

ECLI:NL:RVS:2021:660

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	31-03-2021
Datum publicatie	31-03-2021
Zaaknummer	201902420/1/R4
Rechtsgebieden	Omgevingsrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	

Bij besluit van 14 februari 2019 (hierna: het instemmingsbesluit) heeft de minister van Economische Zaken en Klimaat ingestemd met het door de Nederlandse Aardolie Maatschappij B.V. ingediende winningsplan Gaag-Monster. Het winningsplan heeft betrekking op de conventionele gaswinning uit de gasvoorkomens Gaag, Maasdijk, 's-Gravenzande, Monster, Noorderdam en De Lier. Deze voorkomens liggen deels in de gemeenten Midden-Delfland, Westland en Vlaardingen. De gaswinning vindt plaats sinds 1989 en zal uiterlijk tot in het jaar 2027 doorgaan. Het winningsplan bevat een actualisatie van productie- en bodemdalingsvoorspellingen. Ook wordt in het winningsplan aangegeven dat de NAM voornemens is om hydraulische stimulatie toe te passen in bestaande en nieuwe putten in het voorkomen Maasdijk. De minister heeft in het instemmingsbesluit, onder voorschriften, met het winningsplan ingestemd.

Vindplaatsen [Rechtspraak.nl](https://rechtspraak.nl)

Uitspraak

201902420/1/R4.

Datum uitspraak: 31 maart 2021

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. het college van burgemeester en wethouders van Midden-Delfland (hierna: Midden-Delfland),
2. het college van burgemeester en wethouders van Westland (hierna: Westland),
3. [appellant sub 3], wonend te [woonplaats],

appellanten,

en

de minister van Economische Zaken en Klimaat,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 14 februari 2019 (hierna: het instemmingsbesluit) heeft de minister ingestemd met het door de Nederlandse Aardolie Maatschappij B.V. (hierna: de NAM) ingediende winningsplan Gaag-Monster (hierna: het winningsplan).

Tegen dit besluit hebben appellanten beroep ingesteld.

De minister heeft een verweerschrift ingediend.

Bij beslissing van 31 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:142, heeft de geheimhoudingskamer van de Afdeling met toepassing van artikel 8:29, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) besloten dat beperking van de kennisneming van een bij het winningsplan behorende bijlage gerechtvaardigd is. Niet alle partijen hebben de Afdeling toestemming gegeven om mede op de grondslag van dit stuk uitspraak te doen. Daarom heeft de Afdeling geen kennis genomen van dit stuk.

Midden-Delfland en de minister hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 14 december 2020, waar Midden-Delfland, vertegenwoordigd door mr. F. Onrust, advocaat te Amsterdam, Westland, vertegenwoordigd door mr. R. Brouwer, advocaat te Naaldwijk, en de minister, vertegenwoordigd door mr.F.H. Aaldeink, mr J.H. Keinemans en drs J.L.M. Oomes, zijn verschenen. Verder is ter zitting de NAM, vertegenwoordigd door [gemachtigden], verschenen.

Overwegingen

Intrekking beroepsgrond ter zitting

1. Ter zitting heeft Midden-Delfland haar grond over schadevergoeding ingetrokken.

Inleiding

2. Het winningsplan heeft betrekking op de conventionele gaswinning uit de gasvoorkomens Gaag, Maasdijk, 's-Gravenzande, Monster, Noorderdam en De Lier. Deze voorkomens liggen deels in de gemeenten Midden-Delfland, Westland en Vlaardingen. De gaswinning vindt plaats sinds 1989 en zal uiterlijk tot in het jaar 2027 doorgaan. Het winningsplan bevat een actualisatie van productie- en bodemdalingsvoorspellingen. Ook wordt in het winningsplan aangegeven dat de NAM voornemens is om hydraulische stimulatie toe te passen in bestaande en nieuwe putten in het voorkomen Maasdijk. De minister heeft in het instemmingsbesluit, onder voorschriften, met het winningsplan ingestemd.

Procedurele gronden

Advies en zienswijzen Westland

3. Westland betoogt dat de minister haar advies had moeten afwachten alvorens over te gaan tot besluitvorming.

3.1. Westland heeft een termijn van acht weken gekregen om advies uit te brengen. Niet valt in te zien dat die termijn zodanig kort was, dat Westland haar taak als adviseur niet naar behoren kon vervullen, als bedoeld in artikel 3:6, eerste lid, van de Awb. In dat verband is van belang dat andere adviseurs wel binnen de termijn een advies hebben uitgebracht. Westland heeft overigens ook niet verzocht om verlenging van de termijn voor het uitbrengen van advies. Uit artikel 3:6, tweede lid, van de Awb volgt dat, indien een advies niet tijdig wordt uitgebracht, het enkele ontbreken daarvan niet in de weg staat aan het nemen van het besluit. Er bestaat dan ook geen grond voor het oordeel dat de minister na ommekomst van de aan Westland gegeven termijn voor het uitbrengen van advies had moeten wachten met de besluitvorming.

Het betoog faalt.

4. Westland betoogt verder dat de minister in de "Nota van Antwoord zienswijzen winningsplan Gaag-Monster" (hierna: de Nota van Antwoord) niet zorgvuldig is ingegaan op haar zienswijzen over het ontwerp van het instemmingsbesluit. Volgens Westland is het, door de keuze van de minister om indieners van zienswijzen in de Nota van Antwoord met een nummer aan te duiden, niet eenvoudig om na te gaan wat de reactie van de minister op een zienswijze is.

