

AANGETEKEND

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad
van State
Oranjestraat 15
2514 JB DEN HAAG

Assen, 21 december 2018
Betreft: Beroepschrift Instemmingsbesluit winningsplan Westerveld

Geacht College,

Hierbij stelt de Natuur en Milieufederatie Drenthe, mede namens Stichting Het Drentse Landschap en Vereniging Natuurmonumenten, beroep in tegen het Instemmingsbesluit winningsplan Westerveld van de Minister van Economische Zaken en Klimaat. Het bestreden besluit ligt ter inzage vanaf 15 november jl. gedurende 6 weken en is te vinden op www.nlog.nl/opslag-en-winningsplannen-ter-inzage.

De Natuur en Milieufederatie Drenthe (NMFD) behartigt het algemene belang van een goede natuur- en milieukwaliteit in de provincie Drenthe. Zulks blijkt uit de Statuten (en kopie inschrijving register KvK, bijlagen 1 en 2). In alle Nederlandse provincies zijn er natuur- en milieufederaties. Indien gewenst, kan aanvullende informatie over de feitelijke activiteiten worden aangeleverd. Thans verwijzen wij naar de website van de NMFD (<https://www.nmfdrenthe.nl>).

Desgewenst kunnen met deze stukken overeenkomende documenten worden overgelegd van de mede-indieners van dit beroep (Stichting Het Drentse Landschap en Vereniging Natuurmonumenten).

Bijgaand treft u de eerder door de NMFD ingediende zienswijze aan (bijlage 3).

Op de volgende gronden stellen wij beroep in tegen het besluit:

- 1. Nut en noodzaak van de winning zijn onvoldoende aangetoond. Dit is temeer aan de orde in het licht van jurisprudentie over het wettelijk criterium "planmatig beheer".**

In de zienswijze hebben wij gevraagd om een draagkrachtige motivering van nut en noodzaak van de winning, in de context van het algemene energiebeleid, in het bijzonder de noodzaak van de ombouw naar een duurzame energievoorziening. Dit mede in het licht van de maatschappelijke onrust die is ontstaan naar aanleiding van de, pas achteraf erkende, risico's van gaswinning voor de veiligheid en de bezittingen van omwonenden. Het aantonen van nut en noodzaak is daarmee in de opvatting van de NMFD een sine qua non voor het voortgaan met winningen, ook in de zgn. "kleine velden".

Dat een dergelijke motivering tevens aan de orde is in het licht van het wettelijk criterium "planmatig beheer van voorkomens van grondstoffen" (Art. 26, eerste lid, sub b Mijnbouwwet) is inmiddels staande jurisprudentie (Raad van State 19 april 2017, nr. 201607953/1/A1 Gaswinning Oppenhuizen, Raad van State 12-09-2018 Gaswinning Eesveen).

Eén en ander is des te relevanter, en dringender in het licht van de actualiteit, nu er steeds meer gegevens voorhanden zijn die onderbouwen dat er een dringende en zeer aanzienlijke opgave is om te voldoen aan de uitspraak in het zgn. Urgenda vonnis, te weten een reductie van de uitstoot van broeikasgassen met 25% in 2020. Tevens is hier te wijzen op het kabinetsvoornemen tot het (doen) sluiten van een "Klimaatakkoord 2.0." Deze feiten van algemene bekendheid kleuren de noodzaak van een draagkrachtige motivering in.

Een dergelijke motivering berust te gronde op een weging van de risico's van (de betreffende) gaswinning(en) versus het belang van de winning (economie). De risico's hebben, zoals bekend, betrekking op de veiligheid en integriteit van lijf en goed en wegen dus in beginsel zwaar. Een ander, zwaarder wegend belang zal derhalve dienen te liggen in de sfeer van "noodzaak".

