

Uitspraak 201810054/2/A1

Datum van uitspraak: donderdag 31 januari 2019
Tegen: de minister van Economische Zaken en Klimaat
Proceduresoort: Voorlopige voorziening
Rechtsgebied: Milieu - Overige
ECLI: **ECLI:NL:RVS:2019:279**

201810054/2/A1.

Datum uitspraak: 31 januari 2019

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak van de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op de verzoeken om het treffen van een voorlopige voorziening (artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht) in het geding tussen onder meer:

1. [verzoeker sub 1], wonend te Sappemeer, gemeente Hoogezand-Sappemeer,
 2. [verzoeker sub 2], wonend te Noordbroek, gemeente Menterwolde, en anderen (hierna: [verzoeker sub 2] en anderen),
- verzoekers,

en

de minister van Economische Zaken en Klimaat,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 14 november 2018 heeft de minister onder het stellen van voorschriften en beperkingen ingestemd met het door de Nederlandse Aardolie Maatschappij (hierna: NAM) ingediende winningsplan Groningen Gasveld 2018-2019 (hierna: het instemmingsbesluit).

Tegen het instemmingsbesluit hebben onder meer [verzoeker sub 1] en [verzoeker sub 2] en anderen, afzonderlijk, beroep ingesteld. Zij hebben, eveneens afzonderlijk, de voorzieningenrechter verzocht een voorlopige voorziening te treffen.

De voorzieningenrechter heeft de verzoeken op een zitting behandeld op 17 januari 2019, waar [verzoeker sub 1] en namens [verzoeker sub 2] en anderen [verzoeker sub 2] en [andere verzoeker] zijn verschenen. Voorts is op de zitting verschenen de minister, vertegenwoordigd door mr. H.J.M. Besselink, advocaat te Den Haag, mr. C.H.M. Kraakman en dr. K. Visser, en de NAM, vertegenwoordigd door mr. A. Collignon, advocaat te Amsterdam.

Overwegingen

Inleiding; totstandkoming van het instemmingsbesluit

1. Het oordeel van de voorzieningenrechter heeft een voorlopig karakter en is niet bindend in de bodemprocedure.
2. De NAM wint gas uit het Groningenveld, een groot gasveld in de provincie Groningen. Dit gas is laagcalorisch gas (hierna: L-gas). Met name huishoudens, instellingen en kleine industrie in Nederland zijn afhankelijk van L-gas, omdat hun gasinstallaties alleen geschikt zijn voor verbranding van dit type gas. Ook in België, Duitsland en Frankrijk wordt L-gas, grotendeels gewonnen uit het Groningenveld, gebruikt.

In april 2016 heeft de NAM de minister verzocht in te stemmen met een winningsplan (hierna: het winningsplan 2016). Bij besluit van 30 september 2016, zoals gewijzigd bij besluit van 24 mei 2017, heeft de minister instemming verleend met het winningsplan 2016 en daarbij bepaald dat de gasproductie voor het gasjaar 2017-2018, dat liep van 1 oktober 2017 tot en met 30 september 2018, in beginsel 21,6 mrd Nm³ mocht bedragen. Bij de uitspraak van 15 november 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:3156](#), heeft de Afdeling deze besluiten vernietigd en de voorlopige voorziening getroffen dat hetgeen bij de besluiten van 30 september 2016 en 24 mei 2017 is bepaald bleef gelden totdat een nieuw besluit over het winningsplan zou worden genomen en in werking zou treden. Dat nieuwe besluit is het instemmingsbesluit.

