

# ECLI:NL:RVS:2023:3302

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	30-08-2023
Datum publicatie	30-08-2023
Zaaknummer	202206180/1/R4
Rechtsgebieden	Omgevingsrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	

Bij besluit van 26 september 2022 heeft de staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat besloten dat de Nederlandse Aardolie Maatschappij B.V. de winning van het Groningen gasveld voor het gasjaar 2022-2023 uitvoert overeenkomstig de operationele strategie met inachtneming van paragraaf 4.2 en 4.5 van dit besluit, en de in het besluit gestelde regels. Dit betekent voor het gasjaar 2022-2023 een gasproductie van 2,8 miljard Nm<sup>3</sup>, uitgaande van in totaal 40 vorstdagen. De Groninger Bodem Beweging en een aantal bewoners van het aardbevingsgebied zijn het niet eens met het vaststellingsbesluit en hebben daartegen beroep ingesteld bij de Afdeling. In deze uitspraak wordt een oordeel gegeven over het vaststellingsbesluit voor het Groningen gasveld voor het gasjaar 2022-2023. Op grond van het vaststellingsbesluit mag de NAM in de periode van 1 oktober 2022 tot en met 30 september 2023 maximaal 2,8 miljard Nm<sup>3</sup> (normaal kubieke meter) gas uit het Groningenveld winnen. Dit gebeurt met de zogenoemde minimumflow.

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

## Uitspraak

202206180/1/R4.

Datum uitspraak: 30 augustus 2023

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te [woonplaats],
2. [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 2]), wonend te [woonplaats],
3. [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 3]), wonend te [woonplaats],
4. [appellant sub 4], wonend te [woonplaats],
5. [appellant sub 5A] en [appellant sub 5B] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 5]), wonend te [woonplaats],
6. [appellant sub 6A], [appellant sub 6B], [appellant sub 6C] en [appellant sub 6D] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 6]), wonend te [woonplaats],

7. Vereniging van schadelijders van de bodembeweging door gaswinning in Groningen (hierna: Groninger Bodem Beweging), gevestigd te Loppersum, gemeente Eemsdelta, appellanten,  
en

de staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,  
verweerder.

#### Procesverloop

Bij besluit van 26 september 2022 (hierna: het vaststellingsbesluit) heeft de staatssecretaris besloten dat de Nederlandse Aardolie Maatschappij B.V. (hierna: NAM) de winning van het Groningen gasveld voor het gasjaar 2022-2023 uitvoert overeenkomstig de operationele strategie met inachtneming van paragraaf 4.2 en 4.5 van dit besluit, en de in het besluit gestelde regels. Dit betekent voor het gasjaar 2022-2023 een gasproductie van 2,8 miljard Nm<sup>3</sup>, uitgaande van in totaal 40 vorstdagen.

Tegen dit besluit hebben appellanten beroep ingesteld.

De staatssecretaris heeft een verweerschrift en een nader stuk ingediend.

[appellant sub 2], [appellant sub 1], [appellant sub 5] en [appellant sub 3] hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 19 juli 2023, waar zijn verschenen [appellant sub 2A], [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B], [appellant sub 6A] en Groninger Bodem Beweging, vertegenwoordigd door mr. P.M.J. de Goede, advocaat in Groningen, en ir. C.T. Fossen. Voorts is de staatssecretaris verschenen, vertegenwoordigd door mr. I.M. van der Heijden, mr. M.P. Sluijter en mr. J. Schaeffer, advocaten in Den Haag, en mr. J.E.W. Tieleman, vergezeld van dr. M.T.W. Schimmel, mr. A.H. Zetten, en drs. S. Windt.

#### Overwegingen

##### Samenvatting van de uitspraak

In deze uitspraak wordt een oordeel gegeven over het vaststellingsbesluit voor het Groningen gasveld voor het gasjaar 2022-2023.

Op grond van het vaststellingsbesluit mag de NAM in de periode van 1 oktober 2022 tot en met 30 september 2023 maximaal 2,8 miljard Nm<sup>3</sup> (normaal kubieke meter) gas uit het Groningenveld winnen. Dit gebeurt met de zogenoemde minimumflow (ook genoemd: waakvlamniveau). Dat houdt in dat alleen gas wordt gewonnen om de productielocaties operationeel te houden, zodat de productie snel kan worden opgevoerd als dat nodig is om te voorzien in de gasvraag, bijvoorbeeld bij een storing.

De Groninger Bodem Beweging en een aantal bewoners van het aardbevingsgebied zijn het niet eens met het vaststellingsbesluit en hebben daartegen beroep ingesteld bij de Afdeling. Naar aanleiding van hun beroepsgronden heeft de Afdeling kort samengevat het volgende geoordeeld.

De Afdeling oordeelt dat de staatssecretaris de veiligheidsrisico's voor omwonenden op juiste wijze heeft beoordeeld. Over een aantal uitgangspunten in de risicoanalyses is geen wetenschappelijke overeenstemming. Bij berekeningen aan de hand van alternatieve modelkeuzes voldoen meer gebouwen niet aan de wettelijke veiligheidsnorm.

De Afdeling oordeelt dat de staatssecretaris hiermee voldoende rekening heeft gehouden door voor de zekerheid alle gebouwen die volgens de alternatieve modelkeuzes niet aan de veiligheidsnorm voldoen toe te voegen aan het versterkingsprogramma. Er vallen dus geen gebouwen buiten het versterkingsprogramma. De staatssecretaris erkent dat de versterkingsoperatie in het verleden te langzaam is verlopen, maar in het vaststellingsbesluit is veel aandacht besteed aan de ook door de staatssecretaris gewenste versnelling en de eerder genomen versnellingsmaatregelen hebben een positief effect laten zien. De Afdeling vindt dat het tempo van de versterking van gebouwen niet zo laag is dat de staatssecretaris om die reden het vaststellingsbesluit niet kon nemen.

De Afdeling oordeelt verder dat de staatssecretaris deugdelijk heeft gemotiveerd waarom een winningsniveau van 2,8 miljard Nm<sup>3</sup> nodig is om de leveringszekerheid te borgen, en waarom er in de winter van 2022-2023 elf productielocaties worden opengehouden. Verder heeft hij voldoende maatregelen genomen om de vraag naar Groningengas zo snel mogelijk af te bouwen.

De staatssecretaris heeft een afweging gemaakt van enerzijds de belangen van de bewoners van het aardbevingsgebied bij een zo spoedig mogelijke beëindiging van de gaswinning, en anderzijds de belangen van de eindafnemers van Groningengas. De Afdeling is van oordeel dat de staatssecretaris de belangen van de bewoners terecht zwaar heeft laten wegen. De staatssecretaris heeft uitvoerig aandacht besteed aan de maatschappelijke ontwrichting als gevolg van bodembeweging door de gaswinning en concreet uiteengezet welke maatregelen worden genomen om de situatie in Groningen te verbeteren. De staatssecretaris moet echter ook rekening houden met het evenzeer zwaarwegende maatschappelijke belang bij het behoud leveringszekerheid, rekening houdend met geopolitieke omstandigheden als de oorlog in Oekraïne en het nog niet volledig beschikbaar zijn van alternatieven zoals de stikstofinstallatie in Zuidbroek. De conclusie is dat de staatssecretaris na afweging van alle betrokken belangen redelijkerwijs het winningsniveau heeft kunnen vaststellen op 2,8 miljard Nm<sup>3</sup> in het gasjaar 2022-2023.

Hieronder wordt uitgelegd hoe de Afdeling tot dit oordeel is gekomen.

#### Achtergrond

1. De NAM wint sinds 1963 gas uit het Groningenveld. Dit gas is laagcalorisch gas (hierna ook: L-gas). Het gas heeft een relatief lage calorische waarde vanwege het relatief grote aandeel stikstof in het gasmengsel. Het Groningenveld is wereldwijd gezien de belangrijkste natuurlijke bron van L-gas. Vrijwel al het gas dat elders wordt gewonnen, inclusief het gas uit andere gasvelden in Nederland, is hoogcalorisch gas (hierna ook: H-gas). Vooral huishoudens, instellingen en de kleine industrie in Nederland zijn op dit moment afhankelijk van L-gas, omdat hun gasinstallaties alleen geschikt zijn voor verbranding van dit type gas. Ook in België, Duitsland en Frankrijk wordt L-gas uit het Groningenveld gebruikt.

H-gas kan op twee manieren worden ingezet om de hoeveelheid L-gas te vergroten. Ten eerste door zogenoemde verrijking, waarbij H-gas wordt gemengd met L-gas in die mate dat de calorische waarde van het mengsel 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 Nm<sup>3</sup> (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 Nm<sup>3</sup> gas gewonnen, in het gasjaar 2016-2017 23,98 miljard Nm<sup>3</sup>, in het gasjaar 2017-2018 20,1 miljard Nm<sup>3</sup>, in het gasjaar 2018-2019 17,51 miljard Nm<sup>3</sup>, in het gasjaar 2019-2020 8,65 miljard Nm<sup>3</sup>, in het gasjaar 2020-2021 7,77 miljard Nm<sup>3</sup> en in het gasjaar 2021-2022 4,5 miljard Nm<sup>3</sup>. Voor het gasjaar 2022-2023 kan op grond van het vaststellingsbesluit maximaal 2,8 miljard Nm<sup>3</sup> gas worden gewonnen.

Sinds de jaren '90 van de vorige eeuw heeft als gevolg van de gaswinning uit het Groningenveld een toenemend aantal aardbevingen met een toenemende magnitude plaatsgevonden. De zwaarste aardbeving tot nu toe vond plaats op 16 augustus 2012 bij Huizinge en had een kracht van 3,6 op de schaal van Richter. De aardbevingen hebben in veel gevallen geleid tot schade aan gebouwen en brengen ook een veiligheidsrisico voor personen met zich. Nog steeds vinden er met enige regelmaat aardbevingen plaats als gevolg van de gaswinning.

