

R. Huijskens
Lindelaan 18
9342 PL EEN

Datum
10 maart 2021

Ons nummer
201907553/1/R4

Uw kenmerk

Inlichtingen
F. Keijzer
070-4264311

Onderwerp
Winningsplan Norg
instemmingsbesluit

Procedure
Beroep

Geachte heer/mevrouw,

In de bovenvermelde procedure is uitspraak gedaan. De procedure is daarmee beëindigd. Een afschrift van deze uitspraak treft u hierbij aan.

Aangezien dit bericht geautomatiseerd is aangemaakt, is dit niet ondertekend.

Hoogachtend,
de griffier

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. R. Vroom, wonend te Roden, gemeente Noordenveld,
 2. A.M. Mulder en K. Mulder-Riepma, wonend te Alteveer, gemeente Noordenveld,
 3. drs. M.L.S. Swagemakers en drs. E.W.G. van der Bilt, wonend te Een, gemeente Noordenveld,
 4. R. Huijskens, wonend te Een, gemeente Noordenveld,
 5. J.M.J. Goedhard en J.J. Timmermans, wonend te Langelo, gemeente Noordenveld,
 6. B.A.E. van der Pol, wonend te Norg, gemeente Noordenveld,
 7. G. Warmolts en P.E. Hagevoort, wonend te Norg, gemeente Noordenveld,
 8. L.J. Wolf, wonend te Steenberg, gemeente Noordenveld,
 9. G. Vonk en H. van Zon, wonend te Steenberg, gemeente Noordenveld,
 10. J.Y. de Vries en A.H. Doornbos, wonend te Een, gemeente Noordenveld,
- appellanten,

en

de minister van Economische Zaken en Klimaat,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 10 september 2019 (hierna: het instemmingsbesluit) heeft de minister ingestemd met een door de Nederlandse Aardolie Maatschappij B.V. (hierna: de NAM) ingediend geactualiseerd opslagplan voor de gasopslag in het gasveld Norg.

Tegen dit besluit hebben appellanten beroep ingesteld.

De minister heeft een verweerschrift ingediend.

Appellanten en de minister hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 14 december 2020, waar Vroom, Mulder en Mulder-Riepma, Van der Bilt, Huijskens, vergezeld door C.A.M. van Velzen en Vonk, mede namens Mulder en Mulder-Riepma, Swagemakers en Van der Bilt, Goedhard en Timmermans, Van der Pol, Warmolts en Hagevoort, Wolf, Van Zon en De Vries en Doornbos, zijn verschenen. Verder zijn de minister, vertegenwoordigd door mr. H.J.M. Besselink, advocaat te Den Haag, en door mr. J.H. Keinemans, mr. drs. ing. T. Lavrijsen, K. Thienen en F. Wilschut, en de NAM, vertegenwoordigd door mr. A.Th.Meijer, J. Mulder-Theunissen en T.A. Joustra, ter zitting verschenen.

Overwegingen

Intrekking beroepsgrond ter zitting

1. Ter zitting heeft Vroom zijn beroepsgrond over stikstoftransporten ingetrokken.

Inleiding

2. Deze zaak gaat over het gebruik van het uit productie genomen gasveld Norg als gasopslag door de NAM. Het veld ligt onder meer in de gemeente Noordenveld. Uit het veld is tussen 1983 en 1995 gas gewonnen. Sinds 1997 fungeert het veld als gasopslaglocatie. Het gas dat wordt opgeslagen is laagcalorisch gas. Van oudsher is dat gas grotendeels afkomstig uit het Groningenveld. Inmiddels wordt er ook zogenoemd pseudo-Groningengas opgeslagen, laagcalorisch gas dat is verkregen door stikstof toe te voegen aan hoogcalorisch gas. In de zomerperiode (ongeveer april tot en met september) wordt het gas geïnjecteerd en opgeslagen voor onttrekking in de winterperiode (ongeveer oktober tot en met maart).

Het veld wordt in de besluitvorming ook wel aangeduid als het reservoir, en dit reservoir wordt weer onderverdeeld in compartimenten. Het merendeel van de putten waarmee gas wordt geïnjecteerd en onttrokken, is geboord in het centraal in het reservoir gelegen compartiment 2.