De NAM heeft op 15 juni 2018 aan de minister op zijn verzoek nadere informatie verstrekt. Het gaat onder meer om een stuk, waarin de resultaten van een zogenoemde Hazard and Risk Assessment zijn neergelegd. Verder heeft de NAM een bouwstenendocument ingediend, waarin voor het gasjaar 2018-2019, dat loopt van 1 oktober 2018 tot en met 30 september 2019, is beschreven op welke wijze de voor de leveringszekerheid benodigde hoeveelheid gas gewonnen kan worden. Ook heeft de NAM twee geactualiseerde rapporten ingediend over bodemdaling en schade. Met het indienen van de nadere stukken heeft de NAM het winningsplan 2016 gewijzigd. Het verzoek tot instemming van april 2016 ziet op het aldus gewijzigde winningsplan (hierna: het winningsplan 2018).

Bij het instemmingsbesluit van 14 november 2018 heeft de minister ingestemd met het winningsplan 2018 onder het stellen van voorschriften en beperkingen. De NAM dient de hoeveelheid gas te winnen die nodig is voor de leveringszekerheid op basis van een zogenoemde graaddagenformule. Deze formule legt een verband tussen de gerealiseerde effectieve temperatuur en de vraag naar gas. Bij een jaar met een gemiddeld temperatuurprofiel leidt de graaddagenformule ertoe dat voor het gasjaar 2018-2019 een gasproductie van 19,4 miljard Nm³ is vereist. Dit betreft dus geen maximumcapaciteit; afhankelijk van de temperatuur moet meer of minder worden gewonnen. Uit de graaddagenformule volgt dat bij een zeer zachte en een zeer koude winter uit een oogpunt van leveringszekerheid ongeveer 15,5 Nm³ respectievelijk 25,5 Nm³ gas is vereist.

De gasproductie mag met ten hoogste 1,5 miljard Nm³ worden verhoogd bij het zich voordoen van transportbeperkingen, technische mankementen aan bepaalde installaties en onvoorziene ontwikkelingen in de samenstelling van hoogcalorisch gas.

Het instemmingsbesluit treedt buiten werking op het moment dat de gaswinning uit het Groningenveld plaatsvindt op grond van een vaststellingsbesluit met de operationele strategie als bedoeld in artikel 52d van de Mijnbouwwet.

Aan het instemmingsbesluit heeft de minister onder meer adviezen ten grondslag gelegd van het Staatstoezicht op de Mijnen (hierna: het SodM) van 27 juni en 12 juli 2018, de Technische Commissie Bodembeweging van 10 juli 2018 en van de Mijnraad van 27 juni en 30 juli 2018.

Betoog [verzoeker sub 1] en [verzoeker sub 2] en anderen

3. [verzoeker sub 1] en [verzoeker sub 2] en anderen wonen in het gebied in de provincie Groningen waar zich aardbevingen voordoen en hebben woningen en gebouwen met schade. De door hen ingediende beroep- en verzoekschriften zijn gelijklopend. Tegen het instemmingsbesluit hebben zij beroep ingesteld, omdat de gaswinning uit het Groningenveld volgens hen te grote nadelige gevolgen heeft voor henzelf en voor ongeveer 550.000 andere inwoners van de provincie Groningen. Zij betogen dat de gaswinning te grote veiligheidsrisico's met zich brengt. De door de gaswinning veroorzaakte aardbevingen leiden tot grote schade aan gebouwen. Onderdelen van gebouwen kunnen losraken en gebouwen kunnen zelfs instorten, met alle gevolgen van dien voor in of bij die gebouwen aanwezige personen. Daarnaast lijden de eigenaren van die gebouwen financiële schade. De aardbevingen hebben bij de inwoners van Groningen geleid tot een groot gevoel van onveiligheid, dat zich onder meer uit in psychische en lichamelijke klachten, aldus [verzoeker sub 1] en [verzoeker sub 2] en anderen.

4. In afwachting van de uitspraak op hun beroepen hebben [verzoeker sub 1] en [verzoeker sub 2] en anderen de voorzieningenrechter verzocht een voorlopige voorziening te treffen die ertoe strekt dat in het geheel geen gas meer uit het Groningenveld mag worden gewonnen, dan wel dat de gaswinning niet meer mag bedragen dan 12 miljard Nm³ in het gasjaar 2018-2019.

