

Memo aan de raad



Aan : De leden van de gemeenteraad
Van : Burgemeester Koos Wiersma
Cc :
Datum : 23 november 2017
Onderwerp : uitspraak Raad van State Gaswinningsbesluit

1. Samenvatting

Op 15 november 2017 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) uitspraak gedaan in de beroepsprocedure tegen het instemmingsbesluit van de minister van Economische Zaken en Klimaat (EZK) voor de winning uit het Groningenveld. We zien in deze uitspraak een bevestiging en erkenning van onze bezwaren. De hoogste rechter heeft nu geoordeeld dat de veiligheid en belangen van de inwoners onvoldoende zijn gewogen door de minister. De gaswinning raakt aan de grondrechten van onze inwoners en die moeten dus meer en beter worden meegewogen aldus de Afdeling. Ook oordeelde de Afdeling dat het belang van leveringszekerheid niet langer zwaarder mag wegen dan het belang van de Groningers. En tenslotte heeft de minister niet inzichtelijk gemaakt wat nodig is om aan de behoefte aan gas te voldoen. De minister is nu aan zet om maatregelen te bepalen om de winning te beperken of verder te beperken. Al deze argumenten hebben ertoe geleid dat de termijn van vijf jaar van tafel is en de minister nu binnen 1 jaar een nieuw besluit moet nemen. De Raad heeft in een voorlopige voorziening de winning nu voor 1 jaar bepaald op 21,6 miljard kubieke meter. Deze uitspraak sterkt ons om ons te blijven inzetten voor een afbouwplan omdat dat is wat onze inwoners nodig hebben. Wat ons betreft betekent dit dat de gaswinning over 12 maanden naar beneden moet.

In deze memo gaan wij in op de betekenis van de uitspraak, hoe de uitspraak zich verhoudt tot onze inzet in de beroepsprocedure, de inhoud van de voorlopige voorziening en onze bestuurlijke inzet in het komende jaar.

2. Doel en wettelijke grondslag

U heeft samen met ons College het beroep bij de Afdeling aangetekend en ontvangt deze memo bij wijze van terugkoppeling van de bereikte resultaten.

Betekenis van de uitspraak

Instemmings- en wijzigingsbesluit vernietigd

De Afdeling heeft zowel het instemmingsbesluit van de minister van EZK van september 2016 als zijn wijzigingsbesluit van mei 2017 vernietigd. Bij dat laatste besluit heeft de minister NAM toestemming gegeven de komende jaren 21,6 miljard kubieke meter gas per jaar te winnen uit het Groningenveld. Met deze uitspraak is dit winningsplafond voor de komende vijf jaar van tafel.

Risico's in het aardbevingsgebied

We hebben in ons beroep aangegeven dat het uitvoeren van de versterkingsoperatie sterk vertraagd is geraakt en er geen zicht is wanneer het gereed zal kunnen zijn en in welke omvang. Dus zal een lange tijd sprake zijn van het niet kunnen voldoen aan de veiligheidsnorm.

Daarnaast hebben we in ons beroep aangegeven dat er te veel onduidelijkheden en onzekerheden, en dus te grote risico's, zijn voor de veiligheid van de industrie en de infrastructuur.

Risico's zijn in de volle breedte niet goed onderbouwd en de impact op de regio is niet voldoende zwaar meegewogen. Vanwege alle onzekerheden vonden wij een instemmingsbesluit voor vijf jaar niet acceptabel.

De Afdeling heeft ons in onze bezwaren volledig erkend. Daar waar de minister er vanuit gaat dat het niet mogelijk is om de risico's van gaswinning voor de inwoners in het aardbevingsgebied te beoordelen, oordeelt de Afdeling dat de minister in ieder geval nader onderzoek had moeten doen naar de mogelijkheden om de risico's in kaart te brengen. Of hij had beter moeten motiveren waarom hij zonder zo'n onderzoek toch instemde met het winningsniveau van 21,6 miljard kubieke meter per gasjaar. De Afdeling vindt het "niet aanvaardbaar" dat de minister de gaswinning voor vijf jaar heeft vastgelegd, terwijl hij de risico's daarvan niet heeft beoordeeld. Als die risico's inderdaad niet kunnen worden beoordeeld, is de Afdeling van mening dat van de minister ten minste mag worden verwacht dat hij onderzoekt en uiteenzet op welke alternatieve wijze het veiligheidsbelang van de inwoners bij de besluitvorming wordt betrokken.

