

ECLI:NL:RVS:2024:1965

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	08-05-2024
Datum publicatie	08-05-2024
Zaaknummer	202306749/1/R4
Rechtsgebieden	Omgevingsrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 21 september 2023 heeft de staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat besloten dat de NAM de winning van het Groningen gasveld voor het gasjaar 2023-2024 uitvoert overeenkomstig de operationele strategie met inachtneming van paragraaf 4.5 en paragraaf 4.6 van dit besluit, en de in het besluit gestelde regels. De NAM wint sinds 1963 gas uit het Groningenveld. Het vaststellingsbesluit komt erop neer dat er geen gas uit het Groningenveld mag worden gewonnen, tenzij er binnen drie dagen een gemiddelde effectieve etmaaltemperatuur van $-6,5^{\circ}\text{C}$ of kouder is voorspeld. Daarbij is van belang dat temperaturen net onder het vriespunt in combinatie met windkracht 5 al kunnen resulteren in een effectieve temperatuur van $-6,5^{\circ}\text{C}$. In die situatie is het de bedoeling dat de NAM een aantal productielocaties opstart en tijdelijk naar waakvlamniveau brengt. De waakvlam houdt in dat er op een laag pitje gas wordt gewonnen, zodat de productie snel kan worden opgevoerd als er meer gas nodig is, bijvoorbeeld als er een belangrijke installatie uitvalt. De gaswinning met de waakvlam in het koudeperiodescenario mag dit gasjaar maximaal 0,071 miljard Nm ³ bedragen.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

202306749/1/R4.

Datum uitspraak: 8 mei 2024

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

- [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 1]),
wonend te [woonplaats],
- [appellant sub 2], wonend te [woonplaats],
- [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 3]),
wonend te [woonplaats],
- Vereniging van schadelijders van de bodembeweging door gaswinning in Groningen (hierna: GBB),
gevestigd te Loppersum, gemeente Eemsdelta,
- provinciale staten van Groningen en andere (hierna tezamen en in enkelvoud: Groningen),
- [appellant sub 6A] en [appellant sub 6B] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 6]),
wonend te [woonplaats],
- [appellant sub 7], wonend te [woonplaats],
- Nederlandse Aardolie Maatschappij B.V. (hierna: de NAM), gevestigd te Assen,

appellanten

en

de staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 21 september 2023 (hierna: het vaststellingsbesluit) heeft de staatssecretaris besloten dat de NAM de winning van het Groningen gasveld (hierna: het Groningenveld) voor het gasjaar 2023-2024 uitvoert overeenkomstig de operationele strategie met inachtneming van paragraaf 4.5 en paragraaf 4.6 van dit besluit, en de in het besluit gestelde regels.

Tegen dit besluit hebben appellanten beroep ingesteld.

De staatssecretaris heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant sub 3], GBB, Groningen en de NAM hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op zitting behandeld op 13 maart 2024, waar zijn verschenen:

- [appellant sub 3A],
- GBB, vertegenwoordigd door mr. P.M.J. de Goede, advocaat in Groningen, en ir. C.T. Fossen,
- Groningen, vertegenwoordigd door mr. R.E. van t Hof en S. van Roon, vergezeld door drs. F. ten Bloemendal, A.C. Roggen, T. Dijkhuis en P.W. van Hoorn,
- de NAM, vertegenwoordigd door mr. R. Olivier, advocaat in Den Haag, vergezeld door mr. A.T. Meijer en ir. M.M. Kleverlaan,
- de staatssecretaris, vertegenwoordigd door mr. I.M. van der Heijden en mr. M.P. Sluijter, advocaten in Den Haag, vergezeld door mr. C.H.M. Kraakman, mr. J.E.W. Tieleman, D.S. Buytendorp en J.J. van Gilst.

Overwegingen

Samenvatting van de uitspraak

In deze uitspraak oordeelt de Afdeling over het vaststellingsbesluit voor het Groningenveld voor het gasjaar 2023-2024.

Op grond van het vaststellingsbesluit mag de NAM in de periode van 1 oktober 2023 tot en met 30 september 2024 geen gas uit het Groningenveld winnen, tenzij (kort gezegd) er een gemiddelde effectieve etmaaltemperatuur van $-6,5^{\circ}\text{C}$ of kouder is voorspeld. In die situatie moet de NAM afhankelijk van de voorspelde temperatuur een bepaald aantal productielocaties naar waakvlamniveau brengen, zodat de productie snel kan worden opgevoerd als dat nodig is om te voorzien in de gasvraag, bijvoorbeeld bij een storing van gasopslag Norg. Met de waakvlam mag maximaal 0,071 miljard Nm³ gas worden gewonnen. Als het koudeperiodescenario zich eenmaal echt voordoet mag de gaswinning met ten hoogste nog eens 1,5 miljard Nm³ worden verhoogd in een beperkt aantal scenarios, zoals wanneer de gasopslag Norg daadwerkelijk uitvalt.

GBB, Groningen, een aantal bewoners van het aardbevingsgebied, en de NAM zijn het niet eens met het vaststellingsbesluit en hebben daartegen beroep ingesteld bij de Afdeling.

De Afdeling oordeelt in deze uitspraak dat het vaststellingsbesluit voldoende duidelijk is over welke operationele strategie de NAM moet uitvoeren. Verder heeft de staatssecretaris de veiligheidsrisicos voor omwonenden op juiste wijze beoordeeld en goed gemotiveerd waarom het Groningenveld dit gasjaar als reserve nodig is om bij koud weer de leveringszekerheid te waarborgen. Ook heeft de staatssecretaris voldoende rekening gehouden met de belangen van de inwoners van het aardbevingsgebied bij zo spoedig mogelijke beëindiging van de gaswinning. In zoverre heeft het vaststellingsbesluit geen gevolgen voor de inwoners van het aardbevingsgebied die onevenredig zijn in verhouding tot het daarmee te dienen doel van leveringszekerheid.

In het vaststellingsbesluit is echter niet gemotiveerd waarom het Groningenveld het hele gasjaar beschikbaar moet zijn voor die reserverol. Het Groningenveld is namelijk alleen nodig voor de leveringszekerheid bij een gemiddelde effectieve etmaaltemperatuur van $-6,5^{\circ}\text{C}$ of kouder. Gelet op de mededelingen van de staatssecretaris op de zitting, gaat de Afdeling ervan uit dat het vanaf in elk geval 1 mei 2024 niet meer zo koud kan worden. De Afdeling vernietigt daarom het vaststellingsbesluit voor zover het erin voorziet dat vanaf 1 mei 2024 gas mag worden gewonnen uit het Groningenveld.

Hieronder legt de Afdeling uit hoe zij tot dit oordeel is gekomen en wat dit concreet betekent vanaf 1 mei 2024.

Achtergrond

1. 1. De NAM wint sinds 1963 gas uit het Groningenveld. Dit gas is laagcalorisch gas (hierna ook: L gas). Het gas heeft een relatief lage calorische waarde vanwege het 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. In de aanloop naar de sluiting van het Groningenveld zijn veel afnemers aan het overschakelen op H gas, maar die transitie is nog niet voltooid.

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 2017-2018 (een gasjaar loopt van 1 oktober tot en met 30 september van het opvolgende jaar) is 20,1 miljard Nm³ gas gewonnen, in het gasjaar 2018-2019 17,51 miljard Nm³, in het gasjaar 2019-2020 8,65 miljard Nm³, in het gasjaar 2020-2021 7,77 miljard Nm³, in het gasjaar 2021-2022 4,5 miljard Nm³, en in het gasjaar 2022-2023 2,8 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 plaatsgevonden. De zwaarste aardbeving tot nu toe vond op 16 augustus 2012 plaats bij Huizinge en had een kracht van 3,6 op de schaal van Richtør. De aardbevingen hebben in een aanzienlijk aantal gevallen geleid tot schade aan gebouwen en brengen ook een veiligheidsrisico voor personen met zich. Nog steeds zijn er regelmatig aardbevingen 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 wordt afgebouwd van maximaal 19,4 miljard Nm³ in het gasjaar 2018-2019, naar volledige beëindiging van de gaswinning in 2030. Voor zover mogelijk wordt sneller afgebouwd (zie de Kamerbrief van de minister van Economische Zaken en Klimaat van 29 maart 2018, Kamerstukken II, 2017/18, 33 529, nr. 457). In de praktijk verloopt de afbouw sneller dan voorzien in het basispad. In het vaststellingsbesluit dat in deze zaak centraal staat is het uitgangspunt dat het Groningenveld op 1 oktober 2024 (dus direct na afloop van dit gasjaar) definitief wordt gesloten.

2. Gaswinning wordt onder meer gereguleerd in de 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). De NAM is verplicht om de winning uit het Groningenveld uit te voeren overeenkomstig de vastgestelde operationele strategie (artikel 52f).

3. De staatssecretaris en zijn rechtsvoorgangers hebben 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, 21 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1609, 24 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2455, en 30 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3302.

Het vaststellingsbesluit

4. In het vaststellingsbesluit heeft de staatssecretaris besloten dat de NAM de winning van het Groningenveld voor het gasjaar 2023-2024 uitvoert overeenkomstig de operationele strategie met inachtneming van paragraaf 4.5 en paragraaf 4.6 van dit besluit, en de in het besluit gestelde regels.

Het vaststellingsbesluit komt erop neer dat er geen gas uit het Groningenveld mag worden gewonnen, tenzij er binnen drie dagen een gemiddelde effectieve etmaaltemperatuur van $-6,5^{\circ}\text{C}$ of kouder is voorspeld. Daarbij is van belang dat temperaturen net onder het vriespunt in combinatie met windkracht 5 al kunnen resulteren in een effectieve temperatuur van $-6,5^{\circ}\text{C}$. In die situatie (hierna ook: het koudeperiodescenario) is het de bedoeling dat de NAM een aantal productielocaties opstart en tijdelijk naar waakvlamniveau brengt. De waakvlam houdt in dat er op een laag pitje gas wordt gewonnen, zodat de productie snel kan worden opgevoerd als er meer gas nodig is, bijvoorbeeld als er een belangrijke installatie uitvalt.

Het aantal productielocaties dat in het koudeperiodescenario tijdelijk op de waakvlam moet worden gezet hangt af van de voorspelde temperatuur: hoe kouder de weersvoorspelling, hoe meer productielocaties op de waakvlam moeten worden gezet. De gaswinning met de waakvlam in het koudeperiodescenario mag dit gasjaar maximaal 0,071 miljard Nm³ bedragen. De waakvlam wordt beëindigd als de verwachte gemiddelde effectieve etmaaltemperatuur de volgende 14 dagen hoger is dan $-6,5^{\circ}\text{C}$. Verder mag de gaswinning tijdens het koudeperiodescenario met ten hoogste 1,5 miljard Nm³ worden verhoogd in een aantal limitatief opgesomde bijzondere situaties, zoals bij uitval van gasopslag Norg.

5. Een aantal appellanten zijn mensen die persoonlijk gevolgen ondervinden van de gaswinning. GBB komt op voor de belangen van mensen die schade ondervinden als gevolg van de gaswinning. Daarnaast hebben provinciale staten van Groningen samen met (diverse bestuursorganen van) de provincie, Groningse gemeenten, waterschappen en de Veiligheidsregio Groningen beroep ingesteld. Deze appellanten zijn het niet eens met het vaststellingsbesluit, onder meer omdat gaswinning (ook in het koudeperiodescenario) volgens hen onnodig is, en omdat zij vinden dat de staatssecretaris ten onrechte het belang van de leveringszekerheid boven het veiligheidsbelang van omwonenden stelt. Verder heeft de NAM beroep ingesteld tegen het vaststellingsbesluit, onder meer omdat zij meent dat het Groningenveld al per 1 april 2024 kon worden gesloten.

