

University of Groningen

Een historische uitspraak over gaswinning?

de Graaf, K.J.; Marseille, Bert

Published in:
Ars Aequi

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2018

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):
de Graaf, K. J., & Marseille, A. T. (2018). Een historische uitspraak over gaswinning? *Ars Aequi*, 2018(4), 315-322. [AA20180315].

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Een historische uitspraak over gaswinning?

Prof.mr.dr. K.J. de Graaf & prof.mr.dr. A.T. Marseille

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 15 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3156

Inleiding

Nederland profiteert al meer dan 50 jaar van het gas dat uit de Groninger bodem wordt gewonnen. Groningen zelf ondervindt vooral de negatieve gevolgen van de gaswinning. De winning zorgt voor aardbevingen, waarvan de krachtigste tot nu toe (3,6 op de schaal van Richter) plaatsvond in Huizinge op 16 augustus 2012. De beving in Zeerijp op 8 januari dit jaar (3,4 op de schaal van Richter) deed daar nauwelijks voor onder. Aardbevingen hebben – direct – vooral fysieke schade aan bouwwerken tot gevolg en – indirect – een groot aantal uiteenlopende negatieve consequenties voor degenen die wonen en werken in het gebied waar de bevingen zich voordoen. Op dit moment spelen onder meer waardedaling van onroerend goed, inkomenschade en gezondheidsklachten. In de (nabije) toekomst zal daarnaast de zogeheten versterkingsoperatie, die ervoor moet zorgen dat elk bouwwerk in het aardbevingsgebied voldoende aardbevingsbestendig is, onvermijdelijk een grote impact hebben op de leefbaarheid van Groningen.

Maatschappelijke problemen zorgen altijd voor conflicten en conflicten leiden in veel gevallen tot procedures. De conflicten die in Groningen het meest in het oog springen, zijn die tussen de NAM, die verantwoordelijk is voor de gaswinning en derhalve op grond van artikel 6:177 BW aansprakelijk is voor de schade,¹ en inwoners van het gebied met schade als gevolg van de gaswinning. Wie stelt schade te lijden door aardbevingen ten gevolge van

de gaswinning, kan de NAM aansprakelijk stellen. Als een gelaedeerde zich kan niet vinden in het oordeel van de NAM over diens aansprakelijkheid, dan kan hij zich uiteraard tot de rechter wenden. Tot nu toe hebben maar weinig Groningers zich met hun geschil met de NAM tot de civiele rechter gewend. Een deel van de verklaring is gelegen in de wijze waarop de schadeafwikkeling is geregeld, in het bijzonder in het instituut ‘Arbiter Bodembeweging’, een op gezamenlijk initiatief van de NAM en de minister van Economische Zaken en Klimaat ingestelde instantie, die als een soort rijdende rechter te werk gaat en wiens oordeel over de aansprakelijkheid van de NAM voor aardbevingschade bijna zonder uitzondering door de strijdende partijen is geaccepteerd.² Voor zover het geschillen betreft die niet aan de Arbiter Bodembeweging kunnen worden voorgelegd (alle geschillen die *niet*-fysieke schade aan bouwwerken betreffen), is het spaarzame gebruik dat van de overheidsrechtspraak wordt gemaakt een aanwijzing voor de ontoegankelijkheid van de procedure bij de civiele rechter.

Onvrede over de schadeafwikkeling door de NAM heeft ertoe geleid dat de minister van Economische Zaken en Klimaat de beoordeling van schadeclaims naar zich heeft toegetrokken. Vanaf 19 maart 2018 kunnen verzoeken om vergoeding van fysieke schade die is veroorzaakt door aardbevingen als gevolg van de gaswinning worden voorgelegd aan de Tijdelijke commissie mijnbouwschade Groningen, die op grond van het Besluit mijnbouwschade

1 De NAM is ook verantwoordelijk voor de versterking van bouwwerken in het gebied, omdat de vergunninghouder alle maatregelen moet nemen die redelijkerwijs van hem gevergd kunnen worden om te voorkomen dat als gevolg van de

gaswinning schade door bodembeweging wordt veroorzaakt en/of de veiligheid wordt geschaad (zie art. 33 Mijnbouwwet).

2 Uit ten tijde van het schrijven van deze annotatie verricht onderzoek in opdracht van de Raad voor

de rechtspraak blijkt dat 4% van personen met schade die een procedure bij de Arbiter bodembeweging hebben gevoerd, daarna doorgaat naar de rechter. Zie over de procedure bij de Arbiter bodembeweging: www.arbiterbodembeweging.nl.

Groningen (een beleidsregel van de minister van Economische Zaken en Klimaat³), beslist over vergoeding van die schade.⁴ Tussen de minister en de commissie is sprake van een mandaatverhouding, zij het dat in het Besluit is bepaald dat de commissie ter zake van de verzoeken om schadevergoeding geen instructies van derden ontvangt. Beslissingen van de Tijdelijke commissie mijnbouw-schade Groningen zijn besluiten in de zin van artikel 1:3 Awb, waartegen bezwaar en beroep bij de bestuursrechter mogelijk is. De beleidsregel doet overigens geen afbreuk aan de aansprakelijkheid van de NAM op grond van artikel 6:177 BW en de bevoegdheid van de civiele rechter, hoewel het uiteraard niet de bedoeling is dat de schade twee keer wordt vergoed.

Behalve conflicten over de schadeafhandeling als gevolg van de gaswinning zijn er ook conflicten over de omvang van de gaswinning. De hoeveelheid gas die jaarlijks wordt gewonnen, fluctueert. Op het hoogtepunt van de gaswinning, in 1976, bedroeg die bijna 88 miljard Nm³. Sindsdien is de omvang van de gaswinning sterk teruggelopen. In het afgelopen gasjaar (van 1 oktober 2016 tot 1 oktober 2017) bedroeg die 24 miljard Nm³.

Bij het bepalen van de maximale omvang van de gaswinning speelt de minister van Economische Zaken en Klimaat (hierna: de minister) een cruciale rol. Weliswaar heeft de NAM sinds 1963 een vergunning, in de vorm van een concessie, voor het winnen van gas in het zogeheten Groningen Gasveld (art. 6 Mijnbouwwet), maar dat betekent niet dat de NAM in alle vrijheid kan bepalen in welke mate, op welk moment en op welke plek gas wordt gewonnen uit het Groningen Gasveld. Artikel 34 lid 1 Mijnbouwwet bepaalt dat een houder van een winningsvergunning, zoals de NAM, delfstoffen moet winnen overeenkomstig een winningsplan. In artikel 34 lid 3 Mijnbouwwet is vastgelegd dat het winningsplan instemming van de minister behoeft.

