

ECLI:NL:RVS:2017:3156

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	15-11-2017
Datum publicatie	15-11-2017
Zaaknummer	201608211/1/A1
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - enkelvoudig
Inhoudsindicatie	

Besluit over gaswinning in Groningen moet opnieuw

De minister van Economische Zaken en Klimaat moet een nieuw besluit nemen over de gaswinning in Groningen. Zijn eerdere besluit om de komende vijf jaar 21,6 miljard kubieke meter per gasjaar te winnen, heeft hij niet goed onderbouwd. Dat oordeelt de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in een uitspraak van vandaag (15 november 2017). Zo heeft de minister het risico voor de mensen in het aardbevingsgebied niet genoeg betrokken in zijn motivering. Hij heeft ook niet gemotiveerd waarom de leveringszekerheid als ondergrens is genomen voor de hoeveelheid te winnen gas, ondanks de onzekerheid over de gevolgen. Bovendien heeft hij niet duidelijk gemaakt welke maatregelen mogelijk zijn om de behoefte aan gas te beperken. De minister krijgt een jaar de tijd om een nieuw, beter onderbouwd besluit te nemen. Tot die tijd ligt de gaswinning niet stil. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft in de uitspraak bepaald dat de NAM in de tussenliggende periode gas mag blijven winnen.

Instemmings- en wijzigingsbesluit vernietigd

De Afdeling bestuursrechtspraak heeft zowel het instemmingsbesluit van de toenmalige minister van Economische Zaken van september 2016 als zijn wijzigingsbesluit van mei 2017 vernietigd. Bij dat laatste besluit stond hij toe dat de NAM de komende jaren 21,6 miljard kubieke meter gas per jaar mag winnen uit het Groningenveld. Tegen beide besluiten waren ruim 20 bezwaarmakers in beroep gekomen, waaronder de Groninger Bodem Beweging, individuele burgers, het college van gedeputeerde staten van Groningen en diverse Groningse gemeenten.

Risico's in het aardbevingsgebied

De minister is er in zijn besluiten van uitgegaan dat het niet mogelijk is om de risico's van gaswinning voor de mensen in het aardbevingsgebied te beoordelen. Maar hij heeft de Afdeling bestuursrechtspraak niet van de juistheid van dit standpunt kunnen overtuigen. De minister had in ieder geval nader onderzoek moeten doen naar de mogelijkheden om de risico's in kaart te brengen. Of hij had beter moeten motiveren waarom hij zonder zo'n onderzoek toch instemde met het winningsniveau van 21,6 miljard kubieke meter. De Afdeling bestuursrechtspraak vindt het "niet aanvaardbaar" dat de minister de gaswinning voor vijf jaar heeft vastgelegd, terwijl hij de risico's daarvan niet heeft beoordeeld. Als die risico's inderdaad niet kunnen worden beoordeeld, "mag van de minister ten minste

worden verwacht dat hij onderzoekt en uiteenzet op welke alternatieve wijze het veiligheidsbelang van de personen in het aardbevingsgebied bij de besluitvorming wordt betrokken", aldus de Afdeling bestuursrechtspraak.

Leveringszekerheid

De minister vindt het belangrijk dat hij met de hoeveelheid te winnen gas kan voldoen aan de vraag naar gas (de leveringszekerheid). De 21,6 miljard kubieke meter per gasjaar is daarvoor toereikend. Naar het oordeel van de Afdeling bestuursrechtspraak heeft de minister de leveringszekerheid terecht in zijn afweging betrokken. Maar omdat het maar de vraag is of het risico van de toegestane gaswinning aanvaardbaar is en omdat de minister de gaswinning voor vijf jaar heeft vastgelegd, had hij wel moeten uitleggen waarom hij heeft vastgehouden aan de leveringszekerheid als ondergrens voor de hoeveelheid te winnen gas. "De minister had moeten motiveren waarom zich in dit geval geen omstandigheden voordoen die nopen tot het winnen van minder gas dan de voor leveringszekerheid voor die periode benodigde hoeveelheid. Onzekerheden over het risico duren al lang", aldus de Afdeling bestuursrechtspraak. Ook had de minister duidelijkheid moeten bieden over de mogelijkheden die bestaan om de benodigde hoeveelheid gas voor de leveringszekerheid te verminderen.

Voorlopige voorziening

Vanwege de gebreken in de besluiten van de minister heeft de Afdeling bestuursrechtspraak deze besluiten vernietigd. Als hiermee zou worden volstaan, zou het winningsplan uit 2007 weer gaan gelden. Dit zou betekenen dat de NAM een onbeperkte hoeveelheid gas kan winnen. Daardoor zouden bezwaarmakers in een slechtere positie komen dan wanneer de Afdeling bestuursrechtspraak de besluiten niet zou vernietigen. Dat is niet aanvaardbaar. Daarom heeft de Afdeling bestuursrechtspraak in haar uitspraak als tijdelijke maatregel een 'voorlopige voorziening' getroffen. Deze voorziening houdt in dat de gaswinning mag plaatsvinden volgens het laatste wijzigingsbesluit. Dit betekent dat de NAM het komende jaar voorlopig dus 21,6 miljard kubieke meter gas mag winnen. Deze voorlopige voorziening geldt totdat het nieuwe besluit dat de minister over de gaswinning moet nemen, in werking is getreden.

Gaswinning in Groningen

De NAM wint sinds 1963 gas uit het Groningenveld. De gaswinning vindt plaats in vier regio's in Groningen die bijna allemaal bestaan uit meerdere productielocaties. Het gaat om de regio's Loppersum, Zuid-West, Eemskanaal en Oost. In september 2016 besloot de toenmalige minister van Economische Zaken de totale gaswinning in het Groningenveld van 39,4 miljard kubieke meter in 2015 terug te brengen naar 24 miljard kubieke meter in 2016. In mei 2017 besloot hij dat tot 2021 in totaal niet meer dan 21,6 miljard kubieke meter gas mocht worden gewonnen met ingang van het gasjaar 2017-2018.

AR 2018/419
NJB 2017/2349
AR 2018/650
AR 2018/234
Verrijkte uitspraak

Uitspraak

201608211/1/A1.

Datum uitspraak: 15 november 2017

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. appellant sub 1], wonend te Eemsmond,
2. [appellant sub 2], wonend te Slochteren,
3. [appellant sub 3], wonend te Groningen,
4. [appellant sub 4], wonend te Eemsmond,
5. [appellant sub 5], wonend te Hoogezand-Sappemeer, en anderen (hierna: [appellant sub 5] en anderen),
6. de Vereniging Land- en Tuinbouw Organisatie Noord, gevestigd te Zwolle (hierna: LTO Noord),
7. Peba Beheer B.V., gevestigd te Groningen, en anderen (hierna: Peba en anderen),
8. [appellanten sub 8], wonend te Slochteren,
9. [appellant sub 9], wonend te Slochteren,
10. [appellant sub 10], wonend te Slochteren,
11. [appellant sub 11], wonend te Groningen,
12. [appellanten sub 12], wonend te Groningen,
13. [appellanten sub 13], wonend te Loppersum,
14. de vereniging van Schadelijders van de bodembeweging door gaswinning in Groningen, gevestigd te Loppersum, en anderen (hierna: GBB en anderen),
15. [appellant sub 15], wonend te Krewerd,
16. [appellant sub 16], wonend te Wedde,
17. [appellant sub 17], wonend te Scheemda,

en de volgende, in deze uitspraak verder waar mogelijk als "de overheden" aangeduide, partijen:

18. het college van burgemeester en wethouders van Zuidhorn en anderen (hierna: Zuidhorn),
19. het bestuur van Waterschap Hunze en Aa's en het waterschap (hierna: Hunze en Aa's),
20. het college van burgemeester en wethouders van Hoogezand-Sappemeer (hierna: Hoogezand),
21. provinciale staten van Groningen en anderen (hierna: Groningen),

22. het bestuur van het waterschap Noorderzijlvest en het waterschap (hierna: Noorderzijlvest),
23. het college van burgemeester en wethouders van Tynaarlo (hierna: Tynaarlo),
appellanten,

en

de minister van Economische Zaken (thans: Economische Zaken en Klimaat),
verweerder.

Procesverloop

Bij op 30 september 2016 ter inzage gelegd besluit (hierna: het instemmingsbesluit) heeft de minister ingestemd met het door de Nederlandse Aardolie Maatschappij B.V. (hierna: de NAM) ingediende winningsplan Groningen Gasveld 2016 (hierna: het winningsplan 2016).

Tegen dit besluit hebben appellanten, met uitzondering van [appellant sub 15] en [appellant sub 17], beroep ingesteld.

De minister heeft een verweerschrift ingediend.

De NAM heeft een schriftelijke uiteenzetting ingediend.

Bij besluit van 24 mei 2017 heeft de minister het instemmingsbesluit gewijzigd (hierna: het wijzigingsbesluit).

[appellant sub 15], [appellant sub 16] en [appellant sub 17] hebben tegen dit besluit beroep ingesteld.

Groningen, Hoogezand en Zuidhorn, Noorderzijlvest en Hunze en Aa's hebben hun beroepsgronden naar aanleiding van het wijzigingsbesluit aangevuld. De NAM heeft beroepsgronden over het wijzigingsbesluit aangevoerd.

De minister heeft een aanvullend verweerschrift ingediend.

[appellant sub 5] en anderen, [appellant sub 2], [appellant sub 8], [appellant sub 4], [appellant sub 10], [appellant sub 8], [appellant sub 1], [appellant sub 3], [appellant sub 10], Groningen, Hoogezand, Zuidhorn en de NAM hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 13 en 14 juli 2017, waar [appellant sub 4], mede namens [appellant sub 1], [appellant sub 3], [appellant sub 5], LTO Noord, vertegenwoordigd door mr. A.A. Westers, advocaat te Groningen, Peba en anderen, vertegenwoordigd door mr. P.M.J. de Goede, advocaat te Winsum, [appellant sub 8], bijgestaan door [gemachtigde], [appellant sub 10], [appellant sub 13], mede namens [appellant sub 11], GBB en anderen, vertegenwoordigd door mr. P.M.J. de Goede en A. Wouda, [appellant sub 16], [appellant sub 17], bijgestaan door [gemachtigde], Groningen, Zuidhorn en Hoogezand, tezamen vertegenwoordigd door mr. W.R. van der Velde, advocaat te Groningen, en door drs. M. Phillippart, F. ten Bloemendal, R. Paas, E. Eikenaar, C. Roggen, H. Drise en M. Dijkema, Tynaarlo, vertegenwoordigd door F.A. Rozema, Hunze en Aa's, vertegenwoordigd door mr. I. Oosting en ir. H. van Norel, Noorderzijlvest, vertegenwoordigd door mr. J.J. Feunekes en J.W. Nieuwenhuis, de NAM, vertegenwoordigd door mr. A. ten Veen en mr. M. Claessens, advocaten te Amsterdam, en door mr. J.J.L. Vegter, mr. L. Ensing, mr. K. Lemstra, mr. T. den Bezemer, mr. C.M. Walgemoed en ir. G.J.M. Schotman, en de minister, vertegenwoordigd door mr. H.J.M. Besselink, advocaat te Den Haag, en door mr. C.H.M. Kraakman, mr. L. Brand, mr. J.H. Keinemans, J.M. van Herk, mr. C.F. Spiering, mr. J.C.B.M. van Beuningen, mr. A.J. van de Ven, dr. A.G. Muntendam-Bos, ing. R. Velis, dr. J.A. Laverman en drs. B.J. Hoevers, zijn verschenen.

Overwegingen

Ontvankelijkheid

1. Ingevolge artikel 6:13 van de Algemene wet bestuursrecht 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.

1.1. Het beroep van [appellant sub 5] en anderen is mede ingesteld namens [personen]. De minister heeft gesteld dat deze personen geen zienswijzen over het ontwerp van het besluit naar voren hebben gebracht. De Afdeling heeft bij de stukken geen zienswijze van deze personen aangetroffen. Ook voor het overige is niet gebleken dat zij een zienswijze naar voren hebben gebracht.

Er is geen aanleiding voor het oordeel dat [personen] redelijkerwijs niet kan worden verweten dat zij geen zienswijze naar voren hebben gebracht. Het beroep, voor zover door deze personen ingesteld tegen het instemmingsbesluit, is gelet hierop niet-ontvankelijk.

1.2. De minister heeft in het aanvullende verweerschrift gesteld dat het door [appellant sub 15] tegen het wijzigingsbesluit ingestelde beroep niet-ontvankelijk is omdat hem redelijkerwijs kan worden verweten geen beroep te hebben ingesteld tegen het instemmingsbesluit.

Zoals de Afdeling in bijvoorbeeld haar uitspraak van 19 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2646 heeft geoordeeld, kan een belanghebbende die tegen het oorspronkelijke besluit geen beroep heeft ingesteld, tegen een besluit tot wijziging van dat besluit alleen beroep instellen als hij door dat wijzigingsbesluit in een nadeliger positie verkeert, of als sprake is van gewijzigde feiten of omstandigheden waardoor hem redelijkerwijs niet kan worden verweten dat hij geen beroep heeft ingesteld tegen het oorspronkelijke besluit.

Het wijzigingsbesluit berust op nieuwe feiten en advisering, als beschreven onder 15. Deze zijn

aan te merken als gewijzigde feiten en omstandigheden waardoor [appellant sub 15] redelijkerwijs niet kan worden verweten geen beroep te hebben ingesteld tegen het instemmingsbesluit. In dit opzicht is er geen aanleiding het beroep van [appellant sub 15] niet-ontvankelijk te achten.

1.3. Ook voor het overige is er geen aanleiding de beroepen, met uitzondering van het door [personen] tegen het instemmingsbesluit ingestelde beroep, niet-ontvankelijk te achten.

Procedurale consequenties wijzigingsbesluit

2. In artikel 6:19, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht is bepaald dat het bezwaar of beroep van rechtswege mede betrekking heeft op een besluit tot intrekking, wijziging of vervanging van het bestreden besluit, tenzij partijen daarbij onvoldoende belang hebben.