Wettelijk kader en beoordeling door de Afdeling

6. Het wettelijk kader dat van toepassing is op het vaststellingsbesluit is hieronder kort weergegeven en voor het overige opgenomen in de bijlage, die deel uitmaakt van deze uitspraak.

Artikel 52c van de Mijnbouwwet luidt:

"[...]

2. De houder van de winningsvergunning Groningenveld stelt op verzoek van [de staatssecretaris], 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.

[...]"

Artikel 52d van de Mijnbouwwet luidt:

"1. [De staatssecretaris] stelt de operationele strategie voor het Groningenveld vast.

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

a. in hoeverre wordt voldaan aan de veiligheidsnorm van 10-5;

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

[]

5. [De staatssecretaris] 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 veiligheidsrisicos voor omwonenden als gevolg van bodembeweging veroorzaakt door de winning van gas uit het Groningenveld.

[]"

7. Bij de vaststelling van de operationele strategie op grond van artikel 52d van de Mijnbouwwet heeft de staatssecretaris beleidsruimte 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 in overeenstemming is met het in artikel 52d van de Mijnbouwwet gestelde kader, berust op voldoende kennis over de relevante feiten en belangen, deugdelijk is gemotiveerd en geen onevenredige gevolgen heeft voor belanghebbenden in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.

8. Op 19 april 2024 is artikel II, onderdeel F van de Wet van 17 april 2024, houdende wijziging van de Gaswet en Mijnbouwwet in verband met de beëindiging van de gaswinning uit het Groningenveld in werking getreden (Stb. 2024, 95). Vanaf 19 april 2024 bepaalt artikel 52c, eerste lid, van de Mijnbouwwet dat er geen gas meer wordt gewonnen uit het Groningenveld.

De Afdeling moet het vaststellingsbesluit echter beoordelen naar de feiten zoals die zich voordeden en het recht dat gold ten tijde van het nemen van dat besluit, dus op 21 september 2023. De inwerkingtreding van de hiervoor genoemde bepaling kan dus geen rol spelen bij de beoordeling van het vaststellingsbesluit.

Wijze en volgorde van bespreking beroepen

9. De beroepschriften en nadere stukken bevatten een groot aantal betogen, vaak mede ingegeven door de individuele situatie waarin mensen zich als gevolg van de gaswinning uit het Groningenveld bevinden. Ook op de zitting heeft een aantal appellanten gewezen op hun eigen ervaringen en zorgen over de gaswinning geuit. De Afdeling heeft oog voor de individuele belangen en zorgen van appellanten. Zij wijst er daarnaast op dat haar beoordeling van het vaststellingsbesluit noodzakelijkerwijs een meer algemeen karakter heeft. De Afdeling zal de beroepsgronden zoveel mogelijk samen en aan de hand van een aantal onderwerpen bespreken. Daarbij hanteert zij deze volgorde:

- A. Vaststelling operationele strategie (overwegingen 10 tot en met 10.3)
- B. Veiligheid omwonenden (overwegingen 11 tot en met 14.2)
- C. Leveringszekerheid en het koudeperiodescenario (overwegingen 15 tot en met 27.1)
- D. Overige onderwerpen (overwegingen 28 tot en met 31)
- E. Belangenafweging (overwegingen 32 tot en met 33.3).

A. Vaststelling operationele strategie

10. Groningen, GBB en de NAM betogen dat onduidelijk is of de staatssecretaris een operationele strategie heeft vastgesteld en wat die operationele strategie is. Zij voeren daarover aan dat uit artikel 1 ("vaststelling") van het vaststellingsbesluit volgt dat de NAM de winning moet uitvoeren overeenkomstig (kort gezegd) de niet nader gespecificeerde "operationele strategie" én paragraaf 4.5 van het vaststellingsbesluit én het voorstel van de NAM van 14 april 2023. Het voorstel van de NAM bevat een voorstel voor operationele strategieën voor drie verschillende scenarios. In paragraaf 4.5 van het vaststellingsbesluit is een vierde scenario (het koudeperiodescenario) omschreven. De NAM kan niet (één van de scenarios in) haar voorstel voor een operationele strategie uitvoeren en tegelijkertijd paragraaf 4.5

van het vaststellingsbesluit in acht nemen, omdat die scenarios en de bijbehorende strategieën van elkaar afwijken. Het vaststellingsbesluit is dus onduidelijk en tegenstrijdig, aldus Groningen, GBB en de NAM.

Groningen betoogt in aanvulling hierop dat het vaststellingsbesluit in strijd is met de Mijnbouwwet omdat het in paragraaf 4.5 beschreven koudeperiodescenario door de staatssecretaris zelf is bedacht. Volgens Groningen doorkruist dit de artikelen 52c en 52d van de Mijnbouwwet, waaruit volgens haar volgt dat alleen de NAM één of meer operationele strategieën mag voorstellen en de staatssecretaris de operationele strategie slechts mag vaststellen. Verder is onduidelijk of de door de staatssecretaris bedachte operationele strategie uitvoerbaar is. Zo nodig had de staatssecretaris de NAM moeten vragen om een gewijzigd voorstel voor de operationele strategie in te dienen, aldus Groningen.

10.1. De Afdeling zet eerst uiteen hoe de operationele strategie dit gasjaar tot stand is gekomen.

GTS heeft op 31 januari 2023 aan de staatssecretaris de raming (hierna: de GTS-raming) aangeboden van de hoeveelheid L-gas die in het gasjaar 2023-2024 uit het Groningenveld moet worden gewonnen om in de gasvraag te voorzien. GTS adviseert om alle elf productielocaties het hele gasjaar op de waakvlam te zetten. Het bijbehorende winningsniveau is 3,2 miljard Nm³. Op verzoek van de staatssecretaris heeft de NAM in het document "Operationele Strategie voor het Gasjaar 2023-2024" van 14 april 2023 (hierna ook: het NAM-voorstel) voor drie scenarios operationele strategieën voorgesteld. Scenario 1 houdt in dat alle productielocaties het hele gasjaar gesloten blijven (winningsniveau: 0 Nm³). Scenario 2a houdt in dat er het hele gasjaar 11 productielocaties op de waakvlam staan (winningsniveau: 3,2 miljard Nm³). Scenario 2b houdt in dat er het hele gasjaar 5 productielocaties op de waakvlam staan (winningsniveau: 1,5 miljard Nm³).

Op 26 mei 2023 heeft GTS een aanvullend advies aan de staatssecretaris uitgebracht ("Analyse stand van zaken op de gasmarkt en leveringszekerheid in het volgende gasjaar"; hierna: de GTS-analyse). Daarin staat dat het niet noodzakelijk is dat het Groningenveld het hele gasjaar op de waakvlam staat. De leveringszekerheid is gewaarborgd als productielocaties bij temperaturen vanaf -6,5°C naar waakvlamniveau worden gebracht.

De staatssecretaris heeft de NAM niet gevraagd om het advies uit de GTS-analyse te verwerken in een (gewijzigd) voorstel voor de operationele strategie. De staatssecretaris heeft zelf een variant op scenario 1 onderzocht waarbij in beginsel geen gas wordt gewonnen, maar het Groningenveld beschikbaar is voor voorzienbare situaties waarin capaciteitstekorten kunnen optreden, namelijk koude periodes. Dit is uitgewerkt in paragraaf 4.5 van het vaststellingsbesluit en komt erop neer dat een aantal productielocaties naar waakvlamniveau wordt gebracht als er een gemiddelde effectieve etmaaltemperatuur van -6,5°C of kouder is voorspeld. Met die waakvlam mag maximaal 0,071 miljard Nm³ worden gewonnen. In paragraaf 4.6 van het vaststellingsbesluit is uiteengezet onder welke omstandigheden meer dan het waakvlamniveau mag worden gewonnen, tot maximaal 1,5 miljard Nm³ extra.

De staatssecretaris merkt in het vaststellingsbesluit op dat deze variant op scenario 1 van het NAM-voorstel leidt tot een lagere betrouwbaarheid. Er is namelijk geen ervaring met het opstarten van langdurig gesloten productielocaties bij kou naar waakvlamniveau. Vanwege de veiligheid voor inwoners van het aardbevingsgebied wil hij echter de permanente waakvlam vermijden, omdat daarbij vast staat dat er gas wordt gewonnen.

10.2. De Afdeling is van oordeel dat in het vaststellingsbesluit voldoende duidelijk staat welke operationele strategie is vastgesteld. Volgens artikel 1, eerste lid, van het vaststellingsbesluit wordt de gaswinning uit het Groningenveld uitgevoerd overeenkomstig de operationele strategie (ook genoemd: het NAM-voorstel, zie het tweede lid), met inachtneming van paragraaf 4.5 en 4.6 en de hiernavolgende regels. Het NAM-voorstel moet dus in samenhang worden gelezen met paragraaf 4.5, 4.6 en de artikelen 2, 3 en 4 van dit besluit. Dat er in het NAM-voorstel drie verschillende scenarios met bijbehorende operationele strategieën zijn besproken, maakt niet dat onduidelijk is welke operationele strategie de NAM moet uitvoeren of dat het vaststellingsbesluit tegenstrijdig is. In paragraaf 4.5 en 4.6 heeft de staatssecretaris immers uitdrukkelijk gekozen voor een variant op scenario 1 van het NAM-voorstel (geen gaswinning behalve in het koudeperiodescenario). Deze variant is daarin uitvoerig beschreven en de regels daarover zijn neergelegd in artikel 2, 3 en 4. Daarmee is duidelijk dat, voor zover het NAM-voorstel afwijkt van wat is bepaald in paragraaf 4.5 en 4.6 en de regels van het vaststellingsbesluit, de NAM moet uitvoeren wat in het vaststellingsbesluit staat en niet wat in haar voorstel staat.

De betogen van Groningen, GBB en de NAM slagen in zoverre niet.

10.3. De vastgestelde operationele strategie wijkt af van het NAM-voorstel. Anders dan Groningen betoogt, staat de Mijnbouwwet daar niet aan in de weg. Uit artikel 52c, tweede lid, volgt dat de NAM op verzoek van de staatssecretaris één of meerdere operationele strategieën voorstelt en in artikel 52d, eerste lid, van de Mijnbouwwet staat dat de staatssecretaris de operationele strategie vaststelt. Hieruit kan niet worden afgeleid dat de staatssecretaris uitsluitend mag vaststellen wat de NAM op zijn verzoek heeft voorgesteld. Anders dan Groningen op de zitting betoogde, kan zon beperking ook niet worden afgeleid uit artikel 52d, vierde lid, van de Mijnbouwwet. Dat de staatssecretaris op grond van deze bepaling de (al vastgestelde) operationele strategie kan wijzigen, betekent niet dat de staatssecretaris zijn bevoegdheid op grond van het eerste lid te buiten gaat als zijn vaststelling afwijkt van het voorstel van de NAM. Of de vastgestelde operationele strategie uitvoerbaar is, is een andere kwestie die verderop in deze uitspraak aan de orde komt.

Het betoog van Groningen slaagt in zoverre ook niet.

