura 2000, Antarctica) gemeen dat het onze gemeenschappelijke wens is om deze te behouden voor het nageslacht.

Daarom hoort voor (Rijks)monumenten, net als voor beschermde natuurgebieden, een zeer hoog voorzorgsrechtelijk beschermingsniveau te gelden. Omdat beschadiging onomkeerbaar is en monumentale waarden, indien zij verloren zijn gegaan, niet terug te brengen of te herstellen zijn, hoort ook voor (Rijks)monumenten kort gezegd te gelden: bij twijfel niet doen. Eerst als na zorgvuldig onderzoek verzekerd is dat significante schade en onomkeerbare gevolgen aan een (Rijks)monument uitblijven, kan de potentieel schade toebrengende activiteit vergund worden.

Aan dat hoge voorzorgsrechtelijke beschermingsniveau wordt in het instemmingsbesluit zeker niét voldaan; integendeel. Het instemmingsbesluit is genomen, wetende dat honderden (Rijks)monumenten juist wel beschadigd zullen raken en dus incalculerend dat unieke monumentale waarden in het aardbevingsgebied voor altijd verloren zullen gaan en voor het nageslacht niet behouden zullen blijven.

⁶² ABRvS 28 april 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM2606

Een hoog beschermingsniveau voor monumenten vloeit tevens voort uit het Verdrag van Granada⁶³. Het Verdrag van Granada strekt ter bescherming van architectonisch en cultureel erfgoed in Europa. De lidstaten van de Raad van Europa, waaronder Nederland, bevestigen in de considerans van dit Verdrag dat het architectonisch erfgoed een onvervangbare weergave is van de rijkdom en verscheidenheid van het culturele erfgoed van Europa, dat dat getuigt van de onschatbare waarde van het Europees verleden, alsmede dat het van belang is dat aan toekomstige generaties door te geven. Dat resulteert – onder meer – in de verplichting van de verdragsluitende partijen om te voorkomen dat beschermde goederen worden ontsierd, vernield of afgebroken (artikel 4 lid 2 Verdrag). Bij overtreding van wetgeving tot bescherming van het architectonisch erfgoed dienen de bevoegde autoriteiten – in dit geval de Minister van EZ – voldoende en passende maatregelen te nemen (artikel 9 Verdrag van Granada). Vast staat dat de regering erkent dat uit dit Verdrag voortvloeit dat de instandhouding van het cultureel erfgoed een nationale taak is.⁶⁴ Met het instemmingsbesluit maakt de Minister activiteiten mogelijk die onomkeerbare schade toebrengen aan het cultureel erfgoed van een hele regio. Het instemmingsbesluit is daarom in strijd met het Verdrag van Granada.

IX. Conclusie

De gemeente verzoekt u het beroep gegrond te verklaren en het bestreden besluit te vernietigen. De gemeente verzoekt u voorts daarbij, op de grondslag van 8:72 lid Awb, bij de einduitspraak, in afwachting van een nieuwe beslissing van de minister, de voorlopige voorziening te treffen dat in elk geval geen gas wordt gewonnen indien de veiligheid niet gegarandeerd wordt. Dat betekent tenminste dat, boven de 12 miljard m³, in elk geval geen enkel risico wordt aanvaard dat louter financiële belangen van de staat dient en voorts dat daarboven niet anders dan wordt geproduceerd ten behoeve van de binnenlandse leveringszekerheid waarvoor geen enkel alternatief bestaat en daarbij bovendien op voorhand zodanige maatregelen zijn genomen en voorschriften zijn gesteld dat verzekerd is dat zich geen veiligheidsrisico's zullen voordoen.

De gemeente behoudt zich het recht voor om op basis van nieuwe informatie en nieuwe stukken dit beroepschrift aan te vullen.

Met vriendelijke groet,

R. Snel

⁶³ D.d. 3 oktober 1985, Trb 1985, 163, goedgekeurd door de Nederlandse Staat op 25 november 1994 (Stb.1993, 662), geratificeerd op 15 februari 1994 en in werking getreden in Nederland op 1 juli 1994.

⁶⁴ ABRvS 13 maart 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ4004, r.o. 10.1.2.