

ECLI:NL:RVS:2022:2455

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	24-08-2022
Datum publicatie	24-08-2022
Zaaknummer	202106876/1/R4
Rechtsgebieden	Omgevingsrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	

In het besluit dat op 24 september 2021 ter inzage is gelegd, heeft de staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat bepaald hoe de NAM de gaswinning uit het Groningenveld in het gasjaar 2021-2022 uitvoert. Op grond van dit vaststellingsbesluit mag de NAM (in een wat temperatuur betreft gemiddeld jaar) 3,9 miljard Nm³ gas uit het Groningenveld winnen. In de loop van het gasjaar heeft de staatssecretaris geconstateerd dat er tegenvallers zijn bij de maatregelen die worden genomen om de gaswinning zo snel mogelijk te beëindigen. Om de leveringszekerheid te kunnen borgen, moet volgens hem meer gas worden gewonnen. In het besluit van 1 april 2022 heeft de staatssecretaris het vaststellingsbesluit gewijzigd. Op grond van dit besluit mag de NAM (uitgaande van een gemiddeld temperatuurverloop in de rest van het gasjaar), 4,5 miljard Nm³ gas winnen. De uitspraak van de Afdeling gaat over deze twee besluiten.

Vindplaatsen	Rechtspraak.nl
--------------	----------------

Uitspraak

202106876/1/R4.

Datum uitspraak: 24 augustus 2022

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te [woonplaats],
2. [appellant sub 2A], [appellant sub 2B], [appellant sub 2C] en [appellant sub 2D] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 2]), wonend te [woonplaats],
3. [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 3]), wonend te [woonplaats],
4. Vereniging van schadelijders van de bodembeweging door gaswinning in Groningen (hierna: Groninger Bodem Beweging), gevestigd te Loppersum, gemeente Eemsdelta,
5. [appellant sub 5], wonend te [woonplaats],
6. [appellant sub 6], wonend te [woonplaats],
7. [appellant sub 7], wonend te [woonplaats],
8. [appellant sub 8A] en [appellant sub 8B] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 8]), wonend te [woonplaats],

appellanten,

en

de minister van Economische Zaken en Klimaat (tegenwoordig en hierna: de staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat),

verweerder.

Procesverloop

Bij op 24 september 2021 ter inzage gelegd besluit (hierna: het vaststellingsbesluit) heeft de staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat besloten dat de Nederlandse Aardolie Maatschappij B.V. (hierna: de NAM) de winning van het Groningen gasveld voor het gasjaar 2021-2022 uitvoert overeenkomstig de operationele strategie met inachtneming van paragraaf 4.11 van dit besluit, en de in het besluit gestelde regels.

Tegen dit besluit hebben de appellanten genoemd onder 1 tot en met 6 beroep ingesteld.

De staatssecretaris heeft een verweerschrift ingediend.

Een aantal appellanten heeft nadere stukken ingediend.

Bij besluit van 1 april 2022 (hierna: het wijzigingsbesluit) heeft de staatssecretaris het vaststellingsbesluit gewijzigd.

De appellanten genoemd onder 1 tot en met 6 hebben een zienswijze naar voren gebracht over het wijzigingsbesluit.

[appellant sub 7] en [appellant sub 8] hebben tegen het wijzigingsbesluit bezwaar gemaakt bij de staatssecretaris. De staatssecretaris heeft deze bezwaren ter behandeling als beroepschrift doorgezonden aan de Afdeling.

De staatssecretaris heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Een aantal appellanten heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 5 juli 2022, waar [appellant sub 1], [appellant sub 3A], [appellant sub 8B] en [appellant sub 8A], [appellant sub 7], [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B], [appellant sub 6] en de Groninger Bodem Beweging, vertegenwoordigd door mr. P.M.J. de Goede, advocaat in Groningen, en ir. C.T. Fossen, zijn verschenen. Voorts is de staatssecretaris, vertegenwoordigd door mr. I.M. van der Heijden, advocaat in Den Haag, en F. Wilschut, mr. J.E.W. Tieleman, ir. S.M. Remmerswaal en E.W. van der Kleij, verschenen. Ook de NAM is verschenen, vertegenwoordigd door mr. A.Th. Meijer.

Overwegingen

Achtergrond

1. De NAM wint sinds 1963 gas uit het Groningen gasveld (hierna: het Groningenveld). Dit gas is laagcalorisch gas (hierna ook: 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 gas uit andere gasvelden in Nederland, is hoogcalorisch gas (hierna ook: H-gas). Met name huishoudens, instellingen en de 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.

H-gas kan op twee manieren worden ingezet om de hoeveelheid 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, in het gasjaar 2019-2020 8,65 miljard Nm³ en in het gasjaar 2020-2021 7,77 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 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. Nog steeds vinden er met enige regelmaat aardbevingen plaats als gevolg van de gaswinning.

In 2018 heeft het Kabinet Rutte III besloten om de gaswinning op zo kort mogelijke termijn naar nul af te bouwen. Voor de afbouw is een basispad gepresenteerd dat erop neerkomt dat de gaswinning zou worden afgebouwd van 19,4 miljard Nm³ in het gasjaar 2018-2019, naar volledige beëindiging van de gaswinning in 2030, maar voor zover mogelijk wordt sneller afgebouwd (zie de Kamerbrief van de (toenmalige) minister van 29 maart 2018, Kamerstukken II, 2017/18, 33 529, nr. 457). Volgens het basispad zou in het huidige gasjaar 2021-2022 11,2 miljard Nm³ gas uit het Groningenveld worden gewonnen.

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 staatssecretaris behoeft.

Voor het Groningenveld gelden specifieke regels. Gasunie Transport Services B.V. (hierna: GTS) maakt jaarlijks een raming van de hoeveelheid L-gas die in het komende gasjaar uit het Groningenveld moet worden gewonnen om in de vraag naar L-gas te voorzien. GTS betreft daarbij alle beschikbare middelen en methoden om die hoeveelheid te minimaliseren (artikel 10a, eerste lid, aanhef en onder q, van de Gaswet).

De NAM stelt met inachtneming van de raming, en gelet op het belang van het minimaliseren van de inzet van het Groningenveld en het minimaliseren van de verwachte bodembeweging één of meer operationele strategieën voor over de inzet van het Groningenveld (artikel 52c van de Mijnbouwwet). De operationele strategie moet zijn onderbouwd met een seismische dreigings- en risicoanalyse (artikel 1.3a.2 van de Mijnbouwregeling).

De staatssecretaris stelt de operationele strategie vast en betreft daarbij het veiligheidsbelang en het maatschappelijk belang dat verbonden is aan het niet kunnen voorzien van eindafnemers van de benodigde hoeveelheid L-gas (artikel 52d, eerste en tweede lid, van de Mijnbouwwet). Onder bepaalde omstandigheden kan de staatssecretaris de operationele strategie wijzigen (vierde lid). De NAM is verplicht om de winning uit het Groningenveld uit te voeren overeenkomstig de vastgestelde operationele strategie (artikel 52f).

3. Sinds de inwerkingtreding van de Mijnbouwwet hebben de rechtsvoorgangers van de staatssecretaris een aantal besluiten genomen over de gaswinning uit het Groningenveld, waarvan een deel onderwerp is geweest van eerdere beroepsprocedures bij de Afdeling. De Afdeling verwijst naar haar uitspraken van 18 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3578, 15 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3156, 3 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2217, 15 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1665, en 21 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1609.

Het vaststellingsbesluit

4. Bij het vaststellingsbesluit heeft de staatssecretaris bepaald dat de NAM de winning uit het Groningenveld voor het gasjaar 2021-2022 uitvoert overeenkomstig het voorstel voor de operationele

strategie van de NAM van 19 maart 2021, met inachtneming van paragraaf 4.11 van dit besluit, en de in het besluit gestelde regels.

In paragraaf 4.11 staat onder meer dat de NAM, in afwijking van de operationele strategie, geen productielocaties uit gebruik mag nemen totdat de stikstofinstallatie in Zuidbroek bewezen heeft naar behoren te functioneren.

In artikel 1 tot en met 5 van het vaststellingsbesluit staan de regels waaraan de NAM zich moet houden. Artikel 2 bepaalt dat de NAM de hoeveelheid gas wint die nodig is voor de leveringszekerheid op basis van de in dit artikel opgenomen graaddagenformule. De graaddagenformule (die is opgesteld door GTS) legt een verband tussen de temperatuur in de winterperiode (1 oktober 2021 tot en met 31 maart 2022) 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. De temperatuur in de zomerperiode (1 april 2022 tot en met 30 september 2022) is niet van belang voor de hoeveelheid gas die mag worden gewonnen. Wel gaat de graaddagenformule ervan uit dat de productielocaties het hele jaar door operationeel worden gehouden door op een laag niveau te blijven produceren. Dit is de zogenoemde minimumflow of waakvlam. Dit wordt gedaan zodat die productielocaties als reservemiddel beschikbaar blijven, bijvoorbeeld bij extreme kou.

In een jaar met een gemiddeld temperatuurprofiel bedraagt de gasproductie volgens de graaddagenformule 3,9 miljard Nm³, maar dit is dus geen minimum of maximum; afhankelijk van de temperatuur in de maanden oktober tot en met maart wordt meer of minder gas gewonnen.

5. 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. De appellanten onder 1 tot en met 6 (zie het voorblad) zijn het niet eens met het vaststellingsbesluit, onder meer omdat zij vinden dat de staatssecretaris ten onrechte het belang van de leveringszekerheid boven het veiligheidsbelang van de Groningers stelt.

Het wijzigingsbesluit

6. Op 3 januari 2022 heeft GTS een rapportage uitgebracht waarin is geconcludeerd dat er vanwege vertraging bij de oplevering van de stikstofinstallatie in Zuidbroek (waardoor er minder pseudo L-gas kan worden geproduceerd dan verwacht) en door een hogere Duitse vraag naar L-gas dan verwacht meer gas uit het Groningenveld nodig is dan in haar eerdere raming was voorzien. In de rapportage ging GTS uit van een winningsniveau van 6 tot 7,6 miljard Nm³ bij een gemiddeld temperatuurverloop. GTS heeft nadien diverse aanvullende adviezen uitgebracht over de leveringszekerheid, over de maatregelen om de winning zo veel mogelijk te beperken en over de meevallers. In haar advies van 31 maart 2022 heeft GTS een nieuwe graaddagenformule gegeven. Die formule komt erop neer dat, als de rest van het gasjaar een gemiddeld temperatuurverloop heeft, er in totaal 4,5 miljard Nm³ gas uit het Groningenveld moet worden gewonnen om de leveringszekerheid te borgen.

De NAM heeft op verzoek van de staatssecretaris het "Voorstel aanpassing operationele strategie voor het gasjaar 2021-2022" van 14 februari 2022 ingediend (hierna: de herziene operationele strategie).

7. De staatssecretaris heeft bij besluit van 1 april 2022 het vaststellingsbesluit op grond van artikel 52d, vierde lid, van de Mijnbouwwet gewijzigd. Volgens de staatssecretaris wordt dit gerechtvaardigd door de veiligheidsrisico's als gevolg van het niet kunnen voorzien van eindafnemers van de benodigde hoeveelheid L-gas en door het maatschappelijk belang dat verbonden is aan het niet kunnen voorzien van eindafnemers van de benodigde hoeveelheid L-gas.

Bij het wijzigingsbesluit heeft de staatssecretaris besloten dat de NAM de winning uit het Groningenveld voor het gasjaar 2021-2022 uitvoert overeenkomstig het vaststellingsbesluit, met dien verstande dat in aanvulling daarop de herziene operationele strategie tevens deel uitmaakt van het besluit en de in artikel 2 van het vaststellingsbesluit opgenomen graaddagenformule wordt gewijzigd.

In artikel 2 van het wijzigingsbesluit is een nieuwe graaddagenformule opgenomen. Daarmee wordt een verband gelegd tussen de temperatuur en de hoeveelheid gas die nodig is om aan de vraag te voldoen, zonder dat een onderscheid is gemaakt tussen de winter- en zomerperiode. Verder wordt er in de graaddagenformule rekening mee gehouden dat de gasopslag Grijpskerk vanaf april 2022 wordt gevuld met L-gas tot 2,4 miljard Nm³ en dat gasopslag Norg tot minimaal 4,8 miljard Nm³ wordt gevuld. Uitgaande van de reeds gerealiseerde temperaturen in het gasjaar en een gemiddeld temperatuurverloop in de rest van het gasjaar bedraagt de gasproductie volgens de gewijzigde graaddagenformule 4,5 miljard Nm³, aldus het wijzigingsbesluit.