Artikel 36 Mijnbouwwet biedt het kader aan de hand waarvan de minister moet beoordelen of hij instemt met het winningsplan. Artikel 36 kent – sinds 1 januari 2017 – vier weigeringsgronden. De minister kan zijn instemming met het winningsplan slechts weigeren:

- 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,
- 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,
- indien nadelige gevolgen voor het milieu ontstaan, of
- indien nadelige gevolgen voor de natuur worden veroorzaakt.

Daarnaast is in artikel 36 Mijnbouwwet bepaald dat de minister instemming kan verlenen onder beperkingen en dat hij voorschriften aan zijn instemming kan verbinden.

Het voorlaatste instemmingsbesluit dateerde van 30 januari 2015. Daarin had de minister bepaald dat de gaswinning ten hoogste 33 miljard Nm³ mocht bedragen. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) vernietigde dat besluit bij uitspraak van 18 november 2015 en bepaalde bij wijze van voorlopige voorziening dat de gaswinning moest worden beperkt tot maximaal 27 miljard Nm³, totdat de minister een nieuw instemmingsbesluit voor de betreffende periode zou hebben genomen.⁵ Dat gebeurde niet expliciet, met name niet omdat de minister besliste dat hij zich op dat moment kon vinden in de door de Afdeling bepaalde maximale gaswinning voor de lopende periode en omdat zich alweer een nieuwe periode aandeede.

Op 1 april 2016 diende de NAM een winningsplan in voor het Groningen Gasveld voor de periode tot en met het gasjaar 2021-2022.⁶ In het plan ging de NAM uit van een gaswinning van 27 miljard Nm³ voor het gasjaar 2017-2018. In zijn besluit van 30 september 2016 stemde de minister in met het winningsplan van de NAM. Wel verlaagde hij het productieplafond tot 24 miljard Nm³, maar daar stond tegenover dat de productie van gas, indien nodig, zou kunnen worden verhoogd tot 31,5 miljard Nm³.

In de periode direct nadat de minister het instemmingsbesluit had genomen, nam het aantal aardbevingen toe. De minister vroeg advies aan het Staatstoezicht op de Mijnen en Gasunie Transport Services. Mede op basis daarvan nam hij op 24 mei 2017 een wijzigingsbesluit waarin hij bepaalde dat met ingang van het gasjaar 2017-2018 niet meer dan 21,6 miljard Nm³ gas per jaar zou mogen worden gewonnen.

De uitspraak

Inleiding

Tegen het instemmingsbesluit van 30 september 2016 hebben meerdere particulieren, belangenbehartigers (zoals de Groninger bodembeweging en LTO Noord) en overheden (zoals Provinciale Staten van Groningen en colleges van burgemeester en wethouders van een aantal Groninger gemeenten) beroep ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Het beroep van al die appellanten is van rechtswege – ingevolge artikel 6:19 Awb – ook gericht tegen het wijzigingsbesluit van 24 mei 2017. De NAM heeft geen beroep ingesteld tegen het instemmingsbesluit van 30 september 2016. De Afdeling overweegt in haar uitspraak dat de NAM, ‘nu zij partij is in het geding en daarbij belang heeft, wordt geacht van rechtswege beroep te hebben ingesteld tegen het wijzigingsbesluit’. De Afdeling vervolgt: ‘Het door de NAM bij de Afdeling tegen dit besluit ingediende beroepsschrift vat de Afdeling op als het indienen van de bij het beroep van rechtswege behorende beroepsgronden.’

3 Besluit van de Minister van Economische Zaken en Klimaat van 31 januari 2018, zie: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2018-6398.html>.

4 Zie voor een beeld van de procedure: [www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gaswinning-](http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gaswinning-in-groningen/schade-melden-door-gaswinning-vanaf-19-maart-2018)

[in-groningen/schade-melden-door-gaswinning-vanaf-19-maart-2018](http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gaswinning-in-groningen/schade-melden-door-gaswinning-vanaf-19-maart-2018).

5 ABRvS 18 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3578, AB 2016/82 m.nt. H.E. Bröring & J.G. Brouwer, JB 2015/218 m.nt. R.J.N. Schlössels &

D.G.J. Sanderink.

6 De NAM, *Winningsplan Groningen Gasveld 2016*, 1 april 2016, te vinden op: www.nam.nl.

De uitspraak van de Afdeling bestaat uit drie onderdelen. Het eerste onderdeel betreft overwegingen over de ontvankelijkheid en over de procedurele consequenties van het wijzigingsbesluit.⁷ In het tweede onderdeel worden de beroepsgronden over formele en procedurele kwesties besproken.⁸ Het derde onderdeel betreft de beoordeling van de belangenafweging die de minister op basis van artikel 36 Mijnbouwwet in zijn besluit heeft gemaakt.⁹ Wij beperken ons tot het derde onderdeel van de uitspraak: de beoordeling van de door de minister verrichte belangenafweging.

Beoordelingskader: risicobeoordeling, leveringszekerheid, versterking

Bij de belangenafweging door de minister spelen twee belangen een grote rol, aldus de Afdeling. In de eerste plaats is dat het economisch belang van de leveringszekerheid van het aardgas, in de tweede plaats het veiligheidsbelang van degenen die wonen en werken in het gebied waar de gaswinning plaatsvindt, waarbij ook het belang van het voorkomen van schade uiteraard een rol heeft.¹⁰

Wordt als uitgangspunt genomen dat het risico van calamiteiten als gevolg van de gaswinning zo klein mogelijk moet zijn, dan zijn er twee manieren waarop aan dat veiligheidsbelang kan worden tegemoetgekomen: door het wegnemen van de oorzaken van de onveiligheid en door het mitigeren van de gevolgen ervan. De meest voor de hand liggende manier om de oorzaken van de onveiligheid weg te nemen, is het beperken van de gaswinning. De gevolgen van de gaswinning kunnen worden gemitigeerd door het versterken van bouwwerken, zodat die beter bestand zijn tegen aardbevingen als gevolg van de gaswinning. Dit betekent ook dat als het versterkingsproces voorspoedig verloopt, de leveringszekerheid kan worden gegarandeerd zonder dat al te grote veiligheidsrisico's hoeven te worden genomen. Maar laat de versterking op zich wachten, dan is het de vraag hoe zwaar de veiligheid weegt ten opzichte van de leveringszekerheid. Welk veiligheidsrisico is dan aanvaardbaar?