In 2018 heeft het Kabinet Rutte III besloten de gaswinning op zo kort mogelijke termijn naar nul af te bouwen. Voor de afbouw is een basispad gepresenteerd dat erop neerkomt dat de gaswinning wordt afgebouwd van 19,4 miljard Nm<sup>3</sup> in het gasjaar 2018-2019, naar volledige beëindiging van de gaswinning in 2030. Voor zover mogelijk wordt sneller afgebouwd (zie de Kamerbrief van de minister van Economische Zaken en Klimaat van 29 maart 2018, Kamerstukken II, 2017/18, 33 529, nr. 457). Inmiddels is het uitgangspunt van de staatssecretaris dat de gaswinning uit het Groningenveld volledig wordt beëindigd in 2023 of 2024.

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

Houders van een winningsvergunning moeten ingevolge artikel 34 van de Mijnbouwwet delfstoffen winnen overeenkomstig een winningsplan dat de instemming van de staatssecretaris behoeft.

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

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

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

3. De staatssecretaris en zijn rechtsvoorgangers hebben een aantal besluiten genomen over de gaswinning uit het Groningenveld, waarvan een deel onderwerp is geweest van eerdere beroepsprocedures bij de Afdeling. De Afdeling verwijst naar haar uitspraken van 18 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3578, 15 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3156, 3 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2217, 15 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1665, 21 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1609, en 24 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2455.

Het vaststellingsbesluit en de beroepen

4. Bij het vaststellingsbesluit heeft de staatssecretaris bepaald dat de NAM de winning uit het Groningenveld voor het gasjaar 2022-2023 uitvoert overeenkomstig het voorstel voor de operationele strategie van de NAM van 6 april 2022, met inachtneming van paragraaf 4.2 en 4.5 van dit besluit, en de in het besluit gestelde regels.

In het vaststellingsbesluit staat dat de hoeveelheid gas die uit het oogpunt van de leveringszekerheid moet worden gewonnen uit het Groningenveld dusdanig laag is dat het Groningenveld een reserverol kan vervullen. Het aantal productielocaties dat operationeel blijft in het gasjaar 2022-2023 hangt van af van de capaciteit die het Groningenveld moet kunnen leveren. Productielocaties die operationeel moeten blijven, worden op de waakvlam gezet, waarbij een beperkte hoeveelheid gas (de zogeheten minimumflow) wordt gewonnen. De productielocaties blijven daardoor beschikbaar voor het geval dat extra gaswinning nodig is, bijvoorbeeld bij technische storingen of zeer koude omstandigheden.

In paragraaf 4.2 is ingegaan op de hoeveelheid gas die wordt gewonnen als de productielocaties op minimumflow opereren. Dit is afhankelijk van het aantal productielocaties dat wordt gebruikt. In paragraaf 4.5 heeft de staatssecretaris uitgelegd dat hij kiest voor de variant dat in de periode van oktober 2022 tot en met maart 2023 elf productielocaties worden opengehouden. Vanaf april 2023 worden vijf productielocaties opengehouden, omdat er dan minder reservecapaciteit nodig is. Dit betekent dat er in het gasjaar 2022-2023 in totaal maximaal 2,8 miljard Nm<sup>3</sup> gas uit het Groningenveld wordt gewonnen, uitgaande van 40 vorstdagen. Dit winningsniveau is vastgelegd in artikel 2 van het vaststellingsbesluit. Daarnaast kan de hoogte van de gaswinning beperkt verhoogd worden ten opzichte van de minimumflow. Dit mag alleen in uitzonderlijke situaties. Dit is vastgelegd in artikel 4 van het vaststellingsbesluit.

5. Bij brief van 31 maart 2023 heeft de staatssecretaris aan de voorzitter van de Tweede Kamer meegedeeld dat de zes productielocaties inderdaad per 1 april 2023 zullen worden gesloten, zoals bepaald in het vaststellingsbesluit (Kamerstukken II 2022/23, 33 529, nr. 1139).

6. De appellanten zijn mensen die persoonlijk gevolgen ondervinden van de gaswinning en de Groninger Bodem Beweging, die opkomt voor de belangen van mensen die schade ondervinden als gevolg van de gaswinning. Zij hebben beroep ingesteld tegen het vaststellingsbesluit, onder meer omdat zij vinden dat de staatssecretaris ten onrechte het belang van de leveringszekerheid boven het

veiligheidsbelang van omwonenden stelt.

Het wijzigingsbesluit van 14 juli 2023

7. Bij besluit van 14 juli 2023 heeft de staatssecretaris een wijzigingsbesluit genomen als bedoeld in artikel 52d, vierde lid, van de Mijnbouwwet. Het besluit komt erop neer dat één van de productielocaties die per 1 april 2023 is gesloten, in de periode van 17 juli 2023 tot en met 18 augustus 2023 weer tijdelijk wordt geopend. Dit wordt gedaan om operationele ervaring op te doen met het opstarten van een productielocatie vanuit de nulstand naar het waakvlamniveau.

Op grond van artikel 6:19, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, hebben de beroepen tegen het vaststellingsbesluit van rechtswege mede betrekking op het wijzigingsbesluit. Ter zitting is besproken dat een goede rechtspleging erbij is gebaat dat het wijzigingsbesluit, dat kort voor de zitting bekendgemaakt is, niet wordt betrokken bij dit geding. Dit zou namelijk leiden tot aanzienlijke vertraging van de uitspraak, terwijl appellanten juist zo snel mogelijk een oordeel van de Afdeling over het vaststellingsbesluit willen, voordat het besluit tot vaststelling van de operationele strategie voor het gasjaar 2023-2024 wordt genomen. De Afdeling heeft de beroepen die van rechtswege tegen het wijzigingsbesluit zijn ontstaan daarom met toepassing van artikel 6:19, vijfde lid, van de Algemene wet bestuursrecht, doorverwezen naar de staatssecretaris, ter behandeling als bezwaar. Deze uitspraak gaat dus niet over het wijzigingsbesluit.

Wettelijk kader vaststellingsbesluit

8. Artikel 52d van de Mijnbouwwet luidt:

"1. Onze Minister stelt de operationele strategie voor het Groningenveld vast.

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

- a. in hoeverre wordt voldaan aan de veiligheidsnorm van 10-5;
- b. in hoeverre de leveringszekerheid van verschillende categorieën eindafnemers wordt geborgd;
- c. naar het tempo van de afbouw van de vraag;
- d. naar het tempo van versterken van gebouwen;
- e. naar maatschappelijke ontwrichting als gevolg van bodembeweging veroorzaakt door de winning van gas uit het Groningenveld;
- f. naar maatschappelijke ontwrichting als gevolg van het afsluiten van verschillende categorieën eindafnemers.

[...]

5. Onze Minister motiveert bij de vaststelling, als bedoeld in tweede en vierde lid, voor een ieder inzichtelijk en navolgbaar op welke wijze een zwaarwegend belang is toegekend aan de veiligheidsrisico's voor omwonenden als gevolg van bodembeweging veroorzaakt door de winning van gas uit het Groningenveld.

[...]"

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

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

Wijze en volgorde bespreking beroepen

11. 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 geuit. De Afdeling heeft oog voor de individuele belangen en zorgen van appellanten, maar wijst erop dat haar beoordeling van het vaststellingsbesluit noodzakelijkerwijs een meer algemeen karakter heeft. De Afdeling zal de beroepsgronden zoveel mogelijk samen en aan de hand van een aantal onderwerpen bespreken, waarbij de hierna genoemde volgorde wordt gehanteerd.

- A. Veiligheid omwonenden (overwegingen 12 tot en met 19.2)
- B. Leveringszekerheid (overwegingen 20 tot en met 23.2)
- C. Overige onderwerpen (overwegingen 24 tot en met 26)
- D. (Eind)beoordeling belangenafweging (overwegingen 27 tot en met 28.4).

#### A. Veiligheid omwonenden

12. De staatssecretaris moet bij de vaststelling van de operationele strategie het veiligheidsbelang betrekken. Op grond van artikel 52a van de Mijnbouwwet wordt onder veiligheidsbelang verstaan de veiligheidsrisico's voor omwonenden als gevolg van bodembeweging die veroorzaakt wordt door de winning van gas uit het Groningenveld en de veiligheidsrisico's als gevolg van het niet kunnen voorzien van eindafnemers van de benodigde hoeveelheid L-gas. In dit onderdeel van de uitspraak beoordeelt de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden of de staatssecretaris de veiligheidsrisico's voor omwonenden op juiste wijze heeft vastgesteld. De veiligheidsrisico's als gevolg van het niet kunnen voorzien van eindafnemers van de benodigde hoeveelheid L-gas worden, in het licht van de aangevoerde beroepsgronden, besproken in onderdeel B ("Leveringszekerheid").

13. Volgens artikel 52d, tweede lid, aanhef en onder a, van de Mijnbouwwet moet de staatssecretaris bij de vaststelling van de operationele strategie kijken in hoeverre wordt voldaan aan de veiligheidsnorm van 10<sup>-5</sup> (hierna: de veiligheidsnorm). Op grond van artikel 1.3a.3, eerste lid, van de Mijnbouwregeling betreft de veiligheidsnorm het individueel aardbevingsrisico van maximaal 1 op de 100.000 per jaar dat een individu mag lopen in of nabij de verschillende bouwwerken waar dat individu verblijft. De norm houdt in dat een persoon die verblijft in of rond bouwwerken, per jaar maximaal een kans van 1 op de 100.000 mag hebben om te overlijden als gevolg van het bezwijken van (een deel van) de bouwwerken door een aardbeving.

De staatssecretaris heeft in paragraaf 5.2.3 van het vaststellingsbesluit uiteengezet welk risicobeleid hij met betrekking tot en in aanvulling op de veiligheidsnorm voert. Dat beleid is gebaseerd op adviezen van de Commissie Meijdam en de Mijnraad en houdt onder meer in dat gebouwen die volgens de seismische dreigings- en risicoanalyse een individueel aardbevingsrisico hebben van meer dan 10<sup>-5</sup> per jaar worden opgenomen in het versterkingsprogramma van de Nationaal Coördinator Groningen (hierna: de NCG). Gebouwen die aan de veiligheidsnorm voldoen maar binnen een onzekerheidsmarge vallen worden uit voorzorg ook opgenomen in het versterkingsprogramma. In aanvulling daarop worden gebouwen aan het versterkingsprogramma toegevoegd als daarvoor aanleiding is, bijvoorbeeld omdat een gebouw erg lijkt op een gebouw dat niet aan de veiligheidsnorm voldoet. Gebouwen waarvan in voorgaande jaren is geconstateerd dat zij niet aan de veiligheidsnorm voldoen, worden altijd onderzocht, ook als zij volgens een latere risicobeoordeling wel aan de veiligheidsnorm voldoen. Alle gebouwen die zijn opgenomen in het versterkingsprogramma worden individueel beoordeeld en, indien nodig, versterkt.

