

Uitspraak van de Raad van State van 17 november 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:3156)

Aanleiding

Op 30 september 2016 heeft de Minister ingestemd met het winningsplan van de NAM. Het instemmingsbesluit is op 24 mei 2017 gewijzigd. Tegen deze besluiten is door overheden, belangenorganisaties en particulieren beroep ingesteld.

Eerder besluit van de Raad van State 2015

Op 18 november 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:3578) vernietigde de Raad van State het instemmingsbesluit van 30 januari 2015, gewijzigd bij besluit van 29 juni 2015. Deze besluiten maakten voor het gasjaar 2015-2016 een gaswinning van 33 mrd³ mogelijk. Als voorlopige voorziening heeft de Raad van State toen de maximale hoeveelheid bepaald op 27 mrd Nm³ en dat is ook gewonnen.

Besluit van de Raad van State van 17 november 2017

Op 17 november 2017 heeft de Raad van State beide besluiten vernietigd en de minister opgedragen met inachtneming van de uitspraak een nieuw besluit te nemen. Er is gelijktijdig een voorlopige voorziening getroffen dat de beide besluiten gelden tot een nieuw besluit is genomen en in werking is getreden.

Productievolume instemmingsbesluiten

- instemmingsbesluit van 30 september 2016 → jaarlijks maximaal 24 mrd Nm³
- wijzigingsbesluit van 24 mei → verlaagd tot 21.6 mrd Nm³ voor het gasjaar 2017-2018.
- Aanvulling van gaswinning is tot maximaal 5.4 mrd Nm³ toegestaan als het aantal graaddagen hoger is dan 2370.

Samenvatting van de overwegingen van de Raad van State

De minister heeft vrijheid bij de beoordeling van het instemmingsbesluit. Maar er is wel een kader: de Mijnbouwwet en de Awb. In dit geval is bijzonder dat er op grote schaal nadelige gevolgen zijn. De nadelige gevolgen gaan over veiligheid, maar ook over schade, sociale gevolgen, waardedaling en landbouw, erfgoed en monumenten. De nadelige gevolgen raken grondrechten. En dus moet de minister dit afwegen in het besluit en zwaar motiveren hoe de verhouding is met het belang van leveringszekerheid: waarom toch geen beperking van de benodigde hoeveel gas? Schaderegelingen maken dat niet anders.

De minister heeft de belangen onvoldoende afgewogen. Er is zelfs onvoldoende kennis over de risico's voor personen. Het is mogelijk hier berekeningen voor te doen (worst case of marges). De minister geeft niet waarom er geen omstandigheden zijn om de benodigde hoeveelheid gas (leveringszekerheid) te beperken. En hij geeft niet aan welke maatregelen nodig zijn om de benodigde gaswinning te beperken en of die worden uitgevoerd of niet.

De overwegingen van de Raad van State

19. De kern van alle beroepen is dat de afweging van de minister – zowel qua inhoud als onderbouwing – onvoldoende is.

17. De Minister moet een beoordeling maken en heeft daarbij beoordelingsruimte. Maar de beoordeling moet wel voldoen aan het kader.

→ artikel 36 Mijnbouwwet: veiligheid omwonenden en voorkomen schade kunnen aanleiding zijn de instemming te weigeren of dat onder voorschriften of beperkingen te doen.

→ Awb: voldoende kennis over relevante feiten en belangen vergaren en deugdelijk motiveren.

18. Aan de motivering van het besluit moeten hoge eisen worden gesteld.

→ Gelet op aard en schaal van de gevolgen zijn grondrechten op leven (veiligheid), privacy (aantasting leefklimaat) en ongestoord eigendom aan de orde.

→ Wanneer over de risico's van gaswinning onzekerheden blijven bestaan die door onderzoek niet kunnen worden weggenomen – terwijl er gefundeerd vermoeden bestaat dat gaswinning ernstige of onomkeerbare gevolgen kan hebben – moet de minister de noodzaak van proportionele maatregelen ter beperking van deze risico's in zijn afweging betrekken.

20. Doorslaggevend voor de beoordeling van de afweging zijn: risicobeoordeling, versterkingsoperatie, (tegemoetkoming aan) nadelige gevolgen gaswinning, leveringszekerheid.

Risicobeoordeling

23.1 De minister maakt niet duidelijk waarom het onmogelijk is om op basis van modelmatige berekeningen een voor besluitvorming vatbare inschatting van de risico's te geven. Dat kan bijvoorbeeld door bij de onderzoeken uit te gaan van marges of van een worst-case situatie.