Al met al moet de Afdeling bij de toetsing van het besluit van de minister beoordelen of die over al die drie aspecten (risicobeoordeling, leveringszekerheid, versterking) voldoende informatie heeft verzameld om de bij de gaswinning betrokken belangen zorgvuldig tegen elkaar te kunnen afwegen (art. 3:2 Awb) en, als dat het geval is, of de uitkomst van de belangenafweging niet in strijd is met artikel 3:4 lid 2 Awb neergelegde evenredigheidsbeginsel.

Hoe moet de rechter de beslissing die de minister daarover heeft genomen, beoordelen? De Afdeling zegt daar het volgende over.

'De rechter kan, gelet op de aard van de bevoegdheid zoals deze in de Mijnbouwwet is omschreven, zijn eigen oordeel niet in de plaats stellen van het oordeel van de minister [...]. Dit laat onverlet dat de besluitvorming van de minister is onderworpen aan rechterlijke toetsing. De Afdeling dient 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 van de Mijnbouwwet gestelde kader, berust op voldoende kennis over de relevante feiten en belangen, en deugdelijk is gemotiveerd. Daarnaast beziet de Afdeling of de voor één of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van het besluit niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.'¹¹

Vervolgens geeft de Afdeling een voorschot op de wijze waarop ze de uitkomst van de belangenafweging van de minister zal toetsen. De belangen van de inwoners van het aardbevingsgebied kunnen vanwege de grote en langdurige gevolgen daarvan moeilijk worden overschat ...

'Bij het maken van deze beoordeling is de Afdeling zich bewust van de grote gevolgen van de gaswinning voor inwoners van het aardbevingsgebied in Groningen. Zoals de Afdeling in haar uitspraak over het winningsplan 2013 heeft geoordeeld, zijn de aard en schaal van de met de gaswinning gepaard gaande gevolgen zodanig dat de grondrechten op leven (veiligheid), privacy (aantasting van het leefklimaat) en het ongestoord genot van het eigendom aan de orde zijn. Aan de motivering van het besluit door de minister moeten dan ook hoge eisen worden gesteld. Daarbij is de minister wanneer over de risico's van de gaswinning onzekerheden blijven bestaan die door onderzoek niet kunnen worden weggenomen, terwijl er een gefundeerd vermoeden bestaat dat de gaswinning ernstige of onomkeerbare gevolgen kan hebben, gehouden om de noodzaak van proportionele maatregelen ter beperking van deze risico's in zijn afweging te betrekken.'¹²

... zij het dat dit niet betekent dat aan die belangen een doorslaggevend gewicht moet worden toegekend:

'De Afdeling is zich echter ook bewust van de grote algemene belangen bij de gaswinning. Niet alleen omdat de gaswinning via de zogenoemde aardgasbaten een substantiële bijdrage aan de inkomsten van de Staat leveren, maar vooral omdat voortzetting van gaswinning uit het Groningenveld op een aanzienlijk niveau noodzakelijk is om huishoudens, instellingen en industrie in en deels ook buiten Nederland van gas te voorzien.'¹³

Hoe worden de veiligheidsbelangen van de inwoners en het belang van de leveringszekerheid tegen elkaar afgewogen? De Afdeling gaat daartoe in op de versterkingsoperatie, de leveringszekerheid en de risicobeoordeling.

Versterking

De Afdeling constateert dat van de effecten van de versterkingsoperatie voorlopig nog niet veel valt te verwachten:

'Zoals uit de stukken en ook uit het verhandelde ter zitting blijkt, is de versterkingsoperatie een zeer complexe en tijdrovende operatie. De minister heeft ter zitting bevestigd dat nog niet is vast te stellen binnen welke termijn deze zal kunnen zijn afgerond. Bij het nemen van de besluiten – en ook ten tijde van de zitting – was van een relatief zeer beperkt aantal (ongeveer 1450) van het totaal aan gebouwen een inspectie en vervolgens een beoordeling van de inspectieresultaten afgerond. Al deze geïnspecteerde woningen moeten worden versterkt. Het daadwerkelijk uitvoeren van de versterkingen van deze eerste groep woningen zal naar verwachting in het najaar van 2017 starten. [...]'¹⁴

7 De nummers 1. tot en met 5. in de uitspraak.

8 De nummers 6. tot en met 11. in de uitspraak.

9 De nummers 12. tot en met 33. in de uitspraak.

10 De Afdeling concludeert (r.o. 26.2) dat de aanwezigheid van een regeling over de aansprakelijkheid voor de schade in het BW en een aantal andere regelingen ter verzachting van de gevolgen (die behoren tot de bevoegdheid van de

burgerlijke rechter), betekenen dat de minister er in de bestuursrechtelijke procedure over de omvang van de gaswinning van uit mag gaan dat op zichzelf is voorzien in een adequate compensatie van financiële gevolgen van door gaswinning veroorzaakte schade. Dat laat echter onverlet dat de nadelige gevolgen van de gaswinning naar aard en schaal dermate groot zijn, dat zij een

zwaarwegend belang vormen dat de minister terdege bij zijn besluitvorming moet betrekken.

11 Zie r.o. 17.

12 Zie r.o. 18.

13 Zie r.o. 18.

14 Zie r.o. 25.

'De Afdeling concludeert op basis van het voorgaande dat, zoals onder meer de overheden terecht hebben betoogd, nog geen duidelijkheid bestaat over de vraag op welke termijn de voorgenomen versterking van de gebouwen in het aardbevingsgebied daadwerkelijk tot een afronding zal komen. Evenmin is duidelijk waar die versterkingsoperatie in aantallen te versterken gebouwen op neer zal komen.

De versterkingsopgave heeft als doel om de gebouwen in het aardbevingsgebied te laten voldoen aan de veiligheidsnorm. Afronding ervan zou dus in de toekomst in belangrijke mate kunnen bijdragen aan een onderbouwing dat de gaswinning kan plaatsvinden met inachtneming van de door de minister overgenomen veiligheidsnorm van de Commissie Meijdam. Echter, op dit moment bestaat, als gevolg van de grote onduidelijkheden over de voortgang en omvang van de versterkingsoperatie, geen inzicht in de relatie tussen de versterkingsoperatie en de veiligheid van de gaswinning.¹⁵

Kort maar goed: de versterkingsoperatie kan op langere termijn een positief effect hebben op de veiligheid, maar is nog maar net begonnen, zodat de veiligheidsrisico's van de gaswinning op dit moment niet minder groot zijn dan ze in de afgelopen jaren waren en evenmin is te verwachten dat ze in de komende jaren substantieel zullen afnemen.

