

uitspraak

RECHTBANK NOORD-NEDERLAND

Zittingsplaats Groningen

Bestuursrecht

zaaknummer: LEE 18/2914

uitspraak van de enkelvoudige kamer van 6 april 2020 in de zaak tussen

Vereniging Milieudefensie Amsterdam, afdeling Westerveld, te Havelte, eiseres
(gemachtigden: A. Eiting, G. Wigger en P.A.M. Kramer),

en

de Minister van Economische Zaken en Klimaat, verweerder
(gemachtigden: mr. drs. F.N. van Stralen, mr. J.H. Kleinemans, T. Lavrijsen en J.E.W. Tieleman),

Als derde-partij heeft aan het geding deelgenomen: **Vermilion Energy Netherlands B.V.**,
te Harlingen
(gemachtigde: mr. H.M. Israëls).

Procesverloop

Bij besluit van 28 maart 2018 (het primaire besluit) heeft verweerder een verzoek van eiseres op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) afgewezen.

Bij besluit van 2 augustus 2018 (het bestreden besluit) heeft verweerder het bezwaar van eiseres ongegrond verklaard.

Eiseres heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

Bij beslissing van 30 oktober 2018 heeft de rechtbank op grond van artikel 8:29 van de Algemene wet bestuursrecht (de Awb) bepaald dat beperking van de kennisneming van bepaalde door verweerder ingediende stukken gerechtvaardigd is.

Eiseres heeft de rechtbank toestemming gegeven om de stukken die zij niet kent te gebruiken bij de beoordeling van het beroep.

Verweerder heeft desgevraagd op 19 februari 2019 aanvullende stukken aan de rechtbank doen toekomen. Bij beslissing van 20 februari 2019 heeft de rechtbank op grond van artikel 8:29 van de Awb bepaald dat beperking van de kennisneming van deze stukken gerechtvaardigd is. Eiseres heeft de rechtbank ter zitting toestemming gegeven om de stukken die zij niet kent te gebruiken bij de beoordeling van het beroep.

Verweerder heeft 20 februari 2019 een verweerschrift ingediend.

Eiseres en derde-partij hebben op 21 februari 2019 aanvullende stukken aan de rechtbank doen toekomen.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 4 maart 2019. Namens eiseres zijn A. Eiting en G. Wigger verschenen. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigden mr. drs. F.N. van Stralen en J.H. Kleinemans. Namens derde-partij is H. Martens verschenen, bijgestaan door de gemachtigde mr. H.M. Israëls.

Bij brief van 9 juli 2019 heeft de rechtbank het onderzoek heropend en is de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak Milieu en Ruimtelijke Ordening (StAB) als deskundige benoemd om de rechtbank van advies te dienen.

Op 30 september 2019 heeft de StAB advies uitgebracht. Partijen zijn op 1 oktober 2019 in de gelegenheid gesteld om een reactie aan de rechtbank te doen toekomen

Verweerder heeft op 25 oktober 2019 en derde-partij heeft op 29 oktober 2019 op het advies gereageerd. Van eiseres is geen reactie ontvangen.

De rechtbank heeft partijen op 29 november 2019 verzocht om toestemming te verlenen om op grond van artikel 8:57, eerste lid, van de Awb een nadere zitting achterwege te laten.

Partijen hebben de gevraagde toestemming niet verleend.

Op 7 februari 2020 (ontvangen 10 februari 2020) heeft eiseres aanvullende stukken aan de rechtbank doen toekomen. Verweerder en derde-partij hebben daar een afschrift van ontvangen.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 18 februari 2020. Namens eiseres zijn verschenen A. Eiting en P.A.M. Kramer. Namens verweerder zijn verschenen T. Lavrijsen, J.E.W. Tieleman en M.A. Herber. Namens derde belanghebbende zijn verschenen H. Martens en mr. H.M. Israëls.

De rechtbank heeft het onderzoek vervolgens gesloten.

Overwegingen

De rechtbank gaat uit van de volgende feiten en omstandigheden.

Op 19 februari 2018 heeft eiseres met een beroep op de Wob verzocht om toezending van informatie over P/Z-plot en PQ-profiel gegevens met betrekking tot put DIV-02 van de boorlocatie Wapse-01.

Bij besluit van 28 maart 2018 heeft verweerder aan eiseres aangegeven dat één document is aangetroffen. Dit document betreft de artikel 113-rapportage van put DIV-02. Het gaat om het P/Z-plot die de verhouding van de reservoirdruk (P) met een correctiefactor (Z) ten opzichte van de cumulatieve productie aangeeft. Verweerder heeft besloten de informatie mbt "het P/Z-plot die de verhouding van de reservoirdruk (P) met een correctiefactor (Z) ten opzichte van de cumulatieve productie aangeeft" niet openbaar te maken. Verweerder wijst in dit verband op artikel 10, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wob.