3. Het opslaan van gas in het veld moet gebeuren overeenkomstig een opslagplan waarmee is ingestemd door de minister.

Bij besluit van 18 juni 2004 heeft de minister van Economische

Zaken ingestemd met een opslagplan voor een maximaal werkvolume van 3 miljard Nm³ gas. Bij besluit van 26 juni 2014 zijn in verband met beoogde uitbreiding tot een maximaal werkvolume van 7 miljard Nm³ gas gewijzigde voorschriften aan de instemming verbonden. Daarbij zijn onder meer eisen gesteld aan de toegestane druk in het reservoir. De gemiddelde druk in zowel het totale reservoir als in de individuele compartimenten mocht, op een referentieniveau van 2820 m (TV NAP), niet lager zijn dan 235 bar(a) en niet hoger dan de initiële reservoirdruk (de druk voor aanvang van de gaswinning uit het veld) van 327 bar(a).

Bij besluit van 6 augustus 2015, gehandhaafd bij besluit op bezwaar van 4 januari 2016, heeft de minister van Economische Zaken gewijzigde voorschriften verbonden aan de instemming. Deze gewijzigde voorschriften stonden in compartiment 2 een gemiddelde druk van 225 tot 347 bar(a) toe. Deze verruiming van het drukbereik in compartiment 2 werd nodig geacht, omdat zonder deze verruiming, van het beoogde maximale werkvolume van 7 miljard Nm³ gas niet meer dan 5 miljard Nm³ daadwerkelijk kon worden gerealiseerd. Bij uitspraak van 22 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:748, heeft de Afdeling het besluit van 4 januari 2016 vernietigd, omdat het niet op een deugdelijke motivering berustte. Er was volgens de Afdeling geen duidelijkheid gegeven hoe groot de met de verruiming van het drukbereik in compartiment 2 gemoeide belangen waren en geen inhoudelijke onderbouwing gegeven van de gevolgen van deze verruiming voor de seismiciteit.

Aan het nu ter beoordeling voorliggende instemmingsbesluit ligt een geactualiseerd opslagplan van de NAM ten grondslag, waarin de NAM opnieuw heeft verzocht om een ruimer drukbereik in compartiment 2 van 225 tot 347 bar(a), om daarmee een maximaal werkvolume van 6 miljard Nm³ gas te kunnen realiseren. Met dit opslagplan heeft de minister, onder het stellen van voorschriften, in het instemmingsbesluit ingestemd.

4. Appellanten wonen allen in de gemeente Noordenveld. Zij vrezen onder meer dat de uitbreiding van het maximale werkvolume van de gasopslag Norg tot 6 miljard Nm³ gas en de daarmee verband houdende verruiming van het drukbereik in compartiment 2 tot aardbevingen zullen leiden, met schade aan hun woningen tot gevolg.

Procedureel

5. Huijskens en Wolf betogen dat de minister onvoldoende is ingegaan op de over het ontwerp van het instemmingsbesluit naar voren gebrachte zienswijzen, door in de Nota van Antwoord bij het instemmingsbesluit zienswijzen samen te vatten en samen te voegen met andere zienswijzen.

5.1. Uit de Nota van Antwoord blijkt dat de minister de ingediende zienswijzen heeft betrokken in zijn overwegingen. Artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht verzet zich er niet tegen dat de minister daarbij zienswijzen heeft samengevat en samengevoegd met andere zienswijzen over hetzelfde onderwerp. Dat daardoor in de Nota van Antwoord niet op ieder argument ter ondersteuning van een zienswijze afzonderlijk is ingegaan, geeft op zichzelf geen aanleiding voor het oordeel dat het instemmingsbesluit

niet voldoende is gemotiveerd.
Het betoog faalt.

Inhoudelijk – wettelijk kader

6. Ingevolge artikel 34, eerste en derde lid, van de Mijnbouwwet, gelezen in samenhang met artikel 39, eerste lid, aanhef en onder b, van die wet, geschiedt het opslaan van stoffen overeenkomstig een opslagplan dat de instemming van de minister behoeft.

7. In artikel 36, eerste lid, van de Mijnbouwwet, gelezen in samenhang met artikel 39, eerste lid, aanhef en onder b, van die wet, is bepaald op welke (limitatief opgesomde) gronden de minister kan weigeren om met een opslagplan in te stemmen:

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

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

8. De minister moet beoordelen of één of meer van de in artikel 36, eerste lid, van de Mijnbouwwet genoemde weigeringsgronden aanleiding geven tot het geheel of gedeeltelijk weigeren van instemming met het opslagplan of tot het verlenen van instemming onder beperkingen of met voorschriften. Daarbij moet de minister een afweging maken tussen de in die gronden genoemde belangen die kunnen pleiten tegen instemming met een opslagplan, zoals het belang van het voorkomen van schade aan gebouwen of infrastructuur, en de met de opslag gemoeide belangen. De Afdeling toetst – met inachtneming van de limitatieve opsomming van weigeringsgronden in artikel 36 – of het besluit van de minister 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.

