

ECLI:NL:RVS:2020:2048

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	26-08-2020
Datum publicatie	26-08-2020
Zaaknummer	201810095/1/R4
Rechtsgebieden	Omgevingsrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	

Bij besluit 14 november 2018 heeft de minister van Economische Zaken en Klimaat krachtens artikel 34 van de Mijnbouwwet ingestemd met het door Vermilion Energy Netherlands B.V. ingediende winningsplan Loon op Zand en Loon op Zand Zuid. Sinds 1995 wordt gas gewonnen uit het gasvoorkomen Loon op Zand, en sinds 2005 uit het gasvoorkomen Loon op Zand Zuid. Het winningsplan voorziet in een langere gaswinning uit deze gasvoorkomens dan eerder verwacht, tot uiterlijk 2026. Verder voorziet het winningsplan in het winnen van gas uit het ten westen van Loon op Zand Zuid gelegen gasvoorkomen Loon op Zand Prospect, via een nieuw te boren put vanaf de bestaande mijnbouwlocatie of via aftakkingen van bestaande putten. De minister heeft met het winningsplan ingestemd, en daarbij onder meer bepaald dat nog 35 miljoen Nm³ gas uit het voorkomen Loon op Zand, nog 148 miljoen Nm³ uit het voorkomen Loon op Zand Zuid en nog 264 miljoen Nm³ uit het voorkomen Loon op Zand Zuid Prospect mag worden gewonnen.

Vindplaatsen	Rechtspraak.nl JOM 2020/471 JM 2020/135 met annotatie van Vries, H.S. de
--------------	--

Uitspraak

201810095/1/R4.

Datum uitspraak: 26 augustus 2020

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. de gemeenten Loon op Zand, Waalwijk en Tilburg en hun colleges van burgemeester en wethouders, en de provincie Noord-Brabant en haar college van gedeputeerde staten (hierna: Loon op Zand en anderen),
2. Stichting Casade, gevestigd te Waalwijk, en Stichting Wijkraad Stokhasselt en Stichting Noordraad Heikant-Quirijnstok, beide gevestigd te Tilburg,
3. de dagelijkse besturen van de waterschappen Brabantse Delta en De Dommel (hierna: de waterschappen)
4. [appellant sub 4A], [appellant sub 4B], [appellant sub 4C] en [appellant sub 4D], [appellant sub

4E] en [appellant sub 4F], allen wonend te [woonplaats] (hierna: [appellant sub 4] en anderen),

5. De Efteling B.V., gevestigd te Loon op Zand,

6. Petrochemical Pipeline Services B.V., gevestigd te Sittard-Geleen (hierna: PPS),

7. [appellant sub 7A], [appellant sub 7B], [appellant sub 7C], [appellant sub 7D], [appellant sub 7E] en [appellant sub 7F], allen wonend te [woonplaats], handelend onder de naam "Stop Gas in Loon" (hierna: [appellant sub 7] en anderen),

appellanten,

en

de minister van Economische Zaken en Klimaat,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit 14 november 2018 heeft de minister krachtens artikel 34 van de Mijnbouwwet ingestemd met het door Vermilion Energy Netherlands B.V. (hierna: Vermilion) ingediende winningsplan Loon op Zand en Loon op Zand Zuid.

Tegen dit besluit hebben appellanten beroep ingesteld. Loon op Zand en anderen en Casade en anderen hebben gelijklopende beroepschriften ingediend, en worden hierna gezamenlijk aangeduid als Loon op Zand en anderen.

De minister heeft een verweerschrift ingediend.

Loon op Zand en anderen, de waterschappen, [appellant sub 4] en anderen, [appellant sub 7] en anderen, Vermilion en de minister hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 26 juni 2020, waar Loon op Zand en anderen, vertegenwoordigd door mr. F. Onrust, advocaat te Amsterdam, en door ing. M.J. de Boer, de waterschappen, vertegenwoordigd door mr. R. Benhadi, advocaat te Nijmegen, en door [gemachtigde A], [appellant sub 4] en anderen, van wie [appellant sub 4A] in persoon, [appellant sub 7] en anderen, van wie [appellant sub 7B] in persoon, PPS, vertegenwoordigd door mr. J.L. Stoop, advocaat te Maastricht, en door [gemachtigde B], en de minister, vertegenwoordigd door mr. L. Brand, door drs. J.L.M. Oomes en door drs. G. Remmelts, zijn verschenen. Verder is daar Vermilion, vertegenwoordigd door mr. R. Olivier, advocaat te Den Haag, door mr. drs. H.M. Israëls, advocaat te Amsterdam, en door [gemachtigde C], gehoord.

Overwegingen

Ontvankelijkheid

1. Ingevolge artikel 6:13 van de Algemene wet bestuursrecht kan geen beroep bij de bestuursrechter worden ingesteld door een belanghebbende aan wie redelijkerwijs kan worden verweten dat hij geen zienswijzen als bedoeld in artikel 3:15 naar voren heeft gebracht. De gemeenten Loon op Zand, Waalwijk en Tilburg en de provincie Noord-Brabant hebben geen zienswijzen naar voren gebracht, dat hebben uitsluitend hun colleges van burgemeester en wethouders en van gedeputeerde staten gedaan. Nu de gemeenten en de provincie redelijkerwijs kan worden verweten geen zienswijzen naar voren te hebben gebracht, is het beroep van Loon op Zand en anderen, voor zover ingesteld door de gemeenten en de provincie, niet-ontvankelijk.

2. Vermilion heeft aangevoerd dat het college van burgemeester en wethouders van Waalwijk geen belanghebbende is omdat het winningsplan geen betrekking heeft op het grondgebied van de gemeente. Dit standpunt deelt de Afdeling niet. Gezien de ligging van het gasveld in de nabijheid van de gemeente, houdt de Afdeling het ervoor dat het college vanwege de mogelijkheid van met de gaswinning samenhangende gevolgen in die gemeente, belanghebbende is.

3. Vermillion vraagt zich verder af of "Stop Gas in Loon" als een zogenoemde informele vereniging beroep kan instellen. Hierover merkt de Afdeling op dat zij [appellant sub 7] en anderen niet als een vereniging aanmerkt, maar als een groep natuurlijke personen die als belanghebbenden beroep hebben ingesteld. Deze natuurlijke personen duiden zichzelf aan met de term "Stop Gas in Loon".

Inleiding

4. Sinds 1995 wordt gas gewonnen uit het gasvoorkomen Loon op Zand, en sinds 2005 uit het gasvoorkomen Loon op Zand Zuid. Het winningsplan voorziet in een langere gaswinning uit deze gasvoorkomens dan eerder verwacht, tot uiterlijk 2026. Verder voorziet het winningsplan in het winnen van gas uit het ten westen van Loon op Zand Zuid gelegen gasvoorkomen Loon op Zand Prospect, via een nieuw te boren put vanaf de bestaande mijnbouwlocatie of via aftakkingen van bestaande putten.

Volgens het winningsplan is de verwachte bodemdaling als gevolg van de gaswinning, in het diepste punt van de bodemdalingsskom, 2 tot 8 mm boven het voorkomen Loon op Zand en 2 tot 5 mm boven de voorkomens Loon op Zand Zuid en Loon op Zand Prospect. De seismische risicoanalyse bij het winningsplan, uitgevoerd overeenkomstig de notitie van het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) "Methodiek voor risicoanalyse omtrent geïnduceerde bevingen door gaswinning" van februari 2016, houdt in dat het hier om een categorie I-situatie in de zin van die notitie gaat (de laagste categorie) omdat, kort weergegeven, de kans op een door de gaswinning veroorzaakte beving verwaarloosbaar is.

