

ECLI:NL:RBOVE:2016:4094

Instantie	Rechtbank Overijssel
Datum uitspraak	25-10-2016
Datum publicatie	25-10-2016
Zaaknummer	AWB 16/2275, 16/2277, 16/2305, 16/2306, 16/2319 en 16/2320
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Voorlopige voorziening
Inhoudsindicatie	<p>De minister van Economische Zaken heeft terecht ingestemd met de ingebruikname van de pijpleiding tussen Schoonebeek en Twente. Dat is het oordeel van de voorzieningenrechter van de rechtbank Overijssel. De pijpleidingen voldoen aan de wettelijke eisen. Daarnaast heeft de minister geen ondubbelzinnige toezeggingen gedaan waarin hij stelt dat de olieproductie en waterinjectie stilliggen tot na de evaluatie. De vergunning voor het injecteren van het productiewater in Twente maakt geen deel uit van deze procedure.</p>
Wetsverwijzingen	Mijnbouwbesluit Mijnbouwbesluit 97 Mijnbouwbesluit 101
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl JBO 2016/308 met annotatie van mr. drs. D. van der Meijden

Uitspraak

RECHTBANK OVERIJSEL

Zittingsplaats Zwolle

Bestuursrecht

zaaknummer: AWB 16/2275, 16/2277, 16/2305, 16/2306, 16/2319 en 16/2320

uitspraak van de voorzieningenrechter op het verzoek om voorlopige voorziening in de zaak tussen

1. het college van gedeputeerde staten van Overijssel, verzoeker,
2. het college van burgemeester en wethouders van Dinkelland, het college van burgemeester en wethouders van Oldenzaal en het college van burgemeester en wethouders van Tubbergen, verzoekers,
3. Stichting Stop Afvalwater Twente, verzoekster,

en

De Minister van Economische Zaken, verweerder.

Als derde-belanghebbende heeft aan het geding deelgenomen: **Nederlandse Aardolie Maatschappij B.V.** te Assen.

Procesverloop

Bij besluit van 16 augustus 2016 met kenmerk 16109120 (primair besluit A) heeft verweerder, op een daartoe strekkend verzoek van de Nederlandse Aardolie Maatschappij B.V. (hierna: de NAM), ingestemd met de her-ingebruikname van de modificatie van de 14'' GRE injectie-waterleiding (met nummer 000697) op locatie De Hulte. Hierbij is verwezen naar de artikelen 97 en 101 van het Mijnbouwbesluit. De ingangsdatum voor de ingebruikname is gesteld op 16 augustus 2016. Deze instemming is geldig tot 3 februari 2017.

Bij besluit van 16 augustus 2016 met kenmerk 16109053 (primair besluit B) heeft verweerder, op een daartoe strekkend verzoek van de NAM, ingestemd met de ingebruikname van de 8'' injectiewater-transportleiding met nummer 000810 (nieuwe flexibele leiding in 18'' bestaande leiding met nummer 000698, die vanaf nu fungeert als mantelbuis) tussen de locaties De Hulte en Rossum Weerselo-Centraal. Hierbij is verwezen naar artikel 97 van het Mijnbouwbesluit. De ingangsdatum voor de ingebruikname is gesteld op 16 augustus 2016. Deze instemming is geldig tot 3 februari 2017.

Het college van gedeputeerde staten van Overijssel (hierna: GS), de colleges van burgemeester en wethouders van Dinkelland, Oldenzaal en Tubbergen (hierna: de gemeentebesturen) en Stichting Stop Afvalwater Twente (hierna: de stichting) hebben tegen beide primaire besluiten bezwaar gemaakt. Zij hebben de voorzieningenrechter verzocht om een voorlopige voorziening te treffen, inhoudende het schorsen van de primaire besluiten. Het verzoek van GS, de gemeentebesturen en de stichting inzake primair besluit A is geregistreerd onder zaaknummers 16/2275, 16/2305 en 16/2319. Het verzoek van GS, de gemeentebesturen en de stichting inzake primair besluit B is geregistreerd onder zaaknummers 16/2277, 16/2306 en 16/2320.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 14 oktober 2016. GS hebben zich laten vertegenwoordigen door [vertegenwoordiger GS] . De gemeentebesturen hebben zich laten vertegenwoordigen door [vertegenwoordiger gemeente 1] en [vertegenwoordiger gemeente 2] . De stichting heeft zich laten vertegenwoordigen door [vertegenwoordiger van de stichting] . Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door [vertegenwoordiger minister van Economische Zaken 1] en [vertegenwoordiger minister van Economische Zaken 2] . De NAM heeft zich laten vertegenwoordigen door [vertegenwoordiger NAM 1] en [vertegenwoordiger NAM 2] .

