

ECLI	ECLI:NL:RVS:2019:2217
Datum uitspraak	3 juli 2019
Inhoudsindicatie	Bij op 14 november 2018 ter inzage gelegd besluit heeft de minister van Economische Zaken en Klimaat ingestemd met het door de Nederlandse Aardolie Maatschappij B.V. ingediende winningsplan voor de gaswinning uit het Groningenveld in het gasjaar 2018-2019. Appellanten kunnen zich niet vinden in het instemmingsbesluit, dat volgens hen de gaswinning uit het Groningenveld onvoldoende beperkt. Tegen het instemmingsbesluit is beroep ingesteld door zowel mensen die persoonlijk gevolgen ondervinden van de gaswinning, als door organisaties die opkomen voor algemene en collectieve belangen die door de gaswinning worden geraakt, en ook door lokale en regionale overheden, te weten provinciale staten van Groningen en andere en het college van burgemeester en wethouders van Tynaarlo.

Volledige tekst

201810054/1/A1.

Datum uitspraak: 3 juli 2019

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te [woonplaats],
2. [appellant sub 2], wonend te [woonplaats],
3. [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B], wonend te [woonplaats],
4. [appellant sub 4], wonend te [woonplaats],
5. [appellant sub 5], wonend te [woonplaats],
6. [appellant sub 6], wonend te [woonplaats],
7. [appellant sub 7], wonend te [woonplaats],

8. Vereniging van schadelijders van de bodembeweging door gaswinning in Groningen (Groninger Bodem Beweging), gevestigd te Loppersum, en Vereniging Milieudefensie, gevestigd te Amsterdam (hierna: GBB en Milieudefensie),

9. [appellant sub 9], wonend te [woonplaats],

10. [appellant sub 10], wonend te [woonplaats],

11. [appellant sub 11], wonend te [woonplaats],

12. [appellant sub 12A] en [appellant sub 12B], wonend te [woonplaats],

13. [appellant sub 13A] en [appellant sub 13B], wonend te [woonplaats],

14. Stichting Groninger Gasberaad, gevestigd te Groningen (hierna: SGG),

15. [appellant sub 15], wonend te [woonplaats],

16. [appellant sub 16], wonend te [woonplaats],

17. [appellant sub 17A] en [appellant sub 17B], wonend te [woonplaats],

18. [appellant sub 18A] en [appellant sub 18B], wonend te [woonplaats],

19. [appellant sub 19], wonend te [woonplaats],

20. [appellant sub 20A] en [appellant sub 20B], wonend te [woonplaats],

21. [appellant sub 21], wonend te [woonplaats],

22. provinciale staten van Groningen en andere,

23. het college van burgemeester en wethouders van Tynaarlo,

appellanten,

en

de minister van Economische Zaken en Klimaat,

verweerder.

Procesverloop

Bij op 14 november 2018 ter inzage gelegd besluit heeft de minister ingestemd met het door de Nederlandse Aardolie Maatschappij B.V. (hierna: de NAM) ingediende winningsplan voor de gaswinning uit het Groningenveld in het gasjaar 2018-2019 (hierna: het instemmingsbesluit).

Appellanten hebben tegen het instemmingsbesluit beroep ingesteld.

De minister heeft een verweerschrift ingediend.

De NAM heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Een aantal appellanten heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 17 en 18 april 2019, waar een groot aantal appellanten is verschenen of zich heeft doen vertegenwoordigen. Ook de minister en de NAM hebben zich doen vertegenwoordigen.

Overwegingen

Achtergrond

1. De NAM wint sinds 1963 gas uit het Groningenveld. Dit gas is laagcalorisch gas (hierna: L-gas; gas met een relatief lage calorische waarde vanwege het relatief grote aandeel stikstof in het gasmengsel). Het Groningenveld is wereldwijd gezien de belangrijkste natuurlijke bron van L-gas. Vrijwel al het gas dat elders wordt gewonnen, inclusief het uit andere gasvelden in Nederland afkomstige gas, is hoogcalorisch gas (hierna: H-gas). Met name de huishoudens, instellingen en kleine industrie in Nederland zijn op dit moment afhankelijk van L-gas, omdat hun gasinstallaties alleen geschikt zijn voor verbranding van dit type gas. Ook in België, Duitsland en Frankrijk wordt L-gas, grotendeels gewonnen uit het Groningenveld, gebruikt. Met name de zware industrie in Nederland gebruikt H-gas. H-gas kan op twee manieren worden ingezet om het volume L-gas te vergroten. Ten eerste door zogenoemde verrijking, waarbij H-gas bij L-gas wordt gemengd in die mate dat de calorische waarde van het mengsel nog wel voldoet aan de vereisten van L-gas. Ten tweede door conversie van H-gas in zogenoemd pseudo L-gas, door H-gas te verdunnen met stikstof.

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

Sinds ongeveer de jaren '90 van de vorige eeuw heeft als gevolg van de gaswinning uit het Groningenveld een aanvankelijk toenemend aantal aardbevingen met een toenemende magnitude plaatsgevonden. De magnitude (sterkte) van de aardbevingen wordt in de stukken uitgedrukt in magnitude op de schaal van Richter. De zwaarste beving tot nu toe vond op 16 augustus 2012 plaats bij Huizinge, met een kracht van 3,6 op de schaal van Richter. Op 8 januari 2018 vond bij Zeerijp een aardbeving plaats met een kracht van 3,4 op de schaal van Richter. Op 22 mei 2019, na de zitting in deze zaak, vond bij Westerwijtwerd een aardbeving plaats met eveneens een kracht van 3,4 op de schaal van Richter. De aardbevingen hebben in een aanzienlijk aantal gevallen geleid tot schade aan gebouwen en brengen ook een veiligheidsrisico voor personen met zich.

2. Gaswinning wordt onder meer gereguleerd in de in 2003 in werking getreden Mijnbouwwet. Op grond van artikel 6 van deze wet is een vergunning vereist voor het winnen van delfstoffen (hierna: een winningsvergunning). De NAM beschikt over een winningsvergunning voor het Groningenveld in de vorm van een in 1963 aan haar verleende concessie (Stcrt. 1963, nr. 126), die op grond van artikel 143, tweede lid, aanhef en onder a, van de Mijnbouwwet wordt gelijkgesteld met een krachtens artikel 6 verleende vergunning.

Houders van een winningsvergunning moeten ingevolge artikel 34, eerste lid, van de Mijnbouwwet delfstoffen winnen overeenkomstig een winningsplan, dat ingevolge het derde lid van artikel 34 de instemming van de minister behoeft.

3. Sinds de inwerkingtreding van de Mijnbouwwet hebben de minister van Economische Zaken en daarna de minister een aantal besluiten genomen over instemming met een winningsplan van de NAM voor het Groningenveld, in 2004, 2007, 2015, 2016, 2017 en - het nu voorliggende besluit - in 2018. De in 2015, 2016 en 2017 genomen besluiten zijn onderwerp geweest van twee eerdere beroepsprocedures bij de Afdeling.

Bij uitspraak van 18 november 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:3578](#), heeft de Afdeling het

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

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

Het instemmingsbesluit is dat nieuwe besluit.

4. Appellanten kunnen zich niet vinden in het instemmingsbesluit, dat volgens hen de gaswinning uit het Groningenveld onvoldoende beperkt. Tegen het instemmingsbesluit is beroep ingesteld door zowel mensen die persoonlijk gevolgen ondervinden van de gaswinning, als door organisaties die opkomen voor algemene en collectieve belangen die door de gaswinning worden geraakt, te weten GBB en Milieudefensie en SGG, en ook door lokale en regionale overheden, te weten provinciale staten van Groningen en andere en het college van burgemeester en wethouders van Tynaarlo. Tot de groep 'provinciale staten van Groningen en andere' behoren de provincie Groningen en de gemeenten Groningen, Midden-Groningen, Het Hogeland, Westerkwartier, Loppersum, Appingedam, Delfzijl, Oldambt en Westerwolde en/of organen daarvan, alsmede besturen van de Veiligheidsregio Groningen en de waterschappen Noorderzijlvest en Hunze en Aa's.

Instemmingsbesluit

5. Bij het instemmingsbesluit heeft de minister, onder het stellen van voorschriften en beperkingen, ingestemd met het door de NAM op 1 april 2016 ingediende winningsplan voor de gaswinning uit het Groningenveld, zoals aangepast en aangevuld bij brieven van 14 april 2016, 15 juni 2018 en 2 juli 2018.

In artikel 2 van het instemmingsbesluit is de omvang van de gaswinning geregeld. De NAM wint de hoeveelheid gas die nodig is voor de leveringszekerheid op basis van de in artikel 2 opgenomen graaddagenformule. Die formule legt een verband tussen de temperatuur en de hoeveelheid gas die nodig is om aan de vraag naar het gas te kunnen voldoen. Het aantal graaddagen wordt daarbij vastgesteld door bij dagen met een daggemiddelde effectieve temperatuur (de daggemiddelde temperatuur gecorrigeerd voor windsnelheid), gemeten in De Bilt door het KNMI, van minder dan 14 °C (de stookgrens van de huishoudelijke markt), het verschil tussen 14 °C en die daggemiddelde effectieve temperatuur te nemen. Een dag met een daggemiddelde effectieve temperatuur van 11 °C staat bijvoorbeeld gelijk aan drie graaddagen. Bij een gemiddeld temperatuurprofiel in het gasjaar 2018-2019 leidt de graaddagenformule volgens artikel 2 tot een gasproductie van 19,4 miljard Nm³, maar dit betreft dus geen minimum of maximum; afhankelijk van de temperatuur wordt meer of

minder gewonnen. Bij het warmste temperatuurprofiel dat zich in de afgelopen dertig jaar heeft voorgedaan, leidt de graaddagenformule in het gasjaar 2018-2019 tot een gasproductie van ongeveer 15 miljard Nm³, bij het koudste temperatuurprofiel van de afgelopen dertig jaar tot een gasproductie van ongeveer 25,5 miljard Nm³. Onder bepaalde onvoorziene omstandigheden kan daar op grond van artikel 2 van het instemmingsbesluit nog ten hoogste 1,5 miljard Nm³ gas bijkomen.

In andere artikelen van het instemmingsbesluit is onder meer geregeld hoe de gasproductie verdeeld moet worden over de productielocaties (artikel 3), in hoeverre fluctuaties in de maandelijkse productiehoeveelheid gedurende het gasjaar zijn toegestaan (artikel 4) en wanneer het instemmingsbesluit buiten werking treedt (artikel 8). Het instemmingsbesluit treedt buiten werking op het moment dat de gaswinning uit het Groningenveld plaatsvindt op grond van de operationele strategie als bedoeld in artikel 52d van de Mijnbouwwet. Artikel 52d van de Mijnbouwwet is op 1 januari 2019 in werking getreden. Het besluit tot vaststelling van de operationele strategie voor het gasjaar 2019-2020 wordt op dit moment door de minister voorbereid.

Wettelijk kader

6. Ingevolge artikel 36, eerste lid, van de Mijnbouwwet kan de minister zijn instemming met een winningsplan slechts geheel of gedeeltelijk weigeren:

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

Ingevolge artikel 36, tweede lid, kan de minister zijn instemming verlenen onder beperkingen of daaraan voorschriften verbinden, indien deze gerechtvaardigd worden door een grond als genoemd in het eerste lid.

Ingevolge artikel 167c neemt de minister bij de instemming met het winningsplan voor het Groningenveld in 2018 op grond van artikel 34, in aanvulling op artikel 36, de bijzondere functie van het Groningenveld voor het kunnen voorzien van eindafnemers van de benodigde hoeveelheid L-gas in acht.

7. Het wettelijk kader is voorts opgenomen in de bijlage, die deel uitmaakt van deze uitspraak. Daarin zijn ook de door diverse appellanten ingeroepen bepalingen uit het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: het EVRM) en het Verdrag inzake de rechten van het kind (hierna: het IVRK) opgenomen.

Bespreking beroepen, betekenis eerdere uitspraken

8. Net als bij de besluiten die aan de orde waren in de eerdere uitspraken van 18 november 2015 en 15 november 2017, heeft de minister in het instemmingsbesluit voor het bepalen van de maximale hoeveelheid uit het Groningenveld te winnen gas een afweging gemaakt op

grond van artikel 36 van de Mijnbouwwet, waarbij de minister met name het belang van de veiligheid van personen in het aardbevingsgebied en het belang van leveringszekerheid tegen elkaar heeft afgewogen. Ten behoeve van een goede bespreking van de beroepen tegen het instemmingsbesluit worden hieronder enkele belangrijke overwegingen uit die eerdere uitspraken weergegeven over de eisen waaraan een besluit van de minister over instemming met de gaswinning uit het Groningenveld moet voldoen en de wijze waarop de Afdeling dat besluit toetst.

8.1. Zoals is overwogen in de uitspraak van 18 november 2015, komt de minister bij de afweging op grond van artikel 36 van de Mijnbouwwet ruimte toe en kan de Afdeling niet een eigen oordeel in de plaats stellen van het oordeel van de minister. De Afdeling dient bij haar toetsing met name te beoordelen of het besluit van de minister en de daaraan ten grondslag gelegde afweging in overeenstemming is met het in artikel 36 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. De aard en schaal van de nadelige gevolgen van de gaswinning uit het Groningenveld maken daarbij wel dat aan de afweging van de minister een aantal eisen moet worden gesteld.

8.2. Uit de uitspraken van 18 november 2015 en 15 november 2017 volgt dat het belang van de veiligheid van personen in het aardbevingsgebied en het feit dat de door de gaswinning veroorzaakte aardbevingen op grote schaal tot schade aan eigendommen leiden, in de afweging van de minister hebben te gelden als zwaarwegende belangen die tegen voortzetting van de gaswinning pleiten. Daartegenover staat echter het belang van leveringszekerheid, dat tegen een (abrupte) beëindiging of vermindering van die gaswinning pleit. De Afdeling heeft in de uitspraken van 18 november 2015 en 15 november 2017 het uitgangspunt van de minister dat groot belang moet worden gehecht aan de leveringszekerheid, omdat een groot aantal huishoudens, instellingen en bedrijven in Nederland en het buitenland afhankelijk is van de levering van het L-gas uit het Groningenveld, aanvaard. Maar de Afdeling heeft ook overwogen dat er omstandigheden kunnen zijn waaronder van de voor leveringszekerheid benodigde hoeveelheid gaswinning zou moeten worden afgeweken.

Bij de afweging van deze tegengestelde belangen moet de minister in verband met de risico's van de gaswinning de benodigde voorzorg betrachten. Die verplichting gaat echter niet zo ver dat in het geheel geen onzekere risico's zouden mogen worden geaccepteerd. De aard en schaal van de gevolgen van de gaswinning voor de veiligheid van personen en schade aan eigendommen maken verder dat de in de artikelen 2 en 8 van het EVRM en artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM opgenomen grondrechten op leven, privacy en het ongestoord genot van eigendom van toepassing zijn. Dat betekent dat de minister die grondrechten bij de afweging moet betrekken en dat de afweging blij moet geven van een redelijk evenwicht tussen enerzijds die grondrechten en anderzijds de bij het instemmingsbesluit betrokken algemene belangen, in het bijzonder het belang van leveringszekerheid. De minister heeft daarbij weliswaar een ruime beoordelingsmarge, maar de toepasselijkheid van de grondrechten brengt met zich dat hoge eisen moeten worden gesteld aan de motivering van het besluit van de minister. Ook de noodzaak van proportionele maatregelen ter beperking van risico's moet de minister in zijn afweging betrekken.

8.3. Voor de aan de afweging van de minister te stellen eisen is blijkens de uitspraken van 18 november 2015 en 15 november 2017 verder van belang op welke periode het besluit over instemming met de gaswinning uit het Groningenveld betrekking heeft. Primair staat ter

beoordeling of de minister voor die periode heeft mogen instemmen met de gaswinning. Een instemming voor een langere periode brengt daarbij noodzakelijkerwijs met zich dat aan de afweging strengere eisen worden gesteld. Een van de redenen waarom de Afdeling in de uitspraak van 15 november 2017 de motivering van de in die uitspraak aan de orde zijnde besluiten ontoereikend heeft geacht, was het feit dat voor een periode van vijf jaren met de gaswinning was ingestemd.

Dat primair ter beoordeling staat of de minister voor de periode waarop het besluit betrekking heeft met de gaswinning uit het Groningenveld heeft mogen instemmen, betekent niet dat de minister niet tevens naar de langere termijn moet kijken. De minister is, zo volgt uit de uitspraak van 15 november 2017, vanwege de grote gevolgen van de gaswinning gehouden bij zijn afweging de mogelijkheden te betrekken om op de langere termijn de vanuit een oogpunt van leveringszekerheid benodigde hoeveelheid gas te verminderen.

8.4. Dit betekent dat de Afdeling bij haar beoordeling in deze zaak twee hoofdvragen moet beantwoorden. In de eerste plaats de vraag of de minister, bij afweging van de belangen, het in het instemmingsbesluit voor het gasjaar 2018-2019 neergelegde gaswinningsniveau heeft kunnen toestaan en in de tweede plaats of de door de minister voor de periode daarna gemaakte afweging voldoet. Uit de beroepschriften, nadere stukken en het verhandelde ter zitting blijkt dat veel appellanten vooral bij de afweging voor de jaren na het gasjaar 2018-2019 zorgen en twijfels hebben. Zij hebben er geen vertrouwen in dat de afbouw van de gaswinning uit het Groningenveld, zoals voorzien door de minister, daadwerkelijk zal plaatsvinden en vinden die afbouw bovendien niet snel genoeg.

De beoordeling van de Afdeling in deze zaak vindt in beginsel op dezelfde wijze plaats als in de eerdere uitspraken, maar wel aan de hand van de in deze zaak door appellanten aangevoerde beroepsgronden.

Bespreking beroepen, wijze en volgorde bespreking

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

10. Allereerst wordt ingegaan op een aantal algemene betogen over de wijze waarop de minister de bij de gaswinning betrokken belangen heeft afgewogen (A: overwegingen 11 tot en met 19.1).

Vervolgens wordt (nader) ingegaan op de wijze waarop de minister de onderwerpen veiligheid (B: overwegingen 20 tot en met 39), schade en schadeafhandeling (C: overwegingen 40 tot en met 43) en leveringszekerheid (D: overwegingen 44 tot en met 60) heeft beoordeeld.

Daarna wordt een aantal overige onderwerpen besproken (E: overwegingen 61 tot en met 66.2).

Afgesloten wordt met een (eind)beoordeling van de belangenafweging die aan het instemmingsbesluit ten grondslag ligt (F: overwegingen 67 tot en met 69).

A. Algemene betogen belangenafweging

11. In dit onderdeel van de uitspraak wordt een aantal algemene betogen besproken over de wijze waarop de minister de bij de gaswinning betrokken belangen heeft afgewogen. Een groot aantal appellanten heeft daarover gronden aangevoerd. Bij veel van deze gronden gaat het er in de kern om dat de minister volgens appellanten verplicht was om een zogenoemde brede belangenafweging te maken en dat hij aan die verplichting onvoldoende heeft voldaan, doordat bepaalde belangen niet of onvoldoende in de afweging zijn betrokken.

Gewijzigde Mijnbouwwet doorkruist brede belangenafweging

12. Een aantal appellanten, onder wie [appellant sub 10], [appellant sub 12A] en [appellant sub 12B], SGG en [appellant sub 15], voert aan dat het instemmingsbesluit ten onrechte mede is gebaseerd op artikel 167c van de Mijnbouwwet. Volgens deze appellanten is artikel 167c bedoeld om het belang van de leveringszekerheid wettelijk te laten prevaleren boven de veiligheid van de inwoners van het aardbevingsgebied. Dat is volgens hen een ontoelaatbare doorkruising van de brede belangenafweging die de minister, mede vanwege de toepasselijkheid van de in het EVRM opgenomen grondrechten, moet verrichten. SGG stelt daarnaast dat artikel 167c ten tijde van het instemmingsbesluit nog niet van kracht was.

12.1. Artikel 167c is aan de Mijnbouwwet toegevoegd met de Wet van 17 oktober 2018 tot wijziging van de Gaswet en van de Mijnbouwwet betreffende het minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld (Stb. 2018, 371). Bij Besluit van 17 oktober 2018, in het Staatsblad gepubliceerd op 29 oktober 2018 (Stb. 2018, 372), is bepaald wanneer verschillende onderdelen van de Wet van 17 oktober 2018 in werking treden. Uit het Besluit van 17 oktober 2018 volgt dat artikel 167c op 30 oktober 2018 in werking is getreden en dus van kracht was ten tijde van het instemmingsbesluit. De stelling van SGG dat artikel 167c nog niet van kracht was ten tijde van het instemmingsbesluit is dan ook onjuist.