Uit deze bepaling volgt naar het oordeel van de Afdeling dat alle partijen in een geding - met uitzondering van het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen - ongeacht of zij beroep hebben ingesteld tegen een wijzigingsbesluit, moeten worden geacht van rechtswege beroep te hebben ingesteld tenzij die partijen daarbij onvoldoende belang hebben.

Daarom hebben niet alleen de tegen het instemmingsbesluit ingestelde beroepen van rechtswege mede betrekking op het wijzigingsbesluit, maar moet daarnaast de NAM, nu zij partij is in het geding en daarbij belang heeft, worden geacht van rechtswege beroep te hebben ingesteld tegen het wijzigingsbesluit. Het door de NAM bij de Afdeling tegen dit besluit ingediende beroepschrift vat de Afdeling op als het indienen van de bij het beroep van rechtswege behorende beroepsgronden.

Algemeen

3. De NAM wint sinds 1963 gas uit het Groningenveld. Dit gas is laagcalorisch gas (hierna: L-gas; gas met een relatief lage calorische waarde vanwege het relatief grote aandeel stikstof in het gasmengsel). Met name de huishoudens, instellingen en kleine industrie in Nederland zijn afhankelijk van L-gas, omdat hun gasinstallaties alleen geschikt zijn voor verbranding van dit type gas. Ook in België, Duitsland en Frankrijk wordt L-gas, grotendeels gewonnen uit het Groningenveld, gebruikt. Met name de zware industrie in Nederland gebruikt hoogcalorisch gas (hierna: H-gas) dat wordt gewonnen uit andere gasvelden binnen en buiten Nederland.

H-gas kan op twee manieren worden ingezet om het volume L-gas te vergroten. Ten eerste door de zogenoemde verrijking, waarbij H-gas bij L-gas wordt gemengd in die mate dat de calorische waarde van het mengsel nog wel voldoet aan de vereisten van L-gas. Ten tweede door de conversie van H-gas in zogenoemd pseudo L-gas door H-gas te verdunnen met stikstof.

3.1. De gaswinning vindt plaats vanuit 22 productielocaties. De hoeveelheid vanuit die locaties gewonnen gas wordt aangeduid in normaal kubieke meter (Nm³).

De hoogste jaarlijkse gaswinning (87,74 mrd Nm³) vond plaats in 1976. Het jaarlijks gewonnen volume is nadien aanzienlijk gedaald. In het gasjaar 2016-2017 (een gasjaar loopt van 1 oktober tot en met 30 september van het opvolgende jaar) is ongeveer 24 mrd Nm³ gas gewonnen.

De hoeveelheid gewonnen gas is over een jaar gezien niet constant. In de wintermaanden wordt van oudsher, gezien de grotere gasvraag in die maanden, meer gas gewonnen. Dit wordt de seizoensfluctuatie genoemd. Sinds medio 2015 is de omvang van de seizoensfluctuatie aanzienlijk teruggebracht. Er wordt namelijk gestreefd naar een door het jaar heen zo gelijkmatig mogelijke winning. Dit wordt aangeduid als een vlakke winning.

3.2. 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: een winningsvergunning).

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, zoals dat met ingang van 1 januari 2017 luidt, kan de minister zijn instemming met het opgestelde winningsplan slechts weigeren:

- a. indien het in het winningsplan aangeduide gebied door Onze Minister niet geschikt wordt geacht voor de in het winningsplan vermelde activiteit om reden van het belang van de veiligheid voor omwonenden of het voorkomen van schade aan gebouwen of infrastructurele werken of de functionaliteit daarvan,
- b. in het belang van het planmatig gebruik of beheer van delfstoffen, aardwarmte, andere natuurlijke rijkdommen, waaronder grondwater met het oog op de winning van drinkwater, of mogelijkheden tot het opslaan van stoffen,
- c. indien nadelige gevolgen voor het milieu ontstaan, of
- d. indien nadelige gevolgen voor de natuur worden veroorzaakt.

Ingevolge het tweede lid kan de minister zijn instemming verlenen onder beperkingen of daaraan voorschriften verbinden, indien deze gerechtvaardigd worden door een grond als genoemd in het eerste lid of, voor zover het belang van de veiligheid voor omwonenden of het voorkomen van schade aan gebouwen of infrastructurele werken of de functionaliteit daarvan daardoor niet op onaanvaardbare wijze wordt aangetast, door het belang van leveringszekerheid.

4. Sinds ongeveer de jaren '90 van de vorige eeuw heeft als gevolg van de gaswinning een aanvankelijk toenemend aantal aardbevingen met een toenemende magnitude plaatsgevonden. De magnitude (sterkte) van de aardbevingen wordt in de stukken uitgedrukt in magnitude op de schaal van Richter (hierna: SVR).

De bevingen hebben in een aanzienlijk aantal gevallen geleid tot schade aan gebouwen, en brengen ook een veiligheidsrisico voor personen met zich.

Met het oog hierop heeft de minister bij besluit van 30 januari 2015, zoals gewijzigd bij zijn besluit van 29 juni 2015, tot instemming met het winningsplan 2013 voor het gasjaar 2015-2016 de toegestane gaswinning beperkt tot 33 mrd Nm³.

In haar uitspraak over dit winningsplan van 18 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3578 (hierna: de uitspraak over het winningsplan 2013) heeft de Afdeling deze besluiten vernietigd en bij voorlopige voorziening de te winnen hoeveelheid verlaagd tot in beginsel maximaal 27 mrd Nm³. Die hoeveelheid is ook gewonnen.

5. In de besluiten tot instemming met het winningsplan 2013 heeft de minister bepaald dat de NAM vóór 1 juli 2016 een geactualiseerd winningsplan moet indienen. In april 2016 heeft de NAM een geactualiseerd winningsplan ingediend. Bij het thans bestreden instemmingsbesluit heeft de minister met dat winningsplan ingestemd, en daarbij bepaald dat in beginsel maximaal 24 mrd Nm³ gas per gasjaar mag worden gewonnen. Bij het wijzigingsbesluit heeft de minister de toegestane jaarlijkse hoeveelheid gaswinning met ingang van het gasjaar 2017-2018 verminderd tot 21,6 mrd Nm³.

A. Gronden over formele en procedurele kwesties (A.1-A.6)

A.1 Reactie op zienswijzen en ontbreken gekwalificeerde meerderheid

6. [appellant sub 3] betoogt dat niet is ingegaan op de door hem naar voren gebrachte zienswijzen over de risico's en schade als gevolg van de gaswinning, de cumulatieve effecten hiervan, de gestelde termijn voor het indienen van een nieuw winningsplan en het schadeprotocol, en het in behandeling nemen van schademeldingen buiten de zogenoemde contouren. [appellant sub 3] betoogt verder dat gezien de ernst van de situatie het instemmingsbesluit met een gekwalificeerde meerderheid had moeten worden genomen.

6.1. Ingevolge artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht moet een besluit berusten op een deugdelijke motivering.

In het instemmingsbesluit en in de bij dat besluit behorende nota van antwoord is op alle door [appellant sub 3] genoemde onderwerpen ingegaan. Dat de motivering ter zake niet specifiek is toespitst op de door [appellant sub 3] naar voren gebrachte zienswijzen, maakt de motivering niet ondeugdelijk. Gelet op het grote aantal naar voren gebrachte zienswijzen is het onvermijdelijk dat in de motivering niet ieder specifiek argument afzonderlijk kan worden benoemd en besproken.

Verder is in artikel 34, derde lid, van de Mijnbouwwet bepaald dat de minister het besluit over de instemming met een winningsplan moet nemen. De minister kan niet, zoals [appellant sub 3] wenst, bij meerderheid besluiten.

De betogen falen.

A.2 Besluit over winningsplan 2013, ter inzagelegging en inwerkingtreding besluit

7. [appellant sub 5] en anderen betogen dat na de uitspraak van de Afdeling over het winningsplan 2013, waarbij de besluiten over dat winningsplan zijn vernietigd, ten onrechte geen nieuw besluit tot instemming over dat winningsplan is genomen. Zij betogen verder dat in het instemmingsbesluit ten onrechte is bepaald dat het op 1 oktober 2016 in werking treedt. Ook viel de termijn van terinzagelegging van het ontwerp van dat besluit volgens hen ten onrechte gedeeltelijk samen met de schoolvakantie in Groningen. Met dit laatste zou de minister alles op alles zetten om het wantrouwen tegen de calculerende overheid op te voeren. Zij betogen verder dat bij de terinzagelegging van het instemmingsbesluit niet tevens de bij het advies van de

Technische commissie bodembeweging (hierna: de Tcbb) behorende bijlagen ter inzage zijn gelegd.

- 7.1. Of de minister wel of niet een nieuw besluit over instemming met het winningsplan 2013 heeft genomen, doet toe noch af aan de rechtmatigheid van zijn thans bestreden besluit over instemming met het winningsplan 2016. Het ligt ook niet voor de hand om nieuwe besluitvorming over de gaswinning te baseren op het winningsplan 2013, terwijl al een meer recent winningsplan 2016 voorhanden is. De Afdeling heeft in haar uitspraak over het winningsplan 2013 (onder 53.1) dan ook expliciet rekening gehouden met de situatie dat een nieuw besluit over het winningsplan 2013 niet meer noodzakelijk zou zijn vanwege het verschijnen van het winningsplan 2016.

Het betoog dat in het instemmingsbesluit is bepaald dat het op 1 oktober 2016 in werking treedt mist feitelijke grondslag. Het instemmingsbesluit bepaalt dit niet.

Verder is er geen rechtsregel die verbiedt dat de terinzagelegging van een ontwerp van een besluit gedeeltelijk samenvalt met een schoolvakantie.

Wat betreft het door [appellant sub 5] en anderen gestelde achterwege blijven van terinzagelegging van stukken bij het instemmingsbesluit, merkt de Afdeling op dat dit feit, indien juist, zich heeft voorgedaan na het nemen van het desbetreffende besluit. Reeds daarom kan het niet leiden tot het oordeel dat het besluit onrechtmatig is. Overigens is er geen reden om aan te nemen dat de minister ten onrechte stelt dat niet alleen het advies van de Tcbb maar ook de daarbij behorende bijlagen ter inzage zijn gelegd.

De betogen falen.

A.3 Gronden over advisering

8. De overheden betogen dat de minister ten onrechte niet alle uitgebrachte adviezen op dezelfde wijze waardeert en betreft bij zijn besluitvorming. De minister heeft zich er volgens hen onvoldoende van vergewist of het onderzoek van de adviseurs op zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden. Zij stellen in dit verband dat de Mijnraad ten onrechte heeft geadviseerd om het instemmingsbesluit betrekking te laten hebben op een termijn van vijf jaar, terwijl de Mijnraad elders vermeldt dat voor de langere termijn een kennisbasis ontbreekt. Verder bevat het advies van het Staatstoezicht op de Mijnen (hierna: het SodM) over het winningsplan volgens hen een interne spanning. Het SodM baseert zich namelijk mede op de uitkomsten van het seismologisch model van de NAM, terwijl het SodM volgens de overheden ernstige twijfels heeft over de validiteit van dat model. Verder gaat de minister volgens de overheden ten onrechte, en zonder duidelijk onderzoek naar de deugdelijkheid van het advies van het SodM, niet in op het verschil van inzicht tussen de Mijnraad en het SodM over de effecten van een vlakke winning.

- 8.1. Ten behoeve van de besluitvorming is een groot aantal adviezen uitgebracht. Die adviezen verschillen van elkaar omdat zij zijn gegeven door verschillende adviseurs, die ieder vanuit hun eigen positie en expertise adviseren. Dat de minister deze verschillende adviezen verschillend waardeert en betreft bij de besluitvorming is een gevolg van de aard van de adviezen en duidt, anders dan de overheden menen, niet op een onrechtmatig en onzorgvuldig handelen van de minister.

Verder betekent het feit dat de Mijnraad en het SodM de onzekerheden over de seismiciteit op langere termijn respectievelijk de voorbehouden bij het seismisch model van de NAM in hun advisering anders wegen dan de overheden kennelijk wensen niet dat de minister zich er onvoldoende van heeft vergewist dat het onderzoek van de adviseurs op zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden.

Wat tot slot de door de overheden genoemde verschillende inzichten over een vlakke winning in

de adviezen van het SodM en de Mijnraad betreft, overweegt de Afdeling dat de Mijnraad heeft opgemerkt dat het door het SodM veronderstelde positieve effect op de seismiciteit van een vlakke winning nog een hypothese is. De Mijnraad adviseert echter ook dat de vlakke winning wel kan worden meegenomen in de besluitvorming als de mogelijke positieve effecten ervan worden afgewogen tegen het zekere voordeel van een minder vlakke, maar lagere, gaswinning. Niet valt in te zien in welk opzicht dit advies, zoals de overheden betogen, de minister aanleiding had moeten geven een onderzoek in te stellen naar vermeend ondeugdelijk onderzoek van het SodM.

De betogen falen.

A.4 Vooringenomenheid

9. De overheden betogen, onder verwijzing naar het vonnis van de Rechtbank Noord-Nederland van 5 oktober 2016 ECLI:NL:RBNNE:2016:4402, dat de vooringenomenheid van de minister niet langer kan worden ontkend. Volgens hen vervult de minister te veel verschillende rollen. Zo bepalen volgens hen staatsdeelneming EBN B.V. en de minister mede het beleid van de gaswinning in Groningen. Bovendien houdt de Staat direct, en indirect via EBN B.V., aandelen in GasTerra B.V. en zijn de minister en EBN B.V. daarmee betrokken bij en begunstigd door verkoop van aardgas. Verder zijn aan de minister wettelijke taken en bevoegdheden ter zake van delfstoffenwinning toegekend, en heeft de minister de Nationaal Coördinator Groningen ingesteld.

- 9.1. Ingevolge artikel 2:4, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht vervult het bestuursorgaan zijn taak zonder vooringenomenheid.
- 9.2. Het betoog van de overheden komt erop neer dat de minister per definitie zijn bij artikel 34, derde lid, van de Mijnbouwwet opgedragen taak om te besluiten over instemming met het winningsplan niet zonder vooringenomenheid kan vervullen - waaruit volgt dat volgens de overheden op dit moment in feite geen besluit over het winningsplan kan worden genomen - omdat bij de gaswinning ook belangen van de Staat zijn gemoeid en omdat de minister ter zake van gaswinning ook andere wettelijke bevoegdheden heeft en besluiten neemt of kan nemen.
- 9.3. In haar uitspraak over het winningsplan 2013 heeft de Afdeling met betrekking tot een vergelijkbaar betoog overwogen dat de strekking van artikel 2:4 geenszins is 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.

