

Postbus 38, 9780 AA BEDUM
Tel. 050-3018911
Fax 050-3018247
E-mail: gemeente@bedum.nl

Gemeenteraad van Bedum
Schoolstraat 1
9781 JL BEDUM

Doorkiesnr. 3018265
Uw brief
Uw kenmerk
Ons kenmerk RW/A-MW/032.12.2015
Bijlage(n) Geen

Onderwerp
Uitspraak Raad van State inzake gaswinningsbesluit
Groningen

Bedum, 3 december 2015

VERZONDEN - 4 DEC. 2015

Geachte dames en heren,

Met dit schrijven willen wij u informeren over de uitspraak van de Raad van State over het Gaswinningsbesluit die woensdag 18 november 2015 bekend gemaakt is. Daarbij gaan wij in op de betekenis van de uitspraak, inhoud van de voorlopige voorziening, de ontvankelijkheid, de beroepsgronden en een aantal vragen dat voortvloeit uit de uitspraak.

Betekenis van de uitspraak

Vastgesteld is door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (De Afdeling) dat de regio een hoger risico loopt dan de rest van Nederland en dat de minister meer gas heeft laten winnen dan voor de leveringszekerheid noodzakelijk is. De winning dient volgens de Afdeling met het oog op de veiligheid van de inwoners beperkt te worden tot hetgeen noodzakelijk is. Op veel andere punten die door appellanten, waaronder de provincie en de gemeenten, zijn ingebracht, is de Afdeling niet meegegaan. De minister moet voor een nieuw besluit beter onderbouwen hoeveel gas nodig is om aan de leveringszekerheid te voldoen en tegelijkertijd de veiligheid garanderen.

Voorlopige voorziening door de Afdeling

Voor de periode waarin de minister bezig is een nieuw instemmingsbesluit te maken, heeft de Afdeling een voorlopige voorziening getroffen. Zowel het instemmingsbesluit als het wijzigingsbesluit op het winningsplan 2013 worden daarbij vernietigd. De voorlopige voorziening blijft gehandhaafd tot 6 weken nadat de minister een nieuw besluit heeft genomen.

De inhoud van de voorlopige voorziening bestaat uit drie delen en luidt als volgt:

1. De bepalingen uit het (gewijzigde) instemmingsbesluit blijven gelden waarbij de maximale winning voor gasjaar '15/'16 (oktober 2015 t/m september 2016) wordt verlaagd van de huidige 33 naar 27 miljard miljard m³. In geval van een strenge winter mag er onder voorwaarden 6 miljard miljard m³ extra gewonnen worden;
2. Gaswinning uit de regio Loppersum is alleen toegestaan in geval van nood;
3. Gaswinning na afloop van het gasjaar '15/'16 (1 oktober 2016) is alleen mogelijk met een nieuw instemmingsbesluit.

>>2

Ontvankelijkheid

In de pers rondom de uitspraak werd de suggestie gewekt dat "de overheden" het hebben laten afweten. Zij zouden grotendeels niet-ontvankelijk zijn verklaard. Dat is een onjuiste voorstelling van zaken. Alle procederende overheden, althans bestuursorganen daarvan (B&W of gemeenteraad) dan wel de rechtspersoon (gemeente of provincie), zijn ontvankelijk verklaard en alle door de overheden aangevoerde beroepsgronden zijn inhoudelijk beoordeeld.

De onduidelijkheid is mogelijk ontstaan doordat voor een groot aantal gemeenten het beroepsschrift is ingediend door B&W, de gemeenteraad alsmede de gemeente als rechtspersoon terwijl de zienswijze veelal alleen door B&W is ingediend. Een beroepsschrift is alleen ontvankelijk als ook een zienswijze door die rechtspersoon is ingediend. Dit betekent in bovenstaand geval dat de beroepsgronden van het college van B&W wel ontvankelijk is.

