

ECLI	ECLI:NL:RVS:2010:BN5559
Datum uitspraak	30 augustus 2010
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 9 juli 2010 heeft de minister ingestemd met de wijziging van het opslagplan van de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid TAQA Onshore B.V. waarbij een verhoging van de reservoirdruk in het gasvoorkomen Bergermeer is toegestaan van 35 bar tot maximaal 80 bar.

Volledige tekst

201007729/1/M1.

Datum uitspraak: 30 augustus 2010

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak van de voorzitter 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:

de stichting Stichting Gasalarm2, gevestigd te Bergen,
verzoekster,

en

de minister van Economische Zaken,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 9 juli 2010 heeft de minister ingestemd met de wijziging van het opslagplan van de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid TAQA Onshore B.V. waarbij een verhoging van de reservoirdruk in het gasvoorkomen Bergermeer is toegestaan van 35 bar tot maximaal 80 bar.

Tegen dit besluit heeft Gasalarm2 bezwaar gemaakt.

Bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 9 augustus 2010, heeft Gasalarm2 de voorzitter verzocht een voorlopige voorziening te treffen.

Bij brief van 11 augustus 2010 heeft de minister de op het geding betrekking hebbende stukken overgelegd. Daarbij heeft hij tevens verzocht om geheimhouding ex artikel 8:29 van de Algemene wet bestuursrecht ten aanzien van stukken die bedrijfsvertrouwelijke informatie van TAQA bevatten.

De voorzitter heeft het verzoek ter zitting behandeld op 16 augustus 2010, waar Gasalarm2, vertegenwoordigd door mr. M.C. Brans, advocaat te Amsterdam, J.M. Hendriks, W. Hubbers, M. de Langen, H. Beens en J.P. van Eijk, en de minister, vertegenwoordigd door mr. C.H.M. Kraakman, werkzaam bij het ministerie, ir. J.P.A. Roest, dr. J.A. de Waal, dr. H.W. Haak en drs. P. Jongerius, zijn verschenen.

Voorts zijn ter zitting TAQA, vertegenwoordigd door mr. G.C.W. van der Feltz, advocaat te Den Haag, en ir. J.W. van Hoogstraten, en de colleges van burgemeester en wethouders van Bergen, Heiloo en Alkmaar, vertegenwoordigd door mr. J. de Graaf, en het college van burgemeester en wethouders van Schermer, vertegenwoordigd door drs. E.T.A.M. Willebrands, als partij gehoord.

2. Overwegingen

2.1. Op 12 augustus 2010 heeft een enkelvoudige kamer van de Afdeling beslist dat beperking van kennisneming van de stukken ten aanzien waarvan de minister bij brief van 11 augustus 2010 om geheimhouding heeft verzocht gerechtvaardigd is. Ter zitting hebben alle partijen toestemming gegeven mede op grond van bedoelde stukken uitspraak te doen.

2.2. Artikel 26 van het Mijnbouwbesluit bepaalt aan welke vereisten een opslagplan voor het opslaan van stoffen als bedoeld in artikel 39, onder b, van de Mijnbouwwet dient te voldoen.

Ingevolge artikel 39, onder b, van de Mijnbouwwet zijn de artikelen 34 tot en met 38 van overeenkomstige toepassing op het opslaan van stoffen.

Ingevolge artikel 34, eerste lid, geschiedt het winnen van delfstoffen vanuit een voorkomen overeenkomstig een winningsplan.

Ingevolge het derde lid behoeft het winningsplan de instemming van de minister.

Ingevolge artikel 36, eerste lid, kan de minister zijn instemming met het opgestelde winningsplan - voor zover hier van belang - slechts weigeren:

- a. in het belang van het planmatig beheer van voorkomens van delfstoffen;
- b. 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.

Ingevolge het derde lid kan de minister zijn instemming intrekken of de beperkingen en voorschriften wijzigen, indien dat gerechtvaardigd wordt door de in het eerste lid genoemde gronden.