B. Veiligheid omwonenden

11. 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 veiligheidsrisicos voor omwonenden als gevolg van bodembeweging die veroorzaakt wordt door de winning van gas uit het Groningenveld en de veiligheidsrisicos 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 veiligheidsrisicos voor omwonenden op juiste wijze heeft vastgesteld. De veiligheidsrisicos als gevolg van het niet kunnen voorzien van eindafnemers van de benodigde hoeveelheid L-gas worden, in het licht van de aangevoerde beroepsgronden, besproken in onderdeel C ("Leveringszekerheid en het koudeperiodescenario").

12. 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 is 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 5.2.3 van het vaststellingsbesluit uiteengezet welk risicobeleid hij voert met betrekking tot en in aanvulling op de veiligheidsnorm. Dat beleid is gebaseerd op adviezen van de Commissie Meijdam en de Mijnraad en houdt onder meer in dat gebouwen die volgens de seismische dreigings- en risicoanalyse een individueel aardbevingsrisico hebben van meer dan 10⁻⁵ per jaar worden opgenomen in het versterkingsprogramma van de Nationaal Coördinator Groningen. Gebouwen die aan de veiligheidsnorm voldoen maar binnen een onzekerheidsmarge vallen worden uit voorzorg ook opgenomen in het versterkingsprogramma. In aanvulling daarop worden gebouwen aan het versterkingsprogramma 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. Alle gebouwen die zijn opgenomen in het versterkingsprogramma worden individueel beoordeeld en, indien nodig, versterkt.

13. 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 2023" van 7 april 2023 (hierna: de SDRA).

Onderzoek veiligheidsrisicos

14. Een aantal appellanten betoogt dat de staatssecretaris niet zorgvuldig heeft onderzocht welke risicos aan het vaststellingsbesluit zijn verbonden.

[appellant sub 2] en Groningen voeren aan dat niet deugdelijk is onderzocht in hoeverre wordt voldaan aan de veiligheidsnorm. De SDRA en het vaststellingsbesluit zijn volgens hen gebaseerd op het

uitgangspunt dat het Groningenveld het hele gasjaar gesloten blijft. Er is dus geen rekening gehouden met de gaswinning in het koudeperiodescenario, aldus [appellant sub 2] en Groningen. Groningen betoogt in aanvulling hierop dat de staatssecretaris een specifieke SDRA had moeten laten opstellen voor het vastgestelde maximale winningsniveau van 0,071 miljard Nm³. Verder wijst Groningen op discrepanties tussen het aantal onveilige woningen volgens de SDRA en volgens het vaststellingsbesluit.

[appellant sub 3] voert aan dat er onvoldoende wetenschappelijk inzicht is in de omvang van de aardbevingsrisicos en de beheersmogelijkheden daarvan. Voortzetting van de gaswinning leidt volgens hem tot een gestage toename van het risico op aardbevingen.

14.1. In de SDRA is geconcludeerd dat het aantal aardbevingen de afgelopen tien jaar een dalende trend laat zien en dat die daling zich naar verwachting voortzet. Verder is daarin uiteengezet dat de aardbevingen voornamelijk worden veroorzaakt door de vereffening van drukverschillen die door de gaswinning in het verleden zijn ontstaan, niet door de gaswinning in de drie onderzochte scenario's.

In de SDRA is onderzocht hoeveel gebouwen niet aan de veiligheidsnorm voldoen in de verschillende scenario's. In scenario 1 (met winningsniveau 0 Nm³) zijn dat er 18. In scenario 2a (met winningsniveau 3,2 miljard Nm³) voldoen er 23 gebouwen niet aan de veiligheidsnorm. In scenario 2b (met winningsniveau 1,5 miljard Nm³) voldoen er 18 gebouwen niet aan de veiligheidsnorm. In de SDRA is daarnaast berekend hoeveel gebouwen niet aan de veiligheidsnorm voldoen als rekening wordt gehouden met een onzekerheidsmarge en alternatieve modelinstellingen.

TNO concludeert dat de drie scenario's een marginale invloed hebben op het aantal gebouwen dat niet aan de veiligheidsnorm voldoet.

14.2. Anders dan [appellant sub 2] en Groningen betogen, is de SDRA niet gebaseerd op het uitgangspunt dat het Groningenveld het hele gasjaar gesloten blijft. Zoals hiervoor vermeld, zijn in de SDRA drie scenario's onderzocht, waaronder het scenario dat 11 productielocaties het hele gasjaar op de waakvlam staan (scenario 2a, met een bijbehorend winningsniveau van 3,2 miljard Nm³).

Het vaststellingsbesluit komt erop neer dat in beginsel geen gas mag worden gewonnen, behalve als het koudeperiodescenario zich voordoet. Dan mag er maximaal 0,071 miljard Nm³ gas worden gewonnen. Dit maximale winningsniveau is vastgelegd in artikel 2, derde lid, van het vaststellingsbesluit. Dat de veiligheidsgevolgen van het vastgestelde maximale winningsniveau van 0,071 miljard Nm³ niet specifiek zijn onderzocht in de SDRA, maakt naar het oordeel van de Afdeling niet dat de staatssecretaris de SDRA niet aan zijn besluit ten grondslag mocht leggen. Daarvoor is van belang dat, zoals is uiteengezet in de SDRA, de drukverschillen die door de gaswinning in het verleden zijn ontstaan meer bepalend zijn voor de seismiciteit dan de onderzochte winningsniveaus van 0, 1,5 miljard en 3,2 miljard Nm³. Die winningsniveaus hebben volgens TNO een marginale invloed op de veiligheid.

De Afdeling betreft hierbij verder dat de staatssecretaris op de zitting heeft toegelicht dat uit de SDRA volgt dat in scenario 1 (winningsniveau 0 Nm³) en scenario 2b (winningsniveau 1,5 miljard Nm³) dezelfde 18 gebouwen niet aan de veiligheidsnorm voldoen. Het vastgestelde winningsniveau van 0,071 miljard Nm³ zit bovendien zo dicht tegen scenario 1 aan, dat het niet zinvol is om een specifieke SDRA te maken voor het vastgestelde winningsniveau, aldus de staatssecretaris. De Afdeling is van oordeel dat de staatssecretaris onder deze omstandigheden in beginsel ervan mocht uitgaan dat het vastgestelde maximale winningsniveau van 0,071 miljard Nm³ geen andere resultaten zou opleveren dan de in de SDRA onderzochte scenario's 1 en 2b. De algemene, niet onderbouwde stellingen van [appellant sub 3] over het onderzoek naar aardbevingsrisicos en de door Groningen geplaatste vraagtekens bij de toepasselijkheid van de SDRA, geven de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de staatssecretaris geen adequaat beeld heeft van het aantal gebouwen dat niet aan de veiligheidsnorm voldoet.

De door Groningen genoemde kleine discrepanties tussen het aantal woningen dat volgens de SDRA en volgens het vaststellingsbesluit niet aan de veiligheidsnorm voldoet, zijn op de zitting door de staatssecretaris verklaard.

De betogen slagen niet.

C. Leveringszekerheid en het koudeperiodescenario

15. Bij het vaststellingsbesluit heeft de staatssecretaris niet alleen de veiligheidsrisicos voor omwonden als gevolg van bodembeweging door de gaswinning betrokken, maar ook de veiligheidsrisicos van het niet

kunnen voorzien van eindafnemers van de benodigde hoeveelheid L-gas. Dit moet volgens artikel 52d in samenhang gelezen met artikel 52a van de Mijnbouwwet. Uit artikel 52d, tweede lid, onder b en c, volgt dat de staatssecretaris in het bijzonder moet kijken naar in hoeverre de leveringszekerheid van verschillende categorieën eindafnemers wordt geborgd en naar het tempo van afbouw van de vraag naar L-gas.

In dit onderdeel beoordeelt de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden of de staatssecretaris de hoeveelheid gas die nodig is om de leveringszekerheid te waarborgen op juiste wijze heeft vastgesteld.

De Afdeling geeft onder 16 weer hoe de staatssecretaris tot zijn besluit daarover is gekomen en wat dit betekent voor de gaswinning uit het Groningenveld. Daarna bespreekt zij de beroepsgronden over de leveringszekerheid en het koudeperiodescenario.

Het vaststellingsbesluit over de wijze van inzet van het Groningenveld

16. Uitgangspunt van het vaststellingsbesluit is dat er alleen gas uit het Groningenveld wordt gewonnen als dat nodig is voor de leveringszekerheid. Leveringszekerheid betekent dat eindafnemers van gas op het juiste moment en in de juiste kwaliteit (L-gas of H-gas) de benodigde hoeveelheid geleverd krijgen. Leveringszekerheid kent een volumematige en een capaciteitsmatige component. De volumematige component houdt in dat er over een bepaalde periode (bijvoorbeeld een jaar) voldoende gas beschikbaar moet zijn om te voorzien in de vraag. De capaciteitsmatige component houdt in dat dat gas op ieder moment, ook op momenten van hoge vraag, in de juiste hoeveelheid moet kunnen worden geleverd.

GTS raamt hoeveel capaciteit en volume aan Groningengas nodig is om te voorzien in de leveringszekerheid. GTS heeft dit bepaald aan de hand van de zogenoemde infrastructuurnorm over capaciteit in artikel 5 van de Verordening (EU) nr. 2017/1938 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2017 betreffende maatregelen tot veiligstelling van de gasleveringszekerheid en houdende intrekking van Verordening (EU) nr. 994/2010 (PbEU 2017, 280; hierna: de Verordening). In artikel 5 is kort samengevat bepaald dat elke lidstaat waarborgt dat, bij verstoring van de grootste afzonderlijke gasinfrastructuur, de technische capaciteit van de resterende infrastructuur in staat is om te voldoen aan de totale gasvraag gedurende een dag van uitzonderlijk hoge gasvraag die met een statistische waarschijnlijkheid eens in de 20 jaar voorkomt. GTS gaat bij haar berekening van de benodigde capaciteit uit van uitval van gasopslag Norg (de grootste afzonderlijke gasinfrastructuur) in combinatie met een daggemiddelde effectieve temperatuur van $-15,5^{\circ}\text{C}$ (een temperatuur die eens in de twintig jaar voorkomt en leidt tot een uitzonderlijk hoge gasvraag).

In de GTS-raming (31 januari 2023) is geadviseerd om alle elf huidige productielocaties van het Groningenveld op de waakvlam te houden, zodat er voldoende capaciteit is om aan de infrastructuurnorm te voldoen. In de GTS-analyse (26 mei 2023) is dit bijgesteld, omdat het volgens GTS niet nodig is dat het Groningenveld het hele gasjaar op de waakvlam staat. GTS heeft geconcludeerd dat pas vanaf een gemiddelde effectieve etmaaltemperatuur vanaf ongeveer $-6,5^{\circ}\text{C}$ in combinatie met bijvoorbeeld uitval van gasopslag Norg extra maatregelen (zoals gaswinning uit het Groningenveld) nodig zijn om de leveringszekerheid te waarborgen.