Betoog minister

5. De minister heeft zich op de zitting op het standpunt gesteld dat de verzoeken van [verzoeker sub 1] en [verzoeker sub 2] en anderen dienen te worden afgewezen. De minister heeft gewezen op het besluit van het kabinet van 29 maart 2018 (hierna: het kabinetsbesluit), waarbij is besloten dat de gaswinning uit het Groningenveld op zo kort mogelijke termijn dient te worden afgebouwd en vervolgens in 2030 beëindigd. Bij het instemmingsbesluit is tot uitgangspunt genomen dat tot dan niet meer gas mag worden gewonnen dan strikt noodzakelijk is voor de leveringszekerheid, aldus de minister. Verder zijn ontwikkelingen in gang gezet om de vraag naar gas te verkleinen. Dat heeft volgens de minister echter tijd nodig. Woningen waarbij de veiligheidsrisico's groter zijn dan de minister aanvaardbaar acht, zullen met voorrang worden versterkt. De minister heeft verder gesteld dat het nu beëindigen van de gaswinning dan wel het beperken van de hoeveelheid voor het gasjaar 2018-2019 tot 12 miljard Nm³ gas te verstreckende nadelige gevolgen heeft. Bedrijven en huishoudens in Nederland en het buitenland zouden zonder gas komen te zitten en dat is onaanvaardbaar, aldus de minister.

Geen oordeel over de rechtmatigheid, maar een belangenafweging

6. De voorzieningenrechter stelt voorop dat, gezien de aard van deze complexe zaak en het karakter van de voorlopige voorzieningenprocedure, deze procedure zich niet goed leent voor het geven van een oordeel over de rechtmatigheid van het instemmingsbesluit. Daarbij gaat het onder meer om de door [verzoeker sub 1] en [verzoeker sub 2] en anderen in beroep aangevoerde gronden dat de onderzoeken die aan het instemmingsbesluit ten grondslag zijn gelegd niet deugdelijk zijn en dat veiligheidsrisico's niet goed zijn onderzocht of zijn onderschat. De Afdeling zal naar verwachting de hoofdzaak in de tweede helft van april 2019 op een zitting behandelen. De voorzieningenrechter zal de vraag of vooruitlopend daarop aanleiding bestaat tot het treffen van de gevraagde voorlopige voorziening beantwoorden aan de hand van een belangenafweging.

De veiligheidsrisico's

7. Bij de gaswinning uit het Groningenveld zijn grote, tegengestelde, belangen betrokken. Tegenover het belang van leveringszekerheid staan de veiligheidsrisico's van de gaswinning.

De voorzieningenrechter stelt vast dat de gaswinning uit het Groningenveld nog altijd grote gevolgen heeft voor bewoners van het aardbevingsgebied waartoe verzoekers behoren. De door de gaswinning veroorzaakte aardbevingen leiden tot schade aan gebouwen, waardoor zich risico's voordoen voor de veiligheid van personen in het aardbevingsgebied. Daarnaast heeft de schade grote

financiële gevolgen. De onzekerheid of en wanneer een zware beving zal plaatsvinden, heeft grote impact op het gevoel van onveiligheid en het gevoel van onveiligheid leidt tot fysieke en psychische klachten.

Uit de stukken volgt dat aannemelijk is dat vermindering van gaswinning uit het Groningenveld vanaf het gasjaar 2019-2020 leidt tot afname van de seismische dreiging, dat wil zeggen de kans op grondversnelling als gevolg van aardbevingen. Dat heeft tot gevolg dat de kans op schade aan gebouwen dan kleiner zal worden. Wat het gasjaar 2018-2019 betreft neemt de seismische dreiging ten opzichte van het voorafgaande jaar echter nog iets toe.