Overwegingen

1. Het oordeel van de voorzieningenrechter heeft een voorlopig karakter en bindt de rechtbank in een (eventueel) bodemgeding niet.

2. Ingevolge artikel 92, onder a, van het Mijnbouwbesluit wordt onder 'pijpleiding' verstaan:

1°. leiding die twee of meer mijnbouwwerken met elkaar verbindt ten behoeve van het vervoer van stoffen, te rekenen vanaf de eerste isolatieafsluiter van het mijnbouwwerk;

2°. andere leiding dan bedoeld onder 1°, aan te wijzen door de minister, die een mijnbouwwerk verbindt met een ander werk ten behoeve van het vervoer van stoffen te rekenen vanaf de eerste isolatieafsluiter van het mijnbouwwerk.

Ingevolge artikel 93, eerste lid, van het Mijnbouwbesluit bestaat een pijpleiding uit pijpen die voldoende sterk zijn en op doelmatige wijze met elkaar zijn verbonden. De pijpleiding is tegen corrosie en uitwendige krachten beschermd.

Ingevolge het tweede lid van dit artikel is de ligging van de pijpleiding zodanig dat geen schade wordt veroorzaakt of zoveel mogelijk wordt voorkomen.

Ingevolge het derde lid van dit artikel voldoen de eigenschappen, de aanleg, de ligging en het onderhoud van de pijpleiding aan bij ministeriële regeling te stellen eisen.

Deze ministeriele regeling is de Mijnbouwregeling.

Ingevolge artikel 10.2 van de Mijnbouwregeling voldoen de eigenschappen, de aanleg en de ligging van alsmede het onderhoud aan een flexibele pijpleiding in elk geval aan de in artikel 93, eerste en tweede lid, van het besluit bedoelde eisen, indien kan worden aangetoond dat wordt voldaan aan:

a. API (American Petroleum Institute) Specification 17J, second edition, november 1999, zoals deze laatstelijk is vastgesteld in juni 2002, en

b. NEN 3650, genoemd in artikel 10.1, met uitzondering van het gedeelte omtrent het sterktechnisch ontwerp.

Ingevolge artikel 97, eerste lid, van het Mijnbouwbesluit wordt een pijpleiding niet voor de eerste maal in gebruik genomen, dan nadat de minister de beheerder op diens verzoek heeft meegedeeld daarmee in te stemmen.

Ingevolge het tweede lid, aanhef en onder a, van dit artikel doet de beheerder het verzoek, bedoeld in het eerste lid, uiterlijk twee weken voordat hij de pijpleiding in gebruik wil nemen. Daarbij verstrekt de beheerder aan de minister een verklaring van een onafhankelijke deskundige, waarin wordt beoordeeld of de eigenschappen en de aanleg van de pijpleiding voldoen aan de bij of krachtens artikel 93 gestelde eisen.

Ingevolge het derde lid van dit artikel is, voor zover hier van belang, de instemming tot ingebruikname van rechtswege gegeven indien de minister niet binnen twee weken na ontvangst van het verzoek de in het eerste lid bedoelde mededeling heeft gedaan. De instemming van rechtswege wordt voor de mogelijkheid van bezwaar en beroep gelijkgesteld met een besluit als bedoeld in artikel 1:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

Ingevolge artikel 100, eerste lid, van het Mijnbouwbesluit neemt de beheerder, indien lekkage van een pijpleiding wordt geconstateerd, onmiddellijk alle passende maatregelen ter voorkoming of beperking van de schade.

Ingevolge het tweede lid van dit artikel stelt de beheerder de pijpleiding, of het betrokken deel ervan, onmiddellijk buiten gebruik en maakt deze drukvrij als de lekkage risico op schade oplevert. De nodige herstelwerkzaamheden worden zo spoedig mogelijk verricht.

Ingevolge het derde lid van dit artikel maakt de beheerder onmiddellijk melding van een lekkage aan de inspecteur-generaal der mijnen.

Ingevolge artikel 101, eerste lid, van het Mijnbouwbesluit wordt een herstelde pijpleiding, of het betrokken deel ervan, niet eerder opnieuw in gebruik genomen, dan nadat Onze Minister aan de beheerder op diens verzoek heeft medegedeeld daarmee in te stemmen.

Ingevolge het tweede lid van dit artikel, voor zover hier van belang, is artikel 97, tweede lid, van overeenkomstige toepassing.

