

ECLI:NL:RVS:2022:941

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	30-03-2022
Datum publicatie	30-03-2022
Zaaknummer	202003999/1/R4
Rechtsgebieden	Omgevingsrecht
Bijzondere kenmerken	Tussenuitspraak bestuurlijke lus
Inhoudsindicatie	

Bij besluit van 10 juni 2020 heeft de minister van Economische Zaken en Klimaat ingestemd met het door Vermilion Energy Netherlands B.V. ingediende winningsplan "Actualisatie Winningsplan Opeinde-Zuid en Middelburen". Sinds 1980 wordt gas gewonnen uit de gasvelden Opeinde-Zuid en Middelburen. Het gas wordt gewonnen uit de Vlieland-formatie van het gasveld Opeinde-Zuid en uit de Slochteren-formatie en de Ten Boer-formatie van het gasveld Middelburen. Op 6 augustus 2018 heeft Vermilion het winningsplan "Actualisatie Winningsplan Opeinde-Zuid en Middelburen" ingediend. De reden voor de actualisatie is dat de gasproductie uit het gasveld Middelburen (Ten Boer-formatie) hoger is dan verwacht. Verder kan meer gas uit de Ten Boer-formatie en de Slochteren-formatie worden gewonnen door een aftakking (side-track) van een bestaande put te boren. Daarnaast wordt de productieverwachting voor het gasveld Opeinde-Zuid bijgewerkt, aldus het winningsplan.

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

Uitspraak

202003999/1/R4.

Datum uitspraak: 30 maart 2022

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

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

1. Stichting Tsjingas, gevestigd te Nij Beets, gemeente Opsterland,
2. [appellant sub 2] en anderen, allen wonend te Drachten, gemeente Smallingerland,
3. [appellant sub 3] en anderen, alle wonend dan wel gevestigd te De Wilgen, Smalle Ee en Boornbergum, gemeente Smallingerland,
4. [appellant sub 4A] en [appellant sub 4B] (hierna tezamen: [appellanten sub 4]), beiden wonend te Drachten, gemeente Smallingerland,
5. [appellant sub 5] en anderen, allen wonend te Drachten, gemeente Smallingerland;
6. [appellant sub 6], wonend te Drachten, gemeente Smallingerland,
7. Vereniging Dorpsbelang, gevestigd te Opeinde, gemeente Smallingerland,
8. [appellant sub 8] en anderen, allen wonend te Opeinde, gemeente Smallingerland,

9. [appellante sub 9A]. en [appellant sub 9B] (hierna tezamen: [appellant sub 9])), beide gevestigd dan wel wonend te De Wilgen, gemeente Smalingerland,

10. [appellant sub 10A] en [appellant sub 10B], beiden wonend te Drachten, gemeente Smalingerland,

appellanten,

en

de minister van Economische Zaken en Klimaat,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 10 juni 2020 heeft de minister ingestemd met het door Vermilion Energy Netherlands B.V. (hierna: Vermilion) ingediende winningsplan "Actualisatie Winningsplan Opeinde-Zuid en Middelburen".

Tegen dit besluit hebben appellanten beroep ingesteld.

Bij beslissing van 18 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2672, heeft de geheimhoudingskamer van de Afdeling met toepassing van artikel 8:29, derde lid, van de Awb, bepaald dat beperkte kennisneming van één van de onderdelen van het winningsplan gerechtvaardigd is. Dit onderdeel is daarom niet bij de aan partijen gezonden stukken gevoegd.

De minister heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant sub 5] en anderen, [appellanten sub 4] en [appellant sub 6], en Stichting Tsjingas hebben nadere stukken ingediend.

Vermilion heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 29 november 2021 waar een aantal partijen is verschenen of zich heeft laten vertegenwoordigen. Ook verweerder en Vermilion hebben zich op de zitting laten vertegenwoordigen.

Overwegingen

Inleiding

1. Sinds 1980 wordt gas gewonnen uit de gasvelden Opeinde-Zuid en Middelburen. Het gas wordt gewonnen uit de Vlieland-formatie van het gasveld Opeinde-Zuid en uit de Slochteren-formatie en de Ten Boer-formatie van het gasveld Middelburen. Beide gasvelden liggen in de gemeente Smalingerland.

In de Mijnbouwwet wordt een gasveld een 'voorkomen' genoemd. Omdat 'gasveld' een gebruikelijker woord is, zal in deze uitspraak niet over voorkomens, maar over gasvelden worden gesproken.

Op grond van de Mijnbouwwet dient gaswinning plaats te vinden op grond van een winningsplan waarmee de minister heeft ingestemd.

Op 6 augustus 2018 heeft Vermilion het winningsplan "Actualisatie Winningsplan Opeinde-Zuid en Middelburen" (hierna: het winningsplan) ingediend. De reden voor de actualisatie is dat de gasproductie uit het gasveld Middelburen (Ten Boer-formatie) hoger is dan verwacht. Verder kan meer gas uit de Ten Boer-formatie en de Slochteren-formatie worden gewonnen door een aftakking (side-track) van een bestaande put te boren. Daarnaast wordt de productieverwachting voor het gasveld Opeinde-Zuid bijgewerkt, aldus het winningsplan.

Volgorde bespreken beroepen

2. De Afdeling hanteert bij de bespreking van de beroepen de hierna genoemde volgorde:

- A. Overwegingen over de procedure bij de Afdeling (overwegingen 4 tot en met 5.1)
- B. Voorbereiding en reikwijdte van het instemmingsbesluit (overwegingen 6 tot en met 12.1)
- C. Wettelijk kader instemmingsbesluit (overwegingen 13 tot en met 14)
- D. Bodembeweging (overwegingen 15 tot en met 17.1)
- E. Putintegriteit (overwegingen 18 tot en met 19.3)

- F. Alternatieve activiteiten en productietechnieken (overwegingen 20 tot en met 24.2)
- G. Gevolgen voor de natuur (overwegingen 25 tot en met 25.1)
- H. Schade (overwegingen 26 tot en met 27.1)
- I. Overige beroepsgronden (overweging 28)
- J. Conclusie en slotoverwegingen (overwegingen 29 tot en met 32)

3. [appellant sub 3] en anderen, Vereniging Dorpsbelang, [appellant sub 8] en anderen, [appellant sub 5] en anderen en [appellant sub 9] hebben grotendeels gelijklopende beroepschriften ingediend. Bij de weergave en bespreking van die overlappende beroepsgronden duidt de Afdeling hen aan als "de groep [appellant sub 3]".

A. Overwegingen over de procedure bij de Afdeling

Toestemming beperkte kennisneming

4. Naar aanleiding van de beslissing van de geheimhoudingskamer dat beperkte kennisneming van één van de onderdelen van het winningsplan gerechtvaardigd is, hebben alle partijen behalve [appellant sub 6], [appellant sub 9], [appellanten sub 4] en [appellant sub 3] en anderen voorafgaand aan de zitting de Afdeling schriftelijk toestemming gegeven om mede op de grondslag van dat stuk uitspraak te doen. Op de zitting hebben de vier hiervoor genoemde appellanten de Afdeling alsnog toestemming gegeven om mede op grondslag van dat stuk uitspraak te doen.

Goede procesorde

5. Op de zitting hebben Stichting Tsjingas en [appellant sub 9] betoogd dat de schriftelijke uiteenzetting van Vermilion van 18 november 2021 in strijd met de goede procesorde is ingediend en daarom buiten beschouwing moet worden gelaten. Weliswaar heeft Stichting Tsjingas de schriftelijke uiteenzetting die dag per e-mail ontvangen, maar het stuk zou niet zijn gedeeld met een groot deel van de andere appellanten. [appellant sub 9] voert aan dat de schriftelijke uiteenzetting de meeste appellanten pas de week voorafgaand aan de zitting heeft bereikt. Daardoor kunnen zij niet adequaat daarop reageren. Vervolgens heeft Vermilion op de zitting betoogd dat de door appellanten overgelegde deskundigenrapporten in strijd met de goede procesorde zijn ingediend. De Afdeling gaat ervan uit dat Vermilion daarmee doelt op het nadere stuk van Stichting Tsjingas van 16 november 2021, waarbij twee documenten van Wigger over (kort gezegd) de veiligheid van de putten zijn overgelegd.

5.1. Het nadere stuk van Stichting Tsjingas en de schriftelijke uiteenzetting van Vermilion zijn allebei in overeenstemming met artikel 8:58, eerste lid, van de Awb, uiterlijk op de elfde dag voor de zitting ingediend.

In de schriftelijke uiteenzetting heeft Vermilion gereageerd op de beroepsgronden. Eerder heeft de minister in zijn verweerschrift zijn reactie op die gronden gegeven. De schriftelijke uiteenzetting bevat vrijwel geen nieuwe informatie ten opzichte van het verweerschrift. Verder is weliswaar aannemelijk dat de schriftelijke uiteenzetting een aantal appellanten laat heeft bereikt, maar tijdens de zitting is gebleken dat zij adequaat konden reageren op het stuk. De goede procesorde verzet zich er daarom niet tegen dat de schriftelijke uiteenzetting bij de beoordeling van de beroepen wordt betrokken.

Hetzelfde geldt voor het nadere stuk van Stichting Tsjingas. Dit stuk bevat een nadere toelichting van de eerder door haar voorgedragen beroepsgrond over de veiligheid van de putten. Dit stuk is niet zo omvangrijk en bevat niet zoveel nieuwe informatie dat een zinvolle behandeling op zitting niet zonder uitstel kon plaatsvinden.

De Afdeling zal het nadere stuk van Stichting Tsjingas en de schriftelijke uiteenzetting van Vermilion daarom in haar beoordeling van de beroepen tegen het instemmingsbesluit betrekken.

B. Voorbereiding en reikwijdte van het instemmingsbesluit

Informatie over ontwerp-instemmingsbesluit

6. Op de zitting hebben [appellant sub 2] en anderen aangevoerd dat de informatievoorziening over de plannen voor de gaswinning misleidend is. Zij voelen zich op het verkeerde been gezet, omdat het winningsplan in de kennisgeving van het ontwerp-instemmingsbesluit is aangeduid als het winningsplan "Opeinde-Zuid en Middelburen", terwijl de gasvelden deels onder Drachten liggen.