5. De minister heeft met het winningsplan ingestemd, en daarbij onder meer bepaald dat nog 35 miljoen Nm³ gas uit het voorkomen Loon op Zand, nog 148 miljoen Nm³ uit het voorkomen Loon op Zand Zuid en nog 264 miljoen Nm³ uit het voorkomen Loon op Zand Zuid Prospect mag worden gewonnen.

Procedureel

6. De Efteling B.V. betoogt dat het besluit tot instemming met het winningsplan niet deugdelijk is gemotiveerd omdat de over het ontwerp van dit besluit naar voren gebrachte zienswijzen, en de reactie van de minister daarop, niet in de hoofdtekst van de motivering van het besluit zijn weergegeven, maar in een bij het besluit behorend stuk met de titel "Nota van antwoord bij instemmingsbesluit winningsplan Loon op Zand en Loon op Zand Zuid". Reeds hierom zou het besluit moeten worden vernietigd.

Wat deze grond betreft volstaat de Afdeling met de constatering dat er niets mis is met de keuze om bij de motivering van een besluit de zienswijzen en de reactie daarop in een afzonderlijk stuk weer te geven.

7. Loon op Zand en anderen, de waterschappen en De Efteling B.V. betogen dat ten onrechte geen milieueffectrapport is gemaakt bij de voorbereiding van het besluit tot instemming met het winningsplan.

Een verplichting daartoe volgt weliswaar niet uit het Besluit milieueffectrapportage, maar volgens appellanten wel uit een rechtstreekse werking van richtlijn 2011/92/EU (Pb 2012, L26; hierna: de mer-richtlijn). In dit verband voeren zij aan dat een besluit over instemming met een winningsplan als een (deel)vergunning in de zin van de mer-richtlijn moet worden beschouwd waarvoor een milieueffectrapport moet worden gemaakt. Zij wijzen daarbij met name op de arresten van het Hof van Justitie van 7 januari 2014 in zaak C-201/02, Wells, ECLI:EU:2004:12, van 3 maart 2011, Commissie/Ierland, ECLI:EU:C:2011:109, van 4 mei 2006, Commissie/VK en Noord-Ierland, ECLI:EU:C:2006:287, en van 17 maart 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest, ECLI:EU:C:2011:154. In hun nadere stukken hebben Loon op Zand en anderen en de waterschappen dit betoog herhaald. In die stukken hebben zij verder op een artikel in het Algemeen Dagblad gewezen waarin staat dat de Europese Commissie een ingebrekestellingsprocedure is gestart, die ermee te maken zou hebben dat in een vergunningprocedure voor luchthavens vliegroutes niet als essentiële factor zijn opgenomen in de beschrijving van het project. Zij hebben in de nadere stukken ook gewezen op het arrest van het Hof van Justitie van 29 juli 2019, Inter-Environnement Wallonie ASBL en Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen/Ministerraad, ECLI:EU:C:2019:622.

Verder zou het bij het besluit tot instemming met het winningsplan volgens Loon op Zand en anderen en de waterschappen gaan om een plan als bedoeld in artikel 2.7 van de Wet natuurbescherming waarvoor op grond van artikel 2.8 van die wet samen met artikel 7.2a van de Wet milieubeheer een milieueffectrapport moet worden gemaakt. Zij vinden in dit verband van belang dat per 1 januari 2017 het milieu- en natuurbelang in artikel 36 van de Mijnbouwwet zijn toegevoegd als gronden waarop de minister kan weigeren in te stemmen met een winningsplan.

7.1. Over het betoog over de mer-richtlijn merkt de Afdeling op dat zij in onder meer haar uitspraken van 18 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3578, van 15 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3156, van 3 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2217, en van 1 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:938, al heeft geoordeeld over vergelijkbare betogen. De Afdeling heeft geoordeeld dat het besluit tot instemming met een winningsplan niet kan worden gezien als een nieuwe of aanvullende vergunning, zoals bedoeld in het arrest Wells. Dit instemmingsbesluit is een naast de vergunning voor mijnbouwwerken op grond van artikel 40 van de Mijnbouwwet en artikel 2.1, eerste lid, onder e, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht staand besluit over een plan waarin de voorgenomen wijze van winning wordt beschreven. Bij besluiten op aanvragen om vergunningen voor de mijnbouwwerken kunnen de uiteenlopende milieugevolgen van de gaswinning voor de omgeving worden beoordeeld. De keuze om ter implementatie van de mer-richtlijn in het Besluit milieueffectrapportage deze besluiten over mijnbouwwerken aan te wijzen als mer-plichtige besluiten (en niet het besluit tot instemming met een winningsplan) is, zo oordeelde de Afdeling, in dit opzicht in overeenstemming met hetgeen het Hof van Justitie in het arrest Wells heeft geoordeeld over het tijdstip waarop een milieueffectbeoordeling moet worden verricht.

Bij dit oordeel heeft de Afdeling de door appellanten genoemde arresten Wells, Commissie/Ierland, Commissie/VK en Noord-Ierland, en Brussels Hoofdstedelijk Gewest betrokken. Dat de Afdeling uit die arresten niet de conclusie heeft getrokken die appellanten voorstaan, is geen reden om thans tot een ander oordeel te komen.

De Afdeling ziet in de door appellanten in het krantenartikel aangehaalde kwestie ook geen aanwijzingen dat zij terug zou moeten komen op haar beoordeling, reeds omdat de verstrekte informatie over de ingebrekestellingsprocedure en het precieze onderwerp daarvan daarvoor te incompleet en te weinig concreet is.

Wat tot slot het door appellanten in hun nadere stukken genoemde arrest Inter-Environnement Wallonie ASBL en Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen/Ministerraad betreft, merkt de Afdeling het volgende op. Dat arrest gaat primair over de vraag wat een project in de zin van de mer-richtlijn is. Het Hof van Justitie oordeelde, kort weergegeven, dat het opstarten van een energiecentrale en de daarvoor noodzakelijke moderniseringswerkzaamheden onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn en niet kunstmatig van elkaar kunnen worden losgekoppeld. Daarom maken het opstarten en de moderniseringswerkzaamheden samen deel uit van één project (punt 71 van het arrest). Verder gaat het Hof van Justitie in dat arrest aan de hand van zijn rechtspraak, zoals het arrest Wells, in op de vraag op welk moment een milieueffectbeoordeling zou moeten plaatsvinden (punten 85-94 van het arrest). Die laatstgenoemde rechtspraak is door de Afdeling betrokken bij haar hierboven weergegeven oordeel over de implementatie van de mer-richtlijn wat gaswinning betreft. Het arrest Inter-Environnement Wallonie ASBL en Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen/Ministerraad geeft in dat opzicht dus geen nieuwe inzichten om dit oordeel te herzien. Van het kunstmatig loskoppelen van werkzaamheden, als aan de orde in dat arrest, is verder in dit geval ook geen sprake.

Ook voor het overige vindt de Afdeling geen grond om, in afwijking van haar eerder weergegeven vaste jurisprudentie, te oordelen dat het Besluit milieueffectrapportage wat gaswinning betreft een onjuiste implementatie van de mer-richtlijn is door de vergunningverlening voor (wijziging van) mijnbouwwerken - zoals bijvoorbeeld het boren van de voorgenomen nieuwe put - aan te wijzen als de besluitvorming waarbij de regels over de milieueffectbeoordeling moeten worden toegepast.

