

ECLI:NL:RVS:2020:2875

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	02-12-2020
Datum publicatie	02-12-2020
Zaaknummer	201810129/1/R4
Rechtsgebieden	Omgevingsrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	

Bij besluit van 7 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 Waalwijk-Noord. Het winningsplan heeft betrekking op het gasvoorkomen Waalwijk-Noord. Het gasvoorkomen is gelegen in de gemeenten Waalwijk, Altena en Heusden, op een diepte van ongeveer 2800 m. Uit dit gasvoorkomen wordt sinds 1991 gas gewonnen. Het winningsplan voorziet in een langere gaswinning dan eerder verwacht, tot uiterlijk 2026. Ook voorziet het winningsplan in mogelijkheden om de gasproductie te verhogen, zoals de toepassing van hydraulische stimulatie (fracking) en het eventueel boren van een nieuwe put in het gasvoorkomen. Hydraulische stimulatie is ook in het verleden toegepast bij de gaswinning uit het gasvoorkomen. De minister heeft met het winningsplan ingestemd, en daarbij onder meer bepaald dat nog 1618 miljoen Nm³ gas uit het gasvoorkomen Waalwijk-Noord mag worden gewonnen.

Vindplaatsen	Rechtspraak.nl NJB 2021/22
--------------	-------------------------------

Uitspraak

201810129/1/R4.

Datum uitspraak: 2 december 2020

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. de colleges van burgemeester en wethouders van Loon op Zand, Waalwijk, Altena en Heusden en het college van gedeputeerde staten van de provincie Noord-Brabant,
 2. het waterschap Rivierenland en de dagelijkse besturen van de waterschappen Rivierenland, Aa en Maas en Brabantse Delta (hierna: de waterschappen),
 3. Stichting Casade, gevestigd te Waalwijk,
 4. De Efteling B.V., gevestigd te Loon op Zand,
 5. [appellant sub 5], wonend te Waalwijk,
- appellanten,
en

de minister van Economische Zaken en Klimaat,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 7 november 2018 (hierna: het instemmingsbesluit) heeft de minister krachtens artikel 34 van de Mijnbouwwet ingestemd met het door Vermilion Energy Netherlands B.V. (hierna: Vermilion) ingediende winningsplan Waalwijk-Noord (hierna: het winningsplan).

Tegen dit besluit hebben appellanten beroep ingesteld. De colleges van burgemeester en wethouders van Loon op Zand, Waalwijk, Altena en Heusden en het college van gedeputeerde staten van de provincie Noord-Brabant en Stichting Casade hebben gelijklopende beroepschriften ingediend. Zij worden hierna gezamenlijk aangeduid als Loon op Zand en andere.

De minister heeft een verweerschrift ingediend.

Loon op Zand en andere, de waterschappen, de minister en Vermilion hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 19 oktober 2020, waar Loon op Zand en andere, vertegenwoordigd door mr. F. Onrust, advocaat te Amsterdam, en door J.T. van Kooten, de waterschappen, vertegenwoordigd door mr. R. Benhadi, advocaat te Nijmegen, en door T.E.J. Steenland, en de minister, vertegenwoordigd door mr. drs. K.M. van Leeuwen-Gerkema en door drs. J.L.M. Oomes, 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 F. Nieuwland MSc, gehoord.

Overwegingen

Intrekking beroepsgrond ter zitting

1. Ter zitting hebben Loon op Zand en andere hun beroepsgrond over het bij de instemming met het winningsplan gestelde voorschrift 3 ingetrokken.

Ontbreken zienswijzen

2. Het dagelijks bestuur van het waterschap Rivierenland heeft geen zienswijzen over het ontwerp van het instemmingsbesluit naar voren gebracht. Ter zitting heeft het dagelijks bestuur zich echter op het standpunt gesteld dat het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden - het verdrag van Aarhus - eraan in de weg staat dat artikel 6:13 van de Algemene wet bestuursrecht wordt tegengeworpen. Het dagelijks bestuur heeft hierbij verwezen naar de conclusie van de advocaat-generaal van het Hof van Justitie van 2 juli 2020 in de zaak C-826/18, ECLI:EU:C:2020:514.