14. In het vaststellingsbesluit heeft de staatssecretaris beoordeeld in hoeverre wordt voldaan aan de veiligheidsnorm. Dat heeft hij gedaan aan de hand van het door de Nederlandse Organisatie voor toegepast natuurwetenschappelijk onderzoek (hierna: TNO) opgestelde rapport "Publieke Seismische Dreigings- en Risicoanalyse Groningen Gasveld 2022" van 25 maart 2022 (hierna: SDRA). Daarin is geconcludeerd dat het jaarlijks aantal aardbevingen met een magnitude groter dan 1,5 op de schaal van Richter daalt sinds de afnemende gaswinning sinds 2014, en dat deze trend zich naar verwachting de komende jaren voortzet. Verder voldoen alle gebouwen in het aardbevingsgebied aan de veiligheidsnorm, als wordt uitgegaan van de door de staatssecretaris voorgeschreven modelkeuzes.

De SDRA is gebaseerd op het uitgangspunt dat er vanaf oktober 2022 zeven productielocaties worden opgehouden, en vanaf april 2023 vijf. Dit gaat gepaard met een winningsniveau van 1,7 miljard

Nm3. In het vaststellingsbesluit is het winningsniveau echter bepaald op 2,8 miljard Nm3, omdat is besloten om vanaf oktober 2022 elf productielocaties open te houden, en vanaf april 2023 vijf.

Op verzoek van de staatssecretaris heeft TNO op 11 november 2022 een addendum opgesteld bij de SDRA, waarbij is uitgegaan van het vastgestelde winningsniveau van 2,8 miljard Nm3. TNO concludeert in het addendum dat de hogere winning leidt tot een toename van de seismiciteit ten opzichte van de eerdere verwachting in de SDRA. Uitgaande van de voorgeschreven modelkeuzes voldoen echter alle gebouwen in het aardbevingsgebied nog steeds aan de veiligheidsnorm.

De Afdeling duidt de SDRA en het addendum daarop hierna tezamen aan als "SDRA".

Beoordeling veiligheidsrisico's in SDRA

15. Groninger Bodem Beweging betoogt dat de staatssecretaris de veiligheidsrisico's als gevolg van de gaswinning niet zorgvuldig heeft vastgesteld. Zij voert daartoe aan dat de modellen en invoergegevens die voor de SDRA zijn gebruikt niet zijn aangepast aan nieuwe wetenschappelijke inzichten, terwijl uit het advies van het Staatstoezicht op de Mijnen (hierna: het SodM) van 21 december 2021 volgt dat er niets op tegen is om die nieuwste inzichten voor de modellen te hanteren in de SDRA voor het huidige gasjaar.

Ter zitting heeft Groninger Bodem Beweging erop gewezen dat TNO kritiek heeft op de door de staatssecretaris voorgeschreven modelkeuzes voor de SDRA. TNO heeft daarom in hoofdstuk 7 van de SDRA een zogenoemde gevoeligheidsanalyse uitgevoerd, waarbij de veiligheidsrisico's zijn beoordeeld aan de hand van de modelkeuzes die TNO zelf adviseert. Uitgaande van die alternatieve modelkeuzes, zijn de seismische dreiging en het seismische risico hoger. Volgens Groninger Bodem Beweging had de staatssecretaris de door TNO aanbevolen modelkeuzes moeten voorschrijven.

15.1. In de SDRA zijn diverse modellen gebruikt, zoals het Seismologisch Bronmodel en het Grondbewegingsmodel. Binnen de wetenschap bestaat discussie over mogelijke verbeteringen van die modellen. De staatssecretaris heeft het SodM gevraagd om te adviseren over welke modelversies zouden moeten worden gekozen voor de SDRA voor het huidige gasjaar. Dit heeft geleid tot het door Groninger Bodem Beweging genoemde advies van 21 december 2021.

Anders dan Groninger Bodem Beweging stelt, adviseert het SodM daarin juist om de modellen pas aan te passen als de meerderheid van de modellen gereed zijn voor verbetering, en de totale impact gevalideerd kan worden in termen van hun gezamenlijke impact op het risico. Het SodM heeft de staatssecretaris geadviseerd om de SDRA voor het gasjaar 2022-2023 te baseren op dezelfde modellen en gegevens als gebruikt voor de SDRA voor het gasjaar 2021-2022, en alleen de onderliggende drukgegevens op basis van de daadwerkelijk gerealiseerde productie te laten actualiseren. Het SodM verwacht dat de modeltrein voor de SDRA voor het (volgende) gasjaar 2023-2024 kan worden aangepast.

Uit bijlage C bij de zogenoemde verwachtingenbrief van de staatssecretaris aan de NAM volgt dat de staatssecretaris het advies van het SodM van 21 december 2021 heeft overgenomen. In de SDRA voor het huidige gasjaar zijn dezelfde uitgangspunten gehanteerd als voor de SDRA voor het vorige gasjaar. Verder is in de SDRA (eveneens conform het advies van het SodM) uitgegaan van actuele gegevens over de reservoirdruk. Groninger Bodem Beweging heeft niet onderbouwd waarom de veiligheidsrisico's desondanks niet zorgvuldig zouden zijn vastgesteld

Het betoog slaagt in zoverre niet.

15.2. De kritiek van TNO op de door de staatssecretaris voorgeschreven modelkeuzes is uitvoerig aan de orde geweest in de uitspraak van de Afdeling van 24 augustus 2022 (onder 19.1 en 19.2), over het vaststellingsbesluit voor het gasjaar 2021-2022. In die uitspraak is (kort samengevat) overwogen dat er over een aantal uitgangspunten van de SDRA geen wetenschappelijke overeenstemming is. De door de staatssecretaris voorgeschreven modelkeuzes zijn gebaseerd op adviezen van het SodM. Tegelijkertijd is rekening gehouden met de kritiek van TNO op die modelkeuzes door de resultaten van haar gevoeligheidsanalyse (die is gebaseerd op de door TNO geadviseerde modelkeuzes) te betrekken bij het, in de uitspraak van 24 augustus 2022 voorliggende, vaststellingsbesluit voor het gasjaar 2021-2022.

In het huidige vaststellingsbesluit is op dezelfde wijze omgegaan met de kritiek van TNO. In paragraaf 5.2.4 van het vaststellingsbesluit en in het verweerschrift is daarover vermeld dat er 64 gebouwen

zijn die volgens de gevoeligheidsanalyse van TNO niet aan de veiligheidsnorm voldoen en die niet in het versterkingsprogramma zijn opgenomen. Zekerheidshalve worden die gebouwen aan de werkvoorraad toegevoegd, aldus de staatssecretaris. Uit het advies van TNO van 20 mei 2022 blijkt dat zij zich met deze aanpak kan verenigen.

Naar het oordeel van de Afdeling heeft de staatssecretaris met deze handelwijze voldoende rekening gehouden met de kritiek van TNO. Die kritiek is bij het vaststellingsbesluit betrokken door alle gebouwen die volgens de gevoeligheidsanalyse van TNO niet aan de veiligheidsnorm voldoen, toe te voegen aan het versterkingsprogramma. Dat betekent dat, ongeacht of de kritiek van TNO terecht is, er geen gebouwen zijn die ten onrechte buiten het versterkingsprogramma vallen. Groninger Bodem Beweging heeft geen redenen aangevoerd waarom de staatssecretaris gehouden was om de door TNO aanbevolen modelkeuzes voor te schrijven.

Het betoog slaagt ook in zoverre niet.

16. Groninger Bodem Beweging betoogt verder dat er in werkelijkheid meer aardbevingen zijn dan in figuur 3.1 van de SDRA is voorspeld. Volgens haar wijst dit erop dat de modellen die aan de SDRA ten grondslag liggen onvoldoende betrouwbaar zijn.

16.1. Ter zitting heeft de staatssecretaris erkend dat het aantal aardbevingen dat volgens de SDRA voor het huidige gasjaar werd verwacht (één tot tien), inmiddels is overschreden. Ook in het gasjaar 2019-2020 waren er meer aardbevingen dan verwacht. Naar het oordeel van de Afdeling betekent dit echter niet zonder meer dat de SDRA niet aan het vaststellingsbesluit ten grondslag kon worden gelegd. Daarvoor is het volgende van belang.

Zoals de staatssecretaris heeft toegelicht, heeft het SodM in de brief aan de (toenmalige) minister van Economische Zaken en Klimaat van 9 december 2021 laten weten dat de seismische activiteit zich de afgelopen jaren rond de bovengrens van de verwachte bandbreedte bevindt. Het SodM heeft geadviseerd een onderzoek te laten opstellen naar de validiteit van het huidige seismologisch model en de mogelijke oorzaken voor de waargenomen afwijking. De minister heeft dit advies overgenomen. Het onderzoek is in augustus 2022 van start gegaan. De staatssecretaris heeft ter zitting meegedeeld dat de resultaten van dat onderzoek in de zomer van 2023 worden verwacht.

