OPENBAAR MINISTERIE

Arrondissementsparket Noord-Nederland

Postbus 577, 9700 AN Groningen

Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden
Postbus 1704
8901 CA Leeuwarden

Paterswoldseweg 814
9728 BM Groningen
T +31 88 699 17 00
www.om.nl

Gerechtshof
Arnhem-Leeuwarden
INGEKOMEN
23 MAART 2021
te Leeuwarden

Datum	22 maart 2021
Onderdeel	Hoofdofficier van justitie
Ons kenmerk	2016/0922
Contactpersoon	mw.mr. C. Fahner
Doorkiesnummer(s)	088-6991700
E-mail	-
Uw kenmerk	K16/0124
Bijlage(n)	1
Onderwerp	Bewilligingsverzoek ex art. 243 Sv

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden.

Edelgrootachtbaar college,

Op 20 april 2017 heeft uw hof beslist op de klacht op de voet van artikel 12 Sv. van mrs. Spong en Van Reydt namens de Groninger Bodem Beweging (GBB) en enkele andere gedupeerden, wegens het uitblijven van het instellen van strafvervolging tegen de NAM, haar bestuurders en feitelijk leidinggevenden.

Uw hof heeft vastgesteld dat er aanwijzingen zijn dat klagers door de gaswinning gevaar voor hun leven te duchten hebben en dat de NAM zich zodoende mogelijk schuldig heeft gemaakt aan overtreding van art. 170, aanhef en onder 2, Sr. Om deze reden heeft uw hof de vervolging van de NAM gelast in die zin dat de officier van justitie is opgedragen om -onder begeleiding van een rechter-commissaris- ten aanzien van iedere individuele klager nader strafrechtelijk onderzoek te verrichten, om te kunnen beoordelen of sprake is van voldoende wettig en overtuigend bewijs voor overtreding van artikel 170, aanhef en onder 2, Sr.

Dit onderzoek is -onder verantwoordelijkheid van mij als hoofd van het parket Noord-Nederland- uitgevoerd door de FIOD, onder leiding van mr.dr. I.M. Koopmans, officier van justitie bij het Functioneel Parket.

Op verzoek van de advocaten van klagers is in juni 2018 besloten de pleegperiode waarover het onderzoek zich zou uitstrekken, uit te breiden tot 8 januari 2018, de dag waarop een beving heeft plaatsgevonden in Zeerijp.

De FIOD is in maart 2018 gestart met het onderzoek, waarbij is begonnen met het getuigenverhoor van klagers.

De bevindingen van het onderzoek door de FIOD zijn vastgelegd in een proces-verbaal, dat eind september 2019 aan mr. Koopmans is gezonden. Dit proces-verbaal zal door tussenkomst van het ressortsparket aan het hof worden verstrekt.

Overeenkomstig uw opdracht heeft de NAM vervolgens de gelegenheid gekregen om haar zienswijze op het onderzoek te geven. Deze zienswijze is eind februari 2020 aangeleverd.

Met deze brief stel ik u op de hoogte van de bevindingen van het strafrechtelijk onderzoek en van de conclusie die het Openbaar Ministerie daaraan verbindt.

Uit het proces-verbaal kan blijken dat in een aantal gevallen sprake is geweest van aanzienlijke tot zeer zware schade. Echter, in geen van de onderzochte gevallen is gebleken van voldoende wettig en overtuigend bewijs dat ook sprake is geweest van concreet te duchten levensgevaar in de zin van artikel 170, aanhef en onder 2, Sr.

In haar conclusie, die ik u hierbij als bijlage doe toekomen, komt mr. Koopmans daarom tot de slotsom dat van verdere vervolging van de NAM (dan wel haar bestuurders of feitelijke leidinggevenden) moet worden afgezien.

Ik onderschrijft deze conclusie en de overwegingen die daaraan ten grondslag liggen. De vraag of het instellen van strafvervolging tegen (de bestuurders en feitelijk leidinggevenden van de) de NAM opportuun is, is naar ik meen zodoende niet meer relevant.
Gelet op het bovenstaande meen ik dat de verdere vervolging van de NAM moet worden gestaakt en met een beroep op artikel 243, lid 5, Sv. verzoek ik uw hof daarin te bewilligen.

Voorts vraag ik uw aandacht voor het volgende.

Vanwege de grote impact van de aardbevingen als gevolg van de gaswinning, vooral op de bewoners van het getroffen gebied maar ook op de Nederlandse samenleving als geheel, wordt deze zaak met grote belangstelling gevolgd. Door het (lokale) bestuur en de politiek, maar ook door de media.

En ik ga er daarom van uit dat het onderzoek door de FIOD en het bewilligingsverzoek dat thans voorligt aanleiding zal geven tot zeer veel vragen aan het Openbaar Ministerie.
Echter, zolang uw hof nog niet op het bewilligingsverzoek heeft beslist past het procespartijen (klagers, de NAM, maar ook het Openbaar Ministerie) uiteraard om de nodige terughoudendheid in acht te nemen bij het doen van uitlatingen over deze zaak.
Het OM zal daarom volstaan met het uitgeven van een persbericht, waarin slechts is aangegeven dat een bewilligingsverzoek aan uw hof is gedaan.

In verband met het bepalen van het juiste tijdstip waarop dit persbericht kan worden uitgegeven wil ik wel verzoeken mij (door tussenkomst van AG mr. Simmelink) te laten weten op welk moment partijen (mr. Spong namens klagers en mw.mr. Bakker van de NAM) door uw hof in kennis worden gesteld van het bewilligingsverzoek.

Hoewel ik mij realiseer dat het onderzoek en het bepalen van het standpunt door het OM lang hebben geduurd moge ik u niettemin verzoeken deze zaak met de nodige voorrang te behandelen.

Ik vertrouw er op u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

D.F. Greive,
hoofdofficier van justitie

Conclusie inzake NAM/OM

Op 20 april 2017 heeft het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden in een artikel 12 Sv procedure waarin door 14 klagers strafvervolging ter zake van overtreding van de artikelen 170, 350 en 352 Sv van NAM is gevraagd, gepleegd in de periode van 1963 tot 2015 in de provincie Groningen toegewezen.

Bij de beoordeling heeft het Hof onder meer het volgende vermeld in de uitspraak:

> *15. Het Hof stelt vast dat er aanwijzingen zijn dat beklaagde zich schuldig heeft gemaakt aan overtreding van artikel 170, aanhef en onder 2. Sr. Dor de vertegenwoordigers van beklaagde in raadkamer is erkend dat rond 1993 duidelijk werd dat er een relatie lag tussen het winnen van gas en het ontstaan van aardbevingen. Dat verband is daarna in talrijke onderzoeksrapporten wetenschappelijk aangetoond. Desalniettemin heeft beklaagde haar werkzaamheden voortgezet, hetgeen tot het voorzienbare gevolg leidde dat de daardoor veroorzaakte bevingen schade aan gebouwen en infrastructuur veroorzaakten, waardoor de veiligheid van personen in het aardbevingsgebied toenam en slachtoffers financieel gedupeerd raakten. Dit gevolg is door beklaagde, na een afweging van belangen, op de koop toe genomen.*
>
> *16. De vraag of dat ook betekent dat er ten aanzien van iedere individuele klager sprake is van voldoende wettig en overtuigend bewijs voor overtreding van artikel 170, aanhef en onder 2 (en in het verlengde daarvan of, indien die vraag bevestigend wordt beantwoord, vervolging dient plaats te vinden) kan het Hof thans niet beantwoorden omdat een onderzoek naar de bewijsbaarheid van het feit hier achterwege is gebleven. Naar het oordeel van het Hof ten onrechte.*
>
> *17. Zodanig strafrechtelijk onderzoek dient thans plaats te vinden onder toezicht en begeleiding van de rechter-commissaris. Daarom staat het hof binnen het kader van de beklagprocedure geen ander instrument ter beschikking dan het uitvaardigen van een bevel tot vervolging met daaraan verbonden een last tot het door de rechter-commissaris laten verrichten van bepaalde onderzoekhandelingen.*

De beslissing van het Hof luidt daarna als volgt:
Het hof beveelt de vervolging van beklaagde ter zake van vernieling of beschadiging van gebouwen voor zover daarvan levensgevaar voor een ander te duchten is, gepleegd tussen 1 januari 1993 en 14 april 2015.

Uitbreiding periode:
Op 8 januari 2018 vond er een beving plaats van 3,4 op de schaal van richter in Zeerijp. Vanwege de kracht van de beving, alsmede vanwege het feit dat de raadsman van de 14 klagers aangaf uitbreiding van de periode te wensen tot en met deze beving waarbij hij aangaf in geval van weigering wederom een 12 Sv te zullen starten, heb ik, namens het OM, de periode vooralsnog uitgebreid tot en met 8 januari 2018.

Aan de onderzoeksopdracht van het Hof is gehoor gegeven en inmiddels zijn alle klagers gehoord bij de rechter-commissaris en is ook overigens onderzoek gedaan. Dit heeft geresulteerd in een proces-verbaal van ruwweg 11.000 pagina's.

Op basis van dat proces-verbaal heeft het OM een standpunt bepaald, hetwelk hieronder zal worden weergegeven.

Standpunt OM

1. Op basis van de stukken zoals overgelegd tijdens de artikel 12 Sv procedure, is het vermoeden ontstaan dat NAM zich schuldig heeft gemaakt aan overtreding van artikel 170, aanhef en onder 2 van het wetboek van strafrecht. Dit artikel luidt als volgt:

   Hij die enig gebouw, getimmerte, installatie ter zee of voor het publiek toegankelijke plaats opzettelijk vernielt of beschadigd, wordt gestraft:

   .....

   2[0] Met een gevangenisstraf van ten hoogste vijftien jaren of een geldboete van de vijfde categorie, indien daarvan levensgevaar voor een ander te duchten is.

   In casu dient met name bezien te worden of er in de concrete gevallen van de individuele klagers sprake is van te duchten levensgevaar.

2. Te duchten levensgevaar. Wat dient daaronder verstaan te worden? In ECLI:HR:2018:19 overweegt de Hoge Raad dat, om in rechte het in art. 161bis Sr bedoelde levensgevaar als vaststaand te kunnen aannemen, vereist is dat uit de inhoud van wettige bewijsmiddelen volgt dat dat levensgevaar inderdaad te duchten was. Dit betekent dat het levensgevaar ten tijde van het verijdelen van de in art. 161bis bedoelde veiligheidsmaatregel naar algemene ervaringsregels voorzienbaar moet zijn geweest. Van die vereiste voorzienbaarheid zal in de regel geen sprake zijn, indien zich doorgaans geen personen in de nabijheid van het betreffende (elektriciteits)werk bevinden.

3. In een ander arrest overwoog de Hoge Raad dat 'veel van de omstandigheden van het geval zal afhangen of levensgevaar voor een ander was te duchten. Om in rechte zodanig gevaar als vaststaand te kunnen aannemen is vereist dat uit de inhoud van wettige bewijsmiddelen volgt dat dit levensgevaar of dit gevaar voor zwaar lichamelijk letsel inderdaad te duchten was. Dit betekent dat het levensgevaar of gevaar voor zwaar lichamelijk letsel ten tijde van de brandstichting naar algemene ervaringsregels voorzienbaar moet zijn geweest (HR 17 februari 2009, LJN BG1653, NJ 2009/120).

