

ECLI:NL:RVS:2020:3092

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	23-12-2020
Datum publicatie	23-12-2020
Zaaknummer	201810138/1/R4
Rechtsgebieden	Omgevingsrecht
Bijzondere kenmerken	Tussenuitspraak bestuurlijke lus
Inhoudsindicatie	

Bij besluit van 14 november 2018 heeft de minister van Economische Zaken en Klimaat met toepassing van artikel 34 van de Mijnbouwwet ingestemd met het door de Nederlandse Aardolie Maatschappij B.V. ingediende gewijzigde winningsplan Westerveld. Het winningsplan Westerveld beschrijft de gaswinning uit 11 gasvelden in het Westerveld-systeem. Het gaat om de gasvelden Assen, Assen-Zuid, Een, Eleveld, Vries-Noord, Vries-Centraal, Vries-Zuid, Witten, Witterdiep, Zevenhuizen en Zevenhuizen-West. De NAM wint gas uit deze velden of wil dat in de toekomst mogelijk gaan doen. De minister moet beoordelen of er een reden is om de instemming op één of meer van die gronden te weigeren. Daarbij moet de minister onder meer beoordelen wat de gevolgen van de gaswinning zijn voor de daling van de bodem en voor de kans op een aardbeving. Bezwaarmakers voeren aan dat de minister onvoldoende aandacht heeft gehad voor het burgerperspectief en dat het draagvlak voor de gaswinning ontbreekt.

Vindplaatsen	Rechtspraak.nl
--------------	----------------

Uitspraak

201810138/1/R4.

Datum uitspraak: 23 december 2020

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Tussenuitspraak met toepassing van artikel 8:51d van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) in het geding tussen:

1. Werkgroep Stop Gaswinning Marsdijk Nu, gevestigd te Assen (hierna: de werkgroep),
2. Overlegorgaan Nationaal Park Drentsche Aa, (hierna: het overlegorgaan),
3. [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B], wonend te [woonplaats],
4. [appellant sub 4A] en [appellant sub 4B], wonend te [woonplaats],
5. de colleges van burgemeester en wethouders van Aa en Hunze, Assen, Leek, Midden-Drenthe, Noordenveld en Tynaarlo (hierna: de colleges),
6. Stichting Natuur en Milieufederatie Drenthe, gevestigd te Assen, en andere (hierna in enkelvoud: de NMFD),
7. [appellant sub 7], wonend te [woonplaats], en anderen (hierna in enkelvoud: [appellant sub 7]),
8. [appellant sub 8A] en [appellant sub 8B], wonend te [woonplaats],

9. [appellant sub 9], wonend te [woonplaats],
appellanten,
en
de minister van Economische Zaken en Klimaat,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 14 november 2018 heeft de minister met toepassing van artikel 34 van de Mijnbouwwet ingestemd met het door de Nederlandse Aardolie Maatschappij B.V. (hierna: de NAM) ingediende gewijzigde winningsplan Westerveld.

Tegen dit besluit hebben appellanten beroep ingesteld.

Bij uitspraak van 6 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:746, heeft de geheimhoudingskamer van de Afdeling met toepassing van artikel 8:29, derde lid, van de Awb bepaald dat beperkte kennisneming van onderdeel E van het winningsplan gerechtvaardigd is. Onderdeel E is daarom niet bij de openbare stukken gevoegd.

Niet alle partijen hebben de Afdeling toestemming gegeven om mede op de grondslag van dat stuk uitspraak te doen. Daarom heeft de Afdeling geen kennis genomen van onderdeel E van het winningsplan.

De minister heeft een verweerschrift ingediend.

De werkgroep, de NMFD, het overlegorgaan, [appellant sub 7] en de colleges hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 18 augustus 2020, waar de werkgroep, vertegenwoordigd door [gemachtigde A] en [gemachtigde B], het overlegorgaan, vertegenwoordigd door [gemachtigde C], de colleges, vertegenwoordigd door mr. W.R. van der Velde, advocaat te Groningen, door E. Lanooy, door P. Gautier en door J. Pennekamp, de NMFD, vertegenwoordigd door [gemachtigde D], [appellanten sub 8], vertegenwoordigd door [appellant sub 8B], [appellant sub 9] en de minister, vertegenwoordigd door mr. drs. K.M. van Leeuwen-Gerkema en door mr. J.L. Rosch, zijn verschenen. Verder is daar de NAM, vertegenwoordigd door [gemachtigde E], door [gemachtigde F] en door [gemachtigde G], gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. Het winningsplan Westerveld beschrijft de gaswinning uit 11 gasvelden in het Westerveld-systeem. Het gaat om de gasvelden Assen, Assen-Zuid, Een, Eleveld, Vries-Noord, Vries-Centraal, Vries-Zuid, Witten, Witterdiep, Zevenhuizen en Zevenhuizen-West. De NAM wint gas uit deze velden of wil dat in de toekomst mogelijk gaan doen.

De gaswinning uit het Westerveld-systeem vindt al ruim dertig jaar plaats en is nu in de eindfase gekomen. In het winningsplan zijn twee productiescenario's uitgewerkt: het meest waarschijnlijke scenario en een hoog productiescenario. Deze worden aangeduid als het mid-case scenario en het high-case scenario. Blijkens het winningsplan verwacht de NAM dat de gaswinning uit het Westerveld-systeem in 2023 beëindigd zal worden, met een uitloop naar 2028 in geval van het high-case scenario.

2. Gas valt onder het in de Mijnbouwwet genoemde begrip koolwaterstof. Gasvelden worden in die wet aangeduid met het begrip voorkomens. In deze uitspraak wordt alleen gesproken over gasvelden.

De 11 gasvelden waarover het winningsplan Westerveld gaat, worden beschouwd als zogenoemde kleine gasvelden.

3. De NAM heeft het gewijzigde winningsplan Westerveld op 11 september 2016 bij de minister ingediend. Daarbij heeft de NAM de minister gevraagd om met dit winningsplan in te stemmen. Uit het winningsplan blijkt dat er verschillende redenen zijn voor de wijziging:

- een vernieuwde seismische risicoanalyse,

- de stopzetting van de gasproductie uit de velden Appelscha, Roden en Norg-Zuid,
- een actualisatie van productie- en bodemdalingsvoorspellingen en
- voorgenomen activiteiten om de productie in stand te houden.

4. Bij het bestreden besluit heeft de minister gedeeltelijk ingestemd met het winningsplan. Instemming is niet verleend voor het toepassen van hydraulische stimulatie. Dit wordt ook wel 'fracken' genoemd.

Aan het instemmingsbesluit heeft de minister zes voorschriften verbonden. Deze zijn weergegeven in de bijlage bij deze uitspraak.

Toetsingskader

5. De wettelijke bepalingen die in deze zaak van belang zijn, staan in de bijlage bij deze uitspraak. Het gaat daarbij onder meer om de artikelen 34 en 36 van de Mijnbouwwet.

6. Uit artikel 34, eerste en derde lid, van de Mijnbouwwet volgt dat voor het winnen van gas uit een gasveld een winningsplan nodig is en dat de minister met zo'n winningsplan moet instemmen.

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

De minister moet beoordelen of er een reden is om de instemming op één of meer van die gronden te weigeren. Daarbij moet de minister onder meer beoordelen wat de gevolgen van de gaswinning zijn voor de daling van de bodem en voor de kans op een aardbeving. Ook moet de minister rekening houden met het belang van het planmatig gebruik of beheer van delfstoffen. Verder moet de minister beoordelen wat de gevolgen van de gaswinning zijn voor het milieu en de natuur.

De weigeringsgronden zijn limitatief opgesomd in artikel 36, eerste lid, van de Mijnbouwwet. Dat betekent dat de minister niet om een andere reden kan weigeren om met een winningsplan in te stemmen.

Uit het tweede lid van artikel 36 volgt dat de minister voorschriften kan stellen bij het verlenen van zijn instemming. Dit is alleen mogelijk als dit gerechtvaardigd wordt door een van de gronden die zijn genoemd in het eerste lid.

7. Bij de beoordeling van een beroep tegen een instemmingsbesluit, geeft de Afdeling geen eigen oordeel over de vraag of de instemming kan of moet worden geweigerd. De Afdeling voert alleen een rechtmatigheidstoetsing uit van het besluit dat de minister heeft genomen. Daarbij toetst de Afdeling of de minister op basis van deugdelijk onderzoek en met een deugdelijke motivering heeft kunnen besluiten dat de gronden die zijn genoemd in artikel 36, eerste lid, van de Mijnbouwwet geen aanleiding geven voor het weigeren van instemming met het winningsplan.

Communicatie, draagvlak en burgerperspectief

8. [appellanten sub 3], [appellanten sub 4] en [appellant sub 7] voeren aan dat de NAM op een gebrekkige manier met omwonenden communiceert. Sommige appellanten verwijzen daarbij naar de "Gedragscode Gaswinning Kleine Velden" van de Nederlandse Olie en Gas Exploratie en Productie Associatie (NOGEPA) van 7 september 2017.

[appellanten sub 8] voeren aan dat de minister onvoldoende aandacht heeft gehad voor het burgerperspectief en dat het draagvlak voor de gaswinning ontbreekt. Ook stellen zij dat het winningsplan niet begrijpelijk is voor de gemiddelde Nederlander. Voor veel mensen is het daarom moeilijk om in te spreken en een tegengeluid te geven, zo stellen zij.

8.1. Zoals in overweging 6 is vermeld, kan de minister alleen weigeren om met het winningsplan in te stemmen op een van de weigeringsgronden die zijn opgesomd in artikel 36, eerste lid, van de Mijnbouwwet.

Een gebrekkige communicatie met omwonenden en het ontbreken van maatschappelijk draagvlak zijn niet genoemd bij die weigeringsgronden. Daarom kunnen bezwaren daarover niet rechtstreeks een rol spelen bij de toetsing die de Afdeling daarover moet verrichten.

Dat wil niet zeggen dat het burgerperspectief helemaal niet kan worden betrokken in de toetsing. Dit kan een rol spelen bij bezwaren over de gevolgde procedure, waarbij de Afdeling moet beoordelen

of de wettelijke bepalingen zijn nageleefd. Verder moet rechtstreeks rekening worden gehouden met de belangen van omwonenden, voor zover dat volgt uit een van de vier weigeringsgronden van artikel 36, eerste lid, van de Mijnbouwwet. Dit is het geval bij het belang van de veiligheid en het voorkomen van schade.

8.2. Uit het instemmingsbesluit blijkt dat de minister het belang van de veiligheid voor omwonenden in zijn beoordeling heeft betrokken. Ook het belang van het voorkomen van schade aan gebouwen of infrastructurele werken heeft hij meegenomen in de beoordeling. De conclusies die de minister daarbij heeft getrokken, zullen hieronder - aan de hand van de beroepsgronden die zijn aangevoerd - worden beoordeeld.

In algemene zin geeft de wijze waarop het besluit tot stand is gekomen geen reden voor het oordeel dat de minister onvoldoende oog heeft gehad voor het burgerperspectief. Het was mogelijk om zienswijzen in te brengen tegen het ontwerpinstemmingsbesluit. Deze zienswijzen zijn aan de hand van verschillende thema's beoordeeld in de nota van antwoord en zijn meegenomen in de besluitvorming. Ook zijn er, zo is op de zitting gebleken, informatieavonden in de regio gehouden. Daarbij was ook de NAM aanwezig voor het geven van een toelichting en het beantwoorden van vragen. Uit het enkele feit dat [appellanten sub 8] de door hen bijgewoonde informatieavond hebben ervaren als eenrichtingsverkeer, waarbij de nadruk volgens hen vooral lag op het afzwakken van de risico's, kan niet worden afgeleid dat de minister onvoldoende oog heeft gehad voor de belangen van burgers. Verder is het, vanwege de aard en de inhoud van het onderwerp waarover het hier gaat, onvermijdelijk dat er (technische) begrippen in de stukken worden gebruikt, die niet voor iedereen duidelijk zijn. Dit betekent niet dat het instemmingsbesluit onzorgvuldig is voorbereid. Dit maakt ook niet dat de motivering van het instemmingsbesluit ondeugdelijk is.

8.3. Deze algemene beroepsgronden geven daarom geen reden voor een vernietiging van het instemmingsbesluit.

Bezwaren over de gevolgde procedure

Milieueffectrapport

9. De werkgroep betoogt dat ten onrechte geen milieueffectrapport is gemaakt bij de voorbereiding van het winningsplan.

9.1. De werkgroep heeft in haar beroepschrift niet toegelicht waarom zij van mening is dat in dit geval een milieueffectrapport moest worden gemaakt. Ook op de zitting heeft zij dit niet uitgelegd. Zij heeft alleen de stelling herhaald dat de NAM een milieueffectrapport had moeten maken.

9.2. In verschillende uitspraken over winningsplannen heeft de Afdeling geoordeeld dat geen milieueffectrapport hoeft te worden gemaakt bij de voorbereiding van een besluit tot instemming met een winningsplan, omdat het Besluit milieueffectrapportage daartoe niet verplicht. Dit is bijvoorbeeld gedaan in de uitspraak van 18 november 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:3578; overweging 15 en verder), in de uitspraak van 26 augustus 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:2048; overweging 7 en verder) en in de uitspraak van 2 december 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:2875; overweging 6 en verder). Daarbij heeft de Afdeling geoordeeld dat dit Besluit, op het punt van gaswinning, geen onjuiste implementatie is van de mer-richtlijn (richtlijn 2011/92/EU, Pb 2012, L26).

Verder heeft de Afdeling in die uitspraken geoordeeld dat een besluit tot instemming met een winningsplan geen plan is in de zin van artikel 2.7 van de Wet natuurbescherming, zodat ook om die reden - gelet op het bepaalde in artikel 2.8 van die wet, bezien in samenhang met artikel 7.2a van de Wet milieubeheer - niet de verplichting bestaat om een milieueffectrapport op te stellen.

Wat de werkgroep heeft aangevoerd, geeft geen aanleiding om hierover in deze zaak anders te oordelen.

Het betoog slaagt niet.

Nader onderzoek naar natuurwaarden

10. De colleges, de NMFN en [appellant sub 9] voeren aan dat het document "Nadere informatie natuur- en milieuaspecten WP Westerveld" niet ter inzage heeft gelegen met het ontwerpinstemmingsbesluit. Daarom konden daartegen geen zienswijzen worden ingediend. Uit het document blijkt bovendien niet wie het heeft opgesteld. Daarom had de minister dit stuk niet mogen

meenemen bij de besluitvorming, zo stellen deze appellanten.

10.1. Het document "Nadere informatie natuur- en milieuaspecten WP Westerveld" is opgesteld na de inzagetermijn van het ontwerpinstemmingsbesluit. Die inzagetermijn liep af op 19 juni 2017.

Op blz. 4 van het instemmingsbesluit is vermeld dat de NAM, op verzoek van de minister, op 26 september 2017 nadere informatie bij de minister heeft ingediend over natuur- en milieuaspecten. Hieruit blijkt dat de informatie afkomstig is van de NAM.

10.2. Uit de Mijnbouwwet volgt niet de verplichting voor de minister om nadere stukken, die na afloop van de inzagetermijn van het ontwerpinstemmingsbesluit aan hem bekend worden, toe te zenden aan de indieners van zienswijzen of om deze stukken ter inzage te leggen, waarbij de mogelijkheid wordt geboden om daarop te reageren. Ook uit andere wettelijke bepalingen volgt niet zo'n verplichting voor de minister.

Er zijn wel bijzondere omstandigheden denkbaar waarin het, met het oog op een zorgvuldige voorbereiding, nodig is om betrokkenen op de hoogte te stellen van nadere stukken en om hen de mogelijkheid te geven om daarop te reageren.