8. Het wijzigingsbesluit wordt, gelet op artikel 6:19, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb), van rechtswege geacht onderwerp te zijn van dit geding. Dat betekent dat de beroepen tegen het vaststellingsbesluit mede betrekking hebben op het wijzigingsbesluit. Appellanten onder 1 tot en met 6 hebben hun zienswijze naar voren gebracht over dit wijzigingsbesluit. Verder hebben [appellant sub 7] en [appellant sub 8] bezwaar gemaakt tegen het wijzigingsbesluit. De door de staatssecretaris met toepassing van artikel 6:15 van de Awb aan de Afdeling doorgezonden bezwaarschriften zullen als beroepschriften, gericht tegen het wijzigingsbesluit, worden behandeld.

Het tweede wijzigingsbesluit

9. Voorafgaand aan de zitting bij de Afdeling heeft de staatssecretaris meegedeeld dat nogmaals een wijzigingsbesluit zal worden genomen. Ter zitting is besproken dat een goede rechtspleging erbij is gebaat dat dat besluit en de beroepen die van rechtswege daartegen ontstaan niet worden meegenomen bij dit geding. Dit zou namelijk leiden tot aanzienlijke vertraging van de uitspraak over de beroepen tegen het vaststellingsbesluit en het wijzigingsbesluit van 1 april 2022, terwijl partijen juist een oordeel van de Afdeling over deze besluiten willen, voordat het besluit over de operationele strategie voor het gasjaar 2022-2023 wordt genomen.

Op 13 juli 2022 heeft de staatssecretaris het aangekondigde besluit genomen en het vaststellingsbesluit op grond van artikel 52d, vierde lid, van de Mijnbouwwet, gewijzigd. Op grond van artikel 6:19, eerste lid, van de Awb, hebben de beroepen van appellanten van rechtswege mede betrekking op dit besluit. Zoals besproken op de zitting heeft de Afdeling die beroepen met toepassing van het vijfde lid van artikel 6:19 doorverwezen naar de staatssecretaris, ter behandeling als bezwaar. Deze uitspraak heeft dus geen betrekking op het wijzigingsbesluit van 13 juli 2022.

Wettelijk kader

10. 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.

[...]

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.

[...]"

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

12. Bij de vaststelling en de wijziging van de operationele strategie op grond van artikel 52d van de Mijnbouwwet komt de staatssecretaris beleidsruimte toe en kan de Afdeling niet een eigen oordeel in de plaats stellen van het oordeel van de staatssecretaris. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het vaststellingsbesluit en het wijzigingsbesluit in overeenstemming zijn met het in artikel 52d van de Mijnbouwwet gestelde kader, berusten op voldoende kennis over de relevante feiten en belangen, deugdelijk zijn gemotiveerd en geen onevenredige gevolgen hebben voor belanghebbenden in verhouding tot de met de besluiten te dienen doelen.

Wijze en volgorde bespreking beroepsgronden

13. De beroepschriften, nadere stukken en zienswijzen bevatten een groot aantal betogen ingegeven door de individuele situatie waarin de desbetreffende appellanten zich als gevolg van de gaswinning uit het Groningenveld bevinden. Ook ter zitting hebben zij gewezen op hun eigen ervaringen met de voortgang van het versterkingsprogramma en de afhandeling van individuele schade en hebben zij hun zorgen over de voortzetting van de gaswinning geuit. De Afdeling heeft oog voor de individuele belangen en zorgen van betrokkenen, maar wijst erop dat haar beoordeling van het vaststellingsbesluit en het wijzigingsbesluit noodzakelijkerwijs een meer algemeen karakter heeft. De Afdeling zal de beroepsgronden over deze besluiten zo veel mogelijk samen en aan de hand van een aantal onderwerpen bespreken, waarbij de hierna genoemde volgorde wordt gehanteerd.

- A. Veiligheid omwonenden (overwegingen 14 tot en met 27.4)
- B. Schade en schadeafhandeling (overwegingen 28 tot en met 32.1)
- C. Leveringszekerheid (overwegingen 33 tot en met 41.1)
- D. Overige onderwerpen (overwegingen 42 tot en met 44.1)
- E. (Eind)beoordeling belangenafweging (overwegingen 45 tot en met 46.5)

A. Veiligheid omwonenden

14. De staatssecretaris moet bij de vaststelling van de operationele strategie het veiligheidsbelang betrekken. Op grond van 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 beoordeelt de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden of de staatssecretaris 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 onderdeel C ("Leveringszekerheid").

15. Volgens artikel 52d, tweede lid, aanhef en onder a, van de Mijnbouwwet moet de staatssecretaris bij de vaststelling van de operationele strategie kijken in hoeverre wordt voldaan aan de veiligheidsnorm van 10⁻⁵ (hierna: de veiligheidsnorm). Op grond van artikel 1.3a.3, eerste lid, 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 in dat een persoon die verblijft in of rond bouwwerken, 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 bouwwerken door een aardbeving.

De staatssecretaris heeft in paragraaf 5.2 van het vaststellingsbesluit uiteengezet welk risicobeleid hij met betrekking tot en 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 die een individueel aardbevingsrisico hebben van meer dan 10⁻⁵ per jaar opgenomen worden in het versterkingsprogramma van de Nationaal Coördinator Groningen (hierna: de NCG). Gebouwen die aan de veiligheidsnorm voldoen maar binnen de onzekerheidsmarge vallen worden uit voorzorg ook

opgenomen in het versterkingsprogramma. In aanvulling daarop worden gebouwen aan de versterkingsoperatie toegevoegd als daarvoor aanleiding is, bijvoorbeeld omdat een gebouw erg lijkt op een gebouw dat niet aan de veiligheidsnorm voldoet. Gebouwen waarvan in voorgaande jaren is geconstateerd dat zij niet aan de veiligheidsnorm voldoen, worden altijd onderzocht, ook als zij volgens een latere risicobeoordeling wel aan de veiligheidsnorm voldoen.

16. In het vaststellingsbesluit heeft de staatssecretaris beoordeeld in hoeverre wordt voldaan aan de veiligheidsnorm. Dat heeft hij gedaan aan de hand van het door de Nederlandse Organisatie voor toegepast natuurwetenschappelijk onderzoek (hierna: TNO) opgestelde rapport "Publieke Seismische Dreigings- en Risicoanalyse Groningen gasveld 2021" van 24 maart 2021 (hierna: SDRA 2021). Daarin is kort samengevat geconcludeerd dat het verwachte aantal aardbevingen per jaar afneemt, en daarmee ook de seismische dreiging, het persoonlijk risico en de kans op schade. Als wordt uitgegaan van de voorgeschreven modelkeuzes, voldoen alle gebouwen in het aardbevingsgebied aan de veiligheidsnorm, aldus de SDRA 2021.

Naar aanleiding van het voornemen van de staatssecretaris om de gaswinning te verhogen bij het wijzigingsbesluit, heeft TNO nieuwe seismische dreigings- en risicoanalyses uitgevoerd, gebaseerd op de herziene operationele strategie en de nieuwe GTS-ramingen. In het TNO-rapport van 11 februari 2022 (hierna: de SDRA februari 2022) is uitgegaan van een winningsniveau van 7,6 miljard Nm³. In het TNO-rapport van 14 maart 2022 (hierna: de SDRA maart 2022) is uitgegaan van een winningsniveau van 4,6 miljard Nm³.

In de SDRA's van februari en maart 2022 is geconcludeerd dat alle gebouwen in het aardbevingsgebied - ook bij de hogere winningsniveaus - voldoen aan de veiligheidsnorm. De verhoging van het winningsniveau leidt tot een zeer beperkte toename van de seismiciteit ten opzichte van de verwachting volgens de SDRA 2021.

In het wijzigingsbesluit concludeert de staatssecretaris dat het verhoogde winningsniveau geen verhoogde veiligheidsrisico's met zich brengt, althans dat de toename van die risico's beperkt is en daarmee aanvaardbaar.

Voorzorgsbeginsel

17. [appellant sub 3] betoogt dat de staatssecretaris het voorzorgsbeginsel niet op juiste wijze heeft betrokken bij zijn afweging. Hij wijst in dat verband op artikel 174 van het Verdrag tot oprichting van de Europese gemeenschap (nu: artikel 191, tweede lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie; hierna het VWEU) en naar de arresten van het Hof van Justitie van 5 mei 1998, ECLI:EU:C:1998:191 en ECLI:EU:C:1998:192.

17.1. Zoals de Afdeling heeft overwogen in de uitspraak van 18 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3578 (onder 18.1 en verder), over het besluit tot instemming met het winningsplan Groningen uit 2013, betreft het voorzorgsbeginsel zoals neergelegd artikel 191, tweede lid, van het VWEU het optreden van de Europese Unie en kan deze bepaling niet worden ingeroepen om - zoals hier - de toepassing van een nationale regeling te bestrijden. Verder geldt er geen nationale wettelijke bepaling of ongeschreven rechtsbeginsel inhoudende dat slechts toestemming voor een risicovolle activiteit mag worden verleend als zeker is dat de daaraan verbonden risico's zich in het geheel niet zullen verwezenlijken.

Er bestaat geen grond om daarover nu anders te oordelen.

Zoals eveneens is overwogen in de uitspraak van 18 november 2015, laat het voorgaande onverlet dat de staatssecretaris gehouden is om de aan de gaswinning verbonden risico's te onderzoeken en de omvang van die risico's bij zijn afweging te betrekken. Dat wordt hierna in deze uitspraak, aan de hand van de andere beroepsgronden en het in artikel 52d van de Mijnbouwwet gestelde kader, beoordeeld.

Het betoog slaagt niet.

Beoordeling seismisch risico

18. Groninger Bodem Beweging betoogt dat de seismiciteit in de praktijk hoger is gebleken dan voorspeld in de SDRA's. Zij voert daartoe aan dat volgens de SDRA 2021 in het gasjaar 2021-2022 afgerond zes aardbevingen worden verwacht met een sterkte groter dan 1,5 op de schaal van Richter,

maar dat er tussen 4 oktober 2021 en 17 april 2022 al acht bevingen zijn geweest met een sterkte groter dan 1,5 op de schaal van Richter. Volgens Groninger Bodem Beweging betekent dit dat de modellen die aan de SDRA's ten grondslag liggen niet geschikt zijn en dat de resultaten niet ten grondslag kunnen worden gelegd aan het vaststellingsbesluit en het wijzigingsbesluit. Ter zitting verwees Groninger Bodem Beweging in dat verband naar de brief van het Staatstoezicht op de Mijnen (hierna: het SodM) van 9 december 2021 over de halfjaarrapportage van de seismiciteit.

18.1. De Afdeling stelt vast dat in zowel de SDRA 2021 als de SDRA maart 2022 staat dat er in het gasjaar 2021-2022 zes aardbevingen met een sterkte van 1,5 of hoger op de schaal van Richter worden verwacht. Uit deze SDRA's, zoals door de staatssecretaris toegelicht, kan evenwel worden afgeleid dat dit een gemiddelde verwachting is en geen maximum. Aan de hand van figuur 3.1 uit de SDRA 2021 en figuur 3.1 uit de SDRA maart 2022 kan worden vastgesteld dat het aantal geobserveerde aardbevingen dit gasjaar met een sterkte van 1,5 of hoger op de schaal van Richter valt binnen de door TNO berekende bandbreedte van 2 tot 11 aardbevingen. In het feit dat er tot nu toe meer aardbevingen zijn geweest dan volgens de verwachtingswaarde ziet de Afdeling dan ook geen aanleiding om te twijfelen aan de geschiktheid van de modellen die aan de SDRA's ten grondslag liggen.

De brief van SodM van 9 december 2021 is eveneens onvoldoende voor de conclusie dat de modellen ongeschikt zijn. In deze brief deelt SodM mee dat het aantal bevingen niet statistisch significant afwijkt van de SDRA 2021. Wel adviseert SodM de staatssecretaris om TNO onderzoek te laten doen naar de oorzaken van de afwijking van de berekende verwachtingswaarde. De volgens SodM niet statistisch significante afwijking leidt SodM evenwel niet tot de conclusie dat de door TNO gehanteerde modellen niet kunnen worden gehanteerd.

Het betoog slaagt niet.

Kritiek TNO op modelkeuzes

19. Groninger Bodem Beweging betoogt dat de staatssecretaris onvoldoende rekening heeft gehouden met de kritiek van TNO op de voorgeschreven modelkeuzes bij de SDRA's.

[appellant sub 2] wijst er in dat verband op dat er volgens de SDRA februari 2022 1.234 gebouwen niet aan de veiligheidsnorm voldoen, als wordt afgeweken van bepaalde voorgeschreven modelkeuzes.