3. In zuidoost Drenthe bevindt zich het olieveld Schoonebeek en vanaf 1947 heeft de NAM de oliewinning hier ter hand genomen. De oliewinning is in 1996 gestopt waarna de putten, locaties en productiefaciliteiten zijn opgeruimd. In 2006 heeft de NAM ten behoeve van de herontwikkeling van het olieveld Schoonebeek een milieueffectrapportage (hierna: MER) opgesteld. In deze MER is ervan uitgegaan dat 16 tot 20 miljoen m³ olie met behulp van stoominjectie uit het Schoonebeekreservoir kan worden gewonnen. Bij deze vorm van oliewinning komt zout productiewater vrij. Uit de MER blijkt dat de injectie van het productiewater in lege aardgasvelden in de diepe ondergrond van Twente uit milieuoverwegingen de te prefereren verwerkingsmethode is.

Op basis van deze MER zijn in 2010 vergunningen verleend voor de waterinjectie. Het ging destijds om de navolgende drie vergunningen:

- een milieuvergunning op grond van de Wet milieubeheer voor het veranderen of in werking hebben van een inrichting die in hoofdzaak een mijnbouwwerk is, verleend door verweerder;
- een milieuvergunning op grond van de Wet milieubeheer voor het ondergronds opslaan van afvalstoffen die van buiten het betrokken mijnbouwwerk afkomstig zijn, verleend door GS;
- een ontheffing op grond van het Lozingenbesluit bodembescherming, verleend door GS.

Verder zijn in 2010 instemmingsbesluiten genomen voor de ingebruikname van de pijpleidingen voor het transport van productiewater.

Met de inwerkingtreding van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) zijn de drie hiervoor genoemde (milieu)vergunningen opgegaan in één omgevingsvergunning, waarbij verweerder het bevoegde gezag is. De instemmingsbesluiten zijn daarin niet opgegaan.

Op grond van de van kracht zijnde (omgevings)vergunning is de NAM verplicht tot het uitvoeren van een zesjaarlijkse evaluatie. Hierbij dient te worden onderzocht in hoeverre de verwerking van productiewater via waterinjectie in lege aardgasvelden in de diepe ondergrond van Twente nog steeds de meest milieuvriendelijke oplossing is.

In 2011 is de oliewinning in Schoonebeek opgestart.

Op 16 april 2015 is bij Hardenberg een lekkage in de pijpleiding voor het transport van productiewater geconstateerd door de landeigenaar. De NAM heeft daarop de oliewinning in Schoonebeek stilgelegd om de transportleiding te repareren. Dit repareren is gebeurd door de lekkage te dichten en voorts door in de bestaande transportleiding over een lengte van 45 kilometer een nieuwe kunststof leiding met een kleinere diameter te installeren. Verder zijn daarnaast nog zeven zwakke plekken hersteld.

De lekkage in de transportleiding heeft de zorgen/onrust onder inwoners van Twente, welke zorgen sinds omstreeks eind 2014 zijn geuit, extra gevoed. In verband met deze zorgen heeft verweerder de NAM verzocht het evaluatieonderzoek eerder te laten uitvoeren dan in de aan haar verleende omgevingsvergunning is voorgeschreven.

De NAM heeft Royal Haskoning DHV opdracht verstrekt om het onderzoek naar mogelijke alternatieve verwerkingsmethodes uit te voeren. Royal Haskoning DHV heeft op 28 juni 2016 het rapport 'Herafweging verwerking productiewater Schoonebeek, Tussenrapport alternatievenafweging' (hierna: het tussenrapport) opgeleverd. In dit rapport zijn vijf alternatieven, waaronder de bestaande verwerkingsmethode, onderzocht. Op 4 augustus 2016 heeft Deltares op verzoek van verweerder een second opinion aangeleverd. Verweerder heeft het tussenrapport en de second opinion doorgezonden naar de commissie voor de m.e.r. Deze commissie heeft advies uitgebracht. Verweerder heeft bij brief van 12 september 2016 de Tweede Kamer nader geïnformeerd. Hierbij heeft verweerder, onder meer, meegedeeld dat hij, in overeenstemming met het advies van Deltares en de commissie m.e.r., de NAM heeft verzocht om het tussenrapport op een aantal onderdelen te (laten) verduidelijken. Verder zal verweerder, wederom in overeenstemming met het advies van Deltares en de commissie m.e.r., omstreeks eind september 2016 met de regio in overleg treden om te komen tot een nadere selectie van de alternatieven. Verweerder zal daarna besluiten welke alternatieven verder uitgewerkt kunnen worden.