2.3. Bij besluit van 8 januari 2007 heeft de minister aan de rechtsvoorgangers van TAQA, de besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid BPNE Onshore B.V., Dyas B.V. en Petro-Canada Netherlands B.V., een vergunning krachtens artikel 25 van de Mijnbouwwet verleend om na de beëindiging van de winning van aardgas uit het gasvoorkomen Bergermeer dit voorkomen te gaan benutten voor de opslag van aardgas.

Bij besluit van 17 juli 2007 heeft de minister op grond van de artikelen 39 en 34, derde lid, van de Mijnbouwwet ingestemd met het opslagplan Bergermeer. In artikel 2 van dit besluit is bepaald dat TAQA uiterlijk 1 oktober 2008 aan de minister rapporteert over het geomechanisch gedrag van het reservoirgesteente en de omliggende gesteentelagen, de maximaal toelaatbare reservoirdruk en drukvariatie in overeenstemming met norm NEN-NE

1918-2: 1998, paragraaf 4.3. Tot die tijd geldt een toegestane maximale reservoirdruk van 35 bar. Verandering van de reservoirdruk behoeft goedkeuring van de minister.

Bij brief van 15 december 2008 heeft TAQA de minister verzocht om instemming met de wijziging van het opslagplan ten behoeve van het project Opslag Bergermeer waarbij de reservoirdruk wordt verhoogd tot maximaal 205 bar (hierna: het project).

Bij brief van 20 mei 2010 heeft TAQA de minister verzocht om de in artikel 2 van het besluit van 17 juli 2007 bedoelde goedkeuring te verlenen voor een maximale reservoirdruk van 80 bar. TAQA heeft in dit verzoek vermeld dat de gevraagde verhoging van de reservoirdruk geen onderdeel is van het project en dat de voorgenomen gasinjectie en drukverhoging - inclusief de hierbij gevraagde goedkeuring voor hogere reservoirdruk - met bestaande vergunde installaties zullen worden uitgevoerd.

Bij besluit van 9 juli 2010 heeft de minister op het verzoek van TAQA van 20 mei 2010 beslist en het besluit van 17 juli 2007 tot instemming met het opslagplan gewijzigd op grond van de artikelen 36, derde lid, en 39, onder b, van de Mijnbouwwet. Het gewijzigde artikel 2 bepaalt dat de gemiddelde reservoirdruk op een referentiediepte van 2.100 meter beneden NAP maximaal 80 bar bedraagt.

2.4. Gasalarm2 verzoekt een voorlopige voorziening te treffen waarbij het besluit van 9 juli 2010 wordt geschorst totdat de Afdeling in een eventueel beroep tegen het op dit besluit nog te nemen besluit op bezwaar uitspraak heeft gedaan. Gasalarm2 heeft in haar verzoek tal van stellingen aangevoerd die zien op de met betrekking tot de totstandkoming van het besluit van 9 juli 2010 gevolgde procedure in het licht van de voor het project op dit moment lopende gecoördineerde procedure, de relatie van het onderhavige besluit tot dit project en de mogelijke strijdigheid van het besluit met de Mijnbouwwet en de Algemene wet bestuursrecht.

Naar het oordeel van de voorzitter vergt de beoordeling van deze aspecten nader onderzoek waarvoor de onderhavige procedure zich niet leent. In het kader van de bezwaarprocedure dient de minister zich hierover een nader oordeel te vormen. De minister heeft ter zitting toegezegd dat uiterlijk half november 2010 op het door Gasalarm2 tegen het besluit van 9 juli 2010 gemaakte bezwaar wordt beslist. In het licht hiervan ziet de voorzitter zich primair voor de vraag gesteld of onverwijlde spoed, gelet op de betrokken belangen, het treffen van een voorlopige voorziening vereist.

