

ECLI:NL:RBNNE:2017:136

Instantie	Rechtbank Noord-Nederland
Datum uitspraak	16-01-2017
Datum publicatie	17-01-2017
Zaaknummer	LEE 15/3131
Rechtsgebieden	Omgevingsrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	Gefaseerde omgevingsvergunning voor het oprichten en in werking hebben van een mijnbouwlocatie voor de winning van aardgas (1e fase) en de activiteit bouwen (2e fase) te Wapse.
Wetsverwijzingen	Mijnbouwwet Mijnbouwwet 34 Wet milieubeheer Wet milieubeheer 7.2 Besluit milieu-effectrapportage 1994
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl OGR-Updates.nl 2017-0021 JBO 2017/32 met annotatie van mr. drs. D. van der Meijden

Uitspraak

RECHTBANK NOORD-NEDERLAND

Zittingsplaats Groningen

Bestuursrecht

zaaknummer: LEE 15/3131

uitspraak van de meervoudige kamer van 16 januari 2017 in de zaak tussen

Vereniging Milieudefensie Amsterdam, afdeling Westerveld, te Havelte, eiseres
(gemachtigde: [gemachtigde]),

en

de Minister van Economische Zaken, verweerder
(gemachtigde: mr. A.C. Overduin).

Als derde-partij heeft aan het geding deelgenomen: **Vermilion Oil & Gas Netherlands B.V.**, te Amsterdam, vergunninghouder (gemachtigde: H.M. Israëls).

Procesverloop

Bij besluiten van 15 juni 2015 (de bestreden besluiten) heeft verweerder een gefaseerde omgevingsvergunning verleend voor het oprichten en in werking hebben van een mijnbouwlocatie voor de winning van aardgas (1e fase) en de activiteit bouwen (2e fase).

Eiseres heeft tegen de bestreden besluiten beroep ingesteld.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

De rechtbank heeft aanleiding gezien een deskundige, de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak (de StAB), te benoemen teneinde de rechtbank van advies te dienen. Op 8 februari 2016 heeft de StAB de rechtbank van advies voorzien. Partijen zijn in de gelegenheid gesteld om op dit advies te reageren en hebben van deze gelegenheid gebruik gemaakt. De StAB heeft bij rapport van 18 juli 2016 een nader advies gegeven naar aanleiding van de reacties van partijen.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 4 oktober 2016. Namens eiseres is genoemde gemachtigde verschenen, vergezeld van [leden] Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde, bijgestaan door A.E. de Groot-Valentijn en M.E.J. Pieters. Namens vergunninghouder is haar gemachtigde verschenen, bijgestaan door [namen] .

Overwegingen

1. De rechtbank neemt de volgende, door partijen niet betwiste, feiten als vaststaand aan.

1.1. Op 18 juli 2014 heeft vergunninghouder een aanvraag voor de eerste fase van een omgevingsvergunning ingediend. De aanvraag betreft de inrichting Wapse-1, gelegen aan de Noordenveldweg ten noorden van het dorp Wapse, in de gemeente Westerveld, op het perceel, kadastraal bekend, gemeente Diever, sectie H, nummer 167. De omgevings-vergunning eerste fase is aangevraagd voor het oprichten en in werking hebben van een inrichting en planologisch strijdig gebruik.

1.2. Op 22 september 2014 heeft vergunninghouder een aanvraag voor de tweede fase van een omgevingsvergunning ingediend. Deze aanvraag betreft de activiteit bouwen. Op de inrichting worden technische installaties geplaatst om aardgaswinning mogelijk te maken. De installaties bestaan uit een prefab installatie-ombouw (skid), een formatiewater-tank en een glycoltank. Daarnaast wordt een hekwerk rondom de locatie geplaatst.

1.3.

Op 27 oktober 2014 heeft verweerder het ontwerpbesluit eerste fase genomen. Dit ontwerpbesluit heeft gedurende de periode van 29 oktober 2014 tot en met 9 december 2014 ter inzage gelegen. Eiseres heeft een zienswijze ingediend.