4. Fokkens e.a.[1] zeggen er het volgende over:

   'Bij de beantwoording van de vraag of er gevaar is geweest (= te duchten was) kunnen zich in de praktijk wel eens moeilijkheden voordoen. Het is namelijk niet zo gemakkelijk voor de beoordelaar zich te stellen op het standpunt dat ingenomen moest worden vóór de gebeurtenis, vooral omdat men zo licht geneigd is naar de uitslag te oordelen indien over het bestaan van een zo vluchtig begrip als gevaar beslist moet worden. Wanneer bij een ramp niemand is omgekomen zou men naar strikt causaliteitsbegrip kunnen volhouden dat er dus ook geen gevaar is geweest. Dat is echter niet juist. Het gevaar bestaat wanneer naar de gewone loop der dingen zonder buitengewone omstandigheden de ernstige mogelijkheid van noodlottige afloop aanwezig is. Dit geldt zowel voor het ontstaan van het gevaar als van het te duchten zijn van gevaar, welk laatste anders onmogelijk zou zijn, tenzij de uitkomst bewees dat datgene waarvoor gevaar geducht werd ook werkelijk heeft plaats gegrepen.[2] Er is dus gevaar te

[1] J.W. Fokkens, E.J. Hofstee, A.J.M. Machielse, Wetboek van Strafrecht – Noyon, Langemeijer, Remmelink, Deventer, Wolters Kluwer 2006, art. 157 Sr, aant. 2.

[2] Noodlottige afloop als gevolg is niet nodig. Het gevaar heeft bestaan, ook wanneer het tijdig is afgewend. Hof Den Haag, 28 december 1893, *W* 6449.

duchten wanneer een sterke mogelijkheid bestaat en ingezien kan worden van de verwezenlijking van datgene waarvoor gevaar ontstaat; gevaar voor goederen derhalve wanneer het mogelijk is dat goederen vernield of beschadigd zullen worden, gevaar voor het leven wanneer het mogelijk is dat iemand het leven erbij zal inschieten[3]*.'*

5. Dit zien we ook terugkomen bij de recente behandeling van het wetsvoorstel 'aanscherping strafrechtelijke aansprakelijkheid ernstige verkeersdelicten, waarbij de wetgever onder verwijzing naar Fokkens e.a. overweegt dat 'uit de jurisprudentie criteria zijn af te leiden waaraan dit delictsbestanddeel moet worden getoetst. Om vast te stellen dat dergelijk gevaar te duchten was, moet het gevaar ten tijde van het handelen naar algemene ervaringsregels voorzienbaar zijn geweest. Wat betreft de graad van waarschijnlijkheid dat het gevaar zich voordoet is in de literatuur aangegeven dat 'het gevaar bestaat wanneer naar de gewone loop der dingen zonder buitengewone omstandigheden de ernstige mogelijkheid van noodlottige afloop aanwezig is'.[4]

6. Met andere woorden, er is sprake van te duchten levensgevaar in artikel 170, aanhef en onder 2 Sr als dat levensgevaar ten tijde van de gedraging als bedoeld in artikel 170 Sr naar algemene ervaringsregels voorzienbaar is geweest. Daarbij spelen de omstandigheden van het geval een belangrijke rol.

7. Voor een nadere duiding van die omstandigheden is het van belang om eens te kijken naar hoe de rechtspraak invulling geeft aan artikel 170 Sr. Immers, in geval van zogenaamde 'plofkraken' wordt dit artikel nogal eens ten laste gelegd.

8. In ECLI:NL:GHARL:2019:1009 stelde het Hof dat niet bewezen kon worden dat van de plofkraak in deze casus levensgevaar te duchten was. Daarbij overwoog het Hof dat hoewel vastgesteld was dat er mensen in de bovenliggende woningen aanwezig waren, alsook dat er mensen op straat liepen, dit op zichzelf onvoldoende was voor bewezenverklaring van te duchten levensgevaar. Er was geen constructieve schade aan de bovenliggende woningen ontstaan en de genoemde voorbijgangers bevonden zich op ongeveer 35 meter afstand. Die omstandigheden maakten dat er onvoldoende bewijs was voor het bestanddeel 'te duchten levensgevaar'.

9. In een uitspraak van de rechtbank Amsterdam (ECLI:NL:RBAMS:2019:3052) inzake eveneens een plofkraak overweegt de rechtbank dat er wel levensgevaar te duchten was voor voorbijgangers die zich in de buurt van de pinautomaat bevonden, vanwege het rondvliegen van ongecontroleerde stukken steen, metaal en glas als gevolg van de ontploffing. Maar tegelijk stelt zij vast dat dit niet gold voor de bewoners van de bovenliggende woningen, omdat er naar algemene ervaringsregels voor hen geen levensgevaar voorzienbaar was. Het pand met daarin gelegen de woningen, stond immers niet op instorten.

10. Dan zijn er ook nog een aantal uitspraken in zaken waarbij om uiteenlopende redenen gebouwen betrokken waren. Zo is er de zaak die speelde bij de rechtbank Amsterdam inzake het afvuren van een antitankwapen op een gebouw in Amsterdam

---

[3] Vgl. HR 29 maart 1966, *NJ* 1966, 395: Het gevaar moet *in het algemeen* voorzienbaar zijn in verband met de handeling zonder dat die voorzienbaarheid in het bijzonder de dader betreft. Het ogenblik voorafgaande aan het misdrijf, aan het handelend optreden van de dader, is beslissend. Men heeft te vragen: was er op dat ogenblik reden te denken dat het feit, voltooid zijnde, gevaar zou opleveren?

[4] Kamerstukken II 2019/20, 35086, C, p.3 (MvA).

(ECLI:NL:RBAMS: 2019:4443). In die zaak kwam de rechtbank tot de conclusie dat er ondanks de inslag van de granaatraket geen levensgevaar te duchten was voor de in het pand aanwezige medewerkster, aangezien zij zich op voldoende afstand bevond om buiten het bereik van de inslag en de rondvliegende glasscherven te blijven.

11. Op 22 augustus 2019 deed de rechtbank Gelderland uitspraak in een tweetal andere zaken die hier van belang zijn. In de ene ging het om een verdachte die de woning en de auto van zijn ex had vernield (ECLI:NL:RBGLD:2019:4075). Daarbij had verdachte zich met een grijper van een graafmachine toegang verschaft tot de slaapkamer van de woning waarbij hij het dak had vastgegrepen en gesloopt. De vrouw bevond zich op dat moment in die slaapkamer en derhalve kwam de rechtbank tot de conclusie dat er in dat geval sprake was van te duchten levensgevaar.
De andere zaak betrof een inbraak in een pand waarbij de gas- en waterleidingen van de muur van een woning waren verwijderd en meegenomen (ECLI: NL: RBGLD: 2019: 3830). Het gevolg was dat er gas en water in de woning waren uitgestroomd en er als gevolg daarvan een reëel ontploffingsgevaar was ontstaan met gevaar voor het leven van personen, waarbij de rechtbank dacht aan medewerkers van hulpdiensten en personen aanwezig in de directe omgeving van het pand.

12. Tenslotte is een uitspraak van het Hof Amsterdam van 24 april 2018 in het kader van een artikel 12 Sv procedure van belang om te vermelden (ECLI:NL:GHAMS:2018: 1368). In deze zaak ging het om een beklag tegen de keuze van de officier van justitie van de strafbepalingen die ten grondslag zijn gelegd aan de dagvaarding in een zaak die al bij de rechtbank in behandeling was. De vraag was of gelet op alle feiten en omstandigheden van het geval er geen zwaardere strafbepaling dan vernieling van ruiten en diefstal zoals 170 Sr, dan wel de kwalificatie "terroristisch misdrijf" ten laste gelegd had moeten worden. Het Hof overwoog daarbij dat 'er aanwijzingen zijn dat beklaagde één of meer ruiten van het restaurant van klaagster heeft ingeslagen. Hoewel gezegd kan worden dat daarmee beschadigingen zijn ontstaan *aan* het gebouw, is daarmee nog geen sprake van beschadiging *van* het gebouw, als bedoeld in artikel 170 Sr. De in laatstgenoemd artikel bedoelde beschadiging ziet immers op het wezen van het gebouw, op een mogelijke ontwrichting daarvan en ziet op de bescherming van de gezondheid van mensen, levens, infrastructurele werken en voorzieningen. Bovendien is – anders dan met betrekking tot artikel 350 Sr – voor een bewezenverklaring op grond van artikel 170 Sr vereist dat door die vernieling of beschadiging gemeen gevaar voor goederen of levensgevaar te duchten is. Het te duchten zijn van één van deze vormen van gevaar is een voorwaarde voor strafbaarheid. Met andere woorden: als dergelijk gevaar ontbreekt kan geen veroordeling volgen op basis van deze strafbepaling. Van gemeen gevaar voor goederen of levensgevaar is alleen dan sprake indien uit concrete omstandigheden naar voren komt dat het om reëel gevaar gaat. Uit het dossier, noch uit hetgeen namens klaagster naar voren is gebracht, komen aanwijzingen naar voren op grond waarvan bewezen zou kunnen worden verklaard dat door het inslaan van ruiten gemeen gevaar voor goederen of levensgevaar te duchten was. De enkele mogelijkheid dat rondvliegend glas iemand die zich in de omgeving bevond zou hebben kunnen raken of de (kleine) beschadigingen van kozijnen en de vloer die door die scherven zouden zijn veroorzaakt, zijn daarvoor volstrekt onvoldoende. Vervolging voor artikel 170 Sr ligt dan ook niet in de rede (...)'.

13. Op grond van bovenstaande jurisprudentie lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat deze zaken steeds betrekking hebben op een situatie waarbij een op zichzelf staande

wederrechtelijke gedraging rechtstreeks leidt tot het te duchten gevaar. Van belang daarbij is dat het steeds gaat om welbewuste, veelal strafbare gedragingen, zoals het opblazen van een pinautomaat, het afvuren van een antitankraket op een gebouw, het wederrechtelijk verwijderen van gas- en waterleidingen uit een gebouw, het vernielen van een dak van een woning met een graafmachine of het inslaan van ramen, die het verboden gevolg al dan niet met zich meebrengen.

14. De hier geschetste situatie wijkt in dat opzicht significant af van de situatie in Groningen, waar de NAM zich bezighoudt met een legale en dus toegestane gedraging, te weten het vergund winnen van gas uit de bodem. Bovendien is het zo dat deze gedraging niet direct leidt tot het ontstaan van het verboden gevolg, te weten het te duchten levensgevaar. Immers, niet na iedere gaswinning ontstaat er een aardbeving en niet iedere aardbeving leidt tot beschadiging van gebouwen en/of infrastructuur.

15. Het winnen van gas door de NAM is een legale, vergunde handeling en derhalve niet strafbaar.

16. Zoals ook door het Gerechtshof is vastgesteld, is er sinds 1993 duidelijk geworden dat er wel een relatie bestaat tussen gaswinning en het optreden van aardbevingen. Echter, wat na lezing van met name het overzichtsproces-verbaal duidelijk naar voren komt is dat er geen duidelijkheid bestaat over de aard en intensiteit van de aardbevingen als gevolg van de gaswinning. Uit het proces-verbaal blijkt dat de situatie in Groningen uniek is in die zin dat een vergelijkbare situatie nergens ter wereld voorkomt. Het gevolg is dat de bestaande kennis met betrekking tot gaswinning en aardbevingen niet één op één kan worden toegepast op de situatie in Groningen. Hierdoor bestaat er onduidelijkheid over de aard en intensiteit van de aardbevingen die kunnen optreden naar aanleiding van de gaswinning.[5]

17. In het KNMI-rapport wordt opgemerkt dat de kans op een aardbeving weliswaar een belangrijke factor is in de bepaling van het seismische risico, maar niet de enige factor. De kwetsbaarheid van gebouwen en de omvang van de gevolgen zijn andere risicobepalende factoren. De onzekerheden in de laatste factoren zijn minstens even groot als die in de berekening van de waarschijnlijkheid van een krachtige aardbeving.[6]

18. Daarnaast komt nadrukkelijk naar voren dat de NAM op geen enkel moment de intentie heeft om ernstige schade te veroorzaken, laat staan levensgevaar te veroorzaken. Zo valt in een document van 22 januari 1998 met de titel "Beleidsvoorschrift Claims aardtrillingen', te lezen dat 'op grond van haar streven naar continuïteit de NAM zal voortgaan met de exploitatie van gas- en olievelden zo lang dit economisch en maatschappelijk verantwoord is. Randvoorwaarde is, dat eventuele gevolgen van aardtrillingen veroorzaakt door NAM's activiteit, binnen maatschappelijke en ecologisch aanvaardbare grenzen moet liggen'.[7]

19. Ik breng nog even in herinnering dat om vast te stellen dat dergelijk gevaar te duchten was in het kader van artikel 170 Sr, het gevaar ten tijde van het handelen naar algemene

---

[5] Zie bijvoorbeeld het rapport van TNO Bouw, gedateerd 16 februari 1998 met de titel: 'De relatie tussen schade aan gebouwen en lichte, ondiepe aardbevingen in Nederland: inventarisatie', p. 61 van het pv.
[6] De Crook, Haak en Drost, Seismisch risico in Noord-Nederland, KNMI-rapport van februari 1998, p. 59 e.v. van het pv.
[7] Pagina 59 van het pv.

ervaringsregels voorzienbaar moet zijn geweest. Wat betreft de graad van waarschijnlijkheid dat het gevaar zich voordoet is in de literatuur aangegeven dat het gevaar bestaat wanneer naar de gewone loop der dingen zonder buitengewone omstandigheden de ernstige mogelijkheid van noodlottige afloop aanwezig is. Als we de voorgaande uiteenzetting hieraan toetsen kan de conclusie wat het OM betreft niet anders luiden dan dat daaraan niet is voldaan. Gelet op de jurisprudentie moet het gaan om een concreet gevaar, zeker als we kijken naar de casuïstiek inzake de plofkraken, en gezien de situatie in Groningen is daar geen sprake van. Er is sprake van gaswinning, welke gaswinning leidt tot aardtrillingen. Echter, niet duidelijk is hoe ernstig deze trillingen kunnen zijn en welke gevolgen die trillingen uiteindelijk kunnen hebben.