2.1. De waterschappen, waaronder het dagelijks bestuur van het waterschap Rivierenland, hebben gezamenlijk beroep ingesteld. Vaststaat dat de andere appellanten, behorend tot de waterschappen, wel zienswijzen hebben ingediend. Ook als het beroep van de waterschappen, voor zover ingesteld door het dagelijks bestuur van het waterschap Rivierenland, niet-ontvankelijk zou worden verklaard op grond van artikel 6:13, komt de Afdeling dus toe aan een inhoudelijke behandeling van de gronden van dit beroep. Daarom kan in deze beroepsprocedure onbesproken blijven of, in het licht van het verdrag van Aarhus, artikel 6:13 zou kunnen worden tegengeworpen aan het dagelijks bestuur. De Afdeling zal het beroep van de waterschappen, ook voor zover ingesteld door het dagelijks bestuur, inhoudelijk behandelen.

Inleiding

3. Het winningsplan heeft betrekking op het gasvoorkomen Waalwijk-Noord. Het gasvoorkomen is gelegen in de gemeenten Waalwijk, Altena en Heusden, op een diepte van ongeveer 2800 m. Uit dit gasvoorkomen wordt sinds 1991 gas gewonnen. Het winningsplan voorziet in een langere gaswinning dan eerder verwacht, tot uiterlijk 2026. Ook voorziet het winningsplan in mogelijkheden om de gasproductie te verhogen, zoals de toepassing van hydraulische stimulatie (fracking) en het eventueel boren van een nieuwe put in het gasvoorkomen. Hydraulische stimulatie is ook in het verleden toegepast bij de gaswinning uit het gasvoorkomen.

Volgens het winningsplan zal de maximale bodemdaling als gevolg van de gaswinning in het diepste punt van de bodemdalingsskom uitkomen tussen de 1 en 4 cm, met een meest waarschijnlijke waarde

rond de 3 cm. De seismische risicoanalyse bij het winningsplan is uitgevoerd overeenkomstig de notitie van het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) "Methodiek voor risicoanalyse omtrent geïnduceerde bevingen door gaswinning" van februari 2016. De risicoanalyse houdt in dat het hier om een categorie I-situatie in de zin van die notitie gaat (de laagste categorie), omdat de kans op een door de gaswinning veroorzaakte beving verwaarloosbaar is.

4. De minister heeft met het winningsplan ingestemd, en daarbij onder meer bepaald dat nog 1618 miljoen Nm³ gas uit het gasvoorkomen Waalwijk-Noord mag worden gewonnen.

Bespreking zienswijzen in afzonderlijk stuk

5. De Efteling B.V. betoogt dat het instemmingsbesluit niet deugdelijk is gemotiveerd. De over het ontwerp van dit besluit naar voren gebrachte zienswijzen, en de reactie van de minister daarop, zijn niet in de hoofdtekst van de motivering van het besluit weergegeven, maar in een bij het besluit behorende Nota van Antwoord zienswijzen. Alleen al hierom zou het besluit moeten worden vernietigd.

Zoals de Afdeling in haar uitspraak van 26 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2048, heeft overwogen naar aanleiding van een identiek betoog van De Efteling B.V. over een ander besluit van de minister tot instemming met een winningsplan, is er niets mis met de keuze om bij de motivering van een besluit de zienswijzen en de reactie daarop in een afzonderlijk stuk weer te geven. Het betoog faalt dan ook.

Ontbreken milieueffectrapport

6. Loon op Zand en andere, de waterschappen en De Efteling B.V. betogen dat ten onrechte geen milieueffectrapport is gemaakt bij de voorbereiding van het instemmingsbesluit. Een verplichting daartoe volgt weliswaar niet uit het Besluit milieueffectrapportage, maar volgens appellanten wel uit de rechtstreekse werking van bepalingen uit richtlijn 2011/92/EU (Pb 2012, L26; hierna: de mer-richtlijn).

Verder gaat het bij het instemmingsbesluit volgens Loon op Zand en andere en de waterschappen 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.