De staatssecretaris heeft dit scenario, waarbij er uitsluitend gas uit het Groningenveld wordt gewonnen als er gemiddelde effectieve etmaaltemperaturen van $-6,5^{\circ}\text{C}$ of kouder zijn voorspeld, zoals hiervoor al gezegd, uitgewerkt in paragraaf 4.5 van het vaststellingsbesluit en hiervoor regels opgenomen in artikelen 2 en 3 van het vaststellingsbesluit. De staatssecretaris onderscheidt de volgende fases:

- Fase 0 (reguliere situatie): er is geen koude periode (een gemiddelde effectieve etmaaltemperatuur van $-6,5^{\circ}\text{C}$ of kouder) voorspeld en er wordt dus geen gas gewonnen. Wel moet NAM de productielocaties onderhouden en op druk houden.
- Fase 1 (voorbereiding): Het KNMI voorspelt dat er binnen 14 dagen een dag is met een gemiddelde effectieve etmaaltemperatuur van $-6,5^{\circ}\text{C}$ of kouder. NAM start de voorbereidende werkzaamheden om de productielocaties naar waakvlamniveau te brengen. Die werkzaamheden worden beëindigd als de verwachte gemiddelde effectieve etmaaltemperaturen binnen 14 dagen stijgen naar -3°C of warmer.
- Fase 2 (productie): Het KNMI voorspelt binnen drie dagen een gemiddelde effectieve etmaaltemperatuur van $-6,5^{\circ}\text{C}$ of kouder. De productielocaties worden naar waakvlamniveau gebracht. Het aantal productielocaties dat wordt opgestart, hangt af van de verwachte temperatuur. Hoe lager de voorspelde temperatuur, hoe meer capaciteit nodig is voor het geval dat gasopslag Norg uitvalt, en hoe

meer productielocaties moeten worden opgestart. De benodigde capaciteit bij gemiddelde effectieve etmaaltemperaturen tussen de $-6,5^{\circ}\text{C}$ en $-15,5^{\circ}\text{C}$ is opgenomen in tabel 3 van paragraaf 4.5.

- Fase 3 (sluiten): De daadwerkelijk gemiddelde effectieve etmaaltemperatuur is hoger dan $-6,5^{\circ}\text{C}$ en binnen 14 dagen zijn er geen lagere gemiddelde effectieve etmaaltemperaturen voorspeld. De productielocaties worden gesloten en fase 0 treedt weer in werking.

In het vaststellingsbesluit is uiteengezet hoeveel gas naar verwachting met de waakvlam zal worden gewonnen in het koudeperiodescenario. Het KNMI verwacht op basis van statistische gegevens dat in het gasjaar 2023-2024 éénmaal sprake is van een periode van vier dagen met gemiddelde effectieve etmaaltemperaturen lager dan $-6,5^{\circ}\text{C}$. De gemiddeld laagste temperatuur is $-9,3^{\circ}\text{C}$. Gelet op tabel 3 moeten er bij die temperatuur vijf productielocaties op waakvlamniveau worden gebracht om voldoende capaciteit te hebben om uitval van gasopslag Norg op te vangen. Ervan uitgaande dat het in de winter maximaal drie dagen duurt om het waakvlamniveau te bereiken en uitgaande van een operationele marge van 2%, komt de totale productie dit gasjaar uit op 0,071 miljard Nm³. In artikel 2, derde lid, van het vaststellingsbesluit is bepaald dat de gasproductie uit het Groningenveld met de waakvlam ten hoogste 0,071 miljard Nm³ bedraagt. In het verweerschrift heeft de staatssecretaris uitgelegd dat als een hogere productie nodig is, bijvoorbeeld omdat het voor langere tijd zeer koud is en er dus veel productielocaties op de waakvlam staan, een wijzigingsbesluit zal moeten worden genomen.

Volgens de staatssecretaris is de waakvlam nodig zodat productielocaties paraat staan voor het geval dat tijdens z'n koude periode een belangrijk productiemiddel (bijvoorbeeld gasopslag Norg) uitvalt. In dat geval is het namelijk nodig dat er snel meer gas kan worden gewonnen, om te compenseren voor de uitgevallen installatie. Dit is uitgewerkt en vastgelegd in paragraaf 4.6 en artikel 4 van het vaststellingsbesluit. Als er tijdens fase 2 (waakvlam) een belangrijk productiemiddel uitvalt, mag de NAM maximaal 1,5 miljard Nm³ extra gas winnen.

Op de zitting heeft de staatssecretaris het voorgaande als volgt samengevat: tijdens het koudeperiodescenario worden productielocaties op de waakvlam gezet, zodat zij snel opregelbaar zijn voor het geval dat (bijvoorbeeld) gasopslag Norg uitvalt. De gaswinning met de waakvlam is maximaal 0,071 miljard Nm³. Dit is geregeld in artikel 2 van het vaststellingsbesluit. Als er tijdens de waakvlam daadwerkelijk een belangrijke installatie uitvalt, mag er meer gas worden geproduceerd, tot maximaal 1,5 miljard Nm³ extra. Dit is geregeld in artikel 4 van het vaststellingsbesluit.

Infrastructuurnorm

17. [appellant sub 3] en GBB betogen dat in het vaststellingsbesluit een onjuiste toepassing is gegeven aan de infrastructuurnorm in artikel 5, eerste lid, van de Verordening. Hierdoor is de gasvraag hoger vastgesteld dan nodig.

[appellant sub 3] voert daarover aan dat de staatssecretaris ten onrechte rekening heeft gehouden met de gasvraag van zogenoemde niet-beschermde afnemers, in het bijzonder de grote industrie. Volgens hem verplicht artikel 5 van de Verordening niet om de leveringszekerheid voor alle afnemers te waarborgen want (zo begrijpt de Afdeling) uit artikel 6 (gasleveringsnorm) van de Verordening volgt dat de gaslevering aan niet-beschermde afnemers niet hoeft te worden gewaarborgd.

GBB heeft haar betoog op de zitting als volgt nader ingevuld. Volgens haar volgt uit artikel 5 van de Verordening weliswaar dat voor de infrastructuurnorm moet worden gekeken naar de gasvraag van beschermde en niet-beschermde afnemers. Maar volgens GBB vereist deze bepaling uitsluitend dat de technische infrastructuur (zoals leidingen en productielocaties) aanwezig is om te voorzien in de totale gasvraag op een dag met een temperatuur van $-15,5^{\circ}\text{C}$ in combinatie met uitval van gasopslag Norg. Er hoeft niet daadwerkelijk voldoende gas te zijn om al die afnemers in dat scenario te bedienen. GBB leidt dit af uit de tekst en het opschrift ("Infrastructuurnorm") van artikel 5 van de Verordening. Volgens GBB stelt de staatssecretaris zich daarom ten onrechte op het standpunt dat het gas uit het Groningenveld nodig is om te voldoen aan de infrastructuurnorm.

17.1. De Afdeling volgt [appellant sub 3] niet in zijn betoog dat de infrastructuurnorm uitsluitend gaat over de gasvraag van beschermde afnemers. Het is juist dat de Verordening een onderscheid maakt tussen beschermde afnemers (zoals huishoudens, zie artikel 2, punt 5 van de Verordening) en niet-beschermde afnemers (zoals de industrie). Maar de infrastructuurnorm in artikel 5 maakt geen onderscheid tussen beschermde en niet-beschermde afnemers. Volgens artikel 5, eerste lid, moet juist

kunnen worden voldaan aan de "totale gasvraag" van het berekende gebied. Dat betekent dus dat in strijd zou worden gehandeld met artikel 5 van de Verordening als bij de beschikbare capaciteit geen rekening wordt gehouden met de gasvraag van niet-beschermde afnemers in het scenario van de infrastructuurnorm.

Er is een verschil in dit opzicht tussen artikel 5 en 6 van de Verordening. De gasleveringsnorm in artikel 6 van de Verordening gaat over andere, ernstigere scenarios dan het scenario van de infrastructuurnorm en roept andere verplichtingen in het leven. Waar het scenario in artikel 5 gaat om één dag met kou en uitval van de grootste gasinfrastructuur, gaan de scenarios in artikel 6 over langdurig koud weer of langdurige uitval van de grootste gasinfrastructuur. Daarom moet in het scenario van artikel 5 in de totale gasvraag kunnen worden voorzien, en in de scenarios van artikel 6 slechts in de gasvraag van beschermde afnemers.

17.2. Het betoog van GBB zoals nader toegelicht op de zitting komt erop neer dat dat artikel 5 van de Verordening slechts vereist dat de infrastructuur aanwezig is om in theorie te kunnen voorzien in de gasvraag op een dag met een temperatuur van $-15,5^{\circ}\text{C}$ in combinatie met uitval van gasopslag Norg. Volgens GBB is niet van belang dat er voldoende capaciteit (gas) is om daadwerkelijk te leveren. Dit betoog gaat naar het oordeel van de Afdeling voorbij aan zowel de tekst als het doel van de infrastructuurnorm.

Artikel 5, eerste lid, van de Verordening vereist dat de "technische capaciteit" van de resterende infrastructuur in staat is om te voldoen aan de gasvraag. Artikel 2, punt 18 van de Verordening verwijst voor de definitie van dit begrip naar artikel 2, punt 18 van Verordening (EG) nr. 715/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende de voorwaarden voor de toegang tot aardgastransmissienetten en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1775/2005 (PbEU 2009, 211). Gelet op de definitie van "technische capaciteit" in die laatste verordening, en de daarin opgenomen definities van de samenhangende begrippen "vaste capaciteit" (artikel 2, punt 16), "capaciteit" (punt 3), "transportcontract" (punt 2) en "transmissie" (punt 1) wordt met "technische capaciteit" bedoeld de maximale flow in kubieke meter per tijdseenheid of energie-eenheid die de transmissiesysteembeheerder kan aanbieden bij het transporteren van aardgas door een net. Hieruit volgt dat het begrip "technische capaciteit" in artikel 5, eerste lid, van de Verordening gaat om de daadwerkelijke capaciteit om gas te leveren. De infrastructuurnorm vereist dus niet slechts een toereikende infrastructuur, maar ook voldoende gas.

Verdere steun voor deze uitleg kan worden gevonden in bijlage II van de Verordening, waarin de (berekening van de) zogenoemde N-1-formule is neergelegd. Deze formule geeft de verhouding weer tussen gasvraag en gasaanbod. Uit onder meer de definities van de parameters aan de aanbodzijde volgt dat wordt uitgegaan van de capaciteit in miljoen kubieke meters per dag. Tot slot verwijst de Afdeling naar punt 27 van de considerans van de Verordening, waarin staat dat de infrastructuurnorm als doel heeft de leveringszekerheid te waarborgen, door de lidstaten ertoe te verplichten hun infrastructuur op een minimumniveau te houden om bij een verstoring van de grootste afzonderlijke gasinfrastructuur in het systeem een zekere redundantie te verzekeren. De uitleg die GBB voorstaat past niet bij het doel om de leveringszekerheid te waarborgen.

17.3. Bij de beoordeling of het Groningenveld dit gasjaar (als reserve) nodig is om te voldoen aan de infrastructuurnorm, heeft de staatssecretaris dus terecht rekening gehouden met de gasvraag van beschermde én niet-beschermde afnemers, en terecht gekeken naar het daadwerkelijk benodigde gasaanbod en niet alleen naar de beschikbare infrastructuur.

De betogen slagen niet.

Maatregelen uit het Bescherm- en Herstelplan Gas

18. GBB betoogt dat de staatssecretaris onvoldoende aandacht heeft besteed aan alternatieven voor de inzet van het Groningenveld op een koude dag met gelijktijdige uitval van gasopslag Norg. Zij wijst erop dat in de GTS-analyse diverse maatregelen zijn genoemd uit het Bescherm- en Herstelplan Gas (hierna: het BHG) van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat van 11 september 2019. Het gaat onder meer om het afschakelen van de industriële vraag, het oproepen van huishoudens om gas te besparen en het maken van afspraken over reductie van gasstromen aan landen die gas via Nederland ontvangen. Volgens GBB heeft de staatssecretaris niet onderzocht of het Groningenveld dit gasjaar nodig is als deze

alternatieven worden ingezet.

