

ECLI	ECLI:NL:RVS:2015:1712
Datum uitspraak	29 mei 2015
Inhoudsindicatie	Bij besluit, bekendgemaakt op 29 januari 2015, heeft de minister naar aanleiding van het verzoek van Nederlandse Aardolie Maatschappij B.V. (hierna: NAM) van 29 november 2013, aangevuld op 23 december 2013, ingestemd met het winningsplan Groningen onder het verbinden van voorschriften en beperkingen daaraan.

Volledige tekst

Bij deze uitspraak is een [persbericht](#) uitgebracht.

201501544/4/A4.

Datum uitspraak: 29 mei 2015

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak van de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op een verzoek om het treffen van een voorlopige voorziening (artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht) in het geding tussen onder meer:

[verzoeker], wonend te [woonplaats], en elf anderen,

en

de minister van Economische Zaken,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit, bekendgemaakt op 29 januari 2015, heeft de minister naar aanleiding van het verzoek van Nederlandse Aardolie Maatschappij B.V. (hierna: NAM) van 29 november 2013, aangevuld op 23 december 2013, ingestemd met het winningsplan Groningen onder het verbinden van voorschriften en beperkingen daaraan.

Tegen dit besluit hebben onder meer [verzoeker] en elf anderen beroep ingesteld.

Bij afzonderlijke brief hebben [verzoeker] en elf anderen de voorzieningenrechter verzocht een voorlopige voorziening te treffen.

Nam heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De voorzieningenrechter heeft het verzoek ter zitting behandeld op 21 mei 2015, waar [verzoeker] en elf anderen, vertegenwoordigd door [gemachtigden], zijn verschenen. Voorts

zijn verschenen de minister, vertegenwoordigd door mr. H.J.M. Besselink, advocaat te Den Haag, mr. J.H. Keinemans en dr. J.T.C. Kool, beiden werkzaam bij het ministerie, J.M. van Herk en dr. A.G. Muntendam-Bos, beiden werkzaam bij Staatstoezicht op de Mijnen, en dr. J. Breunese, werkzaam bij TNO, en NAM, vertegenwoordigd door mr. N.H. van den Biggelaar en mr. R. van Tricht, advocaten te Amsterdam, ir. M. Kleverlaan en mr. K. Lemstra, beiden werkzaam bij NAM.

Overwegingen

1. Het oordeel van de voorzieningenrechter heeft een voorlopig karakter en is niet bindend in de bodemprocedure.

2. [verzoeker] en elf anderen hebben ter zitting te kennen gegeven dat bij brief van 10 april 2015 is beoogd het verzoek om voorlopige voorziening in te trekken voor zover het is gedaan door [vier verzoekers]. Gelet hierop is het verzoek om voorlopige voorziening ingetrokken voor zover gedaan door genoemde personen. Hierna worden [verzoeker] en zeven anderen genoemd: [verzoeker] en anderen.

3. In artikel 34, eerste lid, van de Mijnbouwwet is bepaald dat de winning van delfstoffen geschiedt overeenkomstig een winningsplan. In het derde lid van dit artikel is bepaald dat een winningsplan de instemming van de minister behoeft.

In artikel 36, eerste lid, is bepaald dat de minister zijn instemming met het opgestelde winningsplan slechts kan weigeren in het belang van het planmatig beheer van voorkomens van delfstoffen en in verband met het risico van schade ten gevolge van beweging van de aardbodem. Ingevolge het tweede lid kan de minister zijn instemming verlenen onder beperkingen of daaraan voorschriften verbinden, indien deze gerechtvaardigd worden door een grond als genoemd in het eerste lid.

4. Bij verzoek van 29 november 2013, aangevuld op 23 december 2013, heeft NAM de minister verzocht in te stemmen met het winningsplan Groningen. Het winningsplan betreft gaswinning uit het Groningenveld, een groot gasveld in het noordoosten van de provincie Groningen.

Bij besluit, bekendgemaakt op 29 januari 2015, heeft de minister ingestemd met het winningsplan onder het stellen van voorschriften en beperkingen. De minister heeft bij het besluit onder meer voor de periode 2015-2016 beperkingen gesteld aan de hoeveelheid gas die mag worden gewonnen uit het Groningenveld.

