

ECLI:NL:RVS:2021:1609

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	21-07-2021
Datum publicatie	21-07-2021
Zaaknummer	202005811/1/R4
Rechtsgebieden	Omgevingsrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	

Uitspraak over het besluit van de minister van Economische Zaken en Klimaat om de winning van gas uit het Groningenveld voor het gasjaar 2020-2021 vast te stellen op 8,1 miljard kubieke meter. Dat is volgens de minister de hoeveelheid gas die nodig is voor de leveringszekerheid. Het kabinet besloot in 2018 om de gaswinning in Groningen te stoppen vanwege de veiligheid van de inwoners van Groningen. Naar verwachting wordt er vanaf medio 2022 geen gas meer gewonnen uit het Groningenveld. De Groninger Bodem Beweging en enkele inwoners van Groningen zijn het niet eens met het besluit van de minister om voor het jaar 2020-2021 deze hoeveelheid gas te winnen en zijn hiertegen in beroep gekomen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Volgens hen wordt met dit besluit de gaswinning uit het Groningenveld onvoldoende beperkt. Zij zijn van mening dat de minister het belang van de leveringszekerheid nog steeds boven het veiligheidsbelang van de Groningers stelt.

Vindplaatsen [Rechtspraak.nl](https://rechtspraak.nl)

Uitspraak

202005811/1/R4.

Datum uitspraak: 21 juli 2021

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te [woonplaats], gemeente Het Hogeland,
2. [appellanten sub 2] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 2]), wonend te [woonplaats], gemeente Midden-Groningen,
3. [appellante sub 3A] en [appellant sub 3B] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 3]), wonend te [woonplaats], gemeente Midden-Groningen,
4. Vereniging van schadelijders van de bodembeweging door gaswinning in Groningen (hierna: Groninger Bodem Beweging), gevestigd te Loppersum, gemeente Eemsdelta,
5. de erfgenaam van [appellante sub 5], laatstelijk gewoond hebbende te [woonplaats], gemeente Eemsdelta,
6. [appellant sub 6], wonend te [woonplaats], gemeente Westerwolde,
7. [appellant sub 7], wonend te [woonplaats], gemeente Midden-Groningen,

appellanten,

en

de minister van Economische Zaken en Klimaat,

verweerder.

Procesverloop

Bij op 25 september 2020 ter inzage gelegd besluit heeft de minister besloten dat de Nederlandse Aardolie Maatschappij B.V. (hierna: de NAM) de winning van het Groningen gasveld (hierna: het Groningenveld) voor het gasjaar 2020-2021 uitvoert overeenkomstig operationele strategie 2 en zich daarbij houdt aan de in het besluit gestelde regels.

Tegen dit besluit hebben appellanten beroep ingesteld.

De minister heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant sub 3] en [appellant sub 2] hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 1 juni 2021, waar [appellant sub 2], [appellant sub 1], Groninger Bodem Beweging, vertegenwoordigd door mr. P.M.J. de Goede, advocaat in Groningen en ir. C.T. Fossen, zijn verschenen. Voorts is de minister, vertegenwoordigd door mr. H.J.M. Besselink, advocaat in Den Haag, en mr. drs. R.G.P. van Slijpe, F. Wildschut, dr. K. van Thienen-Visser, ir. S.M. Remmerswaal en mr. T. Smolders, verschenen. Ook de NAM is verschenen, vertegenwoordigd door mr. A. Th. Meijer en ir. J.F. van Elk.

Overwegingen

Achtergrond

1. De NAM wint sinds 1963 gas uit het Groningenveld. Dit gas is laagcalorisch gas (hierna: L-gas). Het gas heeft een relatief lage calorische waarde vanwege het relatief grote aandeel stikstof in het gasmengsel. Het Groningenveld is wereldwijd gezien de belangrijkste natuurlijke bron van L-gas. Vrijwel al het gas dat elders wordt gewonnen, inclusief het uit andere gasvelden in Nederland afkomstige gas, is hoogcalorisch gas (hierna: H-gas). Met name de huishoudens, instellingen en kleine industrie in Nederland zijn op dit moment 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 uit het Groningenveld gebruikt.

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

De hoogste jaarlijkse gaswinning uit het Groningenveld vond plaats in 1976 en bedroeg 87,74 miljard Nm³ (normaal kubieke meter). De jaarlijks gewonnen hoeveelheid is nadien aanzienlijk gedaald. In het gasjaar 2015-2016 (een gasjaar loopt van 1 oktober tot en met 30 september van het opvolgende jaar) is 26,98 miljard Nm³ gas gewonnen, in het gasjaar 2016-2017 23,98 miljard Nm³, in het gasjaar 2017-2018 20,1 miljard Nm³, in het gasjaar 2018-2019 17,51 miljard Nm³ en in het gasjaar 2019-2020 8,65 miljard Nm³.

Sinds ongeveer de jaren '90 van de vorige eeuw heeft als gevolg van de gaswinning uit het Groningenveld 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. De zwaarste aardbeving tot nu toe vond op 16 augustus 2012 plaats bij Huizinge, met een kracht van 3,6 op de schaal van Richter. De aardbevingen hebben in een aanzienlijk aantal gevallen geleid tot schade aan gebouwen en brengen ook een veiligheidsrisico voor personen met zich. Ook nu vinden met enige regelmaat aardbevingen plaats als gevolg van de gaswinning.

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 (hierna: een winningsvergunning). De NAM beschikt over een winningsvergunning voor het Groningenveld in de

vorm van een in 1963 aan haar verleende concessie (Stcrt. 1963, nr. 126), die op grond van artikel 143, tweede lid, aanhef en onder a, van de Mijnbouwwet wordt gelijkgesteld met een krachtens artikel 6 verleende vergunning. Houders van een winningsvergunning moeten ingevolge artikel 34 van de Mijnbouwwet delfstoffen winnen overeenkomstig een winningsplan dat de instemming van de minister behoeft.

Voor het Groningenveld gelden specifieke regels. De minister zendt op grond van artikel 52c, eerste lid, van de Mijnbouwwet de raming voor de benodigde hoeveelheid L-gas uit het Groningenveld aan de NAM. Vervolgens moet de NAM op grond van het tweede lid, met inachtneming van de raming en gelet op het belang van het minimaliseren van de inzet van het Groningenveld en op het minimaliseren van de verwachte bodembeweging, één of meer operationele strategieën voorstellen over de inzet van het Groningenveld. Uit artikel 1.3a.2 van de Mijnbouwregeling volgt dat elke operationele strategie moet zijn onderbouwd met een seismische dreigings- en risicoanalyse (Engelse term: hazard and risk assessment). De minister stelt op grond van artikel 52d, eerste lid, de operationele strategie vast. Op grond van artikel 52f is de NAM verplicht de winning van het Groningenveld uit te voeren overeenkomstig de door de minister vastgestelde operationele strategie.

3. Sinds de inwerkingtreding van de Mijnbouwwet hebben de minister van Economische Zaken en daarna de minister een aantal besluiten genomen over de gaswinning uit het Groningenveld, waarvan een deel onderwerp is geweest van eerdere beroepsprocedures bij de Afdeling.

Bij uitspraak van 18 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3578, heeft de Afdeling het instemmingsbesluit van 30 januari 2015, gewijzigd bij besluit van 29 juni 2015, vernietigd. Aan deze vernietiging heeft de Afdeling ten grondslag gelegd dat de minister niet deugdelijk had gemotiveerd waarom een verdere beperking van de gaswinning uit het Groningenveld dan tot 33 miljard Nm³ per jaar - de hoeveelheid die op grond van de besluiten gewonnen zou kunnen worden in het gasjaar 2015-2016 - niet mogelijk, dan wel onaanvaardbaar was, terwijl een verdere beperking bijdroeg aan de veiligheid in het aardbevingsgebied. Bij voorlopige voorziening heeft de Afdeling de te winnen hoeveelheid verlaagd tot in beginsel maximaal 27 miljard Nm³ gas.

Bij uitspraak van 15 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3156, heeft de Afdeling het instemmingsbesluit van 30 september 2016, gewijzigd bij besluit van 24 mei 2017, vernietigd. Aan deze vernietiging heeft de Afdeling ten grondslag gelegd dat deze besluiten zowel ten aanzien van het aspect veiligheid als het aspect leveringszekerheid gebrekkig waren gemotiveerd. De Afdeling heeft de minister opgedragen om binnen een jaar na verzending van de uitspraak met inachtneming van wat daarin is overwogen een nieuw besluit te nemen, en de voorlopige voorziening getroffen dat wat bij de besluiten van 30 september 2016 en 24 mei 2017 was bepaald bleef gelden tot een nieuw besluit over een winningsplan voor het Groningenveld zou zijn genomen en in werking zou zijn getreden.

Bij uitspraak van 3 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2217, heeft de Afdeling het instemmingsbesluit van 14 november 2018 vernietigd. Aan deze vernietiging heeft de Afdeling ten grondslag gelegd dat de minister voor de periode ná het gasjaar 2018-2019 ten aanzien van de industriële grootverbruikers, de export van gas en de glastuinbouw, onvoldoende inzichtelijk heeft gemaakt waarom de hoeveelheid gas die de komende jaren nodig is om aan de leveringszekerheid te kunnen voldoen, redelijkerwijs niet sneller kan worden afgebouwd. Voor het gasjaar 2018-2019 zélf had de minister het niveau van gaswinning wel juist vastgesteld. Daarom heeft de Afdeling de rechtsgevolgen van het besluit van 14 november 2018 in stand gelaten.

Bij uitspraak van 15 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1665, heeft de Afdeling de beroepen tegen het besluit van 10 september 2019, waarbij is beslist over de operationele strategie voor het gasjaar 2019-2020, ongegrond verklaard.

Het bestreden besluit

4. Bij het bestreden besluit heeft de minister besloten dat de NAM de winning uit het Groningenveld voor het gasjaar 2020-2021 uitvoert overeenkomstig operationele strategie 2, zoals opgenomen in het voorstel van de NAM van 13 maart 2020, en zich daarbij houdt aan de in het besluit gestelde regels.

5. In artikel 2 van het besluit is de omvang van de gaswinning geregeld. De NAM wint de

hoeveelheid gas die nodig is voor de leveringszekerheid op basis van de in artikel 2 opgenomen graaddagenformule. Die formule legt een verband tussen de temperatuur en de hoeveelheid gas die nodig is om aan de vraag naar het gas te kunnen voldoen. Het aantal graaddagen wordt daarbij vastgesteld door bij dagen met een daggemiddelde effectieve temperatuur (de daggemiddelde temperatuur gecorrigeerd voor windsnelheid), gemeten in De Bilt door het KNMI, van minder dan 14 °C (de stookgrens van de huishoudelijke markt), het verschil tussen 14 °C en die daggemiddelde effectieve temperatuur te nemen. Een dag met een daggemiddelde effectieve temperatuur van 11 °C staat bijvoorbeeld gelijk aan drie graaddagen. Bij een gemiddeld temperatuurverloop leidt de graaddagenformule volgens artikel 2 tot een gasproductie van 8,1 miljard Nm³, maar dit is dus geen minimum of maximum; afhankelijk van de temperatuur wordt meer of minder gewonnen.

In artikel 3 is bepaald dat het cluster Bierum, het cluster Eemskanaal en de productielocatie Siddeburen binnen het cluster Centraal-Oost zoals genoemd in artikel 1.3a.1 van de Mijnbouwregeling, geen onderdeel uitmaken van de operationele strategie. Op grond van artikel 4 kan onder bepaalde onvoorziene omstandigheden de productie worden verhoogd met ten hoogste 1,5 miljard Nm³.

6. De appellanten zijn mensen die persoonlijk gevolgen ondervinden van de gaswinning en de Groninger Bodem Beweging, die opkomt voor de belangen van mensen die schade ondervinden als gevolg van de gaswinning. Zij kunnen zich niet vinden in het bestreden besluit, omdat dit volgens hen de gaswinning uit het Groningenveld onvoldoende beperkt. Zij zijn van mening dat de minister ten onrechte het belang van de leveringszekerheid boven het veiligheidsbelang van de Groningers stelt.

Wettelijk kader

7. Artikel 52d van de Mijnbouwwet luidt:

"1 Onze Minister stelt de operationele strategie voor het Groningenveld vast.

2 Onze Minister betreft bij de vaststelling het veiligheidsbelang en het maatschappelijk belang dat verbonden is aan het niet kunnen voorzien van eindafnemers van de benodigde hoeveelheid laagcalorisch gas en kijkt hierbij in het bijzonder:

- a. In hoeverre wordt voldaan aan de veiligheidsnorm van 10-5;
- b. In hoeverre de leveringszekerheid van verschillende categorieën eindafnemers wordt geborgd;
- c. naar het tempo van de afbouw van de vraag;
- d. naar het tempo van versterken van gebouwen;
- e. naar maatschappelijke ontwrichting als gevolg van bodembeweging veroorzaakt door de winning van gas uit het Groningenveld;
- f. naar maatschappelijke ontwrichting als gevolg van het afsluiten van verschillende categorieën eindafnemers.

[...]

5 Onze Minister motiveert bij de vaststelling, als bedoeld in tweede en vierde lid, voor een ieder inzichtelijk en navolgbaar op welke wijze een zwaarwegend belang is toegekend aan de veiligheidsrisico's voor omwonenden als gevolg van bodembeweging veroorzaakt door de winning van gas uit het Groningenveld.

[...]"