6.1. Voor gaswinning zijn in Nederland verschillende besluiten nodig. Op grond van artikel 6 van de Mijnbouwwet is een vergunning vereist voor het winnen van delfstoffen en de houder van die winningsvergunning moet ingevolge artikel 34 van de Mijnbouwwet de delfstoffen winnen overeenkomstig een winningsplan, dat instemming behoeft van de minister. Daarnaast zijn, op grond van artikel 40 van de Mijnbouwwet of artikel 2.1, eerste lid, onder e, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, vergunningen vereist voor het oprichten en in werking hebben van de voor de gaswinning noodzakelijke mijnbouwwerken. Van deze besluiten zijn in categorie 17.2 van onderdeel C van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage alleen de vergunningen voor de mijnbouwwerken aangewezen als besluiten bij de voorbereiding waarvan een milieueffectrapport moet worden gemaakt (hierna: mer-plichtige besluiten).

In de hiervoor genoemde uitspraak van 26 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2048, waarin nagenoeg identieke betogen over het ontbreken van een milieueffectrapport aan de orde waren, en de in die uitspraak aangehaalde eerdere jurisprudentie, heeft de Afdeling al overwogen dat de keuze om in het Besluit milieueffectrapportage voor gaswinning alleen de vergunningen voor mijnbouwwerken als mer-plichtige besluiten aan te wijzen (en niet ook besluiten over instemming met een winningsplan), in overeenstemming is met de mer-richtlijn en de jurisprudentie van het Hof van Justitie daarover. Zoals de Afdeling daarbij heeft overwogen, kunnen in het kader van die vergunningen namelijk alle milieugevolgen van de gaswinning voor de omgeving worden beoordeeld. Het gaat om zowel milieugevolgen die zich in de ondergrond voordoen als milieugevolgen die zich bovengronds voordoen. De milieugevolgen in de diepere ondergrond die worden beoordeeld in het kader van besluiten over instemming met een winningsplan kunnen dus ook aan de orde worden gesteld in het kader van de vergunningen voor de mijnbouwwerken waarmee het gas wordt gewonnen.

In de procedures over die vergunningen kan ook aan de orde worden gesteld dat zich een dusdanige wijziging van de gaswinning voordoet dat in verband daarmee een milieueffectrapport moet worden

gemaakt. Voor zover appellanten, onder verwijzing naar 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, betogen dat de verlenging van de gaswinning vanuit het gasvoorkomen Waalwijk-Noord, in combinatie met de daarmee verband houdende fysieke werkzaamheden (zoals het toepassen van hydraulische stimulatie), als een nieuw of gewijzigd project in de zin van de mer-richtlijn moet worden beschouwd, waarvoor een milieueffectrapport moet worden gemaakt, kunnen (of konden) zij dit betoog naar voren brengen in procedures over de vergunningen voor de mijnbouwwerken waarmee de gaswinning plaatsvindt.

De Afdeling ziet dan ook geen aanleiding om, in afwijking van haar eerdere, vaste jurisprudentie, te oordelen dat de mer-richtlijn niet op juiste wijze is geïmplementeerd in het Besluit milieueffectrapportage. Nu niet gebleken is dat de volledige toepassing van de mer-richtlijn niet verzekerd is, komt appellanten geen rechtstreeks beroep op de richtlijn toe.

6.2. Zoals de Afdeling verder heeft overwogen in de uitspraak van 26 augustus 2020 kan een besluit tot instemming met een winningsplan niet worden aangemerkt als een plan als bedoeld in artikel 2.7 van de Wet natuurbescherming, zodat daarvoor niet op grond van artikel 2.8 van die wet samen met artikel 7.2a van de Wet milieubeheer een milieueffectrapport moet worden gemaakt.

6.3. De betogen over het ontbreken van een milieueffectrapport falen.

Inhoudelijk - wettelijk kader

7. 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.

8. 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 moet hij onder meer 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. Een deel van de betogen van appellanten, zoals het betoog van De Efteling B.V. dat ten onrechte geen rekening is gehouden met het ontbreken van een breed draagvlak voor de uitbreiding van de gaswinning, kan onvoldoende worden gerelateerd aan één van die gronden en blijft daarom in deze uitspraak verder onbesproken.