GBB betoogt verder dat uit de artikelen 6 en 11 van de Verordening volgt dat niet-beschermde afnemers kunnen worden afgeschakeld als dit als maatregel is opgenomen in het BHG. Volgens GBB heeft de staatssecretaris nagelaten om het BHG tijdig hierop aan te passen. Die nalatigheid kan niet als argument worden gebruikt om gaswinning uit het Groningenveld toe te staan, aldus GBB.

18.1. In de GTS-analyse zijn mogelijke maatregelen besproken die kunnen worden genomen op een koude dag (temperaturen van -6,5°C tot -15,5°C) waarop gelijktijdig gasopslag Norg uitvalt. Dit scenario is gebaseerd op de infrastructuurnorm in artikel 5 van de Verordening. De mogelijke maatregelen die GTS bespreekt zijn grotendeels afkomstig uit het BHG.

Het BHG is een noodplan als bedoeld in artikel 8, tweede lid, onder b, van de Verordening en bevat maatregelen om de effecten van een verstoring van de gaslevering weg te nemen of te beperken, zoals een oproep aan huishoudens om hun gasverbruik te reduceren (maatregel 1), gedwongen brandstofomschakeling van industrieën (maatregel 5) en het afschakelen van niet-beschermde gebruikers (maatregel 7).

GTS concludeert dat er geen geschikte maatregelen zijn om - in de plaats van het Groningenveld - snel acute leveringszekerheidsproblemen op te lossen. De staatssecretaris heeft naar aanleiding hiervan geconcludeerd dat het Groningenveld dit gasjaar (uitsluitend) nodig is als capaciteitsmiddel in het geval van kou in combinatie met uitval van gasopslag Norg.

18.2. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de staatssecretaris terecht geconcludeerd dat de door GBB genoemde maatregelen niet geschikt zijn als alternatief voor het Groningenveld in het scenario van de infrastructuurnorm. Zoals de staatssecretaris in het verweerschrift en op de zitting heeft toegelicht, gaan die maatregelen uit van vermindering van de gasvraag, terwijl volgens artikel 5 van de Verordening juist in die gasvraag moet kunnen worden voorzien. Als het op een dag met een temperatuur van -15,5°C in combinatie met uitval van gasopslag Norg bijvoorbeeld nodig zou zijn om de industriële vraag af te schakelen om te kunnen voorzien in de gasvraag van beschermde afnemers, zou niet worden voldaan aan de infrastructuurnorm, omdat volgens de infrastructuurnorm juist in de totale gasvraag moet kunnen worden voorzien.

Verder heeft de staatssecretaris toegelicht dat, ook los van de infrastructuurnorm, de door GBB genoemde mogelijke maatregelen niet geschikt zijn om - in plaats van het Groningenveld - snel acute leveringszekerheidsproblemen op te lossen. Zo zou het enkele dagen tot weken kosten om de industrie te verplichten om haar gasafname te matigen en is ongewis of een oproep aan huishoudens om gas te besparen een grootschalige en snelle reductie van de gasvraag teweeg zal brengen.

Anders dan GBB betoogt, voorziet het BHG overigens in een maatregel (maatregel 7) om niet-beschermde afnemers af te schakelen. Het betoog mist in zoverre feitelijke grondslag.

Het betoog slaagt niet.

DNV-validatie

19. [appellant sub 3] betoogt dat het vaststellingsbesluit meer gaswinning toestaat dan nodig is om de leveringszekerheid te waarborgen. Hij wijst in dat verband op de validatie van de GTS-raming van Det Norske Veritas van 28 april 2023 (hierna: de DNV-validatie). Uit de DNV-validatie blijkt volgens [appellant sub 3] dat GTS ervan uitgaat dat er een tekort is aan H-gas en dat Duitse H-gasbergingen niet beschikbaar zijn voor conversie in L-gas op koude dagen.

19.1. In de DNV-validatie staat dat een aantal planningsuitgangspunten voor de capaciteitsbalans in de GTS-raming niet kunnen worden gevalideerd. Dit leidt echter niet tot een fundamenteel andere uitkomst van de analyse, aldus DNV. In het vaststellingsbesluit is toegelicht dat aanbevelingen van DNV waar mogelijk zijn meegenomen in de GTS-analyse van 26 mei 2023. Zo heeft GTS daarin de raming concreter gemaakt door te onderzoeken bij welke temperaturen capaciteitstekorten kunnen optreden. Naar aanleiding van de aanbeveling van DNV over de inzet van Duitse hoogcalorische gascavernes op een koude dag, heeft GTS de gasvraag bijgesteld, aldus het vaststellingsbesluit.

[appellant sub 3] heeft dit, ook op de zitting, niet weersproken. Aangezien in de GTS-analyse rekening is gehouden met de DNV-validatie, en de DNV-validatie niet tot een fundamenteel andere uitkomst leidt, ziet de Afdeling in wat [appellant sub 3] aanvoert geen aanleiding voor het oordeel dat de staatssecretaris de

gasvraag heeft overschat.

Het betoog slaagt niet.

Omschakeling grootverbruikers en energietransitie

20. [appellant sub 2] betoogt dat de maatregelen om de vraag naar L-gas te verminderen tekortschieten. Zij wijst erop dat de verplichte omschakeling van de grootste industriële grootverbruikers van L-gas naar andere energiebronnen vertraging heeft opgelopen. Ook de energietransitie in bredere zin loopt volgens haar vertraging op, onder meer door gebrek aan ruimte op het elektriciteitsnet en door de afbouw van stimuleringsregelingen voor verduurzaming.

20.1. In het vaststellingsbesluit is onderkend dat vier van de negen grootverbruikers nog niet zijn omgeschakeld naar andere energiebronnen dan L-gas. Op de zitting heeft de staatssecretaris uitgelegd dat de vertraging te wijten is aan de complexiteit van de bouwprojecten die nodig zijn voor de omschakelingen. Verder heeft de staatssecretaris uitgelegd dat de vertraging geen invloed heeft op de sluitingsdatum van het Groningenveld. Dit is bevestigd in de DNV-validatie. Op de zitting heeft de staatssecretaris daaraan toegevoegd dat geen wezenlijk ander vaststellingsbesluit zou zijn genomen als alle grootverbruikers ten tijde van dat besluit waren omgeschakeld. Het L-gas-verbruik van grootverbruikers is volgens de staatssecretaris namelijk vrij constant en heeft daardoor weinig invloed op de benodigde capaciteit bij piekmomenten, terwijl het Groningenveld dit gasjaar als reserve wordt gehouden voor juist die piekmomenten.

20.2. De Afdeling stelt voorop dat de staatssecretaris bij het bepalen van de gasvraag van afnemers moet uitgaan van de feitelijke situatie. Dat een aantal grootverbruikers nog niet was omgeschakeld op alternatieven voor L-gas, betekent niet dat hun gasvraag buiten beschouwing kan worden gelaten. Verder heeft de staatssecretaris een verklaring gegeven voor de vertraging, en is niet gebleken dat die vertraging te wijten is aan keuzes van de staatssecretaris. Tot slot heeft de staatssecretaris onbestreden toegelicht dat de vertraging geen wezenlijke invloed heeft gehad op het vaststellingsbesluit. De Afdeling ziet daarom geen aanleiding voor het oordeel dat de vertraging bij de omschakeling van grootverbruikers in de weg stond aan het nemen van dat besluit.

Wat [appellant sub 2] aanvoert over de energietransitie in brede zin is te ver verwijderd van het vaststellingsbesluit en kan alleen al daarom niet leiden tot het oordeel dat de staatssecretaris het vaststellingsbesluit niet kon nemen.

Het betoog slaagt niet.

Inspanningsverplichting en uitvoerbaarheid waakvlam

21. De NAM betoogt dat in het vaststellingsbesluit onvoldoende aandacht is besteed aan de uitvoerbaarheid van de waakvlam in het koudeperiodescenario. Het is niet bekend of productielocaties bij strenge vorst vanuit volledige stilstand naar waakvlamniveau kunnen worden gebracht want hiermee is geen ervaring. In het vaststellingsbesluit wordt echter ongemotiveerd aangenomen dat de productielocaties binnen drie dagen op waakvlamniveau kunnen worden gebracht. Daarbij komt dat diverse productielocaties feitelijk niet beschikbaar zijn doordat de putten al zijn afgesloten ("geplugd"). De NAM voert verder aan dat weliswaar uit paragraaf 4.5 van het vaststellingsbesluit kan worden afgeleid dat op de NAM een inspanningsverplichting rust om in het koudeperiodescenario de productielocaties op waakvlamniveau te brengen, maar artikelen 1 en 2 van het vaststellingsbesluit suggereren dat dit een resultaatsverplichting is.

Groningen betoogt dat het opleggen van een inspanningsverplichting om gas te winnen in plaats van een resultaatsverplichting in strijd is met de winningsplicht in artikel 52f van de Mijnbouwwet. Verder wijst dit erop dat het Groningenveld niet daadwerkelijk nodig is om te voorzien in de leveringszekerheid, aldus Groningen.

21.1. In het vaststellingsbesluit is toegelicht dat het opstarten van gesloten productielocaties een niet beproefde methode is. In de zomer van 2023 is een geslaagde proef gedaan met het opstarten van een gesloten productielocatie, maar er is geen ervaring opgedaan met opstart tijdens strenge vorst, aldus het vaststellingsbesluit. De NAM heeft aangegeven dat zij zich zal inspannen om productielocaties op te starten als het koudeperiodescenario zich voordoet, maar kan niet garanderen dat dit lukt. De staatssecretaris acht dit risico aanvaardbaar, gelet op het belang van de Groningers. De staatssecretaris

wil namelijk vermijden dat (een deel van) de productielocaties continu op de waakvlam staat, terwijl dat alleen nodig is bij gemiddelde effectieve etmaaltemperaturen van $-6,5^{\circ}\text{C}$ of kouder. Verder is de kans dat de waakvlam nodig is klein; de afgelopen tien jaar is een gemiddelde effectieve etmaaltemperatuur van $-6,5^{\circ}\text{C}$ of kouder maar twee keer per winter voorgekomen. De kans dat er extra gas moet worden gewonnen vanwege uitval van bijvoorbeeld gasopslag Norg is volgens de staatssecretaris bovendien niet groot.

In het verweerschrift en op de zitting heeft de staatssecretaris bevestigd dat het naar waakvlamniveau brengen van de productielocaties in het koudeperiodescenario een inspanningsverplichting is, geen resultaatsverplichting. De NAM heeft daarop meegedeeld dat haar betoog hierover geen verdere bespreking in de uitspraak behoeft.

21.2. Aangezien het vaststellingsbesluit uitgaat van een inspanningsverplichting, volgt de Afdeling de NAM niet in haar betoog over de uitvoerbaarheid. Als het de NAM, ondanks haar inspanningen, niet lukt om productielocaties naar waakvlam te brengen, dan handelt zij niet in strijd met het vaststellingsbesluit. Verder is in het vaststellingsbesluit aandacht besteed aan de situatie dat productielocaties al met pluggen zijn veiliggesteld. De Afdeling is niet gebleken dat de NAM met het vaststellingsbesluit voor een onmogelijke opgave wordt gesteld.