1.4. Op 1 december 2014 heeft verweerder het ontwerpbesluit tweede fase genomen. Dit ontwerpbesluit heeft gedurende de periode van 3 december 2014 tot en met 13 januari 2015 ter inzage gelegen. Eiseres heeft een zienswijze ingediend.

2. Bij de bestreden besluiten heeft verweerder de gefaseerde omgevingsvergunning verleend.

3. Eiseres stelt zich op het standpunt dat verweerder ten onrechte heeft geconcludeerd dat geen milieueffectrapport (hierna: MER) opgesteld hoefde te worden. Volgens eiseres is verweerder daarbij uitgegaan van de onjuiste aanname dat de drempel van 500.000 m³ gas per dag niet wordt overschreden. Eiseres wijst erop dat in de aanvraag is opgenomen dat de inrichting 480.000 Nm³ gas per dag gaat produceren. Bij een omrekening naar de volume-eenheid m³ komt deze hoeveelheid volgens eiseres overeen met 506.352 m³ gas per dag. Dit betekent dat de drempelwaarde wordt overschreden zodat het opstellen van een MER verplicht is.

3.1. Verweerder licht toe dat het volume van gasvormige stoffen afhankelijk is van de temperatuur en druk waarbij gemeten wordt. De standaardeenheid voor de aanduiding van (ondergronds) aardgas in relatie tot de Mijnbouwwet, zoals bij de winning van aardgas, is Nm³ (normaal m³). De aanduiding Nm³ ziet op het volume bij een temperatuur van 0 °C en een druk van 1 atmosfeer. Verweerder stelt dat gelet hierop de m³ in onderdeel C.17.2 van het Besluit milieueffectrapportage 1994 (hierna: het Besluit m.e.r.) zo dient te worden gelezen dat daar Nm³ staat. De maximale hoeveelheid te winnen gas is 480.000 Nm³ en blijft derhalve onder de drempelwaarde.

3.2. Blijkens het StAB-rapport is de drempelwaarde zoals opgenomen in categorie 17.2 van het Besluit m.e.r. niet eenduidig. Het volume van gasvormige stoffen zoals aardgas is sterk afhankelijk van de temperatuur en druk waarbij gemeten wordt. In het Besluit m.e.r. is de volume-eenheid m³ overgenomen uit de Europese m.e.r.-richtlijn 85/337/EEG. De standaardaanduiding van (ondergronds) aardgas in relatie tot de Mijnbouwwet, zoals bij de winning van aardgas, is Nm³. Deze eenheid is gekozen om volumes onderling te kunnen vergelijken. In de aanvraag is vermeld dat de productie maximaal 480.000 Nm³ per dag bedraagt. Bij de omrekening zoals door eiseres gemaakt betekent dit dat dagelijks maximaal 506.350 m³ (ook wel Sm³, standaard m³) wordt gewonnen. Ook deze eenheid wordt nationaal en internationaal in de gasindustrie gebruikt volgens de StAB. Uitgaande van standaard m³ is volgens de StAB bij de aangevraagde activiteit de drempelwaarde overschreden en is sprake van een m.e.r.-plicht. In dit kader merkt de StAB op dat vergunninghouder in een gesprek heeft aangegeven dat de wens bestaat om meer dan 500.000 m³ gas per dag te produceren en dat in dat kader een MER wordt opgesteld.

3.3. Vergunninghouder stelt zich in reactie op het StAB-advies op het standpunt dat nu Nm³ de standaard uitdrukkingseenheid in de industrie is, het logisch is om deze eenheid te hanteren in plaats van standaard m³. De vergunning is aangevraagd en verleend voor 480.000 Nm³ per dag, zodat de drempelwaarde niet wordt overschreden. Vergunninghouder benadrukt verder dat inmiddels een aanvraag inclusief een MER is ingediend voor een omgevingsvergunning voor het winnen van meer dan 500.000 Nm³ per dag op de mijnbouwlocatie Wapse. In de productieverhogings-MER zijn de milieugevolgen beschreven van de huidige (thans voorliggende) vergunde situatie en wordt geconcludeerd dat er geen veranderingen optreden in de milieueffecten als gevolg van de verhoging van de aardgasproductie ten opzichte van de huidige vergunde situatie. Dit betekent dat indien de drempelwaarde van categorie C 17.2 moet worden gelezen als 500.000 m³ en een MER opgesteld had moeten worden, deze MER voor een productie van meer dan 500.000 m³ inmiddels is opgesteld.

