



Uitspraak 201501544/1/A4

Datum van uitspraak: woensdag 18 november 2015

Tegen: de minister van Economische Zaken

Proceduresoort: Eerste aanleg - meervoudig

Rechtsgebied: Algemene kamer - Milieu - Overige

ECLI: ECLI:NL:RVS:2015:3578

Bij deze uitspraak is een [persbericht](#) uitgebracht.

201501544/1/A4.

Datum uitspraak: 18 november 2015

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te Warffum, gemeente Eemsmond,
2. [appellant sub 2], wonend te Groningen,
3. het college van burgemeester en wethouders van Loppersum en anderen (hierna tezamen en in enkelvoud: Loppersum),
4. het college van burgemeester en wethouders van Appingedam en anderen (hierna tezamen en in enkelvoud: Appingedam),
5. het college van burgemeester en wethouders van Haren en anderen (hierna tezamen en in enkelvoud: Haren),
6. het college van burgemeester en wethouders van Groningen en anderen (hierna tezamen en in enkelvoud: de gemeente Groningen),
7. het college van burgemeester en wethouders van De Marne en anderen (hierna tezamen en in enkelvoud: De Marne),
8. [appellant sub 8], wonend te Warffum, gemeente Eemsmond,
9. [appellant sub 9], wonend te Garnwerd, gemeente Winsum,
10. [appellant sub 10], wonend te Kolham, gemeente Slochteren,
11. het college van burgemeester en wethouders van Menterwolde en anderen (hierna tezamen en in enkelvoud: Menterwolde),
12. [appellant sub 12], wonend te Groningen, en anderen (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 12]),
13. [appellant sub 13A] en [appellante sub 13B], beiden wonend te Siddeburen, gemeente Slochteren (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 13]),
14. [appellant sub 14], wonend te Sappemeer, gemeente Hoogezand-Sappemeer, en anderen (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 14]),
15. het college van burgemeester en wethouders van Pekela en anderen (hierna tezamen en in enkelvoud: Pekela),
16. het college van burgemeester en wethouders van Veendam en anderen (hierna tezamen en in enkelvoud: Veendam),
17. het college van burgemeester en wethouders van Stadskanaal en anderen (hierna tezamen en in enkelvoud: Stadskanaal),
18. het college van burgemeester en wethouders van Grootegast en anderen (hierna tezamen en in enkelvoud: Grootegast),

19. het college van burgemeester en wethouders van Delfzijl en anderen (hierna tezamen en in enkelvoud: Delfzijl),
20. gedeputeerde staten van Groningen en anderen (hierna tezamen en in enkelvoud: de provincie Groningen),
21. het college van burgemeester en wethouders van Winsum en anderen (hierna tezamen en in enkelvoud: Winsum),
22. het college van burgemeester en wethouders van Bedum en anderen (hierna tezamen en in enkelvoud: Bedum),
23. het college van burgemeester en wethouders van Eemsmond en anderen (hierna tezamen en in enkelvoud: Eemsmond),
24. de stichting Stichting Woningbouw Slochteren, gevestigd te Schildwolde, gemeente Slochteren, en anderen (hierna tezamen en in enkelvoud: Woningbouw Slochteren),
25. het college van burgemeester en wethouders van Hoogezand-Sappemeer en anderen (hierna tezamen en in enkelvoud: Hoogezand-Sappemeer),
26. het college van burgemeester en wethouders van Ten Boer en anderen (hierna tezamen en in enkelvoud: Ten Boer),
27. het dagelijks bestuur van het waterschap Hunze en Aa's en anderen (hierna tezamen en in enkelvoud: Hunze en Aa's),
28. het college van burgemeester en wethouders van Oldambt en anderen (hierna tezamen en in enkelvoud: Oldambt),
29. het college van burgemeester en wethouders van Bellingwedde en anderen (hierna tezamen en in enkelvoud: Bellingwedde),
30. het college van burgemeester en wethouders van Leek en anderen (hierna tezamen en in enkelvoud: Leek),
31. het college van burgemeester en wethouders van Slochteren en anderen (hierna tezamen en in enkelvoud: Slochteren),
32. de Veiligheidsregio Groningen en anderen (hierna tezamen en in enkelvoud: de Veiligheidsregio),
33. het college van burgemeester en wethouders van Zuidhorn en anderen (hierna tezamen en in enkelvoud: Zuidhorn),
34. de vereniging Vereniging Rechtskundig Bureau voor de Landbouwer, gevestigd te Groningen, en anderen (hierna tezamen en in enkelvoud: Rechtskundig Bureau),
35. [appellant sub 35], wonend te Wedde, gemeente Bellingwedde,
36. [appellant sub 36], wonend te Beerta, gemeente Oldambt,
37. het dagelijks bestuur van het waterschap Noorderzijlvest en anderen (hierna tezamen en in enkelvoud: Noorderzijlvest),
38. [appellant sub 38], wonend te Groningen, en anderen (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 38]),
39. de vereniging Vereniging van schadelijders van de bodembeweging door gaswinning in Groningen, gevestigd te Groningen, en anderen (hierna tezamen en in enkelvoud: Groninger Bodem Beweging),
40. [appellant sub 40A] en [appellant sub 40B], wonend te Leermens, gemeente Loppersum (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 40]),
41. [appellant sub 41], wonend te Uitgeest,

appellanten,

en

de minister van Economische Zaken,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 30 januari 2015, kenmerk ETM/EM/13208000, heeft de minister naar aanleiding van het verzoek van de Nederlandse Aardolie Maatschappij B.V. (hierna: de NAM) van 29 november 2013, aangevuld op 23 december 2013, ingestemd met het winningsplan Groningen en het meet- en monitoringsplan seismisch risico Groningen (hierna: het instemmingsbesluit).

Tegen dit besluit hebben appellanten genoemd onder 1 tot en met 40 beroep ingesteld.

Bij besluit van 29 juni 2015, kenmerk DGETM-EM/15086003, heeft de minister het besluit van 30 januari 2015 gewijzigd (hierna: het wijzigingsbesluit).

[appellant sub 41] en [appellant sub 12] hebben tegen dit laatstgenoemde besluit bezwaar gemaakt bij de minister. De minister heeft deze bezwaren ter behandeling als beroepschrift doorgezonden aan de Afdeling.

De minister heeft verweerschriften en nadere stukken ingediend (hierna aangeduid als: het verweerschrift).

Loppersum, Appingedam, Haren, de gemeente Groningen, De Marne, Menterwolde, [appellant sub 12], [appellant sub 14], Pekela, Veendam, Stadskanaal, Grootegast, Delfzijl, de provincie Groningen, Bedum, Eemsmond, Woningbouw Slochteren, Hoogezand-Sappemeer, Ten Boer, Oldambt, Bellingwedde, Leek, Slochteren, de Veiligheidsregio, Zuidhorn, [appellant sub 36], Noorderzijlvest, [appellant sub 40A] en [appellant sub 40B, [appellant sub 35], [appellant sub 9], [appellant sub 8], [appellant sub 13] en de NAM hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 10 en 11 september 2015, waar zijn verschenen:

- de provincie Groningen, vertegenwoordigd door mr. P. van der Burgh, ir. A.J. Bekkering-Scheuter en ir. H. Hanssen, allen werkzaam bij de provincie, en E. Eikenaar (gedeputeerde), de Veiligheidsregio, vertegenwoordigd door mr. W.R. van der Velde, advocaat te Groningen, en J. Braker, werkzaam bij de Veiligheidsregio, Haren, vertegenwoordigd door mr. R. Snel, advocaat te Groningen, en P. van Veen (burgemeester), de gemeente Groningen, vertegenwoordigd door mr. Snel en dr. M.A. Philippart, werkzaam bij de gemeente, Ten Boer, vertegenwoordigd door mr. Snel en A. van de Nadort, Loppersum, Appingedam, Menterwolde, Pekela, Stadskanaal, Grootegast, Bedum, Hoogezand-Sappemeer, Oldambt, Leek en Slochteren, alle vertegenwoordigd door mr. Van der Velde, De Marne, vertegenwoordigd door mr. Van der Velde en K. Wiersma (burgemeester), Veendam, vertegenwoordigd door mr. Van der Velde en S.B. Swierstra (burgemeester), Delfzijl, vertegenwoordigd door mr. Van der Velde en M. Joostens, Winsum, vertegenwoordigd door mr. Van der Velde en J. Hoekzema (wethouder), Eemsmond, vertegenwoordigd door mr. Van der Velde en M. van Beek (burgemeester), Bellingwedde, vertegenwoordigd door mr. Van der Velde en J. Snijder-Hazzelhof (burgemeester), Zuidhorn, vertegenwoordigd door mr. Van der Velde en H. Bakker (wethouder). Deze overheden zijn bijgestaan door dr. B.J.M. Ale en een aantal overheden door mr. K. Visser, werkzaam bij Werkorganisatie DEAL-gemeenten;
- Hunze en Aa's, vertegenwoordigd door mr. J. Zandvoort, advocaat te Veendam, en H. van der Leij, werkzaam bij het waterschap, en Noorderzijlvest, vertegenwoordigd door mr. J.J. Feunekes en ir. J.W. Nieuwenhuis, beiden werkzaam bij het waterschap.

Verder zijn ter zitting verschenen:

- [appellant sub 1];
- [appellant sub 2];
- [appellant sub 8];
- [appellant sub 9];
- [appellant sub 10];
- [appellant sub 12], van wie [appellant sub 12A], bijgestaan door mr. H.A. Sarolea, advocaat te Amsterdam;
- [appellant sub 13A];
- [appellant sub 14], van wie [appellant sub 14] en [appellant sub 14A], bijgestaan door [gemachtigde];
- Woningbouw Slochteren, vertegenwoordigd door mr. A.H. van der Wal en mr. P.W. Huitema, respectievelijk advocaten te Leeuwarden en Groningen, en C. Slim, werkzaam bij Woningcorporatie Lefier;
- Rechtskundig Bureau, vertegenwoordigd door mr. E.R.M. Holtz-Russel en mr. A.A. Westers, beiden advocaten te Groningen, ir. T. Wahle, werkzaam bij LTO Noord, en I. Teuling;
- [appellant sub 35];
- [appellant sub 38], vertegenwoordigd door mr. M.J. de Vries, advocaat te Groningen;
- Groninger Bodem Beweging, vertegenwoordigd door mr. P.M.J. de Goede, advocaat te Winsum, A. Hebels, D. Kleijer, P. Kodde, en E. Gerbens;
- [appellant sub 40B].

Voorts zijn ter zitting verschenen:

- de minister, vertegenwoordigd door mr. H.J.M. Besselink, advocaat te Den Haag, mr. C.H.M. Kraakman, mr. J.C.B.M. van Beuningen, drs. W. van 't Hof, drs. P. Jongerius, mr. J.H. Keinemans, mr. J. van Tol, drs. P.A.A. van Velzen en mr. A.J. van der Ven, allen werkzaam bij het ministerie. De minister heeft zich laten bijstaan door dr. A.G. Muntendam-Bos, werkzaam bij Staatstoezicht op de Mijnen, dr. J. Breunese, werkzaam bij TNO, B.J. Hoevers, werkzaam bij Gas Transport Services B.V., en dr. I. Helsloot;

- de NAM, vertegenwoordigd door mr. N.H. van den Biggelaar, advocaat te Amsterdam, en ir. J. Beckers, ir. M.M. Kleverlaan en mr. K. Lemstra, allen werkzaam bij de NAM.

Overwegingen

Ontvankelijkheid

1. De Afdeling zal eerst ambtshalve vaststellen of alle personen door of namens wie de beroepschriften zijn ingediend, daartoe gerechtigd waren. Daarbij is in dit geval met name de vraag aan de orde of de indieners kunnen worden beschouwd als belanghebbenden, en of zij zienswijzen over het ontwerp van het instemmingsbesluit naar voren hebben gebracht.

2. Ingevolge artikel 8:1 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) kan een belanghebbende tegen een besluit beroep instellen bij de bestuursrechter.

Ingevolge artikel 1:2, eerste lid, wordt onder belanghebbende verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

Ingevolge het derde lid worden ten aanzien van rechtspersonen als hun belangen mede beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen.

2.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 5 december 2007 in zaak nr. 200607948/1) kan een politieke partij in een geval waarin beroep openstaat voor belanghebbenden, niet opkomen ter bescherming van algemene en collectieve belangen, omdat zich daartegen de woorden "in het bijzonder" aan het slot van artikel 1:2, derde lid, van de Awb verzetten.

2.2. Groningen Centraal! en Stichting Vrienden van Groningen Centraal! hebben, samen met [appellant sub 14] en anderen, beroep ingesteld. Groningen Centraal! is een politieke partij. Groningen Centraal! kon daarom geen beroep instellen. Stichting Vrienden van Groningen Centraal! zet zich in voor het bevorderen van het uitdragen van politieke en maatschappelijke standpunten. Dit doet zij onder meer door geld bijeen te brengen voor Groningen Centraal!. Hoewel deze stichting op zichzelf geen politieke partij is, is zij zodanig met de politieke partij Groningen Centraal! verbonden dat voor de stichting hetzelfde heeft te gelden als voor Groningen Centraal!. Gezien het voorgaande is het beroep van [appellant sub 14], voor zover ingesteld namens Groningen Centraal! en Stichting Vrienden van Groningen Centraal!, niet-ontvankelijk.

3. Ingevolge artikel 6:13 van de Awb kan bij de bestuursrechter geen beroep worden ingesteld door een belanghebbende aan wie redelijkerwijs kan worden verweten dat hij geen zienswijzen als bedoeld in artikel 3:15 naar voren heeft gebracht.

3.1. De beroepen van de provincie Groningen, Hunze en Aa's en Noorderzijlvest zijn ingesteld namens zowel het college van gedeputeerde staten en de dagelijks besturen van de waterschappen, als namens de provincie en de waterschappen als rechtspersoon. De provincie en de waterschappen als rechtspersoon hebben echter geen zienswijzen over het ontwerp van het instemmingsbesluit naar voren gebracht.

De beroepen van Haren, de gemeente Groningen, Ten Boer, Loppersum, De Marne, Menterwolde, Pekela, Veendam, Stadskanaal, Grootegast, Delfzijl, Winsum, Bedum, Eemsum, Hoogezand-Sappemeer, Bellingwedde, Leek, Slochteren en Zuidhorn zijn ingesteld namens zowel het college van burgemeester en wethouders, als de gemeenteraden, als de gemeenten als rechtspersoon. De gemeenten als rechtspersoon en de gemeenteraden hebben echter geen zienswijzen over het ontwerp van het instemmingsbesluit naar voren gebracht.

De beroepen van Appingedam en Oldambt zijn ingesteld namens zowel het college van burgemeester en wethouders, als de gemeenteraden, als de gemeenten als rechtspersoon. De gemeenteraden hebben echter geen zienswijzen over het ontwerp van het instemmingsbesluit naar voren gebracht.

[appellant sub 13] heeft, zoals ter zitting is bevestigd, geen zienswijze over het ontwerp van het instemmingsbesluit naar voren gebracht.

Het beroep van Groninger Bodem Beweging is mede ingesteld namens [7 appellanten sub 39]. Groninger Bodem Beweging heeft ter zitting betoogd dat deze personen weliswaar niet op eigen naam een zienswijze over het ontwerp van het instemmingsbesluit naar voren hebben gebracht, maar gehuwd zijn of een andere relatie hebben met personen die dat wel hebben gedaan. De enkele ondertekening van een zienswijzegeschrift door de echtgenoot of partner is echter onvoldoende voor het oordeel dat deze personen moeten worden geacht ook zelf zienswijzen naar voren te hebben gebracht.

3.2. Er zijn geen aanknopingspunten voor het oordeel dat de hiervoor genoemde (rechts)personen en bestuursorganen redelijkerwijs niet kan worden verweten geen zienswijzen naar voren te hebben gebracht. De beroepen, voor zover namens hen ingediend, zijn gelet hierop niet-ontvankelijk.

3.3. Het beroep van [appellant sub 14] is mede ingesteld namens [appellant sub 14B], [appellant sub 14C], [appellant sub 14D] en [appellant sub 14A]. Er is niet gebleken dat zij zich, zoals [appellant sub 14] ter zitting heeft gesteld, bij volmacht hebben aangesloten bij de door Groninger Bodem Beweging naar voren gebrachte zienswijze. Wat [appellant sub 14C] betreft, maakt de enkele door [appellant sub 14] aangevoerde omstandigheid dat [persoon] wel een zienswijze naar voren heeft gebracht en [appellant sub 14C] met haar samenwoont, niet dat [appellant sub 14C] moet worden geacht dat ook te hebben gedaan.

Ook voor het overige is er geen aanknopingspunt om aan te nemen dat de genoemde personen zienswijzen over het ontwerp van het instemmingsbesluit naar voren hebben gebracht.

[appellant sub 14] heeft betoogd dat het niet naar voren brengen van zienswijzen de bedoelde personen redelijkerwijs niet kan worden verweten, omdat in het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (hierna: OVV) uit februari 2015 is vermeld dat de veiligheid tot 2013 geen rol speelde in de besluitvorming en omdat zich op 25 februari 2015 bij Appingedam een aardbeving heeft voorgedaan.

Dit betoog faalt. Het rapport van de OVV heeft immers geen betrekking op de besluitvorming ten tijde van het ontwerp van het instemmingsbesluit, maar op de jaren daarvóór. Reeds daarom is in zoverre geen aanleiding voor het oordeel dat hen niet kan worden verweten geen zienswijzen naar voren te hebben gebracht. Voorts betekent het feit dat zich op 25 februari 2015 bij Appingedam een aardbeving heeft voorgedaan niet dat ten tijde van het instellen van het beroep ten opzichte van de terinzagelegging van het ontwerp van het instemmingsbesluit sprake was van een zodanig andere situatie dat hen niet kan worden verweten geen zienswijzen naar voren te hebben gebracht. In die regio hebben zich vóór de terinzagelegging van het ontwerpbesluit immers ook aardbevingen voorgedaan.

Het beroep van [appellant sub 14], voor zover ingesteld namens genoemde personen, is niet-ontvankelijk.

Besluitvorming: algemeen

4. De NAM wint sinds 1963 gas uit het Groningenveld. De gaswinning vindt plaats op verscheidene productielocaties. In de besluiten worden deze locaties ingedeeld in vier regio's: de regio rond Loppersum (productielocaties 't Zand, Overschild, De Paauwen, Ten Post en Leermens), de regio Zuid-West (productielocaties rondom Hoogezand: Kooipolder, Slochteren, Zuiderveen, Spitsbergen, Tussenklappen, Froombosch en Sappemeer) de regio Eemskanaal (productielocatie Eemskanaal) en de regio Oost (productielocaties Bierum, Amsweer Schaapsbuiten, Tjuchem, Siddeburen, Oudeweg, Zuiderpolder, Scheemderzwaag en De Eeker).

De hoogste jaarlijkse gaswinning, 87,74 mrd Nm³, vond plaats in 1976. In 2014 bedroeg de gaswinning 42,41 mrd Nm³. In het instemmingsbesluit, zoals dat luidt na het wijzigingsbesluit, is de gaswinning in het gasjaar 2015/2016 gemaximeerd op 33 mrd Nm³. Met Nm³ wordt bedoeld op normaal kubieke meter. De minister gebruikt deze volume-eenheid in zijn besluiten. De Afdeling sluit daarbij aan.

4.1. Gaswinning wordt onder meer gereguleerd in de in 2003 in werking getreden Mijnbouwwet. Op grond van artikel 6 van deze wet is een vergunning vereist voor het winnen van delfstoffen. Deze vergunning is in 1963 aan de NAM verleend in de vorm van een concessie (Stcrt 1963, nr. 126). Op grond van artikel 143, tweede lid, aanhef en onder a, van de Mijnbouwwet wordt deze concessie gelijkgesteld met een krachtens artikel 6 verleende vergunning (hierna: de winningsvergunning).

4.2. Houders van een winningsvergunning moeten ingevolge artikel 34, eerste lid, van de Mijnbouwwet delfstoffen winnen overeenkomstig een winningsplan. Ingevolge het derde lid behoeft dat winningsplan instemming van de minister.

Ingevolge artikel 36, eerste lid, kan de minister de instemming in een geval als hier aan de orde slechts weigeren in het belang van een planmatig beheer van delfstoffen of in verband met het risico van schade ten gevolge van bewegingen van de aardbodem. Ingevolge het tweede lid kan de minister instemming verlenen onder beperkingen of daaraan voorschriften verbinden, indien deze gerechtvaardigd worden door een grond als genoemd in het eerste lid.

4.3. Op 21 december 2007 heeft de minister ingestemd met een winningsplan voor het Groningenveld. Daarbij heeft hij het voorschrift gesteld dat de NAM vóór 1 januari 2013 een actualisatie van het winningsplan moet indienen. In verband hiermee heeft de NAM het thans aan de orde zijnde winningsplan ingediend (hierna: het winningsplan 2013). Bij het instemmingsbesluit, zoals nadien gewijzigd bij het wijzigingsbesluit, heeft de minister met het winningsplan 2013 ingestemd. Aan het instemmingsbesluit zijn voorschriften verbonden.

4.4. Daarnaast heeft de minister bij het instemmingsbesluit ingestemd met een meet- en monitoringsplan. De beroepen hebben, zo is ter zitting gebleken, geen betrekking op dit onderdeel van het instemmingsbesluit.

Besluitvorming: achtergrond

5. Het gas wordt gewonnen uit poreus gesteente dat zich op ongeveer drie kilometer diepte in de bodem bevindt. Door deze winning in combinatie met het gewicht van de bovenliggende grondlagen wordt het gesteente samengedrukt (compactie). Dit veroorzaakt bodemdalingen. Een deel van de door de compactie opgebouwde spanning ontladtd zich in de vorm van aardbevingen (dit deel wordt aangeduid met de zogenoemde partiticoëfficiënt). De magnitude (sterkte) van een aardbeving wordt in de stukken uitgedrukt in magnitude op de schaal van Richter. De ermee gepaard gaande grondversnelling wordt uitgedrukt in g ; $1 g$ staat gelijk aan een versnelling van ongeveer $9,81 \text{ m/s}^2$.

Er is geen lineair verband tussen de sterkte van de beving en de gevolgen daarvan aan de oppervlakte. De gevolgen zijn enerzijds afhankelijk van het door de beving veroorzaakte patroon van grondbewegingen, en anderzijds van de mate waarin de gebouwen en andere (bouw)werken bestand zijn tegen de optredende grondversnellingen (belastbaarheid).

In het instemmingsbesluit is vermeld dat onzekerheden bestaan over alle vier bovengenoemde factoren (de mate van compactie, de partiticoëfficiënt, het veroorzaakte patroon van grondbewegingen en de belastbaarheid), zodat de uitkomsten van de modelberekeningen een grote bandbreedte kennen.

5.1. Sinds ongeveer de jaren '90 van de vorige eeuw heeft een toenemend aantal aardbevingen met een toenemende kracht plaatsgevonden. De zwaarste beving tot nu toe vond op 16 augustus 2012 plaats in Huizinge, met een kracht van 3,6 op de schaal van Richter. De bevingen hebben in een aanzienlijk aantal gevallen geleid tot schade aan gebouwen. Naar de huidige inzichten is niet uitgesloten dat zodanige schade aan gebouwen kan ontstaan, dat dit een veiligheidsrisico voor personen meebrengt.

5.2. Er is een groot aantal onderzoeken verricht en er zijn vele adviezen opgesteld over de gevolgen van de gaswinning. Hierna geeft de Afdeling, deels in eigen woorden, een overzicht van de voor de beoordeling van deze zaak belangrijkste conclusies uit deze stukken.

5.3. In januari 2013 heeft het Staatstoezicht op de Mijnen (hierna: het SodM) aan de minister uit eigen beweging een advies uitgebracht (kenmerk 13010015) waarin het SodM concludeert dat, anders dan voorheen werd aangenomen, er een meer dan minieme kans bestaat op een zwaardere aardbeving dan 3,9 op de schaal van Richter. Het SodM adviseert om de gaswinning uit het Groningenveld zo snel mogelijk en zo veel als mogelijk en realistisch is, terug te brengen.

5.4. Op 13 januari 2014 heeft het SodM een advies uitgebracht (kenmerk 14005929) over het winningsplan 2013. Het SodM concludeert hierin onder meer dat het winningsplan geen adequaat inzicht geeft in de grootte van de veiligheidsrisico's door aardbevingen. Volgens berekeningen van het SodM is het lokaal persoonlijk risico bij aardbevingen met een epicentrum in het gebied tussen Huizinge, Zandweer en Hoeksmeer, in de klasse "niet versterkte bakstenen huizen van vóór 1920", 10-4 tot 10-5, en daarmee vergelijkbaar met het risico dat een bewoner in een rivierengebied loopt. Het SodM acht dit risico in vergelijking met risico's van andere industriële activiteiten hoog. Het SodM adviseert onder meer om op zo kort mogelijke termijn van de 29 voor gaswinning beschikbare productieclusters, de vijf clusters in de meest risicovolle regio Loppersum, voor een periode van ten minste drie jaar te sluiten.

5.5. De Technische commissie bodembeweging (hierna: de Tcbb) heeft op 17 december 2013 (kenmerk TCBB/13210695) en 13 januari 2014 (kenmerk TCBB/14000961) adviezen uitgebracht. De Tcbb constateert hierin onder meer dat onduidelijkheid bestaat over de bij de risicoberekening te gebruiken invoergegevens, en dat tussen de geraadpleegde deskundigen geen overeenstemming bestaat. De NAM heeft volgens de Tcbb niet aannemelijk gemaakt dat het aardbevingsrisico acceptabel is. De Tcbb meent dat resultaten van verder onderzoek niet kunnen worden afgewacht en dat reeds nu maatregelen moeten worden getroffen om de veiligheid van de bewoners zo snel mogelijk en zo veel mogelijk te vergroten. Aan het daartoe sluiten van de clusters in de regio Loppersum, zoals door het SodM is geadviseerd, zijn volgens de Tcbb bezwaren verbonden. De Tcbb merkt op dat de door haar geadviseerde maatregelen om het programma voor het preventief versterken van gebouwen versneld uit te voeren, de aardbevingsrisico's relatief snel aanzienlijk kunnen doen dalen.