Dat in artikel 167c is bepaald dat de minister de bijzondere functie van het Groningenveld voor het voorzien van eindafnemers van de benodigde hoeveelheid L-gas in acht neemt, betekent niet dat het belang van de leveringszekerheid ingevolge dit artikel moet prevaleren boven het belang van de veiligheid van de inwoners van het aardbevingsgebied. Artikel 167c bevat niet meer dan een bevestiging van een uitgangspunt dat de minister reeds bij zijn eerdere besluiten over instemming met de gaswinning uit het Groningenveld heeft gehanteerd, namelijk dat een groot belang moet worden gehecht aan de leveringszekerheid, omdat veel eindafnemers afhankelijk zijn van het L-gas uit het Groningenveld. Dat uitgangspunt is, zoals onder 8.2 is overwogen, door de Afdeling in de uitspraken van 18 november 2015 en 15 november 2017 aanvaard. De toevoeging van artikel 167c aan de Mijnbouwwet heeft, gelet hierop, geen verandering meegebracht voor de door de minister op grond van artikel 36 van de Mijnbouwwet te maken afweging en de toetsing van die afweging door de Afdeling.

Omdat uit artikel 167c van de Mijnbouwwet niet volgt dat het belang van de leveringszekerheid moet prevaleren boven het belang van de veiligheid van de inwoners van het aardbevingsgebied, kunnen appellanten niet worden gevolgd in hun betoog dat het instemmingsbesluit ten onrechte mede op dit artikel is gebaseerd.

Het betoog faalt.

13. Wat betreft het betoog van SGG dat de Wet van 17 oktober 2018 leidt tot een verzwakking van de rechtspositie van belanghebbenden en het betoog van [appellant sub 10], [appellant sub 11] en [appellant sub 17A] en [appellant sub 17B] dat de NAM door die wet

strafrechtelijke en civielrechtelijke immuniteit krijgt en het Staatstoezicht op de Mijnen (hierna: het SodM) haar bevoegdheid tot ingrijpen verliest, overweegt de Afdeling dat deze betogen zien op beweerdelijke gevolgen van de Wet van 17 oktober 2018 die los staan van het instemmingsbesluit. Deze betogen kunnen daarom niet leiden tot vernietiging van het instemmingsbesluit.

Te beperkte uitleg artikel 36 Mijnbouwwet

14. Een groot aantal appellanten voert aan dat de minister een te beperkte uitleg heeft gegeven aan het in artikel 36 van de Mijnbouwwet genoemde veiligheidsbelang, door in het instemmingsbesluit uitsluitend uit te gaan van een norm voor de kans op overlijden. Het gaat volgens hen bij dat belang om veel meer dan een overlijdensrisico. Onder meer het grote gevoel van onveiligheid dat bij de inwoners van het aardbevingsgebied na jaren van aardbevingen leeft en de daardoor veroorzaakte stress, gezondheidsklachten en vermindering van woongenot, zijn volgens hen belangen die de minister uitdrukkelijk en afzonderlijk had moeten betrekken bij de afweging.

14.1. In het instemmingsbesluit is veel aandacht besteed aan het overlijdensrisico als gevolg van een door de gaswinning uit het Groningenveld veroorzaakte aardbeving, maar dat betekent niet dat de minister bij zijn afweging uitsluitend naar dat risico heeft gekeken. Ook de minister is er, zoals ter zitting is bevestigd, van uitgegaan dat het in artikel 36 van de Mijnbouwwet genoemde veiligheidsbelang, gelet op de aard en schaal van de gevolgen van de gaswinning uit het Groningenveld, ruim moet worden uitgelegd en dat dit betekent dat ook de stress, gezondheidsklachten en vermindering van woongenot als gevolg van het grote gevoel van onveiligheid dat in Groningen leeft, als onderdeel van het veiligheidsbelang bij de afweging moeten worden betrokken. De afweging van deze onderdelen van het veiligheidsbelang heeft volgens de minister plaatsgevonden bij de beslissing van het kabinet om de gaswinning uit het Groningenveld niet alleen zo snel mogelijk af te bouwen tot onder de 12 miljard Nm³, zoals na de aardbeving in Zeerijp door het SodM is geadviseerd, maar ook om de gaswinning op zo kort mogelijke termijn volledig te beëindigen. In de brief hierover van de minister aan de voorzitter van de Tweede Kamer van 29 maart 2018 (Kamerstukken II 2017/18, 33 529, nr. 457), die ook in het instemmingsbesluit is aangehaald, is uitdrukkelijk ook de veiligheidsbeleving in Groningen benoemd als een van de redenen om te kiezen voor het volledig beëindigen van de gaswinning. Ook het feit dat de door de gaswinning uit het Groningenveld veroorzaakte aardbevingen op grote schaal tot schade aan eigendommen leiden, is een van de redenen geweest voor de beslissing van het kabinet. In de brief van 29 maart 2018 is hierover vermeld dat een voortdurende gaswinning, geflankeerd door een massale schadevergoedings-, herstel- en versterkingsoperatie, niet als een bestendige maatschappelijke uitkomst wordt beschouwd en het daarom tijd wordt om de oorzaak van het aardbevingsrisico weg te nemen.

14.2. De Afdeling stelt vast dat in de Mijnbouwwet het belang van veiligheid niet beperkt is tot de kans op overlijden. De aard en schaal van de gevolgen van de gaswinning uit het Groningenveld maken dat in dit geval het belang van veiligheid ruim moet worden uitgelegd en dat ook de stress, gezondheidsklachten en vermindering van woongenot als gevolg van het grote gevoel van onveiligheid dat in Groningen na jaren van aardbevingen leeft bij de afweging van het veiligheidsbelang moeten worden betrokken. Dat heeft de minister ook gedaan. Artikel 36 van de Mijnbouwwet geeft niet aan op welke wijze de minister het veiligheidsbelang moet afwegen. De minister heeft ervoor gekozen het meest verstrekkende veiligheidsrisico, de kans op overlijden, aan de hand van een concrete norm op aanvaardbaarheid te beoordelen en de andere onderdelen van het veiligheidsbelang af te wegen via de beslissing van het kabinet om op zo kort mogelijke termijn tot een volledige

beëindiging van de gaswinning te komen. Gelet op de ruimte die de minister toekomt bij de afweging op grond van artikel 36 van de Mijnbouwwet, heeft de minister naar het oordeel van de Afdeling voor deze wijze van afweging van het veiligheidsbelang mogen kiezen. De minister was niet gehouden om, zoals door appellanten is bepleit, het gewicht van ook die andere onderdelen van het veiligheidsbelang afzonderlijk door middel van bijvoorbeeld onderzoek te concretiseren. De keuze van de minister voor deze wijze van afweging brengt echter wel met zich dat de minister gehouden is om te motiveren op welke wijze de beëindiging van de gaswinning op zo kort mogelijke termijn plaats zal vinden en waarom het moment van beëindiging niet sneller kan worden bereikt. De inhoudelijke beoordeling van die motivering komt bij de bespreking van het onderwerp leveringszekerheid aan de orde. Daarnaast moet uiteraard ook de door de minister gemaakte beoordeling van de aanvaardbaarheid van de kans op overlijden deugdelijk zijn gemotiveerd. Dit komt bij de bespreking van het onderwerp veiligheid aan de orde. Het betoog faalt.

Grondrechten nopen tot bredere afweging

15. Een groot aantal appellanten heeft een beroep gedaan op in het EVRM en het IVRK opgenomen grondrechten. Volgens hen is de belangenafweging van de minister gelet op de toepasselijkheid van die grondrechten te beperkt geweest. Ook provinciale staten van Groningen en andere hebben een beroep op voornoemde grondrechten gedaan en daarnaast op (daarmee overeenkomende) grondrechten uit het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: het Handvest).

16. Wat het beroep van provinciale staten van Groningen en andere op het EVRM betreft, overweegt de Afdeling, zoals zij eerder heeft overwogen (onder meer in de uitspraak van 18 november 2015 en de daarin aangehaalde uitspraak van 2 mei 2012, [ECLI:NL:RVS:2012:BW4561](#)), dat publiekrechtelijke rechtspersonen en hun organen zich niet op deze grondrechten kunnen beroepen. Dit houdt met name verband met de aard en historische oorsprong van deze rechten, die niet bedoeld zijn ter bescherming van de overheid. Hetgeen provinciale staten van Groningen en andere aanvoeren, geeft geen reden om hierover nu anders te oordelen. Dat, zoals zij hebben gesteld, het instemmingsbesluit ingevolge de artikelen 3:4 en 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) moet berusten op een evenredige belangenafweging en deugdelijk moet zijn gemotiveerd, kan niet maken dat zij via de band van die artikelen, in weerwil van de eerder genoemde uitspraken, toch een beroep kunnen doen op de grondrechten van het EVRM.

Wat het beroep van provinciale staten van Groningen en andere op het Handvest betreft, overweegt de Afdeling dat de bepalingen van het Handvest ingevolge artikel 51, eerste lid, van het Handvest uitsluitend zijn gericht tot de lidstaten wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen. Met het instemmingsbesluit is geen Unierecht ten uitvoer gebracht, nu met de wettelijke bepalingen waarop dat besluit is gebaseerd het Unierecht niet wordt omgezet en zich ook anderszins met het instemmingsbesluit geen juridische situatie voordoet die binnen het toepassingsgebied van het Unierecht valt. De Afdeling merkt daarbij op dat niet voldoende is dat het instemmingsbesluit, zoals provinciale staten van Groningen en andere ter zitting hebben gesteld, 'aanleunt' tegen Unierecht. Dat er Unierecht bestaat over onderwerpen die ook in het instemmingsbesluit aan de orde zijn, zoals energie, natuur en milieu, betekent niet dat het instemmingsbesluit als zodanig strekt tot uitvoering van dat Unierecht. De Afdeling wijst in dit verband op de arresten van het Hof van Justitie van 6 maart 2014, [Cruciano Siragusa](#), [ECLI:EU:C:2014:126](#), punten 20, 21, 24, 25, 26 en 29, en van 8 mei 2014, [Pelckmans Turnhout NV](#), [ECLI:EU:C:2014:304](#), punt 22. Nu het

instemmingsbesluit niet binnen de materiële werkingssfeer van het Handvest valt, kunnen provinciale staten van Groningen en andere daar reeds om die reden geen beroep op doen. Of provinciale staten van Groningen en andere een beroep op in het IVRK opgenomen rechten kunnen doen, laat de Afdeling in het midden. Die vraag behoeft in deze uitspraak geen beantwoording, nu ook andere appellanten die rechten hebben ingeroepen (zie hierna onder 18).

17. Over het beroep van de overige appellanten op de in de artikelen 2 en 8 van het EVRM en artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM opgenomen grondrechten op leven, privacy en het ongestoord genot van eigendom, overweegt de Afdeling als volgt.

De door deze grondrechten beschermde belangen zijn door de minister bij zijn afweging betrokken, door de kans op overlijden als gevolg van de gaswinning aan de hand van een concrete norm op aanvaardbaarheid te beoordelen en daarnaast via de beslissing van het kabinet om op zo kort mogelijke termijn tot een volledige beëindiging van de gaswinning te komen. Gezien de ruime beoordelingsmarge die de minister heeft bij de invulling van de voor Nederland uit de artikelen 2 en 8 van het EVRM en artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM voortvloeiende verplichtingen, heeft de minister voor deze wijze van afweging kunnen kiezen. Voor zover appellanten hebben betoogd dat deze wijze van afweging zich niet verdraagt met de in die artikelen opgenomen grondrechten, faalt dit betoog dan ook. Zoals hiervoor, onder 14.2, is overwogen, betekent de keuze van de minister voor deze wijze van afweging wel dat de minister gehouden is om te motiveren op welke wijze de beëindiging van de gaswinning op zo kort mogelijke termijn plaats zal vinden. De toepasselijkheid van de in de artikelen 2 en 8 van het EVRM en artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM opgenomen grondrechten brengt daarbij mee dat aan die motivering hoge eisen gesteld moeten worden.

18. Over het beroep van appellanten op de artikelen 3, 6 en 12 van het IVRK overweegt de Afdeling als volgt.

18.1. Ingevolge artikel 3, eerste lid, van het IVRK vormen, bij alle maatregelen betreffende kinderen, ongeacht of deze worden genomen door openbare of particuliere instellingen voor maatschappelijk welzijn of door rechterlijke instanties, bestuurlijke autoriteiten of wetgevende lichamen, de belangen van het kind de eerste overweging.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer in de uitspraak van 27 maart 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:BZ8682](#)), heeft artikel 3 van het IVRK rechtstreekse werking in zoverre het ertoe strekt dat bij alle maatregelen betreffende kinderen de belangen van het desbetreffende kind dienen te worden betrokken. Wat betreft het gewicht dat aan het belang van een kind in een concreet geval moet worden toegekend, bevat het eerste lid van artikel 3 van het IVRK, gelet op de formulering ervan, geen norm die zonder nadere uitwerking in nationale wet- en regelgeving door de rechter direct toepasbaar is. Wel dient door de bestuursrechter in dit verband te worden getoetst of het bestuursorgaan zich voldoende rekenschap heeft gegeven van de belangen van het kind en aldus bij de uitoefening van zijn bevoegdheden binnen de grenzen van het recht is gebleven. Deze toets heeft een terughoudend karakter.

De gaswinning uit het Groningenveld heeft ingrijpende gevolgen voor de mensen die in het aardbevingsgebied leven en daarmee ook voor de kinderen in dat gebied. Of dat ook betekent dat het instemmingsbesluit moet worden beschouwd als een maatregel betreffende kinderen in de zin van artikel 3, eerste lid, van het IVRK laat de Afdeling in het midden. Ook als daarvan wordt uitgegaan, kan namelijk niet worden geoordeeld dat de

afweging van de minister te beperkt is geweest in het licht van artikel 3. De minister heeft de belangen van kinderen in het aardbevingsgebied in zijn afweging betrokken op dezelfde wijze als de belangen van andere mensen in dat gebied, namelijk door de kans op overlijden als gevolg van de gaswinning aan de hand van een concrete norm op aanvaardbaarheid te beoordelen en daarnaast via de beslissing van het kabinet om op zo kort mogelijke termijn tot een volledige beëindiging van de gaswinning te komen. Er bestaat geen grond voor het oordeel dat de minister zich, door voor die wijze van afweging te kiezen, onvoldoende rekenschap heeft gegeven van het feit dat ook veel kinderen in het aardbevingsgebied ingrijpende gevolgen van de gaswinning ondervinden.

Zoals hiervoor, onder 14.2 en 17 is overwogen, betekent de keuze van de minister voor deze wijze van afweging wel dat de minister gehouden is om te motiveren op welke wijze de beëindiging van de gaswinning op zo kort mogelijke termijn plaats zal vinden en brengt de toepasselijkheid van de in de artikelen 2 en 8 van het EVRM en artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM opgenomen grondrechten daarbij mee dat aan die motivering hoge eisen gesteld moeten worden. Artikel 3 van het IVRK brengt in zoverre echter geen andere of hogere eisen met zich voor die motivering dan de eisen die reeds volgen uit de toepasselijkheid van voornoemde grondrechten.

18.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer in de hiervoor genoemde uitspraak van 27 maart 2013) bevat artikel 6 van het IVRK, dat ziet op het recht van kinderen op leven, gelet op de formulering daarvan, geen norm die zonder nadere uitwerking in nationale wet- en regelgeving door de rechter direct toepasbaar is. Het beroep van appellanten op artikel 6 kan dan ook niet slagen.

18.3. Ingevolge artikel 12, eerste lid, van het IVRK verzekeren de Staten die partij zijn, het kind dat in staat is zijn of haar eigen mening te vormen, het recht die mening vrijelijk te uiten in alle aangelegenheden die het kind betreffen, waarbij aan de mening van het kind passend belang wordt gehecht in overeenstemming met zijn of haar leeftijd en rijpheid.

Ingevolge het tweede lid wordt het kind hiertoe met name in de gelegenheid gesteld te worden gehoord in iedere gerechtelijke en bestuurlijke procedure die het kind betreft, hetzij rechtstreeks, hetzij door tussenkomst van een vertegenwoordiger of een daarvoor geschikte instelling, op een wijze die verenigbaar is met de procedureregels van het nationale recht.

Het instemmingsbesluit is voorbereid met de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb, waarbij voor een ieder de mogelijkheid openstond om een zienswijze over het ontwerpinstemmingsbesluit naar voren te brengen. Ieder kind in het aardbevingsgebied heeft in zoverre de mogelijkheid gehad om, zelf of door tussenkomst van de ouder of voogd, zijn of haar mening over de gaswinning naar voren te brengen. Gelet hierop kan, daargelaten of het hier gaat om een aangelegenheid en procedure die het kind betreft in de zin van artikel 12 van het IVRK, niet worden geoordeeld dat de minister bij de voorbereiding van het instemmingsbesluit onvoldoende mogelijkheden heeft geboden aan kinderen om hun mening naar voren te brengen.

18.4. Gelet op het voorgaande, kan het betoog van appellanten dat de wijze waarop de minister bij zijn afweging rekening heeft gehouden met de belangen van kinderen zich niet verdraagt met de artikelen 3, 6 en 12 van het IVRK niet slagen.

Looptijd instemmingsbesluit niet begrensd

19. GBB en Milieudefensie en provinciale staten van Groningen en andere betogen dat de looptijd van het instemmingsbesluit ten onrechte niet is begrensd door een einddatum. Zij

vrezen dat het instemmingsbesluit zal blijven gelden als de vaststelling van de operationele strategie als bedoeld in artikel 52d van de Mijnbouwwet op zich laat wachten. GBB en Milieudefensie wijzen erop dat bij een instemming voor een periode van meerdere jaren aan de afweging van de minister zwaardere eisen gesteld moeten worden.

19.1. Zoals hiervoor onder 8.3 is overwogen, is voor de aan de afweging van de minister te stellen eisen van belang op welke periode het besluit over instemming met de gaswinning uit het Groningenveld betrekking heeft en brengt een instemming voor een langere periode noodzakelijkerwijs met zich dat aan de afweging strengere eisen worden gesteld.

Dat in het instemmingsbesluit geen einddatum is opgenomen, betekent niet dat de minister er bij zijn afweging niet van mocht uitgaan dat het instemmingsbesluit uitsluitend zal gelden voor het gasjaar 2018-2019 en dat de gaswinning vanaf het gasjaar 2019-2020 zal plaatsvinden op basis van de nog vast te stellen operationele strategie, bedoeld in artikel 52d van de Mijnbouwwet. Er was voor de minister ten tijde van het instemmingsbesluit geen reden om aan te nemen dat, zoals gevreesd door GBB en Milieudefensie en provinciale staten van Groningen en andere, het besluit tot vaststelling van die operationele strategie niet zal zijn genomen en in werking getreden bij aanvang van het gasjaar 2019-2020. Overigens is ter zitting door de minister verklaard dat de voorbereiding van dat besluit nog steeds op schema ligt.

Het betoog faalt.

B. Veiligheid

20. De minister heeft bij zijn afweging of hij kan instemmen met het winningsplan betrokken of wordt voldaan aan de door hem vastgestelde veiligheidsnorm. Die norm gaat over de kans op overlijden als gevolg van een door de gaswinning uit het Groningenveld veroorzaakte aardbeving. In dit onderdeel van de uitspraak zal aan de hand van de beroepsgronden worden beoordeeld of de minister die norm mocht hanteren en of hij op een juiste wijze heeft beoordeeld of aan die norm wordt voldaan. Daarnaast wordt een aantal andere gronden over het onderwerp veiligheid besproken.

21. Als gevolg van de gaswinning vinden in Groningen aardbevingen plaats. Deze aardbevingen worden geïnduceerde aardbevingen genoemd, omdat ze door menselijk handelen ontstaan. Personen die verblijven in het gebied waar aardbevingen plaatsvinden, lopen een veiligheidsrisico. In paragraaf 5.5 van het instemmingsbesluit heeft de minister toegelicht dat het veiligheidsrisico, ook wel het seismisch risico genoemd, wordt bepaald door de seismische dreiging te beoordelen in relatie tot de kwetsbaarheid van bouwwerken en de aanwezigheid van personen in of nabij die bouwwerken. De seismische dreiging is de verwachting van de grondversnelling ten gevolge van een geïnduceerde aardbeving. Volgens de minister wordt het seismisch risico verminderd door de combinatie van afnemende seismiciteit, onder meer door een dalende gaswinning, en de voortschrijdende versterking van gebouwen.