4.1. In de Nota van Antwoord heeft de minister de over het ontwerpbesluit ingediende zienswijzen per onderwerp besproken. Daarbij zijn zienswijzen soms samengevat en samengevoegd met andere zienswijzen over hetzelfde onderwerp. Met nummers is steeds aangegeven van welke indiener(s) een zienswijze afkomstig is. Niet valt in te zien waarom deze wijze van bespreken van de zienswijzen niet zorgvuldig of onvoldoende inzichtelijk zou zijn.

Het betoog faalt.

Geldigheid winningsvergunning

5. Westland betoogt dat de NAM niet voor alle gasvoorkomens beschikt over een nog geldige winningsvergunning. Volgens Westland is de winning uit sommige voorkomens in het verleden gestaakt geweest en is voor het opnieuw winnen van gas uit die voorkomens een nieuwe winningsvergunning nodig, voordat deze winning in een winningsplan kan worden opgenomen.

5.1. Aan de NAM is voor de winning van gas uit de gasvelden waarop het winningsplan betrekking heeft in 1955 en 1957 een concessie verleend. Ingevolge artikel 143, tweede lid, van de Mijnbouwwet moet die concessie nu als een op grond van de Mijnbouwwet verleende winningsvergunning worden aangemerkt. De Mijnbouwwet voorziet niet in het van rechtswege vervallen of anderszins eindigen van een winningsvergunning als daarvan een tijd lang geen gebruik is gemaakt. Zoals de minister terecht heeft opgemerkt, is de winningsvergunning dus nog steeds geldig.

Het betoog faalt.

Ontbreken milieueffectrapport

6. Midden-Delfland en Westland betogen dat ten onrechte geen milieueffectrapport is gemaakt bij de voorbereiding van het instemmingsbesluit. Een verplichting daartoe volgt weliswaar niet uit het Besluit milieueffectrapportage, maar volgens hen wel uit de rechtstreekse werking ter zake van richtlijn 2011/92/EU (Pb 2012, L26; hierna: de mer-richtlijn).

6.1. Onder verwijzing naar de uitspraak van 26 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2048, overweging 7.1, en de uitspraak van 2 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2875, overweging 6.1, overweegt de Afdeling dat appellanten geen rechtstreeks beroep op de mer-richtlijn toekomt. De Afdeling ziet geen reden om anders te oordelen dan in die uitspraken. Voor zover Midden-Delfland en Westland betogen dat de in het winningsplan voorziene verlenging van de duur van de gaswinning, in combinatie met de voorziene hydraulische stimulatie, als een nieuw of gewijzigd project in de zin van de mer-richtlijn moet worden beschouwd, waarvoor een milieueffectrapport moet worden gemaakt, wijst de Afdeling erop dat die gestelde combinatie zich uitsluitend voordoet bij het voorkomen Maasdijk. In dat voorkomen zal blijkens het winningsplan tevens een nieuwe put worden geboord, waarvoor een omgevingsvergunning nodig is. Midden-Delfland en Westland kunnen (of konden) hun betoog naar voren brengen in de procedure over de omgevingsvergunning voor het boren van de nieuwe put.

De betogen falen.

Inhoudelijk - wettelijk kader

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

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

a. indien het in het winningsplan aangeduide gebied door de minister niet geschikt wordt geacht voor de in het winningsplan vermelde activiteit om reden van het belang van de veiligheid voor omwonenden of het voorkomen van schade aan gebouwen of infrastructurele werken of de functionaliteit daarvan,

b. in het belang van het planmatig gebruik of beheer van delfstoffen, aardwarmte, andere natuurlijke rijkdommen, waaronder grondwater met het oog op de winning van drinkwater, of mogelijkheden tot het opslaan van stoffen,

c. indien nadelige gevolgen voor het milieu ontstaan, of

d. indien nadelige gevolgen voor de natuur worden veroorzaakt.

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

9. De minister moet beoordelen of instemming met een winningsplan op één of meer van de in artikel 36, eerste lid, van de Mijnbouwwet genoemde gronden kan worden geweigerd. Daarbij dient hij onder meer te bezien wat de gevolgen van de gaswinning zijn voor de daling van de bodem, de

kans op een aardbeving, het belang van het planmatig gebruik of beheer van delfstoffen, en voor het milieu of de natuur. De Afdeling toetst of de minister op basis van deugdelijk onderzoek en met een deugdelijke motivering heeft kunnen besluiten dat geen van de vier criteria in artikel 36, eerste lid, van de Mijnbouwwet aanleiding geeft voor het weigeren van instemming met het winningsplan.

Dit toetsingskader brengt mee dat bij het nemen van het besluit, en de toetsing van dat besluit door de Afdeling, niet alle onderwerpen die raakvlakken hebben met de (discussie over de) gaswinning een rol kunnen spelen. Alleen onderwerpen die voldoende kunnen worden gerelateerd aan één van de in artikel 36, eerste lid, van de Mijnbouwwet genoemde gronden, kunnen bij de (toetsing van de) besluitvorming over het winningsplan een rol spelen. Onder meer het betoog van Westland en [appellant sub 3] dat de NAM een actiever communicatiebeleid moet voeren en het betoog van Westland dat niet wordt voldaan aan de "Gedragscode Gaswinning Kleine Velden" van de Nederlandse Olie en Gas Exploratie en Productie Associatie (NOGEPa), kunnen onvoldoende worden gerelateerd aan één van die in artikel 36, eerste lid, van de Mijnbouwwet genoemde gronden. Deze betogen blijven in deze uitspraak daarom verder onbesproken (vergelijk de uitspraken van 26 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2048, en 2 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2875, overweging 9).

Gronden over volledigheid winningsplan

10. Midden-Delfland betoogt dat ten onrechte slechts een aanpassing van een winningsplan is opgesteld, terwijl volgens haar een geheel nieuw winningsplan, inclusief alle daarbij behorende gegevens, moet worden opgesteld.