9. Dit toetsingskader brengt mee dat bij het nemen van het besluit over instemming, en de toetsing van dat besluit door de Afdeling, niet alle onderwerpen die raakvlakken hebben met de (discussie over de) gasopslag een rol kunnen spelen. Alleen onderwerpen die voldoende kunnen worden gerelateerd aan één van de in artikel 36, eerste lid, genoemde gronden, kunnen bij de (toetsing van de) besluitvorming over het opslagplan een rol spelen. Een deel van de betogen van appellanten, zoals het voorstel van Mulder en Mulder-Riepma dat omwonenden van de opslaglocatie innovaties

in de vorm van duurzame energie krijgen aangeboden en de stelling van Vonk en Van Zon dat zij geen vertrouwen hebben in de NAM, kan onvoldoende worden gerelateerd aan één van die gronden. Deze betogen blijven daarom in deze uitspraak verder onbesproken.

Doel, nut en noodzaak uitbreiding gasopslag en verruiming drukbereik

10. Veel appellanten stellen doel, nut en noodzaak van het instemmingsbesluit ter discussie. Zij betwisten dat, zoals de minister stelt, uitbreiding van de gasopslag Norg nodig is om de gaswinning uit het Groningenveld zo snel mogelijk te kunnen afbouwen en beëindigen. Volgens hen dient de uitbreiding ook andere belangen, zoals het commerciële belang van de NAM, en zijn er alternatieven voor de uitbreiding, zoals het omvormen van het opslagveld Grijskerk, dat nu nog wordt gebruikt voor de opslag van hoogcalorisch gas, maar binnen afzienbare tijd wordt gesloten, tot een opslagveld voor laagcalorisch gas.

Appellanten bestrijden daarnaast dat een verruiming van het drukbereik in compartiment 2, zoals mogelijk gemaakt met het instemmingsbesluit, nodig is om in de gasopslag Norg een maximaal werkvolume van 6 miljard Nm³ gas te realiseren. Vroom stelt in dit verband dat uit door hem overgelegde gegevens blijkt dat de NAM in de jaren voor het instemmingsbesluit al meermaals opslagvolumes tot bijna 7 miljard Nm³ gas heeft gerealiseerd. Swagemakers en Van der Bilt en Wolf stellen dat het beoogde maximale werkvolume van 6 miljard Nm³ gas ook kan worden bereikt door de onderdruk en bovendruk in compartiment 2 lager te begrenzen dan in het instemmingsbesluit is gedaan, op respectievelijk 200 bar(a) en 320 bar(a).

10.1. De minister heeft in het instemmingsbesluit en het verweerschrift uitgebreid toegelicht dat tot de uitbreiding van het maximale werkvolume van de gasopslag tot 6 miljard Nm³ gas wordt overgegaan in verband met de beslissing van het kabinet om de winning van laagcalorisch gas uit het Groningenveld zo snel mogelijk af te bouwen tot nul. Die beslissing heeft het kabinet genomen vanwege de grote gevolgen en risico's, waaronder een veiligheidsrisico voor personen, van de door de gaswinning uit het Groningenveld veroorzaakte aardbevingen. Om die gaswinning zo snel mogelijk te kunnen afbouwen tot nul, moet op alternatieve wijze worden voorzien in de vraag naar laagcalorisch gas. Dat gebeurt door de inzet van pseudo-Groningengas. Voor een optimale inzet van pseudo-Groningengas als alternatief voor gas gewonnen uit het Groningenveld is de gasopslag Norg nodig en dient deze voldoende opslagcapaciteit te hebben. Door in de zomerperiode gas op te slaan voor gebruik in de winterperiode, kan in de zomer optimaal gebruik worden gemaakt van de stikstofinstallaties waarmee het pseudo-Groningengas wordt geproduceerd. Bovendien kan door het gebruik van de gasopslag Norg de winning uit het Groningenveld, zolang die nog nodig blijft, gedurende het jaar zo gelijkmatig mogelijk plaatsvinden. Een groter werkvolume van de gasopslag maakt het mogelijk om ook bij een langdurig verhoogde vraag tijdens een zeer koude winter, of bij onvoorziene omstandigheden zoals technische problemen, te blijven leveren vanuit de gasopslag Norg, zodat geen extra winning uit het Groningenveld nodig is.