De Afdeling leidt hieruit af dat het aantal aardbevingen al langere tijd een punt van zorg en aandacht is, en dat niet wordt uitgesloten dat de modellen zullen moeten worden aangepast om het aantal aardbevingen accurater te voorspellen. Ten tijde van het vaststellingsbesluit was echter nog niet bekend of, en zo ja, hoe, de modellen in de SDRA moeten worden aangepast. Daarbij komt dat SodM in het onder 15.1 besproken advies van 21 december 2021 juist heeft geadviseerd om de modellen nog niet aan te passen, ondanks dat het op de hoogte was van het hogere aantal aardbevingen. Verder heeft TNO in haar gevoeligheidsanalyse onderzocht hoeveel aardbevingen er naar verwachting zullen plaatsvinden, als de door haar geadviseerde modelkeuzes worden gehanteerd. Dit leidt tot een andere en volgens TNO betrouwbaardere voorspelling van het aantal aardbevingen en de bandbreedte. Deze alternatieve benadering, die wijst op een hogere seismische activiteit, is bij het vaststellingsbesluit betrokken door alle gebouwen die volgens de gevoeligheidsanalyse van TNO niet aan de veiligheidsnorm voldoen, toe te voegen aan het versterkingsprogramma (zie onder 15.2 van deze uitspraak). De Afdeling ziet daarom geen aanleiding voor het oordeel dat de staatssecretaris de veiligheidsrisico's heeft onderschat.

Het betoog slaagt niet.

Gevolgen huidige gaswinning

17. [appellant sub 3] betoogt dat in het vaststellingsbesluit ten onrechte wordt verondersteld dat de huidige gaswinning geen invloed heeft op de verwachte bodemdaling in het Groningenveld en de kans op aardbevingen.

[appellant sub 6] betoogt dat de staatssecretaris geen rekening heeft gehouden met de gevolgen van de huidige gaswinning op de drukvereffening. Volgens hem zal het aantal aardbevingen toenemen doordat inmiddels geen gas meer wordt gewonnen uit het noordelijke deel van het Groningenveld, maar wel uit het zuidelijke deel. Het drukverschil tussen het noorden en het zuiden van het Groningenveld zal daarom verder oplopen en daardoor zullen er meer aardbevingen ontstaan, aldus [appellant sub 6].

17.1. De Afdeling merkt op dat in het vaststellingsbesluit niet staat dat de huidige gaswinning geen gevolgen heeft voor de verwachte bodemdaling en de seismiciteit. Wel is in dit besluit vermeld dat de verwachte bodemdaling in 2052 op het diepste punt 42 cm bedraagt. Bij een meting in 2018 is vastgesteld dat het diepste punt circa 37 cm bedraagt. Het grootste gedeelte van de bodemdaling heeft dus al plaatsgevonden, aldus het vaststellingsbesluit. Over de seismiciteit is vermeld dat de gaswinning in het huidige gasjaar een beperkte invloed heeft, omdat de drukverschillen die door de gaswinning in het verleden zijn ontstaan meer bepalend zijn dan het voorgenomen lage winningsniveau van 2,8 miljard Nm<sup>3</sup>. Zelfs onmiddellijke beëindiging van de gaswinning maakt de kans op aardbevingen weliswaar kleiner, maar sluit de kans op aardbevingen op korte termijn niet uit, aldus het vaststellingsbesluit.

Over drukvereffening is in het vaststellingsbesluit en de bijbehorende Nota van Antwoord het volgende vermeld. Door de gaswinning in het verleden is een drukverschil ontstaan tussen het noorden van het Groningenveld (waar de reservoirdruk hoger is) en het zuiden van het Groningenveld (waar de reservoirdruk lager is). Als gevolg van het drukverschil daalt de reservoirdruk in het noordelijke deel, en stijgt de reservoirdruk in het zuidelijke deel. Dit natuurlijke proces heet drukvereffening. De drukdaling in het noordelijke deel is de drijvende kracht voor de aardbevingen in dat deel van het veld. De gaswinning in het huidige gasjaar vergroot het drukverschil niet, omdat er zeer weinig gas wordt gewonnen in vergelijking met vorige jaren en in vergelijking met de totale hoeveelheid gas die in het verleden is gewonnen. Wel heeft de gaswinning een vertragend effect op de drukvereffening. De huidige winning wordt namelijk met productielocaties in het zuiden van het gasveld uitgevoerd en daardoor duurt het langer voordat het drukverschil is opgeheven. De vastgestelde operationele strategie heeft dus een beperkte invloed op de ontwikkeling van de reservoirdruk en op de bodemdaling en het seismisch risico, aldus de staatssecretaris.

[appellant sub 3] en [appellant sub 6] hebben niet onderbouwd waarom de uiteenzettingen van de staatssecretaris over de gevolgen van de huidige gaswinning en de gevolgen van de drukvereffening onjuist zijn. De Afdeling ziet in hun betogen dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat het vaststellingsbesluit geen stand kan houden. De betogen van [appellant sub 3] en [appellant sub 6] raken ook de beslissing van de staatssecretaris om het winningsniveau vanwege van de leveringszekerheid vast te stellen op 2,8 miljard Nm<sup>3</sup>, en zijn afweging tussen enerzijds de belangen van de bewoners van het aardbevingsgebied bij een zo spoedig mogelijke beëindiging van de gaswinning, en anderzijds de belangen van de eindafnemers van Groningengas. Die onderwerpen komen aan de orde in de onderdelen B ("Leveringszekerheid") en D ("(Eind)beoordeling belangenafweging") van deze uitspraak

De betogen slagen niet.

Monitoring kleine velden

18. [appellant sub 4] betoogt dat het monitoringsnetwerk voor grondbewegingen moet worden uitgebreid naar de kleinere gasvelden.

Zoals ook is overwogen in de uitspraak van 21 juli 2021, onder 36.1, en in de uitspraak van 24 augustus 2022, onder 26, maakt de monitoring van grondbewegingen bij kleinere gasvelden geen onderdeel uit van het vaststellingsbesluit. Wat [appellant sub 4] hierover aanvoert kan dan ook niet leiden tot het oordeel dat het vaststellingsbesluit onrechtmatig is.

Het betoog slaagt niet.

Versterkingsprogramma

19. Groninger Bodem Beweging betoogt dat het versterkingsprogramma te traag wordt uitgevoerd. Zij voert daartoe aan dat er nog veel gebouwen moeten worden versterkt en de NCG de door hemzelf gestelde doelen voor de versterkingsoperatie niet haalt. Groninger Bodem Beweging wijst in dat verband op de voortgangsrapportage van de NCG uit september 2022. Ter zitting heeft Groninger Bodem Beweging hieraan toegevoegd dat de staatssecretaris ernaar streeft het versterkingsprogramma in 2028 te voltooien. Uit het rapport "Voortgang van de versterkingsopgave en de afbouw van de gaswinning ('22-'23)" van het SodM van 4 juli 2023 blijkt echter dat het tempo van de versterking daarvoor met een factor drie moet worden opgevoerd. Volgens Groninger Bodem Beweging is het onwaarschijnlijk dat in 2028 alle gebouwen in het aardbevingsgebied voldoen aan de

veiligheidsnorm.

19.1. Zoals de Afdeling onder 13 heeft vastgesteld worden gebouwen die volgens de SDRA niet voldoen aan de veiligheidsnorm of binnen de onzekerheidsmarge vallen, opgenomen in het versterkingsprogramma van de NCG. Daarnaast worden er gebouwen toegevoegd als daarvoor aanleiding is, bijvoorbeeld omdat zij volgens de gevoeligheidsanalyse van TNO niet aan de veiligheidsnorm voldoen. Alle gebouwen in het versterkingsprogramma worden individueel beoordeeld en, indien nodig, versterkt. Dat geldt ook als uit een latere SDRA blijkt dat het gebouw aan de veiligheidsnorm voldoet.

Volgens artikel 52d, tweede lid, aanhef en onder d, van de Mijnbouwwet moet de staatssecretaris bij de vaststelling van de operationele strategie kijken naar het tempo van het versterken van gebouwen. In paragraaf 5.5 van het vaststellingsbesluit is de staatssecretaris hierop ingegaan. Daarin heeft hij samengevat het volgende uiteengezet.

In totaal bestaat de werkvoorraad van het versterkingsprogramma uit ongeveer 27.000 adressen. Ten tijde van het vaststellingsbesluit is bij 5.832 van die adressen geconstateerd dat zij "op norm" zijn. Dat betekent dat zij inmiddels zijn versterkt of dat is geconcludeerd dat er geen versterkingsmaatregelen nodig zijn. De NCG verwacht dat in 2023 de laatste opnames en beoordelingen worden afgerond. Dan wordt dus duidelijk hoeveel gebouwen daadwerkelijk moeten worden versterkt. De verwachting is dat er in totaal bij 13.000 adressen versterkingsmaatregelen moeten worden genomen. Het streven is dat het versterkingsprogramma in 2028 wordt afgerond, aldus het vaststellingsbesluit.

De staatssecretaris onderkent dat voortgang van de versterking tot nu toe te langzaam is geweest. Tegelijkertijd blijkt uit de veiligheidsbeoordelingen dat het veiliger wordt in Groningen. Door de afbouw van de gaswinning neemt eveneens het aantal gebouwen die moeten worden versterkt af. Ook volstaan vaker lichtere versterkingsmaatregelen om te zorgen dat een gebouw voldoet aan de veiligheidsnorm. Daarnaast zijn er diverse maatregelen genomen om de uitvoering van het versterkingsprogramma te versnellen. Zo heeft de NCG een aanpak ontwikkeld om de bouwcapaciteit te vergroten, onder meer door het delen van inkoopkalenders met bouwers en clustering van projecten. Verder is er de zogenoemde dorpenaanpak, die in de kern eruit bestaat dat een dorp in zijn geheel wordt versterkt als dat voor de veiligheid nodig is. Tot slot wijst de staatssecretaris op de typologieaanpak die in 2021 is ingevoerd. Daarbij wordt op basis van gemeenschappelijke kenmerken van gebouwen bepaald of zij aan de veiligheidsnorm voldoen. Deze typologieaanpak leidt tot een gemiddelde doorlooptijd voor het opname- en beoordelingsproces van 34 dagen in plaats van 163 dagen.

19.2. Uit het vaststellingsbesluit leidt de Afdeling af dat de staatssecretaris erkent dat de versterkingsoperatie in het verleden te langzaam is verlopen. Tegelijkertijd volgt uit de uitgebreide uiteenzetting in het vaststellingsbesluit dat er veel aandacht wordt besteed aan versnelling van het versterkingsprogramma en dat eerder genomen maatregelen, zoals de typologieaanpak, effect sorteren.