Dit betoog faalt. Het winningsplan is niet, zoals Midden-Delfland kennelijk veronderstelt, slechts een gedeelte van een winningsplan voor de gasvelden in kwestie, maar een integraal winningsplan.

11. Met name Midden-Delfland betoogt dat het winningsplan onvoldoende informatie bevat, onder meer over de voorgenomen hydraulische stimulatie, de verwachte bodembeweging en de risico's daarvan. Als gevolg hiervan zijn ook de over het winningsplan uitgebrachte adviezen volgens Midden-Delfland gebaseerd op onvoldoende gegevens en daarmee ondeugdelijk.

11.1. Zoals de Afdeling heeft overwogen in de uitspraken van 26 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2048, en 2 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2875, 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. De informatie in het winningsplan moet voldoende zijn voor de minister om te kunnen beoordelen of instemming met die voorgenomen wijze van winning moet worden geweigerd vanwege één of meer van de in artikel 36, eerste lid, van de Mijnbouwwet opgenomen gronden.

11.2. Op grond van artikel 35, eerste lid, aanhef en onder c, f, en g, van de Mijnbouwwet, voor zover hier van belang, bevat het winningsplan ten minste een beschrijving van de wijze van winning en de daarmee verband houdende activiteiten, de bodembeweging ten gevolge van de winning en de daarmee verband houdende activiteiten, de maatregelen ter voorkoming van schade door bodembeweging, en de risico's voor omwonenden, gebouwen of infrastructurele werken of de functionaliteit daarvan met een risicobeoordeling.

11.3. Het winningsplan bevat een beschrijving van onder meer de voorgenomen hydraulische stimulatie, de verwachte bodembeweging en de risico's daarvan. De Afdeling ziet geen grond voor het oordeel dat de informatie in het winningsplan over deze onderwerpen onvoldoende is om over het winningsplan te kunnen adviseren en om een besluit te kunnen nemen over instemming met het winningsplan. Daarbij betreft de Afdeling dat het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM), de Technische commissie bodembeweging (Tcbb) en de Mijnraad niet hebben geconcludeerd dat zij onvoldoende informatie hadden om te kunnen adviseren over het winningsplan.

Dat niet elk detail van bijvoorbeeld de in het voorkomen Maasdijk voorziene hydraulische stimulatie is beschreven, betekent, anders dan Midden-Delfland meent, niet dat de informatie in het winningsplan in zoverre onvoldoende is. Evenals in de uitspraken van 26 augustus 2020 en 2 december 2020, is de informatie in het winningsplan over de voorgenomen hydraulische stimulatie voldoende specifiek en gedetailleerd om over het winningsplan te kunnen adviseren en om een besluit te kunnen nemen over instemming met het winningsplan. Daarvoor is nog specifiekere informatie, zoals bijvoorbeeld de

exacte samenstelling van de bij de hydraulische stimulatie gebruikte vloeistof, niet noodzakelijk (zie ook overweging 11.5 van de uitspraken van 26 augustus 2020 en 2 december 2020).

Het enkele feit dat aan het instemmingsbesluit een voorschrift is verbonden dat de NAM verplicht tot enig nader onderzoek, te weten een effectenstudie naar de invloed van aardbevingen op tuinbouwkassen, kan, anders dan Midden-Delfland kennelijk meent, ook niet leiden tot het oordeel dat het winningsplan, wat betreft de verwachte bodembeweging en de risico's daarvan, onvoldoende informatie bevat om daarover te kunnen adviseren en een besluit te kunnen nemen.

11.4. Een andere vraag is of de minister, met het oog op de voorgenomen hydraulische stimulatie en de te verwachten bodembeweging en de risico's daarvan, zijn instemming met het winningsplan had moeten weigeren of aan de instemming aanvullende voorschriften had moeten verbinden. Daarop wordt verderop in deze uitspraak ingegaan.

11.5. Het betoog faalt.

Gronden over bodemdaling

12. Midden-Delfland en Westland kunnen zich niet vinden in de beoordeling van de minister van (de gevolgen van) de door de gaswinning veroorzaakte bodemdaling. Westland betwist dat de te verwachten bodemdaling als gevolg van de gaswinning minder dan 2 cm bedraagt. De berekening van die verwachte bodemdaling bevat volgens Westland onjuistheden of is gebaseerd op onjuiste uitgangspunten. Bovendien moet bij de beoordeling van de gevolgen van de door de gaswinning veroorzaakte bodemdaling ook acht geslagen worden op de autonome bodemdaling, aldus Westland. Westland voert verder aan dat onvoldoende is beoordeeld wat de gevolgen van bodemdaling kunnen zijn voor specifieke situaties als de Blankenburgtunnel en het kustfundament. Midden-Delfland betoogt dat de minister ten onrechte geen maatregelen eist om bodemdaling als gevolg van de gaswinning te voorkomen of te beperken en dat niet bepaald is wat geldt als de bodemdaling groter blijkt te zijn dan voorspeld.

