

Aangetekend verzonden

Raad van State
 Afdeling bestuursrechtspraak
 Postbus 20019
 2500 EA DEN HAAG

Groningen, **concept** 20 maart 2019

Tevens per fax: [REDACTED]

Inzake : Veiligheidsregio e.a./Gaswinning
 Onze ref. : 20150148-14/wrv/gcb/19-01203485
 Uw ref. : 201810054/1/A1

mr. [REDACTED]
 Advocaat
 Tel. direct [REDACTED]
 Fax direct [REDACTED]
 E-mail : 5.1.2e [REDACTED]@plabossinade.nl

Hoogedelgestrengte Raad,

In bovengenoemde zaak vindt de zitting plaats op 17 april aanstaande.

Ten behoeve daarvan – en bij wijze van reactie op het verweerschrift van de Minister – merk ik nog het volgende op.

Veiligheid

1. Ook na lezing van het verweerschrift zijn appellanten nog steeds van mening dat de Minister bij het nemen van een instemmingsbesluit een te beperkt veiligheidsbegrip hanteert. Het lijkt erop dat de Minister veronderstelt dat zo'n instemmingsbesluit rechtmatig is, *omdat* alsmear wordt voldaan aan een overlijdensrisico van 10^{-5} per jaar. Ook de verwijzing in het verweerschrift naar de uitspraak van uw Voorzieningenrechter van 31 januari 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:279) wijst op die vooronderstelling. Uw Voorzieningenrechter overwoog – in reactie op de stelling van verzoekers dat het aantal mogelijk gewonden niet bij de beoordeling van het veiligheidsrisico is betrokken – dat het gebruikelijk is om veiligheidsrisico's uit te drukken in de kans op overlijden per jaar.
2. De Minister miskent echter dat blijkens uw eerdere uitspraken over instemmingsbesluiten (15 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3156 en 18 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3578) de minister bij zijn beoordeling uitdrukkelijk heeft te betrekken dat de gevolgen van gaswinning uit het Groningenveld zo ongekend en ernstig zijn, dat daardoor grondrechten op leven (veiligheid), privacy (aantasting van het woon- en leefklimaat) en ongestoord genot van eigendom in het geding zijn, en voorts dat nadelige gevolgen van een

instemmingsbesluit niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot de met dat instemmingsbesluit te bieden doelen.

3. In het kader van die (belangen)afweging komt veel gewicht toe aan de subjectieve veiligheid van de inwoners (gevoelens van onveiligheid, onzekerheid, gezondheidsschade). De Minister schrijft wel (in nr. 6.4 van het verweerschrift) dat hij alle negatieve effecten van de gaswinning bij zijn besluit heeft betrokken, maar noch uit het instemmingsbesluit, noch uit het verweerschrift blijkt hoe de Minister die subjectieve veiligheid heeft gewogen en tot welke concrete afwegingen dat heeft geleid. Het lijkt er veeleer op dat de Minister zich alleen laat leiden door de objectieve veiligheidsnorm van 10^{-5} per jaar. Dat doet echter geen recht aan de veiligheidsbelangen van de regio en haar inwoners.

Productieniveau te hoog, afbouw gaat te langzaam

4. SodM heeft in zijn advies van 12 juli 2018 geconstateerd dat een productievolume beperking op basis van de graaddagenformule niet in lijn is met de gewijzigde Mijnbouwwet, die uitgaat immers van het minimaliseren van de winning van gas uit het Groningenveld.
5. Appellanten menen dat ook in het overbruggingsjaar 2018/2019 het minimaliseren van de winning van gas uit het Groningenveld voorop dient te staan. Gezien de enorme impact van de gaswinning in Groningen mag daarmee niet worden gewacht tot het gasjaar 2019/2020. Minimalisatie van de winning per direct is voorts noodzakelijk omdat het door de Minister vergunde productievolume in het gasjaar 2018/2019 nota bene leidt tot een toename van het seismisch risico.
6. Mede daarom heeft SodM de minister in zijn advies van 12 juli 2018 geadviseerd om GTS en GasTerra aanwijzingen te geven die moeten leiden tot minimalisatie van de gaswinning uit het Groningenveld.
7. Ook de Mijnraad heeft geadviseerd (advies d.d. 30 juli 2018) om in de communicatie rond het instemmingsbesluit te preciseren welk instrumentarium onder de huidige Mijnbouwwet en Gaswet tot de beschikking van de Minister van EZK staat om GTS en GasTerra aanwijzingen te geven en hoe dit instrumentarium wordt ingezet. Ook wijst de Mijnraad erop dat minimalisering van de winning uit het Groningenveld en het voorkomen van overschrijding van de toegestane productiefuctuaties door NAM kunnen worden bereikt bij optimale medewerking van GTS en GasTerra.
8. Noch in het instemmingsbesluit, noch in het verweerschrift maakt de Minister duidelijk of hij dergelijke aanwijzingen heeft gegeven aan GTS en GasTerra om in het gasjaar 2018/2019 om hun taken zo uit te voeren dat het optimaal bijdraagt aan het minimaliseren van de winning van gas uit het Groningenveld. De Minister beperkt zich slechts tot de formele opmerking (instemmingbesluit blz. 39) dat verzoeken gericht aan GTS en GasTerra niet in het instemmingsbesluit kunnen worden vastgelegd. Dat is uiteraard juist, maar neemt niet weg dat (elders vastgelegde) aanwijzingen aan GTS en GasTerra wel kunnen leiden tot het opnemen van een lager productievolume in het instemmingsbesluit.

