

PlasBossinade

advocaten/notarissen

PlasBossinade Advocaten N.V.

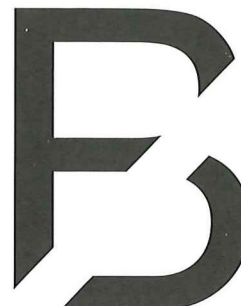
Postadres
Postbus 1100
9701 BC Groningen

Bezoek- en factuuradres
Leonard Springerlaan 9-E
9727 KB Groningen

www.plasbossinade.nl
Tel. : + 31 (0)50 521 43 33
KvK : 01144514

AANTEKENEN

Afdeling bestuursrechtspraak van de
Raad van State
Postbus 20019
2500 EA DEN HAAG



Groningen, 9 juni 2021

**Tevens per fax:
070 – 365 13 80**

Inzake : Gemeenten Tynaarlo, Noordenveld, Assen, Westerkwartier
Aa en Hunze en Midden-Drenthe/advies winningsplan Westerveld
Onze ref. : 20170405-14/wrv/mk/21-01439281
Uw ref. : **201810138/3/R4**

mr. W.R. van der Velde
Advocaat
Tel. direct : (050) 521 43 65
Fax direct : (050) 525 54 35
E-mail : vandervelde@plasbossinade.nl

AANVULLEND BEROEPSCHRIFT

Hoogedelgestreng Raad,

Namens cliënten reageer ik hierdoor op:

- Het gewijzigde Instemmingsbesluit winningsplan Westerveld d.d. 26 april 2021 (houdende de wijziging van artikel 6 van het oorspronkelijke instemmingsbesluit van 14 november 2018);
- De aanvullende motivering Instemmingbesluit Westerveld d.d. 26 april 2021 (naar aanleiding van uw tussenuitspraak van 23 december 2020).

Wijziging Instemmingsbesluit (artikel 6)

1. Voorschrift 6 van het Instemmingbesluit van 14 november 2018 heeft betrekking op het uitvoeren van een bouwkundige opname van een representatieve selectie van voor bodembeweging gevoelige bouwwerken binnen het invloedsgebied van de gasvelden Eleveld en Vries-Zuid. Voor het bepalen van die "representatieve selectie" dient overleg plaats te vinden met de gemeente(n).
2. In het gewijzigde Instemmingsbesluit van 26 april 2021 is dat "overleg met" vervangen door "na raadpleging van". Daar kunnen de gemeenten mee instemmen.

PlasBossinade

advocaten notarissen

3. De gemeenten maken er echter bezwaar tegen dat die bouwkundige opname beperkt is tot de invloedssfeer van de gasvelden Eleveld en Vries-Zuid. Zoals hierna zal blijken is het Instemmingsbesluit – en dus ook artikel 6 – gebaseerd op een ondeugdelijke inschatting van seismische risico's en een ondeugdelijk SRA. Per saldo zijn de seismische risico's onderschat. Een juiste en zorgvuldige beoordeling van de seismische risico's kan en zal ertoe leiden dat de voorgeschreven bouwkundige opname van artikel 6 moet plaatsvinden bij (veel) meer gasvelden uit het winningsplan Westerveld.

Aanvullende motivering van het Instemmingsbesluit

5 kilometer bufferzone?

4. In paragraaf 2.1 van de aanvullende motivering beschrijft de Minister de voorgeschiedenis van het winningsplan Westerveld. Volgens de Minister (bladzijde 2) heeft SodM in 2018 aangegeven dat voor wat betreft de bevolkingsdichtheid ook moet worden gekeken naar een 5 km bufferzone rond het veld¹.
5. Het Instemmingsbesluit dateert van 14 november 2018. Het verrast de gemeenten onaangenaam om nu te moeten lezen dat de Minister bij het nemen van dat Instemmingsbesluit het SodM-advies van 4 mei 2018 (bevolkingsdichtheden tot 5 km rond het veld) niet heeft mee beoordeeld. Ook hangende de beroepsprocedure of tijdens de zitting heeft de minister daarvan geen melding gemaakt.
6. Dat het winningsplan Westerveld is ingediend in 2016 is daarvoor geen excuus. (Instemmings)besluiten worden ex nunc genomen en moeten op dát moment voldoen aan op dat moment (dus op 14 november 2018) geldende regelingen, inzichten en adviezen. De gemeenten achten deze gang van zaken hoogst onzorgvuldig. De gemeenten vinden het allerminst correct dat de Minister dit advies van SodM aan het publiek, aan de gemeenten en ook aan uw Afdeling heeft onthouden

'De' methodiek?