Gronden over volledigheid winningsplan en adviezen

10. Loon op Zand en andere betogen dat ten onrechte slechts een aanpassing van een

winningsplan is opgesteld. Volgens hen moet een geheel nieuw winningsplan, inclusief alle daarbij behorende gegevens, worden opgesteld.

Dit betoog faalt. Het winningsplan is niet, zoals Loon op Zand en andere kennelijk veronderstellen, slechts een gedeelte van een winningsplan voor het gasvoorkomen Waalwijk-Noord, maar een integraal winningsplan, dat het eerdere winningsplan volledig vervangt.

11. Loon op Zand en andere, 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 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 daarvan.

11.3. Het winningsplan bevat een beschrijving van het gasvoorkomen, 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. Over de in het winningsplan beschreven hydraulische stimulatie overweegt de Afdeling het volgende.

Hydraulische stimulatie komt erop 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 opgehouden 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 putten WWN-01, WWN-02 en WWN-03 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) het gasvoorkomen Waalwijk-Noord 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 het gasvoorkomen 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. Ter zitting heeft Vermilion dit bevestigd en aangegeven dat het waarschijnlijk gaat om één hydraulische stimulatie per put/aftakking voor de rest van de winningsduur. Ook voor het overige is volgens de minister in het winningsplan voldoende informatie 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 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 in overweging 13 en verder van deze uitspraak beoordeeld.

11.6. Ook voor het overige geeft wat 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 aangevoerde beroepsgronden over de adviezen 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 twee onderwerpen opmerkingen gemaakt: over hydraulische stimulatie en over het seismisch netwerk.

Specifiek met betrekking tot dit advies hebben de waterschappen gesteld dat het ondeugdelijk is, omdat uitgangspunten en verwachtingen van de Mijnraad omtrent hydraulische stimulatie niet zijn onderbouwd. Volgens hen ontbreekt een onderbouwing van het uitgangspunt dat bij zes eerdere hydraulische stimulaties in de omgeving van het gasvoorkomen geen negatieve effecten zijn opgetreden. Ook ontbreekt een onderbouwing van de verwachting dat, gelet op het ontbreken van eerdere negatieve effecten, hydraulische stimulaties ook in de toekomst geen negatieve effecten zullen hebben.

Dit betoog faalt. Nergens blijkt uit dat het uitgangspunt dat de eerdere hydraulische stimulaties geen negatieve effecten hebben gehad onjuist zou zijn. Voor zover de waterschappen menen dat aan dit uitgangspunt getwijfeld moet worden, had het op hun weg gelegen om dit aannemelijk te maken. Dit hebben zij niet gedaan. Zij hebben evenmin aannemelijk gemaakt dat de Mijnraad, ondanks dat zich bij de eerdere hydraulische stimulaties geen negatieve effecten hebben voorgedaan, niet zonder nadere onderbouwing kon concluderen dat verwacht kan worden dat negatieve effecten zich ook in de toekomst niet zullen voordoen.

12.2. Bij brief van 18 september 2017 heeft TNO aan het SodM zijn bevindingen over het winningsplan meegedeeld. 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 over deze brief dat er niet uit blijkt dat 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 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 2 oktober 2017 heeft het SodM geadviseerd over het winningsplan. De waterschappen stellen specifiek over dit advies - zo begrijpt de Afdeling hun betoog - dat het een ondeugdelijk advies is, omdat het SodM niet op basis van eigen onderzoek heeft geadviseerd dat het aannemelijk is dat de bodemdaling minder dan 4 cm zal zijn. Het SodM heeft dit gedaan op basis van de bij het winningsplan gevoegde bodemdalingsprognose en de door TNO in opdracht van het SodM verrichte verificatie daarvan.

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. Daarom 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 andere, de waterschappen en de Efteling B.V. 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 instemmingsbesluit ten onrechte geen beperkingen zijn gesteld aan het aantal en de locatie van de stimulaties en de wijze waarop deze plaatsvinden. 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.