De Afdeling oordeelde dat het feit dat bij de besluitvorming ook algemene belangen, zoals het belang bij de aardgasbaten, van levering van gas aan de gebruikers in en buiten Nederland en het belang van een zorgvuldig beheer van nationale bodemschatten een rol spelen, niet betekent dat de afweging per definitie vooringenomen - dat wil zeggen oneigenlijk of subjectief - zou zijn. Ook voor het overige zag de Afdeling daarvoor geen aanleiding.

De overheden hebben in aanvulling op hun in de procedure over het winningsplan 2013 ingenomen standpunt met name gewezen op de rol van EBN B.V. en het vonnis van de rechtbank. Ten aanzien daarvan overweegt de Afdeling als volgt.

EBN B.V. is op grond van artikel 82 van de Mijnbouwwet aangewezen als staatsdeelneming die onder meer tot taak heeft om in mijnbouwwerkzaamheden deel te nemen op grond van mijnbouwovereenkomsten. De rechtbank heeft in het vonnis van 5 oktober 2016 geoordeeld dat EBN B.V., naast vergunninghouder NAM, ingevolge artikel 6:177 van het Burgerlijk Wetboek aansprakelijk is voor schade als gevolg van bewegingen van de bodem als gevolg van gaswinning.

Dat EBN B.V. betrokken is bij de gaswinning, volgens de rechtbank aansprakelijk is voor door bodembeweging veroorzaakte schade in Groningen, en instrumenteel is voor ontvangst van

gasbaten door de Staat, is een uitvloeisel van de aan EBN B.V. wettelijk opgedragen taak om als staatsdeelneming betrokken te zijn bij mijnbouwwerkzaamheden in Nederland. Deze omstandigheden vormen echter op zichzelf gezien geen aanwijzing dat de minister de hem wettelijk opgedragen taak om te besluiten over instemming met winningsplannen vooringenomen - oneigenlijk of subjectief - zou uitvoeren. Ook voor het overige bestaan daarvoor geen aanwijzingen.

Het betoog faalt.

A.5 Milieueffectrapport

10. De overheden en GBB en anderen betogen verder dat voor het nemen van een instemmingsbesluit ten onrechte geen milieueffectrapport is opgesteld. Zij menen dat een verplichting daartoe volgt uit een rechtstreekse werking van richtlijn 2011/92/EU (Pb 2012, L26; hierna: de mer-richtlijn), omdat het Besluit milieueffectrapportage geen juiste implementatie van deze richtlijn zou bevatten.

Deze onjuiste implementatie zou er, volgens de overheden, ten eerste in bestaan dat ter zake van de winning van gas uitsluitend de omgevingsvergunningen voor de daarbij gebruikte mijnbouwwerken zijn aangewezen als besluiten bij het nemen waarvan een milieueffectrapport moet worden opgesteld, en niet besluiten over instemming met het winningsplan. Dit zou, zo betogen Groningen, Hoogezand en Sappemeer in hun nadere stukken, ertoe leiden dat geen beoordeling van alle milieugevolgen van de gaswinning kan plaatsvinden. Zij wijzen in dit verband op overweging 27 van het arrest van het Hof van Justitie van 28 februari 2008, Abraham e.a., ECLI:EU:2008:133.

Deze onjuiste implementatie zou ten tweede volgen uit het feit dat de instemming met het winningsplan een deelvergunning zou zijn, die als 'vergunning' in de zin van de mer-richtlijn moet worden aangemerkt. In dit verband wordt gewezen op de arresten van het Hof van Justitie van 7 januari 2014, Wells, ECLI:EU:C:2004:12, van 4 mei 2006, Commissie/VK en Noord-Ierland, ECLI:EU:C:2006:287, van 17 maart 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest, ECLI:EU:C:2011:154, en van 3 maart 2011, Commissie/Ierland, ECLI:EU:C:2011:109. GBB en anderen benadrukken hierbij dat het van belang is dat niet eerder een milieueffectrapport is opgesteld. In dat verband hebben zij ter zitting gewezen op een arrest van het Hof van Justitie van 26 juli 2017, Commune di Corridonia, ECLI:EU:C:2017:589.

[appellant sub 5] en anderen betogen dat, omdat voor de gaswinning nog niet eerder een milieueffectrapport is opgesteld, alsnog een rapport moet worden opgesteld. Groningen, Hoogezand en Zuidhorn betogen in hun nadere stukken hetzelfde.

10.1. In artikel 2 van de mer-richtlijn is bepaald dat de lidstaten de nodige maatregelen treffen 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).

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 Algemene wet bestuursrecht 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 zijn aangewezen.

10.2. De Afdeling heeft in haar uitspraak over het winningsplan 2013, met name onder 15.7 en 15.8, reeds geoordeeld dat het voor de winning van 500.000 m3 gas per dag of meer als mer-plichtige besluiten aanwijzen van de vergunningen voor de installaties waarmee die gaswinning plaatsvindt, geen onjuiste implementatie van de mer-richtlijn inhoudt. Hetgeen partijen aanvoeren geeft geen aanleiding daar thans anders over te oordelen. Hiertoe overweegt de Afdeling als volgt.

10.3. Dat, zoals GBB en anderen, [appellant sub 5] en anderen, Groningen, Hoogezand en Zuidhorn menen, een milieueffectrapport moet worden opgesteld alleen al omdat dit nog niet eerder is gebeurd, is in algemene zin onjuist.

De gaswinning in Groningen is een project. Deze gaswinning is in 1963, lang voordat de mer-richtlijn bestond, vergund. Daarvoor is dan ook destijds geen milieueffectrapport opgesteld.

Uit de mer-richtlijn volgt niet dat voor dergelijke projecten nadien alsnog een milieueffectrapport moet worden opgesteld. De mer-plicht geldt alleen voor zover projecten onder de werking van de mer-richtlijn worden vergund. Bij vergunde projecten die ongewijzigd - dat wil zeggen: zonder werken of ingrepen die de materiële toestand van de plaats veranderen - blijven, is er geen sprake van een (wijziging van een) project waarvoor alsnog een milieueffectrapport zou moeten worden opgesteld (zie bijvoorbeeld het arrest van het Hof van Justitie in de zaak Brussels Hoofdstedelijk Gewest, punt 24).

Voor zover [appellant sub 5] en anderen ter zitting nog op het arrest Commune di Corridonia hebben gewezen, merkt de Afdeling op dat dat arrest ging om een geheel andere kwestie, namelijk over wat moet gebeuren wanneer bij het, ten tijde van de werking van de mer-richtlijn, verlenen van een vergunning voor een project ten onrechte het opstellen van een milieueffectrapport achterwege is gebleven. Voor het huidige geding is dit arrest niet relevant.

10.4. Daarnaast volgt, zoals ook in de uitspraak over het winningsplan 2013 aan de orde is geweest, uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie, zoals het arrest Wells, dat onder omstandigheden een vervangende of aanvullende vergunning voor een eerder al vergund project, samen met de eerste vergunning, moet worden beschouwd als een vergunning voor een project waarvoor op grond van de mer-richtlijn een mer-plicht kan gelden. Bij een dergelijke gefaseerde vergunningverlening moet de beoordeling van de milieugevolgen plaatsvinden in die fase van de besluitvorming waarin de milieugevolgen kunnen worden onderscheiden.

De door appellanten genoemde arresten Commissie/VK en Noord-Ierland en Commissie/Ierland gaan over de vraag wanneer een milieubeoordeling moet plaatsvinden wanneer sprake is van een dergelijke gefaseerde vergunningverlening. In die arresten is, kort weergegeven, geoordeeld dat in de gevallen die daar aan de orde waren onvoldoende was gewaarborgd dat die beoordeling op het juiste moment kon plaatsvinden.

Echter, de Afdeling heeft in haar uitspraak over het winningsplan 2013 reeds geoordeeld dat het besluit tot instemming met een winningsplan niet kan worden gezien als een nieuwe of aanvullende vergunning, zoals bedoeld in het arrest Wells. Dit instemmingsbesluit is een naast de vergunning staand besluit over een plan waarin de NAM de voorgenomen voortgezette wijze van winning beschrijft. Bij besluiten op aanvragen om de vergunningen voor de mijnbouwwerken kunnen, zo oordeelde de Afdeling, de uiteenlopende milieugevolgen van de gaswinning voor de

omgeving worden beoordeeld. De keuze om ter implementatie van de mer-richtlijn in het Besluit milieueffectrapportage deze besluiten over mijnbouwwerken aan te wijzen als mer-plichtige besluiten (en niet het besluit tot instemming met een winningsplan) is, zo oordeelde 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.

Nu er geen sprake is van een gefaseerde vergunning als bedoeld in het arrest Wells, is de situatie uit dit arrest noch uit de arresten Commissie/VK en Noord-Ierland aan de orde in het huidige geding.

10.5. Voor zover Groningen, Hoogezand en Zuidhorn tot slot betogen dat de keuze om de vergunningen voor de installaties waarmee die gaswinning plaatsvindt aan te wijzen als mer-plichtige besluiten meebrengt dat in een op te stellen milieueffectrapport niet alle milieugevolgen van gaswinning zouden kunnen worden betrokken, en dat daarmee sprake is van een onjuiste implementatie, merkt de Afdeling het volgende op. In de door deze appellanten in dit verband genoemde overweging uit het arrest Abraham e.a. heeft het Hof van Justitie benadrukt, kort weergegeven, dat de plicht om een milieueffectrapport op te stellen niet mag worden ontdoken door projecten op te splitsen. In de huidige zaak gaat het echter niet om het ontduiken van de verplichting om ter zake van de gaswinning een milieueffectrapport op te stellen - die verplichting is er wanneer thans zou worden besloten een vergunning ter zake te verlenen - maar om de door appellanten opgeworpen vraag of in het kader van die vergunningverlening alle milieugevolgen van de gaswinning bij het opstellen van een milieueffectrapport zullen kunnen worden betrokken. Artikel 7.1 samen met artikel 7.23, eerste lid, van de Wet milieubeheer verplichten daartoe. De Afdeling ziet geen grond voor het oordeel dat niet aan deze wettelijke plicht zou kunnen worden voldaan.

10.6. Hetgeen is aangevoerd geeft de Afdeling dan ook geen aanleiding om, in afwijking van hetgeen zij in haar uitspraak over het winningsplan 2013 heeft geoordeeld, te concluderen dat het Besluit milieueffectrapportage wat gaswinning betreft 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. Het betoog dat rechtstreekse werking van deze richtlijn zou moeten worden aangenomen waaruit een verplichting om bij de voorbereiding van het besluit over instemming met het winningsplan een milieueffectrapport op te stellen zou kunnen volgen, faalt dan ook.

A.6 Natuurbeschermingswet 1998

11. De overheden en [appellant sub 5] en anderen betogen dat de gaswinning een project is waarvoor een krachtens de Natuurbeschermingswet 1998 verleende vergunning is vereist.

11.1. Zoals de Afdeling in haar uitspraak over het winningsplan 2013 onder 14.4 heeft geoordeeld, is bij een procedure over een besluit over instemming met een winningsplan niet aan de orde of de NAM moet beschikken over een krachtens de Natuurbeschermingswet 1998 verleende vergunning.

Dit betoog faalt.

B. Beoordeling afweging minister (B.1-B.7)

B.1 Kern winningsplan 2016, instemmingsbesluit en wijzigingsbesluit

12. In het winningsplan 2016 stelt de NAM voor om in het gasjaar 2016-2017 de hoeveelheid te

winnen gas in beginsel gelijk te houden aan de in het gasjaar 2015-2016 gewonnen hoeveelheid (27 mrd Nm³). In de toekomst zou, zo vermeldt het winningsplan, de gaswinning jaarlijks neerwaarts of opwaarts op een beheerste en gelijkmatige wijze kunnen worden aangepast. De bovengrens voor gaswinning voor de langere termijn in het winningsplan is 33 mrd Nm³ per gasjaar. Volgens de meest recente inzichten is bij die hoeveelheid een gelijkmatige winning mogelijk en is de veiligheid voor bewoners in voldoende mate gewaarborgd, zo staat in het plan.

13. De minister heeft bij zijn instemmingsbesluit adviezen betrokken van het SodM, de Tcbb, de Mijnraad en Gasunie Transport Services B.V. (hierna: GTS). Verder heeft hij adviezen ontvangen van de provincies Groningen en Drenthe, van tweeëntwintig gemeenten en twee waterschappen binnen het invloedgebied van de gaswinning, en van de Veiligheidsregio Groningen.

14. Mede op basis van deze adviezen heeft de minister in de kern weergegeven in het instemmingsbesluit het volgende geoordeeld over het winningsplan.

14.1. De minister constateert allereerst dat het beperken van de gaswinning na 2013 effect heeft gehad: het aantal aardbevingen met een sterkte van meer dan 1.0 SvR - en daarmee ook de kans op een zware aardbeving - is gedaald van 77 in 2013, tot 46 in 2015.

De minister heeft verder in aanmerking genomen dat dit niet betekent dat volledige duidelijkheid bestaat over de ondergrondse processen. De door de NAM gemaakte en bij het winningsplan gevoegde risicoberekeningen kunnen volgens hem niet absoluut worden genomen. Bovendien volgt uit het seismisch model van de NAM dat bij het voorgestelde winningsniveau van 27 mrd Nm³ per jaar het gunstige effect van de beperking van de gaswinning op de seismiciteit is uitgewerkt, en de seismiciteit weer zal toenemen.

De minister concludeert dat de versterkingsopgave van woningen en de onderzoeksopgave ten aanzien van infrastructuur en industrie volgens aanpak verloopt, maar dat de omvang van de daadwerkelijke versterkingsopgave nog niet kan worden vastgesteld. Daarom zijn er nog te veel onzekerheden om ervan uit te kunnen gaan dat de benodigde maatregelen binnen de looptijd van het instemmingsbesluit in die mate zullen zijn uitgevoerd, dat aan het veiligheidsbelang volledig tegemoet wordt gekomen.