5.6. Op 20 december 2013 heeft de Stuurgroep onderzoeken aardbevingen Groningen (hierna: de stuurgroep) een rapport uitgebracht. Daarin is onder meer vermeld dat de uitgevoerde onderzoeken een goed inzicht geven in het probleem en dat de belangrijkste onzekerheden en de te nemen stappen om deze onzekerheden te verkleinen zijn geïdentificeerd.

Voor de korte termijn zijn de onzekerheden te overzien en bestaat voldoende duidelijkheid over de seismische dreiging. Op basis van de nu beschikbare informatie ziet de stuurgroep geen reden om bij de huidige productiefilosofie de gaswinning drastisch te verminderen, waarbij de stuurgroep wel aanbeveelt het alternatief om minder gaswinning uit het noordelijke deel van het gasveld en uit het zuidelijke deel serieus te overwegen, omdat hiermee volgens de huidige modellen de seismiciteit in de regio Loppersum kan worden beperkt.

Voor de langere termijn adviseert de stuurgroep, gezien de onzekerheden, na drie jaar het winningsplan opnieuw te bekijken op basis van de uitkomsten van extra onderzoeken en een op te zetten monitoringsprogramma.

5.7. Naar aanleiding van een beving die op 30 september 2014 in Ten Boer (regio Eemskanaal) plaatsvond, heeft de NAM op 28 november 2014 het rapport "Hazard Assessment for the Eemskanaal area of the Groningen field" uitgebracht, waarin het aardbevingsrisico als gevolg van winning in de nabij de stad Groningen gelegen regio Eemskanaal in de jaren 2014, 2015 en 2016 is onderzocht. Daarin wordt geconcludeerd dat in de modelberekeningen de hoeveelheid te winnen gas de hoogte van het seismisch dreigniveau nauwelijks beïnvloedt.

In reactie hierop heeft het SodM op 11 december 2014 het advies "Bevingsgevoeligheid van de Eemskanaal Regio" uitgebracht. Omdat de modelberekeningen van de NAM uitgaan van te grote onzekerheden, concludeert het SodM dat bevestigd noch weerlegd kan worden dat het terugbrengen van de gaswinning de seismische dreiging nauwelijks doet afnemen.

Vervolgens heeft het SodM geconcludeerd dat wanneer de feitelijk optredende aardbevingen worden vergeleken met de feitelijke veranderingen in de hoeveelheid gewonnen gas in de diverse regio's, er aanwijzingen zijn dat het systeem mogelijk regelbaar is. In de regio Loppersum is een afname van de

seismische activiteit aan de orde bij een 80% lagere winning in deze regio. Er is een toename van de seismische activiteit in de regio Zuid-West bij een aanzienlijk hogere (geraamde) winning in 2014 uit deze regio (31% hoger dan 2012). De regio Oost is seismisch min of meer stabiel, ondanks een hogere geraamde winning in 2014 in deze regio (18% hoger dan 2012). De seismische activiteit in de regio Eemskanaal is ongeveer stabiel bij een hogere geraamde winning uit deze regio in 2014 (ongeveer 18% hoger dan in 2012).

Op basis hiervan adviseert het SodM om voor 2015 en 2016 een winningsplafond van 39,4 mrd Nm³ voor te schrijven, waarbij de volgende verdeling geldt: de regio Loppersum 3,0 mrd Nm³ (gelijk aan de winning in 2014), de regio Eemskanaal 2,0 mrd Nm³ (gelijk aan de winning in 2014), de regio Zuid-West 9,9 mrd Nm³ (3,1 mrd lager dan de winning in 2014) en de regio Oost 24,5 mrd Nm³ (gelijk aan de winning in 2014).

5.8. Op basis van onder meer de bovengenoemde adviezen heeft de minister het instemmingsbesluit genomen en heeft de minister daarin de door het SodM geadviseerde winningsmaxima vastgelegd. In het instemmingsbesluit is verder voorgeschreven dat de NAM voor 1 mei 2015 een rapport moet indienen waarin inzichtelijk wordt gemaakt wat het seismisch risico is voor de verschillende gebieden boven het Groningenveld voor de periode 2015-2016.

5.9. Mede naar aanleiding van de door de NAM in mei 2015 ingediende rapporten over de periode 2015-2016, heeft het SodM in juni 2015 opnieuw advies uitgebracht. Het SodM concludeert hierin dat inmiddels overtuigend is aangetoond dat het verlagen van de gaswinning tot minder seismiciteit, en daarmee tot een lager risico, leidt. Verandering van de gaswinning heeft volgens het SodM op een kortere termijn dan eerder werd aangenomen effect op het aantal aardbevingen. Verder constateert het SodM onder meer dat het seismisch dreigingsniveau thans lager wordt ingeschat dan in eerdere onderzoeken, maar dat het seismisch risico nauwelijks afneemt omdat de kwetsbaarheid van woningen groter lijkt dan eerder werd aangenomen.

Alleen een winningsniveau dat aanmerkelijk lager ligt dan 33 mrd Nm³ per jaar leidt, in combinatie met versterking van gebouwen, tot een substantiële verdere verlaging van het seismisch risico, aldus het SodM. Daarbij tekent het SodM onder meer aan dat het op dit moment niet voldoende duidelijk is in welke mate een niet-gelijkmatige winning effect heeft op de seismiciteit. Daarvoor is nader onderzoek nodig.

Vervolgens adviseert het SodM de minister om op korte termijn een norm voor het plaatsgebonden risico vast te stellen en vervolgens de gaswinning zo snel mogelijk terug te brengen om de risico's aan die norm te laten voldoen. Daarnaast zou de minister moeten bepalen dat de gaswinning in de tweede helft van 2015 niet boven het winningsplafond van de eerste helft van het jaar uitgaat.

5.10. Mede naar aanleiding van het laatstgenoemde advies heeft de minister vervolgens bij het wijzigingsbesluit met name de winningsplafonds voor de totale gaswinning uit het Groningenveld, zoals gesteld bij het instemmingsbesluit, verlaagd.

Besluitvorming: afweging minister en inhoud van de besluiten

6. De minister heeft aan zijn besluit tot instemming met het winningsplan, zoals dat luidt na wijziging ervan, in de kern weergegeven, de volgende afweging ten grondslag gelegd.

Volgens de minister kan op basis van de uitgevoerde onderzoeken met grote zekerheid worden gezegd dat bij gelijkblijvende winning in de periode 2014-2016 het aardbevingsrisico hoogstens beperkt zal toenemen en door de gestelde winningsbeperkingen zal afnemen. De uitgevoerde onderzoeken geven een voldoende basis om in te stemmen met het winningsplan voor zover het de winning in deze periode betreft.

Voor een beslissing over de periode na 2016 is volgens de minister, gelet op de onzekerheden die de huidige onderzoeksresultaten bevatten voor de langere termijn, nader onderzoek nodig. Dat onderzoek moet uitmonden in een consistent risicobeleid. De methodiek en de normstelling van dit risicobeleid zullen uiterlijk in het najaar van 2015 bekend worden gemaakt. De NAM wordt verplicht om vóór 1 juli 2016 een geactualiseerd winningsplan in te dienen, waarin de dan meest recente inzichten zijn verwerkt. De minister is voornemens uiterlijk op 1 januari 2017 een (ontwerp)besluit over dit winningsplan op te stellen of te nemen.

De minister heeft ervoor gekozen om de gaswinning voor het gasjaar 2015/2016, dat loopt van 1 oktober 2015 tot en met 30 september 2016, te maximeren op 33 mrd Nm³. Dit is de hoeveelheid gas die volgens Gasunie Transport Services B.V. (hierna: GTS) nodig is in een relatief koud jaar uit hoofde van leveringszekerheid. Daarnaast mag 2 mrd Nm³ gas worden gewonnen indien dat nodig is als gevolg van technische omstandigheden.

Voor het kalenderjaar 2015 is volgens de minister uit hoofde van leveringszekerheid ook 33 mrd Nm³ gas nodig. Omdat 3 mrd Nm³ gas uit de gasopslag Norg kan worden betrokken, maximeert de minister de gaswinning in het kalenderjaar 2015 op 30 mrd Nm³.

De minister heeft in verband met de beperking van seismische risico's, overeenkomstig de aanbevelingen van de Tcbb, bepaald dat de meest kwetsbare gebouwen en infrastructuur met grote urgentie worden verstevigd en/of op norm worden gebracht.

De maximering van de hoeveelheid te winnen gas en de relatief korte looptijd van de instemming raken weliswaar direct de belangen van de NAM en indirect de belangen van de Staat bij de gasbaten, maar gelet op de noodzaak tot het beperken van het risico van schade en gevolgen van de bodembeweging geldt volgens de minister dat de aantasting van deze belangen onvermijdelijk is.

6.1. Bij het besluit over instemming met het winningsplan, zoals dat na wijziging luidt, is besloten (artikel 1) in te stemmen met het winningsplan, onder het stellen van een aantal voorschriften. Deze voorschriften zijn neergelegd in de artikelen 2, 3 en 5 tot en met 8.

In de artikelen 2, 3 en 8 is bepaald, kort weergegeven, dat de NAM vóór 1 juli 2016 een geactualiseerd winningsplan moet indienen waarin mede aandacht wordt besteed aan de mogelijkheden van gaswinning uit het Carboon.

In artikel 5 is de maximering en verdeling van de gaswinning geregeld.

In het eerste lid is de totale gaswinning voor het kalenderjaar 2014 gemaximeerd op 42,5 mrd Nm³. In het tweede lid is de totale gaswinning in de eerste helft van 2015 gemaximeerd op 16,5 mrd Nm³, en in de tweede helft op 13,5 mrd Nm³. In het derde lid is de totale gaswinning in het gasjaar 2015/2016 gemaximeerd op 33,0 mrd Nm³.

In het vierde tot en met het elfde lid zijn de door het SodM in zijn advies van 11 december 2014 voorgestelde winningsplafonds per regio vastgelegd.

In het twaalfde lid is, kort weergegeven, bepaald dat uitsluitend indien de leveringszekerheid in het geding is, het is toegestaan om de verdeling van de winning over de regio Zuid-West en de regio Oost, in zeer beperkte mate aan te passen.

In het dertiende lid is, kort weergegeven, bepaald dat het is toegestaan om in geval van technische problemen, boven de jaarmaxima genoemd in het tweede en het derde lid, tot maximaal 2,0 mrd Nm³ meer gas te winnen.

In het veertiende lid is, kort weergegeven, bepaald dat de NAM de winning zodanig over de vier regio's moet verdelen dat de toename van het seismisch risico zo veel mogelijk wordt geminimaliseerd en over die verdeling uiterlijk 15 augustus 2015 moet rapporteren.

In artikel 6 is, kort weergegeven, bepaald dat de NAM uiterlijk op 7 november 2015 een rapport moet indienen waarin inzichtelijk wordt gemaakt wat het seismisch risico is voor de verschillende gebieden boven het gasveld voor de periode 2016-2017.

In artikel 7 is geregeld dat de NAM een organisatie instelt die toeziet op de preventieve versterking van en het herstel van schade aan gebouwen en infrastructuur. Voorts is geregeld dat de NAM een werkplan opstelt voor het versterken van gebouwen en het herstel van schade aan gebouwen.

Instemmingsbesluit en wijzigingsbesluit - gevolgen voor de (behandeling van de) beroepen

7. De tegen het instemmingsbesluit ingestelde beroepen hebben ingevolge artikel 6:19 van de Awb van rechtswege mede betrekking op het wijzigingsbesluit.

7.1. Bij het wijzigingsbesluit heeft de minister, na het verschijnen van resultaten van nieuw onderzoek, de bij het instemmingsbesluit gestelde winningsplafonds gewijzigd.

De minister heeft het gezien de motivering van zijn wijzigingsbesluit, in het licht van de veiligheidssituatie in het aardbevingsgebied, noodzakelijk geacht de jaarlijkse gaswinning te beperken: van 39,4 mrd Nm³ in het instemmingsbesluit tot 30-33 mrd Nm³ in het wijzigingsbesluit. De minister heeft ter zitting betwist dat dit meebrengt dat de aan het oorspronkelijke instemmingsbesluit ten grondslag gelegde afweging onjuist is. Dit standpunt volgt de Afdeling niet. Zoals eerder is overwogen, is in het advies van het SodM van juni 2015 waarop het wijzigingsbesluit mede is gebaseerd, geconcludeerd dat het seismisch risico volgens de nieuwe inzichten in grote lijnen gelijk is aan het risico waarvan bij het oorspronkelijke instemmingsbesluit is uitgegaan. Nu de minister desondanks bij het wijzigingsbesluit in verband met de veiligheidssituatie heeft besloten de jaarlijkse gaswinning aanzienlijk verder te beperken, kan dit naar het oordeel van de Afdeling niet anders worden beschouwd dan als het terugkomen van de minister op zijn eerder ingenomen standpunt dat de bij het instemmingsbesluit gestelde winningsmaxima afdoende waren. Dit brengt met zich dat het instemmingsbesluit moet worden geacht niet op een juiste afweging te berusten. Nu in alle beroepen in de kern weergegeven is aangevoerd dat de afweging van de minister ondeugdelijk is, zijn alle beroepen tegen het instemmingsbesluit, voor zover ontvankelijk, reeds hierom gegrond.

7.2. In het navolgende beoordeelt de Afdeling welke consequenties de aangevoerde beroepsgronden moeten hebben voor de beslissing om in te stemmen met het winningsplan, zoals die beslissing luidt na het wijzigingsbesluit.

In tijd beperkte strekking winningsplafonds en consequenties voor beoordeling

8. Voordat wordt overgegaan tot beoordeling van de specifieke beroepsgronden, overweegt de Afdeling het volgende.

8.1. In de periode vóór het besluit tot instemming met het winningsplan 2013 was de omvang van de gaswinning uit het Groningenveld uitsluitend beperkt via een door de minister op grond van artikel 55 van de Gaswet vastgesteld productieplafond, dat neerkomt op ongeveer 42,5 mrd Nm³ per jaar. Dit plafond is niet vastgesteld met het oog op het voorkomen van schade door gaswinning, maar in verband met het zogenoemde kleine velden beleid. Het plafond dient ertoe exploitatie van andere gasvelden in Nederland dan het Groningenveld te stimuleren.

De afweging of met het oog op mogelijke schade en de daarmee gepaard gaande gevolgen zoals veiligheidsrisico's de winning uit het Groningenveld moet worden beperkt, vindt ingevolge artikel 36 van de Mijnbouwwet plaats bij het besluit tot instemming met het winningsplan. Bij het gewijzigd besluit tot instemming met het winningsplan heeft de minister met het oog op dat belang de omvang van de gaswinning uit het Groningenveld aanzienlijk verder beperkt dan het op grond van de Gaswet geldende productieplafond.

8.2. De minister heeft ervoor gekozen om het besluit tot instemming met het winningsplan een in de tijd beperkte strekking te geven. In verband met de nog te grote onzekerheden over de gevolgen van gaswinning op de langere termijn, heeft hij zich beperkt tot het stellen van winningsplafonds voor de korte termijn tot en met september 2016. Verder heeft hij met het oog op besluitvorming over gaswinning op de langere termijn voorgeschreven dat een daarop toegesneden winningsplan op basis van voortgezet onderzoek ter instemming moet worden ingediend. Besluitvorming over voor de langere termijn te stellen winningsplafonds zal in dat kader plaatsvinden. Verder heeft hij voorschriften opgenomen over het versterken van gebouwen, met het oog op de ook op langere termijn te verwachten gevolgen van gaswinning.

8.3. De Afdeling is van oordeel dat, gegeven het door alle betrokkenen onderkende belang van het stellen van maxima aan de gaswinning met het oog op het risico voor personen in het aardbevingsgebied en gegeven dat winningsplafonds slechts door middel van het nemen van een besluit over instemming met het winningsplan kunnen worden gesteld, deze wijze van besluitvorming met een in de tijd beperkte strekking rechtens juist is. Het uitstellen van een besluit over het winningsplan in afwachting van nader onderzoek heeft immers als consequentie dat voor een langere periode geen beperking voor de gaswinning geldt.

Hierbij merkt de Afdeling overigens op dat, zoals onder 47.2 nog aan de orde komt, de keuze om slechts over gaswinning in de periode tot oktober 2016 te beslissen wel vereist dat vóór het einde van die periode op grond van een nieuw of gewijzigd besluit over een winningsplan, bindende maxima voor gaswinning in de periode erna worden vastgesteld.

8.4. De in tijd beperkte strekking van de gestelde winningsplafonds heeft gevolgen voor de beoordeling door de Afdeling. Primair staat ter beoordeling of de minister heeft mogen instemmen met de gaswinning in de periode tot en met september 2016 onder de voor deze periode gestelde winningsplafonds. Daarnaast is aan de orde of de met het oog op de gevolgen van gaswinning in de periode daarna voorgeschreven maatregelen afdoende zijn. De vraag op welke schaal gaswinning uit het Groningenveld in de periode na 2016 zou kunnen of mogen worden toegestaan is in deze procedure niet aan de orde.

Volgorde behandeling beroepsgronden

9. De Afdeling zal bij de behandeling van de aangevoerde beroepsgronden de volgende volgorde hanteren.

Allereerst komen gronden die inhouden dat de besluitvorming wegens formele of procedurele gebreken ondeugdelijk is aan de orde, waaronder de gronden over het ontbreken van een zogenoemde passende beoordeling en het achterwege laten van het opstellen van een milieueffectrapport (A: punten 10 tot en met 15.8).

Vervolgens worden de beroepsgronden over de afweging van de minister en de daaraan ten grondslag liggende onderzoeken besproken (B: punten 16 tot en met 35).

Daarna komen de beroepsgronden aan de orde over de specifieke beperkingen die volgens sommige appellanten voortvloeien uit de gelding van grondrechten (C: punten 36 tot en met 43.2).

Vervolgens komen de beroepsgronden aan de orde over de voorschriften die de minister aan zijn instemming heeft verbonden of volgens appellanten had moeten verbinden (D: punten 44 tot en met 52).

Tot slot geeft de Afdeling weer tot welk oordeel de aangevoerde beroepsgronden leiden (E: punten 53 en verder).

9.1. Een aantal appellanten heeft in hun beroepschrift verwezen naar in andere beroepschriften weergegeven beroepsgronden en soms daarnaast aanvullend eigen, specifieke, beroepsgronden aangevoerd. Bij de weergave van de aangevoerde beroepsgronden in deze uitspraak worden, wat deze appellanten betreft, alleen expliciet de bedoelde eigen beroepsgronden genoemd.

Verder bevat een aantal beroepschriften verzoeken, stellingen en betogen die er niet, of niet voldoende duidelijk, toe strekken te betogen dat de besluiten over instemming met het winningsplan onrechtmatig zijn. Deze worden in het navolgende niet nader besproken.

A: Gronden over formele en procedurele kwesties

Nederlandse taal

10. Woningbouw Slochteren betoogt dat het gewijzigde besluit tot instemming met het winningsplan is genomen in strijd met artikel 2:6 van de Awb, omdat een aantal van de van de NAM afkomstige rapporten in de Engelse taal is opgesteld.

10.1. Ingevolge artikel 2:6, eerste lid, van de Awb moeten, kort weergegeven, bestuursorganen de Nederlandse taal gebruiken. Anders dan Woningbouw Slochteren veronderstelt, volgt uit deze bepaling niet dat het anderen - zoals de NAM - verboden is om rapporten in een andere taal op te stellen.

Het betoog faalt.

Inzage stukken

11. [appellant sub 9] betoogt dat ten onrechte in het gemeentehuis van Winsum geen inzage mogelijk is geweest in de stukken.

11.1. Ingevolge artikel 34, vierde lid, van de Mijnbouwwet samen met artikel 3:11, eerste lid, van de Awb, moest de minister het ontwerp van het te nemen besluit met de daarop betrekking hebbende stukken die redelijkerwijs nodig zijn voor een beoordeling van het ontwerp ter inzage leggen.

Het ontwerp en de overige stukken zijn ter inzage gelegd in de gemeentehuizen van Eemsum, Loppersum en Slochteren, het provinciehuis van Groningen en het ministerie van Economische Zaken en zijn daarnaast digitaal beschikbaar gesteld op de site www.bureau-energieprojecten.nl. De minister betoogt dat deze locaties zo gekozen zijn, dat voor alle bewoners in elk geval één van deze locaties goed bereikbaar is. De minister heeft aldus voldaan aan zijn verplichting om het ontwerp en de stukken ter inzage te leggen.

Het betoog faalt.

Volledigheid winningsplan

12. Haren, de gemeente Groningen, de provincie Groningen, Ten Boer, Hunze en Aa's, Noorderzijlvest, de Veiligheidsregio, [appellant sub 35] en Groninger Bodem Beweging betogen dat niet met het winningsplan mocht worden ingestemd, omdat het in strijd met artikel 24, eerste lid, onder q, van het Mijnbouwbesluit een onvoldoende beschrijving bevat van de mogelijke schade en slachtoffers, of omdat het in strijd met artikel 24, eerste lid, onder p, van het Mijnbouwbesluit geen risico-analyse bevat.

Daarnaast betogen [appellant sub 12], [appellant sub 14] en [appellant sub 38] dat het winningsplan in strijd met artikel 35, eerste lid, onder f, van de Mijnbouwwet een onvoldoende beschrijving bevat van de bodembeweging ten gevolge van de winning en de maatregelen ter voorkoming van schade door bodembeweging.

12.1. Ingevolge artikel 4:5, eerste lid, aanhef en onder a, van de Awb mag een bestuursorgaan besluiten een aanvraag niet te behandelen, indien de aanvrager niet heeft voldaan aan enig wettelijk voorschrift voor het in behandeling nemen van de aanvraag.

Het verzoek om instemming met het winningsplan is een aanvraag.

Ingevolge artikel 35, eerste lid, aanhef en onder f, van de Mijnbouwwet bevat het winningsplan ten minste een beschrijving van de bodembeweging en de maatregelen ter voorkoming van schade.

Ingevolge artikel 24, eerste lid, aanhef en onder p en q, van het Mijnbouwbesluit bevat het winningsplan een risico-analyse omtrent bodemtrillingen als gevolg van de winning en een beschrijving van de mogelijke omvang en verwachte aard van de schade door bodembeweging.

12.2. De minister staat op het standpunt dat het winningsplan beschouwingen over alle genoemde onderwerpen bevat en daarmee voldoet aan de in artikel 35 van de Mijnbouwwet en artikel 24 van het Mijnbouwbesluit neergelegde eisen. Dit standpunt acht de Afdeling juist. Reeds hierom bestond voor de minister geen grond om de aanvraag om een instemmingsbesluit te nemen over het winningsplan buiten behandeling te laten.

Dit brengt overigens niet mee dat de minister op basis van het winningsplan reeds over voldoende informatie beschikte over de genoemde onderwerpen om een besluit te nemen. Of hij bij het nemen van het besluit voldoende kennis heeft vergaard over de relevante feiten, zoals vereist op grond van artikel 3:2 van de Awb, komt bij de bespreking van de door de minister gemaakte afweging hierna nog aan de orde.

Het betoog faalt.

Artikel 4:8 van de Awb

13. [appellant sub 12] betoogt dat de minister voorafgaand aan het nemen van het wijzigingsbesluit ten onrechte geen gelegenheid heeft gegeven een zienswijze over de daaraan ten grondslag liggende rapporten te geven. [appellant sub 12] acht dit in strijd met artikel 4:8 van de Awb.

13.1. Ingevolge het eerste lid van deze bepaling stelt een bestuursorgaan, voordat het een beschikking geeft waartegen een belanghebbende die de beschikking niet heeft aangevraagd naar verwachting bedenkingen zal hebben, die belanghebbende in de gelegenheid zijn zienswijze naar voren te brengen indien:

- a. de beschikking zou steunen op gegevens over feiten en belangen die de belanghebbende betreffen, en
- b. die gegevens niet door de belanghebbende zelf ter zake zijn verstrekt.

13.2. Het wijzigingsbesluit berust op nieuwe gegevens over de te verwachten seismiciteit in en rondom het Groningenveld in relatie tot de omvang van de gaswinning en een inschatting van het risico binnen dit gebied. Het onderzoek heeft geen betrekking op specifieke feiten en belangen die specifieke personen betreffen. Naar het oordeel van de Afdeling moet artikel 4:8, eerste lid, van de Awb niet zodanig ruim worden opgevat dat - zoals de beroepsgrond van [appellant sub 12] in feite veronderstelt - in een geval als hier aan de orde, alle personen met betrokkenheid bij het aardbevingsgebied in de gelegenheid moeten worden gesteld om een zienswijze naar voren te brengen voordat de minister een besluit neemt.

Het betoog faalt.

Passende beoordeling / Natuurwetgeving

14. Haren, de gemeente Groningen, [appellant sub 8], de provincie Groningen, Ten Boer, Hunze en Aa's, Noorderzijlvest, [appellant sub 35] en Groninger Bodem Beweging betogen dat het winningsplan een plan als bedoeld in artikel 19j van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nbw 1998) is, dat pas na het maken van een passende beoordeling had mogen worden vastgesteld. Een aantal van deze appellanten en het Rechtskundig Bureau betogen dat, ook gezien artikel 6 van richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG L 206; hierna: de habitatrichtlijn), pas had mogen worden ingestemd met het winningsplan na het maken van een passende beoordeling. Zij wijzen er in dit verband met name op dat de gaswinning mogelijk gevolgen kan hebben voor in Duitsland gelegen Natura 2000-gebieden.

Rechtskundig Bureau en Groninger Bodem Beweging betogen verder dat sprake is van een project waarvoor ingevolge artikel 19d van de Nbw 1998 vergunning nodig is. Verder betoogt Groninger Bodem Beweging dat eveneens ingevolge artikel 16 van de Nbw 1998 vergunning nodig is. Rechtskundig Bureau betoogt tot slot dat niet is uitgesloten dat voor de gaswinning een ontheffing krachtens de Flora- en Faunawet nodig is.

14.1. Ingevolge artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn wordt voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied.

Deze bepaling is in Nederland geïmplementeerd in onder meer de artikelen 19d en 19j van de Nbw 1998.

Ingevolge artikel 19d, eerste lid, is het verboden zonder vergunning van het college van gedeputeerde staten projecten of andere handelingen te realiseren onderscheidenlijk te verrichten, die gelet op de instandhoudingsdoelstellingen, met uitzondering van de doelstellingen, bedoeld in artikel 10a, derde lid, de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in een Natura 2000-gebied kunnen verslechteren of een significant verstorend effect kunnen hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen.