Loon op Zand en andere en de waterschappen betogen dat de in verband met hydraulische stimulatie voorgenomen controles en andere maatregelen in een voorschrift bij het instemmingsbesluit moeten worden vastgelegd.

Daarnaast zijn de waterschappen beducht voor grondwaterverontreiniging als gevolg van de gaswinning, in het bijzonder door de voorgenomen hydraulische stimulatie. Ook [appellant sub 5] vreest gezondheidsschade door vervuilde grond- en drinkwater.

13.3. Loon op Zand en andere 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 februari 2019 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 mijnbouw hulpstoffen op de voorgeschreven manier worden gebruikt, of er migratieroutes zijn waardoor mijnbouw hulpstoffen vanuit de diepe ondergrond in het grondwater of de bodem terecht kunnen komen, en of en hoe mijnbouw hulpstoffen 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. Het 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. Over de mogelijke gevolgen voor grond- en drinkwater heeft de minister erop gewezen dat de waterschappen geen negatieve adviezen hebben uitgebracht over het winningsplan. De minister heeft er verder op gewezen dat het risico voor grondwater zeer gering is, omdat er meerdere ondoorlatende lagen met een dikte van 500 m als barrières aanwezig zijn tussen het gasvoorkomen op ongeveer 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.

De Afdeling ziet geen aanleiding om aan het standpunt van de minister te twijfelen. Ook voor het overige vindt de Afdeling in wat 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. Dat, zoals Loon op Zand en andere en de waterschappen hebben aangevoerd, de rapporten van het SodM en TNO zijn gebaseerd op gegevens over hydraulische stimulaties tot het jaar 2016, geeft geen aanleiding voor het oordeel dat getwijfeld zou moeten worden aan de conclusies in deze rapporten. Er is gekeken naar een groot aantal stimulaties over een langdurige periode en Loon op Zand en andere en de waterschappen hebben niet aannemelijk gemaakt dat de door het SodM en TNO gebruikte gegevens inmiddels achterhaald zouden zijn.

Loon op Zand en andere en de waterschappen hebben verder aangevoerd dat er in het TNO-rapport van 11 september 2018 op verschillende plaatsen op wordt gewezen dat 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 andere 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 TNO kan worden afgeleid, hydraulische stimulatie niet op een verantwoorde manier kan plaatsvinden, daargelaten dat deze verkenning pas na het instemmingsbesluit is verschenen.

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 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 mijnbouw hulpstoffen en de afbraak ervan in de diepe ondergrond 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.

Over de verplaatsing merkt de Afdeling op dat, zoals onder 13.5 aan de orde is gekomen, de minister dit aspect heeft beoordeeld. De minister heeft geen aanleiding 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.

Over de afbraak van de bij de hydraulische stimulatie gebruikte hulpstoffen heeft de minister gewezen op het rapport van het SodM van februari 2016. Daarin is geconcludeerd dat de in het reservoir achtergebleven hulpstoffen geheel of grotendeels afbreken tot elementen die ook van nature voorkomen in de diepe ondergrond. Ook 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. Zoals hiervoor onder 11.5 is overwogen, heeft de minister de voorziene hydraulische stimulaties verder terecht als incidenteel aangemerkt. 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 in een voorschrift bij het instemmingsbesluit op te nemen. De minister heeft er verder ter zitting op gewezen dat uit bijlage 13 bij het winningsplan ook andere beperkingen voortvloeien wat betreft de toepassing van hydraulische stimulatie. In die bijlage is bijvoorbeeld de verhouding genoemd van de stoffen waaruit de stimulatievloeistof bestaat ($\pm 95\%$ water, $\pm 4\%$ zand/proppants en $\pm 1\%$ hulpstoffen) en is vermeld dat de hulpstoffen die in de vloeistof worden gebruikt moeten voldoen aan de eisen uit de REACH-verordening.

De minister ziet geen aanleiding verdere voorschriften te stellen. Hij wijst er daarbij op 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 in 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 gevegd 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 mijnbouwregelgeving ervoor heeft gekozen om een aantal specifieke werkzaamheden, waaronder het uitvoeren van een hydraulische stimulatie, als zodanig niet vergunningplichtig te maken. De wetgever heeft besloten om deze 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 de in het winningsplan vastgelegde maatregelen en andere beperkingen, 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.

