

Smartnewz AR 2017/6055

Minister moet nieuw besluit nemen over gaswinning in Groningen en dit beter motiveren



Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 15 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3156  - Op SmartNewz sinds: 16 november 2017

De NAM wint sinds 1963 gas uit het Groningerveld. Dit gas is laagcalorisch gas (hierna: L-gas). Met name huishoudens, instellingen en kleine industrie in Nederland zijn afhankelijk van L-gas, omdat hun gasinstallaties alleen geschikt zijn voor verbranding van dit type gas. Ook in België, Duitsland en Frankrijk wordt L-gas, grotendeels gewonnen uit het Groningerveld, gebruikt.

Voor het winnen van gas is een winningsvergunning vereist op grond van de [Mijnbouwwet](#) . Houders van een winningsvergunning moeten gas winnen overeenkomstig een winningsplan, dat instemming van de minister van Economische Zaken (thans minister van Economische Zaken en Klimaat) behoeft. Sinds ongeveer de jaren '90 van de vorige eeuw heeft als gevolg van de gaswinning een aanvankelijk toenemend aantal aardbevingen plaatsgevonden. De bevingen hebben in een aanzienlijk aantal gevallen geleid tot schade aan gebouwen, en brengen ook een veiligheidsrisico voor personen met zich.


De minister heeft in 2015 ingestemd met het winningsplan 2013 om voor het gasjaar 2015-2016 (een gasjaar loopt van 1 oktober tot en met 30 september van het volgend jaar) de toegestane gaswinning uit het Groningerveld te beperken tot 33 miljard kubieke meter per gasjaar (33 mrd Nm³). De Afdeling heeft in 2015 dit besluit vernietigd en bij voorlopige voorziening de te winnen hoeveelheid verlaagd tot in beginsel maximaal 27 mrd Nm³. Die hoeveelheid is ook gewonnen.


In april 2016 heeft de NAM een geactualiseerd winningsplan ingediend, waarbij een winningsniveau van 27 mrd Nm³ met een uitloop naar 33 mrd Nm³ voorgesteld werd. Bij het thans bestreden instemmingsbesluit heeft de minister met het winningsplan ingestemd, maar daarbij bepaald dat in beginsel maximaal 24 mrd Nm³ gas per gasjaar mag worden gewonnen uit het Groningerveld (winningsplan 2016). Deze 24 mrd Nm³ gas per gasjaar is door Gasunie Transport Services (GTS) berekend als de hoeveelheid gas dat in een gemiddeld jaar moet worden gewonnen uit het Groningerveld om in de behoefte aan L-gas te voorzien.

Bij het wijzigingsbesluit van mei 2017 heeft de minister de toegestane jaarlijkse hoeveelheid gaswinning met ingang van het gasjaar 2017-2018 voor een termijn van vijf jaar verminderd tot 21,6 mrd Nm³.

De Groninger Bodem Beweging, LTO Noord, het college van gedeputeerde Staten van Groningen, diverse Groningse gemeenten en waterschappen en individuele burgers zijn tegen het instemmings- en wijzigingsbesluit in beroep gekomen.

Afdeling:

De beoordeling van de instemming met het winningsplan moet door de minister worden gemaakt. Bij deze beoordeling is, gezien [artikel 36](#)  van de Mijnbouwwet, aan de orde of onder meer de belangen van veiligheid voor omwonenden of het voorkomen van schade aanleiding geven om instemming met het winningsplan te weigeren of de winning slechts onder voorschriften en beperkingen toe te staan. De minister moet afwegen of de belangen die zijn gediend met gaswinning van dien aard zijn dat, ondanks de onderkende negatieve gevolgen ervan voor onder meer de veiligheid en het voorkomen van schade, kan worden ingestemd met de winning.

De Afdeling dient met name te beoordelen of het besluit van de minister en de daaraan ten grondslag gelegde afweging in overeenstemming is met het in [artikel 36](#)  van de Mijnbouwwet gestelde kader, berust op voldoende kennis over de relevante feiten en belangen, en deugdelijk is gemotiveerd. Daarnaast beziet de Afdeling of de voor één of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van het besluit niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.

