

BESTUURLIJK WINNINGSPLAN WESTERVELD MET GEMEENTEN EN WATERSCHAP

Donderdag 29 november 2018 van 11.00 tot 12.00 uur
Gemeentehuis Assen vergaderzaal 2

A. Geen beroep instellen tegen het besluit (zie bijgevoegde memo GS 27-11- 2018):

- Punten van onze zienswijze zijn zodanig betrokken bij het besluit dat er geen grond is voor beroep instellen.
- Er zijn geen nieuwe zaken aan de orde als grond voor beroep.

B. Bestuurlijke brief aan EZK over resterende punten (zie analyse en aanzet brief):

- Aandringen op snelle schaderegeling
- Aandringen op voldoende versnellingsmeters

C. Visie gemeenten (zie ambtelijke analyse met juridisch advies advocaat):

- Beroep aantekenen zodat besluit niet onherroepelijk wordt (zodat uitspraak op lopende beroep Eesveen en Vinkega nog verwerkt kan worden in voorschriften Westerveld)
- De punten waarover gemeenten willen onderhandelen met EZK:
 - Ruimhartige schaderegeling vooruitlopend op het nieuwe schadeprotocol.
 - Een uitgebreider onafhankelijk meetnetwerk.
 - Meer nulmetingen/opnames aan gebouwen en onafhankelijkheid.
 - Steviger voorschrift bodemdalingsafspraken met waterschappen en Prorail.

A. MEMO GS 27-11-2018

MEMO

Aan : Gedeputeerde Tjisse Stelpstra
 Afschrift :
 Van : (toestelnummer:
 Datum : 26 november 2018
 Onderwerp : Bestuurlijk overleg 29 november instemmingsbesluit winningsplan Westerveld

Winningsplan

Op 14 november 2018 is het instemmingsbesluit voor het winningsplan Westerveld (gasvelden rondom Assen) ter inzage gelegd. U diende een advies in; op het ontwerp-instemmingsbesluit diende u een zienswijze in. In het bestuurlijk overleg zullen de gemeenten voorstellen in beroep te gaan en gelijktijdig in overleg te gaan met de minister van Economische Zaken en Klimaat (EZK). In het instemmingsbesluit is aan het merendeel van de provinciale inbreng (advies en zienswijze) tegemoet gekomen, maar enkele punten vragen aanvullend nog aandacht.

Advies

Het advies omvatte de aspecten:

1. Bodemdaling: NAM dient zorg te dragen voor goede kostenafhandeling & afspraken;
2. Grondwaterbescherming: rekening houden met grondwaterbeschermingsgebieden en boringsvrije zones in het gebied van het winningsplan;
3. Schadeafhandeling: vlot, openbaar schadeprotocol; aanvulling seismisch netwerk; nulmeting aan gebouwen;
4. Toetsing mogelijke effecten op natuur en milieu in het Nationaal Park Drentsche Aa.
5. Lusten en lastenverdeling: verzoek baten naar de regio te laten terugvloeien.

In het ontwerp-instemmingsbesluit is grotendeels aan dit advies tegemoet gekomen:

- Ad 1: artikel 2 verplicht NAM tot inventarisatie en afspraken met betrokken partijen.
 Ad 2: in de considerans toegelicht dat hier wettelijk al rekening mee gehouden wordt.
 Ad 3: artikel 3 (artikel 5 in het definitieve besluit) verplicht de NAM binnen 3 maanden na inwerking treden van het besluit een transparant proces van schademelding, adequaat onderzoek en vlotte afhandeling van schade op haar website te publiceren.
 Ad 4: in het ontwerp geeft de minister van EZK aan dat NAM aanvullende informatie en toetsing dient aan te leveren.
 Ad 5: de minister verwijst hiervoor vooral naar de NOGEPA gedragscode; wij blijven hier aandacht voor vragen (o.a. uw brief d.d. 24 januari 2017 kenmerk 413.7 120180001 41).