Verder blijkt uit de voortgangsrapportage van de NCG van september 2022 dat het doel om in 2022 minstens 1.000 gebouwen "bouw gereed" (versterkt) te krijgen en 4.000 gebouwen "op norm" te krijgen naar verwachting zal worden gehaald. Alleen het doel om in 2022 2.000 opnames uit te voeren zou volgens de prognose niet worden gehaald. Dat de versterkingsoperatie op dit punt ten tijde van het vaststellingsbesluit achterliep op de door de NCG gestelde doelen, maakt naar het oordeel van de Afdeling echter niet dat het tempo in zijn algemeenheid zo laag is dat de staatssecretaris het vaststellingsbesluit niet kon nemen. Overigens heeft de staatssecretaris in het verweerschrift erop gewezen dat uit de maandrapportage van de NCG van december 2022 blijkt dat de voor 2022 gestelde doelstellingen (ook voor het aantal opnames) alsnog zijn gehaald.

Naar aanleiding van het betoog van Groninger Bodem Beweging dat de versterkingsoperatie niet uiterlijk in 2028 kan worden afgerond, merkt de Afdeling op dat dit een streefdatum is, geen wettelijke termijn. Ter zitting heeft de staatssecretaris toegelicht dat alle inspanningen erop zijn gericht om deze streefdatum te halen. Hij wijst erop dat het SodM in zijn rapport van 4 juli 2023 heeft geconstateerd dat het tempo van de versterkingsoperatie in 2022 is opgevoerd en dat het mogelijk blijft om de versterkingsoperatie in 2028 af te ronden.

Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat het tempo van de versterking van de gebouwen niet in de weg staat aan het nemen van het vaststellingsbesluit.

Het betoog slaagt niet.

## B. Leveringszekerheid

### Winningsniveau en aantal productielocaties

20. [appellant sub 2] betoogt dat de staatssecretaris onvoldoende heeft gemotiveerd waarom in de periode van oktober 2022 tot en met maart 2023 elf productielocaties worden opengehouden. Hij wijst erop dat het SodM in zijn advies van 19 mei 2022 juist een voorkeur heeft uitgesproken voor het openhouden van slechts zeven productielocaties in die periode.

[appellant sub 5] betoogt dat de staatssecretaris de totale gaswinning ten onrechte heeft vastgesteld op 2,8 miljard Nm<sup>3</sup>. Volgens haar blijkt uit het vaststellingsbesluit dat een winningsniveau van 1,7 miljard Nm<sup>3</sup> voldoende is en dat dit uitsluitend is verhoogd naar 2,8 miljard Nm<sup>3</sup> vanwege de oorlog in Oekraïne.

Groninger Bodem Beweging betoogt dat niet is gemotiveerd waarom de hoogte van de gaswinning is bepaald op 2,8 miljard Nm<sup>3</sup>. Een rekenkundige onderbouwing ontbreekt.

20.1. Uitgangspunt van het vaststellingsbesluit is dat er niet meer gas wordt gewonnen dan nodig is voor de leveringszekerheid. Leveringszekerheid betekent dat eindafnemers van gas op het juiste moment en in de juiste kwaliteit (L-gas of H-gas) met de benodigde hoeveelheid worden beleverd. Leveringszekerheid heeft een volumematige component en een capaciteitsmatige component. De volumematige component houdt in dat er over een bepaalde periode (bijvoorbeeld een gasjaar) voldoende gas beschikbaar is om te voorzien in de vraag. De capaciteitsmatige component houdt in dat het gas op ieder moment, ook bij hoge vraag, in de juiste hoeveelheid kan worden geleverd. In het vaststellingsbesluit staat verder dat het Groningenveld in het gasjaar 2022-2023 alleen nog nodig is als reservemiddel, bijvoorbeeld bij een strenge winter of bij storingen. De productielocaties opereren om die reden op minimumflow. Dat houdt in dat er op een laag pitje gas wordt gewonnen, zodat de productie snel kan worden opgevoerd als dat nodig is om te voorzien in de gasvraag (bijvoorbeeld bij een storing).

De hoeveelheid gas die dit gasjaar wordt gewonnen wordt dus bepaald door het aantal productielocaties waarmee (op minimumflow) gas wordt gewonnen. Het aantal productielocaties dat open moet blijven, hangt af van de capaciteit die en het volume dat het Groningenveld moet kunnen leveren.

20.2. In het "Advies leveringszekerheid voor benodigde Groningen-capaciteiten en -volumes gasjaar 2022/2023 en verder" van GTS van 31 januari 2022 (hierna: de GTS-raming), heeft GTS uiteengezet hoeveel gas er uit het Groningenveld moet worden gewonnen om in de vraag naar L-gas te voorzien. Daarbij heeft GTS rekening gehouden met verschillende scenario's. Als de stikstofinstallatie in Zuidbroek aan de start van het gasjaar 2022-2023 volledig in gebruik is genomen, is er een capaciteit nodig van 2,7 miljoen Nm<sup>3</sup> per uur en een volume van 1,7 miljard Nm<sup>3</sup>. Volgens de operationele strategie kan hierin worden voorzien door in de winter zeven en in de zomer vijf productielocaties op minimumflow te laten opereren.

In de GTS-raming is opgemerkt op dat een grote onzekerheid is of de stikstofinstallatie in Zuidbroek wel tijdig beschikbaar is. In een gevoeligheidsanalyse heeft GTS uiteengezet dat als de stikstofinstallatie niet beschikbaar is, er een capaciteit nodig is van 4,1 miljoen Nm<sup>3</sup> per uur. Volgens de operationele strategie kan hierin kan worden voorzien door in de winter (tot en met maart 2023) elf productielocaties op minimumflow te laten opereren. Vanaf april 2023 volstaan vijf productielocaties. Het bijbehorende volume bedraagt in dit scenario volgens de GTS-raming 2,8 miljard Nm<sup>3</sup>.

Na de GTS-raming werd bekend dat de stikstofinstallatie in Zuidbroek niet tijdig gereed zou zijn. Daarnaast viel Rusland Oekraïne binnen. In het vaststellingsbesluit is uiteengezet dat deze gebeurtenissen hebben geleid tot andere inzichten over de benodigde gaswinning uit het Groningenveld.

De Mijnraad, TNO en het SodM hebben geadviseerd over de benodigde capaciteit en het aantal open

te houden productielocaties. In het advies van de Mijnraad van 10 juni 2022 staat dat de GTS-raming niet meer aansluit bij de realiteit die ontstaan is na de inval van Rusland in Oekraïne. Verder wijst de Mijnraad op het risico dat de stikstofinstallatie in Zuidbroek niet beschikbaar is. De Mijnraad adviseert daarom om uit het oogpunt van leveringszekerheid de elf nog operationele productielocaties, open te houden. Omdat het productievolume laag blijft, verwacht de Mijnraad geen seismische effecten van betekenis. TNO heeft op 20 mei 2022 geadviseerd om, gezien de dreiging van een verstoorde gaslevering vanwege het geopolitieke klimaat, nog geen productielocaties te sluiten. In het advies van het SodM van 19 mei 2022 staat dat de keuze voor het aantal productielocaties niet gebaseerd kan worden op de gevolgen voor de veiligheid voor omwonenden, aangezien het proces van drukvereffening dominant is. SodM geeft de voorkeur aan het scenario van zeven productielocaties, omdat de gaswinning dan lager is, maar merkt daarbij op dat ook het belang van de leveringszekerheid moet worden meegewogen.

De staatssecretaris heeft de adviezen van de Mijnraad, TNO en het SodM bij het vaststellingsbesluit betrokken. In het vaststellingsbesluit is besloten om, vanwege de onzekerheden op de internationale gasmarkt door de oorlog in Oekraïne en vanwege de onzekerheden over de ingebruikname van de stikstofinstallatie in Zuidbroek, nog geen productielocaties te sluiten aan de start van het gasjaar 2022-2023. Dit betekent dat alle elf locaties tot en met maart 2023 op minimumflow opereren. Vanaf april 2023 worden slechts vijf productielocaties opengehouden, omdat er dan minder reservecapaciteit nodig is, aldus het vaststellingsbesluit. De staatssecretaris heeft daarbij betrokken dat het operationeel houden van elf in plaats van zeven productielocaties in de winter naar verwachting geen effecten heeft voor de bodembeweging.

20.3. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de staatssecretaris deugdelijk gemotiveerd waarom hij heeft gekozen voor de mogelijkheid tot en met maart 2023 elf productielocaties open te houden, en de totale gaswinning in het gasjaar 2022-2023 vast te stellen op 2,8 miljard Nm<sup>3</sup>. Weliswaar wijst [appellant sub 2] terecht erop dat het SodM de voorkeur geeft aan het openhouden van slechts zeven productielocaties, maar uit onder meer de GTS-raming en het advies van de Mijnraad volgt dat het uit gebruik nemen van productielocaties risico's voor de leveringszekerheid met zich brengt, terwijl het operationeel houden van elf in plaats van zeven productielocaties in de winter naar verwachting geen effecten heeft voor de bodembeweging. Verder laat het advies van het SodM ruimte om in het belang van de leveringszekerheid méér productielocaties open te houden.

Anders dan [appellant sub 5] stelt blijkt uit het vaststellingsbesluit dat een winningsniveau van 1,7 miljard Nm<sup>3</sup> niet toereikend zou zijn om te voorzien in de benodigde capaciteit. Dat heeft niet alleen te maken met de oorlog in Oekraïne, maar ook met de vertraging van de oplevering van de stikstoffabriek in Zuidbroek.

Naar aanleiding van het betoog van Groninger Bodem Beweging, wijst de Afdeling erop dat een rekenkundige onderbouwing van het vastgestelde winningsniveau te vinden is op pagina 11 van de operationele strategie.

De betogen slagen niet.

Incidentele verhoging gaswinning

21. [appellant sub 5] betoogt dat in het vaststellingsbesluit niet duidelijk is vastgelegd in welke situaties meer dan 2,8 miljard Nm<sup>3</sup> gas mag worden gewonnen.