Het verzoek om voorlopige voorziening van [verzoeker] en anderen beperkt zich tot het besluit, voor zover daarbij is ingestemd met het winningsplan wat betreft het cluster Eemskanaal. Het cluster Eemskanaal ligt op ongeveer 3,5 km ten noordoosten van de stad Groningen. Voor de gasproductie uit het cluster Eemskanaal is voor het kalenderjaar 2015 en het gasjaar 2015/2016 (van 1 oktober tot 30 september) 2 mrd Nm³ als maximum gesteld.

5. Bij uitspraak van 14 april 2015 in zaak nr. 201501544/2/A4 heeft de voorzieningenrechter uitspraak gedaan op verzoeken om voorlopige voorzieningen. De voorzieningenrechter heeft in de uitspraak overwogen geen aanleiding te zien om ten aanzien van de bij het besluit toegestane gaswinning uit het cluster Eemskanaal een voorlopige voorziening te treffen.

NAM heeft naar voren gebracht dat voor de voorzieningenrechter thans geen aanleiding bestaat om inhoudelijk in te gaan op het verzoek van [verzoeker] en anderen, omdat dit verzoek, nu gewijzigde omstandigheden zijn gesteld noch gebleken, zou neerkomen op een hoger beroep tegen de eerdere uitspraak. De voorzieningenrechter volgt NAM hierin niet. De

eerdere verzoeken om voorlopige voorziening zijn ingediend door andere verzoekers dan [verzoeker] en anderen. Verder is hetgeen [verzoeker] en anderen thans aanvoeren niet naar strekking en reikwijdte gelijklopend aan hetgeen eerder door andere verzoekers is aangevoerd. De voorzieningenrechter zal het verzoek dan ook inhoudelijk beoordelen.

6. [verzoeker] en anderen betogen dat de minister het besluit heeft genomen in strijd met artikel 33, aanhef en onder b, artikel 35, eerste lid, aanhef en onder f, en artikel 36 van de Mijnbouwwet, nu ten tijde van het besluit geen zodanige maatregelen zijn genomen dat schade aan gebouwen door nieuwe bodembeweging wordt voorkomen. Daarbij wijzen zij erop dat ook NAM en de minister ervan uitgaan dat aardbevingen tot schade aan gebouwen zullen leiden.

6.1. In artikel 33, aanhef en onder b, van de Mijnbouwwet is onder meer bepaald dat de houder van een vergunning als bedoeld in artikel 6 of 25, alle maatregelen neemt die redelijkerwijs van hem gevergd kunnen worden om te voorkomen dat als gevolg van de met gebruikmaking van de vergunning verrichte activiteiten schade door bodembeweging wordt veroorzaakt.

Ingevolge artikel 35, eerste lid, aanhef en onder f, bevat het winningsplan voor elk voorkomen binnen het vergunningsgebied ten minste een beschrijving van de bodembeweging ten gevolge van de winning en de maatregelen ter voorkoming van schade door bodembeweging.

6.2. Artikel 33, aanhef en onder b, van de Mijnbouwwet ziet op verplichtingen van een houder van een vergunning om onder meer delfstoffen te winnen (artikel 6), stoffen op te slaan dan wel CO₂-opslagcomplexen op te sporen (artikel 25). Het besluit van de minister ziet niet op een dergelijke vergunning. In artikel 35, eerste lid, is niet bepaald dat maatregelen ter voorkoming van schade door bodembeweging moeten worden getroffen. Het artikellid bepaalt niet meer dan dat het winningsplan bepaalde beschrijvingen dient te bevatten. Wat betreft artikel 36 wordt overwogen dat in dit, onder 3 weergegeven, artikel is geregeld op welke gronden de minister instemming met een winningsplan kan weigeren. Weigering op andere gronden dan de in het artikel genoemde, is niet mogelijk. Ingevolge artikel 36 kan de minister instemming weigeren in verband met schade ten gevolge van beweging van de aardbodem, maar dat wil niet zeggen dat zonder meer in strijd met dit artikel wordt gehandeld door in te stemmen met het winningsplan indien niet op voorhand alle maatregelen zijn genomen ter voorkoming van schade.