Ingevolge artikel 19f, eerste lid, wordt voor projecten, die niet direct verband houden met of nodig zijn voor het beheer van een Natura 2000-gebied, maar die afzonderlijk of in combinatie met andere projecten of plannen significante gevolgen kunnen hebben voor het desbetreffende gebied, een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied, waarbij rekening wordt gehouden met de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied.

Ingevolge artikel 19j, eerste lid, houdt een bestuursorgaan bij het nemen van een besluit tot het vaststellen van een plan dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in een Natura 2000-gebied kan verslechteren of een significant verstoring effect kan hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen, rekening met een aantal onderwerpen.

Ingevolge artikel 19j, tweede lid, maakt het bestuursorgaan voor plannen als bedoeld in het eerste lid, die niet direct verband houden met of nodig zijn voor het beheer van een Natura 2000-gebied, maar die afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kunnen hebben voor het desbetreffende gebied, alvorens het plan vast te stellen een passende beoordeling van de gevolgen voor het gebied.

14.2. Gelet op artikel 19j, tweede lid, van de Nbw 1998 zou een verplichting tot het maken van een passende beoordeling bij de voorbereiding van het instemmingsbesluit op grond van de Mijnbouwwet aan de orde kunnen zijn, wanneer dit instemmingsbesluit zou kunnen worden beschouwd als het vaststellen van een plan als bedoeld in artikel 19j, eerste lid.

De Afdeling is van oordeel dat het instemmingsbesluit niet als zodanig is aan te merken, reeds omdat het niet gaat om een besluit tot vaststelling van een plan door een bestuursorgaan. Bij het besluit wordt door de minister slechts ingestemd met een door de NAM opgesteld plan. Uit het tweede lid van dit artikel volgt derhalve geen verplichting tot het maken van een passende beoordeling.

Dit betoog faalt.

14.3. Voor zover appellanten betogen dat een verplichting tot het maken van een passende beoordeling voortvloeit uit rechtstreekse werking van artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn, overweegt de Afdeling als volgt.

Zoals hiervoor is weergegeven, is artikel 6 geïmplementeerd in de artikelen 19d en 19j van de Nbw 1998. Appellanten betogen met name dat artikel 19d geen juiste implementatie is - en dat daarom een rechtstreeks beroep op artikel 6 van de habitatrichtlijn mogelijk is - omdat deze bepaling geen betrekking heeft op projecten met effecten voor in Duitsland gelegen Natura 2000-gebieden. Appellanten hebben hier, naar moet worden aangenomen, het oog op jurisprudentie van de Afdeling zoals neergelegd in onder meer haar uitspraak van 24 augustus 2011 in zaak nrs. [200900425/1/R2](#) en [200902744/1/R2](#). In deze jurisprudentie heeft de Afdeling geoordeeld dat artikel 19d van de Nbw 1998 geen grondslag biedt voor het verlenen van een vergunning voor een project voor zover het gaat om de mogelijke nadelige gevolgen voor buiten Nederland gelegen Natura 2000-gebieden. In zoverre kon, zo oordeelde de Afdeling, een rechtstreeks beroep worden gedaan op artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn.

Bij wet van 8 oktober 2014, Stb. 419 (PAS, programmatische aanpak stikstof) is de Nbw 1998 gewijzigd. Bij die wijziging is aan artikel 2 het zesde lid toegevoegd. Daarin is bepaald dat gedeputeerde staten bij het verlenen van een vergunning krachtens artikel 19d, eerste lid, tevens de gevolgen van een project voor buiten Nederland gelegen Natura 2000-gebieden moeten betrekken. Verder is aan artikel 2a een derde lid toegevoegd, waarin is geregeld dat ook een vergunningplicht geldt voor projecten die uitsluitend gevolgen kunnen hebben voor een buiten Nederland gelegen Natura 2000-gebied. In dat geval beslissen gedeputeerde staten van de provincie waarin het project of de andere handeling wordt gerealiseerd, onderscheidenlijk verricht, op de aanvraag. De wijziging is per 1 juli 2015 in werking getreden.

Als gevolg van deze wetwijziging biedt de Nbw 1998 inmiddels een grondslag voor het verlenen van een vergunning voor een project voor zover het gaat om de mogelijke nadelige gevolgen voor buiten Nederland gelegen Natura 2000-gebieden en is in dit opzicht een rechtstreeks beroep op artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn niet meer aan de orde.

Zoals de Afdeling hierna onder 53 oordeelt, zijn de beroepen tegen het instemmingsbesluit en het wijzigingsbesluit gegrond en worden deze besluiten vernietigd. De vraag of bij het nemen van deze besluiten vanwege mogelijke gevolgen voor in Duitsland gelegen Natura 2000-gebieden op basis van rechtstreekse werking van artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn een passende beoordeling had moeten worden gemaakt, kan onbesproken blijven. Bij nieuwe besluitvorming over het winningsplan zal immers, vanwege de inmiddels in werking getreden wijziging van de Nbw 1998, de vraag of een passende beoordeling moet

worden gemaakt niet langer deels via de rechtstreekse werking van de habitatrichtlijn bij besluiten op grond van de Mijnbouwwet moeten worden beoordeeld. Die vraag zal dan aan de orde komen bij besluitvorming op grond van de Nbw 1998.

14.4. Of, zoals enkele appellanten betogen, de NAM voor gaswinning zal moeten beschikken over een vergunning krachtens artikel 19d van de Nbw 1998, al dan niet voor het realiseren van een project of voor andere handelingen en al dan niet voorbereid met een voor die vergunning gemaakte passende beoordeling, of over een ontheffing krachtens de Flora- en Faunawet, is thans niet aan de orde. Dit geding heeft geen betrekking op besluitvorming op grond van deze wetgeving, maar op een krachtens de Mijnbouwwet genomen besluit tot instemming met een winningsplan.

Dit betoog faalt.

Milieueffectrapport

15. Haren, de gemeente Groningen, de provincie Groningen, Hunze en Aa's, Noorderzijlvest, Ten Boer, [appellant sub 35], [appellant sub 8], Woningbouw Slochteren en Groninger Bodem Beweging betogen dat ten onrechte geen milieueffectrapport is opgesteld ten behoeve van het instemmingsbesluit. Volgens appellanten volgt een verplichting daartoe enerzijds uit artikel 19j van de Nbw 1998 en anderzijds uit rechtstreekse werking van richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB 2012 L 26; hierna: de mer-richtlijn). In dit verband betogen zij onder meer dat het besluit tot instemming met het winningsplan een 'vergunning' in de zin van de mer-richtlijn is. In dit verband wordt verwezen naar het arrest van het Hof van Justitie van 7 januari 2014 in zaak C-201/02, Wells, ECLI:EU:2004:12.

15.1. Zoals de Afdeling eerder, onder 14.2, heeft overwogen is in dit geval geen sprake van een plan als bedoeld in artikel 19j, eerste lid, van de Nbw 1998. Reeds hierom volgt uit dit artikel geen verplichting tot het opstellen van een milieueffectrapport.

15.2. De Afdeling heeft eerder overwogen (uitspraak van 25 juli 2012 in zaak nr. [201107585/1/A2](#)) dat de vraag naar de rechtstreekse werking van de bepalingen van een richtlijn alleen kan rijzen in gevallen van incorrecte implementatie of indien de volledige toepassing van de richtlijn niet daadwerkelijk is verzekerd.

15.3. De mer-richtlijn heeft onder meer betrekking op projecten bestaande uit ingrepen voor de ontginning van bodemschatten. Gaswinning is een dergelijke ingreep.

Een vergunning is ingevolge artikel 1, tweede lid, onder c, van de mer-richtlijn een besluit van de bevoegde instantie of instanties waardoor de opdrachtgever het recht verkrijgt om het project uit te voeren.

Ingevolge artikel 2, eerste lid, van de mer-richtlijn treffen de lidstaten de nodige maatregelen om te verzekeren dat een vergunning vereist is voor de in artikel 4 omschreven projecten die een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben en dat een beoordeling van hun effecten plaatsvindt alvorens een vergunning wordt verleend.

In artikel 4, eerste lid, samen met bijlage I, categorie 14, is commerciële winning van aardgas wanneer de gewonnen hoeveelheid meer dan 500.000 m³ aardgas per dag bedraagt, aangewezen als een project waarvoor een milieueffectrapport moet worden opgesteld (hierna: mer-plicht).

15.4. Ter implementatie van deze verplichting is in de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage, onderdeel C, categorie 17.2, vastgelegd dat een mer-plicht geldt voor het nemen van een besluit als bedoeld in artikel 40, tweede lid, van de Mijnbouwwet dan wel andere besluiten waarop afdeling 3.4 van de Awb en een of meer artikelen van afdeling 13.2 van de Wet milieubeheer van toepassing zijn ter zake van de winning van aardgas, of de wijziging of uitbreiding ervan, met een hoeveelheid van meer dan 500.000 m³ per dag.

Concreet komt het erop neer dat als mer-plichtige vergunningen ter zake van gaswinning de vergunning voor een mijnbouwwerk op grond van artikel 40 van de Mijnbouwwet en de vergunning voor een inrichting waartoe een mijnbouwwerk behoort op grond van artikel 2.1, eerste lid, onder e, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo) zijn aangewezen. Besluiten over verlening van een winningsvergunning en over instemming met een winningsplan zijn niet als mer-plichtige besluiten aangewezen.

15.5. De zaak Wells heeft betrekking op de situatie dat eigenaren van een zeer lang in onbruik geraakte steengroeve de exploitatie ervan wilden hervatten. Voor die steengroeve was in 1946 een vergunning verleend. In de Planning and Compensation Act 1991 was een specifieke regeling opgenomen over de gelding van oude, niet meer gebruikte, mijnbouwvergunningen. Voordat op basis van zo'n oude vergunning de exploitatie kon worden hervat, moest de oude vergunning worden geregistreerd, waarbij ook nieuwe exploitatievoorwaarden werden vastgesteld. Verder vervielen oude vergunningen indien niet voor 25 maart 1992 om registratie van die oude vergunning werd verzocht.

Het Hof van Justitie oordeelde dat het tegen het nuttig effect van de mer-richtlijn zou indruisen om besluiten waardoor in omstandigheden als in die zaak aan de orde niet enkel de bewoordingen, maar ook de wezenlijke inhoud van die oude vergunning zou worden vervangen, louter als een wijziging van de oude vergunning te beschouwen. De besluitvorming op grond van de Planning and Compensation Act 1991 over de oude vergunning moest daarom volgens het Hof van Justitie worden aangemerkt als verlening van een nieuwe vergunning in de zin van de mer-richtlijn.

Het Hof oordeelde in deze zaak verder, kort weergegeven, dat wanneer het nationale recht bepaalt dat een vergunningprocedure in verschillende fasen verloopt, de beoordeling van de milieugevolgen moet plaatsvinden in die fase van de besluitvorming waarin de milieugevolgen kunnen worden onderscheiden.

15.6. Het betoog van appellanten dat, gezien de zaak Wells, een besluit tot instemming met een winningsplan moet worden beschouwd als een nieuwe vergunning voor het project gaswinning in de zin van de mer-richtlijn, en daarom ten onrechte niet in de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage is opgenomen als mer-plichtig besluit, slaagt niet.

Het gaat hier om een niet met de zaak Wells vergelijkbare situatie. In die zaak was voor het hervatten van mijnbouwactiviteiten waarvoor een oude mijnbouwvergunning voorhanden was, in wezen een geheel vervangende vergunning nodig. In de zaak die hier bij de Afdeling voorligt gaat het niet om een vergunning voor het hervatten van gaswinning. Gaswinning uit het Groningenveld vindt sinds 1963 ononderbroken plaats. Bovendien gaat het ook niet om het vervangen van een vergunning voor de gaswinning. Voor de gaswinning uit het Groningenveld als zodanig is reeds in 1963 een winningsvergunning verleend. Voor deze gaswinning zijn verder, naast de winningsvergunning, ook vergunningen nodig voor het exploiteren van de daarvoor gebruikte mijnbouwwerken. Zowel de winningsvergunning als de vergunningen voor de mijnbouwwerken blijven onverkort van kracht. Het besluit tot instemming met het winningsplan wijzigt niets aan deze vergunningen, noch leidt het tot (nieuwe of andere) milieugevolgen die niet reeds eerder hadden kunnen worden onderscheiden, maar is een naast deze vergunningen staand besluit over een plan waarin de NAM de voorgenomen voortgezette wijze van winning beschrijft.

15.7. Zoals aangegeven zijn in Nederland voor gaswinning verschillende vergunningen nodig. Naast de winningsvergunning zijn vergunningen vereist voor het oprichten en in werking hebben van de voor de gaswinning noodzakelijke mijnbouwwerken.

Bij de besluiten op de aanvragen om de vergunningen voor de mijnbouwwerken kunnen de uiteenlopende milieugevolgen van de gaswinning voor de omgeving worden beoordeeld. De vergunning voor een inrichting waartoe een mijnbouwwerk behoort op grond van de Wabo en de vergunning voor een mijnbouwwerk op grond van artikel 40 van de Mijnbouwwet, betreffen beide specifieke installaties op specifieke locaties als gevolg waarvan de concrete milieugevolgen voor de omgeving voldoende bepaalbaar kunnen worden onderscheiden om daarnaar via het opstellen van een milieueffectrapport zinvol onderzoek te doen.

De keuze om ter implementatie van de mer-richtlijn in het Besluit milieueffectrapportage de besluiten over mijnbouwwerken aan te wijzen als mer-plichtige besluiten is naar het oordeel van de Afdeling in dit opzicht in overeenstemming met hetgeen het Hof van Justitie in het arrest Wells heeft geoordeeld over het tijdstip waarop een milieueffectbeoordeling moet worden verricht. Het aanwijzen van een besluit over instemming met een winningsplan als mer-plichtig ligt, gelet op het doel en strekking van de richtlijn, ook niet voor de hand. Immers, bij het nemen van een dergelijk besluit kunnen, gegeven de aard van het winningsplan waarop de instemming betrekking heeft, de onderzochte milieugevolgen van de gaswinning maar zeer ten dele aan de orde zijn, namelijk uitsluitend voor zover zij samenhangen met risico op schade door bodembewegingen.

15.8. De Afdeling concludeert gezien het voorgaande dat geen aanleiding bestaat voor het oordeel dat het Besluit milieueffectrapportage, door het niet in de bijlage, onderdeel C, categorie 17.2, opnemen van het besluit tot instemming met een winningsplan als mer-plichtig besluit, een onjuiste implementatie van de mer-richtlijn is. Nu evenmin is gebleken dat de volledige toepassing van deze richtlijn niet is verzekerd, komt appellanten een rechtstreeks beroep op de mer-richtlijn niet toe. In zoverre bestaat dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat bij de voorbereiding van het besluit over instemming met het winningsplan een milieueffectrapport had moeten worden opgesteld.

Het betoog faalt.

B. Afweging van de minister en de daaraan ten grondslag gelegde onderzoeken

Algemeen

16. De beoordeling op grond van artikel 36, eerste lid, van de Mijnbouwwet moet door de minister worden gemaakt. De rechter kan, gelet op de aard van de bevoegdheid zoals deze in de Mijnbouwwet is omschreven, zijn eigen oordeel niet in de plaats stellen van het oordeel van de minister, die bij zijn afweging ruimte toekomt en zich ter zake door deskundigen kan laten adviseren. De minister kan over zijn besluitvorming ter verantwoording worden geroepen door de Staten-Generaal en dat is in deze zaak feitelijk ook meermalen gebeurd.

Dit laat onverlet dat de besluitvorming van de minister is onderworpen aan rechterlijke toetsing. De Afdeling dient met name te beoordelen of het besluit van de minister en de daaraan ten grondslag gelegde afweging in overeenstemming is met het in artikel 36 van de Mijnbouwwet gestelde kader, berust op voldoende kennis over de relevante feiten en belangen, en deugdelijk is gemotiveerd. Daarnaast beziet de Afdeling of de voor één of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van het besluit niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.

16.1. Gaswinning heeft grote gevolgen voor inwoners van de provincie Groningen. De daardoor veroorzaakte bevingen leiden tot schade aan gebouwen en infrastructuur waardoor de risico's voor de veiligheid van personen in het aardbevingsgebied in betekenende mate toenemen. Daarnaast heeft de schade grote financiële gevolgen. Ook brengt het herstel van de schade en het aardbevingsbestendig maken van gebouwen veel ongemak voor de betrokkenen met zich. De impact op het gevoel van onveiligheid door de onzekerheid of en wanneer een zware beving zal plaatsvinden is groot. Dit zal door technische rapportages en het treffen van fysieke maatregelen maar ten dele kunnen worden weggenomen. Het stutten van gevels, zoals dat op dit moment plaatsvindt, is weliswaar feitelijk gezien een adequate maatregel om het risico voor bewoners van het desbetreffende pand op korte termijn significant te verlagen, maar is tegelijkertijd voor de betrokkenen een heel zichtbaar en concreet bewijs van de ernst van de situatie.

16.2. Veel appellanten hebben aangevoerd dat bij de afweging van de minister fundamentele rechten, zoals het recht op leven (veiligheid), privacy (aantasting van leefklimaat), en het ongestoord genot van het eigendom, zoals bedoeld in onder meer artikelen 2 en 8 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: het EVRM) en het Eerste Protocol bij dit verdrag, aan de orde zijn.

Zoals hierna in onderdeel C van de uitspraak aan de orde komt, hebben appellanten terecht betoogd dat de aard en schaal van de met de gaswinning gepaard gaande gevolgen zodanig zijn, dat de genoemde grondrechten van toepassing zijn. Deze toepasselijkheid heeft in het algemeen gevolgen voor de eisen die aan de voor gaswinning geldende wetgeving kunnen worden gesteld. Voor de specifieke afweging van de minister, waarover dit deel van de uitspraak gaat, heeft de toepasselijkheid ook gevolgen. Kort weergegeven dient de afweging van de minister blijk te geven van een redelijk evenwicht tussen enerzijds de door de grondrechten beschermde belangen van burgers en anderzijds de betrokken algemene belangen. Weliswaar heeft de minister bij die afweging een beoordelingsmarge, maar de toepasselijkheid van de grondrechten brengt met zich dat in deze zaak hoge eisen moeten worden gesteld aan de motivering van het besluit van de minister.

16.3. Onmiskenbaar is een groot algemeen belang betrokken bij de gaswinning. Zoals elders in deze uitspraak specifiek aan de orde komt, is voortzetting van gaswinning uit het Groningenveld op een aanzienlijk niveau noodzakelijk om huishoudens, instellingen en kleine industrie in en deels ook buiten Nederland van gas te voorzien. Het geheel of gedeeltelijk stoppen van de gasleverantie aan deze gebruikers heeft grote maatschappelijke consequenties. Daarnaast levert gaswinning via de zogenoemde aardgasbaten een substantiële bijdrage aan de inkomsten van de Staat.

16.4. De Afdeling zal hierna een aantal aspecten die naar haar oordeel bepalend zijn voor de weging die de minister heeft gemaakt tegen het licht houden, zonder daarbij al een eindconclusie te trekken. De Afdeling hecht eraan daarbij het volgende op te merken. De gaswinning waarop het instemmingsbesluit betrekking heeft, heeft gevolgen voor een zeer groot aantal specifieke en verschillende situaties. Deze vaak sterk individueel bepaalde situaties die in de beroepschriften en ter zitting zijn genoemd worden niet alle expliciet in deze uitspraak besproken. Dit betekent niet dat de Afdeling geen oog heeft voor de individuele belangen en de zorgen van betrokkenen. Deze worden meegenomen in de afweging die de Afdeling maakt, maar gelet op de aard en schaal zal die afweging noodzakelijkerwijs een meer algemeen karakter hebben.

Na bespreking van alle genoemde aspecten, geeft de Afdeling een eindoordeel over de rechtmatigheid van de afweging van de minister.

Gronden over vooringenomenheid bij afweging / positie SodM

17. Een aantal appellanten heeft er geen vertrouwen in dat de minister, gelet op zijn eigen positie, de betrokkenheid van met name het SodM als adviseur van de minister, en de wijze waarop in het verleden over gaswinning is besloten, tot een objectieve en reële weging van de betrokken belangen heeft kunnen komen.

De provincie Groningen, Hunze en Aa's, Noorderzijlvest, de Veiligheidsregio, [appellant sub 35] en Groninger Bodem Beweging betogen in dit verband dat de minister het bestreden besluit met vooringenomenheid heeft genomen, omdat de Staat aardgasbaten ontvangt uit de opbrengsten van de gaswinning.

Wat de door het SodM gegeven adviezen betreft, betoogt een aantal appellanten dat de minister zich daarop niet heeft mogen baseren, enerzijds omdat in die adviezen is vermeld dat zij deels zijn gebaseerd op aannames en anderzijds omdat de adviezen niet gelijklopend zijn. Ook wordt betoogd dat het SodM niet een adviseur is als bedoeld in afdeling 3.3 van de Awb.

Tot slot betogen enkele appellanten, in de kern weergegeven, dat in eerdere besluitvorming over gaswinning te weinig aandacht is besteed aan de risico's, met name voor de inwoners van de provincie Groningen, en dat gelet daarop moet worden aangenomen dat ook thans daarnaar onvoldoende onderzoek is gedaan. Zij wijzen in dit verband op de conclusies die de OVV trekt in het rapport "Aardbevingsrisico's van gaswinning in Groningen" van februari 2015.

17.1. De OVV heeft in dit rapport, kort weergegeven, geconcludeerd dat in de besluitvorming tot 2013 de gevolgen van door gaswinning veroorzaakte aardbevingen ten onrechte slechts zijn beschouwd als een te vergoeden schaderisico, en niet als een reëel veiligheidsrisico. Daarmee werd volgens de OVV ten onrechte voorbijgegaan aan de onzekerheden waarmee de inschatting van het veiligheidsrisico was omgeven.

De minister onderschrijft deze conclusie. Hij wijst erop dat in het kader van de thans aan de orde zijnde besluitvorming dan ook veel onderzoek naar de risico's is uitgevoerd, maatregelen zijn en worden getroffen in verband met die risico's en bovendien met het oog op die risico's voor het eerst bij een instemming met een winningsplan voor het Groningenveld een aanzienlijke beperking van de gaswinning is voorgeschreven.

17.2. Hoewel in het licht van de conclusies van de OVV invoelbaar is dat appellanten niet genegen zijn om erop te vertrouwen dat de minister in zijn huidige besluitvorming voldoende aandacht aan de veiligheidsrisico's heeft geschonken, kan niet worden ontkend dat deze risico's in de besluitvorming een prominente plaats hebben gekregen. Daargelaten of de minister gezien deze risico's heeft kunnen besluiten over het winningsplan zoals hij heeft gedaan - daarover gaat de huidige procedure in de kern, en dit komt hierna nog aan de orde - kan naar het oordeel van de Afdeling niet worden gezegd dat de besluitvorming en de daaraan ten grondslag gelegde onderzoeken er blijk van geven dat de minister de veiligheidsrisico's niet uitdrukkelijk bij zijn besluitvorming heeft betrokken.

17.3. De minister heeft zijn besluitvorming met name gebaseerd op de adviezen van het SodM. Dit is een onder zijn ministerie vallende dienst, en daarmee - zoals enkele appellanten op zichzelf terecht opmerken - niet een "niet onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan werkzame adviseur" waarop de bepalingen van afdeling 3.3 van de Awb van toepassing zijn. Op zichzelf betekent dit niet dat de minister geen waarde mag hechten aan de adviezen van het SodM. Er is geen rechtsregel die een bestuursorgaan belet om bij zijn besluitvorming mede acht te slaan op door onder zijn verantwoordelijkheid werkzame personen uitgebrachte adviezen, mits die adviezen berusten op een deugdelijk onderzoek naar de feiten. De minister heeft er in zijn verweerschrift in dit verband op gewezen dat het SodM zonder zijn tussenkomst en zonder dat daar kosten voor in rekening worden gebracht, gebruik kan maken van de onderzoekscapaciteit van TNO en KNMI. De minister betoogt dat hij geen enkele inhoudelijke bemoeienis met het onderzoek van het SodM heeft en dat hij de ruimte voor het onafhankelijk opereren van het SodM nooit heeft beperkt.

De Afdeling merkt verder op dat het feit dat het SodM in latere adviezen tot deels andere aanbevelingen komt dan in eerdere adviezen, geen reden geeft om aan te nemen dat de adviezen ondeugdelijk zijn. De aanbevelingen van het SodM zijn telkens aangepast aan de in de loop der tijd verder beschikbaar gekomen informatie.

Dat in de adviezen van het SodM wordt erkend dat - zoals overigens op zichzelf ook niet wordt bestreden door appellanten - op bepaalde punten noodgedwongen moet worden gewerkt met aannames, betekent evenmin dat de minister deze adviezen ten onrechte bij zijn besluitvorming heeft betrokken.

De Afdeling merkt verder op dat alle adviezen van het SodM er in de kern op neerkomen - in de woorden van de Afdeling weergegeven - dat het risico van door de gaswinning veroorzaakte aardbevingen aanzienlijke beperking van de hoeveelheid te winnen gas uit het Groningenveld vereist. Met deze conclusie zijn appellanten het eens. Zij betogen dan ook onder meer dat de minister gezien de adviezen van het SodM een verdergaande beperking van de gaswinning had moeten voorschrijven.

De Afdeling ziet, gelet op hetgeen hiervoor is overwogen, geen grond om te oordelen dat de minister zijn besluitvorming niet mede heeft mogen baseren op de adviezen van het SodM.

17.4. Wat het betoog van appellanten over vooringenomenheid betreft, overweegt de Afdeling als volgt.

17.5. Ingevolge artikel 2:4, eerste lid, van de Awb vervult het bestuursorgaan zijn taak zonder vooringenomenheid.

17.6. Het betoog van appellanten komt erop neer dat de minister de hem bij de Mijnbouwwet opgedragen taak om te besluiten over instemming met het winningsplan per definitie niet zonder vooringenomenheid zou kunnen vervullen, omdat bij dat besluit ook het financiële belang van de Staat bij inkomsten uit aardgaswinning een rol speelt.