8. Het wettelijk kader is voorts en voor het overige opgenomen in de bijlage, die deel uitmaakt van deze uitspraak.

9. Bij de vaststelling van de operationele strategie op grond van artikel 52d van de Mijnbouwwet komt de minister beleidsruimte toe en kan de Afdeling niet een eigen oordeel in de plaats stellen van het oordeel van de minister. De Afdeling dient bij haar toetsing met name te beoordelen of het besluit van de minister en de daaraan ten grondslag gelegde afweging in overeenstemming is met het in artikel 52d gestelde kader, berust op voldoende kennis over de relevante feiten en belangen, deugdelijk is gemotiveerd en geen onevenredige gevolgen heeft voor belanghebbenden in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.

Wijze en volgorde bespreking beroepsgronden

10. De beroepschriften en nadere stukken bevatten een groot aantal betogen, vaak mede ingegeven door de individuele situatie waarin de desbetreffende appellanten zich als gevolg van de gaswinning uit het Groningenveld bevinden. Ook ter zitting hebben appellanten gewezen op hun eigen ervaringen en zorgen over de gaswinning. De Afdeling heeft oog voor de individuele belangen en zorgen van betrokkenen, maar wijst erop dat haar beoordeling van het bestreden besluit noodzakelijkerwijs een meer algemeen karakter heeft. De Afdeling zal de beroepsgronden zo veel mogelijk samen en aan de hand van een aantal onderwerpen bespreken, waarbij de hierna genoemde volgorde wordt gehanteerd.

- A. Veiligheid omwonenden (overwegingen 11 tot en met 21.1)
- B. Schade en schadeafhandeling (overwegingen 22 tot en met 24.2)
- C. Leveringszekerheid (overwegingen 25 tot en met 31.2)
- D. Voorschrift productielocaties (overwegingen 32 tot en met 32.3)
- E. Overige onderwerpen (overwegingen 33 tot en met 36.1)
- F. (Eind)beoordeling belangenafweging (overwegingen 37 tot en met 38.4)

A. Veiligheid omwonenden

11. De minister heeft bij de vaststelling van de operationele strategie het veiligheidsbelang betrokken. Op grond van artikel 52a van de Mijnbouwwet moet onder veiligheidsbelang worden verstaan de veiligheidsrisico's voor omwonenden als gevolg van bodembeweging veroorzaakt door de winning van gas uit het Groningenveld en de veiligheidsrisico's als gevolg van het niet kunnen voorzien van eindafnemers van de benodigde hoeveelheid L-gas. In dit onderdeel van de uitspraak beoordeelt de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden of de minister de veiligheidsrisico's voor omwonenden op juiste wijze heeft vastgesteld. De veiligheidsrisico's als gevolg van het niet kunnen voorzien van eindafnemers van de benodigde hoeveelheid L-gas worden besproken in het onderdeel "Leveringszekerheid".

12. In artikel 52d, tweede lid, aanhef en onder a, van de Mijnbouwwet staat dat de minister bij de vaststelling van de operationele strategie moet kijken in hoeverre wordt voldaan aan de veiligheidsnorm van 10-5 (hierna: de veiligheidsnorm). Op grond van artikel 1.3a.3 van de Mijnbouwregeling betreft de veiligheidsnorm het individueel aardbevingsrisico van maximaal 1 op de 100.000 per jaar dat een individu mag lopen in of nabij de verschillende bouwwerken waar dat individu verblijft. De norm houdt dus in dat een persoon die zich in of rond de gebouwen bevindt waar hij verblijft, per jaar maximaal een kans van 1 op de 100.000 mag hebben om te overlijden als gevolg van het bezwijken van (een deel van) de gebouwen door een aardbeving.

13. De minister heeft in paragraaf 5.2 van het bestreden besluit beoordeeld in hoeverre wordt voldaan aan de veiligheidsnorm en aan het risicobeleid dat hij in aanvulling op de veiligheidsnorm voert. Dat beleid is gebaseerd op adviezen van de commissie Meijdam en de Mijnraad en houdt onder meer in dat gebouwen met een individueel aardbevingsrisico groter dan 10-5 per jaar worden opgenomen in het kader van het versterkingsprogramma van de Nationaal Coördinator Groningen. Uit de "Seismic Hazard and Risk Assessment Groningen Field update for Production Profile GTS - raming 2020" van de NAM uit maart 2020 (hierna: de HRA 2020) blijkt volgens de minister dat alleen in het scenario dat het gasjaar 2020-2021 koud verloopt, en er dus meer gas wordt gewonnen dan in een jaar met een gemiddelde temperatuur, enkele gebouwen niet voldoen aan de veiligheidsnorm. Als een onzekerheidsmarge wordt gehanteerd, zijn er bij operationele strategie 2 in een gasjaar met een gemiddelde temperatuur 82 gebouwen die niet voldoen aan de veiligheidsnorm (de zogenoemde P90-groep). Vanaf het gasjaar 2025-2026 is dit aantal 0, aldus de minister.

KNMI-advies over HRA 2020

14. Groninger Bodem Beweging betoogt dat de minister het advies van het KNMI van 12 mei 2020 (hierna: het KNMI-advies) over de in de HRA 2020 berekende seismische risico's van operationele strategie 1 en 2 niet aan het bestreden besluit ten grondslag kon leggen. In het KNMI-advies zijn namelijk dezelfde uitgangspunten voor de modellen gebruikt als in de HRA 2020. Het KNMI heeft dus niet beoordeeld of de in de HRA 2020 gehanteerde modellen juist en betrouwbaar zijn. Ter zitting heeft Groninger Bodem Beweging verder erop gewezen dat het KNMI in het advies aangeeft te weinig

tijd te hebben gehad om een gedetailleerde vergelijking te maken met de resultaten van de HRA 2020. Zij vraagt zich daarom af of het advies zorgvuldig tot stand is gekomen.

14.1. Het KNMI heeft op verzoek van de minister onderzoek gedaan naar de gevolgen van de twee operationele strategieën voor de seismische dreiging. De vraagstelling luidt voor zover van belang als volgt:

"1. Valideer de berekeningen en de resultaten van de operationele strategieën geproduceerd door NAM waar het gaat om veranderingen in de geografische spreiding van seismiciteit en de kans op (zwaardere) geïnduceerde aardbevingen.

2. Welke seismische dreiging verwacht u in het gasjaar 2020-2021, mede op grond van alle (waar nodig gecorrigeerde) waarnemingen in het veld? Zijn er verschillen met de seismische dreiging die NAM verwacht, en zo ja, hoe zijn die verschillen dan te verklaren?"

In het KNMI-advies staat dat vraag 1 alleen kan worden beantwoord aan de hand van een seismisch bronmodel waarin de effecten van productieveranderingen zijn meegenomen. Voor het Groningenveld zijn twee modellen beschikbaar, beide ontwikkeld door de NAM. Voor de berekeningen heeft het KNMI beide modellen gebruikt. Vraag 2 wordt beantwoord aan de hand van een probabilistische seismische hazard analysis. Daarbij hanteert het KNMI een andere benadering voor de risicoberekening dan de NAM, waardoor de resultaten mogelijk zullen verschillen, aldus het KNMI. In het advies is geconcludeerd dat de geografische spreiding van de seismiciteit vergelijkbaar is met de berekening in de HRA 2020. Wel vindt het KNMI een iets lagere absolute waarde van de piekgrondversnelling. Verder komt het KNMI voor het noordwesten van het aardbevingsgebied uit op enigszins lagere dreigingswaarden dan de HRA 2020, en voor het zuidoosten juist iets hogere. Dit kan zijn veroorzaakt door het zoneringsmodel, waarmee de dreiging enigszins wordt uitgesmeerd, en door het ontbreken van onzekerheden in het seismische bronmodel, aldus het KNMI.

In het bestreden besluit zijn de bevindingen van het KNMI weergegeven. De minister concludeert daaruit dat het KNMI de berekeningen van de NAM onderschrijft.

14.2. In wat Groninger Bodem Beweging aanvoert ziet de Afdeling geen aanleiding voor de conclusie dat de minister het KNMI-advies niet mede aan zijn besluit ten grondslag had mogen leggen. Zoals de minister in het verweerschrift en ter zitting heeft toegelicht, komt zijn opdracht aan het KNMI erop neer dat het KNMI de resultaten van de HRA 2020 narekent. Het KNMI is niet gevraagd om als het ware een eigen HRA op te stellen en die te vergelijken met die van de NAM, maar om na te gaan of de uitkomsten van de HRA 2020 plausibel zijn. Dat het KNMI deels dezelfde uitgangspunten heeft gehanteerd als de NAM, maakt naar het oordeel van de Afdeling dan ook niet dat het KNMI-advies onzorgvuldig is. Verder heeft Groninger Bodem Beweging niet geconcretiseerd welke uitgangspunten niet mochten worden overgenomen door het KNMI en niet onderbouwd dat aan de juistheid van bepaalde uitgangspunten moet worden getwijfeld. Daarbij komt dat - zoals aangegeven in het advies - het KNMI niet volstrekt dezelfde benadering heeft gehanteerd als de NAM. Dat het KNMI niet blindelings is aangesloten bij de aanpak in de HRA blijkt ook uit de door het KNMI berekende spreiding van de seismische dreiging, die enigszins verschilt van de uitkomst in de HRA 2020. In het KNMI-advies is een mogelijke verklaring gegeven voor die verschillen en het KNMI zag geen aanleiding om te twijfelen aan de berekeningen in de HRA 2020.

Wat Groninger Bodem Beweging aanvoert over de beschikbare tijd voor het KNMI-advies leidt evenmin tot de conclusie dat de minister dit advies niet voor zijn besluit heeft mogen gebruiken. Het KNMI heeft opgemerkt dat door de beperkte tijd geen gedetailleerde vergelijking kon worden gemaakt van de door de NAM berekende dreigingspatronen. Het KNMI heeft vervolgens aangegeven dat er door het grote aantal parameters gemakkelijk verschillen in berekende waarden kunnen ontstaan en dat zij ervan overtuigd is dat de door de NAM gepubliceerde resultaten juist zijn.

Het betoog slaagt niet.

TNO-advies over HRA 2020

15. Groninger Bodem Beweging betoogt dat het bestreden besluit niet kon worden gebaseerd op de HRA 2020. Zij voert daartoe aan dat TNO zorgen heeft geuit over het nieuwe seismologische model dat daarin is gebruikt, en dat TNO het seismisch risico hoger inschat dan in de HRA 2020 is gerapporteerd. Volgens Groninger Bodem Beweging heeft de minister ten onrechte geen rekening

gehouden met de kritiek van TNO. Ter zitting heeft zij hieraan toegevoegd dat de andere adviseurs van de minister het seismologische model veel minder diepgaand hebben beoordeeld dan TNO. Verder verwacht TNO weliswaar dat het risico dat is bepaald in de HRA voor het gasjaar 2019-2020 (hierna: de HRA 2019) een aannemelijke bovengrens voor de bandbreedte van het plaatsgebonden individueel risico voor het gasjaar 2020-2021 vormt, maar dat betekent niet dat kan worden uitgesloten dat het werkelijke risico hoger ligt, aldus Groninger Bodem Beweging.

Volgens Groninger Bodem Beweging leidt een hoger seismisch risico mogelijk tot onderschatting van de versterkingsopgave. Of en hoe een gebouw wordt versterkt wordt namelijk beoordeeld aan de hand van de Nederlandse Praktijkrichtlijn 9998:2020 (hierna: de NPR), die mede is gebaseerd op de HRA 2020. Dit betekent dat er mogelijk te weinig woningen worden versterkt, of dat de versterkingsmaatregelen onvoldoende zijn.

15.1. In het advies van 11 mei 2020 (hierna: het TNO-advies), heeft TNO de aangepaste modelonderdelen die ten grondslag liggen aan de HRA 2020 beoordeeld. TNO heeft bezwaren tegen het nieuwe seismologische model (versie 6) en wijst het gebruik daarvan in de huidige vorm af. Dit omdat de voorspellende waarde van het model zwak zou zijn. Het effect hiervan op de risicoschatting is volgens TNO groot en TNO schat het seismische risico hoger in dan is gerapporteerd in de HRA 2020. In het TNO-advies kon het risico niet worden gekwantificeerd in een aantal huizen dat niet aan de veiligheidsnorm voldoet, maar is wel een bandbreedte van de verwachtingswaarde van het Plaatsgebonden Individueel Risico aangegeven. Volgens TNO is de uitkomst van de HRA 2020 feitelijk de absolute ondergrens van deze bandbreedte. TNO verwacht dat het risico dat bepaald is in de HRA 2019 een aannemelijke bovengrens van de bandbreedte vormt.

15.2. Naast TNO hebben onder meer het Staatstoezicht op de Mijnen (hierna: het SodM), de Mijnraad en het KNMI geadviseerd over de operationele strategieën en de HRA 2020. Zoals onder 14.1 uiteengezet, is de door het KNMI berekende seismische dreiging vergelijkbaar met die volgens de HRA 2020. Het SodM concludeert in zijn advies van 12 mei 2020 dat de nieuwe kennis en data die in de verschillende modellen worden ingepast de risico-inschatting verbetert. Het SodM benadrukt wel dat bij het nieuwe seismologische model, door de relatief beperkte hoeveelheid beschikbare data, de grenzen van de mogelijkheden worden opgezocht. Het meenemen van verschillende alternatieve modellen is de beste manier om de modelonzekerheid goed in te schatten. Dit moet in de toekomst worden meegenomen, aldus het SodM.