4. Bij brief van 19 juli 2016 heeft de NAM verweerder verzocht in te stemmen met de ingebruikname van de gerepareerde (middels de pijp-in-pijp methode) pijpleiding (lees: het aanbrengen van een nieuwe FCP-leiding). Tevens heeft de NAM verweerder verzocht in te stemmen met de her-ingebruikname van de bestaande GRE-leiding (met nummer PL00697) vanwege het uitvoeren van een (kleine) modificatie op leidingknooppunt De Hulte. Op

3 augustus 2016 heeft de NAM dit verzoek aangevuld met een voorlopige verklaring van conformiteit en een voorlopig bewijs van toezicht, afgegeven door Lloyd's Register.

Bij separate besluiten van 16 augustus 2016 (primair besluit A en primair besluit B) heeft verweerder ingestemd met de gevraagde her-ingebruikname en ingebruikname. Hierbij is aangegeven dat de instemmingen geldig zijn tot 3 februari 2017.

Hiertegen richten zich de bezwaarschriften en de verzoeken om een voorlopige voorziening te treffen.

5. De voorzieningenrechter dient allereerst te beoordelen of GS, de gemeentebesturen en de stichting in hun bezwaar, en daaruit voortvloeiend, in hun verzoek om een voorlopige voorziening te treffen, kunnen worden ontvangen. Immers, indien verzoekers niet-ontvankelijk zijn in hun bezwaren, vormt dit aanleiding om het verzoek af te wijzen. In dit kader dient de voorzieningenrechter dan ook te beoordelen of verzoekers kunnen worden aangemerkt als belanghebbende bij beide bestreden primaire besluiten. Daartoe overweegt de voorzieningenrechter het volgende.

5.1. Ten aanzien van de vraag of de stichting als belanghebbende kan worden aangemerkt, overweegt de voorzieningenrechter het volgende.

Artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) bepaalt dat onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

Het derde lid van dit artikel bepaalt dat ten aanzien van rechtspersonen als hun belangen mede worden beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen.

In de statuten van de stichting is de navolgende doelstelling verwoord.

a. door middel van het aanbieden van een breed gedragen petitie de Minister van Economische Zaken vragen om de vergunning van de NAM voor het injecteren van afvalwater in lege gasputten in Twente in te trekken;

b. en voorts al hetgeen in de ruimste zin met één en ander verband houdt, daartoe behoort en/of daartoe bevorderlijk kan zijn.

De statuten zijn op 9 september 2016 gewijzigd. Onderdeel b is vernummerd tot c en er is een nieuw onderdeel b ingevoegd dat luidt als volgt.

b. middels alle middelen te trachten de injectie in de bodem van Twente te voorkomen en in het algemeen aantasting van het Twentse milieu te voorkomen of te beëindigen.

De voorzieningenrechter oordeelt dat deze statutaire doelstelling afdoende is toegesneden op datgene wat met de door de stichting bestreden instemmingsbesluiten mogelijk wordt gemaakt. De voorzieningenrechter merkt daarbij op dat hij, anders dan verweerder ter zitting verklaarde, het nieuwe onderdeel b los van onderdeel a leest. Verder is eveneens voldaan aan het in de jurisprudentie verwoorde vereiste dat de stichting feitelijke werkzaamheden dient te ontplooiën, los van het voeren van juridische procedures, waaruit dient te blijken dat de stichting daadwerkelijk en in het bijzonder opkomt voor het algemeen belang zoals dat is omschreven in haar statuten. De voorzieningenrechter verwijst in dit kader naar het alternatieve plan dat de stichting heeft ingediend en dat is meegenomen in het tussenrapport.

De voorzieningenrechter oordeelt dan ook voorshands dat de stichting in haar bezwaren en, daarmee samenhangend, in haar beide verzoeken om een voorlopige voorziening kan worden ontvangen.

5.2. Ten aanzien van de vraag of GS en de gemeentebesturen als belanghebbende kunnen worden aangemerkt, overweegt de voorzieningenrechter het volgende.

Artikel 1:2, tweede lid, van de Awb bepaalt dat, ten aanzien van bestuursorganen, de hun toevertrouwde belangen als hun belangen worden beschouwd.

Uit de jurisprudentie blijkt dat een belang aan een bestuursorgaan is toevertrouwd als een wettelijk voorschrift aan dit bestuursorgaan een bevoegdheid tot behartiging van dit belang toekent. Wil een bestuursorgaan als belanghebbende kunnen worden aangemerkt bij een besluit, dan is vereist dat door dat besluit de bevoegdheidsuitoefening van het bestuursorgaan wordt belemmerd of doorkruist.