10.2. Wat betreft het omvormen van het opslagveld Grijskerk als alternatief voor uitbreiding van de gasopslag Norg, heeft de minister er allereerst op gewezen dat in deze zaak het opslagplan voorligt, zoals ingediend door de NAM. Dat opslagplan ziet op de opslag van gas in de gasopslag Norg en een eventuele mogelijkheid om het gas (deels) elders op te slaan, zou, gelet op het toetsingskader in artikel 36, eerste lid, van de Mijnbouwwet, op zichzelf geen reden kunnen zijn om instemming met dat opslagplan te weigeren. Bovendien zou eventuele omvorming van het opslagveld Grijskerk, een mogelijkheid die wordt onderzocht, maar in ieder geval niet op korte termijn te realiseren is, niet als alternatief voor uitbreiding van de gasopslag Norg worden ingezet, maar als extra maatregel om de gaswinning uit het Groningenveld nog sneller te kunnen afbouwen tot nul, aldus de minister.

10.3. De minister heeft verder toegelicht dat het verruimde drukbereik in compartiment 2, dat met het instemmingsbesluit mogelijk wordt gemaakt, nodig is voor het kunnen realiseren van het beoogde maximale werkvolume van 6 miljard Nm³ gas. Anders dan Vroom stelt, is het volgens de minister niet zo dat in het verleden al meermaals opslagvolumes tot bijna 7 miljard Nm³ gas zijn gerealiseerd. De gegevens die Vroom in dit verband aanhaalt, tonen volgens de minister niet het daadwerkelijk gerealiseerde opslagvolume, maar het opslagvolume dat theoretisch mogelijk en toegestaan was, zonder het drukbereik erbij te betrekken. De begrenzing van het drukbereik maakte het daadwerkelijk realiseren van dat opslagvolume echter onmogelijk. Dat met de oude begrenzing van het drukbereik een werkvolume van 6 miljard Nm³ gas niet haalbaar was en met het in het instemmingsbesluit voorziene verruimde drukbereik wel, wordt ook uitdrukkelijk bevestigd door het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) in zijn advies over het opslagplan van 18 december 2018.

Wat betreft het door Swagemakers en Van der Bilt en Wolf voorgestelde alternatieve drukbereik, heeft de minister toegelicht dat een verlaging van de onderdruk, zoals door hen voorgesteld, juist meer kans geeft op een aardbeving dan een verhoging van de bovendruk en dus niet als geschikt alternatief kan worden gezien voor het drukbereik waarin het instemmingsbesluit voorziet. Dit is door Swagemakers en Van der Bilt en Wolf niet gemotiveerd bestreden.

10.4. De Afdeling ziet in hetgeen appellanten naar voren brengen geen aanleiding om te twijfelen aan de toelichting van de minister. De minister heeft met die toelichting voldoende onderbouwd waarom hij de uitbreiding van het maximale werkvolume van de gasopslag tot 6 miljard Nm³ gas in ieder geval de komende jaren nodig acht om de gaswinning uit het Groningenveld zo snel mogelijk te kunnen afbouwen tot nul en waarom de in het instemmingsbesluit voorziene verruiming van het drukbereik in compartiment 2 nodig is om dat maximale werkvolume te kunnen realiseren. Of ook op de langere termijn een maximaal werkvolume van 6 miljard Nm³ gas nodig is, staat in deze procedure niet ter beoordeling. De Afdeling wijst er in zoverre op dat de NAM op grond van artikel 2 van het instemmingsbesluit uiterlijk op 1 april 2022 het opslagplan moet

actualiseren, waarbij de NAM onder meer aandacht moet besteden aan de rol van de opslag na 2022 en de sluiting daarvan op termijn.

10.5. De betogen over doel, nut en noodzaak van het instemmingsbesluit falen.

Belangenafweging

11. Veel appellanten stellen dat het uitbreiden van de gasopslag Norg om een snelle afbouw van de gaswinning uit het Groningenveld mogelijk te maken, betekent dat problemen van Groningen naar Norg worden verplaatst, hetgeen zij onaanvaardbaar vinden en volgens hen niet getuigt van een goede belangenafweging.

11.1. Gelet op de grote gevolgen en risico's, waaronder een veiligheidsrisico voor personen, van de door de gaswinning uit het Groningenveld veroorzaakte aardbevingen, mocht de minister aan het belang van een zo snel mogelijke afbouw tot nul van de gaswinning uit het Groningenveld een zwaar gewicht toekennen bij zijn beslissing over instemming met het opslagplan, ook als instemming wellicht tot een toename van risico's in en rond Norg leidt. Die risico's moeten uiteraard wel aanvaardbaar blijven. Of de minister zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de uitbreiding van het maximale werkvolume van de gasopslag tot 6 miljard Nm³ gas en de daarmee verband houdende verruiming van het drukbereik in compartiment 2 niet leiden tot onaanvaardbare risico's wordt hierna besproken.