Zoals in de wetsgeschiedenis bij artikel 2:4 (Kamerstukken II 1988/89, 21 221, nr. 3, blz. 53-55) is benadrukt, is de strekking van artikel 2:4 geenszins dat een bestuursorgaan niet vanuit bepaalde beleidskeuzes zou mogen werken, maar dat het erom gaat dat het bestuursorgaan de hem toevertrouwde belangen niet oneigenlijk behartigt door zich bijvoorbeeld door persoonlijke belangen of voorkeuren te laten beïnvloeden. Het gaat er om, zo is in de toelichting gesteld, dat de overheid de nodige objectiviteit moet betrachten en zich niet door vooringenomenheid mag laten leiden.

Zoals de minister in zijn verweerschrift terecht aangeeft, spelen bij de besluitvorming over gaswinning niet alleen de belangen van de inwoners van Groningen een rol, maar ook het belang van de Staat bij de aardgasbaten, het belang van levering van gas aan de gebruikers in en buiten Nederland en het belang van een zorgvuldig beheer van nationale bodemschatten. Dat bij de afweging van de minister ook deze algemene belangen een rol spelen, betekent niet dat deze afweging per definitie vooringenomen - dat wil zeggen oneigenlijk of subjectief - zou zijn. Er zijn ook geen aanwijzingen dat de adviezen van het SodM berusten op een vooringenomen standpunt. Ook voor het overige ziet de Afdeling geen aanwijzingen voor het oordeel dat de minister zich bij zijn besluitvorming over het winningsplan heeft laten beïnvloeden door persoonlijke belangen of voorkeuren.

Gronden over voorzorgsbeginsel

18. Haren, de gemeente Groningen, [appellant sub 2], [appellant sub 8], [appellant sub 10], [appellant sub 12], [appellant sub 14], Delfzijl, de provincie Groningen, Eemsmond, Ten Boer, Hunze en Aa's, Noorderzijlvest, de Veiligheidsregio, [appellant sub 35], en Groninger Bodem Beweging betogen dat het zogenoemde voorzorgsbeginsel niet op juiste wijze is betrokken bij de afweging van de minister. Zij betogen met name dat het voorzorgsbeginsel meebrengt dat niet met gaswinning mag worden ingestemd voordat zekerheid is verkregen dat zij geen schade of risico meebrengt. Sommigen wijzen in dit verband op de rol die dit beginsel speelt in de rechtspraak over de eisen die in artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn worden gesteld, met name het arrest van het Hof van Justitie van 7 september 2004 in zaak C-127/02, Kokkelvisserij, ECLI:EU:C:2004:482.

18.1. In artikel 191, tweede lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie is bepaald dat het milieubeleid van de Unie mede berust op het voorzorgsbeginsel.

Het Hof van Justitie heeft echter in het arrest van 4 maart 2015 in zaak C-534/13, Fipa, ECLI:EU:C:2015:140, geoordeeld dat aangezien dit artikellid het optreden van de Unie betreft, deze bepaling niet kan worden ingeroepen om - zoals hier - de toepassing van een nationale regeling te bestrijden.

18.2. Anders dan appellanten menen, biedt de rechtspraak over de uitleg van artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn zoals het Kokkelvisserij-arrest, geen algemeen toepasbare inzichten over de inhoud van het voorzorgsbeginsel. In artikel 6, derde lid, is voor projecten met mogelijk significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden een strikt beschermingsregime neergelegd, dat erop neerkomt dat een vergunning slechts kan worden verleend indien zekerheid is verkregen dat de natuurlijke kenmerken van dat gebied niet zullen worden aangetast. Het Hof van Justitie heeft in het Kokkelvisserij-arrest overwogen dat in deze eis het voorzorgsbeginsel besloten ligt. Deze rechtspraak over de uitleg van artikel 6 van de habitatrichtlijn geeft echter geen antwoord op de vraag wat het voorzorgsbeginsel buiten de specifieke context van artikel 6 van de habitatrichtlijn en buiten het natuurbeschermingsrecht meebrengt.

18.3. In nationale wettelijke bepalingen is niet een plicht van de minister om een voorzorgsbeginsel toe te passen opgenomen. Ook geldt niet een ongeschreven rechtsbeginsel inhoudende dat in het algemeen slechts toestemming mag worden verleend voor risicovolle activiteiten indien zeker is dat de daaraan verbonden risico's zich in het geheel niet zullen verwezenlijken.

Dit laat onverlet dat de minister, alvorens een besluit als hier aan de orde te nemen, gehouden is de aan de gaswinning verbonden risico's te onderzoeken en de omvang van die risico's bij zijn afweging te betrekken. Indien over die risico's onzekerheden blijven bestaan die door onderzoek niet kunnen worden weggenomen, terwijl er een gefundeerd vermoeden bestaat dat de gaswinning ernstige of onomkeerbare gevolgen kan hebben, is de minister gehouden om de noodzaak van proportionele maatregelen ter beperking van deze risico's in zijn afweging te betrekken.

18.4. Het gaat er naar het oordeel van de Afdeling niet om dat in de besluitvorming geen onzekere risico's mogen worden geaccepteerd. Wel gaat het om de vraag welke consequenties die risico's hebben voor de te maken afweging, één en ander in relatie tot de belangen die voor en tegen gaswinning pleiten. Deze afweging moet door de minister aan zijn besluit ten grondslag worden gelegd, waarna het aan de Afdeling is om aan de hand van de voor alle besluiten geldende eisen van een zorgvuldige voorbereiding, deugdelijke motivering en evenredige belangenafweging te beoordelen of de minister op juiste wijze de benodigde voorzorg heeft betracht.

Plaatsgebonden risico's

19. Veel appellanten betogen dat nog onvoldoende duidelijkheid bestaat over het plaatsgebonden risico in de periode 2014-2016 en eveneens over de risico's in de periode daarna. Zij betogen dat onvoldoende onderzoek is gedaan naar de risico's voor andere gebouwen en (bouw)werken dan woningen, zoals bijvoorbeeld hoogbouw en bedrijfspanden. [appellant sub 2] betoogt specifiek dat onvoldoende onderzoek is gedaan naar de risico's in de stad Groningen.

[appellant sub 36] betoogt dat de onderzoeken naar de risico's ondeugdelijk zijn, omdat - naar de Afdeling begrijpt - de hoeveelheid gewonnen gas uit het Groningenveld in die onderzoeken is uitgedrukt in Nm³, en omdat bij de berekeningen ten onrechte niet gaswinning uit andere omliggende kleine gasvelden, condenseert,

water, pekel- en zoutwinning en het volume gas dat in gasopslagen wordt opgeslagen zouden zijn betrokken. [appellant sub 12] betoogt dat de bevingen die op 5 november 2014 in de omgeving van Zandeweer en 25 februari 2015 in de omgeving van Appingedam plaatsvonden niet in overeenstemming lijken te zijn met het advies van het SodM van december 2014, naar de Afdeling begrijpt omdat het SodM er volgens [appellant sub 12] in dat advies van zou zijn uitgegaan dat bij een beperking van de gaswinning tot 39,4 mrd Nm³ geen relatief zware bevingen meer zouden plaatsvinden.

Verder betogen enkele appellanten dat het rapport "Redelijk en begrijpelijk Groninger aardbevingsbeleid" van 18 december 2013 van prof. dr. I. Helsloot (hierna: het rapport Helsloot) om meerdere redenen niet voldoende is om een oordeel te vormen over de aanvaardbaarheid van de risico's.

Bovendien heeft de minister volgens een aantal appellanten onvoldoende gemotiveerd waarom de risico's aanvaardbaar zijn, omdat ter zake (nog) geen kader voorhanden is. De minister is er verder volgens een aantal appellanten bij zijn beoordeling van de risico's ten onrechte van uitgegaan dat gebouwen zijn versterkt en verstevigd, omdat dit in praktijk in de jaren 2015 en 2016 niet of nauwelijks zal hebben plaatsgevonden. Bovendien is geen rekening gehouden met nieuwbouw die niet aardbevingsbestendig is.

20. Bij de voorbereiding van de besluiten is een groot aantal rapporten over de risico's opgesteld, onder meer door de NAM en, in opdracht van het SodM, door TNO. In deze rapporten is, in de kern weergegeven, enerzijds een verwachting van de grondversnelling als gevolg van aardbevingen vastgelegd (hierna: seismische dreiging) en vervolgens berekend welk plaatsgebonden risico personen in het aardbevingsgebied ondervinden als gevolg van die seismische dreiging (hierna: seismisch risico).

20.1. De meest recente resultaten van de onderzoeken zijn weergegeven in het rapport "Seismisch risico Groningenveld" van juni 2015 van het SodM. Uitgaande van een niveau van gaswinning uit het Groningenveld van 33 mrd Nm³ per jaar, worden voor de periode tot en met 2016, met een overschrijdingskans van 0,2% per jaar, aardbevingen met een maximale grondversnelling (in het centrum van het Groningenveld) van 0,31 g niet uitgesloten. Voor de periode 1 juli 2016 tot 1 juli 2021 worden, uitgaande van hetzelfde winningsniveau en overschrijdingskans, aardbevingen met een maximale grondversnelling van 0,34 g niet uitgesloten.

Het met deze grondversnellingen gepaard gaande plaatsgebonden risico is voor de periode tot en met 2016 door de NAM niet berekend. Voor de periode tot en met 2021 is dat wel gedaan. De resultaten zijn onder meer neergelegd in figuur 10 en 11 van het rapport van het SodM. Uit die figuren kan worden afgeleid dat een jaarlijkse winning van 33 mrd Nm³ een verwachtingswaarde voor het plaatsgebonden risico kan opleveren dat voor de meeste betrokken personen tussen de 10⁻⁴ en 10⁻⁵ per jaar ligt, maar voor een aanzienlijk aantal personen hoger dan 10⁻⁴ is. Dit betekent dat voor deze personen is berekend dat zij ieder jaarlijks een kans van meer dan 1 op de 10.000 ondervinden te overlijden als gevolg van een aardbeving.

Bij een jaarlijkse winning van 39,4 mrd Nm³ gas treedt een vergelijkbaar risico op. Bij een jaarlijkse winning van 20 mrd Nm³ gas wordt een duidelijke verlaging van het risico berekend, waarbij de verwachtingswaarde voor het risico voor vrijwel geen enkel persoon meer boven de 10⁻⁴ per jaar ligt. Het SodM concludeert dat de door de NAM berekende verwachtingswaarden voor de risiconiveaus redelijk in overeenstemming zijn met de in opdracht van het SodM door TNO gemaakte risicoberekeningen en dat de berekeningen van TNO het beeld bevestigen dat een substantiële vermindering van het risico pas wordt verkregen bij een substantiële verlaging van de gaswinning.

20.2. De door het SodM in de figuren 10 en 11 van zijn rapport gepresenteerde verwachtingswaarden voor het plaatsgebonden risico zijn gebaseerd op het rapport "Hazard and Risk Assessment for Induced Seismicity Groningen, Study 2 Risk Assessment" van de NAM (versie van 26 mei 2015). De door het SodM genoemde risicoberekeningen van TNO zijn neergelegd in het rapport "Plaatsgebonden individueel risico van panden in het invloedsgebied van het Groningenveld" van 26 mei 2015.

20.3. De risicoberekeningen van TNO hebben uitsluitend betrekking op het in (gebouwen met) eengezinswoningen, bejaardenwoningen, bedrijfswoningen, praktijkwoningen, portiekwoningen en maisonnettes ondervonden plaatsgebonden risico. Hoogbouw en gebouwen zonder woonfunctie zijn niet in deze berekeningen betrokken.

Ter zitting is er door de NAM op gewezen dat de door haar gemaakte risicoberekeningen een ruimere strekking hebben. De risicoberekeningen zijn, zoals onder meer uit blz. 17 van het rapport blijkt, uitgevoerd op basis van een 'exposure database' waarin alle gebouwen die zich boven het gasveld en tot 3 km buiten het gasveld bevinden, zijn opgenomen. De (dichtheid van de) betrokken bebouwing is weergegeven in figuur 6 van het rapport. Uit die figuur blijkt dat - zoals [appellant sub 2] wenst - de risicoberekeningen mede betrekking hebben op gebouwen in de stad Groningen. De Afdeling ziet geen aanleiding te twijfelen aan het standpunt van de NAM dat de door haar gemaakte risicoberekeningen, in ieder geval waar het gaat om de meest recente berekeningen, niet alleen betrekking hebben op in woonhuizen ondervonden risico's maar ook op risico's in hoogbouw en gebouwen zonder woonfunctie.

Gezien het voorgaande acht de Afdeling aannemelijk dat in ieder geval de bij het nemen van het wijzigingsbesluit van 29 juni 2015 beschikbare berekeningen over het plaatsgebonden risico, als weergegeven in de figuren 10 en 11 van het rapport van het SodM van juni 2015, betrekking hebben op het risico in alle typen gebouwen, inclusief hoogbouw. In zoverre is er geen aanleiding voor het oordeel dat het SodM en de minister zich niet op deze berekeningen hebben mogen baseren.

20.4. De minister heeft in zijn verweerschrift terecht uiteengezet dat de door [appellant sub 12] genoemde bevingen die op 5 november 2014 en 25 februari 2015 plaatsvonden, niet meebrengen dat het SodM in het advies van december 2014 verkeerde conclusies heeft getrokken. Anders dan [appellant sub 12] naar de Afdeling begrijpt meent, is het SodM er in dit advies namelijk niet van uitgegaan dat bij een winningsbeperking hoe dan ook geen bevingen zullen optreden.

20.5. Wat het betoog van [appellant sub 36] over de uitgevoerde onderzoek naar de risico's betreft, merkt de Afdeling allereerst op dat niet is onderbouwd waarom de keuze om in de onderzoeken de hoeveelheden gewonnen gas in Nm³ uit te drukken mee zou brengen dat de uitgevoerde onderzoeken ondeugdelijk zijn.

De minister heeft verder in zijn verweerschrift gesteld dat, anders dan [appellant sub 36] veronderstelt, de vraag of uit het Groningenveld gewonnen gas al dan niet wordt opgeslagen voor de onderzoeken niet relevant is, omdat wordt gerekend met de hoeveelheid onttrokken gas. Daarnaast maakt, anders dan [appellant sub 36] veronderstelt, de hoeveelheid bij gaswinning meegeproduceerd water- en gascondensaat deel uit van de in de onderzoeken betrokken volumes. Zout- en pekewinning zijn voor de onderzoeken niet relevant, omdat zij niet van invloed zijn op drukverlaging en/of compactie van het gasveld. De Afdeling heeft geen aanleiding om deze standpunten onjuist te achten.

Wat de door [appellant sub 36] genoemde omliggende kleine gasvelden betreft, stelt de minister dat geen gas uit het Groningenveld naar deze kleine velden weglekt. Er is geen aanleiding aan de juistheid van dit standpunt te twijfelen. Gelet hierop is niet aannemelijk dat in de onderzoeken rekening had moeten worden gehouden met drukverlaging, en daarmee een verhoging van de seismische dreiging, in het Groningenveld als gevolg van winning in de omliggende kleine velden.

Hetgeen [appellant sub 36] heeft aangevoerd, geeft gezien al het voorgaande geen aanleiding te twijfelen aan de deugdelijkheid van het uitgevoerde onderzoek.

21. De Afdeling is zich ervan bewust dat de berekeningen van het plaatsgebonden risico een relatief grote onzekerheidsmarge kennen. Niettemin bieden de berekeningen wel aanknopingspunten om - met alle voorbehouden die daarbij passen - een beeld te krijgen van de risico's waaraan personen in het aardbevingsgebied worden blootgesteld.

Deze personen kunnen volgens de berekeningen in de periode tot 2021 bij een winning van maximaal 33 mrd Nm³ gas per jaar een plaatsgebonden risiconiveau ondervinden dat in een aanzienlijk aantal gevallen hoger is dan 10-4 per jaar. De berekeningen van de NAM geven geen risico voor de periode tot en met 2016. De Afdeling houdt het ervoor dat het risico in deze periode vergelijkbaar is met het voor de periode tot 2021 berekende risico. Dit is ook in lijn met hetgeen ter zitting van de zijde van de minister is verklaard, namelijk dat ook in deze periode voor bewoners van een aanzienlijk aantal woningen een hoger risico dan 10-4 is berekend.

21.1. De minister heeft ter zitting benadrukt dat in de risicoberekeningen van conservatieve aannames is uitgegaan, en dat - in de woorden van de Afdeling weergegeven - het berekende risiconiveau mogelijk een overschatting inhoudt. Hierover overweegt de Afdeling dat het naar haar oordeel gepast is om, gegeven de toch al grote onzekerheden in de risicoberekeningen, bij de afweging over instemming met het winningsplan uit te gaan van een risicoberekening op basis van de door de minister bedoelde conservatieve aannames.

22. Het plaatsgebonden risico is één van de elementen die de minister in zijn afweging heeft betrokken. Hierna, onder punten 34 en verder, zal de Afdeling, na bespreking van alle andere elementen in die afweging, de wijze waarop dit risico is gewogen beoordelen. Met het oog op die beoordeling zal de Afdeling hierna wel al de specifiek met het oog op het plaatsgebonden risico naar voren gebrachte standpunten van de minister en de andere partijen bespreken.

22.1. De Afdeling overweegt in dit verband allereerst dat zij het standpunt van appellanten dat de minister zijn afweging niet heeft kunnen maken zonder eerst een op risico's van gaswinning toegesneden beleidskader op te stellen, niet volgt. Doorslaggevend is of de minister zijn afweging als zodanig op goede gronden heeft gemaakt, en niet of hij een deel van die afweging op voorhand in een beleidskader heeft neergelegd.

22.2. Het door appellanten aangehaalde rapport Helsloot gaat over de noodzaak van het formuleren van zo'n beleidskader en de wijze waarop dat beleid tot stand zou komen en niet, zoals enkele appellanten menen, over de vraag op welke wijze de minister bij zijn huidige besluiten de risico's zou kunnen beoordelen. De minister benadrukt in dit verband dat de in zijn besluit over het winningsplan gemaakte afweging niet moet worden opgevat als een definitief oordeel over het te aanvaarden risiconiveau in relatie tot gaswinning. Besluitvorming daarover vindt plaats in het kader van het nog op te stellen risicobeleid. Met het oog op de ontwikkeling van dit beleid is de Commissie Meijdam ingesteld, die op 23 juni 2015 haar eerste advies heeft uitgebracht.

22.3. De Veiligheidsregio heeft het rapport "Niet alle risico's zijn vergelijkbaar" van prof. dr. B.J.M. Ale overgelegd. In dit rapport wordt weergegeven welke risiconiveaus in Nederland bij andere activiteiten, zoals industriële activiteiten, (woning)bouw, luchtvaart, impliciet of expliciet worden gehanteerd. De conclusie is dat een risiconiveau van 10-4 hoger is dan wat in de regel wordt gehanteerd. Op zichzelf is de juistheid van deze conclusie niet in geschil tussen partijen. Ook het SodM heeft in zijn advies van 13 januari 2014 geconcludeerd dat het risico voor met name de bewoners in de regio rondom Huizinge hoog is.

22.4. De minister staat op het standpunt dat op dit moment in beperkte delen van het rivierengebied een risiconiveau van 10-4 wordt ondervonden. In het kader van het zogenoemde Deltaprogramma worden maatregelen genomen om het risico in die delen van het rivierengebied terug te brengen, maar in de periode tot 2050 wordt dit risiconiveau geaccepteerd. De Afdeling ziet op zichzelf onvoldoende redenen om te twijfelen aan de juistheid van dit standpunt.

Op zichzelf acht de Afdeling het ook niet onjuist dat de minister zijn afweging, in afwachting van het door hem te ontwikkelen specifieke risicobeleid als eerder genoemd, mede doet steunen op een vergelijking met risiconiveaus die op andere plaatsen in Nederland voorkomen. De ontwikkeling van het risicobeleid kost tijd, en in die - gelet op de belangen die spelen zo kort mogelijk te houden - ontwikkelingsperiode zal de risico-afweging op andere wijze moeten plaatsvinden.

Hoewel de minister dus op zichzelf een vergelijking kon maken tussen de risiconiveaus in enerzijds het aardbevingsgebied en anderzijds in het rivierengebied, vindt zijn standpunt dat in beide gebieden vergelijkbare risico's optreden geen steun in de op basis van de stukken en het verhandelde ter zitting vast te stellen feiten. Uit de onder 20.1 aangehaalde risico-berekeningen kan immers worden afgeleid dat, weliswaar uitgaande van risicoberekeningen op basis van conservatieve aannames, met name in de kern van het Groningenveld een plaatsgebonden risico optreedt dat thans hoger ligt dan 10-4. Ter zitting is van de kant van de minister bevestigd dat op verschillende plekken in het Groningenveld een hoger plaatsgebonden risico optreedt.

23. In artikel 7 van het besluit tot instemming met het winningsplan is voorgeschreven dat, kort weergegeven, op basis van werkplannen een aanvang moet worden gemaakt met het preventief versterken van kwetsbare gebouwen. De minister neemt in aanmerking dat dit versterkingsprogramma weliswaar niet op korte termijn zal worden afgerond, maar dat in de periode tot en met 2016 het versterkingsprogramma zodanig wordt uitgevoerd dat het veiligheidsrisico snel wordt gereduceerd op de meest urgente plekken.

Daarbij wordt een op risico gebaseerde strategie gehanteerd, waarbij vanuit het kerngebied (Loppersum), waar de grondversnelling bij aardbevingen naar verwachting het hoogst is, naar buiten wordt gewerkt, en de meest kwetsbare gebouwen met prioriteit worden aangepakt. De minister wijst erop dat de inzet erop is gericht in 2015 bij 3.000 en in 2016 bij 5.000 woningen maatregelen te treffen om de veiligheidsrisico's te verminderen. Het seismisch risico wordt verder verlaagd door maatregelen als het vastzetten of het verwijderen van bijvoorbeeld schoorstenen en balkons. Daarmee kan op korte termijn de grootste winst worden geboekt op het gebied van veiligheid.

Naast deze maatregelen wordt, aldus de minister, ook gewerkt aan het structureel versterken van bestaande woningen met het oog op de toekomst, in verband waarmee bijvoorbeeld voor 1650 woningen nog dit jaar wordt gestart met het aanbrengen van structurele versterkingsmaatregelen.

23.1. De Afdeling constateert dat, anders dan sommige appellanten veronderstellen, de minister er bij zijn beoordeling van het risico in de periode tot en met 2016 niet van is uitgegaan dat het programma voor preventieve versterking van woningen geheel is afgerond. Kort gezegd komt de beoordeling van de minister erop neer dat naar huidige inzichten het risico, mede gezien de maatregelen die op korte termijn worden genomen om het veiligheidsniveau in de meest risicovolle situaties te verbeteren, in ieder geval voor de periode tot en met 2016 kan worden geaccepteerd.

24. Zonder vooruit te lopen op de beoordeling van de totale afweging, constateert de Afdeling dat de minister in zijn afweging over het besluit tot instemming, het plaatsgebonden risico heeft betrokken.

Andere risicovolle situaties

25. Appellanten hebben verder betoogd dat onvoldoende onderzoek is gedaan naar, dan wel onvoldoende rekening is gehouden met, andere risicovolle situaties. In dit verband wijzen zij onder meer op gevolgen van aardbevingen voor de installaties op Chemiepark Delfzijl en in havens, mede in relatie tot de zogenoemde domino-effecten die kunnen optreden bij het bezwijken van één van die installaties. Ook wijzen zij op de mogelijke gevolgen van aardbevingen voor het tankpark in Farmsum, voor buisleidingen voor onder meer chloor en voor waterstaatswerken en waterkeringen.

25.1. Wat de risico's voor de installaties bij de havens en op het Chemiepark Delfzijl betreft, staat de minister op het standpunt dat er geen aanleiding is om aan te nemen dat deze installaties niet bestand zullen zijn tegen bevingen met een kracht die in de periode tot en met 2016, waarop het besluit tot instemming betrekking heeft, kunnen worden verwacht, nu deze installaties tot nu toe ook na de zwaarste beving geen schade hebben opgelopen.

Mede in aanmerking genomen dat de installaties alle op aanzienlijke afstand liggen van de kern van het Groningenveld, waar de bevingen met de grootste grondversnellingen worden verwacht, ziet de Afdeling onvoldoende aanknopingspunten voor het oordeel dat de minister zich ten onrechte op dit standpunt heeft gesteld. Hij heeft zich naar het oordeel van de Afdeling verder op goede gronden op het standpunt gesteld dat verder onderzoek naar mogelijke domino-effecten in het kader van de huidige besluitvorming niet noodzakelijk was.

25.2. Door Deltares is onderzoek gedaan naar onder meer de risico's voor buisleidingen. De resultaten daarvan zijn neergelegd in het rapport "Effecten geïnduceerde aardbevingen op vitale infrastructuur Groningen - Quick Scan naar de sterkte van de infrastructuur" van augustus 2013, paragraaf 4.3. In het onderzoek is een aantal maatgevende buisleidingen van het Noordgastransport, het Gasunie netwerk en de chloorleiding tegen het licht gehouden. In het rapport wordt geconcludeerd, kort weergegeven, dat geen schade wordt verwacht bij een aardbevingsbelasting van 0,5 g.

Mede gezien het feit dat in de periode tot en met 2016 rekening wordt gehouden met een grondversnelling van maximaal 0,31 g (met een overschrijdingskans van 0,2%) ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de minister zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat de buisleidingen bestand zullen zijn tegen bevingen met een kracht die zich in de periode waarop het instemmingsbesluit betrekking heeft zullen kunnen voordoen.

25.3. Wat de risico's voor het tankpark van de NAM in Farmsum betreft, staat de minister eveneens op het standpunt dat er geen aanleiding is om aan te nemen dat de opslagtanks niet bestand zullen zijn tegen een beving met een kracht als in de periode tot en met 2016 kan worden verwacht.

Mede in aanmerking genomen dat het tankpark zich bevindt op aanzienlijke afstand van de kern van het Groningenveld, waar de bevingen met de grootste grondversnellingen worden verwacht, ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de minister zich ten onrechte op dit standpunt heeft gesteld.

25.4. Deltares heeft ook onderzoek gedaan naar de risico's voor waterstaatswerken en waterkeringen. De resultaten daarvan zijn neergelegd in paragraaf 4.2 van het hiervoor genoemde rapport en - op basis van aanvullend onderzoek - in het rapport "Effecten aardbevingen op kritische infrastructuur Groningen" van Deltares van 2014. Daarin is gerapporteerd welke effecten zouden kunnen optreden bij waterkeringen en kunstwerken. Deltares heeft in dit rapport aanbevolen om 43 km van de primaire waterkeringen nader te beoordelen en zo nodig versterkingen uit te voeren. Verder wordt aanbevolen prioriteit te leggen bij het versterken van de regionale waterkeringen in het centrum van het aardbevingsgebied, omdat de combinatie van hoogwater-belasting en aardbevingen vooral daar noopt tot versterkingen. Het gaat hier vooral om de keringen van het Eemskanaal Noord- en Zuidzijde, keringen langs het Schildmeer en het Handhalstermeer en langs het Winschoterdiep.