Het ontwerp-besluit gaf daarmee aanleiding tot een zienswijze met daarin benoemd de aspecten:

1. Effecten op het Nationaal Park Drentsche Aa getoetst aan verschillende aspecten

In het definitieve besluit is een hele nieuwe paragraaf (7.5) met natuur- en milieutoetsing en aanvullende informatie specifiek over het Nationaal Park Drentsche Aa opgenomen. Uit de toetsing volgt dat de gaswinning geen negatieve effecten op het Nationaal Park heeft.

2. Nulmeting (aantonen van de relatie tussen schade en aardbevingen, art. 3 en 6)

De provincie stelde in haar zienswijze dat:

1) bij afspraken over schadeafhandeling de gemeenten geen verantwoordelijkheid dienen te dragen.

2) de invulling en uitvoering van de nulmeting door een onafhankelijke partij dient te worden getoetst.

Het besluit geeft op onderstaande wijze invulling aan de zienswijze:

Ad 1) De gemeenten beschikken over de informatie die NAM nodig heeft voor een representatieve selectie voor een bouwkundige vooropname. Dit faciliteert het proces en is geen verantwoordelijkheid.

Ad 2) Het plan van aanpak voor de nulmeting moet bij de minister van EZK worden ingediend.

De minister wil meer versnellingsmeters plaatsen en minder bouwkundige vooropnames (nulmetingen) laten uitvoeren in vergelijking tot het ontwerpbesluit. Voor de nulmeting dient NAM in overleg te treden met de gemeente(n) om inzicht te krijgen in bouwwerkenbestand binnen de gemeente. Een plan van aanpak voor de nulmeting dient binnen 9 maanden te worden ingediend bij de minister van EZK. Dat de minister een nieuwe aanpak voorstelt die het verband tussen schade en aardbevingen beter kan aantonen dan voorheen, is alleen maar gunstig.

Conclusie: aan de provinciale zienswijze is voldoende invulling gegeven.

De reactie van de gemeenten

De gemeenten gaan ervan uit dat de winning niet meer te stoppen is, maar willen inzetten middels onderhandeling (in combinatie met beroep) met de minister van EZK de NAM op een optimalisatie van de condities waaronder de winning plaats vindt. Het gaat hierbij o.a. om uitbreiding van het seismisch meetnetwerk, meer nulmetingen en een zo goed mogelijke schaderegeling.

Conclusies

1. Geen beroep instellen. De zienswijze is voldoende gehonoreerd en de relatie met EZK is nu prettig. 2. De minister een bestuurlijke brief sturen met betrekking tot enkele gemeentelijke zorgpunten die de provincie kan ondersteunen en het uitblijven van het landelijke mijnbouwschade protocol.

3. De gemeenten ondersteunen bij hun onderhandelingen met de minister.

B. ANALYSE EN AANZET VOOR REACTIE BRIEF AAN EZK

1. Schadeafhandeling

Zienswijze: geen afspraken tussen NAM en gemeenten. Is zaak van NAM en EZK.

Besluit

Geen afspraken NAM-gemeente voor wat betreft schade. Wel in artikel 6 overleg NAM-gemeente ten behoeve van een bouwkundige opname. Het overleg met de gemeente is bedoeld om inzicht te krijgen/geven in welke gebouwen mogelijk voor een bouwkundige opname in aanmerking moeten komen. Nu (zie verderop) het vooral gaat om **specifieke** gebouwen (leeftijd, monumenten, speciale bouwkundige constructie) lijkt de input van de gemeente in deze cruciaal. Gemeenten vinden blijkbaar dat ze zo toch nog te veel verantwoordelijk zijn. Gemeente Westerveld is hier (met Vermilion) wel goed uitgekomen.

Voorstel: aangeven dat het ok is dat NAM een goed schadeprotocol moet hebben, maar dat we blijven aandringen op spoedige totstandkoming van het onafhankelijke landelijke protocol.

2. Nulmeting

Zienswijze: we hebben aangedrongen op onafhankelijke toetsing van de invulling en uitvoering van de nulmeting.