Bij het bestreden besluit heeft verweerder het door eiseres ingediende bezwaar ongegrond verklaard. Aangegeven is dat de P/Z gegevens relevant zijn voor het bepalen van de resterende reserve in het gasvoorkomen, waarmee deze gegevens mede de financiële positie van het gaswinningsbedrijf bepalen. Openbaarmaking zou invloed kunnen hebben op de

onderhandelingspositie. Ten aanzien van de openbaarmaking van de P/Z plot heeft verweerder aangegeven dat in een P/Z plot de drukdaling in een gasreservoir wordt uitgezet tegen de cumulatieve geproduceerde hoeveelheid gas. Door extrapolatie kan worden bepaald wat theoretisch de maximale hoeveelheid gas is in het gasveld. De P/Z plot van de put Diever vertoont een rechte lijn, hetgeen betekent dat de drukafname evenredig verloopt met de cumulatieve geproduceerde hoeveelheid gas. Verweerder ziet geen aanleiding om deze informatie openbaar te maken.

Verweerder geeft verder aan dat de wetgever de reservoirdrukgegevens als zeer betrouwbaar heeft aangemerkt. Hieruit blijkt dat het belang bij het betrouwbaar blijven van deze bedrijfs- en fabricagegegevens groot is. De stelling van eiseres is dat het belang van openbaarheid echter zwaarder moet wegen, vanwege de (milieu)gevolgen van de gaswinning volgt verweerder niet. Verweerder wijst in dit verband op de omstandigheid dat in winningsplannen de omvang van het betrokken gasvoorkomen is omschreven, evenals de drukdaling in het reservoir en de einddruk. Daarnaast zijn op de website www.nlog.nl de gegevens te vinden over de (cumulatieve) productie uit de verschillende gasvoorkomens in Nederland. Er is daarmee al veel informatie openbaar over de omvang van gasvoorkomens, de winning van gas en de mogelijke milieugevolgen daarvan. Voor het inschatten van de milieugevolgen van gaswinning heeft openbaarmaking van de P/Z-plot geen toegevoegde waarde, terwijl de nadelige effecten voor de betrokken mijnbouwonderneming groot kunnen zijn. Gelet hierop is verweerder van oordeel dat het belang van openbaarheid van deze informatie niet zwaarder moet wegen dan het belang van de vertrouwelijkheid van deze gegevens.

In beroep heeft eiseres aangegeven dat hetgeen is aangevoerd omtrent het P/Q profiel wordt ingetrokken. Voorts is ten aanzien van (openbaarmaking van) de P/Z plot aangegeven dat uit onderzoek is gebleken dat in 90% van een aantal (met name genoemde) putten is gebleken dat deze onderhevig zijn aan (ernstige) aardgaslekkage. Eiseres meent dat daarom de gevraagde informatie openbaar gemaakt moet worden. Met behulp daarvan kan nagegaan worden wat de milieuveiligheids- en gezondheidsrisico's zijn van het gebruik van de put. Eiseres is van mening dat de gevraagde informatie ziet op milieuinformatie die betrekking heeft op emissies (van aardgas) in het milieu. In verband hiermee stelt eiseres dat uit artikel 10, lid 4, Wob volgt dat artikel 10, lid 1, onder c, Wob niet van toepassing is; de uitzonderingsgrond op de openbaarmaking kan derhalve niet worden ingeroepen. Voor zover het zou gaan om overige milieuinformatie, is eiseres van mening dat het algemeen belang van openbaarmaking van de P/Z plot zwaarder dient te wegen dan het bedrijfsbelang.

In zijn verweerschrift heeft verweerder aangegeven dat uit een P/Z plot niet kan worden afgeleid of er gas weg lekt of niet en kunnen dergelijke gegevens niet worden aangemerkt als milieuinformatie die betrekking heeft op emissies in het milieu. Overigens merkt verweerder op dat van afwijkingen in de drukdaling in het onderhavige geval geen sprake is. Ten aanzien van een eventueel uit te voeren belangenafweging is aangegeven dat de P/Z plot relevant is voor het bepalen van de resterende reserve van het gasvoorkomen. De wetgever heeft daarom deze gegevens als zeer vertrouwd aangemerkt. Deze gegevens bepalen mede de financiële positie van het bedrijf. De vertrouwelijkheid is met name van belang voor het bedrijf in het kader van onderhandelingen over commerciële contracten. Verweerder meent nu er al veel informatie openbaar is over de omvang van de gasvoorkomens, de winning van gas en de mogelijke (milieu)gevolgen daarvan, de openbaarmaking van de P/Z plot geen toegevoegde waarde heeft, terwijl de nadelige gevolgen voor de mijnbouwonderneming groot kunnen zijn. In verband hiermede dient het belang van openbaarmaking niet zwaarder te wegen dan het belang van vertrouwelijkheid van

deze gegevens.