25.5. De juistheid van de resultaten van deze onderzoeken als zodanig wordt door appellanten niet bestreden. Met name Hunze en Aa's en Noorderzijvest wijzen er echter op dat in het onderzoek op een aantal punten is geconcludeerd dat er nog geen definitieve duidelijkheid kan worden gegeven over hoe de diverse waterstaatswerken zullen reageren op een grotere aardbevingsbelasting. Noorderzijvest wijst er verder op dat ook in een in zijn opdracht verricht onderzoek door State of the Art Engineering B.V. is geconcludeerd dat door onzekerheden over de duur van de aardbeving en de locatie waar de maatgevende beving kan optreden, nog niets te zeggen is over de uiteindelijke gevolgen.

25.6. De minister heeft ter zitting erop gewezen dat het onderzoek van Deltares vooral betrekking heeft op de vraag welke maatregelen noodzakelijk zijn om de waterkeringen bestendig te maken tegen zware bevingen die in de toekomst mogelijk zouden kunnen optreden. Volgens hem is niet te verwachten dat de keringen een beving met een kracht als in de periode waarop het besluit tot instemming met het winningsplan betrekking heeft, niet kunnen weerstaan. De waterkeringen met een hoger risico worden volgens de minister thans met spoed zodanig versterkt dat zij aan de geldende normen voldoen en worden tegelijkertijd aardbevingsbestendig gemaakt.

25.7. Uit figuur 2.1 in het rapport van Deltares van 2014 blijkt dat is gerekend met scenario's waarbij met een kans van 0,2% per jaar aardbevingen met een versnelling tot 0,51 g (5,0 m/s²) kunnen ontstaan. Gezien de voor de periode tot en met 2016 blijkens het rapport van het SodM van juni 2015 (met een overschrijdingskans van 0,2% per jaar) verwachte maximale grondversnelling van 0,31 g, is aannemelijk dat de in het rapport geformuleerde aanbevelingen vooral betrekking hebben op maatregelen om de waterkeringen in de verdere toekomst aardbevingsbestendig te maken of te houden. Er is onvoldoende grond voor het oordeel dat de minister het risico op bezwijken van de waterkeringen in de periode tot en met 2016 zodanig groot had moeten achten, dat hij reeds met het oog daarop de gaswinning verder zou moeten beperken.

Monumenten

26. Haren, de gemeente Groningen, [appellant sub 1], de provincie Groningen, Eemsmond, Ten Boer, Hunze en Aa's, Noorderzijvest, Groninger Bodem Beweging en [appellant sub 40] betogen dat de minister niet mocht instemmen met het winningsplan, omdat de NAM door de gaswinning in strijd met artikel 11, eerste lid, van de Monumentenwet 1998, dan wel zonder een krachtens artikel 2.1, eerste lid, onder f, van de Wabo vereiste vergunning, monumenten zou beschadigen. Zij betogen in dit verband onder meer dat uit de uitspraak van de Afdeling van 28 april 2010 in zaak nr. [200905973/1/H1](#), volgt dat artikel 11, eerste lid, van de Monumentenwet 1998 ook betrekking heeft op handelingen buiten een monument, zoals de gaswinning.

Verder betoogt een aantal van deze appellanten en [appellant sub 8], dat voor monumenten uit de Overeenkomst inzake het behoud van het architectonisch erfgoed van Europa (Trb 1985, 163; hierna: het Verdrag van Granada) een hoog beschermingsniveau voortvloeit en dat instemming met het winningsplan in strijd is met artikel 4, tweede lid, en/of artikel 9 van dit verdrag.

Eemsmond betoogt dat de minister ten onrechte niet heeft meegewogen dat onduidelijk is hoe de herstel- en preventie maatregelen ter zake van monumenten zullen worden uitgevoerd en gefinancierd. Appingedam betoogt dat de kwetsbare positie van de stad Appingedam vanwege de middeleeuwse bebouwingen en het imago van deze stad als toeristische trekpleister, onvoldoende in de besluitvorming is betrokken.

26.1. Niet in geschil is dat ten behoeve van het besluit over instemming met het winningsplan geen specifiek onderzoek is gedaan naar effecten van aardbevingen op monumenten. Ook zonder nader onderzoek is echter duidelijk, en door de minister erkend, dat monumenten schade kunnen oplopen als gevolg van aardbevingen.

26.2. De Afdeling overweegt dat de minister, gezien artikel 36, eerste lid, van de Mijnbouwwet, slechts instemming met het winningsplan kan weigeren, voor zover hier van belang, in verband met het risico van schade ten gevolge van bewegingen van de aardbodem. Bij deze beslissing behoort de minister ook het risico van schade aan monumenten te betrekken. De Afdeling begrijpt de betogen aldus, dat nu volgens appellanten het ontstaan van schade bij monumenten vanwege gaswinning verboden is op grond van artikel 11, eerste lid, van de Monumentenwet 1998 dan wel de in artikel 2.1, eerste lid, onder f, van de Wabo neergelegde vergunningplicht, de minister gezien het risico op deze schade niet anders kon besluiten dan instemming met het winningsplan te weigeren.

26.3. Ingevolge artikel 11, eerste lid, van de Monumentenwet 1998 is het verboden een beschermd monument te beschadigen of te vernielen.

Ingevolge artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder f, van de Wabo, is het verboden om zonder vergunning een beschermd monument te slopen, verstoren, verplaatsen of in enig opzicht te wijzigen, of het monument te herstellen, gebruikt of laten gebruiken op een wijze waardoor het wordt ontsierd of in gevaar wordt gebracht.

26.4. Anders dan appellanten betogen, is in de door appellanten aangehaalde uitspraak van de Afdeling van 28 april 2010 in zaak nr. 200905973/1/H1 niet geoordeeld dat handelingen buiten een monument die leiden tot schade aan een monument - in dat geval bouwwerkzaamheden in de directe omgeving van het monument - moeten worden aangemerkt als 'beschadiging of vernieling' in de zin van artikel 11, eerste lid, van de Monumentenwet 1998. Wel is geoordeeld dat de rechtbank terecht heeft vastgesteld dat in dat geval niet was gebleken van (dreigende) schade. Ook overigens heeft de Afdeling nimmer geoordeeld dat artikel 11, eerste lid, op de door appellanten voorgestane wijze moet worden uitgelegd.

Artikel 11, eerste lid, heeft naar tekst en strekking betrekking op het doelbewust beschadigen of vernielen van een concreet monument. De toelichting op de Monumentenwet 1998 noch die op het eerder geldende gelijkkluidende artikel 14, eerste lid, van de Monumentenwet uit 1961 geven aanknopingspunten om het artikellid zodanig extensief uit te leggen, dat het uitvoeren van economische activiteiten die het risico inhouden dat onbedoelde en nog niet op voorhand vast te stellen schade kan ontstaan aan monumenten, verboden zou zijn. Reeds hierom bestond voor de minister geen verplichting om vanwege het risico op schade aan monumenten af te zien van instemming met het winningsplan.

26.5. Voor zover appellanten wijzen op artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder f, van de Wabo, merkt de Afdeling op dat deze bepaling een vergunningplicht kent voor het slopen, verstoren, verplaatsen, wijzigen, herstellen en (laten) gebruiken van een monument. Gaswinning door de NAM is als zodanig niet een activiteit gericht op het slopen of verstoren van een monument. Reeds hierom bestond ook in zoverre voor de minister geen verplichting om vanwege het risico op schade aan monumenten af te zien van instemming met het winningsplan.

26.6. Voor zover appellanten wijzen op artikel 4, tweede lid, van het Verdrag van Granada, overweegt de Afdeling dat dit artikellid bepaalt, kort weergegeven, dat partijen bij het verdrag, om te voorkomen dat beschermde goederen worden ontsierd, vernield of afgebroken, in hun wetgeving moeten bepalen dat een bevoegde autoriteit in kennis wordt gesteld van plannen en projecten die van invloed kunnen zijn op monumenten, waardevolle gebieden of gebouwen die een architectonische eenheid vormen. Hierin valt, anders dan appellanten betogen, niet te lezen dat het de verdragsluitende partijen niet is toegestaan om in te stemmen met economische activiteiten waarbij een kans bestaat op het ontstaan van schade aan monumenten.

Voor zover appellanten wijzen op artikel 9, overweegt de Afdeling dat hierin, kort weergegeven, is bepaald dat de partijen bij het verdrag zich ertoe verplichten om ervoor te zorgen dat bij overtreding van de wetgeving tot bescherming van het architectonisch erfgoed, voldoende en passende maatregelen worden genomen. Ook hierin valt, anders dan appellanten betogen, niet te lezen dat het de verdragsluitende partijen niet is toegestaan om in te stemmen met economische activiteiten die het risico hebben dat schade aan monumenten ontstaat. Er staat uitsluitend dat - wat Nederland betreft - passende maatregelen moeten worden genomen bij overtreding van de Monumentenwet 1998. Zoals hiervoor is geconcludeerd, is zo'n overtreding niet aan de orde.

26.7. De minister erkent dat schade aan monumenten niet kan worden uitgesloten. Deze schade zal deels kunnen worden voorkomen door in het kader van de in artikel 7 van het instemmingsbesluit geregelde versterkingsoperatie te treffen maatregelen. De minister wijst er verder op dat hij specifiek met het oog op monumenten met de provincie Groningen en de betrokken gemeenten een akkoord heeft gesloten over herstel en preventie inzake cultureel erfgoed. Deze typen gebouwen vergen, aldus de minister, een toegesneden aanpak, waarbij relevante partijen als de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, Steunpunt Libau, de Stichting Groninger Molenhuis, de Stichting Groninger Kerken en de Monumentenwacht betrokken zullen worden. Deze aanpak zal in een overeenkomst worden vastgelegd. Daarnaast komen monumenten in aanmerking voor het zogenoemde waardeverhogende pakket van € 125 miljoen. Dit alles tezamen, in combinatie met de in het instemmingsbesluit gestelde winningsbeperkingen, doet naar het oordeel van de minister voldoende recht aan het belang van de bescherming van de monumenten.

26.8. Zonder vooruit te lopen op de beoordeling van de totale afweging van de minister, constateert de Afdeling dat de minister in zijn afweging over het besluit tot instemming het monumentenbelang heeft betrokken.

Overige gronden over onderzoek naar en advisering over de gevolgen van gaswinning

27. Woningbouw Slochteren betoogt dat de minister de Tcbb ten onrechte niet heeft verzocht te adviseren over de door de NAM, naar aanleiding van de beving in Ten Boer op 30 september 2014, gemaakte analyse over cluster Eemskanaal. [appellant sub 12] betoogt dat de minister de Tcbb ten onrechte niet om (aanvullend) advies heeft gevraagd voordat het wijzigingsbesluit van 29 juni 2015 werd genomen.

Veendam betoogt - zo begrijpt de Afdeling - dat de minister onvoldoende aandacht heeft besteed aan de mogelijke gevolgen van aardbevingen door overlapping van het Annerveen-gasveld en het zoutwinningsgebied Veendam/Tripscompagnie.

Tot slot betoogt een aantal appellanten, met name Rechtskundig Bureau, dat meer en specifiek onderzoek nodig is naar de belangen van de landbouwsector. Loppersum betoogt in dit verband dat de minister in zijn afweging onvoldoende rekening heeft gehouden met drainage en scheurvorming in mestkelders.

27.1. Voor zover Woningbouw Slochteren betoogt dat de minister in de beving in Ten Boer en de naar aanleiding daarvan door de NAM gemaakte analyse ten onrechte geen aanleiding heeft gezien om de Tcbb te vragen nogmaals advies uit te brengen, staat de minister op het standpunt dat daarvoor geen aanleiding bestond omdat die beving enerzijds geen nieuw licht wierp op het al door de Tcbb gegeven advies en het anderzijds, gezien het gedetailleerde en zeer technische karakter van de beoordeling van deze materie, geëigend was het SodM ter zake te laten adviseren. Dit standpunt heeft de minister op goede gronden ingenomen. Om dezelfde reden kon de minister ook op goede gronden zijn wijzigingsbesluit baseren op advisering door het SodM in plaats van op een nieuw advies van de Tcbb.

27.2. Ten aanzien van het betoog van Veendam over overlap van het gasveld Annerveen en het zoutwinningsgebied, overweegt de Afdeling dat het besluit over instemming met het winningsplan geen betrekking heeft op dit gasveld. In dit opzicht behoefde de minister geen nader onderzoek te doen.

27.3. Wat de specifieke effecten voor landbouw betreft, heeft de minister zich op het standpunt gesteld dat in opdracht van de NAM en LTO Noord door Grontmij een uitvoerige studie naar de schaderisico's in de agrarische sfeer, meer in het bijzonder risico's van schade aan mestkelders en drainage, is verricht. Dit heeft geleid tot het "Protocol Schade aan mestkelders en drainage".

De Afdeling constateert dat onderzoek is gedaan naar specifieke effecten van aardbevingen op de agrarische sector. Er is geen aanleiding voor het oordeel dat de minister zich ten onrechte op het standpunt stelt dat in dit opzicht voldoende informatie beschikbaar is voor het nemen van een besluit over instemming met het winningsplan.

Productieverdeling

28. [appellant sub 10], Slochteren, en Woningbouw Slochteren betogen dat gelet op de risico's een aanzienlijke reductie van de gaswinning in de regio Zuid-West nodig is. [appellant sub 36], Oldambt en [appellant sub 35] betogen dat er aanleiding bestaat specifiek de winning in regio Oost te beperken.

28.1. Deze beroepsgronden, die tegen het oorspronkelijke besluit tot instemming zijn aangevoerd, komen als gevolg van het wijzigingsbesluit in een ander licht te staan. Bij het wijzigingsbesluit is de oorspronkelijke verdeling van de winningsmaxima over de regio's in artikel 5 ongewijzigd gelaten (samen goed voor 39,4 mrd Nm³ gas), maar is de totale winning beperkt tot 30 mrd Nm³ (kalenderjaar 2015) respectievelijk 33 mrd Nm³ (gasjaar 2015/2016) gas. Dit betekent dat niet alle per regio gestelde winningsmaxima volledig kunnen worden benut.

In verband met de verdeling van de voorgeschreven verdere beperking van gaswinning van 9,4 mrd Nm³ in het kalenderjaar 2015 tot 6,4 mrd Nm³ in het gasjaar 2015/2016 over de regio's, is bij het wijzigingsbesluit aan artikel 5 een veertiende lid toegevoegd. Ingevolge dit artikellid moet de NAM de productie zodanig verdelen over de vier regio's, dat de toename van het seismisch risico zoveel mogelijk wordt geminimaliseerd. De NAM moet ten genoegen van de inspecteur-generaal der mijnen een rapport indienen waaruit blijkt hoe deze productieverdeling zal plaatsvinden.

28.2. Uit de door de NAM ingediende nadere stukken blijkt dat bedrijfsspecifieke beperkingen bestaan ten aanzien van de keuzes voor de regio's waar een reductie wordt gerealiseerd. Zo wordt in de zomerperiode in het leidingennetwerk dat de productielocaties verbindt gewerkt met verschillende drukregimes. Dit brengt mee dat de verschillende locaties waar het door de NAM gewonnen gas wordt afgeleverd aan het aardgastransportnetwerk van GTS (de zogenoemde overslagen), die in beginsel elk een eigen deel van de geografische gasmarkt bedienen, niet in alle gevallen door iedere regio van gas kunnen worden voorzien. Verder kan de winning van gas in de regio Eemskanaal niet los worden gezien van de winning in de andere regio's, omdat het gas uit de regio Eemskanaal, vanwege de te hoge calorische waarde ervan, slechts kan worden afgeleverd nadat het is gemengd met gas van een lagere calorische waarde uit de andere regio's.

Los van het voorgaande is ook aannemelijk dat beoordeling van de effecten op de seismiciteit van de reductie van gaswinning in de diverse regio's complex is.

Het is aannemelijk dat de minister bij het nemen van zijn wijzigingsbesluit niet beschikte, en ook niet op korte termijn kon beschikken, over voldoende informatie om een gefundeerde keuze te maken over de meest gewenste verdeling van de gaswinning over de regio's. Dat hij onder deze omstandigheden ervoor heeft gekozen om zijn besluit om de winning verder te beperken niet verder uit te stellen in afwachting van onderzoek daarnaar, maar het doen van dit onderzoek via de in het veertiende lid geregelde procedure heeft voorgeschreven, getuigt naar het oordeel van de Afdeling op zichzelf niet van een onredelijke afweging van de betrokken belangen.

Preventieve versterking / toekomstige bouwnorm

29. Met het oog op de verwachte toename van de sterkte van aardbevingen in de periode na 2016 bij voortgezette gaswinning, heeft de minister in artikel 7 van het besluit tot instemming met het winningsplan voorgeschreven dat, kort weergegeven, op basis van werkplannen een aanvang moet worden gemaakt met het preventief versterken van kwetsbare gebouwen.

De Afdeling begrijpt uit het betoog van de minister in zijn verweerschrift dat de preventieve versterking erop zal zijn gericht om de gebouwen in Groningen zodanig te versterken, dat zij alle voldoen aan een op dit moment in voorbereiding zijnde bouwnorm voor aardbevingsbestendig bouwen. De inzet is volgens de minister erop gericht dat deze versterkingsoperatie in tien jaar wordt afgerond.

Zoals eerder is weergegeven worden in het kader van dit versterkingsprogramma weliswaar ook een aantal maatregelen genomen die van invloed zijn op de periode tot en met 2016 waarop de in het besluit over instemming met het winningsplan gestelde winningsbeperkingen betrekking hebben, maar het programma is primair gericht op versterking met het oog op de periode daarna.

29.1. Appellanten betwisten op zichzelf niet het nut en de noodzaak van preventieve versterking. Onder meer de provincie Groningen heeft echter, onder het overleggen van een rapport van Van Rossum Raadgevende Ingenieurs, betoogd dat de minister er ten onrechte van uitgaat dat de versterkingsoperatie kan worden uitgevoerd. Enerzijds omdat de minister van een te laag aantal te versterken gebouwen uitgaat, anderzijds omdat onvoldoende inspecteurs, bouwkundigen en andere gekwalificeerde personen beschikbaar zijn om de werkzaamheden uit te voeren. Verder heeft een aantal appellanten betoogd dat vaststelling van de bouwnorm voor aardbevingsbestendig bouwen tot hogere bouwkosten zal leiden.

29.2. De uiteindelijke hoeveelheid te versterken gebouwen en de gevolgen van de bouwnorm voor de bouwkosten hangt enerzijds af van de te verwachten seismische dreiging - waarnaar nog volop onderzoek wordt gedaan - en anderzijds de inhoud van de nog vast te stellen bouwnorm. Gelet hierop zijn deze aspecten slechts in beperkte mate in de huidige procedure, die betrekking heeft op een besluit over een in tijd beperkte strekking van gaswinning tot en met 2016, aan de orde. Zij zullen evenwel bij de beoordeling van de besluiten over de mate waarin gaswinning in de verdere toekomst zal kunnen worden voortgezet en de daarvoor nodige maatregelen een doorslaggevende rol kunnen spelen. Er is naar het oordeel van de Afdeling geen aanleiding om er nu al van uit te gaan dat het in artikel 7 geregelde versterkingsprogramma onuitvoerbaar zal zijn.

Schade(afhandeling)

30. De door de gaswinning veroorzaakte bevingen hebben schade tot gevolg aan eigendommen in Groningen. Dit is, ook los van de risico's die samenhangen met deze beschadigingen, een nadelig gevolg dat de minister bij zijn afweging heeft betrokken. De minister staat op het standpunt dat het uitgangspunt is om schade te voorkomen of te beperken, maar dat dit niet betekent dat slechts met een winningsplan kan worden ingestemd als het risico op schade nihil is. Dit standpunt acht de Afdeling op zichzelf juist.

30.1. In artikel 6:177, eerste lid, van het Burgerlijk Wetboek is bepaald dat de exploitant van een mijnbouwwerk aansprakelijk is voor schade als gevolg van beweging van de bodem als gevolg van de aanleg of de exploitatie van dat werk. Dit betekent dat de NAM als zij gebruik maakt van haar vergunning(en) op grond van de Mijnbouwwet om gas te winnen, verplicht is eventuele door die gaswinning veroorzaakte schade aan eigendommen van derden te vergoeden. Geschillen hierover kunnen, en worden in praktijk ook daadwerkelijk, voorgelegd aan de burgerlijke rechter.

30.2. Gelet op deze wettelijke regeling mag de minister ervan uitgaan dat is voorzien in een adequate compensatie van de financiële gevolgen van beschadiging van eigendommen. De Afdeling doet geen uitspraak over (de wijze van) afwikkeling van deze compensatie, omdat dit oordeel is voorbehouden aan de burgerlijke rechter.

Het feit dat een aanspraak bestaat op financiële compensatie van schade neemt uiteraard niet weg - en de minister betoogt dit ook niet - dat het feit dat inmiddels op grote schaal beschadigingen ontstaan als gevolg van gaswinning een zwaarwegend belang is dat tegen voortzetting van de gaswinning pleit.

Leveringszekerheid

31. Bij de beoordeling van het belang bij gaswinning, betreft de Afdeling de door de minister als bijlage bij zijn brief van 7 oktober 2014 aan de Tweede Kamer gevoegde nota "Aardgasbeleid in Nederland: Actuele ontwikkelingen". Daaruit leidt de Afdeling onder meer het volgende af.

31.1. In Nederland zijn gescheiden gasnetwerken aanwezig voor enerzijds hoogcalorisch en anderzijds laagcalorisch gas. Het laagcalorisch gas wordt gebruikt door onder meer huishoudens, instellingen en kleine industrie. Verder wordt het gebruikt voor de exploitatie van warmtekrachtkoppelingssystemen en stadsverwarming en voor de tuinbouw. Grote industriële installaties, waaronder elektriciteitscentrales, gebruiken hoogcalorisch gas.

Het Groningenveld is wereldwijd gezien de belangrijkste natuurlijke bron van laagcalorisch gas. Vrijwel al het gas dat elders wordt gewonnen, inclusief het uit andere gasvelden in Nederland afkomstige gas, is hoogcalorisch.

Naast Nederland wordt ook in België, Duitsland en Frankrijk laagcalorisch gas gebruikt. Dit gas wordt op basis van langlopende contracten grotendeels gewonnen uit het Groningenveld en voor het overige gewonnen in Duitsland, verkregen door hoogcalorisch gas bij laagcalorisch gas te voegen, in die mate dat het mengsel nog steeds voldoet aan de vereisten voor laagcalorisch gas, en door hoogcalorisch gas in laagcalorisch gas om te zetten door het te verdunnen met stikstof (hierna: conversie in pseudo L-gas).

Het overstappen van laag- op hoogcalorisch gas is niet op korte termijn te realiseren. Een dergelijke overstap vereist dat eerst alle aan het gasnet gekoppelde gastoestellen geschikt moeten worden gemaakt voor verbranding van hoogcalorisch gas. Naar verwachting zal in Duitsland rond 2020 worden overgestapt op hoogcalorisch gas, hetgeen de vraag naar laagcalorisch gas zal beperken. De komende jaren is echter niet te verwachten dat een significante daling optreedt in de vraag naar laagcalorisch gas.

31.2. GTS heeft op verzoek van de minister onderzoek gedaan naar de mogelijkheden om in de vraag naar laagcalorisch gas te voorzien door middel van verrijking en conversie in plaats van winning uit het Groningenveld. De resultaten ervan zijn neergelegd in het rapport "Mogelijkheden kwaliteitsconversie en gevolgen voor de leveringszekerheid" van 3 oktober 2013, kenmerk LA 13.413 (hierna: het GTS-rapport).

Met "leveringszekerheid" wordt in dit rapport, en ook in de motivering van de besluiten van de minister, bedoeld op de hoeveelheid laagcalorisch gas die beschikbaar moet zijn om aan de totale vraag naar dit gas te kunnen voldoen. De Afdeling gebruikt dit woord in deze uitspraak in dezelfde betekenis.

De vraag naar laagcalorisch gas is in het GTS-rapport bepaald aan de hand van de marktvraag (zowel in Nederland als in het buitenland) in een relatief koud jaar (1985), een gemiddeld jaar (2012) en een relatief warm jaar (2011).

Daarbij zijn twee te onderscheiden situaties onderzocht.

In de eerste plaats is onderzocht hoeveel zou moeten worden gewonnen bij een maximale inzet van de installaties voor conversie van hoogcalorisch gas naar pseudo L-gas (hierna: maximale inzet-scenario). In dit scenario leveren, grof gezegd, de conversie-installaties een constante hoeveelheid pseudo L-gas af en wordt de resterende behoefte aan laagcalorisch gas gewonnen uit het Groningenveld. De gaswinning uit het Groningenveld beweegt in deze situatie mee met de marktvraag.

Daarnaast is een situatie onderzocht waarin op maandbasis veel vlakker wordt geproduceerd, dat wil zeggen dat een over het jaar gezien min of meer constante hoeveelheid gas uit het Groningenveld wordt gewonnen (hierna: het vlakke scenario). De resterende behoefte aan laagcalorisch gas wordt geproduceerd met inzet van de conversie-installaties. In dit scenario beweegt, grof gezegd, de productie van de conversie-installaties mee met de marktvraag. Omdat dit meebrengt dat deze conversie-installaties niet maximaal worden ingezet, is in dit scenario jaarlijks een grotere hoeveelheid uit het Groningenveld te winnen gas nodig om aan de vraag naar laagcalorisch gas te voldoen.