Verder vond de informatiemarkt over het ontwerp-instemmingsbesluit volgens hen ten onrechte plaats in Opeinde-Zuid in plaats van in Drachten, en bovendien op een onhandig tijdstip, namelijk tussen 17.00 en 20.00 uur.

6.1. Artikel 3:12, eerste lid, van de Awb, zoals dat luidde ten tijde van de terinzagelegging van het ontwerp-instemmingsbesluit, bepaalt dat het bestuursorgaan, voorafgaand aan de terinzagelegging, in een of meer dag-, nieuws-, of huis-aan-huisbladen of op een andere geschikte wijze kennis geeft van het ontwerp. Volstaan kan worden met het vermelden van de zakelijke inhoud.

6.2. Van het ontwerp-instemmingsbesluit is onder meer kennis gegeven in de Drachtster Courant. Alleen al daaruit konden [appellant sub 2] en anderen afleiden dat het ontwerpbesluit betrekking had op hun woonplaats. Bovendien is in de kennisgeving in de Staatscourant vermeld dat de gasvelden in de gemeente Smallingerland liggen en is daarbij een kaart opgenomen met de ligging van de gasvelden. De Afdeling is daarom van oordeel dat de zakelijke inhoud van het ontwerp-instemmingsbesluit voldoende kenbaar is gemaakt.

Het betoog over het tijdstip en de locatie van de informatiemarkt is niet te herleiden tot wettelijke bepalingen over de voorbereiding en kennisgeving van een (ontwerp)besluit en kan daarom niet leiden tot vernietiging van het instemmingsbesluit.

Het betoog slaagt niet.

Reactie op zienswijzen

7. De groep [appellant sub 3] betoogt dat de minister onvoldoende inhoudelijk heeft gereageerd op de zienswijzen over het ontwerp-instemmingsbesluit. De minister heeft de zienswijzen namelijk per onderwerp gerubriceerd en daardoor zijn de nuances uit de verschillende zienswijzen verloren gegaan. Verder heeft de minister niet gericht antwoord gegeven op alle vragen en bezwaren uit de zienswijzen, aldus de groep [appellant sub 3].

7.1. Volgens het instemmingsbesluit zijn er 334 ontvankelijke zienswijzen over het ontwerp-instemmingsbesluit naar voren gebracht. In de Nota van Antwoord zienswijzen wijziging winningsplan Opeinde-Zuid en Middelburen (hierna: de Nota van antwoord) zijn de zienswijzen per thema samengevat en beantwoord. Elke zienswijze heeft een nummer gekregen dat is vermeld bij de weergave van de verschillende onderwerpen.

Artikel 3:46 van de Awb verzet zich er niet tegen dat de minister de zienswijzen samenvat en per thema weergeeft en beantwoordt. Verder is het vanwege het grote aantal zienswijzen onvermijdelijk dat niet elk specifiek argument afzonderlijk kan worden genoemd en besproken. Dat in de Nota van antwoord niet afzonderlijk is ingegaan op ieder argument ter ondersteuning van een zienswijze, is op zichzelf dan ook onvoldoende om te oordelen dat het instemmingsbesluit niet deugdelijk is gemotiveerd. Er is niet gebleken dat de minister bepaalde bezwaren of argumenten niet in zijn overwegingen heeft betrokken.

Het betoog slaagt niet.

Adviezen over instemmingsbesluit

8. De groep [appellant sub 3] betoogt dat de adviezen waarop het instemmingsbesluit berust ten onrechte niet door de minister zijn aangehaald, bijgevoegd of op een andere manier voor hen toegankelijk zijn gemaakt. Het instemmingsbesluit is volgens hen één grote brij aan informatie en daardoor is onduidelijk welke (onderdelen van de) adviezen voor de minister belangrijk zijn en welke niet. Volgens hen berust het besluit daarom niet op een deugdelijke motivering.

Op de zitting hebben de groep [appellant sub 3] en Stichting Tsjingas twijfels geuit over de onafhankelijkheid van het Staatstoezicht op de Mijnen (hierna: het SodM). Een groep inwoners van de gemeente Smallingerland heeft namelijk een gesprek met medewerkers van het SodM gehad. In het verweerschrift in de voorlopige voorzieningenprocedure over het instemmingsbesluit (202003999/3/R4) heeft de minister verwezen naar dit gesprek. Dit wekt bij hen de indruk dat het SodM op onvoldoende afstand staat van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

8.1. De minister heeft over het instemmingsbesluit advies gevraagd aan onder meer het SodM en de Nederlandse Organisatie voor toegepast natuurwetenschappelijk onderzoek (hierna: TNO). De minister heeft toegelicht dat de adviezen van het SodM en TNO, samen met het ontwerp-

instemmingsbesluit en andere adviezen, ter inzage hebben gelegen. Daarnaast kunnen de adviezen worden geraadpleegd op de website van het Nederlands olie- en gasportaal, www.nlog.nl, aldus de minister.

De Afdeling stelt vast dat de bevindingen en de conclusies van de adviseurs zijn beschreven in het instemmingsbesluit. Per onderwerp (weigeringsgrond) is weergegeven welke adviseur wat heeft geadviseerd. Vervolgens heeft de minister een beoordeling gegeven, waarbij is vermeld welke conclusies van de adviseurs hij overneemt. Hiermee is naar het oordeel van de Afdeling inzichtelijk gemaakt wat het SodM en TNO hebben geadviseerd en welke rol deze adviezen hebben gespeeld in het instemmingsbesluit. De kritiek van de groep [appellant sub 3] over de wijze waarop de minister is omgegaan met de adviezen is naar het oordeel van de Afdeling dus niet terecht.

De Afdeling overweegt verder dat het enkele feit dat de minister in het kader van de voorlopige-voorzieningsprocedure contact heeft gehad met het SodM, geen reden is om te veronderstellen dat het SodM geen onafhankelijk advies heeft gegeven over het instemmingsbesluit.

Afzonderlijke beroepsgronden over de inhoud van de adviezen en de wijze waarop de minister de adviezen bij zijn besluit heeft betrokken, worden verderop in deze uitspraak besproken.

Het betoog slaagt niet.

Milieueffectrapport

9. [appellant sub 9] betoogt dat ten onrechte geen milieueffectrapport is gemaakt bij de voorbereiding van het instemmingsbesluit. De Afdeling begrijpt het betoog zo dat het instemmingsbesluit volgens [appellant sub 9] een besluit is als bedoeld in artikel 2, vierde lid van het Besluit milieueffectrapportage, waarvoor een zogenoemde besluit-mer moet worden gemaakt. Dat het instemmingsbesluit niet gaat over bovengrondse milieueffecten van de gaswinning, doet volgens hem niet af aan de besluit-mer-plicht.

9.1. Voor gaswinning zijn in Nederland verschillende besluiten nodig. Op grond van artikel 6 van de Mijnbouwwet is een vergunning vereist voor het winnen van delfstoffen. Verder moet de houder van die winningsvergunning ingevolge artikel 34 van de Mijnbouwwet de delfstoffen winnen overeenkomstig een winningsplan, waarmee de minister heeft ingestemd. Daarnaast zijn op grond van artikel 40 van de Mijnbouwwet of artikel 2.1, eerste lid, onder e, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo) vergunningen vereist voor het oprichten en in werking hebben van de voor de gaswinning noodzakelijke mijnbouwwerken. Van deze besluiten zijn in categorie 17.2 van onderdeel C van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage alleen de vergunningen voor de mijnbouwwerken aangewezen als besluiten bij de voorbereiding waarvan een milieueffectrapport moet worden gemaakt (hierna: mer-plichtige besluiten). Het instemmingsbesluit is niet aangewezen als mer-plichtig besluit (kolom 4 van onderdeel C van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage).

Zoals de Afdeling heeft geoordeeld in onder meer de uitspraak van 2 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2875, is de keuze om in het Besluit milieueffectrapportage voor gaswinning alleen de vergunningen voor mijnbouwwerken als mer-plichtig aan te wijzen (en niet het instemmingsbesluit), in overeenstemming met Richtlijn 2011/95/EU (PB 2011, L26; hierna: mer-richtlijn) en de rechtspraak van het Hof van Justitie daarover. Zoals de Afdeling daarbij heeft overwogen, kunnen in het kader van de vergunningen voor de mijnbouwwerken namelijk alle milieugevolgen van de gaswinning voor de omgeving worden beoordeeld. Het gaat om zowel milieugevolgen die zich in de ondergrond voordoen als milieugevolgen die zich bovengronds voordoen. [appellant sub 9] heeft geen redenen aangevoerd waarom hierover in deze zaak anders moet worden geoordeeld.

Het betoog slaagt niet.

10. Pas op de zitting heeft [appellant sub 9] betoogd dat het instemmingsbesluit een kaderstellend plan is als bedoeld in artikel 2, derde lid, van het Besluit milieueffectrapportage. Daarnaast is het instemmingsbesluit volgens hem een plan als bedoeld in artikel 2.7 van de Wet natuurbescherming, waarvoor een passende beoordeling moet worden gemaakt. Volgens hem had daarom een zogenoemde plan-mer moeten worden gemaakt. Hij verwijst in dit verband naar de Structuurvisie Ondergrond, richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (L 197/30; de SMB-richtlijn) en naar de richtlijn 92/43/EEG van de Raad van de Europese

Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PB 1992 L 2006; de Habitatrichtlijn).

Behalve in geschillen waarin de wet het niet toestaat, kunnen ook na afloop van de beroepstermijn en, als die termijn is gegeven, na de termijn als bedoeld in artikel 6:6 van de Awb, nieuwe gronden worden ingediend. Deze mogelijkheid wordt begrensd door de goede procesorde. De goede procesorde laat het indienen van een nieuwe beroepsgrond niet toe als andere partijen onvoldoende op die beroepsgrond kunnen reageren of de goede voortgang van de procedure daardoor op andere wijze wordt belemmerd.