21.1. Volgens artikel 4, eerste lid, van het vaststellingsbesluit mag de gasproductie met maximaal 1,5 miljard Nm<sup>3</sup> worden verhoogd als ten minste één van de in dit artikellid genoemde omstandigheden zich voordoet. Het gaat om bijzondere, onvoorziene omstandigheden zoals technische mankementen aan de installaties van GTS, of de situatie dat de gasopslagen Norg of Grijpskerk feitelijk niet beschikbaar zijn. Naar het oordeel van de Afdeling is met de limitatieve opsomming in artikel 4, eerste lid, duidelijk onder welke omstandigheden meer dan 2,8 miljard Nm<sup>3</sup> gas mag worden gewonnen.

Het betoog slaagt niet.

Maatregelen om de vraag naar L-gas af te bouwen

22. [appellant sub 4] en [appellant sub 1] betogen dat de staatssecretaris te weinig doet om de vraag naar L-gas zo snel mogelijk af te bouwen. Zij wijzen erop dat de stikstofinstallatie in Zuidbroek keer op keer vertraging oploopt. [appellant sub 4] voert verder aan dat de omschakeling van

grootverbruikers naar andere energiebronnen dan L-gas vertraagd is.

22.1. In paragraaf 5.4 van het vaststellingsbesluit is uiteengezet welke maatregelen zijn en worden genomen om de vraag naar L-gas af te bouwen.

Een belangrijke maatregel is de stikstofinstallatie in Zuidbroek. [appellant sub 4] en [appellant sub 1] wijzen er terecht op dat de bouw van de stikstofinstallatie meermaals vertraging heeft opgelopen. De verwachting ten tijde van het vaststellingsbesluit was dat de stikstofinstallatie per 30 november 2022 volledig beschikbaar zou zijn. Volgens het verweerschrift van de staatssecretaris van 14 februari 2023 is de stikstofinstallatie per 1 oktober 2023 volledig beschikbaar. Op de zitting heeft de staatssecretaris herhaald dat er geen reden is om aan te nemen dat de stikstofinstallatie niet uiterlijk op 1 oktober 2023 beschikbaar zal zijn. De vertraging in de beschikbaarheid in het gasjaar 2022-2023 heeft geen gevolgen voor het winningsniveau zoals vastgelegd in het vaststellingsbesluit en het moment waarop het Groningenveld kan worden gesloten, aldus de staatssecretaris.

Een andere belangrijke maatregel is de verplichte omschakeling van industriële grootverbruikers van L-gas naar andere energiebronnen. Op grond van artikel 10g van de Gaswet mogen de grootste afnemers per 1 oktober 2022 geen L-gas meer onttrekken. Deze maatregel treft negen Nederlandse grootverbruikers die samen 50% van de industriële vraag naar L-gas omvatten. Vijf daarvan zijn tijdig omgeschakeld. De overige vier grootverbruikers hebben vertraging opgelopen en een tijdelijke ontheffing gekregen van het verbod op het onttrekken van L-gas. De vertraging heeft volgens GTS een gering effect op de benodigde gaswinning uit het Groningenveld en heeft geen gevolgen voor de sluitingsdatum, aldus het vaststellingsbesluit.

22.2. Naar het oordeel van de Afdeling stonden de hiervoor beschreven tegenvallers niet in de weg aan het nemen van het vaststellingsbesluit. De Afdeling heeft er begrip voor dat [appellant sub 4] en [appellant sub 1] weinig vertrouwen hebben in mededelingen over het moment van ingebruikname van de stikstofinstallatie in Zuidbroek. Het veelvuldige uitstel van de oplevering maakt echter niet dat moet worden geoordeeld dat de staatssecretaris te weinig doet om de vraag naar L-gas af te bouwen. Er zijn geen aanwijzingen dat de vertragingen te wijten zijn aan de staatssecretaris. Hetzelfde geldt voor de vertraging van de omschakeling van grootverbruikers. De Afdeling overweegt verder dat de afgelopen jaren diverse andere maatregelen zijn genomen om zo veel mogelijk pseudo-L-gas te produceren (zoals extra inkoop van stikstof en uitbreiding van het mengstation Wieringermeer) en de vraag naar L-gas af te bouwen (zoals de afbouw van export van L-gas naar België, Duitsland en Frankrijk, die volgens het vaststellingsbesluit op schema ligt en naar verwachting kan worden versneld). De staatssecretaris wijst er terecht op dat de afbouw van de gaswinning veel sneller is verlopen dan is bepaald in het basispad en dat de sluiting van het Groningenveld eerder in zicht komt dan was voorzien, namelijk in 2023 of 2024 in plaats van in 2030.

De betogen slagen niet.

Datum sluiting Groningenveld

23. [appellant sub 2], [appellant sub 3], [appellant sub 4], [appellant sub 5], [appellant sub 6] en de Groninger Bodem Beweging betogen dat in het vaststellingsbesluit ten onrechte niet is bepaald wanneer de gaswinning uit het Groningenveld definitief wordt beëindigd. [appellant sub 5] voegt daaraan toe dat de einddatum van de gaswinning uit het Groningenveld wettelijk moet worden vastgelegd. Volgens [appellant sub 2] is het ontbreken van een sluitingsdatum in strijd met het wetsvoorstel "Wat na nul".

23.1. In het vaststellingsbesluit staat dat het de bedoeling is het Groningenveld in 2023, of als het tegenzit in 2024, te sluiten. De definitieve sluitingsdatum hangt af van een aantal onzekerheden, zoals de gasleveringen aan Europa als gevolg van de oorlog in Oekraïne, het functioneren van de stikstofinstallatie in Zuidbroek, het functioneren van de gasopslag in Grijpskerk als opslag voor L-gas, en de voortgang van de afbouw van de vraag naar L-gas. Vanwege die onzekerheden vindt de staatssecretaris het niet wenselijk om een wettelijke sluitingsdatum op te nemen. Wel wordt in het wetsvoorstel "Wat na nul" vastgelegd onder welke voorwaarde het Groningenveld kan worden gesloten, aldus het vaststellingsbesluit.

23.2. De Afdeling stelt voorop dat het vaststellingsbesluit gaat over de gaswinning in het gasjaar 2022-2023. In dit besluit hoeft geen keuze te zijn gemaakt over een precieze sluitingsdatum na dit

gasjaar. Wel moet de staatssecretaris op grond van artikel 52d, tweede lid, aanhef en onder c, van de Mijnbouwwet kijken naar het tempo van de afbouw van de vraag in de jaren daarna. Naar het oordeel van de Afdeling voldoet het vaststellingsbesluit hieraan en heeft de staatssecretaris in het vaststellingsbesluit deugdelijk gemotiveerd waarom nog geen precieze sluitingsdatum kan worden genoemd.

Over het betoog van [appellant sub 5] merkt de Afdeling op dat het vaststellingsbesluit niet kan worden vernietigd op de grond dat de einddatum niet wettelijk is vastgelegd. Dit levert immers geen gebrek in het vaststellingsbesluit op. Over het betoog van [appellant sub 2] merkt de Afdeling op dat het wetsvoorstel "Wat na nul" nog niet is aangenomen door de Tweede Kamer. Daargelaten of het vaststellingsbesluit in strijd is met dit wetsvoorstel, kan dit besluit niet worden vernietigd wegens strijd met een wet die nog niet geldt.

De betogen slagen niet.

### C. Overige onderwerpen

#### Afhandeling schadevergoedingsverzoeken [appellant sub 6]

24. [appellant sub 6] betoogt dat hij al tien jaar wacht op vergoeding voor schade aan zijn gierkelder en schuur en voor immateriële schade. Daarnaast verwacht hij schade te lijden door recente peilbesluiten van het Waterschap Hunze en Aa's.

24.1. Zoals de Afdeling ook heeft overwogen in de uitspraak van 24 augustus 2022, bestaan er voor de schadeafhandeling aparte regelingen en procedures. Sinds 1 juli 2020 behandelt het Instituut Mijnbouwschade Groningen verzoeken om vergoeding van alle vormen van schade door bodembeweging als gevolg van de gaswinning uit het Groningenveld en de gasopslag Norg. Als een betrokkene het niet eens is met de afhandeling van een schadevergoedingsverzoek, staat daartegen rechtsbescherming open. Dat betekent dat de Afdeling niet kan oordelen over de afhandeling van de schadevergoedingsverzoeken van [appellant sub 6]. De door hem verwachte toekomstige schade als gevolg van peilbesluiten van het Waterschap valt eveneens buiten het bestek van deze procedure, alleen al omdat deze procedure uitsluitend gaat over het vaststellingsbesluit.

Het betoog slaagt niet.

#### Milieueffectrapport en het Verdrag van Aarhus

25. [appellant sub 2] en [appellant sub 6] betogen dat ten onrechte een milieueffectrapport ontbreekt.

Ter zitting heeft [appellant sub 6] daaraan toegevoegd dat de Afdeling volgens hem in haar uitspraak van 18 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3578, heeft geoordeeld dat voor het instemmingsbesluit met een winningsplan (de voorganger van het vaststellingsbesluit), geen milieueffectrapport hoeft te worden gemaakt, tenzij het milieubelang in het geding is. Volgens [appellant sub 6] is het milieubelang in het geding omdat de gaswinning heeft geleid tot schade aan zijn eigendommen. Hij wil dat aantonen aan de hand van een milieueffectrapport. Daarom had volgens [appellant sub 6] ten behoeve van het vaststellingsbesluit een milieueffectrapport moeten worden gemaakt.

Ter zitting heeft [appellant sub 2] aangevoerd dat het ontbreken van een milieueffectrapport leidt tot strijd met het Verdrag van Aarhus. Zonder milieueffectrapport zijn de gevolgen van de gaswinning volgens hem onduidelijk. Daardoor heeft hij onvoldoende informatie om gebruik te maken van zijn recht op inspraak in de besluitvorming omtrent de gaswinning, aldus [appellant sub 2].