GS hebben ter zitting gesteld dat een pijpleiding door een intrekingsgebied loopt. Hierbij hebben GS verwezen naar de provinciale verordening. Verder hebben GS verwezen naar hun wettelijke taken met betrekking tot het verlenen van verklaringen van geen bedenkingen. De gemeentebesturen hebben gesteld dat de in geding zijnde pijpleidingen door gronden lopen die bij hen in eigendom zijn. Desgevraagd hebben de gemeentebesturen meegedeeld dat dit niet geldt voor de gemeente Oldenzaal. Het waterinjectiegebied bevindt zich daarentegen wel op Oldenzaals grondgebied.

De voorzieningenrechter oordeelt dat de aard van een voorlopige voorzieningsprocedure, waarbij er in een relatief kort tijdsbestek een rechterlijk oordeel moet worden gegeven, zich niet leent voor een uitgebreid onderzoek of inderdaad is voldaan aan het vereiste dat de twee bestreden instemmingsbesluiten van invloed zijn op wettelijke bevoegdheden van GS en de gemeentebesturen. Daarom zal de voorzieningenrechter GS en de gemeentebesturen van Dinkelland en Tubbergen voorshands aanmerken als belanghebbende. Dit geldt niet voor het gemeentebestuur van Oldenzaal nu niet in geschil is dat de in het geding zijnde pijpleidingen niet over Oldenzaals grondgebied lopen.

Verweerder zal bij de komende besluitvorming in bezwaar moeten onderzoeken of GS en de gemeentebesturen van Dinkelland en Tubbergen kunnen worden aangemerkt als belanghebbenden bij de bestreden instemmingsbesluiten.

Samenvattend oordeelt de voorzieningenrechter voorshands dat GS en de gemeentebesturen van Dinkelland en Tubbergen in hun bezwaren, en daarmee samenhangend, in hun verzoek kunnen worden ontvangen. Dit geldt niet voor het gemeentebestuur van Oldenzaal. Naar alle waarschijnlijkheid zal verweerder het gemeentebestuur van Oldenzaal niet ontvangen in zijn bezwaren wegens het niet voldoen aan het belanghebbende-vereiste. Reeds hierom komen de verzoeken, voor zover ingediend door het gemeentebestuur van Oldenzaal, voor afwijzing in aanmerking.

6. De voorzieningenrechter dient ambtshalve te onderzoeken of er in casu is voldaan aan het vereiste van een spoedeisend belang. Daartoe overweegt hij het volgende.

- 6.1. Wil een voorlopige voorziening kunnen worden getroffen dan is onverwijlde spoed vereist, gelet op de redactie van artikel 8:81, eerste lid, van de Awb. Er moet dus niet gewacht kunnen worden op de afhandeling van het geschil in de hoofdzaak. De spoedeisendheid heeft in de regel betrekking op de onmogelijkheid om de eventuele gevolgen van de (uitvoering) van het besluit nog te herstellen, oftewel de onomkeerbaarheid.
- 6.2. In casu zijn de bestreden besluiten op 16 augustus 2016 verleend. Op 17 september 2016 heeft de NAM de productie in Schoonebeek weer opgestart en de pijpleidingen in gebruik genomen. Indien GS, de twee gemeentebesturen en de stichting deze ingebruikname daadwerkelijk hadden willen tegengaan, had het op hun weg gelegen om onmiddellijk na het verlenen van de instemmingsbesluiten een bezwaarschrift en een verzoek om voorlopige voorziening in te dienen. Dat hebben zij niet gedaan. Eerst op respectievelijk 14, 14 en 15 september is bezwaar gemaakt. Op respectievelijk 20, 23 en 24 september 2016, oftewel eerst nadat de productie reeds was hervat (hetgeen bij verzoekers bekend was), is een verzoek om voorlopige voorziening bij de voorzieningenrechter ingediend. Deze afwachtende houding roept de vraag op of verzoekers een voldoende spoedeisend belang hebben bij het treffen van de gevraagde voorlopige voorzieningen.

Verweerder heeft ter zitting desgevraagd meegedeeld dat de hoorzitting in bezwaar is gepland voor 28 oktober 2016. Het streven is om op 8 november 2016 een beslissing op de bezwaren te nemen. Ter zitting hebben verzoekers desgevraagd aangegeven dat zij de termijn tot 8 november 2016 te lang vinden, mede gelet op de onrust onder de plaatselijke bevolking.