14.2. Dit alles tezamen brengt de minister tot het oordeel dat hij niet kan instemmen met het door de NAM voorgestelde winningsniveau van 27 mrd Nm³ met een uitloop naar 33 mrd Nm³.

GTS heeft, aldus de minister, berekend welke hoeveelheid gas moet worden gewonnen uit het Groningenveld om in de behoefte aan L-gas te voorzien. Daaruit blijkt dat bij een zo gelijkmatig mogelijke jaarlijkse winning 24 mrd Nm³ gas voldoende is in 50% van de onderzochte temperatuurprofielen (de in de jaren 1986 tot en met 2015 opgetreden temperaturen). De minister merkt op dat uit het advies van GTS blijkt dat hoe hoger de inzet van de jaarlijks te winnen hoeveelheid gas uit het Groningenveld is, hoe lager de uiteindelijke fluctuaties van de winning zullen zijn. Omgekeerd leidt een lagere inzet van de jaarlijks te winnen hoeveelheid gas tot meer fluctuaties van de winning.

De minister merkt verder op dat volgens het SodM bij een winning van meer dan 24 mrd Nm³ gas per jaar het aantal aardbevingen zal toenemen ten opzichte van 2015, terwijl een winning van een lagere hoeveelheid in principe leidt tot minder aardbevingen, maar alleen als die lagere winning niet leidt tot meer fluctuaties tijdens de winning. Fluctuaties leiden namelijk tot een toename van de seismiciteit.

14.3. Dit alles brengt de minister tot de conclusie dat de inzet van een winningsvolume van 24 mrd Nm³ per jaar goed te onderbouwen is. Dit is een niveau dat volgens GTS in een gemiddeld jaar voldoende is om met een vlakke winning te voorzien in de behoefte aan L-gas. Het is een niveau waarbij naar verwachting het aantal aardbevingen in de komende vijf jaar niet zal toenemen, en

volgens het SodM, indien het gas zo vlak mogelijk wordt gewonnen, zelfs verder zal dalen dan de rekenmodellen van de NAM voorspellen.

Mocht er uit het oogpunt van leveringszekerheid meer gas moeten worden gewonnen, dan kunnen door geleidelijke verhoging van de winning de nadelige effecten van die fluctuaties worden beperkt.

De minister wijst erop dat de Mijnraad een looptijd van het instemmingsbesluit van vijf jaar heeft geadviseerd. Hij ziet aanleiding te bepalen dat uiterlijk op 30 september 2020 een nieuw winningsplan moet worden ingediend, op basis waarvan een nieuw besluit zal worden genomen dat zal gelden vanaf het gasjaar 2021-2022.

14.4. De minister heeft gelet hierop bij zijn instemmingsbesluit in artikel 2, eerste lid, bepaald dat de totale gaswinning uit het Groningenveld maximaal 24 mrd Nm³ per gasjaar mag bedragen.

In het tweede lid is met het oog op de kans dat het een relatief koud jaar is, bepaald dat een volgens in dit artikellid opgenomen formule te bepalen aanvullende gaswinning is toegestaan - tot een maximum van 6 mrd Nm³ - indien het aantal effectieve graaddagen (als uiteengezet in de bijlage bij het besluit) hoger is dan 2300.

In artikel 5, vierde lid, is bepaald dat wanneer boven het Groningen gasveld 0,25 of meer aardbevingen met een sterkte van 1,0 SvR of meer per vierkante km per jaar plaatsvinden, of wanneer een grondversnelling van meer dan 0,05 g is vastgesteld (hierna aangeduid als: de signaleringswaarden), de NAM moet rapporteren welke beheersmaatregelen worden genomen om het seismisch risico verder te beperken.

In artikel 10 is bepaald dat de NAM uiterlijk op 30 september 2020 een nieuw en geactualiseerd winningsplan moet indienen.

15. Nadat enige tijd weinig bevingen in de regio Loppersum plaatsvonden, liep het jaarlijkse aantal bevingen met een sterkte van 1,0 SvR per vierkante kilometer in de periode 31 oktober 2016 tot 11 maart 2017 op tot 0,22 bevingen per vierkante km. Daarmee werd de in artikel 5, vierde lid, van het instemmingsbesluit opgenomen signaleringswaarde van 0,25 bevingen per vierkante km per jaar genaderd.

SodM heeft bij brief van 13 april 2017 geadviseerd om bij een overschrijding van de signaleringswaarde de gaswinning te verlagen met een eerste reductiestap van 10%.

De minister heeft in het wijzigingsbesluit op basis van dit advies van het SodM geconstateerd dat niet kan worden vastgesteld dat thans aan de veiligheidsnorm wordt voldaan. Tegen die achtergrond en gelet op de kans dat de signaleringswaarde binnen niet al te lange tijd zal worden overschreden heeft de minister onderzocht of een verlaging van de jaarlijkse gaswinning met 10% mogelijk is.

Uit een op 17 mei 2017 door GTS uitgebracht rapport "Groningen volume en leveringszekerheid", kenmerk L. 17.0026, blijkt dat het ook mogelijk is om bij een jaarlijkse winning van circa 21 mrd Nm³ gas in een qua temperatuur gemiddeld jaar de spreiding (fluctuaties) in de benodigde hoeveelheid gas te beperken zonder afbreuk te doen aan de leveringszekerheid, aldus de minister. Een besluit tot verdere verlaging van het productieplafond vanuit de belangen van veiligheid en het voorkomen van schade raakt de belangen van de NAM fors, maar desondanks acht de minister deze aantasting niet disproportioneel. Daarbij acht de minister van belang dat bij de huidige stand van zaken niet kan worden vastgesteld of gedurende de looptijd van het instemmingsbesluit aan de veiligheidsnorm wordt voldaan, zodat aan het veiligheidsbelang meer gewicht moet worden toegekend.

Op basis van het voorgaande heeft de minister bij het wijzigingsbesluit de in artikel 2, eerste lid, van het instemmingsbesluit toegestane gaswinning uit het Groningenveld van maximaal 24 mrd Nm³ per gasjaar verlaagd tot 21,6 mrd Nm³ met ingang van het gasjaar 2017-2018. Daarnaast is het tweede lid gewijzigd door te bepalen dat een aanvullende gaswinning is toegestaan tot een maximum van 5,4 mrd Nm³ (in plaats van 6 mrd Nm³) indien het aantal effectieve graaddagen hoger is dan 2370 (in plaats van 2300).

B.2 Behandeling inhoudelijke beroepsgronden

16. De minister heeft, zoals de minister ter zitting heeft onderschreven, aan het instemmingsbesluit en het wijzigingsbesluit in wezen hetzelfde type afweging ten grondslag gelegd. Vanwege de nieuw beschikbaar gekomen informatie is deze afweging bij het wijzigingsbesluit deels anders uitgevallen dan bij het instemmingsbesluit.

De Afdeling neemt bij de beoordeling van deze besluiten de uiteindelijk gemaakte afweging, zoals neergelegd in het besluit tot instemming zoals dat luidt na het wijzigingsbesluit, tot uitgangspunt.

17. Zoals de Afdeling in haar uitspraak over het winningsplan 2013 heeft overwogen, moet de beoordeling van de instemming met het winningsplan door de minister worden gemaakt. Bij deze beoordeling is, gezien artikel 36, eerste en tweede lid, van de Mijnbouwwet, aan de orde of onder meer de belangen van veiligheid voor omwonenden of het voorkomen van schade aanleiding geven om instemming met het winningsplan te weigeren of de winning slechts onder voorschriften en beperkingen toe te staan. De minister moet afwegen of de belangen die zijn gediend met gaswinning van dien aard zijn dat, ondanks de onderkende negatieve gevolgen ervan voor onder meer de veiligheid en het voorkomen van schade, kan worden ingestemd met de winning.

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.

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.

18. Bij het maken van deze beoordeling is de Afdeling zich bewust van de grote gevolgen van de gaswinning voor inwoners van het aardbevingsgebied in Groningen. Zoals de Afdeling in haar uitspraak over het winningsplan 2013 heeft geoordeeld, zijn de aard en schaal van de met de gaswinning gepaard gaande gevolgen zodanig dat de grondrechten op leven (veiligheid), privacy (aantasting van het leefklimaat) en het ongestoord genot van het eigendom aan de orde zijn. Aan de motivering van het besluit door de minister moeten dan ook hoge eisen worden gesteld. Daarbij is de minister wanneer over de risico's van de gaswinning 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, gehouden om de noodzaak van proportionele maatregelen ter beperking van deze risico's in zijn afweging te betrekken.

De Afdeling is zich echter ook bewust van de grote algemene belangen bij de gaswinning. Niet alleen omdat de gaswinning via de zogenoemde aardgasbaten een substantiële bijdrage aan de inkomsten van de Staat leveren, maar vooral omdat voortzetting van gaswinning uit het Groningenveld op een aanzienlijk niveau noodzakelijk is om huishoudens, instellingen en industrie

in en deels ook buiten Nederland van gas te voorzien.

19. De kern van alle beroepen in deze procedure is dat de door de minister gemaakte afweging, wat zowel de inhoud als de onderbouwing ervan betreft, onvoldoende is.

Appellanten betogen in dit verband met name dat de minister onvoldoende informatie heeft over de risico's en andere gevolgen van gaswinning, en vanwege die risico's en negatieve gevolgen de gaswinning verder had moeten beperken.

GBB en anderen, [appellant sub 5] en anderen, [appellant sub 1], [appellanten sub 13] betogen in dit verband onder meer dat ten onrechte niet meer productiescenario's zijn doorgerekend, en ook niet is berekend bij welke gaswinning het aantal bevingen niet verder toeneemt. GBB en anderen en de overheden achten verder de beoordeling van de risico's voor de industrie en de infrastructuur onvoldoende. Ter zake zijn onvoldoende gegevens bekend, en het ontbreekt aan een beoordelingskader. Volgens de overheden is ook ten onrechte niet bekend hoeveel gebouwen moeten worden versterkt. Velen, waaronder de GBB en anderen en [appellant sub 4], betogen dat de minister ten onrechte het aantal aardbevingen in 2015 aanvaardbaar acht. Daarnaast meent een aantal appellanten, waaronder de overheden, GBB en anderen, [appellant sub 4], [appellant sub 5] en anderen en [appellant sub 11], dat het instemmingsbesluit gezien de onzekerheden ten onrechte betrekking heeft op gaswinning gedurende een periode van vijf jaar.

De NAM betoogt in de kern dat de minister bij het wijzigingsbesluit ten onrechte de bij het instemmingsbesluit toegestane hoeveelheid gaswinning verder heeft beperkt, nu er geen omstandigheden zijn die ertoe nopen terug te komen van zijn in het instemmingsbesluit gemaakte afweging. De minister en het SodM trekken volgens haar ten onrechte in twijfel dat het bij de besluitvorming gebruikte model geschikt is om te toetsen of bij een bepaald productieniveau aan de veiligheidsnorm wordt voldaan. De minister heeft volgens de NAM bij het wijzigingsbesluit ten onrechte een beoordeling aan de hand het modelmatig berekende risico losgelaten.

20. Bij de door de minister gemaakte afweging spelen een groot aantal samenhangende aspecten. In het navolgende bespreekt de Afdeling een aantal daarvan die naar haar oordeel doorslaggevend zijn voor een beoordeling van de afweging: de risicobeoordeling, de zogenoemde versterkingsoperatie, de (tegemoetkoming aan) nadelige gevolgen van de gaswinning en de zogenoemde leveringszekerheid. Een gevolg van deze aanpak is dat niet alle tegen de besluiten naar voren gebrachte bezwaren afzonderlijk aan de orde komen. Na een bespreking van de genoemde onderwerpen, komt de Afdeling tot haar eindconclusie.

B.3 Risicobeoordeling

21. Ten tijde van de besluitvorming over het winningsplan 2013 heeft de minister met het oog op het vaststellen van een specifiek risicobeleid voor de gaswinning de Commissie Meijdam ingesteld. In haar uitspraak over het winningsplan 2013 heeft de Afdeling overwogen (onder 22.4) dat het niet onjuist was dat de minister destijds, in afwachting van de ontwikkeling van dit beleid, zijn afweging mede deed steunen op een vergelijking met de risiconiveaus die op andere plaatsen in Nederland voorkomen.

- 21.1. Inmiddels heeft de minister, op basis van advisering door de Commissie Meijdam, risicobeleid vastgesteld. Uit zijn brieven aan de Tweede Kamer van 3 november 2015 (TK 2015/16, 33 529, nr. 205) en van 18 december 2015 (TK 2015/16, 33 529, nr. 212) volgt dat de minister de door de Commissie Meijdam voorgestelde veiligheidsnorm voor het objectgebonden individueel aardbevingsrisico, inclusief de door de Commissie Meijdam voorgestelde berekeningswijze, tot uitgangspunt neemt. Het komt erop neer dat als veiligheidsnorm voor alle personen in en om bouwwerken in het aardbevingsgebied een objectgebonden risico van 10-5 per jaar geldt: per jaar heeft een persoon die zich in of rond een gebouw bevindt, een kans van 1 op 100.000 om te overlijden als gevolg van het bezwijken van (een deel van) het gebouw door een aardgasbeving.

Een niveau van 10-4 per jaar is aanvaardbaar als binnen een redelijke termijn maatregelen worden genomen om het niveau van 10-5 te bereiken. Gebouwen met een hoger risico dan 10-4 moeten met voorrang worden versterkt.

21.2. In het winningsplan 2016 is de veiligheidsnorm betrokken.

In het "Technical Addendum to the Winningsplan Groningen 2016" zijn op basis van de berekende seismische dreiging bij diverse winningsscenario's (winning van 33, 27 en 21 mrd Nm³ gas per jaar) berekeningen gemaakt van het seismisch risico.

Zoals in de uitspraak van de Afdeling over het winningsplan 2013, onder 20, is uiteengezet, is de seismische dreiging een verwachting van de grondversnelling als gevolg van aardbevingen. Het plaatsgebonden risico dat personen ondervinden als gevolg van deze seismische dreiging is het seismisch risico.