2.5. Gasalarm2 is vooral bevreesd voor het ontstaan van aardbevingen als gevolg van het injecteren van het gas en de daarmee gepaard gaande drukverhoging en drukveranderingen in het reservoir. Zij stelt dat de risico's voor het ontstaan van aardbevingen door de door de minister geraadpleegde deskundigen TNO, Staatstoezicht op de Mijnen en Technische commissie bodembeweging zijn onderschat, vooral waar het de kracht van deze aardbevingen en de daarmee gepaard gaande schade betreft. Gasalarm2 verwijst hiervoor naar de op verzoek van de minister door onderzoekers van het Massachusetts Institute of Technology op 8 november 2009 opgestelde rapportage (hierna: het MIT-rapport), de beantwoording door de onderzoekers van het Massachusetts Institute of Technology van een aantal door Gasalarm2 hierover gestelde vragen en de op 14 januari 2010 in de aanwezigheid van een onderzoeker van het Massachusetts Institute of Technology gehouden bijeenkomst. Op grond hiervan betoogt Gasalarm2 dat ten aanzien van het risico van aardbevingen nog veel onduidelijkheden en onzekerheden bestaan. Cruciaal aspect hierbij is volgens Gasalarm2 de snelheid waarmee het gas in het gasveld zal worden geïnjecteerd. De snelheid van de drukverandering wordt door de toegestane verhoging van de reservoirdruk tot maximaal 80

bar volgens Gasalarm2 vele malen groter dan deze gedurende de productie jaren van 1971 tot 2006 was. Uit het MIT-rapport blijkt volgens Gasalarm2 dat voor de gasopslag in het voorkomen Bergermeer tussen de door de minister geraadpleegde deskundigen geen consensus is over de kans op aardbevingen (frequentie en magnitude) als functie van de snelheid van de spanningsverandering, de omkering van de bewegingsrichting en het niveau van de gasdruk. Gasalarm2 stelt verder dat door het toestaan van het injecteren van gas en de verhoging van de reservoirdruk tot 80 bar een onomkeerbare situatie kan ontstaan, ook als later blijkt dat het project niet of niet geheel doorgang zal kunnen vinden. Ten slotte wijst Gasalarm2 op het in navolging van de uitgebrachte adviezen ontbreken van aanvullende voorschriften aan de bij het besluit van 9 juli 2010 gegeven instemming.

2.6. De minister stelt zich op het standpunt, met verwijzing naar het besluit van 9 juli 2010 en het hieraan ten grondslag liggende verzoek, dat de instemming met de wijziging van de verhoging van de reservoirdruk van 35 naar maximaal 80 bar geen verband houdt met het project, waarvoor TAQA op 15 december 2008 een gewijzigd opslagplan heeft ingediend. De verhoging van de reservoirdruk tot maximaal 80 bar in het voorkomen zal uitsluitend geschieden met behulp van de reeds bestaande en vergunde installaties.

2.6.1. Het project betreft het op 15 december 2008 ingediende opslagplan. Met betrekking tot dat gewijzigde opslagplan brengt de minister het volgende naar voren.

Uit de overgelegde stukken blijkt dat het project een grootschalige opslag van gas in het voorkomen Bergermeer betreft met een reservoirdruk van maximaal 205 bar, waarvoor uitbreiding van de locatie en het aanbrengen van een nieuwe behandelinstallatie in Boekelemeer-Zuid, compressoren, transportleidingen en ongeveer 14 boorputten nodig zijn. In de nieuwe situatie zal het gas, in tegenstelling tot de bestaande situatie, door middel van compressoren worden gecomprimeerd en onder verhoogde druk in het voorkomen worden geïnjecteerd. Het project behelst twee fasen waarbij tijdens de eerste fase de reservoirdruk zal worden verhoogd tot 150 bar en tijdens de tweede fase vervolgens zal worden verhoogd tot maximaal 205 bar. De uiteindelijke verhouding tussen het geïnjecteerde gas en het werkvolume en de bijbehorende reservoirdrukken zal aan het einde van de tweede fase worden bepaald aan de hand van technische en commerciële overwegingen. In het kader van dit project heeft de minister aan TNO, Staatstoezicht op de Mijnen en de Technische commissie bodembeweging gevraagd hierover te adviseren. De uitgebrachte adviezen en de reactie hierop van onderzoekers van het Massachusetts Institute of Technology in het MIT-rapport zien naar de mening van de minister slechts op het aangevraagde project. Volgens de minister is voor het project de verlening van enkele tientallen vergunningen en het nemen van andere besluiten nodig, onder meer de wijziging van bestemmingsplannen. In verband hiermee heeft de minister op grond van artikel 141a, eerste lid, onder b, van de Mijnbouwwet voor het project een rijksinpassingsplan als bedoeld in artikel 3.28 van de Wet ruimtelijke ordening vastgesteld en zullen de overige te nemen besluiten onder regie van het Rijk worden gecoördineerd. Deze besluitvorming is nog niet afgerond.