Anders dan Groningen betoogt is de inspanningsverplichting niet in strijd met de winningsplicht in artikel 52f van de Mijnbouwwet. Volgens deze bepaling is de NAM verplicht om de winning van het Groningenveld uit te voeren overeenkomstig de vastgestelde operationele strategie. In dit geval houdt dat dus in dat de NAM verplicht is om zich in te spannen om de productielocaties naar waakvlamniveau te brengen als het koudeperiodescenario zich voordoet. De Afdeling merkt daarbij op dat de winningsplicht volgens de memorie van toelichting is opgenomen om te voorkomen dat de NAM kan stoppen met de winning als dat economisch niet meer rendabel is, terwijl het gas nog nodig is voor de leveringszekerheid (Kamerstukken II 2017/18, 34 957, nr. 3, blz. 33).

Uit het feit dat een inspanningsverplichting is opgelegd in plaats van een resultaatsverplichting kan niet worden opgemaakt dat het Groningenveld dit gasjaar niet nodig is. Er is immers niet een inspanningsverplichting opgelegd in plaats van een resultaatsverplichting omdat het Groningenveld niet nodig zou zijn, maar omdat er geen absolute zekerheid is dat het technisch mogelijk is om de productielocaties vanuit stilstand op waakvlamniveau te krijgen. Dat risico is volgens de staatssecretaris aanvaardbaar, gelet op de kleine kans dat het koudeperiodescenario zich voordoet, en aangezien de staatssecretaris het onwenselijk vindt om productielocaties dit gasjaar continu op de waakvlam te houden, wat het alternatief voor de inspanningsverplichting zou zijn.

De betogen slagen niet.

Tussenconclusie noodzaak reserverol Groningenveld

22. Gelet op wat hiervoor is overwogen heeft de staatssecretaris zich terecht op het standpunt gesteld dat het Groningenveld als reserve nodig is om te voorzien in de leveringszekerheid van eindafnemers, in elk geval voor een deel van het gasjaar 2023-2024. Hierna bespreekt de Afdeling de beroepsgrond van de NAM dat het Groningenveld niet meer als reserve nodig is vanaf 1 april 2024.

Noodzaak reserverol gedurende het hele gasjaar

23. De NAM betoogt dat in het vaststellingsbesluit niet is gemotiveerd waarom het Groningenveld het hele gasjaar open moet blijven. Zij voert daarover aan dat het Groningenveld dit gasjaar uitsluitend beschikbaar wordt gehouden voor gaswinning als er gemiddelde effectieve etmaaltemperaturen van $-6,5^{\circ}\text{C}$ of kouder zijn voorspeld. Uit historische gegevens van het KNMI kan worden afgeleid dat dat soort temperaturen de afgelopen 120 jaar niet zijn voorgekomen in de maanden april tot en met oktober. Het Groningenveld kan dus vanaf 1 april 2024 dicht, aldus de NAM. Op de zitting heeft de NAM toegelicht dat zij het er niet mee eens is dat zij de productielocaties moet blijven onderhouden en op druk moet houden (de zogenoemde fase-0-verplichtingen uit paragraaf 4.5 van het vaststellingsbesluit) in de maanden waarin het Groningenveld niet nodig is voor de leveringszekerheid. Zij moet dan immers kosten maken terwijl vaststaat dat het Groningenveld niet meer nodig is, aldus de NAM.

Op de zitting heeft de NAM haar beroepsgronden over het eigendomsrecht, het evenredigheidsbeginsel en de bevoegdheidsgrondslag van het vaststellingsbesluit ingetrokken.

23.1. De Afdeling overweegt dat uit het vaststellingsbesluit blijkt dat de reserverol van het Groningenveld uitsluitend nodig is om de leveringszekerheid te waarborgen bij een gemiddelde effectieve etmaaltemperatuur van $-6,5^{\circ}\text{C}$ of kouder. Een gasjaar loopt zoals gezegd van oktober tot en met september. Vast staat dat het op enig moment in het gasjaar niet meer zo koud kan worden. Dit is een feit dat ook ten tijde van het vaststellingsbesluit algemeen bekend was. In het vaststellingsbesluit is niet gemotiveerd waarom het Groningenveld toch het hele gasjaar beschikbaar moet zijn voor die reserverol.

23.2. De staatssecretaris heeft op de zitting erkend dat een gemiddelde effectieve etmaaltemperatuur van $-6,5^{\circ}\text{C}$ in de loop van de tweede helft van het gasjaar kan worden uitgesloten. Maar sluiting van het Groningenveld per 1 april is volgens hem te vroeg omdat het koudeperiodescenario zich die maand nog kan voordoen.

De Afdeling is het daarmee eens. De door de NAM overgelegde grafiek van de KNMI gaat over de gemiddelde temperatuur, terwijl het vaststellingsbesluit uitgaat van de gemiddelde effectieve etmaaltemperatuur. Zoals in dat besluit is toegelicht, kunnen temperaturen net onder het vriespunt in combinatie met windkracht 5 al resulteren in een effectieve temperatuur van $-6,5^{\circ}\text{C}$. De NAM heeft niet onderbouwd dat een gemiddelde effectieve etmaaltemperatuur van $-6,5^{\circ}\text{C}$ of lager in de praktijk niet kan voorkomen in de maand april.

Gelet op de mededelingen van de staatssecretaris op de zitting, is de Afdeling van oordeel dat redelijkerwijs kan worden aangenomen dat het koudeperiodescenario zich in elk geval vanaf 1 mei 2024 niet zal voordoen. Naar het oordeel van de Afdeling maakt het vaststellingsbesluit ten onrechte geen onderscheid tussen de rol van het Groningenveld tot 1 mei 2024 en vanaf die datum.

23.3. De staatssecretaris stelde zich op de zitting op het standpunt dat hij in het vaststellingsbesluit nog niet kon bepalen dat de reserverol van het Groningenveld in de loop van het gasjaar zou eindigen. Als productielocaties uit gebruik worden genomen - zoals de NAM wil - moeten er volgens de mijnbouwregelgeving allerlei onomkeerbare handelingen worden verricht om de productielocaties te verwijderen. Hiermee zou volgens de staatssecretaris vooruit worden gelopen op de behandeling van het wetsvoorstel "Wijziging van de Gaswet en Mijnbouwwet in verband met de beëindiging van de gaswinning uit het Groningenveld" door de Tweede en Eerste Kamer. Daarnaast was ten tijde van het nemen van het vaststellingsbesluit op 21 september 2023 nog niet zeker dat het Groningenveld niet nodig zou zijn in de winter van het gasjaar 2024-2025, dus aansluitend op het gasjaar waarover deze zaak gaat, aldus de staatssecretaris op de zitting.

23.4. De redenering van de staatssecretaris komt erop neer dat ten tijde van het vaststellingsbesluit nog niet kon worden beslist dat het Groningenveld in de loop van het gasjaar al definitief kon worden gesloten. Hoe dat ook precies zit, toch had het vaststellingsbesluit erin kunnen voorzien dat de reserverol van het Groningenveld vanaf een bepaalde datum in het gasjaar eindigt, zonder dat er al onomkeerbare verwijderingshandelingen mogen worden verricht. De Afdeling is niet gebleken dat de zogenoemde abandonneerverplichtingen (zoals het indienen van een verwijderingsplan binnen een jaar na het buiten werking stellen van het mijnbouwwerk) in de mijnbouwregelgeving daaraan in de weg staan. Het niet meer gebruiken van een productielocatie staat niet gelijk aan het definitief verwijderen daarvan. De Afdeling wijst in dat verband ook op het vaststellingsbesluit voor het gasjaar 2022-2023, op grond waarvan per 1 april 2023 zes productielocaties werden gesloten, maar nog geen onomkeerbare stappen mochten worden gezet om de productielocaties te verwijderen. Diezelfde zes productielocaties maken dit gasjaar weer deel uit van de vastgestelde operationele strategie.

23.5. Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat in het vaststellingsbesluit niet toereikend is gemotiveerd waarom het Groningenveld vanaf 1 mei 2024 nog nodig is om de leveringszekerheid te waarborgen.

Het betoog van de NAM slaagt deels. Onder 34 zet de Afdeling uiteen welke gevolgen dit heeft voor het vaststellingsbesluit.

Onduidelijkheden koudeperiodescenario

24. De NAM, [appellant sub 2] en Groningen betogen dat het vaststellingsbesluit onduidelijk is over de handelwijze van de NAM in het koudeperiodescenario. Volgens Groningen en [appellant sub 2] is onduidelijk hoeveel en welke productielocaties op waakvlamniveau mogen worden gebracht en hoeveel gas mag worden gewonnen. De NAM betoogt dat in artikel 2, tweede en derde lid, van het vaststellingsbesluit

staat dat zij "de productielocaties, bedoeld in artikel 3" naar waakvlamniveau moet brengen. In artikel 3 zijn elf productielocaties genoemd. Dit betekent dus dat al deze productielocaties moeten worden opgestart in het koudeperiodescenario, aldus de NAM. Groningen betoogt dat de formule voor de gemiddelde effectieve etmaaltemperatuur ten onrechte alleen is uitgelegd in een voetnoot van paragraaf 4.5 in plaats van in de regels van het besluit. Verder is volgens Groningen onduidelijk welk organisatieonderdeel van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat het signaal geeft dat productielocaties op waakvlam moeten worden gebracht en ontbreekt in artikel 2, tweede lid, het tijdstip vanaf wanneer wordt bepaald of er binnen 14 dagen een dag met een gemiddelde effectieve etmaaltemperatuur van $-6,5^{\circ}\text{C}$ is. Volgens paragraaf 4.5 moet worden gerekend vanaf 12.00 in de middag, aldus Groningen.

Groningen wijst er tot slot op dat het koudeperiodescenario zich van 8 tot 10 januari 2024 heeft voorgedaan en er twee productielocaties op de waakvlam zijn gezet. Volgens Groningen erkent de staatssecretaris in zijn Kamerbrief van 10 januari 2024 (Kamerstukken II, 2023/24, 33 529, nr. 1210) daarover dat het vaststellingsbesluit onduidelijk is over het koudeperiodescenario.

24.1. Zoals de Afdeling onder 10.2 heeft overwogen, moeten de regels van het vaststellingsbesluit in samenhang worden gelezen met paragraaf 4.5 en 4.6 van dit besluit. Dit volgt onder meer uit artikel 1, eerste lid, van dit besluit. Vrijwel alle gestelde onduidelijkheden worden weggenomen als het besluit op deze wijze wordt gelezen. Zo volgt uit paragraaf 4.5, in het bijzonder tabel 3, dat het aantal productielocaties dat op waakvlamniveau moet worden gebracht afhangt van de temperatuur. In artikel 2, derde lid, is bovendien uitdrukkelijk naar deze tabel verwezen. Verder is in artikel 2, derde lid, bepaald dat de gaswinning met de waakvlam ten hoogste 0,071 miljard Nm^3 mag bedragen. In artikel 3 zijn inderdaad elf productielocaties genoemd, maar dat betekent niet dat zij alle elf naar waakvlamniveau mogen of moeten worden gebracht. Zoals hiervoor vermeld hangt het aantal productielocaties af van de temperatuur (tabel 3). Verder staat in paragraaf 4.5 dat de NAM bepaalt welke van die elf productielocaties worden ingezet.