20. Immers, als we de verschillende rapportages die erover zijn opgesteld bekijken, dan blijkt dat er helemaal geen concrete voorspelling kan worden gedaan met betrekking tot te duchten levensgevaar. Integendeel, uit de rapporten blijkt nu juist dat levensgevaar niet voorzienbaar was als logisch gevolg van de gaswinning en de daaruit voortvloeiende aardbevingen. Wel was voorzienbaar dat er schade aan gebouwen en infrastructuur kon ontstaan, maar alle rapporten gingen er daarbij vanuit dat die schade beperkt zou blijven.

21. In dat verband wordt ook voortdurend gewezen op het feit dat we bij de gehanteerde veiligheidsnormen in Nederland voor natuurrampen, zoals overstromingen en windhozen, maar ook in de luchtvaart en de industrie, een kans van 10^{-5} op overlijden acceptabel achten, hetgeen inhoudt dat ieder individu niet vaker dan 1 keer per 100.000 jaar overlijdt als gevolg van een dergelijke ramp. Sinds 2012 wordt deze norm ook gehanteerd met betrekking tot de aardbevingen in Groningen.

22. Immers, op 9 april 2012 staat er op de site van de SodM inzake de normering van veiligheidsrisico's als gevolg van aardbevingen in Groningen dat door het kabinet de Meijdam-norm als uitgangspunt gehanteerd wordt. Deze norm schrijft de maximaal aanvaardbare kans voor dat iemand bij een aardbeving komt te overlijden door instorting van een gebouw, of afbrokkeling van onderdelen daarvan, zoals de schoorsteen. De Commissie Meijdam heeft daarvoor de norm van 10^{-5} geadviseerd, welke inhoudt dat ieder individu niet vaker dan eens in de 100.000 jaar overlijdt als gevolg van een aardbeving.[8]

23. De Commissie Meijdam merkt daarbij op dat om bestaande bouw aan die norm te kunnen laten voldoen, bij een deel van die gebouwen versterking noodzakelijk is. Daarom geldt gedurende de komende jaren tijdelijk een veiligheidsnorm van 10^{-4} per jaar. Deze norm wordt ook wel de tijdelijke veiligheidsnorm genoemd.[9] Dat de NAM zich zeer bewust is van de noodzaak om bestaande bouw daterend van voor 1920 te versterken komt nadrukkelijk naar voren uit het proces-verbaal, met name blijkend uit de verslaglegging over de periode vanaf de beving in Huizinge op 16 augustus 2012.[10]

24. Het werken met dergelijke veiligheidsnormen reguleert de te treffen maatregelen die verwacht kunnen en mogen worden van degenen die zich met de risicovolle activiteiten bezighouden. Als de norm 10^{-2} acceptabel geacht wordt, betekent dat simpelweg dat de te treffen (preventieve) veiligheidsmaatregelen van een andere orde zijn dan wanneer

[8] Proces-verbaal betreffende veiligheid, p. 384
[9] Idem.
[10] Overzichtsprocesverbaal, p. 96 e.v.

de norm 10^{-5} is. In casu schrijft de norm dus slechts voor welk niveau van veiligheidsmaatregelen noodzakelijk is om te bereiken dat ieder individu niet vaker dan eens in de 100.000 jaar overlijdt als gevolg van een aardbeving.

25. Uit het proces-verbaal blijkt dat het aardbevingsrisico zich uitstrekt over 9 gemeenten en dat er zich 250.000 woningen in dit gebied bevinden, waaronder talloze monumenten en beeldbepalende gebouwen, stads- en dorpsgezichten.

26. Er hebben zich in de periode 2012 tot begin 2016 34 aardbevingen voorgedaan met een kracht boven de 2.0. Er zijn vijf aardbevingen geweest boven de 3.0 en de beving in Huizinge op 16 augustus 2012 was met een kracht van 3.6 de zwaarste.[11] Ook in de jaren erna hebben zich nog diverse aardbevingen voorgedaan, zoals die in Zeerijp op 8 januari 2018.

27. Voor zover bekend is er geen letsel opgetreden als gevolg van deze aardbevingen, laat staan dat er dodelijke slachtoffers zijn gevallen als gevolg van de schade die is veroorzaakt door al deze aardbevingen die zijn veroorzaakt door de gaswinning.[12] Dit impliceert dat als er iets duidelijk is geworden, dan is het dat het in algemene zin juist niet voorzienbaar is dat er gewonden of doden vallen als gevolg van de door de gaswinning veroorzaakte aardbevingen in Groningen en dat er dus geen concreet levensgevaar of zwaar lichamelijk letsel te duchten is of is geweest.

28. Wel heeft zich gedurende de jaren veel schade aan gebouwen voorgedaan als gevolg van de aardbevingen. In de periode vanaf augustus 2012 tot en met november 2015 zijn er ruim 53.700 schademeldingen binnengekomen. Hiervan heeft ongeveer 80% een aanbod voor schadeherstel gekregen (in totaal dus ruim 42.300). Het aanbod is geaccepteerd in 33.700 van de schademeldingen (dat is ruim 60% van de schademeldingen). In totaal is er vanaf augustus 2012 tot juni 2015 voor schade aan gebouwen € 217 miljoen uitgekeerd.

29. Uit de inventarisatie van de Nationaal Coördinator Groningen over de periode oktober-december 2017 blijkt dat er vanaf 1 januari 2016 813 acuut onveilige situaties zijn gemeld. Hiervan zijn er 642 situaties beoordeeld als niet acuut en 169 wel acuut. Voor 128 gevallen is een noodmaatregel gesteld en voor 42 gevallen is contact met de gemeente gezocht.[13]

30. Verder blijkt dat vanaf september 2013 tot en met 31 december 2017 in totaal 82 woningen zijn opgekocht door de NAM. Acht woningen hiervan betroffen testwoningen. Van de 82 woningen zijn tot en met 31 december 2017 16 woningen gesloopt, 31 woningen verkocht en 9 woningen betreffen een monument.[14]

31. Uit de website 'Het verdwenen Groningen', blijkt dat er per 19 februari 2019 inmiddels 104 woningen zijn gesloopt en 608+ woningen worden bedreigd.[15]

---

[11] Blijkens het rapport van Royal Haskoning/DHV, proces-verbaal p. 387.
[12] Zie hetzelfde rapport, proces-verbaal p. 387.
[13] Proces-verbaal inzake veiligheid, p. 382.
[14] Idem.
[15] Idem.

32. In dit verband wordt in het proces-verbaal ook het ARUP-rapport genoemd, waaraan door de heer Knoop bij de rechter-commissaris werd gerefereerd. Dit rapport maakte deel uit van de 14 onderzoeken die door het Ministerie van Economische Zaken zijn uitgevoerd en is uitgegeven op 29 november 2013. De conclusie van dit rapport is verwerkt in de notitie van de SodM van december 2013 met als titel 'Risicoanalyse aardgasbevingen Groningen'. Daarin staat dat 'voor het aardbevingsrisico geldt dat het risico van overlijden direct gerelateerd is aan het instorten van gebouwen'. Om het risico van overlijden van een individu te kunnen kwantificeren wordt voor aardbevingsrisico in plaats van Persoonlijk Risico (PR) het Lokaal Persoonlijk Risico (LPR) gedefinieerd als 'de kans op overlijden voor een fictief persoon die zich permanent in of nabij een gebouw van een bepaalde kwetsbaarheidsklasse bevindt'. Voor 90% van de huizen binnen een straal van 15 km van de Huizinge beving geldt dat het LPR ten gevolge van de door gaswinning geïnduceerde aardbevingen tussen de 10^{-5} en 10^{-4} per jaar ligt. Het hoogste LPR in dit gebied van 6,9 x 10^{-5} per jaar, geldt voor een persoon in een huis uit de klasse 'niet versterkte bakstenen vóór 1920'.

33. Uit het overzichtsproces-verbaal komt naar voren dat de NAM zich hiervan terdege bewust is en niet voor niets zelf de opdracht heeft gegeven voor het opstellen van het ARUP-rapport. De NAM onderschrijft de conclusie dat het versterken en verstevigen van de kwetsbare huizen in de gebieden waar de grootste grondbeweging worden verwacht, de belangrijkste preventieve maatregel is om onveilige situaties voor gebouwen, als gevolg van aardbevingen door gaswinning zoveel mogelijk te beperken.[16]

34. Overigens gaat het ARUP-rapport uit van zogenaamde 'worst case scenario's' in geval van een aardbeving met een magnitude van 5 op de schaal van Richter. Daarbij moet worden opgemerkt dat niet wordt ingegaan op de waarschijnlijkheid dat een dergelijk scenario zich ook daadwerkelijk zal voordoen. De SodM merkt naar aanleiding hiervan op dat alleen een probabilistische analyse een volledig beeld kan geven van de risico's.[17] In 2016 heeft ARUP haar eerste bevindingen dan ook naar beneden aangepast.

35. In dit verband is ook het in opdracht van de NAM verrichte onderzoek naar de gevolgen van de aardbeving in Huizinge door TNO van belang. TNO komt in het rapport opgesteld naar aanleiding van dit onderzoek tot de conclusie dat er geen schademeldingen zijn waarbij sprake is van 'matige constructieve schade' (zoals diepe scheuren in de meeste muren) die volledig toe te schrijven zijn aan de aardbeving. Dat betekent dan ook dat de maximale schade die is gemeld minder is dan de maximaal te verwachten schade als gevolg van aardbevingen in Groningen zoals weergegeven in het rapport 'Gebouwschade Loppersum' van Deltares. Een aanzienlijk deel van de schademeldingen varieert van 'niet constructieve schade' tot 'licht constructieve schade', waarmee geen sprake is van te duchten levensgevaar.[18]

36. De door NAM gehanteerde risicoberekeningen waarmee wordt vastgesteld welke risico's optreden, kunnen als geschikt gezien worden voor de besluitvorming, daar waar ook de Raad van State stelt dat 'het haar niet duidelijk is geworden waarom, zoals de minister in navolging van de SodM kennelijk aanneemt, dat het onmogelijk is om op basis van berekeningen, met alle voor onzekerheden in aanmerking te nemen

[16] Overzichtsproces-verbaal, p. 229.
[17] Proces-verbaal p. 3633-3634.
[18] Proces-verbaal inzake veiligheid, p. 386-387.

bandbreedtes die daar per definitie bij horen, een voor besluitvorming bruikbare inschatting van de met de gaswinning gepaard gaande risico's te geven'.[19]

37. Alles overziend kan wat het OM betreft dan ook op basis van deze toch algemene rapporten en informatie over de met de gaswinning gepaard gaande risico's niets gezegd worden over de invulling van het te duchten levensgevaar in individuele gevallen. Immers, bij die invulling dient het te gaan over de concrete omstandigheden van het geval. Als er al iets voortvloeit uit de algemene rapporten en informatie is het dat het naar algemene ervaringsregels nu juist niet voorzienbaar was dat er concrete slachtoffers zouden vallen. En daar waar sprake was van de theoretische mogelijkheid in geval van het 'worst case scenario' was NAM zich daar ten volle van bewust en was (en is) zij doende met het treffen van de nodige maatregelen teneinde ook dat risico zoveel mogelijk te mitigeren.