Op 9 juli 2019 heeft de rechtbank de StAB benoemd als deskundige en om advies gevraagd. De StAB heeft op 30 september 2019 advies uitgebracht. De StAB heeft (samengevat) aangegeven dat over de vraag in hoeverre sprake is van emissiegegevens, uit een P/Z-plot waarin het drukverloop de geëxtrapoleerde lijn volgt geen emissies zijn af te leiden. In het geval het feitelijke drukverloop deze lijn niet volgt kunnen emissies/lekkages een mogelijke oorzaak zijn, daarbij is aangetekend dat dit alleen uit een P/Z plot kan blijken als sprake is van significante hoeveelheden.

De StAB is van mening dat de P/Z-plot informatie bevat die valt onder de (ruime) reikwijdte van het begrip "emissies in het milieu" zoals dat begrip sinds de uitspraken van het Europese Hof en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State wordt uitgelegd. In dat geval is tevens sprake van emissiegegevens. Verder is van belang dat verweerder heeft aangegeven dat het drukverloop in de desbetreffende P/Z-plot de geëxtrapoleerde lijn volgt. In dat geval zijn geen emissies af te leiden.

Voorts is aangegeven dat openbaarmaking van de P/Z-plot voor eiseres geen extra milieu-informatie zal opleveren in vergelijking met de informatie die al bekend is (gemaakt). De StAB geeft verder aan dat indien sprake is van emissiegegevens dat dan ook sprake is van milieugegevens.

Verweerder heeft op 25 oktober 2019 gereageerd op het advies. Verweerder heeft aangegeven de conclusie van het StAB niet te volgen. De P/Z-plot bevat geen milieu informatie die betrekking heeft op emissies in het milieu. Er is immers uit de P/Z-plot geen informatie af te leiden over stoffen die daadwerkelijk of voorzienbaar vrijkomen bij een normale of realistische bedrijfsvoering. Verder heeft verweerder aangegeven dat het drukverloop in de desbetreffende P/Z-plot de geëxtrapoleerde lijn volgt en dat er geen afwijkingen zijn.

Op 29 oktober heeft derde belanghebbende (Vermilion) gereageerd. Vermilion heeft aangegeven het ook niet eens te zijn met de conclusies van de StAB. De reactie van Vermilion komt overeen met die van verweerder. Volgens Vermilion kan nooit sprake zijn van een P/Z-plot waaruit een omvangrijke lekkage afgeleid kan worden. Of de lekkage is te klein om te zien op een P/Z-plot of de lekkage is zo groot dat hij zonder P/Z-plot geconstateerd wordt, wat tot onmiddellijke maatregelen zal leiden.

Op 7 februari 2020 (ontvangen 10 februari 2020) heeft eiseres nadere stukken aan de rechtbank doen toekomen. Eiseres is uitgebreid ingegaan op de reactie van Vermilion van 29 oktober 2019. Zij komt tot de conclusie dat aan de hand van een P/Z plot gaslekkage kan worden opgemerkt en dat om die reden "emissies in het milieu" kunnen worden opgespoord of juist worden uitgesloten. Dat betekent tevens dat uit een P/Z plot informatie kan worden verkregen voor emissies in het milieu of uitgesloten kan worden dat emissies in het milieu terecht zijn gekomen. Het P/Z plot valt onder de (ruime) reikwijdte van het begrip 'emissies in het milieu'. Het ontvangen van de P/Z plot stelt het publiek in staat om te controleren of beoordeling van de daadwerkelijke of voorzienbare emissies, welke beoordeling aan de besluitvorming door een bestuursorgaan ten grondslag heeft gelegen, juist is.

De rechtbank

1.1 Beoordeeld dient te worden of verweerder openbaarmaking van de informatie over P/Z-plot met betrekking tot put DIV-02 van de boorlocatie Wapse-01 terecht heeft geweigerd onder toepassing van artikel 10, eerste lid, aanhef en onder c van de Wob. In

geschil is of deze informatie ziet op emissies in het milieu en of toepassing had moeten worden gegeven aan artikel 10, vierde lid, van de Wob.

In artikel 10, eerste lid, aanhef en onder c van de Wob is bepaald dat het verstrekken van informatie ingevolge deze wet achterwege blijft voor zover dit bedrijfs- en fabricagegegevens betreft, die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld.

Ingevolge artikel 10, vierde lid, van de Wob is bepaald dat het eerste lid, aanhef en onder c niet van toepassing is voor zover het milieu-informatie betreft die betrekking heeft op emissies in het milieu. Voorts blijft in afwijking van het eerste lid, aanhef en onder c, het verstrekken van milieuinformatie uitsluitend achterwege voorzover het belang van openbaarmaking niet opweegt tegen het daar genoemde belang.