Leveringszekerheid

Dan de leveringszekerheid. Dat punt wordt in de uitspraak zeer uitvoerig behandeld. De Afdeling komt tot een duidelijke conclusie:

'De slotsom is dat, anders dan appellanten betogen, er op zichzelf geen grond is voor het oordeel dat de minister bij zijn besluitvorming van verkeerde aannames is uitgegaan over de hoeveelheid gas die in de periode tot 2021 zou moeten worden gewonnen om aan de vraag naar gas te voldoen. Er zijn weliswaar maatregelen mogelijk om de behoefte aan uit het Groningenveld te winnen L-gas te verminderen, maar er is nog niet besloten deze maatregelen te treffen en bovendien zouden deze maatregelen naar verwachting pas na enige jaren effect sorteren.¹⁶

Kort maar goed: er valt niets af te dingen op de beoordeling door de minister van de hoeveelheid gas die moet worden gewonnen om aan de vraag daarnaar te voldoen.

Gezien de uitkomst van de overwegingen van de Afdeling over de versterkingsoperatie en de leveringszekerheid, is cruciaal of zij vindt dat de risicobeoordeling – de inschatting van de veiligheidsrisico's van de gaswinning – door de minister overtuigend is en zo ja, of de afweging door de minister van de economische en veiligheidsbelangen voldoet aan het zorgvuldigheids-, het motiverings- en het evenredigheidsbeginsel.

Risicobeoordeling

De Afdeling begint haar overwegingen over de risicobeoordeling door de minister met de constatering dat de minister in het verleden risicobeleid voor gaswinning heeft vastgesteld, op basis van een advies van de commissie-Meijdam. Die commissie heeft veiligheidsnormen vastgesteld voor aardbevingsrisico's. Volgens die normen is het aanvaardbaar dat een persoon die zich in of rond een gebouw bevindt een kans van 1 op 100.000 (10^{-5}) heeft om te overlijden als gevolg van het instorten van het gebouw door een aardgasbeving. De commissie-Meijdam acht daarnaast een kans van 1 op 10.000 (10^{-4}) aanvaardbaar als binnen een redelijke termijn maatregelen worden

getroffen om die kans terug te brengen tot 10^{-5} . De NAM heeft zich in haar winningsplan van april 2016 op die norm gebaseerd en heeft geconcludeerd dat die een productie van 27 miljard Nm³ mogelijk maakt.¹⁷ De instanties die de minister hebben geadviseerd ten behoeve van diens instemmingsbesluit, zoals de het Staatstoezicht op de Mijnen en Technische commissie bodembeweging, zijn minder optimistisch dan de NAM in haar winningsplan. De Afdeling zegt daarover:

'Het SodM heeft in zijn advies over het winningsplan 2016 van mei 2016 geconcludeerd dat een relativering van de uitkomsten van de modellering door de NAM, en daarmee de berekening van het seismisch risico, op haar plaats is. Het SodM wijst erop dat er nog steeds grote onzekerheden zijn in de gehanteerde modellen, en dat in een vroeg stadium gemaakte keuzes en aannames in de gebruikte modellen een grote invloed hebben op de effecten van veranderingen in de gasproductie op de berekende risico's. [...] Het SodM leidt uit de modelmatige voorspellingen van de NAM af dat bij een jaarlijkse winning van 24 mrd Nm³ gas het aantal bevingen in de periode 2015-2021 niet hoger zal zijn dan het aantal waargenomen bevingen in 2015. [...] De Tcbb heeft in zijn advies wat het risico betreft onder meer gesteld dat de juistheid van de door de NAM berekende risico's moeilijk toetsbaar is [...]. In het advies van 13 april 2017 heeft het SodM vervolgens gesteld dat er ook na alle studies en inbreng van internationale, onafhankelijke experts nog geen model is dat kan voorspellen bij welk niveau van gaswinning seismische risico's overeenkomen met de door de Commissie Meijdam voorgestelde veiligheidsnorm. Een wetenschappelijke doorbraak is nodig, maar deze wordt op dit moment niet binnen afzienbare tijd voorzien. [...]'¹⁸

Hoe kijkt de minister aan tegen het verband tussen het winningsniveau en de veiligheid? In het gewijzigde instemmingsbesluit van mei 2017 stelt de minister, met name op grond van de adviezen van het Staatstoezicht op de Mijnen, dat het niet mogelijk is het risico van een bepaalde mate van aardgaswinning te kwantificeren, zodat ook niet met zekerheid kan worden vastgesteld of bij een bepaalde mate van productie wordt voldaan aan de door hemzelf gehanteerde veiligheidsnorm. De minister is daarmee, aldus de Afdeling, afgestapt van het beoordelen van het risico zoals hij dat in het verleden op grond van de aanbevelingen van de commissie-Meijdam heeft gedaan.

De Afdeling gaat vervolgens na of daar een overtuigende reden voor is. Die kan ze echter niet vinden:

'Gezien het voorgaande is het de Afdeling op basis van de stukken en het verhandelde ter zitting niet duidelijk geworden waarom, zoals de minister in navolging van het SodM kennelijk aanneemt, het onmogelijk is om op basis van modelmatige berekeningen, met alle voor onzekerheden in aanmerking te nemen bandbreedtes die daarbij per definitie horen, een voor de besluitvorming bruikbare inschatting van de met de gaswinning gepaard gaande risico's te geven.¹⁹

De onderbouwing in het instemmingsbesluit van de hoeveelheid gas die de NAM mag winnen, die erop neerkomt dat de risico's van de gaswinning niet vergroot worden ten opzichte van de risico's in 2015, vindt de Afdeling evenmin overtuigend, met name omdat de minister geen oordeel geeft over de aanvaardbaarheid van die risico's.

'Voor zover de minister ter zitting heeft betoogd dat de situatie in 2015 aanvaardbaar was omdat in dat jaar geen slachtoffers zijn gevallen als gevolg van aardbevingen, merkt de Afdeling op dat het feit dat er geen slachtoffers zijn gevallen in een bepaald jaar geen doorslaggevende informatie geeft over de aanvaardbaarheid van het risico. Ook bij een zeer onveilige situatie kan het voorkomen dat de kans zich niet verwezenlijkt.²⁰

¹⁵ Zie r.o. 25.1.

¹⁶ Zie r.o. 30.

¹⁷ Zie r.o. 21.2.

¹⁸ Zie r.o. 21.3, 21.4 en 21.6.

¹⁹ Zie r.o. 23.1.

²⁰ Zie r.o. 23.2.