De beroepsgrond dat er een plan-mer-plicht geldt is een andere beroepsgrond dan het onder 9 weergegeven betoog dat er een besluit-mer-plicht geldt. De plan-mer-plicht heeft namelijk een andere wettelijke grondslag dan de besluit-mer-plicht en er gelden andere voorwaarden voor het bestaan van deze plicht. Een beroepsgrond daarover vergt daarom een andere beoordeling. Er is naar het oordeel van de Afdeling voor de minister en Vermilion onvoldoende gelegenheid geweest om op deze nieuwe beroepsgrond te reageren. Ook is niet gebleken dat [appellant sub 9] deze beroepsgrond niet eerder naar voren heeft kunnen brengen. Het betoog over de plan-mer-plicht moet daarom buiten beschouwing blijven wegens strijd met de goede procesorde.

Gaswinning uit andere velden

11. [appellant sub 9] betoogt dat de minister één instemmingsbesluit had moeten nemen over de winning uit de gasvelden Opeinde-Zuid en Middelburen, Nieuwehorne, Oldelamer, Weststellingwerf en Leeuwarden-101. Volgens [appellant sub 9] hangen de activiteiten in deze velden met elkaar samen en moeten de gevolgen daarvan als één project worden beoordeeld. Op de zitting heeft hij hieraan toegevoegd dat de gasvelden bovengronds met elkaar zijn verbonden door het transportnet en dat zij door één bedrijf (Vermilion) in samenhang worden geëxploiteerd. Volgens [appellant sub 9] is daarom sprake van organisatorische en functionele samenhang en moet de gaswinning uit alle zes de gasvelden als één project in de zin van de mer-richtlijn worden beschouwd. Desgevraagd heeft hij verduidelijkt dat hij niet doelt op het begrip "inrichting" in de Wabo. Omdat sprake is van één project had de minister volgens [appellant sub 9] ofwel één instemmingsbesluit moeten nemen voor de winning uit de zes gasvelden, ofwel de verschillende instemmingsbesluiten voor de winning uit deze velden gecoördineerd moeten voorbereiden.

11.1. Ingevolge artikel 34, eerste en derde lid, van de Mijnbouwwet, geschiedt het winnen van delfstoffen vanuit een gasveld overeenkomstig een winningsplan dat de instemming van de minister behoeft. In de Mijnbouwwet is niet bepaald dat er één instemmingsbesluit moet worden genomen voor de winning uit twee of meer afzonderlijke gasvelden.

De door [appellant sub 9] genoemde locaties zijn afzonderlijke gasvelden. De minister heeft toegelicht dat er geen zogeheten druk-communicatie plaatsvindt tussen die gasvelden. Dit betekent dat gaswinning uit het ene gasveld geen invloed heeft op de situatie in het andere gasveld. Dat de minister afzonderlijke instemmingsbesluiten heeft genomen, is daarom niet in strijd met artikel 34 van de Mijnbouwwet.

Dat de instemmingsbesluiten voor de zes gasvelden niet gecoördineerd zijn voorbereid, betekent ook niet dat de minister in strijd heeft gehandeld met de Mijnbouwwet. Zoals de Afdeling heeft overwogen in de uitspraak van 24 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2634, is gecoördineerde besluitvorming op grond van artikel 34, zevende lid, van de Mijnbouwwet, alleen mogelijk als de aanvragen gelijktijdig of binnen een periode van zes weken na de eerste aanvraag zijn ingediend. De minister kan zo'n indiening niet afdwingen. Vermilion heeft binnen die periode van zes weken geen aanvragen ingediend voor instemming met het winningsplan "Actualisatie Winningsplan Opeinde-Zuid en Middelburen" en de overige vier door [appellant sub 9] genoemde gasvelden. Alleen al daarom was de minister niet verplicht om de besluiten voor de winningsplannen voor deze velden gecoördineerd voor te bereiden.

Het betoog slaagt in zoverre niet.

11.2. Op het punt dat [appellant sub 9] betoogt dat de mer-richtlijn onjuist is geïmplementeerd in de Mijnbouwwet, omdat daarin niet is vereist dat één instemmingsbesluit of verschillende gecoördineerde instemmingsbesluiten worden genomen voor de gaswinning uit afzonderlijke gasvelden, volgt de

Afdeling hem niet. Kort weergegeven houdt de mer-richtlijn in dat de milieueffecten van een project moeten worden beoordeeld voordat toestemming wordt gegeven om dat project uit te voeren. Wat [appellant sub 9] aanvoert gaat niet over de beoordeling van de milieueffecten voorafgaand aan het geven van toestemming voor de activiteit (het instemmingsbesluit), maar over de vraag of er één instemmingsbesluit of verschillende gecoördineerd voorbereide instemmingsbesluiten moeten worden genomen. De mer-richtlijn gaat daar niet over. Wat [appellant sub 9] aanvoert kan dus niet leiden tot vernietiging van het instemmingsbesluit.

Of de gevolgen van de gaswinning juist zijn beoordeeld, komt verderop in deze uitspraak aan de orde. Het betoog slaagt ook in zoverre niet.

Gaswinning uit andere delen van de gasvelden Opeinde-Zuid en Middelburen

12. De groep [appellant sub 3] betoogt dat het instemmingsbesluit gaswinning uit niet eerder geëxploiteerde gashoudende lagen mogelijk maakt. De bestaande putten produceren namelijk uit de Rotliegend-laag, terwijl op grond van het winningsplan ook uit de lagen Zechstein 2c en Vlieland kan worden gewonnen.

12.1. In het winningsplan staat dat het gas in het gasveld Opeinde-Zuid zich bevindt in de Vlieland Zandsteen-formatie en dat daaruit al sinds 1980 gas wordt gewonnen. De groep [appellant sub 3] heeft dit niet betwist. Verder is in het winningsplan uiteengezet dat het gas in het gasveld Middelburen zich bevindt in de Rotliegend-groep, die uit verschillende lagen bestaat. De Ten Boer-formatie is de bovenste laag van de Rotliegend-groep. Daaronder ligt de Slochteren-formatie. De afsluitende laag van het Middelburen-gasveld wordt gevormd door de bovengelegen Zechstein anhydriet. Er wordt geen gas gewonnen uit deze laag. Ook dit heeft de groep [appellant sub 3] niet betwist. Anders dan zij veronderstelt, maakt het instemmingsbesluit dus niet mogelijk dat gas wordt gewonnen uit formaties waaruit nog niet eerder is geproduceerd.

Het betoog slaagt niet.

C. Wettelijk kader instemmingsbesluit

13. 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.

14. 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 en het belang van het planmatig gebruik of beheer van delfstoffen. 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.

D. Bodembeweging

Bodemdaling algemeen

15. Een aantal appellanten kan zich niet vinden in de beoordeling van (de gevolgen van) de door de gaswinning veroorzaakte bodemdaling.

De groep [appellant sub 3] betoogt dat de minister te veel waarde toekent aan de adviezen van het SodM en TNO. Volgens hen controleren het SodM en TNO de door Vermilion aangeleverde informatie niet. De groep [appellant sub 3] betoogt verder dat geen rekening is gehouden met de stijging van de zeespiegel. Daarnaast gaat de minister ten onrechte ervan uit dat Vermilion overleg voert met het Wetterskip Fryslân (hierna: het Wetterskip) over de relatie tussen de bodemdaling en de waterstand. Het instemmingsbesluit kan volgens hen niet worden gebaseerd op deze verwachting.

[appellant sub 9] betoogt in aanvulling daarop dat bodemdaling gevolgen heeft voor het oppervlaktewaterpeil en dat geen rekening is gehouden met de zakkingschade aan gebouwen die daardoor kan ontstaan. Op de zitting heeft hij toegelicht dat het door bodemdaling noodzakelijk is dat het grondwaterpeil wordt verlaagd. Als die verlaging niet gelijkmatig gebeurt, ontstaan er verschillen in de waterstand in de grond en sloten en kanalen. Dit kan leiden tot verzakkingen, met name bij gebouwen langs het water, aldus [appellant sub 9]. Verder worden de gevolgen van de bodemdaling voor de waterschapslasten afgewenteld op bewoners en lokale bedrijven. Volgens [appellant sub 9] had aan het instemmingsbesluit het voorschrift moeten worden verbonden dat de extra waterschapslasten op Vermilion worden verhaald.

[appellant sub 10A] en [appellant sub 10B] betogen dat de minister zich ten onrechte op het standpunt stelt dat gaswinning uitsluitend leidt tot gelijkmatige bodemdaling. Volgens hen kan de bodem ook ongelijkmatig dalen en leidt dat tot schade.

15.1. In hoofdstuk 6 van het winningsplan is uiteengezet welke mate van bodemdaling als gevolg van de gaswinning wordt verwacht. De verwachte toekomstige maximale bodemdaling bedraagt voor het gasveld Opeinde-Zuid 3 cm en de nu al opgetreden bodemdaling sinds de start van de gaswinning bedraagt 6 cm. Dat betekent dat de totale bodemdaling voor het gasveld Opeinde-Zuid maximaal 9 cm zal bedragen. De verwachte toekomstige maximale bodemdaling bedraagt voor het gasveld Middelburen 4 cm en de nu al opgetreden bodemdaling sinds de start van de gaswinning bedraagt 8 cm. Dat betekent dat de totale bodemdaling voor het gasveld Middelburen maximaal 12 cm zal bedragen. De hiervoor genoemde cijfers gaan over de samengestelde bodemdaling. Dat betekent dat rekening gehouden is met de invloed van de gaswinning uit nabijgelegen gasvelden.

In het winningsplan staat verder dat de bodemdaling regelmatig is en geleidelijk verloopt, over meerdere kilometers. Daardoor treden er aan het oppervlak uiterst geringe hellingen op en nog veel geringere onregelmatigheden. De daling komt bovendien zeer langzaam tot stand, over een periode van jaren. Daarom is er geen gebouwschade te verwachten door de bodemdaling als gevolg van gaswinning. Omdat de nog te verwachten bodemdaling maximaal 4 cm bedraagt, wordt niet verwacht dat er significante gevolgen zijn voor het normale beheer en onderhoud van waterkeringen en waterlopen. De gevolgen voor het waterpeil zullen worden besproken met het Wetterskip, aldus het winningsplan.

