

Rechtbank Noord Nederland

Sector bestuursrecht

Postbus 150

9700AD Groningen

Betreft : LEE 18/01680 W. Munters e.a vs De Minister van Economische Zaken en Klimaat

Edelachtbare heer/mevrouw,

Hierbij breng ik de motivering van het beroep tegen de beschikking van de minister van Economische Zaken en Klimaat (hierna de minister) dd. 26 april 2018, waarbij hij een revisievergunning op grond van de omgevingswet verleent aan de NAM, bij u in.

In de fase van de ontwerpbeschikking is door mr. De Goede namens een groot aantal inwoners van Warffum en directe omgeving, waaronder ook degenen die nu beroep hebben ingesteld, een zienswijze ingebracht.

De minister heeft in deze zienswijze geen aanleiding gevonden om af te zien van het verlenen van de omgevingsvergunning, zoals in de zienswijze was gevraagd. Dit vormt de aanleiding voor het beroep. Inhoudelijk gaat het daarbij om de volgende punten.

1. Informatieverstrekking in het algemeen en bij de vergunningprocedure onvoldoende

In de zienswijze is aangevoerd , dat de informatieverstrekking van de minister en de NAM onder de maat is.

De minister antwoordt, dat de NAM verantwoordelijk is voor het informeren van omwonenden en dat de gedragscode kleine velden geldt. In die gedragscode staat: *“Goede open en transparante communicatie met de omgeving is tijdens alle fases van een gaswinningsproject van wezenlijk belang”*.

De informatieverstrekking van de NAM is onvoldoende; er is vrijwel geen informatievoorziening van de zijde van de NAM over dit gaswinningsproject. In het kader van de procedure voor de bestreden omgevingsvergunning was door de NAM een open dag voor omwonenden op de NAM locatie aangekondigd. Deze is op het laatste moment afgelast en niet opnieuw georganiseerd.

De informatieverstrekking van de NAM is bovendien ook misleidend gebleken. Medio 2017 heeft de NAM in een onderhoud met het college van B&W van de gemeente Eemsmond¹ gemeld dat er naast de procedure voor de omgevingsvergunning in 2014 ook een nieuw winningsplan was ingediend bij het ministerie van EZ. De NAM sprak de verwachting uit dat het winningsplan in het derde kwartaal van 2017 zou worden behandeld en openbaar zou worden.

In een antwoord van Dhr. M.E. (Mathijs) Kuiper, MSc Projectsecretaris Winningsplannen van het ministerie van EZK², op de vraag of er een procedure loopt voor een nieuwe winningsvergunning schrijft deze het volgende: *“Wat betreft uw vraag of er momenteel een gewijzigd winningsplan Warffum in behandeling is bij het ministerie van Economische Zaken en Klimaat wil ik u graag meedelen dat er op dit moment geen winningsplan voor Warffum in behandeling is. Er is regelmatig contact tussen de afdeling vergunningverlening van het ministerie en de operators in Nederland en momenteel zijn er geen vooroverleggen waaruit blijkt dat de NAM een gewijzigd winningsplan Warffum in gaat dienen. Ik kan alleen geen garanties geven dat dat in de toekomst zo blijft. Het is aan de NAM om daarover te beslissen en om een eventuele aanvraag in te dienen.”*

Kennelijk heeft de NAM in de tussentijd het in 2014 ingediende nieuwe winningsplan weer ingetrokken, maar daarover heeft geen enkele communicatie plaats gevonden.

In de bijeenkomst van B&W van Eemsmond met de NAM heeft B&W ook aangedrongen op meer informatie aan de inwoners van Warffum. Dit heeft, ondanks de belofte van de NAM dit punt mee te nemen, tot nu toe nergens toe geleid.

Ook de informatieverstrekking van de minister is onvoldoende. Zo lag het winningsplan voor de locatie Warffum, alsmede de instemmingsbeschikking van de minister op dit winningsplan niet ter inzage tijdens de procedure voor de ontwerpbeschikking. Ook gedurende de ter inzage legging van de omgevingsvergunning lagen deze stukken niet ter inzage. Hierdoor was het voor betrokkenen niet goed mogelijk om een compleet beeld te krijgen over de situatie van de winningslocatie Warffum waarvoor de revisievergunning op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) was aangevraagd.

De tekortschietende informatievoorziening van de NAM en de minister zijn tekortkomingen in de procedure, die ertoe moeten leiden dat de vergunning niet kan worden verleend.