19.1. TNO heeft de SDRA's opgesteld op basis van de door de staatssecretaris voorgeschreven modelkeuzes. De staatssecretaris heeft die modelkeuzes gebaseerd op adviezen van het SodM, die daarvoor het zogenoemde KEM-panel (een internationaal panel van wetenschappers) heeft ingeschakeld. TNO is het niet eens met de voorgeschreven modelkeuzes en heeft voorafgaand aan het opstellen van de SDRA's aanbevolen om de modellen op een aantal punten aan te passen. Het gaat er bijvoorbeeld om dat volgens de voorgeschreven modelkeuzes het Seismologisch Bron Model versie 6 moet worden gebruikt in dezelfde vorm en met dezelfde weging van de takken in de beslisboom als gebruikt in de dreigings- en risicoanalyse voor het gasjaar 2020-2021. TNO stelt echter voor om in afwijking daarvan een wegingswaarde van 0 toe te kennen aan het tapermodel in de beslisboom, vanwege de onzekerheid over de kantelmagnitude en de veronderstelde spanningsafhankelijkheid. De staatssecretaris heeft de voorstellen van TNO niet overgenomen.

Zoals vermeld onder 16 heeft TNO in de SDRA's geconcludeerd dat, uitgaande van de voorgeschreven modelkeuzes, alle gebouwen in het aardbevingsgebied voldoen aan de veiligheidsnorm. In aanvulling daarop heeft TNO een zogenoemde gevoeligheidsanalyse uitgevoerd, die is gebaseerd op de modelkeuzes die volgens TNO moeten worden gehanteerd. In de gevoeligheidsanalyse in de SDRA 2021 (waarin is uitgegaan van een winningsniveau van 3,9 miljard Nm³) is geconcludeerd dat er 842 gebouwen niet aan de veiligheidsnorm voldoen. In de gevoeligheidsanalyse in de SDRA februari 2022 (waarin is uitgegaan van een winningsniveau van 7,6 miljard Nm³) is geconcludeerd dat er 1.234 gebouwen niet aan de veiligheidsnorm voldoen. In de gevoeligheidsanalyse in de SDRA maart 2022 (waarin is uitgegaan van een winningsniveau van 4,6 miljard Nm³) is geconcludeerd dat er 862 gebouwen niet aan de veiligheidsnorm voldoen.

Naar aanleiding van de SDRA 2021 heeft de staatssecretaris het SodM gevraagd om te adviseren over welke gevolgen de gevoeligheidsanalyse zou moeten hebben voor de risicobeoordeling. Volgens het

advies van SodM van 9 april 2021 zijn de door TNO voorgestelde aanpassingen op dit moment onvoldoende gedocumenteerd en gevalideerd en is het proces voor onafhankelijke en externe kwaliteitscontrole en -borging onvoldoende doorlopen. SodM adviseert om terughoudend te zijn in het gebruik van de resultaten van de gevoeligheidsanalyse. Verder heeft SodM de staatssecretaris geadviseerd om de gebouwen die volgens de gevoeligheidsanalyse niet aan de veiligheidsnorm voldoen en die nog niet in het versterkingsprogramma zijn opgenomen (37), uit voorzorg alsnog daarin op te nemen.

TNO heeft in een advies van 28 mei 2021 vastgehouden aan zijn kritiek op de voorgeschreven modelkeuzes. Verder heeft zij meegedeeld dat het een goede oplossing is dat de 37 gebouwen die volgens de gevoeligheidsanalyse niet aan de veiligheidsnorm voldoen en nog niet in het versterkingsprogramma waren opgenomen, alsnog daaraan worden toegevoegd.

De staatssecretaris heeft ter zitting bij de Afdeling bevestigd dat de gebouwen die volgens de gevoeligheidsanalyse niet aan de veiligheidsnorm voldoen en die nog niet in het versterkingsprogramma waren opgenomen, alsnog daarin zijn opgenomen.

19.2. De Afdeling stelt vast dat TNO kritiek heeft op de voorgeschreven modelkeuzes. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de staatssecretaris echter voldoende rekening gehouden met die kritiek.

Daarvoor is van belang dat de staatssecretaris naar aanleiding van de gevoeligheidsanalyse in de SDRA 2021 een aanvullend advies heeft gevraagd aan het SodM met als uitkomst het hiervoor genoemde advies van 9 april 2021. Dat over een aantal uitgangspunten geen wetenschappelijke overeenstemming bestaat, maakt niet dat de staatssecretaris andere modelkeuzes had moeten voorschrijven of dat hij het vaststellingsbesluit en het wijzigingsbesluit niet kon nemen. De staatssecretaris heeft de kritiek van TNO immers bij zijn besluiten betrokken door de gebouwen die volgens de gevoeligheidsanalyse in de SDRA 2021 niet aan de veiligheidsnorm voldoen en die nog niet waren opgenomen in het versterkingsprogramma, alsnog daarin op te nemen. De Afdeling gaat ervan uit dat de staatssecretaris dezelfde handelswijze toepast voor zover er uit de gevoeligheidsanalyse bij de SDRA maart 2022 meer of andere gebouwen voortvloeien die nog niet aan de veiligheidsnorm voldoen en niet in het versterkingsprogramma zijn opgenomen. Dat betekent dat, ongeacht of de kritiek van TNO terecht is, er geen gebouwen zijn die ten onrechte buiten het versterkingsprogramma vallen.

De betogen slagen niet.

Toepassing veiligheidsnorm

20. [appellant sub 2] betoogt dat de staatssecretaris ten onrechte een veiligheidsnorm van 10-5 heeft gehanteerd. Eén dodelijk aardbevingslachtoffer op de 100.000 personen is volgens hem te veel. Bovendien is geen rekening gehouden met personen die gewond raken als gevolg van een aardbeving.

[appellant sub 3] betoogt dat bij de berekening of aan de veiligheidsnorm wordt voldaan ten onrechte een gemiddelde verblijfsduur van personen in een gebouw wordt gehanteerd en dat ten onrechte niet wordt beoordeeld of schuren en andere gebouwen die niet als woning worden gebruikt aan de veiligheidsnorm voldoen.

20.1. De veiligheidsnorm houdt in dat de kans dat iemand komt te overlijden als gevolg van het instorten van (een deel van) een gebouw niet groter mag zijn dan 1 op de 100.00 per jaar. TNO berekent in de SDRA de kans dat een individu overlijdt in (of in de directe nabijheid van) een gebouw als gevolg van het (geheel of gedeeltelijk) instorten van dat gebouw door aardbevingen. Zoals de staatssecretaris ter zitting heeft toegelicht, berekent TNO dat aan de hand van de kans dat een beving met een bepaalde sterkte optreedt, de effecten die zo'n beving op het aardoppervlak heeft en de belastbaarheid van de gebouwen in het effectgebied. De Afdeling merkt op dat de veiligheidsnorm van 10-5 ook wordt gehanteerd bij diverse andere risico's, zoals het overlijden als gevolg van een overstroming.

De veiligheidsnorm is gebaseerd op de adviezen van de Commissie Meijdam, in het bijzonder het "Eerste advies" van 23 juni 2015. Volgens dat advies moet de veiligheidsnorm in Groningen hetzelfde zijn als in de rest van Nederland. Groningers dienen niet aan een hoger of lager risico te worden blootgesteld dan iedere andere inwoner. Dit betekent bijvoorbeeld dat het risico van instorting van

een woning als gevolg van een aardbeving zich op hetzelfde niveau dient te bevinden als het risico dat inwoners van Nederland lopen ten gevolge van bijvoorbeeld een storm of een dijkdoorbraak, aldus de Commissie Meijdam. Zij is dan ook van oordeel dat de veiligheidsnormen in Groningen moeten aansluiten bij de algemeen in Nederland gehanteerde normen voor allerlei soorten risico's en adviseert daarom een veiligheidsnorm van 10-5.

In de uitspraak van 3 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2217, onder 30 en verder, is beoordeeld of de veiligheidsnorm (die toen nog niet was opgenomen in de Mijnbouwwet) mocht worden gehanteerd bij het besluit tot instemming met het winningsplan voor het Groningenveld voor het gasjaar 2018-2019. In die uitspraak zag de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de veiligheidsnorm niet kon worden gehanteerd.

[appellant sub 2] heeft geen redenen aangevoerd om daarover nu anders te oordelen, te meer niet nu de veiligheidsnorm inmiddels in de Mijnbouwwet is neergelegd. Verder heeft hij niet toegelicht waarom de kans dat een individu gewond raakt door het instorten van een gebouw als gevolg van een aardbeving toegevoegde waarde heeft bij de beoordeling van de veiligheid. De Afdeling merkt in dat verband op dat het berekenen van de kans op gewond raken lastig uitvoerbaar is, dat de omvang en ernst van 'gewond raken' geen eenduidige betekenis heeft en dit geen gebruikelijk criterium is bij risicobeoordelingen.

Anders dan [appellant sub 3] veronderstelt wordt bij de berekening of aan de veiligheidsnorm wordt voldaan niet uitgegaan van een gemiddelde verblijfsduur in een woning. Zoals onder meer is toegelicht in de SDRA 2021 en het vaststellingsbesluit, wordt er juist van uitgegaan dat zich in elk gebouw in het aardbevingsgebied - woning of niet-woning - permanent een individu bevindt.

De betogen slagen niet.

Veiligheid gebouw [appellant sub 2]

21. [appellant sub 2] betoogt dat zijn boerderij niet voldoet aan de veiligheidsnorm. Dit betekent volgens hem dat de SDRA's onjuist zijn.

Beroepsgronden van [appellant sub 2] met dezelfde strekking zijn besproken in de uitspraken van 21 juli 2021, onder 16.1, en 15 juli 2020, onder 18.5, en slaagden niet. Ook nu overweegt de Afdeling dat de omstandigheid dat een SDRA wellicht in een individueel geval afwijkt van de werkelijkheid, onvoldoende aanleiding geeft voor het oordeel dat de uitkomsten van de SDRA zozeer afwijken van de redelijkerwijs te verwachten werkelijkheid dat de staatssecretaris de SDRA niet had mogen gebruiken bij de beoordeling in hoeverre wordt voldaan aan de veiligheidsnorm.

Het betoog slaagt niet.

Vlakke winning

22. [appellant sub 3] betoogt dat in het vaststellingsbesluit ten onrechte het uitgangspunt van een vlakke winning is verlaten. Volgens hem heeft dit nadelige gevolgen voor de veiligheid van omwonenden. Ter zitting heeft [appellant sub 3] toegelicht dat hij met "vlakke winning" niet bedoelt dat in elke periode ongeveer evenveel gas wordt gewonnen, maar dat de gaswinning gelijkmatig over alle productielocaties moet worden verdeeld om verdere drukverschillen in het gasveld te voorkomen. Volgens hem zijn er daarom ten onrechte in het verleden productielocaties in het noorden van het Groningenveld gesloten.

22.1. De huidige procedure gaat over de gaswinning in het gasjaar 2021-2022. Dat volgens [appellant sub 3] in het verleden ten onrechte een aantal productielocaties is gesloten, kan in deze procedure niet aan de orde komen.

Ten overvloede merkt de Afdeling op dat de staatssecretaris ter zitting heeft toegelicht dat een aantal productielocaties in het noorden jaren geleden is gesloten, juist zodat het seismische risico op die locaties daarmee zou worden beperkt. Uit metingen en modellen volgt dat de druk in het zuiden van het Groningenveld inmiddels toeneemt vanwege de lagere winning en drukvereffening. Dat is gunstig omdat het seismische risico daardoor lager wordt, aldus de staatssecretaris.

Het betoog slaagt niet.

Risico's die verband houden met de gasopslagen Norg en Grijpskerk

23. Groninger Bodem Beweging betoogt dat uit de SDRA maart 2022 (lees: februari 2022) volgt dat

het seismisch risico niet afneemt als gevolg van de beslissing om gasopslag Grijpskerk vanaf april 2022 te vullen met L-gas.

[appellant sub 5] en [appellant sub 3] betogen dat in het wijzigingsbesluit niet kenbaar rekening is gehouden met de risico's voor de omgeving van gasopslag Grijpskerk en gasopslag Norg als zij (tot een hoger niveau dan voorheen) worden gevuld met L-gas.

[appellant sub 3] voert in aanvulling hierop aan dat de staatssecretaris op 14 februari 2022 heeft ingestemd met het gewijzigde opslagplan voor Grijpskerk. Op grond van dit instemmingsbesluit mag er niet alleen H-gas, maar ook L-gas worden opgeslagen in Grijpskerk. Volgens [appellant sub 3] is dat besluit ten onrechte onttrokken aan rechterlijke toetsing en had er één besluit moeten worden genomen over de (verhoging van de) winning uit het Groningenveld en de inzet van gasopslag Grijpskerk.

23.1. De gasopslagen Norg en Grijpskerk worden 's zomers gevuld met gas dat op dat moment niet nodig is om te voorzien in de gasvraag. In de winter wordt dat gas gebruikt om te voorzien in de gasvraag, zodat er minder uit het Groningenveld hoeft te worden gewonnen.