In de door [verzoeker] en anderen bedoelde artikelen, noch anderszins, is in de Mijnbouwwet bepaald dat de minister eerst mag instemmen met een winningsplan indien maatregelen zijn genomen ter voorkoming van schade aan gebouwen. Derhalve bestaat in het aangevoerde geen aanleiding om een voorlopige voorziening te treffen.

7. [verzoeker] en anderen hebben aangevoerd dat het besluit in strijd is met het voorzorgsbeginsel en een ongerechtvaardigde inbreuk maakt op het recht op leven, het recht op privéleven en het eigendomsrecht, zodat het besluit onder meer in strijd is met de artikelen 2 en 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM) en artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM.

7.1. De voorzieningenrechter heeft in de uitspraak van 14 april 2015 overwogen dat een oordeel omtrent de rechtmatigheid van het besluit, gelet op het karakter van de voorlopige voorzieningenprocedure, niet kan worden verkregen, waarbij van belang is dat de beoordeling van gronden betreffende onder meer strijd van het besluit met het Europese recht nader onderzoek vergt en zich daardoor minder goed leent voor beantwoording in de onderhavige

procedure.

De voorzieningenrechter ziet geen aanleiding daar thans anders over te oordelen.

8. [verzoeker] en anderen betogen dat het treffen van een voorlopige voorziening is aangewezen omdat gaswinning uit het cluster Eemskanaal aanzienlijke veiligheidsrisico's met zich brengt. Daarbij wijzen zij erop dat het cluster in de nabijheid van de stad Groningen ligt.

Volgens [verzoeker] en anderen heeft de minister het besluit tot instemming met het winningsplan wat betreft het productieniveau van de gaswinning uit het cluster Eemskanaal ondeugdelijk gemotiveerd door zich te baseren op het advies van december 2014 van Staatstoezicht op de Mijnen (hierna: Staatstoezicht). Daarbij wijzen zij er op dat Staatstoezicht in een advies van januari 2013 de minister heeft geadviseerd niet in te stemmen met het winningsplan. Zij betwisten de conclusie in het advies dat de aanzienlijk lagere productie in 2014 ten opzichte van 2013 niet aanwijsbaar heeft geleid tot afname van de seismische activiteit.

Volgens [verzoeker] en anderen is de seismische dreiging rondom het cluster Eemskanaal, anders dan waarvan Staatstoezicht in zijn advies is uitgegaan, niet ongeveer stabiel. Zij wijzen erop dat zich op 30 september 2014 bij Ten Boer een aardbeving met een kracht van 2,8 op de schaal van Richter heeft voorgedaan en dat in het rapport daarvan geen melding is gemaakt.

[verzoeker] en anderen wijzen er verder op dat NAM in de maand september 2014 slechts een zeer geringe hoeveelheid gas heeft gewonnen uit het cluster Eemskanaal, hetgeen volgens hen doet vermoeden dat NAM heeft getracht de kracht van genoemde aardbeving te verminderen door de productie aan te passen. Daaruit leiden zij af dat productievermindering uit het cluster Eemskanaal wel kan leiden tot het verminderen van het aantal aardbevingen dan wel het beperken van de kracht van aardbevingen.

9. Ten aanzien van de vraag of, gelet op de betrokken belangen, in afwachting van de uitspraak in het bodemgeschil, aanleiding bestaat tot het treffen van een voorlopige voorziening, overweegt de voorzieningenrechter als volgt.