3.4. Ingevolge artikel 2, eerste lid, van het in samenhang bezien met artikel 7.2, eerste lid, aanhef en onder a, en derde lid, van de Wet milieubeheer geldt een m.e.r.-plicht voor activiteiten die tot een categorie behoren die in onderdeel C van de bijlage van het Besluit m.e.r. is omschreven.

In categorie 17.2 van onderdeel C van de bijlage zijn als activiteiten waarvoor bij de voorbereiding van een besluit het maken van een MER verplicht is, onder meer aangewezen: de winning van aardgas dan

wel de wijziging of uitbreiding daarvan in gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op een gewonnen hoeveelheid van meer dan 500.000 m³ aardgas per dag.

3.5. Tussen partijen is in geschil of de drempelwaarde van 500.000 m³ aardgas per dag wordt overschreden en daarmee of op grond van voornoemde regelgeving een m.e.r.-plicht bestaat voor de aangevraagde oprichting en het in werking hebben van de aardgaswin-installatie.

3.5.1. De rechtbank stelt vast dat de drempelwaarde in het Besluit m.e.r. is bepaald op 500.000 m³ aardgas per dag. In de tekst van het Besluit m.e.r. wordt expliciet de volume-eenheid m³ gehanteerd. In de toelichting op het Besluit m.e.r. (Stb 1994, 540) wordt niet ingegaan op deze volume-eenheid zodat naar het oordeel van de rechtbank de wettekst in dit verband doorslaggevend is. Dit zou slechts anders kunnen zijn indien de wettekst onduidelijk is, maar daar is in dit geval geen sprake van. De rechtbank is van oordeel dat nu in de wettekst expliciet de volume-eenheid m³ is vastgelegd, geen ruimte bestaat voor de interpretatie die vergunninghouder en verweerder aan de in geding zijnde drempelwaarde geven. Het enkele feit dat in de Mijnbouwwetgeving de volume-eenheid Nm³ wordt gehanteerd, maakt dit niet anders. Daarbij neemt de rechtbank in aanmerking dat, zoals in het StAB-advies is aangegeven, in de (inter-) nationale gasindustrie zowel de volume-eenheid m³ als de volume-eenheid Nm³ wordt gebruikt. Dit betekent dat, anders dan verweerder en vergunninghouder lijken te betogen, het hanteren van de volume-eenheid m³ niet ongebruikelijk is. De rechtbank is van oordeel dat indien de wetgever de bedoeling zou hebben gehad om Nm³ als de te hanteren volume-eenheid voor te schrijven, dit in de tekst van het Besluit m.e.r. had moeten worden opgenomen. Nu deze eenheid niet in de wettekst is opgenomen, dient naar het oordeel van de rechtbank bij de bepaling van een eventuele overschrijding van de drempelwaarde de volume-eenheid m³ gehanteerd te worden.

3.5.2. De rechtbank concludeert dat -onbetwist- door eiseres is gesteld dat de aangevraagde en vergunde hoeveelheid te winnen aardgas 506.350 m³ per dag bedraagt voor de inrichting Wapse-1. Dit betekent dat op grond van artikel 2, eerste lid, van het Besluit m.e.r. een MER opgesteld had moeten worden.

3.5.3. De rechtbank ziet zich in dat verband gesteld voor de vraag of met het opstellen van de MER van 2 juni 2016 alsnog aan de m.e.r.-plicht is voldaan. Zoals ter zitting door verweerder en vergunninghouder desgevraagd is toegelicht en ook uit de betreffende rapportage valt op te maken ziet deze MER niet op de thans vergunde situatie. Deze rapportage ziet op de uitbreiding van de gaswinning van 480.000 Nm³ naar 1.500.000 m³. Dit betekent dat de nadelige effecten voor het milieu van de onderhavige vergunde situatie niet zijn beoordeeld in vergelijking met de situatie van de proefboorlocatie. Gelet op hetgeen hiervoor is overwogen is deze beoordeling ten onrechte achterwege gebleven.