Nu niet is gebleken dat de volledige toepassing van de mer-richtlijn niet is verzekerd, komt appellanten geen rechtstreeks beroep op deze richtlijn toe.

Het betoog faalt.

7.2. Over het betoog dat sprake is van een plan in de zin van artikel 2.7 van de Wet natuurbescherming bij het opstellen waarvan een milieueffectrapport moet worden gemaakt, merkt de Afdeling op dat artikel 2.7 gaat over door een bestuursorgaan vast te stellen plan. De Afdeling is van oordeel - zoals zij in haar uitspraak van 18 november 2015 ook oordeelde over de vergelijkbare regeling in de destijds geldende Natuurbeschermingswet 1998 - dat het besluit tot instemming met het winningsplan niet als zodanig is aan te merken, reeds omdat het niet gaat om een besluit tot vaststelling van een plan door een bestuursorgaan. Bij het bestreden besluit wordt door de minister slechts ingestemd met een door Vermilion opgesteld plan. Dat in artikel 36 van de Mijnbouwwet

nieuwe gronden waarop instemming kan worden geweigerd zijn opgenomen, doet daaraan niet toe of af.

Dit betoog faalt.

Inhoudelijk - wettelijk kader

8. Ingevolge artikel 34, eerste en derde lid, van de Mijnbouwwet, geschiedt het winnen van delfstoffen overeenkomstig een winningsplan dat de instemming van de minister behoeft.

In artikel 36, eerste lid, van de Mijnbouwwet is bepaald op welke (limitatief opgesomde) gronden de minister kan weigeren om met het winningsplan in te stemmen:

- a. indien het in het winningsplan aangeduide gebied door de minister niet geschikt wordt geacht voor de in het winningsplan vermelde activiteit om reden van het belang van de veiligheid voor omwonenden of het voorkomen van schade aan gebouwen of infrastructurele werken of de functionaliteit daarvan,
- b. in het belang van het planmatig gebruik of beheer van delfstoffen, aardwarmte, andere natuurlijke rijkdommen, waaronder grondwater met het oog op de winning van drinkwater, of mogelijkheden tot het opslaan van stoffen,
- c. indien nadelige gevolgen voor het milieu ontstaan, of
- d. indien nadelige gevolgen voor de natuur worden veroorzaakt.

Ingevolge het tweede lid kan de minister instemming verlenen onder beperkingen of daaraan voorschriften verbinden, indien deze gerechtvaardigd worden door een grond als genoemd in het eerste lid.

9. De minister moet beoordelen of instemming met een winningsplan op één of meer van de in artikel 36, eerste lid, van de Mijnbouwwet genoemde gronden kan worden geweigerd. Daarbij dient hij onder meer te bezien wat de gevolgen van de gaswinning zijn voor de daling van de bodem, de kans op een aardbeving, het belang van het planmatig gebruik of beheer van delfstoffen, en voor het milieu of de natuur. De Afdeling toetst of de minister op basis van deugdelijk onderzoek en met een deugdelijke motivering heeft kunnen besluiten dat geen van de vier criteria in artikel 36, eerste lid, van de Mijnbouwwet aanleiding geeft voor het weigeren van instemming met het winningsplan.

Dit toetsingskader brengt mee dat bij het nemen van het besluit, en de toetsing van dat besluit door de Afdeling, niet alle onderwerpen die raakvlakken hebben met de (discussie over de) gaswinning een rol kunnen spelen. Alleen onderwerpen die voldoende kunnen worden gerelateerd aan één van de in artikel 36, eerste lid, genoemde gronden, kunnen bij de (toetsing van de) besluitvorming over het winningsplan een rol spelen. Onder meer de betogen van een aantal appellanten, waaronder [appellant sub 7] en anderen en [appellant sub 4] en anderen, over de wijze waarop over de gaswinning zou moeten worden gecommuniceerd en over de vraag of Vermilion handelt conform de zogenoemde "Gedragscode Gaswinning Kleine Velden" van de Nederlandse Olie en Gas Exploratie en Productie Associatie (NOPEGA) van 7 september 2017, kunnen onvoldoende worden gerelateerd aan één van die in artikel 36, eerste lid, genoemde gronden en deze betogen blijven in deze uitspraak daarom verder onbesproken.

Gronden over volledigheid winningsplan en adviezen

10. Loon op Zand en anderen betogen dat ten onrechte slechts een aanpassing van een winningsplan is opgesteld, terwijl volgens hen een geheel nieuw winningsplan, inclusief alle daarbij behorende gegevens, moet worden opgesteld.

Dit betoog faalt. Het winningsplan is niet, zoals Loon op Zand en anderen kennelijk veronderstellen, slechts een gedeelte van een winningsplan voor de voorkomens in kwestie, maar een integraal winningsplan.

11. Met name Loon op Zand en anderen, de waterschappen en De Efteling B.V. betogen dat het winningsplan onvoldoende informatie bevat over de voorgenomen hydraulische stimulatie, het aantal en de locatie van de boorgaten, de te verwachten hoeveelheid aanwezige en de te winnen delfstoffen, de duur van de winning en de wijze van gaswinning, de verwachte bodembeweging en de risico's voor omwonenden.

Met name de waterschappen betogen dat als gevolg hiervan de over het winningsplan uitgebrachte adviezen gebaseerd zijn op onvoldoende gegevens, en daarmee ondeugdelijk zijn. De waterschappen menen ook dat onvoldoende informatie beschikbaar is over in het winningsplan genoemde zuurbehandelingen, perforaties en andere onderhoudshandelingen.

11.1. De Afdeling merkt allereerst in het algemeen het volgende op.

In de Mijnbouwwet en het Mijnbouwbesluit is bepaald welke informatie in een winningsplan moet zijn opgenomen, maar niet tot welk detailniveau. Het winningsplan is, zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, een plan waarin de voorgenomen wijze van winning wordt beschreven. Bij het besluit over instemming met het winningsplan moet de minister beoordelen of instemming met die voorgenomen wijze van winning moet worden geweigerd vanwege één van de in artikel 36, eerste lid, van de Mijnbouwwet opgenomen gronden. De informatie in het winningsplan moet voldoende zijn voor de minister om die beoordeling uit te kunnen voeren.

11.2. Op grond van artikel 35, eerste lid, aanhef en onder a, b, c, d, f, en g, van de Mijnbouwwet, voor zover hier van belang, bevat het winningsplan ten minste een beschrijving van de verwachte hoeveelheid aanwezige delfstoffen en de ligging ervan, het aanvangstijdstip en de duur van de winning, de wijze van winning alsmede de daarmee verband houdende activiteiten, de hoeveelheden jaarlijks te winnen delfstoffen, de bodembeweging ten gevolge van de winning alsmede de daarmee verband houdende activiteiten, en de risico's voor omwonenden, gebouwen of infrastructurele werken of de functionaliteit daarvan met een risicobeoordeling.

11.3. Het winningsplan bevat een beschrijving van de gasvoorkomens, de aanvang, duur en omvang van de winning, de bestaande en overwogen boorgaten en/of aftakkingen, de verwachte bodemdaling en een risicobeoordeling. De Afdeling vindt geen grond voor het oordeel dat de hierover in het winningsplan gegeven informatie onvoldoende gedetailleerd is om over het winningsplan te adviseren of om een besluit te nemen over het winningsplan.