Inmiddels is er de brief van de Minister van Economische Zaken en Klimaat inzake Gaswinning uit de kleine velden in de energietransitie (Kamerstukken II 2017/18, 33529, nr. 469). In deze brief wordt gesteld dat de risico's van gaswinning in de kleine velden, waaronder het veld Westerveld, geringer zijn dan bij het gasveld Groningen. Hiervoor wordt verwezen naar een TNO-rapportage, echter zonder de omvang van het beweerdelijk geringere risico aan te geven.

Daartegenover worden niet meer dan een aantal "voordelen" van binnenlandse winning gesteld, ten opzichte van het alternatief van import (subkop "Gaswinnen is beter dan importeren"). Er wordt echter niet gesteld dat er een noodzaak is voor het vooralsnog continueren van de winning uit de kleine velden.

Voorhanden is, kortom, een weging van een in omvang niet bekend, maar alleszins tastbaar en voorzienbaar risico voor lijf en goed, versus een belang dat uit niet meer bestaat dan een aantal "voordelen", maar in genen dele duidt op noodzaak. Desalniettemin concludeert de minister dat deze voordelen zwaarder wegen dan het risico.

Wij stellen derhalve dat in redelijkheid de minister niet tot deze weging heeft kunnen komen. Zodoende is er geen draagkrachtige motivering voor nut en noodzaak. Tevens is er in de opvatting van de NMFD en mede-indieners niet voldaan aan het criterium "planmatig beheer" van artikel 36 lid 1 Mijnbouwwet.

2. Geldingsduur instemmingsbesluit niet onderbouwd en snelheid van de winning niet meegenomen in afweging

Gegeven de (nog) weinig transparante, en vanwege de context van de energietransitie onzekere en dynamische nut en noodzaak van de winning, doet een geldingsduur van maximaal 10 jaar een te groot beroep op de maatschappelijke acceptatie. Daarbij zijn de gedifferentieerde einddata van de productieduur per gasveld (tabel 1 instemmingsbesluit) niet onderbouwd.

De snelheid van winning lijkt ons van evident belang en van invloed op de beheersing dan wel het voorkomen van nadelige effecten. Wij vinden dat dit aspect onvoldoende naar voren komt in de aanvraag en de afweging. Nagegaan zou moeten worden in hoeverre temporiseren c.q. toepassen van een hand aan de kraan principe bij deze winningen kan leiden tot een betere beheersing van risico's en afwegingen en een mogelijk hoger maatschappelijke rendement. Wij hebben de indruk dat nu vooral de aanvrager- en aandeelhoudersafweging (de markt) het tempo bepaalt, terwijl dit meer op een maatschappelijke kosten-batenafweging zou moeten worden gebaseerd.

3. Natuur- en milieuaspecten zijn zeer laat en onvoldoende onderzocht, daardoor ontbreekt onderbouwde toetsing

Natuur en milieu zijn expliciete toetsingsgronden bij de beoordeling van een winningsplan (art. 36 lid 1 sub c en d Mijnbouwwet (Mw)).

De omgevings-, natuur- en milieuaspecten van het winningsplan zijn pas in een zeer laat stadium onderzocht en gepresenteerd, nadat de advies- en zienswijze al was afgerond, te weten op 26 september 2017, kennelijk via een "nadere toelichting" aan de minister (Nota van Antwoord, p. 40, antwoord op zienswijze 5a). Deze, thans bij de stukken gevoegde "Nadere informatie natuur- en milieuaspecten WP Westerveld" heeft nooit ter inzage gelegen en derden hebben daarop niet kunnen reageren. Het document is bovendien niet controleerbaar, omdat het geen bronnen vermeldt en niet expliciet vermeldt van wie het afkomstig is.

Opvallend is dat de omvang van de te verwachten bodemdaling niet in concreto vermeld is in het document. Evenzeer opvallend is het vermelden van (al lang) achterhaalde aanduidingen als "Staatsnatuurmonument", EHS-gebieden en Vogelrichtlijngebied. Dit roept vragen op over de deskundigheid waarmee het document is opgesteld.