De formule om de gemiddelde effectieve etmaaltemperatuur te berekenen is vermeld in voetnoot 22 van paragraaf 4.5 van het vaststellingsbesluit, en moet dus in samenhang met de regels van dit besluit worden gelezen. In artikel 2, tweede lid, staat bovendien "een gemiddelde effectieve etmaaltemperatuur als bedoeld in artikel 1, onderdeel e, van het Besluit leveringszekerheid Gaswet". Daarin staat diezelfde formule. Bovendien is in het vaststellingsbesluit (waaronder in de publiekssamenvatting) meermaals uitgelegd dat temperaturen net onder het vriespunt in combinatie met windkracht 5 ook resulteren in een effectieve temperatuur van $-6,5^{\circ}\text{C}$. Naar het oordeel van de Afdeling is dit begrip dus voldoende duidelijk.

De andere gestelde onduidelijkheden zijn naar het oordeel van de Afdeling ook niet van dien aard dat het vaststellingsbesluit rechtsonzeker of niet uitvoerbaar is. De Kamerbrief van de staatssecretaris van 10 januari 2024 kan daaraan niet afdoen. De Afdeling leest in die brief geen erkenning dat het vaststellingsbesluit onduidelijk was. In de brief staat slechts dat de staatssecretaris constateert dat het niet helder genoeg is geweest wanneer productielocaties op de waakvlam worden gezet. Voor onder meer Groningen was dat kennelijk inderdaad niet helder, maar dat betekent naar het oordeel van de Afdeling niet dat het vaststellingsbesluit onduidelijk is.

Ten overvloede merkt de Afdeling op dat op de zitting is gesproken over de twee productielocaties die op 8 januari 2024 op de waakvlam zijn gezet. De NAM heeft niet meegedeeld dat er toen daadwerkelijk onduidelijkheid was of uitvoeringsproblemen waren.

De betogen over onduidelijkheden in het koudeperiodescenario slagen niet.

Incidentele verhoging gaswinning

25. [appellant sub 2] betoogt dat artikel 4 van het vaststellingsbesluit onduidelijk is over de omstandigheden waaronder de gaswinning mag worden verhoogd. Verder is zij het er niet mee eens dat de NAM het pas na afloop van het gasjaar moet melden als zij de gasproductie heeft verhoogd. In het belang van de veiligheid en de leveringszekerheid moet de staatssecretaris direct geïnformeerd worden als de gaswinning wordt verhoogd, aldus [appellant sub 2].

25.1. Volgens artikel 4, eerste lid, van het vaststellingsbesluit, mag de gasproductie met de waakvlam tijdens het koudeperiodescenario met maximaal 1,5 miljard Nm^3 worden verhoogd als ten minste één van de in dit artikellid genoemde omstandigheden zich voordoet. Het gaat om bijzondere, onvoorziene

omstandigheden zoals technische mankementen aan de installaties van GTS, of de situatie dat bijvoorbeeld gasopslag Norg feitelijk niet beschikbaar is. Naar het oordeel van de Afdeling is met de limitatieve opsomming in artikel 4, eerste lid, duidelijk onder welke omstandigheden meer dan 0,071 miljard Nm³ gas mag worden gewonnen.

In wat [appellant sub 2] aanvoert ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de meldingstermijn te lang is. Het gaat immers om een beperkte hoeveelheid extra gaswinning, die volgens de SDRA niet tot significante verschillen voor de veiligheid leidt. Verder is artikel 4 van het vaststellingsbesluit juist opgenomen vanwege het belang van de leveringszekerheid.

Het betoog slaagt niet.

26. De NAM betoogt dat onduidelijk is of de in artikel 4, eerste lid, onder a en b, genoemde situaties waarin de gaswinning mag worden verhoogd cumulatief of alternatief zijn bedoeld. De staatssecretaris heeft in het verweerschrift verduidelijkt dat het gaat om alternatieve criteria. De NAM heeft daarop op de zitting meegedeeld dat dit punt voor haar voldoende opgehelderd is en geen verdere bespreking in de uitspraak behoeft.

Datum definitieve sluiting Groningenveld

27. [appellant sub 1] betoogt dat het vaststellingsbesluit onduidelijk is over de sluitingsdatum van het Groningenveld. Inwoners van het aardbevingsgebied blijven dus in onzekerheid over de daadwerkelijke sluiting van het Groningenveld. [appellant sub 1], [appellant sub 2], [appellant sub 3] en [appellant sub 7] wijzen verder erop dat nog steeds niet wettelijk is vastgelegd wanneer het Groningenveld wordt gesloten. Dit laat de deur open voor voortzetting of hervatting van de gaswinning.

27.1. Zoals vermeld in het vaststellingsbesluit, heeft het (demissionaire) kabinet Rutte IV besloten om het Groningenveld in 2024 volledig en definitief te sluiten. In het vaststellingsbesluit is uitdrukkelijk vermeld dat het Groningenveld per 1 oktober 2024 (dus direct na afloop van het gasjaar waarover dit besluit gaat) wordt gesloten. Naar het oordeel van de Afdeling is het vaststellingsbesluit dus duidelijk over de sluitingsdatum, zoals die ten tijde van het vaststellingsbesluit was beoogd.

Het wetsvoorstel "Wijziging van de Gaswet en Mijnbouwwet in verband met de beëindiging van de gaswinning uit het Groningenveld" was op het moment van het nemen van het vaststellingsbesluit nog niet ingediend bij de Tweede Kamer en dus ook nog niet aangenomen en in werking getreden. Zoals gezegd onder 8 kan dit wetsvoorstel dus geen rol spelen bij de beoordeling van het vaststellingsbesluit.

De betogen slagen niet.

D. Overige onderwerpen

Onderhoud productielocaties

28. Groningen betoogt dat de vastgestelde operationele strategie niet voldoet aan artikel 1.3a.2, tweede lid, onder b, van de Mijnbouwregeling omdat geen precieze beschrijving is gegeven van de geplande onderhoudswerkzaamheden van de clusters (productielocaties) en hoe het onderhoud de inzet van de clusters beïnvloedt.

28.1. In paragraaf 3.4 van het NAM-voorstel is in grote lijnen een omschrijving gegeven van de onderhoudswerkzaamheden en op welke wijze die de inzet van de productielocaties beïnvloeden. In paragraaf 4.5 van het vaststellingsbesluit staat dat de NAM in fase 0 (de reguliere situatie zonder waakvlam) ervoor zorgt dat de productielocaties waar mogelijk worden onderhouden en zo snel mogelijk kunnen worden opgestart, mocht dat noodzakelijk zijn. De staatssecretaris heeft daarbij een beschrijving gegeven van de onderhoudswerkzaamheden. Naar het oordeel van de Afdeling voldoet de vastgestelde operationele strategie hiermee aan de eisen in artikel 1.3a.2, tweede lid, onder b, van de Mijnbouwregeling. Deze bepaling vereist geen precieze beschrijving van de geplande werkzaamheden.

Het betoog slaagt niet.

Milieueffectrapport, Verdrag van Aarhus en zienswijze [appellant sub 3]

29. [appellant sub 3] betoogt (zo begrijpt de Afdeling) dat ten onrechte een milieueffectrapport ontbreekt. Door het ontbreken van het milieueffectrapport had hij onvoldoende informatie om voorafgaand aan het vaststellingsbesluit gebruik te maken van zijn recht op inspraak op grond van het Verdrag van Aarhus. Bovendien heeft de staatssecretaris geen reactie gegeven op zijn zienswijze op het ontwerp-

vaststellingsbesluit, aldus [appellant sub 3].

29.1. In de zeven 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 aangewezen is 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). [appellant sub 3] heeft geen redenen aangevoerd om hierover in deze zaak anders te oordelen.

De Afdeling overweegt verder dat het ontwerp-vaststellingsbesluit met de daarop betrekking hebbende stukken (zoals de SDRA) ter inzage heeft gelegen. In onder meer de SDRA staat uitgebreide informatie over de gevolgen van de gaswinning. Verder heeft [appellant sub 3] een zienswijze over het ontwerp-vaststellingsbesluit naar voren gebracht. De staatssecretaris is in de Nota van Antwoord ingegaan op die zienswijze. De Afdeling ziet daarom geen aanleiding voor het oordeel dat het Verdrag van Aarhus is geschonden bij de totstandkoming van het vaststellingsbesluit.

Het betoog slaagt niet.

De beslissing om productielocaties naar waakvlamniveau te brengen

30. Groningen betoogt (zo begrijpt de Afdeling) dat uit de Kamerbrief van de staatssecretaris van 10 januari 2024 moet worden afgeleid dat hij een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) heeft genomen om op 8 januari 2024 twee productielocaties op waakvlam te zetten en de productie op 10 januari 2024 weer te beëindigen. Volgens Groningen biedt de Mijnbouwwet geen grondslag voor zon besluit. Voor zover dit wel zo is, richt het beroep zich mede tegen dit besluit, aldus Groningen.

30.1. De staatssecretaris heeft geen besluit als bedoeld in artikel 1:3 van de Awb genomen om de productielocaties op 8 januari 2024 naar waakvlamniveau te brengen en twee dagen later te sluiten. Zoals de staatssecretaris op de zitting heeft toegelicht en zoals ook kan worden afgeleid uit de Kamerbrief, bedoelt de staatssecretaris in die brief dat het koudeperiodescenario zich heeft voorgedaan en dat in reactie daarop productielocaties op de waakvlam zijn gezet. Dit is geen besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb, omdat het geen rechtshandeling is maar een mededeling van een feitelijke handeling. Alleen al daarom kan het beroep van Groningen zich niet mede hiertegen richten en is niet relevant of de Mijnbouwwet grondslag zou bieden voor zon besluit.

De Afdeling merkt daarbij op dat de inspanningsplicht van de NAM om productielocaties naar waakvlamniveau te brengen en de waakvlam te beëindigen rechtstreeks voortvloeit uit het vaststellingsbesluit als aan de voorwaarden van artikel 2 wordt voldaan. Hiervoor is dus geen Awb-besluit nodig.

Het betoog slaagt niet.

Onderwerpen die in deze procedure niet aan de orde kunnen komen

31. Een aantal appellanten wijst in hun beroepschriften op besluitvorming over andere gas(behandelings)locaties en het besluit van 14 juli 2023 tot wijziging van de operationele strategie voor het vorige gasjaar 2022-2023. Deze onderwerpen maken geen deel uit van het vaststellingsbesluit en zijn ook geen intrekking, wijziging of vervanging daarvan. Wat appellanten in dit verband aanvoeren kan dan ook niet slagen.

Hetzelfde geldt voor wat [appellant sub 6] aanvoert over de afhandeling van zijn schadevergoedingsverzoek. De Afdeling verwijst in dat verband naar haar uitspraak van 30 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3302 (onder 24.1) waarin een vergelijkbare beroepsgrond van [appellant sub 6] is besproken.

E. Belangenafweging

32. Uit wat de Afdeling hiervoor heeft overwogen volgt dat de staatssecretaris zich redelijkerwijs op het standpunt heeft kunnen stellen dat het Groningenveld - tot 1 mei 2024 - nodig is om de leveringszekerheid te waarborgen. Wat appellanten hebben aangevoerd over onder meer de veiligheid staat op zichzelf niet aan het vaststellingsbesluit in de weg. Dat neemt niet weg dat de staatssecretaris volgens artikel 52d, tweede lid, van de Mijnbouwwet niet alleen moet kijken naar de veiligheid van omwonenden en de leveringszekerheid, maar een integrale afweging moet maken van alle betrokken belangen. Eén van die

belangen is de maatschappelijke ontwrichting als gevolg van bodembeweging door de gaswinning uit het Groningenveld.