De kern van alle beroepen in deze procedure is dat de door de minister gemaakte afweging, wat zowel de inhoud als de onderbouwing ervan betreft, onvoldoende is. Bij de door de minister gemaakte afweging spelen een groot aantal samenhangende aspecten. De Afdeling heeft een aantal daarvan, die naar haar oordeel doorslaggevend zijn voor een beoordeling van de afweging, besproken: de risicobeoordeling, de zogenoemde versterkingsoperatie, de (tegemoetkoming aan) nadelige gevolgen van de gaswinning en de zogenoemde leveringszekerheid.

Risicobeoordeling

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

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

Versterkingsoperatie

Op kosten van de NAM vindt de zogenoemde versterkingsoperatie plaats. Het komt erop neer dat via een meerjarenprogramma gebouwen en werken in het aardbevingsgebied worden geïnspecteerd en waar nodig zodanig worden versterkt, dat wordt voldaan aan de veiligheidsnorm. Daarbij wordt voorrang gegeven aan de gebieden waar naar verwachting het risico het grootst is.

Doordat dit een zeer complexe en tijdrovende operatie is, bestaat op dit moment nog geen duidelijkheid over de voortgang en omvang van de versterkingsoperatie, waardoor geen inzicht is in de relatie tussen de versterkingsoperatie en de veiligheid van de gaswinning.

Overige nadelige gevolgen van de gaswinning

De aard en schaal van de overige gevolgen zijn zodanig dat de grondrechten op leven (veiligheid), privacy (aantasting van het leefklimaat) en het ongestoord genot van het eigendom aan de orde zijn. Aan de motivering van het besluit door de minister moeten dan ook hoge eisen worden gesteld. In artikel 6:177 van het Burgerlijk Wetboek is bepaald dat door gaswinning veroorzaakte schade moet worden vergoed. Dat is voorzien in een regeling ter vergoeding van de schade en een aantal andere regelingen ter verzachting van de gevolgen, laat echter onverlet dat de nadelige gevolgen van de gaswinning naar aard en schaal dermate groot zijn, dat zij een zwaarwegend belang vormen dat de minister terdege bij zijn besluitvorming moet betrekken.

Leveringszekerheid

In 2015 was berekend dat bij een winning van 24 mrd Nm³ gas in de helft van de temperatuurprofielen voldoende gas beschikbaar is. Op basis van geactualiseerde berekeningen in 2017 is geconcludeerd dat dit reeds het geval is bij een winning van 21 mrd Nm³ gas. Niet alleen Nederlandse gebruikers, maar ook die in het buitenland, zijn feitelijk grotendeels afhankelijk van levering van in Nederland geproduceerd L-gas. Gegeven die afhankelijkheid mag de minister zich in redelijkheid

op het standpunt stellen dat bij de vaststelling van de hoeveelheid te winnen gas ook rekening moet worden gehouden met het verbruik in het buitenland. Er zijn weliswaar maatregelen mogelijk om de behoefte aan uit het Groningenveld te winnen L-gas te verminderen, maar er is nog niet besloten deze maatregelen te treffen en bovendien zouden deze maatregelen naar verwachting pas na enige jaren effect sorteren.

Beoordeling afweging

De minister heeft de afgelopen jaren met een aantal besluiten de gaswinning uit het Groningenveld aanzienlijk beperkt. De gaswinning in Groningen heeft echter nog steeds grote gevolgen voor de mensen die in het aardbevingsgebied wonen en werken. Hoewel het aantal bevingen de afgelopen jaren enigszins is verminderd, treedt nog steeds jaarlijks een groot aantal schadeveroorzakende bevingen op. Daarnaast bestaat thans geen duidelijkheid over de risico's voor personen in het aardbevingsgebied. Mede gezien het ontbreken van uitzicht op afronding van de versterkingsoperatie, kan bovendien ook niet met zekerheid worden gezegd dat op afzienbare termijn het risico tot een aanvaardbaar niveau is teruggebracht.