Leveringszekerheid

We hebben in ons beroep gevraagd om niet de leveringszekerheid centraal te stellen maar de veiligheid voor de Groningers in zijn algemeenheid. De Afdeling heeft ons punt onderkend.

In zijn instemmingsbesluit vindt de minister het belangrijk dat hij met de hoeveelheid te winnen gas kan voldoen aan de vraag naar gas in binnen- en buitenland (de leveringszekerheid). De 21,6 miljard kubieke meter per gasjaar is daarvoor toereikend. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de minister de leveringszekerheid terecht in zijn afweging betrokken. Maar omdat het maar de vraag is of het risico van de toegestane gaswinning aanvaardbaar is en omdat de minister de gaswinning voor vijf jaar heeft vastgelegd, had hij wel moeten uitleggen waarom hij heeft vastgehouden aan de leveringszekerheid als ondergrens voor de hoeveelheid te winnen gas. De minister had moeten motiveren waarom zich in dit geval geen omstandigheden voordoen die nopen tot het winnen van minder gas dan de voor leveringszekerheid voor die periode benodigde hoeveelheid. Onzekerheden over het risico duren al lang vindt de Afdeling. Ook had de minister duidelijkheid moeten bieden over de mogelijkheden die bestaan om de benodigde hoeveelheid gas voor de leveringszekerheid te verminderen.

Met onze punten over vlakke winning, vooringenomenheid, de Mer-plicht en natuurbescherming heeft de Afdeling zich niet kunnen verenigen.

Voorlopige voorziening

Vanwege de gebreken in de besluiten van de minister heeft de Afdeling samenvattend de beide besluiten vernietigd. Als alleen tot vernietiging zou worden besloten, zou het winningsplan uit 2007 weer gaan gelden hetgeen zou betekenen dat NAM een onbeperkte hoeveelheid gas kan winnen. De Afdeling vindt dit niet aanvaardbaar voor de inwoners en heeft daarom als tijdelijke maatregel een 'voorlopige voorziening' getroffen. Deze voorziening houdt in dat de gaswinning mag plaatsvinden volgens het laatste wijzigingsbesluit hetgeen betekent dat NAM het komende jaar voorlopig dus 21,6 miljard kubieke meter gas mag winnen.

Het geheel stilleggen van de gaswinning vindt de Afdeling te ingrijpend. Daarom mag nog gedurende een jaar 21,6 miljard kubieke meter gas worden gewonnen. Dat betekent dat de Afdeling niet – zoals in de Afdelingsuitspraak van 18 november 2015 – de gaskraan per direct verder heeft dichtgedraaid,.

De minister heeft de opdracht gekregen om binnen een jaar een nieuw besluit te nemen. De voorlopige voorziening geldt totdat dit nieuwe besluit in werking is getreden.

Bestuurlijke inzet voor de komende periode

Wij zijn tevreden met de voorlopige voorziening waartoe de Afdeling besloten heeft omdat hiermee de winning voor vijf jaar van tafel is.

De minister moet nu een nieuw besluit nemen over het door NAM ingediende winningsplan. Daar zal naar verwachting weer de uitgebreide voorbereidingsprocedure op grond van de Awb aan vooraf gaan (advisering door bijvoorbeeld SodM, Tcbb en Mijnraad, de lokale overheden en een zienswijzeprocedure over een nieuw ontwerp-instemmingsbesluit).

Wij zullen ons in de komende periode blijven inzetten voor een afbouwplan voor de gaswinning. Hiertoe zullen wij het overleg met de nieuwe minister van EZK aangaan. Ook zullen wij ons in de toekomstige besluitvormingsprocedure voor een nieuw instemmingsbesluit in overleg met Uw Raad weer beraden op onze inzet.

Bijlage: Uitspraak Raad van State