14.4. De betogen over hydraulische stimulatie falen.

Gronden over bodemdaling

15. Loon op Zand en andere 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. Ook [appellant sub 5] vreest gevolgen door daling van de bodem.

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 de aardoppervlakte een bodemdaling in de vorm van een bodemdalingskom.

In het winningsplan is een prognose van de bodemdaling opgenomen. Volgens het winningsplan zal de maximale bodemdaling als gevolg van de gaswinning in het diepste punt van de bodemdalingskom uitkomen tussen de 1 en 4 cm, met een meest waarschijnlijke waarde rond de 3 cm. Het SodM heeft in zijn advies over het winningsplan geconcludeerd dat het aannemelijk is dat de bodemdaling minder dan 4 cm zal worden en dat de nadelige gevolgen van bodemdaling daarmee beperkt zullen zijn. Het 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. 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 namelijk gehouden de winning overeenkomstig het winningsplan uit te voeren.

15.3. 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 (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.

15.4. De betogen over bodemdaling falen.

Planmatig beheer

16. Op grond van 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 andere, de waterschappen, De Efteling B.V. en [appellant sub 5] betogen dat de minister in de motivering van het besluit aandacht had moeten besteden aan klimaatproblematiek en het bestaan van duurzame energiebronnen. Loon op Zand en andere, de waterschappen en De Efteling B.V. wijzen daarbij op de zogenoemde Urgenda-jurisprudentie. De Efteling B.V. betoogt 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. [appellant sub 5] voert aan dat het verlenen van instemming met het winningsplan niet past in de energietransitie en haaks staat op de opmerking van de minister in zijn brief aan de Tweede Kamer van 30 mei 2018 (Kamerstukken II 2017/18, 33529, nr. 469), dat de gaswinning uit kleine velden in de afbouwfase is beland.

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 in de directe nabijheid van het gasvoorkomen geen geothermieprojecten zijn voorzien. Het door De Efteling B.V. genoemde geothermieproject van Hydreco, in het gebied Tilburg-Geertruidenberg, en de gaswinning kunnen, gezien de afstand en de diepte waarop die activiteiten worden verricht, naast elkaar plaatsvinden zonder elkaar te beïnvloeden. De Efteling B.V. heeft niet aannemelijk gemaakt dat dit standpunt onjuist is. Ook voor het overige is niet gebleken van omstandigheden op grond waarvan de minister, 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 er in het verweerschrift 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 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. Dit is ook wat er in de door [appellant sub 5] genoemde Kamerbrief van 30 mei 2018 wordt bedoeld met de mededeling dat de gaswinning uit kleine velden in een fase van (gestage) afbouw is beland. 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. Gaswinning uit kleine velden in eigen land heeft, wanneer dit veilig en verantwoord kan, de voorkeur boven importeren, omdat het klimaatvoordelen heeft, beter is voor de economie en beter voor de leveringszekerheid.

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. De minister heeft dit gedaan 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 onder meer 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 dat, om de monitoring van bodemtrillingen te verbeteren, Vermilion ervoor zorgt dat voordat wordt gestart met hydraulische stimulatie, in overleg met het KNMI, in elk geval één extra seismisch meetstation wordt geïnstalleerd en aangesloten op het KNMI-netwerk. 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 één extra meetstation.

De keuze van de minister om in voorschrift 2 (minimaal) één extra meetstation te eisen en het starten van hydraulische stimulatie te kiezen als het moment waarop dat meetstation (in ieder geval) moet zijn geïnstalleerd en aangesloten op het KNMI-netwerk, is in overeenstemming met het advies van de Technische commissie bodembeweging van 10 november 2017. De Afdeling ziet dan ook geen grond voor het oordeel dat de minister deze keuzes niet in redelijkheid heeft kunnen maken. Verder valt niet in te zien waarom voorschrift 2 rechtsonzeker zou zijn.

Het betoog faalt.

18. Loon op Zand en andere 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. wijst 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 een 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.