9.1. Allereerst is van belang dat de feitelijke gasproductie uit het cluster Eemskanaal sinds de uitspraak van de voorzieningenrechter van 14 april 2015 aanzienlijk lager is dan NAM volgens het winningsplan voornemens was te winnen. Van 1 januari 2015 tot 21 mei 2015 is uit het cluster Eemskanaal in totaal ongeveer 0,55 mrd Nm³ gas geproduceerd, zo heeft NAM ter zitting te kennen gegeven. Het uit het cluster Eemskanaal gewonnen gas heeft een hogere calorische waarde dan het overige uit het Groningenveld afkomstige gas en werd door NAM gemengd met gas uit het cluster Loppersum, zodat het kan worden getransporteerd via het gastransportnetwerk. NAM heeft gesteld dat ten gevolge van genoemde uitspraak de gasproductie uit het cluster Loppersum sterk is teruggebracht. Het gas uit het cluster Loppersum kan derhalve niet meer worden gebruikt om te mengen met het gas uit het cluster Eemskanaal. Omdat de ondergrondse gasopslag Norg van 1 april tot 1 oktober 2015 wordt gevuld met ongeveer 5 mrd Nm³ gas uit het Groningenveld, is de beschikbaarheid van gas uit de andere clusters dan het cluster Loppersum voor menging met het gas uit het cluster Eemskanaal zeer beperkt, aldus NAM. NAM heeft ter zitting te kennen gegeven dat het, gelet hierop, niet voornemens is het ingevolge het besluit voor het kalenderjaar 2015 toegestane maximum van 2 mrd Nm³ gas uit het cluster Eemskanaal te winnen. NAM heeft gesteld dat het meest waarschijnlijke scenario, gebaseerd op de huidige inzichten, is dat de totale gasproductie uit het cluster Eemskanaal in 2015 zal liggen tussen 0,8 en 1,2 mrd Nm³. Alleen in onvoorziene situaties zal mogelijk aanleiding bestaan meer gas te winnen.

9.2. Op 30 september 2014 heeft zich bij Ten Boer een aardbeving voorgedaan met een kracht van 2,8 op de schaal van Richter. Deze aardbeving nabij de stad Groningen vormde voor de minister aanleiding NAM te vragen om aanvullende analyses te verrichten naar de bevingingsgevoeligheid rondom het cluster Eemskanaal. Op 14 november 2014 heeft NAM het rapport 'Hazard Assessment for the Eemskanaal area of the Groningen field', en op 28 november 2014 een addendum hierop, uitgebracht. In het rapport wordt door NAM geconcludeerd, zo staat in het besluit van de minister, dat het productieniveau van het cluster Eemskanaal nauwelijks effect heeft op de seismische dreiging.

Staatstoezicht, dat ingevolge artikel 127, eerste lid, van de Mijnbouwwet, de wettelijke taak heeft toe te zien op het winnen van delfstoffen, heeft het rapport van NAM beoordeeld en zijn bevindingen neergelegd in een advies van december 2014. Staatstoezicht stelt zich hierin op het standpunt dat het model, dat NAM heeft gehanteerd in het aan het rapport van 14 november 2014 ten grondslag liggende onderzoek, uitgaat van grote onzekerheden in de parameters waarmee de seismische dreiging wordt berekend, hetgeen met zich brengt dat volgens het model het terugbrengen van de gasproductie de seismische dreiging nauwelijks doet afnemen. De conclusie in het rapport van NAM dat het productieniveau van het cluster Eemskanaal nauwelijks effect heeft op de seismische dreiging, kan volgens Staatstoezicht worden bevestigd noch ontkend.

Op grond van een door haar verrichte vergelijking van seismische activiteit in de jaren 2013 en 2014, komt Staatstoezicht vervolgens echter tot een soortgelijke conclusie als NAM in haar rapport van 14 november 2014. In het advies van december 2014 staat dat in het gebied rond het cluster jaarlijks verschillende kleine bevingen optreden en dat de aardbeving van 30 september 2014 bij Ten Boer de zwaarste in het gebied was tot dan toe. Staatstoezicht constateert in het advies dat de seismische activiteit rond het cluster Eemskanaal in 2014 ten opzichte van 2013 ongeveer stabiel is, ook al is de geraamde productie voor 2014 23% lager dan de productie in 2013. De productieverlaging in 2014 ten opzichte van 2013 heeft, zo concludeert Staatstoezicht, derhalve niet aanwijsbaar geleid tot een onmiddellijke afname van de seismische activiteit. Om deze reden wordt in het advies geconcludeerd dat alleen uit oogpunt van seismiciteit geen reden bestaat het productieniveau van 2 mrd Nm³ te wijzigen. De minister heeft dit productieniveau vervolgens als maximumniveau vastgelegd in het besluit.