De Mijnraad heeft in het advies van 19 mei 2020 een analyse gegeven van de adviezen van de andere adviseurs. De Mijnraad stelt dat de verbeteringen en verfijningen die TNO aandraagt weliswaar theoretisch correct zijn, maar nauwelijks aan empirische data geverifieerd kunnen worden. Doordat de aardbevingen in aantal en sterkte afnemen, wordt de dataset waaraan de modellen kunnen worden getoetst niet significant groter. Binnen de bandbreedte die TNO aangeeft, wordt de versterkingsopgave niet beïnvloed. De bovengrens bestaat immers uit het risico dat is bepaald in de HRA 2019, zodat de woningen met een te groot veiligheidsrisico al in beeld zijn voor versterking. De Mijnraad ziet de bevindingen van TNO vooral als aandachts- en verbeterpunten voor de HRA's voor de komende gasjaren. De Mijnraad wijst er verder op dat de kritische kanttekeningen van TNO niet zijn terug te vinden in de adviezen van het SodM en het KNMI.

15.3. In het bestreden besluit zijn de hiervoor weergegeven adviezen besproken en is geconcludeerd dat de HRA 2020 kan worden gebruikt voor het besluit. Over de kritiek van TNO merkt de minister op dat binnen de bandbreedte die TNO aangeeft voor het seismische risico, de versterkingsopgave niet wordt beïnvloed.

Ter zitting heeft de minister hieraan toegevoegd dat in het bestreden besluit geen beslissing is genomen over de vraag of de kritiek van TNO op het seismologische model dat in de HRA 2020 is gebruikt, terecht is. Dat hoeft ook niet, want ook als het risico in die HRA is onderschat, is het risico niet groter dan volgens de HRA 2019, omdat in het gasjaar 2020-2021 minder gas wordt gewonnen dan in het gasjaar 2019-2020. De minister stelt zich op het standpunt dat, uitgaande van het risico volgens de HRA 2019, er slechts een beperkt aantal gebouwen is dat niet aan de veiligheidsnorm voldoet, namelijk maximaal hetzelfde aantal als bij het vaststellingsbesluit voor het gasjaar 2019-2020. Deze gebouwen zijn al opgenomen in het versterkingsprogramma op basis van de HRA voor het gasjaar 2019-2020 of daarvoor en daarmee is het risico hoe dan ook binnen aanvaardbare proporties,

aldus de minister.

15.4. De Afdeling stelt voorop dat Groninger Bodem Beweging er terecht op wijst dat het TNO-advies twijfel oproept over het seismologische model en dat de andere adviseurs - die tot een andere conclusie over de HRA 2020 komen - het seismologische model minder uitgebreid hebben beschouwd. Naar het oordeel van de Afdeling kan echter in het midden worden gelaten of het risico zoals gerapporteerd in de HRA 2020 is onderschat. Daarvoor is van belang dat TNO in haar advies zelf een bandbreedte voor het risico aangeeft, met het Plaatsgebonden Individueel Risico volgens de HRA 2019 als aannemelijke bovengrens. De Afdeling volgt Groninger Bodem Beweging niet in haar stelling dat die bovengrens te onzeker is. Zoals de minister ter zitting heeft toegelicht, mag op grond van het bestreden besluit minder gas worden gewonnen dan in het gasjaar 2019-2020, zodat het risico niet groter kan zijn dan berekend in de HRA 2019. Volgens die HRA zijn er in een wat temperatuur betreft gemiddeld jaar 429 gebouwen die niet aan de veiligheidsnorm van 10-5 per jaar voldoen. Daarbij merkt de Afdeling op dat de HRA 2019 is gebaseerd op een gaswinning van 15,9 miljard Nm³ in een jaar met een gemiddelde temperatuur, terwijl in dat gasjaar slechts 8,65 miljard Nm³ gas daadwerkelijk is gewonnen. In het gasjaar waarop het bestreden besluit ziet mag bij een gemiddeld temperatuurverloop 8,1 miljard Nm³ gas worden gewonnen.

De Afdeling overweegt verder dat de mogelijke onderschatting van het risico in de HRA 2020 geen gevolgen heeft voor de versterkingsoperatie. Zoals in het bestreden besluit is toegelicht blijven gebouwen die in voorgaande jaren een (licht) verhoogd risico hadden, deel uitmaken van het versterkingsprogramma. Gebouwen die volgens de HRA 2020 geen (licht) verhoogd risico hebben, maar volgens een eerdere HRA wel, worden dus onderzocht. Verder bepaalt de HRA niet of en, zo ja, met welke maatregelen een gebouw wordt versterkt. Dat wordt beoordeeld op basis van de NPR. Een eventuele risico-onderschatting in de HRA 2020 heeft dus ook in zoverre geen invloed op de versterkingsmaatregelen.

De Afdeling concludeert dat er geen aanleiding bestaat voor het oordeel dat de minister het bestreden besluit vanwege de kritiek van TNO op de HRA 2020 niet had mogen nemen. Overigens heeft de minister ter zitting meegedeeld dat de HRA voor het gasjaar 2021-2022 door TNO wordt gemaakt, in plaats van de NAM.

Het betoog slaagt niet.

Overige beroepsgronden over de HRA 2020

16. [appellant sub 3] betoogt dat in de HRA 2020 staat dat er geen gebouwen meer zijn met een risico groter dan 10-4 per jaar (een jaarlijkse kans van 1 op 10.000 om te overlijden als gevolg van een aardbeving), terwijl één van zijn gebouwen een groter risico heeft.

16.1. Dit betoog is besproken in de uitspraak van 15 juli 2020, onder 18.5. Daarin is het volgende overwogen:

"[appellant sub 3] heeft ter zitting een foto overgelegd van een gebouw dat over een lengte van 2 m 12 cm uit het lood staat. Daaruit blijkt echter op zichzelf niet dat dat gebouw een seismisch risico heeft dat groter is dan 10-4, zoals hij stelt. Maar ook als dat wel het geval zou zijn, wat de minister onwaarschijnlijk acht gelet op de gehanteerde onzekerheidsmarges, geeft de omstandigheid dat de HRA wellicht in een individueel geval afwijkt van de werkelijkheid, onvoldoende aanleiding voor het oordeel dat de uitkomsten van de HRA zozeer afwijken van de redelijkerwijs te verwachten werkelijkheid, dat de minister de HRA niet had mogen gebruiken bij de beoordeling in hoeverre wordt voldaan aan de veiligheidsnorm. De foto die [appellant sub 3] heeft overgelegd, geeft dan ook geen aanleiding voor een ander oordeel."

Er bestaat geen grond om daarover nu anders te oordelen.

Het betoog slaagt niet.

17. De erfgenaam van [appellante sub 5] betoogt dat het gerucht gaat dat buiten de boeken om Groningengas wordt geleverd voor de gasopslagen Norg en Grijskerk en de elektriciteitscentrale in de Eemshaven. Als dat gerucht waar is, is zijn woonomgeving nog onveilig dan is geconstateerd in de HRA 2020.

17.1. De erfgenaam van [appellante sub 5] heeft geen stukken overgelegd waaruit zou kunnen

worden afgeleid dat er meer of op andere wijze gas wordt gewonnen dan is toegestaan op grond van het bestreden besluit, het vaststellingsbesluit voor het gasjaar 2019-2020, of een van de instemmingsbesluiten. Het betoog slaagt alleen al daarom niet. Daarbij merkt de Afdeling op - zoals zij ook heeft gedaan in de uitspraak van 15 juli 2020, onder 22.1 - dat de minister niet gehouden is om op enkel geruchten te reageren.

Het betoog slaagt niet.

Toename seismiciteit

18. [appellant sub 1] betoogt dat de seismiciteit in het gebied ten noorden van het Eemskanaal sinds 2016 gestaag is toegenomen, terwijl er steeds minder gas wordt gewonnen. Hij wijst er in het bijzonder op dat in de zomer van 2020 zeer weinig gas is gewonnen en er desondanks maar liefst 17 aardbevingen zijn geweest. Volgens hem had dit aspect in het bestreden besluit moeten worden toegelicht, met vermelding van de maatregelen die zijn genomen om verdere toename van de seismiciteit te voorkomen.

18.1. In het bestreden besluit is toegelicht dat de druk in het noorden van het gasveld hoger is dan in het zuiden, waardoor er gas van het noorden naar het zuiden stroomt. Deze zogenoemde drukvereffening veroorzaakt aardbevingen en zal doorgaan totdat er een evenwicht is bereikt. Onder verwijzing naar onder meer het advies van het SodM van 12 mei 2020 stelt de minister dat de aardbevingen in het Groningenveld inmiddels voornamelijk worden veroorzaakt door drukvereffening als gevolg van de gaswinning in het verleden, en in veel mindere mate door de doorgaande winning.

Verder stelt de minister zich in het verweerschrift op het standpunt dat het klopt dat er met name veel aardbevingen zijn geweest in het gebied rondom Loppersum en dat de seismiciteit in (de zomer van) 2020 relatief hoog was, maar dat dit past in de onzekerheidsmarge van de HRA 2019. Bovendien moet volgens de minister voor de beoordeling van de seismiciteit naar een langere periode worden gekeken, en is er statistisch gezien sinds 2012 sprake van een dalende tendens. Ter zitting heeft de minister hieraan toegevoegd dat de magnitude van de aardbevingen niet goed kan worden voorspeld, omdat dit afhangt van de spanningssituatie op de breuk; te weten het totale oppervlak dat gaat bewegen. De verhouding tussen relatief lichte en relatief zware aardbevingen is de afgelopen jaren echter nauwelijks veranderd. Tot slot verwijst de minister in het verweerschrift naar zijn brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer van 15 januari 2021 (Kamerstukken II, 2020/21, 33 529, nr. 837) waarin is toegelicht dat, behalve het dichtdraaien van de gaskraan, er momenteel geen andere stappen zijn te nemen om de seismiciteit verder te doen dalen.

18.2. Zoals in het bestreden besluit is toegelicht, is de gaswinning uit het verleden de voornaamste oorzaak van de aardbevingen. Hiertegen kunnen achteraf geen maatregelen worden genomen. Wel beoogt het bestreden besluit om de doorgaande gaswinning uit het Groningenveld te minimaliseren tot het niveau dat noodzakelijk is voor de leveringszekerheid, en om de gaswinning zo spoedig mogelijk definitief te beëindigen. Gelet hierop is de minister voldoende ingegaan op de maatregelen om de seismiciteit te verlagen. Over de maatregelen om de veiligheid van de Groningers te waarborgen wordt hierna ingegaan.

Het betoog slaagt niet.

Versterkingsprogramma

19. De erfgenaam van [appellante sub 5] betoogt dat het versterkingsprogramma niet mag worden gestaakt, omdat uit de HRA 2020 volgt dat er nog steeds kans op aardbevingen bestaat.

19.1. Zoals onder 15.4 is overwogen, worden de gebouwen die volgens de HRA 2020 of een HRA voor een voorgaand gasjaar een (licht) verhoogd risico hebben, beoordeeld en indien nodig versterkt. Anders dan de erfgenaam van [appellante sub 5] veronderstelt, wordt het versterkingsprogramma dus onverminderd uitgevoerd.

Het betoog slaagt niet.

20. Een aantal appellanten, waaronder Groninger Bodem Beweging, betoogt dat het tempo van het versterken van gebouwen te laag is, waardoor de veiligheid van de Groningers onvoldoende is geborgd. Groninger Bodem Beweging wijst er in dit verband op dat er ruim 26.000 adressen in het versterkingsprogramma zijn opgenomen en pas ongeveer 1.000 daarvan daadwerkelijk zijn versterkt.

De minister verkondigt telkens dat het tempo van de versterkingsoperatie omhoog zal gaan, maar dit is onvoldoende gebeurd. Verder is in het bestreden besluit niet concreet uiteengezet welke concrete versnellingsmaatregelen worden genomen, aldus Groninger Bodem Beweging.

20.1. In het bestreden besluit is toegelicht dat er ongeveer 26.000 adressen in het versterkingsprogramma zijn opgenomen. Tot en met 31 juli 2020 hebben 16.426 opnames plaatsgevonden, wat inhoudt dat een deskundige de eigenschappen van de woning in kaart brengt. Vervolgens wordt op basis van een technische beoordeling vastgesteld of een gebouw voldoet aan de veiligheidsnorm van 10-5. Op 31 juli 2020 waren 9.955 adressen beoordeeld. Van ongeveer 5.735 gebouwen is na de beoordeling de planvorming gestart en in totaal waren op 31 juli 2020 1.186 versterkingen voltooid.

In het bestreden besluit staat verder dat uit de HRA 2020 volgt dat door de afbouw van de gaswinning het seismische risico opnieuw sterk is afgenomen. Binnen het aardbevingsgebied zijn geen gebouwen meer met een verhoogd risicoprofiel (waarbij de verwachting is dat het gebouw niet aan de norm voldoet). Bij operationele strategie 2 zijn er, rekening houdend met een onzekerheidsmarge (de P90-groep), 82 gebouwen met een licht verhoogd risicoprofiel (waarbij er een kans is dat het gebouw niet aan de norm voldoet). Het gaat daarbij uitsluitend om schuren bij boerderijen en die schuren maken al onderdeel uit van het versterkingsprogramma, zodat de versterkingsoperatie stabiel blijft, aldus het bestreden besluit. Ter zitting heeft de minister hieraan toegevoegd dat, voor zover moet worden uitgegaan van het risico volgens de HRA 2019, er nog maximaal 429 woningen zijn die niet aan de veiligheidsnorm voldoen. Ook deze woningen maken al deel uit van het versterkingsprogramma.