7. Op bladzijde 3 van de aanvullende motivering (bovenaan) verwijst de Minister verschillende malen naar "de methodiek". Bijvoorbeeld:

"NAM heeft destijds in het winningsplan Westerveld 2016 de bevolkingsdichtheid boven het veld bepaald aan de hand van de gemiddelde bevolkingsdichtheid per gemeente, gewogen met de oppervlakte van de gemeente boven het veld. Dit komt overeen met het voorschrift in de methodiek en met de toenmalige toepassing van de methodiek. TNO-AGE heeft in haar advies geconstateerd dat de risicoanalyse is uitgevoerd volgens de methodiek (...)."

8. Het is niet duidelijk wat de Minister bedoelt met "de methodiek". Bedoelt de Minister daarmee de SRA methodiek van 1 februari 2016? Of de methodiek (maar welke dan?) die daarvoor gold?

¹ Dat zou blijken uit een mail 4 mei 2018 van Jorien Schaaf, deskundige ondergrond bij SodM, zie blz. 2 van bijlage 2 bij de aanvullende motivering van 26 april 2021

PlasBossinade

advocatennotarissen

5 km bufferzone en bevolkingsdichtheid per buurt

9. In tabel 3.3 van Bijlage 3 (Samenvatting SRA) bij het winningsplan is de SRA-methodiek zó toegepast, dat is gekeken naar de bevolkingsdichtheden direct boven het veld. Alleen voor wat betreft de categorieën "industriële inrichting", "speciale gebouwen en vitale infrastructuur" en "dijken" hebben NAM en Minister kennelijk gekeken naar een bufferzone van 5 km rondom het veld.
10. In Bijlage 2 van de aanvullende motivering presenteert de Minister een berekening van de gemeentelijke bevolkingsdichtheden per buurt, inclusief een 5 km bufferzone. Dat wijkt dus in twee opzichten (buurtbenadering + 5 km bufferzone) af van de SRA-methodiek die ten behoeve van het winningsplan is gebruikt. Dat roept vragen op en leidt tot verwarring. Met deze verschillende systematieken krijgen belanghebbenden en overheden te maken met verschillende risicoscores. Dit roept de vraag op of de SRA methodiek wel bruikbaar is en of er niet eerst een heldere eenduidige werkwijze moet zijn voordat er instemmingsbesluiten genomen kunnen worden.
11. De methode inclusief bufferzone (voor bevolkingsdichtheden) "verdunt" de bevolkingsdichtheid en levert daarmee nog steeds geen representatief beeld van de aanwezige bebouwendichtheid en leidt daarom tot een onderschatting van de risico's. Door het hanteren van de 5 km zone voor de bevolkingsdichtheid volgt dat gaswinning onder een dichtbevolkte woonwijk (Marsdijk) aan de rand van de stad een lagere risicobeoordeling krijgt en gaswinning onder een relatief dunbevolkt buitengebied (Eleveld) grenzend aan de stad juist hoger wordt beoordeeld. Dat is merkwaardig en niet uit te leggen aan inwoners.
12. Uit figuur 2 (van Bijlage 2 bij de aanvullende motivering) blijkt bijvoorbeeld dat er in Assen veel buurten zijn met een bevolkingsdichtheid van (veel) meer dan 1.000 inwoners per vierkante kilometer; voor de score "bevolkingsdichtheid" wordt voor deze stadsdelen desondanks uitgegaan van 367 inwoners/km² (tabel 1), hetgeen een forse onderschatting van de risico's betekent. In de SRA-methodiek staat beschreven dat de minister bij kleine velden de bevolkingsdichtheid per buurt mag gebruiken in plaats van een gewogen gemiddelde bevolkingsdichtheid boven een gasveld. Waarom heeft de Minister hier niet voor gekozen? Waarom heeft de minister bij de 5 km zone er voor gekozen om ook met buurten te werken en hier niet?
13. In Bijlage 2 bij de aanvullende motivering noemt de Minister het (gemiddeld aantal) (inwoners per vierkante kilometer op basis van gemeentelijke bevolkingsdichtheden en op buurtniveau. Het is echter niet duidelijk hoe die bevolkingsdichtheden op buurtniveau zijn berekend. De onderliggende berekeningen ontbreken. Hierdoor verzoeken de gemeenten om die berekeningen in het geding te brengen.
14. Tot slot wijzen de gemeenten er op dat Eleveld nu een categorie II gasveld is geworden. Dit is nieuwe informatie die al bij de aanvraag bekend had moeten zijn. Een indeling in deze categorie had er mogelijk toe geleid dat meer inwoners rond het veld gebruik hadden gemaakt van de mogelijkheid om zienswijzen en beroep in te dienen.