De conclusie dat de te verwachten bodemdaling ten gevolge van het winningsplan (max. 2 cm volgens het besluit, 2-3 cm volgens de Nota van Antwoord) effecten op beschermde natuurwaarden uitsluit, is niet onderbouwd.

Tot de invloedsgebieden van de winning behoren, volgens de minister, in ieder geval het Natura 2000-gebied Drentsche Aa, naast EHS-gebieden (tegenwoordig aangeduid als NNN-gebieden). Er is echter geen expliciete toetsing verricht aan de in het Aanwijzingsbesluit resp. Provinciale Omgevingsverordening vastliggende beschermde waarden van deze gebieden (resp. instandhoudingsdoelstellingen en wezenlijke kenmerken en waarden). Passages in het advies van de Technische commissie bodembescherming (Tcbb), aangehaald op p. 29 v/h besluit, kunnen hiervoor geen grond zijn, omdat dit onderwerp niet tot de primaire deskundigheid van de Tcbb behoort.

Eén en ander klemt te meer, nu het er op basis van de jurisprudentie m.b.t. instemmingsbesluiten voorgehouden moet worden dat deze noch MER-plichtig zijn, noch een plan in de zin van art. 19j Wet natuurbescherming. Daardoor ontbreken m.b.t. de gevolgen voor natuur en milieu relevante onderzoeks- en toetsingsverplichtingen.

NAM en minister verwijzen slechts naar mogelijke en toekomstige afspraken met het waterschap (artikel 2) en naar eventuele andere nog aan te vragen, c.q. te verlenen vergunningen en meldingen. Echter, in reeds verleende vergunningen is niet, of slechts gedeeltelijk, rekening gehouden met de nieuwe feiten en omstandigheden die tot onderhavig instemmingsbesluit, op basis van een gewijzigd winningsplan, hebben geleid.

Evenmin wordt in mogelijk nog te verlenen omgevingsvergunningen en meldingen rekening gehouden met de totale gevolgen van het nieuwe winningsplan voor natuur en milieu, maar slechts met de gevolgen van de aangevraagde separate installaties en winningsfaciliteiten.

4. In het bijzonder zijn natuur- en milieugevolgen in relatie tot het voor de natuurwaarden fundamentele geohydrologische systeem van de Drentsche Aa in het geheel niet onderzocht, noch getoetst

Het geohydrologische systeem Drentsche Aa, inclusief de diepe ondergrond is een complex samenspel van watervoerende lagen, aanwezige zoutdome (Hooghalen en Gasselte) en diverse breuklijnen, waaronder die ter hoogte van Assen-Noord (Zeijen – Annen) met ‘slenken en horsten’ in de ondergrond.

Deze geologische omstandigheden vormen de basis van stroming van diep grondwater dat wordt aangedreven door verschil in temperatuur en zoutgehaltes in het (diepe) grondwater (“double-diffusive convection”). Eén en ander is de basis voor de natuurwaarden in het gebied.

In hoofdstuk 1 van de Landschapsbiografie van de Drentsche Aa (Theo Spek et al., 2015) is nieuwe kennis gebundeld over het ontstaan en het functioneren van het geohydrologische systeem Drentsche Aa. Deze nieuwe kennis maakt niet alleen inzichtelijk hoe grondwater stroomt, maar ook waarom in delen van het gebied (diep) grondwater met verschillende samenstelling omhoog komt. Ook is het brongebied van het diepere grondwater beter bekend, waardoor ook voor de lange termijn het beheer beter kan worden uitgevoerd. Dit vormt een complex systeem in samenhang met ondiepe grondwaterstroming.

Dit systeem verklaart, in combinatie met de jarenlang uitgevoerde beheermaatregelen, de grote soortenrijkdom in vegetaties aan het maaiveld, zoals ook in het Natura 2000-beheerplan Drentsche Aa is vastgelegd.