Ook de lange duur van de nadelige gevolgen en onzekerheid en het gebrek aan uitzicht op een belangrijke verbetering van de situatie, maakt dat het belang van de personen in het aardbevingsgebied zwaar weegt. Dat is voorzien in een regeling ter vergoeding van de schade en een aantal andere regelingen ter verzachting van de gevolgen, laat onverlet dat de nadelige gevolgen van de gaswinning naar aard en schaal dermate groot zijn, dat uitsluitend zwaarwegende belangen daarvoor een rechtvaardiging kunnen bieden. Omdat alleen op basis van dergelijke zwaarwegende belangen de gaswinning in de huidige omvang kan worden voortgezet, moeten hoge eisen worden gesteld aan de motivering. De minister is gezien de hem nog onbekende risico's gehouden om de noodzaak van proportionele maatregelen ter beperking van de risico's in zijn afweging te betrekken.

De motivering van het wijzigingsbesluit is onvoldoende draagkrachtig.

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

De minister heeft op zichzelf terecht de leveringszekerheid in zijn afweging betrokken. Dit laat onverlet dat er omstandigheden kunnen zijn waaronder van de voor leveringszekerheid benodigde hoeveelheid gaswinning zou moeten worden afgeweken. Omdat bij het nemen van de nu bestreden besluiten geen zicht bestaat op het risico als gevolg van de gaswinning dient gemotiveerd te worden waarom zich geen omstandigheden voordoen die nopen tot het winnen van minder dan de voor de leveringszekerheid benodigde hoeveelheid gas. Dit geldt te meer nu wordt besloten over gaswinning gedurende meerdere jaren. Die motivering ontbreekt.

Daarnaast heeft de minister in zijn afwegingen niet betrokken welke mogelijkheden bestaan om op langere termijn de vraag naar L-gas uit het Groningenveld te beperken. Ook hier geldt dat, juist in een situatie waarin volgens de minister de onmogelijkheid bestaat om vast te stellen welke risico's bestaan, een dergelijke afweging niet had mogen ontbreken.

Het besluit van de minister om de komende vijf jaar 21,6 miljard kubieke meter per gasjaar te winnen is onvoldoende onderbouwd. De minister krijgt een jaar de tijd om een nieuw besluit te nemen dat beter onderbouwd is.

Indien zou worden volstaan met de vernietiging van de bestreden besluiten, zou het winningsplan uit 2007 weer gaan gelden. Onder dit plan kon de NAM een onbeperkte hoeveelheid gas winnen en de bezwaarmakers zouden zo dus in een nadeligere positie komen dan thans het geval is. De Afdeling heeft daarom een tijdelijke maatregel als 'voorlopige voorziening' getroffen. Deze voorziening houdt in dat de NAM het komende jaar voorlopig nog 21,6 miljard kubieke meter gas mag winnen, totdat het nieuw te nemen besluit in werking treedt.

mr.drs. C.C.J. (Carmen) Hartendorf - Lexquis

WETINGANG

Burgerlijk Wetboek Boek 6 artikel 177 [AV](#), [Meer nieuws over dit wetsartikel](#)
Algemene wet bestuursrecht artikel 3.46 [AV](#), [Meer nieuws over dit wetsartikel](#)
Algemene wet bestuursrecht artikel 6.19 [AV](#), [Meer nieuws over dit wetsartikel](#)
Algemene wet bestuursrecht artikel 6.13 [L](#), [Meer nieuws over dit wetsartikel](#)
Algemene wet bestuursrecht artikel 2.4 [L](#), [Meer nieuws over dit wetsartikel](#)
Mijnbouwwet artikel 36 [L](#), [Meer nieuws over dit wetsartikel](#)
Mijnbouwwet artikel 34 [L](#), [Meer nieuws over dit wetsartikel](#)
Algemene wet bestuursrecht artikel 3.15 [L](#), [Meer nieuws over dit wetsartikel](#)
Mijnbouwwet artikel 6 [L](#), [Meer nieuws over dit wetsartikel](#)
Mijnbouwwet artikel 82 [L](#), [Meer nieuws over dit wetsartikel](#)
Mijnbouwwet artikel 143 [L](#), [Meer nieuws over dit wetsartikel](#)

TREFWOORDEN

gasboring, motivering, schadevergoeding, vergunning