22. In paragraaf 3.3 van het instemmingsbesluit heeft de minister uiteengezet dat voor de geïnduceerde aardbevingen risicobeleid is geformuleerd dat gebaseerd is op het advies "Eindadvies; Handelingsperspectief voor Groningen" van de Commissie Meijdam van 14 december 2015 en de daaraan voorafgaande adviezen "Eerste advies" van 23 juni 2015 en "Tweede advies; Omgaan met hazard- en risicoberekeningen in het belang van handelingsperspectief voor Groningen" van 29 oktober 2015. De Commissie Meijdam heeft geadviseerd om als veiligheidsnorm een individueel risico van 10^{-5} per jaar te hanteren. Een risico van 10^{-5} betekent dat een persoon die zich in of rond een gebouw bevindt, per jaar een

kans van 1 op 100.000 heeft om te overlijden als gevolg van het bezwijken van (een deel van) het gebouw door een aardbeving. Een niveau van 10^{-4} per jaar, dat wil zeggen een kans van 1 op 10.000, is volgens de Commissie Meijdam aanvaardbaar als binnen een redelijke termijn maatregelen worden genomen om het niveau van 10^{-5} te bereiken. De minister heeft deze door de Commissie Meijdam geadviseerde veiligheidsnorm overgenomen.

Ten aanzien van de wijze van interpretatie en berekenen van de veiligheidsnorm heeft de minister het advies "Definitief advies panel van hoogleraren over risicobeleid en veiligheidsmaatregelen geïnduceerd aardbevingsrisico" van een hooglerarenpanel van 31 juli 2018 overgenomen.

23. Om te kunnen beoordelen of aan de veiligheidsnorm wordt voldaan, heeft de NAM in de "Hazard and Risk Assessment" (hierna: de HRA) die is neergelegd in het rapport "Seismic Risk Assessment for Production Scenario "Basispad Kabinet" for the Groningen field" van juni 2018, de seismische dreiging berekend. De kans op een aardbeving met een magnitude van 3,6 op de schaal van Richter, die overeenkomt met de magnitude van de aardbeving die zich op 16 augustus 2012 in Huizinge heeft voorgedaan, of groter is volgens de HRA in jaren met een gemiddelde temperatuur:

2018: 13,4%;

2019: 14,5%;

2020: 13,4%;

2021: 12,2%;

2022: 10%.

Na 2022 neemt de kans op een aardbeving met een magnitude van 3,6 op de schaal van Richter of groter verder af.

24. In de HRA is ook een vergelijking gemaakt met een referentiescenario waarin 24 miljard Nm³ gas zou worden gewonnen. In dat scenario zou de kans op een aardbeving met een magnitude van 3,6 of groter als volgt zijn:

2018: 16%;

2019: 17%;

2020: 17,8%;

2021: 19,3%;

2022: 20,2%.

25. De NAM heeft vervolgens het seismisch risico in het betrokken gebied berekend. Het seismisch risico dat de NAM heeft berekend, is het zogenoemde "Local Personal Risk". Dit is het risico op overlijden dat een persoon loopt bij een permanent verblijf in de betrokken gebouwen.

26. Volgens de HRA zijn er naar verwachting geen gebouwen met een seismisch risico dat groter is dan 10^{-4} per jaar. Dat geldt zowel voor wat temperatuur betreft gemiddelde jaren, als voor koude jaren. In een gemiddeld jaar voldoen de hierna vermelde aantallen gebouwen niet aan de norm van 10^{-5} per jaar als geen versterkingsmaatregelen worden genomen:

2019: 1.478 gebouwen;

2020: 1.354 gebouwen;

2021: 1.109 gebouwen;

2022: 678 gebouwen;

2023: 225 gebouwen.

Vanaf 2024 bedraagt het aantal gebouwen dat in een gemiddeld jaar zonder versterkingsmaatregelen niet voldoet aan de norm van 10-5 minder dan 100, aldus de HRA.

27. Bij een wat temperatuur betreft koud jaar, voldoen de hierna vermelde aantallen gebouwen niet aan de norm van 10-5 per jaar als geen versterkingsmaatregelen worden genomen:

2019: 2.521 gebouwen;

2020: 2.164 gebouwen;

2021: 1.726 gebouwen;

2022: 1.197 gebouwen;

2023: 466 gebouwen.

Na 2023 neemt het aantal gebouwen dat in een koud jaar zonder versterkingsmaatregelen niet voldoet aan de norm van 10-5 verder af. Vanaf 2026 bedraagt dat aantal volgens de HRA minder dan 100.

28. Gelet op de uitkomsten van de HRA voldoet een aantal gebouwen nog niet aan de veiligheidsnorm van 10-5. De gebouwen die niet aan die norm voldoen zullen worden versterkt. Besloten is om daarvoor een nieuwe aanpak te hanteren. Die nieuwe aanpak is neergelegd in het plan van aanpak "Veiligheid voorop en de bewoner centraal" van de Nationaal Coördinator Groningen van 13 november 2018 (hierna: het Plan van Aanpak). De 1.478 gebouwen die volgens de HRA in een wat temperatuur betreft gemiddeld jaar nog niet voldoen aan de veiligheidsnorm van 10-5 zullen met voorrang worden beoordeeld om te zien of ze moeten worden versterkt. Deze gebouwen worden in het Plan van Aanpak aangeduid met de term "Pmean". In het Plan van Aanpak zijn in aanvulling daarop 721 gebouwen opgenomen die constructief verbonden zijn met adressen die volgens de HRA niet aan de norm voldoen, bijvoorbeeld twee-onder-een-kapwoningen en meerlaagse bouw, of die van hetzelfde constructief type zijn als gebouwen die volgens de HRA niet aan de norm voldoen. Deze 721 gebouwen worden aangeduid als "Pmean gecompleteerd".

Op basis van adviezen van het SodM en de Mijnraad is bij het bepalen van de omvang van het versterkingsprogramma een extra (tijdelijke) onzekerheidsmarge toegepast, bovenop de reeds in de HRA verwerkte onzekerheden. Deze extra onzekerheidsmarge is niet bedoeld als een verhoging van de veiligheidsnorm. Op grond van de extra onzekerheidsmarge zijn nog eens 7.034 gebouwen in het Plan van Aanpak opgenomen die volgens de HRA wel aan de veiligheidsnorm voldoen. Deze gebouwen worden aangeduid als de "P90-groep".

Daarnaast zijn 2.438 gebouwen in het Plan van Aanpak opgenomen die al deel uitmaken van bestaande "batches". Het gaat dan om gebouwen waarvoor al versterkingsadviezen zijn uitgebracht.

29. In totaal bedraagt het aantal gebouwen dat in het Plan van Aanpak is opgenomen 11.671. In het verweerschrift en ter zitting heeft de minister benadrukt dat dit niet betekent dat deze

gebouwen per definitie worden versterkt. Of de betrokken gebouwen moeten worden versterkt, zal worden beoordeeld aan de hand van de bouwkundige norm NPR (Nederlandse Praktijkrichtlijn) 9998. Als tijdens de beoordeling wordt geconstateerd dat een gebouw al aan die bouwkundige norm voldoet, zijn geen versterkingsmaatregelen nodig. De gebouwen die volgens de HRA niet aan de veiligheidsnorm voldoen, worden door een risicogerichte aanpak met voorrang beoordeeld en zo nodig versterkt. De minister heeft erop gewezen dat het SodM in het rapport "Beoordeling van de versterkingsaanpak uit oogpunt van veiligheid" van 22 november 2018 het Plan van Aanpak heeft beoordeeld uit oogpunt van veiligheid en daar positief over heeft geoordeeld. Het SodM heeft geconcludeerd dat met het Plan van Aanpak voor het eerst een beeld begint te ontstaan dat de gehele versterkingsoperatie binnen afzienbare tijd te realiseren is.

De minister heeft verder toegelicht dat de versterking wordt uitgevoerd op basis van een lokaal versterkingsplan van de desbetreffende gemeente, zodat meer ruimte ontstaat voor lokaal maatwerk. Het SodM controleert de plannen op veiligheidsaspecten en of de plannen consistent zijn met het Plan van Aanpak. Volgens de minister heeft het SodM inmiddels over alle gemeentelijke plannen een (voorlopig) positief oordeel gegeven en heeft het SodM erop toegezien dat de meest risicovolle gebouwen als eerste worden opgenomen, beoordeeld en zo nodig versterkt. De verwachting is dat in 2020 de meest risicovolle gebouwen allemaal een beoordeling hebben gekregen. Van de 1.478 gebouwen die volgens de HRA niet aan de veiligheidsnorm voldoen, heeft inmiddels bij de helft een opname plaatsgevonden en ongeveer een derde is beoordeeld. Bij ruim 100 gebouwen is de versterking in uitvoering en bij 80 gebouwen is de versterking inmiddels afgerond, aldus de minister.

30. Een groot aantal appellanten voert aan dat in de veiligheidsnorm die de minister hanteert ten onrechte alleen wordt gekeken naar de kans op overlijden. Volgens hen moet ook rekening worden gehouden met andere veiligheidsaspecten, zoals het grote gevoel van onveiligheid dat bij de inwoners van het aardbevingsgebied na jaren van aardbevingen leeft en de daardoor veroorzaakte stress en gezondheidsklachten.

30.1. Zoals hiervoor, in onderdeel A van deze uitspraak (onder 14.2), is overwogen, heeft de minister het belang van veiligheid terecht niet beperkt tot de afweging van de kans op overlijden. De minister heeft de veiligheidsrisico's die geen betrekking hebben op de kans op overlijden als gevolg van een geïnduceerde aardbeving in zijn besluitvorming betrokken door middel van de beslissing van het kabinet om de gaswinning uit het Groningenveld op zo kort mogelijke termijn af te bouwen naar nul. Deze wijze van afweging van het veiligheidsbelang mocht de minister toepassen. Er bestaat dan ook geen grond voor het oordeel dat de minister die risico's ook bij de door hem gehanteerde veiligheidsnorm had moeten betrekken.

Het betoog faalt.

31. Een aantal appellanten, onder wie SGG en [appellant sub 18A] en [appellant sub 18B], betoogt dat de minister ten onrechte een veiligheidsnorm van 10-5 hanteert. Enkele appellanten wijzen er daarbij op dat voor de industrie in het Besluit externe veiligheid inrichtingen (hierna: het Bevi) een plaatsgebonden risico van 10-6 is vastgelegd. Volgens deze appellanten had, gezien het feit dat het hier om door menselijk handelen veroorzaakte aardbevingen gaat, bij die risiconorm aangesloten moeten worden.

31.1. Zoals hiervoor (onder 22) is overwogen, is de norm van 10-5 gebaseerd op adviezen van de Commissie Meijdam uit 2015. In die adviezen heeft de commissie toegelicht hoe zij tot die norm is gekomen. Volgens de Commissie Meijdam moet de veiligheidsnorm in Groningen dezelfde zijn als in de rest van Nederland. Groningers dienen niet aan een hoger of

lager risico te worden blootgesteld dan iedere andere inwoner van Nederland. Dit betekent bijvoorbeeld dat het risico van instorting van een woning als gevolg van een aardbeving zich op hetzelfde niveau dient te bevinden als het risico dat inwoners van Nederland lopen ten gevolge van bijvoorbeeld een storm of dijkdoorbraak, aldus de Commissie Meijdam. Zij is dan ook van oordeel dat de veiligheidsnormen in Groningen moeten aansluiten bij de algemeen in Nederland gehanteerde normen voor allerlei soorten risico's. Daarom adviseert de Commissie Meijdam een veiligheidsnorm van 10-5 en voor bestaande gebouwen tijdelijk een norm van 10-4. Daarbij onderschrijft zij het advies "Impact Assessment Nederlandse Praktijk Richtlijn; Aardbevingsbestendig bouwen" van de Stuurgroep NPR van 8 januari 2015. In dat advies wordt uiteengezet dat in het leven van alledag het risico om in een jaar te komen overlijden als gevolg van een ongeval in de orde van 1 op de 10.000 is. In huizen worden personen geacht veiliger te zijn dan buiten. Daarom is de gangbare norm voor bestaande bouwconstructies met 1 op de 100.000 strenger. Ook voor de dijken rond de Nederlandse polders geldt een norm van 1 op de 100.000. Voor industriële installaties is het in Nederland gebruikelijk volgens het Bevi een norm van 1 op de 1.000.000 (10-6) te hanteren, aldus het advies van de Stuurgroep NPR.

31.2. Uit de adviezen van de Commissie Meijdam en de Stuurgroep NPR leidt de Afdeling af dat voor industriële installaties weliswaar een veiligheidsnorm van 10-6 wordt gehanteerd, maar dat het in het algemeen gebruikelijk is om voor risico's die Nederlanders lopen op overlijden, zoals bijvoorbeeld bij storm of een dijkdoorbraak, een veiligheidsnorm van 10-5 te hanteren. Dit is ook niet weersproken door appellanten. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat de minister niet in redelijkheid voor personen in het aardbevingsgebied dezelfde veiligheidsnorm heeft kunnen hanteren als in het algemeen geldt voor alle personen in Nederland. De Afdeling neemt daarbij in aanmerking dat, zoals reeds is overwogen, de minister ruimte toekomt bij de afweging op grond van artikel 36 van de Mijnbouwwet. Appellanten hebben gewezen op verschillen tussen de situatie in Groningen als gevolg van de aardbevingen en situaties waarin andersoortige risico's bestaan. Deze verschillen maken echter niet dat in Groningen van de algemeen geldende veiligheidsnorm moet worden afgeweken. Zo maakt het feit dat veel personen in een groot gebied worden blootgesteld aan de risico's van de door de gaswinning uit het Groningenveld veroorzaakte aardbevingen, niet dat de minister had moeten aansluiten bij de veiligheidsnorm voor industriële installaties. Ook het feit dat het gaat om door menselijk handelen veroorzaakte aardbevingen hoefde voor de minister geen aanleiding te zijn om bij die norm aan te sluiten. Dat, zoals enkele appellanten nog hebben aangevoerd, het plotselinge en daardoor onverwachte karakter van de aardbevingen de situatie in Groningen onvergelijkbaar maakt met de risico's elders in Nederland bij bijvoorbeeld een storm of dijkdoorbraak, leidt evenmin tot het oordeel dat de minister voor de kans op overlijden niet de daarvoor in het algemeen gebruikelijke norm mocht hanteren. Het feit dat veel mensen in een groot gebied risico's lopen en het plotselinge en onverwachte karakter van de aardbevingen en het effect dat dit heeft op de veiligheidsbeleving van mensen in Groningen, zijn meegenomen in de beslissing van het kabinet om de gaswinning uit het Groningenveld op zo kort mogelijke termijn af te bouwen naar nul.

Het betoog faalt.

32. Een aantal appellanten, onder wie SGG, betoogt dat de minister in Groningen ten onrechte een grotere kans om in een jaar te overlijden aanvaardbaar acht, namelijk een kans van 1 op de 10.000 (10-4), dan elders in Nederland, waar een kans van 1 op de 100.000 (10-5) wordt gehanteerd. Zij betogen dat hiermee ten onrechte wordt afgeweken van het advies van de Commissie Meijdam.

32.1. Zoals hiervoor is overwogen, hanteert de minister in navolging van de adviezen van de Commissie Meijdam een veiligheidsnorm van 10-5. In zoverre wijkt de norm niet af van de norm zoals die elders in Nederland wordt gehanteerd. Wel is het zo dat de minister daarnaast een niveau van 10-4 per jaar aanvaardbaar acht, zolang binnen een redelijke termijn maatregelen worden genomen om het niveau van 10-5 te bereiken. Anders dan waarvan enkele appellanten uitgaan, is dit geen afwijking van de adviezen van de Commissie Meijdam. Ook de Commissie Meijdam acht een tijdelijke norm van 10-4 per jaar aanvaardbaar, mits binnen een redelijke termijn maatregelen worden genomen om aan de norm van 10-5 te voldoen. Naar het oordeel van de Afdeling kon de minister in aansluiting op het advies van de Commissie Meijdam die tijdelijke norm in redelijkheid hanteren. Een aantal appellanten betwist dat de gebouwen die nog niet aan de veiligheidsnorm van 10-5 voldoen binnen een redelijke termijn worden versterkt. Op dat betoog zal de Afdeling verderop in dit onderdeel van de uitspraak ingaan (onder 36).

Het betoog faalt.

33. Een aantal appellanten, onder wie provinciale staten van Groningen en andere, betoogt dat de minister ten onrechte een veiligheidsnorm hanteert waarin geen rekening is gehouden met cumulatie van veiligheidsrisico's, in het bijzonder cumulatie van risico's die zich kan voordoen als bedrijven waarin met gevaarlijke stoffen wordt gewerkt door een aardbeving worden getroffen. Daarbij wijzen zij erop dat de Technische commissie bodembeweging (hierna: de Tcbb), de Mijnraad en de regio hebben geadviseerd om dat wel te doen. Volgens deze appellanten heeft de minister niet gemotiveerd waarom hij het advies van het hooglerarenpanel om niet te kijken naar de cumulatie van veiligheidsrisico's wel overneemt, maar dat van de Tcbb, de Mijnraad en de regio niet.

33.1. Naar aanleiding van de adviezen van de Tcbb, de Mijnraad en de regio heeft de minister het hooglerarenpanel verzocht advies uit te brengen over de vraag of rekening moet worden gehouden met de cumulatie van risico's. Dat heeft het hooglerarenpanel gedaan in het "Eerste deel van aanvullend advies over veiligheidsrisico's van infrastructuur en cumulatieve effecten van geïnduceerde aardbevingen" van 16 oktober 2018. Daarin heeft het hooglerarenpanel toegelicht dat een onderscheid moet worden gemaakt tussen cumulatie van risico's en domino-effecten.

33.2. Cumulatie van risico's treedt volgens het hooglerarenpanel op als een individu is blootgesteld aan meerdere risico's tegelijkertijd. Zo kan een inwoner van Groningen tegelijkertijd bloot staan aan het risico van het instorten van zijn woning en aan het risico dat gevaarlijke stoffen vrijkomen uit een chemische fabriek. Beide risico's kunnen al dan niet door geïnduceerde aardbevingen ontstaan. Het risico dat dat individu in totaal loopt is dan evident groter dan vanwege de afzonderlijke risico's, aldus het hooglerarenpanel.

Volgens het panel is uitgangspunt van bijvoorbeeld de Commissie Meijdam en later rijksbeleid en van zijn eigen advies dat de landelijke uitgangspunten voor risicobeleid ook zouden moeten gelden voor het beleid voor aardbevingsrisico's. Een consequentie van dit uitgangspunt was en is het gebruik van de 10-5 norm voor het individueel risico voor de veiligheid voor het geïnduceerde aardbevingsrisico in Groningen. Een andere consequentie is dat de berekening van de cumulatie van risico's geen rol moet spelen, omdat dit in ander extern veiligheidsbeleid ook geen rol speelt. Dit geldt zowel binnen een bepaald veiligheidsdomein als tussen veiligheidsdomeinen. Het panel beveelt daarom aan geen rekening te houden met de mogelijke cumulatie van risico's in de berekening van het (individueel) risico van geïnduceerde aardbevingen in Groningen.

33.3. Domino-effecten ontstaan volgens het hooglerarenpanel als materialisatie van een risico leidt tot materialisatie van een ander risico. Het panel verwoordt dat als volgt: als het risico dat een dominosteen omvalt zich materialiseert (doordat iemand hem omdruwt) dan leidt dat ook tot het omvallen van een te nabije dominosteen die in de valrichting staat. Voor aardbevingen geldt bijvoorbeeld dat het bezwijken van een zeedijk door een aardbeving zou kunnen leiden tot een overstroming als de zee net op dat moment te hoog staat (bijvoorbeeld vanwege storm en springvloed). De kans op een domino-effect is kleiner of gelijk aan het oorspronkelijke risico, aldus het hooglerarenpanel.

Voor domino-effecten geldt volgens het hooglerarenpanel dat het staand extern veiligheidsbeleid is dat deze kwalitatief moeten worden meegenomen in risicoanalyses. Zo bepaalt het Besluit risico's zware ongevallen (hierna: het Brzo) dat inrichtingen geïdentificeerd moeten worden waar zware ongevallen kunnen leiden tot domino-effecten bij naburige bedrijven. De Groningse Brzo-bedrijven hebben daarom in hun veiligheidsrapport al beschreven welke domino-effecten met escalatie er kunnen ontstaan als gevolg van geïnduceerde aardbevingen, en hoe ze daarmee omgaan. Het panel heeft geen rapportages gezien die andere domino-effecten benoemen dan die binnen de chemische industrie. Het hooglerarenpanel beveelt aan in algemene zin domino-effecten als gevolg van het risico op geïnduceerde aardbevingen kwalitatief te beschouwen. Voor het gasjaar 2018-2019 bestaat geen aanleiding om te pleiten voor extra aandacht voor domino-risico's, aldus het panel.