In het vaststellingsbesluit is uiteengezet dat op dit moment alleen H-gas mag worden opgeslagen in gasopslag Grijpskerk, maar dat het Groningenveld sneller kan worden gesloten als er ook (pseudo) L-gas in wordt opgeslagen. Hierdoor is de minimumflow (ook genoemd: waakvlam, waarbij de productielocaties op een laag pitje blijven produceren om als reservemiddel beschikbaar te blijven) namelijk voor een kortere periode nodig, omdat die reserverol eerder kan worden overgenomen door gasopslag Grijpskerk. Het Groningenveld kan dan in het derde kwartaal van 2023 of 2024 worden gesloten, in plaats van pas tussen 2025 en 2028. Het vullen van gasopslag Grijpskerk met L-gas leidt er verder toe dat er in totaal tot aan de sluiting van het Groningenveld minder gas hoeft te worden gewonnen, omdat de productielocaties korter op minimumflow opereren. In het vaststellingsbesluit staat dat de staatssecretaris de opslag van L-gas in gasopslag Grijpskerk steunt, onder voorbehoud dat er geen nieuwe veiligheidsrisico's naar voren komen bij de beoordeling van het gewijzigde opslagplan voor gasopslag Grijpskerk.

In het vaststellingsbesluit was het uitgangspunt dat er geen extra gas uit het Groningenveld wordt gewonnen om Grijpskerk te vullen. Dat uitgangspunt is losgelaten in het wijzigingsbesluit. Daarin staat dat gasopslag Grijpskerk vanwege de vertraging van de oplevering van de stikstofinstallatie in Zuidbroek niet volledig met (pseudo) L-gas kan worden gevuld. Indien geen extra gaswinning wordt toegestaan om gasopslag Grijpskerk te vullen, kan het Groningenveld op zijn vroegst in 2024 dicht en moet in totaal tot aan de sluiting meer gas worden gewonnen. De staatssecretaris kiest daarom voor het uitgangspunt dat er vanaf april 2022 extra gas wordt gewonnen om gasopslag Grijpskerk te vullen. Daardoor blijft sluiting van het Groningenveld in 2023 binnen bereik. Bovendien blijft de totale winning tot aan de sluiting dan nog steeds zo laag mogelijk, aldus het wijzigingsbesluit.

23.2. Groninger Bodem Beweging wijst op een passage uit de SDRA februari 2022 waarin staat dat het vullen van gasopslag Grijpskerk met L-gas vanaf april 2022 tot gevolg heeft dat het huidige risiconiveau in stand wordt gehouden en niet verder afneemt in het gasjaar 2021-2022. Als er pas in 2023 wordt begonnen met het vullen van Grijpskerk, leidt dat volgens de SDRA alleen in het gasjaar 2021-2022 tot een afname van het seismisch risico. Hoewel de inzet van gasopslag Grijpskerk leidt tot een mogelijke eerdere sluiting van het Groningenveld, heeft dit geen significante invloed op het risico na gasjaar 2021-2022, aldus TNO.

De Afdeling ziet in de verwijzing van Groninger Bodem Beweging naar deze passage geen aanleiding voor het oordeel dat de beslissing in het wijzigingsbesluit om extra gas te winnen om Grijpskerk te vullen onaanvaardbare risico's oplevert. Daarbij komt dat de staatssecretaris bij zijn besluit heeft betrokken dat het toestaan van extra gaswinning om Grijpskerk te vullen ertoe leidt dat het vroegst mogelijke moment van sluiting van het Groningenveld (in 2023) binnen bereik blijft en dit bovendien leidt tot de laagst mogelijke winning.

Het betoog van Groninger Bodem Beweging slaagt niet.

23.3. Over de betogen van [appellant sub 5] en [appellant sub 3] overweegt de Afdeling dat deze procedure gaat over de gaswinning uit het Groningenveld en de daaraan verbonden risico's. De risico's die verbonden zijn aan het opslaan van gas in de gasopslagen Norg en Grijpskerk zijn

beoordeeld in de besluiten waarmee toestemming is gegeven voor die activiteiten, en komen aan de orde in eventuele procedures daarover. Wat [appellant sub 5] en [appellant sub 3] aanvoeren over die risico's kan in de huidige procedure over de winning uit het Groningenveld niet aan de orde komen. Specifiek over het besluit van de staatssecretaris van 14 februari 2022, waarmee is ingestemd met het gewijzigde opslagplan voor gasopslag Grijpskerk, overweegt de Afdeling dat tegen dit besluit bezwaar kon worden gemaakt. Onder meer [appellant sub 3] heeft van die mogelijkheid gebruik gemaakt. Tegen het inmiddels genomen besluit op bezwaar kan beroep worden ingesteld. Het instemmingsbesluit is dus niet onttrokken aan rechterlijke toetsing. Ook anderszins is de staatssecretaris niet gehouden om één besluit te nemen over het Groningenveld en de instemming met het gewijzigde opslagplan voor Grijpskerk.

Voor zover [appellant sub 3] met zijn betoog doelt op het voorbehoud in het vaststellingsbesluit dat er geen nieuwe veiligheidsrisico's naar voren komen bij de beoordeling van het gewijzigde opslagplan voor gasopslag Grijpskerk, merkt de Afdeling op dat de staatssecretaris ter zitting heeft toegelicht dat dit voorbehoud is ingegeven doordat ten tijde van het vaststellingsbesluit nog geen instemmingsbesluit was genomen over het gewijzigde opslagplan. Hoewel het opslaan van L-gas in Grijpskerk geen ingrijpende wijziging is, zou een eventuele weigering van de instemming gevolgen hebben voor de uitvoering van de operationele strategie. Aangezien het besluit tot instemming met het gewijzigde opslagplan ten tijde van het wijzigingsbesluit wel was genomen, was het niet langer nodig om in het wijzigingsbesluit een voorbehoud op te nemen, aldus de staatssecretaris. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de staatssecretaris met deze uitleg duidelijk gemaakt waarom hij ten tijde van het wijzigingsbesluit ervan kon uitgaan dat er geen veiligheidsrisico's in de weg stonden aan het vullen van Grijpskerk met L-gas.

De betogen van [appellant sub 5] en [appellant sub 3] slagen niet.

Veiligheid de komende tien jaar

24. [appellant sub 3] betoogt dat in de SDRA's ten onrechte niet is aangegeven wat de effecten van de gaswinning de komende tien jaar zullen zijn.

24.1. De Afdeling gaat ervan uit dat [appellant sub 3] doelt op de verplichting in artikel 1.3a.2, derde lid, aanhef en onder e, van de Mijnbouwregeling, waaruit volgt dat de SDRA een analyse moet bevatten voor de komende tien jaar van het aantal gebouwen dat niet aan de veiligheidsnorm voldoet.

In de SDRA 2021 is een tabel (C1) opgenomen waaruit volgt dat er in de periode 2021 tot en met 2030 nul gebouwen zijn die niet aan de veiligheidsnorm voldoen. In de SDRA maart 2022 is een soortgelijke tabel (5.1) opgenomen, die loopt van gasjaar 2021-2022 tot en met gasjaar 2025-2026. Uit deze tabel volgt dat vanaf het gasjaar 2025-2026 in de zogenoemde P90-groep (gebouwen die binnen de onzekerheidsmarge vallen) nul gebouwen zijn die niet aan de veiligheidsnorm voldoen. Ter zitting heeft de staatssecretaris toegelicht dat de tabellen niet de volledige periode tot en met het gasjaar 2031-2032 bestrijken, omdat er al vele jaren eerder geen gebouwen meer zijn die niet aan de veiligheidsnorm voldoen.

Hoewel het naar het oordeel van de Afdeling duidelijker was geweest als beide tabellen de volledige tien jaren vanaf het vaststellings- en wijzigingsbesluit zouden bestrijken, kan uit de tekst van de SDRA's worden afgeleid dat er binnen de komende tien jaar geen gebouwen meer zijn die niet aan de veiligheidsnorm voldoen. Gelet daarop is de Afdeling van oordeel dat is voldaan aan de verplichting in artikel 1.3a.2, derde lid, aanhef en onder e, van de Mijnbouwregeling.

Het betoog slaagt niet.

Monitoring reservoirdruk Groningenveld

25. Groninger Bodem Beweging betoogt dat de monitoring van de reservoirdruk onvoldoende is geborgd in het vaststellings- en het wijzigingsbesluit. Zij voert daartoe aan dat uit het rapport "Monitoring Strategie Groningenveld" volgt dat de reservoirdruk op slechts tien locaties wordt gemeten en slechts eens per drie jaar. Verder is er geen meetpunt in het Loppersumgebied, terwijl daar juist de hoogste reservoirdruk is en dus het hoogste seismisch risico. Volgens Groninger Bodem Beweging is een goede monitoring belangrijk omdat drukvereffening als gevolg van gaswinning uit het verleden op dit moment juist de belangrijkste oorzaak is voor aardbevingen en omdat, zoals zij onder

19 heeft aangevoerd, de conclusies uit de SDRA's niet juist zijn.

25.1. De monitoring is wettelijk geregeld in onder meer artikel 41 van de Mijnbouwwet en artikel 1.3a.5 van de Mijnbouwregeling. Dit is geen aspect dat de staatssecretaris bij de vaststelling of wijziging van de operationele strategie moet betrekken en dit maakt dan ook geen onderdeel uit van het vaststellings- en wijzigingsbesluit. Verder heeft de monitoring op zichzelf geen invloed op de veiligheid. Groninger Bodem Beweging heeft niet onderbouwd dat in de SDRA's is uitgegaan van onjuiste gegevens over de reservoirdruk. De Afdeling ziet in haar betoog dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat het vaststellingsbesluit of het wijzigingsbesluit geen stand kan houden.

Het betoog slaagt niet.

Monitoring kleine velden

26. [appellant sub 5] betoogt dat het monitoringsnetwerk voor grondbewegingen moet worden uitgebreid naar de kleinere gasvelden.

Zoals ook is overwogen in de uitspraak van 21 juli 2021, onder 36.1, maakt de monitoring van grondbewegingen bij kleinere gasvelden geen onderdeel uit van het vaststellingsbesluit. Wat [appellant sub 5] hierover aanvoert kan dan ook niet leiden tot het oordeel dat het vaststellingsbesluit en het wijzigingsbesluit onrechtmatig zijn.

Het betoog slaagt niet.

Versterkingsprogramma

27. Groninger Bodem Beweging betoogt dat het tempo van het versterken van de gebouwen in het aardbevingsgebied zo laag is dat dit in de weg staat aan het nemen van het vaststellingsbesluit en het wijzigingsbesluit. Zij voert in dat verband aan dat de NCG de doelstellingen voor de opnames en beoordelingen niet haalt en de voortgang van het versterkingsprogramma te rooskleurig presenteert. Zo was de doelstelling voor het jaar 2021 om 4.000 opnames en 4.000 beoordelingen uit te voeren. Weliswaar hebben volgens de cijfers van de NCG er in 2021 4.068 opnames plaatsgevonden, maar daarbij zijn 652 zogenoemde "opnames op verzoek" inbegrepen, waarbij slechts wordt gezien of een gebouw aan de werkvoorraad van het versterkingsprogramma moet worden toegevoegd. Verder zouden er volgens de NCG 4.110 beoordelingen zijn gedaan, maar bij 430 gebouwen is gebleken dat zij niet met de typologieaanpak kunnen worden beoordeeld, en dus opnieuw met de reguliere methode moeten worden beoordeeld. Verder zijn er in 2021 slechts 656 panden bouwkundig versterkt en is van de totale werkvoorraad van het versterkingsproject slechts 13% afgerond. Elk jaar wordt versnelling van het versterkingsprogramma in het vooruitzicht gesteld, maar dat is tot nu toe nooit waargemaakt, aldus Groninger Bodem Beweging.

[appellant sub 2] betoogt dat zijn boerderij en schuur een verhoogd risicoprofiel hebben, maar niet zijn opgenomen in de typologieaanpak en nog steeds niet zijn versterkt. [appellant sub 6] betoogt dat zijn woning in het versterkingsprogramma is opgenomen maar nog steeds niet is versterkt. Volgens hen blijkt daaruit dat het versterkingsprogramma faalt.

27.1. In paragraaf 5.5 van het vaststellingsbesluit is de staatssecretaris ingegaan op de versterkingsopgave. Hij heeft toegelicht dat alle gebouwen op basis van de SDRA en een handmatige verrijking een risicoprofiel krijgen. Gebouwen met een (licht) verhoogd risicoprofiel krijgen een opname, waarbij het gebouw wordt geïnspecteerd en de constructie in kaart wordt gebracht. Daarna wordt beoordeeld of het gebouw aan de veiligheidsnorm voldoet. Als een gebouw niet daaraan voldoet, wordt het gebouw versterkt. Er zijn ongeveer 27.000 adressen opgenomen in het versterkingsprogramma. In totaal hebben er tot en met 31 juli 2021 19.459 opnames en 13.065 beoordelingen plaatsgevonden en van ongeveer 2.087 adressen is het versterkingstraject afgerond, aldus het vaststellingsbesluit.

