

Algemeen Bestuur Veiligheidsregio Groningen

Vergadering 20 februari 2015

INSTEMMINGSBESLUIT GASWINNING

Zoals u bekend heeft de minister van Economische Zaken op 30 januari 2015 het instemmingsbesluit gewijzigd winningsplan Groningenveld gepubliceerd. Het besluit is in een brief aan de Tweede Kamer gestuurd en ging vergezeld van een nota van antwoord. Deze nota van antwoord gaat in op de zienswijzen en vragen die zijn (op)gesteld door de partijen die een zienswijze hebben ingediend op het ontwerp instemmingsbesluit dat de minister begin 2014 bekend heeft gemaakt.

Veiligheidsregio Groningen is één van de partijen die een zienswijze heeft ingediend. Nu de minister een definitief besluit heeft genomen, zal het bestuur van Veiligheidsregio Groningen de afweging moeten maken of zij bij de Raad van State tegen dit besluit in beroep wil gaan. In het hiernavolgende zal ter afweging kort worden ingegaan op de relevante punten en zal uw bestuur een voorstel worden gedaan.

Inhoud besluit

Het bestuur van Veiligheidsregio Groningen heeft in de zienswijze d.d. 22 april 2014 een aantal inhoudelijke punten aan de orde gebracht. De reactie van de minister zoals verwoord in de Nota van Antwoord is met name een procedureel antwoord, terwijl inhoudelijk weinig wordt verduidelijkt en geen zekerheden worden geboden. De 'sense of urgency' voor het thema veiligheid, die ook uit de zienswijze van het bestuur blijkt, lijkt daardoor niet te zijn overgekomen bij de minister. Het instemmingsbesluit is genomen, zonder de veiligheid van de bevolking in de regio Groningen te waarborgen. Een terdege risicoanalyse ontbreekt, terwijl de omvang en ernst van de schades die in het winningsgebied zijn opgetreden een dergelijke analyse inmiddels meer dan verdienen.

Het besluit van de minister heeft zodoende onvoldoende recht gedaan aan de door Veiligheidsregio Groningen ingediende zienswijze en de minister heeft geen afdoende c.q. steekhoudende antwoorden gegeven op de gestelde vragen. Zolang op zoveel cruciale vragen kennelijk geen antwoord kan worden gegeven, vergt het voorzorgsprincipe dat de bewijslast (voor in dit geval de veiligheid van de ingreep) aan de kant van de vergunningverlener ligt.

Wat betreft de inhoud van het genomen besluit is er voldoende grond tot het instellen van beroep.

Juridische overwegingen ten aanzien van een eventueel beroep

Belang

Juridisch gezien heeft een beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State kans van slagen als (onder meer) het belang dat de instantie dient, aantoonbaar wordt geschaad. In het kader van de beroepsprocedure tegen het besluit van de minister doet zich tevens de vraag voor of Veiligheidsregio Groningen – naast andere overheden – een zelfstandige beroepsgrond, met andere woorden een uniek belang, heeft.

Op grond van de Wet veiligheidsregio's heeft Veiligheidsregio Groningen zelfstandige taken en bevoegdheden opgedragen gekregen die in het bijzonder zijn verwoord in de artikelen art. 3 (omschrijving brandweerzorg) jo. 10 (opdracht aan gemeenten taken op het gebied van brandweerzorg, rampen en crisis op te dragen aan het bestuur van de veiligheidsregio) jo. 25 (nadere invulling brandweertaken, waaronder "het beperken en bestrijden van gevaar voor mensen en dieren bij ongevallen anders dan bij brand").

Op grond van deze constellatie van geattribueerde taken en bevoegdheden heeft de veiligheidsregio een zelfstandig bestaand belang dat derhalve – bij uitsluiting – alleen door Veiligheidsregio Groningen kan worden ingebracht in een beroepsprocedure tegen het besluit van de minister.

Waar 'het beperken en bestrijden van gevaar voor mensen en dieren bij ongevallen anders dan bij brand' zo expliciet als wettelijke taak is toebedeeld aan Veiligheidsregio Groningen, heeft daarmee de veiligheidsregio één van de meest hard aantoonbare belangen bij deze beroepsprocedure. Alleen daarom al is een zelfstandig beroep van het bestuur van Veiligheidsregio Groningen (naast dat van bijvoorbeeld gemeenten en provincie) vanuit strikt juridisch perspectief bijzonder wenselijk.

Procedure

Direct (inhoudelijk) beroep of pro forma beroepschrift

Het beroepschrift bevat de (inhoudelijke) gronden van het beroep. De keuze voor een pro forma beroepschrift, waarbij gronden op een later tijdstip worden aangevuld, wordt negatief geadviseerd. Een pro forma beroepschrift werkt vertragend voor de behandeling van het beroep en bovendien zal een volledig beroepschrift een duidelijker signaalwerking hebben en onderstrepen dat Veiligheidsregio Groningen haar zaken goed op orde heeft en nauw betrokken is bij het dossier gaswinning.