11.4. In het winningsplan is vermeld dat putbehandelingen kunnen plaatsvinden, zoals het verwijderen van aanslag met een zuurbehandeling, het aanbrengen van nieuwe perforaties en andere onderhoudshandelingen. Er is geen grond voor het oordeel dat, zoals de waterschappen lijken te betogen, het winningsplan in dit opzicht voor de minister onvoldoende informatie bevat om een besluit te nemen. Voor een beoordeling van het winningsplan aan de hand van de in artikel 36 van de Mijnbouwwet opgenomen gronden, is het niet noodzakelijk dat iedere reguliere handeling aan een installatie of een put tot in detail wordt beschreven.

11.5. Wat de in het winningsplan beschreven hydraulische stimulatie betreft, overweegt de Afdeling het volgende.

Hydraulische stimulatie komt er, kort weergegeven, op neer dat een reservoirgesteente beter doorlatend wordt gemaakt door onder hoge druk een vloeistof met korrels in een boorput te pompen, waarbij kleine scheurtjes in het gesteente ontstaan. Die scheurtjes worden opengehouden door de korrels die daarin achterblijven.

In het winningsplan is vermeld dat de gasdoorlatendheid van het reservoirgesteente ter plaatse laag is, en dat om die reden in het verleden hydraulische stimulatie op de put WWS-01 is uitgevoerd. Er wordt verwacht dat in de nabije toekomst opnieuw hydraulische stimulatie nodig zal zijn in één of meer van de putten om alle gasreserves te kunnen winnen.

In bijlage 13 bij het winningsplan is een risico-inventarisatie van hydraulische stimulatie gevoegd. Deze inventarisatie is, anders dan de waterschappen betogen, niet beperkt tot een algemene inventarisatie van risico's van hydraulische stimulatie. In de inventarisatie zijn, naast een beschrijving van aspecten en werkwijzen die bij iedere hydraulische stimulatie aan de orde zijn, ook de specifieke kenmerken van de (omgeving van de) gasvoorkomens betrokken. Zo is aandacht besteed aan de in het verleden in de omgeving uitgevoerde stimulaties van gasputten, de breuken in de ondergrond, de afstand van de putten in de voorkomens waarop het winningsplan ziet tot die breuken en de integriteit van de ter plaatse aanwezige afsluitende lagen.

De minister concludeert in het verweerschrift dat uit het winningsplan blijkt dat het om een incidentele stimulatie bij conventionele gaswinning gaat, en dat ook voor het overige in het winningsplan voldoende informatie is opgenomen over de hydraulische stimulatie. De minister heeft

zich naar het oordeel van de Afdeling op goede gronden op dit standpunt gesteld. De Afdeling ziet geen grond voor het oordeel dat - zoals met name Loon op Zand en anderen en de waterschappen betogen - voor een deugdelijk advies over het winningsplan of voor het nemen van een besluit over instemming met het winningsplan nog specifiekere informatie (zoals de exacte samenstelling van de bij de stimulatie gebruikte vloeistof of de locaties waar de stimulatie plaatsvindt) noodzakelijk is.

Een andere vraag is of de minister, met het oog op de gevolgen van de voorgenomen hydraulische stimulatie, mocht instemmen met het winningsplan en of hij aan die instemming extra voorschriften had moeten verbinden. Dit wordt onder punt 13 en verder van deze uitspraak beoordeeld.

11.6. Ook voor het overige geeft hetgeen in beroep is aangevoerd geen grond voor het oordeel dat het winningsplan voor de minister onvoldoende informatie bevat om te besluiten over instemming met dit plan.

12. Over de met betrekking tot de adviezen aangevoerde beroepsgronden, overweegt de Afdeling het volgende.

12.1. Bij brief van 22 januari 2018 heeft de Mijnraad advies uitgebracht over het winningsplan. Daarin heeft de Mijnraad geadviseerd in te stemmen met het plan. Bij dat advies heeft de Mijnraad over drie onderwerpen opmerkingen gemaakt: over hydraulische stimulatie, over doelmatige winning van olie en over het seismisch netwerk.

Specifiek met betrekking tot dit advies hebben de waterschappen betoogd dat het ondeugdelijk is omdat het hen niet duidelijk is waarom in het advies staat dat in de omgeving al zes keer hydraulische stimulatie heeft plaatsgevonden. Dit zou niet uit het winningsplan zijn af te leiden. Hierover merkt de Afdeling op dat het aantal van zes keer wel uit het winningsplan is af te leiden: in tabel 13-1 van bijlage 13 bij het winningsplan is vermeld dat - naast de hydraulische stimulatie van de put WWS-01 - in de omgeving zes andere stimulaties van gasputten hebben plaatsgevonden.

Verder vinden de waterschappen dat het advies van de Mijnraad ondeugdelijk is omdat er niet specifiek wordt ingegaan op het voorkomen Loon op Zand Prospect. Ook dit betoog faalt. Niet valt in te zien waarom hetgeen de Mijnraad heeft geadviseerd ondeugdelijk zou zijn omdat de Mijnraad geen aanleiding heeft gezien om met betrekking tot een van de vele onderwerpen die bij het winningsplan spelen geen aanvullende opmerkingen te maken.

12.2. Bij brief van 18 september 2017 heeft het TNO aan het SodM zijn bevindingen over het winningsplan meegedeeld. Het TNO stelt hierin dat het plan voldoet aan de beoordeelde wettelijke eisen en in voldoende mate voorziet in principes van doelmatige winning. TNO kan zich ook vinden in de berekeningen en de daaruit voortvloeiende resultaten voor zowel de bodemdaling als het seismische risico. De waterschappen stellen specifiek met betrekking tot deze brief dat er niet uit blijkt dat het TNO rekening houdt met de vraag op welke wijze de verschillende onzekerheden zijn verdisconteerd. Een vergelijkbare grond hebben de waterschappen aangevoerd over het door de Technische commissie bodembeweging op 10 november 2017 over het winningsplan uitgebrachte advies.

Met het enkel wijzen op onzekerheden hebben de waterschappen niet aannemelijk gemaakt dat de conclusies van het TNO en van de Technische commissie bodembeweging ondeugdelijk zijn, of dat de minister deze anderszins niet bij zijn besluitvorming zou mogen betrekken.

Ook deze betogen falen.

12.3. Bij brief van 28 september 2017 heeft het SodM geadviseerd over het winningsplan. De waterschappen stellen specifiek met betrekking tot dit advies - zo begrijpt de Afdeling hun betoog - dat het een ondeugdelijk advies is omdat het SodM niet op basis van eigen onderzoek maar op basis van de bij het winningsplan gevoegde bodemdalingsprognose en de door TNO in opdracht van het SodM verrichte verificatie daarvan heeft geadviseerd dat het aannemelijk is dat de bodemdaling minder dan 1 cm zal zijn.

Ook dit betoog faalt. Niet valt in te zien waarom een advies ondeugdelijk zou zijn als daarin resultaten van door derden gedaan onderzoek worden betrokken.

12.4. Ook voor het overige geven de beroepen geen grond voor het oordeel dat de minister de over het winningsplan uitgebrachte adviezen ten onrechte bij zijn besluit heeft betrokken.

Gronden over hydraulische stimulatie

13. Een groot deel van de beroepsgronden gaat over de vraag of de minister gezien de voorgenomen hydraulische stimulatie, vanwege de veiligheid voor omwonenden of het voorkomen van schade aan gebouwen of infrastructurele werken of de functionaliteit daarvan (artikel 36, eerste lid, aanhef en onder a, van de Mijnbouwwet), of vanwege gevolgen voor milieu of natuur (artikel 36, eerste lid, aanhef en onder c en d van de Mijnbouwwet), had moeten weigeren in te stemmen met het winningsplan of aanvullende voorschriften had moeten stellen.