Beroepsgronden

Hieronder nemen wij kort per door ons aangevoerde beroepsgrond door hoe de Afdeling hierop heeft geoordeeld.

Veiligheid versus leveringszekerheid

Volgens de Afdeling zijn bij de belangenafweging twee aspecten doorslaggevend geweest, namelijk veiligheid en leveringszekerheid. In ieder geval kan de Minister na deze uitspraak niet langer staande houden dat hij het veiligheidsbelang voorop heeft gesteld.

Leveringszekerheid

De Minister heeft zich mogen beroepen op het GTS-rapport van 3 oktober 2013. De Afdeling acht het niet onredelijk dat de Minister daarbij ook de buitenlandse gasvraag betreft. De Afdeling oordeelt dat de Minister onvoldoende heeft gemotiveerd dat het nodig is om uit te gaan van een relatief koud jaar (1985). De Minister had zijn besluitvorming moeten baseren op een gemiddeld jaar.

Vooringenomenheid

De Afdeling gaat relatief uitgebreid in op het rapport van de OVV, de positie van het SodM en het financiële belang van de Staat bij inkomsten uit aardgaswinning. Per saldo oordeelt de Afdeling dat de Minister in alle vrijheid en objectiviteit zijn beslissing heeft kunnen nemen. Van vooringenomenheid is geen sprake.

Voorzorgsbeginsel

De Afdeling wil niet weten van toepassing van het natuurbeschermingsrechtelijke voorzorgsbeginsel (bij twijfel niet doen) buiten het natuurbeschermingsrecht. Er is volgens de Afdeling ook geen ongeschreven rechtsbeginsel dat inhoudt dat slechts toestemming mag worden verleend voor risicovolle activiteiten, indien zeker is dat de daaraan verbonden risico's zich in het geheel niet zullen verwezenlijken. Desalniettemin formuleert de Afdeling een soort voorzorgsregel. Die houdt in dat bij onzekerheid over de risico's, terwijl een gefundeerd vermoeden bestaat dat er ernstige of onomkeerbare gevolgen zijn, de Minister gehouden is om de noodzaak van proportionele maatregelen ter beperking van de risico's in zijn afweging te betrekken.

Plaatsgebonden risico's

De Afdeling stelt vast dat in de kern van het Groningenveld een plaatsgebonden risico optreedt dat hoger ligt dan 10^{-4} . De Afdeling oordeelt dat de risico's in Groningen hoger zijn dan elders in Nederland (o.a. in het rivierengebied). Van vergelijkbare risico's is dus geen sprake. Ter zitting is van de zijde van de Minister bevestigd dat op verschillende plekken in het Groningenveld een hoger plaatsgebonden risico optreedt.

Andere risicovolle situaties

Het Chemiepark Delfzijl en de zeehavens zijn volgens de Afdeling, in ieder geval in de periode tot en met 2016, geen acuut probleem. Dat geldt ook voor buisleidingen en waterstaatswerken. Van belang is wel dat de Afdeling bij dit oordeel uitdrukkelijk betreft dat het slechts gaat om de periode tot en met 2016.

Monumenten

De Afdeling overweegt dat de Minister het risico van schade aan monumenten in zijn belangenafweging moet betrekken en dat de Minister dat ook heeft gedaan.

Grondrechten

De Afdeling oordeelt dat (diverse) grondrechten op de besluitvorming van toepassing zijn. De Afdeling gaat echter niet zover dat zij oordeelt dat die grondrechten geschonden zijn. Wel overweegt de Afdeling dat de toepasselijkheid van grondrechten gevolgen heeft voor de belangenafweging; nu grondrechten in het geding zijn moeten aan de motivering en belangenafweging van het besluit hoge eisen worden gesteld.

Discriminatie

Volgens de Afdeling is geen sprake van discriminatie of ongelijke behandeling van Groningers. Weliswaar gelden in Groningen kennelijk hogere veiligheidsrisico's, maar de situatie van het Groningenveld is zodanig uniek en onvergelijkbaar met andere situaties, dat van ongelijke behandeling in gelijke gevallen geen sprake is.