PlasBossinade

advocaten notarissen

Score voor maximale beving

15. Blijkens de aanvullende motivering (blz. 4) is de Mmax (de sterkste beving die theoretisch mogelijk is in de Westerveld-velden) 4,1. Dit getal stond niet in de aanvraag en ook niet in het winningsplan en is niet eerder in de procedure genoemd. Dit roept de vraag op of er wel gewerkt is met de juiste uitgangspunten.
16. Dat geval wijkt (substantieel) af van de Mmax-waarde waarmee in de SRA is gerekend (namelijk 3,7)². Dat betekent dat de M-score (invloedsfactor ondergrond) niet 2 bedraagt, maar 3 of 4. De maximale ondergrondscore voor Eleveld en Vries-Zuid komt dan uit op 0,64 (in plaats van de 0,5 die is gehanteerd). Beide velden zouden dan ruim in categorie 2 vallen.

Conclusie SRA

17. De gemeenten zijn van mening dat de SRA nog steeds onduidelijk en onzorgvuldig is uitgevoerd en de seismische risico's onderschat. Het Instemmingbesluit is daarom onzorgvuldig voorbereid en gemotiveerd, óók met inachtneming van de aanvullende motivering daarvan. Die overtuigt niet.

Voorschrift 3; versnellingsmeters

18. Om diezelfde reden is voorschrift 3 van het Instemmingsbesluit (extra versnellingsmeters bij de gasvelden Eleveld en Vries-Zuid) niet toereikend. Een correcte inschatting van de seismische risico's kan en zal ertoe leiden dat bij meer velden extra monitoringsmaatregelen, bijvoorbeeld het bijplaatsen van versnellingsmeters, noodzakelijk is.

Seismisch risicobeheersysteem

19. De gemeenten kunnen instemmen met de aanvullende motivering voor wat betreft het seismisch risico beheersysteem.
20. Wel blijven de gemeenten van mening dat voorschrift 4 zodanig vaag en rechtsonzeker is geformuleerd, dat dat voorschrift de lading niet dekt. Voorschrift 4 stelt geen enkele voorwaarde aan de inhoud van zo'n seismisch risicobeheersplan. Ieder document met als titel "seismisch risicobeheersplan" voldoet ongeacht de inhoud daarvan letterlijk gelezen aan voorschrift 4.
21. Daarom menen de gemeenten dat hetzij voorschrift 4 inhoudelijke eisen aan het risicobeheersplan zou moeten stellen, hetzij dat dat seismisch risicobeheersplan moet zijn onderworpen aan de voorafgaande toestemming van de Inspecteur- Generaal der Mijnen of een andere onafhankelijke en deskundige instantie.