Volgens het bestreden besluit heeft het tempo van de versterkingsopgave de volle aandacht. Samen met de regiobestuurders is op 23 januari 2020 het zogenoemde Versnellingspakket vastgesteld. Verder is een typologie-aanpak ontwikkeld. Daarbij wordt op basis van gemeenschappelijke kenmerken van gebouwen bepaald of zij aan de veiligheidsnorm voldoen. Als zij niet daaraan voldoen, wordt een standaardmaatregelenpakket bepaald. Doordat gebouwen niet meer individueel worden doorgerekend en maatregelen worden gestandaardiseerd, wordt de uitvoering van het versterkingsprogramma versneld. De minister heeft ter zitting toegelicht dat de pilotfase van de typologie-aanpak bijna is afgerond en dat deze aanpak op korte termijn wordt ingevoerd.

20.2. De minister heeft in het verweerschrift uiteengezet hoe de versterking van de adressen in de groep met een verhoogd risicoprofiel - waaraan in het versterkingsprogramma prioriteit wordt gegeven - ervoor staat. Deze groep (de zogenoemde P50-groep) bestaat uit 3.417 adressen. Het aantal adressen waarvoor een opname heeft plaatsgevonden is ten opzichte van het vaststellingsbesluit voor het gasjaar 2019-2020 gestegen van ongeveer 2.600 naar bijna 3.050. Het aantal adressen waarvoor een beoordeling heeft plaatsgevonden is gestegen van ongeveer 1.400 naar bijna 2.500. Verder zitten bijna 2.000 adressen in de fase van planvorming en ruim 300 in de uitvoeringsfase. De aantallen in deze fases zijn niet goed vergelijkbaar met de aantallen ten tijde van het vorige vaststellingsbesluit, omdat de fases nu meer zijn verfijnd. Wel volgt hieruit dat een groot aantal adressen in de fase van planvorming zit, aldus het verweerschrift. Tot slot is het aantal adressen waarvoor de versterking is uitgevoerd gestegen van bijna 200 naar bijna 230.

Volgens de minister blijkt hieruit dat ten tijde van het bestreden besluit het aantal adressen waarbij de versterking geheel is afgerond slechts beperkt is toegenomen ten opzichte van het vorige vaststellingsbesluit, maar dat er in alle eerdere fases van het versterkingstraject vooruitgang is geboekt. Gelet hierop staat het tempo van de versterking volgens de minister niet in de weg aan het nemen van het bestreden besluit. De minister wijst er verder op dat het kabinet en de regionale overheden samen in totaal ruim € 1,5 miljard uittrekken om uitvoering van bestuurlijke afspraken over onder meer de versterkingsopgave mogelijk te maken. Tot slot wordt met de implementatie van de typologie-aanpak een belangrijke stap gezet in de versnelling van de versterkingsoperatie, aldus de minister.

Ter zitting heeft de minister hieraan toegevoegd dat de 3.417 gebouwen in de P50-groep, die dus het hoogste risico hebben, logischerwijs prioriteit hebben gekregen in het versterkingsprogramma. Daardoor is er minder vooruitgang geboekt bij de overige gebouwen - een veel grotere groep. Volgens de minister worden alle inspanningen gedaan om de versterking zo goed en snel mogelijk uit te

voeren. Vanwege de grote aantallen gebouwen in het versterkingsprogramma moet de tijdswinst worden geboekt door het zo veel mogelijk standaardiseren van het versterkingsprogramma, wat ook wordt gedaan met de invoering van de typologie-aanpak, aldus de minister.

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

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

Het versterkingsprogramma in relatie tot de afhandeling van schade wordt besproken onder overwegingen 24 tot en met 24.2.

Het betoog slaagt niet.

21. [appellant sub 1] betoogt dat in het versterkingsprogramma aandacht moet worden besteed aan de verduurzaming van woningen.

21.1. Verduurzaming is geen aspect waarnaar de minister op grond van artikel 52d, tweede lid, van de Mijnbouwwet moet kijken bij de vaststelling van de operationele strategie. Dit valt dus buiten het bestek van deze zaak. Overigens is in de nota van antwoord die bij het bestreden besluit hoort uiteengezet dat een budget van € 41,5 miljoen beschikbaar is gesteld om huizen te verduurzamen op het moment dat zij worden versterkt en dat woningeigenaren in het aardbevingsgebied met erkende bevingsschade gebruik kunnen maken van een subsidie om hun huis duurzamer te maken.

Het betoog slaagt niet.

B. Schade en schadeafhandeling

22. Vast staat dat de door de gaswinning uit het Groningenveld veroorzaakte aardbevingen op grote schaal tot schade aan eigendommen leiden en dat dit door het bestreden besluit niet wordt voorkomen. Dit heeft de minister ook onderkend bij zijn afweging. Het feit dat op grote schaal schade ontstaat, is een van de redenen geweest voor de beslissing van het kabinet in 2018 om de gaswinning op zo kort mogelijke termijn naar nul af te bouwen. Die afbouw zal op termijn tot minder aardbevingen en daarmee minder schadegevallen leiden.

23. Een aantal appellanten heeft kritiek op de schaderegeling en de wijze van schadeafhandeling door het Instituut Mijnbouwschade Groningen (hierna: het IMG). Zo betoogt [appellant sub 3] dat er geen vooruitgang is geboekt in de afhandeling van de schade aan zijn bedrijfsgebouwen. [appellant sub 7] betoogt dat de waardedalingenregeling van het IMG onvoldoende soelaas biedt voor de situatie dat zijn woning in de toekomst in waarde daalt. Volgens de erfgenaam van [appellante sub 5] is de werkwijze van het IMG erop gericht om schadeclaims zoveel mogelijk af te wijzen. Groninger Bodem Beweging voerde ter zitting aan dat de bewijslast bij de schadeafhandeling te veel op de indiener van het verzoek ligt en dat het IMG bij de beoordeling van het verzoek én het bezwaar tegen een eventuele afwijzing daarvan dezelfde deskundige inzet.

Volgens [appellant sub 2] wordt maar een beperkt deel van de schade als gevolg van de gaswinning vergoed. Dit is volgens hem in strijd met artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM).

23.1. Zoals [appellant sub 2] terecht stelt is artikel 1 van het Eerste Protocol van toepassing bij de beoordeling van het bestreden besluit (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 18 november 2015, onder 16.2 en onder 41.3 tot en met 41.6). Ter zitting heeft de minister bevestigd dat de schade als gevolg van de gaswinning wordt vergoed. Daarbij gaat het niet alleen om materiële schade aan gebouwen, maar ook om schade door waardedaling en immateriële schade.

Voor de schadeafhandeling bestaan aparte regelingen en procedures. Sinds 1 juli 2020 handelt het

IMG verzoeken om vergoeding van alle vormen van schade door bodembeweging als gevolg van de gaswinning uit het Groningenveld af. Als een betrokkene het niet eens is met de afhandeling van een schadevergoedingsverzoek, staat daartegen rechtsbescherming open. Wat appellanten aanvoeren over de schadeafhandeling door het IMG valt daarom op zichzelf buiten het bestek van deze zaak.

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

23.3. In paragraaf 5.6.2.3 van het bestreden besluit is uiteengezet dat de afhandeling van een reguliere schademelding in 2019 ongeveer een half jaar duurde. Door de maatregelen tegen de verspreiding van het coronavirus hebben in 2020 enige tijd minder fysieke schadeopnames plaatsgevonden, maar vanaf juni van dat jaar is het aantal opnames verhoogd om de achterstand in te lopen. Het IMG heeft nog altijd de ambitie om alle nieuwe schademeldingen die vallen in de reguliere procedure binnen een half jaar af te handelen. Verder zijn de taken van het IMG verbreed van vergoeding van fysieke schade, naar onder andere ook de vergoeding van immateriële schade en schade door waardedaling en is het IMG voornemens om de onderzoeklast van bewoners over te nemen, zodat zij zoveel mogelijk worden ontzorgd in het proces van indiening en afhandeling van hun aanvraag om schadevergoeding.

Ter zitting heeft de minister hieraan toegevoegd dat er een wettelijk bewijsvermoeden geldt, op grond waarvan schade die het gevolg kan zijn van bodembeweging als gevolg van gaswinning uit het Groningenveld, wordt vermoed te zijn veroorzaakt door die gaswinning. Het IMG schakelt zo nodig een deskundige in om de schadeoorzaak te onderzoeken en de bezwaarschriftencommissie van het IMG schakelt doorgaans weer een andere deskundige in, aldus de minister.

23.4. De Afdeling overweegt dat uit het bestreden besluit blijkt dat de snelle afhandeling van schade serieuze aandacht heeft van de minister. Uit het dashboard van het IMG blijkt dat 67% van de schadevergoedingsverzoeken binnen de streeftermijn van een half jaar wordt afgehandeld. Verder blijkt uit de toelichting van de minister dat de verzoeker om schadevergoeding waar mogelijk wordt ontlast. De Afdeling wijst in dat verband op het bewijsvermoeden dat is opgenomen in artikel 6:177a van het Burgerlijk Wetboek. Verder volgt uit artikel 12, vierde lid, van de Tijdelijke wet Groningen dat het IMG ambtshalve of op verzoek een deskundige kan aanwijzen die de aanvrager bijstaat bij zijn bezwaar. Dat moet overigens een andere deskundige zijn dan de deskundige die is aangewezen voor de behandeling van het eerste besluit op het schadevergoedingsverzoek. De Afdeling ziet geen aanleiding voor de conclusie dat de werkwijze van het IMG erop is gericht om schadevergoedingsverzoeken af te wijzen. Dat de schadeafhandeling in individuele gevallen anders loopt dan gewenst maakt - wat daar ook van zij - niet dat de schadeafhandeling in zijn algemeenheid zodanig gebrekkig is dat sprake zou kunnen zijn van maatschappelijke ontwrichting als bedoeld in artikel 52d, tweede lid, aanhef en onder e, van de Mijnbouwwet.

De betogen slagen niet.

24. Groninger Bodem Beweging betoogt dat er meer samenhang moet zijn tussen het versterkingsprogramma en de afhandeling van schade. Voor gedupeerden is het belastend en frustrerend dat het versterkingstraject en het schadeafhandelingstraject gescheiden zijn.

24.1. Een soortgelijk betoog is aangevoerd in de zaak die leidde tot de uitspraak van 15 juli 2020. De minister heeft toen uitgelegd dat het niet altijd mogelijk is om de afhandeling van schade en het versterken van gebouwen te combineren omdat beide opgaven een verschillende aanpak vragen en de versterkingsoperatie langere tijd in beslag kan nemen. Verder kennen schadevergoeding en versterking ieder een eigen beoordelingskader en prioriteitstelling. Bij schadevergoeding gaat het om herstel van de rechten van de individuele gedupeerde. Schadevergoeding wordt op aanvraag behandeld en in beginsel op volgorde van binnenkomst. Versterking vindt daarentegen risicogericht plaats; de meest onveilige gebouwen worden als eerste versterkt, aldus de minister.

Ter zitting in de huidige zaak heeft de minister hieraan toegevoegd dat er van de 26.000 gebouwen in het versterkingsprogramma bij 70% van de gebouwen geen samenloop is met een schadevergoedingsverzoek. Bij een groot deel van de gebouwen waarbij er wel sprake van samenloop was, is het schadevergoedingsverzoek inmiddels afgehandeld. Bij nieuwe gevallen wordt

het versterkingstraject op verzoek van de gedupeerde waar mogelijk gecombineerd. Daarvan wordt relatief weinig gebruik gemaakt, aldus de minister.

24.2. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de minister deugdelijk gemotiveerd dat versterking van gebouwen en de afhandeling van schade niet altijd tegelijkertijd kunnen plaatsvinden, maar dat er aandacht is voor de wens van sommige gedupeerden om versterking en schadeafhandeling in één traject te laten behandelen. Dit laatste biedt geen soelaas voor de gedupeerden die al langere tijd wachten op behandeling van hun schadevergoedingsverzoek en/of versterking van hun woning. Groninger Bodem Beweging wijst er terecht op dat dit spanning en frustratie met zich brengt. Dit neemt de Afdeling mee in het onderdeel "(Eind)beoordeling belangenafweging".

Het betoog slaagt niet.

C. Leveringszekerheid

25. De minister heeft bij de vaststelling van de operationele strategie het veiligheidsbelang betrokken. Volgens artikel 52a van de Mijnbouwwet wordt onder veiligheidsbelang verstaan de veiligheidsrisico's voor omwonenden als gevolg van bodembeweging veroorzaakt door de winning van gas uit het Groningenveld, en de veiligheidsrisico's als gevolg van het niet kunnen voorzien van eindafnemers van de benodigde hoeveelheid L-gas.

In dit onderdeel van de uitspraak zal aan de hand van de beroepsgronden worden beoordeeld of de minister de veiligheidsrisico's als gevolg van het niet kunnen voorzien van eindafnemers van de benodigde hoeveelheid L-gas op juiste wijze heeft vastgesteld. In dat kader wordt beoordeeld of de minister de hoeveelheid Groningengas die moet worden gewonnen om aan de leveringszekerheid te kunnen voldoen op juiste wijze heeft vastgesteld. Daarbij gaat het niet alleen om de leveringszekerheid in het gasjaar 2020-2021. De minister heeft bij zijn afweging ook de leveringszekerheid in de jaren daarna betrokken, waarbij hij zich, onder verwijzing naar de kabinetsbeslissing hierover, op het standpunt stelt dat de in verband met de leveringszekerheid te winnen hoeveelheid gas zo spoedig mogelijk naar nul wordt afgebouwd. Dit standpunt vormt een belangrijke pijler van de door de minister gemaakte belangenafweging. Zoals de Afdeling in de uitspraak van 3 juli 2019 heeft overwogen, betekent de keuze van de minister om een deel van het veiligheidsbelang en het schadebelang af te wegen via de beslissing van het kabinet om op zo kort mogelijke termijn tot een volledige beëindiging van de gaswinning te komen, dat door hem deugdelijk gemotiveerd moet worden dat de gaswinning uit het Groningenveld inderdaad zo snel als redelijkerwijs mogelijk naar nul wordt afgebouwd, waarbij de toepasselijkheid van grondrechten met zich brengt dat aan die motivering hoge eisen moeten worden gesteld.