2.1 De rechtbank stelt vast dat (in beroep) uitsluitend is verzocht om openbaarmaking op grond van de Wob van de P/Z plot van put DIV-02 van de boorlocatie Wapse-01. Dit betekent dat de beoordeling van de rechtbank uitsluitend ziet op dit specifieke stuk. In dat kader dient te worden bezien of hieruit gegevens zijn af te leiden die zien op emissies in het milieu.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in de uitspraak van 16 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2211 overwogen dat uit de arresten van het Hof van 23 november 2016, ECLI:EU:C:2016:890 kan worden afgeleid dat onder de begrippen “emissies in het milieu” en “informatie over emissies in het milieu” niet alleen gegevens moeten worden begrepen die de daadwerkelijke uitstoot betreffen, maar ook de gegevens over de invloeden van die emissies op het milieu alsook de gegevens die het publiek in staat stellen te controleren of de beoordeling van de daadwerkelijke of voorzienbare emissies, die aan de besluitvorming door een bestuursorgaan ten grondslag heeft gelegen, juist is.

2.2 De rechtbank heeft met toepassing van artikel 8:29 Awb kennis genomen van het gevraagde stuk.

De StAB heeft in het verslag van 30 september 2019 aangegeven dat een P/Z plot de gecorrigeerde druk ter plaatse van het gasveld is, uitgezet tegen de gecumuleerde productie. Uit een P/Z plot waarin het drukverloop de geëxtrapoleerde lijn volgt, zijn geen emissies af te leiden.

De rechtbank heeft vastgesteld -hetgeen ook door verweerder is aangegeven- dat de onderhavige P/Z plot een rechte lijn vertoont, zodat het drukverloop in dit geval de geëxtrapoleerde lijn volgt en dat er geen afwijkingen in de drukafname zijn waar te nemen. Dit betekent dat van het opgevraagde stuk niet gezegd kan worden dat het emissiegegevens bevat. Nu uit dit stuk geen emissiegegevens zijn af te leiden, betekent dit naar het oordeel van de rechtbank dat deze informatie ook niet valt onder het ruime begrip “(informatie over) emissie in het milieu”. De rechtbank wijkt hiermee (nu uitsluitend het gevraagde stuk ter beoordeling ligt) af van het StAB advies. Dat ingeval het drukverloop de geëxtrapoleerde lijn niet volgt er sprake zou kunnen zijn van emissies, doet hier niet aan af omdat deze situatie zich hier niet voordoet en niet ter beoordeling voor ligt.

Het vorenoverwogene leidt tot het oordeel dat artikel 10, vierde lid Wob niet van toepassing is nu de gevraagde informatie niet ziet op emissiegegevens in het milieu.

2.3 Vervolgens dient te worden geoordeeld of verweerder terecht toepassing heeft gegeven aan artikel 10, eerste lid, aanhef en onder c, Wob. Daartoe oordeelt de rechtbank van belang dat de StAB heeft aangegeven dat de grafiek een voorspelling geeft van het verloop van de druk en de productie in de tijd. In de P/Z plot worden gedurende de productie ook de periodiek gemeten drukgegevens opgenomen, zodat de feitelijke gegevens vergeleken kunnen worden met de voorspellingen. Uit de P/Z plot met die gemeten drukgegevens kan het nog te produceren maximale volume gas worden afgelezen bij die gemeten druk en een voorspelling van de toekomstige productie worden gedaan. Dit geeft informatie over de financiële positie van het bedrijf. Dit betekent dat hiermee bedrijfseconomische informatie bekend wordt over de productie en (financiële) bedrijfsvoering.

Gelet hierop, alsmede gelet op het feit dat reeds veel informatie over de (milieu)gevolgen van aardgas bekend is en openbaarmaking van de P/Z plot zoals de StAB heeft aangegeven geen extra informatie voor eiseres oplevert, is de rechtbank van oordeel dat het bestreden besluit in stand kan blijven.

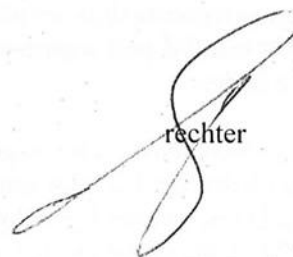
Het beroep dient ongegrond te worden verklaard. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De rechtbank verklaart het beroep ongegrond.

Deze uitspraak is gedaan op 6 april 2020 door mr. E.M. Visser, rechter, in aanwezigheid van mr. M.A. Buikema, griffier. Als gevolg van maatregelen rond het Corona virus is deze uitspraak niet uitgesproken op een openbare uitsprakenzitting. Zodra het openbaar uitspreken weer mogelijk is, wordt deze uitspraak alsnog in het openbaar uitgesproken.

De griffier is verhinderd deze uitspraak te ondertekenen



rechter

Afschrift verzonden aan partijen op: - 6 APR 2020

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.