

M en R 2017/83

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Voorzieningenrechter) 2 maart 2017, nr. 201700806/2/A1 (Van der Beek-Gillessen)
m.nt. M.A.A. Soppe

(onderdeel C-17.2 Besluit mer)

ECLI:NL:RVS:2017:561

In onderdeel C-17.2 Besluit mer (winning aardolie en aardgas) wordt de volume-eenheid m³ gehanteerd en ontbreekt een nadere aanduiding. Dat betekent dat het gebruik van de volume-eenheid Nm³ volgens de voorzieningenrechter niet wordt uitgesloten waardoor niet zeker is dat een MER had moeten worden opgesteld

De voorzieningenrechter overweegt dat in onderdeel C17.2 van de bijlage bij het Besluit de volume-eenheid m³ wordt gehanteerd en dat een nadere aanduiding ontbreekt, hetgeen het gebruik van de volume-eenheid Nm³ volgens de voorzieningenrechter niet uitsluit. De volume-eenheid Nm³ is blijkens de stukken en de door de minister en Vermilion ter zitting gegeven toelichting net als de volume-eenheid Sm³ een nationaal en internationaal gangbare volume-eenheid. De keuze van de minister en Vermilion om van de volume-eenheid Nm³ uit te gaan sluit verder aan bij andere Nederlandse regelgeving met betrekking tot de winning van aardgas, in het bijzonder de mijnbouwregelgeving. De voorzieningenrechter ziet verder geen aanleiding om ervan uit te gaan dat de richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten aan een gebruik van de volume-eenheid Nm³ in de weg staat. Het bovenstaande brengt met zich dat de voorzieningenrechter er nog niet van overtuigd is dat de drempelwaarde in onderdeel C17.2 van de bijlage bij het Besluit wordt overschreden en dat om die reden een m.e.r. opgesteld had moeten worden.

Uitspraak van de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op een verzoek om het treffen van een voorlopige voorziening (artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb)) hangende het hoger beroep van:

Vermilion Energy Netherlands B.V., gevestigd te Amsterdam, verzoekster, tegen de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 16 januari 2017 in zaak nr. 15/3131 in het geding tussen: Vermilion en de minister van Economische Zaken.

Procesverloop

Bij besluiten van 15 juni 2015 heeft de minister aan Vermilion een gefaseerde omgevingsvergunning verleend voor het

oprichten en in werking hebben van een inrichting voor de winning van aardgas (1e fase) en voor de activiteit bouwen (2e fase) op het perceel kadastraal bekend, gemeente Diever, sectie H, nummer 167.

Bij uitspraak van 16 januari 2017 heeft de rechtbank het door Vermilion daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard en de besluiten van 15 juni 2015 vernietigd.

Tegen deze uitspraak heeft Vermilion hoger beroep ingesteld.

Vermilion heeft de voorzieningenrechter verzocht een voorlopige voorziening te treffen.

[...]

Overwegingen

1. Het oordeel van de voorzieningenrechter heeft een voorlopig karakter en is niet bindend in de bodemprocedure.

2. De rechtbank heeft overwogen dat de minister niet heeft onderkend dat voor het project op grond van artikel 2, eerste lid, van het Besluit milieueffectrapportage (hierna: het Besluit), in samenhang gelezen met onderdeel C17.2 van de bijlage bij dat Besluit, een milieueffectrapportage (hierna: m.e.r.) opgesteld had moeten worden, omdat de daarin gehanteerde grenswaarde van een gewonnen hoeveelheid van 500.000 m³ aardgas per dag wordt overschreden. De rechtbank is ervan uitgegaan dat met m³ in het Besluit de volume-eenheid Sm³ wordt bedoeld. De aanduiding Sm³ is het volume van 1 m³ aardgas bij een temperatuur van 15°C en een druk van 1 atmosfeer. De rechtbank heeft niet de minister en Vermilion gevolgd die zich op het standpunt stellen dat in het Besluit met m³ Nm³ wordt bedoeld. De aanduiding Nm³ ziet op het volume van 1 m³ aardgas bij een temperatuur van 0°C en een druk van 1 atmosfeer. Door Vermilion is een aardgasproductie van 480.000 Nm³, wat omgerekend meer dan 500.000 Sm³ per dag is, aangevraagd.

3. Vermilion stelt zich op het standpunt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het Besluit zo moet worden uitgelegd dat het gaat om de gewonnen hoeveelheid Sm³ aardgas per dag. Zij verzoekt om schorsing van de aangevallen uitspraak, zodat de productie van 480.000 Nm³ aardgas per dag doorgang kan blijven vinden. Subsidiair vraagt zij de voorzieningenrechter om bij wijze van voorlopige voorziening toe te staan dat 470.000 Nm³ aardgas per dag kan worden gewonnen, hetgeen minder is dan 500.000 Sm³ per dag.

4. De voorzieningenrechter overweegt dat in onderdeel C17.2 van de bijlage bij het Besluit de volume-eenheid m³ wordt gehanteerd en dat een nadere aanduiding ontbreekt, hetgeen het gebruik van de volume-eenheid Nm³ volgens de voorzieningenrechter niet uitsluit. De volume-eenheid Nm³ is blijkens de stukken en de door de minister en Vermilion ter zitting gegeven toelichting net als de volume-eenheid Sm³ een nationaal en internationaal gangbare volume-eenheid. De keuze van de minister en Vermilion om van de volume-eenheid Nm³ uit te gaan sluit verder aan bij andere Nederlandse regelgeving met betrekking tot de winning van aardgas, in het bijzonder de mijnbouwregelgeving.