10.3. Zulke bijzondere omstandigheden doen zich in dit geval niet voor. In het ontwerpinstemmingsbesluit is geconcludeerd dat er geen reden is om de instemming met het winningsplan te weigeren vanwege de verwachte gevolgen voor het milieu of de natuur. Mede naar aanleiding van de ingebrachte adviezen, heeft de minister toch nadere informatie aan de NAM gevraagd over de nadelige gevolgen die het winningsplan kan hebben voor de natuur in het effectgebied. Het document "Nadere informatie natuur- en milieuaspecten WP Westerveld" bevat die informatie, maar dit heeft niet geleid tot een andere conclusie. De minister heeft daarom de keuze kunnen maken om het document in kwestie pas met het instemmingsbesluit ter inzage te leggen.

Appellanten hebben in beroep naar voren kunnen brengen waarom zij het niet eens zijn met het document. Daarom zijn zij niet benadeeld door de gang van zaken. Het betoog slaagt niet.

Samengevatte beantwoording van zienswijzen

11. [appellant sub 7] voert aan dat de beantwoording van zijn zienswijzen te algemeen van aard is.

11.1. Zoals in overweging 8.2 is vermeld, zijn de zienswijzen die zijn ingediend tegen het ontwerpinstemmingsbesluit beoordeeld in een nota van antwoord. Daarbij heeft de minister de ingediende zienswijzen samengevat weergegeven en heeft hij deze gezamenlijk beantwoord aan de hand van verschillende thema's en subthema's. Bij elk (sub)thema is met nummers aangegeven welke personen hierover een zienswijze hebben ingediend. Artikel 3:46 van de Awb verzet zich niet tegen zo'n werkwijze.

11.2. Alle (sub)thema's waarover [appellant sub 7] zienswijzen heeft ingediend, zijn in de nota van antwoord aan de orde gekomen en zijn door de minister voorzien van een motivering. Die onderwerpen zijn daarmee dus uitdrukkelijk meegenomen in de beoordeling. Gelet op het grote aantal naar voren gebrachte zienswijzen is het onvermijdelijk dat in de motivering niet ieder specifiek argument afzonderlijk kan worden benoemd en besproken. Dat in de motivering op deze onderwerpen niet specifiek is ingegaan op de zienswijzen van [appellant sub 7], maakt daarom niet dat de motivering van het instemmingsbesluit ondeugdelijk is.

Dit betoog slaagt niet.

Kennisgeving van het instemmingsbesluit

12. De colleges en [appellant sub 9] voeren aan dat in de kennisgeving van het instemmingsbesluit ten onrechte niet is vermeld dat dit besluit gewijzigd is ten opzichte van het ontwerp van dat besluit.

12.1. Deze beroepsgrond gaat over een mogelijke onregelmatigheid van na de datum van het instemmingsbesluit en kan de rechtmatigheid van het besluit niet aantasten. Alleen daarom al geeft deze beroepsgrond geen reden voor een vernietiging van het instemmingsbesluit.

Volledigheid van het winningsplan - de omschrijving van putten

13. De colleges en [appellant sub 9] voeren aan dat het winningsplan niet voldoet aan artikel 24 van het Mijnbouwsbesluit. Het plan geeft ten onrechte geen concrete informatie over de ligging, lengte en diameter van de verbuizing van de boorgaten. Ook geeft het winningsplan geen informatie over de

plaats waar het gas in de verbuizing treedt en over de manier waarop dat gebeurt, zo stellen zij.

Verder stellen de colleges, [appellanten sub 8] en [appellant sub 9] dat in het winningsplan wordt ingegaan op de mogelijkheid dat de NAM in de toekomst mogelijk nog nieuwe putten wil boren. Als het bestreden besluit zo moet worden begrepen dat daarbij is ingestemd met die mogelijkheid nog te boren extra putten, dan is dit volgens hen in strijd met artikel 24, eerste lid, van het Mijnbouwbesluit, omdat niet is aangegeven waar die putten precies komen en omdat het winningsplan geen informatie geeft over de verbuizing van de boorgaten.

De colleges, [appellanten sub 8] en [appellant sub 9] hebben ten slotte bezwaar tegen de manier waarop put Vries 10 in het winningsplan is omschreven.

Detailniveau van het winningsplan

14. Zoals de Afdeling heeft overwogen in de uitspraak van 26 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2048 (overweging 11.1), is in de Mijnbouwwet en het Mijnbouwbesluit 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 te kunnen maken.

14.1. 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.

In artikel 24 van het Mijnbouwbesluit zijn nadere regels gesteld over de inhoud van een winningsplan voor de winning van gas. Op grond van het eerste lid, aanhef en onder e, f, g en h, bevat het winningsplan een opgaaf van het aantal boorgaten dat bij de winning wordt gebruikt, een opgaaf van de volgorde en het tijdsbestek van het maken van de boorgaten, een opgaaf van de ligging, lengte en diameter van de verbuizing van de boorgaten en een opgaaf van de plaats en wijze waarop de koolwaterstoffen in de verbuizing treden.

14.2. In het winningsplan staat dat in de gasvelden Assen, Een, Eleveld, Vries-Noord, Vries-Centraal, Vries-Zuid, Witterdiep en Zevenhuizen in totaal 15 producerende putten aanwezig zijn.

Op het moment van het opstellen van het winningsplan waren er geen producerende putten in de gasvelden Assen-Zuid, Witten en Zevenhuizen-West. In het winningsplan staat dat daar gesuspendeerde putten aanwezig zijn. Dat zijn putten die (tijdelijk) buiten werking zijn gesteld, maar waar de productie wel weer kan worden hervat.

14.3. De ligging van de gasvelden en de putten is omschreven in onderdeel B3 van het winningsplan. In onderdeel B4 is een omschrijving opgenomen van de lengte en diameter van de putverbuizingen, inclusief de dieptes waarop de diameter van de verbuizing wijzigt. Ook is daar ingegaan op de plaats en de wijze waarop het gas in de verbuizing treedt.

Voor elk gasveld zijn daarnaast geologische kaarten opgenomen in bijlage 4 bij het winningsplan. Daarop zijn de putten aangegeven en ook is daarop ingetekend waar de putverbuizingen lopen.

Gelet hierop stelt de minister zich terecht op het standpunt dat het winningsplan op de bovengenoemde punten voldoet aan artikel 24 van het Mijnbouwbesluit. Het betoog slaagt niet.

Nieuwe putten

15. Artikel 24 van het Mijnbouwbesluit staat er op zichzelf niet aan in de weg dat een winningsplan ook betrekking heeft op putten die in de toekomst nog geboord gaan worden. Wel moet de informatie die het winningsplan hierover geeft, voldoende zijn voor de beoordeling die de minister moet maken (vergelijk ook overweging 14 van deze uitspraak). Als de minister instemming verleent aan een winningsplan waarin de nog voorgenomen putten voldoende gedetailleerd zijn omschreven, dan

strekt de instemming zich ook uit tot die voorgenomen putten. Dat neemt overigens niet weg dat voor nieuwe putten ook een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht zal zijn vereist, omdat het bij productieputten in een gasveld gaat om mijnbouwwerken.

15.1. In onderdeel B4 van het winningsplan dat nu aan de orde is, is de mogelijkheid genoemd dat in de toekomst nog één of meerdere putten geboord gaan worden in de gasvelden waarover dit winningsplan gaat. De mogelijk nog te boren extra putten zijn in onderdeel B5.2 van het plan heel algemeen omschreven. Daarbij is onder meer vermeld dat er wordt gestudeerd op de mogelijkheid om op termijn nog putten te boren ten westen en ten oosten van het Vries-Zuid veld. Ook is aangegeven dat er in de toekomst mogelijk nog een extra put wordt geboord bij het Witterdiep-veld en dat er in de toekomst mogelijk nog een nieuwe put naar het westelijk deel van het Zevenhuizen veld zal worden geboord.

De locaties van de in de toekomst mogelijk nog te boren putten zijn niet concreet in het winningsplan aangegeven. Ook verder bevat het winningsplan geen informatie over deze mogelijk nog te boren putten.

Daarom moet worden vastgesteld dat deze algemeen omschreven, nog te boren putten geen concreet onderdeel uitmaken van het winningsplan dat ter instemming aan de minister is voorgelegd.

15.2. Het voorgaande leidt tot de conclusie dat de minister bij het bestreden besluit geen instemming heeft verleend voor de voorgenomen putten die slechts in algemene zin in het winningsplan zijn omschreven. Als de NAM in de toekomst daadwerkelijk wil overgaan tot het boren en in gebruik nemen van zulke putten, dan moet hiervoor dus - naast de besluiten die daarvoor nodig zijn op basis van andere regelgeving - een gewijzigd winningsplan worden ingediend, waarmee de minister moet instemmen.

De Afdeling volgt appellanten dus niet in hun vrees dat die instemming al is verleend in het bestreden besluit. Wat appellanten verder hebben aangevoerd over de mogelijk nog te boren extra putten, hoeft daarom niet te worden besproken.

Put Vries 10

16. De colleges, [appellanten sub 8] en [appellant sub 9] voeren aan dat put Vries 10 in het winningsplan ten onrechte is aangeduid als een bestaande productieput. Volgens hen gaat het om een nieuwe productieput die niet was opgenomen in het vorige winningsplan en die ten onrechte in gebruik is genomen voordat de minister bij het bestreden besluit heeft ingestemd met het voorliggende winningsplan. Zij achten deze handelwijze in strijd met artikel 34, eerste lid, van de Mijnbouwwet.

16.1. In de zaak die nu aan de orde is, gaat het alleen om het besluit van de minister tot het verlenen van instemming aan het gewijzigde winningsplan. De vraag of de NAM bij het boren en in gebruik nemen van put Vries 10 heeft gehandeld in strijd met artikel 34, eerste lid, van de Mijnbouwwet kan hier dan ook niet aan de orde komen. Daarom gaat de Afdeling daar verder niet op in.

Gevolgen van de gaswinning - bodemdaling

17. Verschillende betogen komen erop neer dat de minister onvoldoende kennis heeft van de gevolgen van de gaswinning voor bodemdaling of dat de minister de bodemdaling onderschat.

De werkgroep, [appellanten sub 3] en [appellanten sub 4] twijfelen aan de betrouwbaarheid van voorspellingen die worden gedaan op basis van een rekenmodel. Zij stellen dat de bodemdaling, ook bij de kleine gasvelden, vaak veel groter is dan vooraf is berekend. Als voorbeeld wijzen zij daarbij op de gaswinning in Vinkega, waar de bodemdaling zoveel afwijkt van de voorspellingen dat een wijziging van het winningsplan nodig is.

[appellanten sub 3] en [appellanten sub 4] stellen dat bodemdaling niet alleen wordt veroorzaakt door gaswinning, maar dat ook zogenoemde autonome bodemdaling plaatsvindt, bijvoorbeeld door inklinking van veenweidegebied. Dit is volgens hen niet meegenomen in de beoordeling. Zij vinden zo'n onderzoek belangrijk omdat het gaat om een oncontroleerbaar en onomkeerbaar proces, dat bovendien kan worden beïnvloed door klimaatverandering.

De colleges voeren aan dat de minister onvoldoende kennis heeft van de totale bodemdaling die kan plaatsvinden door de uitvoering van dit winningsplan, in combinatie met de gasopslag in Norg.

[appellanten sub 8] voeren aan dat de gevolgen van de bodemdaling voor de waterstand niet duidelijk zijn. Zij wijzen erop dat in de wijk Marsdijk veel water aanwezig is en zijn bezorgd over schade die kan optreden aan huizen.

17.1. Zoals de Afdeling heeft overwogen in de al eerder genoemde uitspraak van 26 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2048 (zie overweging 15.1 van die uitspraak), heeft de winning van gas uit een gasveld tot gevolg dat de bodem enigszins daalt. Door de gaswinning daalt de druk in het gesteente waaruit wordt gewonnen. Door het gewicht van de bovenliggende grondlagen wordt dit gesteente vervolgens samengedrukt. Omdat de bovenliggende lagen meebewegen, ontstaat aan het aardoppervlakte een bodemdaling.

Op blz. 24 van het winningsplan Westerveld is uitgelegd dat de bodemdaling door gaswinning zich aan de oppervlakte manifesteert in de vorm van een platte, zeer gelijkmatige schotel. Die schotel veroorzaakt een zeer geringe helling van maximaal een paar centimeter (hierna: cm) over een kilometer afstand aan het maaiveld, zo staat in het winningsplan.

17.2. In onderdeel C van het winningsplan en in bijlage 1 bij dit plan is inzicht gegeven in de bodemdaling die vanaf 1975 heeft plaatsgevonden in het gebied van het Westerveld-systeem. Daarbij is rekening gehouden met de gaswinning uit het Westerveld-systeem, maar is ook rekening gehouden met de gaswinning uit omliggende gasvelden.

Verder geeft het winningsplan voorspellingen (ook wel prognoses genoemd) voor de bodemdaling in de toekomst. Daarbij zijn voorspellingen opgenomen voor de totale bodemdaling die valt te verwachten, waarbij alle gaswinningen zijn meegenomen, dus ook de winning uit andere gasvelden in de omgeving. Uit de daarbij opgestelde kaartjes blijkt dat in 2025 in totaal een bodemdaling wordt verwacht tussen 2 cm (bij het gasveld Een) en 10 cm (bij het gasveld Vries-Noord). In 2080 wordt in het gebied een totale bodemdaling verwacht tussen 2 cm (bij het gasveld Een) en 12 cm (bij het gasveld Vries-Noord).

Ook is in het winningsplan een voorspelling opgenomen van de te verwachten bodemdaling als wordt gekeken naar de gevolgen van dit plan. Daarbij gaat het dus alleen om de nog overblijvende gasproductie uit de elf gasvelden die in het winningsplan zijn genoemd. De bodemdaling daarvan zal naar verwachting minder dan 2 cm bedragen over een periode van meer dan 10 jaar. Omdat bodemdaling een geleidelijk en gelijkmatige verloop heeft, wordt bij deze voorspelde bodemdaling geen directe schade aan bebouwing of aan infrastructuur verwacht, zo staat in het winningsplan.

17.3. TNO heeft het winningsplan op het punt van bodemdaling beoordeeld en kan zich vinden in de berekeningen en de daaruit voortvloeiende resultaten voor het mid-case scenario. Voor het high-case scenario komt TNO uit op een maximale bodemdaling van 3 cm, als ook rekening wordt gehouden met de onzekerheid in de zogenoemde compactie-coëfficiënt. Volgens het TNO-advies kan een bodemdaling van 3 cm daarom worden beschouwd als het worst case scenario (dat wil zeggen: het meest negatieve scenario waarmee rekening moet worden gehouden).

Het Staatstoezicht op de Mijnen (hierna: het SodM), de Technische commissie bodembeweging (hierna: de Tcbb) en de Mijnraad kunnen zich hierin vinden, zo blijkt uit hun adviezen.

De minister vindt het op grond hiervan aannemelijk dat de bodemdaling in het diepste punt van de bodemdalingsschotel van de elf gasvelden, zoals die zijn opgenomen in het winningsplan, in de periode tussen 2016 en 2023 niet meer zal zijn dan 2 tot 3 cm.

Gebruik van een bodemdalingssmodel - autonome bodemdaling

18. Bij het in kaart brengen van de te verwachten bodemdaling in het winningsplan is gebruik gemaakt van een bodemdalingssmodel.

Sommige appellanten vinden het gebruik van een model niet wenselijk. Toch is dit niet te voorkomen, omdat de bodemdaling die wordt veroorzaakt door gaswinning niet op een andere manier kan worden voorspeld.

Een model moet zo zorgvuldig mogelijk worden opgesteld en de daaraan ten grondslag liggende uitgangspunten en berekeningen moeten juist zijn. Het is echter onvermijdelijk dat een model en de

daarop gebaseerde voorspellingen een onzekerheidsmarge kennen. Dit betekent dat de werkelijkheid kan afwijken van de voorspellingen die vooraf zijn gedaan op basis van een model.