2. Geen duidelijkheid over mogelijke schade; geen actueel en adequaat winningsplan

In de zienswijze is betoogd, dat er geen actualisering van de omgevingsvergunning zou moeten komen voor helder is, dat er geen schade als gevolg van bodembeweging/bodemdaling zal ontstaan. De minister betoogt, dat de omgevingsvergunning daar niet specifiek op toeziet en dat deze risico's in het winningsplan aan de orde komen.

Het instemmingsbesluit van de minister op het vigerende winningsplan is gedateerd 04-07-2005. Dat plan is opgesteld, ver vóór 2012, toen naar aanleiding van de aardbeving bij Huizinge duidelijk werd dat er veel ernstiger bevingen, en daardoor veel ernstiger schades aan gebouwen, ontstaan als gevolg van de aardgaswinning. Daarmee ligt er een volstrekt achterhaald winningsplan ten grondslag aan de nu verstrekte omgevingsvergunning. In dit winningsplan wordt nog uitgegaan van een maximale sterkte van mogelijke aardbevingen van 3.9 op de schaal van Richter, terwijl inmiddels wordt uitgegaan van maximale aardbevingssterktes van 5.0 en hoger op de schaal van Richter. De

¹ Memo van College van B&W gemeente Eemsmond aan de gemeenteraad van Eemsmond dd. 17 juli 2017

² Mailbericht van de heer Kuiper (EZK) aan Wim Munters dd. 6 juni 2018

sterk gewijzigde inzichten inzake de mogelijke bevingen en verzakkingen en daaruit voortvloeiende schades aan gebouwen, infrastructuur en andere zaken zouden aanleiding moeten zijn voor de NAM om voorafgaand aan de aanvraag voor de omgevingsvergunning een aanvraag voor herziening van het winningsplan in te dienen. Immers de omgevingsvergunning en het winningsplan zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Zowel een goedgekeurd winningsplan als een omgevingsvergunning zijn nodig om het gas te kunnen winnen. Nu de NAM heeft nagelaten een herziening van het winningsplan aan te vragen had de minister gebruik moeten maken van zijn bevoegdheid op grond van artikel 21 lid 1 onder i van de Mijnbouwwet³ om de winningsvergunning in te trekken teneinde de NAM te verplichten hernieuwd onderzoek te doen naar de mogelijke gevolgen van de winning van gas uit de locatie Warffum.

Er is voor de locatie Warffum, waarvan het gasveld zich bevindt in de onmiddellijke nabijheid van het Groninger gasveld alle aanleiding om op grond van gewijzigde inzichten inzake veiligheid en het voorkomen van schade een nieuw winningsplan te verlangen. De impact van aardgaswinning uit het Groninger gasveld bleek immers veel groter dan eerst aangenomen. Waarschijnlijk geldt dit ook voor de winning uit kleine velden. Zeker omdat Warffum en directe omgeving bloot staan aan de effecten van de winning uit het Groninger gasveld én de winning uit het Warffumer gasveld had dit aanleiding moeten zijn om ook voor het Warffumer gasveld een nieuw winningsplan op te laten stellen. Nu de minister dit heeft nagelaten ligt er geen actueel en adequaat winningsplan ten grondslag aan de omgevingsvergunning waardoor onvoldoende inzichtelijk is welke mogelijke schade kan optreden ten gevolge van de nu voorgenomen wijze van gaswinning.

Dit punt knelt te meer daar in Warffum zeer veel panden aardbevingsschade hebben opgelopen in de afgelopen jaren. Vermoedelijk speelt de winning uit het Warffumer gasveld daarbij een belangrijke rol, omdat dit leidt tot een cumulatief effect ten gevolge van de bevingen.

Ook op grond van de herziene werkwijze met betrekking tot gaswinning uit kleine velden die de minister in zijn brief aan de Tweede Kamer van 30 mei 2018 over "Gaswinning uit de kleine velden in de energietransitie" (kenmerk DGETM-EO / 18031167) uiteen heeft gezet mocht verwacht worden dat er voorafgaand aan de revisievergunning een nieuw winningsplan zou worden opgesteld. In de betreffende brief aan de Tweede Kamer schrijft de minister het volgende:

"De wijziging van de Mijnbouwwet per 1 januari 2017 heeft ertoe geleid dat er in de besluitvorming nu meer expliciete aandacht is voor de veiligheid van burgers. Dit komt tot uitdrukking in de adviesrechten van decentrale overheden, de uitbreiding van de inspraakmogelijkheden, en het als onderdeel van het winningsplan opstellen van een seismische risicoanalyse.

