

UITSPRAAK GASWINNING GEEN OVERWINNING VOOR GRONINGEN

Inleiding

Op 14 april 2015 heeft de voorzieningenrechter van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State uitspraak gedaan op de verzoeken tot het treffen van een voorlopige voorziening in de procedure over de gaswinning in het Groningenveld. De rechter heeft een voorlopige maatregel getroffen voor de vijf clusters rondom Loppersum. Vrijwel onmiddellijk ontstond een jubelstemming: ‘tik op de neus voor NAM en Minister’, ‘historisch’, ‘positief signaal’, om maar eens wat geluiden aan te halen. Is de uitspraak een krachtig signaal richting NAM en Minister? Niet echt. Naar mijn mening is de jubelstemming dan ook nogal overdreven. Voordat ik hierop nader inga, eerst een punt van formele aard.

Ontvankelijkheid

De verzoeken waren ingediend door:

1. De Stichting Vrienden van Groningen Centraal! en de Vereniging HS Centraal! en enkele natuurlijke personen;
2. De fracties van de Socialistische Partij, het CDA en Groen Links van de Provinciale Staten van Groningen (hierna: de Fracties).

Deze partijen wilden algehele stopzetting van de gaswinning, althans een aanzienlijke reductie ervan totdat de Raad van State uitspraak heeft gedaan in de bodemzaak.

Met het verzoek van de Fracties was de voorzieningenrechter snel klaar: zij zijn (naar zijn voorlopig oordeel) in hun beroep niet-ontvankelijk en dus valt er voor hen ook geen voorlopige voorziening te vragen hangende dit beroep. De voorzieningenrechter overweegt daarbij het volgende:

- a. de Fracties zijn geen rechtspersoon in de zin van art. 1:2 lid 3 Awb. Wat zij dan wel zijn is niet helemaal duidelijk; een ‘groep personen’ wellicht?;
- b. de Fracties zijn ‘geen belanghebbenden’ omdat politieke partijen -waarmee de Fracties op één lijn kunnen worden gesteld- geen algemene en collectieve belangen kunnen behartigen. Dit is vaste jurisprudentie.
- c. de individuele leden van de fracties zijn ook niet als ‘natuurlijke personen’ belanghebbend, omdat:
 - 1) niet is gebleken dat is beoogd het beroep mede namens hen in te stellen;
 - 2) hun identiteit niet tijdig bekend was. Ook hier haakt de rechter aan bij vaste jurisprudentie van de Afdeling: de identiteit van degene voor wie beroep wordt ingesteld moet vóór afloop van de beroepstermijn bekend zijn, een gebrek op dit punt kan niet onder toepassing van art. 6:6 Awb worden geheeld.

Met betrekking tot het verzoek van de Stichting Vrienden van Groningen Centraal! en de Vereniging HS Centraal! oordeelt de rechter dat dit verzoek inhoudelijk kan worden behandeld, reeds omdat het mede is gedaan door ontvankelijke natuurlijke personen. Daarmee omzeilt de voorzieningenrechter een onderzoek naar de vraag of de Stichting en de Vereniging voldoen aan de voor dit soort rechtspersonen geldende eisen voor belanghebbendheid (met betrekking tot de doeleindenomschrijving en de feitelijke werkzaamheden).

Inhoudelijke beoordeling

De beslissing om al dan niet een voorlopige voorziening te treffen is het resultaat van een belangenafweging. Hoe gaat de voorzieningenrechter om met de tegenstrijdige belangen in deze zaak? Aan welk belang heeft hij meer gewicht toegekend: aan het veiligheidsbelang of aan de belangen die met de gaswinning zijn gemoeid?

De voorzieningenrechter heeft bepaald dat de vijf clusters in en rondom Loppersum nagenoeg worden gesloten; gaswinning uit deze clusters, anders dan de hoeveelheid die nodig is om de clusters open te houden, is uitsluitend toegestaan als in de andere clusters dan wel regio's de daarvoor geldende productieplafonds nagenoeg zijn bereikt en uitsluitend indien dat vanuit een oogpunt van leveringszekerheid noodzakelijk is.

Er is dus een voorlopige voorziening getroffen, maar heeft die ook ingrijpende gevolgen voor de huidige gaswinning? Nou, nee.

Voor de vijf clusters gezamenlijk geldt op grond van het instemmingsbesluit van de Minister al een forse productiebeperking tot 3 miljard Nm³ per jaar. Primair -zo blijkt uit de uitspraak- wordt uit de andere clusters gewonnen. Productie uit de vijf 'Loppersumse clusters' vindt pas plaats bij zeer hoge vraag naar gas tijdens een zeer koude periode of bij calamiteiten. Dat staat niet letterlijk in het instemmingsbesluit maar dat is wel de praktijk. En daar valt de voorzieningenrechter met name over: deze prioriteitstelling is in het instemmingsbesluit zelf onvoldoende gewaarborgd. Omdat de veiligheidsrisico's in deze regio het hoogst zijn, heeft de voorzieningenrechter nu een voorlopige maatregel getroffen die (nagenoeg) overeenkomt met de uitvoeringspraktijk. Voor de andere clusters is geen voorziening getroffen. De voorlopige voorziening heeft de facto dus weinig tot geen gevolgen voor de huidige gasproductie in de regio Loppersum en nog minder voor het Groningenveld als geheel.

Aan welk belang is dan een zwaarder gewicht toegekend?

Laat ik het zo zeggen: ik denk niet dat de NAM en de Minister wakker liggen van deze uitspraak.

Het voorlopig oordeel bevat nog een aantal punten dan wel overwegingen die -als daarmee een voorschot wordt genomen op de einduitspraak- eerder reden zijn tot zorg dan tot juichen. Ik volsta met een korte opsomming:

- het als vaststaand gegeven aannemen dat de gaswinning 'van essentieel belang' is voor de Nederlandse energievoorziening. Zie daar maar eens tegen op te boksen;
- de overweging dat het besluit van de Minister 'feitelijk nog slechts voor ten hoogste ruim anderhalf jaar voor de gaswinning door NAM van betekenis is'. Is de beroepsprocedure dan slechts een achterhoedegevecht? Het is te hopen van niet;
- de wijze waarop de voorzieningenrechter met de onzekerheden omgaat. De reden bijvoorbeeld om geen voorziening te treffen voor het Eemskanaalcluster is hierin gelegen dat een productieverlaging in 2014 niet aanwijsbaar heeft geleid tot afname van de seismiciteit. De voorzieningenrechter baseert dit op het advies van Staatstoezicht op de Mijnen. In dat advies echter staat duidelijk dat die conclusie gebaseerd is op invalide berekeningen van de NAM. De resultaten daarvan kunnen noch ontkend, noch bevestigd worden. Staatstoezicht op de Mijnen voegt daar aan toe dat in alle door de NAM doorgerekende productiescenario's het seismische dreigingsniveau hoog is. In een dergelijke situatie behoort voorzorg uitgangspunt van handelen te zijn.

Conclusie

De voorzieningenrechter lijkt een daad te hebben gesteld met de (voorlopige) maatregel voor de vijf clusters in en rondom Loppersum. De uitgelaten stemming hierover is naar mijn mening echter niet in overeenstemming met de consequenties die de uitspraak daadwerkelijk met zich meebrengt. Feitelijk verandert er namelijk niet zoveel. Er is nog een lange weg te gaan.

Liesbeth Holtz-Russel