31.3. In bijlage I bij het GTS-rapport zijn de resultaten van de berekeningen weergegeven. De minister heeft blijkens het wijzigingsbesluit in verbinding met de verwijzing in dit besluit naar bijlage 2 bij Kamerstukken II 2014/15, 33 529, nr. 96 ("Onderbouwing winningsniveau vanwege leveringszekerheid"), aangesloten bij de voor het jaar 2019 doorgerekende scenario's 22 t/m 24, omdat die volgens hem het beste aansluiten bij de situatie in 2015. In die scenario's wordt de marktvraag afhankelijk van een warm, gemiddeld, of koud jaar gesteld op 54, 57, of 64 mrd Nm³. In het maximale inzet-scenario kan aan die vraag worden voldaan door 24 (warm jaar), 27 (gemiddeld jaar) of 33 (koud jaar) mrd Nm³ gas uit het Groningenveld te winnen. In het vlakke scenario is daarvoor de winning van 36 (warm jaar), 37 (gemiddeld jaar) en 38 (koud jaar) mrd Nm³ gas nodig.

31.4. Een aantal appellanten heeft betoogd dat de minister ten onrechte van de aldus berekende hoeveelheden is uitgegaan, omdat de benodigde winning van laagcalorisch gas zou kunnen worden verlaagd door gehele of gedeeltelijke stopzetting van levering van laagcalorisch gas aan het buitenland. Volgens hen staat niet vast dat de voor die leveranties afgesloten langlopende contracten niet met een beroep op overmacht of anderszins zouden kunnen worden ontbonden.

De minister staat op het standpunt dat ontbinding van de contracten niet mogelijk is en, gezien de manier waarop de gasmarkt functioneert, ook niet zou kunnen verhinderen dat buitenlandse partijen hoe dan ook in Nederland geproduceerd laagcalorisch gas kunnen kopen. Of dit door appellanten bestreden standpunt juist is kan hier in het midden blijven. De minister acht namelijk primair doorslaggevend dat niet alleen Nederlandse gebruikers, maar ook die in het buitenland, feitelijk grotendeels afhankelijk zijn van levering van in Nederland geproduceerd laagcalorisch gas. Gegeven die afhankelijkheid is de minister van oordeel dat bij de vaststelling van de hoeveelheid te winnen gas ook rekening moet worden gehouden met het verbruik in het buitenland. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat de minister zich niet in redelijkheid op dit standpunt heeft kunnen stellen.

31.5. De Afdeling ziet geen grond voor het oordeel dat het GTS-rapport bij het nemen van de besluiten over het winningsplan niet kon worden gebruikt om de hoeveelheid laagcalorisch gas die uit hoofde van de leveringszekerheid moet worden gewonnen vast te stellen. De minister mocht zich bij het nemen van de besluiten baseren op de uitkomsten van dit rapport. Er is geen aanleiding om aan te nemen dat de minister ten onrechte ervan is uitgegaan dat de scenario's 22 t/m 24 het meest aansluiten bij de situatie in 2015.

31.6. De minister staat op basis van het GTS-rapport op het standpunt dat winning van 33 mrd Nm³ gas per jaar uit het Groningenveld noodzakelijk is om zeker te stellen dat voldoende gas beschikbaar is. Dit is de hoeveelheid die volgens het GTS-rapport in een relatief koud jaar moet worden gewonnen, uitgaande van het maximale inzet-scenario. Veel appellanten betwisten dit uitgangspunt en wijzen er met name op dat bij minder koude jaren een hogere gaswinning dan strikt genomen nodig zal zijn wordt toegestaan.

31.7. In het verweerschrift en ter zitting heeft de minister betoogd dat bij het stellen van de winningsbeperkingen moet worden uitgegaan van de mogelijkheid dat een koud jaar optreedt. Indien de maximale gaswinning zou worden afgestemd op een gemiddelde temperatuur en de feitelijk te winnen hoeveelheid wordt vastgesteld op basis van de werkelijke temperatuur, kan dit leiden tot grote fluctuaties in de hoeveelheid gas die over een jaar en tussen jaren uit het Groningenveld wordt gewonnen. Het is, aldus de minister, niet uit te sluiten dat deze fluctuaties negatief uitwerken op het seismisch risico. Hij wijst hierbij op het rapport van het SodM van juni 2015, waarin onder verwijzing naar een aantal hierna te bespreken onderzoeken, is vermeld dat er een mogelijk negatief effect van een niet-gelijkmatige winning op de seismische activiteit bestaat.

31.8. Het betoog van minister komt erop neer dat in verband met beperking van de seismiteit het van groot belang is om de gaswinning zo gelijkmatig mogelijk plaats te laten vinden. Voor het oordeel over de invloed van fluctuaties in de gaswinning refereert het SodM aan drie rapporten.

31.9. De eerste is het rapport "DRAFT: Statistical methodology to test for evidence of seasonal variation in rates of earthquakes in the Groningen field" van april 2015 van Shell Global Solutions International B.V. In dit rapport is, zeer kort en in de woorden van de Afdeling weergegeven, geconcludeerd dat er sterke aanwijzingen zijn dat de hoeveelheid aardbevingen met een magnitude van 1,25 op de schaal van Richter of minder jaarlijks per seizoen variëren, waarbij de hoeveelheid bevingen het hoogst zijn in april tot en met juni. De maandelijkse variatie in de winning uit het gehele Groningenveld kan worden gebruikt om een statistisch significant deel van de jaarlijkse variatie van deze lichte bevingen te verklaren: hoge maandelijkse hoeveelheden gaswinning correleren met hoge maandelijkse aardbevingen met een vertraging van ongeveer vier maanden. Geen, of hoogstens slechts statistisch zwak bewijs, kon worden gevonden voor een relatie tussen maandelijkse hoeveelheden gaswinning en maandelijkse hoeveelheden aardbevingen met een kracht van meer dan 1,5 op de schaal van Richter.

31.10. Daarnaast is er het rapport "DRAFT: A2.1 Activity rate Loppersum" (Paleja e.a.) van 30 april 2015. In dit rapport is het effect onderzocht van de drastische verlaging van de winning in de regio Loppersum per 1 januari 2014 op de tijd die tussen de opeenvolgende aardbevingen zit. In het rapport is, zeer kort en in de

woorden van de Afdeling weergegeven, geconcludeerd dat wanneer alleen wordt gekeken naar aardbevingen met een kracht van 1,5 op de schaal van Richter of meer, er weinig tot geen bewijs is dat de productieverlaging van invloed is geweest op de tijd tussen de bevingen. Als alle aardbevingen die in de aardbevingscatalogus van het KNMI zijn geregistreerd worden bekeken, blijkt specifiek dat lichte aardbevingen frequenter voorkwamen vóór de productiewijziging dan daarna.

31.11. Ten slotte is er het rapport "Recent developments on the seismicity of the Groningen field in 2015" van het TNO van 29 mei 2015. In dit rapport is onder meer geconcludeerd, kort weergegeven, dat een correlatie bestaat tussen de seizoensvariaties in de gaswinning en het aantal bevingen.

In hoofdstuk 2 van het rapport is verder onderzocht welke relatie zou kunnen bestaan tussen de beperking van de gaswinning uit de regio Loppersum en de zes aardbevingen met een kracht van 2 of meer op de schaal van Richter die in de periode vanaf september 2014 hebben plaatsgevonden.

Over van één van die bevingen, in Wirdum op 6 januari 2015, merkt TNO op dat deze zou kunnen zijn veroorzaakt door de plotselinge verhoging van de gasproductie van de nabij gelegen productielocatie Ten Post in december 2014. TNO merkt op dat meer waarnemingen van aardbevingen nodig zijn om statistisch significant te onderbouwen dat een directe relatie tussen seismiciteit en een plotselinge toename van gaswinning bestaat.

31.12. De Afdeling merkt op dat uit de rapporten in ieder geval niet blijkt dat, zoals de minister onder meer betoogt, een jaarlijkse fluctuatie van de gewonnen hoeveelheid gas als zodanig een negatief effect op de seismische dreiging heeft. De rapporten gaan alle over de invloed van fluctuaties die binnen een jaar optreden bij gaswinning.

31.13. Uit de rapporten kan wel worden afgeleid dat er aanwijzingen zijn dat een hogere gaswinning uit het Groningenveld in de wintermaanden met enige vertraging leidt tot een toename van met name het aantal lichte bevingen. Of het aantal lichte bevingen per saldo hoger zou zijn wanneer dezelfde jaarlijkse hoeveelheid gas gelijkmatiger zou worden gewonnen, dan wanneer een verhoging van de winning in de winter en een navenante verlaging in de overige maanden plaatsvindt, blijkt niet uit de rapporten. Afgezien daarvan zijn voor het seismisch risico deze lichte bevingen van minder belang; daarvoor is met name relevant hoeveel zware bevingen kunnen optreden. Wat die zware bevingen betreft is een duidelijk effect van seizoensgebonden fluctuaties in de gaswinning in de onderzoeken niet vastgesteld.

In het TNO-rapport wordt slechts van de aardbeving die op 6 januari 2015 plaatsvond de mogelijkheid geopperd dat er een verband kan zijn tussen een plotselinge verhoging van de gaswinning en een aardbeving, maar zowel in het rapport als in het advies van SodM is vermeld dat niet vast staat of dit verband er daadwerkelijk is.

31.14. Alles overziende concludeert de Afdeling als volgt.

Het uitgangspunt van de minister dat bij de bepaling van de hoeveelheid te winnen gas de totale feitelijke vraag naar laagcalorisch gas moet worden betrokken, dat wil zeggen zowel de Nederlandse als de buitenlandse gasvraag, acht de Afdeling niet onredelijk. Bij die bepaling mocht de minister zich baseren op het GTS-rapport.

De minister heeft de gaswinning beperkt tot 33 mrd Nm³ per jaar, zijnde de hoeveelheid die volgens het GTS-rapport ondanks maximale inzet van de conversie-installaties zal moeten worden gewonnen om in een relatief koud jaar leveringszekerheid te garanderen. Dit plafond brengt mee dat wanneer een warm of gemiddeld jaar is verstreken, achteraf gezien een grotere hoeveelheid gas is gewonnen dan nodig was geweest bij maximale inzet van de conversie-installaties.

De minister acht hierbij van belang dat een koud jaar niet is uit te sluiten. Wanneer het winningsplafond daarop niet is afgestemd, heeft dit het risico dat bij het daadwerkelijk optreden van een koud jaar over het jaar heen en tussen de jaren grote(re) fluctuaties in de gaswinning plaatsvinden, waarvan volgens hem niet is uit te sluiten dat dit een negatieve invloed heeft op het seismisch risico.

Deze motivering acht de Afdeling niet voldoende om het besluit te kunnen dragen. In de eerste plaats is het plafond van 33 mrd Nm³ afgeleid van het zogenoemde maximale inzet-scenario uit het GTS-rapport, dat uit de aard der zaak niet uitgaat van een vlakke gaswinning, maar van een gaswinning met aanzienlijke maandelijkse fluctuaties van de hoeveelheden gewonnen gas. Met andere woorden, de minister neemt aanzienlijke fluctuaties in de gaswinning, zeker wanneer een koud jaar zou optreden, voor lief. Verder staat, zoals het SodM ook concludeert, niet vast of en in welke mate het door de minister gevreesde effect van fluctuaties optreedt. Bovendien ontbreekt in de motivering van het door de minister gekozen winningsplafond een weging van de voor- en nadelen van een hoger dan gemiddeld noodzakelijke jaarlijkse gaswinning vanwege het mogelijke effect van een minder vlakke winning enerzijds en de onbestreden positieve effecten op de seismiciteit van een zo laag mogelijke jaarlijkse gaswinning anderzijds. Een dergelijke motivering had niet mogen ontbreken gezien het door de minister voluit erkende veiligheidsbelang als uitgangspunt voor zijn besluitvorming.

Eindconclusie onderzoek en afweging

32. Op basis van de beschikbare informatie moet de minister ingevolge artikel 36 van de Mijnbouwwet op basis van het risico op schade als gevolg van de gaswinning beoordelen of de in het winningsplan beschreven wijze van gaswinning kan plaatsvinden of dat daaraan beperkingen moeten worden gesteld. Deze afweging is niet een statische, omdat het verkleinen van de kans op die schade een groter gewicht krijgt naarmate de gevolgen van de schade groter zijn. Daarnaast kan aanleiding bestaan om met het oog op de belangen bij gaswinning een grotere kans op schade en de daarmee verbonden gevolgen te aanvaarden wanneer die belangen groter zijn.

Deze afweging moet op grond van artikel 36, eerste lid, van de Mijnbouwwet door de minister worden gemaakt. De Afdeling dient met name te beoordelen of het besluit van de minister en de daaraan ten grondslag gelegde afweging in overeenstemming is met het in artikel 36 van de Mijnbouwwet gestelde kader, berust op voldoende kennis over de relevante feiten en belangen, deugdelijk is gemotiveerd en of de voor één of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van het besluit niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.

33. Wat betreft de vraag of zorgvuldig en voldoende onderzoek is gedaan bij de totstandkoming van de bestreden besluiten, overweegt de Afdeling als volgt.

33.1. De aard van de materie - aardgaswinning met gevolgen voor een groot gebied waarin zich vele gebouwen en infrastructuur met allerlei verschillende constructieve eigenschappen bevinden - brengt enerzijds mee dat de uit te voeren onderzoeken zeer complex zijn en anderzijds noodzakelijkerwijs een zekere mate van algemeenheid zullen hebben. Voor de afweging over gaswinning zullen niet op detailniveau de exacte gevolgen voor ieder individueel gebouw en ieder onderdeel van de infrastructuur kunnen worden meegenomen. Bovendien is niet in geschil dat bij de interpretatie van de uitkomsten van de onderzoeken rekening moet worden gehouden met aanzienlijke onzekerheden. Het is echter niet aannemelijk gemaakt dat een andere opzet van de onderzoeken deze onzekerheden had kunnen voorkomen.

De Afdeling constateert dat inmiddels veel onderzoek is gedaan naar de mogelijke effecten van de gaswinning voor de gebouwen en infrastructuur in Groningen, de risico's die samenhangen met gaswinning en de door de gaswinning getroffen belangen. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat de minister bij het nemen van de bestreden besluiten op basis van die onderzoeken niet beschikte over kennis over alle relevante feiten die op dat moment redelijkerwijs op basis van onderzoek kon worden verkregen.

33.2. De minister is, met appellanten, van mening dat op basis van de beschikbare onderzoeken onvoldoende gegevens beschikbaar waren om te besluiten over de omvang van toe te laten gaswinning op de lange termijn. De onderzoeken bieden voor de periode waarop de besluitvorming ziet, te weten de periode tot en met september 2016, naar het oordeel van de minister wel voldoende duidelijkheid over de seismische dreiging en risico's om uitspraken te doen over de noodzakelijke maatregelen. De minister heeft zich naar het oordeel van de Afdeling op goede gronden op dit standpunt gesteld.

34. Wat de door de minister gemaakte afweging betreft, overweegt de Afdeling als volgt.

34.1. Alle appellanten betogen, in de kern weergegeven, dat aan het besluit tot instemming met het winningsplan geen deugdelijke afweging ten grondslag ligt tussen enerzijds het risico op schade en de daarmee gepaarde gevolgen, en anderzijds de belangen die met gaswinning zijn gediend. Volgens hen had een verdergaande beperking van de gaswinning moeten worden voorgeschreven, of gaswinning zelfs direct - of zoals bijvoorbeeld [appellant sub 1] betoogt, na een periode van drie jaar - moeten worden beëindigd. Ook betogen appellanten, zoals onder meer [appellant sub 9] en Winsum, dat de minister bij zijn afweging onvoldoende aandacht heeft besteed aan de alternatieven voor gaswinning uit het Groningenveld.

34.2. De Afdeling merkt allereerst op dat de minister blijkens de besluiten en zijn verweerschrift naast het door gaswinning veroorzaakte plaatsgebonden risico, ook de veelsoortige andere nadelige gevolgen voor de personen in het aardbevingsgebied terdege bij zijn afweging heeft betrokken. Naast de in het Burgerlijk Wetboek geregelde vergoeding aan gedupeerden van door gaswinning veroorzaakte schade door de NAM, worden op grond van het besluit - met name het daarin voorgeschreven programma voor versterking van gebouwen - en parallel aan de besluitvorming op allerlei gebieden maatregelen genomen om op een zo kort mogelijke termijn knelpunten op te sporen en aan te pakken, bijvoorbeeld waar het gaat om waterstaatswerken en risicovolle bedrijven. Deze belangen wegen echter voor de minister niet zodanig zwaar, dat de gaswinning tot een nog verdergaand niveau zou moeten worden beperkt dan al is gedaan.

34.3. Ontegenzeggelijk leidt een beperking van de gaswinning tot vermindering van de aardgasbaten en daarmee tot vermindering van de inkomsten van zowel de Staat als de NAM. Dat, zoals een aantal appellanten heeft betoogd, een vermindering van het winningstempo niet belet dat uiteindelijk de eindige gasvoorraad in het Groningenveld kan worden gewonnen, zij het op een wat langere termijn, laat onverlet dat een beperking van de winning op korte termijn aanzienlijke gevolgen heeft. Wat hier ook van zij, gesteld noch gebleken is dat de minister bij zijn afweging een doorslaggevend belang heeft toegekend aan deze negatieve consequenties van een eventuele beperking van gaswinning voor de staatsinkomsten en voor de NAM.

34.4. Hoewel bovengenoemde belangen bij de afweging van de minister terecht een rol spelen, zijn er twee aspecten die blijkens de besluitvorming en hetgeen ter zitting aan de orde is geweest bij deze afweging doorslaggevend zijn geweest. Het gaat hier enerzijds om de veiligheid van de mensen in het aardbevingsgebied en anderzijds om de hoeveelheid gas die moet worden gewonnen in verband met de leveringszekerheid. Over specifiek deze aspecten overweegt de Afdeling als volgt.

34.5. Ten aanzien van de veiligheid heeft de minister ter zitting benadrukt dat van belang is dat het gaat om een bestaande activiteit. In de periode tot en met 2016 zal bij een voorziene gaswinning van ongeveer 42,5 mrd Nm³ per jaar, het risico als gevolg van deze bestaande activiteit beperkt toenemen ten opzichte van de periode ervoor. De gestelde winningsbeperkingen zullen volgens de minister, in de woorden van de Afdeling weergegeven, leiden tot een minder grote toename van het risico.

Dat het risico slechts beperkt zal toenemen, zegt op zichzelf beschouwd echter weinig over de vraag of het veiligheidsniveau aanvaardbaar kan worden geacht. Zoals ook in het verweerschrift is vermeld, zijn de afgelopen jaren de gevolgen van langjarige gaswinning steeds duidelijker geworden. Bovendien is ook niet in geschil dat het aantal en zwaarte van de bevingen in de loop van de jaren is toegenomen. De vraag is of het risiconiveau zoals dat thans is ontstaan en zoals nu bekend is, niet zodanig hoog is dat voortzetting van de gaswinning niet zonder verdergaande beperkingen kan worden aanvaard.

De minister heeft in dit verband in zijn verweerschrift meermalen benadrukt dat de ondervonden veiligheidsrisico's in het meest risicovolle deel van het aardbevingsgebied vergelijkbaar zijn met de in delen van het rivierengebied gelopen risico's. Zoals onder 22.4 is overwogen, is dit standpunt niet juist. Uitgaande van de huidige risicoberekeningen - die zoals de Afdeling heeft geoordeeld terecht op basis van conservatieve aannames zijn verricht - moet worden geconstateerd dat de plaatsgebonden risico's in het aardbevingsgebied hoger zijn dan in delen van het rivierengebied. In dit opzicht acht de Afdeling de motivering van de minister ondeugdelijk.

34.6. Ten aanzien van de noodzakelijke hoeveelheid gaswinning overweegt de Afdeling als volgt.

Allereerst is van belang dat uit de opgestelde rapporten blijkt dat een duidelijke relatie bestaat tussen de jaarlijkse gaswinning uit het Groningenveld en de seismische dreiging: een vermindering van de gaswinning leidt tot een lagere seismische dreiging, en daarmee tot een afname van het seismisch risico. Uit het GTS-

rapport blijkt verder dat een aanzienlijke beperking van de gaswinning kan worden bereikt zonder dat de leveringszekerheid in het gedrang komt. De minister heeft met het oog op met name het veiligheidsrisico de winning uit het Groningenveld beperkt tot de hoeveelheid gaswinning die in een relatief koud jaar noodzakelijk is. Daarmee is een hoger winningsniveau toegestaan dan gemiddeld genomen noodzakelijk is in verband met de leveringszekerheid. De motivering voor deze keuze om de gaswinning niet te beperken tot een niveau dat gemiddeld genomen voldoende is om aan die leveringszekerheid te voldoen, te weten dat een winningsplafond dat afhankelijk is van de jaartemperatuur met het oog op de mogelijke effecten van een door het jaar heen schommelende winning voor de seismiciteit niet kan worden aanvaard, acht de Afdeling onvoldoende om de onder 31.14 weergegeven redenen. Daarmee heeft de minister niet deugdelijk gemotiveerd waarom een verdere beperking van de gaswinning niet mogelijk dan wel onaanvaardbaar is, terwijl die verdere beperking naar ook de minister aanneemt op zichzelf een positieve bijdrage zal leveren aan de veiligheid in het aardbevingsgebied.

35. De minister heeft gelet op al het voorgaande naar het oordeel van de Afdeling niet deugdelijk gemotiveerd waarom hij enerzijds het thans optredende veiligheidsniveau in het aardbevingsgebied aanvaardbaar vindt, en in verbinding daarmee waarom beperking van het seismisch risico vereist dat de gaswinning niet verder kan worden beperkt dan tot het niveau dat moet worden gewonnen in een relatief koud jaar. De besluiten over instemming met het winningsplan zijn in dit opzicht in strijd met artikel 3:46 van de Awb.

C. Grondrechten

Algemeen

36. Met het oog op verdere besluitvorming over de gaswinning, ziet de Afdeling aanleiding om te beoordelen welke invloed de door appellanten ingeroepen grondrechten daarop behoren te hebben.

37. Naast particulieren heeft ook een aantal publiekrechtelijke rechtspersonen en publiekrechtelijke organen een beroep gedaan op onder meer in het EVRM opgenomen grondrechten.

Zoals de Afdeling meermaals heeft geoordeeld (bijvoorbeeld in de uitspraak van 2 mei 2012 in zaak nr. 201105967/1/R1) kunnen publiekrechtelijke rechtspersonen en hun organen zich niet beroepen op deze grondrechten. Dit houdt met name verband met de aard en historische oorsprong van deze rechten die niet bedoeld zijn ter bescherming van de overheid. Bij de bespreking van de beroepsgronden over grondrechten beperkt de Afdeling zich dus tot de door andere dan overheden aangevoerde beroepsgronden, ook als deze overeenkomen met de door de overheden aangevoerde beroepsgronden.

38. Anders dan Rechtskundig Bureau en [appellant sub 38] naar de Afdeling begrijpt willen betogen, gaat het in deze zaak niet om schending van grondrechten door feitelijke handelingen van de minister of de Staat. De gestelde grondrechtenschendingen worden veroorzaakt door de gaswinning die door de NAM wordt verricht. Bij de beoordeling van de door appellanten ingeroepen grondrechten is steeds de vraag aan de orde of de minister mogelijke inbreuken op grondrechten door de activiteiten van de NAM had moeten voorkomen door bij zijn besluit over goedkeuring van het winningsplan de gaswinning geheel te beëindigen of verdergaand te beperken.

Artikel 2 EVRM

39. [appellant sub 8], [appellant sub 14], Rechtskundig Bureau, [appellant sub 38], [appellant sub 2], Groninger Bodem Beweging en [appellant sub 40] betogen dat het besluit tot instemming met het winningsplan in strijd is met het recht op leven, als geregeld in artikel 2 van het EVRM. Het betoog komt er in de kern weergegeven op neer dat iedere belangenafweging waarbij de minister andere belangen dan de veiligheid van bewoners zwaarder laat wegen, in strijd is met deze bepaling.

39.1. In artikel 2, eerste lid, van het EVRM is bepaald dat het recht van een ieder op leven door de wet wordt beschermd. Niemand mag opzettelijk van het leven worden beroofd, behoudens door de tenuitvoerlegging van een gerechtelijk vonnis wegens een misdrijf waarvoor de wet in de doodstraf voorziet.

39.2. Zoals het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: het EHRM) onder meer in zijn arrest van 28 februari 2012 in zaak nr. 17423/05 e.a., Kolyadenko e.a. tegen Rusland (r.o. 157 e.v.; www.echr.coe.int) heeft overwogen, brengt de mede uit artikel 2 van het EVRM volgende positieve verplichting van de Staat om alle gepaste maatregelen te nemen om het leven te beschermen mee, dat de Staat verplicht is te voorzien in een effectief wettelijk en bestuurlijk kader ter bescherming van het recht op leven. Deze verplichting is van toepassing op alle activiteiten, door de overheid verricht of door anderen, waardoor het recht op leven mogelijk in gevaar is, in het bijzonder op industriële activiteiten die uit de aard der zaak gevaarlijk zijn. Bij gevaarlijke activiteiten moet nadruk worden gelegd op regulering die is toegesneden op de specifieke kenmerken, en in het bijzonder het niveau van het potentieel risico voor het menselijk leven, van de activiteit. Bij de keuze van de maatregelen heeft, zo benadrukt het EHRM, de Staat een ruime beoordelingsmarge.

39.3. De minister betoogt in zijn verweerschrift, onder verwijzing naar overweging 151 uit het arrest Kolyadenko e.a. tegen Rusland, dat artikel 2 van het EVRM pas van toepassing is als er een acuut levensgevaar is. Onder acuut levensgevaar verstaat de minister blijkens zijn verweerschrift een situatie van daadwerkelijk en onmiddellijk gevaar voor specifieke personen.

In de aangehaalde overweging leest de Afdeling die strikte beperking niet. In die overweging benadrukt het EHRM dat artikel 2 ook van toepassing is in situaties waar duidelijk een risico bestaat voor het leven van personen ("there clearly existed a risk to his or her life").

Mede in dat licht bezien ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de uit artikel 2 voortvloeiende verplichtingen voor de Staat, zoals hierboven weergegeven, niet zouden gelden voor de gaswinning. De gaswinning uit het Groningenveld is, gezien het relatief hoge plaatsgebonden risico voor een aantal personen in het aardbevingsgebied dat daarmee gepaard gaat, bij uitstek een industriële activiteit waarbij genoemde positieve verplichtingen uit artikel 2 van toepassing zijn.