Bouwkundige opname

² Bijlage 3 bij het winningsplan, samenvatting SRA, bladzijde 37

PlasBossinade

advocaten notarissen

Raadpleging in plaats van overleg

22. Zoals reeds opgemerkt kunnen de gemeenten ermee instemmen dat de representatieve selectie van gebouwen die voor deze bouwkundige opnamen in aanmerking komen tot stand komt *na raadpleging van* de betreffende gemeenten (in plaats van *na overleg* met die gemeenten).

Niet alleen bij Eleveld en Vries-Zuid

23. Vanwege de hiervoor geconstateerde tekortkomingen in de SRA en de onderschatting van de seismische risico's blijven cliënten daarentegen wel van mening dat die bouwkundige opnamen niet alleen moeten plaatsvinden binnen de invloedssfeer van de gasvelden Eleveld en Vries-Zuid, maar bij meer gasvelden uit het winningsplan. Welke velden dat zijn, zal moeten blijken uit een juiste seismische risicoanalyse.

Contacten met gemeente Assen

24. De Minister stelt dat de NAM meerdere keren contact heeft gehad met de gemeente Assen omtrent het plan van aanpak en dat het plan van aanpak naar de gemeente Assen is gestuurd ter consultatie. De gemeente Assen zou daar niet op hebben gereageerd.
25. Voor zover daarmee de suggestie wordt gewekt dat de gemeente Assen niet heeft meegewerkt, is die suggestie onjuist. Al in 2017 heeft de gemeente met NAM gesproken over de nulmetingen aan gevoelige gebouwen. Daarbij is aangegeven dat de gemeente Assen graag de gegevens aanlevert over de aanwezige gebouwen in het gebied om het voor de NAM mogelijk te maken om een lijst op te stellen van gevoelige gebouwen. De gemeente zag geen actieve rol voor zichzelf in het mee selecteren van gebouwen. De gemeente Assen beschikt niet over de expertise om te bepalen of een gebouw gevoelig is voor bevingen.
26. In april 2018 is ambtelijk gesproken met de NAM. Daarbij waren ook de gemeente Aa en Hunze en Tynaarlo aanwezig. In dat gesprek heeft de NAM een presentatie gegeven over de selectie en de nulmetingen. De gemeenten hebben suggesties gedaan over die aanpak. Op 1 oktober 2018 heeft de gemeente Assen van de NAM een plan van aanpak gekregen met een selectie van gebouwen. Dit was op het moment dat de NAM het plan al naar de minister had gestuurd. Het plan is ter informatie naar de verantwoordelijk wethouder gestuurd ambtelijk is gevraagd of er nog suggesties waren. De gemeente Assen had geen op- of aanmerkingen op het plan.

Mate van gedetailleerdheid van een winningsplan

27. In de tussenuitspraak van 23 december 2020 heeft uw Afdeling een duidelijk oordeel gegeven over de beroepsgrond van de gemeenten over – kort gezegd – “vage” putten (beroepschrift d.d. 21 december 2018, nummers 14 tot en met 22). Uw Afdeling heeft geoordeeld dat deze “vage” putten – waarvan de locaties niet in het winningsplan zijn aangegeven en waarover het winningsplan géén informatie bevat – niet vallen onder de instemming van de Minister met het winningsplan. Voor het boren van die putten zal NAM een gewijzigd winningsplan moeten indienen (r.o. 15.1 en 15.2).

PlasBossinade

advocaten notarissen

Opmerkingen Minister zijn in strijd met goede procesorde

28. De Minister stelt in de aanvullende motivering terecht voorop dat niet kan worden opgekomen tegen dit oordeel in uw uitspraak, maar brengt in die "aanvullende motivering" *ter informatie* het een en ander onder uw aandacht (aanvullende motivering onder nummer 6 "ten overvloede").
29. De door uw Afdeling in de tussenuitspraak gegeven opdracht is uitdrukkelijk beperkt tot de overwegingen 26.3, 26.6, 30.1, 31.3, 40.4 en 40.5 van uw tussenuitspraak. De gemeenten achten het in strijd met een goede procesorde en in strijd met het stelsel van bestuursprocesrecht dat de Minister in een zogenaamde aanvullende motivering in gaat op rechtsoverwegingen die buiten de hiervoor omschreven opdracht vallen en die een definitief gegeven oordeel van uw Afdeling bevatten (zoals in dit geval de rechtsoverwegingen 15.1 en 15.2). Om deze reden dient al hetgeen de Minister in de aanvullende overweging schrijft onder paragraaf 6 "ten overvloede" buiten beschouwing te blijven.