Ter zitting heeft de staatssecretaris uiteengezet dat bij 95% van de gebouwen met een verhoogd risicoprofiel een opname en beoordeling heeft plaatsgevonden. Die gebouwen bevinden zich nu in de fases van planvoering en uitvoering van de versterking. De nadruk van de versterkingsoperatie is verschoven naar deze fases. Volgens de staatssecretaris gaat de uitvoering daarvan nog niet snel genoeg, maar is er wel degelijk vooruitgang geboekt.

Volgens de staatssecretaris is verdere versnelling in zicht. Hij wijst erop dat de meest onveilige

gebouwen, waarvoor het versterkingstraject lang en ingrijpend is, met prioriteit zijn aangepakt. Door de afbouw van de gaswinning en nieuwe bouwkundige inzichten zijn er voor een steeds groter deel van de resterende gebouwen geen of relatief lichte versterkingsmaatregelen nodig. In dat verband is ook van belang dat als een gebouw eenmaal is opgenomen in het versterkingsprogramma - bijvoorbeeld op basis van een risicoanalyse van jaren geleden - het in het versterkingsprogramma blijft totdat het gebouw is versterkt of is geconcludeerd dat versterking niet nodig is. De NCG verwacht dat voor ongeveer 13.000 adressen geen versterkingsmaatregelen nodig zullen zijn, aldus de staatssecretaris.

Ter zitting heeft de staatssecretaris de meest recente cijfers over de voortgang van de versterkingsoperatie genoemd, afkomstig uit de voortgangsrapportage van de NCG van mei 2022. Daarin staat dat de doelstelling voor 2022 is dat 1.000 tot 1.500 adressen bouwkundig worden versterkt. Van januari tot en met mei 2022 zijn er 227 adressen versterkt. De staatssecretaris heeft toegelicht dat de versterking wat dit betreft op schema ligt, omdat de planning voor de opleveringen niet gelijkmatig over het jaar is verdeeld; de doelstelling van de NCG is om in zowel het eerste en het tweede kwartaal van 2022 10% van de gebouwen te versterken, in het derde kwartaal 30% en in het vierde kwartaal de overige 50%.

De staatssecretaris heeft verder uiteengezet welke maatregelen zijn en worden genomen om de uitvoering van het versterkingsprogramma te versnellen. Het gaat onder meer om de invoering van een nieuwe versie van de Nederlandse Praktijkrichtlijn die wordt gebruikt om gebouwen te beoordelen. Door de gebouwen in het versterkingsprogramma te beoordelen aan de hand van de nieuwste seismologische en bouwkundige inzichten, wordt geen onnodig versterkingswerk verricht. Verder wijst de staatssecretaris op de zogenoemde typologieaanpak, waarmee op basis van gemeenschappelijke kenmerken van gebouwen wordt bepaald of zij aan de veiligheidsnorm voldoen. Er zijn meerdere typologieën vastgesteld. Het eerste deel wordt per 1 juli 2021 in praktijk ook gebruikt. Ongeveer 60% van de adressen in de werkvoorraad kan op basis van dit eerste deel worden beoordeeld. De overige typologieën worden in de loop van 2021 opgeleverd en beoordeeld. Voorts is in mei 2022 de zogenoemde dorpenaanpak ingevoerd, die inhoudt dat in vier dorpen in de gemeente Eemsdelta de versterkingsoperatie wordt versneld doordat bouwers, de NCG, de gemeente en de inwoners samen een plan maken voor het hele dorp.

27.2. Naar het oordeel van de Afdeling volgt uit de uiteenzetting van de staatssecretaris dat behoorlijke vooruitgang is geboekt in de fases "opnemen" en "beoordelen" van het versterkingsprogramma. Zo zijn de doelstellingen van 4.000 opnames en 4.000 beoordelingen in het jaar 2021 gehaald. De stelling van Groninger Bodem Beweging dat dit deels zogenoemde "opnames op verzoek" betreft en dat een deel van de beoordeelde gebouwen nogmaals met een andere methodiek moet worden beoordeeld, doet daaraan niet af.

27.3. Uit de cijfers van de NCG en de toelichting van de staatssecretaris volgt dat het zwaartepunt van het versterkingsprogramma nu zit in de fases "planvorming" en "uitvoering". De staatssecretaris onderkent dat deze fases niet snel genoeg worden doorlopen. Naar het oordeel van de Afdeling heeft hij echter genoegzaam onderbouwd dat versnelling van de uitvoering van deze fases zijn aandacht heeft en dat ook hier verbetering in zicht is. Daarvoor is ook van belang dat de staatssecretaris heeft toegelicht dat de meest onveilige gebouwen met voorrang zijn aangepakt, en dat naar verwachting uiteindelijk ongeveer de helft van de gebouwen in het versterkingsprogramma niet versterkt hoeft te worden. Hierdoor zal op termijn de versterkingsoperatie verder versnellen. Overigens wijst de voortgangsrapportage van de NCG van mei 2022 erop dat ook in de fase "uitvoering" de doelstellingen worden gehaald, en de versterkingsoperatie na het vaststellingsbesluit dus niet is gestagneerd.

Dat de gebouwen van [appellant sub 2] en [appellant sub 6] nog niet zijn versterkt, is op zichzelf geen bewijs dat het versterkingsprogramma faalt. Zoals vermeld onder 27.1 zijn er ruim 27.000 gebouwen opgenomen in het versterkingsprogramma. Wanneer een gebouw aan de beurt komt voor opname, beoordeling en eventuele versterking is onder meer afhankelijk van de risicoclassificatie, de prioritering door de gemeente en de capaciteit van aannemersbedrijven. Dat de gebouwen van [appellant sub 2] en [appellant sub 6] volgens hen onvoldoende voortvarend worden versterkt, betekent dus niet dat het versterkingsprogramma in zijn algemeenheid te traag wordt uitgevoerd en

dat dit in weg staat aan het nemen van het vaststellings- of het wijzigingsbesluit.

Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat het tempo van de versterking van de gebouwen in zijn algemeenheid niet in de weg staat aan het nemen van het vaststellingsbesluit, zoals gewijzigd bij het wijzigingsbesluit.

27.4. Het voorgaande laat onverlet dat er individuele gevallen zijn waarbij de versterkingsoperatie tekort is geschoten en nog steeds tekortschiet. Appellanten hebben in hun beroepschriften en op de zitting aangrijpend verteld over hun ervaringen, zoals over hun gezin dat jaren geleden hun woning moest verlaten vanwege de onveilige situatie en dat nog steeds niet kan terugkeren omdat de woning nog niet is versterkt. Sommige personen kunnen nooit meer terugkeren naar hun woning. De Afdeling begrijpt uit deze individuele verhalen dat zich schrijnende situaties voordoen, die zijn ontstaan door tekortkomingen in de uitvoering van het versterkingsprogramma. De Afdeling kan in deze procedure echter niet ingaan op het tempo van een noodzakelijke versterking van een individueel gebouw door de NCG, maar moet beoordelen of het tempo van de versterking van gebouwen in zijn algemeenheid niet zodanig laag is dat de staatssecretaris het vaststellingsbesluit en het wijzigingsbesluit daarom niet kon nemen. Zoals in 27.3 is overwogen, bestaat er geen aanleiding om te oordelen dat een zodanige situatie zich ten tijde van het nemen van het vaststellingsbesluit en het wijzigingsbesluit voor het gasjaar 2021-2022 voordeed.

De betogen slagen niet.

B. Schade en schadeafhandeling

28. 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 vaststellings- en het wijzigingsbesluit niet wordt voorkomen. Dit heeft de staatssecretaris onderkend bij zijn afweging. Het feit dat op grote schaal schade ontstaat, is een van de redenen geweest voor de beslissing van het Kabinet Rutte III 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 tot minder schadegevallen leiden.

Afhandeling (individuele) schadevergoedingsverzoeken

29. Een aantal appellanten heeft kritiek op de schadeafhandeling door het Instituut Mijnbouwschade Groningen (hierna: het IMG) in het algemeen of in het bijzonder bij de afhandeling van schade aan hun eigendommen. Zo betoogt [appellant sub 6] dat de wijze van schadeafhandeling niet is verbeterd sinds dit uit handen van de NAM is genomen. [appellant sub 2] betoogt dat het IMG niet onafhankelijk is en dat hij al acht jaar lang wacht op vergoeding van schade aan zijn boerderij, gierkelder en schuur en op vergoeding voor immateriële schade. [appellant sub 8] betoogt dat negen jaar na haar eerste schademelding er nog steeds geen passende oplossing en vergoeding is. [appellant sub 7] is het niet eens met de hoogte van de door het IMG aan hem toegekende schadevergoeding.

Zoals de Afdeling ook heeft overwogen in de uitspraak van 21 juli 2021, bestaan er voor de schadeafhandeling 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 en de gasopslag Norg af. Als een betrokkene het niet eens is met de afhandeling van een schadevergoedingsverzoek, staat daartegen rechtsbescherming open. Wat appellanten aanvoeren over de afhandeling van hun schadevergoedingsverzoeken door het IMG valt daarom op zichzelf buiten het bestek van deze procedure.

Maatschappelijke ontwrichting door schade(afhandeling) in het algemeen?

30. 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 staatssecretaris bij zijn besluitvorming moet betrekken.

31. Groninger Bodem Beweging betoogt dat de schadeafhandeling van het IMG zodanig tekortschiet dat sprake is van dergelijke maatschappelijke ontwrichting. Zij voert daartoe aan dat het aantal openstaande schademeldingen bij het IMG in de jaren 2019 en 2020 is gestegen. In 2021 is het aantal openstaande meldingen ongeveer gelijk gebleven, maar fors gestegen na de aardbeving bij Garrelswaer in november 2021. Verder wordt een groot deel van de meldingen niet binnen de

streeftermijn van een half jaar afgehandeld.

31.1. De staatssecretaris heeft in paragraaf 5.6.2.1 van het vaststellingsbesluit onderkend dat het aantal schademeldingen bij het IMG onverminderd hoog blijft, ondanks dat het winningsniveau is verlaagd. Volgens de staatssecretaris zijn er de afgelopen twee jaar grote stappen gezet in de snelheid van de afhandeling van schademeldingen door het IMG. Zo werden er in 2020 in totaal ruim 37.000 schadevergoedingsverzoeken afgehandeld (sinds november 2020 wekelijks gemiddeld 900-1.000), terwijl dit er in 2019 slechts 25.000 waren (gemiddeld 400-500 per week). In 2020 werd 64% van de reguliere schademeldingen binnen een half jaar afgehandeld, aldus het vaststellingsbesluit.

In de schriftelijke uiteenzetting heeft de staatssecretaris hieraan toegevoegd dat er van de in totaal 160.000 schademeldingen die bij het IMG zijn ingediend, 140.000 zijn afgehandeld. Ten tijde van het wijzigingsbesluit werd 60% van de reguliere schademeldingen binnen een half jaar afgehandeld. De staatssecretaris stelt zich op het standpunt dat aanvraagprocedures door het IMG zo laagdrempelig mogelijk worden ingericht om bewoners, waar dat kan, te ontlasten. De staatssecretaris wijst er in dat verband op dat het IMG gemiddeld een tevredenheidscijfer van 7,6 krijgt van personen die een schadevergoedingsverzoek hebben ingediend.

Ter zitting heeft de staatssecretaris meegedeeld dat complexere schadevergoedingsverzoeken vaak niet binnen de streeftermijn van een half jaar worden afgehandeld. Het gaat dan met name om schade aan agrarische gebouwen en aan monumenten. Ook in deze gevallen heeft het IMG volgens de staatssecretaris vooruitgang geboekt. Zo zijn 2.375 van de 3.038 schadevergoedingsverzoeken over agrarische gebouwen afgehandeld en zijn 3.714 van de 4.367 schadevergoedingsverzoeken over monumentale panden afgehandeld, aldus de staatssecretaris.

31.2. De Afdeling ziet in het betoog van Groninger Bodem Beweging geen aanleiding voor het oordeel dat de afhandeling van de schade zodanig traag verloopt of anderszins zodanig ontoereikend is dat sprake is van maatschappelijke ontwrichting. Groninger Bodem Beweging wijst er terecht op dat er veel openstaande schadevergoedingsverzoeken zijn en er nog steeds veel nieuwe schademeldingen worden ontvangen. Dat maakt op zichzelf echter niet dat schadeafhandeling in algemene zin tekortschiet. Van belang is immers of de schadevergoedingsverzoeken binnen een relatief korte termijn worden afgehandeld. Zoals de staatssecretaris ter zitting onbestreden heeft meegedeeld, volgt uit de cijfers van het IMG dat de meerderheid van de schadevergoedingsverzoeken over fysieke schade aan gebouwen binnen de streeftermijn van een half jaar wordt afgehandeld. De staatssecretaris heeft onderkend dat de afhandeling van complexere schadevergoedingsverzoeken, zoals bij agrarische gebouwen en monumenten, vaak (veel) langer duurt, maar hij heeft ook aangegeven dat een groot deel van die schadevergoedingsverzoeken inmiddels al is afgehandeld. Dat de streeftermijn in die gevallen niet is gehaald, maakt nog niet dat de schadeafhandeling zodanig traag verloopt dat dit in de weg stond aan het nemen van het vaststellingsbesluit en het wijzigingsbesluit.