13.1. De minister is van oordeel dat hydraulische stimulatie niet zodanige gevolgen heeft, dat instemming met het winningsplan moet worden geweigerd. Hij wijst er verder op dat op grond van artikel 74 van het Mijnbouwbesluit het hydraulisch stimuleren van een voorkomen moet gebeuren overeenkomstig een door de uitvoerder opgesteld werkplan. Gelet daarop en gezien het feit dat Vermilion ook de in het winningsplan beschreven maatregelen bij hydraulische stimulatie moet uitvoeren, acht hij het stellen van verdere voorschriften niet nodig.

13.2. Loon op Zand en anderen, de waterschappen, [appellant sub 4] en anderen, de Efteling B.V. en [appellant sub 7] en anderen betogen dat de eis dat moet worden gewerkt overeenkomstig een werkplan onvoldoende waarborgen biedt. Volgens appellanten zou de stimulatie niet mogen gebeuren zonder een specifieke toetsing, uitmondend in een besluit waartegen bij de bestuursrechter beroep kan worden ingesteld. Appellanten betogen verder dat in het besluit tot instemming met het winningsplan ten onrechte geen beperkingen zijn gesteld aan het aantal en de locatie van de stimulaties. Zij wijzen er ook op dat bij het voorbereiden van de hydraulische stimulatie nog nader onderzoek plaatsvindt, zodat de uitvoerbaarheid van de stimulatie niet op voorhand vaststaat.

[appellant sub 4] en anderen wijzen er verder op dat het werkplan niet hoeft te worden gepubliceerd.

Loon op Zand en anderen en de waterschappen betogen dat de in verband met hydraulische stimulatie voorgenomen controles en andere maatregelen bij voorschrift aan het besluit tot instemming moeten worden vastgelegd.

Daarnaast zijn de waterschappen, [appellant sub 7] en anderen en [appellant sub 4] en anderen beducht voor grondwaterverontreiniging als gevolg van de gaswinning, in het bijzonder door de voorgenomen hydraulische stimulatie.

13.3. Loon op Zand en anderen en de waterschappen hebben bij nadere stukken nog gewezen op het rapport "Verkenning van de milieuaspecten van de activiteiten die onder het Staatstoezicht op de Mijnen vallen" van het RIVM (hierna: de verkenning van het RIVM). In de verkenning heeft het RIVM in opdracht van het SodM geïnventariseerd welke milieu- en natuureffecten kunnen optreden bij de activiteiten waarop het SodM toezicht houdt (olie- en gaswinning, geothermie, zoutwinning, ondergrondse opslag, windenergie op zee, netbeheer van gasleidingen en nazorg van kolenwinning). Zij wijzen er met name, en voor zover voor hydraulische stimulatie van belang, op dat in de inventarisatie is gesteld dat nader onderzoek nodig is om een beeld te krijgen of mijnbouwhulpstoffen op de voorgeschreven manier worden gebruikt, of er migratieroutes zijn waardoor mijnbouwhulpstoffen vanuit de diepe ondergrond in het grondwater of de bodem terecht kunnen komen, en of en hoe mijnbouwhulpstoffen in de diepe ondergrond worden afgebroken. Ook wijzen zij erop dat in de verkenning is gesteld dat een door het SodM in 2016 uitgevoerde inventarisatie van in Nederland plaatsgevonden hydraulische stimulaties niet gedetailleerd is.

13.4. De minister heeft er in het verweerschrift op gewezen dat hydraulische stimulatie een technisch gezien onomstreden methode is, die in Nederland sinds de jaren '50 van de vorige eeuw al honderden malen heeft plaatsgevonden. SodM heeft in een rapport van februari 2016 "Resultaten inventarisatie van fracking, de toepassing van fracking, de mogelijke consequenties en de beoordeling daarvan" de tot 2016 bij de gaswinning in Nederland verrichte 338 hydraulische stimulaties geïnventariseerd. Het SodM concludeert dat zich bij die stimulaties voor zover bekend geen nadelige gevolgen hebben voorgedaan voor mens en milieu en dat hydraulische stimulatie bij conventionele gaswinning op een verantwoorde manier kan plaatsvinden.

In vervolg op dit rapport heeft TNO in opdracht van het SodM een verdiepend onderzoek gedaan naar de hydraulische stimulatie, om te beoordelen of de slotsom van het SodM aan de hand van de

beschikbare gegevens kan worden gestaafd. De resultaten van dat onderzoek zijn neergelegd in het rapport "Inventarisatie aantoonbare effecten voor mens en milieu als gevolg van historische conventionele frackoperaties" van 11 september 2018. TNO onderschrijft de bevindingen van het SodM. Er zijn geen aanwijzingen gevonden dat hydraulische stimulatie nadelige effecten voor mens en milieu heeft veroorzaakt binnen de vijf door het SodM aangewezen potentiële risico-elementen (geïnduceerde seismiciteit, verlies van integriteit van afsluitende lagen, verlies van integriteit van de put, ongewenste geochemische interacties en blootstelling van mens en milieu aan gevaarlijke stoffen).

13.5. Wat specifiek de mogelijke gevolgen voor grondwater betreft heeft de minister er in het verweerschrift op gewezen dat de waterschappen in hun adviezen over het winningsplan nog meenden dat er geen risico's voor het waterbeheer zijn te verwachten en dat - aldus het advies van het waterschap De Dommel - het aannemelijk is dat bij hydraulische stimulatie geen negatieve effecten zullen optreden. Wat dit betreft merkt de Afdeling op dat het op zichzelf niet verboden is, maar wel opmerkelijk, om in een beroep bij de bestuursrechter een standpunt in te nemen dat tegenovergesteld lijkt te zijn aan het eigen bij de voorbereiding van het bestreden besluit gegeven advies.

De minister heeft er verder op gewezen dat, kort weergegeven, het risico voor grondwater zeer gering is omdat er meerdere ondoorlatende lagen met een dikte van 500 m als barrières aanwezig zijn tussen de gasvoorkomens op 2800 m diepte en de ondiepe bodem met grond- en drinkwatervoorkomens, en omdat er diverse technische maatregelen zijn getroffen om vervuiling met bij de stimulatie gebruikte vloeistof te voorkomen.

[appellant sub 7] en anderen en [appellant sub 4] en anderen hebben dit laatste in hun nadere stukken betwist. Zij betogen dat uitsluitend een laag gesteente uit het Trias een afsluitende laag vormt, en dat deze laag in totaal 100 m dik is. De minister heeft in reactie hierop uiteengezet dat dit standpunt niet juist is: zoals ook in figuur 4.1 van het winningsplan is weergegeven, ligt boven het Trias gesteente een meer dan 500 m dik ondoordringbaar pakket onder-Jura schalies, en daarboven nog ongeveer 200 m aan sedimenten waarbinnen verschillende ondoordringbare lagen voorkomen. De Afdeling ziet geen aanleiding aan het standpunt van de minister te twijfelen. Ook voor het overige vindt de Afdeling in hetgeen appellanten hebben aangevoerd geen concrete argumenten die aannemelijk maken dat de minister ten onrechte heeft geconcludeerd dat het risico voor verontreiniging van het grondwater zeer gering is.