19. Loon op Zand en andere betogen dat eerst een specifieke schaderegeling moet worden getroffen, voordat kan worden ingestemd met het winningsplan.

Hierover verwijst de Afdeling naar haar uitspraak van 6 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3738, en de daarin aangehaalde jurisprudentie. Die komt erop neer 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.

Het betoog faalt.

20. Loon op Zand en andere en De Efteling B.V. betogen dat in verband met de gaswinning een krachtens de Wet natuurbescherming verleende vergunning is vereist. Loon op Zand en andere hebben in dit verband aangevoerd dat het winningsplan zonder die vergunning niet uitvoerbaar is en dat hiermee rekening gehouden moet worden bij de beoordeling van het winningsplan op grond van artikel 36 van de Mijnbouwwet.

Dit betoog faalt. Zoals de Afdeling heeft overwogen in onder meer haar uitspraak van 26 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2048, is de vraag of een vergunning krachtens de Wet natuurbescherming is vereist, gezien de in artikel 36 van de Mijnbouwwet opgenomen beoordelingsgronden, niet van belang bij een besluit over instemming met een winningsplan. Die vraag kan dus ook niet aan de orde komen via de band van een uitvoerbaarheidstoets als bepleit door Loon op Zand en andere. De limitatief opgesomde beoordelingsgronden in artikel 36 laten geen ruimte voor een dergelijke

uitvoerbaarheidstoets.

21. Loon op Zand en andere betogen, onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 3 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2217, over de gaswinning uit het Groningenveld, dat het in artikel 36 van de Mijnbouwwet genoemde veiligheidsbelang ruim moet worden uitgelegd. Ook het in dat verband bij inwoners levende gevoel van onveiligheid moet bij de afweging worden betrokken. Dit heeft de minister volgens hen in het instemmingsbesluit ten onrechte nagelaten.

In de overweging van de uitspraak van 3 juli 2019 waarnaar Loon op Zand en andere verwijzen (overweging 14.2) heeft de Afdeling het volgende overwogen:

"... De aard en schaal van de gevolgen van de gaswinning uit het Groningenveld maken dat in dit geval het belang van veiligheid ruim moet worden uitgelegd en dat ook de stress, gezondheidsklachten en vermindering van woongenot als gevolg van het grote gevoel van onveiligheid dat in Groningen na jaren van aardbevingen leeft bij de afweging van het veiligheidsbelang moeten worden betrokken. ..."

Hieruit blijkt dat deze overweging specifiek zag op de gaswinning uit het Groningenveld. Die gaswinning heeft in de afgelopen decennia geleid tot een aanzienlijk aantal aardbevingen, waaronder aardbevingen met een magnitude van meer dan 3 op de schaal van Richter, met in een aanzienlijk aantal gevallen schade aan gebouwen tot gevolg en een veiligheidsrisico voor personen (overweging 1 van de uitspraak van 3 juli 2019). Het waren deze daadwerkelijk opgetreden, aanzienlijke gevolgen van de gaswinning uit het Groningenveld die maakten dat de minister ook het daardoor ontstane gevoel van onveiligheid bij zijn afweging moest betrekken. De gaswinning uit het gasvoorkomen Waalwijk-Noord, waar zich geen van deze gevolgen hebben voorgedaan, is niet vergelijkbaar met de gaswinning uit het Groningenveld. De Afdeling ziet dan ook geen grond voor het oordeel dat de minister bij de afweging van het veiligheidsbelang mede het gevoel van onveiligheid dat bij inwoners mogelijk bestaat vanwege de gaswinning uit het gasvoorkomen Waalwijk-Noord had moeten betrekken.

Het betoog faalt.

22. Ook in wat in de beroepen voor het overige nog is aangevoerd, vindt de Afdeling geen grond voor het oordeel dat het instemmingsbesluit onrechtmatig is.

Conclusie

23. De beroepen zijn ongegrond.

24. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart de beroepen ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. R.J.J.M. Pans, voorzitter, en mr. A.J.C. de Moor-van Vugt en mr. J. Gundelach, leden, in tegenwoordigheid van mr. M.P.J.M. van Grinsven, griffier.

De voorzitter is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 2 december 2020

462.