Te duchten levensgevaar in geval van de individuele klagers

38. De individuele klagers dienden in opdracht van het Hof gehoord te worden omtrent de concrete gevaren waaraan zij als gevolg van het winnen van gas door de NAM zijn blootgesteld, waarbij tevens betrokken dient te worden in hoeverre daarover contact is geweest tussen klagers en de NAM en wat de NAM heeft gedaan om die gevaren te reduceren.

39. Uit het proces-verbaal blijkt dat met name bij de woning van de heer Stapel en de woning van het echtpaar Munnike sprake is geweest van instortingsgevaar. Dit heeft tot gevolg gehad dat de woning van de heer Stapel is gesloopt in 2018 en de woning van het echtpaar Munnike heeft 63 stutten gekregen en er zijn twee schoorstenen verwijderd. De schade aan de schoorstenen is niet aangemerkt als aardbevingsschade door het Noordelijk Schade Taxatie Bureau. De eerste schoorsteen is verwijderd op initiatief van het echtpaar Munnike zelf en de tweede schoorsteen na de aardbeving in januari 2018 in Zeerijp.

40. De woning van de heer Stapel betreft een voormalige uit 1949 stammende kerk met bijbehorende consistorie en aula, welke geheel door de heer Stapel in 2006zijn gekocht. Na de beving in Huizinge in 2012 was er schade ontstaan. Over deze schade en met name over de ontstaanswijze, als over de ernst ervan bleek nogal wat verschil van mening te bestaan. Nergens echter staat dat er reëel instortingsgevaar is geweest.

41. Uit het rapport van Arcadis komt naar voren dat de samenhang van de draagconstructie nog voldoende wordt geacht. Bij een eventuele volgende trilling kan sprake zijn van een toename van de scheurvorming, maar dit leidt niet direct tot een verval van de samenhang (...). Vanwege de aanpassingen aan de dakconstructie middels het aanbrengen van trekstangen zal ook de samenhang hiervan voldoende bijeengehouden worden.

42. Stapel heeft daarna contact gezocht met OVT-architecten en die geven aan dat nu het gaat om frequente trillingen gevreesd moet worden voor de stabiliteit van het gebouw als geheel, maar in het bijzonder voor de kerkzaal.. Zonder trillingen is sprake van een

[19] ECLI:NL:RVS:2017:3156, r.o. 23.1.

niet sterk gebouw, met trillingen waarvan de sterkte onvoorspelbaar is, is het een instabiel gebouw. Het gebouw is niet stabiel te krijgen. Maar nergens wordt aangegeven dat er sprake is van concreet instortingsgevaar.

43. Er is ook nog een contra-expertise verricht door Vergnes BV. Zij komen tot de conclusie dat sprake is van constructieve schade die een negatieve invloed heeft op de constructieve veiligheid. Gezien in het licht van de voorspelde krachtigere bevingen wordt dit door hen als een serieus veiligheidsrisico ingeschat en zullen er op zijn minst versterkingsvoorzieningen en reparaties noodzakelijk zijn. En verderop geven zij aan dat het kerkgebouw instabiel is geworden en dat deze instabiliteit zonder ingrijpen alleen nog maar zal toe nemen, zeker bij belasting door nog zwaardere aardbevingen. Zij komen dan ook tot de conclusie dat het gebouw te instabiel is en toekomstige aardbevingen zeer waarschijnlijk niet kan weerstaan. Om die reden is er sprake van een veiligheidsrisico en dient er zeer spoedig te worden ingegrepen. Echter, nergens wordt aangegeven dat er concreet instortingsgevaar bestaat. Het enige wat uit de conclusie kan worden afgeleid is dat er sprake is van constructieve schade die mogelijk bij een toekomstige aardbeving kan leiden tot verdergaande instabiliteit en dat het gebouw daarom een veiligheidsrisico vormt.

44. Als er al een min of meer concreet gevaar dreigde, betrof het met name de kerkzaal en daarvan geeft de heer Stapel aan dat hij al sinds de zomer van 2013 niet meer in de kerk woonde, maar inpandig verhuisd was naar eerst de consistorie en later naar de aula. In 2015 heeft de heer Stapel de woning definitief verlaten.

45. Het feit dat NAM de woning uiteindelijk van Stapel heeft gekocht en deze vervolgens heeft gesloopt doet daar niet aan af. Er kunnen voor NAM allerlei redenen geweest zijn om de woning te laten slopen, deze behoeven niet uitsluitend gelegen te zijn geweest in veiligheidsoverwegingen.

46. De woning aan de pastorieweg 8 te Krewerd van het echtpaar Munneke betreft een boerderij die reeds sinds 1908 in het bezit is van de familie. De boerderij bestaat uit een woonhuis gekoppeld aan de schuren. Het woonhuis is in 1937 gebouw, de schuur in 1873 en de linkerzijgevel van de schuur stamt uit de 18^{e} eeuw. Vanaf 2012 wordt er verschillende keren schade gemeld.

47. Er zijn verschillende schade-experts langs geweest die gerapporteerd hebben. In een memo van Arcadis wordt met betrekking tot de schade onder meer gerapporteerd dat niet alle schade als bevingsschade kan worden aangemerkt. Een deel van de schade zou het gevolg zijn van constructiefouten, zoals bij de kopgevel van de stal. Deze schade is primair ontstaan door de wijze van uitvoering van de kap van de stal. Ook de scheurvorming in de langsgevel aan de zuidzijde van de stal is primair het gevolg van de bouwwijze van de stal. De trillingen als gevolg van de aardbevingen hebben een beperkte invloed gehad. Opgemerkt wordt dat de veiligheid van de constructie op termijn in het geding is en dat als de constructie niet wordt verstevigd de kans reëel is dat bij een volgende aardbeving of sterke windvlaag nog meer schade ontstaat. Daarbij wordt aangegeven dat wanneer niets gedaan wordt aan de constructie van het dak, de muur door de sporen verder naar buiten zal worden gedrukt waardoor uiteindelijk de oplegging zal verdwijnen en het dak deels zal instorten. Daarmee wordt een directe relatie gelegd tussen de noodzakelijke aanpassingen aan de constructie van het dak en de constructieve veiligheid. Voor wat betreft de langsgevel aan de zuidzijde geldt dat

het niet ondenkbaar is dat deze nog schever zal komen te staan, er meer scheuren zullen ontstaan en in het ergste geval de oplegging van de kap er deels van zal afglijden. Indien zich dat daadwerkelijk voordoet kan mogelijk ook de kap deels instorten. De mate waarin de samenhang van dit gebouwdeel achteruit is gegaan maakt herstel beperkt urgent tot urgent. Wanneer de stabiliteit van de langsgevel niet wordt verbeterd, bestaat er een reële kans dat de muur omvalt en het dak deels zal instorten. Zonder constructieverbeteringen is de veiligheid van het dak in het geding.[20]

48. De bewoners hebben ondertussen in 2013 de west en de zuidgevel laten stutten en in oktober van dat jaar wederom. Al met al zijn er 63 stutten binnen en buiten de boerderij geplaatst.

49. Uit de contra-expertise uitgevoerd door Vergnes Expertises BV komt naar voren dat, in tegenstelling tot de rapportage van Arcadis, de schade aan de zuidgevel en de noordgevel volgens Vergnes wel gerelateerd is aan de aardbevingen. Maar nergens in hun rapportage staat dat er acuut instortingsgevaar zou zijn.

50. Daarnaast is er in 2014 ook sprake geweest van zorgen met betrekking tot de schoorsteen die door de slaapkamer loopt. Die zorgen hebben in 2014 aanleiding gegeven om te verhuizen naar een andere slaapkamer en tot het laten verwijderen van de schoorsteen. Het huis had echter twee schoorstenen en de andere schoorsteen is door het echtpaar Munneke aangemerkt als acuut onveilig. Echter, bij diverse inspecties waaronder één op 12 april 2017 is dit niet bevestigd. Ook het CVW meldt op 13 september 2017 naar aanleiding van een melding van het echtpaar Munneke inzake de acuut onveilige situatie ten aanzien van de schoorsteen dat er geen sprake is van een acuut onveilige situatie. Naar aanleiding van de beving in Zeerijp op 8 januari 2018 heeft Bouwbedrijf Veldman naar de schoorsteen gekeken en op 20 maart 2018 is deze verwijderd. Mevrouw Munneke-Bos zegt over dat laatste bij de RC dat de schoorsteen ook toen niet als acuut onveilig is aangemerkt, maar dat de aannemer de situatie niet veilig vond en dat naar aanleiding daarvan de schoorsteen is verwijderd.[21]

51. Alles bij elkaar kan ook hier niet de conclusie getrokken worden dat er sprake is geweest van een situatie waarin concreet sprake is geweest van te duchten levensgevaar. Niet ontkend kan worden dat de schade aan de boerderij door de aardbevingen aanzienlijk is, maar door het treffen van veiligheidsmaatregelen zoals het stutten van de muren en het verwijderen van de schoorstenen, is het gevaar op verslechtering van de veiligheid als gevolg van nieuwe aardbevingen voorkomen.

52. De woning van het echtpaar Van Dam aan de Hoofdstraat 59 in 't Zand. Dit betreft een zogenaamd 'Jugenstillpand' uit 1910 met originele elementen. In het definitieve schaderapport over het pand staat dat de veiligheid van de constructies niet in het geding is. Hoogstens kunnen schades verergeren bij nieuwe en heftigere bevingen. Vanwege de hoge en slanke afmetingen kan als enig veiligheidsaspect de schoorsteen worden aangemerkt. De schoorsteen heeft namelijk een hoog eigen gewicht en vormt een risico tijdens mogelijke toekomstige aardbevingen. De schoorsteen staat er nog steeds, zo blijkt uit de verklaringen van het echtpaar Van Dam, maar niet duidelijk wordt waarom dat zo is en waarom er geen aanpassingen hebben plaatsgevonden. Verder blijkt nergens dat er gebruiksbeperkingen zijn opgelegd aan de bewoners. Nergens wordt aangegeven

[20] Proces-verbaal inzake mogelijk levensgevaar, p. 31 e.v.
[21] Verhoor mw. Munneke-Bos bij de RC, doc-0055, p. 6.

dat er sprake is van een acuut veiligheidsrisico. Nog in januari 2018 is naar aanleiding van een melding door het echtpaar de situatie door het CVW wederom beoordeeld, maar ook toen is de situatie niet als acuut onveilig aangemerkt.

53. Derhalve is naar de mening van het OM ook hier geen sprake van concreet te duchten levensgevaar zoals vereist in de zin van artikel 170 Sr.

54. De woning gelegen aan de Mennonietenkerkstraat 7 te Uithuizen stamt uit 1913. Uit het verkort expertise rapport van het Groninger Taxatie Bureau BV van 6 mei 2015 blijkt dat op 15 maart 2015 van een acuut veiligheidsrisico geen sprake is. De verzakking aan de achterzijde noch de scheurvorming aan de verdiepingsvloer vormen geen reden om aan te nemen dat de constructieve veiligheid onvoldoende is.