26. GTS heeft in een brief van 1 september 2020 een graaddagenformule opgesteld waarmee kan worden berekend hoeveel gas er in het gasjaar 2020-2021 nodig is om aan de leveringszekerheid te voldoen. In artikel 2 van het bestreden besluit is die formule opgenomen en is bepaald dat de NAM de hoeveelheid gas uit het Groningenveld wint die nodig is voor de leveringszekerheid, op basis van die formule. De minister is er op grond van de graaddagenformule van uitgegaan dat als het gasjaar 2020-2021 een gemiddeld temperatuurprofiel heeft, er 8,1 miljard Nm³ gas moet worden gewonnen om aan de leveringszekerheid te kunnen voldoen. Zoals hiervoor al is overwogen, is dit echter geen maximum of minimum. Als sprake is van een koud jaar, mag op grond van de graaddagenformule ongeveer 13,2 miljard Nm³ gas worden gewonnen. Bij een warm jaar ongeveer 4,2 miljard Nm³.

Afbouw zo snel mogelijk?

27. [appellant sub 6] betoogt dat in het bestreden besluit onvoldoende is gemotiveerd dat de gaswinning zo spoedig mogelijk wordt afgebouwd naar nul. Zij voert daartoe aan dat het voor de leveringszekerheid benodigde winningsniveau de afgelopen jaren telkens lager is gebleken dan eerder berekend. Dit roept bij haar de vraag op of de afbouw sneller kan.

27.1. De afgelopen jaren is telkens minder gas gewonnen dan eerder was berekend. Dit komt onder meer door de maatregelen die zijn genomen om de vraag naar Groningengas naar beneden te brengen. Dat de afbouw sneller gaat dan verwacht maakt op zichzelf echter niet dat het voor de leveringszekerheid berekende winningsniveau in het bestreden besluit is overschat.

Ook voor het gasjaar 2020-2021 ging de minister in het ontwerpbesluit uit van een hoger winningsniveau dan in het bestreden besluit. De minister heeft hierover toegelicht dat het

ontwerpbesluit was gebaseerd op de GTS-raming in het advies "Leveringszekerheid voor benodigde Groningenvolumes en - capaciteiten" van 31 januari 2020. Daarin berekende GTS een benodigd winningsniveau van 9,3 miljard Nm³ in een jaar met een gemiddeld temperatuurprofiel. GTS heeft dit in de brief van 1 september 2020 bijgesteld naar 8,1 miljard Nm³. In de eerdere raming ging GTS er namelijk van uit dat er 4 miljard Nm³ gas zou worden opgeslagen in gasopslag Norg, maar ten tijde van de brief van 1 september 2020 werd verwacht dat de gasopslag aan het eind van het gasjaar 2019-2020 met 5,2 miljard Nm³ zou zijn gevuld. Dit komt doordat er vanwege de gematigde temperatuur in april 2020 meer gas kon worden opgeslagen dan verwacht. Daarnaast is een hogere transportcapaciteit gerealiseerd en gaat GasTerra langer door met het vullen van de gasopslag. Hierdoor kan er meer pseudo L-gas worden opgeslagen, zodat de komende winter meer van dit gas kan worden gebruikt, in plaats van gas dat uit het Groningenveld wordt gewonnen, aldus GTS.

Gelet hierop heeft de minister inzichtelijk gemaakt waarom bij het bestreden besluit is uitgegaan van een lager winningsniveau dan in het ontwerpbesluit. Het enkele feit dat het winningsniveau lager is vastgesteld dan eerder voorzien, geeft geen aanleiding voor het oordeel dat voor het gasjaar 2020-2021 een nog verdere afbouw mogelijk is, zonder dat de leveringszekerheid in gevaar komt.

Het betoog slaagt niet.

28. [appellant sub 1] betoogt eveneens dat in het bestreden besluit onvoldoende is gemotiveerd dat de gaswinning zo spoedig mogelijk wordt afgebouwd naar nul. Hij heeft drie voorstellen gedaan om de vraag naar Groningengas te verminderen, waarop de minister volgens hem onvoldoende is ingegaan. Ten eerste stelt [appellant sub 1] voor de stikstoffabrieken in de zomer extra te benutten om meer pseudo L-gas te maken. Ten tweede kan de minister afspraken maken met de Duitse energieleverancier EWE over de opslag van Groningengas door EWE en de inkoop van H-gas met een zo laag mogelijke Wobbe-index, om te mengen met Groningengas. Ten derde kan de hoeveelheid Groningengas die energieleverancier Engie afneemt voor haar hoogcalorische netwerk in Frankrijk in mindering worden gebracht op de maximaal te winnen hoeveelheid gas uit het Groningenveld.

[appellant sub 1] voert tot slot aan dat onduidelijk is in hoeverre in het bestreden besluit rekening is gehouden met de omschakeling van de negen grootste Nederlandse afnemers van Groningengas naar H-gas of andere energiebronnen.

28.1. In paragraaf 5.4 van het bestreden besluit is uiteengezet welke maatregelen worden genomen om de vraag naar Groningengas te verminderen en in het verweerschrift heeft de minister gereageerd op de door [appellant sub 1] voorgestelde maatregelen. De opslag- en productiecapaciteit voor stikstof wordt zoveel mogelijk benut. De andere twee voorstellen van [appellant sub 1] zijn volgens de minister niet uitvoerbaar of vanwege de leveringszekerheid, ook van afnemers van gas buiten Nederland, niet wenselijk. Verder heeft de minister uitgelegd dat het op grond van artikel 10g van de Gaswet met ingang van 1 oktober 2022 verboden is voor grootverbruikers om L-gas te onttrekken. Deze maatregel heeft in het huidige gasjaar dus nog geen effect.

Ter zitting heeft [appellant sub 1], daartoe uitgenodigd, geen verdere opmerkingen over de reactie van de minister gemaakt. De Afdeling ziet daarom geen aanleiding om te twifelen aan de stelling van de minister dat de gaswinning zo snel als redelijkerwijs mogelijk naar nul wordt afgebouwd. Wat [appellant sub 1] aanvoert kan daarom niet tot vernietiging van het bestreden besluit leiden.

Het betoog slaagt niet.

29. [appellant sub 6] betoogt dat in het bestreden besluit niet is gemotiveerd in hoeverre de coronacrisis en de stikstofproblematiek leiden tot vertraging van de maatregelen die worden genomen om de gaswinning zo snel mogelijk af te bouwen.

29.1. In het bestreden besluit is toegelicht dat de coronacrisis vooralsnog een beperkte impact lijkt te hebben op de afbouw van de gaswinning. Weliswaar hebben de ombouwactiviteiten in het buitenland vertraging opgelopen, maar de betreffende landen hebben aangegeven dat de geplande activiteiten voor 2020 naar verwachting alsnog worden gerealiseerd. Dit betekent dat de ombouw in het buitenland weer op schema ligt. Dit onder het voorbehoud dat er geen tweede uitbraak van het coronavirus plaatsvindt, aldus het bestreden besluit.

De minister verwacht nog steeds dat de stikstofinstallatie in Zuidbroek in 2022 in bedrijf komt. Wel is er door de coronacrisis nog maar beperkte speling in de planning. In het bestreden besluit staat

verder dat de minister GTS heeft gevraagd te onderzoeken of gasopslag Grijpskerk kan worden ingezet voor levering aan de laagcalorische markt, en welke bijdrage dat levert aan het eerder sluiten van het Groningenveld. Omdat dit nog wordt onderzocht, staat de inzet van gasopslag Grijpskerk los van het winningsniveau voor gasjaar 2020-2021, aldus het bestreden besluit.

29.2. In het verweerschrift heeft de minister meegedeeld dat onder meer vanwege de stikstofproblematiek bij vier van de negen Nederlandse grootverbruikers van L-gas een vertraging van enkele maanden is ontstaan bij de ombouw van hun installaties. Als de andere maatregelen op koers blijven, heeft die vertraging echter een gering effect op de benodigde gaswinning. Verder verwijst de minister naar zijn brief aan de Tweede Kamer van 11 februari 2021 (Kamerstukken II, 2020/21, 33 529, nr. 848) waarin staat dat er geen grote wijzigingen zijn in de stand van zaken en dat de afbouw van de gaswinning op schema loopt. Volgens de brief loopt de ombouw in het buitenland voorspoedig. De vraag naar L-gas is sinds vorig jaar met 5% gedaald. In 2021 wordt, behoudens de impact van coronamaatregelen, het hoogste niveau verwacht voor de volumematige impact van de ombouw in het buitenland. Verder komt de stikstofinstallatie in Zuidbroek naar verwachting in april 2022 in bedrijf. Tot slot hebben GTS en de NAM onderzoek gedaan naar de inzet van gasopslag Grijpskerk voor L-gas. De voorlopige resultaten van GTS laten zien dat de inzet van Grijpskerk de sluiting van het Groningenveld met twee jaar kan versnellen.

29.3. Hieruit blijkt dat de minister in het bestreden besluit aandacht heeft besteed aan de invloed van de coronacrisis en van de stikstofproblematiek op de maatregelen om de gaswinning uit het Groningenveld zo snel mogelijk af te bouwen naar nul. Uit dit besluit en het verweerschrift blijkt weliswaar dat er met name vanwege de coronacrisis onzekerheden zijn over de tijdige uitvoering van de maatregelen, maar die onzekerheden zijn naar het oordeel van de Afdeling niet van dien aard dat zij aan het nemen van het bestreden besluit in de weg stonden.

Het betoog slaagt niet.

30. [appellant sub 6] betoogt dat in het bestreden besluit ten onrechte geen aandacht is besteed aan alternatieve, duurzame, methoden om energie op te wekken, zodat de gaswinning snel wordt afgebouwd en gelijktijdig wordt bijgedragen aan CO₂-reductie en daarmee de klimaatopgave.

30.1. Zoals is overwogen in de uitspraak van 15 juli 2020, onder 37.4, valt het zoeken naar maatregelen voor duurzame energieopwekking buiten het kader van deze zaak. Het toetsingskader van de Mijnbouwwet verplicht de minister niet om daarmee rekening te houden bij de vaststelling van de operationele strategie.

Het betoog slaagt niet.

Afbouw in volgende gasjaren

31. [appellant sub 6] betoogt dat het bestreden besluit onvoldoende duidelijkheid geeft over de beëindiging van de gaswinning uit het Groningenveld. Zij voert daartoe aan dat in het bestreden besluit staat dat vanaf gasjaar 2022-2023 een minimumflow nodig is om de gaslevering bij uitzonderlijke situaties te verzekeren. Volgens [appellant sub 6] is onduidelijk wat dit concreet betekent voor het winningsniveau de komende jaren en de sluitingsdatum van het gasveld.

[appellant sub 1] betoogt dat in het bestreden besluit ten onrechte wordt geconcludeerd dat de gaswinning uit het Groningenveld pas in 2026 definitief kan worden beëindigd. Hij voert daartoe aan dat de gaswinning volgens de minister niet meer nodig is als de winter van 2022 een gemiddeld temperatuurverloop heeft. Omdat de benodigde gasreserve voor een koude winter 5,1 miljard Nm³ bedraagt en de export jaarlijks met 3 miljard Nm³ afneemt, kan de gaswinning volgens hem in 2024 al worden beëindigd. [appellant sub 1] betoogt verder dat de NAM stelt dat een jaarlijkse minimumflow van 2,5 miljard Nm³ nodig is bij extreme kou in combinatie met uitval van gasopslag Norg. Hij wijst er echter op dat de winters de afgelopen jaren zeer mild zijn en dat extreme kou met name in de maanden november en maart niet voorkomt. Bovendien kan extreme kou worden voorspeld. Volgens [appellant sub 1] moet de minimumflow worden beperkt tot vier dagen voorafgaand aan voorspelde extreme kou. Dat geeft de NAM voldoende tijd om het systeem op te starten. Daarnaast moet de mogelijkheid voor minimumflow volgens [appellant sub 1] worden beperkt tot de maanden december, januari en februari.

31.1. In paragraaf 5.3.4 van het bestreden besluit is uiteengezet in hoeverre gaswinning uit het

Groningenveld nodig is na het gasjaar 2020-2021. Daarin staat dat volgens de GTS-raming van 31 januari 2020 in het gasjaar 2021-2022 ongeveer 3 miljard Nm³ Groningengas nodig is. Vanaf het gasjaar 2022-2023 is gaswinning uit het Groningenveld, in een jaar met een gemiddeld temperatuurprofiel, niet nodig. Het Groningenveld is dan alleen nog nodig bij koude situaties of bij uitval van installaties. Volgens GTS moet het Groningenveld tot medio 2026 beschikbaar blijven om een koude periode in combinatie met uitval te kunnen opvangen, ervan uitgaande dat de maatregelen op schema blijven lopen.