15.2. Het SodM, dat voor dit onderwerp ook TNO heeft ingeschakeld, en de Technische commissie bodembeweging (hierna: de Tcbb) hebben de prognoses en conclusies van Vermilion over de bodemdaling beoordeeld. In het advies van het SodM van 14 november 2018 staat dat het zich kan vinden in de conclusie van het winningsplan dat directe nadelige effecten op gebouwen onwaarschijnlijk zijn. De inschatting van de effecten van bodemdaling op het waterbeheer laat het SodM ter beoordeling aan het Wetterskip. De Tcbb concludeert in haar advies van 3 januari 2019 dat bij een uiteindelijke bodemdaling van maximaal 12 cm redelijkerwijs geen schade aan gebouwen in of nabij het winningsgebied te verwachten is.

In zijn advies van 16 januari 2019 noemt het Wetterskip de verwachte uiteindelijke bodemdaling substantieel. In het gebied is al sprake van autonome bodemdaling en het Wetterskip wil verdere bodemdaling als gevolg van gaswinning zoveel mogelijk beperken. De bodemdaling maakt het waterbeheer moeilijker. Het Wetterskip adviseert de minister om niet in te stemmen met het winningsplan. Op verzoek van de minister heeft het Wetterskip op 6 augustus 2019 een aanvullend advies uitgebracht. Daarin is uiteengezet dat als de bodem daalt, het waterpeil stijgt ten opzichte van

het land, waardoor de afwatering van het land slechter wordt en de kans op wateroverlast toeneemt. Het Wetterskip stelt een aantal mogelijke oplossingen voor, maar vermeldt daarbij dat dit het watersysteem minder robuust maakt.

15.3. De minister heeft geconcludeerd dat de verwachte bodemdaling niet zulke effecten heeft dat dit zou moeten leiden tot weigering van de instemming met het winningsplan. Uit de informatie van het Wetterskip is niet gebleken dat de waterpeilen in het vrij-afwaterende gebied als gevolg van de bodemdaling zo hoog komen te staan dat er geen vrije afwatering naar de boezem meer kan plaatsvinden. Wel verbindt de minister het volgende voorschrift aan het instemmingsbesluit:

"Artikel 3

1. Bij de eerstvolgende actualisatie van het meetplan Leeuwarden Oost na inwerkingtreding van dit besluit maakt Vermilion Energy Netherlands B.V., na overleg met het Wetterskip Fryslân, een analyse op basis van de waterpassing 2018 van de ontwikkeling van de bodemdalingskom in het meetgebied Leeuwarden Oost sinds het begin van de gaswinning, zodanig dat een beeld ontstaat dat het Wetterskip Fryslân kan gebruiken voor de integrale aanpak van het waterbeheer. Deze analyse moet zijn voorzien van een prognose van de bodemdaling na afloop van de winning in het meetgebied Leeuwarden Oost.

2. Na elke waterpassing die op basis van het meetplan Leeuwarden Oost wordt uitgevoerd, actualiseert Vermilion Energy Netherlands B.V. de analyse, zoals beschreven in het eerste lid."

De minister merkt daarbij op dat Vermilion verantwoordelijk is voor vergoeding van de kosten van maatregelen als gevolg van bodemdaling door de gaswinning.

15.4. De Afdeling volgt de groep [appellant sub 3] niet in haar betoog dat het SodM en TNO de informatie van Vermilion niet controleert. Het SodM heeft TNO ingeschakeld voor de controle van de informatie in het winningsplan over bodemdaling en bodemtrilling. In het TNO-advies van 5 november 2019 staat dat TNO de inputparameters, de aanpak en de daaruit voortvloeiende bodemdalingsresultaten heeft gecontroleerd. De kritiek van de groep [appellant sub 3] is dus niet terecht.

Naar aanleiding van het betoog over de zeespiegelstijging, heeft de minister in het verweerschrift toegelicht dat zeespiegelstijging in dit geval niet relevant is, omdat de gasvelden onder land liggen. De Afdeling stelt verder vast dat de bodemdalingskommen niet aan zee grenzen. Gelet daarop heeft de minister dit onderwerp terecht niet bij zijn besluit betrokken. Verder is Vermilion op grond van artikel 3 van het instemmingsbesluit verplicht om overleg te voeren met het Wetterskip over de analyse van de bodemdalingskom. Als Vermilion dit voorschrift niet uitvoert, kan de minister handhavend optreden. Anders dan de groep [appellant sub 3] veronderstelt, is de minister dus niet uitgegaan van een vrijblijvend overleg tussen Vermilion en het Wetterskip.

In het winningsplan en het instemmingsbesluit is uiteengezet dat gaswinning tot zeer gelijkmatige bodemdaling leidt. [appellant sub 10A] en [appellant sub 10B] hebben niet onderbouwd waarom dit onjuist is. De Afdeling ziet in hun enkele stelling geen aanleiding om te twijfelen aan het standpunt van de minister.

15.5. Naar aanleiding van het betoog van [appellant sub 9] over het grondwaterpeil heeft Vermilion op de zitting bevestigd dat het mogelijk is dat het grondwaterpeil stijgt als gevolg van de bodemdaling. Daardoor kan het nodig zijn dat het peil wordt aangepast. Zoals Vermilion heeft uitgelegd, beslist het Wetterskip over het peil en welke maatregelen moeten worden genomen. Dit is dus niet aan de orde bij het instemmingsbesluit. Als het Wetterskip vanwege de gaswinning door Vermilion maatregelen moet nemen ter voorkoming van vernatting, zoals aanpassing van het peil, moet Vermilion de kosten daarvan vergoeden. Hetzelfde geldt voor de situatie dat er door die maatregelen schade aan gebouwen ontstaat. Dat volgt uit artikel 6:177 van het Burgerlijk Wetboek (hierna: het BW). Verder heeft Vermilion een overeenkomst gesloten met de provincie Fryslân en het Wetterskip, waarin is afgesproken dat een onafhankelijke commissie (de Commissie Bodemdaling Aardgaswinning Fryslân) adviseert over welke maatregelen moeten worden genomen ter voorkoming, beperking of herstel van schade als gevolg van bodemdaling, en welke kosten Vermilion daarvan moet vergoeden.

15.6. De conclusie is dat in wat appellanten aanvoeren geen aanleiding bestaat voor het oordeel dat

de minister vanwege de risico's van bodemdaling in zijn algemeenheid instemming met het winningsplan had moeten weigeren.

De betogen slagen niet.

Bodemtrilling algemeen

16. Een aantal appellanten betoogt dat de minister de kans op bodemtrilling en de gevolgen daarvan heeft onderschat.

[appellant sub 9] betoogt dat de modellen die in de seismische risicoanalyse (hierna: de SRA) zijn gehanteerd onbetrouwbaar zijn.

De groep [appellant sub 3] betoogt dat de in de SRA berekende maximale sterkte van een beving van 2,8 op de schaal van Richter zo hoog is dat de minister niet met het winningsplan had mogen instemmen. Vanwege de geologische structuur van het gebied zijn de risico's die daarmee gepaard gaan onaanvaardbaar. Zij voert daartoe aan dat schade aan woningen al kan optreden bij een beving met een sterkte van 1,8 op de schaal van Richter. De groep [appellant sub 3] betoogt daarnaast dat de vraag hoeveel putten worden gebruikt voor de gaswinning, en de snelheid en methode van de winning van invloed zijn op de kans op schade door bodemtrilling.

[appellant sub 8] en anderen betogen in aanvulling hierop dat de kans op schade in het gebied waar zij wonen - de Peinder Mieden - groter is dan in de SRA is aangenomen. Op die locatie overlappen de gasvelden Opeinde-Zuid en Middelburen elkaar namelijk en op minder dan 1 km afstand van hun woningen loopt op grote diepte een breuk. Volgens hen betekent dit dat de kans op een aardbeving niet 42% is maar 75% of hoger.

16.1. In hoofdstuk 7 van het winningsplan is Vermilion ingegaan op de risico's van bodemtrilling. Daarin staat dat de SRA is gebaseerd op de leidraad van het SodM "Methodiek voor risicoanalyse omtrent geïnduceerde bevingen door gaswinning" van februari 2016 (hierna: de Leidraad). Daarin wordt gewerkt met drie risicocategorieën (I, II en III). Per risicocategorie wordt aangegeven welke monitoringsverplichtingen, beheersmaatregelen en onderzoekverplichtingen gelden. De van toepassing zijnde categorie wordt vastgesteld in maximaal drie stappen.

In stap 1 wordt het potentiële vermogen van het gasveld om aardbevingen te genereren beoordeeld. Dit gebeurt aan de hand van de door TNO opgestelde studie "Deterministische hazard analyse voor geïnduceerde seismiciteit in Nederland". Met een statistische vergelijking van de geologische, productietechnische en mechanische kenmerken van het gasveld met de karakteristieken van andere kleine gasvelden waar in het verleden een beving heeft plaats gevonden, wordt een bevingskans aan dat veld toegekend. Een gasveld dat gelijkenis vertoont met gasvelden waar bevingen hebben plaatsgevonden, krijgt een relatief hoge kans op een bodemtrilling toegekend (19% of 42%). Als een gasveld geen gelijkenis vertoont met velden waar bevingen hebben plaatsgevonden, wordt een verwaarloosbare kans op bodemtrilling aan het veld toegekend. Daarnaast wordt op basis van de in het veld aanwezige breuken en de compactie van de ondergrond een inschatting gemaakt van de sterkste beving waarmee realistisch gezien rekening moet worden gehouden. Als op basis hiervan wordt geconcludeerd dat er een verwaarloosbare kans op geïnduceerde aardbevingen bestaat, of als er geen bevingen met een sterkte boven 2,5 op de schaal van Richter zijn te verwachten, is risicocategorie I van toepassing. Er zijn dan geen aanvullende onderzoekstappen noodzakelijk.