2.7. TAQA heeft ter zitting onweersproken gesteld dat in de situatie waarbij de reservoirdruk wordt verhoogd van 35 bar tot maximaal 80 bar het gas niet onder compressie in het voorkomen wordt geïnjecteerd maar dat het gas onder de gebruikelijke druk van 2,67 bar vanuit de aanvoerleiding instroomt. TAQA is hiermee vanaf begin augustus 2010 begonnen. De snelheid waarmee het reservoir wordt gevuld resulteert net als de afgelopen jaren vanaf 2007, waarin de verhoging van 10 bar tot 35 bar heeft plaatsgehad, in een geleidelijke verhoging van de druk met maximaal ongeveer 1,5 bar per maand. In beginsel wordt geïnjecteerd gedurende zes maanden per jaar van 1 april tot 1 oktober. Dit betekent volgens TAQA dat de reservoirdruk eind 2010 maximaal 40 bar zal kunnen bedragen. Reeds hierdoor

ontstaan volgens TAQA geen risico's voor aardbevingen, laat staan risico's die plotseling kunnen intreden. TAQA heeft er voorts op gewezen dat het door haar ingediende plan op grond van artikel 5 van het besluit van 9 juli 2010 inmiddels door de minister is goedgekeurd. In dit plan is vastgelegd op welke wijze het (micro)seismisch monitoringssysteem wordt ingericht om de karakteristieke seismische respons van het reservoir te bepalen als functie van het niveau van de gasdruk en ook als functie van de snelheid van de spanningsveranderingen (injectiesnelheid en productiesnelheid). Verder heeft TAQA verklaard dat de bestaande putten waar de injectie van het gas plaatsvindt, zijn gelegen op minimaal 200 meter van de bestaande breuklijnen van eerdere aardbevingen. De minister heeft het vorenstaande ter zitting bevestigd en Gasalarm2 heeft deze feiten niet weersproken.

2.8. De voorzitter stelt vast dat de adviezen van TNO, Staatstoezicht op de Mijnen, de Technische commissie bodembeweging, het MIT-rapport en de nadere reacties van onderzoekers van het Massachusetts Institute of Technology uitsluitend betrekking hebben op het project, dat voorziet in een verhoging van de reservoirdruk tot maximaal 205 bar en waarbij het gas met behulp van compressoren zal worden geïnjecteerd. In verband hiermee ziet de voorzitter in het kader van deze procedure, die betrekking heeft op verhoging van de reservoirdruk tot maximaal 80 bar, waarbij geen gebruik wordt gemaakt van compressoren, geen noodzaak betekenis toe te kennen aan de stellingname van Gasalarm2 dat in het licht van deze uitgebrachte adviezen in het besluit van 9 juli 2010 aanvullende voorschriften hadden moeten worden opgenomen.