De minister concludeert hieruit dat het Groningenveld vanaf 2022 alleen nodig is als niet alle andere productiemiddelen van L-gas beschikbaar zijn en sprake is van een hoge gasvraag door extreme kou. Onder normale omstandigheden hoeft geen gas uit het Groningenveld te worden gewonnen. De betrouwbaarheid van de installaties gaat echter achteruit als zij niet worden gebruikt. Om de productielocaties in geval van nood te kunnen gebruiken, is het nodig zij dat op een laag pitje blijven produceren. Dit is de zogenoemde minimumflow. Op basis van adviezen van het SodM, de Mijnraad en TNO geeft de minister vooralsnog de voorkeur aan het scenario waarbij de productielocaties die nodig zijn voor de reservecapaciteit alleen van november tot en met maart op minimumflow opereren. Voor het gasjaar 2022-2023 zou de minimumflow ongeveer 1,5 miljard Nm³ bedragen. In de jaren daarna loopt dit af naar mate er minder reservecapaciteit nodig is.

Over de beëindiging van de gaswinning staat in het bestreden besluit dat de minister blijft zoeken naar alternatieven om de rol van het Groningenveld voor de reservecapaciteit zoveel mogelijk te beperken en de sluitingsdatum naar voren te halen. De uiteindelijke sluitingsdatum hangt af van de beschikbare alternatieven en de voortgang van de maatregelen. Met de jaarlijkse vaststellingsbesluiten wordt bezien welke productielocaties nodig zijn om aan de leveringszekerheid te voldoen. Locaties die niet meer nodig zijn kunnen definitief worden gesloten. De definitieve sluiting van het gehele Groningenveld vindt plaats zodra zeker is dat geen enkele productielocatie meer nodig is voor de leveringszekerheid, aldus de minister.

31.2. De Afdeling stelt voorop dat het bestreden besluit gaat over de operationele strategie voor het gasjaar 2020-2021. Weliswaar moet de minister op grond van artikel 52d, tweede lid, aanhef en onder c, van de Mijnbouwwet kijken naar het tempo van de afbouw van de vraag in de jaren daarna, maar in het bestreden besluit hoeft nog geen definitieve keuze te zijn gemaakt voor de afbouw in de gasjaren 2021-2022 en verder en over de precieze sluitingsdatum.

Naar het oordeel van de Afdeling heeft de minister voldoende concreet uiteengezet hoe de afbouw van de gaswinning naar verwachting in de komende gasjaren plaatsvindt en binnen welke termijn het Groningenveld definitief kan worden gesloten. In het bestreden besluit is een doorkijk gegeven naar de volgende gasjaren en is een voorlopige scenariokeuze voor de minimumflow gemaakt. Het uiteindelijke niveau van de minimumflow voor het gasjaar 2022-2023 zal worden bepaald in het vaststellingsbesluit voor dat gasjaar. Tegen dat besluit staan rechtsmiddelen open.

Aangezien in het bestreden besluit geen definitieve beslissing is genomen over de minimumflow, kan wat [appellant sub 1] aanvoert over de invulling daarvan niet leiden tot vernietiging van dat besluit. Overigens is de voorlopige scenariokeuze voor een minimumflow in het gasjaar 2022-2023 van 1,5 miljard Nm³ aanzienlijk lager dan de 2,5 miljard Nm³ die [appellant sub 1] noemt. Over het betoog van [appellant sub 1] dat de gaswinning in 2024 al kan worden beëindigd, merkt de Afdeling op dat de minister ter zitting heeft uitgelegd dat de vraag naar Groningengas niet met een vast percentage per jaar afneemt, onder meer omdat dit afhangt van de voortgang van de ombouwactiviteiten. Naar het oordeel van de Afdeling kan daarom niet van de minister worden verwacht om op dit moment uitsluitsel te geven over het moment waarop die vraag is verdwenen.

De betogen slagen niet.

D. Voorschrift productielocaties

32. Groninger Bodem Beweging betoogt dat volgens operationele strategie 2 de productielocaties Bierum, Siddeburen en Eemskanaal worden gesloten, maar dat dit niet goed is vastgelegd in artikel 3 van het bestreden besluit. Daarin staat namelijk slechts dat die locaties geen onderdeel uitmaken van de operationele strategie. Artikel 3 van het bestreden besluit geeft volgens Groninger Bodem Beweging daarom onvoldoende zekerheid dat de drie locaties vanaf het gasjaar 2020-2021 gesloten zullen blijven.

32.1. In de zogenoemde verwachtingenbrief van 3 februari 2020 heeft de minister de NAM verzocht om twee operationele strategieën op te stellen. De operationele strategieën verschillen in de inzetvolgorde van de clusters Bierum en Eemskanaal. In het document "Operationele Strategieën voor het Gasjaar 2020-2021" van 13 maart 2020 heeft de NAM de operationele strategieën beschreven. Daarin staat kort samengevat dat bij beide operationele strategieën met drie productielocaties minder kan worden voorzien in de behoefte aan Groningengas in het gasjaar 2020-2021. Bij uitvoering van operationele strategie 2 zijn de clusters Bierum, Eemskanaal en de productielocatie Siddeburen (die deel uitmaakt van cluster Centraal-Oost) niet meer nodig en zullen zij niet meer in gebruik worden genomen, aldus de NAM.

32.2. Artikel 1 van het bestreden besluit luidt:

"1. NAM, als houder van de winningsvergunning Groningen gasveld, voert de winning van het Groningen gasveld voor het gasjaar 2020-2021 uit overeenkomstig operationele strategie 2 en houdt zich daarbij aan de hierna volgende regels. [...]"

Artikel 3 luidt: "Het cluster Bierum, het cluster Eemskanaal en de productielocatie Siddeburen binnen het cluster Centraal-Oost zoals genoemd in artikel 1.3a.1 van de Mijnbouwregeling, maken geen onderdeel uit van de operationele strategie."

32.3. Op grond van artikel 1 van het bestreden besluit en artikel 52f van de Mijnbouwwet moet de NAM de gaswinning uit het Groningenveld uitvoeren overeenkomstig de door de minister vastgestelde operationele strategie 2. Uit het document van de NAM van 13 maart 2020 volgt dat de clusters Bierum en Eemskanaal en de productielocatie Siddeburen bij uitvoering van deze operationele strategie niet in gebruik worden genomen. Dit is expliciet neergelegd in artikel 3 van het bestreden besluit. Naar het oordeel van de Afdeling is hiermee verzekerd dat deze productielocaties niet in gebruik worden genomen.

Voor zover Groninger Bodem Beweging betoogt dat de productielocaties in een volgend gasjaar weer kunnen worden gebruikt, overweegt de Afdeling dat het huidige besluit alleen gaat over de vaststelling van de operationele strategie, niet over het verwijderen van mijnbouwinstallaties. Dat hoeft ook niet, want daarvoor bestaat een aparte regeling. Op grond van artikel 44, eerste lid, van de Mijnbouwwet wordt een niet meer in gebruik zijnde mijnbouwinstallatie verwijderd. Op grond van artikel 39 van het Mijnbouwbesluit moet de NAM uiterlijk een jaar na het staken van het winnen een sluitingsplan indienen bij de minister. Dat sluitingsplan behoeft de instemming van de minister.

Overigens heeft de minister in het verweerschrift toegelicht dat de locaties Bierum, Siddeburen en Eemskanaal sinds 1 oktober 2020 niet meer hebben geproduceerd. Zij zijn buiten gebruik gesteld door de putten los te koppelen van de overige faciliteiten en maken fysiek geen deel meer uit van het Groningenveld. De vervolgstap is dat zij definitief worden gesloten op basis van een sluitingsplan, aldus de minister. Als de productielocaties toch weer in gebruik zouden worden genomen, moet daarvoor eerst een nieuw besluit worden genomen, waartegen belanghebbenden, waaronder Groninger Bodem Beweging, rechtsmiddelen kunnen aanwenden.

Het betoog slaagt niet.

E. Overige onderwerpen

Milieueffectrapport

33. Een aantal appellanten, waaronder [appellant sub 2], betoogt dat ten onrechte een milieueffectrapport ontbreekt.

[appellant sub 2] voert daartoe aan er nog nooit een milieueffectrapport is gemaakt voor de gaswinning uit het Groningenveld. Dit moet daarom alsnog worden gedaan. Bovendien zijn de winningstechniek en de gasbehandeling veranderd ten opzichte van de winningsvergunning uit 1963, omdat er formatiewater wordt onttrokken en het gas wordt behandeld in bovengrondse installaties. Volgens hem leidt het bestreden besluit daarom tot een fysieke ingreep in het natuurlijke milieu of landschap, en moet het besluit worden aangemerkt als (deel)vergunning voor een project als bedoeld in de richtlijn 2011/92/EU (Pb 2012, L26; hierna: de mer-richtlijn), waarvoor een milieueffectrapport had moeten worden gemaakt.

Voor zover het bestreden besluit niet leidt tot een fysieke ingreep in het natuurlijke milieu of

landschap, voert [appellant sub 2] aan dat ook een niet-fysieke ingreep een project is als bedoeld in de mer-richtlijn, en dus alsnog een milieueffectrapport had moeten worden gemaakt. Hij wijst in dat verband op de conclusie van advocaat-generaal Kokott van 29 november 2018, ECLI:EU:C:2018:972.

33.1. Een besluit tot vaststelling van een operationele strategie is niet aangewezen in het Besluit milieueffectrapportage (hierna: Besluit mer) als besluit waarvoor de verplichting bestaat een milieueffectrapport te maken. De besluiten over gaswinning waarvoor ingevolge het Besluit mer een milieueffectrapport moet worden gemaakt zijn 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. Uit onder meer de uitspraak van de Afdeling 15 juli 2020, onder 46.1 volgt dat de keuze om die vergunningen aan te wijzen als besluiten waarvoor een milieueffectrapport moet worden gemaakt - en het besluit tot vaststelling van een operationele strategie dus niet - geen onjuiste implementatie van de mer-richtlijn is. Wat [appellant sub 2] aanvoert geeft geen aanleiding om daar nu anders over te oordelen. De Afdeling overweegt daartoe als volgt.

33.2. Kort weergegeven houdt de mer-richtlijn in dat de milieueffecten van een project moeten worden beoordeeld voordat toestemming wordt gegeven om dat project uit te voeren. Ingevolge artikel 1, tweede lid, aanhef en onder a van de mer-richtlijn wordt onder "project" verstaan de uitvoering van bouwwerken of de totstandbrenging van andere installaties of werken, en andere ingrepen in natuurlijk milieu of landschap, inclusief de ingrepen voor de ontginning van bodemschatten.

Zoals is overwogen in onder meer het arrest van het Hof van Justitie van 17 maart 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest, ECLI:EU:C:2011:154, punten 20 tot en met 24, is pas sprake van een project in de zin van de mer-richtlijn als er werken of ingrepen plaatsvinden die de materiële toestand van de plaats veranderen. De Afdeling begrijpt het betoog van [appellant sub 2] aldus dat hij hierop doelt met de term "fysieke ingreep".

33.3. Zoals de Afdeling onder meer heeft overwogen in de uitspraak van 3 juli 2019, onder 61.1, is de winningsvergunning voor het Groningenveld verleend in 1963, lang vóór de mer-richtlijn. Ten tijde van de verlening van die vergunning bestond er geen verplichting om een milieueffectrapport te maken en uit de mer-richtlijn volgt niet dat dit nadien alsnog had moeten worden gedaan om de gaswinning voort te zetten. Eventuele wijzigingen van het vergunde project na verlening van de winningsvergunning, en de vraag of voor die wijzigingen een milieueffectrapport moet worden gemaakt, kunnen of konden aan de orde worden gesteld in procedures over de verlening van vergunningen voor de mijnbouwwerken waarmee de NAM gas uit het Groningenveld wint. Dat voorafgaand aan de verlening van de winningsvergunning geen milieueffectrapport is gemaakt, betekent op zichzelf dus niet dat dit alsnog voorafgaand aan het bestreden besluit had moeten worden gedaan.

33.4. De Afdeling overweegt verder dat het bestreden besluit geen werken of ingrepen toestaat die de materiële toestand van de plaats veranderen. Het is geen nieuwe vergunning of een verlenging van een vergunning, maar een naast de winningsvergunning en de vergunningen voor de mijnbouwwerken staand besluit over welke operationele strategie wordt uitgevoerd. Het bestreden besluit verandert niets aan deze vergunningen en leidt ook niet tot nieuwe of andere milieugevolgen ten opzichte van die vergunningen. Dit besluit gaat slechts over welke operationele strategie de NAM mag uitvoeren. In die operationele strategie is beschreven op welke wijze de gaswinning wordt verdeeld over de verschillende clusters in volume en tijd. Het bestreden besluit gaat dus niet over gasbehandeling en onttrekking van formatiewater en, zoals onder 32.3 is overwogen, evenmin over de sluiting en verwijdering van productielocaties. Ook anderszins geeft het bestreden besluit de NAM niet het recht om werken of ingrepen uit te voeren die de materiële toestand van de plaats veranderen.

Dit betekent dat het bestreden besluit niet op zichzelf en ook niet in samenhang met eerder verleende vergunningen kan worden beschouwd als een (deel)vergunning voor (wijziging van) een project waarvoor een milieueffectrapport moet worden opgesteld.