33.4. Uit het advies van het hooglerarenpanel leidt de Afdeling af dat dit panel adviseert om geen rekening te houden met cumulatie van risico's, omdat dit ook elders in Nederland niet wordt gedaan. Met het overnemen van dit advies heeft de minister deugdelijk gemotiveerd waarom hij geen rekening houdt met de cumulatie van risico's. De Afdeling ziet geen grond voor het oordeel dat de minister gehouden was om in afwijking van het elders in Nederland gehanteerde risicobeleid voor personen die in Groningen verblijven wel rekening te houden met de cumulatie van risico's. De verwijzing van appellanten naar het feit dat de Tcbb, de Mijnraad en de regio hebben geadviseerd wel rekening te houden met cumulatie van risico's, is niet voldoende voor dat oordeel. De Tcbb, de Mijnraad en de regio hebben dat advies niet nader gemotiveerd. Het hooglerarenpanel, dat door de minister is ingeschakeld naar aanleiding van het advies van de Tcbb, de Mijnraad en de regio, heeft gemotiveerd uiteengezet waarom volgens haar met cumulatie van risico's geen rekening moet worden gehouden.

Uit het advies van het hooglerarenpanel leidt de Afdeling verder af dat dit panel van oordeel is dat domino-effecten die zich kunnen voordoen als bedrijven waarin met gevaarlijke stoffen wordt gewerkt door een aardbeving worden getroffen, door middel van een kwalitatieve analyse moeten worden meegenomen in de risicoanalyses die voor de betrokken bedrijven moeten worden gemaakt en dat het voor het gasjaar 2018-2019 niet nodig is om aan die effecten meer aandacht te besteden dan al wordt gedaan. Er bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de minister dit gemotiveerde advies niet had mogen volgen. De stelling van de Veiligheidsregio Groningen dat voor veel bedrijven de risico's nog niet voldoende in kaart zijn gebracht, kan niet tot dat oordeel leiden. Daargelaten dat de Veiligheidsregio Groningen deze stelling niet nader heeft onderbouwd, verplichten het Brzo en de Regeling risico's zware ongevallen ertoe dat die risico's in kaart gebracht worden in de veiligheidsrapporten van de betrokken bedrijven. Als er bedrijven zijn die dat nog niet of onvoldoende hebben gedaan, kunnen zij worden aangesproken op die verplichting.

Het betoog faalt.

34. Een aantal appellanten, onder wie SGG, betoogt dat de minister de veiligheidsnorm ten onrechte alleen heeft opgenomen in de motivering van het instemmingsbesluit en niet in het besluit zelf.

34.1. Uit de motivering van het instemmingsbesluit blijkt duidelijk dat de minister bij zijn afweging of hij kan instemmen met het winningsplan de hiervoor besproken veiligheidsnorm heeft betrokken. Daargelaten of, en, zo ja, op welke wijze, de minister die norm ook in het besluit had kunnen vastleggen, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de minister dat in aanvulling op de overwegingen in de motivering van het besluit had moeten doen.

Het betoog faalt.

35. Een aantal appellanten, onder wie [appellant sub 1], [appellant sub 2], [appellant sub 4] en [appellant sub 19], betoogt dat het model dat de NAM gebruikt om de seismische dreiging en het seismisch risico te berekenen niet deugdelijk is. Daartoe voeren zij aan dat gebouwen die volgens het model veilig zijn, dat in de praktijk niet blijken te zijn, of dat veilige gebouwen volgens het model juist niet veilig zijn. Het model is volgens hen niet geschikt en niet bedoeld voor het vaststellen van individuele onveilige woningen. De uitkomsten van de berekeningen zeggen dan ook niets over de actuele stand van de betrokken gebouwen. In plaats van die berekeningen moeten daarom volgens deze appellanten inspecties ter plaatse worden gedaan. Daarbij wijzen zij erop dat het model van de NAM ook volgens het SodM niet sterk is.

35.1. In paragraaf 5.5 van het instemmingsbesluit is de minister ingegaan op het model dat de NAM gebruikt. Daarbij heeft hij onder meer verwezen naar het advies van de Mijnraad van 29 juni 2018, het advies "Veiligheidsrisico's en versterkingsopgave" van TNO van 27 juni 2018 en het "Definitief advies panel van hoogleraren over risicobeleid en veiligheidsmaatregelen geïnduceerd aardbevingsrisico" van het hooglerarenpanel van 31 juli 2018 en het addendum daarop van 8 november 2018.

De Mijnraad heeft in zijn advies uitgelegd dat de NAM in de afgelopen jaren een complete modellenketen heeft gebouwd, zowel voor het ondergrondse deel als bovengronds voor de gebouwen. Hierin worden zo veel mogelijk alle onzekerheden meegenomen in de berekening van het risico. Dit wordt een probabilistische aanpak genoemd. Volgens de Mijnraad is de probabilistische aanpak van de NAM gebaseerd op een zeer degelijke en wetenschappelijk verantwoorde modellenketen die zowel op onderdelen als integraal getoetst is door onafhankelijke, internationaal gerenommeerde experts.

TNO heeft verklaard dat het model van de NAM het enige aan Groningen data gekalibreerde en internationaal gereviewde model is, dat de gehele keten van gasproductie tot en met seismisch risico beschrijft. Aan TNO zijn geen gepubliceerde modellen bekend, die tot andere effecten op de seismiciteit zouden leiden. Volgens TNO is de door de NAM gevonden verlaging van het seismisch risico door afname van de gasproductie aannemelijk en op onderdelen mogelijk conservatief.

Het hooglerarenpanel heeft geconstateerd dat de berekeningen van de NAM van het objectgebonden individueel aardbevingsrisico overeenstemmen met de uitgangspunten van de Commissie Meijdam, behoudens verdiscontering van de gemiddelde verblijfsduur. Volgens het panel zijn de berekeningen dan ook conservatief.

35.2. De uitgebrachte adviezen en rapporten hebben de minister wat de seismische dreiging betreft in paragraaf 5.5 van het instemmingsbesluit tot de conclusie geleid dat de NAM de

onzekerheden die bestaan bij het berekenen van de seismische dreiging correct heeft meegenomen. Gelet op de onzekerheden zullen de risicoberekeningen wel jaarlijks opnieuw worden uitgevoerd, aldus de minister.

Wat de veiligheidsnorm betreft heeft de minister op grond van de adviezen en rapporten geconcludeerd dat hij de uitkomsten van de berekeningen van de NAM kan overnemen. Hij constateert op basis van die uitkomsten dat de gaswinning voldoet aan het risicobeleid, mits alle gebouwen met een individueel risico tussen 10^{-4} en 10^{-5} per jaar tijdig worden versterkt tot het niveau van 10^{-5} .

35.3. In het verweerschrift heeft de minister nader toegelicht dat er vier redenen zijn waarom de berekening van het aantal gebouwen dat niet aan de veiligheidsnorm van 10^{-5} voldoet conservatief is:

1. In het HRA-model is de berekening van het risico nog gebaseerd op een winningsniveau behorend bij een stikstofinzet van 85%, dat volgens Gasunie Transport Services B.V. (hierna: GTS) voor het gasjaar 2018-2019 resulteert in een gaswinningsniveau van ongeveer 20,6 miljard Nm³ in een jaar met een gemiddelde temperatuur. In het instemmingsbesluit is echter, op basis van een hogere stikstofinzet van 92,5%, een lager niveau van 19,4 miljard Nm³ berekend in een jaar met een gemiddelde temperatuur.
2. In het HRA-model is het productieniveau in het gasjaar 2017-2018 gemodelleerd op een niveau van 21,6 miljard Nm³. In werkelijkheid is echter 20,1 miljard Nm³ geproduceerd.
3. In de berekeningen is geen rekening gehouden met het effect van uitgevoerde versterkingen en risico beperkende maatregelen.
4. In het HRA-model wordt bij de berekening van het risico uitgegaan van een permanente verblijfsduur van een persoon in gebouwen. Dit leidt tot een overschatting van het individueel aardbevingsrisico zoals dat door de Commissie Meijdam is geformuleerd.

35.4. De Afdeling stelt voorop dat modellen noodzakelijkerwijs een abstractie van de te verwachten werkelijkheid weergeven. De validiteit van een model wordt pas aangetast wanneer de uitkomsten te zeer afwijken van de redelijkerwijs te verwachten werkelijkheid. Uit de rapporten van onder meer de Mijltraad kan worden afgeleid dat de probabilistische NAM-aanpak is gebaseerd op een degelijk en wetenschappelijk verantwoorde modellenketen die zowel op onderdelen als integraal getoetst is door onafhankelijke, internationaal gerenommeerde experts. Uit de rapporten van onder meer TNO en het hooglerarenpanel kan worden afgeleid dat bij de berekeningen van de NAM is uitgegaan van conservatieve aannames, wat wil zeggen dat in de berekeningen is uitgegaan van slechtere uitgangspunten dan zich in werkelijkheid zullen voordoen. De minister heeft verder in het verweerschrift overtuigend toegelicht dat de berekeningen om de hiervoor weergegeven vier redenen conservatief zijn. Onder deze omstandigheden is de Afdeling van oordeel dat in de berekeningen voldoende rekening is gehouden met de onzekerheden die er zijn en dat de minister bij de berekeningen de benodigde voorzorg heeft betracht. De Afdeling ziet dan ook geen grond voor het oordeel dat het model van de NAM zodanig onbetrouwbaar is dat de minister de daarmee gemaakte berekeningen niet aan zijn besluitvorming ten grondslag had mogen leggen. Hierbij neemt de Afdeling in aanmerking dat naast de conservatieve aannames in de berekeningen van de NAM in het Plan van Aanpak wordt gewerkt met onzekerheidsmarges. Niet alleen de gebouwen die volgens de HRA niet voldoen aan de veiligheidsnorm ("P_{mean}") worden op grond van het Plan van Aanpak beoordeeld, maar ook gebouwen die volgens de HRA aan de veiligheidsnorm voldoen, maar constructief verbonden zijn aan adressen die volgens de HRA niet aan de norm voldoen, of van hetzelfde constructief

type zijn als gebouwen die volgens de HRA niet aan de norm voldoen ("Pmean gecompleteerd"). Daarnaast wordt in het Plan van Aanpak een extra onzekerheidsmarge toegepast (de "P90-groep") en zijn ook bestaande "batches" in dat plan opgenomen. Hierdoor zal een groter aantal woningen worden beoordeeld dan het aantal dat volgens de HRA niet aan de veiligheidsnorm voldoet. De Afdeling neemt verder in aanmerking dat het model van de NAM voortdurend wordt verbeterd en dat in de toekomst in het kader van de vaststelling van de operationele strategie als bedoeld in artikel 52d van de Mijnbouwwet de seismische dreiging en het seismisch risico opnieuw aan de hand van de meest actuele gegevens en inzichten zullen worden berekend.

35.5. De verwijzing naar de opmerking van het SodM dat het model van de NAM niet gebaseerd is op sterke kennis, leidt niet tot een ander oordeel. Het SodM heeft die opmerking gemaakt in de jaarlijkse risico-analyse Groningen die op 26 maart 2019 op haar website is gepubliceerd en tijdens een presentatie op die datum aan burgemeesters en bestuurders in Groningen over de HRA. Het SodM heeft zich echter niet op het standpunt gesteld dat het model vanwege de onzekerheden niet gebruikt moet worden. Zij heeft geadviseerd om bij het toepassen van het model met een onzekerheidsmarge te werken. Volgens het SodM kan door het hanteren van een onzekerheidsmarge toch met enige zekerheid een uitspraak worden gedaan. Zoals de Afdeling hiervoor heeft overwogen, is in de berekeningen die met het model zijn gemaakt uitgegaan van conservatieve aannames. Daarnaast wordt op grond van het Plan van Aanpak een groter aantal woningen beoordeeld dan het aantal dat volgens de HRA niet aan de veiligheidsnorm voldoet. Aldus is voldoende rekening gehouden met de onzekerheden die er zijn. De verwijzing naar de opmerking van het SodM biedt dan ook geen grond voor het oordeel dat het model van de NAM niet gebruikt had mogen worden om de seismische dreiging en het seismisch risico te berekenen.

35.6. Ook de stelling van een aantal appellanten dat sommige gebouwen die volgens het model van de NAM veilig zijn, dat in de praktijk niet blijken te zijn, of dat veilige gebouwen volgens het model juist niet veilig zijn, leidt niet tot een ander oordeel. Zoals hiervoor al is overwogen, is een model een abstractie van de werkelijkheid. Hierdoor is het onvermijdelijk dat in individuele gevallen het model tot een uitkomst leidt die afwijkt van de werkelijkheid. Er bestaat echter geen grond voor het oordeel dat het model van de NAM zodanig afwijkt van de redelijkerwijs te verwachten werkelijkheid dat het niet mag worden gebruikt. Daarbij is ook nog van belang dat het model van de NAM bedoeld is als prioriteringsinstrument. De HRA geeft een inschatting van het seismisch risico in het aardbevingsgebied. De uitkomsten ervan worden gebruikt voor het prioriteren van de opnames en beoordelingen in het kader van de versterkingsoperatie, maar bepalen niet of een gebouw daadwerkelijk wordt versterkt. Enerzijds heeft, zoals de minister heeft toegelicht, een bewoner die van mening is dat een gebouw dat volgens de HRA aan de veiligheidsnorm voldoet, in de praktijk toch niet veilig is, de mogelijkheid om daarvan melding te doen. Als sprake is van een acuut onveilige situatie, worden direct vervolgstappen gezet. Anderzijds betekent het feit dat een gebouw volgens de HRA niet voldoet aan de veiligheidsnorm, niet zonder meer dat dit gebouw daadwerkelijk versterkt moet worden. De beoordeling of een gebouw daadwerkelijk versterkt moet worden vindt plaats aan de hand van NPR 9998.

35.7. Het voorgaande leidt tot de conclusie dat de minister er op grond van de berekeningen van de NAM van mocht uitgaan dat er geen gebouwen zijn met een seismisch risico dat groter is dan 10^{-4} per jaar en dat er in 2019 ongeveer 1.500 gebouwen zijn met een seismisch risico tussen 10^{-4} en 10^{-5} als zij niet worden versterkt.

Het betoog van een aantal appellanten in hun nadere stukken, onder wie [appellant sub 2] en

[appellant sub 19], dat de meetapparatuur van het KNMI niet goed was afgesteld en dat de door hem gedane metingen daarom niet betrouwbaar zijn, leidt niet tot een ander oordeel. Ter zitting heeft de minister toegelicht dat een expertgroep van het KNMI, de NAM en een externe wetenschapper hebben aangegeven dat de data van de afwijkende metingen niet zijn gebruikt in de HRA voor het vaststellen van de seismische dreiging en het seismisch risico. De Afdeling ziet geen aanknopingspunten voor twijfel aan de juistheid hiervan. Het betoog faalt.

36. Een aantal appellanten, onder wie [appellant sub 5], [appellant sub 9], [appellant sub 21] en provinciale staten van Groningen en andere, voert aan dat de versterkingsoperatie de afgelopen jaren nauwelijks van de grond is gekomen en zelfs een jaar stil heeft gelegen. Enkele van hen stellen zich op het standpunt dat de minister daarom een tijdelijke veiligheidsnorm van 10-4 ten onrechte aanvaardbaar heeft geacht, omdat gebouwen die niet aan de veiligheidsnorm van 10-5 voldoen niet binnen een redelijke termijn zijn versterkt. Zij hebben er geen vertrouwen in dat dit nu alsnog binnen een redelijke termijn zal gebeuren. Ook voeren zij aan dat de minister de versterkingsoperatie ten onrechte niet in het instemmingsbesluit heeft vastgelegd.

36.1. De versterkingsoperatie is de afgelopen jaren niet voortvarend verlopen en heeft, zoals appellanten hebben opgemerkt, zelfs lange tijd stil gelegen. De Afdeling kan zich dan ook goed voorstellen dat bewoners van Groningen er geen vertrouwen in hebben dat dit nu wel goed zal worden opgepakt. Tussen partijen is ook niet in geschil dat het achteraf gezien wenselijk was geweest als de versterking van gebouwen eerder en beter was aangepakt. Gelet op het nieuwe Plan van Aanpak mocht de minister er ten tijde van het nemen van het instemmingsbesluit echter van uitgaan dat binnen een redelijke termijn de 1.478 gebouwen die volgens de HRA niet voldoen aan de veiligheidsnorm zullen worden beoordeeld en indien nodig worden versterkt. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat dit aantal overzienbaar is en de minister ter zitting heeft toegelicht dat inmiddels bij de helft een opname heeft plaatsgevonden, ongeveer een derde is beoordeeld, bij ruim 100 gebouwen de versterking in uitvoering is en bij 80 gebouwen de versterking inmiddels is afgerond. Ook neemt de Afdeling in aanmerking dat door de afname van de gaswinning de seismiciteit na 2019 zal afnemen, waardoor het aantal gebouwen dat niet aan de veiligheidsnorm voldoet ook zal afnemen. De Afdeling is zich ervan bewust dat uit het Plan van Aanpak volgt dat de 1.478 gebouwen niet de enige gebouwen zijn die beoordeeld moeten worden. Maar het beoordelen van die gebouwen en het eventueel versterken daarvan heeft wel prioriteit en ten tijde van het instemmingsbesluit mocht de minister er van uitgaan dat deze relatief beperkte groep van gebouwen binnen een redelijke termijn worden versterkt.

36.2. De Afdeling ziet geen grond voor het oordeel dat de versterkingsoperatie in het instemmingsbesluit had moeten worden vastgelegd. Daarbij is van belang dat het instemmingsbesluit tot de NAM is gericht, maar de versterkingsoperatie niet door de NAM zal worden uitgevoerd. Het is de overheid die de versterkingsoperatie zal (moeten) uitvoeren. Zoals de minister heeft toegelicht, verschaft het derde lid van het nieuwe artikel 52g van de Mijnbouwwet de wettelijke basis hiervoor. Op grond van dat derde lid, dat op 19 december 2018 in werking is getreden, moet de minister alle maatregelen nemen die redelijkerwijs van hem geveerd kunnen worden om te voorkomen dat als gevolg van de gaswinning uit het Groningenveld de veiligheid wordt geschaad. Nu de versterkingsoperatie, gelet op het vorenstaande, niet in het instemmingsbesluit vastgelegd hoefde te worden, hoefde daarin ook niet bepaald te worden dat, zoals een aantal appellanten wenst, bij de beoordeling of een gebouw moet worden versterkt de bouwkundige norm NPR 9998, versie 2018, zal worden toegepast. Overigens ziet de Afdeling geen aanleiding om te twijfelen aan de verklaring van

de minister ter zitting dat die versie, NPR 9998:2018, zal worden gehanteerd.

36.3. De Afdeling benadrukt dat het voorgaande geldt voor dit instemmingsbesluit. Op het moment dat de operationele strategie als bedoeld in artikel 52d van de Mijnbouwwet wordt vastgesteld, zal de minister aan de hand van de dan geldende feiten en omstandigheden opnieuw moeten bezien of zijn verwachting dat de gebouwen die nog niet aan de veiligheidsnorm van 10-5 voldoen binnen een redelijke termijn worden beoordeeld en indien nodig versterkt, nog steeds reëel is. De minister zal er dus op moeten blijven toezien dat de versterkingsoperatie daadwerkelijk tot resultaten leidt.

De Afdeling benadrukt ook dat zij met het hiervoor gegeven oordeel niet bedoelt te zeggen dat de versterkingsoperatie in Groningen in algemene zin voortvarend verloopt. Het hiervoor gegeven oordeel houdt uitsluitend in dat de minister er in het instemmingsbesluit bij de toetsing aan de door hem gehanteerde veiligheidsnorm voor de kans op overlijden van mocht uitgaan dat de gebouwen die mogelijk nog niet voldoen aan de norm van 10-5 daar als gevolg van de op grond van het Plan van Aanpak voorziene versterkingsoperatie, in combinatie met de afnemende seismiciteit door een dalende gaswinning, binnen een redelijke termijn wel aan zullen voldoen. Met de versterkingsoperatie, en het feit dat deze in ieder geval in het verleden niet voortvarend is verlopen, is in algemene zin rekening gehouden bij de beslissing van het kabinet om de gaswinning uit het Groningenveld op zo kort mogelijke termijn af te bouwen naar nul. Een van de redenen voor die beslissing is geweest dat een massale versterkingsoperatie, zoals nodig in Groningen vanwege de gaswinning, door het kabinet niet langer als een bestendige maatschappelijke uitkomst wordt beschouwd.

Het betoog faalt.

37. Een aantal appellanten, onder wie [appellant sub 10], [appellant sub 11] en [appellant sub 17A] en [appellant sub 17B], betoogt dat de NAM geen adequate en veilige bedrijfsvoering heeft en de minister daarom niet met het winningsplan had mogen instemmen. Daartoe verwijzen zij naar een lekkage van aardgascondensaat op het chemiepark Farmsum in oktober 2018.