In alle scenario's is dit risico voor alle bewoners van het aardbevingsgebied lager dan 10-4, en voor het merendeel lager dan 10-5. Met een versterkingsoperatie van 5000 of meer gebouwen zal volgens het winningsplan het risico volgens deze berekeningen bij alle scenario's lager dan 10-5 zijn.

21.3. Het SodM heeft in zijn advies over het winningsplan 2016 van mei 2016 geconcludeerd dat een relativering van de uitkomsten van de modellering door de NAM, en daarmee de berekening van het seismisch risico, op haar plaats is. Het SodM wijst erop dat er nog steeds grote onzekerheden zijn in de gehanteerde modellen, en dat in een vroeg stadium gemaakte keuzes en aannames in de gebruikte modellen een grote invloed hebben op de effecten van veranderingen in de gasproductie op de berekende risico's. Volgens het SodM is toetsing aan de norm van 10-5 per jaar voor het objectgebonden risico niet mogelijk, omdat bij de berekende risico's niet de risico's van vallende objecten en ketenrisico's zijn betrokken.

Het SodM leidt uit de modelmatige voorspellingen van de NAM af dat bij een jaarlijkse winning van 24 mrd Nm³ gas het aantal bevingen in de periode 2015-2021 niet hoger zal zijn dan het aantal waargenomen bevingen in 2015. Dit niveau van 24 mrd Nm³ acht het SodM een onderbouwde keuze, omdat bij dat niveau volgens het huidige model van de NAM de seismiciteit niet hoger zal zijn dan in 2015 en bovendien een extra reductie is te verwachten indien zonder fluctuaties gewonnen zal worden.

21.4. De Tcbb heeft in zijn advies wat het risico betreft onder meer gesteld dat de juistheid van de door de NAM berekende risico's moeilijk toetsbaar is, en dat de analyse en de criteria voor risico's bij vallende voorwerpen in de berekeningen niet worden meegenomen, waardoor een te positief beeld wordt geschetst. Ook zouden de risico's van industriële installaties, bruggen en dijken in de beschouwingen moeten worden betrokken.

21.5. De Mijnraad heeft in zijn advies vermeld dat in het winningsplan de veiligheid en de veiligheidsrisico's op individueel niveau adequaat worden beschreven, maar het groepsrisico nog niet. Ook wijst de Mijnraad, evenals de Tcbb, op de risico's van industriële installaties en infrastructuur. De mijnraad adviseert om een zo laag mogelijk winningsniveau te kiezen met inachtneming van de leveringszekerheid. Bij het bepalen van die hoeveelheid kan de eis van een vlakke winning ook worden meegenomen.

21.6. In het advies van 13 april 2017 heeft het SodM vervolgens gesteld dat er ook na alle studies en inbreng van internationale, onafhankelijke experts nog geen model is dat kan voorspellen bij welk niveau van gaswinning seismische risico's overeenkomen met de door de Commissie Meijdam voorgestelde veiligheidsnorm. Een wetenschappelijke doorbraak is nodig, maar deze wordt op dit moment niet binnen afzienbare tijd voorzien.

22. De Afdeling merkt allereerst op dat bij de beoordeling van het met de gaswinning samenhangende risico het (modelmatig) vaststellen van de seismische risico's steeds een belangrijke rol heeft gespeeld. Al bij de procedure over het winningsplan 2013 was de beoordeling van de minister mede gebaseerd op een inschatting van die risico's, en het op zijn verzoek door de Commissie Meijdam voor gaswinning ontwikkelde risicobeleid gaat ook uit van een toetsing van een berekend risico aan een veiligheidsnorm. Bovendien heeft de minister aan zijn instemming voorschriften verbonden die van de NAM verlangen te rapporteren over de berekende risico's. Artikel 3, tweede lid, verlangt bijvoorbeeld dat de NAM de wijzigingen in risico's van alternatieve verdelingen van de gaswinning over de productielocaties berekent. Ook de zogenoemde versterkingsopgave - het op kosten van de NAM versterken van gebouwen om ze beter bestand te maken tegen aardbevingen - is geënt op het bereiken van het berekende risiconiveau van 10-5 per jaar.

23. De minister heeft, zoals de NAM in beroep terecht heeft betoogd, deze wijze van beoordeling van het risico in wezen losgelaten. De minister is namelijk, op basis van met name de advisering van het SodM, van oordeel dat het niet mogelijk is om het plaatsgebonden risico te kwantificeren, zodat niet kan worden bepaald of aan de in zijn beleid geformuleerde veiligheidsnorm wordt voldaan.

Deze onmogelijkheid houdt, zo leidt de Afdeling af uit de tekst van het advies van het SodM van mei 2016, verband met het niet of niet juist betrekken van risico's van vallende objecten en ketenrisico's in de berekeningen van de NAM. Deze onmogelijkheid volgt volgens het SodM verder, zo is ter zitting verduidelijkt, ten eerste uit het feit dat in de berekeningen van de NAM geen rekening is gehouden met het gunstige effect van een vlakke winning op de seismische dreiging. Ten tweede zou dit volgen uit het feit dat - zoals in bijlage III bij het advies van het SodM van mei 2016, blz. 72 en 73 is verduidelijkt - de in de berekeningen gebruikte gebouwtypologieën met bijbehorende kwetsbaarheidscurves een onvoldoende verfijnd of een te rooskleurig beeld geven van de aardbevingsbestendigheid van de gebouwen.

23.1. Wat betreft de door het SodM geplaatste kanttekeningen bij de berekening van het seismisch risico, overweegt de Afdeling als volgt.

De kritiek van het SodM over het risico van vallende objecten komt erop neer dat de NAM de uitkomsten van de berekeningen van dit risico niet heeft opgeteld bij de eveneens door de NAM berekende risico's voor personen die zich in instortende gebouwen bevinden. Los van de vraag of zo'n optelling tot een wezenlijk andere berekening van het totale risico zou leiden, is in ieder geval niet duidelijk geworden waarom in dit opzicht per definitie een beletsel zou bestaan om een bruikbare inschatting te maken van de met de gaswinning gepaard gaande risico's.

Wat de ketenrisico's betreft neemt de Afdeling aan dat daarmee wordt bedoeld op het risico dat een persoon niet overlijdt als gevolg van een direct door een aardbeving veroorzaakte instorting, maar indirect door bijvoorbeeld de effecten van een door een aardbeving veroorzaakte dijkdoorbraak. Het SodM acht deze ketenrisico's relevant omdat, naar zij in het advies van mei 2016 stelt, in het eindadvies van de Commissie Meijdam zou zijn vermeld dat het voor de berekening van het risico van belang is om rekening te houden met specifieke aardbevingsrisico's zoals vallende objecten, ketenrisico's en verder met de verblijfsduur van een individu in een gebouw.

Dit laatste standpunt van het SodM is niet in overeenstemming met het advies van de Commissie Meijdam. Daarin zijn weliswaar inderdaad als specifieke kenmerken van aardbevingsrisico's vallende objecten en de verblijfsduur benoemd en nader uitgewerkt, maar niet ketenrisico's. Ter zitting is betoogd dat ervoor is gekozen om de door de Commissie Meijdam voorgestelde veiligheidsnorm aldus te interpreteren dat deze ziet op alle risico's die in het aardbevingsgebied kunnen optreden - dus ook bijvoorbeeld risico's van dijkdoorbraken - en niet alleen op risico's van instortende gebouwen. Dit betoog verhoudt zich echter niet met de tekst van zowel het

eindadvies van de Commissie Meijdam als de eerdergenoemde kamerbrieven van de minister. In al die stukken wordt duidelijk vermeld dat de veiligheidsnorm betrekking heeft op het risico dat optreedt door het instorten van gebouwen als gevolg van aardbevingen. In dit opzicht is niet duidelijk waarom het niet verder betrekken van ketenrisico's in de berekeningen meebrengt dat per definitie een beletsel zou bestaan om met het oog op een toetsing aan de door de Commissie Meijdam geformuleerde veiligheidsnorm een bruikbare inschatting te maken van de met de gaswinning gepaard gaande risico's.

Voor zover ter zitting is betoogd dat het door de NAM gebruikte model door het negeren van de mogelijke gunstige effecten van een vlakke winning leidt tot een overschatting van de risico's, merkt de Afdeling op dat, zoals zij ook al in haar uitspraak over het winningsplan 2013 heeft geoordeeld (onder 21.1), het gezien de grote onzekerheden in de risicoberekeningen gepast is om uit te gaan van berekeningen op basis van conservatieve aannames. De mogelijk conservatieve aannames van de NAM over de seismische dreiging in de berekeningen is dan ook geen reden om aan te nemen dat een beletsel zou bestaan om een bruikbare inschatting te maken van de met de gaswinning gepaard gaande risico's.

Tot slot is ook wat de gestelde gebreken in de gebruikte aannames over de aardbevingsbestendigheid van de diverse bouwtypen betreft niet voldoende duidelijk gemaakt waarom de ter zake gesignaleerde problemen van dien aard zijn dat niet, bijvoorbeeld door in de bij de onderzoeken gebruikte aannames uit te gaan van marges of van een 'worst-case situatie', een voor toetsing aan de veiligheidsnorm bruikbare inschatting van de risico's kan worden gemaakt.

Gezien het voorgaande is het de Afdeling op basis van de stukken en het verhandelde ter zitting niet duidelijk geworden waarom, zoals de minister in navolging van het SodM kennelijk aanneemt, het onmogelijk is om op basis van modelmatige berekeningen, met alle voor onzekerheden in aanmerking te nemen bandbreedtes die daarbij per definitie horen, een voor de besluitvorming bruikbare inschatting van de met de gaswinning gepaard gaande risico's te geven.

23.2. Bij het volgens de minister ontbreken van mogelijkheden om in te schatten welk risico wordt gelopen, heeft de minister in navolging van het advies van het SodM er grote waarde aan gehecht dat uit de modelmatige berekeningen van de NAM volgt dat bij een jaarlijkse winning van 24 mrd Nm³ gas of minder - blijkens de in dit verband in het advies van het SodM van mei 2016 op blz. 13 weergegeven grafiek - het aantal bevingen met een sterkte van 1,5 SVR of meer naar verwachting niet hoger zal uitkomen dan het aantal dat in 2015 optrad. Hieruit leidt de minister naar moet worden aangenomen af dat de seismische dreiging - en daarmee het seismisch risico - gelijk blijft ten opzichte van 2015.

Echter, zoals ook al in de uitspraak over het winningsplan 2013 aan de orde is geweest (onder 34.5), zegt het feit dat het risico niet toeneemt weinig over de vraag of het veiligheidsniveau aanvaardbaar kan worden geacht. Het kan immers ook betekenen dat een qua risico onaanvaardbare situatie ongewijzigd blijft voortbestaan. Voor zover de minister ter zitting heeft betoogd dat de situatie in 2015 aanvaardbaar was omdat in dat jaar geen slachtoffers zijn gevallen als gevolg van aardbevingen, merkt de Afdeling op dat het feit dat er geen slachtoffers zijn gevallen in een bepaald jaar geen doorslaggevende informatie geeft over de aanvaardbaarheid van het risico. Ook bij een zeer onveilige situatie kan het voorkomen dat de kans zich niet verwezenlijkt.

24. De Afdeling concludeert op basis van het voorgaande het volgende.

De minister heeft een risicobeleid voor de beoordeling van de gaswinning opgesteld dat berust op een beoordeling aan de hand van een berekend risiconiveau. Dit beleid is, zoals de NAM terecht heeft betoogd, bij het nemen van het wijzigingsbesluit over instemming met het winningsplan 2016 niet toegepast omdat het volgens de minister niet mogelijk is om op basis van de door de

NAM gemaakte risicoberekeningen vast te stellen welk risico optreedt. De in dit verband door de minister benadrukte tekortkomingen hebben de Afdeling er echter niet voldoende van overtuigd dat, zoals de minister aanneemt en de NAM bestrijdt, een dergelijke berekening per definitie onmogelijk zou moeten worden geacht.

Het in plaats van toepassing van het risicobeleid gehanteerde uitgangspunt dat de seismische dreiging - en daarmee het seismisch risico - naar verwachting niet hoger zal zijn dan in 2015, zegt weinig tot niets over de vraag of deze situatie qua veiligheid aanvaardbaar zou kunnen worden geacht. In dit opzicht hebben vele appellanten terecht kanttekeningen geplaatst bij deze benaderingswijze van de minister.

B.4 Versterkingsoperatie

25. Op kosten van de NAM vindt de zogenoemde versterkingsoperatie plaats. Het komt erop neer dat via een meerjarenprogramma gebouwen en werken in het aardbevingsgebied worden geïnspecteerd en waar nodig zodanig worden versterkt, dat wordt voldaan aan de eerder besproken veiligheidsnorm. Daarbij wordt voorrang gegeven aan de gebieden waar naar verwachting het risico het grootst is; in grote lijnen door te werken vanuit de kern van het aardbevingsgebied waar naar verwachting de grootste grondversnellingen zullen optreden.

Zoals uit de stukken en ook uit het verhandelde ter zitting blijkt, is de versterkingsoperatie een zeer complexe en tijdrovende operatie. De minister heeft ter zitting bevestigd dat nog niet is vast te stellen binnen welke termijn deze zal kunnen zijn afgerond. Bij het nemen van de besluiten - en ook ten tijde van de zitting - was van een relatief zeer beperkt aantal (ongeveer 1450) van het totaal aan gebouwen een inspectie en vervolgens een beoordeling van de inspectieresultaten afgerond. Al deze geïnspecteerde woningen moeten worden versterkt. Het daadwerkelijk uitvoeren van de versterkingen van deze eerste groep woningen zal naar verwachting in het najaar van 2017 starten. Naast het ontbreken van duidelijkheid over de termijn die het zal kosten om de versterkingsoperatie geheel uit te voeren is, zo is ter zitting ook aan de orde geweest, ook niet duidelijk hoe veel gebouwen uiteindelijk versterkt zullen moeten worden.

25.1. De Afdeling concludeert op basis van het voorgaande dat, zoals onder meer de overheden terecht hebben betoogd, nog geen duidelijkheid bestaat over de vraag op welke termijn de voorgenomen versterking van de gebouwen in het aardbevingsgebied daadwerkelijk tot een afronding zal komen. Evenmin is duidelijk waar die versterkingsoperatie in aantallen te versterken gebouwen op neer zal komen.