Als wel bevingen met een sterkte boven de 2,5 op de schaal van Richter zijn te verwachten, wordt in stap 2 op basis van een risicomatrix het risico verder gekwalificeerd. Daarbij wordt ten eerste rekening gehouden met factoren in de ondergrond die ertoe kunnen leiden dat een beving sterker wordt. Ten tweede wordt rekening gehouden met factoren voor de bovengrond die ertoe kunnen leiden dat de gevolgen van een beving ernstiger zijn (bijvoorbeeld bevolkingsdichtheid en de aanwezigheid van industrie). De risicomatrix-analyse leidt tot indeling van de situatie in risicocategorie I, II of III. Bij een indeling in categorie III moet een zogenoemde kwantitatieve risicoanalyse plaatsvinden (stap 3).

De monitoringsverplichtingen, beheersmaatregelen en onderzoekverplichtingen verschillen per risicocategorie. Bij indeling in categorie I kan volstaan worden met monitoring door middel van het bestaande KNMI-meetnetwerk.

16.2. In de SRA in het winningsplan staat dat voor het gasveld Opeinde-Zuid en de Ten Boer-formatie van het gasveld Middelburen de kans op een aardbeving met een sterkte groter dan 1,5 op de schaal

van Richter verwaarloosbaar is. Zij vallen in risicocategorie I. De Slochteren-formatie van het gasveld Middelburen valt in de kansklasse van 42% op een aardbeving met een sterkte groter dan 1,5 op de schaal van Richter. Omdat de maximaal mogelijke sterkte van die beving 2,8 op de schaal van Richter is, heeft Vermilion een beoordeling aan hand van de risico-matrix (stap 2) uitgevoerd. Vanwege een relatief lage score op zowel ondergrond- als oppervlaktefactoren is ook dit gasveld ingedeeld in risicocategorie I.

Het SodM, dat op dit punt ook TNO heeft ingeschakeld, en de Tcbb hebben het winningsplan hierop beoordeeld. In het advies van TNO van 5 november 2018 staat dat zij de inputparameters voor de verschillende stappen van de SRA heeft gecontroleerd en instemt met de indeling van de gasvelden in risicocategorie I. Het SodM onderschrijft de categorie-indeling in zijn advies van 14 november 2018 ook. Het SodM merkt op dat de kans op een beving in de Slochteren-formatie van het gasveld Middelburen reëel is, maar dat het risico beperkt is door de lage maximale sterkte daarvan. Bij een beving van deze sterkte kan schade aan gebouwen niet worden uitgesloten, maar vanwege de indeling in de laagste risico-categorie zijn geen aanvullende maatregelen nodig, aldus het SodM. In het advies van de Tcbb van 3 januari 2019 staat dat zij de beoordeling van het seismisch risico door TNO en het SodM onderschrijft.

16.3. [appellant sub 9] heeft geen redenen aangevoerd waarom de in de SRA gehanteerde modellen onbetrouwbaar zijn. De SRA is gebaseerd op de Leidraad van het SodM. De Leidraad is gebaseerd op internationale literatuur en gebruiken en is afgestemd met TNO en besproken binnen het Technisch Platform Aardbevingen. In de enkele stelling van [appellant sub 9] bestaat daarom geen aanleiding om te twifelen aan de deugdelijkheid van de SRA.

16.4. In paragraaf 4.2 en 4.3 van het winningsplan zijn de geologie en gesteente-eigenschappen van de gasvelden en de bovenliggende lagen uiteengezet. Verder volgt uit paragraaf 11.2 tot en met 11.4 van het winningsplan dat de breuken in de gasvelden en aan de randen daarvan zijn betrokken bij de SRA. De Afdeling ziet in wat de groep [appellant sub 3] en [appellant sub 8] en anderen aanvoeren geen reden om te veronderstellen dat de geologische structuur van het gebied, waaronder mogelijke breuken, niet zijn betrokken bij het instemmingsbesluit.

Op de zitting heeft de minister toegelicht dat het gas met de reguliere methode wordt gewonnen, wat inhoudt dat het gas vanwege de druk in de ondergrond vanzelf omhoog komt in de put. De winningsmethode op zichzelf brengt geen seismisch risico teweeg. Bepalend voor het seismisch risico is namelijk de totale drukdaling in het veld aan het einde van de winning. Dat betekent verder dat het risico op bodemtrilling niet afhankelijk is van de hoeveelheid putten waarmee het gas wordt gewonnen en de winningssnelheid. Een hogere winningsnelheid kan ertoe leiden dat een beving zich eerder in de tijd kan voordoen, maar voor het seismische risico op zichzelf, maakt dit geen verschil. Naar het oordeel van de Afdeling is er in zoverre geen aanleiding om te oordelen dat de uitkomst van de SRA niet klopt.

Ook anderszins ziet de Afdeling geen aanleiding voor de conclusie dat de kans op een beving is onderschat. Zoals uiteengezet onder 16.1 wordt de bevingkans bepaald aan de hand van een vergelijking van het gasveld met andere kleine velden. Indeling in de kansklasse van 42%, zoals bij de Slochteren-formatie van het gasveld Middelburen, betekent dat het veld op basis van de kenmerken daarvan valt in de categorie waar 42% van de velden met vergelijkbare eigenschappen uiteindelijk ten minste één beving heeft gehad. Zoals hiervoor is overwogen, zijn de breuken in en langs de gasvelden bij de SRA betrokken. [appellant sub 8] en anderen hebben niet aannemelijk gemaakt dat de eigenschappen van de gasvelden niet op juiste wijze zijn betrokken bij de vergelijking met andere kleine velden, en dat de velden in een hogere kansklasse moeten worden ingedeeld.

16.5. Uit de uitkomsten van stap 1 in de SRA volgt dat alleen voor de Slochteren-formatie van het gasveld Middelburen een risicomatrix moet worden uitgevoerd (stap 2). Naar aanleiding van het betoog van de groep [appellant sub 3] over de te verwachten schade als gevolg van een beving met een sterkte van 2,8 op de schaal van Richter, heeft de minister toegelicht dat in het kader van stap 2 onder meer is gekeken naar welke gebouwen en activiteiten er in de omgeving van het gasveld zijn. In tabel 11-6 van het winningsplan is weergegeven met welke bevolkingsdichtheid, industriële inrichtingen en scholen, tehuizen en/of publieksgebouwen en dijken boven en binnen 5 km rondom het gasveld rekening is gehouden. Die gegevens zijn mede gebaseerd op informatie op de website

www.risicokaart.nl. Naar aanleiding daarvan is geconcludeerd dat als zich een beving voordoet met een sterkte van 2,8 op de schaal van Richter, er geen grote schade wordt verwacht. De groep [appellant sub 3] heeft niet aangevoerd dat er objecten zijn die niet bij de risicomatrix zijn betrokken, of waaraan onvoldoende gewicht is toegekend. In wat zij aanvoert ziet de Afdeling daarom geen aanleiding voor het oordeel dat de minister in het belang van de veiligheid voor de omwonenden of het voorkomen van schade aan gebouwen of infrastructurele werken had moeten weigeren om met het winningsplan in te stemmen.

16.6. De conclusie is dat er in wat [appellant sub 9], de groep [appellant sub 3] en [appellant sub 8] en anderen aanvoeren geen aanleiding bestaat voor het oordeel dat de minister vanwege de risico's van bodemtrilling in zijn algemeenheid instemming met het winningsplan had moeten weigeren.

De betogen slagen niet.

Gevolgen van bodembeweging voor de vuilwal

17. [appellanten sub 4] en [appellant sub 6] betogen dat geen rekening is gehouden met de gevolgen van de gaswinning voor de zogenoemde vuilwal achter hun woningen. De wal bestaat uit de verontreinigde grond van een voormalige vuilstort. De vervuilde grond is ingepakt met trisoplast en folie en voorzien van een drainagesysteem om te voorkomen dat water uit de vervuilde grond in de bodem kan infiltreren. [appellanten sub 4] en [appellant sub 6] vrezen dat deze constructie door een aardbeving kan worden beschadigd, of dat de verontreinigde grond door bodemdaling in contact zal komen met het grond- en oppervlaktewater. Zij wijzen er in dat verband op dat in het "Milieueffectrapport stort Noordelijke geluidwal te Drachten" van 13 februari 2004 is vermeld dat de minimale afstand van het materiaal tot de gemiddelde hoogste grondwaterstand 70 cm moet bedragen. In het winningsplan en het instemmingsbesluit is geen aandacht besteed aan de vuilwal en de mogelijke gevolgen van de gaswinning. Volgens hen is het winningsplan op dit punt onvolledig en kon de minister niet instemmen met het winningsplan.

17.1. Zoals op de zitting door de minister is erkend, is in het winningsplan en het instemmingsbesluit geen aandacht besteed aan de vuilwal. In de Nota van antwoord heeft de minister naar aanleiding van de zienswijzen van [appellanten sub 4] en [appellant sub 6] uiteengezet dat het gasveld Opeinde-Zuid, waarboven de vuilwal ligt, een verwaarloosbare kans op beven heeft en dat de toekomstige maximale bodemdaling ter plaatse van de vuilwal maar 1 cm bedraagt, maar onduidelijk is in hoeverre de minister daarbij de specifieke kenmerken van de vuilwal heeft betrokken, zoals de inhoud en de (sterkte van de) constructie. Verder heeft de minister weliswaar in het verweerschrift uiteengezet dat als de vuilwal bij wijze van gedachte-experiment als primaire dijk boven het veld wordt beschouwd, de gasvelden nog steeds worden ingedeeld in risicocategorie I van de SRA, maar daarmee heeft de minister niet onderkend dat het [appellanten sub 4] en [appellant sub 6] gaat om waterverontreiniging en niet om wateroverlast.

Gelet op wat [appellanten sub 4] en [appellant sub 6] naar voren hebben gebracht over de verontreinigde stoffen in en de constructie van de vuilwal had de minister specifiek moeten ingaan op de mogelijke gevolgen van bodemdaling en bodemtrilling voor de vuilwal. Het instemmingsbesluit is op dit punt niet zorgvuldig voorbereid en niet deugdelijk gemotiveerd. Daarmee is het besluit in strijd met de artikelen 3:2 en 3:46 van de Awb.

Het betoog slaagt.