De minister is bij het instemmingsbesluit uitgegaan van de in 2015 door de Commissie Meijdam voorgestelde veiligheidsnorm voor het objectgebonden individueel aardbevingsrisico en heeft daarbij de door een panel van hoogleraren geadviseerde wijze van interpretatie en berekenen overgenomen. Als veiligheidsnorm wordt voor alle personen in en om bouwwerken in het aardbevingsgebied een objectgebonden risico van 10-5 per jaar gehanteerd: per jaar heeft een persoon die zich in of rond een gebouw bevindt, een kans van 1 op 100.000 om te overlijden als gevolg van het bezwijken van (een deel van) het gebouw door een aardbeving die is veroorzaakt door gaswinning. Een niveau van 10-4 per jaar, waarbij die kans 1 op 10.000 is, wordt door de minister alleen aanvaardbaar geacht als binnen een redelijke termijn maatregelen worden genomen om het niveau van 10-5 te bereiken. Gebouwen met een hoger risico dan 10-4 dienen daarom volgens de minister met voorrang te worden versterkt. Voor zover verzoekers erop hebben gewezen dat de minister ten onrechte bij de beoordeling van de veiligheidsrisico's het aantal mogelijk gewonden niet heeft betrokken, overweegt de voorzieningenrechter dat gebruikelijk is dat veiligheidsrisico's worden uitgedrukt in de kans op overlijden per jaar.

De minister heeft aan de hand van door de NAM opgestelde modellen getoetst in hoeverre wordt voldaan aan de door hem gehanteerde veiligheidsnorm. Volgens de minister zijn er, uitgaande van gaswinning conform de graaddagenformule, inmiddels geen gebouwen meer ten aanzien waarvan moet worden vastgesteld dat het individuele veiligheidsrisico hoger is dan 10-4. Uit modelmatige berekeningen is naar voren gekomen dat in het gasjaar 2019 ongeveer 1.500 gebouwen niet voldoen aan de veiligheidsnorm van 10-5. De voorzieningenrechter constateert dat een aanzienlijk kleiner aantal gebouwen dient te worden versterkt om aan de veiligheidsnorm te voldoen dan waarvan bij eerdere instemmingsbesluiten is uitgegaan. De woningen die niet voldoen aan de veiligheidsnorm dienen volgens de minister te worden versterkt. Zoals uit de stukken en ook uit het verhandelde op de zitting is gebleken, is de versterkingsoperatie een zeer complexe en tijdrovende operatie. De minister heeft op de zitting te kennen gegeven dat inmiddels de Nationaal Coördinator Groningen een plan van aanpak heeft opgesteld, waarin een voorstel is gedaan voor het versnellen van de versterking met een gestandaardiseerde aanpak. De minister heeft te kennen gegeven dat, voor zover gebouwen nog niet zijn geïnspecteerd, dit voorjaar inspecties zullen plaatsvinden. De minister heeft erop gewezen dat voor zover bewoners van het aardbevingsgebied vermoeden dat er sprake is van een acuut onveilige situatie, is voorzien in een procedure waarbij binnen 48 uur een inspectie plaatsvindt. De voorzieningenrechter gaat ervan uit dat de minister er op toeziet dat de procedure zodanig is ingericht dat inspectie ook daadwerkelijk plaatsvindt binnen de genoemde termijn.

De leveringszekerheid en de alternatieven voor de gaswinning

8. Over het bij de gaswinning betrokken belang van leveringszekerheid, overweegt de voorzieningenrechter het volgende.

De minister is ervan uitgegaan dat bij een gemiddeld temperatuurprofiel in het gasjaar 2018-2019 uit een oogpunt van leveringszekerheid is vereist dat 19,4 mrd Nm³ gas wordt gewonnen. De minister heeft zich gemotiveerd op het standpunt gesteld dat als in het gasjaar 2018-2019 de toegestane gasproductie op een lager niveau zou worden bepaald, dat leidt tot onacceptabele gevolgen. Volgens de minister leidt het omschakelen van industriële grootverbruikers tot langdurig stillegging van de productie en daardoor mogelijk tot faillissement van de bedrijven en ontslag van werknemers. Dat