De conclusie van de Afdeling over de risicobeoordeling in het gewijzigde instemmingsbesluit van de minister laat vervolgens weinig aan duidelijkheid te wensen over:

‘De minister heeft een risicobeleid voor de beoordeling van de gaswinning opgesteld dat berust op een beoordeling aan de hand van een berekend risiconiveau. Dit beleid is, zoals de NAM terecht heeft betoogd, bij het nemen van het wijzigingsbesluit over instemming met het winningsplan 2016 niet toegepast omdat het volgens de minister niet mogelijk is om op basis van de door de NAM gemaakte risicoberekeningen vast te stellen welk risico optreedt. De in dit verband door de minister benadrukte tekortkomingen hebben de Afdeling er echter niet voldoende van overtuigd dat, zoals de minister aanneemt en de NAM bestrijdt, een dergelijke berekening per definitie onmogelijk zou moeten worden geacht.

Het in plaats van toepassing van het risicobeleid gehanteerde uitgangspunt dat de seismische dreiging – en daarmee het seismisch risico – naar verwachting niet hoger zal zijn dan in 2015, zegt weinig tot niets over de vraag of deze situatie qua veiligheid aanvaardbaar zou kunnen worden geacht. In dit opzicht hebben vele appellanten terecht kanttekeningen geplaatst bij deze benaderingswijze van de minister.²¹

Kort maar goed: de motivering van het besluit schiet tekort. De Afdeling is er niet van overtuigd dat het onmogelijk is de veiligheidsrisico's van een bepaalde gaswinning te berekenen en zij vindt de alternatieve motivering die de minister geeft onder de maat. Het is wat betreft de Afdeling van tweeën één: of de minister komt alsnog met een berekening die inzicht geeft in de risico's, of hij moet (alsnog) overtuigend motiveren waarom het niet mogelijk is zo'n berekening te maken.

Beoordeling van de afweging van de minister

Nadat de Afdeling de drie elementen van de belangenafweging heeft beoordeeld, richt ze zich op de afweging die de minister heeft gemaakt. De Afdeling stelt voorop dat in Groningen een uitzonderlijke situatie aan de orde is en dat dit consequenties heeft voor de eisen die moeten worden gesteld aan de motivering en de inhoud van het besluit van de minister.

‘Dat economische activiteiten nadelige gevolgen en risico's veroorzaken, is onvermijdelijk en op zichzelf geen reden om die activiteiten per definitie onaanvaardbaar of ontoelaatbaar te achten. Niet alleen gaswinning, maar ook bijvoorbeeld (lucht)havens, (spoor)wegen, industrieterreinen en intensieve veehouderij kunnen voor omwonenden significante nadelige gevolgen en risico's meebrengen waaraan anderen niet blootstaan. De situatie in het aardbevingsgebied zoals die thans bestaat, is naar het oordeel van de Afdeling echter van een andere orde als gevolg van de schaal van de door de bevingen veroorzaakte gevolgen en vanwege de voortdurende onduidelijkheid over de vraag wat de risico's van de gaswinning zijn. Ook de lange duur van de nadelige gevolgen en onzekerheid en het gebrek aan uitzicht op een belangrijke verbetering van de situatie, maakt dat het belang van de personen in het aardbevingsgebied zwaar weegt. Dat is voorzien in een regeling ter vergoeding van de schade en een aantal andere regelingen ter verzachting van de gevolgen, laat onverlet dat de nadelige gevolgen van de gaswinning naar aard en schaal dermate groot zijn, dat uitsluitend zwaarwegende belangen daarvoor een rechtvaardiging kunnen bieden. Omdat alleen op basis van dergelijke zwaarwegende belangen de gaswinning in de huidige omvang kan worden voortgezet, moeten hoge eisen worden gesteld aan de motivering. De minister is gezien de hem nog onbekende risico's gehouden om de noodzaak van proportionele maatregelen ter beperking van de risico's in zijn afweging te betrekken.²²

Daarnaast noemt de Afdeling nog afzonderlijk de tijdsdimensie van de effecten van de gaswinning. Degenen die de negatieve gevolgen van de aardgaswinning ondervin-

den, moeten zicht hebben op een oplossing van hun problemen op een niet al te lange termijn; ook dat element moet bij de belangenafweging worden betrokken.

‘Evenals bij de besluitvorming over het winningsplan 2013 ligt ook in de thans ter beoordeling staande besluitvorming de nadruk sterk op besluitvorming over een termijn van enkele jaren. In de besluiten die thans aan de orde zijn, wordt bezien welke hoeveelheid te winnen gas in de periode tot 2021 kan worden toegestaan en wat de gevolgen in die periode zullen zijn. Op deze wijze blijft onderbelicht waarmee op de langere termijn rekening moet worden gehouden. Veel beroepschriften bevatten expliciet of tussen de regels gelezen de vraag “Hoe lang moet dit nog doorgaan?”. Dit is naar het oordeel van de Afdeling een terechtere vraag. Ook als moet worden aangenomen dat op de relatief korte termijn het bij afweging van de belangen en gegeven de huidige situatie onvermijdelijk is om de gaswinning op een bepaald niveau voort te zetten, vergt een afgewogen beoordeling van de gaswinning dat daarnaast ook wordt betrokken wat het perspectief is voor de langere termijn.²³

Uit die algemene overwegingen blijkt dat de Afdeling een scherp oog heeft voor de impact van de gaswinning op het leven in het aardbevingsgebied. Maar wat zijn de consequenties daarvan voor de beslissing die de Afdeling neemt?

Beslissing

De uitspraak van de Afdeling houdt in dat het instemmingsbesluit wordt vernietigd omdat het een draagkrachtige motivering ontbeert.

‘De minister heeft uit het feit dat op onderdelen van de risicobeoordeling kennis ontbreekt, bijvoorbeeld de kennis over het aantal en type huizen dat versterkt moet worden, ten onrechte de conclusie getrokken dat een risicobeoordeling niet kan worden gemaakt. Bij besluitvorming over complexe zaken zoals de gaswinning is vaak onvermijdelijk dat niet alle feiten kunnen worden gekend en dat de besluitvorming deels op basis van aannames zal moeten plaatsvinden. Dit heeft tot gevolg dat bij die besluitvorming moet worden betrokken hoe zwaar deze leemtes in de kennis wegen, en welke maatregelen kunnen worden getroffen in reactie op deze kennisleemtes. In de aannames waarop de risicobeoordeling wordt gebaseerd zal in een dergelijk geval moeten worden uitgegaan van marges of een “worst-case situatie”.

Gezien de belangrijke rol die de minister in zijn besluitvorming tot nu toe aan het berekende risico heeft toegekend, is niet aanvaardbaar dat de minister het besluit om de gaswinning voor een periode van vijf jaar vast te leggen heeft genomen zonder nadere motivering of onderzoek naar de mogelijkheden om de leemtes in kennis te ondervangen. [...]