Besluit

De minister heeft nu een andere aanpak voor de relatie schade-bevingen neergezet, op basis van een advies van de Tcbb. Geen bouwkundige vooropname van *gebouwen boven de bevende gasvelden*, maar:

- Uitgebreide seismische monitoring
- Alleen bouwkundige opname in zeer bepaalde gevallen.

Hiervoor wel overleg met de gemeente(n) en indienen van een plan van aanpak.

Voorstel: een verbetering in het aantonen relatie schade/beving is goed en acceptabel, vooropgesteld dat de monitoring inderdaad voldoende uitsluitel geeft. Wij dringen aan op de zorg voor **voldoende** (in plaats van 'enkele' zoals in artikel 3) versnellingsmeters in de praktijk.

3. Milieu en natuur

Zienswijze: wij hebben gevraagd om toetsing van de invloed op het Nationaal Park Drentsche Aa op verschillende onderdelen

Besluit

Hiervoor is een aparte paragraaf in het instemmingsbesluit toegevoegd, NAM heeft hiervoor aanvullende informatie aangeleverd. Dit onderdeel is ok afgehandeld; de advocaat van de gemeenten noemt het niet als aanknopingspunt voor een beroep.

Voorstel: het besluit als afdoende beschouwen

4. Risicobeheerssysteem

In het ontwerpbesluit was conform ons advies nog sprake van een risicobeheerssysteem 'ten genoegen van de Inspecteur-Generaal der mijnen'. Dat is veranderd in 'indienen bij de minister'.

Voorstel: het besluit is afdoende omdat SodM toetsende en handhavende instantie is voor risico

Aanzet voor bestuurlijke brief aan EZK

Geachte minister,

Op 14 november 2018 heeft u onder het stellen van een aantal voorschriften en beperkingen uw instemming gegeven aan het winningsplan Westerveld van de Nederlandse Aardolie Maatschappij B.V. (NAM).

Wij hebben geconstateerd dat in dit definitieve instemmingsbesluit ons advies en onze zienswijze op hoofdlijnen is meegenomen. Wij achten het echter ook van belang dat de in de voorschriften opgenomen voorwaarden voldoende 'uitgediept' worden in de praktijk. Daarom willen wij graag de volgende punten onder uw aandacht brengen.

1. Verbeterde aanpak oorzakelijk verband gebouwschade en aardbeving (art. 3 en 6)

De artikelen 3 en 6 dienen ertoe dat het causale verband tussen een door de gaswinning geïnduceerde aardbeving en gebouwschade beter beoordeeld kan worden. Op basis van een advies van de Technische Commissie Bodembeweging (Tcbb) ziet u een mogelijkheid voor een 'verbeterde aanpak' in deze. Hierbij komt de nadruk meer op seismische monitoring te liggen. In uw overweging geeft u aan in dit kader *het plaatsen van voldoende versnellingsmeters van essentieel belang te achten*. In artikel 3 wordt gesproken over 'enkele' versnellingsmeters.

Wij verzoeken u er zorg voor te dragen dat 'enkele' in de praktijk ook 'voldoende' zullen zijn.

2. Schadeafhandeling (art. 5)

Het is een goede zaak dat u de NAM opdraagt te zorgen voor een transparant en vlot proces voor de afhandeling van aardbevingsschade. Wij blijven echter aandringen op een snelle totstandkoming van het door u toegezegde onafhankelijke landelijke mijnbouwschadeprotocol.

Hoogachtend,

C. AMBTELIJKE ANALYSE GEMEENTEN MET JURIDISCH ADVIES ADVOCaat



VERTROUWELIJK M E M O

Steller : [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

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

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 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.