39.4. De uit artikel 2 van het EVRM volgende positieve verplichting betekent niet, zoals sommige appellanten betogen, dat een staat verplicht is om een industriële activiteit waaraan risico's zijn verbonden te beletten. Zoals het EHRM overweegt brengen industriële activiteiten nu eenmaal inherent risico's met zich. Wel brengt artikel 2 mee, zoals bijvoorbeeld in het arrest Kolyadenko e.a. tegen Rusland is overwogen (r.o. 157, 158 en 160), dat met het oog op deze risico's moet worden voorzien in een effectief wettelijk en bestuurlijk kader.

39.5. In Nederland is in het bedoelde kader voorzien door onder meer de Mijnbouwwet, waarin door middel van bij de rechter toetsbare besluiten zoals het besluit tot instemming met een winningsplan, de potentiële risico's voor het menselijk leven van gaswinning worden betrokken. Er is, mede gelet op de beoordelingsmarge die Nederland heeft bij de keuze voor de te treffen maatregelen, geen grond voor het oordeel dat dit kader op zichzelf beschouwd onvoldoende is.

Dit kader moet vervolgens ook zo worden toegepast, dat wordt voldaan aan de op grond van artikel 2 van het EVRM geldende verplichtingen. Dit betekent dat de minister bij zijn besluit tot instemming met het winningsplan moet beoordelen of met het oog op de bescherming van het recht op leven, (verdere) beperkingen van de gaswinning moeten worden voorgeschreven. In deze zaak is onder 35 geoordeeld dat de afweging die de minister ter zake heeft gemaakt onvoldoende is gemotiveerd. Dit laat onverlet dat de minister een ruime beoordelingsmarge heeft wat betreft de invulling van de uit artikel 2 van het EVRM voortvloeiende verplichtingen. In de rechtspraak van het EHRM wordt in dit verband geoordeeld dat bij de keuze over de met het oog op artikel 2 van het EVRM te treffen maatregelen, nu het besluitvorming over complexe sociale en technische kwesties betreft, een ruime beoordelingsmarge bestaat. Of de minister bij zijn nieuwe besluitvorming buiten deze marge zou treden kan pas bij een mogelijke toetsing van die besluitvorming, aan de hand van de dan bekende inzichten en argumenten, worden beoordeeld.

Artikel 8 EVRM

40. [appellant sub 8], [appellant sub 14], Rechtskundig Bureau, [appellant sub 38], Groninger Bodem Beweging en [appellant sub 40] betogen dat het besluit tot instemming in strijd is met artikel 8 van het EVRM. Het betoog komt er in de kern weergegeven op neer dat de bewoners van Groningen zich in hun eigen huis niet meer veilig voelen.

40.1. In artikel 8, eerste lid, van het EVRM is bepaald dat een ieder het recht heeft op respect voor zijn privé

leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie.

40.2. Het EHRM heeft in zijn rechtspraak vastgesteld dat het EVRM weliswaar niet voorziet in een expliciet recht op een schone en stille omgeving, maar dat wanneer een individu rechtstreeks en serieus milieugevolgen ondervindt van lawaai of andere vervuiling, artikel 8, eerste lid, van toepassing kan zijn omdat deze gevolgen van invloed kunnen zijn op de (kwaliteit van) zijn privé-, familie- of gezinsleven en op de mate waarin hij het genot van zijn huis heeft (bijvoorbeeld het arrest van 8 juli 2003 in zaak nr. 36022/97, Hatton e.a. tegen UK (r.o. 96 e.v.; www.echr.coe.int)). Daarnaast heeft het EHRM geoordeeld dat dit artikel ook van toepassing is bij activiteiten waarbij personen waarschijnlijk worden blootgesteld aan zodanige gevaarlijke effecten dat een voldoende nauw verband bestaat met het privé- en familieleven in de zin van artikel 8 (arrest van 30 maart 2005 in zaak nr. 46117/99, Taskin e.a. tegen Turkije (www.echr.coe.int) en het arrest van 14 februari 2012 in zaak nr. 21965/07, Hardy en Maile tegen UK (www.echr.coe.int)).

40.3. De minister betoogt in het verweerschrift dat de enkele vrees voor een potentiële aantasting van het woongenot door milieuv vervuiling of gevaarlijke activiteiten onvoldoende is voor toepassing van artikel 8 van het EVRM. Wat daarvan zij, bepalend is of sprake is van een duidelijk risico. Zo oordeelde het EHRM bijvoorbeeld in het arrest Hardy en Maile tegen UK (r.o. 191-192) dat de door partijen in die zaak gevreesde potentiële risico's van de bouw en het gebruik van een LNG-terminal zodanig waren, dat zij in voldoende nauw verband stonden met het leven en de woningen van de appellanten om te concluderen dat artikel 8 van toepassing was.

Op vergelijkbare wijze kan worden gesteld dat de potentiële risico's van voortzetting van de gaswinning zodanig zijn, dat zij in voldoende nauw verband staan met het leven en de woningen van de bewoners van het aardbevingsgebied om te concluderen dat artikel 8 van toepassing is.

40.4. De Afdeling is van oordeel dat gezien het relatief hoge plaatsgebonden risico voor een aantal personen in het aardbevingsgebied dat met de gaswinning gepaard gaat artikel 8 van het EVRM van toepassing is. Het EHRM heeft in zijn rechtspraak (onder meer in r.o. 212 van arrest Kolyadenko e.a. tegen Rusland) geoordeeld dat de reikwijdte van de uit de artikelen 2 en 8 voortvloeiende positieve verplichtingen van de Staat bij gevaarlijke activiteiten elkaar grotendeels overlappen. Hetgeen de Afdeling over de uit artikel 2 voortvloeiende verplichtingen in relatie tot de besluitvorming van de minister heeft overwogen, heeft dan ook in gelijke mate te gelden voor artikel 8 van het EVRM.

Eigendom

41. [appellant sub 8], [appellant sub 14], [appellant sub 1], Rechtskundig Bureau en [appellant sub 38] betogen dat het besluit tot instemming in strijd is met het recht op ongestoord genot van eigendom, als geregeld in artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM en artikel 17 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, omdat de door gaswinning veroorzaakte schade niet bij wet is voorzien en niet proportioneel is en niet door een algemeen belang wordt gerechtvaardigd.

[appellant sub 1] betoogt in dit verband aanvullend, dat het preventief versterken van huizen in strijd is met het recht op ongestoord genot van eigendom, en daarom moet worden verboden.

41.1. Artikel 1 van het Eerste Protocol bepaalt dat iedere natuurlijke of rechtspersoon het recht heeft op het ongestoord genot van zijn eigendom. Aan niemand zal zijn eigendom worden ontnomen behalve in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht. Deze bepaling tast echter niet het recht aan, dat een Staat heeft om die wetten toe te passen die hij noodzakelijk oordeelt om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen of boeten te verzekeren.

In artikel 17, eerste lid, van het Handvest is bepaald dat een ieder het recht heeft de goederen die hij rechtmatig heeft verkregen, in eigendom te bezitten, te gebruiken, erover te beschikken en te vermaken. Niemand mag zijn eigendom worden ontnomen, behalve in het algemeen belang, in de gevallen en onder de voorwaarden waarin de wet voorziet en mits het verlies tijdig op billijke wijze wordt vergoed. Het gebruik van de goederen kan bij wet worden geregeld, voor zover het algemeen belang dit vereist.

41.2. Artikel 17 van het Handvest en artikel 1 van het Eerste Protocol bevatten vergelijkbare normen, maar artikel 17 is alleen van toepassing voor zover uitvoering van Unierecht aan de orde is. In deze zaak gaat het om uitvoering van nationale wetgeving. De Afdeling bespreekt deze kwestie daarom aan de hand van de door het EHRM ontwikkelde rechtspraak over het recht op eigendom zoals neergelegd in het Eerste Protocol.

41.3. Uit artikel 1 van het Eerste Protocol volgt, naast de verplichting van de Staat om niet zelf in te grijpen in de eigendom, hetgeen hier niet aan de orde is, een positieve verplichting van de Staat om maatregelen te nemen om de eigendom te beschermen (zie bijvoorbeeld het arrest van het EHRM van 16 juli 2014 in zaak nr. 60642/08, Alisic e.a. tegen Bosnië e.a. (r.o. 100 e.v.; www.echr.coe.int)). Concreet betekent dit dat aan de orde is of Nederland voldoende maatregelen heeft getroffen ter zake van de gevolgen van de gaswinning door de NAM voor eigendommen van anderen.

41.4. Het EHRM heeft geoordeeld dat de positieve verplichting van de staat in het bijzonder impliceert dat staten verplicht zijn om te voorzien in rechterlijke procedures die het mogelijk maken om geschillen over eigendom effectief en billijk te beslechten (zie bijvoorbeeld het arrest van het EHRM van 7 mei 2015 in zaak nr. 13712/11, W.L. en J.L. tegen Kroatië (r.o. 61; www.echr.coe.int)). Verder heeft het EHRM geoordeeld dat bij de keuze voor de maatregelen er een redelijk evenwicht moet zijn tussen enerzijds de eisen van het algemeen belang van de maatschappij en anderzijds de vereiste bescherming van de grondrechten van het individu. Bij deze keuze heeft de staat een beoordelingsmarge (Alisic e.a. tegen Bosnië e.a., r.o. 101).

41.5. In artikel 6:177, eerste lid, van het Burgerlijk Wetboek is bepaald dat de exploitant van een mijnbouwwerk aansprakelijk is voor schade die ontstaat door beweging van de bodem als gevolg van de aanleg of de exploitatie van dat werk. Dit betekent dat de NAM als zij gebruik maakt van haar vergunning(en) op grond van de Mijnbouwwet om gas te winnen, verplicht is eventueel daardoor veroorzaakte schade aan eigendommen van derden te vergoeden. Geschillen hierover kunnen en worden in praktijk ook daadwerkelijk voorgelegd aan de burgerlijke rechter. Daarnaast kunnen derden wanneer zij menen dat de NAM met de gaswinning een onrechtmatige daad pleegt als bedoeld in artikel 6:162 van het Burgerlijk Wetboek, dit eveneens aan de burgerlijke rechter voorleggen.

Verder is op grond van artikel 114 van de Mijnbouwwet de Tcbb ingesteld. Deze commissie verstrekt ingevolge artikel 114, tweede lid, onder meer desgevraagd kosteloos inlichtingen over het verband tussen de bodembeweging en de mijnbouwactiviteit en desgevraagd advies over het verband tussen opgetreden zaakschade en de mijnbouwactiviteiten en over de hoogte van het schadebedrag.

Tot slot is in artikel 134 en verder van de Mijnbouwwet geregeld, zeer kort weergegeven, dat er een Waarborgfonds mijnbouwschade is waaruit zaakschade kan worden betaald indien de schade niet kan worden verhaald op de aansprakelijke mijnbouwondernemer.

41.6. Gezien het voorgaande is in Nederland voorzien in de mogelijkheid om via rechterlijke procedures geschillen over de aantasting van eigendom door de gaswinning te beslechten. Er is geen grond om aan te nemen dat met dit systeem deze geschillen niet effectief en billijk kunnen worden beslecht. Daarnaast zijn met het oog op schade aan eigendommen door gaswinning extra wettelijke voorzieningen getroffen, zoals de instelling van de Tcbb en het Waarborgfonds.

Het bestaan van dit wettelijk kader ontslaat de minister niet van de verplichting bij zijn besluit tot instemming met het winningsplan te beoordelen of met het oog op een redelijk evenwicht tussen enerzijds het recht op eigendom en anderzijds het algemeen belang (verdere) beperkingen van de gaswinning moeten worden voorgeschreven. In de huidige zaak is geoordeeld dat de afweging die de minister heeft gemaakt onvoldoende is gemotiveerd. Dit laat onverlet dat de minister bij deze besluitvorming over complexe sociale en technische kwesties voor zover het de invulling van de uit artikel 1 van het Eerste Protocol voortvloeiende verplichtingen betreft een ruime beoordelingsmarge heeft. Of de minister bij zijn nieuwe besluitvorming buiten deze marge zou treden kan pas bij een mogelijke toetsing van die besluitvorming, aan de hand van de dan bekende inzichten en argumenten, worden beoordeeld.

41.7. Met betrekking tot het betoog van [appellant sub 1] dat het preventief versterken van huizen in strijd is met het recht op eigendom en daarom moet worden verboden, overweegt de Afdeling als volgt.

Met het oog op de beperking van de risico's van gaswinning acht de minister het noodzakelijk dat een programma wordt uitgevoerd om de meest kwetsbare gebouwen preventief te versterken. In verband daarmee heeft hij in artikel 7 van het instemmingsbesluit, kort weergegeven, bepaald dat ter zake moet worden voorzien in een organisatiestructuur en een uitvoeringsorganisatie die op enige afstand maar onder aansturing en verantwoordelijkheid van de NAM moet staan, en dat hierover werkplannen moeten worden opgesteld.

Er is gelet hierop slechts voorzien in, eveneens kort weergegeven, de uitvoering van een programma om gebouwen preventief te versterken. Anders dan [appellant sub 1] betoogt, is dit niet in strijd met het recht op eigendom. De minister heeft bij het instemmingsbesluit niet bepaald, en kan dat overigens ook niet, dat tegen de zin van betrokkenen en in weerwil van de wettelijke eigendomsrechten, hun eigendommen zullen worden versterkt.

Sociale grondrechten

42. [appellant sub 8], Groninger Bodem Beweging en [appellant sub 40] betogen dat het besluit tot instemming met het winningsplan in strijd is met de artikelen 11 en 12 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten en de artikelen 21 en 22 van de Grondwet.

42.1. Zoals de Afdeling onder meer in haar uitspraken van 4 maart 2009 in zaak nr. [200801785/1](#) en 29 juni 2011 in zaak nr. [201011981/1/V6](#) al heeft geoordeeld, leent geen van deze bepalingen zich voor een rechtstreeks beroep daarop voor de rechter.

Het betoog faalt.

Discriminatie

43. [appellant sub 8] en [appellant sub 36] betogen dat het besluit tot instemming in strijd is met het discriminatieverbod, geregeld in artikel 14 van het EVRM en artikel 1 van de Grondwet, in de kern weergegeven omdat bewoners van het aardbevingsgebied effecten en risico's van de gaswinning ondervinden die andere bewoners van Nederland niet ondervinden.

43.1. In artikel 14 van het EVRM is bepaald dat het genot van de rechten en vrijheden die in het verdrag zijn vermeld, moet worden verzekerd zonder enig onderscheid op welke grond ook, zoals geslacht, ras, kleur, taal, godsdienst, politieke of andere mening, nationale of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte of andere status.

In artikel 1 van de Grondwet is bepaald dat allen die zich in Nederland bevinden, in gelijke gevallen gelijk worden behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook, is niet toegestaan.

43.2. Het Groningenveld is het grootste gasveld van Nederland en heeft van oudsher een unieke functie bij het voorzien in de gasvraag van huishoudens, instellingen en kleine industrie. Dit brengt mee dat gaswinning uit het Groningenveld en de door die gaswinning veroorzaakte gevolgen uit de aard der zaak uniek zijn, in die zin dat gaswinning op andere plaatsen in Nederland nimmer op vergelijkbare schaal en met vergelijkbare betrokken belangen en gevolgen zal plaatsvinden.

Dat bewoners van het aardbevingsgebied boven en rondom het Groningenveld andere gevolgen ondervinden dan de overige bewoners van Nederland, impliceert naar het oordeel van de Afdeling dan ook niet dat de minister bij zijn besluitvorming bewoners van het aardbevingsgebied anders behandelt of zou willen behandelen dan andere personen, maar vloeit logisch voort uit het feit dat deze besluitvorming nu eenmaal betrekking heeft op een situatie die zich alleen in Groningen voordoet.

Het betoog faalt.

D. Gronden over voorschriften en schaderegeling

Ontbreken voorschriften schaderegeling / uitvoering schaderegeling / financiële zekerheid

44. Een aantal appellanten betoogt dat voorschriften over de aard van de te vergoeden schade hadden moeten worden gesteld en dat had moeten worden voorgeschreven dat schade door aanpassing van lopende nieuwbouwprojecten moet worden vergoed.

Zoals onder 30 en verder al aan de orde is geweest, vindt vergoeding van door gaswinning veroorzaakte schade plaats op grond van de in het Burgerlijk Wetboek gegeven regels, waaronder artikel 6:177. Zoals de Afdeling onder meer bij haar uitspraak van 22 juli 2015 in zaak nr. 201409172/1/A4 heeft geoordeeld, kunnen de aan de instemming met een winningsplan te verbinden voorschriften gelet op het bepaalde in artikel 36, eerste lid, aanhef en onder b, van de Mijnbouwwet in samenhang met het tweede lid van dit artikel alleen zien op het risico op schade vanwege de gaswinning en niet op de bepaling van een financiële vergoeding van ontstane schade.

Het betoog faalt.

45. Verder hebben met name Menterwolde, Pekela, Veendam, Oldambt, Zuidhorn, [appellant sub 38] en [appellant sub 2], in de kern weergegeven, betoogd dat het door de NAM voor afhandeling van schadegevallen gebruikte protocol niet toereikend is, dat de NAM niet alle in aanmerking komende schade vergoedt, gelijke gevallen niet gelijk behandelt, dan wel dat er te weinig waarborgen zijn dat de schade wordt vergoed.

Deze gronden hebben betrekking op de wijze waarop de NAM haar aansprakelijkheid op grond van artikel 6:177 van het Burgerlijk Wetboek afhandelt. Dit is geen onderwerp waarop het besluit van de minister over instemming met het winningsplan betrekking heeft. Eventuele geschillen hierover zullen bij de burgerlijke rechter aanhangig moeten worden gemaakt.

Het betoog faalt.

46. Haren, de gemeente Groningen, de provincie Groningen, Woningbouw Slochteren, Ten Boer, Hunze en Aa's, Noorderzijlvest en de Veiligheidsregio betogen dat ten onrechte niet een verplichting tot het stellen van financiële zekerheid aan de instemming is verbonden.

Ingevolge artikel 46 van de Mijnbouwwet kan de minister bepalen dat zekerheid moet worden gesteld ter dekking van de aansprakelijkheid voor de schade die naar redelijke schatting ontstaat door beweging van de aardbodem als gevolg van het winnen van delfstoffen. Reeds omdat artikel 46 van de Mijnbouwwet een uitdrukkelijke grondslag geeft om financiële zekerheid te stellen bij een krachtens dit artikel genomen besluit, kan eenzelfde voorwaarde niet als voorschrift aan een besluit over instemming met een winningsplan als bedoeld in artikel 36 van de Mijnbouwwet worden verbonden.

Het betoog faalt.

Voorschriften over de duur van de instemming

47. Haren, de gemeente Groningen, [appellant sub 9], de provincie Groningen, Ten Boer, Hunze en Aa's, Noorderzijlvest, de Veiligheidsregio en [appellant sub 35] betogen dat ten onrechte voor onbepaalde duur is ingestemd met het winningsplan. Volgens hen had hooguit voor de periode tot en met 2016 mogen worden ingestemd.

47.1. In artikel 2, eerste lid, van het instemmingsbesluit is bepaald dat de NAM vóór 1 juli 2016 een geactualiseerd winningsplan moet indienen. In het besluit is vermeld dat, gelet hierop, de instemming met het winningsplan voor een beperkte periode geldt. De minister is voornemens om uiterlijk op 1 januari 2017 een besluit te nemen of een ontwerpbesluit op te stellen ter zake van het geactualiseerde winningsplan. Verder is in het besluit vermeld dat de gasproductie die plaatsvindt vanaf 1 oktober 2016 tot het moment waarop het volgende instemmingsbesluit van kracht is, wordt verdisconteerd met de in dat besluit opgenomen productiemaxima voor het gasjaar 2016-2017.

47.2. De in artikel 5 van het instemmingsbesluit voorgeschreven winningsmaxima gelden tot en met 30 september 2016. Voor de periode daarna gelden, gelet hierop, geen beperkingen. Nieuwe beperkingen zullen eerst - naar de bedoeling van de minister - gaan gelden zodra de minister bij zijn besluit over instemming met

het in te dienen geactualiseerde winningsplan nieuwe winningsbeperkingen stelt. Zoals uit de motivering van het besluit tot instemming blijkt, sluit de minister niet uit dat pas op 1 januari 2017 een ontwerpbesluit wordt opgesteld. Dit ontwerp zal vervolgens ter inzage moeten worden gelegd, waarna belanghebbenden hun zienswijzen over dat ontwerp naar voren brengen en vervolgens moet de minister een besluit nemen. Dit alles betekent dat niet is uitgesloten dat pas ver in 2017 nieuwe winningsbeperkingen zouden kunnen gaan gelden. Dit verhoudt zich niet met het belang dat de minister blijkens zijn besluit hecht aan winningsbeperkingen in verband met de risico's van de gaswinning. Bij het besluit over instemming heeft de minister derhalve ten onrechte niet voorgeschreven dat gaswinning vanaf 1 oktober 2016 uitsluitend mag plaatsvinden op basis van een nieuw besluit over een winningsplan dat betrekking heeft op die periode, dan wel ten onrechte geen winningsbeperkingen gesteld voor de periode vanaf 1 oktober 2016 in het geval vóór dat moment nog geen besluit tot instemming met het geactualiseerde winningsplan is genomen.

De betogen slagen.

Artikel 3

48. Haren, de gemeente Groningen, de provincie Groningen, Ten Boer, Hunze en Aa's en Noorderzijlvest en de Veiligheidsregio kunnen zich niet verenigen met artikel 3 van het instemmingsbesluit. In dit artikel is bepaald dat het in artikel 2 genoemde geactualiseerde winningsplan uitgaat van de door de minister vastgestelde methodiek en normstelling ten aanzien van het risicobeleid met betrekking tot door de gaswinning geïnduceerde aardbevingen.

Appellanten betogen dat onduidelijk is wat wordt bedoeld met de door de minister vastgestelde methodiek en normstelling.

48.1. In het instemmingsbesluit heeft de minister overwogen dat onder aansturing van de minister nader onderzoek zal worden verricht om de uiteenlopende visies van experts over de berekening en weging van risico's in relatie met aardbevingen meer in samenhang te kunnen brengen en uit te werken tot een consistent risicobeleid. De methodiek en normstelling van dit risicobeleid zullen uiterlijk in het najaar van 2015 bekend worden gemaakt.

Artikel 3 heeft betrekking op het hiervoor bedoelde beleid. Het betoog van appellanten dat het voorschrift in dit opzicht onduidelijk is, faalt.

Artikel 5

49. Haren, de gemeente Groningen, de provincie Groningen, Ten Boer, Hunze en Aa's en Noorderzijlvest, de Veiligheidsregio, Groninger Bodem Beweging en [appellant sub 8] kunnen zich niet verenigen met artikel 5 van het instemmingsbesluit. In artikel 5 zijn, kort weergegeven, maxima gesteld aan de winning van aardgas uit het Groningenveld in totaal en uit vier daarin te onderscheiden regio's. In artikel 5, twaalfde lid, is, kort weergegeven bepaald dat uitsluitend indien de leveringszekerheid in het geding is, het is toegestaan om de verdeling van de winning over de regio Zuid-West en de regio Oost, in zeer beperkte mate aan te passen.

Appellanten voeren aan dat in artikel 5, twaalfde lid, ten onrechte is toegestaan dat zonder goedkeuring kan worden afgeweken van winningshoeveelheden. Bovendien zou onduidelijk zijn wanneer "de leveringszekerheid in het geding is" en vrezen zij dat de in artikel 5 geïntroduceerde maximering per gasjaar in plaats van kalenderjaar kan leiden tot een overschrijding van 39,4 mrd Nm³ gewonnen gas in 2015. [appellant sub 8] betoogt in dit verband ook dat onvoldoende is onderbouwd waarom wordt gekozen voor maximering per gasjaar.

49.1. Zoals eerder, onder 31.2 is overwogen, wordt met "leveringszekerheid" gedoeld op de hoeveelheid laagcalorisch gas die beschikbaar moet zijn om aan de totale vraag te voldoen. In de context van artikel 5, acht de Afdeling deze term voldoende duidelijk. Verder is er geen grond voor het oordeel dat de minister zich ten onrechte op het standpunt stelt dat het voorzien in een extra goedkeuringsprocedure voordat met het oog op de leveringszekerheid een zeer beperkte aanpassing in de verdeling tussen de twee regio's kan plaatsvinden, niet noodzakelijk is.

49.2. In artikel 5 zijn enerzijds maxima gesteld voor de kalenderjaren 2014 en 2015 en anderzijds voor het gasjaar 2015/2016, dat loopt van 1 oktober 2015 tot en met 30 september 2016. De invoering van het gasjaar in plaats van het kalenderjaar als maatgevende periode voor de gaswinning, houdt blijkens het instemmingsbesluit verband met de wens om de gevolgen van een strenge winter met een hoge gasvraag makkelijker te kunnen opvangen binnen de operationele mogelijkheden van het Groningenveld. Bovendien is het dan niet meer nodig om specifieke reserveringen voor het eind van het kalenderjaar te maken, die steeds het risico in zich hebben dat ze te groot of te klein zijn.

Hiermee is naar het oordeel van de Afdeling, anders dan [appellant sub 8] meent, deugdelijk gemotiveerd waarom is gekozen voor het stellen van winningsmaxima per gasjaar.

Verder leidt, anders dan sommige appellanten betogen, de introductie van maxima per gasjaar niet tot een overschrijding van de maximale te winnen hoeveelheid van 16,5 mrd Nm³ in de eerste helft van 2015 en 13,5 mrd Nm³ in de tweede helft van 2015. Deze in artikel 5 voorgeschreven winningsmaxima gelden náást het voor het gasjaar 2015/2016 gestelde winningsmaximum.

De betogen falen.

Artikel 6

50. Haren, de gemeente Groningen, de provincie Groningen, Ten Boer, Hunze en Aa's, Noorderzijlvest, de Veiligheidsregio en [appellant sub 35] kunnen zich niet verenigen met artikel 6 van het instemmingsbesluit. In dit artikel, zoals dat na het wijzigingsbesluit luidt, is bepaald dat de NAM uiterlijk op 7 november 2015 ten genoegen van de minister een rapport moet indienen bij de inspecteur-generaal der mijnen, waarin inzichtelijk wordt gemaakt wat het seismisch risico is voor de verschillende deelgebieden boven het Groningenveld voor de periode 2015-2016.

Appellanten betogen in de kern dat de in artikel 6 neergelegde onderzoekplicht niet ver genoeg gaat. Zo zou in dit onderzoek ook de aard en omvang van schade moeten worden betrokken, en moet het onderzoek op een groter geografisch gebied betrekking hebben.