Indien aangenomen moet worden dat een beoordeling van de veiligheid aan de hand van risiconormen geen begaanbare weg is, mag van de minister ten minste worden verwacht dat hij onderzoekt en uiteenzet op welke alternatieve wijze het veiligheidsbelang van de personen in het aardbevingsgebied bij de besluitvorming wordt betrokken.²⁴

Het is de Afdeling bovendien niet ontgaan dat de belangenafweging door de minister telkens uitkomt op een niveau van gaswinning dat garandeert dat er kan worden voldaan aan de leveringszekerheid, die daarmee als (harde) ondergrens voor de minister lijkt te functioneren. Ook op dat punt ontbeert het besluit volgens de Afdeling een afdoende motivering.

‘Terecht heeft de minister de leveringszekerheid in zijn afweging betrokken. De Afdeling oordeelt dat de hoeveelheid laagcalorisch gas dat uit een oogpunt van leveringszekerheid vereist is in de periode tot en met het gasjaar 2020-2021 op juiste wijze is vastgesteld. Maar nu niet vaststaat dat het risico als gevolg van de toegestane gaswinning aanvaardbaar is, had de minister moeten motiveren

21 Zie r.o. 24.

22 Zie r.o. 31.1.

23 Zie r.o. 31.2.

24 Zie r.o. 31.4.

waarom zich in dit geval geen omstandigheden voordoen die nopen tot het winnen van minder gas dan de voor leveringszekerheid voor die periode benodigde hoeveelheid. Dit geldt te meer nu de minister voor een periode van vijf jaren heeft ingestemd met de gaswinning.⁷

De Afdeling laat het bij de vernietiging van het besluit. Ze laat de rechtsgevolgen niet in stand, voorziet niet zelf in de zaak en past evenmin de bestuurlijke lus toe. De vernietiging van het instemmingsbesluit betekent daarom dat de minister een nieuw besluit moet nemen over het winningsplan. Hoewel de Afdeling het van belang vindt dat dit besluit er zo snel mogelijk is, acht ze het nog belangrijker dat de minister voldoende tijd heeft om het gedegen voor te bereiden. De minister krijgt daarvoor een jaar.

Wat is de rechtspositie van partijen gedurende dat jaar? Het feit dat het instemmingsbesluit is vernietigd, betekent dat voor de NAM een winningsplan uit 2007 gaat gelden, waarmee de minister destijds heeft ingestemd zonder dat daaraan een winningsbeperking was verbonden. Omdat het onwenselijk is dat dat oude winningsplan weer gaat gelden, verbindt de Afdeling aan de uitspraak een voorlopige voorziening. Ze overweegt daarover het volgende.

‘Een voorziening die erop neerkomt dat gaswinning geheel of grotendeels moet worden gestaakt acht de Afdeling, gezien met name de grote belangen bij beschikbaarheid van gas voor Nederlandse en buitenlandse afnemers, te verstrekking. Een voorziening inhoudende dat, gedurende de periode van maximaal één jaar, waarbinnen de minister een nieuw besluit dient te nemen, de gaswinning op basis van het door de minister met het oog op leveringszekerheid vastgestelde sterk gereduceerde winningsniveau kan worden voortgezet, acht de Afdeling afdoende.

De Afdeling ziet daarom aanleiding bij wijze van voorlopige voorziening te bepalen dat, tot de minister een nieuw besluit heeft genomen over een winningsplan voor het Groningenveld en dat besluit in werking is getreden, de gaswinning mag worden voortgezet. Bij deze voortzetting moeten de voorschriften in acht worden genomen zoals deze bij het instemmingsbesluit, zoals dat is gewijzigd bij het wijzigingsbesluit, door de minister zijn gesteld.²⁵

De door de Afdeling getroffen voorziening heeft als consequentie dat de situatie zoals die bestond vanaf het moment dat de minister op 24 mei 2017 zijn gewijzigde instemmingsbesluit nam, tot ten hoogste een jaar na de datum van verzending van de uitspraak (naar wij aanemen 15 november 2018), blijft gelden.

Noot

In onze noot concentreren we ons op de indringendheid van de toetsing van het instemmingsbesluit door de Afdeling. Daarnaast maken we enkele opmerkingen over de inhoud van de door de Afdeling getroffen voorlopige voorziening en de betekenis van de uitspraak in het licht van het maatschappelijke debat over de aardgaswinning in Groningen.

²⁵ Zie r.o. 32.

²⁶ Kamerstukken II 2014/15, 33529, 123.

²⁷ Kamerstukken II 2014/15, 33529, 143. Ook ter uitvoering van de motie-Van Tongeren e.s. uit 2013:

Kamerstukken II 2013/14, 33750 XII, 90.

²⁸ Kamerstukken II 2015/16, 34348, 3, p. 3-4.

²⁹ Ook biedt de Mijnbouwwet sinds 1 januari 2017 aan andere overheden meer gelegenheid zich te

De invloed van het wettelijk kader op de indringendheid van de toetsing

Het wettelijk kader om al dan niet in te stemmen met een door de NAM ingediend winningsplan is neergelegd in artikel 36 Mijnbouwwet. De Afdeling verwijst in de uitspraak naar de op 1 januari 2017 gewijzigde bepaling. De wijziging is in werking getreden na het primaire besluit van september 2016, maar voor het wijzigingsbesluit van mei 2017. Het eerste besluit en het wijzigingsbesluit worden door de Afdeling getoetst aan het gewijzigde wettelijke regime. Aanleiding voor de wijziging was een rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid uit januari 2015.²⁶ De in dat rapport gepresenteerde aanbevelingen over de aardbevingsrisico's in Groningen waren door het kabinet overgenomen en noopten tot wijziging van de Mijnbouwwet.²⁷ De gewijzigde wet geeft de minister meer regie over belangrijke beslissingen op het terrein van de mijnbouw, waarbij met name is beoogd het veiligheidsbelang te versterken. Ook de positie van het Staatstoezicht op de Mijnen bij de besluitvorming is versterkt. De veiligheid van de winning van delfstoffen staat volgens de regering voorop. Maar wat moet worden verstaan onder veiligheid? De Mijnbouwwet geeft geen sluitende juridische of wetenschappelijke definitie. Wel blijkt uit de memorie van toelichting dat het begrip veiligheid niet zodanig breed moet worden opgevat dat het ook *het gevoel* van onveiligheid dat de bewoners van het gebied ervaren, omvat.²⁸