55. Op 1 februari 2016 heeft de Anteagroup in opdracht van het Centrum Veilig Wonen een rapportage uitgebracht. Uit de samenvatting komt naar voren dat er geen direct te treffen constructieve maatregelen nodig zijn. De veiligheidsevaluatie in het rapport geeft weer dat het risico ten aanzien van gehele of gedeeltelijke ineenstorting, de hellende gevel of bouwdelen, constructieve schade aan constructiedelen en valgevaar schoorsteen, borstweren e.d. als gering dient te worden beschouwd.

56. Gelet op de conclusies zoals hierboven weergegeven is naar de mening van het OM ook hier geen sprake van concreet te duchten levensgevaar zoals vereist in artikel 170 Sr.

57. De woning gelegen aan de Spoorstraat 12 te Uithuizen is oorspronkelijk gebouwd als slagerij/slachthuis en erg smal. Er is op 11 december 2014 een rapport uitgebracht door Arcadis. Daarin staat dat de vervorming van het dak het gevolg is van doorbuiging van de kapconstructie. Bij wijzigingen in het verleden zijn te lichte constructiedelen toegepast waardoor de kapconstructie vervormd.

58. In een later opgemaakt rapport van 10 februari 2015 van Jonkman Expertise staat dat Arcadis op verzoek van de klager opnieuw langs is geweest voor een beoordeling, omdat de schoorstenen mogelijk een gevaar zouden vormen. Ook zou de dakconstructie en de dakkapel reden geven tot een mogelijk veiligheidsrisico. Arcadis komt tot de conclusie dat er geen veiligheidsrisico aanwezig is.

59. Op 15 juni 2015 wordt een contra- expertise uitgebracht door Vergnes Expertise. Daarin staat onder meer dat de dakconstructie de dynamische belasting voortvloeiend uit de aardbevingstrillingen niet goed blijkt te kunnen verwerken. Zij schatten voorts in dat er wel degelijk sprake kan zijn van een veiligheidsrisico, omdat het gehele pand ten tijde van de aardbevingen danig is aangetast. Bij de voorspelde hevigere bevingen kunnen de daarbij vrijkomende dynamische belastingen de kapconstructie ter plaatse van de dakkapel wellicht te veel worden, waardoor deze mogelijkerwijs gaat bezwijken. Zij achten het treffen van voorzieningen dan ook zeer aanbevelenswaardig.

60. Hoewel ook hier sprake is van aanzienlijke schade, is ook in dit geval naar de mening van het OM geen sprake van concreet te duchten levensgevaar in de zin van artikel 170 Sr. Wederom is de conclusie dat het zou kunnen dat bij een toekomstige, hevigere beving instorting zou kunnen plaatsvinden, maar dat is niet genoeg om te duchten gevaar ex. artikel 170 Sr aan te nemen.

61. Dan is er nog het pand aan de Katerlaan 3 in Leermens. Het gaat om een vrijstaande woning uit 1983. Uit het concept EVS-rapport van Arcadis van 26 maart 2015 blijkt dat er geen direct te treffen constructieve maatregelen nodig zijn. Wel worden als risicovolle bouwelementen genoemd: de overkapping bij de entree waarop geen actie wordt ondernomen en de slanke schoorsteen die vervangen dient te worden door een lichtgewicht exemplaar. Uit een schrijven van het Centrum Veilig Wonen van 5 januari 2017 blijkt dat de aanbevolen herstelwerkzaamheden naar volle tevredenheid zijn verricht en het dossier derhalve gesloten kan worden.

62. Ook voor deze woning geldt naar de mening van het OM dat er dus geen sprake geweest is van concreet te duchten levensgevaar.

63. De woning gelegen aan de Molenlaan 4 te Bierum, stamt uit de jaren '20 en in de jaren '70 is er een stuk aangebouwd. In eerste instantie wordt de schade door het Noordelijk Schade Taxatie Bureau in hun rapport van 29 september 2014 niet als aardbeving gerelateerd aangemerkt. Vergnes Expertise stelt in haar contra-expertise dat, in tegenstelling tot wat het Noordelijk Schade Taxatie Bureau stelt, sommige schades wel degelijk aardbeving gerelateerd zijn en na overleg is uiteindelijk alle schade alsnog als aardbeving gerelateerd aangemerkt. Er wordt in de rapportages nergens melding gemaakt van onveilige situaties. Door klager wordt bij de rechter-commissaris melding gemaakt van de gevel die in de rapporten met G2 wordt aangeduid. 'Boven die gevel staat een schoorsteen en die schoorsteen staat 3 cm uit het lood en helt over naar de oprit naast ons huis. Daar spelen regelmatig buurtkinderen. Ook wordt gesproken over nog een schoorsteen, welke op het dak staat en welke kantelt naar binnen in het dak. 'Ik vraag me af of er sprake is van een acuut onveilige situatie, maar ik durf dit niet te melden omdat ik niet weet welke bouwkundige aanpassingen er dan gedaan gaan worden en wat die dan vervolgens weer voor het huis betekenen. Ik loop ook de kans dat ik het huis uit wordt gezet en dan weet ik ook niet hoe het verder gaat'.

64. Op basis hiervan kan echter niets gezegd worden over de mate van onveiligheid en of er sprake is van te duchten levensgevaar. Nu klager weet heeft van deze situatie, maar dat niet meldt en ook niet verhuist, accepteert hij de situatie derhalve en bovendien belemmerd klager hiermee de mogelijkheden van de NAM om haar verantwoordelijkheid te nemen en eventueel noodzakelijke aanpassingen te laten verrichten. Het lijkt het OM dat de NAM voor de daarmee ontstane situatie derhalve geen verantwoordelijkheid kan dragen.

65. Echter, gezien het ontbreken van informatie over de feitelijke mate van onveiligheid is ook hier wat het OM betreft geen sprake van concreet te duchten levensgevaar.

66. De woning gelegen aan de Hoofdstraat 11 in Usquert betreft een gecombineerd bedrijfspand/garagebedrijf. Het pand stamt uit de beginjaren van de 20e eeuw. In een memo van 4 april 2013 van Arcadis staat dat op basis van de aangetroffen scheurvorming geen sprake is van een direct veiligheidsrisico. De samenhang van de constructie is plaatselijk wel geschaad, maar van een acuut risico is geen sprake.

67. In een later opgemaakt rapport naar aanleiding van een melding van nieuwe schade van 11 februari 2015 van Arcadis staat dat de ernst en de omvang van de schade van dien aard is, dat er op dit moment geen sprake is van een gebrek aan samenhang van de constructie en evenmin van een veiligheidsrisico.

68. Opvallend ten aanzien van deze woning is dat naar aanleiding van een schademelding door klager in een later rapport van Expertise Bureau Noord van 3 mei 2016 opgemaakt in opdracht van de CVW de schade niet meer als aardbeving gerelateerd wordt aangemerkt. Er zou geen causaal verband bestaan tussen de schades en de aardbevingen. Deze conclusies worden door de door HGV-schade-expertise en advies uitgevoerde contra-expertise overigens niet bevestigd.

69. De schade aan deze woning is aanzienlijk, maar ook hier blijkt nergens van een acuut veiligheidsrisico en derhalve moet de conclusie ook hier luiden dat er geen sprake is geweest van een concreet te duchten levensgevaar conform artikel 170 Sr.

Te duchten levensgevaar in de door NAM overlegde schadedossiers

70. Door de NAM is een aantal schadedossiers van woningen verstrekt waarbij de bewoner gesommeerd is de woning te verlaten in verband met veiligheidsrisico's. Het betreft de navolgende woningen:
    a. Terlaan 31 te Bedum
    b. Hoekmeesterweg 18 te Garrelsweer
    c. Boterdiep 13 te Onderdendam
    d. Halteweg 11 te Middelstum
    e. Hoofdstraat 45 te 't Zandt
    f. Schepperbuurt 14 te Termunterzijl.

71. Ten aanzien van deze woningen geldt dat niet van alle woningen alle rapporten van schadeopnames en/of taxaties zijn verstrekt. De navolgende uiteenzetting is dan ook gebaseerd op datgene wat wel beschikbaar is.

72. Voor alle genoemde woningen geldt dat de situatie bezien zal worden vanaf de beving van Huizinge van 16 augustus 2012.

73. Ten aanzien van de woning gelegen aan de Terlaan 31 te Bedum geldt dat het gaat om een boerderij uit 1880. Deze boerderij en schuur zijn uiteindelijk gesloopt, vanwege ineenstorting. Deze ineenstorting is veroorzaakt door een combinatie van onzorgvuldige verbouwingen en constructieve aanpassingen, slecht onderhoud van de draagconstructie, stormschade en aardbevingen. De vraag of er hier sprake is geweest van te duchten levensgevaar als concreet gevolg van een aardbeving dient negatief te worden beantwoord. Er is sprake van een combinatie van factoren die geleid heeft tot het uiteindelijke ineenstorten. Uit het proces-verbaal blijkt bovendien dat de schademelder de schuur niet meer betrad omdat hij bang was voor instortingsgevaar.

74. Het pand gelegen aan de Hoekmeesterweg 18 te Garrelsweer betrof een vrijstaande boerderij uit 1900. In maart 2015 is door een inspectieteam van NAM vanaf de openbare weg geconstateerd dat de staat van de woning dusdanig is, dat de veiligheid in het geding zou kunnen komen bij toekomstige (zwaardere) aardbevingen. NAM heeft naar aanleiding daarvan vervangende woonruimte aangeboden aan de bewoner. Aangezien de woning is gelegen in een gebied waar zich aardbevingen hebben voorgedaan, kan niet worden uitgesloten dat aardbevingen (een deel van de) schade hebben veroorzaakt.

Ook hier is naar het oordeel van het OM geen sprake van concreet te duchten levensgevaar, nu er geen acuut gevaar is en de woning al sinds mei 2014 leeg staat.

75. De woning, een rijksmonument gelegen aan het Boterdiep 13 te Onderdendam, betreft een vrijstaande woonboerderij 'De Haver' uit 1894. Deze boerderij loopt ernstige schade op als gevolg van de bevingen van augustus 2012 en februari 2013. In een email van 15 maart 2013 staat dat er urgente maatregelen getroffen dienden te worden om schoorstenen en een aantal muren te versterken. In een daaropvolgende email van 18 maart 2013 geeft de gemeente Bedum in verband met de veiligheid van de bewoners, vanwege een acuut veiligheidsrisico, toestemming tot het nemen van tijdelijke veiligheidsmaatregelen, waaronder de demontage van het balkon aan de voorzijde. Uiteindelijk wordt de boerderij op 30 augustus 2013 door de NAM voor ruim een miljoen euro aangekocht, omdat de woning als gevolg van de aardbevingen zo ernstig beschadigd is, dat het schadeherstel zeer ingrijpend zal zijn en dat de persoonlijke leefomstandigheden en het veiligheidsgevoel van bewoners als gevolg hiervan in die mate onder druk zijn komen te staan dat langer voortzetten van deze situatie in redelijkheid niet van bewoners kan worden gevraagd.

76. De NAM heeft de boerderij overigens in 2017 overgedragen aan 'het Groninger Landschap'. Met de overdracht is de instandhouding van het monumentale karakter van de boerderij gegarandeerd. De boerderij behoudt zijn woonbestemming, maar op zo'n wijze dat dit niet gepaard gaat met een ingrijpende versterkingsoperatie. Concreet betekent dit dat het kwetsbare stenen voorhuis een kleinschalige publieke functie krijgt en dat de woonfunctie elders in de boerderij wordt gerealiseerd. De boerderij is al die tijd niet onbewoond geweest. Vierenhalf jaar geleden trok Peter Koetsier in het woonhuis om leegstand tegen te gaan.[22]

77. Gelet hierop is het OM van oordeel dat ook in dit geval geen sprake is geweest van concreet te duchten levensgevaar. Daar waar er gevaar was, is dat vrijwel direct door sloop of versterking opgeheven en uit het feit dat er vervolgens sinds de zomer van 2015 iemand in het pand heeft gewoond, blijkt dat er van concreet instortingsgevaar geen sprake was.