Seismisch risico

12. Veel appellanten vrezen een verhoogd seismisch risico van de uitbreiding van de gasopslag en van de verruiming van het drukbereik in compartiment 2 om die uitbreiding mogelijk te maken. Zij achten het verhogen van de toegestane bovendruk boven de initiële reservoirdruk onverantwoord. Zij wijzen er in dit verband op dat overschrijding van de initiële druk een extra risico vormt, waarop zowel in het milieueffectrapport ten behoeve van de Structuurvisie Ondergrond als door de Technische commissie bodembeweging (Tcbb) is gewezen. Volgens hen is geen rekening gehouden met de opmerking van de Tcbb, dat over het gedrag van het veld onder de voorgenomen condities nog weinig bekend is en dat dit gebrek aan kennis noopt tot extra voorzichtigheid. In het eerdere besluit van 26 juni 2014 was ook expliciet aangegeven dat de initiële druk niet zou worden overschreden en de reden dat de Afdeling in de uitspraak van 22 maart 2017 het besluit van 4 januari 2016 heeft vernietigd, was juist vanwege het ontbreken van die beperking in dat besluit, aldus appellanten. Een deugdelijke motivering dat het verantwoord is om de initiële druk te overschrijden, ontbreekt volgens hen nog steeds.

12.1. Het is juist dat, zoals appellanten stellen, in het milieueffectrapport ten behoeve van de Structuurvisie Ondergrond van mei 2017, paragraaf 3.1.4, in algemene zin is vermeld dat bij opslag in lege gasvelden de druk in het gasveld niet hoger mag worden dan de oorspronkelijke druk

van het veld, omdat bij die druk is bewezen dat de afsluitende laag functioneert. Ook is juist dat in het besluit van 26 juni 2014 expliciet was aangegeven dat die initiële druk niet zou worden overschreden. Dit betekent echter niet dat nooit ingestemd zou kunnen worden met een hogere druk. Een hogere druk mag niet leiden tot onaanvaardbare risico's. Om dit te kunnen beoordelen, is een deugdelijke onderbouwing nodig van de mogelijke gevolgen van de drukverhoging. In het eerdere besluit van de minister van 4 januari 2016 ontbrak een deugdelijke onderbouwing, wat voor de Afdeling reden was om dat besluit in haar uitspraak van 22 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:748, te vernietigen. Aan het instemmingsbesluit ligt echter een nieuwe onderbouwing ten grondslag.

12.2. Zowel de NAM, het SodM als de Tcbb hebben het seismisch risico van het verruimde drukbereik in compartiment 2 opnieuw beoordeeld. In het opslagplan (onderdeel D) en een bij het opslagplan behorende seismische risicoanalyse (SRA) is de NAM hierop ingegaan. Kort gezegd, is de conclusie van de NAM dat het veiligheidsrisico als gevolg van een beving verwaarloosbaar is en het risico op schade beperkt. In het ernstigste geval houdt de NAM rekening met lichte, niet-constructieve schade aan meerdere gebouwen en met matige schade aan enkele gebouwen. Het SodM heeft het door de NAM verwachte veiligheids- en schaderisico beoordeeld in zijn advies van 18 december 2018. Het SodM onderschrijft in dat advies het door de NAM verwachte risico en komt tot de conclusie dat met het huidige inzicht het risico bij het verruimde drukbereik in compartiment 2 aanvaardbaar is, mits wordt gewerkt met een risicobeheerssysteem zoals al eerder goedgekeurd door het SodM. De Tcbb heeft op 28 februari 2019 advies uitgebracht. Weliswaar benadrukt de Tcbb in dat advies dat over het gedrag van het veld onder de voorgenomen condities nog weinig bekend is, maar anders dan in het advies dat ten grondslag lag aan het besluit van 4 januari 2016 geeft de Tcbb niet meer aan dat er in zoverre onvoldoende bekend is. De Tcbb geeft in het advies van 28 februari 2019 aan dat zij zich kan vinden in het opslagplan van de NAM en de beoordeling daarvan door het SodM en dat zij op basis van de beschikbare gegevens en inzichten geen reden ziet om te adviseren om instemming te onthouden aan het opslagplan. Wel adviseert de Tcbb tot het verbinden van voorschriften aan de instemming, zoals het (zekerheidshalve) voorschrijven van een maximale snelheid voor het vullen en legen van de gasopslag ter beperking van het seismisch risico en een beperking van de toepassing van het verruimde drukbereik tot in eerste instantie een periode van twee jaar.

