

Vertrouwelijk M e m o

Steller : [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] (Aa en Hunze)
Datum : vrijdag 23 november 2018
Onderwerp : Analyse Instemmingsbesluit minister van EZK Winningsplan Westerveld

Inleiding

Donderdag 29 november is er een bestuurlijke bijeenkomst over het instemmingsbesluit van de minister van EZK op het Winningsplan Westerveld. Ter voorbereiding op dit overleg is er een beknopte analyse gemaakt van het besluit.

Deze analyse is een ambtelijk stuk, dat niet vooraf is gedeeld met bestuurders.

Bij dit memo zit een bijlage met de juridische analyse door advocatenkantoor Plas Bossinade.

Historie

Op 11 september 2016 heeft EZK van de NAM het Winningsplan Westerveld ontvangen. In januari 2017 hebben de decentrale overheden in het gebied van het winningsplan een gezamenlijk advies ingediend. Hierop is in mei 2017 door de minister van EZK een ontwerpbesluit genomen. Waar de decentrale overheden in het gebied een gezamenlijke zienswijze op hebben gegeven. De provincie Drenthe heeft een eigen zienswijze ingediend. Nu ligt het definitieve besluit ter inzage (t/m 27 december). Binnen de inzagetermijn kan beroep worden ingesteld bij de raad van State.

Besluit minister

“De minister vindt dat er sprake is van voorzetting van een bestaande winning waarbij de kans op lichte tot matige schade erg klein is en daarom stemt hij in met de (voortzetting van) de winning uit het Westerveld-systeem. De minister sluit, op basis van het advies van de Tcbb en het winningsplan van de NAM, niet uit dat bodemtrillingen gevolgen kunnen hebben voor schade aan gebouwen. Dit kan betekenen dat in de nabijheid van een gasveld mogelijk lichte tot matige schade kan optreden aan gebouwen. Zodra het oorzakelijk verband tussen de schade en de gaswinning van de NAM wordt vastgesteld, moet de NAM deze schade vergoeden (artikel 6:177 van het Burgerlijk Wetboek). De minister vindt het niet nodig hiervoor in dit besluit een voorschrift op te nemen.”

We hebben het besluit bestudeerd en constateren dat:

- Het definitieve besluit dat nu door de minister is genomen, nagenoeg gelijk is aan het ontwerp besluit van 1,5 jaar geleden.
- De wijzigingen t.o.v. het ontwerp besluit zijn:
 - Toepassen van fracking is niet mogelijk binnen dit winningsplan
 - Duur en productievolumes zijn per gasveld bepaald.

- dat de NAM nu 12 weken krijgt i.p.v. 6 maanden om een seismisch risicobeheerplan bij de minister aan te leveren. Niet duidelijk is of en zo ja waaraan dit plan dan wordt getoetst.
- De NAM nu meer tijd krijgt, (1 jaar i.p.v. 6 maanden) voor het uitvoeren van een 0-meting aan een representatieve selectie van voor bodembeweging gevoelige bouwwerken in het gebied van Eleveld en Vries -Zuid. Binnen 9 maanden moet de NAM een plan van aanpak hiervoor aan de minister overleggen. Waarbij verder de zinsnede “voor bodembeweging gevoelige” niet in het ontwerpbesluit stond. En toegevoegd is de zinsnede “na overleg met de gemeente(n)”.

Wat is er met het gezamenlijke advies en zienswijze gedaan?

Risicobeheersysteem: We hebben gevraagd naar een goed onderbouwd risicobeheersysteem als onderdeel van de instemming. De minister vraagt de NAM hiervoor wel een plan op te stellen maar stelt hier geen voorwaarden aan. Wij wilden een rol voor SodM.

Winning snelheid: We hebben gevraagd hier eisen over op te nemen. De minister vindt dit niet nodig omdat dat winning in haar eindfase zit en er daardoor sprake is van een relatieve lage drukdaling-snelheid en ziet geen aanleiding om hier aanvullende eisen aan te stellen.

Seismische RisicoAnalyse: We hebben gevraagd deze aan te passen door de toekomstige ontwikkelingen, met name in Assen mee te nemen waardoor deze in een hogere risicocategorie valt. De minister is van mening dat de analyse juist is uitgevoerd en toekomstige ontwikkelingen niet hoeven te worden meegenomen. De winningen blijven daarom in de laagste risicocategorie. Omdat de velden Eleveld en Vries Zuid dicht tegen een hogere categorie aanschurken legt de minister de NAM de verplichting op een risicobeheerplan te overleggen en enkele versnellingsmeters aan te brengen in deze velden maar stelt hier geen voorwaarden aan in de vergunning. Wij hebben gevraagd dat te doen voor alle producerende velden.