De versterkingsopgave heeft als doel om de gebouwen in het aardbevingsgebied te laten voldoen aan de veiligheidsnorm. Afronding ervan zou dus in de toekomst in belangrijke mate kunnen bijdragen aan een onderbouwing dat de gaswinning kan plaatsvinden met inachtneming van de door de minister overgenomen veiligheidsnorm van de Commissie Meijdam. Echter, op dit moment bestaat, als gevolg van de grote onduidelijkheden over de voortgang en omvang van de versterkingsoperatie, geen inzicht in de relatie tussen de versterkingsoperatie en de veiligheid van de gaswinning.

B.5 Overige gevolgen

26. Naast de gevolgen voor het risico, heeft de gaswinning ook in ander opzicht grote gevolgen. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen zijn de aard en schaal van deze gevolgen zodanig dat de grondrechten op leven (veiligheid), privacy (aantasting van het leefklimaat) en het ongestoord genot van het eigendom aan de orde zijn. Aan de motivering van het besluit door de minister moeten dan ook hoge eisen worden gesteld.

Zo treedt op grote schaal schade aan bouwwerken op. Ook als deze schade niet per se tot een

onveilige situatie leidt, is daarmee niet gezegd dat deze zonder betekenis is. Door vele appellanten is gewezen op de sociale gevolgen die samenhangen met de bevingen - de door de bevingen veroorzaakte onzekerheid en angstgevoelens - en de waardedaling van gebouwen en gronden. De gaswinning heeft ook, zo heeft LTO Noord benadrukt, negatieve gevolgen voor de landbouwsector. Onder meer [appellanten sub 12] en [appellanten sub 13] hebben ter zitting aandacht gevraagd voor de specifieke gevolgen voor het cultureel erfgoed. [appellanten sub 13] hebben verder gewezen op de specifieke gevolgen van aardbevingen voor monumenten, waaronder het door hen bewoonde monument.

26.1. De Afdeling heeft in haar uitspraak over het winningsplan 2013 geoordeeld dat in artikel 6:177 van het Burgerlijk Wetboek is bepaald dat door gaswinning veroorzaakte schade moet worden vergoed, en dat de minister gezien deze wettelijke regeling ervan mag uitgaan dat op zichzelf is voorzien in een adequate compensatie van financiële gevolgen van door gaswinning veroorzaakte schade.

In veel beroepschriften is kritiek geuit op de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de afwikkeling van deze schadevergoedingsplicht. De huidige procedure bij de bestuursrechter over de instemming met het winningsplan is niet geëigend om daarop in te gaan. Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak over het winningsplan 2013 is een oordeel hierover voorbehouden aan de burgerlijke rechter.

Dat een aanspraak bestaat op compensatie laat onverlet dat het feit dat op grote schaal beschadigingen en andere negatieve gevolgen ontstaan door de gaswinning een zwaarwegend belang is dat in het nadeel van de gaswinning pleit. Dat, zoals de minister in het verweerschrift heeft opgemerkt, naast en gedeeltelijk ter invulling van de schadevergoedingsplicht een aantal andere financiële regelingen bestaan, zoals de Waardevermeerderingsregeling, de Regeling waardedaling, de Pilot Koopinstrument, de Nieuwbouwregeling, het Instrument achterstallig onderhoud en de Regeling verduurzaming bij versterking, maakt dat niet anders. Deze regelingen verzachten weliswaar de nadelige gevolgen van de gaswinning, maar ontslaan de minister niet van de plicht om de resterende gevolgen in zijn afweging te betrekken.

26.2. De Afdeling concludeert op basis van het voorgaande het volgende. Dat is voorzien in een regeling ter vergoeding van de schade, en een aantal andere regelingen ter verzachting van de gevolgen, laat onverlet dat de nadelige gevolgen van de gaswinning naar aard en schaal dermate groot zijn, dat zij een zwaarwegend belang vormen dat de minister terdege bij zijn besluitvorming moet betrekken.

B.6 Leveringszekerheid

27. De minister heeft zijn oordeel over de gaswinning toegespitst op de gasjaren tot en met het gasjaar 2020-2021. De hierna te bespreken onderzoeken van GTS gaan over die periode.

27.1. GTS heeft in het rapport "Mogelijkheden kwaliteitsconversie en gevolgen voor de leveringszekerheid, update 2015 van resultaten onderzoek 7" van 28 september 2015, kenmerk LP 15.0161, weergegeven welke levering uit het Groningenveld naar verwachting nodig is om voldoende L-gas te kunnen leveren om aan de vraag te voldoen. Bij rapport van 8 juni 2016, kenmerk L 16.0030, heeft zij voortbouwend op dit rapport, aan de hand van de in de jaren 1986 tot en met 2015 opgetreden temperaturen (hierna: de temperatuurprofielen) berekend welke hoeveelheid gas zou moeten worden gewonnen wanneer zo vlak mogelijk wordt gewonnen.

Volgens het rapport van 8 juni 2016 is met een winning van 18 mrd Nm³ gas in alleen het warmste van de 30 onderzochte temperatuurprofielen voldoende L-gas beschikbaar, en is bij een winning van 30 mrd Nm³ in alle onderzochte temperatuurprofielen voldoende gas beschikbaar. Bij een winning van 24 mrd Nm³ gas is in de helft van de temperatuurprofielen voldoende gas beschikbaar. In die temperatuurprofielen is sprake van 2300 graaddagen of minder. Het aantal

graaddagen wordt hierbij vastgesteld door bij dagen met een daggemiddelde effectieve temperatuur van minder dan 14° C, het verschil tussen 14° C en die daggemiddelde temperatuur te nemen; een dag met een daggemiddelde temperatuur van 11° C staat bijvoorbeeld gelijk aan drie graaddagen.

Bij koudere profielen, met meer graaddagen dan 2300, is boven de 24 mrd Nm³ gas een extra winning noodzakelijk die volgens GTS kan worden uitgedrukt in 0,00857 * (aantal graaddagen - 2300) mrd Nm³.

De minister is bij zijn instemmingsbesluit uitgegaan van deze door GTS berekende waarden bij een vlakke winning.

27.2. Bij het rapport van GTS van 17 mei 2017 heeft GTS een actualisatie van de rapportages uit 2015 en 2016 uitgebracht, waarbij enkele uitgangspunten zijn aangepast.

Ten eerste is uit de ervaringen in 2016 gebleken dat het H-gas dat wordt gebruikt voor conversie naar pseudo L-gas een lagere calorische waarde heeft dan was ingeschat in het vorige rapport. Dit brengt mee dat de conversie-installaties jaarlijks meer L-gas kunnen produceren dan eerder was aangenomen. Voor de conversie van H-gas met een relatief lage calorische waarde hoeft namelijk minder stikstof te worden bijgemengd. Een lagere calorische waarde brengt dus mee dat de capaciteit van de conversie-installaties - die afhankelijk is van een begrensde hoeveelheid stikstof - groter wordt. Uitgaande van de lagere calorische waarde kan met de bestaande conversie-installaties ruim 3 mrd Nm³ meer L-gas worden gemaakt ten opzichte van de inschattingen uit het vorige rapport.

Verder is in het rapport verwerkt dat de export van L-gas naar Duitsland naar verwachting 1,5 mrd Nm³ meer bedraagt dan was ingeschat, terwijl de binnenlandse vraag op basis van de Nationale energieverkenning 2016 van ECN gemiddeld ruim 0,7 mrd Nm³ lager wordt ingeschat.

Op basis van de geactualiseerde berekeningen heeft GTS, uitgaande van een vlakke winning, geconcludeerd dat met een winning van 15 mrd Nm³ gas in alleen het warmste van de temperatuurprofielen voldoende L-gas beschikbaar is, en bij een winning van 27 mrd Nm³ gas in alle temperatuurprofielen. Bij een winning van 21 mrd Nm³ gas is in de helft van de temperatuurprofielen voldoende gas beschikbaar. In die temperatuurprofielen is sprake van 2300 graaddagen of minder. Bij koudere profielen, met meer graaddagen dan 2300, is boven de 21 mrd Nm³ een extra winning noodzakelijk die volgens GTS kan worden uitgedrukt in 0,00857 * (aantal graaddagen - 2300) mrd Nm³. Wanneer zou worden uitgegaan van een initieel volume van 21,6 mrd Nm³ kan de benodigde extra winning worden uitgedrukt in 0,00857 * (aantal graaddagen - 2370) mrd Nm³.

De minister is bij zijn wijzigingsbesluit uitgegaan van deze door GTS berekende waarden bij een vlakke winning.

27.3. In het rapport "Validatie van het concept GTS-advies betreffende Groningen volume en leveringszekerheid" van DNV GL van 17 mei 2017, is na een beoordeling van het meest recente onderzoek van GTS, geconcludeerd dat DNV GL de indruk heeft dat dit onderzoek van GTS vakkundig is uitgevoerd, met valide uitgangspunten en (model-)keuzes. DNV GL heeft geen aanwijzingen gevonden voor fundamentele inconsistenties of problemen in de aanpak door GTS die tot een significant andere uitkomst zouden moeten kunnen leiden.

28. Een aantal appellanten bestrijdt de uitkomsten van de door GTS gemaakte berekeningen.

De overheden betogen dat GTS geen onafhankelijke en objectieve uitspraken kan doen, omdat haar aandelen in handen zijn van de staatsdeelneming N.V. Nederlandse Gasunie en zij als netbeheerder bovendien commerciële belangen heeft.

De overheden betogen verder dat GTS van een te hoge vraag naar L-gas is uitgegaan. Zij betogen dat de vraag in de toekomst naar beneden zal worden bijgesteld vanwege onder meer de overschakeling op ander energiebronnen en energiebesparing en door de afname van export van L-gas. Ook [appellant sub 1] wijst op de toekomstige afname van de vraag uit het buitenland.

Dat de minister van een te hoge vraag naar L-gas is uitgegaan, blijkt volgens de overheden ook uit een op 5 september 2016 op de site van de NOS geplaatst bericht, waarin staat dat energiemaatschappij Engie stelt dat de vraag naar gas uit Groningen is afgenomen ("Energiebedrijf Engie wil minder gas uit Groningen"). Ook GBB en anderen en [appellant sub 4] wijzen op de uitspraken van Engie.

GBB en anderen betogen dat de minister bij de vaststelling van de hoeveelheid te winnen gas onvoldoende de mogelijkheid heeft betrokken om afspraken te maken met energiecentrales, kassenbedrijven en fabrieken om deze op zeer koude momenten tijdelijk stil te leggen. Ook wijzen zij op de mogelijkheid van een uitbreiding van conversiecapaciteit. [appellant sub 10] heeft ter zitting benadrukt dat de minister een uitbreiding van de conversiecapaciteit, door de bouw van een nieuwe stikstoffabriek, niet voldoende in zijn afweging heeft betrokken. [appellant sub 2] betoogt dat de hoeveelheid benodigd gas in drie jaar kan worden verminderd door op elektrisch koken en verwarming met warmtepompen over te stappen. [appellant sub 1] betoogt dat onvoldoende aandacht is besteed aan de mogelijkheid om op gebruik van H-gas over te stappen.

29. De Afdeling overweegt allereerst dat de minister primair doorslaggevend acht dat niet alleen Nederlandse gebruikers, maar ook die in het buitenland, feitelijk grotendeels afhankelijk zijn van levering van in Nederland geproduceerd L-gas. Gegeven die afhankelijkheid mag de minister zich, zoals de Afdeling in haar uitspraak over het winningsplan 2013 al heeft geoordeeld (overweging 31.4), in redelijkheid op het standpunt stellen dat bij de vaststelling van de hoeveelheid te winnen gas ook rekening moet worden gehouden met het verbruik in het buitenland.

29.1. Dat GTS netbeheerder van het landelijke gastransportnet is, en een dochter is van N.V. Nederlandse Gasunie, geeft de Afdeling geen aanleiding om aan te nemen dat de door GTS in haar onderzoek gepresenteerde cijfers om die reden al niet objectief en juist zouden zijn.

De betogen van appellanten komen er, afgezien van het voorgaande, alle in de kern op neer dat GTS van een te grote vraag naar L-gas is uitgegaan.

GTS is, zo is in haar rapport van 28 september 2015 vermeld, bij de bepaling van de vraag naar L-gas uitgegaan van in het verleden daadwerkelijk gerealiseerde vraag. Dit is naar het oordeel van de Afdeling een reëel uitgangspunt bij de inschatting van de in de toekomst te verwachten, van de temperatuur afhankelijke, gasvraag. De enkele verwijzing van appellanten naar een stelling van energiebedrijf Engie dat de vraag naar L-gas sterk is gedaald, geeft geen aanleiding aan te nemen dat GTS de daadwerkelijke vraag naar L-gas heeft overschat.

Voor zover appellanten betogen dat de gasvraag kan dalen door een overstap op het gebruik van H-gas, heeft de minister betoogd dat dit een lange voorbereidingstijd vraagt. Alle toestellen die nu zijn ingesteld op L-gas moeten daarvoor worden omgebouwd of vervangen. Bovendien moeten ook de transportnetten worden aangepast. Voor de looptijd van het winningsplan biedt een overstap naar H-gas dus, aldus de minister, geen realistisch alternatief. De Afdeling ziet geen grond voor het oordeel dat dit standpunt onjuist is. In dit opzicht is er dus geen aanleiding om aan te nemen dat GTS van een lagere vraag naar L-gas in de periode tot 2021 heeft moeten uitgaan.

Wat het effect van de overschakeling op andere energiebronnen en energiebesparing betreft, merkt de minister in het verweerschrift op dat GTS daarmee al rekening heeft gehouden, als onderdeel van de marktontwikkelingen. Deze marktontwikkeling heeft GTS, zo blijkt uit onder meer uit haar haar rapporten van 8 juni 2016 en 17 mei 2017, bepaald aan de hand van de Nationale

Energieverkenning van ECN. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat aldus geen reële inschatting is gemaakt van de te verwachte ontwikkelingen in de vraag naar L-gas.