37.1. Zoals de minister terecht in het verweerschrift heeft opgemerkt, had de lekkage van aardgascondensaat geen directe relatie met de gaswinning. Zelfs al zou worden aangenomen dat de NAM wat die lekkage betreft niet zorgvuldig heeft gehandeld, dan zou dit geen grond voor het oordeel bieden dat de NAM in het algemeen zodanig onzorgvuldig handelt, dat de minister uit oogpunt van veiligheid niet met het winningsplan had mogen instemmen.

Het betoog faalt.

38. Een aantal appellanten, onder wie het college van burgemeester en wethouders van Tynaarlo, betoogt dat de minister wat de productieverdeling betreft niet deugdelijk heeft gemotiveerd waarom het aanvaardbaar is om de productie te verplaatsen naar het zuidelijke deel van het Groningenveld.

38.1. In artikel 3, tweede lid, van het instemmingsbesluit is voorgeschreven dat de NAM gas uit het Groningenveld moet winnen overeenkomstig inzetstrategie 1 uit de "Bouwstenen voor Operationele Strategie Groningenveld 2018/2019". Op grond van deze inzetstrategie zal relatief meer gas worden gewonnen uit het zuidelijke deel van het Groningenveld. In het instemmingsbesluit heeft de minister er in paragraaf 5.2.4 op gewezen dat het SodM in het advies "NAM Productie Optimalisatie Studie: Beoordeling en advies" van 16 oktober 2018 heeft aangegeven dat inzetstrategie 1 de voorkeur geniet vanwege het lagere seismisch risico. De minister heeft dit advies gevolgd. Volgens de minister kan regionaal een lichte

verhoging van het seismisch risico optreden in het zuiden van het Groningenveld, maar wordt het seismisch risico in het centrum van het veld verminderd. Op grond van de HRA verwacht de minister niet dat inzetstrategie 1 gevolgen zal hebben voor de versterkingsoperatie. Voor de zekerheid heeft hij TNO echter verzocht te onderzoeken wat het effect is van inzetstrategie 1 op het aantal te versterken gebouwen in Noord-Drenthe en het zuidelijke deel van de provincie Groningen.

In het verweerschrift heeft de minister te kennen gegeven dat TNO in het rapport "Impact inzetstrategie op Noordelijke provincies" van 8 februari 2019 heeft bevestigd dat in de provincie Drenthe geen gebouwen versterkt hoeven worden als gevolg van inzetstrategie 1, omdat alle gebouwen voldoen aan de veiligheidsnorm van 10-5 per jaar.

38.2. Gelet op het voorgaande heeft de minister deugdelijk gemotiveerd waarom hij voor inzetstrategie 1 heeft gekozen, ondanks de lichte toename van de seismische dreiging en het seismisch risico in het zuidelijke deel van het Groningenveld. Ook bij deze inzetstrategie wordt voldaan aan de veiligheidsnorm.

Het betoog faalt.

39. Het voorgaande leidt de Afdeling tot de conclusie dat de minister de door hem vastgestelde veiligheidsnorm voor de kans op overlijden als gevolg van een geïnduceerde aardbeving mocht hanteren en dat hij op een juiste wijze heeft beoordeeld of aan die norm wordt voldaan. Ook overigens geven de aangevoerde beroepsgronden geen aanleiding voor het oordeel dat de minister het onderwerp veiligheid onjuist of onvoldoende heeft beoordeeld.

C. Schade en schadeafhandeling

40. Vast staat dat de door de gaswinning uit het Groningenveld veroorzaakte aardbevingen op grote schaal tot schade aan eigendommen leiden en dat dit door het instemmingsbesluit niet wordt voorkomen. Dit heeft de minister ook onderkend bij zijn afweging. Het feit dat op grote schaal schade ontstaat, is een van de redenen geweest voor de beslissing van het kabinet om de gaswinning op zo kort mogelijke termijn naar nul af te bouwen. Die afbouw zal op termijn tot minder aardbevingen en daarmee minder schadegevallen leiden. De minister heeft in zijn afweging verder betrokken dat, hoewel schade als gevolg van de gaswinning niet wordt voorkomen, voor de afhandeling van die schade een regeling bestaat. Daarbij heeft de minister onder meer gewezen op de regeling van de aansprakelijkheid van de NAM in het Burgerlijk Wetboek (hierna: het BW) en op de mogelijkheid van schadevergoeding via de Tijdelijke commissie mijnbouwschade Groningen (hierna: de TCMG).

41. In artikel 6:177, eerste lid, van het BW is bepaald dat de exploitant van een mijnbouwwerk aansprakelijk is voor schade als gevolg van beweging van de bodem als gevolg van de aanleg of de exploitatie van dat werk. Dit betekent dat de NAM als zij gebruik maakt van haar vergunning(en) op grond van de Mijnbouwwet om gas te winnen, verplicht is eventuele door die gaswinning veroorzaakte schade te vergoeden. Geschillen hierover kunnen worden voorgelegd aan de burgerlijke rechter.

Op grond van het Besluit mijnbouwschade Groningen bestaat bovendien, behoudens enige daarin geregelde uitzonderingen, de mogelijkheid om een aanvraag om schadevergoeding bij de TCMG in te dienen ter zake van, voor zover hier van belang, fysieke schade aan gebouwen en werken die het gevolg is van beweging van de bodem als gevolg van de aanleg of de exploitatie van een mijnbouwwerk ten behoeve van het winnen van gas uit het Groningenveld. Voor geschillen over de afhandeling van een aanvraag om schadevergoeding

door de TCMG is voorzien in de mogelijkheid van bezwaar, beroep bij de rechtbank en hoger beroep bij de Afdeling.

42. Een groot aantal appellanten heeft gronden aangevoerd over de afhandeling van schade als gevolg van de gaswinning. Dit betreft overwegend de uitvoering van de schadeafhandeling en de duur daarvan. Veel van de appellanten hebben schade aan hun woningen gemeld, maar hebben nog geen duidelijkheid over de afhandeling daarvan. Verschillende appellanten kunnen daardoor al langere tijd niet in hun woning verblijven. De Afdeling kan in deze procedure de gronden die zich richten tegen die uitvoering van de schadeafhandeling niet betrekken. De enige vraag over de schadeafhandeling waar het in deze procedure om gaat, is of de minister er bij zijn afweging bij het nemen van het instemmingsbesluit van mocht uitgaan dat een op zichzelf toereikende regeling bestaat voor de afhandeling van die schade. Gelet op de hiervoor genoemde regelingen in het BW en het Besluit mijnbouwschade Groningen mocht de minister daarvan uitgaan. Deze procedure over het instemmingsbesluit gaat niet over de vraag of die schadevergoedingsregelingen correct worden uitgevoerd. Voor geschillen over de toepassing van die regelingen is voorzien in eigen rechtsbeschermingsprocedures.

Dat een regeling bestaat voor de schadeafhandeling betekent ook dat de minister met betrekking tot schadeafhandeling geen voorschriften of beperkingen aan het instemmingsbesluit heeft hoeven verbinden.

43. Gelet op het voorgaande bestaat geen grond voor het oordeel dat de minister schade en schadeafhandeling op onjuiste wijze bij zijn afweging heeft betrokken.

D. Leveringszekerheid

44. De minister heeft bij zijn afweging of hij kan instemmen met het winningsplan de leveringszekerheid betrokken. In dit onderdeel van de uitspraak zal de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden beoordelen of de minister de hoeveelheid gas die moet worden gewonnen om aan de leveringszekerheid te kunnen voldoen op juiste wijze heeft vastgesteld. Daarbij gaat het niet alleen om de leveringszekerheid in het gasjaar 2018-2019. De minister heeft bij zijn afweging ook de leveringszekerheid in de jaren daarna betrokken, waarbij hij zich, onder verwijzing naar de beslissing hierover van het kabinet van 29 maart 2018, op het standpunt heeft gesteld dat de in verband met de leveringszekerheid te winnen hoeveelheid gas, gelet op onder meer de brede afweging van het veiligheidsbelang, zo spoedig mogelijk naar nul wordt afgebouwd. Dat standpunt vormt een belangrijke pijler van de door de minister gemaakte belangenafweging en dient daarom deugdelijk te zijn gemotiveerd, waarbij, zoals in onderdeel A van deze uitspraak is overwogen, de toepasselijkheid van grondrechten meebrengt dat aan de motivering hoge eisen moeten worden gesteld. Ook voor appellanten is de afbouw in de komende jaren een zeer belangrijk onderwerp, waarover veel gronden zijn aangevoerd. De zitting in deze zaak heeft bevestigd dat bij veel van hen het vertrouwen ontbreekt dat de gaswinning uit het Groningenveld de komende jaren daadwerkelijk zo snel mogelijk wordt afgebouwd tot nul.

45. De minister heeft in het instemmingsbesluit uiteengezet dat het kabinet op 29 maart 2018 heeft besloten om de gaswinning uit het Groningenveld op zo kort mogelijke termijn volledig te beëindigen. In de brief hierover van de minister aan de voorzitter van de Tweede Kamer van 29 maart 2018 (Kamerstukken II 2017/18, 33 529, nr. 457) is een basispad voor de afbouw van de gaswinning weergegeven, waarin een aantal maatregelen is verwerkt om de vraag naar Groningengas de komende jaren te verminderen. Het gaat dan om:

- De verwerving van extra stikstofcapaciteit door de bouw van een stikstofinstallatie in

Zuidbroek. In deze installatie zal L-gas worden gemaakt door stikstof aan H-gas toe te voegen. De installatie zal ongeveer 7 miljard Nm³ L-gas per jaar produceren. De bedoeling is dat deze installatie in 2022 in werking wordt genomen.

- De additionele inkoop van stikstof. Door de extra inkoop van stikstof kan de productiecapaciteit van de bestaande stikstofinstallaties vanaf 2020 met 1 tot 1,5 miljard Nm³ worden vergroot. De winning uit het Groningenveld kan met diezelfde hoeveelheid worden verlaagd.

- De omschakeling van grootverbruikers van L-gas uit het Groningenveld naar andere energiebronnen. Alle 170 grootverbruikers van L-gas zijn aangeschreven. De inzet is dat er in 2022 geen industriële grootverbruikers van L-gas meer zijn.

In de brief van 29 maart 2018 is vermeld dat met omschakeling door de acht grootste verbruikers de vraag naar Groningengas met ongeveer 2,3 miljard Nm³ afneemt. Als daar 45 andere industriële afnemers bijkomen die direct verbonden zijn aan het laagcalorische transportnet van GTS, vermindert de vraag met ongeveer 3,4 miljard Nm³. Met alle 170 grootverbruikers samen zou het om ongeveer 4,4 miljard Nm³ aan Groningengas gaan.

- Nooit meer gas produceren dan nodig is voor de leveringszekerheid. Zodra minder gas nodig is voor de leveringszekerheid, zal de NAM worden opgedragen uitsluitend de benodigde, lagere hoeveelheid gas te produceren. Om dit mogelijk te maken, worden de Gaswet en de Mijnbouwwet gewijzigd. Naar verwachting zal die wijziging vanaf het gasjaar 2019-2020 volledig kunnen worden toegepast.

- De versnelde afbouw van de export van L-gas. De vraag naar Groningengas vanuit Duitsland, België en Frankrijk neemt de komende jaren met 2 miljard Nm³ per jaar af. Vanaf 2030 wordt geen L-gas meer geëxporteerd.

- Verduurzaming van de gebouwde omgeving. Vanaf 1 juli 2018 krijgen nieuwe gebouwen geen aardgas aansluiting meer. Daarnaast worden bestaande wijken aardgasvrij gemaakt. Het is de bedoeling dat in 2021 30.000 tot 50.000 bestaande woningen aardgasvrij worden gemaakt, hetgeen een besparing van 0,025 tot 0,07 miljard Nm³ L-gas per jaar kan opleveren. In latere jaren wordt dit aantal uitgebreid naar ruim 200.000 woningen per jaar en zal de besparing toenemen.

45.1. Daarnaast werkt de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit met de glastuinbouwsector aan afbouw van de gasvraag. Het gasverbruik door deze sector is de afgelopen jaren met een kwart gedaald tot 3 miljard Nm³ per jaar. Dit wordt verder afgebouwd door gebruik te maken van geothermie, restwarmte, biomassa/groen gas en all-electric, aldus de minister.

45.2. De hiervoor genoemde maatregelen zijn volgens de minister in gang gezet, maar van sommige wordt de mate van uitvoerbaarheid nog verder onderzocht. Een deel van de maatregelen is al door GTS opgenomen in haar vooruitzichten van de hoeveelheid gas die de komende jaren nodig is. Op zijn laatst in 2022, maar mogelijk al een jaar eerder, daalt het gaswinningsniveau naar verwachting tot onder de 12 miljard Nm³. Afhankelijk van het effect van de verschillende maatregelen kan het winningsniveau vanaf 2022 fors lager uitvallen. Bij succesvolle ombouw van industriële grootverbruikers wordt een daling naar 7,5 miljard Nm³ voorzien en als alle maatregelen slagen ver daaronder. In de jaren daarna komt volgens de minister de nul in zicht. Op basis van de huidige inzet is de uitfasering van gas uit het Groningenveld te verwachten vanaf 2030, ook uitgaande van koude jaren, aldus de minister.

45.3. Volgens de minister zal de vraag naar Groningengas in het gasjaar 2018-2019 echter

nog niet substantieel afnemen, omdat het tijd kost om de hiervoor weergegeven maatregelen uit te voeren. Om vast te stellen hoeveel gas in het gasjaar 2018-2019 nodig is om aan de leveringszekerheid te kunnen voldoen, heeft de minister advies gevraagd aan GTS.

GTS heeft in het rapport "Advies GTS inzake leveringszekerheid" van 31 januari 2018, kenmerk L 18.0005, uiteengezet dat bij een vlakke winning, dat wil zeggen een zo gelijkmatig mogelijke winning waarbij fluctuaties worden vermeden, een toegestaan productieniveau van 21 miljard Nm³ in 50% van de jaren voldoende is om de leveringszekerheid te waarborgen. Indien het uitgangspunt van vlakke productie wordt losgelaten, is het mogelijk om met name in jaren die warmer dan gemiddeld zijn een lager productieniveau te realiseren met behoud van leveringszekerheid. Het niveau waarop de productie uit Groningen dan uitkomt, ligt volgens GTS tussen ongeveer 14 miljard Nm³ in een warm jaar en 27 miljard Nm³ in een koud jaar.

GTS heeft in het rapport "Advies GTS leveringszekerheid middels scenario analyse" van 27 maart 2018, kenmerk L 18.0020, met behulp van een graaddagenformule berekend hoeveel gas er in het gasjaar 2018-2019 nodig is om aan de leveringszekerheid te voldoen. Volgens GTS is 20,6 miljard Nm³ nodig bij een wat temperatuur betreft gemiddeld jaar en 26,8 miljard Nm³ bij een koud jaar. Daarbij is GTS uitgegaan van een stikstofinzet van 85%, wat wil zeggen dat de theoretisch beschikbare capaciteit van de stikstofinstallaties waarmee H-gas wordt omgezet naar L-gas voor 85% wordt benut.

Volgens de minister is een stikstofinzet van 85% een conservatieve inschatting, omdat GTS in het rapport van 27 maart 2018 heeft gesteld dat de stikstofinzet tussen de 85% en het theoretische maximum van 100% ligt. Daarom heeft de minister GTS verzocht om de hoeveelheid gas die nodig is voor de leveringszekerheid opnieuw te berekenen, maar nu bij een stikstofinzet van 92,5%. Dit heeft GTS gedaan in het rapport "Update graaddagenvergelijking gasjaar 2018/2019" van 30 oktober 2018, kenmerk L 18.0061. Volgens GTS is 19,4 miljard Nm³ nodig bij een wat temperatuur betreft gemiddeld jaar en 25,5 miljard Nm³ bij een koud jaar.

45.4. De minister is er op grond van de rapporten van GTS van uitgegaan dat als het gasjaar 2018-2019 een wat temperatuur betreft gemiddeld jaar is, 19,4 miljard Nm³ gas nodig is om aan de leveringszekerheid te kunnen voldoen. Bij een gasjaar met een gemiddeld temperatuurprofiel leidt toepassing van de graaddagenformule in artikel 2 van het instemmingsbesluit tot dat winningsniveau. Zoals hiervoor (onder 5) al is overwogen, betreft dit echter geen maximum of minimum. Als sprake is van een koud jaar, mag op grond van de in artikel 2 opgenomen graaddagenformule in het gasjaar 2018-2019 ongeveer 25,5 miljard Nm³ gas worden gewonnen. Is daarentegen sprake van een warm jaar, dan mag ongeveer 15 miljard Nm³ gas worden gewonnen.

Vaststelling leveringszekerheid onduidelijk

46. Een aantal appellanten, onder wie [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B], [appellant sub 13A] en [appellant sub 13B], SGG en [appellant sub 18A] en [appellant sub 18B], voert aan dat onduidelijk is wat met leveringszekerheid wordt bedoeld.

46.1. In het verweerschrift heeft de minister nader toegelicht dat met leveringszekerheid wordt bedoeld dat eindafnemers van gas op het juiste moment en in de juiste kwaliteit en met de benodigde hoeveelheid worden beleverd, ook wanneer de vraag hoog is. Deze toelichting sluit aan bij de overwegingen over leveringszekerheid in onder meer paragraaf 6.1 van het instemmingsbesluit. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de minister met die

overwegingen en de daarop gegeven toelichting duidelijk gemaakt wat hij onder leveringszekerheid verstaat.

Het betoog faalt.

47. Een aantal appellanten, onder wie [appellant sub 10], [appellant sub 11] en [appellant sub 17A] en [appellant sub 17B], betoogt dat onduidelijk is hoe de hoeveelheid gas die benodigd is voor de leveringszekerheid is berekend. Zij voeren verder aan dat de leveringszekerheid is wat de minister wil dat het is. Daarbij wijzen zij erop dat de laatste jaren is gebleken dat de gasproductie toch omlaag kon, ondanks beweringen dat dit de leveringszekerheid in gevaar zou brengen. Zij wijzen er voorts op dat de open Nederlandse gasmarkt, de Title Transfer Facility (TTF), de afgelopen jaren enorm is gegroeid, terwijl de Nederlandse gasproductie sterk is gedaald. Volgens hen is er dan ook voldoende gas beschikbaar, ook als de productie van Groningengas wordt verminderd.

47.1. Uit de rapporten van GTS van 27 maart 2018 en 30 oktober 2018 blijkt dat, zoals de minister in het verweerschrift nader heeft toegelicht, GTS de benodigde hoeveelheid L-gas heeft berekend aan de hand van de temperatuurprofielen van de gasjaren 1985-1986 tot en met 2015-2016. Voorts heeft GTS gebruik gemaakt van de Nationale Energieverkenning (NEV) 2017 die is opgesteld door Energieonderzoek Centrum Nederland, het Planbureau voor de Leefomgeving, het Centraal Bureau voor de Statistiek en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. Voor de vraag naar L-gas uit het buitenland heeft GTS gebruik gemaakt van de nationale plannen van de betreffende landen. Verder heeft GTS gekeken naar de capaciteit van de installaties waar L-gas kan worden opgeslagen en naar de installaties waarmee H-gas kan worden omgezet naar L-gas. Aan de hand van deze gegevens heeft GTS de benodigde hoeveelheid gas uit het Groningenveld berekend.

47.2. Naar het oordeel van de Afdeling is in zoverre voldoende duidelijk aan de hand van welke gegevens GTS haar berekeningen heeft uitgevoerd.

Het betoog faalt in zoverre.

47.3. In het verweerschrift heeft de minister verder toegelicht dat de omstandigheid dat de gasproductie de laatste jaren is gedaald zonder dat de leveringszekerheid in gevaar is gekomen, niet betekent dat het leveringsniveau is 'wat hij wil dat het is'. Volgens de minister is de belangrijkste oorzaak van deze daling de actualisatie van de zogenoemde Wobbe-waarde van het H-gas dat wordt omgezet naar L-gas. Door die actualisatie is het mogelijk om met de bestaande installaties meer H-gas om te zetten naar L-gas, wat resulteert in een lagere productie uit het Groningenveld. Het leveringsniveau voor het gasjaar 2018-2019 ligt lager dan voorgaande jaren, omdat het uitgangspunt van een vlakke winning deels is losgelaten en de graaddagenformule is gebaseerd op een hogere stikstofinzet dan voorheen, namelijk 92,5% in plaats van 85%, aldus de minister. Over de TTF merkt de minister op dat het feit dat deze de afgelopen jaren is gegroeid, niet betekent dat er ook voldoende gas beschikbaar is als de productie van Groningengas wordt verminderd. Uit het buitenland kan H-gas worden aangetrokken, maar huishoudens en bedrijven zijn afhankelijk van L-gas. Er is onvoldoende capaciteit beschikbaar om met behulp van de omzetting van H-gas in L-gas in de gehele vraag naar L-gas te voorzien. Voor leveringszekerheid zijn huishoudens en bedrijven in Nederland, België, Duitsland en Frankrijk dus afhankelijk van gaswinning uit het Groningenveld, aldus de minister.