Bodemdaling

We hebben de minister gevraagd de gevolgen van de totale bodemdaling door de gaswinning uit de velden van het winningsplan Westerveld voor het normale beheer en onderhoud van waterkeringen en waterlopen inzichtelijk te maken. Wij hebben de minister tevens gevraagd om de NAM deze gevolgen in samenspraak met de betrokken decentrale overheden te laten inventariseren, waarbij tevens inzichtelijk gemaakt dient te worden welke (waterhuishoudkundige) maatregelen in dat verband genomen dienen te worden. Het instemmingsbesluit dient de NAM te verplichten om de kosten van deze te nemen maatregelen en van eventuele overige uit deze bodemdaling voortvloeiende schade te vergoeden.

De minister onderschrijft de wenselijkheid van overleg tussen de NAM en de betrokken waterschappen en tussen de NAM en Prorail over de totale gevolgen voor waterkeringen en waterlopen en spoortunnels van deze gaswinning en de gaswinningen in de omgeving voor zover de bodemdaling vanuit die gaswinningen ook gevolgen heeft voor dit gebied. De minister hecht er belang aan dat de NAM het initiatief neemt voor dit overleg. De minister gaat daarbij vanuit dat tussen de NAM, het waterschap en prorail afspraken worden gemaakt vanuit hun eigen kennis, taken en verantwoordelijkheden. Er worden door de minister hier geen voorwaarden aan gesteld. De eis die in het ontwerp werd gesteld om binnen 3 maanden afspraken te maken, is in het definitieve besluit verdwenen.

Natuur en milieu – Nationaal park Drentsche AA

Wij hebben gevraagd om een volledige natuurtoets en een MER-rapportage. Naast enkele EHS-gebieden bevindt Natura2000-gebied De Drentsche Aa zich binnen de invloedssfeer van de gaswinning Westerveld.

De minister concludeert, mede op basis van het advies van de Tcbb, dat gelet op de geringe verwachte bodemdaling, het geleidelijke en gelijkmatige verloop daarvan, en de indeling in seismische risicocategorie I, er geen directe nadelige effecten voor de natuur te verwachten zijn ten gevolge van de gaswinning Westerveld. Dit geldt ook voor het Natura 2000-gebied de Drentsche Aa.

In het Nota van Antwoord geeft de minister aan dat een natuurtoets een juridisch document is met strikte richtlijnen die onderdeel is van een aanvraag omgevingsvergunning. Voor alle productielocaties binnen het Westerveldsysteem is een omgevingsvergunning reeds verleend. Volgens de minister dient alleen getoetst te worden of bodembeweging als gevolg van de gaswinning nadelige gevolgen voor natuur en milieu heeft en hoeft geen natuurtoets te worden gedaan omdat deze reeds in het kader van de verleende omgevingsvergunningen zijn uitgevoerd¹. De minister concludeert bovendien dat het opstellen van een MER-rapport voor individuele productielocatie van Westerveldsysteem, gelet op onderdeel C.17.2 van het Besluit mer, niet vereist is, omdat de gewonnen gasproductie onder de 500.000 Nm³ per dag blijft.

Schaderegeling: We hebben gevraagd om een nadere duiding van het begrip schade, een transparant proces van schademelding en een vlotte, adequate en onafhankelijke afhandeling van schademeldingen.

De minister vindt het niet nodig het begrip schade nader te omschrijven omdat het Burgelijk Wetboek dit voldoende ondervangt. De minister vindt ook dat er sprake moet zijn van een transparant proces en een vlotte afhandeling maar legt de verantwoordelijkheid hiervoor bij de NAM en de decentrale overheden.

In de toelichting verwijst de minister voor een onafhankelijke afhandeling van schademeldingen en vervolgens naar een te formeren deskundige commissie (Commissie mijnbouwschade) waar gedupeerden met mogelijke mijnbouwschade, hun verzoek tot vergoeding daarvan kunnen indienen. Daarbij zal de minister een objectief en transparant schadeprotocol vaststellen dat de commissie een leidraad geeft bij de procedure voor het vormen van een oordeel over de ingediende schadeclaim, over de aanspraak op vergoeding van de schade en over de omvang van het bedrag van de schadevergoeding dat door de mijnbouwonderneming zou moeten worden uitgekeerd. De minister geeft aan zich ervoor in te zetten dat schadeclaims van relatief beperkte omvang ruimhartig zullen worden beoordeeld en snel en efficiënt zullen worden afgehandeld. De minister zal met de mijnbouwondernemingen afspraken maken dat zij aan het oordeel van de Commissie mijnbouwschade committeren en dienovereenkomstig tot betaling zullen overgaan. Dit nog vast te stellen schadeprotocol wordt ook van toepassing op de gaswinning Westerveld. Dit is echter nog niet uitgewerkt en niet als voorschrift in de vergunning opgenomen.