Tijdelijkheid van de instemming

De Afdeling stelt vast dat het winningsplan voor onbepaalde tijd geldt, maar slechts productiebeperkingen bevat tot 1 oktober 2016. Dat acht de Afdeling inconsistent en onjuist. In de getroffen voorlopige voorziening geeft de Afdeling aan dat de minister dit moet repareren en dat als hij dat niet doet, na 1 oktober 2016 geen gas meer gewonnen mag worden.

Vragen die voortvloeien uit de uitspraak van de Afdeling

1. Welk effect heeft de verlaging van het gaswinningsplafond van 27 miljard miljard m^3 op de kaarten en contouren van het risico gebied ?

Op maandag 16 november 2015 heeft NAM een aantal onderzoeken gepresenteerd die ten grondslag zullen liggen van het nieuwe winningsplan. Hierin¹ worden voor drie winningsscenario's - 33, 27 en 21 miljard miljard m^3 - berekend wat het risico op korte termijn is en de maatregelen die hierbij nodig zijn om het risico onder de vastgestelde normen te houden.

Op dit moment worden de rapporten bestudeerd door het SodM. De bevindingen van het SodM zullen op korte termijn (2 december) bekend worden. Verwacht wordt dat door het lagere winningsplafond de seismische dreiging iets zal afnemen, maar dat het aantal objecten dat verstevigd moet worden op het oude niveau zal blijven omdat de seismische dreiging op langere termijn weer toeneemt. Wel ontstaat er zo meer tijd om de noodzakelijke verstevigingsoperatie uit te voeren.

2. Wat gaat de minister doen voor het lopende gasjaar (en wat doet hij nu met zijn voornemen voor een wijzigingsbesluit rond 18 december)?

De voorlopige voorziening laat ruimte om in december 2015 een nieuw besluit te nemen op basis van voortschrijdend onderzoek en inzicht. De minister kan eventueel hiermee tot een hoger productieplafond dan 27 miljard m³ besluiten, mits hij voldoende motiveert dat meer gas nodig is dan op basis van de temperatuur van een gemiddeld jaar (2012) kan worden voorzien en dat de veiligheid voldoende geborgd is. De nieuwe rapporten van de NAM geven de minister ruimte om uit te gaan van een lager risico. Er komt nog een advies van SodM in december over verantwoorde gaswinning, maar dat is gebaseerd op de onderzoeken van NAM.

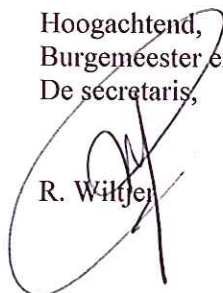
3. Wat gaat de minister besluiten voor de periode na het gasjaar '15/'16?

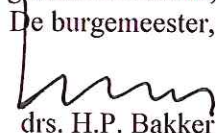
Dat is nog onbekend. Het nieuwe winningsplan zal naar verwachting op 1 juli 2016 gereed zijn. Een lager productieniveau geeft voor de kortere termijn (5 jaar) minder seismische dreiging. Voor de langere termijn blijft de seismische dreiging echter op het oude niveau. Een lager productieniveau geeft ons meer tijd om de versterkingsopgave uit te voeren zodat we beter toegerust zijn op de seismische dreiging voor de langere termijn.

Bestuurlijke inzet voor de komende periode

Wij zijn tevreden met de voorlopige voorziening waartoe de Afdeling besloten heeft. Ten aanzien van het door de minister te nemen besluit over de periode na het gasjaar '15/'16 zal vanuit de regio bestuurlijk structureel ingezet worden op een verdere verlaging van de gaswinning, zolang dit noodzakelijk is voor een verdere verbetering van de veiligheid van onze inwoners.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van de gemeente Bedum,
De secretaris,

R. Wiltjer

De burgemeester,

drs. H.P. Bakker