E. Putintegriteit

Putintegriteit algemeen

18. Stichting Tsjingas, [appellant sub 10A] en [appellant sub 10B] en de groep [appellant sub 3] betogen dat in het instemmingsbesluit onvoldoende is ingegaan op de staat van de putten (putintegriteit) waarmee het gas wordt geproduceerd. Zij vrezen dat er methaan en andere gassen weglekken uit de putten, omdat de putten verouderd zouden zijn en niet goed met cement zouden zijn afgedicht. Die lekkages leiden tot lucht-, water- en bodemverontreiniging en de minister had vanwege deze nadelige milieugevolgen niet mogen instemmen met het winningsplan. Stichting Tsjingas voert verder aan dat bij andere locaties waar gas, zout of aardwarmte werd gewonnen sprake is geweest van zinkgaten, brand en explosies en een blow-out (het lekken van aardgas langs en uit het boorgat). Hierdoor kunnen onveilige situaties voor omwonenden en nadelige milieugevolgen

ontstaan, aldus Stichting Tsjingas.

Stichting Tsjingas wijst er verder op dat in het SodM-advies van 14 november 2018 staat dat het SodM slechts in algemene zin kan ingaan op de putintegriteit omdat het winningsplan geen specifieke informatie daarover bevat. Het winningsplan is dus onvolledig en de minister beschikte daarom over onvoldoende informatie over de veiligheid van de gaswinning voor omwonenden en de gevolgen voor het milieu, aldus Stichting Tsjingas.

18.1. De minister en Vermilion stellen zich op het standpunt dat de putintegriteit niet van belang is voor de vraag of met het winningsplan kon worden ingestemd. Volgens hen volgt uit de systematiek en de totstandkomingsgeschiedenis van de Mijnbouwwet dat de weigeringsgrond in artikel 36, eerste lid, aanhef en onder c, van de Mijnbouwwet (nadelige gevolgen voor het milieu) zo moet worden begrepen dat de nadelige milieugevolgen verband moeten houden met bodembeweging als gevolg van de gaswinning. Verder wijzen zij erop dat artikel 24 van het Mijnbouwbesluit niet vereist dat het winningsplan informatie bevat over de staat van de putten. De putintegriteit wordt in het instemmingsbesluit dus niet beoordeeld.

18.2. De Afdeling volgt de minister en Vermilion niet in hun standpunt dat de weigeringsgrond in artikel 36, eerste lid, aanhef en onder c, van de Mijnbouwwet alleen gaat over nadelige milieugevolgen die te maken hebben met bodembeweging. Deze beperkte uitleg kan niet worden afgeleid uit de tekst van artikel 36 en de systematiek van de Mijnbouwwet, waarin het ontstaan van nadelige gevolgen voor het milieu als zelfstandige weigeringsgrond is opgenomen. Ook de geschiedenis van de totstandkoming van deze weigeringsgrond biedt geen aanknopingspunten voor zo'n beperkte uitleg. De Afdeling merkt in dat verband op dat de weigeringsgrond bij amendement is toegevoegd aan het wetsvoorstel tot wijziging van de Mijnbouwwet (Kamerstukken II 2015/16, 34 348, nr. 41). Uit de toelichting bij het amendement blijkt dat de indieners bij de gevolgen voor het milieu onder meer het oog hadden op water- en bodemkwaliteit. Uit de toelichting kan niet worden afgeleid dat de weigeringsgrond beperkt zou zijn tot milieugevolgen die verband houden met bodembeweging.

Wel is het zo dat de weigeringsgrond "nadelige gevolgen voor het milieu" in die zin is beperkt dat het gaat om de gevolgen voor het milieu van de winning in de diepe ondergrond. De milieugevolgen van de bovengrondse gaswinningsinstallaties en -activiteiten worden beoordeeld in het kader van de omgevingsvergunning voor de winningslocatie en kunnen in deze procedure dus niet aan de orde komen. Ter vergelijking verwijst de Afdeling naar overweging 19.1 van haar uitspraak van 26 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1118.

Omdat in artikel 24 van het Mijnbouwbesluit niet is bepaald dat een winningsplan informatie moet bevatten over putintegriteit, is het mogelijk dat de minister bij het besluiten over een winningsplan niet beschikt over gedetailleerde informatie over de putten die uit het gasveld produceren. Dat doet echter niet af aan de gelding van de weigeringsgrond. Als blijkt dat vanwege de staat van de putten nadelige gevolgen in de diepe ondergrond kunnen ontstaan bij de uitvoering van het winningsplan, kan de minister dus op grond van artikel 36, eerste lid, aanhef en onder c, van de Mijnbouwwet instemming met dat winningsplan weigeren of op grond van het tweede lid voorschriften aan zijn instemming verbinden.

De Afdeling bespreekt de beroepsgronden over de putintegriteit daarom inhoudelijk.

18.3. De minister heeft toegelicht dat er geen putlekkages bij de gasvelden Opeinde-Zuid en Middelburen bekend zijn. Hij wijst erop dat in het Mijnbouwbesluit en de Mijnbouwregeling zeer gedetailleerde regels en eisen staan voor boorgaten en putten, juist om te waarborgen dat geen lekkages optreden. Verder wijst de minister erop dat de putten zijn uitgerust met een Well Integrity Management System, waarmee afwijkingen in de putten worden gesignaleerd. Het SodM houdt toezicht op het voldoen aan de eisen en kan gerichte inspecties uitvoeren.

Specifiek op het punt van methaanlekkage heeft de minister toegelicht dat TNO in het rapport "Emissie van het broeikasgas methaan gerelateerd aan de olie- en gassector in Nederland met nadruk op exploratie en productie" van 27 september 2018 concludeert dat de situatie in Nederland wat methaanemissies uit de olie- en gassector betreft niet verontrustend is.

De minister heeft verder uitgelegd dat zinkgaten kunnen ontstaan bij de winning van zout, als een

ondergrondse zoutholte instort. Bij gaswinning ontstaan geen ondergrondse holtes en kunnen dus ook geen zinkgaten ontstaan. Over het risico op een blow-out heeft de minister toegelicht dat de installatie zo moet zijn ontworpen dat geen te hoge gasdruk kan ontslaan. Het overschot aan gas moet via een affakkelininstallatie worden afgevoerd. Of zo'n installatie aanwezig is en goed is ontworpen, wordt beoordeeld bij de omgevingsvergunning, aldus de minister.

18.4. Gelet op deze toelichting, die door Stichting Tsjingas, [appellant sub 10A] en [appellant sub 10B] en de groep [appellant sub 3] niet gemotiveerd is bestreden, is de Afdeling van oordeel dat niet aannemelijk is geworden dat de minister van onjuiste feiten uitgaat en dat zich lekkages of andere incidenten (kunnen) voordoen die zouden moeten leiden tot het weigeren van instemming met het winningsplan. Met de enkele verwijzing van Stichting Tsjingas naar incidenten die zich hebben voorgedaan bij de winning van gas, zout of aardwarmte op andere locaties, is niet aannemelijk dat de gaswinning op grond van het winningsplan waar het hier om gaat leidt tot nadelige milieugevolgen die moeten leiden tot weigering van instemming met het winningsplan.

Dat in het SodM-advies van 14 november 2018 staat dat het winningsplan geen specifieke informatie bevat over de putintegriteit, maakt ook niet dat de minister niet kon instemmen met het winningsplan. Zoals onder 18.2 is overwogen, hoeft het winningsplan volgens artikel 24 van het Mijnbouwbesluit geen informatie te bevatten over de putintegriteit. Het winningsplan voldoet op dit punt dus aan de eisen die daaraan in het Mijnbouwbesluit zijn gesteld. Ook anderszins is niet gebleken dat de minister te weinig informatie had om te beoordelen of er door de gaswinning als beschreven in het winningsplan nadelige milieugevolgen ontstaan. Zoals de minister heeft toegelicht, moeten de putten te allen tijde voldoen aan de algemene regels in het Mijnbouwbesluit en de Mijnbouwregeling. Het SodM kan handhavend optreden als die regels niet worden nageleefd. Of aan alle regels over putten en boorgaten wordt voldaan, wordt dus ook buiten het winningsplan om beoordeeld.

Het betoog slaagt niet.

Buitengebruikstelling put NGA-06

19. Stichting Tsjingas betoogt dat in het instemmingsbesluit onvoldoende is ingegaan op de putintegriteit na het abandonneren (buiten gebruik stellen) van het onderste deel van put NGA-06. De wijze waarop dit deel van de put is afgesloten voldoet namelijk niet aan de eisen op grond van de mijnbouwregelgeving en de ISO-normen. Verder produceert de put volgens Stichting Tsjingas onder zogenoemde liquid loading condities.

19.1. In het winningsplan staat dat het gas uit de Ten Boer-formatie van het gasveld Middelburen waarschijnlijk niet optimaal geproduceerd kan worden met de bestaande putten MBN-01 en MBN-02 op de mijnbouwlocatie Middelburen 1. Verder zit er nog een hoeveelheid gas in de Slochteren-formatie van het gasveld Middelburen, dat niet wordt geproduceerd door deze putten. Dit gas kan worden gewonnen door een aftakking te boren vanuit een bestaande put vanaf ofwel de mijnbouwlocatie Middelburen 1, ofwel vanuit een bestaande put vanaf de mijnbouwlocatie Nijega 1/6/8. In dit laatste geval wordt de aftakking geboord vanuit de put NGA-01, NGA-06 of NGA-08. Er wordt nog onderzocht wat de beste oplossing is om optimaal te produceren uit het gasveld Middelburen en vanaf welke mijnbouwlocatie de additionele putten het beste geboord kunnen worden, aldus het winningsplan.

Na het indienen van het winningsplan heeft Vermilion ervoor gekozen om een aftakking te boren vanaf put NGA-06. Het onderste gedeelte van deze put, die uit het gasveld Nijega produceerde, wordt dan afgesloten. De aftakking naar het gasveld Middelburen wordt geboord vanaf een hoger gelegen gedeelte van de put. De put met de aftakking krijgt als naam NGA-06-ST (side track). Voor het boren van de aftakking is een omgevingsvergunning nodig. Deze is aan Vermilion verleend en de werkzaamheden zijn inmiddels afgerond.