Opname bouwkundige staat: De gemeenten hebben gevraagd om een onafhankelijke opname (0-meting) van de bouwkundige staat voor te schrijven aan alle gebouwen boven en nabij alle gasvelden in het Westerveld-systeem. De minister stelt dat met een bouwkundige vooropname niet het verband kan worden aangetoond tussen een beving en gebouwschade. Dat kan volgens de minister wel met versnellingsmeters. De minister stelt dat een

¹ Bedoelde natuurtoetsen zijn niet actueel omdat de omgevingsvergunningen zijn verleend voor aanwijzing Natura 2000 Drentsche Aa en vastgesteld beheerplan.

bouwkundige vooropname wel zinvol kan zijn als er een reëel risico bestaat op schade. Daarom schrijft de minister wel een bouwkundige opname voor in de velden Vries-Zuid en Eleveld voor een representatieve selectie van gebouwen die gevoelig zijn voor bodembeweging.

Omgekeerde bewijslijst: De gemeente Assen heeft gevraagd om een omgekeerde bewijslast voor onze inwoners net als in Groningen. De minister stelt dat omgekeerde bewijslast in Groningen is ingevoerd vanwege de omvang van het aantal schadegevallen en de gelijksoortigheid ervan. Volgens de minister is dat voor het Winningsplan Westerveld niet het geval en daarom is er volgens de minister dus ook geen sprake van rechtsongelijkheid.

Winning uit put Vries-10: Wij hebben gevraagd de winning uit deze put per direct te stoppen omdat de NAM hiervoor geen vergunning heeft. De minister is van mening dat de winning uit deze put niet hoeft te worden stopgezet omdat deze binnen de bestaande vergunning valt. De put is geboord ter vervanging van een oude put. Uit een nieuwe seismische risicoanalyse blijkt dat de risico's door winning uit deze put niet zijn veranderd.

Maatschappelijke analyse

In het gebied van het winningsplan zijn bij een deel van de inwoners en raads- en statenleden zorgen over de winning. Hier en daar is er onrust. De mate van zorgen en onrust verschilt sterk van plek tot plek.

Een deel van de inwoners wil helemaal geen winning. Een ander deel is tevreden met bijvoorbeeld een goede schaderegeling.

Samenvatting juridische analyse van Plas Bossinade

Bijgevoegd is de 'quickscan' analyse van de advocaat. De belangrijkste conclusies zijn dat:

- De kans van slagen van een beroepsprocedure niet groot is;
- Belangrijke rechtsvragen/discussiepunten rond gaswinning uit kleine velden zijn of worden beantwoord in reeds lopende procedures;
- Het verdient aanbeveling het winningsplan niet onherroepelijk te laten worden en dus beroep in te stellen. Uitspraken in andere procedures kunnen gevolgen hebben voor dit instemmingsbesluit.

Keuzes

Er zijn twee hoofd keuzes:

- In beroep gaan;
- Niet in beroep gaan.

Daarnaast is het mogelijk om in beroep te gaan en tegelijkertijd in gesprek/onderhandeling gaan. Deze variant is hieronder uitgewerkt

De vraag bij een keuze is, of de decentrale overheden weer samen optrekken.

Oplossingsrichting onderhandelingen

De kans van slagen van een beroepszaak wordt door de advocaat als niet groot gezien. Willen we een aantal doelen halen voor onze inwoners en bedrijven, dan kan er misschien met een gesprek/onderhandeling meer worden bereikt. Een dergelijk traject zou kunnen bestaan uit het wel indienen van een beroepsschrift, maar hierbij aankondigen dat wij bereid zijn om het beroepsschrift in te trekken als er goede afspraken kunnen worden gemaakt met de NAM en EZK.

Bij deze onderhandelingen gaan wij er van uit dat de winningen zelf niet zijn tegen te houden en leggen de decentrale overheden zich hierbij neer. De inzet moet liggen op de condities waaronder de winningen plaatsvinden. Bij een deel van de inwoners en raads- en statenleden zullen hier mogelijk andere ideeën over bestaan.

De onderhandelingen zouden zich moeten richten op o.a.:

- Een goede ruimhartige schaderegeling vooruitlopend op het nieuwe schadeprotocol;
- Een uitgebreider onafhankelijk meetnetwerk;
- Meer nulmetingen/opnames aan gebouwen dan nu wordt voorgesteld en onafhankelijkheid van de opnames;
- Een steviger voorschrift over de verplichtingen voor de NAM om afspraken over bodemdaling te maken met waterschappen en Prorail.

Verder is het aan te bevelen dat, wanneer door uitspraken van de Raad van Staten in beroepszaken over andere gasvelden, de nieuwe (betere) voorschriften 'automatisch' van toepassing worden op de winningen uit het Winningsplan Westerveld. (Waarbij voor dit 'automatisch' nog wel de juiste juridische vorm moet worden gevonden)

Voordat zou worden ingezet op deze lijn, moet vooraf bij EZK en de NAM worden gecontroleerd of ze bereid zijn om mee te werken en of de onderhandelpunten bespreekbaar zijn.