78. Op 4 maart 2014 stuurt de gemeente Loppersum een brief aan de bewoners van het pand gelegen aan de Hoofdstraat 45 te 't Zandt waarin staat dat het pand in een dermate slechte staat verkeert dat een gevaarlijke situatie is ontstaan. De situatie is zelfs zodanig onveilig dat het pand niet meer wordt bewoond. Eerder al had ARUP vastgesteld dat de constructieve sterkte van het gebouw onvoldoende was om een zwaardere beving van 5.0 op de schaal van Richter te kunnen weerstaan. Op basis daarvan had de NAM het advies gegeven om niet langer in de woning te verblijven en elders huisvesting te zoeken, op kosten van de NAM. Ook hier was er naar het oordeel van het OM geen concreet te duchten levensgevaar, maar slechts een gevaarlijke situatie die zich zou kunnen voordoen in geval van een nieuwe, zwaardere beving.

79. De Halteweg 11 te Middelstum betrof een monumentale Boerderij uit 1792. Dit was één van de eerste panden die als gevolg van de aardbevingen tegen de vlakte ging, aangezien bouwkundig herstel van de schade aan de woning feitelijk niet mogelijk was. De bewoners zijn in maart 2013 geadviseerd om niet langer in de woning te verblijven

[22] Zie de berichtgeving op RTV Noord van 10 januari 2020.

vanwege veiligheidsrisico's. De boerderij is in 2014 gesloopt. Ook in dit geval was door de aardbevingen een potentieel gevaarlijke situatie ontstaan. Doordat de bewoners de woning echter op advies van de schade=experts en NAM hebben verlaten is het gevaar afgewend en kan niet gesproken worden van te duchten levensgevaar.

80. De vrijstaande woning gelegen aan de Schepperbuurt 14 in Termunterzijl dateerde uit 1870. De eigenaren woonden reeds 22 jaar in de woning en daarvoor werd de woning bewoond door de ouders van één van de eigenaren. In het taxatierapport van Arcadis van 30 juni 2014 staat onder meer dat de constructie van de woning twijfelachtig is. Daarbij is nagegaan of sprake is van schade die zodanig afbreuk doet aan de samenhang van de constructie dat de veiligheid in het geding is of dreigt te komen. Gezien de waargenomen toestand van de gevels, met name de scheefstand, de scheurvorming, concluderen wij dat de samenhang van de draagconstructie op dit moment zeer twijfelachtig is. Het is niet waarschijnlijk dat de gevel op dit moment acuut zal instorten, maar bij voortgaand zettingsverschil, of bijvoorbeeld een nieuwe hevige aardbeving, is een aanzienlijke toename van de schade niet uit te sluiten. Dit zou kunnen bestaan uit een gehele of gedeeltelijke instorting. Dit gevaar wordt door het contra-expertise rapport van Vergnes bevestigd en zij stellen in dat verband het uithuizen van de bewoners voor. Op 13 januari 2015 concludeert ARUP dat het niet veilig is om in de huidige situatie in de woning te verblijven en zij adviseert de woning te verlaten. In maart 2015 worden de bewoners door de gemeente Delfzijl vanwege de onveilige situatie gedwongen hun woning te verlaten.[23] Hoewel de situatie onmiskenbaar onveilig was, is er ook geen sprake van acuut instortingsgevaar. Wel zou het pand bij een eventuele nieuwe, zwaardere aardbeving kunnen instorten. Derhalve is ook hier naar de mening van het OM geen sprake van concreet te duchten levensgevaar.

Conclusie

81. Op grond van het bovenstaande kan de conclusie niet anders luiden dat er in een aantal gevallen sprake is geweest van aanzienlijke tot zeer zware schade als gevolg van de door gaswinning veroorzaakte aardbevingen. In geen enkel geval was er daarbij naar het oordeel van het OM echter sprake van concreet te duchten levensgevaar, zoals vereist op grond van artikel 170 aanhef en onder 2 Sr. De conclusie was steeds dat de constructie wel was aangetast, maar dat er daardoor geen sprake was van een acuut gevaar of veiligheidsrisico. Wel bestond er een meer of mindere kans dat het gevaar zich in geval van een nieuwe, zwaardere, aardbeving daadwerkelijk zou verwezenlijken. In de aanloop daar naartoe hebben er vervolgens versterkingen plaatsgevonden en/of hebben de bewoners één en ander niet afgewacht, maar zijn, of uit eigen beweging, of op last van de gemeente, verhuisd.

82. Dit alles neemt niet weg dat er in diverse gevallen sprake is geweest van zeer zware schade, door de door gaswinning veroorzaakte aardbevingen. Opvallend is dat er in vrijwel alle zaken meerdere experts aan te pas moeten komen alvorens de schadevergoeding op een bedrag uitkomt dat past bij de geleden schade. Opvallend is ook dat er nogal eens gewezen wordt naar de slechte bouwkundige staat van het pand in kwestie, waardoor de schades zouden zijn ontstaan, dan wel verergerd. Ook de lange

[23] RTV Noord, 6 maart 2015.

duur die er verstrijkt alvorens partijen het eens kunnen worden over de oorzaak van de schade en de hoogte van de vergoedingen is kenmerkend.

83. Echter, daarmee is er in geen enkele zaak die hiervoor besproken is, sprake geweest van concreet te duchten levensgevaar. Het ging steeds om gevaar wat zich op termijn zou kunnen verwezenlijken indien zich een nieuwe, mogelijk zwaardere beving zou voordoen.

84. Alles overziend is het OM derhalve van oordeel dat er bij klagers noch in de door de NAM extra aangeleverde gevallen sprake is geweest van te duchten levensgevaar zoals vereist op grond van artikel 170, aanhef en onder 2 Sr.

Positie van NAM in de context van de Mijnbouwwet 2003.

85. Eind 1995 is door de toenmalige Minister van Economische Zaken het initiatief genomen om de Nederlandse mijnwetgeving die dateerde van 1810 te moderniseren.[24] De gewenste herziening van de mijnbouwwet heeft gestalte gekregen in het vergaderjaar 1998-1999.[25]

86. Met de nieuwe Mijnbouwwet is beoogd één overzichtelijk en helder kader te bieden voor een verantwoorde en doelmatige mijnbouw. Tot dan werd gewerkt met vier wetten, waarbij onderscheid werd gemaakt tussen het land en het continentaal plat. Met de nieuwe Mijnbouwwet zijn deze vier wetten geïntegreerd tot één wet die geldt voor zowel het land als het continentaal plat.[26]

87. Beoogd is om de Nederlandse mijnwetgeving duidelijk en eenduidig te maken waarbij twee uitgangspunten zijn gehanteerd. Het eerste uitgangspunt is dat normen waar mogelijk in algemeen geldende regels dienen te worden neergelegd zodat het aantal vergunningvoorschriften beperkt kan blijven. Het tweede uitgangspunt is dat de essentialia van het mijnbouwregime in de wet dienen te staan. Dit heeft ertoe geleid dat een aantal onderwerpen steviger in de wet is verankerd, waaronder het stelsel van afdrachten, het stellen van zekerheden en bij regels met betrekking tot het milieu, zoals de opruimings- en nazorgplichten.[27]

88. Daarnaast zijn in de nieuwe wet ook diverse onderwerpen meegenomen die tot dan toe nauwelijks of niet waren geregeld. Daarbij gaat het onder meer om de aanwijzing van een operator in geval van medehouderschap en om bodembeweging.

89. Zo bevat de wet in artikel 23 een bepaling waarin een regeling wordt gegeven voor de situatie waarin er sprake is van meerdere natuurlijke- of rechtspersonen die samen één vergunning houden. Het artikel bepaalt dat één van deze personen wordt aangewezen als feitelijke operator en alleen deze operator is het toegestaan om de feitelijke werkzaamheden te verrichten of daartoe de opdracht te verlenen. Hiervoor is gekozen omdat het van groot belang is wie de vergunninghouder vertegenwoordigt en wie de feitelijke werkzaamheden uit zal gaan voeren of daar toezicht op zal houden. In de wet

[24] Kamerstukken I 1995/96, 24078, nr. 41, p. 2.
[25] MvT, Kamerstukken 1998-1999, 26219, nr. 3.
[26] Idem, p. 4.
[27] Idem, p. 4-5.

wordt namelijk een aantal verplichtingen uitdrukkelijk aan deze operator gekoppeld, zoals de verplichting om metingen te verrichten met het oog op bodembeweging (art. 36) en de financiële zekerheidsstelling ter dekking van de aansprakelijkheid voor schade door bodembeweging (art. 41). Het voordeel hiervan is dat er voor de overheid één centraal aanspreekpunt is.[28]

90. Met betrekking tot bodemdaling als gevolg van de winning van delfstoffen is in de wet expliciet een aantal bepalingen opgenomen. Zo zijn ook andere bodembewegingen, zoals aardschokken, trillingen en instortingen meegenomen. De belangrijkste bepalingen met betrekking tot bodembewegingen zijn de verplichting tot meten en de invoering van een risicoaansprakelijkheid voor de exploitant van een mijnbouwwerk voor schade die ontstaat door beweging van de bodem als gevolg van de aanleg of exploitatie van dat mijnbouwwerk en de mogelijkheid voor de minister om zekerheid te vragen ter dekking van de aansprakelijkheid die ontstaat door bodembewegingen als gevolg van de winning.[29]

91. Als we kijken naar de strafbaarstellingen die relevant zijn met het oog op het winnen van delfstoffen en gas, dan zien we dat met name het handelen zonder winningsvergunning of in strijd met de winningsvergunning strafbaar is gesteld.

92. In hoofdstuk 4 van de wet is een aantal direct werkende bepalingen opgenomen. In artikel 33[30] is een algemene zorgplicht opgenomen die qua strekking vergelijkbaar is met de zorgplicht voor het milieu zoals die is neergelegd in artikel 1.1a van de Wet milieubeheer. Dit artikel verplicht de vergunninghouder te allen tijde zorgvuldig te werken met het oog op het voorkomen van onveilige situaties en van schade aan het milieu en door bodembeweging en op het voorkomen van situaties waarbij ondoelmatig wordt gewonnen of anderszins het belang van een planmatig beheer wordt geschaad.

93. De verplichting komt erop neer dat de houder van de winningsvergunning verplicht is de winning zodanig ter hand te nemen dat schade door bodembeweging (te denken valt aan bodemdaling en instortingen) als gevolg van de winning zoveel mogelijk wordt voorkomen. In de MvT van destijds wordt expliciet opgemerkt dat deze verplichting niet zo ver gaat dat een normale winning die soms onvermijdelijk bodembewegingen met zich meebrengt, niet meer mogelijk zou zijn.

94. Omdat ook ten tijde van de totstandkoming van de Mijnbouwwet reeds vermoed werd dat er een relatie bestaat tussen de gaswinning en de te verwachten bodemdaling als gevolg van die winning, dienen de te verwachten maximumwaarden van die bodemdaling in het winningsplan te worden opgenomen.

95. Daarbij zal het winningsplan een beschrijving moeten bevatten van de nadelige gevolgen en van de (voorgenomen) maatregelen om deze nadelige gevolgen op te vangen. Bij de beoordeling van het winningsplan zal de minister van EZ ook moeten bezien of het winningstempo en de winningswijze met het oog op de veiligheid en het milieu acceptabel zijn en of die voorgestelde maatregelen voldoende waarborgen inhouden om de nadelige gevolgen van die winning op te vangen.[31]

---

[28] Idem, p. 7.
[29] Idem, p. 8.
[30] Voorheen artikel 34, maar bij de wetswijzing in 2005 is de nummering aangepast.
[31] MvT, Kamerstukken 26219, nr. 3, p. 23.