12.1. In hoofdstuk 7 van het winningsplan is de NAM ingegaan op de bodemdaling en de mogelijke gevolgen daarvan. De bodemdaling wordt sinds 1989 elke drie jaar gemeten op grond van meetplannen die worden beoordeeld en goedgekeurd door het SodM. De laatste meting waarvan de resultaten zijn betrokken in het winningsplan dateert uit 2016. Op basis hiervan is in het winningsplan met modellen voorspeld dat de nog te verwachten bodemdaling als gevolg van de gaswinning tot aan het einde van de winning in 2027 minder dan 2 cm bedraagt in het diepste punt van de bodemdalingsskom. De totale bodemdaling vanaf de start van de winning in 1989 tot aan het einde van de winning bedraagt daarmee naar verwachting minder dan 6 cm. De bodemdaling als gevolg van de gaswinning vindt in dit gebied geleidelijk en gelijkmatig plaats. De kom die als gevolg van de gaswinning aan de oppervlakte ontstaat heeft een helling van maximaal een paar centimeter over een kilometer afstand. Om die reden wordt volgens de NAM geen directe schade aan bouwwerken en infrastructuur verwacht als gevolg van de bodemdaling. Ook is de kans volgens de NAM klein dat de bodemdaling gevolgen kan hebben voor het normale beheer en het onderhoud van waterkeringen en waterlopen, omdat bij een daling van minder dan 2 cm in gebieden met een kunstmatig peilbeheer de mate van bodemdaling aanzienlijk kleiner is dan de jaarlijkse schommelingen in de waterstand (verschil zomer- en winterpeil).

12.2. Het SodM, dat in zoverre ook TNO heeft ingeschakeld, en de Tcbb hebben de prognoses en conclusies van de NAM over bodemdaling beoordeeld. In zijn advies van 5 februari 2018 onderschrijft het SodM, mede op basis van een beoordeling door TNO van 23 januari 2018, de prognoses en conclusies van de NAM. Het SodM acht het aannemelijk dat de bodemdaling door de gaswinning beperkt blijft tot enkele centimeters over de komende tien jaar en dat de gevolgen daarvan verwaarloosbaar zijn. Het SodM vindt het daarom gepast dat de NAM geen preventieve of mitigerende maatregelen voorstelt. Ook de Tcbb komt in haar advies van 11 april 2018 tot het oordeel dat bij een verwachte bodemdaling van deze omvang redelijkerwijs geen schade aan de oppervlakte te verwachten is en dat naast de al bestaande reguliere monitoring (metingen elke drie jaar) geen andere maatregelen nodig zijn. Het Hoogheemraadschap Delfland heeft verder in een advies van 3 april 2018 aangegeven dat de gevolgen van de verwachte bodemdaling voor het waterbeheer en de extra kosten die het voor dat beheer moet maken zeer beperkt zijn.

12.3. In het verweerschrift heeft de minister gereageerd op de door Westland aangevoerde punten

van kritiek op de berekening van de bodemdaling door de NAM. Naast een specifieke reactie op de diverse punten van kritiek, heeft de minister erop gewezen dat de berekening is gebaseerd op een reeks van driejaarlijkse metingen van de bodemdaling van 1989 tot en met 2016 en dat de berekening is gemaakt met toepassing van gangbare rekenmethodes en modellen. De berekening is verder getoetst en in orde bevonden door het SodM en TNO. De Afdeling ziet, gelet hierop, in de door Westland geuite kritiek geen reden om te twifelen aan de juistheid van de door de NAM gemaakte berekening. Op basis van de door de NAM gemaakte berekening en de uitgebrachte adviezen mocht de minister er dan ook van uitgaan dat de nog te verwachten bodemdaling als gevolg van de gaswinning minder dan 2 cm zal bedragen.

12.4. De Afdeling is van oordeel dat de minister zich op basis van het winningsplan en de uitgebrachte adviezen in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat deze bodemdaling zodanig beperkt is dat zij niet noopt tot het weigeren van instemming met het winningsplan of tot het verbinden van aanvullende voorschriften aan de instemming. Dat er ook autonome bodemdaling plaatsvindt en er daardoor lokaal plekken zijn waar de totale bodemdaling fors meer is dan op andere plekken, doet er niet aan af dat de nog te verwachten bodemdaling als gevolg van de gaswinning beperkt is. De bodemdaling als gevolg van de gaswinning heeft een geleidelijk en gelijkmatig karakter, zodat de verschillen in bodemhoogte die lokaal door bodemdaling als gevolg van andere oorzaken aanwezig kunnen zijn niet groter worden. De minister heeft in het verweerschrift verder afdoende gereageerd op het betoog van Westland dat de mogelijke gevolgen van bodemdaling voor specifieke situaties onvoldoende zijn beoordeeld. De minister heeft erop gewezen dat de toekomstig beheerder van de Blankenburgtunnel, Rijkswaterstaat, heeft aangegeven geen problemen te verwachten van de bodemdaling als gevolg van de gaswinning. Wat betreft het kustfundament heeft de minister er onder meer op gewezen dat dit aan de rand van de bodemdaling komt ligt, waar de bodemdaling veel minder groot zal zijn dan de in het diepste punt van die kom verwachte daling van ongeveer 2 cm. Westland heeft hiertegen geen concrete argumenten naar voren gebracht. Haar betoog komt er in essentie op neer dat elke onzekerheid over de gevolgen van de van gaswinning te verwachten bodemdaling op voorhand zou moeten zijn weggenomen, om met een winningsplan te kunnen instemmen. Absolute zekerheid over de gevolgen van de gaswinning is echter niet vereist om met een winningsplan te kunnen instemmen. De minister moet voldoende zekerheid over die gevolgen hebben om te kunnen beoordelen of de gevolgen aanvaardbaar zijn en dat is hier wat de bodemdaling betreft het geval.

12.5. Anders dan Midden-Delfland meent, behoeft de minister verder in het instemmingsbesluit niet te bepalen wat geldt als de bodemdaling toch groter blijkt te zijn dan is voorspeld in het winningsplan. Zoals de Afdeling heeft overwogen in de uitspraken van 26 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2048, overweging 15.3, en 2 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2875, overweging 15.2, is het niet nodig om hiervoor een voorschrift aan de instemming te verbinden. Als de bodemdaling groter blijkt te zijn dan voorspeld, mag de winning alleen plaatsvinden op basis van een nieuw winningsplan, dat opnieuw instemming van de minister behoeft.