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

Anders dan [appellant sub 6] stelt, heeft de Afdeling in het verleden niet geoordeeld dat een milieueffectrapport moet worden gemaakt als het milieubelang in het geding is. Dit is geen zelfstandig criterium. Dat een milieueffectrapport volgens [appellant sub 6] kan worden gebruikt om aan te tonen

dat de schade aan zijn eigendommen door de gaswinning is veroorzaakt, doet er niet aan af dat er geen juridische plicht is om een milieueffectrapport te maken.

Over het betoog van [appellant sub 2] merkt de Afdeling op dat het Verdrag van Aarhus gaat over toegang tot milieu-informatie, inspraak in de besluitvorming en toegang tot de rechter. Het Verdrag van Aarhus roept geen plicht in het leven om een milieueffectrapport te maken. Verder is niet gebleken dat [appellant sub 2] zijn recht op toegang tot informatie en zijn inspraakrechten niet heeft kunnen verwezenlijken. Het ontwerp-vaststellingsbesluit heeft met de daarop betrekking hebbende stukken (zoals de SDRA van 25 maart 2022) ter inzage gelegen. In onder meer de SDRA staat uitgebreide informatie over de gevolgen van de gaswinning. Verder heeft [appellant sub 2] een zienswijze over het ontwerp-vaststellingsbesluit naar voren gebracht. De Afdeling ziet daarom geen aanleiding voor het oordeel dat het Verdrag van Aarhus is geschonden bij de totstandkoming van het vaststellingsbesluit.

De betogen slagen niet.

Onderwerpen die in deze procedure niet aan de orde kunnen komen

26. Appellanten hebben, gezamenlijk dan wel afzonderlijk, in hun beroepschriften nog gewezen op besluitvorming ten behoeve van andere gas-(behandelings)locaties, op gevolgen van de gaswinning voor de natuur en op risico's op vervuild water en vervuilde bodem na sluiting van het Groningenveld. Deze onderwerpen maken geen deel uit van het vaststellingsbesluit. Wat appellanten in dit verband aan voeren, kan dan ook niet leiden tot vernietiging van het vaststellingsbesluit.

D. (Eind)beoordeling belangenafweging

27. In dit onderdeel beoordeelt de Afdeling of de staatssecretaris na afweging van de betrokken belangen het vaststellingsbesluit heeft kunnen nemen en het winningsniveau heeft kunnen vaststellen op 2,8 miljard Nm<sup>3</sup>. Daarbij geldt dat, zoals de Afdeling hiervoor al heeft overwogen, de staatssecretaris bij de vaststelling van de operationele strategie beleidsruimte heeft en de Afdeling daarover niet een eigen oordeel in de plaats kan stellen van het oordeel van de staatssecretaris.

28. Alle appellanten betogen dat de staatssecretaris ten onrechte meer gewicht toekent aan het belang van de leveringszekerheid dan aan hun belangen bij een veilige woonomgeving. Zij voeren aan dat de gaswinning tot maatschappelijke ontwrichting heeft geleid en dat de nadelige gevolgen van het vaststellingsbesluit daarom onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. Ter zitting hebben appellanten in dat kader gewezen op de uitkomsten van het onderzoek door de parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen ("Groningen boven gas", 24 februari 2023). Appellanten wijzen op de enorme schade die is ontstaan door de aardbevingen, zoals dorpen waarin vrijwel alle huizen moeten worden gesloopt. Inwoners voelen zich al ruim tien jaar onveilig in hun woningen en worstelen met onzekerheid over of alle schade wel wordt vergoed. Een aantal appellanten heeft op de zitting verteld over de sluimerende onzekerheid over de vraag of een volgend kabinet wel vasthoudt aan de beslissing om het Groningenveld te sluiten.

Groninger Bodem Beweging voegt daaraan toe dat uit het onderzoeksprogramma "Gronings Perspectief" blijkt dat gevoelens van onveiligheid en onzekerheid tot (psychische) gezondheidsklachten leiden bij inwoners van het aardbevingsgebied. Verder wijst zij erop dat er nog steeds regelmatig aardbevingen zijn en dat uit de SDRA blijkt dat het nog lange tijd onveilig is in Groningen.

Volgens [appellant sub 6], [appellant sub 2] en [appellant sub 3] is het vaststellingsbesluit in strijd met de grondrechten, in het bijzonder het recht op leven (veiligheid), het recht op privacy (geen aantasting van het leefklimaat) en het ongestoord genot van eigendom, zoals bedoeld in artikelen 2 en 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en artikel 1 van het Eerste Protocol bij dit verdrag.

28.1. Bij de beoordeling van deze beroepsgronden is mede van belang wat de Afdeling hiervoor heeft overwogen over de veiligheid van omwonenden en de leveringszekerheid. Daarom zal de Afdeling eerst kort samenvatten wat zij over die aspecten heeft overwogen.

In het onderdeel "Veiligheid omwonenden" heeft de Afdeling geoordeeld dat de staatssecretaris zorgvuldig is omgegaan met de gevolgen van de verschillende modelkeuzes voor het bepalen van het aantal gebouwen dat niet aan de veiligheidsnorm voldoet. Daarnaast heeft de staatssecretaris

gemotiveerd dat de drukverschillen die door de gaswinning in het verleden zijn ontstaan, meer bepalend zijn voor de seismische dreiging dan het voorgenomen winningsniveau van 2,8 miljard Nm<sup>3</sup>. Zelfs onmiddellijke beëindiging van de gaswinning sluit aardbevingen op korte termijn niet uit, aldus het vaststellingsbesluit. Verder heeft de staatssecretaris concrete maatregelen genomen om het versterkingsprogramma sneller uit te voeren. Het tempo van de versterking van de gebouwen staat naar het oordeel van de Afdeling niet in de weg aan het nemen van het vaststellingsbesluit.

In het onderdeel "Leveringszekerheid" heeft de Afdeling geoordeeld dat de vertraging van de ingebruikname van de stikstofinstallatie in Zuidbroek en de ombouw van grootverbruikers, niet maken dat moet worden geoordeeld dat de staatssecretaris te weinig doet om de vraag naar L-gas af te bouwen. Die vraag daalt per saldo sneller verwacht. Verder heeft de staatssecretaris deugdelijk gemotiveerd waarom in het gasjaar 2022-2023 een winningsniveau van 2,8 miljard Nm<sup>3</sup> nodig is om de leveringszekerheid te garanderen, en waarom het nog niet mogelijk maar ook niet nodig is om zekerheid te bieden over het moment waarop het Groningenveld definitief wordt gesloten.

In het licht van wat hiervoor is overwogen, en aan de hand van de onder 28 beschreven beroepsgronden, zal de Afdeling beoordelen of de staatssecretaris redelijkerwijs het vaststellingsbesluit heeft kunnen nemen. De toepasselijkheid van grondrechten brengt met zich dat er hoge eisen moeten worden gesteld aan de motivering van de staatssecretaris.

28.2. In paragraaf 5.6 van het vaststellingsbesluit heeft de staatssecretaris stilgestaan bij de maatschappelijke ontwrichting als gevolg van bodembeweging veroorzaakt door de winning van gas uit het Groningenveld. De staatssecretaris moet op grond van artikel 52d, tweede lid, aanhef en onder e, van de Mijnbouwwet hiernaar kijken.

In het vaststellingsbesluit heeft de staatssecretaris uiteengezet dat hij het geheel aan negatieve effecten die zijn veroorzaakt door bodembeweging als gevolg van de gaswinning bij het besluit heeft meegewogen. De staatssecretaris noemt onder meer de kans op aardbevingen in de toekomst, de veiligheidsbeleving van inwoners, leefbaarheid, sociale veiligheid en maatschappelijke onrust. Verder wijst hij op onderzoek waaruit blijkt dat inwoners gezondheidsklachten en stress ervaren door onzekerheid over de versterkingsopgave en de wachttijden voor schadeafhandeling. Ook kinderen ondervinden direct en indirect mentale schade door de aardbevingsproblematiek.

De staatssecretaris heeft uiteengezet welke maatregelen zijn genomen om de schadeafhandeling te versnellen en gedupeerden te ontzorgen. Hij wijst in dat verband onder meer op de invoering van de eenmalige vaste vergoeding voor fysieke schade van € 5.000,00, waarna de doorlooptijden voor de afhandeling van schadevergoedingsverzoeken zijn afgenomen. Verder heeft de staatssecretaris diverse maatregelen genoemd om sociale onveiligheid, gezondheidsschade en maatschappelijke onrust onder inwoners van Groningen te adresseren. De staatssecretaris noemt onder meer het Nationaal Programma Groningen, dat is gericht op het stimuleren van de leefbaarheid, sociale samenhang, dorps- en wijkvernieuwing, energietransitie en regionale economische ontwikkeling. Daarnaast is extra budget beschikbaar gesteld aan Geestelijke Verzorging Aardbevingsgebied en zijn er diverse initiatieven gestart die zich richten op kinderen en jongeren.

De staatssecretaris onderkent dat het vaststellingsbesluit raakt aan de grondrechten van inwoners van het aardbevingsgebied. Dit is in de afweging betrokken doordat de veiligheidsrisico's aan de hand van een concrete norm (de veiligheidsnorm) op aanvaardbaarheid worden beoordeeld, en door de kabinetsbeslissing uit 2018 om op zo kort mogelijke termijn de gaswinning uit het Groningenveld volledig te beëindigen, in combinatie met alle maatregelen om de omstandigheden en toekomst van inwoners te verbeteren.

28.3. Bij het vaststellingsbesluit is tevens betrokken het maatschappelijk belang dat verbonden is aan het niet kunnen voorzien van eindafnemers van de benodigde hoeveelheid L-gas, en is gekeken naar de maatschappelijke ontwrichting als gevolg van het afsluiten van verschillende categorieën eindafnemers. Dat moet op grond van artikel 52d, tweede lid, aanhef en onder f, van de Mijnbouwwet. In paragraaf 5.7 staat dat de afhankelijkheid van het Groningenveld kleiner is geworden door de inzet van pseudo-L-gas en door afbouw van de vraag naar L-gas. Het Groningenveld vervult in het gasjaar 2022-2023 daarom een reserverol. Het niet toestaan van deze inzet kan leiden tot het afsluiten van een deel van de L-gasafnemers en (indirect) tot een omvangrijk verlies aan productie en werkgelegenheid en risico's voor de veiligheid en gezondheid van alle inwoners van Nederland. Ook

de ingebruikname van de stikstofinstallatie in Zuidbroek en de oorlog in Oekraïne brengen onzekerheden met zich en kunnen leiden tot omvangrijke tekorten. Het risico op maatschappelijke ontwrichting is daarom te groot als wordt afgezien van vaststelling van het winningsniveau van 2,8 miljard Nm<sup>3</sup>, aldus de staatssecretaris.