96. In de MvT wordt nadrukkelijk opgemerkt dat deze in artikel 33 neergelegde zorgplicht dient als vangnet in die gevallen waarin zich situaties voordoen die niet door de specifieke bepalingen zoals opgenomen in het Mijnbouwbesluit worden gedekt. Omdat de zorgplichtbepaling zo ruim is geformuleerd is er bewust voor gekozen om deze niet strafrechtelijk te sanctioneren.[32]

97. Als we kijken naar de gang van zaken zoals die is geweest en ook is gerelateerd in het proces-verbaal, dan kan worden vastgesteld dat de NAM steeds een winnings-vergunning heeft aangevraagd die voldeed aan de eisen die de wet daaraan stelt. Er zijn metingen verricht, er zijn talloze onderzoeken gedaan, er is getracht vast te stellen wat de maximale bodemdaling was die te verwachten viel en de Minister van EZ is steeds volledig geïnformeerd over wat uit deze onderzoeken naar voren kwam, alsook over de (grote) onzekerheden die er daarbij bestonden.

98. De Minister van Economische Zaken beschikte bij het beoordelen van de aanvraag voor een winningsplan steeds over alle informatie die er ter beschikking was, teneinde de juiste afwegingen te kunnen maken bij de beoordeling van de aanvraag.

99. Op basis van die ter beschikking staande informatie heeft de Minister van EZ in achtereenvolgende jaren steeds opnieuw de door de NAM ingediende winningsplannen goedgekeurd en verleend.

100. Bij het winnen van gas op grond van de verleende winningsplannen is nimmer sprake geweest van het niet naleven van hetgeen in het winningsplan was bepaald. Daarbij is de NAM er steeds vanuit gegaan dat zij de grootst mogelijke zorgvuldigheid dienden te betrachten, maar zoals ook uit de MvT blijkt, hoefde de NAM er daarbij niet vanuit te gaan dat deze verplichting zo ver strekte dat een normale winning die soms onvermijdelijk bodembewegingen met zich meebrengt, niet meer mogelijk zou zijn.

101. Als zich dan toch een situatie voordoet die niet door de specifiek daartoe in de Mijnbouwwet en het Mijnbouwbesluit opgenomen bepalingen wordt gedekt, kan niet worden teruggevallen op de algemene zorgplicht zoals die is opgenomen in artikel 33 Mijnbouwwet.

102. In het licht van het voorgaande geeft het OM het Hof dan ook in overweging dat het op zijn minst opmerkelijk is dat de NAM hier blijkbaar via de achterdeur van artikel 170 lid 2 Sr wel rekening mee had moeten houden.

103. Ook overigens is het gezien het feit dat de NAM handelde conform de door de Minister van Economische Zaken verleende winningsvergunning nog maar de vraag in hoeverre er sprake is van een wederrechtelijke handeling.

Gedeelde verantwoordelijkheden

[32] MvT, Kamerstukken 26219, nr. 3, p. 18.

104. Bij de winning van het aardgas uit het Groningerveld zijn diverse publieke en private partijen betrokken. In 1963 werd in de Overeenkomst van Samenwerking de basis gelegd voor een publiek-private samenwerking voor de exploitatie van het veld. Dit samenwerkingsverband heeft ervoor gezorgd dat in feite alle besluiten in de gasketen van productie tot en met de afzet en transport op elkaar zijn afgestemd en de instemming van zowel de Staat als de publieke partij(en) vereisen.[33] Deze betrokken partijen worden tezamen 'het gasgebouw' genoemd.

105. Kort samengevat bestaat het gasgebouw uit de NAM, de oliemaatschappijen Exxon en Shell, de Maatschap Groningen, EBN B.V. en GasTerra B.V.

106. De Maatschap Groningen is een samenwerkingsverband tussen de staatsdeelneming EBN B.V. en de NAM. De Maatschap voert het beleid met betrekking tot de opsporing en winning van gas door de NAM uit het Groningerveld en draagt het economisch belang hiervan. De Maatschap is opgericht met een overeenkomst van samenwerking en vormt het hart van de publiek-private samenwerking in de Groningse gaswinning. Beide maten hebben in de maatschap gelijke zeggenschap, hoewel de aandelenverhouding 60% NAM en 40% EBN zijn. De Maatschap wordt beheerd door het College van Beheer (CvB) waarin twee vertegenwoordigers van EBN en twee van de NAM, zitting hebben. De vertegenwoordigers van de NAM zijn respectievelijk een afgevaardigde van Shell en één van Exxon. Beslissingen in het CvB worden genomen met algemene stemmen en bij de vergaderingen van het CvB sluit een vertegenwoordiger van het ministerie van EZ aan. Die vertegenwoordiger heeft een adviserende stem.

107. De NAM is een besloten vennootschap waarvan Exxon en Shell beiden 50% aandeelhouder zijn. De NAM verricht de exploitatie van het Groningerveld op basis van een eeuwigdurende concessie die de Staat in 1963 heeft afgegeven. De exploitant is op grond van de Mijnbouwwet 2003 verantwoordelijk voor een veilige exploitatie van het veld. Daartoe stelt NAM een winningsplan op waarmee de minister van Economische Zaken dient in te stemmen. In dit winningsplan geeft NAM aan hoeveel gas zij per jaar per veld wenst te onttrekken, welk effect dat heeft op de bodembeweging (bodemdaling en -trilling), en welke beheersmaatregelen het bedrijf treft om de daaraan verbonden risico's te beheersen en te beperken. De vaststelling van de te produceren hoeveelheden gas bepaalt NAM in samenspraak met haar partners in het gasgebouw, waar ook de Staat deel van uitmaakt. GasTerra bepaalt hiertoe op basis van de marktvraag welke capaciteit zij nodig heeft uit het Groningenveld. GasTerra is een samenwerkingsverband waarin Shell en Exxon beide 25% aandeelhouder zijn, De Staat rechtstreeks voor 10% en via EBN voor 40%. De Staat ontvangt als enige dividend uit GasTerra.

108. EBN B.V. is een staatsdeelneming die tot doel heeft de Nederlandse bodemschatten optimaal en rendabel te benutten. De Staat is de enige aandeelhouder van EBN en Economische Zaken voert het aandeelhouderschap uit. EBN vormt derhalve voor de Staat het instrument om het overheidsbeleid gestalte te geven binnen de Maatschap Groningen.

---

[33] Zie ook het rapport van de Onderzoekraad voor Veiligheid, Aardbevingsrisico's in Groningen, Onderzoek naar de rol van veiligheid van burgers in de besluitvorming over de gaswinning (1959-2014), februari 2015, p. 22.

109. De minister van Economische Zaken heeft namens de Staat het bevoegd gezag over de winning van gas. Hij geeft de vergunningen uit voor exploratie en exploitatie. De minister bepaalt op grond van het winningsplan van de exploitant, in casu NAM, of de winning op verantwoorde wijze plaatsvindt en of de Nederlandse bodemschatten optimaal worden benut. De minister kan met het winningsplan instemmen, maar kan deze ook weigeren of er nadere voorwaarden aan verbinden.

110. In het gasgebouw worden gezien het voorgaande, de publieke belangen van waardemaximalisatie en leveringszekerheid geborgd. Veiligheid is daarbij geen zelfstandig belang, maar vormt slechts een voorwaarde voor de winning van het Groningengas. Veiligheid is, zoals hiervoor aan de orde is geweest, geregeld in de Mijnbouwwet van 2003 en neergelegd bij de exploitant en vergunninghouder, in casu NAM. Daarmee is NAM de enige partij binnen het gasgebouw die formeel verantwoordelijk is voor de veiligheid.

111. Echter, de samenstelling van het CvB binnen de Maatschap Groningen zoals hiervoor uiteengezet, rechtvaardigt de conclusie dat dit feitelijk een gedeelde verantwoordelijkheid was. De NAM wint het gas immers voor rekening én risico van de Maatschap Groningen en is vanuit het CvB bezien de uitvoerende operator. Derhalve stelt het OM zich op het standpunt dat het CvB, waarin namens de NAM Exxon en Shell alsook EBN en Economische Zaken zitting hebben, als de partij die het uiteindelijk voor het zeggen heeft materieel de verantwoordelijkheid voor de veiligheid draagt.[34]

112. In dat licht bezien komt het het OM onjuist voor om uitsluitend de NAM strafrechtelijk ter verantwoording te roepen voor de gevolgen van de door gaswinning veroorzaakte aardbevingen, omdat daarmee geen recht gedaan wordt aan de feitelijke verhoudingen zoals die binnen de Maatschap Groningen aan de orde waren (en zijn).

113. Dit wordt naar het oordeel van het OM nog versterkt door het feit dat in de Mijnbouwwet van 2003 vooral om praktische redenen is gekozen voor één centraal aanspreekpunt. Immers, 'dan hoeft de overheid zich niet te verdiepen in de onderlinge verhouding van de vergunninghouders en in de vraag op wie een bepaalde verplichting in een concreet geval rust', aldus de Memorie van Toelichting.[35] Daarbij wordt uitdrukkelijk opgemerkt dat het feit dat de genoemde verplichtingen worden opgelegd aan de operator niet betekent dat de kosten hiervan ook alleen door de operator moeten worden gedragen.[36]

Het veiligheidsrisico

114. Als we het dossier bezien en dan met name de chronologische weergave van de gebeurtenissen aan de hand van het relaas proces-verbaal, dan valt op dat er met betrekking tot de inschatting van het risico twee prominente partijen bij betrokken zijn geweest, te weten het KNMI en TNO.

---

[34] Zie ook het rapport van de Onderzoekraad voor Veiligheid, waarin eenzelfde strandpunt wordt ingenomen, p. 72.
[35] MvT, Kamerstukken 26219, vergaderjaar 1998-1999, nr. 3, p. 8.
[36] Idem.

115. Wat opvalt is dat deze beide instituties eigenlijk het risico niet goed weten te duiden, maar dat de algemene conclusie wel steeds is dat het risico beperkt is. De risicobeoordeling richt zich voornamelijk op de te verwachten maximale magnitude van een eventuele aardbeving. De aannames hieromtrent bevatten echter van meet af aan onzekerheden. Desalniettemin worden de risico's als beperkt omschreven en dit heeft ook gevolgen voor de te treffen voorzorgsmaatregelen. Ook die worden niet of nauwelijks noodzakelijk geacht. De aardbevingen werden vooral gezien als risico's op lichte (en soms matige) schade welke eenvoudig vergoed kon worden. De aardbeving bij Huizinge in 2012 bracht in dit denken echter verandering. Pas vanaf dat moment worden de aardbevingen ook beschouwd als een veiligheidsrisico voor de inwoners van Groningen. Immers, vanaf dat moment begint door te sijpelen dat de maximale magnitude van een eventuele aardbeving wel eens aanzienlijk hoger zou kunnen liggen dan de tot dan toe 'veilig' geachte waarde van 3,9 op de schaal van Richter, met alle mogelijke gevolgen van dien voor de inwoners van het gebied.[37]

116. De conclusies met betrekking tot de risico's van de door de gaswinning veroorzaakte aardbevingen getrokken door respectievelijk KNMI en TNO worden door de NAM, het CvB, maar ook door de toezichthouder SodM tot 2012, dus tot de beving in Huizinge, overgenomen en gevolgd. Als we het proces-verbaal bestuderen valt op dat er weinig kritische kanttekeningen worden geplaatst bij de conclusies zoals die worden getrokken door de beide instituten en mede op basis van deze conclusies worden achtereenvolgens winningsplannen opgesteld, ingediend en goedgekeurd.

117. De Onderzoekraad stelt zich naar aanleiding hiervan op het standpunt dat de veiligheid van de inwoners van Groningen in relatie tot de door de gaswinning veroorzaakte aardbevingen niet of nauwelijks van invloed geweest is op de besluitvorming ten aanzien van het Groningenveld. Het veiligheidsrisico werd door de betrokken partijen als verwaarloosbaar beschouwd, waarmee voorbij werd gegaan aan de onzekerheden waarmee deze risico inschatting was omgeven. De Onderzoekraad concludeert dan ook dat alle betrokken partijen onzorgvuldig zijn omgegaan met de veiligheid van de inwoners van Groningen in relatie tot de door de gaswinning veroorzaakte aardbevingen.