12.6. De betogen over bodemdaling falen.

Gronden over bodemtrilling

13. Alle appellanten voeren aan dat de minister, gelet op de risico's van bodemtrilling, niet met het winningsplan had mogen instemmen. Zij vrezen dat de gaswinning aardbevingen zal veroorzaken die schade aan bouwwerken zullen veroorzaken. Volgens appellanten bestond op basis van de informatie in het winningsplan en de door de NAM ten tijde van het instemmingsbesluit genomen maatregelen onvoldoende zekerheid dat de risico's aanvaardbaar zijn. Appellanten achten het niet juist dat de NAM in de voorschriften van het instemmingsbesluit termijnen krijgt om nadere maatregelen te treffen en nader onderzoek te doen. Die maatregelen en dat onderzoek hadden er volgens hen al moeten zijn bij het nemen van het instemmingsbesluit. Appellanten voeren verder aan dat de minister in verband met de mogelijke gevolgen van bodemtrilling onvoldoende voorschriften aan het instemmingsbesluit heeft verbonden. Zij missen onder meer een voorschrift dat de NAM verplicht tot een nulmeting van de bouwkundige staat van bouwwerken, om aan de hand daarvan later vast te kunnen stellen of schade is ontstaan als gevolg van de gaswinning.

13.1. In hoofdstuk 8 van het winningsplan is de NAM ingegaan op de risico's van bodemtrilling. Er is een seismische risicoanalyse uitgevoerd overeenkomstig de notitie van het SodM "Methodiek voor

risicoanalyse omtrent geïnduceerde bevingen door gaswinning" van februari 2016. Daaruit volgt volgens de NAM dat de gasvoorkomens waarop het winningsplan ziet in categorie I in de zin van de notitie vallen (de laagste categorie), met uitzondering van de voorkomens Gaag en Maasdijk. Gaag en Maasdijk vallen volgens de NAM in categorie II.

13.2. Het SodM, TNO en de Tcbb hebben de informatie in het winningsplan over de risico's van bodemtrilling beoordeeld. Het SodM komt in zijn advies van 5 februari 2018, mede op basis van de beoordeling door TNO, tot het oordeel dat naast Gaag en Maasdijk ook het voorkomen Monster in categorie II valt. Bij die categorie moet rekening worden gehouden met een kans op bodemtrillingen die, afhankelijk van de intensiteit daarvan en de kwetsbaarheid van gebouwen bovengronds, zouden kunnen leiden tot matige constructieve schade. Daarom worden bij categorie II meer eisen gesteld aan de monitoring, het in kaart brengen van de risico's en het implementeren van een risicobeheersplan. Volgens het SodM voldoet het bestaande seismische netwerk van de KNMI daarvoor niet en beschikt de NAM ook niet over een goed risicobeheersplan. De NAM moet daarom met spoed de monitoring op peil brengen door het detectienetwerk uit te breiden en een goed risicobeheersplan op te stellen. In haar advies van 11 april 2018 onderschrijft de Tcbb het advies van het SodM.

13.3. In het instemmingsbesluit heeft de minister ingestemd met het winningsplan onder het stellen van een aantal voorschriften, gericht op het beperken van de seismische risico's. Ingevolge artikel 1 van het instemmingsbesluit moet de NAM binnen 3 maanden na inwerkingtreding van het besluit een plan van aanpak overleggen over plaatsing van een netwerk van versnellingsmeters boven het effectgebied van het gasveld Maasdijk, ten behoeve van de monitoring van trillingen. De versnellingsmeters dienen binnen 9 maanden na inwerkingtreding van het besluit te zijn aangesloten op het KNMI-netwerk. Ingevolge artikel 2 moet de NAM ook binnen 9 maanden een effectenstudie uitvoeren naar de invloed van aardbevingen op de veiligheid en de stabiliteit van een representatieve selectie van tuinbouwkassen. En ingevolge artikel 3 moet de NAM uiterlijk 26 weken na de inwerkingtreding van het besluit een seismisch risicobeheersplan voor de gasvelden Monster, Maasdijk, 's-Gravenzande en Gaag indienen.

13.4. In hetgeen appellanten aanvoeren, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de minister vanwege de risico's van bodemtrilling instemming met het winningsplan had moeten weigeren. De risico's zijn beoordeeld overeenkomstig de methodiek in de notitie van het SodM van februari 2016. Appellanten hebben de juistheid van de categorie-indeling die op basis daarvan is gemaakt niet betwist. Dat betekent dat de minister ervan kon uitgaan dat een aantal van de voorkomens in categorie II valt. Bij die categorie is er een kleine kans op (hooguit) matige constructieve schade aan gebouwen als gevolg van een aardbeving veroorzaakt door de gaswinning, waarbij de minister er overigens op heeft gewezen dat dit zich bij deze gaswinning nog niet heeft voorgedaan. In dit opzicht verschilt de situatie ook van die met betrekking tot de gaswinning uit het Groningenveld. De minister heeft in redelijkheid kunnen concluderen dat de risico's van bodemtrilling daarmee beperkt en aanvaardbaar zijn. Dat voorschriften zijn gesteld die de NAM in verband met het risico op schade als gevolg van bodemtrilling verplichten tot het treffen van enkele nadere maatregelen en tot enig nader onderzoek, betekent niet dat de minister in het instemmingsbesluit (nog) niet die conclusie kon trekken, zoals appellanten kennelijk menen. Op basis van het winningsplan en de door het SodM, TNO en de Tcbb uitgebrachte adviezen kon de minister ervan uitgaan dat, mits de nadere maatregelen en het nader onderzoek worden uitgevoerd, de risico's van bodemtrilling beperkt en aanvaardbaar zijn. Het betoog van appellanten komt er in de kern op neer dat zij op voorhand absolute zekerheid willen over de schade die kan optreden, maar dat heeft de minister niet nodig hoeven achten om te kunnen instemmen met het winningsplan.