19.2. De minister en Vermilion stellen zich op het standpunt dat het winningsplan niet gaat over het buitengebruikstellen van put NGA-06 en dat deze handeling niet valt onder het toetsingskader van artikel 34, 35 en 36 van de Mijnbouwwet. Of en zo ja, onder welke voorwaarden deze put buiten gebruik kan worden gesteld, kan in het instemmingsbesluit dus niet worden beoordeeld. De minister wijst verder erop dat in artikel 8.2.4.1 van de Mijnbouwregeling is bepaald dat voor het buitengebruikstellen van boorgaten en putten een werkprogramma moet worden opgesteld. In Afdeling 8.5 van de Mijnbouwregeling zijn gedetailleerde regels gesteld waaraan een buitengebruikstelling moet voldoen. Het SodM houdt toezicht op de naleving daarvan en kan zo nodig

handhaven, aldus de minister.

19.3. Het winningsplan waarmee de minister heeft ingestemd gaat over de winning uit de gasvelden Opeinde-Zuid en Middelburen. In het winningsplan en het instemmingsbesluit is niets vermeld over de buitengebruikstelling van put NGA-06 en dat hoeft ook niet omdat de buitengebruikstelling geen betrekking heeft op de winning uit de gasvelden Opeinde-Zuid en Middelburen. Wat Stichting Tsjingas aanvoert over de wijze van afsluiting van deze put en haar stelling dat deze put vóór de buitengebruikstelling onder liquid loading condities produceerde, kan dus niet leiden tot vernietiging van het instemmingsbesluit.

Zoals de minister heeft toegelicht, zijn er in de Mijnbouwregeling algemene regels gesteld voor het buitengebruikstellen van een put. Het SodM houdt toezicht op de naleving van die regels. Als Stichting Tsjingas meent dat de regels niet zijn nageleefd, kan zij een handhavingsverzoek indienen. Overigens blijkt uit de stukken dat Stichting Tsjingas dat heeft gedaan en dat de inspecteur-generaal der mijnen dat verzoek heeft afgewezen en haar bezwaar daartegen ongegrond heeft verklaard, omdat de werkzaamheden aan put NGA-06 in overeenstemming met de wet- en regelgeving hebben plaatsgevonden. Of de inspecteur-generaal terecht tot dit besluit is gekomen, kan aan de orde worden gesteld in een procedure tegen dat besluit, niet in de huidige procedure tegen het instemmingsbesluit.

Het betoog slaagt niet.

F. Alternatieve activiteiten en productietechnieken

20. Een aantal van de hieronder besproken beroepsgronden gaat over de weigeringsgrond in artikel 36, eerste lid, aanhef en onder b, van de Mijnbouwwet (planmatig gebruik of beheer van delfstoffen). De vraag of deze bepaling strekt tot bescherming van de belangen van appellanten, en in verband daarmee of deze gronden gezien het in artikel 8:69a van de Awb geregelde relativiteitsvereiste tot vernietiging van het instemmingsbesluit zouden kunnen leiden, kan hier in het midden blijven omdat - zoals hierna aan de orde komt - de gronden niet slagen.

CO₂-opslag en waterinjectie

21. [appellant sub 10A] en [appellant sub 10B] betogen dat de minister in het instemmingsbesluit ten onrechte niet heeft bepaald dat Vermilion "carbon capture and storage" (ondergrondse CO₂-opslag) moet toepassen. Met deze techniek wordt de winning verbeterd en verhoogd, terwijl de uitstoot van koolstofdioxide vermindert, aldus [appellant sub 10A] en [appellant sub 10B].

Verder is volgens [appellant sub 10A] en [appellant sub 10B] in het instemmingsbesluit ten onrechte niet bepaald dat Vermilion waterinjectie toepast bij de gaswinning. Dit houdt kort samengevat in dat op grote schaal water in het gasveld wordt ingebracht, waarmee de lege ruimtes in het gasveld worden opgevuld. Daardoor blijft de reservoirdruk constant, zodat er geen aardbevingen zullen ontstaan, en kan er meer gas worden gewonnen.

21.1. De Afdeling stelt voorop dat de minister moet beslissen op grondslag van de aanvraag (het winningsplan). Op grond van artikel 35, eerste lid, aanhef en onder c, van de Mijnbouwwet moet het winningsplan ten minste een beschrijving bevatten van de wijze van winning en de daarmee verband houdende activiteiten. Zoals onder 14 is uiteengezet, kan de minister instemming met het winningsplan alleen weigeren als een van de in artikel 36, eerste lid, van de Mijnbouwwet genoemde gronden zich voordoet. Op grond van het tweede lid kan de minister instemming verlenen onder beperkingen of daaraan voorschriften verbinden, als deze gerechtvaardigd worden door een grond als genoemd in het eerste lid.

Ondergrondse CO₂-opslag is niet vermeld in het winningsplan. Zoals de minister op de zitting heeft uitgelegd, is CO₂-opslag een andere activiteit dan gaswinning. Bovendien beschikt Vermilion niet over de benodigde vergunning voor het opslaan van stoffen en het opsporen van CO₂-opslagcomplexen. De minister kon dus niet in het instemmingsbesluit bepalen dat Vermilion CO₂ moet opslaan. Wat [appellant sub 10A] en [appellant sub 10B] hierover aanvoeren, kan daarom niet leiden tot vernietiging van het instemmingsbesluit.

Waterinjectie is evenmin vermeld in het winningsplan. De Afdeling begrijpt het betoog van [appellant sub 10A] en [appellant sub 10B] zo dat de minister in een voorschrift van het instemmingsbesluit had

moeten bepalen dat Vermilion water moet injecteren in het gasveld, omdat de weigeringsgronden in artikel 36, eerste lid, aanhef en onder a en b van de Mijnbouwwet dat zouden rechtvaardigen. Naar aanleiding van de stelling van [appellant sub 10A] en [appellant sub 10B] dat waterinjectie aardbevingen voorkomt, hebben de minister en Vermilion op de zitting toegelicht dat deze techniek nog nooit in de praktijk is toegepast. De minister stelt zich op het standpunt dat waterinjectie juist kan leiden tot een groter seismisch risico, omdat hierdoor de spanning op het gesteente kan veranderen, wat op haar beurt aardbevingen kan veroorzaken. Over de stelling van [appellant sub 10A] en [appellant sub 10B] dat er meer gas kan worden gewonnen als waterinjectie wordt toegepast, overweegt de Afdeling dat de minister zich, onder verwijzing naar het TNO-advies, op het standpunt stelt dat de winning zoals voorgesteld in het winningsplan in overeenstemming is met de principes van planmatig beheer van delfstoffen. Naar het oordeel van de Afdeling wordt het door [appellant sub 10A] en [appellant sub 10B] gewenste voorschrift dus niet gerechtvaardigd door de gronden in artikel 36, eerste lid, onder a en b, van de Mijnbouwwet.

Het betoog slaagt niet.

Hydraulische stimulatie

22. Op de zitting heeft de minister toegelicht dat hydraulische stimulatie (fracking) niet is toegestaan op grond van het instemmingsbesluit, omdat deze techniek niet is vermeld in het winningsplan. Om deze techniek te kunnen toepassen, moet Vermilion een nieuw winningsplan indienen, dat instemming van de minister behoeft. Naar aanleiding van deze toelichting heeft de groep [appellant sub 3] de beroepsgrond hierover ingetrokken.

Geothermie

23. Vereniging Dorpsbelang en [appellant sub 8] en anderen betogen dat ten onrechte geen rekening is gehouden met geothermie.

23.1. De Afdeling begrijpt het betoog zo dat Vereniging Dorpsbelang en [appellant sub 8] en anderen het niet wenselijk vinden als gebruik van de diepe ondergrond voor geothermie (aardwarmte) onmogelijk wordt gemaakt door de gaswinning.

De minister heeft in de Nota van antwoord uiteengezet dat de gasvelden niet vallen binnen een gebied waarvoor een vergunning voor het opsporen van aardwarmte is verleend. Ook anderszins is de Afdeling niet gebleken dat er andere (voorgenomen) gebruiksvormen van de ondergrond zijn, die ongewenst onmogelijk worden gemaakt door de gaswinning. In wat Vereniging Dorpsbelang en [appellant sub 8] en anderen aanvoeren ziet de Afdeling daarom geen aanleiding voor het oordeel dat de minister instemming had moeten weigeren in het belang van het planmatig beheer en gebruik van delfstoffen.

Het betoog slaagt niet.

Energietransitie

24. [appellant sub 2] en anderen, [appellant sub 8] en anderen en [appellant sub 10A] en [appellant sub 10B] betogen dat het instemmingsbesluit in strijd is met het beleid over de energietransitie. Volgens hen past het versneld leeghalen van kleine gasvelden niet in het door de minister geuite voornemen om de winning uit deze velden gestaag af te bouwen.

[appellant sub 9] betoogt dat het instemmingsbesluit in strijd is met de zogenoemde Urgenda-rechtspraak.

24.1. De minister heeft in het verweerschrift erop gewezen dat de Urgenda-rechtspraak van de burgerlijke rechter een algemene opdracht inhoudt om de emissie van broeikasgassen te beperken. Die opdracht staat niet in de weg aan gaswinning.

Verder heeft de minister in de Nota van antwoord en in het verweerschrift uiteengezet dat stappen worden gezet naar verduurzaming van de Nederlandse energievoorziening, maar dat de energietransitie tijd kost. Zo lang het nodig is om tegemoet te komen aan de Nederlandse aardgasvraag, zal gas uit kleine velden worden gewonnen waar en voor zover dat veilig kan. Aardgas speelt volgens de minister de komende decennia nog een essentiële rol in de Nederlandse energievoorziening, die op dit moment nog voor meer dan 90% afhankelijk is van fossiele brandstoffen. Van die brandstoffen is aardgas de brandstof met de minste uitstoot van koolstofdioxide

en dus het minst belastend voor het klimaat. Gaswinning uit kleine velden in eigen land heeft, wanneer dit veilig en verantwoord kan, de voorkeur boven importeren, omdat het klimaatvoordelen heeft, beter is voor de economie en beter voor de leveringszekerheid. Dit is wat de minister in de brief aan de Tweede Kamer van 30 mei 2018 (Kamerstukken II 2017/18, 33 529, nr. 469) bedoelt met het beleid van gestage afbouw van de gaswinning uit kleine velden. De minister wijst verder op de brief aan de Tweede Kamer van 30 maart 2020 (Kamerstukken II 2019/20, 32 813, nr. 486), waarin het kabinet herhaalt dat het de voorkeur geeft aan gaswinning uit Nederlandse kleine velden, zowel op land als op zee. Volgens de minister past de gaswinning uit de kleine velden, waaronder Opeinde-Zuid en Middelburen, in dit beleid. De minister wijst er tot slot op dat de voorgenomen afbouw van de winning uit kleine velden wordt gerealiseerd doordat geen opsporingsvergunningen voor gasvelden op land meer worden verleend. Bovendien produceren de bestaande velden steeds minder gas.