Vanwege de zorgen van omwonenden over schade aan hun woning en de afhandeling daarvan, is vanaf najaar 2016 in diverse instemmingsbesluiten met winningsplannen de verplichting van een representatieve nulmeting aan gebouwen opgenomen. Dit is ook gebeurd in gevallen waar de statistische kans op bodemtrillingen door TNO is ingeschat als verwaarloosbaar."

Als de hier beschreven zorgvuldigheid wordt betracht bij nieuwe winningsplannen is het onontkoombaar dat ook voor de locatie Warffum een nieuw winningsplan, op recente inzichten gebaseerd, wordt opgesteld voorafgaand aan het verlenen van de omgevingsvergunning.

³ (Artikel 21 1. Onze Minister kan een vergunning slechts geheel of gedeeltelijk intrekken.....
i. in verband met veranderde omstandigheden of gewijzigde inzichten inzake de veiligheid voor omwonenden of het voorkomen van schade aan gebouwen of infrastructuurle werken of de functionaliteit daarvan,)

De procedure voor een revisie-omgevingsvergunning zou niet hebben mogen starten dan nadat de NAM een nieuw winningsplan heeft ingediend, de inspraakprocedure daarover is doorlopen en de minister daarover beschikt heeft. De vergunning kan daarom niet worden verleend.

3. Veel gebouwen in Warffum zijn beschadigd en er zijn grote zorgen bij de inwoners.

In de zienswijze wordt betoogd dat veel gebouwen in Warffum beschadigd zijn en er grote zorgen bij de inwoners leven.

Dit wordt door de minister voor kennisgeving aangenomen.

De minister betoogt, dat de NAM zorgplicht heeft en onveilige situaties moet voorkomen.

Uit de vele schades in Warffum en omgeving blijkt dat de NAM zich onvoldoende kwijt van zijn zorgplicht, omdat grote schades en onveilige situaties niet zijn voorkomen.

De inwoners van Warffum en directe omgeving hebben grote zorgen nu zij zowel door aardbevingen en verzakkingen als gevolg van de winning uit het Groninger gasveld als door aardbevingen en verzakkingen door winning uit het Warffumer gasveld worden bedreigd.

Zowel in 1994 als in 2006 hebben zich in de buurt van het gasveld Warffum bevingen voorgedaan.

In een rapport van TNO uit 2016 over de seismiciteit van onshore gasvelden in Nederland⁴, wordt de locatie Warffum als risicovol gezien, gelet op het relatief grote aantal invloedsfactoren in zowel boven- als ondergrond.

Door vergunning te verlenen om het Warffumer gasveld volledig uit te putten zonder dat op basis van actueel uitgebreid onderzoek is vastgesteld wat de mogelijke risico's zijn worden de zorgen van de omwonenden onacceptabel verhoogd.

De Minister schrijft dat de NAM op basis van de Mijnbouwwet een zorgplicht heeft t.a.v. de uitvoering van zijn mijnbouwactiviteiten en maatregelen moet nemen om mijnbouwschade en onveilige situaties te voorkomen. Deze zorgplicht dient zich niet te beperken tot het voorkomen van bouwkundige onveiligheid aan gebouwen. Ook de door de inwoners van het winningsgebied ervaren onveiligheid, angst en onzekerheid die o.a. is aangetoond in het onderzoek van prof. dr. T.T. (Tom) Postmes⁵ dient daartoe gerekend te worden. De inspanningen die de NAM zich op dit laatste terrein getroost zijn volstrekt onvoldoende (vgl. ook punt 1).

Dit moet een reden zijn om de omgevingsvergunning niet te verlenen.

4. MER plicht niet nagekomen

In de zienswijze wordt betoogd dat ten onrechte geen milieueffectrapportage (hierna MER) is opgesteld voor de locatie Warffum terwijl dit wel verplicht is op grond van bijlage C categorie 17.2 van het Besluit MER⁶. Het betreft hier immers een gaswinning met een capaciteit van meer dan

⁴ TNO-rapport R10164 Seismiciteit onshore gasvelden Nederland; 21 juni 2016.

⁵ Prof. Dr. T.T. Postmes e.a.; De maatschappelijke impact van de beving van Zeerijp; Groningen 2018.

⁶ Besluit MER

	Activiteiten	Gevallen	Plannen	Besluiten
C 17.2	De winning van aardolie en aardgas dan wel de wijziging of uitbreiding daarvan.	In gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op een gewonnen hoeveelheid van: 1°. meer dan 500 ton aardolie per dag, of 2°. meer dan 500.000 m³ aardgas per dag.	De structuurvisie, bedoeld in de artikelen 2.1, 2.2 en 2.3 van de Wet ruimtelijke ordening, en het plan, bedoeld in de artikelen 3.1, eerste lid, 3.6, eerste lid, onderdelen a en b, van die wet.	Het besluit, bedoeld in artikel 40, tweede lid, eerste volzin, van de Mijnbouwwet of een ander besluit waarop afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht en een of meer artikelen van afdeling 13.2 van de wet van toepassing zijn.