Mbw en Mbb zijn duidelijk over de inhoud van een winningsplan

30. Indien en voor zover uw Afdeling deze "informatie" toch bij uw eindoordeel en in de einduitspraak wil betrekken, wijzen de gemeente op het volgende.
31. Het komt de gemeenten voor dat de Minister met een doelredenering ("voor de seismische risico's maakt het allemaal toch niets uit") de wettelijke vereisten aan een winningsplan opzij wil zetten. De Mijnbouwwet en het Mijnbouwbesluit zijn echter volstrekt helder over hetgeen een winningsplan (tenminste) moet bevatten. Zie bijvoorbeeld:
 - artikel 35 lid 1 sub b Mbw: "een beschrijving van de wijze van winning alsmede de daarmee verband houdende activiteiten"
 - artikel 24 lid 1 sub e Mbb: aantal boorgaten
 - artikel 24 lid 1 sub f Mbb: volgorde en tijdsbestek van het maken van de boorgaten
 - artikel 24 lid 1 sub g Mbb: ligging, lengte en diameter van de verhuizing van de boorgaten
 - artikel 24 lid 1 sub h: de plaats en de wijze waarop de koolwaterstoffen in de verhuizing treden).
32. Er kan dus geen misverstand over bestaan dat in de visie van de mijnbouwwetgever de boorgaten (inclusief bijbehorende verhuizing) gedetailleerd in het winningsplan beschreven moeten zijn. Dat is in het winningsplan Westerveld ten aanzien van de "vage" putten niet het geval.
33. Of het – zoals NAM stelt – voor de bodembeweging niet uitmaakt of het gas wordt gewonnen uit één of meerdere putten en/of waar die putten liggen, is irrelevant. Een winningsplan van NAM moet simpelweg voldoen aan de daaraan gestelde wettelijke vereisten.

PlasBossinade

advocaten notarissen

34. Met verbazing namen de gemeenten kennis van het standpunt van de Minister (aanvullende motivering, bladzijde 11), inhoudende:

"De instemming strekt zich dan ook wel degelijk uit tot de in het winningsplan omschreven voorgenomen putten en eventuele andere putten die nodig zijn voor efficiënte winning binnen de volumegrenzen van het winningsplan."

De Minister gaat daarmee lijnrecht in tegen het oordeel van uw Afdeling in r.o. 15.2 van de tussenuitspraak van 23 december 2020. Het komt de gemeenten voor dat niet de Minister, maar uw Afdeling het laatste woord heeft over de uitleg en toepassing van de artikelen 35 Mbw en 24 Mbb.

35. De Minister verwijst in dit verband naar uw uitspraken over de winningsplannen Loon op Zand³ en Waalwijk-Noord⁴. Het is de gemeenten niet helemaal duidelijk wat de Minister met deze verwijzing beoogt. In de genoemde uitspraken staat niet dat putten waarvan de locatie niet is genoemd en waarover het winningsplan geen informatie bevat vallen onder het Instemmingsbesluit. Die uitspraken zijn dan ook zeker niet in strijd met uw tussenuitspraak van 23 december 2020 in de onderhavige zaak, r.o. 15.1 en 15.2.

Conclusie

De gemeenten verzoeken uw Afdeling om het Instemmingsbesluit van 14 november 2018 en het gewijzigde Instemmingsbesluit van 26 april 2021 te vernietigen.

Hoogachtend,

W.R. van der Velde

³ ECLI:NL:RVS:2020:2048.

⁴ ECLI:NL:RVS:2020:2875.