De vrees van Gasalarm2 voor het ontstaan van aardbevingen als gevolg van het injecteren van het gas en de daarmee gepaard gaande drukverhoging en drukveranderingen in het reservoir is voornamelijk gebaseerd op het MIT-rapport en de nadere reacties van onderzoekers van het Massachusetts Institute of Technology. Nu vaststaat dat het MIT-rapport en de nadere reacties betrekking hebben op een geheel andere situatie dan thans aan de orde is, komt het de voorzitter voorshands voor dat voor de thans aan de orde zijnde situatie geen doorslaggevende betekenis hoeft te worden toegekend aan de opmerking in het MIT-rapport over het ontbreken van consensus op het punt van de snelheid van de spanningsverandering, de omkering van de bewegingsrichting en het niveau van de gasdruk en aan de nadere reacties van de onderzoekers van het Massachusetts Institute of Technology.

Op grond van de stukken en het verhandelde ter zitting is de voorzitter voorshands aannemelijk geworden dat door de geleidelijke verhoging van de reservoirdruk met maximaal 1,5 bar per maand, de snelheid van de verhoging van de reservoirdruk tot eind 2010 vergeleken met de snelheid in de situatie in de afgelopen drie jaar vanaf 2007, niet zal toenemen. Voorts is niet aannemelijk geworden dat een verhoging van de reservoirdruk op deze wijze tot 40 bar tot eind 2010 zal leiden tot een groter risico voor aardbevingen dan tot nu toe het geval is geweest. Voor het ontstaan van een onomkeerbare situatie, zoals Gasalarm2 stelt, hoeft onder de beschreven werkwijze niet te worden gevreesd, te minder nu TAQA onweersproken heeft gesteld dat de injectie van gas zo nodig op heel korte termijn kan worden gestopt en over installaties wordt beschikt die nodig zijn om het gas weer op te pompen en zo de ontstane druk te verminderen. De voorzitter neemt hierbij in aanmerking dat de verhoging van de reservoirdruk boven 35 bar ingevolge artikel 6 van het besluit van 9 juli 2010 niet eerder plaatsvindt dan nadat het seismisch en microseismisch monitoringssysteem, waarvan het plan - zoals TAQA onweersproken heeft gesteld - inmiddels door de minister is goedgekeurd, is ingericht.

2.9. Onder de hiervoor genoemde omstandigheden bestaat naar het oordeel van de voorzitter, bij afweging van alle betrokken belangen, geen zodanig spoedeisend belang dat

het besluit van 9 juli 2010 hangende het tegen dit besluit gemaakte bezwaar bij wijze van voorlopige voorziening dient te worden geschorst of dat een andere voorlopige voorziening dient te worden getroffen.

Voor zover Gasalarm2 heeft gevraagd bij de beoordeling van het verzoek om voorlopige voorziening de situatie tot en met het moment van het door de Afdeling doen van een uitspraak inzake een eventueel beroep tegen het nog te nemen besluit op bezwaar te betrekken, overweegt de voorzitter als volgt. De door Gasalarm2 bij de minister aanhangig gemaakte bezwaarprocedure biedt de minister alle gelegenheid ten volle de bezwaren van Gasalarm2 bij zijn volledige heroverweging van het besluit van 9 juli 2010 te betrekken. Als Gasalarm2 na het te nemen besluit op bezwaar, waarvan de uitkomst gezien de verplichting tot volledige heroverweging uiteraard niet vaststaat, aanleiding ziet daartegen beroep in te stellen, kan zij, als zij dat op dat moment nodig acht, de voorzitter hangende die procedure verzoeken een voorlopige voorziening met betrekking tot het besluit op bezwaar te treffen.

2.10. Gelet op het vorenstaande bestaat aanleiding het verzoek om het treffen van een voorlopige voorziening af te wijzen.

2.11. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

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

wijst het verzoek af.

Aldus vastgesteld door mr. J.H. van Kreveld, als voorzitter, in tegenwoordigheid van mr. P. Plambeck, ambtenaar van Staat.

w.g. Van Kreveld w.g. Plambeck
voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 30 augustus 2010

159.