28.4. Uit wat appellanten aanvoeren begrijpt de Afdeling dat zij niet betogen dat hun belangen niet goed in kaart zijn gebracht, maar dat de staatssecretaris onvoldoende gewicht heeft toegekend aan hun belangen bij onmiddellijke beëindiging van de gaswinning uit het Groningenveld. Naar het oordeel van de Afdeling blijkt uit het vaststellingsbesluit dat een zwaar gewicht is toegekend aan de belangen van de bewoners van het aardbevingsgebied. De staatssecretaris heeft uitvoerig aandacht besteed aan de maatschappelijke ontwrichting als gevolg van bodembeweging door de gaswinning en concreet uiteengezet welke maatregelen worden genomen om de (gezondheids)situatie van de inwoners van het aardbevingsgebied te verbeteren. Naast de onder 28.2 genoemde maatregelen en de maatregelen voor versnelling van het versterkingsprogramma, valt hieronder het zo spoedig mogelijk afbouwen van de gaswinning naar nul. Zoals in het vaststellingsbesluit is vermeld, is dit de beste manier om de veiligheid op korte termijn te verbeteren en op langere termijn te garanderen. Die afbouw verloopt veel sneller dan eerder verwacht werd. Uitgangspunt is dat de gaswinning in het volgende gasjaar (2023-2024) wordt beëindigd. De Afdeling heeft er begrip voor dat het voor appellanten niet snel genoeg gaat. De staatssecretaris heeft echter deugdelijk gemotiveerd dat sluiting van het Groningenveld in het huidige gasjaar niet wenselijk is, gelet op het belang van de leveringszekerheid en het voorkomen van maatschappelijke ontwrichting als gevolg van het afsluiten van eindafnemers.

De conclusie is dat de staatssecretaris na afweging van alle betrokken belangen redelijkerwijs het winningsniveau heeft kunnen vaststellen op 2,8 miljard Nm<sup>3</sup> in het gasjaar 2022-2023.

De betogen slagen niet.

Slotoverwegingen

29. De beroepen zijn ongegrond.

30. De staatssecretaris hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart de beroepen ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. E.A. Minderhoud, voorzitter, en mr. M. Soffers en mr. M.M. Kaajan, leden, in tegenwoordigheid van mr. J.V. Veldwijk, griffier.

w.g. Minderhoud

voorzitter

w.g. Veldwijk

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 30 augustus 2023

912

BIJLAGE

Mijnbouwwet

Artikel 52a

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

[...]

veiligheidsbelang: de veiligheidsrisico's voor omwonenden als gevolg van bodembeweging veroorzaakt door de winning van gas uit het Groningenveld en de veiligheidsrisico's als gevolg van het niet kunnen voorzien van eindafnemers van de benodigde hoeveelheid laagcalorisch gas;

[...]

#### Artikel 52c

1. Onze Minister zendt de raming, bedoeld in artikel 10a, eerste lid, onderdeel q, van de Gaswet, aan de houder van de winningsvergunning Groningenveld.
2. De houder van de winningsvergunning Groningenveld stelt op verzoek van Onze Minister, met inachtneming van de raming en gelet op het belang van het minimaliseren van de inzet van het Groningenveld en op het minimaliseren van de verwachte bodembeweging, één of meerdere operationele strategieën voor over de inzet van het Groningenveld.
3. Een operationele strategie bevat tenminste een voorstel voor de verdeling van de winning over de clusters in volume en tijd.
4. De houder van de winningsvergunning verstrekt ter onderbouwing van een operationele strategie:
  - a. de optimale inzet van de gasopslag Norg;
  - b. een analyse van de verwachte bodembeweging op regioniveau;
  - c. een analyse van de risico's van de verwachte bodembeweging voor omwonenden, gebouwen of infrastructurele werken of de functionaliteit daarvan.
5. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld omtrent het voorstel voor de operationele strategie en de onderbouwing daarvan.

#### Artikel 52d

1. Onze Minister stelt de operationele strategie voor het Groningenveld vast.
2. Onze Minister betreft bij de vaststelling het veiligheidsbelang en het maatschappelijk belang dat verbonden is aan het niet kunnen voorzien van eindafnemers van de benodigde hoeveelheid laagcalorisch gas en kijkt hierbij in het bijzonder:
  - a. in hoeverre wordt voldaan aan de veiligheidsnorm van 10-5;
  - b. in hoeverre de leveringszekerheid van verschillende categorieën eindafnemers wordt geborgd;
  - c. naar het tempo van de afbouw van de vraag;
  - d. naar het tempo van versterken van gebouwen;
  - e. naar maatschappelijke ontwrichting als gevolg van bodembeweging veroorzaakt door de winning van gas uit het Groningenveld;
  - f. naar maatschappelijke ontwrichting als gevolg van het afsluiten van verschillende categorieën eindafnemers.
3. Bij ministeriële regeling worden nadere regels gesteld over de invulling van de veiligheidsnorm van 10-5 en de verschillende categorieën eindafnemers.
4. Onze Minister kan de operationele strategie wijzigen indien dat gerechtvaardigd wordt door het veiligheidsbelang of het maatschappelijk belang dat verbonden is aan het niet kunnen voorzien van eindafnemers van de benodigde hoeveelheid laagcalorisch gas.
5. Onze Minister motiveert bij de vaststelling, als bedoeld in tweede en vierde lid, voor een ieder inzichtelijk en navolgbaar op welke wijze een zwaarwegend belang is toegekend aan de veiligheidsrisico's voor omwonenden als gevolg van bodembeweging veroorzaakt door de winning van gas uit het Groningenveld.

[...]

#### Artikel 52f

De houder van de winningsvergunning Groningenveld is verplicht de winning van het Groningenveld uit te voeren overeenkomstig de door Onze Minister vastgestelde operationele strategie en indien die is opgelegd, een tijdelijke maatregel als bedoeld in artikel 52e, tweede lid.

#### Mijnbouwregeling

##### Artikel 1.3a.2

1. Een operationele strategie bevat:

- a. een beschrijving van de volgorde van de inzet van de clusters en de verdeling van het volume over de clusters per kalendermaand uitgaande van het referentiejaar voor een gemiddeld gasjaar;
- b. de wijze waarop de inzet over de clusters en de verdeling van het volume over de clusters wordt verlaagd dan wel verhoogd, afhankelijk van de ontwikkeling van de actuele temperatuur gedurende het gasjaar, waarbij in ieder geval een beschrijving wordt gegeven van de volgorde van de inzet van de clusters en de verdeling van het volume over de clusters uitgaande van het referentiejaar voor een koud en voor een warm gasjaar.

2. Ter onderbouwing van het eerste lid bevat de operationele strategie:

- a. een beschrijving van de rol van de gasopslag Norg in het beperken van fluctuaties in het Groningenveld op veldniveau en de doorwerking daarvan op de clusters;
- b. een beschrijving van geplande onderhoudswerkzaamheden en hoe dit de inzet van de clusters beïnvloedt.

3. Ter onderbouwing van het eerste lid bevat de operationele strategie een dreigings- en risicoanalyse waarin tenminste zijn opgenomen:

- a. een beschrijving van de verwachte bodembeweging als gevolg van de wijze waarop de clusters worden ingezet;
- b. een beschrijving van de mogelijke omvang en verwachte aard van de schade door bodembeweging als gevolg van de wijze van de inzet van de clusters;
- c. een beschrijving van de risico's als gevolg van de verwachte bodembeweging als gevolg van de wijze van de inzet van de clusters;
- d. een analyse van het aantal gebouwen dat een individueel aardbevingsrisico met zich meebrengt dat groter is dan  $10^{-5}$  per jaar, waarbij het individueel aardbevingsrisico wordt berekend met toepassing van de verwachtingswaarde;
- e. een analyse van de ontwikkeling voor de komende 10 jaar ten aanzien van het aantal gebouwen, bedoeld in onderdeel d;
- f. een beschrijving van de maatregelen die kunnen worden genomen om bodembeweging zo veel mogelijk te voorkomen of te beperken, en
- g. een beschrijving van de maatregelen die kunnen worden genomen om de risico's als gevolg van bodembeweging zo veel mogelijk te voorkomen of te beperken.

Artikel 1.3a.3

1. De veiligheidsnorm, bedoeld in artikel 52d, tweede lid, van de wet, betreft het individueel aardbevingsrisico van maximaal 1 op de 100.000 per jaar dat een individu mag lopen in of nabij de verschillende bouwwerken waar dat individu verblijft.
2. Het individueel aardbevingsrisico wordt berekend met toepassing van de verwachtingswaarde.

Gaswet

Artikel 10a

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

[...]

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

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

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

[...]

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

### Artikel 2

1. Het recht van een ieder op leven wordt beschermd door de wet. Niemand mag opzettelijk van het leven worden beroofd, behoudens door de tenuitvoerlegging van een gerechtelijk vonnis wegens een misdrijf waarvoor de wet in de doodstraf voorziet.
2. De beroving van het leven wordt niet geacht in strijd met dit artikel te zijn geschied ingeval zij het gevolg is van het gebruik van geweld, dat absoluut noodzakelijk is:
  - a. ter verdediging van wie dan ook tegen onrechtmatig geweld;
  - b. teneinde een rechtmatige arrestatie te bewerkstelligen of het ontsnappen van iemand die op rechtmatige wijze is gedetineerd, te voorkomen;
  - c. teneinde in overeenstemming met de wet een oproer of opstand te onderdrukken.

### Artikel 8

1. Een ieder heeft recht op respect voor zijn privéleven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie.
2. Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

### Artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM

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

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