Wat de afnemende vraag uit het buitenland betreft, merkt de minister op dat als gevolg van de toekomstige ombouw van apparatuur naar H-gas in Duitsland, Frankrijk en België, de vraag naar L-gas in de periode 2020-2030 zal teruglopen. In de periode waarop het besluit tot instemming met het winningsplan 2016 betrekking heeft, tot 2021, zal deze daling slechts zeer beperkt zijn. Appellanten hebben niet aannemelijk gemaakt dat dit standpunt onjuist is.

Wat de mogelijkheid om met bedrijven af te spreken om op zeer koude momenten tijdelijk geen gas af te nemen betreft, stelt de minister dat deze situatie nauwelijks voorkomt. Bovendien zal dit, wanneer deze situatie zich zou voordoen, ook maar een zeer beperkte besparing van de hoeveelheid benodigd gas opleveren. Dit zou dan ook geen invloed hebben op de op jaarbasis benodigde hoeveelheid te winnen L-gas. Appellanten hebben niet aannemelijk gemaakt dat dit standpunt onjuist is.

Wat tot slot de structurele ombouw van industrieën en elektriciteitscentrales die nu L-gas gebruiken naar toepassing van H-gas (hierna: het afschakelen van industriële grootverbruikers van L-gas) en de uitbreiding van de conversiecapaciteit betreft, merkt de Afdeling het volgende op. De minister is in een brief van 12 september 2016 aan de Tweede Kamer (TK 2016/17, 33 529, nr. 283) op deze mogelijkheden ingegaan. Met de verwezenlijking van een plan om in Zuidbroek een nieuwe stikstoffabriek te bouwen zou een vermindering van de noodzakelijke winning uit Groningen van 5 tot 7 mrd Nm³ gas per jaar kunnen worden bereikt, en met het afschakelen van de industriële grootverbruikers 2 mrd Nm³ gas per jaar. Een beslissing hierover zal, zo deelde de minister mee, in het vierde kwartaal van 2017 vallen. Ten tijde van het nemen van de besluiten over het winningsplan was, gezien het voorgaande, nog geen besluit genomen over het afschakelen van industriële grootverbruikers of voor het uitbreiden van de conversiecapaciteit. Nu aannemelijk is dat ook wanneer tot deze maatregelen zou worden besloten, het daadwerkelijk uitvoeren ervan enkele jaren duurt, is op zichzelf bij de inschatting van de tot 2021 voor leveringszekerheid noodzakelijk te winnen hoeveelheden gas terecht nog geen rekening gehouden met deze maatregelen.

Dat GTS in het rapport van 17 mei 2017 tot een bijgestelde berekening komt van de noodzakelijke hoeveelheid te winnen gas, geeft de Afdeling geen aanleiding aan de juistheid van die berekening te twijfelen. In het rapport is duidelijk uiteengezet welke gewijzigde en nieuwe inzichten aan die berekening ten grondslag liggen.

Gezien al het voorgaande is er geen aanleiding voor het oordeel dat de minister, mede op basis van de door DNV GL uitgevoerde validatie, niet van de door GTS berekende hoeveelheden gas die zouden moeten worden gewonnen uit een oogpunt van de leveringszekerheid heeft kunnen uitgaan.

30. De slotsom is dat, anders dan appellanten betogen, er op zichzelf geen grond is voor het oordeel dat de minister bij zijn besluitvorming van verkeerde aannames is uitgegaan over de hoeveelheid gas die in de periode tot 2021 zou moeten worden gewonnen om aan de vraag naar gas te voldoen. Er zijn weliswaar maatregelen mogelijk om de behoefte aan uit het Groningenveld te winnen L-gas te verminderen, maar er is nog niet besloten deze maatregelen te treffen en bovendien zouden deze maatregelen naar verwachting pas na enige jaren effect sorteren.

Zoals hierna aan de orde komt betekent dit oordeel echter niet dat de berekende hoeveelheid bij de afweging in alle gevallen doorslaggevend moet worden geacht, noch dat bij die afweging maatregelen om de behoefte aan L-gas te verminderen geen rol kunnen spelen.

B.7 Beoordeling afweging

31. De minister heeft de afgelopen jaren met een aantal besluiten de gaswinning uit het Groningenveld aanzienlijk beperkt. Zoals de Afdeling in haar uitspraak over het winningsplan 2013 (onder 34.6) heeft geconcludeerd, en zoals ook door onder meer de adviezen van het SodM wordt ondersteund, leidt een beperking van de gaswinning tot een vermindering van de seismische dreiging, en daarmee tot een afname van het seismisch risico.

Daarnaast zijn ook op andere gebieden veel inspanningen geleverd. Voorbeelden daarvan betreffen het onderzoek naar de seismiciteit, de risico's en de kwetsbaarheid van infrastructuur en industrie, de organisatie van de afwikkeling van de verzoeken om schadevergoeding en de operatie om gebouwen aardbevingsbestendig(er) te maken.

De Afdeling stelt echter vast dat de gaswinning in Groningen nog steeds grote gevolgen heeft voor de mensen die in het aardbevingsgebied wonen en werken. Hoewel het aantal bevingen de afgelopen jaren enigszins is verminderd, treedt nog steeds jaarlijks een groot aantal schadeveroorzakende bevingen op. Uit de door de NAM op www.namplatform.nl gepresenteerde cijfers blijkt bijvoorbeeld dat in de eerste drie maanden van 2017 zo'n 2500 schademeldingen zijn gedaan. Uitgaande van de modelmatige voorspellingen van de NAM zal de seismische situatie bij handhaving van het thans toegestane, al aanzienlijk beperkte, niveau van gaswinning niet wezenlijk verbeteren. Volgens deze voorspellingen zal het aantal bevingen de komende jaren zelfs toenemen.

Daarnaast stelt de Afdeling vast dat thans geen duidelijkheid bestaat over de risico's voor personen in het aardbevingsgebied. Mede gezien het ontbreken van uitzicht op afronding van de versterkingsoperatie, kan bovendien ook niet met zekerheid worden gezegd dat op afzienbare termijn het risico tot een aanvaardbaar niveau is teruggebracht.

31.1. Dat economische activiteiten nadelige gevolgen en risico's veroorzaken, is onvermijdelijk en op zichzelf geen reden om die activiteiten per definitie onaanvaardbaar of ontoelaatbaar te achten. Niet alleen gaswinning, maar ook bijvoorbeeld (lucht)havens, (spoor)wegen, industrieterreinen en intensieve veehouderij kunnen voor omwonenden significante nadelige gevolgen en risico's meebrengen waaraan anderen niet blootstaan. De situatie in het aardbevingsgebied zoals die thans bestaat, is naar het oordeel van de Afdeling echter van een andere orde als gevolg van de schaal van de door de bevingen veroorzaakte gevolgen en vanwege de voortdurende onduidelijkheid over de vraag wat de risico's van de gaswinning zijn. Ook de lange duur van de nadelige gevolgen en onzekerheid en het gebrek aan uitzicht op een belangrijke verbetering van de situatie, maakt dat het belang van de personen in het aardbevingsgebied zwaar weegt. Dat is voorzien in een regeling ter vergoeding van de schade en een aantal andere regelingen ter verzachting van de gevolgen, laat onverlet dat de nadelige gevolgen van de gaswinning naar aard en schaal dermate groot zijn, dat uitsluitend zwaarwegende belangen daarvoor een rechtvaardiging kunnen bieden. Omdat alleen op basis van dergelijke zwaarwegende belangen de gaswinning in de huidige omvang kan worden voortgezet, moeten hoge eisen worden gesteld aan de motivering. De minister is gezien de hem nog onbekende risico's gehouden om de noodzaak van proportionele maatregelen ter beperking van de risico's in zijn afweging te betrekken.

31.2. Hieraan voegt de Afdeling nog het volgende toe. Evenals bij de besluitvorming over het winningsplan 2013 ligt ook in de thans ter beoordeling staande besluitvorming de nadruk sterk op besluitvorming over een termijn van enkele jaren. In de besluiten die thans aan de orde zijn, wordt gezien welke hoeveelheid te winnen gas in de periode tot 2021 kan worden toegestaan en wat de gevolgen in die periode zullen zijn. Op deze wijze blijft onderbelicht waarmee op de langere termijn rekening moet worden gehouden. Veel beroepschriften bevatten expliciet of tussen de regels gelezen de vraag "Hoe lang moet dit nog zo doorgaan?". Dit is naar het oordeel van de Afdeling een terechte vraag. Ook als moet worden aangenomen dat op de relatief korte termijn het bij afweging van de belangen en gegeven de huidige situatie onvermijdelijk is om de gaswinning op een bepaald niveau voort te zetten, vergt een afgewogen beoordeling van de gaswinning dat daarnaast ook wordt betrokken wat het perspectief is voor de langere termijn.

31.3. In het licht van het voorgaande, is de motivering van het wijzigingsbesluit onvoldoende draagkrachtig. De Afdeling baseert dat oordeel op de volgende overwegingen.

31.4. Het standpunt van de minister inzake de risico's voor personen in het aardbevingsgebied is dat op basis van de bekende gegevens geen kennis bestaat over het risico dat wordt gelopen. De minister neemt daarbij wel aan dat het risico waarschijnlijk niet hoger wordt dan de situatie in 2015, nu naar verwachting het winningsniveau niet tot meer bevingen zal leiden dan in 2015 plaatsvonden. Zoals hiervoor, onder 23.2, al is aangegeven is op basis van het feitelijk opgetreden aantal bevingen in een bepaald jaar niet het seismisch risico vast te stellen. Ook de minister stelt dat niet vast te stellen is welke risico's zich in 2015 voordeden. Dat het risico niet toeneemt ten opzichte van de situatie in 2015 zegt bovendien weinig over de vraag of het veiligheidsniveau aanvaardbaar kan worden geacht.

De minister heeft uit het feit dat op onderdelen van de risicobeoordeling kennis ontbreekt, bijvoorbeeld de kennis over het aantal en type huizen dat versterkt moet worden, ten onrechte de conclusie getrokken dat een risicobeoordeling niet kan worden gemaakt. Bij besluitvorming over complexe zaken zoals de gaswinning is vaak onvermijdelijk dat niet alle feiten kunnen worden gekend en dat de besluitvorming deels op basis van aannames zal moeten plaatsvinden. Dit heeft tot gevolg dat bij die besluitvorming moet worden betrokken hoe zwaar deze leemtes in de kennis wegen, en welke maatregelen kunnen worden getroffen in reactie op deze kennisleemtes. In de aannames waarop de risicobeoordeling wordt gebaseerd zal in een dergelijk geval moeten worden uitgegaan van marges of een 'worst-case situatie'.

Gezien de belangrijke rol die de minister in zijn besluitvorming tot nu toe aan het berekende risico heeft toegekend, is niet aanvaardbaar dat de minister het besluit om de gaswinning voor een periode van vijf jaar vast te leggen heeft genomen zonder nadere motivering of onderzoek naar de mogelijkheden om de leemten in kennis te ondervangen. De NAM heeft dus terecht betoogd dat in dit opzicht niet is komen vast te staan dat de besluitvorming over de gaswinning niet kan worden gebaseerd op een toetsing aan de hand van risiconormen.

Indien aangenomen moet worden dat een beoordeling van de veiligheid aan de hand van risiconormen geen begaanbare weg is, mag van de minister ten minste worden verwacht dat hij onderzoekt en uiteenzet op welke alternatieve wijze het veiligheidsbelang van de personen in het aardbevingsgebied bij de besluitvorming wordt betrokken.

31.5. Zoals de Afdeling heeft geoordeeld onder 30, is aannemelijk dat de door GTS berekende voor leveringszekerheid benodigde hoeveelheid gaswinning juist is. Het is aannemelijk dat op relatief korte termijn geen maatregelen kunnen worden getroffen om deze hoeveelheid te verlagen. Hoewel het niet expliciet in de besluiten is vermeld, heeft de minister - net als bij de besluitvorming over het winningsplan 2013 - feitelijk deze door GTS berekende hoeveelheid als ondergrens genomen voor de beperking van de gaswinning. De minister heeft op zichzelf terecht, zoals ook geoordeeld in de uitspraak over het winningsplan 2013 (onder 31.14), de leveringszekerheid in zijn afweging betrokken. Dit laat onverlet dat er omstandigheden kunnen zijn waaronder van de voor leveringszekerheid benodigde hoeveelheid gaswinning zou moeten worden afgeweken. Omdat bij het nemen van de nu bestreden besluiten geen zicht bestaat op het risico als gevolg van de gaswinning dient gemotiveerd te worden waarom zich geen omstandigheden voordoen die nopen tot het winnen van minder dan de voor de leveringszekerheid benodigde hoeveelheid gas. Dit geldt te meer nu wordt besloten over gaswinning gedurende meerdere jaren. Die motivering ontbreekt.

Daarnaast heeft de minister in zijn afwegingen niet betrokken welke mogelijkheden bestaan om op langere termijn de vraag naar L-gas uit het Groningenveld te beperken, bijvoorbeeld met behulp van de onder 29.1 genoemde bouw van een stikstoffabriek of het afschakelen van een aantal industriële grootverbruikers van L-gas. Ook hier geldt dat, juist in een situatie waarin

volgens de minister de onmogelijkheid bestaat om vast te stellen welke risico's bestaan, een dergelijke afweging niet had mogen ontbreken. Bij het ontbreken van duidelijkheid over de risico's, net als wanneer de risico's niet aanvaardbaar blijken, zal het treffen van (gezien de in de toekomst verwachte teruglopende vraag naar L-gas mogelijk relatief) kostbare maatregelen eerder moeten worden aangemerkt als bij de in de afweging over het besluit over instemming met het winningsplan te betrekken proportionele maatregelen ter beperking van de risico's.

31.6. De conclusie is dat de minister onder de hiervoor genoemde omstandigheden niet, althans niet zonder een nadere motivering heeft kunnen besluiten in te stemmen met het winningsplan van de NAM voor de gaswinning tot en met het gasjaar 2020-2021, nu de motivering daarvan gebreken vertoont.