33.5. De door [appellant sub 2] genoemde conclusie van de advocaat-generaal leidt niet tot een ander oordeel. De zaak die daarin aan de orde was gaat over een Belgische wet waarbij de

elektriciteitsproductie van twee kerncentrales met tien jaar is verlengd. Volgens de advocaat-generaal is de verlenging volgens de huidige uitleg van de mer-richtlijn geen project omdat daarmee de materiële toestand van de plaats niet verandert, maar strookt deze uitleg niet met het Verdrag inzake milieu-effectrapportage in grensoverschrijdend verband van 25 februari 1991 (Verdrag van Espoo) en het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden van 25 juni 1998 (Verdrag van Aarhus). De Afdeling stelt vast dat het Hof van Justitie in het arrest dat volgde op de conclusie (arrest van 29 juli 2019, Inter-Environnement Wallonië ASBL en Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen/Ministerraad, ECLI:EU:C:2019:622, punt 62) heeft vastgehouden aan zijn vaste jurisprudentie dat pas sprake is van een project in de zin van de mer-richtlijn als er werken of ingrepen plaatsvinden die de materiële toestand van de plaats veranderen. Het Hof heeft de conclusie op dit punt dus niet gevolgd. Ook in een later arrest heeft het Hof vastgehouden aan deze invulling van het projectbegrip (arrest van 9 september 2020, Friends of the Irish Environment, ECLI:EU:C:2020:680, punt 32).

Wat [appellant sub 2] aanvoert over de conclusie geeft daarom geen aanleiding voor het oordeel dat voorafgaand aan het bestreden besluit een milieueffectrapport had moeten worden gemaakt, ondanks dat de materiële toestand van de betrokken plaats daardoor niet verandert.

Er bestaat gelet op het arrest van het Hof van Justitie van 6 oktober 1982, Cilfit, ECLI:EU:C:1982:335, punten 13 en 14, geen aanleiding tot het stellen van prejudiciële vragen, aangezien de opgeworpen vraag kan worden beantwoord aan de hand van de rechtspraak van het Hof.

33.6. De Afdeling concludeert dat het Besluit mer op het punt van gaswinning geen onjuiste implementatie is van de mer-richtlijn.

Het betoog slaagt niet.

Beroepsgronden in relatie tot andere procedures

34. De erfgenaam van [appellante sub 5] betoogt dat afgesloten gasputten kunnen gaan lekken als de gaswinning wordt beëindigd. Verder is onduidelijk wie na het sluiten van het Groningenveld toeziet op het opruimen van de leidingen.

34.1. Het bestreden besluit gaat over hoeveel en op welke wijze gas uit het Groningenveld mag worden gewonnen. De sluiting van het Groningenveld is in dit besluit niet aan de orde. Wat de erfgenaam van [appellante sub 5] aanvoert kan dus niet leiden tot vernietiging van het bestreden besluit.

35. [appellant sub 7] betoogt - zo begrijpt de Afdeling - dat hij tegen de vergunning voor de bouw van geluidwallen bij Siddeburen is. Verder zijn hij en [appellant sub 2] het niet eens met de maatwerkvoorschriften die voorzien in een hogere uitstoot van NOx dan in de geldende milieu-omgevingsvergunning is vastgelegd. Volgens [appellant sub 2] zijn er bovendien procedurele fouten gemaakt, waardoor er onvoldoende gelegenheid was voor inspraak over die maatwerkvoorschriften. [appellant sub 7] betoogt verder dat de minister zijn bezwaren tegen de instemmingsbesluiten voor de winningsplannen voor 23 andere gasvelden ten onrechte niet-ontvankelijk heeft verklaard. Volgens hem is deze gang van zaken in strijd met het Verdrag van Aarhus.

35.1. De geluidwallen, de maatwerkvoorschriften en de instemming met de winningsplannen voor andere gasvelden maken geen onderdeel uit van het bestreden besluit. Wat [appellant sub 7] en [appellant sub 2] aanvoeren kan dan ook niet leiden tot het oordeel dat dit besluit onrechtmatig is. De betogen slagen niet.

36. [appellant sub 6] betoogt dat het monitoringsnetwerk voor grondbewegingen moet worden uitgebreid naar de kleinere gasvelden.

36.1. De monitoring van de grondbewegingen bij kleinere gasvelden maakt geen onderdeel uit van het bestreden besluit. Wat [appellant sub 6] hierover aanvoert kan dan ook niet leiden tot het oordeel dat het bestreden besluit onrechtmatig is.

Het betoog slaagt niet.

F. (Eind)beoordeling belangenafweging

37. In dit onderdeel beoordeelt de Afdeling of de minister na afweging van de betrokken belangen in redelijkheid het bestreden besluit heeft kunnen nemen en dus het winningsniveau heeft kunnen

vaststellen op het niveau dat nodig is voor de leveringszekerheid. Daarbij geldt dat, zoals de Afdeling hiervoor al heeft overwogen, de minister bij de vaststelling van de operationele strategie beleidsruimte heeft en de Afdeling daarover niet een eigen oordeel in de plaats kan stellen van het oordeel van de minister.

38. De erfgenaam van [appellante sub 5] betoogt dat in het bestreden besluit ten onrechte de leveringszekerheid doorslaggevend is geacht, in plaats van de belangen van de Groningers. Volgens hem moet de gaswinning per direct worden beëindigd.

Groninger Bodem Beweging betoogt eveneens dat de leveringszekerheid ten onrechte doorslaggevend is geacht. Volgens haar leidt de gaswinning tot maatschappelijke ontwrichting. Zij wijst daarbij in het bijzonder op gevoelens van onveiligheid, spanning, frustratie en de daarmee gepaard gaande gezondheidsklachten van Groningers, zoals onder meer uiteengezet in het onderzoek "Gronings perspectief". Volgens Groninger Bodem Beweging blijkt uit het bestreden besluit onvoldoende wat wordt gedaan om de situatie van de Groningers te verbeteren. Verder stelt de minister weliswaar dat het abrupt afsluiten van eindgebruikers kan leiden tot maatschappelijke ontwrichting, maar heeft hij geen onderzoek gedaan naar alternatieve oplossingen voor de gaswinning, of naar mogelijkheden om niet-vitale eindafnemers af te sluiten van Groningengas. De belangen van de Groningers bij een veilige leefomgeving zijn zodanig groot dat een verdergaande afbouw van de gaswinning noodzakelijk is, aldus Groninger Bodem Beweging.

38.1. Bij de beoordeling van deze betogen is mede van belang wat de Afdeling hiervoor heeft overwogen over de veiligheid van omwonenden, de schadeafhandeling en de leveringszekerheid. Daarom vat de Afdeling eerst kort samen wat zij daarover heeft overwogen.

In het onderdeel "Veiligheid omwonenden" heeft de Afdeling geoordeeld dat de minister ervan mocht uitgaan dat het risico in elk geval niet groter is dan berekend in de HRA 2019. Verder heeft de minister concrete maatregelen genomen om het versterkingsprogramma sneller uit te voeren. Mede vanwege de versnelde afbouw van de gaswinning staat het tempo van het versterken van gebouwen niet in de weg aan het nemen van het bestreden besluit.

In het onderdeel "Schade en schadeafhandeling" heeft de Afdeling geoordeeld dat de schadeafhandeling niet zodanig gebrekkig verloopt dat om die reden sprake is van maatschappelijke ontwrichting als bedoeld in artikel 52d, tweede lid, aanhef en onder e, van de Mijnbouwwet. Schadelijders kunnen bij het IMG terecht voor vergoeding van alle soorten schade als gevolg van de gaswinning, en met het wettelijk bewijsvermoeden wordt de bewijslast in hun voordeel omgekeerd. Verder handelt het IMG reguliere schademeldingen relatief snel af.

In het onderdeel "Leveringszekerheid" heeft de Afdeling geoordeeld dat aannemelijk is dat de minister alle redelijkerwijs te nemen maatregelen neemt om de gaswinning zo spoedig mogelijk af te bouwen naar nul, en dat niet is gebleken dat voor het gasjaar 2020-2021 een nog verdere afbouw mogelijk is, zonder dat de leveringszekerheid in gevaar komt. Verder heeft de minister een voldoende concrete doorkijk gegeven naar de afbouw van de gaswinning in de volgende gasjaren.

38.2. Tegen de achtergrond van wat hiervoor is overwogen over de veiligheid van omwonenden, de schadeafhandeling en de leveringszekerheid, zal de Afdeling beoordelen of de minister na afweging van de betrokken belangen in redelijkheid het winningsniveau heeft kunnen vaststellen op het niveau dat nodig is voor de leveringszekerheid. De toepasselijkheid van de in de artikelen 2 en 8 van het EVRM en artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM opgenomen grondrechten op leven, privacy en het ongestoord genot van eigendom, brengt met zich dat er hoge eisen moeten worden gesteld aan de motivering van het bestreden besluit.

Concreet moet de minister aan de ene kant rekening houden met belangen van de Groningers bij een zo spoedig mogelijke beëindiging van de gaswinning. Zij hebben er daarnaast belang bij dat het tempo van de versterkingsoperatie omhoog gaat en dat er toereikende procedures zijn voor de afhandeling van schade. Daarbij gaat het niet alleen om het voldoen aan de veiligheidsnorm en het herstel van schade, maar ook om het wegnemen van gevoelens van onveiligheid, frustratie en spanning.

Aan de andere kant moet de minister rekening houden met de belangen van de eindafnemers van Groningengas. Dan gaat het om huishoudens, instellingen en bedrijven in Nederland, België, Duitsland

en Frankrijk. Zij hebben er belang bij dat zij niet (abrupt) worden afgesloten van Groningengas, zodat bijvoorbeeld bedrijven hun activiteiten kunnen voortzetten en woningen in de winter kunnen worden verwarmd.

38.3. De minister heeft in het bestreden besluit onderkend dat de bodembeweging als gevolg van de gaswinning tot maatschappelijke ontwrichting heeft geleid, en dat veel Groningers gezondheidsklachten en stress ervaren als gevolg van de gaswinning. Volgens het onderzoek "Gronings perspectief" van onder meer de Rijksuniversiteit Groningen zijn de voornaamste oorzaken daarvan: schade, financiële zorgen over de waarde en verkoopbaarheid van het huis, onzekerheid over de versterking en lange en stroperige schade- en versterkingsprocessen. In het bestreden besluit staat dat een deel van deze oorzaken wordt weggenomen door verbetering van de procedures rondom schadevergoeding en versterking. Daarnaast worden verschillende andere maatregelen gefinancierd in het kader van sociale veiligheid, gezondheid en maatschappelijke onrust. Het gaat onder meer om het opzetten van inwonerspanels, het inzetten van aardbevingscoaches, het begeleiden van hulpverleners van de Veiligheidsregio, gemeenten en de GGD en het versterken van de slagkracht van de veiligheidsdiensten, het realiseren van nieuwe toekomst- en aardbevingsbestendige zorggebouwen en extra scholing voor zorgprofessionals, aldus de minister.

In het bestreden besluit staat verder dat een consortium van SEO Economisch onderzoek en TNO onderzoek heeft gedaan naar de maatschappelijke gevolgen bij een abrupte afsluiting van de gaswinning. Uit het rapport "Verlaging van gaswinning tot beneden het niveau van leveringszekerheid" uit augustus 2019 volgt (kort samengevat) dat als bedrijven met niet-vitale processen worden afgeschakeld, dit ernstige maatschappelijke gevolgen heeft. Het gaat onder meer om economische schade (zoals het verdwijnen van banen en het ontstaan van faillissementen), impact op de gezondheid (langdurige psychische klachten) en brede maatschappelijke angst of woede. De impact van andere varianten van een afschakeling - waarbij bijvoorbeeld ook bedrijven die betrokken zijn bij vitale processen en huishoudens worden afgesloten - zijn nog groter, aldus het rapport.

38.4. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de minister na afweging van alle betrokken belangen in redelijkheid het bestreden besluit kunnen nemen. De minister heeft voldoende concreet uiteengezet welke maatregelen worden genomen om de (gezondheids)situatie van de Groningers te verbeteren. Naast de onder 38.3 genoemde maatregelen en de maatregelen voor versnelling van het versterkingsprogramma en de schadeafhandeling, is dat het zo spoedig mogelijk afbouwen van de gaswinning naar nul. Die afbouw verloopt sneller dan eerder verwacht. In het bestreden besluit is uiteengezet dat de verwachting is dat vanaf medio 2022 in een jaar met een gemiddeld temperatuurprofiel geen gaswinning uit het Groningenveld nodig is om in de behoefte aan L-gas te kunnen voorzien. Het is begrijpelijk dat dit voor onder meer de erfgenaam van [appellante sub 5] en Groninger Bodem Beweging niet snel genoeg is. De minister heeft echter deugdelijk gemotiveerd dat een snellere afbouw dan in het bestreden besluit voorzien niet mogelijk is, gelet op het belang van de leveringszekerheid en het voorkomen van maatschappelijke ontwrichting als gevolg van het afsluiten van eindafnemers.

De conclusie is dat de minister na afweging van alle betrokken belangen in redelijkheid het winningsniveau heeft kunnen vaststellen op het niveau dat nodig is om aan de leveringszekerheid te kunnen voldoen. Dat betekent dat de NAM in een wat temperatuur betreft gemiddeld gasjaar 2020-2021 8,1 miljard Nm³ gas mag winnen.

De betogen slagen niet.

Slotoverwegingen

39. Gelet op wat hiervoor is overwogen, zijn de beroepen ongegrond.

40. De minister hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Samenvatting van de uitspraak

In het besluit dat op 25 september 2020 ter inzage is gelegd, heeft de minister besloten dat de NAM de winning van gas uit het Groningenveld voor het gasjaar 2020-2021 uitvoert overeenkomstig operationele strategie 2 en zich daarbij houdt aan de in het besluit gestelde regels. Op grond van dit besluit mag de NAM bij een wat temperatuur betreft gemiddeld jaar 8,1 miljard Nm³ gas uit het Groningenveld winnen.