118. Gelet op de weergave in het relaasproces-verbaal van de discussie rondom veiligheid en de gesprekken erover, kan het OM niet anders dan die conclusie onderschrijven. Alle betrokken partijen waren zich onvoldoende bewust van de risico's verbonden aan de gaswinning en de mogelijke gevolgen daarvan voor de veiligheid van de inwoners van Groningen, maar daarmee is er naar het oordeel van het OM nog geen sprake van een strafrechtelijk verwijtbare gedraging in de zin van artikel 170 Sr door de NAM.

119. De beving in Huizinge in 2012 brengt aanzienlijke veranderingen teweeg. Niet alleen is de beving zwaarder, de beving duurt ook langer en veroorzaakt veel meer schade dan voorgaande bevingen. De aardbeving is ook in een veel groter gebied voelbaar. Ook worden rond die tijd de resultaten van eerder aangevangen onderzoeken bekend, waaruit naar voren komt dat de tot dan toe geldende zekerheid, dat de maximale magnitude de 3,9 op de schaal van Richter niet zal overschrijden en slechts zal leiden tot lichte schade, niet langer waargemaakt kan worden. Sterker nog, uit die onderzoeken

[37] Deze vaststelling heeft in 2014 onder meer tot gevolg dat de Onderzoekraad voor Veiligheid een onderzoek in stelt naar de aardbevingsrisico's in Groningen, zie rapport van de Onderzoekraad, p. 6.

komt naar voren dat rekening gehouden moet worden met bevingen met een kracht van 4 of zelfs 5 op de schaal van Richter en dat niet valt uit te sluiten dat daarbij mogelijk slachtoffers vallen.

120. Hoewel de inwoners van Groningen zich zowel door de NAM als door de overheid misleid voelen en de resultaten van de rapporten ervaren als het bewijs daarvan, kan dit met het oog op hetgeen gerelateerd is in het relaasproces-verbaal niet worden onderschreven. Uit dat proces-verbaal komt het beeld naar voren van twee kennisinstituten die zoals hiervoor geschetst, het risico niet goed weten te duiden, maar wel steeds aangeven dat het risico beperkt is en zich daarbij van eventuele bestaande onzekerheden onvoldoende rekenschap geven. Een conclusie die door alle betrokken partijen, waaronder de NAM, onvoldoende kritisch wordt beoordeeld. Maar strikt genomen beschikte ook de NAM, gelet op het gerelateerde in het proces-verbaal, op dat moment niet over informatie waaruit iets anders zou blijken.

121. Uit datzelfde proces-verbaal blijkt ook heel duidelijk dat dit verandert na de beving in Huizinge in 2012. Immers, vanaf dat moment zijn aardbevingen een belangrijk onderwerp op de vergaderingen en vanwege de aanzienlijk hogere inschattingen met betrekking tot de maximale magnitude van een eventueel te verwachten aardbeving als gevolg van de gaswinning, spits de discussie zich steeds nadrukkelijker toe op de grootte van het risico, de relatie tussen de hoeveelheid te winnen gas en de kans op aardbevingen en de eventueel te treffen voorzorgsmaatregelen.[38]

122. In die periode komen de ontwikkelingen eigenlijk ook in een stroomversnelling. In 2013 dringt de provincie er bij het Rijk en de NAM op aan om met spoed onderzoek te doen naar de risico's en maatregelen die nodig zijn, waarbij er ook een langjarige compensatie moet komen voor inwoners met schade.[39] Op 11 februari 2013 komt de SodM met een advies aan de Minister van Economische Zaken ,waarin erop wordt aangedrongen de gasproductie zo snel mogelijk terug te brengen in het belang van de veiligheid van de inwoners van Groningen. Er wordt een commissie ingesteld, de Commissie Meijer en die adviseert eveneens extra maatregelen voor het aardbevingsgebed.[40]

123. De Onderzoekraad voor Veiligheid doet onderzoek en publiceert haar bevindingen in februari 2015.[41] Tegelijk presenteert de minister van Economische Zaken het definitieve instemmingsbesluit gaswinning Groningen waarbij de winning voor 2014 is vastgesteld op 42,5 miljard kuub en in 2015 en 2016 op 39,4 miljard kuub.[42] Tegen dit besluit wordt beroep ingesteld en op 14 april 2015 doet de Raad van State een voorlopige uitspraak waarbij zij de gaswinning in Loppersum en omgeving tijdelijk verbieden.[43]

---

[38] Zie relaasproces-verbaal, paragraaf 3.1.5, de periode 2012-2015, p. 96 e.v.
[39] Zie de Brief aan Provinciale Staten over standpunt aardbevingsgevoeligheid Groningengasveld, 1 februari 2013.
[40] Advies Commissie Duurzame toekomst Noord-Oost Groningen (Commissie Meijer), 1 november 2013.
[41] Rapport Onderzoekraad voor Veiligheid, Aardbevingsrisico's in Groningen, februari 2015.
[42] Definitief instemmingsbesluit gaswinning Groningen, 28 januari 2015.
[43] ARRvS, 201501544/2/A4, van 14 april 2015.

124. Op 23 juni 2015 komt de SodM met haar advies aan de minister waarin zij concludeert dat een structurele beperking van het aardbevingsrisico alleen mogelijk is door een blijvend en beduidend lager productieniveau in de hele provincie, in combinatie met versterking van gebouwen en eventueel in combinatie met maatregelen om de druk in het gasveld te handhaven. Op grond van dit advies besluit de minister de gaswinning voor de rest van 2015 te verminderen tot 13,5 miljard kuub tot een totaal van 30 miljard kuub over geheel 2015.[44] Op 18 november 2015 vernietigt de Raad van State echter het instemmingsbesluit en wijzigingsbesluit van minister Kamp voor de gaswinning en beperkt de gaswinning tot 27 miljard kuub. Ook mag er nog steeds geen gas gewonnen worden bij Loppersum en mag gaswinning na september 2016 uitsluitend plaatsvinden op basis van een nieuw winningsplan.[45]

125. In 2016 spitst de discussie zich opnieuw toe op de hoeveelheid te winnen gas. Minister Kamp wil de NAM toestemming geven om de komende 5 jaar, jaarlijks 24 miljard kuub gas te winnen (tot 30 miljard kuub bij strenge winters).[46] Ook tegen deze beslissing wordt beroep bij de Raad van State ingesteld.[47] Naar aanleiding van een tussentijds advies van de SodM van 13 april 2017 verlaagt Minister Kamp op 1 oktober 2017 het winningsniveau naar 21,6 miljard kuub per jaar.[48] Op 15 november van dat jaar vernietigt de Raad van State wederom de instemmingsbesluiten betreffende 24 en 21,6 miljard kuub gas per jaar, omdat het advies onvoldoende is onderbouwd en de minister het risico voor de mensen in het aardbevingsgebied niet genoeg heeft betrokken in zijn motivering.[49]

126. Op 8 januari 2018 vindt er een aardbeving plaats bij Zeerijp. De beving had een kracht van 3,6 op de schaal van Richter en is daarmee de zwaarste sinds de beving in 2012 in Huizinge.

127. Op 1 februari 2018 komt de SodM met een advies waarin zij bepleit de gaswinning omwille van de veiligheid te verlagen naar 12 miljard per jaar.[50]

128. Uiteindelijk neemt het Kabinet op 29 maart 2018 de historische beslissing om de gaswinning uit het Groningenveld volledig te beëindigen, waarbij het mogelijk geacht wordt dat de gaswinning in 2022 op een niveau van 4 miljard kuub zit en daarna zo snel mogelijk wordt afgebouwd naar 0.[51]

129. Op 22 mei 2019 vindt wederom een aardbeving plaats. Dit keer in Westerwijtwerd. Deze beving had een kracht van 3.4 op de schaal van Richter gevolgd door een beving in Garrelsweer op 6 juni 2019. Die beving had een kracht van 2,5 op de schaal van Richter.

130. Op 3 juli 2019 vernietigt de Raad van State ook het gasbesluit 2018-2019 van Minister Wiebes, dit keer omdat de minister onvoldoende heeft gemotiveerd waarom

---

[44] Advies Staatstoezicht op de Mijnen, 23 juni 2015.
[45] ARRvS, 201501544/1/A4, 18 november 2015.
[46] Instemmingsbesluit winningsplan Groningen, 30 september 2016.
[47] Brief aan Provinciale Staten Proces beroepschrift instemmingsbesluit gaswinning, 11 oktober 2016.
[48] Kamerbrief Advies SodM over seismiciteit Groningenveld, 1 oktober 2017.
[49] ARRvS, 201608211/1/A1, 15 november 2017.
[50] Advies SodM naar aanleiding van Zeerijp, 1 februari 2018.
[51] Brief van Minister Wiebes aan de Tweede Kamer over de gaswinning in Groningen, 29 oktober 2018.

de gaswinning na afloop van het jaar 2018-2019 niet sneller kan worden afgebouwd naar 0.[52]

131. Op dinsdag 10 september 2019 heeft Minister Wiebes zijn vaststellingsbesluit gaswinning bekend gemaakt voor het gasjaar 2019-2020. De gaswinning uit het Groningenveld daalt het komend gasjaar naar 11,8 miljard kuub, waarmee de winning onder het niveau van de door de SodM geadviseerde 12 miljard kuub komt. Naar verwachting zal de gaswinning in Groningen vanaf medio 2022 op nul uitkomen nu voor de veiligheid van de Groningers versnelde afbouw noodzakelijk is.[53]

132. Op 5 maart 2020 wordt ondanks alles wat reeds bekend is geworden, de gewijzigde motie van het lid Van der Lee c.s. over de parlementaire enquête inzake de gaswinning in Groningen unaniem door de Tweede Kamer aangenomen. Het doel van de enquête is om het vertrouwen van de gedupeerden te herstellen en om publiekelijk verantwoording af te leggen over de keuzes die door de betrokken personen, bedrijven en de overheid zijn gemaakt.[54]

Conclusie

133. Alles overziende kan het OM dan ook niet anders concluderen dat strafvervolging van de NAM voor overtreding van artikel 170, aanhef en lid 2 Sr niet zou moeten plaatsvinden, omdat:

a. Overtreding van artikel 170, aanhef en lid 2 Sr allereerst niet bewezen kan worden vanwege het feit dat er geen sprake is geweest van te duchten levensgevaar;
b. Dit ook niet bewerkstelligd kan worden via de achterdeur van artikel 33 van de Mijnbouwwet 2003;
c. De NAM in casu steeds heeft gehandeld conform een door de Minister van Economische Zaken afgegeven winningsvergunning;
d. De NAM niet bij uitsluiting verantwoordelijk gehouden kan worden voor de gaswinningen en de daardoor ontstane gevolgen, gezien de feitelijke veerhoudingen zoals die binnen de Maatschap Groningen aan de orde waren (en zijn);
e. Het veiligheidsrisico lange tijd door alle betrokken partijen, waaronder ook de deskundigen zoals het KNMI en TNO, onvoldoende is onderkend. Pas na de beving in Huizinge in 2012 komt hier verandering in. Maar uiteindelijk duurt het nog tot medio 2015 alvorens men tot de conclusie komt dat een structurele beperking van het aardbevingsrisico allen mogelijk is door een blijvend en beduidend lager productieniveau in de gehele provincie Groningen.

OM AL WELKE REDENEN ondergetekende, officier van justitie, u vraagt overeenkomstig het bepaalde in art. 243 lid 5 Sv te bewilligen in de beslissing dat van verdere vervolging van de NAM voor overtreding van artikel 170 aanhef en sub 2 Sr wordt afgezien.

's-Hertogenbosch, 15 maart 2021

De Officier van Justitie

b/a

Mw. Dr. Mr. I.M. Koopmans

---

[52] ECLI:NL:RVS:2019:2217.
[53] Brief van minister Wiebes aan de Tweede Kamer over gaswinning 2019-2020 van 10 september 2019.
[54] Kamerstukken 33529, vergaderjaar 2018-2019, nr. 584.