De gebreken, die zowel kleven aan het instemmingsbesluit als aan het wijzigingsbesluit - waaraan immers zoals onder 16 is geoordeeld in wezen hetzelfde type afweging ten grondslag ligt - zijn de volgende:

- in de motivering is het risico voor personen in het aardbevingsgebied niet afdoende betrokken;
- niet is gemotiveerd waarom het belang van leveringszekerheid voor de periode tot en met het gasjaar 2020-2021 zwaarder weegt dan de belangen die tegen voortzetting van de gaswinning pleiten;
- niet is gemotiveerd aangegeven welke maatregelen mogelijk zijn ter beperking van de benodigde gaswinning en waarom deze wel of niet worden getroffen.

C. Slotconclusie, proceskosten en samenvatting

32. Zoals onder 19 is uiteengezet hebben alle appellanten, ook de NAM, in de kern betoogd dat de door de minister gemaakte afweging, wat zowel de inhoud als onderbouwing ervan betreft, onvoldoende is. Onder 31 en verder heeft de Afdeling geconcludeerd dat deze betogen om verschillende redenen slagen. Dit betekent dat de beroepen, voor zover ontvankelijk, gegrond zijn.

De minister zal, met inachtneming van de uitspraak van de Afdeling, een nieuw besluit over het winningsplan 2016 moeten nemen. Hoewel van belang is dat dit zo spoedig mogelijk gebeurt, is nog meer van belang dat voldoende tijd kan worden genomen om dit besluit deugdelijk voor te bereiden. Mede gezien het grote aantal betrokken partijen en adviseurs, en de complexiteit van de te maken afwegingen, gaat de Afdeling ervan uit dat in dit specifieke geval daarvoor een termijn van maximaal één jaar moet worden gegund. Zij zal daarom bepalen dat de minister uiterlijk één jaar na de datum van deze uitspraak een besluit moet nemen.

In haar uitspraak over het winningsplan 2013 heeft de Afdeling de besluiten tot instemming met dat winningsplan vernietigd. Omdat bij de huidige uitspraak ook de besluiten tot instemming met het winningsplan 2016 worden vernietigd, zou voor de NAM een winningsplan waarmee in 2007 zonder het stellen van winningsbeperkingen is ingestemd weer gaan gelden. Dit zou appellanten in een nadeliger positie brengen dan wanneer de Afdeling de besluiten over het winningsplan 2016 niet zou vernietigen. In de periode waarin nog geen nieuw besluit over instemming met het winningsplan is genomen, gelden voor de NAM immers geen winningsbeperkingen en ook geen op een recent winningsplan toegesneden voorschriften.

De Afdeling ziet hierin aanleiding een voorlopige voorziening te treffen. Een voorziening die erop neerkomt dat gaswinning geheel of grotendeels moet worden gestaakt acht de Afdeling, gezien met name de grote belangen bij beschikbaarheid van gas voor Nederlandse en buitenlandse afnemers, te verstrekken. Een voorziening inhoudende dat, gedurende de periode van maximaal één jaar, waarbinnen de minister een nieuw besluit dient te nemen, de gaswinning op basis van het door de minister met het oog op leveringszekerheid vastgestelde sterk gereduceerde winningsniveau kan worden voortgezet, acht de Afdeling afdoende.

De Afdeling ziet daarom aanleiding bij wijze van voorlopige voorziening te bepalen dat, tot de minister een nieuw besluit heeft genomen over een winningsplan voor het Groningenveld en dat besluit in werking is getreden, de gaswinning mag worden voortgezet. Bij deze voortzetting moeten de voorschriften in acht worden genomen zoals deze bij het instemmingsbesluit, zoals dat is gewijzigd bij het wijzigingsbesluit, door de minister zijn gesteld.

33. De minister dient op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld. Daarbij merkt de Afdeling op dat de door [appellant sub 5] en anderen verzochte vergoeding van kosten van door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand niet wordt toegewezen, omdat [appellant sub 5] in persoon zowel het beroepschrift heeft ingediend, als ter zitting het woord heeft gevoerd. Dit kan niet worden aangemerkt als door een derde verleende rechtsbijstand. [appellant sub 4], [appellanten sub 12] hebben verzocht om vergoeding van hotelovernachtingen. In haar uitspraak over het winningsplan 2013 heeft de Afdeling een vergelijkbaar verzoek van onder meer [appellant sub 4] afgewezen, maar daarbij wel in plaats van die kosten de reiskosten die zouden zijn gemaakt indien niet zou zijn overnacht in de proceskostenveroordeling betrokken. In de huidige uitspraak zal de Afdeling hetzelfde doen.

Samenvatting van de uitspraak

De minister heeft zowel in het instemmingsbesluit als in het wijzigingsbesluit een afweging gemaakt op grond van artikel 36 van de Mijnbouwwet. Hierbij zijn het veiligheidsbelang en de leveringszekerheid twee belangrijke aspecten. Aan het veiligheidsbelang is de minister in de besluiten tegemoet gekomen door het gaswinningsniveau zo vast te stellen dat de seismiciteit de komende jaren naar verwachting niet hoger is dan in 2015. De leveringszekerheid heeft de minister vastgesteld op basis van beschikbare gegevens over de behoefte aan laagcalorisch gas bij huishoudens en bedrijven voor de periode tot en met het gasjaar 2020-2021.

In het wijzigingsbesluit heeft de minister met ingang van het jaar 2017-2018 de gaswinning uit het Groningenveld vastgesteld op 21,6 mrd Nm³. Hierbij heeft hij bepaald dat aanvullende gaswinning is toegestaan tot een maximum van 5,4 mrd Nm³. Dit is alleen toegestaan als het aantal zogenoemde effectieve graaddagen hoger is dan 2.370. Uiterlijk op 30 september 2020 moet de NAM een nieuw winningsplan indienen op basis waarvan de minister een nieuw besluit zal nemen. Dat zal gelden vanaf het gasjaar 2020-2021.

De afgelopen jaren is de gaswinning uit het Groningenveld aanzienlijk beperkt. Die beperking heeft ook daadwerkelijk geleid tot minder aardbevingen. De gaswinning in Groningen heeft echter nog steeds grote gevolgen voor de mensen die in dit gebied wonen en werken. Nog steeds treedt jaarlijks een groot aantal schadeveroorzakende bevingen op. De verplichting van de NAM om deze schade te vergoeden en andere regelingen om de gevolgen te verzachten, doen er niet aan af dat in dit opzicht

een zwaarwegend belang in het nadeel van de gaswinning pleit.

Bij handhaving van het niveau van gaswinning zoals dat op grond van de bestreden besluiten is toegestaan, zal de situatie bovendien niet wezenlijk verbeteren. Het is niet uitgesloten dat het aantal bevingen de komende jaren zelfs zal toenemen.

In de uitspraak over het winningsplan 2013 heeft de Afdeling al overwogen dat uit de afweging van de minister moet blijken dat de nodige voorzorg is betracht. Daarbij brengen de aard en schaal van de gevolgen van de gaswinning mee dat de grondrechten op leven, privacy en het ongestoord genot van eigendom eisen stellen aan de motivering van het besluit.

Ook de noodzaak van proportionele maatregelen ter beperking van risico's moet de minister in zijn afweging betrekken.

De Afdeling concludeert dat de motivering van de minister niet voldoet aan de hiervoor vermelde eisen.

De Afdeling acht de besluiten van de minister in de eerste plaats onvoldoende gemotiveerd, omdat deze niet zijn gebaseerd op een inschatting van het risico als gevolg van het toegestane winningsniveau.

De minister heeft eind 2015 beleid vastgesteld voor de aanvaardbaarheid van het risico op aardbevingen in het Groningenveld. Op grond van dat beleid gelden risiconormen voor de gaswinning. De minister heeft in zijn besluiten echter gesteld dat het niet mogelijk is om te beoordelen met welk gaswinningsniveau aan de vastgestelde risiconormen wordt voldaan. De minister heeft dus niet vastgesteld dat het risico bij het toegestane winningsniveau van 21,6 mrd Nm³ aanvaardbaar is. De Afdeling is van oordeel dat de minister niet op juiste gronden heeft gesteld dat per definitie geen beoordeling van het risico mogelijk is.

Om aan het veiligheidsbelang tegemoet te komen, heeft de minister in plaats daarvan gekozen voor een winningsniveau op grond waarvan mag worden aangenomen dat niet meer bevingen ontstaan dan in 2015. De Afdeling concludeert echter dat niet vaststaat dat het niveau van 2015 aanvaardbaar is. Het aantal aardbevingen dat zich feitelijk heeft voorgedaan in 2015 zegt weinig over het risico dat door de gaswinning wordt veroorzaakt in de periode waarvoor de instemming met het winningsplan geldt.

Ook is ook niet duidelijk welk effect de zogenoemde versterkingsoperatie zal hebben voor de veiligheid in deze periode.

In de tweede plaats vertoont ook de motivering over de leveringszekerheid gebreken.

Terecht heeft de minister de leveringszekerheid in zijn afweging betrokken. De Afdeling oordeelt dat de hoeveelheid laagcalorisch gas dat uit een oogpunt van leveringszekerheid vereist is in de periode tot en met het gasjaar 2020-2021 op juiste wijze is vastgesteld. Maar nu niet vaststaat dat het risico als gevolg van de toegestane gaswinning aanvaardbaar is, had de minister moeten motiveren waarom zich in dit geval geen omstandigheden voordoen die nopen tot het winnen van minder gas dan de voor leveringszekerheid voor die periode benodigde hoeveelheid. Dit geldt te meer nu de minister voor een periode van vijf jaren heeft ingestemd met de gaswinning.

Verder treden reeds lange tijd grote gevolgen op als gevolg van de gaswinning. Onzekerheden over het risico duren al lang. In dit licht oordeelt de Afdeling dat de minister in de besluiten ten onrechte niet betrokken heeft welke mogelijkheden bestaan om de voor leveringszekerheid te winnen hoeveelheid gas op de langere termijn te verminderen.

Nu zowel ten aanzien van het aspect veiligheid als het aspect leveringszekerheid de besluiten van de minister gebrekkig zijn gemotiveerd, vernietigt de Afdeling beide besluiten. De Afdeling geeft de minister de opdracht om binnen een jaar na deze uitspraak een nieuw, beter gemotiveerd, besluit te nemen over het winningsplan 2016.

Als gevolg van de vernietiging van het instemmingsbesluit en het wijzigingsbesluit zou een winningsplan waarmee in 2007 is ingestemd weer gaan gelden, waarin geen beperking aan de gaswinning is gesteld. Dat brengt appellanten in een slechtere positie dan wanneer de Afdeling de besluiten niet zou vernietigen. Om dit te voorkomen, treft de Afdeling een voorlopige voorziening. Die voorziening houdt in dat de gaswinning mag plaatsvinden conform het instemmingsbesluit, zoals gewijzigd in het wijzigingsbesluit. Dit betekent dat voorlopig 21,6 mrd Nm³ gas per gasjaar mag worden gewonnen. Wanneer het een koud jaar blijkt te zijn, kan deze hoeveelheid maximaal 5,4 mrd Nm³ hoger uitvallen. Deze voorlopige voorziening geldt tot het moment dat de minister een nieuw besluit heeft genomen en dat besluit in werking is getreden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van [personen] tegen het op 30 september 2016 ter inzage gelegde besluit van de minister van Economische Zaken tot instemming met het winningsplan niet-ontvankelijk;

II. verklaart de beroepen tegen het op 30 september 2016 ter inzage gelegde besluit en het besluit van 24 mei 2017 waarbij dat besluit is gewijzigd, voor het overige gegrond;

III. vernietigt de beide besluiten;

IV. draagt de minister van Economische Zaken en Klimaat op om binnen één jaar na de verzending van deze uitspraak met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen een nieuw besluit te nemen;

V. treft de voorlopige voorziening dat hetgeen bij de beide besluiten is bepaald blijft gelden totdat

een besluit over een winningsplan voor het Groningenveld is genomen en in werking is getreden;

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

(a) een bedrag van € 156,14 (zegge: honderdzesenvijftig euro en veertien cent) aan [appellant sub 4],

(b) een bedrag van € 990,00 (zegge: negenhonderdnegentig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, aan LTO Noord,

(c) een bedrag van € 115,42 (zegge: honderdvijftien euro en tweeënveertig cent) aan [appellant sub 3],

(d) een bedrag van € 145,74 (zegge: honderdvijfenveertig euro en vierenzeventig cent) aan [appellanten sub 12],

(e) een bedrag van € 1485,00 (zegge: veertienhonderdvijfentachtig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, aan GBB en anderen,

(f) een bedrag van € 115,82 (zegge: honderdvijftien euro en tweeëntachtig cent) aan [appellant sub 16],

(g) een bedrag van € 495,00 (zegge: vierhonderdvijfnegentig euro), vanwege het door een derde beroepsmatig indienen van een beroepschrift, aan Groningen;

(h) een bedrag van € 1347,50 (zegge: twaalfhonderdzevenendertig euro en vijftig cent), vanwege het door een derde beroepsmatig aanvullen van gronden in verband met het wijzigingsbesluit en het verschijnen ter zitting, aan Groningen, Hoogezand en Zuidhorn, Noorderzijlvest en Hunze en Aa's, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen, en

(i) een bedrag van € 1347,50 (zegge: twaalfhonderdzevenendertig euro en vijftig cent), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, aan de NAM;

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 en Klimaat aan de volgende appellanten het door hen voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht vergoedt:

(a) een bedrag van € 168,00 (zegge: honderdachtenzestig euro) aan respectievelijk [appellant sub 1], [appellant sub 2], [appellant sub 3], [appellant sub 4], [appellant sub 5] en anderen, [appellanten sub 8], [appellant sub 9], [appellant sub 10], [appellant sub 11], [appellanten sub 12], [appellanten sub 13], [appellant sub 15], [appellant sub 16] en [appellant sub 17], en

(b) een bedrag van € 334,00 (zegge: driehonderdvierendertig euro) aan respectievelijk Peba en anderen, GBB en anderen, Zuidhorn, Hunze en Aa's, Hoogezand, Groningen, Noorderzijlvest en Tynaarlo;

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. P.B.M.J. van der Beek-Gillessen, voorzitter, en mr. R. Uylenburg en mr. B.J. Schueler, leden, in tegenwoordigheid van mr. M.J. van der Zijpp, griffier.

w.g. Van der Beek-Gillessen w.g. Van der Zijpp
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 15 november 2017

262.