50.1. De minister heeft terecht gesteld dat een onderzoek naar het seismisch risico uit de aard der zaak ook betrekking heeft op de optredende schade. Bovendien worden volgens de minister alle gebieden waar groundbewegingen ten gevolge van de door de gaswinning geïnduceerde bevingen plaatsvinden in de analyse opgenomen. Deze motivering in aanmerking genomen ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat het gestelde voorschrift onvoldoende is.

Het betoog faalt.

Artikel 7

51. Haren, de gemeente Groningen, de provincie Groningen, Ten Boer, Hunze en Aa's, Noorderzijlvest, de Veiligheidsregio en Groninger Bodem Beweging kunnen zich niet met artikel 7 van het instemmingsbesluit verenigen. Dit artikel heeft betrekking op maatregelen ter (preventieve) versterking van gebouwen.

In het eerste lid van het artikel is bepaald dat met het oog op de wenselijkheid van een integrale aanpak van de preventieve versterking van gebouwen en de uitvoering van schadeherstel, de NAM binnen één maand na de bekendmaking van het instemmingsbesluit de voorziene organisatiestructuur en de uitvoeringsorganisatie aan de minister moet voorleggen. De organisatie zal op enige afstand doch onder aansturing en verantwoordelijkheid van de NAM staan en een onafhankelijk toezichtsorgaan kennen dat zal toezien op de algemene uitvoering.

In het tweede lid is bepaald dat de NAM binnen één maand na bekendmaking van het instemmingsbesluit en daarna vóór 1 januari van het daaropvolgend jaar een werkplan moet indienen waarin wordt vastgelegd, kort weergegeven, (a) op welke wijze de meest kwetsbare gebouwen in het gebied zullen worden geïdentificeerd, (b) op welke wijze gedurende het betreffende jaar deze gebouwen zullen worden versterkt en (c) op welke wijze aan de verplichtingen uit het vorige werkplan is voldaan.

51.1. Appellanten betogen dat de uitvoeringsorganisatie ingevolge artikel 7 ten onrechte onder aansturing en verantwoordelijkheid van de NAM staat; de uitvoeringsorganisatie zou onafhankelijk moeten zijn. Bovendien achten appellanten het enkel opstellen van werkplannen niet toereikend. Ook betogen zij dat ten onrechte niet is voorgeschreven dat preventieve maatregelen moeten worden getroffen. Bovendien zou het voorschrift ten onrechte alleen zien op de versterking van woningen, en niet op andere gebouwen en infrastructuur.

51.2. De minister wijst erop dat in het winningsplan is vastgelegd dat gebouwen preventief zullen worden versterkt. Nu de NAM ingevolge artikel 34, eerste lid, van de Mijnbouwwet overeenkomstig het winningsplan moet handelen, is de door appellanten gewenste verplichting om preventieve maatregelen te nemen reeds voorgeschreven. Dit standpunt van de minister acht de Afdeling juist.

De minister heeft verder in het verweerschrift bevestigd dat het artikel betrekking heeft op het versterken van gebouwen in het algemeen, en dus niet alleen - zoals Haren vreest - op woningen.

De in artikel 7 bedoelde uitvoeringsorganisatie is het de door de NAM opgerichte Centrum Veilig Wonen. De minister heeft daarnaast de Commissie van Toezicht Centrum voor Veilig Wonen ingesteld (Stcrt. 2014, nr. 37777). Naar het oordeel van de minister is de onafhankelijkheid van de uitvoering op deze wijze voldoende gewaarborgd. Er is geen aanleiding voor het oordeel dat de minister zich niet op dit standpunt mocht stellen.

Op zichzelf is juist dat, zoals appellanten betogen, met het opstellen van werkplannen geen harde garantie wordt gegeven over het aantal te verstevigen gebouwen. De minister wijst er echter op dat de keuze over de te versterken gebouwen afhankelijk is van de laatste inzichten omtrent het totale risicoprofiel van de woningvoorraad en dat de toekomstige risico-ontwikkeling jaarlijks moet worden bijgesteld. Dit brengt mee dat op voorhand geen resultaatsverplichting in de zin van aantallen te versterken gebouwen kan worden gegeven. Gezien deze achtergrond acht de minister het voorschrijven van werkplannen het meest geëigend. Er is geen grond voor het oordeel dat de minister zich niet op goede gronden op dit standpunt kan stellen.

De betogen falen.

Artikel 8

52. Hoogezand-Sappemeer kan zich niet verenigen met artikel 8 van het instemmingsbesluit. In dit artikel is bepaald dat in het in te dienen geactualiseerde winningsplan aandacht moet worden besteed aan de mogelijkheid van gaswinning uit het Carboon. Hoogezand-Sappemeer meent dat gaswinning uit het Carboon juist verboden zou moeten worden, gelet op het beleid inzake duurzame energie.

De minister wijst erop dat het bevorderen van duurzame energie een belangrijk onderdeel is van het beleid van het kabinet. De duurzame energiebronnen leveren echter, aldus de minister, voorlopig niet voldoende energie op om inzet van aardgas overbodig te maken. Het staat volgens hem niet vast dat gedurende de voor transitie nodige periode voldoende gas uit het Groningenveld beschikbaar is, zodat het nodig is om planmatig met het beheer van aardgasvoorraden om te gaan. Tegen deze achtergrond acht de minister het voorschrift om in het volgende winningsplan aandacht te besteden aan de mogelijkheden van gaswinning uit het Carboon wenselijk, en niet in strijd met het rijksbeleid.

Aldus heeft de minister naar het oordeel van de Afdeling deugdelijk gemotiveerd waarom hij de bestreden bepaling aan zijn instemmingsbesluit heeft toegevoegd.

Het betoog faalt.

E. Slotconclusie, proceskosten en samenvatting

Slotconclusie

53. Uit hetgeen onder 7.1, 35 en 47.2 is overwogen, volgt dat de beroepen tegen zowel het instemmingsbesluit als tegen het wijzigingsbesluit, voor zover ontvankelijk, gegrond zijn, omdat de afweging van de minister over de hoeveelheid te winnen gas niet deugdelijk is gemotiveerd en bovendien ten onrechte niet is voorzien in winningsbeperkingen voor de periode na 30 september 2016. Gezien de samenhang tussen

enerzijds de voorgeschreven winningsbeperkingen en anderzijds de overige in deze besluiten over het winningsplan gestelde voorschriften, heeft dit gebrek tot gevolg dat de besluiten - voor zover zij betrekking hebben op de instemming met het winningsplan - geheel moeten worden vernietigd.

53.1. De minister zal, tenzij dit door het nemen van een besluit over instemming met het in 2016 in te dienen winningsplan niet meer noodzakelijk is, opnieuw een besluit moeten nemen over instemming met het winningsplan 2013. Daarbij behoeft hij niet de gehele in afdeling 3.4 van de Awb geregelde procedure te doorlopen, maar kan hij voortbouwend op het al eerder opgestelde ontwerpbesluit, een nieuw besluit nemen.

Bij het nieuwe besluit over een winningsplan, zal de minister met inachtneming van hetgeen onder 47.2 is overwogen, moeten waarborgen dat winning uit het Groningenveld alleen kan plaatsvinden voor zover voor de desbetreffende periode winningsplafonds gelden.

53.2. Als gevolg van de vernietiging van het instemmingsbesluit en het wijzigingsbesluit, zou zonder verder ingrijpen voor de NAM het winningsplan waarmee in 2007 zonder het stellen van winningsbeperkingen en zonder tijdsbeperking is ingestemd gaan gelden, hetgeen appellanten in een slechtere positie zou brengen dan wanneer de besluiten niet zouden worden vernietigd. Dit acht de Afdeling niet aanvaardbaar.

De Afdeling zal de zaak gelet op de ruimte die de minister heeft bij zijn afweging niet zelf afdoen. Een bestuurlijke lus ligt naar haar oordeel in dit geval ook niet voor de hand, nu de minister naar hij heeft aangegeven, op niet al te lange termijn mede op basis van voortschrijdend onderzoek en inzicht zelf tot nieuwe besluitvorming zal komen. In afwachting daarvan zal de Afdeling de nader aan te duiden voorlopige voorziening treffen die erop neerkomt dat de bij het (gewijzigde) instemmingsbesluit gestelde bepalingen moeten worden geacht te blijven gelden, waarbij echter gelet op hetgeen onder 32 tot en met 35 in samenhang met 31.14 is overwogen in het gasjaar 2015/2016 een lagere maximale hoeveelheid gas mag worden gewonnen.

Voor deze hoeveelheid neemt de Afdeling de, volgens het GTS-rapport, in een wat temperatuur betreft gemiddeld jaar (2012) noodzakelijk te winnen hoeveelheid gas van 27 mrd Nm³ tot uitgangspunt. Van deze hoeveelheid mag uitsluitend worden afgeweken wanneer het gasjaar kouder blijkt te zijn en alleen onder de voorwaarde dat een aanzienlijke inzet van de conversie-installaties heeft plaatsgevonden voor de productie van laagcalorisch gas. De Afdeling gaat hierbij uit van een minimale inzet van 75%. Dit komt gezien de maximale productie van ongeveer 20 mrd Nm³ laagcalorisch gas die volgens dit rapport jaarlijks kan worden behaald, neer op 15 mrd Nm³ gas.

De voorzieningenrechter heeft bij de uitspraak van 14 april 2015 in zaak nr. [201501544/2/A4](#) een voorlopige voorziening getroffen, inhoudende dat gaswinning uit de regio Loppersum in beginsel niet is toegestaan omdat in deze regio het seismisch risico het hoogst is en beperking van de gaswinning aldaar, zoals onder meer in het rapport van het SodM van 13 januari 2014 is geconstateerd, in ieder geval tijdelijk gunstige effecten lijkt te hebben op het risico. De Afdeling ziet aanleiding om in deze uitspraak een soortgelijke voorziening te treffen.

Gaswinning na het gasjaar 2015/2016 zal tot slot uitsluitend kunnen plaatsvinden op basis van een door de minister te nemen besluit over instemming met een winningsplan voor het Groningenveld.

Proceskosten

54. De minister dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld. De Afdeling overweegt dienaangaande het volgende.

[appellant sub 38] heeft verzocht om vergoeding van door zijn rechtsbijstandverlener mr. M.J. de Vries gemaakte reis- en verblijfskosten in verband met de zitting. De reis- en verblijfskosten die door deze rechtsbijstandverlener zijn gemaakt, zijn echter reeds verdisconteerd in de forfaitaire vergoeding van de door haar verrichtte proceshandelingen, zodat deze kosten niet apart voor vergoeding in aanmerking komen. Verder is het beroepschrift van [appellant sub 38] ingediend door [appellant sub 38] die weliswaar werkzaam is als advocaat, maar zelf een van de appellanten is. In zoverre zijn er geen kosten van door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand die bij de proceskostenveroordeling moeten worden betrokken.

Verder hebben [appellant sub 1], [appellant sub 8] en [appellant sub 40] verzocht om vergoeding van de kosten voor overnachting in verband met de zitting bij de Afdeling. Gezien de begin- en eindtijden van de zittingsdagen was overnachting niet nodig. In verband daarmee worden deze kosten niet in de proceskostenveroordeling betrokken. In plaats van deze kosten worden wel de reiskosten die zouden zijn gemaakt indien niet zou zijn overnacht in de veroordeling betrokken.

Voor zover [appellant sub 2] heeft verzocht om vergoeding van retourtickets eerste klasse bij NS omdat reizen in de eerste klasse voor haar minder belastend is, ziet de Afdeling onvoldoende aanleiding om af te wijken van de hoofdregel dat uitsluitend de kosten voor tweede klasse voor vergoeding in aanmerking komen.

Samenvatting

55. Op 29 juni 2015 heeft de minister de bij het instemmingsbesluit van 30 januari 2015 gestelde maxima voor de totale gaswinning uit het Groningenveld aanzienlijk beperkt in verband met de veiligheidssituatie in de provincie Groningen. Dit wijzigingsbesluit (in de kern: er mag op jaarbasis 33 mrd Nm³ gas gewonnen worden) dient te worden beschouwd als het terugkomen van de minister op zijn eerder ingenomen standpunt dat de bij het instemmingsbesluit gestelde winningsmaxima (in de kern: er mocht op jaarbasis 39 mrd Nm³ gas gewonnen worden) afdoende waren. Het instemmingsbesluit van 30 januari 2015 moet daarom, voor zover het de maxima betreft, worden geacht niet op een juiste afweging te berusten en wordt reeds daarom vernietigd.

Over het wijzigingsbesluit van 29 juni 2015, oordeelt de Afdeling samengevat als volgt:

Omdat er nog te grote onzekerheden zijn over de gevolgen van gaswinning op langere termijn, heeft de minister terecht alleen winningsplafonds vastgesteld voor de periode tot en met september 2016 en besluitvorming voor de periode daarna afhankelijk gesteld van een nieuw winningsplan van de NAM op basis van voortgezet onderzoek. Uitstel van een besluit was geen reële optie.

In zijn besluit heeft de minister echter ten onrechte niet bepaald dat gaswinning vanaf 1 oktober 2016 uitsluitend mag plaatsvinden op basis van een nieuw besluit. Het besluit kent ook ten onrechte geen beperkingen voor die periode in het geval niet tijdig, dat wil zeggen vóór 1 oktober 2016, een nieuw besluit wordt genomen op basis van een nieuw winningsplan.

De minister heeft zich bij het nemen van zijn besluit gebaseerd op vele onderzoeken naar seismische dreiging als gevolg van gaswinning en de risico's daarvan voor onder meer personen, gebouwen en infrastructuur in Groningen. De Afdeling ziet, anders dan appellanten, geen grond voor het oordeel dat de minister niet beschikte over kennis over alle relevante feiten die op dat moment redelijkerwijs op basis van onderzoek kon worden verkregen. Er zijn ook geen aanwijzingen dat de minister zijn besluit met vooringenomenheid heeft genomen. Ook de bezwaren die zijn gebaseerd op de Natuurbeschermingswet 1998 en de Mer-regelgeving slagen niet.

De kernvraag voor de Afdeling in deze zaak is vervolgens: hoe als bestuursrechter te oordelen over de door de minister gemaakte afweging?

Voor het bepalen van de maximale hoeveelheid te winnen gas heeft de minister op grond van artikel 36 van Mijnbouwwet een afweging gemaakt, waarbij twee aspecten van beslissende betekenis zijn geacht. Enerzijds de veiligheid van de personen in het aardbevingsgebied en anderzijds de hoeveelheid gas die zou moeten worden gewonnen om in een relatief koud jaar leveringszekerheid te garanderen. Op grond van die afweging is de gaswinning in de periode tot 1 oktober 2016 beperkt tot 33 mrd Nm³ per jaar.

De afgelopen jaren zijn de gevolgen van langjarige gaswinning steeds duidelijker geworden. Het aantal en de zwaarte van de aardbevingen zijn fors toegenomen. Op grond van de tot dusverre opgestelde rapporten neemt de Afdeling in navolging van partijen aan dat er een relatie bestaat tussen de jaarlijkse gaswinning uit het Groningenveld en de seismische dreiging: een vermindering van de gaswinning leidt tot een lagere seismische dreiging en daarmee tot een afname van het seismisch risico.

Uit de afweging van de minister moet, gelet op de ernst en de aard van de gevolgen van gaswinning, blijken dat de noodzakelijke voorzorg is betracht. Ook zal moeten blijken dat de door de grondrechten beschermde belangen van burgers zijn afgewogen tegen de betrokken algemene belangen. Zo moet bij het besluit de uit artikel 2 en artikel 8 van het EVRM voortvloeiende verplichtingen om alle gepaste maatregelen te nemen om het leven en de woningen van de bewoners van het aardbevingsgebied te beschermen, worden betrokken. Het EVRM en ook het Europees recht of nationaal recht verplichten niet om activiteiten waaraan risico's zijn verbonden, zoals gaswinning, geheel te beletten.

Bij ontbreken van normen voor de aanvaardbaarheid van het plaatsgebonden risico bij aardbevingen, heeft de minister geoordeeld dat de ondervonden risico's in het meest risicovolle deel van het aardbevingsgebied vergelijkbaar zijn met in delen van het rivierengebied gelopen risico's. De Afdeling stelt vast dat dat niet juist is. Uitgaande van de huidige risicoberekeningen, zoals weergegeven in het rapport van het SodM van juni 2015, moet worden geconstateerd dat, zoals ter zitting ook is komen vast te staan, de risico's in het aardbevingsgebied hoger zijn.

De minister heeft het winningsniveau in het wijzigingsbesluit verder beperkt in verband met de risico's voor de veiligheid, maar gaat er daarbij van uit dat een verdere beperking van de hoeveelheid te winnen gas dan volgens zijn berekeningen nodig is om de leveringszekerheid te garanderen, niet verantwoord is. De Afdeling aanvaardt die berekeningen en zijn uitgangspunt om groot belang te hechten aan de leveringszekerheid, maar constateert dat de minister een hoger winningsniveau heeft toegestaan dan gemiddeld genomen nodig is voor die leveringszekerheid. De motivering voor de keuze om van een relatief koud jaar uit te gaan is onvoldoende. Daarbij is onder meer van belang is dat de Afdeling er in navolging van partijen van uitgaat dat een verdere vermindering bijdraagt aan de veiligheid.

De slotsom is dat niet deugdelijk is gemotiveerd waarom een verdere beperking van de gaswinning dan tot 33 mrd Nm³ per jaar niet mogelijk, dan wel onaanvaardbaar is, terwijl een verdere beperking bijdraagt aan de veiligheid in het aardbevingsgebied. Ook het wijzigingsbesluit wordt daarom vernietigd.

Als gevolg van de vernietiging van het instemmingsbesluit en het wijzigingsbesluit zou voor de NAM het winningsplan waarmee in 2007, zonder het stellen van winningsbeperkingen en zonder tijdsbeperking, is ingestemd, weer gaan gelden. Dat brengt appellanten in een slechtere positie dan wanneer de besluiten niet zouden worden vernietigd. De minister zal bij het nemen van een nieuw besluit moeten beoordelen of de gaswinning verdergaand moet worden beperkt.

In afwachting van nieuwe besluitvorming wordt daarom een voorlopige voorziening getroffen die erop neerkomt:

- a. dat de bij het (gewijzigde) instemmingsbesluit gestelde bepalingen moeten worden geacht te blijven gelden, maar met de beperking dat in het gasjaar 2015/2016 - tenzij dit een relatief koud jaar blijkt te zijn - minder gas mag worden gewonnen, met als uitgangspunt 27 mrd Nm³. Dat is de hoeveelheid die leveringszekerheid biedt in een wat temperatuur betreft gemiddeld jaar.
- b. dat de op 14 april 2015 getroffen voorlopige voorziening, waarbij gaswinning uit de regio Loppersum in beginsel niet is toegestaan, op soortgelijke wijze wordt voortgezet.
- c. dat gaswinning na het gasjaar 2015/2016 uitsluitend mag plaatsvinden op basis van een nieuw besluit van de minister over instemming met een winningsplan voor het Groningenveld over die periode.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen, voor zover ingediend door Groningen Centraal!, Stichting Vrienden van Groningen Centraal!, de provincie Groningen, de waterschappen Hunze en Aa's en Noorderzijlvest, de gemeenten, en gemeenteraden van, Haren, Groningen, Ten Boer, Loppersum, De Marne, Menterwolde, Pekela, Veendam, Stadskanaal, Grootegast, Delfzijl, Winsum, Bedum, Eemsmond, Hoogezand-Sappemeer, Bellingwedde, Leek,

Slochteren en Zuidhorn, de gemeenteraden van Appingedam en Oldambt, [appellant sub 13A] en [appellante sub 13B], [7 appellanten sub 39], [appellant sub 14B], [appellant sub 14C], [appellant sub 14D] en [appellant sub 14A], niet-ontvankelijk;

II. verklaart de beroepen voor het overige gegrond;

III. vernietigt de besluiten van de minister van Economische Zaken van 30 januari 2015 met kenmerk ETM/EM/13208000, voor zover het de artikelen 1, 2, 3, 5, 6, 7 en 8 betreft, en van 29 juni 2015 met kenmerk DGETM-EM/15086003 geheel;

IV. treft de voorlopige voorziening dat hetgeen bij de onder III genoemde besluiten is bepaald blijft gelden, met dien verstande dat:

- artikel 5, derde lid, komt te luiden:

"De totale gasproductie uit het Groningenveld in het gasjaar 2015/2016 (van 1 oktober 2015 tot en met 30 september 2016) is gemaximeerd op 27,0 mrd Nm³. Dit maximum mag alleen worden overschreden, tot maximaal 33 mrd Nm³, indien op meetlocatie De Bilt de gemiddelde temperatuur in het gasjaar 2015/2016 lager is dan de gemiddelde temperatuur in het kalenderjaar 2012 en bovendien in dit gasjaar minimaal 15 mrd Nm³ laagcalorisch gas is geproduceerd met behulp van conversie-installaties.";

- gaswinning uit het Groningenveld na het gasjaar 2015/2016 slechts is toegestaan, voor zover voor die periode een nieuw besluit is genomen;

- gaswinning uit de productielocaties in de regio Loppersum ('t Zandt, Overschild, De Paauwen, Ten Post en Leermens), anders dan de hoeveelheid die nodig is om deze locaties open te houden, uitsluitend is toegestaan voor zover de totale hoeveelheid te winnen gas niet uit de andere regio's kan worden gewonnen;

V. bepaalt dat de onder IV getroffen voorlopige voorziening zes weken nadat een nieuw besluit over instemming met een winningsplan voor het Groningenveld is bekendgemaakt vervalt, tenzij binnen die zes weken is verzocht om het treffen van een voorlopige voorziening. In dat geval vervalt de voorziening zodra uitspraak is gedaan op dat verzoek;

VI. veroordeelt de minister van Economische Zaken tot vergoeding van bij appellanten in verband met de behandeling van de beroepen gemaakte proceskosten tot

(a) een bedrag van € 143,00 (zegge: honderddrieënveertig euro) aan [appellant sub 1],

(b) een bedrag van € 112,88 (zegge: honderdtwaalf euro en achtentachtig cent) aan [appellant sub 2],

(c) een bedrag van € 4.498,00 (zegge: vierduizend vierhonderdachtennegentig euro) aan de Veiligheidsregio, de provincie Groningen, Loppersum, Appingedam, De Marne, Menterwolde, Pekela, Veendam, Stadskanaal, Grootegast, in verband met de rechtsbijstandverlening ter zitting, het ingediende deskundigenrapport en de reiskosten van de deskundige in verband met de zitting, waarvan een gedeelte groot € 1.470,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen,

(d) een bedrag van € 143,20 (zegge: honderddrieënveertig euro en twintig cent) aan respectievelijk de provincie Groningen, de Veiligheidsregio, Appingedam, De Marne, Menterwolde, Veendam, Grootegast, Delfzijl, Eemsmond, Oldambt, Bellingwedde en Zuidhorn, per ingediend beroepschrift, in verband met de reis- en verblijfkosten van deze partijen,

(e) een bedrag van € 1.715,00 (zegge: zeventienhonderdvijftien euro) aan Haren, de gemeente Groningen en Ten Boer, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen,

(f) een bedrag van € 143,00 (zegge: honderddrieënveertig euro) aan [appellant sub 8],

(g) een bedrag van € 513,44 (zegge: vijfhonderddertien euro

en vierenvestig cent) aan [appellant sub 10],

(h) een bedrag van € 1.715,00 (zegge: zeventienhonderdvijftien euro) aan [appellant sub 12], geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand,

(i) een bedrag van € 1.582,88 (zegge: vijftienhonderdtweëntachtig euro en achtentachtig cent) aan Woningbouw Slochteren, waarvan een gedeelte groot € 1.470,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand,

(j) een bedrag van € 1.827,88 (zegge: achttienhonderdzevenentwintig euro en achtentachtig cent) aan Rechtskundig Bureau, waarvan een gedeelte groot € 1.715,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand,

(k) een bedrag van € 112,88 (zegge: honderdthalf euro en achtentachtig cent) aan [appellant sub 35],

(l) een bedrag van € 980,00 (zegge: negenhonderdtachtig euro) aan [appellant sub 38], geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand,

(m) een bedrag van € 1.827,88 (zegge: achttienhonderdzevenentwintig euro en achtentachtig cent) aan Groninger Bodem Beweging, waarvan een gedeelte groot € 1.715,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand,

(n) een bedrag van € 143,40 (zegge: honderddrieënvestig euro en veertig cent) aan [appellant sub 40];

voor alle genoemde bedragen geldt dat betaling aan één van de indieners van de desbetreffende beroepschriften bevrijdend werkt ten opzichte van de andere indieners van datzelfde beroepschrift;

VII. gelast dat de minister van Economische Zaken aan de volgende appellanten het door hen voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht vergoedt:

(a) een bedrag van € 167,00 (zegge: honderdzevenenzestig euro) aan respectievelijk [appellant sub 1], [appellant sub 2], [appellant sub 8], [appellant sub 9], [appellant sub 10], [appellant sub 12], [appellant sub 35], [appellant sub 36], [appellant sub 40] en [appellant sub 41], en

(b) een bedrag van € 331,00 (zegge: driehonderdeenendertig euro) aan respectievelijk de provincie Groningen, Loppersum, Appingedam, Haren, de gemeente Groningen, De Marne, Menterwolde, Pekela, Veendam, Stadskanaal, Grootegast, Delfzijl, Winsum, Bedum, Eemsum, Hoogezand-Sappemeer, Ten Boer, Oldambt, Bellingwedde, Leek, Slochteren, Zuidhorn, de Veiligheidsregio, Hunze en Aa's, Noorderzijlvest, [appellant sub 14], Woningbouw Slochteren, Rechtskundig Bureau, [appellant sub 38] en Groninger Bodem Beweging, per ingediend beroepschrift;

voor alle genoemde bedragen geldt dat betaling aan één van de indieners van de desbetreffende beroepschriften bevrijdend werkt ten opzichte van de andere indieners van datzelfde beroepschrift.

Aldus vastgesteld door mr. J.E.M. Polak, voorzitter, en mr. D.A.C. Slump en mr. R. Uylenburg, leden, in tegenwoordigheid van mr. M.J. van der Zijpp, griffier.

w.g. Polak w.g. Van der Zijpp
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 18 november 2015

262.