Plas | Bossinade
advocaten notarissen

Het College van Burgemeester en Wethouders
van de gemeente Tynaarlo
t.a.v. de heer [REDACTED]
Postbus 5
9480 AA VRIES

PlasBossinade Advocaten N.V.
Postbus 1100
9701 BC Groningen
Paterswoldseweg 804
Tel. +31(0)50 521 43 33
Fax +31(0)50 525 88 50
www.plasbossinade.nl
KvK: 01344514

Stichting Beheer Dordengelden
PlasBossinade Advocaten
IBAN: NL29 RABO 034 72 05 860
BIC: RABONL2U

Groningen, 20 november 2018

per e-mail vooruit:
[REDACTED]@tynaarlo.nl

Inzake : Gemeente Tynaarlo/advies winningsplan Westerveld
Onze ref. : 20170405-14/wrv/tm/18-01166771
Uw ref. :

mr. W.R. van der Velde
Advocaat
Tel. direct : (050) [REDACTED]
Fax direct : (050) [REDACTED]
E-mail : [REDACTED]@plasbossinade.nl

Geacht College, geachte heer Rozema,

U verzocht mij mede namens andere Drentse gemeenten om een procesadvies te geven over het Instemmingsbesluit winningsplan Westerveld d.d. 14 november 2018.

Algemeen

1. Het Instemmingsbesluit winningsplan Westerveld staat niet op zichzelf, maar maakt onderdeel uit van een reeks recente instemmingsbesluiten met winningsplannen voor kleine gasvelden. Qua opbouw, afweging en voorschriften zijn die winningsplannen nagenoeg gelijk. Over veel van die winningsplannen is of wordt geprocedeerd, veelal ook door lokale overheden. Zo lopen er onder meer procedures over de winningsplannen Eesveen, Vinkega, Langezwaag, Diever en Sonnega-Weststellingwerf.
2. Het instemmingsbesluit voor het kleine gasveld "Oppenhuizen" is door de Raad van State goedgekeurd (na een tussenuitspraak) bij uitspraak van 16 augustus 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:2189).
3. Verder zijn er twee voorlopige voorzieningen-uitspraken:
 - Voorzitter ABRvS 26 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3094 (Vinkega);
 - Voorzitter ABRvS 12 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2989 (Eesveen).
4. Beide zaken betroffen winningsplannen die qua inhoud en voorschriften overeenkomend met het winningsplan Westerveld. In beide zaken is het schorsingsverzoek door de voorzieningenrechter afgewezen. De voorzieningenrechter vond – voorlopig oordelend – dat de veiligheid van omwonenden en het voorkomen van schade in de instemmingsbesluiten

voldoende zijn gewaarborgd en dat nadere beperkingen of voorschriften in die gevallen niet nodig waren.

5. **Bestudering van deze uitspraken leert dat het moeilijk is om bij de Raad van State juridisch voet aan de grond te krijgen. Zaken lopen stuk omdat de Raad van State oordeelt dat de minister zich mag baseren op de – doorgaans positieve – adviezen van SodM, Mijnraad, TNO en Tcbb, behoudens door elzers aan te leveren tegenbewijs. Dat tegenbewijs is er vaak niet.**
6. Ik realiseer mij dat het om politiek-bestuurlijke redenen wenselijk kan zijn om wel beroep in te stellen tegen een instemmingsbesluit. Vanuit een juridische optiek echter geldt helaas dat de kans van slagen van zo'n beroepsprocedure klein is. Voor een succesvolle beroepsprocedure is nodig:
 - dat wordt aangetoond dat (bijvoorbeeld SRA-)berekeningen of andere aannames van NAM, SodM en/of Minister feitelijk onjuist zijn en/of
 - dat de adviezen van SodM, Mijnraad etc. op onzorgvuldige wijze tot stand zijn gekomen.

Dat "bewijs" is voor lokale overheden en normale burgers echter vrijwel onmogelijk te leveren.

Beëindiging gaswinning uit elf gasvelden (winningsplan Westerveld)

7. Het heeft mijns inziens weinig zin om in beroep te bepleiten dat de gaswinning uit de elf gasvelden moet worden beëindigd. Die inschatting baseer ik met name op het feit dat de Mijnraad, SodM en Tcbb positief hebben geadviseerd over gaswinning uit deze velden als zodanig én het feit dat de winning uit deze velden zich in de eindfase bevindt. In de Vovo-uitspraak Eesveen (zie hiervoor) heeft de Raad van State vastgesteld dat de minister overeenkomstig het kleine velden beleid (Kamerbrief van 30 mei 2018, TK 2017/2018, 33 529, 469) mag kiezen voor gaswinning uit de kleine velden, zolang dat veilig en verantwoord kan.
8. Het bepleiten van beëindiging van de gaswinning uit de 11 gasvelden heeft enkel zin als kan worden aangetoond dat gaswinning uit deze velden niet veilig en verantwoord mogelijk is.