Dat het gebruik van een model geen volledige zekerheid geeft, maakt niet dat de daarop gebaseerde voorspellingen onbruikbaar zijn. Aan de betrouwbaarheid van een model hoeft pas te worden getwijfeld als de uitkomsten te veel afwijken van de redelijkerwijs te verwachten werkelijkheid (vergelijk ook overweging 35.4 van de uitspraak van 3 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2217).

18.1. De werkgroep, [appellanten sub 3] en [appellanten sub 4] hebben in algemene zin hun twijfel uitgesproken over de betrouwbaarheid van het gebruikte bodemdalingsmodel en de daarop gebaseerde voorspellingen. Zij hebben deze twijfel niet met concrete feiten of omstandigheden of aan de hand van een rapport onderbouwd.

Door de problematiek zoals die zich voordoet bij de gaswinning uit het Groningenveld, zijn appellanten ongerust over de gaswinning uit het Westerveld-systeem. Zij vermoeden dat de minister de gevolgen van die gaswinning heeft onderschat. Hoewel de Afdeling begrip heeft voor die ongerustheid, is dit geen reden om te oordelen dat de minister het bodemdalingsmodel voor het Westerveld-systeem niet betrouwbaar heeft mogen achten. Daarbij wijst de Afdeling er op - in lijn met wat zij heeft overwogen in de uitspraken van 6 november 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:3738) en 1 april 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:938) - dat het Groningenveld niet vergelijkbaar is met het Westerveld-systeem, omdat er verschillen bestaan bij de omvang van de gasvelden, de dikte van de gashoudende laag, de hoeveelheid plekken waar het gasveld wordt aangeboord, de mate van bodemdaling en het seismisch risico.

18.2. Bij het Westerveld-systeem gaat het om een gaswinning die al ruim dertig jaar bezig is. Hierdoor heeft de NAM de te verwachten bodemdaling in kaart kunnen brengen in een zogenoemd gekalibreerd bodemdalingsmodel. Zoals in het winningsplan en in het instemmingsbesluit is toegelicht, gaat het hierbij om een verbeterd, geactualiseerd model. Hierin zijn de meest recente reservoirparameters en productieprofielen meegenomen. Ook is hierin rekening gehouden met de werkelijke bodemdaling die inmiddels in het gebied heeft plaatsgevonden. Daarbij is gebruik gemaakt van bodemdalingsmetingen die tussen 1975 en 2013 zijn verricht.

In het verweerschrift heeft de minister overtuigend toegelicht dat de situatie in het Westerveld-systeem niet te vergelijken is met de situatie in Vinkega, omdat in Vinkega pas sinds 2011 wordt geproduceerd en omdat de meetbare bodemdaling daar juist nu plaatsvindt. Dit is dus anders dan bij het Westerveld-systeem, waar alle tot nu toe verworven kennis en de historische bodemdalingsmetingen zijn verwerkt in de huidige voorspellingen, zo stelt de minister.

Wat appellanten hebben aangevoerd, geeft geen aanleiding om hieraan te twijfelen.

18.3. Volgens de minister is bij het in kaart brengen van de bodemdaling niet alleen rekening gehouden met gaswinning uit het Westerveld-systeem en met gaswinning uit de omliggende gasvelden, waaronder het Groningenveld, maar is ook onderkend dat in het gebied autonome bodemdaling kan plaatsvinden. In het winningsplan is hiermee rekening gehouden, omdat in het bodemdalingsmodel is uitgegaan van de meest recente bodemdalingsgegevens, waarin ook de meetresultaten van de autonome bodemdaling zijn verwerkt. De nog te verwachten bodemdaling is daarom geschetst tegen de achtergrond van de autonome bodemdaling, zo stelt de minister. Daarbij heeft de minister toegelicht dat de waterschappen in het gebied verantwoordelijk zijn voor de waterhuishouding. Zij houden de autonome bodemdaling in de gaten en bepalen of maatregelen nodig zijn om schade aan het watersysteem als gevolg van bodemdaling te voorkomen of te herstellen. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de minister de autonome bodemdaling hiermee voldoende onder ogen gezien.

18.4. Wat de werkgroep, [appellanten sub 3] en [appellanten sub 4] hebben aangevoerd, geeft daarom geen grond voor het oordeel dat de minister onvoldoende kennis heeft van de gevolgen van de gaswinning voor bodemdaling of dat de minister de te verwachten bodemdaling bij het nemen van zijn besluit heeft onderschat.

Samenhang met de gasopslag in Norg

19. In het winningsplan en het instemmingsbesluit is ingegaan op de samenhang met de gasopslag

in Norg. Zoals de minister en de NAM op de zitting hebben toegelicht, wordt in Norg gas opgeslagen. Afhankelijk van het seizoen wordt daarbij in sommige periodes gas in de opslag geïnjecteerd en wordt in andere periodes juist weer gas gewonnen. Daarbij blijft altijd een hoeveelheid gas in de opslag achter. Als de gasopslag volledig zou worden beëindigd, dan kan ook het overblijvende gas, het zogenoemde kussengas, worden gewonnen.

19.1. In het instemmingsbesluit heeft de minister onderkend dat het beëindigen van deze gasopslag, en het vervolgens leeg produceren van het gasveld Norg, bodemdalingseffecten zal hebben bovenop de effecten van het winningsplan voor het Westerveld-systeem. Volgens de minister is een beëindiging van de gasopslag in Norg nu echter nog niet aan de orde. In de actualisatie van het opslagplan Norg, die op het moment van het nemen van het instemmingsbesluit in behandeling was, is een beëindiging van deze opslag niet aangevraagd. Ook de productie van kussengas is daarbij niet aangevraagd. De minister heeft zich daarom op het standpunt gesteld dat de gevolgen van het beëindigen van deze gasopslag, en het vervolgens leeg produceren van het gasveld Norg, niet bij het instemmingsbesluit hoefden te worden betrokken. De Afdeling volgt de minister in dit standpunt.

19.2. De colleges hebben op de zitting vermeld dat zij eraan twifelen of het huidige gebruik van de gasopslag in Norg, waarbij soms gas in de opslag wordt geïnjecteerd en soms gas wordt gewonnen, in het winningsplan is meegenomen.

De minister heeft ter zitting erkend dat de samenhang met de gasopslag in Nord - en de gevolgen die dit kan hebben voor de bodemdaling - duidelijker had kunnen worden toegelicht in het winningsplan. Met de NAM stelt de minister zich echter op het standpunt dat het bestaande fluctuerende gebruik van de gasopslag in Norg, zoals dat plaatsvond op het moment dat het instemmingsbesluit werd genomen, is verwerkt in het gekalibreerde bodemdalingsmodel en in de daarop gebaseerde voorspellingen. Dit blijkt volgens de minister uit het feit dat de ligging van gasveld Norg is ingetekend op de figuren C1, C4 en C5 in het winningsplan. De minister heeft hierbij ook gewezen op blz. 20 van het winningsplan, waar is vermeld dat de tijdelijke stijging in de modelresultaten voor punten boven de gasvelden Een en Zevenhuizen is veroorzaakt is door de injectie van gas in de Norg gasbuffer.

De enkele stelling van de colleges dat zij dit niet overtuigend vinden, maar dat het voor hen niet mogelijk is om hun twijfel nader te onderbouwen, geeft de Afdeling geen aanleiding om de minister op dit punt niet te volgen.

Gevolgen van bodemdaling voor de waterstand

20. In het winningsplan zijn de gevolgen van de bodemdaling voor de waterstand in kaart gebracht. Blijkens blz. 24 van het winningsplan, in de woorden van de Afdeling weergegeven, wordt de waterhuishouding volledig kunstmatig geregeld in het gebied waar bodemdaling kan plaatsvinden door de gaswinning uit het Westerveld-systeem. In dit gebied zijn de waterpeilen vastgelegd in peilbesluiten. Een bodemdaling van minder dan 2 cm zal in dit gebied weinig gevolgen hebben voor de waterstand. Deze gevolgen zullen kleiner zijn dan de jaarlijkse schommelingen in de waterstand (het verschil tussen het zomer- en winterpeil). Als de bodemdaling er toe zou leiden dat niet meer aan een peilbesluit kan worden voldaan, dan kan dit worden tegengegaan door aanpassingen in de waterafvoer. Het waterschap is daarvoor verantwoordelijk, zo begrijpt de Afdeling het winningsplan.

In het winningsplan is wel onderkend dat de totale bodemdaling in het gebied - door gaswinning die al heeft plaatsgevonden uit het Westerveld-systeem en uit de omliggende gasvelden - groter is dan 2 cm. Als dat nodig is, zullen daarom afspraken worden gemaakt met de betrokken waterschappen om ervoor te zorgen dat de geldende normen niet worden overschreden, zo staat in het winningsplan.

20.1. In het instemmingsbesluit heeft de minister, mede op basis van de adviezen van het SodM en de Tcbb, de noodzaak onderkend dat de NAM afspraken maakt met de waterschappen over waterhuishoudkundige maatregelen. Daarom heeft hij voorschrift 2 aan het instemmingsbesluit verbonden. Dit voorschrift hebben appellanten niet bestreden. De waterschappen, die geen beroep hebben ingesteld tegen het instemmingsbesluit, hebben dit voorschrift ook niet bestreden.

Verder heeft de minister gewezen op de - verderop in deze uitspraak nog te bespreken - wettelijke bepalingen waaruit volgt dat de NAM verplicht is tot het vergoeden van de kosten van de te nemen

(waterhuishoudkundige) maatregelen en van schade die voortvloeit uit de bodemdaling door de gaswinning door de NAM.

Zoals blijkt uit overweging 18.3, zijn de waterschappen ook betrokken bij de monitoring van de autonome bodemdaling en kunnen zij zo nodig maatregelen treffen om schade aan het watersysteem als gevolg daarvan te voorkomen of te herstellen.

20.2. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de minister de gevolgen van de bodemdaling voor de waterhuishouding hiermee op een toereikende manier in zijn afweging betrokken.

Wat te doen als de bodemdaling toch groter is dan verwacht?

21. Op de zitting bleek dat appellanten bang zijn dat de bodemdaling door de gaswinning uit het Westerveld-systeem in de praktijk veel groter zal zijn dan voorspeld is op basis van het gekalibreerde bodemdalingsmodel.

Naar het oordeel van de Afdeling heeft de minister op dit punt terecht gewezen op artikel 34, eerste lid, van de Mijnbouwwet. Uit deze bepaling volgt dat de NAM verplicht is om de gaswinning overeenkomstig het winningsplan uit te voeren. Het SodM houdt toezicht op de naleving daarvan. Als zal blijken dat de overblijvende gaswinning uit het Westerveld-systeem een grotere bodemdaling tot gevolg heeft dan in het winningsplan is voorzien, dan zal de NAM een gewijzigd winningsplan bij de minister moeten indienen, waarmee de minister moet instemmen (vergelijk overweging 15.3 van de uitspraak van 26 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2048). Daarbij wijst de Afdeling er op dat een grotere bodemdaling op zichzelf niet hoeft te betekenen dat de minister geen instemming zal kunnen verlenen aan een gewijzigd winningsplan. Het gaat erom dat de redelijkerwijs te verwachten bodemdaling inzichtelijk wordt gemaakt, zodat de minister de bodemdaling en de mogelijk te veroorzaken schade in de afweging kan betrekken.

Conclusie over bodemdaling

22. Op basis van het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat de minister in de verwachte bodemdaling in redelijkheid geen aanleiding heeft hoeven zien om instemming met het winningsplan te weigeren of om aanvullende voorschriften aan de instemming te verbinden.

Gevolgen van de gaswinning - bodemtrillingen

23. Verschillende betogen komen erop neer dat de minister op basis van de uitgevoerde onderzoeken onvoldoende kennis heeft van bodemtrillingen (hierna: bevingen) en van de daarbij behorende risico's.

De colleges, [appellanten sub 8] en [appellant sub 9] betogen dat de seismische risico analyse die in dit geval is uitgevoerd (hierna: de SRA) is gebaseerd op onjuiste uitgangspunten. Daarom is ten onrechte geconcludeerd dat alle gasvelden in de laagste risicocategorie vallen, zo stellen zij. Hierbij voeren zij aan dat in de SRA ten onrechte is gerekend met gemiddelde bevolkingsdichtheden in een hele gemeente. Dit geeft volgens hen een vertekend beeld van de werkelijke risico's.

De colleges en [appellant sub 9] voeren verder aan dat in de SRA ten onrechte geen rekening is gehouden met een aantal redelijkerwijs te verwachten ruimtelijke ontwikkelingen.

Ook voeren de colleges, de NMFD en [appellant sub 9] aan dat de productiesnelheid ten onrechte niet is meegenomen in de afweging.

De werkgroep, [appellanten sub 3], [appellanten sub 4] en [appellanten sub 8] stellen dat de kans op bevingen en schade door de gaswinning in werkelijkheid groter is dan in de uitgevoerde onderzoeken is voorspeld.

De systematiek bij het uitvoeren van een SRA

24. Bij de voorbereiding van het winningsplan is een SRA uitgevoerd. De uitkomsten daarvan zijn beschreven in onderdeel D van het winningsplan en in bijlage 3 bij dit plan. Op 25 oktober 2017 heeft de NAM een nadere SRA aan de minister gezonden.

Bij het uitvoeren van de SRA is gebruik gemaakt van de Leidraad "Methodiek voor risicoanalyse omtrent geïnduceerde bevingen door gaswinning" van het SodM van 1 februari 2016 (hierna: de Leidraad).

24.1. In de Leidraad wordt gewerkt met drie risicocategorieën (I, II en III). Per risicocategorie is

aangeven welke monitoringsverplichtingen, beheersmaatregelen en onderzoeksverplichtingen nodig worden geacht.

Risicocategorie I is daarbij de laagste risicocategorie. Als die categorie van toepassing is, is het volgens de Leidraad voldoende om monitoring te laten plaatsvinden met het bestaande KNMI netwerk.

Bij risicocategorie II is het risico op geïnduceerde bevingen - dit zijn bevingen die worden veroorzaakt door gaswinning - groter. Voor die categorie worden in de Leidraad aanvullende maatregelen aanbevolen.

Risicocategorie III is de hoogste risicocategorie. Voor die categorie worden weer extra maatregelen aanbevolen.

24.2. De Leidraad geeft een methode om de van toepassing zijnde risicocategorie vast te stellen. Daarbij worden drie stappen onderscheiden.

In de eerste stap (screening potentieel) wordt bepaald of het gasveld het potentiële vermogen heeft om bevingen te veroorzaken. Daarbij wordt ook een inschatting gemaakt van de sterkste beving waarmee, realistisch gezien, rekening moet worden gehouden. Als hierbij wordt geconcludeerd dat de kans op geïnduceerde bevingen verwaarloosbaar is of als wordt geconcludeerd dat geen bevingen met een sterkte boven 2,5 op de schaal van Richter zijn te verwachten, dan is risicocategorie I van toepassing.

Als wel bevingen met een sterkte boven 2,5 op de schaal van Richter zijn te verwachten, dan wordt stap 2 uitgevoerd. Daarbij wordt het risico van geïnduceerde bevingen verder bekeken op basis van een risico matrix. Daarbij wordt in de eerste plaats rekening gehouden met factoren in de ondergrond, die er toe kunnen leiden dat een geïnduceerde beving sterker wordt. In de tweede plaats wordt rekening gehouden met factoren voor de bovengrond, die ertoe kunnen leiden dat de gevolgen van een beving ernstiger zijn. Bij die bovengrondse factoren gaat het om de bevolkingsdichtheid en om de aanwezigheid van industrie, speciale gebouwen, infrastructuur en dijken.