Zoals vermeld onder 29 heeft een aantal appellanten zeer slechte ervaringen met het IMG, maar dit valt dat buiten het bestek van deze procedure. De Afdeling ziet de frustratie van deze appellanten. Hun verhalen wijzen erop dat de schadeafhandeling zeker niet in alle individuele gevallen goed verloopt en verder moet worden verbeterd. Maar de concrete ervaringen van deze appellanten, hoe frustrerend en vervelend dat ook voor hen is, betekent niet dat de schadeafhandeling als geheel zo gebrekkig is dat sprake is van maatschappelijke ontwrichting als bedoeld in artikel 52d, tweede lid, aanhef en onder e, van de Mijnbouwwet.

De betogen slagen niet.

Schade gemeentelijke monumenten

32. [appellant sub 3] betoogt dat het vaststellingsbesluit in strijd is met de Overeenkomst inzake het behoud van het architectonisch erfgoed van Europa (Verdrag van Granada) en het Europees Verdrag inzake de bescherming van het archeologisch erfgoed (herzien) (Verdrag van Valletta). Ter zitting heeft hij toegelicht dat het hem erom gaat dat de provincie Groningen een subsidieregeling heeft vastgesteld voor monumenten met aardbevingschade. Volgens [appellant sub 3] is die regeling oneerlijk omdat er alleen subsidie wordt verstrekt voor herstel van de woongedeeltes van monumenten, terwijl de schuren bij monumentale boerderijen de grootste schade hebben.

32.1. De vraag of en onder welke voorwaarden subsidie mag worden verstrekt voor herstel of onderhoud van panden maakt geen onderdeel uit van het vaststellingsbesluit of het wijzigingsbesluit. Het betoog van [appellant sub 3] kan dan ook niet leiden tot het oordeel dat deze besluiten onrechtmatig zijn.

Het betoog slaagt niet.

C. Leveringszekerheid

33. De staatssecretaris heeft bij het vaststellingsbesluit het veiligheidsbelang en het maatschappelijk belang dat verbonden is aan het niet kunnen voorzien van eindafnemers van de benodigde hoeveelheid L-gas betrokken. Aan het wijzigingsbesluit heeft de staatssecretaris ten grondslag gelegd dat de verhoging van het winningsniveau gerechtvaardigd wordt door de veiligheidsrisico's als gevolg van het niet kunnen voorzien van eindafnemers van de benodigde hoeveelheid L-gas en door het maatschappelijk belang dat verbonden is aan 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 staatssecretaris de hoeveelheid L-gas 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 2021-2022. De staatssecretaris 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 staatssecretaris gemaakte belangenafweging. Zoals de Afdeling in de uitspraak van 3 juli 2019 heeft overwogen, betekent de keuze om een deel van het veiligheidsbelang en het schadebelang af te wegen via de beslissing van het Kabinet Rutte III 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 is naar nul wordt afgebouwd, waarbij de toepasselijkheid van grondrechten met zich brengt dat aan die motivering hoge eisen moeten worden gesteld.

34. Ter zitting heeft Groninger Bodem Beweging haar beroepsgrond over de leveringszekerheid ingetrokken.

Invulling leveringszekerheid

35. [appellant sub 3] betoogt dat de staatssecretaris in strijd handelt met de Mijnbouwwet door een ruimere uitleg te geven aan de term "leveringszekerheid". Ter zitting heeft hij uitgelegd dat hij hiermee bedoelt dat de hoeveelheid H-gas en pseudo L-gas ten onrechte is betrokken bij het bepalen van de hoeveelheid gas die nodig is om aan de gasvraag te voldoen. Verder is volgens [appellant sub 3] sprake van een verruiming van de term "leveringszekerheid" omdat ook aan andere Europese landen dan België, Duitsland en Frankrijk L-gas uit het Groningenveld wordt geleverd.

35.1. De hoeveelheid H-gas en de hoeveelheid pseudo L-gas is (en was altijd al) van belang bij de vraag hoeveel gas er nodig is om te voorzien in de vraag. Zoals onder 1 is uiteengezet, kan H-gas namelijk geschikt worden gemaakt om te worden gebruikt in gasverbrandingsinstallaties die bedoeld zijn voor L-gas, bijvoorbeeld door H-gas met stikstof te verdunnen tot pseudo L-gas. Daardoor hoeft er minder gas uit het Groningenveld te worden gewonnen. De staatssecretaris heeft dus terecht de beschikbare hoeveelheden H-gas en pseudo L-gas bij zijn besluiten betrokken. Verder heeft de staatssecretaris ter zitting toegelicht dat er geen nieuwe buitenlandse afnemers van Groningengas zijn. Anders dan [appellant sub 3] veronderstelt is de leveringszekerheid van andere landen dan Nederland, België, Duitsland en Frankrijk dus niet bij het vaststellingsbesluit en het wijzigingsbesluit betrokken.

Het betoog slaagt niet.

De inzet van gasopslag Grijskerk voor de opslag van L-gas

36. [appellant sub 3] betoogt dat de staatssecretaris onvoldoende heeft gemotiveerd op welke wijze de beslissing om L-gas in plaats van H-gas op te slaan in gasopslag Grijskerk bijdraagt aan het verlagen van de winning uit het Groningenveld. Hij wijst erop dat er juist meer gas wordt gewonnen om de gasopslag met L-gas te vullen. Dat is volgens hem in strijd met de Mijnbouwwet.

36.1. Zoals onder 23.1 vermeld, is in het vaststellingsbesluit uiteengezet dat het Groningenveld eerder kan worden gesloten als er (pseudo) L-gas wordt opgeslagen in gasopslag Grijpskerk. Bovendien wordt er dan in totaal tot aan de sluiting minder gas gewonnen. In het wijzigingsbesluit is uitvoerig uiteengezet waarom de staatssecretaris toestaat dat er in het huidige gasjaar extra gas wordt gewonnen om gasopslag Grijpskerk te vullen. Deze beslissing is juist genomen zodat sluiting van het Groningenveld in 2023 binnen bereik blijft. Ondanks de extra winning levert dit nog steeds de laagst mogelijke totale winning op, aldus het wijzigingsbesluit. [appellant sub 3] heeft dit niet bestreden. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de staatssecretaris deugdelijk gemotiveerd waarom gasopslag Grijpskerk wordt ingezet voor de opslag van L-gas, en waarom er dit gasjaar extra gas wordt gewonnen om de gasopslag te vullen. Er is geen aanleiding voor het oordeel dat dit in strijd is met de Mijnbouwwet.

Het betoog slaagt niet.

Andere maatregelen om de gaswinning te beëindigen

37. [appellant sub 5] betoogt dat de staatssecretaris te weinig doet om de gaswinning zo snel mogelijk te beëindigen. Zij wijst erop dat de stikstofinstallatie in Zuidbroek, de omschakeling van grootverbruikers naar andere energiebronnen dan L-gas en de afbouw van export naar het buitenland vertraagd zijn.

[appellant sub 6] betoogt dat de staatssecretaris in het wijzigingsbesluit onvoldoende aandacht besteedt aan de vertraging bij de ingebruikname van de stikstofinstallatie in Zuidbroek. Verder wijst hij erop dat het kabinet Rutte II in 2016 heeft besloten om de bouw uit te stellen en de plannen pas jaren later zijn hervat.

37.1. In paragraaf 5.4.2 en 5.4.3 van het vaststellingsbesluit zijn diverse maatregelen genoemd die zijn of worden genomen om de vraag naar L-gas zo snel als redelijkerwijs mogelijk is af te bouwen naar nul.

Eén van de maatregelen die nog in uitvoering is, is de omschakeling van industriële grootverbruikers van L-gas naar andere energiebronnen. Op grond van artikel 10g van de Gaswet mogen de grootste afnemers per 1 oktober 2022 geen L-gas meer onttrekken. Deze maatregel treft negen Nederlandse grootverbruikers die samen 50% van de industriële vraag naar L-gas omvatten. Ter zitting heeft de staatssecretaris toegelicht dat vijf van deze grootverbruikers niet op tijd zullen zijn omgeschakeld. Aangezien het verbod pas ingaat in het gasjaar 2022-2023, heeft deze vertraging geen effect in het huidige gasjaar. De vertraging is dus ook niet ten grondslag gelegd aan de verhoging van de gaswinning op grond van het wijzigingsbesluit. Verder heeft de staatssecretaris ter zitting toegelicht dat de vertraging geen gevolgen heeft voor de beoogde sluitingsdatum van het Groningenveld.

Een andere maatregel is de afbouw van de export van L-gas naar België, Duitsland en Frankrijk. In het vaststellingsbesluit staat dat de afbouw op schema ligt en in België zelfs wordt versneld. In het wijzigingsbesluit staat dat de Duitse vraag naar L-gas is afgebouwd van bijna 20 miljard Nm³ in het gasjaar 2017-2018 naar minder dan 15 miljard Nm³ in het gasjaar 2020-2021. Duitsland bouwt de komende jaren verder af met ongeveer 2 miljard Nm³ per jaar tot nul aan het einde van het decennium. Eén van de redenen waarom volgens het wijzigingsbesluit meer gas moet worden gewonnen, is dat de Duitse vraag naar Nederlands L-gas minder is afgenomen dan verwacht, ondanks dat de uitvoering van de afbouwmaatregelen op schema ligt, aldus de staatssecretaris.

De stikstofinstallatie in Zuidbroek is eveneens een belangrijks maatregel om de gaswinning zo snel mogelijk te beëindigen. Volgens het wijzigingsbesluit kan de jaarlijkse productie van pseudo L-gas daarmee toenemen met 7 tot 10 miljard Nm³. Vanaf dat moment is het Groningenveld alleen nodig als reservemiddel in uitzonderlijke situaties, zoals bij extreme kou of uitval van installaties, en gaan de productielocaties over op de minimumflow (de waakvlam). In het vaststellingsbesluit ging de staatssecretaris ervan uit dat de stikstofinstallatie per 1 april 2022 volledig operationeel zou zijn. In het wijzigingsbesluit staat dat door de coronamaatregelen en verstoring van logistieke ketens vertraging is ontstaan. Daardoor is de stikstofinstallatie pas half augustus 2022 operationeel. Dit is de andere reden waarom volgens het wijzigingsbesluit meer gas moet worden gewonnen.

Inmiddels is gebleken dat de stikstofinstallatie verdere vertraging heeft opgelopen. Ter zitting heeft de staatssecretaris meegedeeld dat er alles aan wordt gedaan om de stikstofinstallatie eind september

2022 in gebruik te nemen. De planning is echter erg krap en er bestaat kans op verdere vertraging, aldus de staatssecretaris.

37.2. [appellant sub 5] en [appellant sub 6] wijzen terecht op tegenvallers en vertragingen bij drie belangrijke maatregelen om de gaswinning te beëindigen. Dat een aantal grootverbruikers niet vóór 1 oktober 2022 zal zijn omgeschakeld op andere energiebronnen van L-gas, en dat de Duitse gasvraag minder is afgenomen dan verwacht, betekent op zichzelf echter niet dat de staatssecretaris zich onvoldoende inzet om de gaswinning te beëindigen. De vertraging en tegenvallende resultaten zijn immers niet aan de staatssecretaris te wijten.

Dat de oplevering van de stikstofinstallatie in Zuidbroek vertraagd is maakt evenmin dat moet worden geoordeeld dat er onvoldoende maatregelen worden genomen om de gaswinning zo snel mogelijk te beëindigen. Weliswaar is deze vertraging zeer ongelukkig - zeker in het licht van de kabinetsbeslissing tot uitstel van de bouw in 2016 - maar ook dit maakt niet dat moet worden geoordeeld dat de staatssecretaris onvoldoende doet om de gaswinning zo spoedig mogelijk te beëindigen. Daarvoor is ten eerste van belang dat er geen aanwijzingen zijn dat de vertraging is te wijten aan de keuzes van de staatssecretaris. Verder blijkt uit het wijzigingsbesluit dat de staatssecretaris zich samen met GTS en GasTerra heeft ingespannen om de extra gaswinning zoveel mogelijk te beperken. In dat verband is besloten dat GTS gepland onderhoud aan bestaande stikstofinstallaties uitstelt tot na de ingebruikname van de stikstofinstallatie in Zuidbroek. Weliswaar kan uitstel van onderhoud leiden tot onverwachte uitval, maar door deze maatregel hoeft 1,1 miljard Nm³ minder gas uit het Groningenveld te worden gewonnen, aldus het wijzigingsbesluit.