Wat betreft de stelling van [verzoeker] en anderen dat niet is gebleken dat Staatstoezicht de aardbeving van 30 september 2014 heeft betrokken in het onderzoek, dat ten grondslag ligt aan het advies van december 2014, zij opgemerkt dat de aardbeving van 30 september 2014 aanleiding vormde voor het rapport van NAM en de latere beoordeling daarvan door Staatstoezicht. De aardbeving van 30 september 2014 wordt genoemd in het advies, zodat geen aanleiding bestaat voor het oordeel dat deze niet is betrokken bij het onderzoek.

Wat betreft het betoog van [verzoeker] en anderen dat een discrepantie bestaat tussen de conclusies in het advies van Staatstoezicht van december 2014 en die in een uitgebracht advies van januari 2013 en de minister om die reden het advies van december 2014 niet zonder meer aan het besluit ten grondslag mocht leggen, overweegt de voorzieningenrechter het volgende. Staatstoezicht heeft in het advies van januari 2013 de minister geadviseerd om niet in te stemmen met het winningsplan. Het advies was in zoverre gebaseerd op een beoordeling van het winningsplan en bijbehorende stukken, zoals die destijds door NAM waren ingediend. De conclusies in het advies van december 2014 zijn gebaseerd op gegevens betreffende feitelijke waarnemingen van aardbevingen en gegevens over productiehoeveelheden. Nu de aan de adviezen ten grondslag liggende onderzoeken een

verschillend karakter hebben, bestaat in de enkele omstandigheid dat Staatstoezicht de minister eerder heeft geadviseerd niet in te stemmen met het winningsplan, geen aanleiding om te oordelen dat de minister zijn besluit niet heeft kunnen baseren op het advies van december 2014.

Voor zover [verzoeker] en anderen door te wijzen op een mogelijke relatie tussen de zeer lage gasproductie in de maand september 2014 en de magnitude van de aardbeving van 30 september, beogen te betogen dat, anders dan Staatstoezicht heeft geconcludeerd, het productieniveau wat betreft het cluster Eemskanaal wel van invloed is op de seismische dreiging en dat NAM, op de hoogte zijnde van een concrete dreiging, kennelijk nog geprobeerd heeft de aardbeving te voorkomen dan wel de kracht daarvan te verminderen door de productie aanzienlijk te beperken, wordt overwogen dat ter zitting door NAM is medegedeeld dat de lage gasproductie in die maand het gevolg is van, reeds in 2013 gepland, onderhoud aan de bovengrondse installaties in de periode van 25 augustus tot 3 oktober 2014. Nu geen aanleiding bestaat aan de juistheid van deze stelling te twijfelen, bestaat evenmin aanleiding om in het aangevoerde aanknopingspunten te zien voor de juistheid van de stelling van [verzoeker] en anderen dat het productieniveau in het cluster Eemskanaal wel van invloed is op de seismische dreiging.

[verzoeker] en anderen hebben voor het overige niet gewezen op feiten en omstandigheden op grond waarvan zou moeten worden getwijfeld aan de juistheid van de conclusies in het advies.

10. De voorzieningenrechter overweegt dat nu de gasproductie uit het cluster Eemskanaal feitelijk reeds aanzienlijk is teruggebracht en [verzoeker] en anderen niet aannemelijk hebben gemaakt dat het uit een oogpunt van beperking van seismische risico's thans is aangewezen om de toegestane gasproductie uit het cluster Eemskanaal te beperken, geen aanleiding bestaat voor het treffen van een voorlopige voorziening. De voorzieningenrechter neemt daarbij nog in aanmerking dat de uitspraak in het bodemgeding over ruim een half jaar kan worden verwacht, nu de Afdeling de bodemzaak op 10, en zo nodig ook, 11 september 2015 ter zitting zal behandelen.

11. Gelet hierop bestaat aanleiding het verzoek om het treffen van een voorlopige voorziening af te wijzen.

12. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

wijst het verzoek af.

Aldus vastgesteld door mr. P.J.J. van Buuren, als voorzieningenrechter, in tegenwoordigheid van mr. R. van Heusden, griffier.

w.g. Van Buuren w.g. Van Heusden
voorzieningenrechter
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 29 mei 2015

163.