13.5. Hetgeen appellanten aanvoeren, geeft evenmin aanleiding voor het oordeel dat de minister andere of extra voorschriften aan de instemming had moeten verbinden in verband met de risico's van bodemtrilling.

De minister heeft toegelicht waarom is afgezien van het voorschrijven van nulmetingen van de bouwkundige staat van bouwwerken boven het effectgebied van de gasvelden. Een bouwkundige opname zegt iets over de toestand van een bouwwerk ten tijde van die opname, maar niets over het eventuele causale verband tussen nadien opgetreden schade en aardbevingen als gevolg van de

gaswinning. Een goed detectienetwerk met versnellingsmeters en geofoons kan veel meer bijdragen aan het vaststellen van causaal verband tussen een aardbeving en schade aan bouwwerken. Het in aanvulling op dat detectienetwerk voorschrijven van nulmetingen van de bouwkundige staat van bouwwerken zou weinig meerwaarde hebben en een disproportionele inspanning van de NAM vragen, aldus de minister. De minister heeft er daarbij op gewezen dat dit standpunt ook door de Tcbb is ingenomen in haar advies over nulmetingen van 6 september 2018. Hiermee heeft de minister naar het oordeel van de Afdeling genoegzaam gemotiveerd waarom hij heeft afgezien van het voorschrijven van nulmetingen.

De minister heeft verder genoegzaam toegelicht waarom het niet nodig is om, zoals Midden-Delfland wenst, een nader onderzoek naar de effecten van bodemtrilling op andere bouwwerken dan tuinbouwkassen voor te schrijven. Op grond van de methodiek in de notitie van het SodM van februari 2016 wordt rekening gehouden met het gebruik van de grond aan de oppervlakte en de aanwezigheid van kwetsbare gebouwen en industriële inrichtingen. Tuinbouwkassen worden daarbij echter niet onderscheiden als industriële inrichting of speciaal gebouw en daarom niet afzonderlijk in de risicobeoordeling meegenomen. Om die reden is een nader onderzoek specifiek gericht op tuinbouwkassen wenselijk geacht.

De minister heeft ter zitting voorts toegelicht waarom bepaalde termijnen in de voorschriften ruimer zijn door het SodM was geadviseerd. Dit houdt onder meer verband met de tijd die nodig is voor de installatie en inregeling van de vereiste versnellingsmeters. Appellanten hebben die toelichting niet bestreden.

13.6. De betogen over bodemtrilling falen.

Gronden over hydraulische stimulatie

14. Alle appellanten voeren aan dat de minister niet had mogen instemmen met de in het voorkomen Maasdijk voorziene hydraulische stimulatie, althans niet zonder voorschriften. Zij vrezen dat de hydraulische stimulatie tot meer bodemtrilling kan leiden en tot nadelige gevolgen voor mens, milieu of natuur, omdat de vloeistof die wordt gebruikt bij de stimulatie chemicaliën bevat en voor een deel achterblijft in het gasveld. Het winningsplan en het instemmingsbesluit bieden volgens hen onvoldoende waarborgen dat zich geen onaanvaardbare gevolgen zullen voordoen. Dat de hydraulische stimulatie op grond van artikel 74 van de Mijnbouwwet moet plaatsvinden op grond van een werkprogramma, dat uiterlijk zes weken voor aanvang van de stimulatie bij het SodM moet zijn ingediend, mag volgens appellanten geen reden zijn om een deel van de beoordeling van de gevolgen van de stimulatie bij het nemen van het instemmingsbesluit achterwege te laten, waarbij zij er op wijzen dat het werkprogramma niet leidt tot een appellabel besluit.

14.1. In het verweerschrift heeft de minister uitgebreid gereageerd op de betogen van appellanten. De minister heeft er onder meer op gewezen dat hydraulische stimulatie bij conventionele gaswinning een technisch gezien onomstreden methode is die in Nederland sinds de jaren '50 van de vorige eeuw al honderden malen heeft plaatsgevonden, zonder dat gebleken is van nadelige gevolgen voor mens en milieu. Het SodM heeft in een rapport van februari 2016 "Resultaten inventarisatie van fracking, de toepassing van fracking, de mogelijke consequenties en de beoordeling daarvan" de tot 2016 bij de gaswinning in Nederland verrichte 338 hydraulische stimulaties geïnventariseerd. Het SodM concludeert dat zich bij die stimulaties voor zover bekend geen nadelige gevolgen hebben voorgedaan voor mens en milieu en dat hydraulische stimulatie bij conventionele gaswinning op een verantwoorde manier kan plaatsvinden. In vervolg op dit rapport heeft TNO in opdracht van het SodM een verdiepend onderzoek gedaan naar deze modaliteit van hydraulische stimulatie, om te beoordelen of de slotsom van het SodM aan de hand van de beschikbare gegevens kan worden gestaafd. De resultaten van dat onderzoek zijn neergelegd in het rapport "Inventarisatie aantoonbare effecten voor mens en milieu als gevolg van historische conventionele frackoperaties" van 11 september 2018. TNO onderschrijft de bevindingen van het SodM. Er zijn geen aanwijzingen gevonden dat hydraulische stimulatie bij conventionele gaswinning nadelige effecten voor mens en milieu heeft veroorzaakt binnen de vijf door het SodM aangewezen potentiële risico-elementen (geïnduceerde seismiciteit, verlies van integriteit van afsluitende lagen, verlies van integriteit van de put, ongewenste geochemische interacties en blootstelling van mens en milieu aan gevaarlijke stoffen). Op grond hiervan kan volgens de minister in algemene zin worden geconcludeerd dat de risico's van

hydraulische stimulatie bij conventionele gaswinning beperkt zijn.