Met de wijziging van 1 januari 2017 is het wettelijk kader voor het instemmingsbesluit in de Mijnbouwwet op vier punten aangescherpt.²⁹ *Ten eerste* moet er bij het winningsplan een risicobeoordeling worden gemaakt van de voorgenomen wijze van winning, waarbij alle veiligheidsrisico's expliciet in kaart worden gebracht. Ook moet worden ingegaan op mogelijke gevolgen voor omwonenden en het milieu en moet duidelijk worden gemaakt op welke wijze deze effecten kunnen worden beperkt. Het Staatstoezicht op de Mijnen geeft vervolgens een oordeel over deze risicobeoordeling. *Ten tweede* zijn de toetsingsgronden voor het winningsplan aangevuld. In het wetsvoorstel werden als toetsingsgronden genoemd: de belangen van veiligheid voor omwonenden en het voorkomen van ernstige schade aan gebouwen en infrastructurele werken of de functionaliteit daarvan. Bij amendement zijn daar nog aan toegevoegd: schade aan het milieu (sub c) en schade aan de natuur (sub d). *Ten derde* moet voor een groter gebied een risicobeoordeling worden gemaakt. *Ten vierde* betekent de uitbreiding van de toetsingsgronden dat de bestaande mogelijkheden tot wijziging en intrekking van de instemming met een winningsplan worden aangevuld met toetsingsgronden inzake het veiligheidsbelang voor omwonenden en infrastructuur en het planmatig beheer of gebruik van delfstoffen.

Hoewel de wetswijziging geen grote rol speelt in de uitspraak, kan de wens van de wetgever om meer betekenis toe te kennen aan het veiligheidsbelang geen andere con-

mengen in de uniforme openbare voorbereidingsprocedures (afd. 3.4 Awb) die van toepassing is op de voorbereiding van het instemmingsbesluit.

sequentie hebben dan dat de speelruimte voor de minister bij de belangenafweging beperkter is geworden en dat hogere eisen moeten worden gesteld aan de voorbereiding en de motivering van een instemmingsbesluit.

Verschuivende opvattingen over de indringendheid van de toetsing door de bestuursrechter

In het bestuursrecht is er in de afgelopen jaren toenemende aandacht voor de indringendheid van de toetsing door de bestuursrechter. Van betekenis daarbij is met name het in 2015 door Hirsch Ballin geschreven preadvies voor de VAR, vereniging voor bestuursrecht.³⁰ Sindsdien wordt nadrukkelijk nagedacht over de vraag hoe terughoudend de toetsing door de bestuursrechter moet zijn in het geval de wetgever beslissingsruimte aan het bestuur heeft gelaten. De conclusie van staatsraad advocaat-generaal Widdershoven van 22 december 2017 over de exceptieve toetsing van algemeen verbindende voorschriften aan hoger recht of (ongeschreven) rechtsbeginselen geeft een goed overzicht van die discussie.³¹

Welke factoren zouden bepalend moeten zijn voor de mate van indringendheid dan wel terughoudendheid van de rechterlijke toetsing? In zijn conclusie citeert Widdershoven instemmend een uitspraak van de Afdeling van 13 april 2016 waarin de Afdeling stelt dat de mate van terughoudendheid 'afhankelijk is van de vraag of het bestuursorgaan beslissingsruimte heeft wegens de aard en inhoud van de uitgeoefende bevoegdheid'.³² Dat betekent dat de bestuursrechter 'een onderdeel van een besluit dat bepaalde [...] keuzes inhoudt, feitelijk complex of ingewikkeld is, of deskundigheid vereist die bij het bestuursorgaan aanwezig is, en waardoor het bestuursorgaan beslissingsruimte heeft, anders [toetst] dan onderdelen van het besluit waarvoor dat niet geldt'. De term beslissingsruimte hanteert de Afdeling ter omschrijving van het geheel aan beoordelingsvrijheid en/of beleidsvrijheid dat het bestuursorgaan bezit bij de bevoegdheidsuitoefening.

De beslissingsruimte is in het ene geval groter dan in het andere, zo stelt Widdershoven. Onder meer de mate van complexiteit van de in het betreffende voorschrift geregelde materie en de te respecteren politieke keuzes die eraan ten grondslag liggen, kunnen betekenen dat de beslissingsruimte van het bestuur relatief groot is. Voor de rechter betekent dit dat hij terughoudend moet zijn in zijn toetsing. Maar als een voorschrift meer ingrijpt in het leven van burgers en als hun fundamentele rechten in het geding zijn, zal de toetsing juist indringender moeten zijn. Ook al ziet het betoog van Widdershoven op de (indringendheid van de) exceptieve toetsing door de bestuursrechter, zijn conclusie is ook bruikbaar om te bepalen welke invulling de bestuursrechter zou moeten geven aan de beoordeling van een rechtstreeks appellabel besluit in het licht van het evenredigheidsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel.

De indringendheid van de toetsing in de uitspraak van de Afdeling

Hoe moet bovenstaande uitspraak worden beoordeeld in het licht van de criteria die de Afdeling heeft geformuleerd in zijn uitspraak van 13 april 2016 en die van de conclusie van staatsraad advocaat-generaal Widdershoven van 22 december 2017? Voor het instemmingsbesluit geldt dat de daarin geregelde materie complex is en niet losstaat van politieke keuzes. Op grond daarvan zou te verwachten zijn dat de Afdeling terughoudend is bij haar toetsing van het besluit. Voor het instemmingsbesluit geldt echter evenzeer dat dat diep ingrijpt in het leven van burgers en dat hun fundamentele rechten – zoals het recht op leven (veiligheid), privacy (aantasting van leefklimaat) en het ongestoord genot van het eigendom, als bedoeld in onder meer de artikelen 2 en 8 EVRM en het Eerste Protocol daarvan – in het geding zijn. Dat zou de verwachting wettigen dat de Afdeling zich in haar toetsing juist niet terughoudend opstelt.

De Afdeling windt er in haar uitspraak geen doekjes om dat, gezien de aard van de bevoegdheid van de minister zoals die in artikel 36 Mijnbouwwet is neergelegd, zij zich bij beoordeling van het gebruik dat de minister van diens beleidsvrijheid heeft gemaakt, terughoudend moet opstellen. Echter, wat de Afdeling wel kan, en ook doet, is: indringend beoordelen of het besluit van de minister berust op voldoende kennis over de relevante feiten en belangen, en deugdelijk is gemotiveerd. Het is bepaald indrukwekkend hoe diep de Afdeling in de uitspraak op de technische aspecten van de risicobeoordeling ingaat. Dat wijst erop dat de Afdeling vindt dat fundamentele rechten dermate in het geding zijn en de consequenties van het besluit zo verstrekkend, dat de complexiteit van de in het instemmingsbesluit geregelde materie in dit geval geen reden is voor terughoudendheid. De consequentie is dat de Afdeling de motivering van het bestreden besluit ontoereikend acht.