23.2 De minister concludeert op basis van de modellen van NAM dat de seismische dreiging – en dus het risico – gelijk blijft ten opzichte van 2015. Maar het feit dat het risico niet toeneemt zegt weinig over de vraag of het veiligheidsniveau aanvaardbaar kan worden geacht. Dat er feitelijk geen slachtoffers zijn gevallen is niet doorslaggevend voor de aanvaardbaarheid van het risico.

Versterkingsoperatie (op kosten van NAM inspectie – versterking – voldoen veiligheidsnorm)

25.1 Er is geen duidelijkheid over de aantallen te versterken gebouwen, de voortgang van de versterking of de termijn waarbinnen de versterking daadwerkelijk is afgerond. Afronding is van belang voor onderbouwing van gaswinning omdat dan is voldaan aan de veiligheidsnorm. Er is geen inzicht in de relatie versterking – veiligheid.

Overige gevolgen

26. Hoge eisen aan de motivering van de minister omdat grondrechten op leven (veiligheid), privacy (aantasting van het leefklimaat) en het ongestoord genot van eigendom aan de orde zijn.

→ schade aan bouwwerken. Ook als dat niet tot een onveilige situatie leidt, is het niet zonder betekenis.

→ sociale gevolgen

→ waardedaling gebouwen en gronden

→ negatieve gevolgen landbouwsector en cultureel erfgoed of monumenten

Regelingen voor schadevergoeding verzachten de nadelige gevolgen. Toch zijn de nadelige gevolgen naar aard en schaal dermate groot dat zij een zwaarwegend belang vormen. De minister moet het bij zijn besluitvorming betrekken.

Leveringszekerheid

29. De minister moet ook rekening houden met het verbruik in het buitenland.

29.1 Het is reëel dat GTS bij de bepaling van de vraag naar L-gas uitgaat van in het verleden daadwerkelijk gerealiseerde vraag. De inschatting van GTS van de ontwikkelingen is reëel.

Bij de inschatting heeft de minister terecht geen rekening gehouden met ombouw van industrie en stikstoffabriek in Zuidbroek. Ook als is besloten deze maatregelen te nemen, zal het uitvoeren ervan enkele jaren duren.

30. Er is geen reden te twijfelen aan de juistheid van de aannames door de minister.

Beoordeling afweging

31.1 Economische activiteiten kunnen nadelige gevolgen hebben. Dat is nog geen reden dat het ontoelaatbaar of onaanvaardbaar is. De situatie in het aardbevingsgebied is anders door:

- schaal van de gevolgen
- voortdurende onduidelijkheid over risico's
- lange duur nadelige gevolgen
- geen uitzicht op belangrijke verbetering

Schaderegelingen verzachten. Maar de gevolgen zijn dermate groot naar aard en schaal dat alleen op basis van zwaarwegende belangen gaswinning in de huidige omvang kan worden voortgezet. Dus hoge eisen aan de motivering. Er zijn nog risico's onbekend voor de minister dus moet hij de noodzaak van proportionele maatregelen ter beperking daarvan in zijn afweging betrekken.

31.2 Het winningsbesluit gaat tot 2021. Maar dan blijft onderbelicht wat de langetermijn gevolgen zijn. Er is een afgewogen beoordeling voor de lange termijn nodig.

31.3 Het besluit is onvoldoende draagkrachtig.

31.4. Er is onvoldoende kennis over risico's voor personen. En het risico zegt niets over de aanvaardbaarheid ervan. Soms moet je met aannames werken. Je moet dan wel bekijken hoe erg het is dat je het niet feitelijk weet en welke maatregelen je moet nemen. In de aannames – als alternatief - moet de risicobeoordeling dan worden gebaseerd op marges of worst-casesituatie.

31.5 Leveringszekerheid is terecht in de afweging betrokken. Maar er kunnen omstandigheden zijn waardoor van de voor leveringszekerheid benodigde gaswinning wordt afgeweken. Minister moet motiveren waarom zich geen omstandigheden voordoen die nopen tot minder dan de voor leveringszekerheid benodigde hoeveelheid gas. Zeker nu het gaat om meerdere jaren.

De minister heeft niet de mogelijkheden voor beperking op langere termijn betrokken.

31.6 De minister had niet kunnen instemmen omdat de motivering gebreken vertoont:

- risico voor personen niet voldoende betrokken;
- niet gemotiveerd waarom leveringszekerheid zwaarder weegt dan belangen die zich ertegen verzetten;
- niet gemotiveerd welke maatregelen mogelijk zijn om de benodigde gaswinning te beperken en waarom deze wel of niet worden getroffen.