12.3. In het instemmingsbesluit heeft de minister gevolg gegeven aan de adviezen van het SodM en de Tcbb om ter beperking van het seismisch risico voorschriften te stellen. Zo is met het al genoemde artikel 2 van het instemmingsbesluit de periode waarin het verruimde drukbereik in eerste instantie wordt toegestaan beperkt. Daarna zal de NAM het opslagplan moeten actualiseren en zal de minister moeten beslissen over instemming met dat geactualiseerde opslagplan. Ook zijn in artikel 7 beperkingen gesteld aan de snelheid van het vullen (maximaal 51 miljoen Nm³ gas per dag) en legen (maximaal 96 miljoen Nm³ gas per dag) van het veld. Verder is in artikel 8 voorgeschreven dat de NAM moet werken met het

risicobeheerssysteem, zoals dat door het SodM is goedgekeurd, en is in artikel 9 een jaarlijkse monitorings- en rapportageverplichting aan de NAM opgelegd.

12.4. In hetgeen appellanten aanvoeren ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de minister zich bij de beoordeling van het seismisch risico van het verruimde drukbereik in compartiment 2 niet heeft mogen baseren op het opslagplan van de NAM en de adviezen van het SodM en de Tcbb. Op basis daarvan heeft de minister ervan kunnen uitgaan dat er – anders dan bijvoorbeeld bij de gaswinning uit het Groningenveld – bij toepassing van het verruimde drukbereik in compartiment 2 geen sprake is van een veiligheidsrisico, maar slechts van een beperkt schaderisico. Zoals de minister ter zitting heeft opgemerkt, kan niet elk risico op schade worden uitgesloten. Maar dat hoeft ook niet om met een winnings- of opslagplan te kunnen instemmen. De minister heeft zich gelet op de genoemde adviezen in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het schaderisico als gevolg van het verruimde drukbereik aanvaardbaar is.

De betogen falen.

Bodemdaling en -stijging

13. Meerdere appellanten vrezen dat de uitbreiding van de gasopslag en en de verruiming van het drukbereik zullen leiden tot meer bodemdaling in de omgeving van de gasopslag en tot meer fluctuaties in de jaarlijkse bodemdaling en -stijging, met een verhoogd risico van schade aan gebouwen en infrastructuur tot gevolg.

13.1. In het opslagplan (onderdeel C) is ingegaan op de te verwachten bodemdaling en -stijging bij uitbreiding van de gasopslag en verruiming van het drukbereik.

Aan het einde van de gaswinning uit het gasveld Norg in de jaren '90 bedroeg de bodemdaling boven het veld bijna 6 cm ten opzichte van een nulmeting in 1975. In de periode daarna, waarin het veld voor gasopslag is gebruikt, heeft zich als gevolg van die opslag een bodemstijging voorgedaan. De meest recente bodemdalingsmeting uit 2012 geeft een bodemdaling boven het centrale deel van het veld van ongeveer 4 cm ten opzichte van 1975 aan. Op basis van modellen wordt in het opslagplan een nog te verwachten bodemdaling voorspeld van minder dan 4 cm in 2060. Daarmee komt de verwachte totale bodemdaling boven het veld ten opzichte van 1975 uit op minder dan 8 cm. De invloed op de bodemdaling van winning uit omliggende gasvelden is daarin verdisconteerd.

Door het gebruik van het veld als gasopslag treden jaarlijkse fluctuaties in bodemdaling en -stijging op. Het vullen van de opslag in de zomerperiode leidt tot bodemstijging, het legen van de opslag in de winterperiode tot bodemdaling. In het opslagplan is vermeld dat deze jaarlijkse stijging en daling ongeveer gelijk zijn aan elkaar en een bandbreedte van ongeveer 2 cm hebben.

13.2. Het SodM heeft in zijn advies van 18 december 2018 de bodemdalingsprognoses van de NAM beoordeeld en in orde bevonden. De Tcbb heeft in haar advies van 28 februari 2019 aangegeven zich te kunnen

vinden in de informatie in het opslagplan en de beoordeling daarvan door het SodM.

13.3. Zowel de NAM, het SodM als de Tcbb verwachten geen directe schade aan gebouwen en infrastructuur als gevolg van de totale bodemdaling boven het gasveld Norg of de jaarlijkse fluctuaties in bodemdaling en -stijging als gevolg van de gasopslag. Zoals in het opslagplan van de NAM en het advies van het SodM is aangegeven, vindt de totale bodemdaling geleidelijk en gelijkmatig plaats en zijn ook de jaarlijkse fluctuaties in bodemdaling en -stijging gelijkmatig. Bestaande verschillen in bodemhoogte bewegen mee en de kom die aan de oppervlakte ontstaat als gevolg van de bodemdaling heeft een zeer geringe helling van maximaal een paar centimeter over een kilometer afstand. Dit betekent dat er nergens abrupte verschillen in bodemhoogte ontstaan door de totale bodemdaling of de jaarlijkse fluctuaties in bodemdaling en -stijging.