3.5.4. De rechtbank concludeert dat verweerder een onjuiste uitleg aan het Besluit m.e.r. heeft gegeven en de onderhavige gefaseerde omgevingsvergunning ten onrechte heeft verleend.

3.5.5. Aangezien de bestreden besluiten gelet op het voorgaande reeds geheel voor vernietiging in aanmerking komen, blijft een bespreking van de overige beroepsgronden van eiseres verder achterwege.

4. Het beroep is gegrond en de rechtbank vernietigt de bestreden besluiten.

5. De rechtbank dient aansluitend te bezien welk vervolg aan deze uitkomst wordt gegeven. Daarbij staat voorop dat de bestuursrechter bij een (te verwachten) vernietiging van een besluit op kenbare wijze de mogelijkheden tot definitieve beslechting van het geschil behoort te onderzoeken. Dit houdt in dat de bestuursrechter eerst dient na te gaan of de rechtsgevolgen van een te vernietigen besluit in stand kunnen worden gelaten dan wel of hijzelf in de zaak kan voorzien. Ligt een van deze mogelijkheden redelijkerwijs niet binnen bereik, dan dient de bestuursrechter na te gaan of een -formele dan wel informele- bestuurlijke lus een reële mogelijkheid is. In dit geval leent de aard van het vastgestelde gebrek zich niet voor een andere wijze van herstel dan door het betrokken bestuursorgaan. De rechtbank acht het toepassen van

een bestuurlijke lus geen reële mogelijkheid. Verweerder zal de aanvraag opnieuw dienen te beoordelen met inachtneming van de nog op te stellen MER.

6. Omdat de rechtbank het beroep gegrond verklaart, bepaalt de rechtbank dat verweerder aan eiseres het door haar betaalde griffierecht vergoedt

7. De rechtbank veroordeelt verweerder in de door eiseres gemaakte proceskosten. Onder toepassing van het Besluit proceskosten bestuursrecht kunnen deze kosten worden begroot op € 161,80 als reiskosten voor eiseres om de zitting bij te wonen. Ten aanzien van de door eiseres verzochte vergoeding van de kosten van een ingeschakelde deskundige overweegt de rechtbank als volgt. Eiseres heeft eerst bij brief van 5 oktober 2016 verzocht om vergoeding van deze kosten door middel van het overleggen van twee nota's. Zoals opgenomen in de toelichting bij het formulier proceskosten dat bij de kennisgeving van de zitting is gevoegd dient het formulier proceskosten met eventuele bijlagen voorafgaand of uiterlijk ter zitting te worden overgelegd. Nu eiseres de betreffende nota's eerst na de zitting heeft ingediend, kan (thans) niet over worden gegaan tot een proceskostenveroordeling zoals door eiseres is verzocht.

Beslissing

De rechtbank:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt de bestreden besluiten;
- draagt verweerder op het betaalde griffierecht van € 331,- aan eiseres te vergoeden;
- veroordeelt verweerder in de proceskosten van eiseres tot een bedrag van € 161,80.

Deze uitspraak is gedaan door mr. E.M. Visser, voorzitter, en mr. R.L. Vucsán en mr. V. van Dorst, leden, in aanwezigheid van mr. E. Nolles, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 16 januari 2017.

griffier voorzitter

Afschrift verzonden aan partijen op:

Rechtsmiddel

Tegen deze uitspraak kan binnen zes weken na de dag van verzending daarvan hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Als hoger beroep is ingesteld, kan bij de voorzieningenrechter van de hogereberoepsrechter worden verzocht om het treffen van een voorlopige voorziening of om het opheffen of wijzigen van een bij deze uitspraak getroffen voorlopige voorziening.