Fracking

9. De minister heeft geen instemming verleend met het winningsplan voor zover dat fracking mogelijk maakt (bladzijde 10/11 Instemmingsbesluit en artikel 1 van het Instemmingsbesluit). Indien de NAM in één van de velden fracking wil toepassen, dan kan dat niet op basis van dit winningsplan, maar zal een gewijzigd winningsplan ingediend moeten worden met op dat moment nieuwe advies-, zienswijze en beroepsmogelijkheden.
10. Nu fracking in dit winningsplan is uitgesloten, is het niet nodig om beroep in te stellen om fracking te voorkomen.

Proces van schademelding en schadeafhandeling

11. Terecht willen Drentse overheden voorkomen dat hun inwoners geconfronteerd worden met ondoorzichtige en langdurige procedures inzake schadeafhandeling. In het Instemmingsbesluit wordt op twee plaatsen aandacht besteed aan schadeafhandeling:
 - bladzijde 24: de minister verwijst naar de verwachte landelijke regeling voor mijnbouwschade (commissie mijnbouwschade). Die regeling is er nog niet;
 - in artikel 5: totdat er een landelijke regeling is, moet de NAM zorgen voor een transparant proces van schademelding, adequaat onderzoek naar en afhandeling van schadeverzoeken binnen een redelijke termijn. Dat schadeafhandelingsproces moet binnen drie maanden op de site van de NAM worden gepubliceerd (overigens kent de NAM al een soort schadeprocedure, te raadplegen via de website).
12. Mede omdat het onderwerp "afhandeling van schade" geen weigeringsgrond is in artikel 36 Mijnbouwwet, én dit onderwerp landelijk wordt geregeld (zij het dat nog onzeker is wanneer), is de kans mijns inziens klein dat de Raad van State de minister zal verplichten om meer of andere voorschriften inzake schadeafhandeling aan het instemmingsbesluit te verbinden.
13. Het heeft juridisch geen zin om te bepleiten dat in het Instemmingsbesluit voorschriften over schadevergoeding of (omkering van) bewijslast zouden moeten worden opgenomen. Volgens vaste jurisprudentie van de Raad van State horen bepalingen over een financiële vergoeding van ontstane schade (hoeveel, door wie) in een Instemmingsbesluit niet thuis (ABRvS 22 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2320 en ABRvS 18 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3578).

Opname bouwkundige staat

14. Voorschrift 6 (onderzoek bouwkundige staat representatieve selectie bouwwerken) is inmiddels standaard in instemmingsbesluiten. Mij is bekend dat een andere mijnbouwonderneming (Vermilion) in verschillende procedures (Vinkega, Sonnega-Weststellingwerf) bij de Raad van State beroep heeft ingesteld tegen dit voorschrift. Vermilion vindt dat de Mijnbouwwet geen wettelijke basis biedt voor een verplichte bouwkundige opname vooraf. De te verwachten uitspraken in die zaken zullen mogelijk gevolgen hebben voor dit voorschrift.
15. Indien het voorschrift gehandhaafd blijft, kan beroep worden ingesteld vanwege het feit dat gemeenten worden betrokken bij het vaststellen van de representativiteit van de te onderzoeken bouwwerken. Dat is geen gemeentelijke taak.

Versnellingsmeters

16. In artikel 3 van het instemmingsbesluit staat dat de NAM "enkele versnellingsmeters" boven de gasvelden Eleveld en Vries-Zuid moet plaatsen. Versnellingsmeters zijn op zichzelf een goed instrument om het causale verband tussen bodembeweging en gebouwschade vast te stellen. Op zichzelf is er dan ook geen bezwaar tegen dit voorschrift, maar het woord "enkele" is nogal rechtsonzeker. Het voorschrift zou concreter moeten omschrijven hoeveel versnellingsmeters

geplaatst moeten worden, alsmede wat er met de uitslagen daarvan gebeurt. Worden die ter beschikking gesteld aan omwonenden?