In hetgeen appellanten aanvoeren ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de minister zich bij zijn beoordeling niet heeft mogen baseren op het opslagplan van de NAM en de adviezen van het SodM en de Tcbb. De minister heeft zich op basis daarvan in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de te verwachten totale bodemdaling en jaarlijkse fluctuaties in bodemdaling en -stijging niet nopen tot het weigeren van instemming met het opslagplan of tot het verbinden van aanvullende beperkingen en voorschriften aan de instemming.

De betogen falen.

14. Swagemakers en Van der Bilt en Wolf vrezen gevolgen voor de waterhuishouding van de 4 cm extra bodemdaling die in 2060 boven het gasveld Norg wordt verwacht.

14.1. Volgens het opslagplan is niet uitgesloten dat de bodemdaling enige gevolgen kan hebben voor het normale beheer en het onderhoud van waterkeringen en waterlopen. Dat is op zichzelf echter geen reden om instemming met het opslagplan te weigeren. Zo nodig kunnen door het waterschap waterhuishoudkundige maatregelen worden getroffen. Overigens geldt hier dat, voor zover de bodemdaling al gevolgen heeft voor de waterhuishouding, die gevolgen slechts in zeer beperkte mate kunnen worden toegeschreven aan het opslagplan en de daarin voorziene uitbreiding van de gasopslag en verruiming van het drukbereik. Zoals blijkt uit onder meer het advies van het SodM wordt de nog te verwachten bodemdaling onder het gasveld Norg namelijk voornamelijk veroorzaakt door de gaswinning uit omliggende gasvelden.

Het betoog faalt.

Schade en schadevergoeding

15. Veel appellanten vrezen voor schade aan hun woningen. Zij betogen dat meer gedaan moet worden om schade te voorkomen, zoals een beoordeling of een woning aardbevingsbestendig is, en om een goede vergoeding van schade te waarborgen.

15.1. Zoals volgt uit wat hiervoor is overwogen, heeft de minister zich op het standpunt mogen stellen dat het risico op schade beperkt en aanvaardbaar is. Er bestaat dan ook geen grond voor het oordeel dat de minister aanvullende maatregelen had moeten voorschrijven om schade te voorkomen.

15.2. Wat betreft de vergoeding van schade, als deze zich toch voordoet, overweegt de Afdeling het volgende.

In artikel 6:177, eerste lid, aanhef en onder b, van het Burgerlijk Wetboek is bepaald dat de exploitant van een mijnbouwwerk aansprakelijk is voor schade die ontstaat door beweging van de bodem als gevolg van de aanleg of de exploitatie van dat werk. Dit betekent dat de NAM, als zij gebruikmaakt van het instemmingsbesluit, verplicht is eventuele door de gasopslag Norg veroorzaakte schade te vergoeden. Op grond van de Tijdelijke wet Groningen bestaat bovendien de mogelijkheid om een aanvraag om schadevergoeding bij het Instituut Mijnbouwschade Groningen in te dienen ter zake van schade die is ontstaan door beweging van de bodem als gevolg van de gasopslag Norg.

Gelet op deze wettelijke schadevergoedingsregelingen kan niet worden geoordeeld dat een adequate regeling van de vergoeding van eventuele schade ontbreekt. In deze procedure over het instemmingsbesluit kan niet aan de orde zijn of deze wettelijke schadevergoedingsregelingen correct worden uitgevoerd. Zoals de Afdeling verder heeft overwogen in onder meer de uitspraak van 26 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2048, ov. 20, kunnen aan een besluit over instemming met een winnings- of opslagplan geen aanvullende of andere voorschriften met betrekking tot (vaststelling en afwikkeling van) financiële schade worden verbonden.

15.3. De betogen falen.

Wegleken gas

16. Veel appellanten voeren aan dat onvoldoende onderzoek heeft plaatsgevonden naar de mogelijkheid dat gas vanuit het gasveld Norg weglekt naar lege gasvelden daaromheen. Ook voeren zij aan dat de oude putten in het veld de zwakke punten vormen als de druk wordt verhoogd en dat niet voldoende is gekeken naar het risico dat gas via de putten weglekt. Volgens hen is onvoldoende onderzocht wat de integriteit van de putten is.