De voorzieningenrechter constateert dat er sprake is van twee bestreden besluiten met een tijdelijke werkingsduur, te weten tot 3 februari 2017. Uit de stukken blijkt, hetgeen ter zitting door verweerder en de NAM is bevestigd, dat de tijdelijke instemmingen zullen worden 'gevolgd' door permanente instemmingen. Daartoe dient de NAM de as built tekening(en) aan Lloyd's Register te overleggen. Na beoordeling en goedkeuring zal Lloyd's Register vervolgens definitieve verklaringen afgeven. Deze definitieve verklaringen worden gevoegd bij de aanvragen voor definitieve instemmingen, waarna besluitvorming door verweerder zal volgen.

Vorenstaande zal op korte termijn resulteren in nagenoeg identieke besluitvorming, te weten instemmingsbesluiten met een definitief karakter in plaats van instemmingsbesluiten met een tijdelijke werkingsduur. Dat kan wederom resulteren in bezwaren en verzoeken om een voorlopige voorziening te treffen. Ter voorkoming van (onnodige) toekomstige procedures ziet de voorzieningenrechter daarom voldoende (spoedeisend) belang om het geschil thans inhoudelijk te beoordelen.

7. Het inhoudelijke geschil.

- 7.1. GS, de gemeentebesturen van Dinkelland en Tubbergen en de stichting hebben grotendeels nagenoeg dezelfde (bezwaar)gronden ingebracht. Deze gronden worden daarom gezamenlijk besproken.
- 7.2. GS, de twee gemeentebesturen en de stichting stellen dat uit de tussenrapportage blijkt dat de injectie van productiewater op een aantal punten afwijkt van wat ten tijde van de vergunningverlening (en in de MER) werd verwacht. Dit betreft de aangetroffen hoeveelheid zwavelwaterstof (H₂S; hoger dan van te voren was ingeschat), de moeizame injectie in zandsteenformaties en de mate waarin corrosie-inhibitor moet worden toegepast. Wat de gevolgen hiervan zijn is nog onvoldoende onderzocht. De stichting stelt dat de aan de NAM verleende omgevingsvergunning niet ziet op het transporteren van productiewater middels een pijp-in-pijp leiding, zodat het verlenen van instemming resulteert in een handelen in strijd met deze omgevingsvergunning. Verder stelt de stichting dat er geen sprake is van opslag maar van lozing van productiewater, hetgeen eveneens in strijd is met deze omgevingsvergunning. GS, de gemeentebesturen en de stichting stellen dat de besluiten tot instemming in strijd zijn met het zorgvuldigheidsbeginsel, het voorzorgsbeginsel (zoals dat bijvoorbeeld is neergelegd in artikel 191, tweede lid, van het EU-verdrag) en artikel 8 van het EVRM, nu er te veel onduidelijkheid is over de milieutechnische gevolgen.

7.2.1. De voorzieningenrechter overweegt als volgt.

De bestreden primaire besluiten betreffen het instemmen met de ingebruikname en heringebruikname van pijpleidingen waarin productiewater van Schoonebeek naar Twente wordt getransporteerd. Het toepasselijk wettelijke toetsingskader is neergelegd in de artikelen 93, 97 en 101 van het Mijnbouwbesluit en artikel 10.2 van de Mijnbouwregeling.

De wijze van injecteren (opslag dan wel lozing) en de milieutechnische gevolgen van het transporteren en injecteren van productiewater zijn afgewogen en neergelegd in de aan de NAM verleende omgevingsvergunning. Deze vergunning is in rechte onaantastbaar. Voor het thans, bij het in rechte beoordelen van de verleende instemmingen voor (her)ingebruikname van pijpleidingen in een vergunde omgeving, wederom opnieuw beoordelen van hetgeen is beoordeeld (dan wel beoordeeld had moeten worden) bij de verlening van de omgevingsvergunning, is geen plaats. Dat en of de injectie van productiewater op een aantal punten afwijkt van wat ten tijde van de vergunningverlening (en in de MER) werd verwacht, staat dan ook los van het thans voorliggende toetsingskader. Indien GS, de gemeentebesturen en de stichting van mening zijn dat deze (gestelde) afwijkingen resulteren in een handelen in strijd met de aan de NAM verleende omgevingsvergunning, ligt het op de weg van hen om een onderbouwd verzoek om handhavend op te treden tegen het afwijken van de omgevingsvergunning bij verweerder in te dienen. Een handhavingsverzoek en de beslissing daarop van verweerder, liggen thans niet voor.

Deze gronden slagen dan ook niet.