17. Daarnaast kan in beroep worden gesteld dat ook bij andere velden versnellingsmeters geplaatst moeten worden. Daartoe is de minister niet wettelijk verplicht. De minister zal als verweer voeren dat het plaatsen van versnellingsmeters bij niet bevende velden niet zinvol is.

Seismisch risicobeheersplan

18. In artikel 4 wordt een seismisch risicobeheersplan voorgeschreven. Daarin zou moeten staan wat de procedure is die de NAM in acht neemt als er zich één of meer bevingen in het gebied voordoen.
19. Dit risicobeheerssysteem is opgenomen als reactie op het SodM-advies van 13 oktober 2016. SodM adviseerde overigens dat het risicobeheerssysteem "ten genoeg van de Inspecteur-Generaal der Mijnen" moet zijn, en aldus door de Inspecteur-Generaal moet worden goedgekeurd. Dat goedkeuringsvereiste is in het Instemmingsbesluit niet opgenomen.
20. Het is mij eerlijk gezegd niet helemaal helder wat SodM en minister beogen met zo'n risicobeheerssysteem.

Strijd met beleid voor afbouw van gaswinning uit kleine gasvelden?

21. Het rijksbeleid voor de kleine (gas)velden is verwoord in een Kamerbrief van 30 mei 2018 (TK 2017/2018, 33 529, nr. 469). In die brief worden een aantal "maatschappelijke randvoorwaarden" genoemd, waaraan voldaan moet zijn voor het creëren van een draagvlak voor gaswinning uit kleine velden. Die maatschappelijke randvoorwaarden zijn volgens de minister:
- er moet financiële zekerheid zijn dat de mijnbouwexploitant te zijner tijd kan voldoen aan zijn verwijderingsverplichting;
 - **er moet duidelijkheid en zekerheid bestaan over de procedures inzake onafhankelijke afhandeling van mijnbouwschade;**
 - **gaswinning dient een bijdrage te leveren aan de omgeving.**
22. Soortgelijke voorwaarden staan in de "Gedragscode gaswinning kleine velden" d.d. 7 september 2017 van koepelorganisatie Nogepa. Die Gedragscode bepaalt bijvoorbeeld dat de initiatiefnemer – om de verbinding met de omgeving zo goed mogelijk te leggen – samen met lokale overheden en belanghebbenden bij ieder Project- en afstemmingprogramma ontwikkelt (artikel 4.1).
23. Voorts bepaalt artikel 6.10 van de Gedragscode:

"Als er onverhoopt iets gebeurt dat leidt tot schade en dat op voorhand niet is voorzien, dan handelt de initiatiefnemer volgens een vooraf afgesproken schadeprotocol."

Tot slot bepaalt artikel 7.2 van de Gedragscode dat de initiatiefnemer kennis en middelen beschikbaar stelt om een positieve bijdrage aan de omgeving te leveren (overeenkomstig de hiervoor genoemde maatschappelijke randvoorwaarde uit de Kamerbrief van 30 mei 2018).

24. In de VoVo-uitspraak Eesveen (Voorzieningenrechter ABRvS 12 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2989) heeft de Voorzieningenrechter geoordeeld dat de vragen:
- of al dan niet aan de maatschappelijke randvoorwaarden uit de Kamerbrief is voldaan
 - of die maatschappelijke randvoorwaarden moeten worden verzekerd in de voorschriften bij een instemmingsbesluit

zich niet lenen voor beantwoording in een voorlopige voorzieningenprocedure. Die vraag zal in de bodemprocedure beantwoord worden.