24.3. In de risico matrix worden de invloedsfactoren voor de ondergrond en de invloedsfactoren voor de bovengrond tegen elkaar afgezet en wordt daarmee het zogenoemde kwalitatieve risico bepaald.

De risico matrix komt uit op risicocategorie I als de kans op een zware beving weliswaar groot is, door ondergrondse invloedsfactoren, maar als de gevolgen van zo'n beving bovengronds beperkt zullen zijn. Dat is het geval als het gaat om een dunbevolkt gebied, zonder industrie, speciale gebouwen, infrastructuur of dijken.

De risico matrix komt ook uit op risicocategorie I als de gevolgen van een beving weliswaar groot kunnen zijn door bovengrondse invloedsfactoren, maar als ondergrondse invloedsfactoren, die de kans op een zware beving vergroten, in het geheel niet aanwezig zijn.

Als er zowel voor de ondergrond als voor de bovengrond bijzondere invloedsfactoren zijn, dan kan dit leiden tot een indeling in risicocategorie II of een indeling in risicocategorie III.

24.4. Bij een indeling in categorie III moet volgens de Leidraad nog een derde stap worden uitgevoerd en moet ook een zogenoemde kwantitatieve risicoanalyse plaatsvinden.

Toepassing op het Westerveld-systeem

25. In de SRA die bij de voorbereiding van het winningsplan is uitgevoerd, is geconcludeerd dat alle onderzochte gasvelden in het Westerveld-systeem uitkomen in risicocategorie I.

Voor de gasvelden Assen-Zuid, Witten en Zevenhuizen-West is die conclusie direct getrokken na het uitvoeren van de eerste stap zoals beschreven in de Leidraad (screening potentieel).

Voor de gasvelden Assen, Een, Eleveld, Vries-Noord, Vries-Centraal, Vries-Zuid, Witterdiep en Zevenhuizen is ook de tweede stap uitgevoerd en is de risicocategorie bepaald in een risico matrix.

25.1. TNO heeft de uitgevoerde SRA en de indeling in risicocategorie I gecontroleerd en heeft daarmee ingestemd. Het SodM onderschrijft de bevindingen van TNO.

Voor de gasvelden Eleveld en Vries-Zuid heeft het SodM wel aanvullende maatregelen aanbevolen. Daarvoor heeft het SodM van belang geacht dat de uitkomst van de SRA voor deze gasvelden dicht bij de grens met risicocategorie II zit. Voor het gasveld Eleveld heeft het SodM daarbij ook betrokken dat

daar veelvuldig bevingen zijn opgetreden, waaronder bevingen die in de omgeving duidelijk zijn gevoeld en die tot schademeldingen hebben geleid. Over het gasveld Vries-Zuid heeft het SodM overwogen dat ook daar bevingen zijn opgetreden en dat het volgens het winningsplan de bedoeling is om de productie uit dit gasveld weer op te starten. Het SodM heeft daarom geadviseerd om in de omgeving van de gasvelden Eleveld en Vries-Zuid aanvullende monitoring te laten uitvoeren door het plaatsen van enkele versnellingsopnemers. Ook heeft het SodM geadviseerd om de NAM een risicobeheerssysteem voor de bevende gasvelden uit dit winningsplan te laten opstellen en implementeren. De Tcbb en de Mijnraad hebben dit advies onderschreven.

25.2. De minister heeft het advies van het SodM overgenomen en heeft daartoe de voorschriften 3 en 4 aan het instemmingsbesluit verbonden. Voorschrift 3 gaat over het installeren en operationeel hebben van versnellingsmeters en is beperkt tot de gasvelden Eleveld en Vries-Zuid. Voorschrift 4 gaat over het opstellen van een risicobeheersplan en geldt voor alle gasvelden in het Westerveld-systeem.

De voorschriften 3 en 4 zijn weergegeven in de bijlage bij deze uitspraak. Ook hiertegen zijn beroepsgronden ingediend. Deze worden besproken in de overwegingen 30 tot en met 31.3.

Toegepaste bevolkingsdichtheden

26. De colleges, [appellanten sub 8] en [appellant sub 9] hebben aangevoerd dat de SRA is gebaseerd op onjuiste uitgangspunten omdat daarin - bij het in kaart brengen van de bovengrondse invloedsfactoren - alleen is gekeken naar gemiddelde bevolkingsdichtheden in een hele gemeente waar het gasveld ligt. Zij stellen dat dit voor sommige gasvelden een vertekend beeld geeft van de risico's. Dit speelt volgens hen in elk geval bij de gasvelden Eleveld, Vries-Zuid en Assen. In de gemeenten waar deze gasvelden liggen, is het gemiddelde aantal inwoners per vierkante kilometer weliswaar laag, maar binnen de invloedssfeer van de gasvelden liggen dichtbevolkte woonwijken. [appellanten sub 8] wijzen daarbij concreet op de woonwijk Marsdijk in Assen, waar zij wonen. Die wijk heeft meer dan 12.500 inwoners, maar de gemiddelde bevolkingsdichtheid in de gemeente is slechts 2119 inwoners per vierkante kilometer, zo stellen zij.

26.1. In bijlage 3 bij de Leidraad is het volgende vermeld over de manier waarop de classificatie van de bevolkingsdichtheid moet worden bepaald bij het uitvoeren van een SRA:

"De bevolkingsdichtheid, oftewel het aantal inwoners per km², kan worden bepaald door het oppervlakte van het veld binnen de verschillende gemeenten waaronder het veld gelegen is in kaart te brengen. Op de bevolkingsdichtheidkaart (CBS Statline)) kan per gemeente de gemiddelde bevolkingsdichtheid worden afgelezen. Op basis van het oppervlakte binnen de verschillende gemeenten kan vervolgens een gewogen gemiddelde voor de bevolkingsdichtheid boven het gasveld worden bepaald, welke geassocieerd kan worden. Voor hele kleine velden kan eventueel ook de 'bevolkingsdichtheid per buurt' worden gebruikt (CBS Statline). Daarnaast wordt in deze categorie ook rekening gehouden met de aanwezige bebouwing. Het type bebouwing speelt een belangrijke rol, maar is moeilijk te specificeren. Het is wel vast te stellen of er wijken met flats/appartementencomplexen aanwezig zijn. Dit is in deze categorie verwerkt."

26.2. In de SRA die voor het winningsplan is uitgevoerd, zijn de bevolkingsdichtheden boven de verschillende gasvelden bepaald aan de hand van een gewogen gemiddelde, zoals in de Leidraad is omschreven. Daarbij is gerekend met gemiddelde bevolkingsdichtheden in een hele gemeente waar het gasveld ligt. De scores die op deze manier zijn vastgesteld, zijn gebruikt bij het opstellen van de risico matrix.

Bij de beoordeling van het winningsplan heeft de minister deze aan de SRA ten grondslag liggende uitgangspunten onderschreven.

De minister heeft daarbij verwezen naar de positieve adviezen van TNO en het SodM en verder heeft hij van belang geacht dat voor de gasvelden Eleveld en Vries-Zuid aanvullende maatregelen zijn voorgeschreven, die passen bij een indeling in risicocategorie II.

26.3. De Afdeling stelt echter vast dat de minister in het instemmingsbesluit en in de nota van antwoord niet inhoudelijk is ingegaan op het betoog dat de bevolkingsdichtheden in dit geval op een andere manier moeten worden vastgesteld, waarbij niet wordt uitgegaan van de gemiddelde bevolkingsdichtheid in de hele gemeente, maar waarbij rekening wordt gehouden met de

aanwezigheid van dichtbevolkte woonwijken binnen de invloedssfeer van de gasvelden. Dit betoog is uitdrukkelijk naar voren gebracht in een groot aantal zienswijzen en in de adviezen die aan de minister zijn uitgebracht. Op blz. 11 van de nota van antwoord heeft de minister verwezen naar bijlage 3 bij de Leidraad, om aan te geven waarom in dit geval is gerekend met de gemiddelde bevolkingsdichtheid in de hele gemeente. Daarbij heeft hij geen melding gemaakt van de, ook in de Leidraad genoemde, mogelijkheid om voor hele kleine velden de 'bevolkingsdichtheid per buurt' te gebruiken. Als gevolg hiervan heeft de minister niet onderbouwd waarom hij zich op het standpunt heeft gesteld dat een methode, waarbij rekening wordt gehouden met de aanwezigheid van dichtbevolkte woonwijken binnen de invloedssfeer van de gasvelden, in dit geval niet hoefde te worden toegepast.

Het instemmingsbesluit is op dit punt niet deugdelijk gemotiveerd. Daarmee is het besluit in strijd met artikel 3:46 van de Awb.

26.4. Op de zitting heeft de minister gesteld dat het gebruiken van hogere scores voor de bevolkingsdichtheid niet tot een andere uitkomst van de SRA had kunnen leiden. Zelfs als bij alle gasvelden in het Westerveld-systeem wordt uitgegaan van de maximale score voor de invloedfactoren voor de bovengrond, zal in de risico matrix ten hoogste worden uitgekomen op een indeling in risicocategorie II, zo stelt de minister. Bij een aantal gasvelden zijn voor de zekerheid al maatregelen voorgeschreven die passen bij die risicocategorie. Volgens de minister zijn de risico's op bevingen daarom op een goede manier ingeschat en zijn daaraan in elk geval de juiste maatregelen gekoppeld.

26.5. De Afdeling overweegt hierover dat het zonder nadere informatie op dit punt niet mogelijk is om vast te stellen of bij de gasvelden in het winningsplan zou worden uitgekomen op een indeling in risicocategorie II, als een hogere score voor de bevolkingsdichtheid wordt toegepast. Op grond van de informatie die ter zitting is gegeven, kan niet worden uitgesloten dat dit bij een aantal gasvelden inderdaad het geval zal zijn. Daarbij gaat het ook om andere gasvelden dan alleen de gasvelden Eleveld en Vries-Zuid.

De minister kan daarom niet worden gevolgd in zijn stelling dat in dit geval feitelijk al toepassing is gegeven aan alle maatregelen die passen bij risicocategorie II. Voorschrift 3 geeft immers alleen aanvullende verplichtingen voor de gasvelden Eleveld en Vries-Zuid.

Verder kan de Afdeling zonder nadere informatie hierover niet vaststellen of voor de gasvelden Eleveld en Vries-Zuid inderdaad alle vier maatregelen zijn voorgeschreven die in de Leidraad zijn aanbevolen voor risicocategorie II. De minister heeft op de zitting gesteld dat dit het geval is, maar hierover is toch onduidelijkheid blijven bestaan.

De Afdeling ziet daarom geen reden om voorbij te gaan aan het motiveringsgebrek of om het instemmingsbesluit te vernietigen met het in stand laten van de rechtsgevolgen.

26.6. Aan het eind van deze uitspraak zal de Afdeling - onder het kopje 'Bestuurlijke lus' - de minister de opdracht geven om het motiveringsgebrek te herstellen. Bij het uitvoeren van die opdracht heeft de minister de keuze tussen twee mogelijkheden. De eerste mogelijkheid is dat de minister het instemmingsbesluit, op het punt van de bevolkingsdichtheden waarvan in de SRA is uitgegaan, alsnog deugdelijk motiveert. De tweede mogelijkheid is dat de minister op dit punt een ander besluit neemt.

Toekomstige ontwikkelingen

27. De colleges en [appellant sub 9] voeren aan dat de SRA ook is gebaseerd op onjuiste uitgangspunten omdat daarin - bij het in kaart brengen van de bovengrondse invloedfactoren - geen rekening is gehouden met een aantal redelijkerwijs te verwachten ruimtelijke ontwikkelingen. Als voorbeeld wijzen zij daarbij op de te verwachten oprichting van industriële installaties in het plangebied van bestemmingsplan "Werklandschap Assen-Zuid", waar bedrijven tot milieucategorie 4 zijn toegestaan. Zulke ontwikkelingen kunnen niet buiten beschouwing worden gelaten, zo stellen zij.

27.1. Zoals de minister in het instemmingsbesluit heeft overwogen, is in de Leidraad niet vermeld dat bij het opstellen van een SRA rekening moet worden gehouden met toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen.

Hieraan ligt de gedachte ten grondslag dat toekomstige ontwikkelingen nog aan verandering onderhevig kunnen zijn. Daarom geldt het uitgangspunt dat alleen ontwikkelingen waarvoor

omgevingsvergunningen zijn verleend, of waarvoor zulke vergunningen zijn aangevraagd, concreet genoeg zijn om mee te kunnen nemen in de beoordeling, zo stelt de minister.

De Afdeling acht dit uitgangspunt niet onredelijk.

27.2. Op de zitting heeft de minister vermeld dat op het moment van het nemen van het instemmingsbesluit nog geen concrete bouwaanvragen waren ingediend voor het oprichten van industriële installaties in het plangebied van het bestemmingsplan "Werklandschap Assen-Zuid".

Appellanten hebben dit niet bestreden. Ook verder hebben zij geen voorbeelden genoemd van toekomstige ontwikkelingen die, bij toepassing van het in overweging 27.1 omschreven uitgangspunt, ten onrechte buiten beschouwing zijn gelaten. Daarom slaagt dit betoog niet.

Productiesnelheid

28. De colleges, de NMFD en [appellant sub 9] voeren aan dat de productiesnelheid, die volgens hen van belang is voor de drukdalingssnelheid, ten onrechte niet is betrokken bij het bepalen van de seismische risico's. Volgens de NMFD had de minister moeten nagaan in hoeverre het vastleggen van het winningstempo of het toepassen van een zogenoemd 'hand aan de kraan principe' kan leiden tot een betere beheersing van de risico's.

28.1. In de uitspraak van 1 april 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:938, overweging 9.4) is de Afdeling ingegaan op de vraag of de winningssnelheid een bepalende factor is bij het uitvoeren van een SRA. Daarbij heeft de Afdeling de minister gevolgd in zijn standpunt dat dit bij kleine gasvelden niet het geval is, omdat er, anders dan bij het Groningenveld, geen aanwijzing is dat de winningssnelheid invloed heeft op het ontstaan van bevingen.

De colleges, de NMFD en [appellant sub 9] hebben op dit punt geen nadere feiten of omstandigheden naar voren gebracht. Daarom komt de Afdeling tot hetzelfde oordeel in deze zaak over het winningsplan Westerveld. Het betoog slaagt niet.

Kloppen de voorspellingen wel?

29. De werkgroep, [appellanten sub 3], [appellanten sub 4] en [appellanten sub 8] stellen dat de kans op bevingen en schade door de gaswinning in werkelijkheid groter is dan in de uitgevoerde onderzoeken is voorspeld.

29.1. Uit de beroepschriften blijkt dat deze appellanten zich zorgen maken over (schade als gevolg van) bevingen. Zij twijfelen aan de voorspellingen die zijn gedaan op basis van de SRA en andere onderzoeken.

In lijn met de overwegingen 18 en 18.1 overweegt de Afdeling dat deze algemene ongerustheid geen reden is om te oordelen dat de minister de gevolgen van de gaswinning heeft onderschat.

Appellanten hebben ook niet met concrete feiten of omstandigheden of aan de hand van een rapport onderbouwd dat de minister bepaalde risico's volledig over het hoofd heeft gezien.

29.2. Net als bij bodemdaling (zie overweging 21), is ook hier het bepaalde in artikel 34, eerste lid, van de Mijnbouwwet van belang.

Uit die bepaling volgt dat de NAM verplicht is om de gaswinning overeenkomstig het winningsplan uit te voeren.

Als zal blijken dat het seismische risico afwijkt van de voorspellingen in het winningsplan, dan zal de NAM een gewijzigd winningsplan bij de minister moeten indienen, waarover opnieuw besluitvorming moet plaatsvinden. Dit is onderkend op blz. 17 van het instemmingsbesluit. Daarom slaagt dit betoog niet.