Tot slot heeft de staatssecretaris er terecht op gewezen dat de afbouw van de gaswinning de afgelopen jaren veel sneller is verlopen dan uiteengezet in het basispad uit 2018. Volgens het basispad zou in het gasjaar 2021-2022 bij een gemiddeld temperatuurverloop 11,2 miljard Nm³ gas worden gewonnen, terwijl het benodigde winningsniveau volgens het wijzigingsbesluit 4,5 miljard Nm³ bedraagt. Ondanks de vertraging van enkele maatregelen en de verhoging van de gaswinning bij het wijzigingsbesluit, is sluiting van het Groningenveld in 2023 volgens de staatssecretaris nog steeds binnen bereik.

De conclusie is dat de tegenvallers bij de ombouw van de grootverbruikers, de afbouw van de export naar Duitsland en de oplevering van de stikstofinstallatie in Zuidbroek niet in de weg stonden aan het nemen van het vaststellings- en wijzigingsbesluit.

De betogen slagen niet.

Nog geen sluiting vijf productielocaties

38. [appellant sub 3] betoogt dat de staatssecretaris in het vaststellingsbesluit onvoldoende heeft gemotiveerd waarom niet wordt toegestaan dat vijf productielocaties worden gesloten.

38.1. De NAM heeft in de operationele strategie voorgesteld om in april 2022 vijf van de elf nog operationele productielocaties te sluiten. De overige zes productielocaties gaan vanaf dat moment over op de minimumflow (de waakvlam), zodat zij beschikbaar blijven als reservemiddel voor de komende winter (gasjaar 2022-2023).

De staatssecretaris heeft in afwijking van dit voorstel bepaald dat de NAM nog geen productielocaties uit gebruik mag nemen. Daaraan heeft hij ten grondslag gelegd dat het uit gebruik nemen van de productielocaties onomkeerbaar is, terwijl nog niet vast staat dat het Groningenveld vanaf het gasjaar 2022-2023 uitsluitend nodig is als reservemiddel. Dit is namelijk afhankelijk van de vraag of de stikstofinstallatie in Zuidbroek voorafgaand aan dat gasjaar daadwerkelijk in gebruik is genomen. Weliswaar lag de planning (ten tijde van het vaststellingsbesluit) op schema, maar als de stikstofinstallatie in de winter van 2022-2023 niet of niet naar behoren functioneert, heeft dat verstrekende gevolgen. De staatssecretaris verwijst in dat verband naar het "Aanvullend advies sluiting productielocaties" van GTS van 8 september 2021. Daarin heeft GTS de risico's in kaart gebracht van de situatie waarin vijf van de elf productielocaties zijn gesloten, terwijl de stikstofinstallatie in Zuidbroek in de winter van 2022-2023 niet beschikbaar is. Gedurende een pieksituatie kan er dan een tekort van 1,5 miljoen Nm³ per uur ontstaan, wat overeenkomt met het gasverbruik van ongeveer 1 miljoen huishoudens. Hoewel de kans op dit scenario klein is, zijn de gevolgen voor de leveringszekerheid significant, aldus GTS.

Onder verwijzing naar dit advies stelt de staatssecretaris zich in het vaststellingsbesluit op het standpunt dat niet wordt toegestaan dat de vijf productielocaties worden gesloten, totdat de stikstofinstallatie bewezen heeft naar behoren te functioneren. Dit betekent dat deze locaties vanaf april 2022 nog steeds gas produceren, maar door het werkvolume in gasopslag Norg optimaal te benutten heeft dit geen gevolgen voor het winningsniveau over het gehele gasjaar, aldus de staatssecretaris.

38.2. Naar het oordeel van de Afdeling is in het vaststellingsbesluit deugdelijk gemotiveerd dat het uit gebruik nemen van de vijf productielocaties te grote risico's voor de leveringszekerheid met zich brengt. De staatssecretaris kon daarom redelijkerwijs beslissen dat die productielocaties niet mogen worden gesloten totdat vast staat dat de stikstofinstallatie naar behoren functioneert. Dat de kans op vertraging bij de oplevering van de stikstofinstallatie reëel is, blijkt uit het wijzigingsbesluit, dat mede is genomen omdat de stikstofinstallatie - anders dan in het vaststellingsbesluit verwacht - per april 2022 nog niet gereed was.

Het betoog slaagt niet.

Energietransitie

39. [appellant sub 1] betoogt dat ten onrechte geen plan is gemaakt voor de energietransitie, waarbij het noorden van het land volgens hem voorop zou moeten lopen.

De Afdeling overweegt dat het toetsingskader van de Mijnbouwwet de staatssecretaris niet verplicht om een plan te maken voor de energietransitie. Het betoog van [appellant sub 1] valt dus buiten het kader van deze procedure.

Het betoog slaagt niet.

De oorlog in Oekraïne

40. [appellant sub 6] betoogt dat de staatssecretaris de oorlog in Oekraïne gebruikt als excuus om de gaswinning te verhogen om zo de commerciële belangen van de Staat te behartigen.

40.1. Zoals blijkt uit het wijzigingsbesluit is niet de oorlog in Oekraïne, maar de vertraging bij de oplevering van de stikstofinstallatie in Zuidbroek en de hogere Duitse gasvraag dan verwacht de aanleiding voor de verhoging van de gaswinning. De Afdeling ziet daarom geen aanknopingspunten voor het oordeel dat de oorlog in Oekraïne oneigenlijk wordt gebruikt om de gaswinning te verhogen.

Het betoog slaagt niet.

Datum sluiting Groningenveld

41. Een aantal appellanten, waaronder [appellant sub 7], [appellant sub 5], [appellant sub 2] en Groninger Bodem Beweging, betogen dat het vaststellingsbesluit en het wijzigingsbesluit onvoldoende duidelijkheid geven over het moment waarop de gaswinning uit het Groningenveld definitief wordt beëindigd en de productielocaties worden gesloten.

41.1. De Afdeling stelt voorop dat het vaststellingsbesluit en het wijzigingsbesluit gaan over de gaswinning in het gasjaar 2021-2022. Weliswaar moet de staatssecretaris 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 dat betekent niet dat in de huidige besluiten al een definitieve keuze moet zijn gemaakt over de verdere afbouw en precieze sluitingsdatum.

In het wijzigingsbesluit staat dat het Groningenveld naar verwachting in het volgende gasjaar, vanaf oktober 2022, op de waakvlam gaat (de zogenoemde minimumflow). Dat houdt in dat de productielocaties op een laag pitje opereren zodat zij kunnen worden ingezet bij langdurige kou of uitval van installaties, maar in beginsel niet nodig zijn om te voorzien in de gasvraag. Volgens de staatssecretaris blijft de definitieve sluiting van het Groningenveld in 2023 binnen bereik, ondanks de vertraging bij de oplevering van de stikstofinstallatie in Zuidbroek en de hogere Duitse gasvraag. In het licht van de huidige geopolitieke situatie kan echter geen garantie worden gegeven over de definitieve sluitingsdatum, aldus de staatssecretaris.

Naar het oordeel van de Afdeling heeft de staatssecretaris hiermee een voldoende concrete invulling gegeven aan de in artikel 52d, tweede lid, aanhef en onder c, van de Mijnbouwwet opgenomen opdracht om het tempo van de afbouw van de vraag bij de besluitvorming te betrekken.

De betogen slagen niet.

D. Overige onderwerpen

Besluitvorming bij noodsituaties in volgende fase van de afbouw

42. Groninger Bodem Beweging betoogt dat er in het wijzigingsbesluit ten onrechte geen analyses zijn gegeven over de situatie dat alle productielocaties op minimumflow opereren of het Groningenveld al geheel gesloten is, en er een noodsituatie ontstaat waardoor wordt besloten om meer of opnieuw gas uit het Groningenveld te gaan winnen. Volgens Groninger Bodem Beweging had de staatssecretaris een beschrijving moeten geven van de procesbeheersing van de gasvoorziening. Het gaat haar daarbij niet alleen om de technische uitvoering, maar ook om de organisatorische en contractuele aspecten.

42.1. Uit het wijzigingsbesluit volgt dat de productielocaties dit gasjaar nog niet overgaan op de minimumflow (de waakvlam). Alleen al daarom is de staatssecretaris niet gehouden om de door Groninger Bodem Beweging genoemde analyses en beschrijvingen te geven.

Het betoog slaagt niet.

Milieueffectrapport

43. [appellant sub 6], [appellant sub 3] en [appellant sub 2] betogen dat ten onrechte een milieueffectrapport ontbreekt.

In de vijf eerdere uitspraken over de gaswinning uit het Groningenveld heeft de Afdeling overwogen dat een besluit tot vaststelling van de operationele strategie (of de voorganger daarvan: een besluit tot instemming met het winningsplan als bedoeld in artikel 36 van de Mijnbouwwet) niet is aangewezen als besluit waarvoor de verplichting bestaat om een milieueffectrapport te maken en dat dit geen onjuiste implementatie inhoudt van richtlijn 2011/92/EU (Pb 2012, L26; de mer-richtlijn). Dat geldt ook voor het besluit tot wijziging van de operationele strategie. [appellant sub 6], [appellant sub 3] en [appellant sub 2] hebben geen redenen aangevoerd om hierover in deze zaak anders te oordelen.

De betogen slagen niet.

Beroepsgronden in relatie tot andere procedures

44. [appellant sub 3] betoogt dat er ten onrechte omgevingsvergunningen zijn verleend voor de gaswinning uit het Groningenveld en dat niet alle productielocaties voldoen aan die vergunningen.

[appellant sub 1] betoogt dat in het vaststellingsbesluit ten onrechte de mogelijkheid wordt geopperd dat de NAM het zogenoemde kussengas in gasopslag Norg kan winnen.

[appellant sub 6] betoogt dat zijn bezwaar of beroep tegen een omgevingsvergunning die verband houdt met gaswinning ten onrechte niet-ontvankelijk is verklaard.

44.1. Deze onderwerpen maken geen deel uit van het vaststellingsbesluit of het wijzigingsbesluit. Wat [appellant sub 3], [appellant sub 1] en [appellant sub 6] aanvoeren kan dan ook niet leiden tot het oordeel dat deze besluiten onrechtmatig zijn.

De betogen slagen niet.

E . (Eind)beoordeling belangenafweging

45. In dit onderdeel beoordeelt de Afdeling of de staatssecretaris, na afweging van de betrokken belangen, het vaststellingsbesluit en het wijzigingsbesluit heeft kunnen nemen en het winningsniveau heeft kunnen vaststellen op het niveau dat volgens het wijzigingsbesluit nodig is voor de leveringszekerheid.

46. De meeste appellanten betogen dat de staatssecretaris ten onrechte de leveringszekerheid boven het veiligheidsbelang van de omwonenden stelt. Volgens onder meer [appellant sub 6], [appellant sub 3], [appellant sub 2] en [appellant sub 8], zijn het vaststellingsbesluit en het wijzigingsbesluit daarom in strijd met de grondrechten, zoals het recht op leven (veiligheid), het verbod op foltering of onmenselijke of vernederende behandeling, het recht op privacy (aantasting van het leefklimaat) en het ongestoord genot van eigendom, zoals bedoeld in onder meer artikelen 2, 3 en 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en het Eerste Protocol bij dit verdrag.

Volgens Groninger Bodem Beweging heeft de staatssecretaris onvoldoende aandacht besteed aan de gevolgen van de gaswinning voor de gezondheid van Groningers.

[appellant sub 1] betoogt dat de gaswinning geheel moet worden stilgelegd totdat alle schade is vergoed.

46.1. 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 zal de Afdeling eerst kort samenvatten wat zij over die aspecten heeft overwogen.

De Afdeling heeft geoordeeld dat de staatssecretaris de gevolgen van de gaswinning voor de veiligheid van bewoners goed heeft laten onderzoeken en zorgvuldig is omgegaan met de gevolgen van de verschillende modelkeuzes voor het bepalen van het aantal gebouwen dat niet aan de veiligheidsnorm voldoet. Er zijn nog steeds veel gebouwen die mogelijk moeten worden versterkt, maar de staatssecretaris heeft onderbouwd dat er forse vooruitgang is geboekt in het versterkingsprogramma en dat verdere versnelling in zicht is. Verder heeft de Afdeling geoordeeld dat de schadeafhandeling nog steeds te wensen overlaat, maar niet zodanig tekortschiet dat ten tijde van het nemen van het vaststellings- en wijzigingsbesluit sprake was van maatschappelijke ontwrichting. In het kader van de leveringszekerheid is geoordeeld dat de staatssecretaris aannemelijk heeft gemaakt dat hij - binnen de beperkingen van de leveringszekerheid - alle redelijkerwijs te nemen maatregelen uitvoert om de gaswinning zo snel mogelijk te beëindigen.