13.6. Loon op Zand en anderen en de waterschappen hebben aangevoerd dat in het TNO rapport van 11 september 2018 op verschillende plaatsen erop wordt gewezen dat, kort weergegeven, de beoordeling is gemaakt op basis van de beschikbare informatie. Hierin ziet de Afdeling, anders dan appellanten, geen aanwijzing dat TNO ten onrechte de conclusie van het SodM heeft onderschreven dat voor zover bekend zich bij hydraulische stimulatie geen nadelige gevolgen hebben voorgedaan voor mens en milieu en dat hydraulische stimulatie bij conventionele gaswinning op een verantwoorde manier kan plaatsvinden.

13.7. De door Loon op Zand en anderen aangehaalde passages uit de verkenning van het RIVM geven ook geen aanleiding om aan te nemen dat, anders dan uit de onderzoeken van het SodM en het TNO kan worden afgeleid, hydraulische stimulatie niet op een verantwoorde manier kan plaatsvinden.

Dat de verkenning van het RIVM nader onderzoek aanbeveelt naar de vraag of en in hoeverre bij de mijnbouwactiviteiten in Nederland in het algemeen gebruikte mijnbouwhulpstoffen op de voorgeschreven wijze worden gebruikt, zegt niet dat hydraulische stimulatie die - inclusief het gebruik van hulpstoffen - op de juiste wijze plaatsvindt niet verantwoord is. De minister heeft erop gewezen dat het juiste gebruik van hulpstoffen ook onderdeel is van het werkplan dat voor de hydraulische stimulatie wordt opgesteld. Op grond van artikel 8.2.3a.1, tweede lid, sub 2, van de Mijnbouwregeling moet daarin, kort weergegeven, een beschrijving worden opgenomen van de gebruikte stoffen, waaruit blijkt dat aan de voor die stoffen geldende voorschriften wordt voldaan.

Dat in de verkenning aandacht is gevraagd voor onderzoek naar mogelijke migratieroutes van mijnbouwhulpstoffen en de afbraak ervan in de diepe ondergrond - overigens gezien blz. 23 van de inventarisatie niet toegespitst op hydraulische stimulatie maar op mijnbouwactiviteiten in het

algemeen - geeft ook geen aanwijzing dat in dit specifieke geval onvoldoende kennis bestaat over het risico op verplaatsing van de bij de stimulatie gebruikte vloeistof of de afbraak ervan.

Wat de verplaatsing betreft merkt de Afdeling op dat, zoals onder 13.5 aan de orde is gekomen, de minister dit aspect heeft beoordeeld en geen aanleiding heeft gezien om aan te nemen dat sprake is van een risico op verontreiniging van het grondwater als gevolg van verplaatsing van de bij stimulatie gebruikte vloeistof.

Wat de afbraak van de bij de hydraulische stimulatie gebruikte hulpstoffen betreft heeft de minister erop gewezen dat in het rapport van het SodM van februari 2016 is geconcludeerd dat de in het reservoir achtergebleven hulpstoffen geheel of grotendeels afbreken tot elementen die ook van nature voorkomen in de diepe ondergrond. Los daarvan wijst de minister erop dat de op reservoirdiepte achtergebleven hulpstoffen geen risico vormen, omdat zij niet in contact komen met mens of milieu. Er is geen aanleiding om aan te nemen dat de minister in dit opzicht niet op goede gronden kon oordelen dat hydraulische stimulatie op een verantwoorde manier kan plaatsvinden.

De door appellanten aangehaalde opmerking in de verkenning van het RIVM, dat de door het SodM uitgevoerde inventarisatie niet gedetailleerd is, geeft tot slot ook geen aanwijzing dat de door het SodM naar aanleiding van die inventarisatie getrokken conclusies op zichzelf niet juist zouden zijn. Bovendien zijn deze conclusies nadien in het verdiepend onderzoek van TNO onderschreven.

13.8. Ook voor het overige vindt de Afdeling in de beroepen geen aanknopingspunten voor het oordeel dat de minister, mede gezien de twee onderzoeken van het SodM en van TNO, niet op goede gronden kon concluderen dat de risico's van hydraulische stimulatie beperkt zijn, en dat er geen aanleiding is instemming met het winningsplan te weigeren vanwege de voorziene hydraulische stimulatie.

14. Over de vraag of de minister bij zijn instemming met het winningsplan aanvullende voorschriften had moeten stellen met het oog op de mogelijke gevolgen van hydraulische stimulatie, overweegt de Afdeling als volgt.

14.1. De minister heeft allereerst in zijn verweerschrift gesteld dat het uitvoeren van meerdere hydraulische stimulaties, die alle op zich al zeer beperkte risico's hebben, de kans op negatieve effecten niet groter maakt. De Afdeling ziet geen grond dit standpunt onjuist te achten. Gelet hierop heeft de minister er in redelijkheid voor kunnen kiezen om het aantal toegestane stimulaties niet bij voorschrift te beperken.

14.2. De minister heeft er in het verweerschrift verder op gewezen dat in bijlage 13 bij het winningsplan een aantal maatregelen is beschreven waarmee de risico's van de hydraulische stimulatie zo veel mogelijk worden beheerst. Nu op grond van artikel 34, eerste lid, van de Mijnbouwwet de gaswinning moet plaatsvinden overeenkomstig het winningsplan, is Vermilion gehouden deze maatregelen uit te voeren. Het is dus, zoals de minister terecht opmerkt, niet nodig die verplichting nogmaals als voorschrift aan het besluit tot instemming met het winningsplan te verbinden.

De minister ziet geen aanleiding verdere voorschriften te verbinden. Hij wijst erop dat de stimulatie op grond van artikel 74 van het Mijnbouwbesluit overeenkomstig een werkplan moet worden uitgevoerd, en dat dit werkplan gezien de daarover in paragraaf § 8.2.3a van de Mijnbouwregeling gegeven regels uitgebreide informatie moet bevatten.

Het werkplan wordt weliswaar niet bij besluit goedgekeurd, maar het moet op grond van artikel 8.2.3a.2 wel zes weken voor de aanvang van de werkzaamheden het bezit van de inspecteur-generaal der mijnen zijn. Dit betekent dat tijdig kan worden beoordeeld, en zo nodig worden ingegrepen, wanneer zou blijken dat de stimulatie niet in overeenstemming met het winningsplan is, of niet in overeenstemming is met de op grond van artikel 33 van de Mijnbouwwet op Vermilion rustende plicht om alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van haar gevergd kunnen worden om te voorkomen dat als gevolg van de met gebruikmaking van de vergunning verrichte activiteiten (hier: de hydraulische stimulatie) nadelige gevolgen voor mens en milieu ontstaan of de veiligheid wordt geschaad.

14.3. De Afdeling merkt op dat de wetgever in de mijnbouwregeling ervoor heeft gekozen om een aantal specifieke werkzaamheden, waaronder het uitvoeren van een hydraulische stimulatie, als

zodanig niet vergunningplichtig te maken, maar te reguleren via in de wetgeving opgenomen regels over het uitvoeren van die werkzaamheden, gecombineerd met informatieverplichtingen zoals het indienen van werkplannen. De Afdeling ziet geen grond voor het oordeel dat de minister niet heeft mogen concluderen dat, gezien deze wetgeving en te meer gezien de in het winningsplan vastgelegde maatregelen, kan worden ingestemd met het winningsplan zonder dat daarbij aanvullende voorschriften over hydraulische stimulatie worden gesteld.