47.4. Gelet op deze toelichting ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de minister niet op grond van de door hem verwachte vraag naar gas, maar naar eigen willekeur bepaalt wat het niveau van de leveringszekerheid is.

Het betoog faalt ook in zoverre.

48. Over het betoog van een aantal appellanten dat onduidelijk is wat met een koud jaar wordt bedoeld, overweegt de Afdeling dat GTS de vraag naar gas heeft berekend aan de hand van de temperatuurprofielen van de gasjaren 1985-1986 tot en met 2015-2016. Op pagina 27 van het instemmingsbesluit is uitgelegd dat een koud jaar een jaar is met een temperatuurprofiel dat overeenkomt met dat van het koudste jaar in de periode 1985-2016. Het aantal graaddagen bedraagt in een koud jaar 2986. Naar het oordeel van de Afdeling is hiermee duidelijk wat de minister onder een koud jaar verstaat.

Het betoog faalt.

49. Een aantal appellanten, onder wie [appellant sub 12A] en [appellant sub 12B], voert aan dat onduidelijk is hoe met de graaddagenformule wordt bereikt dat niet meer gas wordt gewonnen dan nodig is voor de leveringszekerheid. Zij vragen zich af of de hoeveelheid gas per dag of per maand wordt bepaald en hoe de minister daarop toezicht houdt. Ook vragen zij zich af hoe het mogelijk is dat in februari 2019, wat een relatief warme maand was, niet veel minder gas werd gewonnen dan in februari 2018, wat een koudere maand was. Daarnaast is voor een aantal appellanten niet duidelijk of de opslag van gas in Norg en de geplande verruiming daarvan onderdeel uitmaakt van de op grond van de graaddagenformule te winnen hoeveelheid gas.

49.1. Ter zitting heeft de minister toegelicht dat de graaddagenformule zo is opgesteld dat uitsluitend de voor de leveringszekerheid benodigde hoeveelheid gas wordt gewonnen. De formule wijkt af van eerdere (ontwerp)formules, onder meer omdat Groningengas nu als balanspost wordt gebruikt, wat wil zeggen dat dit gas alleen wordt gewonnen voor zover dat nodig is, en omdat in de formule wordt uitgegaan van een stikstofcapaciteit van 92,5%.

De graaddagenformule neemt de temperatuur in De Bilt als uitgangspunt. Met behulp daarvan kan niet alleen de vraag naar gas in Nederland, maar ook in België, Duitsland en Frankrijk goed worden vastgesteld, omdat als het hier koud is, het meestal ook in die landen koud is. De correlatie tussen de temperatuur in De Bilt en de temperatuur in die landen is ongeveer net zo goed als die tussen De Bilt en de rest van Nederland, aldus de minister.

De hoeveelheid gas tot 5 miljard Nm³ waarmee Norg wordt gevuld, maakt volgens de minister onderdeel uit van de op grond van de graaddagenformule te winnen hoeveelheid gas, maar de geplande uitbreiding van de opslag niet.

De minister heeft ter zitting verder toegelicht dat het toezicht of niet meer gas wordt gewonnen dan nodig is pas aan het eind van het gasjaar kan plaatsvinden. Dat komt omdat de graaddagenformule betrekking heeft op het gehele gasjaar. Dit houdt onder meer verband met de opslag van gas in Norg. Die opslag wordt in de winter gebruikt voor zover dat nodig is en in de zomer weer gevuld. Het is lastig om tussentijds al uitspraken te doen over de vraag of de gewonnen hoeveelheid gas in overeenstemming is met de graaddagenformule, aldus de minister.

Ten aanzien van het kleine verschil in gaswinning in de relatief warme maand februari 2019 en de koudere maand februari 2018, heeft de minister toegelicht dat het gasjaar 2018-2019 het eerste jaar is waarin met de graaddagenformule wordt gewerkt. Het is daarom moeilijk om de winning in 2018, toen gebruik werd gemaakt van een andere systematiek met een winningsplafond, te vergelijken met die in 2019. Hij heeft er voorts op gewezen dat in februari 2018 naast de winning van gas ook veel gas uit de opslag in Norg werd gehaald.

49.2. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de minister hiermee deugdelijk toegelicht hoe de graaddagenformule in elkaar zit, hoe daarmee wordt bereikt dat niet meer gas wordt gewonnen dan nodig is voor de leveringszekerheid en waarom pas aan het eind van een gasjaar kan worden vastgesteld of in overeenstemming met die formule is gehandeld. Voorts heeft de minister deugdelijk toegelicht waarom het verschil in de hoeveelheid gas die in februari 2018 en 2019 werd gewonnen klein was, ondanks dat februari 2018 kouder was dan februari 2019.

Het betoog faalt.

50. Een aantal appellanten, onder wie [appellant sub 12A] en [appellant sub 12B], betoogt dat onduidelijk is in welke situaties op grond van artikel 2, derde lid, van het instemmingsbesluit de gasproductie kan worden verhoogd met 1,5 miljard Nm³.

50.1. Op grond van artikel 2, derde lid, mag de gasproductie met maximaal 1,5 miljard Nm³ worden verhoogd als sprake is van transportbeperkingen, technische mankementen aan de installaties van GTS en bij onvoorziene ontwikkelingen in de samenstelling van H-gas. Ter zitting heeft de minister toegelicht dat "transportbeperkingen" ziet op beperkingen waardoor H-gas niet naar de mengstations kan worden gebracht of L-gas niet van die mengstations naar de markt kan worden gebracht. "Technische mankementen" heeft betrekking op de situatie dat een installatie van GTS uitvalt. "Onvoorziene ontwikkelingen in de samenstelling van H-gas" ziet op de situatie waarin de kwaliteit van H-gas hoger is dan verwacht, waardoor meer stikstof nodig is om dat om te zetten naar L-gas en de mengstations dus minder efficiënt werken. Volgens de minister is in de afgelopen jaren geen gebruik gemaakt van deze ook in de eerdere instemmingsbesluiten gegeven mogelijkheid om bij onvoorziene omstandigheden een extra hoeveelheid gas van 1,5 miljard Nm³ te winnen.

50.2. Naar het oordeel van de Afdeling is hiermee duidelijk voor welke situaties artikel 2, derde lid, van het instemmingsbesluit is bedoeld.

Het betoog faalt.

Afbouw onzeker en niet snel genoeg

51. Een aantal appellanten, onder wie SGG, [appellant sub 16] en provinciale staten van Groningen en andere, betoogt dat de door de minister genoemde maatregelen om de gaswinning af te bouwen niet zijn geborgd en daarom onzeker is of ze zullen worden genomen.

51.1. Het hier aan de orde zijnde besluit betreft de instemming van de minister met het winningsplan van de NAM. Dat besluit is dus tot de NAM gericht, maar de door de minister genoemde maatregelen moeten door anderen worden uitgevoerd. De Afdeling ziet daarom geen ruimte voor het vastleggen van de door de minister genoemde maatregelen in het instemmingsbesluit, zoals door enkele appellanten is bepleit. Ook voor de door provinciale staten van Groningen en andere naar analogie van bestemmingsplannen voorgestelde figuur van de voorwaardelijke verplichting ziet de Afdeling geen ruimte. Er bestaat verder geen grond voor het oordeel dat de maatregelen op voorhand bij wet of op andere wijze volledig geborgd moeten zijn. Voor de beoordeling van het instemmingsbesluit is voldoende dat de genoemde maatregelen en de uitvoering daarvan zodanig concreet zijn, dat de minister op grond daarvan mag aannemen dat de gasvraag de komende jaren daadwerkelijk wordt afgebouwd. Hierna komt bij verschillende door de minister voorziene maatregelen aan de orde of dat zo is. Gelet op de aard van de te nemen maatregelen zullen zich in de toekomst zowel meevallers als tegenvallers voordoen, zoals inmiddels ook is gebleken. Een aantal

appellanten heeft in dit verband nog opgemerkt dat zij vrezen dat de politieke beslissing van het kabinet om de gaswinning af te bouwen door een nieuw kabinet kan worden teruggedraaid. De Afdeling stelt vast dat op zich nooit uitgesloten is dat een beslissing wordt teruggedraaid, maar gezien de grote politieke steun die deze beslissing had en heeft is er op dit moment geen enkele aanleiding om aan te nemen dat dit daadwerkelijk zal gebeuren. Overigens zou ook een door deze appellanten gewenste wet waarin wordt vastgelegd dat en met welke maatregelen de gaswinning wordt afgebouwd door de wetgever kunnen worden ingetrokken of aangepast.

Het betoog faalt.

52. Een aantal appellanten, onder wie [appellant sub 7], betoogt dat onzeker is of de nieuwe stikstofinstallatie in Zuidbroek daadwerkelijk vanaf 2022 in werking zal zijn.

52.1. Ter zitting heeft de minister toegelicht dat een inpassingsplan zal worden vastgesteld om de bouw van de nieuwe stikstofinstallatie mogelijk te maken. De procedure daarover loopt op dit moment en de verwachting is dat het inpassingsplan in mei 2019 zal worden vastgesteld. De bouw van de installatie is inmiddels aanbesteed en de verwachting is dat de bouw na de zomer van 2019 zal starten en in 2022 wordt afgerond. In 2022 zal de productie van de installatie niet meteen 7 miljard Nm³ gas bedragen, omdat op het moment dat de installatie in gebruik zal worden genomen, de winter voorbij is en de vraag naar gas lager is. Vanaf het gasjaar 2022-2023 kan 7 miljard Nm³ gas worden geproduceerd, aldus de minister.

52.2. Gelet op deze toelichting is de Afdeling van oordeel dat voldoende zeker is dat de nieuwe stikstofinstallatie in Zuidbroek daadwerkelijk zal worden gebouwd en vanaf 2022 in gebruik zal worden genomen.

Het betoog faalt.

53. Een aantal appellanten, onder wie [appellant sub 1], voert aan dat een tweede extra stikstoffabriek moet worden gebouwd, zodat meer H-gas kan worden omgezet in L-gas.

53.1. Reeds vanwege de tijd die gemoeid is met het realiseren van een dergelijke installatie, te weten enkele jaren, heeft de minister naar het oordeel van de Afdeling een tweede extra stikstoffabriek niet hoeven betrekken bij de berekening van de vraag naar Groningengas. Een aantal appellanten heeft in dit verband aangevoerd dat de minister al veel eerder maatregelen had kunnen en moeten nemen om de vraag naar gas uit het Groningenveld te laten afnemen. Bij de beoordeling hoeveel gas nodig is om aan de leveringszekerheid te kunnen voldoen, moet echter worden gekeken naar de verwachte gasvraag ten tijde van de besluitvorming en niet naar de gasvraag zoals die had kunnen zijn als in het verleden maatregelen zouden zijn genomen. Zoals de voorzieningenrechter in zijn uitspraak van 31 januari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:279, heeft overwogen, was het achteraf gezien 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 nemen van het instemmingsbesluit uit te gaan van de feiten en omstandigheden zoals die zich op dat moment voordeden.

Het betoog faalt.

54. Een aantal appellanten, onder wie [appellant sub 12A] en [appellant sub 12B], [appellant sub 13A] en [appellant sub 13B] en [appellant sub 18A] en [appellant sub 18B], betoogt dat de gasvraag kan dalen door een overstap op het gebruik van H-gas.

54.1. Over een soortgelijk betoog heeft de minister in de procedure die heeft geleid tot de

uitspraak van de Afdeling van 15 november 2017 het standpunt ingenomen dat de overstap op H-gas geen realistisch alternatief is. Voor die overstap moeten de toestellen die zijn ingesteld op L-gas worden omgebouwd en vervangen en ook de transportnetten moeten worden aangepast. Dit vraagt een lange voorbereidingstijd, aldus de minister destijds. In het verweerschrift in deze zaak heeft de minister herhaald dat het ombouwen of vervangen van gasapparaten zodat zij geschikt worden voor H-gas op de korte en middellange termijn geen realistisch alternatief is. De Afdeling heeft in de uitspraak van 15 november 2017 onder 29.1 overwogen dat zij geen grond ziet voor het oordeel dat dit standpunt van de minister onjuist is. Er bestaat geen aanleiding om daar nu anders over te oordelen. Het betoog faalt.

55. Een aantal appellanten, onder wie [appellant sub 1], [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B], [appellant sub 7] en SGG, voert aan dat energiebedrijf Engie in haar zienswijze tegen het ontwerpinstemmingsbesluit heeft aangegeven dat zij bereid is minder L-gas af te nemen van Gastera, omdat een deel van het gas in Frankrijk wordt omgezet in H-gas, en dat zij mogelijkheden ziet om afnemers in Frankrijk en België sneller over te laten schakelen op H-gas.

55.1. De minister heeft in het verweerschrift uiteengezet dat het uitgangspunt is dat niet meer gas gewonnen wordt dan noodzakelijk is voor de leveringszekerheid en dat daarbij de fysieke behoefte aan L-gas van huishoudens en bedrijven in Nederland en het buitenland leidend is. Volgens de minister laat hij zich daarover door GTS adviseren, die als onafhankelijke beheerder van het landelijke gastransportnet zicht heeft op de totale fysieke behoefte aan L-gas. Bij het bepalen van de vraag in het buitenland kijkt GTS naar de nationale plannen van de desbetreffende landen. Deze plannen geven een beter beeld van de totale fysieke behoefte aan L-gas in die landen dan een zienswijze van een marktpartij als Engie, aldus de minister. Daarbij wijst hij erop dat de omstandigheid dat Engie bereid is minder gas af te nemen niet van invloed is op de fysieke gasbehoefte van de eindgebruikers en dus geen effect heeft op de hoeveelheid gas die gewonnen moet worden om aan de leveringszekerheid te voldoen. Ter zitting heeft de minister nader toegelicht dat bij het bepalen van de voor de leveringszekerheid benodigde hoeveelheid de vraag naar gas bepalend is. Hij kijkt niet naar contracten, omdat ook als een contract van bijvoorbeeld Engie wordt ontbonden, dat niet afdoet aan de vraag naar gas van huishoudens en bedrijven.

Voorts heeft de minister er onder verwijzing naar een brief van GTS aan de minister van Economische Zaken van 17 mei 2017, Kamerstukken II 2016/17, 33 529, nr. 352, bijlage "Groningen volume en leveringszekerheid", blz. 6, op gewezen dat in Frankrijk beperkte hoeveelheden L-gas worden gemengd met H-gas om het netwerk operationeel te kunnen balanceren. Volgens die brief wordt met deze menging rekening gehouden bij de prognose van de export naar België en Frankrijk. Ter zitting heeft de minister nader toegelicht dat de stelling van Engie dat zij gedwongen wordt L-gas te storten waarna er H-gas van wordt gemaakt niet blijkt uit de hoeveelheid L-gas die aan het Franse netwerk wordt geleverd. Er is geen toename waargenomen van de hoeveelheid L-gas in het Franse netwerk ten opzichte van de reguliere hoeveelheid die noodzakelijk is om het netwerk in stand te houden. Volgens de minister zijn er goede contacten met de Belgische en Franse netbeheerders en overheden en hebben zij desgevraagd te kennen gegeven dat zij, anders dan Engie stelt, niet minder L-gas nodig hebben. Over de stikstofinstallatie in Lillo in België, die volgens Engie gebruikt kan worden om H-gas om te zetten in L-gas, heeft de minister toegelicht dat dit een piekinstallatie is en dat die niet de hoeveelheden L-gas produceert die Engie stelt.

55.2. Gelet op deze toelichting ziet de Afdeling net als in de uitspraak van 15 november 2017

onder 29.1 in de enkele verwijzing naar stellingen van Engie, die haar zienswijze vanuit haar eigen belangen als marktpartij heeft ingediend, geen aanleiding om aan te nemen dat GTS de daadwerkelijke vraag naar L-gas heeft overschat. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat GTS als beheerder van het landelijke gastransportnet geacht kan worden een goed zicht te hebben op de vraag naar gas.

Het betoog faalt.

56. Een aantal appellanten, onder wie [appellant sub 12A] en [appellant sub 12B], [appellant sub 13A] en [appellant sub 13B], [appellant sub 17A] en [appellant sub 17B] en [appellant sub 18A] en [appellant sub 18B], betoogt dat de bestaande stikstofinstallaties niet 100% worden ingezet en dat al in het gasjaar 2018-2019 extra stikstof kan worden ingekocht om H-gas om te zetten naar L-gas.

56.1. De minister heeft in het verweerschrift uiteengezet dat het in de praktijk niet mogelijk is om een inzet van 100% te handhaven, omdat GTS daarmee het instrument verliest om de kwaliteitsloze gasmarkt in stand en in balans te houden. De kwaliteitsloze gasmarkt houdt in dat er één markt is voor gas van verschillende kwaliteiten (laagcalorisch of hoogcalorisch) waarbij het niet uitmaakt of de invoeder of afnemer hoog- of laagcalorisch gas invoedt of afneemt. Bij een overschot aan H-gas en een tekort aan L-gas in het systeem zal GTS dit balanceren door stikstof in te zetten. Dit wordt kwaliteitsconversie genoemd. Als GTS de stikstofinstallaties voortdurend voor 100% moet benutten om de vraag naar L-gas uit het Groningenveld te verminderen, kan zij de stikstofinstallaties niet meer gebruiken voor die kwaliteitsconversie. Er is dan te veel H-gas in het systeem en te weinig L-gas en de stikstofinstallaties zijn dan niet meer in staat om deze disbalans op te heffen, aldus de minister.

De minister heeft ter zitting voorts toegelicht dat voor het in 2020 geplande gebruik van extra stikstof een compressor moet worden geplaatst bij Tata Steel en dat bij het mengstation een uitbreiding moet plaatsvinden om de extra stikstof te kunnen verwerken. De verwachting is dat deze twee technische aanpassingen in januari 2020 klaar zullen zijn. Omdat de maatregelen die moeten worden genomen om meer stikstof te kunnen verwerken tijd kosten, is het niet mogelijk om eerder extra stikstof in te kopen en te gebruiken, aldus de minister.

56.2. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de minister met deze toelichting deugdelijk gemotiveerd waarom het niet mogelijk is om bij het vaststellen van de hoeveelheid Groningengas die nodig is voor de leveringszekerheid uit te gaan van een inzet van 100% van de stikstofinstallaties. Ook heeft hij deugdelijk gemotiveerd waarom het niet mogelijk is om al in het gasjaar 2018-2019 extra stikstof te gebruiken om H-gas om te zetten naar L-gas.

Het betoog faalt.

57. Een aantal appellanten, onder wie [appellant sub 1], [appellant sub 12A] en [appellant sub 12B] en SGG, betoogt dat onduidelijk is of en wanneer het gebruik van L-gas door grootverbruikers wordt beëindigd. Zij wijzen er in dit verband op dat, anders dan waarvan de minister in het instemmingsbesluit nog uitging, inmiddels niet langer alle grootverbruikers maar slechts de negen grootste zullen worden verplicht om voor 2022 over te stappen op H-gas. Volgens hen moet worden vastgehouden aan het uitgangspunt dat alle grootverbruikers van L-gas moeten afschakelen. Enkele appellanten voeren voorts aan dat het gas in koude jaren gerantsoeneerd zou kunnen worden, in die zin dat grootverbruikers tijdelijk worden afgesloten.

57.1. Zoals hiervoor is overwogen, heeft de minister in het instemmingsbesluit gesteld dat de inzet is dat er in 2022 geen industriële grootverbruikers van L-gas meer zijn. In het verweerschrift heeft de minister dit standpunt verlaten. Volgens het verweerschrift worden uitsluitend de negen grootste verbruikers van L-gas (de bedrijven met een individueel verbruik van meer dan 100 miljoen Nm³ per jaar) gedwongen om over te schakelen van L-gas naar H-gas. Om die omschakeling te garanderen, bereidt de minister een wijziging van de Gaswet voor waarbij deze grootste verbruikers verplicht worden om af te schakelen van L-gas.