De minister heeft verder toegelicht dat het winningsplan alle benodigde informatie bevat over de voorziene hydraulische stimulatie en de risico's daarvan om te kunnen concluderen dat - met inachtneming van de overige regels van de Mijnbouwwet, zoals de verplichting van een voorafgaand werkprogramma - een verantwoorde uitvoering van de stimulatie met beperkte risico's ook in dit concrete geval mogelijk is. De minister heeft er daarbij op gewezen dat ook het SodM in zijn advies van 5 februari 2018 over het winningsplan tot die conclusie is gekomen. Volgens het SodM bevat de in het winningsplan opgenomen risicoanalyse alle belangrijke aspecten die bij de voorziene hydraulische stimulatie een rol spelen, worden de risico's en beheersmaatregelen van de stimulatie in het winningsplan voldoende geadresseerd en biedt het winningsplan een goede basis voor het opstellen van het werkprogramma voor de stimulatie.

Specifiek met betrekking tot de chemicaliën die deel uitmaken van de vloeistof die bij de voorziene hydraulische stimulatie wordt gebruikt en de vrees van appellanten dat deze chemicaliën gevolgen voor mens of milieu kunnen hebben, heeft de minister erop gewezen dat uit het winningsplan volgt dat de chemicaliën 2% van de vloeistof uitmaken en dat de chemicaliën en het gebruik daarvan moeten voldoen aan diverse regels, waaronder de REACH-verordening. Bij gebruik van chemicaliën overeenkomstig die regels kan geen reactie optreden met het zandsteen van het gasveld Gaag (waarin het voorkomen Maasdijk ligt) of met de omliggende lagen, zodat contact van de chemicaliën met lucht, bodem en grondwater wordt voorkomen, aldus de minister.

14.2. De Afdeling ziet in hetgeen appellanten aanvoeren geen aanleiding om te twifelen aan de juistheid van de door de minister gegeven toelichting. Voor zover appellanten kritiek hebben geuit op de onderzoeken naar de gevolgen van hydraulische stimulatie van het SodM en TNO uit 2016 en 2018, komt hun kritiek grotendeels overeen met de kritiek die in de uitspraken van 26 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2048, en 2 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2875, door de toenmalige appellanten op die onderzoeken is geuit. Evenals in die uitspraken ziet de Afdeling in deze kritiek geen aanleiding voor het oordeel dat de minister zich bij zijn beoordeling niet op die onderzoeken mocht baseren.

De minister mocht verder bij zijn beoordeling van de voorziene hydraulische stimulatie in het kader van het instemmingsbesluit betrekken dat voor de hydraulische stimulatie ook nog een werkprogramma moet worden opgesteld door de NAM, dat op grond van de Mijnbouwregeling (artikel 8.2.3a.1) uitgebreide en gedetailleerde informatie over de stimulatie moet bevatten. Het werkprogramma wordt weliswaar niet bij besluit goedgekeurd, maar moet wel zes weken voor de aanvang van de werkzaamheden in het bezit van het SodM zijn. Dit betekent dat tijdig kan worden beoordeeld, en zo nodig kan worden ingegrepen, wanneer zou blijken dat de beoogde wijze van hydraulische stimulatie niet in overeenstemming met het winningsplan is, of niet in overeenstemming is met de op grond van artikel 33 van de Mijnbouwwet op de NAM rustende plicht om alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van haar gevergd kunnen worden om te voorkomen dat als gevolg van de met gebruikmaking van de aan haar verleende winningsvergunning verrichte activiteiten (hier: de hydraulische stimulatie) nadelige gevolgen voor mens en milieu ontstaan of de veiligheid wordt geschaad.

Dat tegen het werkprogramma niet kan worden opgekomen, leidt niet tot een ander oordeel. Zoals is overwogen in de uitspraken van 26 augustus 2020 en 2 december 2020 is dit een bewuste keuze van de wetgever geweest. De Mijnbouwwet voorziet verder niet in een verplichting om, zoals appellanten wensen, het werkprogramma gelijktijdig ter inzage te leggen met het winningsplan.

14.3. De Afdeling ziet in hetgeen appellanten aanvoeren dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat de minister niet heeft kunnen instemmen met de voorziene hydraulische stimulatie. Ook ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de minister in verband met de stimulatie voorschriften aan de instemming had moeten verbinden. De minister heeft zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat voorschriften niet nodig zijn, gelet op enerzijds de beperkingen en maatregelen die de NAM op grond van het winningsplan in acht moet nemen en anderzijds de eis dat de stimulatie moet plaatsvinden op grond van een werkprogramma.

14.4. De betogen over hydraulische stimulatie falen.

Gaswinning en klimaatbeleid

15. Midden-Delfland en Westland betogen dat het instemmingsbesluit niet past in het beleid van de minister voor gaswinning uit kleine velden in Nederland, zoals neergelegd in de brief aan de Tweede Kamer van 30 mei 2018 (Kamerstukken II 2017/18, 33529, nr. 469), nu dat beleid gericht is op een afbouw van de gaswinning uit die velden. Midden-Delfland betoogt voorts dat voortzetting van gaswinning niet past binnen de afspraken uit het Klimaatakkoord en internationale afspraken over klimaatverandering en de zogenoemde Urgenda-jurisprudentie.