7.3. De stichting stelt in haar bezwaarschrift dat classificatiebureau Lloyd's niet de expertise heeft om te adviseren over de gebruikte Flexsteelpijp. Dit adviesbureau is daarentegen gespecialiseerd in het controleren van lassen. Verder is er sprake van een 'keuring achter het bureau'. De stichting heeft op 12 oktober 2016 een nader stuk van een gestelde extern deskundige in het geding gebracht. De stichting stelt dat in de praktijk (bijvoorbeeld in Canada) is gebleken dat de toepassing van de Flexsteelpijp risicovol is. Verder stelt de stichting, evenals GS en de gemeentebesturen, dat de voorheen gebruikte pijpleiding, die thans fungeert als mantelbuis, lek is, zodat deze geen extra barrière vormt om bodemverontreiniging tegen te gaan.

7.3.1. De voorzieningenrechter constateert allereerst dat er geen sprake is van een instemming van rechtswege als bedoeld in artikel 97, derde lid, van het Mijnbouwbesluit. Immers, beide verzoeken om instemming zijn weliswaar op 19 augustus 2016 bij verweerder ingediend maar beide verzoeken zijn eerst gecomplementeerd middels het op 3 augustus 2016 toezenden van een voorlopige verklaring van conformiteit en een voorlopig bewijs van toezicht, afgegeven door Lloyd's Register. Op 16 augustus 2016 was de termijn van twee weken na ontvangst van de verzoeken dan ook nog niet verstreken, zodat verweerder op 16 augustus 2016 bevoegd was inhoudelijke beslissingen te nemen op beide verzoeken om instemming.

Zoals de voorzieningenrechter hiervoor reeds heeft aangegeven, is het wettelijke toetsingskader neergelegd in de artikelen 93, 97 en 101 van het Mijnbouwbesluit. Uit dit toetsingskader vloeit voort, zo leest de voorzieningenrechter deze artikelen, dat de minister instemt met een (her)ingebruikname van een pijpleiding indien deze pijpleiding aan bepaalde (technische) eisen voldoet (welke zijn neergelegd in artikel 93 van het Mijnbouwbesluit en de Mijnbouwregeling), hetgeen dient te blijken uit een verklaring van een terzake deskundige.

In casu heeft de NAM een voorlopige verklaring van conformiteit en een voorlopig bewijs van toezicht, afgegeven door Lloyd's Register, bij haar verzoeken om (her)ingebruikname gevoegd. Uit deze stukken blijkt dat de in het geding zijnde pijpleidingen voldoen aan de wettelijke eisen, zoals neergelegd in het Mijnbouwbesluit en de Mijnbouwregeling.

De voorzieningenrechter oordeelt dat niet is gebleken of aannemelijk gemaakt dat Lloyd's Register geen terzake deskundige is. De kanttekeningen die de stichting heeft geplaatst bij de kwaliteiten en de expertise van Lloyd's Register worden slechts geponeerd; enige onderbouwing ontbreekt.

Ten aanzien van het door de stichting ingebrachte A4-tje van een 'extern deskundige' overweegt de voorzieningenrechter dat dit stuk is afgedrukt op briefpapier van de stichting en niet is ondertekend. Niet is duidelijk wie deze persoon is en of hij/zij inderdaad terzake deskundig is. Ter zitting heeft de stichting desgevraagd geweigerd om aan de voorzieningenrechter de identiteit van deze deskundige bekend te maken. Reeds hierom kan dit stuk niet worden aangemerkt als een tegenadvies van een terzake deskundige.

Nu uit rapporten van een als terzake deskundige aan te merken, te weten Lloyd's Register, blijkt dat de in geding zijnde pijpleidingen voldoen aan de wettelijke eisen, zoals neergelegd in het Mijnbouwbesluit en de Mijnbouwregeling, heeft verweerder dan ook terecht de twee bestreden instemmingsbesluiten verleend.

Deze gronden slagen daarom niet.

7.4. GS, de twee gemeentebesturen en de stichting stellen dat verweerder de Tweede Kamer heeft meegedeeld dat de oliewinning in Schoonebeek en de injectie van productiewater in Twente stil liggen totdat het evaluatieonderzoek is beoordeeld middels een second opinion, de begeleidingscommissie haar bevindingen heeft uitgebracht en er overleg met de bestuurders van de regio heeft plaatsgevonden. Deze toezegging is niet nagekomen.

Er wordt dan ook in strijd met het vertrouwensbeginsel gehandeld, aldus verzoekers.

7.4.1. De voorzieningenrechter overweegt als volgt.

De vraag die voorligt is of verweerder, door het doen van deze mondelinge mededeling in de Tweede Kamer, kan weigeren in te stemmen met de (her)ingebruikname van de in geding zijnde pijpleidingen vanwege het bij verzoekers gewekte vertrouwen. Daartoe overweegt de voorzieningenrechter het volgende.