Voorschrift 3 - Versnellingsmeters

30. De colleges en [appellant sub 9] hebben bezwaar tegen voorschrift 3. Hierin is bepaald dat de NAM enkele versnellingsmeters boven de gasvelden Eleveld en Vries-Zuid moet installeren en operationeel hebben.

De colleges en [appellant sub 9] voeren aan dat dit voorschrift niet alleen zou moeten gelden voor de gasvelden Eleveld en Vries-Zuid. Ook bij andere gasvelden moeten volgens hen versnellingsmeters worden geplaatst.

Verder stellen zij dat het voorschrift onduidelijk is en dat dit niet handhaafbaar is. Zij zijn bezorgd dat er te weinig versnellingsmeters worden geplaatst en dat deze meters niet op de juiste plekken terecht komen. Ook is volgens hen ten onrechte niet bepaald wie de versnellingsmeters beheert en wat er gebeurt met de gegevens die via de versnellingsmeters worden gekregen.

30.1. Zoals in overweging 26.6 is vermeld, zal de minister het instemmingsbesluit, op het punt van de bevolkingsdichtheden waarvan in de SRA is uitgegaan, alsnog deugdelijk moeten motiveren of een ander besluit moeten nemen.

Het is niet uitgesloten dat de minister zich daarbij op het standpunt stelt dat de SRA moet worden aangepast. Of de minister in dat geval ook tot de conclusie zal komen dat bepaalde gasvelden in het winningsplan alsnog moeten worden ingedeeld in risicocategorie II, valt op dit moment niet te zeggen. Zoals blijkt uit overweging 26.5, is dit niet uitgesloten.

Nu voorschrift 3 is beperkt tot de gasvelden Eleveld en Vries-Zuid, is het instemmingsbesluit ook op dit punt niet deugdelijk gemotiveerd. In zoverre is het besluit in strijd met artikel 3:46 van de Awb.

De minister zal het toepassingsbereik van dit voorschrift moeten meenemen in zijn nadere motivering. Dit zal daarom worden meegenomen onder het kopje 'Bestuurlijke lus' aan het eind van deze uitspraak.

30.2. Om hierover tussen partijen alvast duidelijkheid te geven, zal de Afdeling hieronder ook de overige beroepsgronden tegen voorschrift 3 bespreken.

30.3. De minister heeft op blz. 18-19 van het instemmingsbesluit vermeld dat versnellingsmeters de grondbewegingen in het gebied aan het oppervlak registreren, waardoor de beoordeling van het causale verband tussen een door de gaswinning geïnduceerde aardbeving en gebouwschade wordt vereenvoudigd. Op blz. 24 van het instemmingsbesluit staat dat de minister het plaatsen van voldoende versnellingsmeters om deze reden van essentieel belang vindt.

In voorschrift 3 zijn het aantal en de locaties van de versnellingsmeters bewust niet vastgelegd, omdat deze afhankelijk zijn van verschillende factoren. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de minimale dekkinggraad, de beschikbare locaties, de technisch geschikte locaties en de inpassing in het bestaande KNMI-meetnet. De extra voorgeschreven versnellingsmeters worden in overleg met het KNMI geplaatst en opgenomen in het bestaande netwerk. In de praktijk zal KNMI streven naar een plaatsing van versnellingsmeters waarmee de hele invloedssfeer van het veld wordt bestreken. Daarom is volgens de minister gewaarborgd dat voldoende versnellingsmeters bij de gasvelden Eleveld en Vries-Zuid worden geplaatst. Omdat het netwerk door het KNMI, als onafhankelijke en deskundige instantie, wordt beheerd en uitgelezen, is bovendien gewaarborgd dat op de juiste wijze wordt omgegaan met de verkregen gegevens, aldus de minister.

De Afdeling volgt de minister hierin. Wat appellanten hebben aangevoerd, geeft ook geen reden om te oordelen dat voorschrift 3 in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel. Daarbij wijst de Afdeling er op dat het voorschrift - uitgaande van een indeling van de gasvelden Eleveld en Vries-Zuid in risicocategorie I - verder gaat dan in de Leidraad wordt verlangd. Voor deze categorie geeft de Leidraad immers de aanbeveling om monitoring te laten plaatsvinden met het huidige netwerk van het KNMI, zonder dat het bijplaatsen van extra versnellingsmeters nodig is.

Op deze punten slaagt het betoog niet.

Voorschrift 4 - Risicobeheersplan

31. De colleges en [appellant sub 9] hebben ook bezwaar tegen voorschrift 4. Hierin is voorgeschreven dat de NAM een seismisch risicobeheersplan bij de minister moet indienen. In dat plan moet worden aangegeven wat de procedure is die de NAM in acht zal nemen als zich één of meer bevingen in het gebied hebben voorgedaan.

De colleges en [appellant sub 9] voeren aan dat hiermee niet is voldaan aan het advies van SodM. Een plan, waarin alleen de te volgen procedure na een beving wordt beschreven, is volgens hen niet hetzelfde als een systeem voor risicobeheersing. Bovendien is in het voorschrift niet bepaald dat de Inspecteur-generaal der Mijnen instemming moet verlenen. Op deze punten is het voorschrift aangepast ten opzichte van het ontwerpbesluit, zonder dat hiervoor een motivering is gegeven, zo stellen appellanten.

31.1. Zoals in overweging 25.1 is vermeld, heeft het SodM de minister geadviseerd om de NAM een risicobeheerssysteem voor de bevende gasvelden uit dit winningsplan te laten opstellen en implementeren. Hiervoor heeft het SodM op blz. 8 van het advies een concrete voorwaarde aanbevolen. Deze voorwaarde luidt als volgt:

"NAM dient voor 1 juni 2017, ten genoegen van de Inspecteur-generaal der Mijnen, voor de bevende velden in dit winningsplan een risicobeheerssysteem te ontwikkelen en operationeel te hebben."

31.2. In het ontwerpinstemmingsbesluit heeft de minister, in navolging van het advies van het SodM, het volgende voorschrift opgenomen:

"De Nederlandse Aardolie Maatschappij B.V. dient binnen zes maanden na vaststelling van dit besluit, door toezending aan de Minister van Economische Zaken en ten genoegen van de Inspecteur-generaal der mijnen, voor de gasvelden Eleveld en Vries-Zuid in het winningsplan een risicobeheerssysteem te ontwikkelen en operationeel te hebben."

In het ontwerpinstemmingsbesluit is overwogen dat met dit voorschrift ook het gezamenlijk advies van de decentrale overheden is ingewilligd. In dat advies is gewezen op de noodzaak om een risicobeheerssysteem te ontwikkelen, waarmee tijdig kan worden gereageerd, zodat (grotere) schade en veiligheidsrisico's niet zullen optreden. In dat advies is ook opgemerkt dat de parameters en randvoorwaarden die de NAM hanteert in dit risicobeheerssysteem goed onderbouwd moeten zijn.

Volgens het ontwerpinstemmingsbesluit is hieraan tegemoet gekomen door de vereiste goedkeuring door de Inspecteur-generaal der mijnen.

31.3. Zoals de colleges en [appellant sub 9] terecht hebben opgemerkt, is voorschrift 4 in het instemmingsbesluit aangepast. Op blz. 17 van het besluit is overwogen dat een risicobeheerssysteem ervoor is bedoeld om vast te leggen welke handelingen de NAM gaat verrichten na een beving. Als voorbeeld is daarbij gewezen op het opstellen van een bellijst en op communicatie met de omgeving na de registratie van een aardbeving.

Hiermee lijkt de minister niet (langer) uit te gaan van een systeem voor risicobeheersing om de 'hand aan de kraan' te houden, maar lijkt het alleen te gaan om een plan over de communicatie na een beving. In het verweerschrift en op de zitting heeft de minister dit bevestigd. In lijn hiermee is dat in het voorschrift niet meer wordt gesproken over een systeem, maar over een plan.

De minister heeft echter niet onderbouwd of deze benadering voldoet aan het advies van het SodM. Ook heeft de minister niet onderbouwd waarom de goedkeuring door de Inspecteur-generaal der mijnen niet meer nodig is.

Het instemmingsbesluit is op dit punt niet deugdelijk gemotiveerd. In zoverre is het besluit in strijd met artikel 3:46 van de Awb.

Ook dit zal worden meegenomen onder het kopje 'Bestuurlijke lus' aan het eind van deze uitspraak.
Conclusie over bodemtrilling

32. Uit het voorgaande volgt dat het instemmingsbesluit op een aantal punten in strijd is met artikel 3:46 van de Awb.

Voor het overige geven de beroepsgronden geen reden voor het oordeel dat de minister - in verband met bodemtrilling door de gaswinning - niet met het winningsplan had mogen instemmen of dat hij daaraan andere voorschriften had moeten verbinden.

Planmatig gebruik of beheer - nut en noodzaak

33. Verschillende beroepsgronden gaan over het belang van het planmatig gebruik of beheer van delfstoffen als bedoeld in artikel 36, eerste lid, aanhef en onder b, van de Mijnbouwwet.

De werkgroep en de NMFD voeren aan dat het nut en de noodzaak van de winning uit het Westerveld-systeem onvoldoende zijn onderbouwd. Volgens hen weegt het belang bij de winning niet op tegen de daaraan verbonden risico's en de maatschappelijke onrust die dit veroorzaakt. De werkgroep stelt daarbij dat de opbrengst van de bijna uitgeputte gasvelden onzeker is en dat niet is aangetoond dat juist deze opbrengst nodig is voor de leveringszekerheid.

De NMFD wijst op de brief van de minister van 30 mei 2018 aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II,

2017/18, 33 529, nr. 469; hierna: de kamerbrief van 30 mei 2018), waarin het beleid voor kleine gasvelden is uiteengezet. In deze brief is weliswaar ingegaan op de voordelen van de binnenlandse gaswinning, maar volgens de NMFD blijkt hieruit niet van een noodzaak om de winning in de kleine gasvelden voort te zetten.

Vanwege de actuele opgave om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen en vanwege de risico's die verbonden zijn aan gaswinning, kan gaswinning volgens de NMFD alleen worden toegestaan als daarbij een zwaarwegend belang bestaat. Dat belang is volgens de NMFD niet deugdelijk onderbouwd. Gelet hierop vindt zij de looptijd van het winningsplan, dat geldt tot 31 december 2028, in elk geval te lang.

Ook de colleges, [appellanten sub 8] en [appellant sub 9] wijzen op de kamerbrief van 30 mei 2018. Zij leiden uit deze brief af dat het kabinet van plan is om de gasproductie uit kleine velden af te bouwen. Volgens hen is het winningsplan hiermee in strijd, in elk geval voor zover het plan ervan uitgaat dat nieuwe putten in gebruik worden genomen.

33.1. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 36, eerste lid, aanhef en onder b, van de Mijnbouwwet volgt dat het bij het planmatig gebruik en beheer als bedoeld in deze bepaling gaat om het doelmatig winnen van de delfstof, in dit geval gas, en een doelmatig gebruik van natuurlijke rijkdommen. Daarbij zijn onder meer de hoeveelheid te winnen delfstoffen en de wijze en het tempo van winning van belang (Kamerstukken II 1998/99, 26 219, nr. 3, blz. 16 en 18, Kamerstukken II 2000/01, 26 219, nr. 13, blz. 13 en Kamerstukken II 2015/16, 34 348, nr. 6, blz. 54).

33.2. De minister heeft in het instemmingsbesluit geconcludeerd dat de winning in overeenstemming is met de principes van planmatig gebruik en beheer van de ondergrond. Daarbij heeft de minister zich gebaseerd op de adviezen van TNO en het SodM, waarin het standpunt is ingenomen dat de winning doelmatig is, gezien de reservoirkwaliteit en het productiegedrag van de betrokken gasvelden. Ook heeft de minister in aanmerking genomen dat er geen andere gebruiksvormen van de ondergrond zijn voorzien.

33.3. In de kamerbrief van 30 mei 2018 over de kleine gasvelden staat dat de minister voor de kleine velden kiest voor een gestage afbouw, waarbij gas wordt gewonnen zolang en in zoverre gas nog nodig is. Volgens de brief legt het kabinet de prioriteit bij een zo snel mogelijke transitie naar duurzame energie. Zolang en in zoverre dat nodig is om tegemoet te komen aan de Nederlandse gasvraag wil het kabinet in dat kader gas winnen in eigen land, waar en voor zover dit veilig kan voor bewoners en omgeving. In het slot van de brief stelt de minister dat de inspanningen van het kabinet om de aardgasvraag zo snel mogelijk te verminderen en om, liefst spoedig en grootschalig, alternatieve energiebronnen te realiseren, na een periode van gestage afbouw zullen leiden tot een moment waarop we "van het aardgas af" kunnen. Zolang er in de tussentijd nog aardgas nodig is, wil de minister, met het herijkte kleineveldenbeleid zoals uiteengezet in de kamerbrief, de winning voortzetten waar dat veilig en verantwoord kan.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in haar uitspraak van 1 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:938, kan uit deze brief niet worden afgeleid dat een besluit om in te stemmen met een winningsplan voor kleine gasvelden, waarin wordt voorzien in een nieuwe of een voortgezette gaswinning, in strijd is met het beleid van gestage afbouw. Het afbouwen gaat over de aardgasvraag en de winning van aardgas in Nederland als geheel, waarbij de minister de gaswinning uit de kleine velden voorlopig juist wil voortzetten.

33.4. De Afdeling volgt appellanten ook niet in hun betoog dat het nut en de noodzaak bij het voortzetten van de winning uit het Westerveld-systeem ontbreken of dat de minister de looptijd van het winningsplan had moeten bekorten. Zoals is overwogen in de hierboven genoemde uitspraak van 1 april 2020 is het een gegeven dat het gebruik van aardgas als brandstof en grondstof een belangrijke rol speelt in Nederland en daarbuiten, en dat deze rol niet binnen afzienbare termijn zal eindigen. De rol van aardgas wordt ook niet onmiddellijk beëindigd als gevolg van de klimaatproblematiek, de aanwezigheid van duurzame energiebronnen en de zogenoemde Urgenda-jurisprudentie (vergelijk ook de overwegingen 16 tot en met 16.5 van de uitspraak van 26 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2048). Er is daarom geen reden om te oordelen dat de minister het in strijd met een planmatig beheer en gebruik van delfstoffen zou moeten achten om - naast import van gas dat is gewonnen in andere landen - ook in Nederland aardgas te winnen.

De betogen over planmatig gebruik of beheer slagen niet.

Gevolgen van de gaswinning - milieu en natuur

34. Verschillende betogen komen erop neer dat nadelige gevolgen voor het milieu of de natuur zullen ontstaan door de winning die is beschreven in het winningsplan. Dit gaat over de vraag of de minister instemming had moeten weigeren of nadere voorschriften had moeten stellen op grond van artikel 36, eerste lid, aanhef en onder c en d, van de Mijnbouwwet.

Het overlegorgaan, de colleges, de NMFD, [appellanten sub 8] en [appellant sub 9] voeren aan dat binnen de invloedssfeer van de gasvelden belangrijke milieu- en natuurwaarden aanwezig zijn. In algemene zin stellen zij dat er verschillende gebieden in de omgeving liggen die onderdeel zijn van het Natuurnetwerk Nederland (de zogenoemde NNN-gebieden). Concreet wijzen zij op het Natura 2000 gebied Drentsche Aa. Volgens appellanten is onvoldoende onderzoek gedaan naar de negatieve gevolgen die de gaswinning hier kan veroorzaken. Zij twijfelen aan de uitkomsten van het onderzoek dat na het ontwerpinstemmingsbesluit is verricht, waarvan de resultaten zijn neergelegd in het document "Nadere informatie natuur- en milieuaspecten WP Westerveld". Daarbij stellen zij dat dit document geen bronnen vermeldt, waardoor de inhoud van het stuk niet controleerbaar is.