Voor een verplichte omschakeling van de andere grootverbruikers naar H-gas bestaat volgens de minister nu geen aanleiding meer. Daartoe voert de minister aan dat er na 2022 nog slechts in beperkte mate productie uit het Groningenveld nodig zal zijn, omdat dan een groot deel van het jaar voldoende stikstofcapaciteit aanwezig is om H-gas naar L-gas te converteren waarmee aan de marktvraag kan worden voldaan. De ombouw van de grootverbruikers heeft na 2022 dan ook beperkte meerwaarde voor de afname van de productie uit het Groningenveld, aldus de minister onder verwijzing naar zijn brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer van 8 februari 2019, Kamerstukken II 2018/19, 33 529, nr. 580. Daarnaast wijst de minister er onder verwijzing naar zijn brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer van 3 december 2018, Kamerstukken II 2018/19, 33 529, nr. 536, op dat GTS heeft laten weten het niet realistisch te achten om de gehele groep van 53 grootste verbruikers voor oktober 2022 om te schakelen. De reden daarvoor is dat de besprekingen met de betreffende bedrijven veel tijd kosten, de doorlooptijd van vergunningverlening lang is en er een gebrek aan capaciteit is die nodig is om de bedrijven om te bouwen. Ter zitting heeft de minister nog toegelicht dat het weinig zin heeft om met heel veel moeite, tegen hoge kosten en met weinig opbrengst per bedrijf, de andere grootverbruikers om te laten schakelen naar H-gas. Volgens de minister kunnen die bedrijven beter overstappen op een echt duurzame energieoplossing, in plaats van dat ze eerst overstappen op H-gas, om na enkele jaren alsnog van het gas af te gaan. Daarbij heeft de minister er ook op gewezen dat het gaswinningsniveau al in 2022 ongeveer 12 miljard Nm³ zal bedragen en in dat jaar ook de stikstofinstallatie in Zuidbroek in gebruik zal worden genomen. Onder die omstandigheden is het niet doelmatig om alle andere bedrijven om te laten schakelen naar H-gas, zeker omdat het effect daarvan zich pas in 2022 zou kunnen voordoen en dan minder nodig is, aldus de minister.

Wat betreft het betoog van een aantal appellanten dat bedrijven (tijdelijk) kunnen worden afgesloten in een koude winter, heeft de minister onder verwijzing naar een onderzoek van het Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement (COT) toegelicht dat een tijdelijke afsluiting niet zou leiden tot een substantiële afname van het gasgebruik en dat een langdurige afsluiting grote gevolgen voor de maatschappij zou hebben. Ook heeft hij erop gewezen dat het gebruik van gas door grootverbruikers niet afhankelijk is van de temperatuur.

57.2. Gelet op het voorgaande stelt de Afdeling vast dat de minister al kort na het nemen van het instemmingsbesluit zijn standpunt dat alle 170 grootverbruikers moeten stoppen met het gebruik van L-gas heeft verlaten, zonder dat de omstandigheden wezenlijk zijn gewijzigd. Naar het oordeel van de Afdeling is het instemmingsbesluit op dit punt dan ook niet deugdelijk gemotiveerd. De minister heeft onvoldoende inzichtelijk gemaakt waarom het niet langer redelijkerwijs mogelijk en nodig wordt geacht om alle industriële grootverbruikers in 2022 te laten overstappen. De minister heeft slechts in algemene zin gesteld dat dit weinig meerwaarde heeft en dat de besprekingen met de bedrijven veel tijd kosten, de doorlooptijd van de vergunningverlening lang is en er een gebrek aan capaciteit is om de bedrijven om te

bouwen. In aanmerking genomen dat de minister er in het instemmingsbesluit nog van uitging dat omschakeling van alle 170 grootverbruikers in 2022 mogelijk en nodig zou zijn, had de minister concreet moeten motiveren waarom dat volgens hem inmiddels anders ligt. In aanmerking genomen dat naar het oordeel van de Afdeling het veiligheidsbelang in brede zin moet worden afgewogen en dat de minister dit heeft gedaan via de beslissing van het kabinet dat de gaswinning uit het Groningenveld zo spoedig mogelijk naar nul wordt afgebouwd, kan niet worden volstaan met algemene, niet concreet onderbouwde veronderstellingen over de duur en kosten van de ombouw van de andere grootverbruikers dan de negen grootste. Dit geldt te meer, nu die andere grootverbruikers samen een niet geringe hoeveelheid van ongeveer 2 miljard Nm³ gas per jaar verbruiken. Het betoog slaagt in zoverre.

57.3. Gelet op de omstandigheid dat ter zake een wijziging van de Gaswet wordt voorbereid, is naar het oordeel van de Afdeling aannemelijk dat de negen grootste verbruikers vanaf 2022 geen L-gas meer zullen gebruiken. Voor zover appellanten hebben aangevoerd dat dit eerder mogelijk is, overweegt de Afdeling dat aannemelijk is dat het in ieder geval in het gasjaar 2018-2019 niet mogelijk is om de negen grootste verbruikers al over te laten stappen. Ook wat de andere grootverbruikers betreft, acht de Afdeling aannemelijk dat het in ieder geval in het gasjaar 2018-2019 niet mogelijk is om hen over te laten stappen.

Wat het tijdelijk afsluiten van bedrijven betreft is naar het oordeel van de Afdeling aannemelijk dat dit relatief weinig zou opleveren, maar wel grote gevolgen zou hebben voor de bedrijven. Met het tijdelijk afsluiten van bedrijven hoefde de minister dan ook geen rekening te houden bij het nemen van het instemmingsbesluit.

Het betoog faalt in zoverre.

58. Een aantal appellanten, onder wie SGG, betoogt dat de export van gas naar het buitenland sneller moet worden verminderd.

58.1. Ter zitting heeft de minister toegelicht dat hij buitenlandse afnemers op gelijke wijze wil behandelen als Nederlandse afnemers, omdat zij net als Nederlandse afnemers afhankelijk zijn van Groningengas. Hij stelt zich niet op het standpunt dat Nederland op grond van Europees recht verplicht is om ook aan buitenlandse afnemers Groningengas te blijven leveren, maar hij wil buitenlandse afnemers niet discrimineren.

De minister heeft ook toegelicht dat het niet mogelijk is om een onderscheid te maken tussen buitenlandse huishoudens en buitenlandse bedrijven, omdat het gas voor beide door dezelfde leiding van Nederland naar het buitenland gaat. Als die leiding wordt afgesloten, krijgen dus zowel huishoudens als bedrijven geen gas meer.

In het instemmingsbesluit heeft de minister zich voorts op het standpunt gesteld dat een algehele versnelling van de omschakeling van buitenlandse afnemers is onderzocht, maar niet reëel bleek. Wel wordt een aantal specifieke mogelijkheden in kaart gebracht om tot een versnelling te komen. In het verweerschrift heeft de minister gesteld dat hij in gesprek is met de buitenlandse overheden om de export sneller af te bouwen. Volgens de minister hebben deze gesprekken tot nu toe geleid tot het besluit om een elektriciteitscentrale bij Keulen versneld om te bouwen. Ook is duidelijk dat het bedrijf GTG Nord een faciliteit gaat bouwen waar Groningengas gemengd gaat worden met H-gas. Deze beide projecten kunnen wellicht per 2020 leiden tot een extra besparing van 0,8 miljard Nm³ bovenop het basispad, aldus de minister.

58.2. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de minister er in redelijkheid voor kunnen kiezen

om buitenlandse afnemers niet anders te behandelen dan Nederlandse afnemers, aangezien ook zij afhankelijk zijn van Groningengas. De minister heeft verder deugdelijk gemotiveerd dat hij wat de levering van gas betreft geen onderscheid kan maken tussen buitenlandse huishoudens en buitenlandse bedrijven.

Op zichzelf is het naar het oordeel van de Afdeling aannemelijk dat de buitenlandse vraag naar gas in het gasjaar 2018-2019 niet wezenlijk kan worden verlaagd. De minister heeft naar het oordeel van de Afdeling evenwel niet voldoende geconcretiseerd wat zijn stelling dat hij in gesprek is met buitenlandse overheden om de afbouw te versnellen inhoudt en wat hij doet om de vraag naar Groningengas in het buitenland in de komende jaren te proberen te verminderen. Omdat moet worden uitgegaan van de zo spoedig mogelijke afbouw van de gaswinning, kan niet worden volstaan met algemene, niet concreet onderbouwde stellingen. Niet is inzichtelijk gemaakt welke concrete stappen op dit punt zijn gezet en worden overwogen. Alleen op basis daarvan kan worden beoordeeld of, zoals de minister stelt, redelijkerwijs niet meer maatregelen mogelijk zijn om de export van Groningengas zo snel als redelijkerwijs mogelijk af te bouwen.

Het betoog slaagt.

59. Een aantal appellanten betoogt dat het gebruik van Groningengas in de glastuinbouw sneller kan worden afgebouwd.

59.1. In het instemmingsbesluit heeft de minister zich op het standpunt gesteld dat het gasverbruik in de glastuinbouw de afgelopen jaren met een kwart is gedaald tot 3 miljard Nm³ per jaar. Verdere afbouw zal worden ingevuld met geothermie, restwarmte, biomassa/groen gas en all-electric, aldus de minister.

Ter zitting heeft de minister nader toegelicht dat in de glastuinbouw gas zowel wordt gebruikt voor het verwarmen van de kassen als voor het maken van CO₂ dat wordt gebruikt om planten te laten groeien. In het Westland vinden experimenten plaats om CO₂ vanuit het havengebied in Rotterdam in te zetten. Het afbouwen van het gebruik van gas voor het verwarmen van kassen is iets voor de langere termijn, aldus de minister.

59.2. Naar het oordeel van de Afdeling blijkt uit deze motivering dat de vraag naar Groningengas door de glastuinbouw is verminderd en verder wordt afgebouwd. Het is aannemelijk dat niet al in het gasjaar 2018-2019 een wezenlijk verdere afbouw van de gasvraag in de glastuinbouw mogelijk is. Maar ook ten aanzien van de glastuinbouw geldt dat de minister met de door hem gegeven motivering niet inzichtelijk heeft gemaakt welke concrete maatregelen hij neemt om de vraag naar Groningengas verder af te laten nemen. Omdat moet worden uitgegaan van de zo spoedig mogelijke afbouw van de gaswinning, kan niet worden volstaan met algemene, niet concreet onderbouwde stellingen. De minister heeft slechts in algemene zin een aantal alternatieven voor Groningengas opgesomd. Niet duidelijk is of het gebruik van Groningengas in de glastuinbouw de komende jaren redelijkerwijs verder kan worden afgebouwd, gelet op de technische mogelijkheden, de kosten daarvan en de uitvoerbaarheid van eventuele maatregelen.

Het betoog slaagt.

Conclusie leveringszekerheid

60. Zoals hiervoor is overwogen (onder 44) moeten hoge eisen worden gesteld aan de motivering die de minister ten grondslag legt aan zijn standpunt dat de gaswinning uit het Groningenveld redelijkerwijs niet sneller kan worden afgebouwd tot nul. De Afdeling concludeert dat de minister op drie onderdelen van de onderbouwing van de

leveringszekerheid onvoldoende heeft gemotiveerd waarom de gaswinning niet sneller kan worden afgebouwd. Die drie onderdelen betreffen: 1. de industriële grootverbruikers, 2. de export van gas en 3. de glastuinbouw. Ten aanzien van die drie onderdelen is volstaan met algemene stellingen en is onvoldoende inzichtelijk gemaakt welke inspanningen tegen welke kosten wellicht mogelijk zijn om de afbouw te versnellen. Een dergelijk inzicht is noodzakelijk om een afweging tegen het belang van een zo spoedig mogelijke afbouw van de gaswinning en het daarmee gemoeide veiligheidsbelang te maken. De Afdeling acht het wel aannemelijk dat de vraag naar het gas uit het Groningenveld in het gasjaar 2018-2019 in ieder geval nog niet wezenlijk kon worden verminderd, zodat de minister het voor dat gasjaar in verband met de leveringszekerheid vereiste winningsniveau juist heeft vastgesteld. Hierna zal bij de (eind)beoordeling van de belangenafweging die de minister heeft gemaakt worden besproken welke gevolgen deze conclusie heeft.

E. Overige onderwerpen

61. [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] en [appellant sub 7] voeren aan dat ten onrechte een milieueffectrapport ontbreekt. Volgens hen staat de winningsvergunning uit 1963 slechts gaswinning met toepassing van een 'free flow'-techniek toe, terwijl de NAM ook gas uit het Groningenveld wint met behulp van compressie. Bovendien staat de winningsvergunning volgens hen een gaswinning van niet meer dan 500.000 Nm³ per dag per productielocatie toe, terwijl de NAM op een aantal productielocaties meer wint dan die hoeveelheid. Om deze redenen had volgens hen ten behoeve van het instemmingsbesluit een milieueffectrapport gemaakt moeten worden.

61.1. Zoals de Afdeling reeds heeft overwogen in zowel de uitspraak van 18 november 2015 als de uitspraak van 15 november 2017, is een besluit over instemming met een winningsplan in het Besluit milieueffectrapportage niet aangewezen als besluit waarvoor de verplichting bestaat om een milieueffectrapport te maken. De besluiten over gaswinning waarvoor die verplichting ingevolge het Besluit milieueffectrapportage bestaat, zijn de vergunningen voor mijnbouwwerken waarmee gas wordt gewonnen, bij een winning van aardgas, of wijziging of uitbreiding daarvan met een hoeveelheid van meer dan 500.000 m³ gas per dag. Zoals de Afdeling in beide eerdere uitspraken reeds heeft overwogen, houdt de keuze om in het Besluit milieueffectrapportage die vergunningen (en niet het besluit tot instemming met een winningsplan) aan te wijzen als besluiten waarvoor een milieueffectrapport moet worden gemaakt, geen onjuiste implementatie in van richtlijn 2011/92/EU (Pb 2012, L26; hierna: de mer-richtlijn). In dat verband is van belang dat de gaswinning uit het Groningenveld al in 1963, lang vóór de mer-richtlijn, is vergund, toen er nog geen verplichting bestond om een milieueffectrapport te maken. Uit de mer-richtlijn volgt niet dat voor dit reeds vergunde project alsnog een milieueffectrapport moet worden gemaakt. Eventuele latere wijzigingen van dit vergunde project en de vraag of in verband met die wijzigingen een milieueffectrapport moet worden gemaakt, kunnen of konden aan de orde worden gesteld in procedures over de verlening van vergunningen voor de mijnbouwwerken waarmee de NAM het gas uit het Groningenveld wint. Overigens gaan [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] en [appellant sub 7] er ten onrechte van uit dat uit de in 1963 verleende winningsvergunning beperkingen volgen wat betreft de toegestane winningstechnieken of -hoeveelheden.

Het betoog faalt.

62. [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] voeren aan dat de minister de gevolgen van de door de gaswinning veroorzaakte bodemdaling voor onder meer de veiligheid van gebouwen en de natuur onvoldoende heeft beoordeeld door zich in zoverre te baseren op de

bodemdalingsprognoses van de NAM. Volgens [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] geven twee bij hun beroepschrift gevoegde bijlagen, een kaartje van Nederland uit het TNO-rapport "Bodemdaling in Nederland" van 20 december 2006 en een artikel van november 2015, een volledig afwijkend beeld van de te verwachten bodemdaling ten opzichte van de prognoses van de NAM.

62.1. Dat in het TNO-rapport van 20 december 2006 een kaartje is opgenomen met andere prognoses, maakt niet dat getwijfeld zou moeten worden aan de bodemdalingsprognoses van de NAM. Het destijds door TNO uitgevoerde onderzoek had, anders dan het onderzoek dat de NAM heeft verricht, niet specifiek betrekking op bodemdaling als gevolg van de gaswinning uit het Groningenveld, zodat de prognoses in het TNO-rapport en de prognoses van de NAM reeds daarom niet met elkaar vergeleken kunnen worden. [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] hebben verder nagelaten te concretiseren waarom uit het bij hun beroepschrift gevoegde artikel van november 2015 zou volgen dat de bodemdalingsprognoses van de NAM niet nauwkeurig genoeg waren voor een beoordeling van de effecten van bodemdaling voor onder meer de veiligheid van gebouwen en natuur.

Het betoog faalt.

63. [appellant sub 15] stelt dat de putten waarmee gas uit het Groningenveld wordt gewonnen zonder uitzondering in zodanig slechte staat verkeren dat op grote schaal lekkage van gas plaatsvindt. Volgens [appellant sub 15] heeft de minister bij het instemmingsbesluit niet onderkend dat dit grote gevolgen voor onder meer het milieu heeft.

63.1. In hoofdstuk 8 van de Mijnbouwregeling zijn regels gesteld met betrekking tot boorgaten en putten. Op de naleving van die regels wordt door het SodM toezicht gehouden. Daarmee kan een goede staat van de putten worden verzekerd. Dat er, zoals [appellant sub 15] stelt, vanwege een slechte staat van de putten waarmee het gas uit het Groningenveld wordt gewonnen op grote schaal lekkage van gas plaatsvindt, acht de Afdeling niet aannemelijk. Er was voor de minister geen reden om daarvan bij het nemen van het instemmingsbesluit uit te gaan.

Het betoog faalt.

64. SGG betoogt dat de aan de NAM in artikel 6 van de voorschriften van het instemmingsbesluit opgelegde verplichting om de effecten van de gaswinning op kwelstromen te onderzoeken ten onrechte is beperkt tot kwelstromen van de Hondsrug richting het Zuidlaardermeer. Volgens SGG had de NAM ook verplicht moeten worden om de effecten van de gaswinning op kwelstromen in andere gebieden, zoals kwelstromen naar de Koningslaagte, te onderzoeken.

64.1. Artikel 6 legt de NAM de verplichting op om in overleg met het waterschap Hunze en Aa's en de provincie Groningen tot een voorstel te komen voor een onderzoek naar de effecten van de gaswinning op de kwelstromen van de Hondsrug richting het Zuidlaardermeer, om meer inzicht te krijgen in het effect van bodemdaling op de waterhuishouding van de omliggende polders met hoge natte natuurwaarden. Het onderzoeksvoorstel moet uiterlijk op 1 maart 2019 door de NAM worden ingediend bij de minister, waarna de minister een besluit op het voorstel neemt en bepaalt binnen welke termijn de resultaten van het onderzoek moeten worden overgelegd.

De in artikel 6 neergelegde onderzoeksverplichting is naar aanleiding van een verzoek van het waterschap Hunze en Aa's opgelegd vanwege de kenmerken van de kwelsituatie, waterhuishouding en natuur in het betrokken gebied. SGG heeft niet aannemelijk gemaakt

dat het nodig is om ook voor andere gebieden in verband met mogelijke nadelige gevolgen voor de natuur onderzoek te laten verrichten naar de effecten van de gaswinning op de kwelsituatie en waterhuishouding. De algemene stelling dat ook de Koningslaagte een natuurgebied is waarvoor kwelstromen van belang zijn, is daarvoor niet voldoende. Het betoog faalt.

65. Een aantal appellanten, onder wie [appellant sub 18A] en [appellant sub 18B] en [appellant sub 20A] en [appellant sub 20B], betoogt dat de minister onvoldoende aandacht heeft voor de aantasting van monumenten.

65.1. In het verweerschrift heeft de minister toegelicht dat de versterkingsoperatie erop is gericht om gebouwen die niet aan de veiligheidsnorm voldoen zodanig te versterken dat zij wel aan die norm voldoen. Als uit de opname en beoordeling van een monument of ander karakteristiek pand blijkt dat het niet aan de veiligheidsnorm voldoet, zal het pand versterkt worden. Voorts heeft de minister erop gewezen dat erfgoed nadrukkelijk de aandacht heeft van de TCMG. Er zijn onafhankelijke experts aangetrokken om erfgoed te inspecteren. Op dit moment werkt de TCMG de afhandelingsprocedure voor erfgoed uit en doet zij ervaring op aan de hand van een aantal meldingen uit de werkvoorraad. Volgens de minister is de verwachting dat dit ervaringsonderzoek dit voorjaar is afgerond, waarna alle schades aan erfgoed snel en vakkundig worden opgenomen. De minister heeft er verder op gewezen dat ook in het Nationaal Programma Erfgoed het Gronings erfgoed nadrukkelijk de aandacht heeft. De regio, het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de Nationaal Coördinator Groningen werken gezamenlijk aan een erfgoedprogramma. Inmiddels zijn de eerste projecten succesvol gestart en de komende jaren wordt het erfgoedprogramma gezamenlijk verder uitgebouwd, aldus de minister.

65.2. Gelet op deze toelichting heeft de minister naar het oordeel van de Afdeling deugdelijk gemotiveerd dat hij voldoende aandacht heeft voor de aantasting van monumenten.

Het betoog faalt.

66. Een aantal appellanten, onder wie [appellant sub 6], betoogt dat de minister ten onrechte niet heeft onderzocht of de gaswinning uit het Groningenveld effect heeft op de activiteiten in de zoutlagen, cavernes en kleine gasvelden aan de rand van en om het Groningenveld.

66.1. In het verweerschrift heeft de minister toegelicht dat niet te verwachten is dat de gaswinning uit het Groningenveld effect heeft op andere mijnbouwactiviteiten aan de rand van dat veld. Het Groningenveld gedraagt zich als één systeem, waar de druk in het gehele gasveld langzaam naar beneden gaat. Er is geen bewijs voor drukdaling of verandering van spanning in de zoutlagen, cavernes of kleine gasvelden in de buurt die wordt veroorzaakt door de gaswinning uit het Groningenveld.