Volgens de jurisprudentie is voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel vereist dat er aan het bestuursorgaan toe te rekenen concrete, ondubbelzinnige toezeggingen zijn gedaan door een daartoe bevoegd persoon, waaraan rechtens te honoreren verwachtingen kunnen worden ontleend. Is aan deze eisen voldaan, dan vindt vervolgens nog een belangenafweging plaats. In die afweging speelt onder meer een rol het (zwaarwegende) algemeen belang dat is gediend met de bestreden besluitvorming alsmede de belangen van derden, tegenover het belang van de burger die zich op het vertrouwensbeginsel beroept en de vraag of hij in een nadeligere positie verkeert doordat hij heeft gehandeld naar aanleiding van de toezegging (dispositievereiste). Aan de omstandigheid dat op grond van gewekt vertrouwen niet iets is gedaan of nagelaten, waardoor geen nadeel is geleden, mag betekenis worden toegekend bij de uit te voeren belangenafweging. Het vertrouwensbeginsel reikt dus niet zo ver dat iedere gerechtvaardigde verwachting moet worden gerespecteerd. De rechtbank verwijst in dit kader bijvoorbeeld naar de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) van 4 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2004, en 6 juli 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR0488.

In casu heeft verweerder op 2 maart 2016 aan de Tweede Kamer mondeling meegedeeld dat, samengevat weergegeven, de oliewinning in Schoonebeek en de injectie van productiewater in Twente stil liggen totdat de evaluatie naar alternatieve methoden voor de afvoer/verwijdering van het productiewater is afgerond. Hiermee heeft de minister een verband gelegd tussen twee aspecten, te weten het evaluatieonderzoek naar de wijze van opslaan/afvoer van productiewater en de (her)ingebruikname van twee pijpleidingen, terwijl er juridisch tussen deze twee aspecten geen verband is. De verplichting tot het doen van een evaluatie is namelijk opgenomen in de aan de NAM verleende omgevingsvergunning. Het verlenen van de instemmingsbesluiten staat hier los van.

De voorzieningenrechter is voorshands van oordeel dat in casu niet zonder meer is voldaan aan het vereiste dat sprake is van een concrete, ondubbelzinnige toezegging, gelet op de bewoordingen van de mededeling en de 'setting' waarin de mededeling is gedaan. Ook kan naar het voorlopig oordeel van de voorzieningenrechter voorts worden betwijfeld of in casu sprake is

van rechtens te honoreren verwachtingen nu het, nog afgezien van de omstandigheid dat de mededeling niet rechtstreeks tot verzoekers is gedaan, voor verzoekers duidelijk had moeten zijn dat verweerder in zijn mededeling een verband heeft gelegd welke juridisch niet bestaat. Wat hier voorts ook van zij, zo er al wel aan de vereisten zou zijn voldaan, kan verweerder naar het voorlopig oordeel van de voorzieningenrechter in redelijkheid de uit te voeren belangenafweging in het nadeel van verzoekers uit laten vallen, gelet op het algemeen belang bij de energievoorziening, het belang van de NAM en het feit dat verzoekers niet hebben gedisponeerd.

Daarnaast verwijst de voorzieningenrechter naar de jurisprudentie van de Afdeling waaruit blijkt dat het vertrouwensbeginsel niet contra-legem kan werken (onder meer de uitspraak van de Afdeling van 22 februari 2012, ECLI:NL:RVS:20123:BV6535).

Het beroep op het vertrouwensbeginsel slaagt daarom niet.

8. Samenvattend oordeelt de voorzieningenrechter voorshands dat het gemeentebestuur van Oldenzaal niet in haar bezwaren, en daarmee samenhangend in haar verzoeken om een voorlopige voorziening, kan worden ontvangen. De voorzieningenrechter zal daarom de verzoeken in zoverre afwijzen.

De bezwaargronden van GS, de twee overige gemeentebesturen en de stichting slagen voorshands niet. Daarom zal de voorzieningenrechter de verzoeken in zoverre eveneens afwijzen.

9. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De voorzieningenrechter wijst de verzoeken om voorlopige voorziening af.

Deze uitspraak is gedaan door mr. J.W.M. Bunt, voorzieningenrechter, in aanwezigheid van mr. A.E.M. Lever, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op

griffier voorzieningenrechter

Afschrift verzonden aan partijen op:

Rechtsmiddel

Tegen deze uitspraak staat geen rechtsmiddel open.