500.000m³ gas per dag. De minister geeft aan dat de MER-plicht bestaat voor gevallen waarin sprake is van winning, dan wel de uitbreiding of wijziging daarvan en dat daarvan hier geen sprake is. Er is niet eerder een MER opgesteld voor deze locatie. Dat alleen al is een reden om voorafgaand van het verlenen van een omgevingsvergunning een MER te vereisen. Daarnaast is het zo dat met de omgevingsvergunning ook een substantiële wijziging in de winning wordt doorgevoerd, namelijk verlaging van de winningscapaciteit van 2.000.000 m³ per dag naar 1.000.000 m³ per dag. Er is dus wel degelijk sprake van wijziging van de winning.

De revisie-omgevingsvergunning kan niet worden verleend zolang de NAM geen MER heeft opgesteld en daarover beslist is.

5. Geluidhinder

In de zienswijze is naar voren gebracht dat de te verwachten geluidbelasting onduidelijk is omdat niet helder is met welke methoden het laatste gas zal worden gewonnen en dat bij andere NAM-locaties geluidhinder wel aan de orde is.

De reactie van de minister hierop was dat akoestisch onderzoek is uitgevoerd door een gerenommeerd onafhankelijk bureau en dat de NAM aan de normen kan voldoen. Binnen 6 maanden na doorvoeren van de wijzigingen moet de geluidbelasting gecontroleerd worden. Bij nieuwe aanpassingen in de procesvoering moet de geluidbelasting opnieuw bekeken worden. Op dit moment wordt geen geluidsoverlast verwacht.

De onduidelijkheid blijft daarmee bestaan. In de afgelopen jaren is in het noordelijk van de provinciale weg gelegen deel van Warffum herhaaldelijk veel geluidsoverlast van de NAM-locatie ondervonden. Ook in de omgeving van verschillende andere winlocaties van kleine gasvelden wordt geluidhinder ondervonden van de gaswinning.

Welke geluidbelasting zal plaats vinden is nog niet bekend. In het geluidrapport bij de vergunningaanvraag wordt op dit punt vooral uitgegaan van modelmatige berekeningen en aannames. Het voorschrift dat de NAM zelf uiterlijk 6 maanden na in gebruik nemen van de gehele inrichting door middel van geluidmetingen en zo nodig berekeningen moet controleren of aan de voorschriften wordt voldaan is uiterst vaag. Onduidelijk is of metingen moeten worden verricht of dat ook volstaan kan worden met berekeningen. Ook is niet helder op welke wijze en hoe lang gemeten moet worden en of de inrichting dan op maximaal geluidproducerend niveau moet werken of niet. Kortom dit voorschrift schiet ernstig tekort.

Samenvatting

Samenvattend is de conclusie dat de omgevingsvergunning niet verleend had mogen worden.

- Essentiële informatie ontbrak bij de ter inzage legging van documenten tijdens de verschillende proceduristappen. De NAM schoot ernstig tekort in zijn informatievoorziening aan de omwonenden door een geplande informatieavond op het laatste moment te laten vervallen zonder een vervangende gelegenheid te bieden.
- Het vigerende winningsplan is volstrekt verouderd en moet op grond van nieuwere informatie over mogelijke schade als gevolg van de gaswinning worden herzien voor er een omgevingsvergunning kan worden verleend.
- De blootstelling van de omwonenden aan de risico's van zowel het Groninger gasveld als het volledig uitputten van het Warffumer gasveld zonder actuele risicoberekeningen is onverantwoord.
- Er ontbreekt een MER rapportage voor de locatie.
- De voorschriften in de paragraaf geluidhinder schieten tekort.

Ten slotte is het bitter dat in de reactie van de Minister, die is verzonden nadat 'het gasbesluit' van maart jl. is genomen, niets doorklinkt van het gewijzigde beleid dat daarmee t.a.v. de winning van gas in Noord Nederland is ingezet. De voornemens te komen tot een versnelde beëindiging van de gaswinning in Groningen en het voorop stellen van de veiligheid van de Groningers door het wegnemen van het aardbevingsrisico zijn daarin op geen enkele manier terug te vinden.

Hoogachtend,