In het licht van wat hiervoor is overwogen, zal de Afdeling beoordelen of de staatssecretaris redelijkerwijs het winningsniveau heeft kunnen vaststellen op het niveau dat nodig is voor de leveringszekerheid. De toepasselijkheid van de grondrechten brengt met zich dat er hoge eisen moeten worden gesteld aan de motivering van de staatssecretaris.

46.2. In het vaststellingsbesluit en het wijzigingsbesluit heeft de staatssecretaris een afweging gemaakt tussen enerzijds het belang van omwonenden bij een zo snel mogelijke beëindiging van de gaswinning, vanwege de nadelige gevolgen voor hun veiligheid, gemoedsrust en gezondheid, en anderzijds het belang bij leveringszekerheid, wat met zich brengt dat de gaswinning pas wordt beëindigd als er daardoor geen tekorten kunnen ontstaan.

Naar het oordeel van de Afdeling heeft de staatssecretaris de belangen van de omwonenden goed in kaart gebracht. De staatssecretaris heeft daarbij niet alleen aandacht besteed aan de fysieke risico's voor omwonenden vanwege (met name) onveilige gebouwen en de financiële gevolgen vanwege de schade die is ontstaan, maar heeft in het vaststellingsbesluit ook uitgebreid stilgestaan bij de gezondheidsklachten en stress die omwonenden ervaren door de gaswinning. De klachten komen vooral voort uit onzekerheid over de versterkingsopgave, wachttijden voor schadeafhandeling en lange en veranderende bureaucratische procedures in het algemeen. Sommigen ervaren een verminderde sociale cohesie. De staatssecretaris heeft in het vaststellingsbesluit diverse maatregelen genoemd die zijn en worden genomen om de nadelige gezondheidsgevolgen voor Groningers te beperken. De staatssecretaris onderkent dat de gezondheidsklachten en stress op de korte termijn niet kunnen worden weggenomen en zet daarom onverminderd in op de afbouw van de vraag en de verbetering en versnelling van de schadeafhandeling en versterking.

46.3. Op grond van artikel 52d moet de staatssecretaris ook het maatschappelijk belang en de veiligheidsrisico's die verbonden zijn aan het niet kunnen voorzien van eindafnemers van de benodigde hoeveelheid L-gas bij zijn besluit over de operationele strategie betrekken. In paragraaf 5.7 van het vaststellingsbesluit is de staatssecretaris ingegaan op de maatschappelijke gevolgen van het abrupt afsluiten van eindgebruikers, als er minder gas wordt gewonnen dan nodig voor de leveringszekerheid. De staatssecretaris verwijst in dat verband naar het rapport "Verlaging van gaswinning tot beneden het niveau van leveringszekerheid" van een consortium van SEO Economisch onderzoek en TNO uit augustus 2019. Daaruit 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.

De staatssecretaris stelt zich op het standpunt dat een abrupte afschakeling van eindgebruikers om de gaswinning verder te kunnen verlagen zeer ernstige maatschappelijke consequenties zal hebben.

46.4. De Afdeling is van oordeel dat de staatssecretaris na afweging van alle betrokken belangen redelijkerwijs het winningsniveau heeft kunnen vaststellen op het niveau dat nodig is voor de leveringszekerheid. De staatssecretaris heeft onderbouwd dat hij er alles aan doet om de gaswinning zo snel mogelijk te beëindigen en de nadelige gevolgen voor omwonenden van de gaswinning zoveel als mogelijk is, te voorkomen of te beperken. Hoewel het benodigde winningsniveau gedurende het gasjaar is verhoogd, gaat de afbouw van de gaswinning nog steeds sneller dan is bepaald in het basispad, en is sluiting van het Groningenveld in het derde kwartaal van 2023 volgens de staatssecretaris nog steeds binnen bereik. Het is begrijpelijk dat appellanten willen dat de gaswinning nog sneller - of onmiddellijk - wordt beëindigd, omdat zij dagelijks worden geconfronteerd met de gevolgen van de gaswinning. De staatssecretaris moet echter ook oog hebben voor het maatschappelijke belang bij leveringszekerheid en de veiligheidsrisico's als er gastekorten ontstaan. Naar het oordeel van de Afdeling heeft hij deugdelijk gemotiveerd dat de gevolgen van het niet kunnen voorzien van eindafnemers in de benodigde hoeveelheid L-gas te groot zijn om het winningsniveau lager vast te stellen dan benodigd voor de leveringszekerheid.

46.5. De conclusie is dat de staatssecretaris redelijkerwijs het vaststellingsbesluit, zoals gewijzigd bij het wijzigingsbesluit, heeft kunnen nemen. Dit betekent dat de NAM in een wat temperatuur betreft gemiddeld jaar maximaal 4,5 miljard Nm³ gas mag winnen.

De betogen slagen niet.

Slotoverwegingen

47. De beroepen tegen het vaststellingsbesluit en het wijzigingsbesluit zijn ongegrond.

48. De staatssecretaris hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Samenvatting van de uitspraak

In het besluit dat op 24 september 2021 ter inzage is gelegd, heeft de staatssecretaris bepaald hoe de NAM de gaswinning uit het Groningenveld in het gasjaar 2021-2022 uitvoert. Op grond van dit vaststellingsbesluit mag de NAM (in een wat temperatuur betreft gemiddeld jaar) 3,9 miljard Nm³ gas uit het Groningenveld winnen. In de loop van het gasjaar heeft de staatssecretaris geconstateerd dat er tegenvallers zijn bij de maatregelen die worden genomen om de gaswinning zo snel mogelijk te beëindigen. Om de leveringszekerheid te kunnen borgen, moet volgens hem meer gas worden gewonnen. In het besluit van 1 april 2022 heeft de staatssecretaris het vaststellingsbesluit gewijzigd. Op grond van dit besluit mag de NAM (uitgaande van een gemiddeld temperatuurverloop in de rest van het gasjaar), 4,5 miljard Nm³ gas winnen.

De uitspraak van de Afdeling gaat over deze twee besluiten. Na de zitting bij de Afdeling heeft de staatssecretaris op 13 juli 2022 het vaststellingsbesluit nogmaals gewijzigd. Dit besluit is niet meegenomen in deze uitspraak.

In het vaststellingsbesluit, zoals gewijzigd in het besluit van 1 april 2022, heeft de staatssecretaris de risico's in verband met aardbevingen door de gaswinning beoordeeld aan de hand van risicoanalyses van TNO en adviezen van onder meer het SodM. Over een aantal uitgangspunten in de risicoanalyses is geen wetenschappelijke overeenstemming. Die uitgangspunten hebben gevolgen voor het aantal gebouwen dat niet aan de veiligheidsnorm voldoet en (mogelijk) moet worden versterkt. De Afdeling heeft geoordeeld dat de staatssecretaris voldoende rekening heeft gehouden met de kritiek op de uitgangspunten. Alle gebouwen die (mogelijk) niet aan de veiligheidsnorm voldoen, zijn opgenomen in het versterkingsprogramma. De Afdeling heeft verder vastgesteld dat het versterkingsprogramma in bepaalde gevallen tekortschiet. Dat heeft geleid tot schrijnende situaties. In zijn algemeenheid is het tempo van de versterking van de gebouwen echter niet zo traag dat de staatssecretaris om die reden de besluiten niet kon nemen.

Over de schadeafhandeling heeft de Afdeling geoordeeld dat de meerderheid van de

schadevergoedingsverzoeken over fysieke schade aan gebouwen binnen de streeftermijn van een half jaar wordt afgehandeld. Dat er ook schadevergoedingsverzoeken zijn waarvan de afhandeling veel langer duurt, maakt nog niet dat de schadeafhandeling zodanig traag verloopt dat dit in de weg stond aan het nemen van het vaststellingsbesluit en het wijzigingsbesluit.

Verder is de Afdeling van oordeel dat de staatssecretaris (binnen de beperkingen van de leveringszekerheid) alle redelijkerwijs te nemen maatregelen neemt om de gaswinning zo snel mogelijk te beëindigen. Dat er tegenvallers zijn (in het bijzonder de vertraging bij de oplevering van de stikstofinstallatie in Zuidbroek), betekent niet dat de staatssecretaris zich onvoldoende inzet om de gaswinning te beëindigen. Er zijn geen aanwijzingen dat de tegenvallers zijn te wijten aan de keuzes van de staatssecretaris. Verder heeft de staatssecretaris zich ingespannen om de extra gaswinning zoveel mogelijk te beperken. Tot slot is de afbouw van de gaswinning de afgelopen jaren sneller verlopen dan eerder verwacht en is sluiting van het Groningenveld in 2023 volgens de staatssecretaris nog steeds binnen bereik.

De staatssecretaris 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. De Afdeling is van oordeel dat hij 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 - ondanks de verhoging van het winningsniveau in de loop van het gasjaar - sneller dan voorspeld. De staatssecretaris moet echter ook oog hebben voor het maatschappelijke belang bij leveringszekerheid, en de veiligheidsrisico's als er gastekorten ontstaan. De Afdeling is van oordeel dat de staatssecretaris na afweging van alle betrokken belangen redelijkerwijs de besluiten kon nemen en het winningsniveau heeft kunnen vaststellen op het niveau dat nodig is voor de leveringszekerheid.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart de beroepen ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. R. Uylenburg, voorzitter, en mr. J.A.W. Scholten-Hinloopen en mr. P. Knol, leden, in tegenwoordigheid van mr. J.V. Veldwijk, griffier.

w.g. Uylenburg w.g. Veldwijk

voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 24 augustus 2022

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 52e

1. De houder van de winningsvergunning Groningenveld meldt een te verwachten langdurige en

substantiële afwijking van de operationele strategie aan Onze Minister.

2. Onze Minister kan aan de houder van de winningsvergunning Groningenveld in aanvulling op of in afwijking van de operationele strategie een tijdelijke maatregel opleggen indien:

- a. uit een melding als bedoeld in artikel 10a, elfde lid, van de Gaswet volgt dat de vraag naar gas uit het Groningenveld substantieel wijzigt ten opzichte van de raming waarop de operationele strategie is gebaseerd;
- b. een melding als bedoeld in het eerste lid of een onverwachte gebeurtenis aanleiding geeft tot een andere verdeling van de winning over de clusters;
- c. een ernstige aantasting van de veiligheid van omwonenden van het Groningenveld ontstaat of dreigt te ontstaan.

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 gevergd 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 gevergd 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.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 10a

1. Onverminderd de artikelen 10, 42 en 54a, en hoofdstuk 2 heeft de netbeheerder van het landelijk gastransportnet tevens tot taak:

[...]

- q. jaarlijks voor een bij ministeriële regeling te bepalen datum, na raadpleging van de representatieve organisaties van netgebruikers een raming aan Onze Minister aan te bieden van:

1° de in een gasjaar benodigde hoeveelheid laagcalorisch gas en de daarvoor benodigde capaciteit die uit het gebied dat is aangewezen in de bij koninklijk besluit van 30 mei 1963, nr. 39 (Stcrt. 126) verleende winningsvergunning, benodigd is om eindafnemers van de geraamde hoeveelheid laagcalorisch gas te voorzien, waarbij alle beschikbare middelen en methoden die deze hoeveelheid minimaliseren worden betrokken, en

2° de vraagontwikkeling voor de komende tien jaar naar laagcalorisch gas;

[...]

10. De raming, bedoeld in het eerste lid, onderdeel q, onder 2°, bevat tenminste een beschrijving van:

a. de verwachte vraag naar laagcalorisch gas waarbij een onderscheid in vraag tussen verschillende categorieën eindafnemers wordt aangegeven;

b. de verwachte inzet van de middelen en methoden.

11. De netbeheerder van het landelijk gastransportnet meldt een langdurige en substantiële afwijking van de inzet van de middelen en methoden of de vraag naar laagcalorisch gas ten opzichte van de raming aan Onze Minister.

[...]

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 6:19

1. Het bezwaar of beroep heeft van rechtswege mede betrekking op een besluit tot intrekking, wijziging of vervanging van het bestreden besluit, tenzij partijen daarbij onvoldoende belang hebben.
2. Het eerste lid geldt ook indien het bezwaar is gemaakt of het beroep is ingesteld nadat het bestuursorgaan het bestreden besluit heeft ingetrokken, gewijzigd of vervangen.
3. Het bestuursorgaan stelt het nieuwe besluit onverwijld ter beschikking aan het orgaan waarbij het beroep aanhangig is.

4. Indien een ander orgaan een bezwaar- of beroepschrift tegen het nieuwe besluit ontvangt, zendt het dit met toepassing van artikel 6:15, eerste en tweede lid, door.

5. De bestuursrechter kan het beroep tegen het nieuwe besluit echter verwijzen naar een ander orgaan, indien behandeling door dit orgaan gewenst is.

6. Intrekking of vervanging van het bestreden besluit staat niet in de weg aan vernietiging van dat besluit indien de indiener van het bezwaar- of beroepschrift daarbij belang heeft.

Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (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 3

Niemand mag worden onderworpen aan foltering en aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen.

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.