66.2. Gelet op deze toelichting en bij gebrek aan concrete aanknopingspunten voor twijfel aan de juistheid daarvan, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de minister ten onrechte geen onderzoek heeft gedaan naar de gevolgen voor zoutlagen, cavernes en kleine gasvelden aan de rand van het Groningenveld.

Het betoog faalt.

F. (Eind)beoordeling belangenafweging

67. Zoals volgt uit hetgeen hiervoor is overwogen, heeft de minister voor een wijze van belangenafweging kunnen kiezen waarbij het meest verstrekkende veiligheidsrisico, de kans op overlijden, aan de hand van een concrete norm op aanvaardbaarheid is beoordeeld en

andere onderdelen van het veiligheidsbelang zijn afgewogen via de beslissing van het kabinet om op zo kort mogelijke termijn tot een volledige beëindiging van de gaswinning te komen. De minister heeft daarbij mogen uitgaan van de door hem gehanteerde norm voor de kans op overlijden en heeft op een juiste wijze beoordeeld of aan die norm wordt voldaan. De minister heeft ook de door de gaswinning veroorzaakte schade in de afweging mogen betrekken zoals hij heeft gedaan, door enerzijds te wijzen op de beslissing van het kabinet om op zo kort mogelijke termijn tot volledige beëindiging van de gaswinning te komen en anderzijds op het bestaan van een regeling voor de afhandeling van die schade.

68. De keuze van de minister om een deel van het veiligheidsbelang en het schadebelang af te wegen via de beslissing van het kabinet om op zo kort mogelijke termijn tot een volledige beëindiging van de gaswinning te komen, betekent wel dat door hem deugdelijk gemotiveerd moet worden dat de gaswinning uit het Groningenveld inderdaad zo snel als redelijkerwijs mogelijk naar nul wordt afgebouwd, waarbij de toepasselijkheid van grondrechten met zich brengt dat aan die motivering hoge eisen moeten worden gesteld. De Afdeling heeft hiervoor geconcludeerd dat de minister op drie onderdelen, ten aanzien van de industriële grootverbruikers, de export van gas en de glastuinbouw, onvoldoende inzichtelijk heeft gemaakt waarom de hoeveelheid gas die de komende jaren nodig is om aan de leveringszekerheid te kunnen voldoen, redelijkerwijs niet sneller kan worden afgebouwd. Dit betekent dat het instemmingsbesluit in zoverre niet berust op een deugdelijk gemotiveerde belangenafweging.

69. Dit kan echter niet leiden tot het oordeel dat de minister voor het gasjaar 2018-2019, waarop het instemmingsbesluit betrekking heeft, tot een andere afweging van het belang van de leveringszekerheid en de daartegenover staande belangen had moeten komen. Zoals de Afdeling hiervoor heeft overwogen, is aannemelijk dat de vraag naar het gas uit het Groningenveld in het gasjaar 2018-2019 in ieder geval nog niet wezenlijk kon worden verminderd, zodat de minister het voor dat gasjaar in verband met de leveringszekerheid vereiste winningsniveau juist heeft vastgesteld. Het geconstateerde motiveringsgebrek betreft de periode daarna. De Afdeling acht verder aannemelijk dat het winnen van een lager niveau dan het in het gasjaar 2018-2019 voor de leveringszekerheid vereiste winningsniveau zou neerkomen op een abrupte afsluiting van een deel van de huishoudens, instellingen en bedrijven in Nederland en het buitenland die afhankelijk zijn van de levering van het gas uit het Groningenveld, met een risico op grote maatschappelijke gevolgen. In aanmerking genomen dat de door de minister gehanteerde norm voor het meest verstrekkende veiligheidsrisico, de kans op overlijden, aanvaardbaar kan worden geacht en aannemelijk is dat in het gasjaar 2018-2019 aan die veiligheidsnorm wordt voldaan, heeft de minister niet hoeven besluiten om voor dat gasjaar een lager winningsniveau toe te staan dan het voor de leveringszekerheid noodzakelijke niveau.

Slotconclusie

70. De beroepen zijn gegrond. Het instemmingsbesluit dient te worden vernietigd omdat het niet op een deugdelijke motivering berust. Zoals hiervoor is overwogen, heeft de minister echter voor het gasjaar 2018-2019, waarop het instemmingsbesluit betrekking heeft, het voor de leveringszekerheid noodzakelijke winningsniveau kunnen toestaan. De Afdeling zal daarom bepalen dat de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit geheel in stand blijven. Dat betekent dat de bij het instemmingsbesluit door de minister aan het winningsplan van de NAM verleende instemming, met de daarbij gestelde voorschriften en beperkingen, onder meer wat het toegestane winningsniveau betreft, blijft gelden, totdat de operationele strategie als bedoeld in artikel 52d van de Mijnbouwwet is vastgesteld en in werking is getreden. Deze uitspraak heeft dus geen gevolgen voor het in het gasjaar 2018-2019

toegestane winningsniveau, maar de overwegingen van de Afdeling in deze uitspraak hebben wel betekenis voor de beoordeling die de minister zal moeten maken bij de vaststelling van de operationele strategie voor de periode na het gasjaar 2018-2019. Bij die vaststelling zal opnieuw een afweging van onder meer het veiligheidsbelang en het belang van de leveringszekerheid moeten plaatsvinden en zal dus opnieuw moeten worden beoordeeld welke maatregelen redelijkerwijs mogelijk zijn om zo snel mogelijk de gaswinning uit het Groningenveld af te bouwen naar nul.

Proceskosten

71. De minister dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

[appellant sub 1], [appellant sub 19], [appellant sub 20A] en [appellant sub 20B] en [appellant sub 21] hebben verzocht om vergoeding van hotelovernachtingen. Daarvoor geldt, zoals ook het geval was in de eerdere uitspraken van 18 november 2015 en 15 november 2017, dat gezien de begin- en eindtijden van de zittingsdagen overnachting niet nodig was, zodat deze kosten niet in de proceskostenveroordeling worden betrokken. Wel worden, net als in die eerdere uitspraken, in plaats van deze kosten de reiskosten die deze appellanten zouden hebben gemaakt indien niet zou zijn overnacht in de proceskostenveroordeling betrokken.

Voor zover SGG heeft verzocht om vergoeding van kosten van door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, overweegt de Afdeling dat de in zoverre door mr. ing. E. de Waal, werkzaam voor Stichting Natuur en Milieufederatie Groningen, verrichte handelingen niet zijn aan te merken als beroepsmatig verleende rechtsbijstand (vergelijk de uitspraak van 17 augustus 2011, [ECLI:NL:RVS:2011:BR5197](#)).

De beroepen van provinciale staten van Groningen en andere en het college van burgemeester en wethouders van Tynaarlo zijn voor de vaststelling van de vergoeding van kosten van door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand beschouwd als samenhangende zaken in de zin van artikel 3 van het Besluit proceskosten bestuursrecht, nu dezelfde rechtsbijstandverlener de beroepschriften heeft ingediend en ter zitting namens hen heeft opgetreden. Van het totaal te vergoeden bedrag wordt de helft aan provinciale staten van Groningen en andere en de helft aan het college van burgemeester en wethouders van Tynaarlo toegekend.

Samenvatting van de uitspraak

In het instemmingsbesluit heeft de minister ingestemd met de winning van gas uit het Groningenveld door de NAM in het gasjaar 2018-2019. In het besluit is geregeld dat de NAM de hoeveelheid gas wint die nodig is voor de leveringszekerheid op basis van de zogenoemde graaddagenformule die in het instemmingsbesluit staat. Bij een wat temperatuur betreft gemiddeld jaar leidt die formule tot een winning van 19,4 miljard Nm³ gas in het gasjaar 2018-2019.

Als gevolg van de gaswinning zijn er in Groningen al lange tijd aardbevingen. De veiligheid van de mensen in het aardbevingsgebied en de grote schade die de aardbevingen veroorzaken, zijn zwaarwegende belangen die pleiten tegen voortzetting van de gaswinning. Daartegenover staat het belang van de leveringszekerheid. Een groot aantal huishoudens, instellingen en bedrijven in Nederland en het buitenland is op dit moment nog afhankelijk van de levering van het gas uit het Groningenveld.

De Afdeling heeft eerder, in 2015 en 2017, uitspraken gedaan over instemmingsbesluiten voor de gaswinning uit het Groningenveld. De Afdeling heeft toen onder meer overwogen

dat de grote gevolgen van de gaswinning voor de veiligheid van mensen en schade aan gebouwen maken dat de grondrechten op leven, privacy en het ongestoord genot van eigendom van toepassing zijn en dat dit meebrengt dat hoge eisen moeten worden gesteld aan de motivering van een instemmingsbesluit. En hoewel de Afdeling primair beoordeelt of de minister mocht instemmen met de gaswinning in de periode waarop het besluit betrekking heeft, moet hij vanwege de grote gevolgen van de gaswinning bij zijn afweging ook de mogelijkheden betrekken om op langere termijn de voor de leveringszekerheid benodigde hoeveelheid gas te verminderen.

De minister heeft in het instemmingsbesluit voor het bepalen van de maximale hoeveelheid te winnen gas in het gasjaar 2018-2019 een afweging gemaakt van onder meer het veiligheidsbelang en het belang van de leveringszekerheid. De minister heeft dat als volgt gedaan:

- het meest verstrekkende veiligheidsrisico, namelijk de kans dat iemand overlijdt als gevolg van een door de gaswinning veroorzaakte aardbeving, is aan de hand van een concrete norm op aanvaardbaarheid beoordeeld;
- de andere onderdelen van het veiligheidsbelang, waaronder de stress en gezondheidsklachten als gevolg van het gevoel van onveiligheid dat in Groningen leeft door de aardbevingen, en het schadebelang heeft de minister meegenomen in de afweging die heeft geleid tot de beslissing van het kabinet om op zo kort mogelijke termijn de gaswinning volledig te beëindigen. Die beslissing heeft het kabinet genomen op 29 maart 2018. Daarbij heeft het kabinet een basispad uitgezet met maatregelen om de vraag naar gas uit het Groningenveld de komende jaren te verminderen.

De Afdeling is van oordeel dat de minister voor deze wijze van belangenafweging, waar alleen de kans op overlijden door een aardbeving aan de hand van een concrete norm is beoordeeld en de andere onderdelen van het veiligheidsbelang en het schadebelang zijn afgewogen via de beslissing om de gaswinning zo snel mogelijk te beëindigen, heeft mogen kiezen. De grondrechten die appellanten hebben ingeroepen staan daaraan ook niet in de weg. De Afdeling is verder van oordeel dat de minister mocht uitgaan van de door hem gehanteerde norm voor de kans op overlijden door een aardbeving en dat hij die norm juist heeft toegepast.

Maar deze wijze van belangenafweging brengt wel mee dat de minister deugdelijk moet motiveren dat de beëindiging van de gaswinning daadwerkelijk op zo kort mogelijke termijn zal plaatsvinden. En omdat grondrechten van toepassing zijn, worden aan die motivering hoge eisen gesteld.

De motivering van het standpunt van de minister dat de gaswinning uit het Groningenveld zo snel mogelijk wordt beëindigd, voldoet niet aan deze hoge eisen. De minister heeft op drie onderdelen onvoldoende gemotiveerd waarom de gaswinning niet sneller kan worden afgebouwd. Deze drie onderdelen zijn: de industriële grootverbruikers, de export van gas en de glastuinbouw. De minister heeft hiervoor niet kunnen volstaan met algemene stellingen om te onderbouwen dat de afbouw niet sneller kan. De minister had inzichtelijk moeten maken welke concrete stappen hij onderneemt om ervoor te zorgen dat de gaswinning op zo kort mogelijke termijn naar nul wordt afgebouwd, ook wat deze drie onderdelen betreft.

De overige gronden van appellanten tegen het instemmingsbesluit, onder meer over natuur, slagen niet.

Omdat de minister voor de periode ná het gasjaar 2018-2019 niet goed heeft gemotiveerd

waarom de gaswinning niet sneller kan worden afgebouwd, moet het instemmingsbesluit worden vernietigd.

Voor het gasjaar 2018-2019 zélf heeft de minister het niveau van gaswinning wel juist vastgesteld. De minister heeft voor dit gasjaar aannemelijk gemaakt dat het winnen van minder gas een risico op grote maatschappelijke gevolgen heeft, terwijl de door de minister voor de kans op overlijden gehanteerde veiligheidsnorm aanvaardbaar kan worden geacht en aannemelijk is dat in dit gasjaar aan die norm wordt voldaan. De minister heeft voor dit gasjaar daarom geen lager winningsniveau hoeven toestaan dan het niveau dat voor de leveringszekerheid is vereist.

De Afdeling zal daarom de rechtsgevolgen van het vernietigde instemmingsbesluit in stand laten. Dat betekent dat deze uitspraak geen gevolgen heeft voor het winningsniveau dat in het gasjaar 2018-2019 is toegestaan. Maar deze uitspraak is wel van betekenis voor de beoordeling die de minister zal moeten maken voor de zogenoemde operationele strategie ná het gasjaar 2018-2019. Bij deze strategie zullen namelijk dezelfde belangen afgewogen moeten worden en zal dus opnieuw moeten worden beoordeeld welke maatregelen mogelijk zijn om de gaswinning zo snel mogelijk af te bouwen naar nul.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen gegrond;

II. vernietigt het op 14 november 2018 ter inzage gelegde besluit van de minister van Economische Zaken en Klimaat, kenmerk DGETM-EO / 18219286;

III. bepaalt dat de rechtsgevolgen van dat besluit geheel in stand blijven;

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

a) een bedrag van € 147,16 (zegge: honderdzevenenveertig euro en zestien cent) aan [appellant sub 1],

b) een bedrag van € 58,43 (zegge: achtenvijftig euro en drieënveertig cent) aan [appellant sub 6],

c) een bedrag van € 1.536,00 (zegge: vijftienhonderdzesendertig euro) aan Vereniging van schadelijders van de bodembeweging door gaswinning in Groningen (Groninger Bodem Beweging) en Vereniging Milieudefensie, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand,

d) een bedrag van € 117,20 (zegge: honderdzeventien euro en twintig cent) aan [appellant sub 10],

e) een bedrag van € 117,00 (zegge: honderdzeventien euro) aan [appellant sub 13A] en [appellant sub 13B],

f) een bedrag van € 117,00 (zegge: honderdzeventien euro) aan Stichting Groninger Gasberaad,

g) een bedrag van € 117,00 (zegge: honderdzeventien euro) aan [appellant sub 17A] en [appellant sub 17B],

h) een bedrag van € 116,90 (zegge: honderd zestien euro en negentig cent) aan [appellant sub

18A] en [appellant sub 18B],

i) een bedrag van € 147,18 (zegge: honderdzevenenveertig euro en achttien cent) aan [appellant sub 19],

j) een bedrag van € 117,10 (zegge: honderdzeventien euro en tien cent) aan [appellant sub 20A] en [appellant sub 20B],

k) een bedrag van € 147,18 (zegge: honderdzevenenveertig euro en achttien cent) aan [appellant sub 21],

l) een bedrag van € 768,00 (zegge: zevenhonderdachtenzestig euro) aan provinciale staten van Groningen en andere, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, en

m) een bedrag van € 768,00 (zegge: zevenhonderdachtenzestig euro) aan het college van burgemeester en wethouders van Tynaarlo, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

voor alle beroepschriften met meer dan één indiener geldt hierbij dat de minister met betaling van het genoemde bedrag aan een van de indieners van het beroepschrift aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

V. gelast dat de minister van Economische Zaken en Klimaat aan de volgende appellanten het door hen voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht vergoedt:

a) een bedrag van € 170,00 (zegge: honderdzeventig euro) aan respectievelijk [appellant sub 1], [appellant sub 2], [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B], [appellant sub 4], [appellant sub 5], [appellant sub 6], [appellant sub 7], [appellant sub 9], [appellant sub 10], [appellant sub 11] en anderen, [appellant sub 12A] en [appellant sub 12B], [appellant sub 13A] en [appellant sub 13B], [appellant sub 15], [appellant sub 16], [appellant sub 17A] en [appellant sub 17B], [appellant sub 18A] en [appellant sub 18B], [appellant sub 19], [appellant sub 20A] en [appellant sub 20B] en [appellant sub 21], en

b) een bedrag van € 338,00 (zegge: driehonderdachtendertig euro) aan respectievelijk Vereniging van schadelijders van de bodembeweging door gaswinning in Groningen (Groninger Bodem Beweging) en Vereniging Milieudefensie, Stichting Groninger Gasberaad, provinciale staten van Groningen en andere en het college van burgemeester en wethouders van Tynaarlo;

voor alle beroepschriften met meer dan één indiener geldt hierbij dat de minister met betaling van het genoemde bedrag aan een van de indieners van het beroepschrift aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. R. Uylenburg, voorzitter, en mr. H.G. Sevenster en mr. B.J. Schueler, leden, in tegenwoordigheid van mr. M.P.J.M. van Grinsven, griffier.

w.g. Uylenburg w.g. Van Grinsven
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 3 juli 2019

462-457.

BIJLAGE

Mijnbouwwet

Artikel 34 van de Mijnbouwwet luidt:

1. Het winnen van delfstoffen vanuit een voorkomen geschiedt overeenkomstig een winningsplan.

[...]

3. Het winningsplan behoeft de instemming van Onze Minister.

[...]

Artikel 36 luidt:

1. Onze Minister kan zijn instemming met het opgestelde winningsplan slechts geheel of gedeeltelijk weigeren:

a. indien het in het winningsplan aangeduide gebied door Onze Minister niet geschikt wordt geacht voor de in het winningsplan vermelde activiteit om reden van het belang van de veiligheid voor omwonenden of het voorkomen van schade aan gebouwen of infrastructurele werken of de functionaliteit daarvan,

b. in het belang van het planmatig gebruik of beheer van delfstoffen, aardwarmte, andere natuurlijke rijkdommen, waaronder grondwater met het oog op de winning van drinkwater, of mogelijkheden tot het opslaan van stoffen,

c. indien nadelige gevolgen voor het milieu ontstaan, of

d. indien nadelige gevolgen voor de natuur worden veroorzaakt.

2. Onze Minister kan zijn instemming verlenen onder beperkingen of daaraan voorschriften verbinden, indien deze gerechtvaardigd worden door een grond als genoemd in het eerste lid.

[...]

Artikel 167c luidt:

Bij de instemming met het winningsplan voor het Groningenveld in 2018 op grond van artikel 34, neemt Onze Minister, in aanvulling op artikel 36, de bijzondere functie van het Groningenveld voor het kunnen voorzien van eindafnemers van de benodigde hoeveelheid laagcalorisch gas in acht.

EVRM

Artikel 2 van het EVRM (recht op leven) luidt:

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 (recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven) luidt:

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 (bescherming van eigendom) luidt:

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.

IVRK

Artikel 3 van het IVRK luidt:

1. Bij alle maatregelen betreffende kinderen, ongeacht of deze worden genomen door openbare of particuliere instellingen voor maatschappelijk welzijn of door rechterlijke instanties, bestuurlijke autoriteiten of wetgevende lichamen, vormen de belangen van het kind de eerste overweging.
2. De Staten die partij zijn, verbinden zich ertoe het kind te verzekeren van de bescherming en de zorg die nodig zijn voor zijn of haar welzijn, rekening houdend met de rechten en plichten van zijn of haar ouders, wettige voogden of anderen die wettelijk verantwoordelijk voor het kind zijn, en nemen hiertoe alle passende wettelijke en bestuurlijke maatregelen.
3. De Staten die partij zijn, waarborgen dat de instellingen, diensten en voorzieningen die verantwoordelijk zijn voor de zorg voor of de bescherming van kinderen voldoen aan de door de bevoegde autoriteiten vastgestelde normen, met name ten aanzien van de veiligheid, de gezondheid, het aantal personeelsleden en hun geschiktheid, alsmede bevoegd toezicht.

Artikel 6 luidt:

1. De Staten die partij zijn, erkennen dat ieder kind het inherente recht op leven heeft.
2. De Staten die partij zijn, waarborgen in de ruimst mogelijke mate de mogelijkheden tot overleven en de ontwikkeling van het kind.

Artikel 12 luidt:

1. De Staten die partij zijn, verzekeren het kind dat in staat is zijn of haar eigen mening te vormen, het recht die mening vrijelijk te uiten in alle aangelegenheden die het kind betreffen, waarbij aan de mening van het kind passend belang wordt gehecht in overeenstemming met

zijn of haar leeftijd en rijpheid.

2. Hiertoe wordt het kind met name in de gelegenheid gesteld te worden gehoord in iedere gerechtelijke en bestuurlijke procedure die het kind betreft, hetzij rechtstreeks, hetzij door tussenkomst van een vertegenwoordiger of een daarvoor geschikte instelling, op een wijze die verenigbaar is met de procedureregels van het nationale recht.