16.1. Op de mogelijkheid dat gas weglekt, is uitgebreid ingegaan in de bij het opslagplan behorende "Risicoanalyse: Ondergrondse Gas Opslag: Verspreiding van stoffen vanuit het Norg voorkomen". Daarin is met een zogenoemde vlinderdasanalyse een overzicht gegeven van alle risico's die zouden kunnen leiden tot het weglekken van gas vanuit het veld zelf of vanuit de putten en van de maatregelen om dit te voorkomen. Daarbij is ook aandacht besteed aan (controle van) de integriteit van de putten. De waarschijnlijkheid van de diverse onderzochte risico's is, na de maatregelen, in de risicoanalyse als klein tot verwaarloosbaar aangemerkt. Het SodM heeft in het advies van 18 december 2018 de door de NAM uitgevoerde risicoanalyse onderschreven. Wat de integriteit van de putten betreft, heeft het SodM daarbij opgemerkt dat de actuele status van de putten is

gecontroleerd en dat de integriteit daarvan geborgd is. Hetgeen appellanten aanvoeren, geeft geen grond om aan de juistheid van de risicoanalyse en het advies van het SodM te twijfelen.

Het betoog faalt.

Laagfrequent geluid

17. Huijskens voert aan dat hij onaanvaardbare hinder van laagfrequent geluid ondervindt als gevolg van de gasopslag. Deze hinder is volgens hem in 2018 erger geworden. Hij vindt dat de hinder van laagfrequent geluid door de minister op onjuiste wijze wordt beoordeeld, onder meer omdat resultaten van metingen worden omgerekend naar dB(A). Volgens Huijskens moet ook gekeken worden naar het niveau van laagfrequent geluid in dB(C).

De minister heeft zich terecht op het standpunt gesteld dat niet de besluitvorming over een opslagplan – waarin de gevolgen van de opslag in de diepe ondergrond worden beoordeeld – maar de omgevingsvergunning voor de opslaglocatie het aangewezen kader is voor een beoordeling van eventuele geluidhinder, waaronder hinder van laagfrequent geluid, vanwege het in werking zijn van de opslaglocatie. De voor de opslaglocatie verleende omgevingsvergunning bevat voorschriften ter beperking van geluidhinder die nu geldig zijn en in deze procedure niet ter discussie staan. Als Huijskens meent dat die voorschriften onvoldoende bescherming tegen laagfrequent geluid bieden, kan hij dit naar voren brengen in een procedure over aanpassing van die omgevingsvergunning. Hij kan verzoeken om in de voorschriften van de omgevingsvergunning andere of aanvullende geluidnormen op te nemen en om in dat kader andere of aanvullende metingen te verrichten.

Overigens heeft de minister er terecht op gewezen dat de door Huijskens gestelde (verergering van de) hinder van laagfrequent geluid in 2018 in ieder geval niet het gevolg kan zijn geweest van het in deze procedure voorliggende instemmingsbesluit, dat immers dateert van 10 september 2019.

Het betoog faalt.

Geluid transportbewegingen

18. Mulder en Mulder-Riepma vrezen geluidhinder van transportbewegingen van en naar de opslaglocatie.

Voor deze hinder geldt hetzelfde als hiervoor is overwogen over hinder van laagfrequent geluid. De minister heeft zich terecht op het standpunt gesteld dat de omgevingsvergunning voor de opslaglocatie het aangewezen kader is voor een beoordeling van de door Mulder en Mulder-Riepma gevreesde geluidhinder van transportbewegingen.

Het betoog faalt.

Naleving

19. Huijskens voert aan dat de NAM jarenlang ruim meer gas heeft opgeslagen dan was toegestaan.

Een (vermeende) overtreding in het verleden of de vrees voor een overtreding in de toekomst kunnen op zichzelf geen aanleiding vormen om

instemming met een opslagplan te weigeren. Als de NAM niet handelt overeenkomstig het opslagplan en de instemming daarmee, kan daartegen handhavend worden opgetreden.

Het betoog faalt.

Conclusie belangenafweging

20. Uit de bespreking van de beroepsgronden hiervoor volgt dat de minister zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de risico's van de uitbreiding van het maximale werkvolume van de gasopslag Norg tot 6 miljard Nm³ gas en de verruiming van het drukbereik in compartiment 2 om die uitbreiding mogelijk te maken, beperkt en aanvaardbaar zijn. Gelet op het belang van een zo snel mogelijke afbouw tot nul van de gaswinning uit het Groningenveld, dat wordt gediend met die uitbreiding en verruiming, heeft de minister in redelijkheid kunnen instemmen met het opslagplan.

Slotoverwegingen

21. De beroepen zijn ongegrond.
22. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart de beroepen ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. J.E.M. Polak, voorzitter,
en mr. F.C.M.A. Michiels en mr. A. Kuijer, leden,
in tegenwoordigheid van mr. M.P.J.M. van Grinsven, griffier.

De voorzitter is verhinderd de
uitspraak te ondertekenen.

De griffier is verhinderd de uitspraak
te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 10 maart 2021

462.

Verzonden: 10 maart 2021