De voorzieningenrechter ziet verder geen aanleiding om ervan uit te gaan dat de richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten aan een gebruik van de volume-eenheid Nm³ in de weg staat. Het bovenstaande brengt met zich dat de voorzieningenrechter er nog niet van overtuigd is dat de drempelwaarde in onderdeel C17.2 van de bijlage bij het Besluit wordt overschreden en dat om die reden een m.e.r. opgesteld had moeten worden. Ook gelet op het overigens in dit kader door de Vereniging milieudefensie aangevoerde is de voorzieningenrechter er op voorhand niet van overtuigd dat een m.e.r. opgesteld had moeten worden. De vraag of een m.e.r. opgesteld had moeten worden, leent zich evenwel niet voor beantwoording in de voorlopige voorziening maar dient in de hoofdzaak te worden beantwoord.

In het verzoek om een voorlopige voorziening en ter zitting is door Vermilion toegelicht dat zij grote financiële belangen heeft bij schorsing van de aangevallen uitspraak, alsmede dat andere procedures met betrekking tot het winnen van aardgas op het perceel als gevolg van de aangevallen uitspraak stilliggen. Daar tegenover staan naar het oordeel van de voorzieningenrechter geen zwaarwegende natuurbelangen, die aan het treffen van een voorlopige voorziening in de weg staan. Daarbij betreft de voorzieningenrechter dat uit het aan de rechtbank gezonden advies van de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (hierna: StAB) van 19 mei 2016, aangevuld op 18 juli 2016, valt op te maken dat het, gelet op het door de Vereniging milieudefensie in beroep aangevoerde, op voorhand niet aannemelijk is dat de flora en fauna in de omgeving van de mijnbouwlocatie en in het bijzonder het nabijgelegen Natura2000-gebied Drents-Friese Wold & Leggelderveld wordt verstoord. Daarbij komt dat het project waarop de verleende omgevingsvergunning ziet blijkens het verslag van de StAB niet leidt tot een toename van stikstofdepositie op voornoemd Natura2000-gebied. Gelet op het voorgaande ziet de voorzieningenrechter aanleiding navolgende voorlopige voorziening te treffen.

(...)

Beslissing

De voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. bepaalt bij wijze van voorlopige voorziening dat de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 16 januari 2017 in zaak nr. 15/3131 wordt geschorst;
- II. bepaalt bij wijze van voorlopige voorziening dat aan het besluit van 15 juni 2015, kenmerk DGETM-EM/15053226, tot verlening van omgevingsvergunning voor het oprichten en in werking hebben van een mijnbouwwerk de beperking wordt verbonden dat de maximale dagproductie van aardgas beperkt moet blijven tot 470.000 Nm³;

(...)

Noot

De voorlopige voorzieningenuitspraak gaat over de uitleg van categorie C-17.2 van de bijlage bij het Besluit mer. Daarin is onder meer aangegeven dat er een MER moet worden opgesteld indien er sprake is van een winningsactiviteit waarbij minimaal 500.000 m³ aardgas per dag wordt gewonnen. In de toelichting bij het Besluit mer volgt niet welke volume-eenheid m³ moet worden gehanteerd: Sm³ of Nm³. Beide volume-eenheden worden in de praktijk gebruikt. De Rechtbank Noord-Nederland oordeelde dat bij de uitleg van C-17.2 moet worden uitgegaan van de volume-eenheid Sm³ (Rb. Noord-Nederland 16 januari 2017, ECLI:NL:RBNNE:2017:136). Dat betekent concreet dat er voor de aan de orde zijnde omgevingsvergunning een MER had moeten worden gemaakt, hetgeen niet het geval is indien wordt uitgegaan van de volume-eenheid Nm³. De Voorzieningenrechter van de Afdeling is er niet van overtuigd dat de Afdeling in het kader van het ingestelde beroep tegen de rechtbankuitspraak ook zal oordelen dat uitgegaan moet worden van de volume-eenheid Sm³. De daarvoor gegeven argumentatie in r.o. 4 is goed navolgbaar, maar roept wel de vraag op of op een juiste wijze met de m.e.r.-richtlijn wordt omgegaan. C-17.2 vormt de implementatie van onderdeel 14 van bijlage I bij de m.e.r.-richtlijn. In dat onderdeel wordt enkel gesproken over 500.000 m³ aardgas, zonder nadere aanduiding van de volume-eenheid. Als evenwel uit de totstandkomingsgeschiedenis van onderdeel 14 van bijlage I niet nadrukkelijk blijkt dat de Europese wetgever het oog heeft gehad op de volume-eenheid Nm³ (die minder snel tot een m.e.r.-plicht leidt), ligt het meer voor de hand om uit te gaan van de volume-eenheid Sm³ (aangezien die eenheid eerder tot een m.e.r.-plicht leidt). Wanneer er over de interpretatie van een tot de m.e.r.-richtlijn te herleiden begrip enige discussie mogelijk is, dient volgens het Hof van Justitie in beginsel immers te worden gekozen voor een ruime uitleg van dat begrip. Dit vanwege het brede doel en de zeer ruime werkingssfeer van de m.e.r.-richtlijn (zie onder andere HvJ EG 25 juli 2008, C-142/07). Wellicht dat de Afdeling hier in de bodemzaak acht op slaat. Zeker is dat bepaald niet. In meer recente jurisprudentie kiest de Afdeling bij herhaling voor een stringente interpretatie van tot de m.e.r.-richtlijn herleidbare begrippen. Zie hierover – onder verwijzing naar relevante jurisprudentie – mijn annotatie bij de uitspraak ABRvS 23 december 2015, *M en R* 2016/52.

M.A.A. Soppe

M en R 2017/84

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 17 mei 2017, nr. 201600614/1/R2, 201600617/1/R2, 201600618/1/R2, 201600620/1/R2, 201600622/1/R2 en 201600630/1/R2

(Van Ettehoven, Uylenburg, Schueler)

m.nt. M.M. Kaajan