De voorlopige voorziening

Gezien de overwegingen van de Afdeling verbaast het niet wat de uitkomst is van de procedure: het besluit wordt vernietigd omdat de motivering tekortschiet. Als de bestuursrechter een besluit vernietigt, moet hij bezien of hij het geschil desondanks finaal kan beslechten. Komt hij tot de conclusie dat dit niet mogelijk is, dan staat hij vervolgens voor de vraag of hij iets moet ondernemen om ervoor te zorgen dat het bestuursorgaan zo snel mogelijk een vervangend besluit neemt en of hij een voorziening moet treffen voor de periode totdat dat nieuwe besluit er is. Het verbaast niet dat de Afdeling niet zelf in de zaak voorziet. Daarvoor bestaat nog te veel onduidelijkheid over de feiten.

De minister moet dus de tijd krijgen om een nieuw besluit te nemen. Maar hoeveel tijd? En wat moet er gebeuren gedurende de tijd dat de minister dat nieuwe besluit

30 E.M.H. Hirsch Ballin, 'Dynamiek in de bestuursrechtspraak', in: *Rechtsonwikkeling door de bestuursrechter* (VAR-reeks 154), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2015, p. 7-58. Zie ook T. Barkhuysen, 'Een revolutie in het bestuurs-

recht', *NJB* 2015/24, p. 1583 en het overzicht in R. Ortlep & W.S. Zorg, 'Marginale toetsing onder druk: een voortgaande tred vooruit', in: R. Ortlep e.a. (red.), *De rechter onder vuur*, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2016, p. 1-18;

31 Zie ABRvS 22 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3557, vanaf r.o. 7.6.

32 ECLI:NL:RVS:2016:890.

voorbereidt? Al lezende in de uitspraak vermoedden wij dat het besluit de beoordeling door de Afdeling niet zou overleven en dat de Afdeling vervolgens niet zelf in de zaak zou voorzien. Maar we hadden daarnaast verwacht dat de Afdeling de minister, gezien de zwaarte van het veiligheidsbelang, slechts een korte termijn zou gunnen voor het nemen van een nieuw besluit. Dat is echter niet het geval. De minister krijgt een vol jaar voor het nemen van een vervangend besluit en gedurende dat jaar geldt gewoon wat de minister in zijn gewijzigde instemmingsbesluit had beslist: de NAM mag 21,6 miljard Nm³ gas winnen.

Het opvallendste van die beide beslissingen van de Afdeling in het vervolg op haar zeer uitvoerig gemotiveerde beslissing om het instemmingsbesluit te vernietigen, is dat die op geen enkele wijze zijn gemotiveerd. De Afdeling motiveert wel *waarom* ze een voorlopige voorziening treft, maar niet waarom ze juist deze voorlopige voorziening treft. De Afdeling benadrukt op talloze plaatsten in de uitspraak hoe zwaar voor haar het veiligheidsbelang weegt en hoezeer de motivering van de beslissing van de minister om de NAM toe te staan 21,6 miljard Nm³ per jaar te winnen, tekortschiet. Toch staat de Afdeling de NAM toe om precies die hoeveelheid gas te blijven winnen en gunt ze de minister een jaar om na te denken over een beter motivering van diens nieuwe besluit. Waarom een jaar en niet een half jaar, of een kwartaal? Of anderhalf jaar, of twee jaar? En waarom mag de NAM gedurende dat jaar 21,6 miljard Nm³ blijven winnen?

Wellicht heeft de Afdeling goede redenen voor beide keuzes, maar verrassend genoeg zijn ze in de uitspraak niet te vinden. Het lijkt ons dat aan de motivering van de beslissing van de Afdeling om de minister na de vernietiging een jaar de tijd te gunnen voor het nemen van een nieuw besluit en om – ondanks dat betwijfeld kan worden of voor het besluit van de minister om de NAM toe te staan

jaarlijks 21,6 miljard Nm³ te winnen een draagkrachtige motivering is te vinden – toe te staan dat gedurende een jaar na de uitspraak precies die hoeveelheid gas wordt gewonnen, even hoge eisen moeten worden gesteld als de Afdeling stelt aan de motivering van het instemmingsbesluit van de minister. Daaraan voldoet de uitspraak niet.

De uitspraak in het licht van het maatschappelijke debat over de aardgaswinning

De inhoud van de uitspraak is wat ons betreft zonder meer overtuigend, de beslissing van de Afdeling de minister een jaar bedenktijd te gunnen en gedurende die periode de status quo te handhaven niet. De media zijn trouwens meer onverdeeld positief. Illustratief is een artikel op de voorpagina van NRC Handelsblad van 23 januari 2018, waarin de rechter de reddingsboei van de Groningers wordt genoemd. Een citaat: ‘Zo lag de weg vrij voor de rechter om zich te ontwikkelen tot voornaamste bondgenoot van de Groningers. Het gerecht stuurt bij waar nodig, en ook als de Staat de fout in gaat, zoals bij de winningsbesluiten.’³³ Het is echter de vraag of dat er voor deze uitspraak allemaal nog veel toe doet. De dynamiek van het debat over de aardgaswinning heeft ertoe geleid dat de betekenis van de uitspraak inmiddels sterk moet worden gerelativeerd. De discussie over de aardgaswinning is sinds de beving in Zeerijp op 8 januari 2018 in een stroomversnelling gekomen, wat er onder meer toe heeft geleid dat de minister op allerlei manieren probeert de hoeveelheid gas die moet worden gewonnen om leveringszekerheid te bieden, te verminderen.³⁴ Het zou ons niet verbazen als blijkt dat de minister veel minder tijd dan een jaar nodig heeft om te beslissen dat voor de gaswinning kan worden volstaan met een substantieel lagere hoeveelheid dan de 21,6 miljard Nm³ die de NAM op dit moment mag winnen. De maatschappelijke werkelijkheid heeft de beslissing van de Afdeling dan van haar betekenis ontdaan. ■

³³ Zie: www.nrc.nl/nieuws/2018/01/23/rechter-is-reddingsboei-groningers-a1589499.

³⁴ Zie daarover bijvoorbeeld: www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gaswinning-in-groningen/

[nieuws/2018/02/14/energiebedrijf-ewe-wil-vraag-gronings-gas-met-17-miljard-kubieke-meter-verlagen](http://www.nieuws/2018/02/14/energiebedrijf-ewe-wil-vraag-gronings-gas-met-17-miljard-kubieke-meter-verlagen).