Het overlegorgaan en de NMFD stellen in aanvulling hierop dat het Natura 2000 gebied Drentsche Aa een kwetsbaar en complex geohydrologisch grondwatersysteem heeft. Volgens hen is niet onderkend dat de gaswinning kan leiden tot een verstoring van bestaande grondwaterstromingen in de diepe ondergrond.

Verder stellen appellanten dat het maken van afspraken met waterschappen, zoals in voorschrift 2 bij het instemmingsbesluit is bepaald, en het doorschuiven van de onderzoeksplicht naar eventueel te verlenen andere vergunningen, geen recht doet aan de aanwezige milieu- en natuurwaarden.

Het overlegorgaan voert in aanvulling hierop aan dat het aanpassen van het waterpeil een mitigerende maatregel is waarvan de effecten in een passende beoordeling moeten worden onderzocht. Dit maakt dat een vergunning op grond van artikel 2.7 van de Wet natuurbescherming nodig is. Verder is volgens het overlegorgaan onduidelijk of een natuurtoets is uitgevoerd bij de verlening van de omgevingsvergunningen voor mijnbouwwerken in het gebied.

34.1. In het winningsplan is ingegaan op de gevolgen die de gaswinning kan hebben voor het milieu en de natuur. In het onderdeel over bodemdaling is geconcludeerd dat geen schade aan het milieu of de natuur valt te verwachten. Die conclusie is gebaseerd op de bodemdaling die nog maximaal wordt verwacht bij de resterende gaswinning uit het Westerveld-systeem. Ook is daarbij betrokken dat bodemdaling door gaswinning een geleidelijk en gelijkmatig verloop heeft.

Op verzoek van de minister heeft de NAM hierover nadere informatie overgelegd. Dit is het document "Nadere informatie natuur- en milieuaspecten WP Westerveld" dat is besproken in de overwegingen 10 tot en met 10.3 (hierna te noemen: de nadere informatie).

Ook in de nadere informatie staat dat de gaswinning, zoals die in het winningsplan is beschreven, naar verwachting geen nadelige effecten zal hebben voor de milieu- en natuurwaarden in het gebied van het Westerveld-systeem. Volgens de nadere informatie is de kans op schade aan milieu- en natuurwaarden door bodemtrillingen verwaarloosbaar. Dit wordt afgeleid uit de SRA die is uitgevoerd voor de gasvelden in het winningsplan.

Ook schade aan milieu- en natuurwaarden door bodemdaling valt volgens de nadere informatie niet te verwachten. Die conclusie is gebaseerd op het uitgevoerde bodemdalingsonderzoek. Daarbij is verwezen naar kaarten met de bodemdalingcontouren voor de jaren 2013 en 2080, waarop ook de relevante NNN-gebieden en de Natura 2000-gebieden zijn ingetekend.

Verder is in de nadere informatie specifiek ingegaan op het Natura 2000 gebied Drentsche Aa. Daarbij is onder meer een beschrijving opgenomen van het bekensysteem met de verschillende beektypen. Ook de verschillende waterstromen, waaronder grondwaterstromen en kwelwater, zijn beschreven. Volgens de nadere informatie is het gebied vanaf de jaren 60 van de 20e eeuw sterk verdroogd door de intensivering van de ontwatering en de verlaging van het beekpeil. Dit leidde tot een achteruitgang van natte hooilanden en moerasvegetaties. In het afgelopen decennium is juist weer vernatting opgetreden door uitvoering van interne vernattingsmaatregelen in het beekdal en

vermindering van waterwinningen, zo staat in de nadere informatie.

Verder staat in de nadere informatie, in de woorden van de Afdeling weergegeven, dat er een hoogteverschil van enkele meters bestaat tussen het bovenstroomse deel en het benedenstroomse deel van het gebied (het zogenoemde verval tussen de bovenloop en de onderloop). Dat verval is groter geworden door de bodemdaling die benedenstrooms is opgetreden door gaswinning uit andere velden, waaronder het Groningenveld. Het verval wordt juist weer wat kleiner door de bodemdaling die bovenstrooms optreedt in het Westerveld-systeem. Op een verval van in totaal enkele meters zijn de effecten daarbij relatief klein, zo begrijpt de Afdeling de nadere informatie.

34.2. De minister heeft deze informatie in de besluitvorming meegenomen. Op basis hiervan stelt hij zich op het standpunt dat er geen reden is om instemming met het winningsplan te weigeren vanwege de gevolgen voor het milieu of de natuur.

Wat appellanten hebben aangevoerd, geeft geen reden voor het oordeel dat de minister hierin niet kan worden gevolgd. Zoals uit het voorgaande blijkt, is onderzoek gedaan naar de negatieve gevolgen die de resterende gaswinning uit het Westerveld-systeem kan veroorzaken voor de relevante NNN-gebieden en voor het Natura 2000 gebied Drentsche Aa. Appellanten hebben in algemene zin hun twijfel uitgesproken over de betrouwbaarheid van het uitgevoerde onderzoek, maar zij hebben deze twijfel niet met concrete feiten of omstandigheden onderbouwd. De enkele opmerking dat in de nadere informatie geen bronvermelding is opgenomen, is daarvoor niet voldoende.

Voor het Natura 2000 gebied Drentsche Aa heeft de minister van belang kunnen achten dat de gaswinning uit het Westerveld-systeem al ruim dertig jaar bezig is en dat niet is gebleken dat de bodemdaling, die in die jaren is opgetreden, tot schade aan het gebied heeft geleid. Dit wordt bevestigd door het feit dat, zoals ook appellanten stellen, in het Drentsche Aa-gebied in de afgelopen decennia een grote soortenrijkdom in vegetaties aan het maaiveld is ontstaan. Verder heeft de minister van belang kunnen achten dat de bodemdaling in de periode tussen 2016 en 2023 naar verwachting niet meer zal zijn dan 2 tot 3 cm (zie hiervoor ook de overwegingen 17.3 en 18.4). In het verweerschrift heeft de minister overtuigend toegelicht dat dit neerkomt op enkele millimeters per jaar. Gelet op het hoogteverschil in het Drentsche Aa-gebied, zoals dat in de nadere informatie is beschreven, heeft de minister ervan uit kunnen gaan dat de effecten daarvan relatief klein zullen zijn.

34.3. Zoals ook aan de orde is gekomen in de overwegingen 18.3 en 20.1, zijn de waterschappen verantwoordelijk voor de waterhuishouding in het gebied van het Westerveld-systeem. Die verantwoordelijkheid geldt ook voor het Drentsche Aa-gebied. In dit kader houden de waterschappen onder meer de bodemdaling in de gaten en bepalen zij of maatregelen nodig zijn om schade aan het watersysteem als gevolg van bodemdaling te voorkomen of te herstellen. Om te waarborgen dat de NAM en de waterschappen hierover afspraken maken, heeft de minister voorschrift 2 aan het instemmingsbesluit verbonden.

De Afdeling volgt appellanten niet in hun stelling dat hiermee geen recht wordt gedaan aan de aanwezige milieu- en natuurwaarden. Zoals de minister in het verweerschrift heeft toegelicht en zoals ook volgt uit de beroepschriften van het overlegorgaan en de NMFD, zijn in het Drentsche Aa-gebied in de afgelopen decennia hoe dan ook al verschillende beheersmaatregelen uitgevoerd. In dat kader zijn bijvoorbeeld stuwen in de Drentsche Aa aangelegd om het verval te reguleren. Wat appellanten hebben aangevoerd, geeft geen reden om te oordelen dat het waterschap - als de resterende gaswinning uit het Westerveld-systeem dat toch noodzakelijk zou maken - geen aanvullende maatregelen zal kunnen treffen.

34.4. De vraag of voor de resterende gaswinning uit het Westerveld-systeem vergunningen nodig zijn op grond van de Wet natuurbescherming staat nu niet ter beoordeling. Hetzelfde geldt voor de vraag of zulke vergunningen nodig zijn voor door het waterschap te treffen maatregelen in het Drentsche Aa-gebied. Op dit punt verwijst de Afdeling naar de overwegingen 7.2 en 21 van haar uitspraak van 26 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2048. Ook de verlening van omgevingsvergunningen als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht staat hier niet ter beoordeling. Daarom bestaat geen reden om daarop in te gaan.

35. [appellanten sub 8] stellen dat er sprake is van belangenverstremgeling, omdat de minister beslist over winningsplannen, maar ook het bevoegd gezag is als het gaat om de bescherming van Natura 2000 gebieden.

35.1. Dit betoog slaagt niet. In artikel 1.1 van de Wet natuurbescherming is bepaald dat in die wet en de daarop berustende bepalingen onder 'Onze Minister' wordt verstaan: de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Dit betekent dat de bescherming van Natura 2000 gebieden valt onder de verantwoordelijkheid van die minister. Daarom hoeft niet meer te worden ingegaan op de vraag of sprake zou zijn van belangenverstremgeling als de twee door [appellanten sub 8] genoemde bevoegdheden bij dezelfde minister zouden berusten.

Conclusie over de gevolgen voor het milieu en de natuur

36. Op basis van het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat de minister op grond van artikel 36, eerste lid, aanhef en onder c en d, van de Mijnbouwwet in redelijkheid geen aanleiding heeft hoeven zien om instemming met het winningsplan te weigeren of om aanvullende voorschriften aan de instemming te verbinden.

Schade en de afhandeling daarvan

37. De werkgroep, [appellanten sub 3], [appellanten sub 4], [appellant sub 7], [appellanten sub 8] en [appellant sub 9] voeren aan dat de gaswinning kan leiden tot schade aan bebouwing. Sommige appellanten stellen dat zij al scheuren in hun huizen hebben. Zij zijn bang dat hun schade niet volledig zal worden vergoed.

Verder stellen [appellanten sub 3], [appellanten sub 4] en [appellanten sub 8] dat hun woningen in waarde kunnen dalen door de gaswinning. Zij verwijzen naar uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 2 september 2015 (ECLI:NL:RBNNE:2015:4185). Volgens hen volgt uit die uitspraak dat waardevermindering van woningen voor vergoeding in aanmerking komt, ongeacht of fysieke schade is ontstaan. Volgens hen heeft de minister dit niet onderkend.

Ook gaan verschillende appellanten in op de procedure voor het afhandelen van schade en op de nulmeting bij gebouwen. Zij vinden de voorschriften 5 en 6 hiervoor niet voldoende.

Wettelijke schaderegelingen

38. Uit artikel 6:177, eerste lid, van het Burgerlijk Wetboek volgt dat de exploitant van een mijnbouwwerk aansprakelijk is voor de schade die ontstaat door beweging van de bodem als gevolg van de aanleg of de exploitatie van dat mijnbouwwerk. Dit betekent dat de NAM, als zij gebruik maakt van het instemmingsbesluit, verplicht is de eventuele schade te vergoeden die is veroorzaakt door die gaswinning.

Verder volgt uit artikel 135 van de Mijnbouwwet dat er een Waarborgfonds mijnbouwschade is. Op grond van artikel 137 van de Mijnbouwwet kan een natuurlijke persoon die schade heeft door mijnbouwactiviteiten onder omstandigheden in aanmerking komen voor schadevergoeding uit het waarborgfonds. Dit zou bijvoorbeeld kunnen als de betrokken mijnbouwondernemer failliet is verklaard of als deze heeft opgehouden te bestaan.

38.1. In verschillende uitspraken over winningsplannen is verwezen naar de wettelijke bepalingen die hiervoor zijn genoemd. Dit is onder meer gedaan in overweging 10.1 van de uitspraak van 6 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3738, en in de uitspraken die daarin weer zijn genoemd. Kort gezegd komen al die uitspraken er op neer dat de bovengenoemde wettelijke bepalingen voldoende waarborgen geven voor een adequate vergoeding van eventuele schade die wordt veroorzaakt door de gaswinning. Daarom is het niet nodig om aan een besluit tot instemming met een winningsplan voorschriften te verbinden over het afwikkelen van een schadeclaim.

38.2. De vraag of schade, veroorzaakt door de gaswinning die de afgelopen decennia in het gebied heeft plaatsgevonden, vergoed moet worden, staat nu niet ter beoordeling. Het gaat in deze zaak alleen over het besluit van de minister om instemming te verlenen aan het gewijzigde winningsplan.

Voor compensatie van een eventuele waardevermindering van woningen door de gaswinning die in het gebied plaatsvindt, geldt

hetzelfde. Ook die staat in deze procedure over het winningsplan niet ter beoordeling. Daarom is er ook geen reden om inhoudelijk te gaan op de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 2

september 2015 (ECLI:NL:RBNNE:2015:4185).

Deze betogen slagen niet.

Voorschrift 5 - Schadeprotocol

39. De werkgroep, de colleges, [appellant sub 7], [appellanten sub 8] en [appellant sub 9] hebben bezwaar tegen voorschrift 5. Hierin is bepaald dat de NAM zorgt voor een transparant proces van schademelding, adequaat onderzoek naar en afhandeling van schadeverzoeken binnen een redelijke termijn.

Appellanten voeren aan dat deze bepaling niet voldoende waarborgen biedt. De afhandeling van schade verloopt volgens hen in de regel traag en moeizaam. Zij hebben op dit punt geen vertrouwen in de NAM. Ook stellen zij dat er sprake is van rechtsongelijkheid, omdat het schadeprotocol dat geldt voor het Groningenveld - waarbij burgers niet zelf hoeven te bewijzen dat de schade een gevolg is van gaswinning - niet van toepassing is op de gaswinning uit het Westerveld-systeem.

39.1. Zoals in overweging 38.1 is vastgesteld, is het niet nodig om voorschriften te stellen over het afwikkelen van een schadeclaim. In het instemmingsbesluit heeft de minister overwogen dat hij de behoefte aan een adequate regeling voor de afdoening en vergoeding van schade onderschrijft en dat de NAM heeft aangegeven hieraan te willen meewerken. Daarom heeft de minister hierover in dit geval toch een voorschrift opgenomen.

39.2. Wat appellanten hebben aangevoerd, geeft geen reden om te oordelen dat het gestelde voorschrift niet ver genoeg gaat. De Afdeling volgt appellanten niet in hun betoog dat de minister bij het instemmingsbesluit had moeten bepalen dat de bewijslast wordt omgekeerd. Zoals de Afdeling heeft overwogen in de uitspraak van 19 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1096 (overweging 16.1), heeft de minister niet de bevoegdheid om dat zelf en bij een besluit als hier aan de orde te doen. Verder is er geen reden om te oordelen dat de minister pas met het winningsplan had kunnen instemmen nadat de bewijslast bij wet was omgekeerd.

Voorschrift 6 - Nulmeting aan gebouwen

40. Verschillende appellanten hebben bezwaar tegen artikel 6 van de voorschriften. Hierin is voorgeschreven dat de NAM ervoor moet zorgen dat bouwkundige nulmetingen worden uitgevoerd door een deskundige partij. De nulmetingen moeten worden gedaan bij een representatieve selectie van voor bodembeweging gevoelige bouwwerken. Die selectie moet worden gemaakt na overleg met de gemeente(n). Deze nulmeting hoeft alleen plaats te vinden in het gebied waar bodembeweging door de gaswinning uit de gasvelden Eleveld en Vries-Zuid kan plaatsvinden.

40.1. De NMFD voert aan dat nulmetingen ten onrechte alleen zijn voorgeschreven in gebieden die kunnen worden beïnvloed door de gasvelden Eleveld en Vries-Zuid. Vanwege de onzekerheden in seismische risicoanalyses is er volgens haar een bredere nulmeting nodig, waarbij in elk geval ook cultuurhistorisch waardevolle gebouwen moeten worden betrokken. Ook [appellanten sub 3], [appellanten sub 4] en [appellant sub 9] pleiten voor een bredere nulmeting. Zij vinden het wenselijk dat dit gebeurt bij alle gebouwen die mogelijk te maken krijgen met de negatieve gevolgen van de gaswinning, waaronder hun eigen woningen. [appellant sub 7] voert aan dat ten onrechte niet duidelijk is bepaald hoe de gegevens uit de nulmetingen moeten worden vastgelegd.