9. Kennelijk heeft de Minister afgezien van het geven van aanwijzingen als bedoeld door SodM en de Mijnraad, althans daarover geen informatie verstrekt. Daarmee wijkt de Minister dus – ongemotiveerd – af van zijn wettelijk adviseurs,
10. Voorts is bij gebreke van (informatie over) deze aanwijzingen moeilijk controleerbaar of thans het vergunde productieniveau vereist is in verband met de leveringszekerheid van laagcalorisch gas. Immers, aanwijzingen aan GasTerra en GTS als bedoeld door SodM en Mijnraad, gericht op minimalisatie van de winning van gas uit het Groningenveld, zouden kunnen leiden tot een lager productievolume.

Cumulatieve effecten van risico's

11. TCBB, Mijnraad en de regio hebben uitdrukkelijk geadviseerd om onderzoek te doen naar de risico's gerelateerd aan industrie, infrastructuur en waterkeringen, waaronder ook de cumulatieve effecten van deze risico's (waaronder domino-effecten). De Minister negeert deze adviezen en baseert zich daarbij een brief van een panel van hoogleraren van 16 oktober 2018.
12. Voor deskundigenadviezen gelden dezelfde zorgvuldigheidseisen als voor het bestuur bij het voorbereiden en nemen van een besluit, *ex artikel 3:2 jo. artikel 3:9 Awb*.¹ Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is er sprake van een deskundigenadvies als het advies *op een onafhankelijke, onpartijdige en inzichtelijke wijze informatie verschaft, onder aanduiding – voor zover mogelijk – van de bronnen waaraan de informatie is ontleend*. De motivering van het advies moet daarnaast kenbaar en voldoende draagkrachtig zijn.² De Afdeling oordeelde in 2005: *'de in het advies gevolgde gedachtegang moet duidelijk en voldoende controleerbaar zijn en voldoende basis bieden voor verdere besluitvorming'*.³ Dit houdt onder andere in dat de motivering van het advies voldoende specifiek is, gelet op de relevante feiten.⁴ De adviseur dient bovendien op grond van artikel 3:9 Awb gekwalificeerd te zijn om het onderzoek uit te voeren.
13. Kennelijk weegt de Minister het hooglerarenpanel zwaarder, omdat de betreffende hoogleraren volgens de minister bij uitstek deskundig zijn op het gebied van risiconormering. De Minister gaat er echter aan voorbij het hier niet gaat om een theoretische of wetenschappelijke benadering van risico's, maar om de concrete vraag wat de effecten van gaswinning (bodembeweging) zijn op industrie, infrastructuur en waterkeringen. Wat dat onderwerp betreft zijn TCBB, Mijnraad en de regio (waaronder waterschappen) aangewezen als wettelijk adviseur en beschikken zij over meer deskundigheid dan de drie hoogleraren, die immers niet gespecialiseerd zijn in risico's ten gevolgen van bodembeweging

¹ Pahladsingh, A. (2010). Onderverdeling van deskundigenrapporten in het asielrecht. *JNVR* 2010, nr. 2/17, p. 2; ACVZ (2012). *Expertise getoetst. De rol van deskundigenadvies in de asielprocedure*, p. 20; en ABRvS 23 oktober 2003, *JB* 2003, 321, r.o. 2.3.1.

² ACVZ (2012). *Expertise getoetst. De rol van deskundigenadvies in de asielprocedure*, p. 22.

³ ABRvS, 27 februari 2008, 200706926/1, ECLI:NL:RVS:2008:BC5265.

⁴ De Poorter, J.C.A. & Van Soest-Ahlers, Y.M (2008). *Advies in het bestuursrecht: over advisering aan bestuursorganen in het kader van de uitoefening van een publiekrechtelijke bevoegdheid: een praktische handleiding* Alphen aan den Rijn: Wolters-Kluwer, p. 61-62.

14. Los daarvan; Het hooglerarenpanel beveelt (in de brief van 16 oktober 2018) aan om geen rekening te houden met een mogelijke cumulatie van risico's *in de berekening van het (individueel) risico van geïnduceerde aardbevingen* in Groningen. De adviezen van de wettelijk adviseurs zijn echter niet beperkt tot de vraag of er sprake is van cumulatie bij de berekening van van het individueel risico, maar zien – veel ruimer – op het in kaart brengen van voornoemde risico's in zijn algemeenheid. Omdat het hooglerarenpanel daarop niet ingaat, kan het advies van het hooglerarenpanel niet dienen als motivering om af te wijken van het advies van de wettelijk adviseurs. Zelfs al zou cumulatie van risico's in de berekening van het individueel risico buiten beschouwing moeten blijven, dan is dat immers nog geen argument om – in afwijking van voornoemde wettelijke adviseurs – cumulatie van risico's voor infrastructuur, industriële activiteiten en waterkeringen maar helemaal niet in kaart te brengen.
15. Los van het voorgaande overtuigt het argument van de hoogleraren ook niet. Zij menen dat cumulatie van risico's in de berekening van het individueel risico van geïnduceerde aardbevingen buiten beschouwing kan blijven, omdat elders in Nederland, binnen het veiligheidsdomein, niet zou worden gerekend met cumulatieve individuele risico's. De vergelijking met de rest van Nederland en andere veiligheidsdomeinen gaat niet op. In Groningen is sprake van een volstrekt unieke situatie en een volstrekt uniek risico (bodembeweging). De onveiligheid in Groningen is zo groot en maatschappelijk ontwrichtend, dat daardoor grondrechten van inwoners worden aangetast, althans in het geding zijn. Dat maakt een vergelijking met 'normale' veiligheidsrisico's elders in het land ongepast.

Versterking

16. ...

Grondrechten

17. ..

Hoogachtend,

5.1.2e | 5.1.2e | 5.1.2e