33. Vrijwel alle appellanten betogen dat de staatssecretaris ten onrechte meer gewicht toekent aan het belang van de leveringszekerheid dan aan de belangen van inwoners van het aardbevingsgebied bij een veilige woonomgeving. Volgens hen zijn de nadelige gevolgen van het vaststellingsbesluit onevenredig in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. GBB, [appellant sub 1] en [appellant sub 7] wijzen in dat verband op de (psychische) gezondheidsklachten die veel inwoners van het aardbevingsgebied ervaren als gevolg van de aardbevingen, tekortschietende schadeafhandeling, trage versterkingsoperatie en de onzekerheid over wanneer het Groningenveld definitief wordt gesloten. GBB voegde daar op de zitting aan toe dat de trage uitvoering van het versterkingsprogramma maakt dat de staatssecretaris geen gaswinning had mogen toestaan in dit gasjaar.

Volgens [appellant sub 3] is het vaststellingsbesluit in strijd met de grondrechten, in het bijzonder het recht op leven (veiligheid), het recht op privacy (geen aantasting van het leefklimaat) en het ongestoord genot van eigendom, zoals bedoeld in de artikelen 2 en 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: het EVRM) en artikel 1 van het Eerste protocol bij dit verdrag. [appellant sub 6] betoogt dat het vaststellingsbesluit daarnaast in strijd is met de Verklaring over de Rechten van Inheemse Volkeren van de Verenigde Naties.

33.1. Hierna beoordeelt de Afdeling of de staatssecretaris - uitgaande van de noodzaak van het Groningenveld tot 1 mei 2024 - na afweging van de betrokken belangen het vaststellingsbesluit heeft mogen nemen. De Afdeling brengt daarbij in herinnering dat de staatssecretaris bij de vaststelling van de operationele strategie beleidsruimte heeft en de Afdeling daarover niet een eigen oordeel in de plaats kan stellen van de keuze van de staatssecretaris. Wel brengt de toepasselijkheid van grondrechten uit onder meer het EVRM met zich dat er hoge eisen moeten worden gesteld aan de motivering van de staatssecretaris. De Afdeling verwijst naar haar uitspraak van 18 november 2015 voor een uitgebreide uiteenzetting over de toepasselijke grondrechten. De door [appellant sub 6] genoemde Verklaring over de Rechten van Inheemse Volkeren van de Verenigde Naties - daargelaten of hier sprake is van inheemse volkeren - leidt in dit verband niet tot een verzwarende van die motiveringstoets ten opzichte van de genoemde grondrechten. Alleen al daarom staat de Afdeling niet specifiek stil bij deze verklaring.

33.2. Aan de ene kant moet de staatssecretaris rekening houden met de belangen van de inwoners van het aardbevingsgebied. Zij hebben een groot belang bij zo spoedig mogelijke beëindiging van de gaswinning. Uit de beroepschriften en de toelichtingen op de zitting blijkt dat het voor de inwoners van zeer groot belang is dat zij duidelijkheid krijgen over wanneer de gaswinning definitief zal worden beëindigd. Zij maken zich er bovendien zorgen over of een volgend kabinet wel vasthoudt aan de beslissing om het Groningenveld definitief te sluiten.

Aan de andere kant moet de staatssecretaris rekening houden met de belangen van de eindafnemers van Groningengas. Dan gaat het om huishoudens, instellingen en bedrijven in Nederland, België, Duitsland en Frankrijk. Zij hebben er belang bij dat zij niet (abrupt) worden afgesloten van Groningengas, zodat bijvoorbeeld woningen in de winter kunnen worden verwarmd en bedrijven hun activiteiten kunnen voortzetten.

33.3. De Afdeling is van oordeel dat het vaststellingsbesluit geen gevolgen heeft die onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen, met dien verstande dat de reserverol van het Groningenveld niet meer nodig is vanaf 1 mei 2024. Uit het vaststellingsbesluit blijkt dat een zwaar gewicht is toegekend aan de belangen van de bewoners van het aardbevingsgebied. Dit komt duidelijk naar voren uit de keuze van de staatssecretaris om uitsluitend gaswinning toe te staan in het koudeperiodescenario, in plaats van een permanente waakvlam gedurende het gasjaar. De staatssecretaris heeft dus - binnen de grenzen van de leveringszekerheid - gekozen voor de laagst mogelijke hoeveelheid gaswinning.

Verder heeft de staatssecretaris uitvoerig aandacht besteed aan de maatschappelijke ontwrichting als gevolg van bodembeweging door de gaswinning. Hij noemt in dat verband onder meer de sociale onveiligheid, negatieve gezondheidseffecten en een verminderde sociale cohesie. De staatssecretaris heeft in paragraaf 5.6 concreet uiteengezet welke maatregelen worden genomen om de (gezondheids)situatie van de inwoners van het aardbevingsgebied te verbeteren.

De Afdeling overweegt verder dat de staatssecretaris heeft onderkend dat het vaststellingsbesluit raakt aan de grondrechten van inwoners van het aardbevingsgebied. Dit is in de afweging betrokken doordat de veiligheidsrisicos aan de hand van een concrete norm (de veiligheidsnorm) op aanvaardbaarheid worden beoordeeld, door de kabinetsbeslissing uit 2018 om op zo kort mogelijke termijn de gaswinning uit het Groningenveld volledig te beëindigen, en door de beslissing in het vaststellingsbesluit om dit gasjaar geen gas uit het Groningenveld te winnen, behalve wanneer dat vanwege koude weersomstandigheden nodig is om de leveringszekerheid te waarborgen.

De Afdeling acht tot slot van belang dat de staatssecretaris toereikend heeft gemotiveerd dat als de gaswinning in het vaststellingsbesluit onvoorwaardelijk op nul zou zijn bepaald, dit geen gevolgen zou hebben voor de veiligheid of de gebouwen die versterkt moeten worden. Gelet op de voorgaande ziet de Afdeling in wat appellanten aanvoeren geen aanleiding voor het oordeel dat het vaststellingsbesluit onevenredige gevolgen voor appellanten heeft in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.

De betogen slagen niet.

Slotoverwegingen

34. Gelet op wat onder 23.1 tot en met 23.5 is overwogen, is het beroep van de NAM gegrond. Het vaststellingsbesluit moet worden vernietigd wegens strijd met artikel 3:46 van de Awb, voor zover het vaststellingsbesluit erin voorziet dat vanaf 1 mei 2024 gas mag worden gewonnen uit het Groningenveld.

De Afdeling merkt daarbij op dat redelijkerwijs is uitgesloten dat het koudeperiodescenario zich vanaf in elk geval mei nog kan voordoen, zodat ook zonder deze vernietiging er in het gasjaar 2023-2024 hoe dan ook geen gas had mogen worden gewonnen vanaf 1 mei 2024.

35. De beroepen van de andere appellanten zijn ongegrond.

36. De staatssecretaris moet de proceskosten van de NAM vergoeden. Van de andere appellanten hoeft de staatssecretaris geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het beroep van Nederlandse Aardolie Maatschappij B.V. gegrond;
- II. vernietigt het besluit van 21 september 2023, kenmerk PDGGO/26885468, voor zover dat besluit erin voorziet dat vanaf 1 mei 2024 gas mag worden gewonnen uit het Groningenveld;
- III. verklaart de beroepen van de andere appellanten ongegrond;
- IV. veroordeelt de staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat tot vergoeding van bij Nederlandse Aardolie Maatschappij B.V. in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van 1.750,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- V. gelast dat de staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat aan Nederlandse Aardolie Maatschappij B.V. het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van 365,00 vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. H.G. Sevenster, voorzitter, en mr. D.A. Verburg en mr. B. Meijer, leden, in tegenwoordigheid van mr. J.V. Veldwijk, griffier.

w.g. Sevenster

voorzitter

w.g. Veldwijk

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 8 mei 2024

912

BIJLAGE

Mijnbouwwet

Artikel 52a

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

[...]

veiligheidsbelang: de veiligheidsrisicos voor omwonenden als gevolg van bodembeweging veroorzaakt door de winning van gas uit het Groningenveld en de veiligheidsrisicos 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 risicos 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 veiligheidsrisicos voor omwonenden als gevolg van bodembeweging veroorzaakt door de winning van gas uit het Groningenveld.

[...]

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.

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.

[...]

Verordening (EU) nr. 2017/1938 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2017 betreffende maatregelen tot veiligstelling van de gasleveringszekerheid en houdende intrekking van Verordening (EU) nr. 994/2010 (PbEU 2017, 280)

Overweging 27

De infrastructuurnorm moet de lidstaten ertoe verplichten hun infrastructuur op een minimumniveau te houden om bij een verstoring van de grootste afzonderlijke gasinfrastructuur in het systeem een zekere redundantie te verzekeren. Aangezien een op grond van de N-1-formule uitgevoerde analyse louter op capaciteit is gebaseerd, moeten de resultaten van N-1 formule worden aangevuld met een gedetailleerde analyse die ook de gasstromen omvat.

Artikel 5

Infrastructuurnorm

1. Elke lidstaat of, indien een lidstaat daartoe besluit, zijn bevoegde instantie, waarborgt dat de noodzakelijke maatregelen worden genomen opdat, in het geval van verstoring van de grootste afzonderlijke gasinfrastructuur, de technische capaciteit van de resterende infrastructuur, bepaald volgens de N-1-formule als neergelegd in punt 2 van bijlage II, in staat is om, onverminderd lid 2 van dit artikel, te voldoen aan de totale gasvraag van het berekende gebied gedurende een dag van uitzonderlijk hoge gasvraag die met een statistische waarschijnlijkheid van eens in de 20 jaar voorkomt. Hierbij wordt rekening gehouden met de gasverbruikontwikkelingen, de langetermijneffecten van de energie-efficiëntiemaatregelen en de benuttingsgraad van de bestaande infrastructuur.

[...]

Artikel 6

Gasleveringsnorm

1. De bevoegde instantie verplicht de door haar aangewezen aardgasbedrijven ertoe de nodige maatregelen te nemen om de gaslevering aan de beschermde afnemers van de lidstaat te waarborgen in elk van de volgende gevallen:

- a) extreme temperaturen gedurende een zeven dagen durende piekperiode die voorkomt met een statistische waarschijnlijkheid van eens in de 20 jaar;
- b) een periode van 30 dagen met een uitzonderlijk hoge gasvraag die voorkomt met een statistische waarschijnlijkheid van eens in de 20 jaar;

c) een periode van 30 dagen in het geval van verstoring van de grootste afzonderlijke gasinfrastructuur onder gemiddelde winterse omstandigheden. [...]

Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden

Artikel 2

1. Het recht van een ieder op leven wordt beschermd door de wet. Niemand mag opzettelijk van het leven worden beroofd, behoudens door de tenuitvoerlegging van een gerechtelijk vonnis wegens een misdrijf waarvoor de wet in de doodstraf voorziet.

2. De beroving van het leven wordt niet geacht in strijd met dit artikel te zijn geschied ingeval zij het gevolg is van het gebruik van geweld, dat absoluut noodzakelijk is:

a. ter verdediging van wie dan ook tegen onrechtmatig geweld;

b. teneinde een rechtmatige arrestatie te bewerkstelligen of het ontsnappen van iemand die op rechtmatige wijze is gedetineerd, te voorkomen;

c. teneinde in overeenstemming met de wet een oproer of opstand te onderdrukken.

Artikel 8

1. Een ieder heeft recht op respect voor zijn privéleven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie.

2. Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

Artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM

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

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