Noch uit het instemmingsbesluit, noch uit onderliggende en/of bijgevoegde stukken, blijkt dat hier studie naar is verricht.

5. Nulopname bij cultuurhistorisch waardevolle gebouwen is niet volledig geborgd. Het relevante voorschrift (artikel 6) is niet eenduidig en onvoldoende om het doel ervan te bereiken

De minister schrijft in dit instemmingsbesluit “een opname van de bouwkundige staat voor van een, na overleg met de gemeente(n), vast te stellen “representatieve selectie” van voor bodembeweging (bodemdaling én bodemtrilling) gevoelige bouwwerken binnen het gebied waar bodembeweging als gevolg van gaswinning uit de gasvelden Eleveld en Vries-Zuid zich kan voordoen, uit te voeren door een deskundige partij.” (pag. 25 instemmingsbesluit).

De motivering om e.e.a. te beperken tot de gasvelden Eleveld en Vries-Zuid is dat andere velden slechts in de seismische risicocategorie I vallen. Echter, bekend is dat er een grote onzekerheid is in seismische risicoanalyses.

Gezien deze onzekerheden, is een bredere nulmeting conform het wettelijk relevante belang van een adequate schadeafhandeling.

De minister schrijft tevens (Instemmingsbesluit, pag. 25): "Bij de selectie kan onder andere de leeftijd, de bouwkundige constructie van een bouwwerk evenals de status van gemeentelijk of Rijksmonument een rol spelen. Het overleg met de gemeente(n) dient er toe dat de NAM en de gemeente(n) inzicht verkrijgen in de aanwezigheid van bouwwerken die gevoelig zijn voor bodembeweging als gevolg van gaswinning in relatie tot de conclusies en bevindingen van de seismische risicoanalyse."

De concrete invulling van het begrip "representativiteit" wordt hiermee vooruitgeschoven, op basis van niet-eenduidige criteria. Evenmin wordt hiermee bereikt dat de nulmeting een ordenende functie kan hebben in eventuele schadeprocedures. Immers, effecten zijn specifiek voor de (aard van) het gebouw en per locatie.

Het begrip "representativiteit" heeft zodoende geen, althans onvoldoende, betekenis. Zodoende wordt het doel – een ordenende functie in schadeprocedures – niet bereikt.

De organisaties die dit beroep indienen hebben zelf een aantal cultuurhistorisch waardevolle gebouwen in beheer. Bijgevoegd (Bijlage 4) is een lijst van cultuurhistorisch waardevolle gebouwen van de organisaties die dit beroep (mede) indienen, en die binnen het geografische invloedsgebied van de winningen vallen.

Conclusie

De Natuur en Milieufederatie Drenthe en mede-indieners verzoeken uw Afdeling dit beroep gegrond te verklaren, het bestreden Instemmingsbesluit te vernietigen en de minister te veroordelen in de kosten van deze procedure.

Tevens verzoeken wij u een termijn te stellen voor het indienen van aanvullende beroepsgronden, c.q. een aanvullende onderbouwing,

Hoogachtend,



R. Hoekstra, directeur
Natuur en Milieufederatie Drenthe

mede namens:
Stichting Het Drentse Landschap, Kloosterstraat 5, 9401 KD Assen
Vereniging Natuurmonumenten, Oude Benderseweg 14, 7963 PX Ruinen

Bijlage 1. Statuten van de Natuur en Milieufederatie Drenthe

Bijlage 2. Kopie Inschrijving in het register van de Kamer van Koophandel, waaruit de tekenbevoegdheid van dhr. R. Hoekstra blijkt

Bijlage 3. Zienswijze NMFD, 16 juni 2017

Bijlage 4. Lijst van cultuurhistorisch waardevolle gebouwen van Het Drents Landschap en Vereniging Natuurmonumenten