raakt ook de toeleverende bedrijven. Het omschakelen van huishoudens en instellingen als ziekenhuizen en verpleegtehuizen op andere bronnen van verwarming, zoals propaan- en butaangas, petroleum, hout en elektriciteit, als die al in voldoende mate beschikbaar zouden zijn, leidt tot veiligheidsrisico's. Verder heeft de minister van betekenis geacht dat extreme drukverlaging van het gasnet kan leiden tot beschadigingen van het net. De voorzieningenrechter acht niet op voorhand onaannemelijk dat het beperken van de gasproductie grote en verstrekkende gevolgen heeft.

Er zijn ontwikkelingen in gang gezet om de vraag naar L-gas terug te brengen. Er is, met het oog op het door het kabinet bepaalde basispad voor de afbouw van de gaswinning, gekozen voor onder meer de verwerving van extra stikstofcapaciteit door de bouw van een installatie in Zuidbroek. In die installatie zal naar verwachting een zodanige hoeveelheid stikstof worden geproduceerd dat de vraag naar L-gas met ongeveer 7,5 miljard Nm³ gas afneemt. De verwachting is dat de installatie uiterlijk in 2022 in bedrijf is. Verder is de ontwikkeling in gang gezet van additionele inkoop van stikstof. Ook zijn ontwikkelingen gaande, gericht op de versnelde afbouw van de export van dergelijk gas en het op termijn woningen niet langer gebruik laten maken van dat gas. Daarnaast worden stappen gezet om de glastuinbouwsector minder L-gas te laten gebruiken. De minister verwacht dat met het treffen van deze maatregelen uiterlijk in het jaar 2022 12 miljard Nm³ gas of minder nodig is om te voldoen aan de leveringszekerheid in een gasjaar.

In wat [verzoeker sub 1] en [verzoeker sub 2] en anderen hebben aangevoerd, ziet de voorzieningenrechter onvoldoende aanleiding voor het oordeel dat in het kader van de hiervoor genoemde ontwikkelingen nu al concrete maatregelen kunnen worden getroffen waarmee de vraag naar L-gas op korte termijn verder kan worden verkleind. Weliswaar was het in het licht van het kabinetsbesluit achteraf gezien, zoals verzoekers betogen, wenselijk geweest als eerder was besloten tot het treffen van maatregelen die leiden tot een lagere vraag naar L-gas, maar dat is nu eenmaal niet gebeurd. De minister diende bij het instemmingsbesluit uit te gaan van de feiten en omstandigheden zoals die zich op dat moment voordeden.

Afweging van de voorzieningenrechter

9. De voorzieningenrechter stelt vast dat de veiligheidsrisico's, die zijn verbonden aan de gaswinning uit het Groningenveld, nog steeds aanwezig zijn, dat ook nog geruime tijd zullen blijven en dat daaraan grote nadelige gevolgen zijn verbonden voor bewoners van het aardbevingsgebied, waaronder verzoekers. Daarbij hebben verzoekers terecht gesteld dat de seismische dreiging ook volgens de minister in het gasjaar 2018-2019 iets zal toenemen ten opzichte van het vorige gasjaar. Maar anders dan ten tijde van de eerdere uitspraken van de Afdeling en haar voorzieningenrechter over de besluiten van de minister met betrekking tot de gaswinning in het Groningenveld, biedt de minister met het kabinetsbesluit thans wel het perspectief van geleidelijke afbouw en vervolgens beëindiging van die gaswinning in het Groningenveld. De veiligheidsrisico's zullen daarmee vanaf het gasjaar 2020 afnemen, al zullen deze hoe dan ook nog lang blijven bestaan. Verzoekers hebben weliswaar de in het kabinetsbesluit in het vooruitzicht gestelde afbouw en beëindiging in 2030 in twijfel getrokken, maar de voorzieningenrechter gaat er bij zijn thans te maken afweging van uit dat de minister het perspectief van afbouw en beëindiging zal waarmaken. Het kabinetsbesluit tot afbouw van de gaswinning en beëindiging ervan in 2030, dat bij de onderbouwing van het instemmingsbesluit van groot belang is, zal immers ook van gewicht moeten zijn bij de toekomstige besluiten van de minister met betrekking tot de gaswinning in het Groningenveld en bij eventuele beoordeling van die besluiten in rechte.