De omstandigheid dat tegen het in te dienen werkplan niet kan worden opgekomen, leidt niet tot een ander oordeel. Zoals hiervoor is overwogen, is het de keuze van de wetgever geweest om de inhoud van werkplannen en de wijze waarop die moeten worden ingediend te reguleren in de Mijnbouwregeling. In die regeling is niet opgenomen dat een werkplan bij besluit moet worden goedgekeurd. Zoals de minister verder heeft opgemerkt, wordt het ingediende werkplan beoordeeld en kan zo nodig worden ingegrepen als de stimulatie niet in overeenstemming is met het winningsplan of artikel 33 van de Mijnbouwwet. Daarnaast geldt dat voor zover voor activiteiten een omgevingsvergunning vereist is, belanghebbenden tegen die omgevingsvergunning kunnen opkomen.

Het betoog faalt.

Gronden over bodemdaling

15. Loon op Zand en anderen en De Efteling B.V. betogen dat de minister ten onrechte geen maatregelen eist om daling van de bodem te voorkomen of te beperken. Zij betogen verder dat niet is bepaald wat geldt als de bodemdaling groter is dan is voorspeld, en dat niet duidelijk is waarop de stelling van de minister dat dan een nieuw winningsplan moet worden opgesteld is gebaseerd. PPS is beducht voor gevolgen van bodemdaling voor een door haar beheerde pijpleiding die ter plaatse van het voorkomen Loon op Zand Zuid ligt. Volgens haar had meer onderzoek op dit punt moeten worden gedaan. Ter zitting heeft zij nader toegelicht dat bij een gelijkmatige bodemdaling geen problemen zijn te verwachten, maar dat dit anders is als de bodem niet gelijkmatig daalt.

15.1. De winning van gas uit een voorkomen leidt ertoe dat de bodem enigszins daalt. Door de gaswinning daalt de druk in het gesteente waaruit wordt gewonnen, en wordt het door het gewicht van de bovenliggende grondlagen samengedrukt. Omdat de bovenliggende lagen meebewegen, ontstaat aan het aardoppervlakte een bodemdaling in de vorm van een bodemdalingskom.

In het winningsplan is een prognose van de bodemdaling opgenomen. Volgens het winningsplan is de verwachte bodemdaling als gevolg van de gaswinning, in het diepste punt van de bodemdalingskom, 2 tot 8 mm boven het voorkomen Loon op Zand en 2 tot 5 mm boven de voorkomens Loon op Zand Zuid en Loon op Zand Prospect. Het SodM heeft in zijn advies over het winningsplan geconcludeerd dat het aannemelijk is dat de bodemdaling minder dan 1 cm zal worden en dat de nadelige gevolgen van bodemdaling daarmee beperkt zullen zijn. SodM ziet daarom geen aanleiding aanvullende voorwaarden te adviseren.

De minister heeft, mede gezien het advies van het SodM, kunnen concluderen dat de mogelijke gevolgen van gaswinning voor bodemdaling beperkt zijn.

15.2. Wat specifiek de pijpleiding van PPS betreft heeft de minister er in het verweerschrift op gewezen dat de verwachte bodemdaling van minder dan 1 cm plaatsvindt over een afstand van 4000 m, wat neerkomt op een bodemdaling van maximaal 1 mm over een afstand van 400 m. Deze bodemdaling verloopt zo gelijkmatig en geleidelijk dat geen schade aan de pijpleiding wordt verwacht. Daarom acht de minister nader onderzoek niet nodig.

De Afdeling ziet geen aanwijzing dat de minister er ten onrechte van uitgaat dat de bodemdaling gelijkmatig en geleidelijk verloopt. PPS heeft niet aannemelijk gemaakt dat de minister zich wat de pijpleiding betreft niet op goede gronden op het standpunt kon stellen dat, ook zonder nader onderzoek, kan worden aangenomen dat geen schade aan de pijpleiding zal optreden.

15.3. De minister heeft er terecht op gewezen dat geen voorschriften aan de instemming met het winningsplan hoeven te worden verbonden voor de situatie dat de bodemdaling groter zal zijn dan verwacht. In dat geval mag de winning alleen plaatsvinden op basis van een nieuw winningsplan: op grond van artikel 34, eerste lid, van de Mijnbouwwet is Vermilion immers gehouden de winning overeenkomstig het winningsplan uit te voeren.

15.4. Gezien het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat de minister in de verwachte

bodemdaling in redelijkheid geen aanleiding heeft hoeven zien om vanwege het belang van de veiligheid voor omwonenden of het voorkomen van schade aan gebouwen of infrastructurele werken of de functionaliteit daarvan (artikel 36, eerste lid, aanhef en onder a, van de Mijnbouwwet), of vanwege gevolgen voor milieu of natuur van de stimulatie (artikel 36, eerste lid, aanhef en onder c en d van de Mijnbouwwet), te weigeren in te stemmen met het winningsplan of aan de instemming aanvullende voorschriften te verbinden.

Planmatig beheer

16. Op grond artikel 36, eerste lid, aanhef en onder b, van de Mijnbouwwet kan de minister weigeren in te stemmen met het winningsplan in het belang van het planmatig gebruik of beheer van delfstoffen, aardwarmte, andere natuurlijke rijkdommen, waaronder grondwater met het oog op de winning van drinkwater, of mogelijkheden tot het opslaan van stoffen.

Loon op Zand en anderen, de waterschappen en De Efteling B.V. betogen dat de minister in de motivering van het besluit aandacht had moeten besteden aan klimaatproblematiek en het bestaan van duurzame energiebronnen. Zij wijzen hierbij ook op de zogenoemde Urgenda-jurisprudentie. Loon op Zand en anderen en De Efteling B.V. betogen verder dat niet valt uit te sluiten dat de gaswinning invloed heeft op geothermische projecten in de omgeving, zoals een project waarvoor aan Hydreco een opsporingsvergunning is verleend. De waterschappen betogen dat de minister zijn oordeel dat de gaswinning past in een planmatig beheer van delfstoffen heeft gebaseerd op de volgens het winningsplan maximaal te verwachten hoeveelheid te winnen gas, terwijl had moeten worden uitgegaan van de volgens het winningsplan minimaal te verwachten hoeveelheid te winnen gas.

16.1. De vraag of artikel 36, eerste lid, aanhef en onder b, van de Mijnbouwwet strekt tot bescherming van de belangen van appellanten, en in verband daarmee of de door hen over deze bepaling aangevoerde gronden gezien het in artikel 8:69a van de Algemene wet bestuursrecht geregelde relativiteitsvereiste hoe dan ook tot vernietiging van het bestreden besluit zouden kunnen leiden, kan hier in het midden blijven omdat - zoals hierna aan de orde komt - de gronden niet slagen.

16.2. In het verweerschrift is uiteengezet dat het door appellanten genoemde geothermieproject in het gebied Tilburg-Geertruidenberg en de huidige gaswinning, gezien de afstand en de diepte waarop die activiteiten worden verricht, naast elkaar kunnen plaatsvinden zonder elkaar te beïnvloeden. Appellanten hebben niet aannemelijk gemaakt dat dit standpunt onjuist is. Ook voor het overige is niet gebleken van omstandigheden op grond waarvan de minister het, uit een oogpunt van een planmatig beheer van het gebruik van aardwarmte, niet had mogen instemmen met het winningsplan voor de gaswinning.