De colleges hebben bezwaar tegen de manier waarop de representatieve selectie moet plaatsvinden van de gebouwen waar een nulmeting wordt gedaan. Zij willen niet bij dat proces worden betrokken. Daarbij voeren zij aan dat binnen de gemeenten niet de benodigde kennis aanwezig is om te beoordelen welke bouwwerken zouden moeten worden onderzocht om de representativiteit te waarborgen. Volgens de colleges moet de selectie dan ook worden gemaakt door NAM, waarna de selectie ter goedkeuring aan de Inspecteur-generaal der Mijnen zou moeten worden voorgelegd.

40.2. Zoals in overweging 26.6 is vermeld, zal de minister het instemmingsbesluit, op het punt van de bevolkingsdichtheden waarvan in de SRA is uitgegaan, alsnog deugdelijk moeten motiveren of een ander besluit moeten nemen.

Het is niet uitgesloten dat de minister zich daarbij op het standpunt stelt dat de SRA moet worden aangepast. Of de minister in dat geval ook tot de conclusie zal komen dat bepaalde gasvelden in het

winningsplan alsnog moeten worden ingedeeld in risicocategorie II, valt op dit moment niet te zeggen. Zoals blijkt uit overweging 26.5, is dit niet uitgesloten.

Voorschrift 6 geldt alleen voor de gasvelden Eleveld en Vries-Zuid. Dit is bovendien in tegenstelling met de vermelding op blz. 26 van het instemmingsbesluit dat dit voorschrift wordt gesteld voor het gebied waar bodembeweging als gevolg van gaswinning uit de gasvelden Assen, Een, Eleveld, Vries-Centraal, Vries-Noord en Vries-Zuid zich kan voordoen. Daarom is het instemmingsbesluit op dit punt niet deugdelijk gemotiveerd. In zoverre is het besluit in strijd met artikel 3:46 van de Awb.

De minister zal het toepassingsbereik van dit voorschrift moeten meenemen in zijn nadere motivering. Dit zal daarom worden meegenomen onder het kopje 'Bestuurlijke lus' aan het eind van deze uitspraak.

40.3. Om hierover tussen partijen alvast duidelijkheid te geven, zal de Afdeling hieronder ook de overige beroepsgronden tegen voorschrift 6 bespreken.

40.4. De minister stelt zich op het standpunt dat bouwkundige nulmetingen zinvol kunnen zijn als er een reëel risico bestaat op schade.

Volgens de minister hoeft dit echter niet bij alle gebouwen te worden gedaan. De minister stelt dat bouwkundige nulmetingen kunnen worden beperkt tot een representatieve selectie van daadwerkelijk voor bodembeweging gevoelige bouwwerken. Omdat een representatieve selectie aan gebouwen moet worden onderzocht, zullen ook cultuurhistorisch waardevolle gebouwen in de bouwkundige opname moeten worden betrokken. Ook is niet uitgesloten dat nulmetingen worden gedaan bij de woningen van appellanten. Volgens de minister hoeft dat echter niet in het voorschrift te worden vastgelegd.

De Afdeling volgt de minister daarin. Daarbij is van belang dat een bouwkundige nulmeting slechts een middel is om de afhandeling van eventuele schade te vergemakkelijken. Zo'n nulmeting verandert niets aan de kans op schade en verandert ook niets aan de aansprakelijkheid van de NAM voor een eventuele schade. Ook als een bouwkundige nulmeting is uitgevoerd en daarna schade ontstaat, moet onderzocht worden of die schade is ontstaan door de gaswinning. Daarom is het belang bij het uitvoeren van een bouwkundige opname kleiner dan appellanten veronderstellen.

Wat appellanten hebben aangevoerd, geeft verder geen reden om te oordelen dat voorschrift 6 onduidelijk is. Zoals de minister in het verweerschrift heeft toegelicht, moeten de nulmetingen worden uitgevoerd door een deskundige partij, die daarbij de richtlijnen moet volgen die gelden voor bouwkundige opnamen.

40.5. De minister heeft verder overwogen dat bij het maken van de representatieve selectie van de bouwwerken onder andere de leeftijd, de bouwkundige constructie van een bouwwerk en de status van gemeentelijk of Rijksmonument van belang kunnen zijn.

Het overleg met de gemeenten dient er toe dat de NAM aan de hand van bouwkundige informatie, die bij de gemeente aanwezig is, inzicht krijgt in de aanwezigheid van bouwwerken die gevoelig zijn voor bodembeweging in relatie tot de conclusies en bevindingen van de seismische risicoanalyse. Het gaat dus niet zozeer om bij de gemeenten aanwezige kennis en expertise, maar om de bouwkundige informatie uit registraties zoals de BAG en de WOZ die aanwezig is in hun archieven, zo stelt de minister in het verweerschrift.

Op de zitting heeft de minister echter aangegeven dat de rol van de gemeenten hierbij ook kan worden gemist. Volgens de minister zijn de bouwkundige nulmetingen inmiddels uitgevoerd zonder dat de gemeenten hierbij zijn betrokken.

Omdat de minister hierover nu een ander standpunt inneemt dan hij in het instemmingsbesluit heeft gedaan - waar hij heeft vastgehouden aan de betrokkenheid van de gemeenten - is het instemmingsbesluit op dit punt niet deugdelijk gemotiveerd. Ook in zoverre is het instemmingsbesluit in strijd met artikel 3:46 van de Awb.

De minister zal ook dit punt moeten meenemen in zijn nadere motivering. Dit zal daarom worden meegenomen onder het kopje 'Bestuurlijke lus' aan het eind van deze uitspraak.

Conclusie over schade en de afhandeling daarvan

41. Uit het voorgaande volgt dat het instemmingsbesluit, voor zover dat gaat over voorschrift 6, in

strijd is met artikel 3:46 van de Awb.

Voor het overige geven de beroepsgronden geen reden voor het oordeel dat de minister - in verband met schade of de afhandeling daarvan - niet met het winningsplan had mogen instemmen of dat hij daaraan andere voorschriften had moeten verbinden.

Strijd met grondrechten

42. [appellant sub 7] voert aan dat het instemmingsbesluit in strijd is met artikel 21 van de Grondwet.

42.1. Artikel 21 van de Grondwet is een bepaling over sociale grondrechten. In dit artikel is bepaald dat de zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu.

42.2. Zoals de Afdeling onder meer in haar uitspraak van 31 augustus 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2356 heeft overwogen, lenen bepalingen over sociale grondrechten zich in beginsel niet voor rechtstreekse toetsing door de rechter. In dit geval is niet gebleken van bijzondere omstandigheden die ertoe moeten leiden dat het instemmingsbesluit, in aanvulling op de toetsing aan de toepasselijke wetgeving, desondanks in aanmerking komt voor rechtstreekse toetsing aan artikel 21 van de Grondwet. Gelet hierop slaagt dit betoog niet.

43. De werkgroep voert aan dat de voortzetting van de gaswinning uit het Westerveld-systeem in strijd is met de zorgplicht van artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: het EVRM), omdat de woningen in onder meer de wijk Marsdijk niet meer veilig zullen zijn als gevolg van de gaswinning. Onder verwijzing naar de uitspraak van het Gerechtshof Den Haag van 9 oktober 2018 in de zogeheten Urgendzaak, stelt de werkgroep dat sprake is van een dreigende aantasting van een onder artikel 8 EVRM beschermd belang en dat bij concrete intreding ervan het 'minimum level of severity' zal worden overschreden.

Ook [appellanten sub 8] verwijzen in hun beroepschrift naar artikel 8 van het EVRM.

43.1. In artikel 8 van het EVRM is bepaald dat een ieder het recht heeft op respect voor zijn privé leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie.

43.2. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft in zijn arrest van 8 juli 2003, Hatton, ECLI:CE:ECHR:2003:0708JUD003602297, punt 96, geoordeeld dat het EVRM weliswaar geen expliciet recht bevat op een schone en rustige omgeving, maar dat wanneer een individu rechtstreeks en serieus gevolgen ondervindt van lawaai of andere vervuiling artikel 8 van het EVRM mogelijk aan de orde kan zijn. Dit uitgangspunt is vervolgens verder uitgewerkt in onder meer het arrest van 13 juli 2017, Jugheli tegen Georgië, ECLI:CE:ECHR:2017:0713JUD003834205, punt 62, en de daar aangehaalde rechtspraak.

Appellanten kunnen zich niet met succes beroepen op de bescherming van artikel 8 EVRM, alleen al niet omdat niet aannemelijk is dat als gevolg van de gaswinning serieuze gevolgen als bedoeld in het arrest Hatton zullen optreden. Gelet hierop slaagt dit betoog niet.

Overige beroepsgronden

Naleving en wijziging van het winningsplan

44. [appellant sub 7] betoogt dat het onduidelijk is of de NAM wordt gecontroleerd op de naleving van de aan haar opgelegde verplichtingen.

[appellanten sub 8] voeren aan dat het instemmingsbesluit op verschillende plaatsen melding maakt van situaties waarin de winning niet mag worden voortgezet zonder een wijziging van het winningsplan. Zij vinden het niet duidelijk hoe zo'n wijziging tot stand komt en op welke manier belanghebbenden daarvan op de hoogte worden gehouden.

44.1. De Afdeling overweegt hierover dat de NAM zich moet houden aan het winningsplan en aan de voorschriften die aan het instemmingsbesluit zijn verbonden. Dit volgt uit artikel 34 van de Mijnbouwwet.

Werkwijzen die niet in het winningsplan zijn omschreven of waarover de minister in het instemmingsbesluit heeft overwogen dat eerst een wijziging van het winningsplan nodig is, zijn niet toegestaan.

Ook een overschrijding van de maximaal toegestane productie per gasveld of een overschrijding van de maximaal toegestane productieduur - zoals is vastgelegd in de tabel op blz. 10 van het bestreden besluit - is niet toegestaan. Als de NAM meer of langer wil produceren dan is toegestaan, dan is daarvoor dus een wijziging van het winningsplan nodig.

44.2. Verder geldt - zoals ook al is vastgesteld in overweging 21 van deze uitspraak - dat een wijziging van het winningsplan noodzakelijk is als zou blijken dat de resterende gaswinning uit het Westerveld-systeem een grotere bodemdaling tot gevolg heeft dan in het winningsplan is voorzien. Ook is een wijziging van het winningsplan nodig als het seismische risico afwijkt van de voorspellingen zoals die in het winningsplan zijn beschreven (zie overweging 29.2).

Voor een wijziging van een winningsplan en het verlenen van de benodigde instemming door de minister moet een procedure worden gevolgd zoals die ook in dit geval heeft plaatsgevonden. Dit betekent dat eerst een ontwerpinstemmingsbesluit ter inzage moet worden gelegd, waartegen zienswijzen kunnen worden ingediend. Dit is alleen anders als het gaat om een wijziging of actualisatie van ondergeschikte aard als bedoeld in artikel 34, vierde lid, onder b, van de Mijnbouwwet. In dat geval is het volgen van de procedure van afdeling 3.4 van de Awb niet vereist, maar ook dan staat voor belanghebbenden beroep open tegen het instemmingsbesluit.

44.3. Het SodM houdt toezicht op de naleving van het winningsplan waarmee de minister bij het bestreden besluit heeft ingestemd. Over het toezicht door het SodM zijn regels gesteld in hoofdstuk 8 van de Mijnbouwwet. Gelet hierop hoefde de minister hierover geen afzonderlijke voorschriften te verbinden aan het instemmingsbesluit.

44.4. Deze betogen slagen niet.

Bezorgdheid over hydraulische stimulatie

45. De werkgroep maakt zich zorgen over het toepassen van fracken of chemische stimulatie, om de laatste restjes gas uit het Westerveld-systeem winbaar te maken. Zij stelt dat de minister in het instemmingsbesluit een te positief beeld heeft geschetst van de mogelijke gevolgen van dit soort maatregelen.

45.1. Zoals in overweging 4 van deze uitspraak is vermeld, heeft de minister geen instemming verleend voor het toepassen van hydraulische stimulatie (het zogenoemde fracken). Hydraulische stimulatie met zuren of met chemicaliën is daarom niet toegestaan. De minister heeft instemming geweigerd omdat het winningsplan niet duidelijk is over de manier waarop de zuur- en hydraulische stimulatie zal plaatsvinden. Ook is volgens de minister geen inzicht gegeven in de risico's daarvan.

Deze beslissing van de minister is vastgelegd in voorschrift 1 bij het instemmingsbesluit. Dat voorschrift is weergegeven in de bijlage bij deze uitspraak.

45.2. Omdat instemming is geweigerd, mag de NAM niet overgaan tot hydraulische stimulatie in het Westerveld-systeem. Hiervoor is eerst een wijziging van het winningsplan nodig, waarmee de minister moet instemmen.

De vraag of de minister in de toekomst instemming kan verlenen aan zo'n wijziging van het winningsplan staat hier niet ter beoordeling. In het instemmingsbesluit dat nu ter toetsing voorligt, heeft de minister hierover nog geen standpunt ingenomen. Er bestaat daarom geen reden om dit onderwerp in deze uitspraak al inhoudelijk te bespreken.

Verwijzing naar zienswijzen en adviezen

46. Verschillende appellanten hebben in hun beroepschriften verwezen naar hun eigen zienswijzen of naar zienswijzen van anderen, waarbij zij hebben gevraagd om die zienswijzen in de uitspraak mee te nemen. Ook hebben sommige appellanten verwezen naar adviezen die in de voorfase zijn uitgebracht.

46.1. Bij het nemen van het instemmingsbesluit heeft de minister een reactie gegeven op de ingebrachte zienswijzen en op de adviezen die in de voorfase zijn uitgebracht. Voor zover appellanten in hun beroepschriften gemotiveerd hebben aangevoerd waarom die reactie volgens hen niet klopt, is dit in de voorgaande overwegingen besproken. Voor het overige is er geen reden om de zienswijzen en adviezen hier verder nog te bespreken.

Overige bezwaren

47. Wat in de beroepen voor het overige nog is aangevoerd, leidt niet tot het oordeel dat het besluit van de minister tot instemming met het winningsplan onrechtmatig is.

Bestuurlijke lus

48. De Afdeling ziet in het belang van een spoedige beëindiging van het geschil aanleiding de minister op grond van artikel 8:51d van de Awb op te dragen de gebreken in het instemmingsbesluit binnen 18 weken te herstellen. Het gaat daarbij concreet om de gebreken die zijn geconstateerd in overwegingen 26.3, 30.1, 31.3, 40.2 en 40.5. De minister moet daartoe, met inachtneming van wat in die overwegingen en in overweging 26.6 is vermeld, ofwel het instemmingsbesluit alsnog deugdelijk motiveren, dan wel een ander besluit nemen.

De minister hoeft bij de voorbereiding van een gewijzigd besluit niet opnieuw afdeling 3.4 van de Awb toe te passen. De minister moet een eventueel gewijzigd besluit wel op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend maken en meedelen.

Proceskosten

49. In de eindspraak zal worden beslist over de proceskosten en vergoeding van het betaalde griffierecht.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

draagt de minister van Economische Zaken en Klimaat op:

- om binnen 18 weken na de verzending van deze uitspraak met inachtneming van de overwegingen 26.3, 26.6, 30.1, 31.3, 40.2 en 40.5, ofwel het instemmingsbesluit alsnog deugdelijk te motiveren, dan wel een ander besluit te nemen, en
- de Afdeling en de andere partijen de uitkomst mede te delen en een eventueel gewijzigd besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

Aldus vastgesteld door mr. H. Troostwijk, voorzitter, en mr. J.Th. Drop en mr. B.J. Schueler, leden, in tegenwoordigheid van mr. N.I. Breunese-van Goor, griffier.