9.1. Dat verzoekers menen dat de afbouw en beëindiging van gaswinning uit het Groningenveld, gezien de veiligheidsrisico's, sneller dient plaats te vinden, acht de voorzieningenrechter begrijpelijk, nu hij met hen aannemelijk acht dat dat op termijn een bijdrage aan een grotere beperking van die risico's met zich zou kunnen brengen. Maar de veiligheidsrisico's moeten thans mede worden beoordeeld in het licht van het door het kabinetsbesluit geboden perspectief van geleidelijke afbouw en beëindiging in 2030 van de gaswinning in het Groningenveld. Bovendien is het zo dat, als beëindiging van gaswinning of beperking daarvan tot 12 miljard Nm³ of zelfs lager nu al mogelijk zou

zijn, de winst daarvan voor de veiligheid op korte termijn gering is, omdat winning op een lager niveau niet al op zeer korte termijn leidt tot een lagere seismische dreiging, zoals uit de stukken blijkt.

9.2. De voorzieningenrechter onderkent dus het grote belang van het verder beperken van de veiligheidsrisico's, maar met name het door het kabinetsbesluit geboden perspectief op verbetering van die risico's is bij de afweging ook van belang. Het belang van het verder beperken van de veiligheidsrisico's moet bovendien worden afgewogen tegen het door de minister met het besluit gediende belang dat de levering van gas aan huishoudens en bedrijven in het gasjaar 2018-2019 gewaarborgd moet blijven. Toewijzing zou, zo stelt hij, tot onacceptabele risico's leiden.

Tegen de achtergrond van het geboden perspectief op verbetering van de veiligheidsrisico's binnen afzienbare termijn zou toewijzing van een van de gevraagde, verstrekkende voorzieningen naar het oordeel van de voorzieningenrechter alleen in aanmerking komen als voldoende zekerheid zou bestaan dat de door de minister gestelde onacceptabele gevolgen daarvan voor bedrijven en huishoudens zich niet zullen voordoen. Verzoekers hebben dat in twijfel getrokken, maar de minister is bij zijn standpunt gebleven. Ook daarover zal het debat in de bodemprocedure moeten worden gevoerd. De voor toewijzing benodigde zekerheid is er in ieder geval nu niet en de voorzieningenrechter moet er bij die stand van zaken mee rekening houden dat de door de minister geschetste onacceptabele gevolgen voor bedrijven en huishoudens zich bij toewijzing van een van de gevraagde voorzieningen in het gasjaar 2018-2019 zich daadwerkelijk zouden kunnen voordoen. Daarbij is van belang dat, zoals overwogen, niet op voorhand aannemelijk is dat op dit moment reeds maatregelen getroffen kunnen worden, waardoor de vraag naar L-gas verder kan worden beperkt.

9.3. De conclusie is dat de gevraagde voorzieningen zullen worden afgewezen. Bij een en ander neemt de voorzieningenrechter in aanmerking dat de Afdeling de hoofdzaak, zoals overwogen, naar verwachting al in de tweede helft van april op een zitting zal behandelen.

10. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

wijst de verzoeken af.

Aldus vastgesteld door mr. J.E.M. Polak, voorzieningenrechter, in tegenwoordigheid van mr. R. van Heusden, griffier.

w.g. Polak w.g. Van Heusden
voorzieningenrechter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 31 januari 2019

163.