De Afdeling heeft geoordeeld dat de minister bij de beoordeling in hoeverre aan de wettelijke veiligheidsnorm wordt voldaan, ervan mocht uitgaan dat het risico in elk geval niet groter is dan berekend in de hazard and risk assessment voor het gasjaar 2019-2020. Om aan de veiligheidsnorm te voldoen moeten er nog woningen worden versterkt en er moeten nog stappen worden gezet om het versterkingsprogramma sneller uit te voeren. Maar mede omdat de winning versneld wordt afgebouwd, is het tempo van de versterking niet zo laag dat de minister om die reden het bestreden besluit niet had kunnen nemen.

Over de schadeafhandeling heeft de Afdeling geoordeeld dat personen die schade hebben geleden door de gaswinning terecht kunnen bij het IMG, waar reguliere schademeldingen relatief snel worden afgehandeld. De schade als gevolg van de gaswinning staat daarom niet in de weg aan het nemen van het bestreden besluit.

Verder is de Afdeling van oordeel dat de minister alle redelijkerwijs te nemen maatregelen heeft genomen om de gaswinning zo spoedig mogelijk af te bouwen naar nul, zonder dat de leveringszekerheid in gevaar komt. Ook heeft de minister voldoende concreet uiteengezet hoe de gaswinning in de volgende gasjaren wordt afgebouwd.

De minister heeft een afweging gemaakt van enerzijds de belangen van de Groningers bij een zo spoedig mogelijke beëindiging van de gaswinning, en anderzijds de belangen van de eindafnemers van Groningengas, zoals huishoudens en bedrijven in Nederland, België, Duitsland en Frankrijk. De Afdeling is van oordeel dat de minister voldoende concreet heeft uiteengezet welke maatregelen worden genomen om de situatie van de Groningers te verbeteren, waaronder het zo snel mogelijk afbouwen van de gaswinning naar nul. Die afbouw verloopt sneller dan voorspeld. De Afdeling oordeelt dat de minister na afweging van die belangen in redelijkheid het winningsniveau heeft kunnen vaststellen op het niveau dat nodig is om aan de leveringszekerheid te voldoen, in dit geval 8,1 miljard Nm³ in een wat temperatuur betreft gemiddeld jaar.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:
verklaart de beroepen ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. R. Uylenburg, voorzitter, en mr. H.C.P. Venema en mr. B. Meijer, leden, in tegenwoordigheid van mr. J.V. Veldwijk, griffier.

De voorzitter is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 21 juli 2021

912.

BIJLAGE

Mijnbouwwet

Artikel 52a

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

[...]

veiligheidsbelang: de veiligheidsrisico's voor omwonenden als gevolg van bodembeweging veroorzaakt door de winning van gas uit het Groningenveld en de veiligheidsrisico's als gevolg van het niet kunnen voorzien van eindafnemers van de benodigde hoeveelheid laagcalorisch gas;

[...]

Artikel 52c

1. Onze Minister zendt de raming, bedoeld in artikel 10a, eerste lid, onderdeel q, van de Gaswet, aan de houder van de winningsvergunning Groningenveld.

2. De houder van de winningsvergunning Groningenveld stelt op verzoek van Onze Minister, met inachtneming van de raming en gelet op het belang van het minimaliseren van de inzet van het Groningenveld en op het minimaliseren van de verwachte bodembeweging, één of meerdere

operationele strategieën voor over de inzet van het Groningenveld.

3. Een operationele strategie bevat tenminste een voorstel voor de verdeling van de winning over de clusters in volume en tijd.

4. De houder van de winningsvergunning verstrekt ter onderbouwing van een operationele strategie:

- a. de optimale inzet van de gasopslag Norg;
- b. een analyse van de verwachte bodembeweging op regioniveau;
- c. een analyse van de risico's van de verwachte bodembeweging voor omwonenden, gebouwen of infrastructurele werken of de functionaliteit daarvan.

5. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld omtrent het voorstel voor de operationele strategie en de onderbouwing daarvan.

Artikel 52d

1. Onze Minister stelt de operationele strategie voor het Groningenveld vast.

2. Onze Minister betreft bij de vaststelling het veiligheidsbelang en het maatschappelijk belang dat verbonden is aan het niet kunnen voorzien van eindafnemers van de benodigde hoeveelheid laagcalorisch gas en kijkt hierbij in het bijzonder:

- a. in hoeverre wordt voldaan aan de veiligheidsnorm van 10-5;
- b. in hoeverre de leveringszekerheid van verschillende categorieën eindafnemers wordt geborgd;
- c. naar het tempo van de afbouw van de vraag;
- d. naar het tempo van versterken van gebouwen;
- e. naar maatschappelijke ontwrichting als gevolg van bodembeweging veroorzaakt door de winning van gas uit het Groningenveld;
- f. naar maatschappelijke ontwrichting als gevolg van het afsluiten van verschillende categorieën eindafnemers.

3. Bij ministeriële regeling worden nadere regels gesteld over de invulling van de veiligheidsnorm van 10-5 en de verschillende categorieën eindafnemers.

4. Onze Minister kan de operationele strategie wijzigen indien dat gerechtvaardigd wordt door het veiligheidsbelang of het maatschappelijk belang dat verbonden is aan het niet kunnen voorzien van eindafnemers van de benodigde hoeveelheid laagcalorisch gas.

5. Onze Minister motiveert bij de vaststelling, als bedoeld in tweede en vierde lid, voor een ieder inzichtelijk en navolgbaar op welke wijze een zwaarwegend belang is toegekend aan de veiligheidsrisico's voor omwonenden als gevolg van bodembeweging veroorzaakt door de winning van gas uit het Groningenveld.

6. Onze Minister stelt in de gelegenheid binnen zes weken advies uit te brengen over de voorbereiding van een besluit als bedoeld in het eerste lid:

- a. gedeputeerde staten van een provincie binnen het gebied waarop de operationele strategie betrekking heeft;
- b. burgemeesters en wethouders van een gemeente binnen het gebied waarop de operationele strategie betrekking heeft;
- c. het dagelijks bestuur van een waterschap binnen het gebied waarop de operationele strategie betrekking heeft.

7. Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op de voorbereiding van een besluit als bedoeld in het eerste lid, met dien verstande dat zienswijzen naar voren kunnen worden gebracht door een ieder.

Artikel 52f

De houder van de winningsvergunning Groningenveld is verplicht de winning van het Groningenveld uit te voeren overeenkomstig de door Onze Minister vastgestelde operationele strategie en indien die is opgelegd, een tijdelijke maatregel als bedoeld in artikel 52e, tweede lid.

Artikel 52g

1. De houder van de winningsvergunning Groningenveld voert de door Onze Minister vastgestelde operationele strategie en indien die is opgelegd, een tijdelijke maatregel als bedoeld in artikel 52e, tweede lid, op zodanige wijze uit dat de nadelige gevolgen van de gaswinning uit het Groningenveld zoveel mogelijk worden beperkt.
2. De houder van de winningsvergunning Groningenveld neemt alle noodzakelijke maatregelen om de gevolgen van een zwaar ongeval voor mens en milieu te beperken.
3. Onze Minister neemt alle maatregelen die redelijkerwijs van hem gevegd kunnen worden om te voorkomen dat als gevolg van de gaswinning uit het Groningenveld de veiligheid wordt geschaad.
4. Na beëindiging van de winning uit het Groningenveld neemt de houder van de winningsvergunning Groningenveld dan wel, indien deze vergunning haar gelding heeft verloren, de laatste houder daarvan, alle maatregelen die redelijkerwijs van hem gevegd kunnen worden om nadelige gevolgen van de gaswinning uit het Groningenveld zoveel mogelijk te beperken.
5. Bij ministeriële regeling worden nadere regels gesteld over het uitvoeren van de door Onze Minister vastgestelde operationele strategie.

Mijnbouwregeling

Artikel 1.3a.1

1. Ten behoeve van de vaststelling van de operationele strategie en de verdeling van de winning over de clusters in volume en tijd wordt het Groningenveld ingedeeld in de volgende clusters met de daarbij behorende productielocaties:

- a. cluster Bierum: Bierum;
- b. cluster Eemskanaal: Eemskanaal;
- c. cluster Centraal-Oost: Amsweer, Schaapbulten, Oudeweg, Siddeburen en Tjuchem;
- d. cluster Zuidoost: De Eeker, Scheemderzwaag en Zuiderpolder;
- e. cluster Zuidwest: Kooipolder, Slochteren inclusief Froombosch, Spitsbergen, Tusschenklappen inclusief Sappemeer, en Zuiderveen;
- f. cluster Loppersum: De Paauwen, Leermens, Overschild, 't Zandt en Ten Post.

2. De onder de productielocaties vallende putten zijn opgenomen in bijlage 16 bij deze regeling.

Artikel 1.3a.2

1. Een operationele strategie bevat:

- a. een beschrijving van de volgorde van de inzet van de clusters en de verdeling van het volume over de clusters per kalendermaand uitgaande van het referentiejaar voor een gemiddeld gasjaar;
- b. de wijze waarop de inzet over de clusters en de verdeling van het volume over de clusters wordt verlaagd dan wel verhoogd, afhankelijk van de ontwikkeling van de actuele temperatuur gedurende het gasjaar, waarbij in ieder geval een beschrijving wordt gegeven van de volgorde van de inzet van de clusters en de verdeling van het volume over de clusters uitgaande van het referentiejaar voor een koud en voor een warm gasjaar.

2. Ter onderbouwing van het eerste lid bevat de operationele strategie:

- a. een beschrijving van de rol van de gasopslag Norg in het beperken van fluctuaties in het Groningenveld op veldniveau en de doorwerking daarvan op de clusters;
- b. een beschrijving van geplande onderhoudswerkzaamheden en hoe dit de inzet van de clusters beïnvloedt.

3. Ter onderbouwing van het eerste lid bevat de operationele strategie een dreigings- en risicoanalyse waarin tenminste zijn opgenomen:

- a. een beschrijving van de verwachte bodembeweging als gevolg van de wijze waarop de clusters worden ingezet;
- b. een beschrijving van de mogelijke omvang en verwachte aard van de schade door bodembeweging als gevolg van de wijze van de inzet van de clusters;

- c. een beschrijving van de risico's als gevolg van de verwachte bodembeweging als gevolg van de wijze van de inzet van de clusters;
- d. een analyse van het aantal gebouwen dat een individueel aardbevingsrisico met zich meebrengt dat groter is dan 10-5 per jaar, waarbij het individueel aardbevingsrisico wordt berekend met toepassing van de verwachtingswaarde;
- e. een analyse van de ontwikkeling voor de komende 10 jaar ten aanzien van het aantal gebouwen, bedoeld in onderdeel d;
- f. een beschrijving van de maatregelen die kunnen worden genomen om bodembeweging zo veel mogelijk te voorkomen of te beperken, en
- g. een beschrijving van de maatregelen die kunnen worden genomen om de risico's als gevolg van bodembeweging zo veel mogelijk te voorkomen of te beperken.

Artikel 1.3a.3

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

Gaswet

Artikel 10g

1. Het is een afnemer die in de gasjaren 2016/2017, 2017/2018 en 2018/2019 in ten minste twee van die gasjaren meer dan 100 miljoen m³ (n) gas hebben onttrokken via diens aansluiting die verbonden is met dat deel van het gastransportnet waarmee laagcalorisch gas wordt getransporteerd, met ingang van 1 oktober 2022 verboden via die aansluiting gas aan dat deel van het gastransportnet te onttrekken.
2. Deze afnemer meldt zo spoedig mogelijk na inwerkingtreding van dit artikel schriftelijk aan de netbeheerder van het landelijk gastransportnet dat zijn aansluiting omgeschakeld of afgesloten dient te worden en verstrekt hem alle gegevens die naar diens oordeel relevant zijn voor een voor de bedrijfsprocessen van de afnemer doelmatige en efficiënte planning van het omschakelen onderscheidenlijk afsluiten van de betrokken aansluiting. De afnemer stuurt een afschrift van deze melding en de daarbij gevoegde gegevens aan Onze Minister.

EVRM

Artikel 2

1. Het recht van een ieder op leven wordt beschermd door de wet. Niemand mag opzettelijk van het leven worden beroofd, behoudens door de tenuitvoerlegging van een gerechtelijk vonnis wegens een misdrijf waarvoor de wet in de doodstraf voorziet.
2. De beroving van het leven wordt niet geacht in strijd met dit artikel te zijn geschied ingeval zij het gevolg is van het gebruik van geweld, dat absoluut noodzakelijk is:
 - a. ter verdediging van wie dan ook tegen onrechtmatig geweld;
 - b. teneinde een rechtmatige arrestatie te bewerkstelligen of het ontsnappen van iemand die op rechtmatige wijze is gedetineerd, te voorkomen;
 - c. teneinde in overeenstemming met de wet een oproer of opstand te onderdrukken.

Artikel 8

1. Een ieder heeft recht op respect voor zijn privéleven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie.
2. Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of

voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

Artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM

Iedere natuurlijke of rechtspersoon heeft recht op het ongestoord genot van zijn eigendom. Aan niemand zal zijn eigendom worden ontnomen behalve in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht.

De voorgaande bepalingen tasten echter op geen enkele wijze het recht aan, dat een Staat heeft om die wetten toe te passen, die hij noodzakelijk oordeelt om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen of boeten te verzekeren.