De voorzitter is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 23 december 2020

208.

BIJLAGE

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 3:46

Een besluit dient te berusten op een deugdelijke motivering.

Artikel 8:29

1. Partijen die verplicht zijn inlichtingen te geven dan wel stukken over te leggen, kunnen, indien daarvoor gewichtige redenen zijn, het geven van inlichtingen dan wel het overleggen van stukken weigeren of de bestuursrechter mededelen dat uitsluitend hij kennis zal mogen nemen van de inlichtingen onderscheidenlijk de stukken.
2. Gewichtige redenen zijn voor een bestuursorgaan in ieder geval niet aanwezig, voor zover ingevolge de Wet openbaarheid van bestuur de verplichting zou bestaan een verzoek om informatie, vervat in de over te leggen stukken, in te willigen.
3. De bestuursrechter beslist of de in het eerste lid bedoelde weigering onderscheidenlijk de beperking van de kennisneming gerechtvaardigd is.
4. Indien de bestuursrechter heeft beslist dat de weigering gerechtvaardigd is, vervalt de verplichting.
5. Indien de bestuursrechter heeft beslist dat de beperking van de kennisneming gerechtvaardigd is,

kan hij slechts met toestemming van de andere partijen mede op de grondslag van die inlichtingen onderscheidenlijk die stukken uitspraak doen. Indien de toestemming wordt geweigerd, wordt de zaak verwezen naar een andere kamer.

Artikel 8:51d

Indien de bestuursrechter in hoogste aanleg uitspraak doet, kan hij het bestuursorgaan opdragen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen. De artikelen 8:51a, eerste lid, tweede volzin, en tweede lid, 8:51b, tweede en derde lid, en 8:51c, aanhef en onderdelen b tot en met d, zijn van toepassing.

Mijnbouwwet

Artikel 34

1. Het winnen van delfstoffen vanuit een voorkomen geschiedt overeenkomstig een winningsplan.
 2. De houder van een winningsvergunning of de krachtens artikel 22 aangewezen persoon dient een winningsplan in bij Onze Minister.
 3. Het winningsplan behoeft de instemming van Onze Minister.
 4. Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing, voor zover het winnen van delfstoffen niet geschiedt in het continentaal plat, op:
 - a. de voorbereiding van een besluit omtrent instemming met een winningsplan en
 - b. de voorbereiding van een besluit omtrent wijziging van een instemming met een winningsplan en de voorbereiding van een besluit tot instemming met een gewijzigd of geactualiseerd winningsplan, tenzij de wijziging of actualisatie van ondergeschikte aard is omdat deze naar het oordeel van Onze Minister niet leidt tot een andere beoordeling van:
 - 1°. de effecten van de wijze van winning alsmede de daarmee verband houdende activiteiten,
 - 2°. de effecten van de bodembeweging ten gevolge van de winning en de maatregelen ter voorkoming van schade door bodembeweging,
 - 3°. de risico's voor omwonenden, gebouwen of infrastructurele werken of de functionaliteit daarvan.
 5. Onze Minister stelt in de gelegenheid advies uit te brengen over een instemming met een winningsplan als bedoeld in het vierde lid, onderdeel a, of een besluit omtrent wijziging van een instemming met een winningsplan of een besluit tot instemming met een gewijzigd of geactualiseerd winningsplan als bedoeld in het vierde lid, onderdeel b:
 - a. gedeputeerde staten van een provincie binnen het gebied waarop een winningsplan betrekking heeft,
 - b. burgemeester en wethouders van een gemeente binnen het gebied waarop het winningsplan betrekking heeft en
 - c. het dagelijks bestuur van een waterschap binnen het gebied waarop een winningsplan betrekking heeft.
 6. Zienswijzen kunnen naar voren worden gebracht door een ieder.
- [...].

Artikel 35

1. Het winningsplan bevat voor elk voorkomen binnen het vergunningsgebied ten minste een beschrijving van:
 - a. de verwachte hoeveelheid aanwezige delfstoffen en de ligging ervan;
 - b. het aanvangstijdstip en de duur van de winning;
 - c. de wijze van winning alsmede de daarmee verband houdende activiteiten;
 - d. de hoeveelheden jaarlijks te winnen delfstoffen;
 - e. de kosten op jaarbasis van het winnen van de delfstoffen;
 - f. de bodembeweging ten gevolge van de winning alsmede de daarmee verband houdende activiteiten en de maatregelen ter voorkoming van schade door bodembeweging, voorzover het winnen van

delfstoffen niet geschiedt in het continentaal plat, tenzij Onze Minister anders heeft bepaald;

g. de risico's voor omwonenden, gebouwen of infrastructurele werken of de functionaliteit daarvan met een risicobeoordeling, voor zover het winnen van delfstoffen niet geschiedt in het continentaal plat.

2. De Technische commissie bodembeweging brengt aan Onze Minister advies uit omtrent het eerste lid, onderdeel f.

3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot het winningsplan.

Artikel 36

1. Onze Minister kan zijn instemming met het opgestelde winningsplan slechts geheel of gedeeltelijk weigeren:

a. indien het in het winningsplan aangeduide gebied door Onze 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.

2. Onze Minister kan zijn instemming verlenen onder beperkingen of daaraan voorschriften verbinden, indien deze gerechtvaardigd worden door een grond als genoemd in het eerste lid.

[...].

Artikel 135

1. Er is een Waarborgfonds mijnbouwschade.

2. Het waarborgfonds bezit rechtspersoonlijkheid en is gevestigd te 's-Gravenhage.

3. Onze Minister is belast met het beheer van het waarborgfonds.

[...].

Artikel 137

Onze Minister kent een natuurlijke persoon bij wie zaakschade is opgetreden als gevolg van mijnbouwactiviteiten op diens verzoek een schadevergoeding toe ten laste van het waarborgfonds, indien:

a. de betrokken mijnbouwondernemer failliet is verklaard, surséance van betaling is verleend of ten aanzien van hem de schuldsaneringsregeling natuurlijke personen van toepassing is verklaard, of

b. de betrokken mijnbouwondernemer heeft opgehouden te bestaan of is overleden, en

c. de schade niet reeds geheel of gedeeltelijk uit anderen hoofde is vergoed.

Burgerlijk Wetboek

Artikel 6:177

1. De exploitant van een mijnbouwwerk als bedoeld in artikel 1, onderdeel n, van de Mijnbouwwet is aansprakelijk voor de schade die ontstaat door:

a. uitstroming van delfstoffen als bedoeld in artikel 1, onderdeel a, van de Mijnbouwwet als gevolg van het niet beheersen van de ondergrondse natuurkrachten die door de aanleg of bij de exploitatie van het werk zijn ontketend;

b. beweging van de bodem als gevolg van de aanleg of de exploitatie van dat werk.

2. In dit artikel wordt onder exploitant van een mijnbouwwerk verstaan:

a. de houder van een vergunning als bedoeld in artikel 6 of 25 van de Mijnbouwwet, die een mijnbouwwerk aanlegt of doet aanleggen dan wel in gebruik heeft;

b. een ieder die, anders dan als ondergeschikte, een mijnbouwwerk aanlegt of doet aanleggen dan wel in gebruik heeft zonder dat hij houder is van een vergunning als bedoeld in onderdeel a, tenzij hij in opdracht van een ander handelt die houder is van een vergunning als vorenbedoeld dan wel, indien die ander dat niet is, hij daarmee niet bekend was of behoorde te zijn.

3. Voor schade door uitstroming van delfstoffen is aansprakelijk degene die ten tijde van de gebeurtenis waardoor de uitstroming plaatsvindt, exploitant van een mijnbouwwerk is. Indien na deze gebeurtenis een ander exploitant wordt van het mijnbouwwerk, blijft de aansprakelijkheid voor deze schade rusten op degene die ten tijde van die gebeurtenis exploitant was. Indien de gebeurtenis plaatsvindt nadat het mijnbouwwerk is verlaten, rust de aansprakelijkheid op degene die de laatste exploitant van het werk was, tenzij op het tijdstip van die gebeurtenis meer dan vijf jaren waren verstreken nadat het werk was verlaten met inachtneming van de geldende overheidsvoorschriften.

4. Voor schade door beweging van de bodem is aansprakelijk degene die ten tijde van het bekend worden van deze schade exploitant is. Indien na het bekend worden een ander exploitant wordt, blijft de aansprakelijkheid rusten op degene die ten tijde van dit bekend worden exploitant was. Indien deze schade bekend wordt na sluiting van het mijnbouwwerk, rust de aansprakelijkheid op degene die de laatste exploitant was.

5. Indien op de gebeurtenis waardoor de uitstroming of de beweging van de bodem is ontstaan, tevens een aansprakelijkheid uit artikel 173, 174 of 175 kan worden gegrond, rust die aansprakelijkheid, wat betreft de door die uitstroming of beweging van de bodem veroorzaakte schade, op dezelfde persoon als op wie de aansprakelijkheid ter zake van het mijnbouwwerk rust.

6. Op verzoek van de wederpartij verstrekt de exploitant alle informatie waarover hij beschikt ten aanzien van de exploitatie, de bodemstructuur en bodembewegingen die benodigd is om te kunnen beoordelen of zijn verweer gegrond is. Het verstrekken van informatie kan achterwege blijven indien daarvoor gewichtige redenen zijn.

7. Onverminderd de artikelen 10 en 11 van de Wet openbaarheid van bestuur staat de informatie ten aanzien van de exploitatie, de bodemstructuur en bodembewegingen waarover publiekrechtelijke rechtspersonen als bedoeld in artikel 1 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, alsmede hun adviserende instanties beschikken op verzoek van de exploitant ter beschikking van de wederpartij, voor zover die informatie benodigd is om te kunnen beoordelen of het verweer van de exploitant gegrond is.

Mijnbouwbesluit

Artikel 24

1. Het winningsplan, bedoeld in artikel 34, eerste lid, van de wet voor de winning van koolwaterstoffen bevat:

a. een beschrijving van de verwachte hoeveelheid en de samenstelling van de aanwezige koolwaterstoffen, onderverdeeld naar reservoirlaag en reservoircompartiment;

b. een opgaaf van de gegevens met betrekking tot de structuur van het voorkomen, onderverdeeld naar reservoirlaag en reservoircompartiment, met bijbehorende geologische, geofysische en petrofysische studies en de daarbij gehanteerde onzekerheidsanalyses;

c. een beschrijving van een wijze van winning die niet in strijd is met de bij of krachtens dit besluit geldende wettelijke voorschriften inzake winning van koolwaterstoffen;

d. een beschrijving van het mijnbouwwerk en de ligging ervan;

e. een opgaaf van het aantal boorgaten dat bij de winning wordt gebruikt;

f. een opgaaf van de volgorde en het tijdsbestek van het maken van de boorgaten;

g. een opgaaf van de ligging, lengte en diameter van de verbuizing van de boorgaten;

h. een opgaaf van de plaats en wijze waarop de koolwaterstoffen in de verbuizing treden;

i. een opgaaf van de samenstelling en hoeveelheden van de stoffen, die jaarlijks onvermijdelijk bij de winning van koolwaterstoffen meekomen;

j. een opgaaf van de hoeveelheden gewonnen koolwaterstoffen die jaarlijks bij de winning wordt gebruikt, afgeblazen of afgefakkeld;

- k. een opgaaft van de samenstelling en hoeveelheden delfstoffen en andere stoffen die jaarlijks bij de winning in de ondergrond worden teruggebracht;
- l. een opgaaft van de jaarlijkse kosten van de winning, onderverdeeld in kosten voor investeringen, onderhoud, bedrijfvoering, en de kosten van het verlaten en verwijderen van mijnbouwwerken;
- m. een kaart met daarop de contouren van de verwachte uiteindelijke mate van bodemdaling;
- n. een overzicht met het verloop van de verwachte mate van bodemdaling in de tijd;
- o. een opgaaft van de onzekerheid omtrent de verwachte mate van bodemdaling als bedoeld in de onderdelen m en n;
- p. een risico-analyse omtrent bodemtrillingen als gevolg van de winning;
- q. een beschrijving van de mogelijke omvang en verwachte aard van de schade door bodembeweging;
- r. een beschrijving van de maatregelen die worden genomen om bodembeweging te voorkomen of te beperken, en
- s. een beschrijving van de maatregelen die worden genomen om schade door bodembeweging te voorkomen of te beperken.

[...].

2. In het winningsplan, bedoeld in het eerste lid, wordt per onderdeel toegelicht welke overwegingen bij de gemaakte keuze van belang zijn geweest, voor zover relevant.

Voorschriften verbonden aan het instemmingsbesluit van 14 november 2018

Artikel 1

De minister stemt in, met uitzondering van de toepassing van hydraulische stimulatie, zowel met zuren (acid-frack) als met chemicaliën (proppant-frack), met het door de Nederlandse Aardolie Maatschappij B.V. op 11 september 2016 ingediende gewijzigde winningsplan Westerveld met een looptijd tot 31 december 2028 en een maximum productievolume van 3,517 miljard Nm³, met inachtneming van de in tabel 1 in dit besluit opgenomen productievolumes en duur van de productie per gasveld binnen het Westerveld-systeem.

Artikel 2

De Nederlandse Aardolie Maatschappij B.V. dient direct na de vaststelling van dit besluit met de verantwoordelijke waterschappen en met Prorail in overleg te treden over de gevolgen van de bodemdaling, die reeds is opgetreden en nog te verwachten is als gevolg van de gaswinning uit het Westerveld-systeem, voor het normale beheer en onderhoud van waterkeringen en waterlopen of spoortunnels.

De NAM stelt de minister van de afspraken die hieruit voortvloeien onverwijld in kennis.

Artikel 3

De Nederlandse Aardolie Maatschappij B.V. dient, in overleg met het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut, binnen drie maanden na vaststelling van dit besluit enkele versnellingsmeters boven de gasvelden Eleveld en Vries-Zuid te installeren en operationeel te hebben. Deze versnellingsmeters dienen de grondbewegingen in het gebied aan het oppervlak zodanig te registreren dat de beoordeling van het causale verband tussen een door de gaswinning geïnduceerde aardbeving en gebouwschade wordt vereenvoudigd.

Artikel 4

Uiterlijk 12 weken na de inwerkingtreding van dit besluit dient de Nederlandse Aardolie Maatschappij B.V. bij de minister een seismisch risicobeheersplan in waarin de Nederlandse Aardolie Maatschappij B.V. aangeeft wat de procedure is die de NAM in acht zal nemen als er zich één of meer bevingen in het gebied hebben voorgedaan.

Artikel 5

De Nederlandse Aardolie Maatschappij B.V. zorgt voor een transparant proces van schademelding, adequaat onderzoek naar en afhandeling van schadeverzoeken binnen een redelijke termijn en maakt dit proces binnen drie maanden na de dag dat dit besluit in werking is getreden openbaar op de

website van de Nederlandse Aardolie Maatschappij B.V.

Artikel 6

Teneinde eventuele toekomstige schade aan bouwwerken door de gaswinning Westerveld beter te kunnen aantonen, zorgt de Nederlandsche Aardolie Maatschappij B.V. ervoor dat binnen 12 maanden na de dag dat dit besluit in werking is getreden een opname, uitgevoerd door een deskundige partij, is uitgevoerd naar de bouwkundige staat van een, na overleg met de gemeente(n), vast te stellen representatieve selectie van voor bodembeweging gevoelige bouwwerken gelegen binnen het gebied waar bodembeweging als gevolg van de gaswinning uit de gasvelden Eleveld en Vries-Zuid zich kan voordoen.