15.1. Deze gronden strekken ertoe dat de minister volgens Midden-Delfland en Westland op grond van artikel 36, eerste lid, aanhef en onder b, van de Mijnbouwwet in het belang van het planmatig gebruik of beheer van delfstoffen had moeten weigeren om in te stemmen met het winningsplan. De vraag of artikel 36, eerste lid, aanhef en onder b, van de Mijnbouwwet strekt tot bescherming van de belangen van Midden-Delfland en Westland, en in verband daarmee of deze gronden gezien het in artikel 8:69a van de Awb geregelde relativiteitsvereiste hoe dan ook tot vernietiging van het bestreden besluit zouden kunnen leiden, kan hier in het midden blijven omdat - zoals hierna aan de orde komt - de gronden niet slagen.

15.2. Zoals de minister heeft uiteengezet, wordt gewerkt aan een transitie naar duurzame energie, maar speelt aardgas de komende decennia nog een essentiële rol in de Nederlandse energievoorziening, die op dit moment nog voor meer dan 90% afhankelijk is van fossiele brandstoffen. Van die brandstoffen is aardgas de brandstof met de minste uitstoot van koolstofdioxide en dus het minst belastend voor het klimaat. Door de afbouw van de winning uit het Groningenveld is echter zonder aanvullende maatregelen als waarin het bestreden besluit voorziet, in de komende jaren niet voldoende aardgas beschikbaar om in de nog bestaande aardgasvraag te voorzien. Gaswinning uit kleine velden in eigen land heeft de voorkeur boven importeren, omdat het klimaatvoordelen heeft, beter is voor de economie en beter voor de leveringszekerheid. Zo lang het nodig is om tegemoet te komen aan de Nederlandse aardgasvraag, zal daarom gas uit kleine velden worden gewonnen waar en voor zover dat veilig kan. Dit is wat er in de Kamerbrief van 30 mei 2018 wordt bedoeld met de mededeling dat de gaswinning uit kleine velden in een fase van gestage afbouw is beland. Het in die brief beschreven beleid staat er niet aan in de weg dat gaswinning uit een klein veld wordt voortgezet of zelfs uitgebreid. Ook de afspraken uit het Klimaatakkoord, internationale afspraken over klimaatverandering en de Urgenda-jurisprudentie staan daar niet aan in de weg.

15.3. Mede onder verwijzing naar haar uitspraken van 26 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2048, en 2 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2875, overweging 16.4, waarin vergelijkbare betogen aan de orde zijn geweest, overweegt de Afdeling dat hetgeen appellanten aanvoeren geen grond geeft voor het oordeel dat de minister zijn instemming aan het winningsplan had moeten onthouden in het belang van het planmatig gebruik of beheer van delfstoffen.

De betogen falen.

Overige gronden

16. Westland en [appellant sub 3] betogen dat eerst moet zijn voorzien in een specifieke schadevergoedingsregeling, vergelijkbaar met de schadevergoedingsregeling voor schade als gevolg van de gaswinning uit het Groningenveld, voordat kan worden ingestemd met het winningsplan.

16.1. Wat dit betreft verwijst de Afdeling naar haar uitspraak van 6 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3738, overweging 10.1, en de daarin aangehaalde jurisprudentie die er op neerkomt dat gezien de in het Burgerlijk Wetboek en de Mijnbouwwet opgenomen regelingen met betrekking tot schadevergoeding niet kan worden aangenomen dat een adequate regeling voor de vergoeding van eventuele schade ontbreekt, en dat aan een besluit over instemming met een winningsplan als hier aan de orde geen aanvullende of andere voorschriften met betrekking tot de vaststelling en afwikkeling van financiële schade kunnen worden verbonden.

Het betoog faalt.

17. Midden-Delfland en Westland missen in het winningsplan, de adviezen daarover en het instemmingsbesluit een beoordeling van alle gevolgen van de gaswinning voor natuur en milieu. Westland vraagt in dit verband onder meer aandacht voor het afblazen en affakkelen van gas. Midden-Delfland vraagt onder meer aandacht voor de status van het omliggende gebied als bijzonder

provinciaal landschap. Midden-Delfland en Westland betogen verder dat in verband met de gaswinning een krachtens de Wet natuurbescherming verleende vergunning is vereist. Volgens Westland moet worden betwijfeld dat die vergunning kan worden verleend, gelet op de stikstofdepositie die het afblazen en affakkelen van gas veroorzaakt op nabijgelegen natuur.

17.1. De minister heeft zich terecht op het standpunt gesteld dat niet de besluitvorming over een winningsplan - waarin de gevolgen van de winning in de diepe ondergrond worden beoordeeld - maar de omgevingsvergunning voor de winningslocatie en een eventueel vereiste vergunning op grond van de Wet natuurbescherming het aangewezen kader zijn voor een beoordeling van de gevolgen voor natuur en milieu van de bovengrondse installaties en activiteiten waarmee de gaswinning plaatsvindt. Vergelijk de uitspraken van 26 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2048, overweging 19, en 2 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2875, overweging 18.

Zoals de Afdeling verder heeft overwogen in onder meer die uitspraken, is de vraag of een vergunning krachtens de Wet natuurbescherming is vereist, gezien de in artikel 36 van de Mijnbouwwet opgenomen beoordelingsgronden, niet van belang bij een besluit over instemming met een winningsplan.

De betogen falen.

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

Conclusie

19. De beroepen zijn ongegrond.

20. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart de beroepen ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. J.E.M. Polak, voorzitter, en mr. F.C.M.A. Michiels en mr. A. Kuijer, leden, in tegenwoordigheid van mr. M.P.J.M. van Grinsven, griffier.

De voorzitter is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 31 maart 2021

462.