16.3. De minister heeft in het verweerschrift er verder op gewezen dat de zogenoemde Urgenda-jurisprudentie van de burgerlijke rechter een algemene opdracht inhoudt om de emissie van broeikasgassen te beperken. Die opdracht staat niet in de weg aan gaswinning. De minister heeft verder uiteengezet dat wordt gewerkt aan een transitie naar duurzame energie, maar dat zo lang het nodig is om tegemoet te komen aan de Nederlandse aardgasvraag, gas uit kleine velden wordt gewonnen waar en voor zover dat veilig kan. Aardgas speelt de komende decennia nog een essentiële rol in de Nederlandse energievoorziening, die op dit moment nog voor meer dan 90% afhankelijk is van fossiele brandstoffen. Van die brandstoffen is aardgas de brandstof met de minste uitstoot van koolstofdioxide en dus het minst belastend voor het klimaat.

16.4. De Afdeling merkt allereerst op dat, anders dan de waterschappen menen, de minister zijn beoordeling over het planmatig beheer niet heeft gebaseerd op de volgens het winningsplan maximaal te verwachten hoeveelheid te winnen gas maar, kort weergegeven, op de overweging dat het gas verantwoord kan worden gewonnen terwijl ter plaatse geen andere gebruiksvormen van de ondergrond zijn voorzien die door de gaswinning onmogelijk worden gemaakt.

Zoals de Afdeling in haar uitspraak van 1 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:938, heeft overwogen, is het een gegeven dat het gebruik van aardgas als brandstof en grondstof een belangrijke rol speelt in Nederland en daarbuiten, en dat dit niet binnen afzienbare termijn zal veranderen. Nederland is voor aardgas gedeeltelijk afhankelijk van import van in andere landen gewonnen gas. Er is geen grond voor het oordeel dat de minister het in strijd met een planmatig beheer en gebruik van delfstoffen zou moeten achten om ook in Nederland aardgas te winnen.

16.5. De betogen over planmatig beheer falen.

Overige gronden

17. De waterschappen kunnen zich niet verenigen met het bij de instemming met het winningsplan gestelde voorschrift 2. Daarin is bepaald, kort weergegeven, dat om de monitoring van bodemtrillingen te verbeteren, voordat wordt gestart met hydraulische stimulatie in elk geval één extra seismisch meetstation wordt geïnstalleerd. De waterschappen betogen dat dit voorschrift in strijd is met de rechtszekerheid, en dat de minister niet heeft mogen volstaan met het alleen bij het starten van hydraulische stimulatie eisen van een extra meetstation.

Het is de Afdeling niet duidelijk in welk opzicht het op zichzelf duidelijke voorschrift 2 volgens de waterschappen rechtsonzeker zou zijn. Zij hebben dit ook niet met argumenten onderbouwd. De Afdeling ziet verder geen grond voor het oordeel dat de minister er niet in redelijkheid voor heeft kunnen kiezen om het starten van hydraulische stimulatie als moment te kiezen waarop een extra meetstation moet worden geïnstalleerd.

18. Loon op Zand en anderen kunnen zich niet verenigen met voorschrift 3 bij het besluit tot instemming met het winningsplan. Daarin is, kort weergegeven, bepaald dat Vermilion een plan van aanpak voor een opname van de bouwkundige staat van een representatieve selectie van voor bodembeweging gevoelige bouwwerken moet opstellen en dit plan moet uitvoeren. Bij de vaststelling van die selectie moet door de gemeenten verstrekte informatie worden betrokken. Loon op Zand en anderen wensen dat hier zou zijn bepaald dat overleg met de gemeenten moet plaatsvinden. Zij hebben echter geen inhoudelijke argumenten gegeven waarom het voorschrift zoals het is gesteld niet afdoende zou zijn.

Dit betoog faalt.

19. Loon op Zand en anderen betogen, onder verwijzing naar een incident bij het mijnbouwwerk Waalwijk-Zuid dat zich op 3 augustus 2017 heeft voorgedaan, dat bij het instemmingsbesluit protocollen hadden moeten worden voorgeschreven. Ook De Efteling B.V. en [appellant sub 7] en anderen wijzen op dit incident.

Bij het incident kwam aardgascondensaat vrij bij het mijnbouwwerk Waalwijk-Zuid. De minister heeft zich terecht op het standpunt gesteld dat niet zozeer de besluitvorming over een winningsplan - waarin de gevolgen van gaswinning in de diepe ondergrond worden beoordeeld - maar de (voorschriften van de) omgevingsvergunning en de overige voor dit mijnbouwwerk geldende regels het hiervoor aangewezen kader zijn. De minister heeft in dit incident terecht geen aanleiding gezien instemming met het winningsplan te weigeren, of daaraan aanvullende voorschriften te verbinden.

Het betoog faalt.

20. Loon op Zand en anderen betogen dat eerst een specifieke schaderegeling moet worden getroffen, voordat kan worden ingestemd met het winningsplan. Ook [appellant sub 4] en anderen wijzen op het belang van een goede schadeafhandeling.

Wat dit betreft verwijst de Afdeling naar haar uitspraak van 6 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3738, en de daarin aangehaalde jurisprudentie die er, kort weergegeven, op neer komt dat gezien de in het burgerlijk wetboek en de Mijnbouwwet opgenomen regelingen met betrekking tot schadevergoeding niet kan worden aangenomen dat een adequate vergoeding van eventuele schade ontbreekt, en dat aan een besluit over instemming met een winningsplan als hier aan de orde geen aanvullende of andere voorschriften met betrekking tot (vaststelling en afwikkeling van) financiële schade kunnen worden verbonden.

De betogen falen.

21. Loon op Zand en anderen en De Efteling B.V. betogen dat in verband met de gaswinning een krachtens de Wet natuurbescherming verleende vergunning is vereist.

Dit betoog faalt. De vraag of een krachtens de Wet natuurbescherming verleende vergunning is vereist is, gezien de in artikel 36 van de Mijnbouwwet opgenomen beoordelingsgronden, niet van belang bij een besluit over instemming met een winningsplan.

22. [appellant sub 7] en anderen kunnen zich niet verenigen met de voor de gaswinning verleende omgevingsvergunning.

Dit betoog faalt. De omgevingsvergunning staat in de huidige procedure niet ter beoordeling.

23. Het uit de voorkomens gewonnen gas wordt, na ontwatering ervan op de mijnbouwlocatie Waalwijk-Zuid, per pijpleiding afgevoerd. De waterschappen betogen dat bij het besluit tot instemming met het winningsplan ten onrechte niet de gevolgen van dit gastransport zijn beoordeeld.

Dit betoog faalt. Zoals de minister terecht heeft gesteld gaat het bij de beoordeling van een winningsplan om de gevolgen van de gaswinning als zodanig, en niet om de gevolgen van het transport van het gewonnen gas.

24. Ook in hetgeen in de beroepen voor het overige nog is aangevoerd, vindt de Afdeling geen grond voor het oordeel dat het besluit van de minister tot instemming met het winningsplan onrechtmatig is.

Slotconclusie

25. De beroepen, voor zover ontvankelijk, zijn ongegrond.

26. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen niet-ontvankelijk voor zover ingediend door de gemeenten Loon op Zand, Waalwijk en Tilburg en de provincie Noord-Brabant;

II. verklaart de beroepen voor het overige ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. H. Troostwijk, voorzitter, en mr. B.J. Schueler en mr. B. Meijer, leden, in tegenwoordigheid van mr. M.J. van der Zijpp, griffier.

De voorzitter is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 26 augustus 2020

262.