Vordering en consequenties beroep

Het instellen van beroep bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State kan leiden tot tweeërlei einduitspraken, nl. (gedeeltelijke) gegrond- of ongegrondverklaring van het beroep. Naast het instellen van beroep, kan Veiligheidsregio Groningen een verzoek om voorlopige voorziening (administratief kort geding) doen. Er moet dan sprake zijn van spoedeisend belang en onherstelbare schade als het voorliggende besluit hangende het beroep zou worden uitgevoerd. Tegen de einduitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is geen hoger beroep meer mogelijk. Met de einduitspraak vervalt een eventuele voorlopige uitspraak.

Indien het beroep ongegrond wordt verklaard, blijft het besluit van de minister van kracht, met dien verstande, dat de minister inmiddels de gaswinning tot 1 juli 2015 heeft gemaximeerd op 16,5 miljard m³, maar wel bij het bestaande plafond van 39,4 miljard m³ blijft, zodat na 1 juli 2015 theoretisch in dit jaar nog 22,9 miljard m³ gas kan worden gewonnen (en voorts in 2016 weer 39,4 miljard m³).

Indien het beroep geheel of gedeeltelijk gegrond wordt verklaard, dan blijft het besluit van de minister niet (geheel) in stand. In beginsel blijft dan het oude besluit van de minister (instemmingsbesluit 2007) van kracht. Belangrijk is dus bij het instellen van het beroep de Afdeling bestuursrechtspraak te verzoeken het besluit alleen te vernietigen onder voorwaarde dat niet meer dan een bepaalde hoeveelheid gas per jaar mag worden gewonnen in de jaren 2015 en 2016. Bezien wordt nog, of dit in het verzoekschrift zelf, dan wel in een voorlopige voorziening moet worden gevraagd.

Voorlopige voorziening

Gelet op de duur van de procedure (de Afdeling bestuursrechtspraak streeft naar een uitspraak binnen een jaar), zal in verband met het feit dat de minister de gaswinning tot 1 juli 2015 heeft gemaximeerd tot 16,5 miljard m³ maar voor de periode daarna niet, misschien een voorlopige voorziening moeten worden ingediend. Een voorlopige voorziening zal niet nodig zijn, indien de minister een garantie afgeeft, dat de gaswinning ook na 1 juli 2015 op een door Veiligheidsregio Groningen als verantwoord geacht peil zal blijven, tenzij zich tussentijds omstandigheden hebben voorgedaan die een voorlopige voorziening wel wenselijk en mogelijk maken.

Een voorlopige voorziening hoeft niet meteen te worden ingediend; dat kan elk moment tijdens de beroepsprocedure.

Alleen indien Veiligheidsregio Groningen nu reeds op goede gronden zou kunnen aantonen dat het maximum lager moet worden gesteld dan 16,5 miljard m³, kan meteen een voorlopige voorziening worden gevraagd. Zo niet, dan is er ook geen spoedeisend belang. Voor zover bekend is er geen onderzoek dat die opvatting zou kunnen staven. Een eventuele voorlopige voorziening zal derhalve in een later stadium van de procedure worden ingediend.

Advies aan het bestuur

Het Algemeen Bestuur wordt geadviseerd beroep in te stellen bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State tegen het Besluit van de Minister van Economische Zaken d.d. 30 januari 2015 betreffende instemming gewijzigd winningsplan Groningenveld en de voorzitter en de portefeuillehouder crisisbeheersing/aardbevingen, van Veiligheidsregio Groningen daartoe te machtigen. Het beroepschrift kan worden ingediend tot en met 13 maart 2015.

Vorbereiding

Ter voorbereiding op een eventuele beroepsprocedure biedt de Veiligheidsregio een platform waarbij zij samen met provincie, vertegenwoordigers namens gemeenten en waterschappen de inhoudelijke voorbereiding van de beroepsschriften faciliteert, de zogenaamde kopgroep. In deze samenwerking biedt een ieder vanuit de eigen verantwoordelijkheid, mede ten behoeve van de andere partijen, inhoudelijke expertise aan.

Het Algemeen Bestuur besluit:

1. beroep in te stellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State tegen het Besluit van de Minister van Economische Zaken inzake instemming gewijzigd winningsplan Groningenveld d.d. 30 januari 2015;
2. de voorzitter van Veiligheidsregio Groningen, de heer P.E.J. den Oudsten en/of de portefeuillehouder crisisbeheersing/aardbevingen heer E.A. Groot, te machtigen het beroep namens Veiligheidsregio Groningen in te stellen en alle (proces-) handelingen te verrichten die in dat kader noodzakelijk zijn, waaronder in ieder geval, maar niet uitsluitend begrepen, het eventueel indienen van een verzoek om voorlopige voorziening.

Aldus besloten in de vergadering van het Algemeen Bestuur van de veiligheidsregio Groningen op 20 februari 2015

5.1.2e

P.E.J. den Oudsten
Voorzitter

5.1.2e