Grondrechten/mensenrechten (art. 8 EVRM: family life)

25. Een beroep op (schending van) grondrechten (bijvoorbeeld art. 8 EVRM) is naar mijn inschatting niet aan de orde.
26. In de eerste plaats omdat algemeen wordt aangenomen dat aan overheden in beginsel geen beroep op grondrechten toekomt. Grondrechten (en mensenrechten) zijn bedoeld om de burger te beschermen tegen de overheid en niet om de ene overheid te beschermen tegen de andere overheid (zie bijvoorbeeld HR 6 februari 1987, ECLI:NL:PHR:1987:AG5531; gemeente kan zich niet beroepen op art. 6 EVRM).
27. Verder kan men zich afvragen of de veiligheid van burgers zodanig in gevaar komt, dat een grondrecht als 'family life' in het geding is. Niet iedere vorm van hinder valt onder art. 8 EVRM. In het milieurecht bijvoorbeeld spelen grondrechten pas een rol als de hinder zodanig groot is dat het iemand in ernstige mate in zijn gezondheid treft of hem belet in zijn woongenot en zijn privé- of gezinsleven.
28. In de Groningse gaswinningsuitspraken oordeelde de Raad van State wel dat de impact van de gaswinning op de (sociale) veiligheid in Groningen onder het bereik van art. 8 EVRM viel. De situatie in Groningen is echter (gelukkig) niet vergelijkbaar met die in Drenthe.

Conclusie

29. Alles overziend concludeer ik het volgende:
- Zuiver juridisch gezien is de kans van slagen van een beroepsprocedure tegen het instemmingsbesluit niet groot;

- Belangrijke rechtsvragen/discussiepunten rondom gaswinning uit kleine velden (en daaraan te stellen voorschriften) zijn of worden beantwoord in reeds lopende procedures over andere instemmingsbesluiten.
 - Omdat uitspraken of ontwikkelingen in die andere procedures gevolgen kunnen hebben voor het Instemmingsbesluit winningsplan Westerveld, verdient het aanbeveling dat Instemmingsbesluit niet onherroepelijk te laten worden en daartegen dus wél beroep in te stellen (mogelijk eerst op een laag pitje en in afwachting van uitspraken in lopende zaken)
 - Om politiek-bestuurlijke redenen kan ik mij voorstellen dat het strategisch gezien gewenst is om beroep in te stellen tegen onder meer:
 - i) artikel 3: te weinig versnellingsmeters;
 - ii) artikel 4: onduidelijkheid over seismisch risicobeheersplan; geen goedkeuring door Inspecteur-Generaal vereist, zoals SodM wel had geadviseerd;
 - iii) artikel 5: transparant proces van schademelding; dat zou er al lang moeten zijn, gezien eerdere toezeggingen, de Kamerbrief van 30 mei 2018 en de Nogepe Gedragscode;
 - iv) artikel 6: bouwkundige nulopname; waarom moet dat in overleg met de gemeente(n)?
30. Voorts zou ik in beroep willen betogen dat onder verwijzing naar de Kamerbrief van 30 mei 2018 en de Gedragscode, mijnbouwexploitanten een *maatschappelijke bijdrage* aan de omgeving moeten leveren, zulks met het oog op een eerlijke(r) verdeling van lusten en lasten.
31. Van een aantal hiervoor genoemde onderwerpen valt – strikt juridisch gezien – te betwijfelen of zij thuishoren in een Instemmingsbesluit. De minister zal zich op het standpunt stellen dat die onderwerpen (bijvoorbeeld maatschappelijke bijdragen en schadeafhandeling) elders geregeld moeten worden.
32. Dat moge zo zijn, maar het inbrengen van deze onderwerpen als beroepsgrond houdt mogelijk wel enige druk op de ketel en verschaft lokale overheden een betere (onderhandelings)positie bij het maken van afspraken daarover. Het berusten daarin zou door NAM en/of de Minister kunnen worden uitgelegd als onvoorwaardelijke instemming door de regio met gaswinning overeenkomstig het winningsplan Westerveld.

Plas | Bossinade
advocaten notarissen

Ik vertrouw erop u hierdoor voorlopig voldoende te hebben geïnformeerd. Als u naar aanleiding van deze brief vragen heeft of behoefte aan een nadere toelichting, dan kunt u natuurlijk altijd met mij contact opnemen.

Hoogachtend en met vriendelijke groet.