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

De betogen slagen niet.

G. Gevolgen voor de natuur

25. Stichting Tsjingas en [appellant sub 9] betogen - kort samengevat - dat de gaswinning gepaard gaat met stikstofemissie. Dit kan significant negatieve effecten hebben voor onder meer het Natura 2000-gebied Alde Feanen. Volgens hen is daarom een vergunning op grond van de Wet natuurbescherming (hierna: de Wnb) nodig.

[appellant sub 9] betoogt verder - zo begrijpt de Afdeling - dat vernatting als gevolg van bodemdaling door de gaswinning nadelige gevolgen kan hebben voor beschermde diersoorten, zoals de noordse woelmuis. Daarom is volgens [appellant sub 9] een ontheffing op grond van de Wnb nodig.

25.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraken van 26 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2048, en 2 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2875), gaat het bij de besluitvorming over een winningsplan om een beoordeling van de gevolgen van de gaswinning in de diepe ondergrond. Een beoordeling van eventuele gevolgen voor de natuur van stikstofemissie door de bovengrondse gaswinningsinstallaties en -activiteiten vindt plaats op grond van de Wnb, eventueel in combinatie met de Wabo. Hetzelfde geldt voor een beoordeling van de eventuele gevolgen van de gaswinning op beschermde diersoorten. Of voor de gaswinning nog vergunningen of ontheffingen krachtens die wetten vereist zijn en, zo ja, of die vergunningen of ontheffingen kunnen worden verleend, staat in deze procedure niet ter beoordeling.

De betogen slagen niet.

H. Schade

Schade algemeen

26. Een aantal beroepsgronden gaat over de afhandeling van schade, wanneer die zou ontstaan als gevolg van de gaswinning. [appellanten sub 4] betogen dat zij er geen vertrouwen in hebben dat eventuele schade vlot zal worden vergoed. De groep [appellant sub 3] betoogt dat bodemdaling en bodemtrilling zich ook na afloop van de gaswinning kunnen voordoen en vrezen dat eventuele schade dan niet meer op Vermilion kan worden verhaald, omdat haar moederbedrijf niet Nederlands is maar Canadees.

De groep [appellant sub 3] en [appellant sub 10A] en [appellant sub 10B] betogen dat de bewijslast moet worden omgekeerd in die zin dat ervan wordt uitgegaan dat eventuele schade is veroorzaakt door de gaswinning en dat het aan Vermilion is om het tegendeel aan te tonen. In praktijk wordt het bewoners namelijk te moeilijk gemaakt om aan te tonen dat schade is veroorzaakt door gaswinning. Volgens de groep [appellant sub 3] en [appellant sub 10A] en [appellant sub 10B] is het in strijd met het gelijkheidsbeginsel dat de bewijslast voor schade als gevolg van gaswinning uit het Groningenveld is omgekeerd, en niet voor gaswinning uit de kleine velden.

26.1. Uit artikel 6:177, eerste lid, van het BW 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 Vermilion, 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 die wet kan een natuurlijke persoon bij wie schade is opgetreden als gevolg van mijnbouwactiviteiten onder omstandigheden in aanmerking komen voor schadevergoeding uit het waarborgfonds. Dit kan bijvoorbeeld als de betrokken mijnbouwondernemer failliet is verklaard of als deze heeft opgehouden te bestaan. Dat het moederbedrijf van Vermilion niet Nederlands is, maakt niet uit voor de toepasselijkheid van deze schadevergoedingsregeling.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer in de uitspraak van 6 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3738), geven de hiervoor genoemde wettelijke bepalingen voldoende waarborgen voor een adequate vergoeding van eventuele schade als gevolg van de gaswinning. In wat appellanten aanvoeren ziet de Afdeling geen reden om in dit geval anders te oordelen.

Over het betoog van [appellant sub 10A] en [appellant sub 10B] over de omkering van de bewijslast, overweegt de Afdeling als volgt. In artikel 6:177a van het BW is bepaald dat bij fysieke schade aan gebouwen of werken, die naar haar aard redelijkerwijs een gevolg van beweging van de bodem door gaswinning uit het Groningenveld zou kunnen zijn, vermoed wordt dat die schade daardoor is veroorzaakt. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 18 augustus 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1810, onder 26.1), kan de minister dit bewijsvermoeden niet van toepassing verklaren op de gaswinning uit andere gasvelden. Daarvoor is een wetswijziging nodig. Aangezien hiervoor is geoordeeld dat er voldoende waarborgen zijn voor een adequate vergoeding van eventuele schade, is er bovendien geen reden om te oordelen dat de minister pas met het winningsplan had kunnen instemmen nadat een wettelijk bewijsvermoeden voor schade als gevolg van gaswinning uit kleine velden was ingevoerd. Voor zover [appellant sub 10A] en [appellant sub 10B] betogen dat het bewijsvermoeden van artikel 6:177a van het BW in strijd is met het gelijkheidsbeginsel omdat deze bepaling niet voor gaswinning uit alle Nederlandse gasvelden geldt, valt dat buiten de reikwijdte van dit beroep. Dit beroep heeft slechts betrekking op de instemming met het winningsplan voor de gaswinning uit de velden Opeinde-Zuid en Middelburen.

De betogen slagen niet.

Bouwkundige opname

27. [appellant sub 9] betoogt dat in het instemmingsbesluit als voorschrift had moeten worden opgenomen dat Vermilion voorafgaand aan de gaswinning een bouwkundige opname uitvoert voor alle gebouwen die mogelijk schade lijden als gevolg van de winning.

27.1. De minister heeft in de Nota van antwoord en in het verweerschrift toegelicht waarom is afgezien van het voorschrijven van bouwkundige opnames (of: nulmetingen) van de bouwkundige staat van bouwwerken boven het effectgebied van de gasvelden. Volgens de minister heeft een nulmeting aan gebouwen weinig waarde voor de schadeafhandeling, omdat een nulmeting het oorzakelijk verband tussen schade en een door mijnbouw veroorzaakte beving niet aantoonst. Een geconstateerde schade kan ook andere oorzaken hebben. Een betere manier om het causaal verband aan te tonen, is om voldoende geofoons in combinatie met versnellingsmeters te plaatsen. De geofoons meten in de ondergrond of een beving plaatsvindt en de versnellingsmeters meten de grondtrillingen aan de oppervlakte. Met de combinatie van deze gegevens uit kan worden bepaald of er een beving is geweest in de diepe ondergrond en hoe ver de trillingen aan de oppervlakte reikten. Aan de hand van die gegevens kan eenvoudiger en sneller worden bepaald of gemelde schades door een mijnbouwactiviteit (kunnen) zijn veroorzaakt. Volgens de minister voldoet het bestaande meetnetwerk van het KNMI voor de monitoring van de seismische activiteit. 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 deugdelijk gemotiveerd waarom hij heeft afgezien van het voorschrijven van nulmetingen.

Het betoog slaagt niet.

I. Overige beroepsgronden

28. [appellant sub 2] en anderen betogen dat de belangen van omwonenden bij een veilige woonomgeving niet goed zijn afgewogen tegen de economische belangen van de gaswinning.

Zoals onder 14 is overwogen, kunnen alleen onderwerpen die voldoende kunnen worden gerelateerd aan één van de in artikel 36, eerste lid, van de Mijnbouwwet genoemde weigeringsgronden, een rol spelen bij de (toetsing van de) besluitvorming over een winningsplan. Het betoog van [appellant sub 2] en anderen kan niet worden gerelateerd aan één van die weigeringsgronden en kan daarom niet leiden tot vernietiging van het instemmingsbesluit.

Het betoog slaagt niet.

J. Conclusie en slotoverwegingen

29. Zoals onder 17.1 is overwogen, slaagt de beroepsgrond van [appellanten sub 4] en [appellant sub 6] over de vuilwal. De overige beroepsgronden van appellanten slagen niet.

30. De beroepen van Stichting Tsjingas, [appellant sub 2] en anderen, [appellant sub 3] en anderen, [appellant sub 5] en anderen, Vereniging Dorpsbelang, [appellant sub 8] en anderen, [appellant sub 9] en [appellant sub 10A] en [appellant sub 10B] zijn ongegrond. De minister hoeft geen proceskosten aan hen te vergoeden. Voor deze appellanten is deze uitspraak een einduitspraak, zodat hiermee hun procedure bij de Afdeling ten einde komt.

31. In de beroepen van [appellanten sub 4] en [appellant sub 6] zal de Afdeling een tussenuitspraak doen. Dit betekent dat de procedure voor hen nog niet ten einde is.

Met het oog op een spoedige beslechting van het geschil zal de Afdeling de minister opdragen om binnen twaalf weken na verzending van deze uitspraak het hiervoor onder 17.1 geconstateerde gebrek in het instemmingsbesluit te herstellen. Daarbij heeft de minister twee mogelijkheden. De eerste mogelijkheid is dat de minister het instemmingsbesluit op het punt van de vuilwal alsnog deugdelijk motiveert. De tweede mogelijkheid is dat de minister op dit punt een ander besluit neemt.

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 medelen.

32. In de einduitspraak zal wat betreft [appellanten sub 4] en [appellant sub 6] worden beslist over vergoeding van de proceskosten en het betaalde griffierecht.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen van Stichting Tsjingas, [appellant sub 2] en anderen, [appellant sub 3] en anderen, [appellant sub 5] en anderen, Vereniging Dorpsbelang, [appellant sub 8] en anderen, [appellante sub 9A], en [appellant sub 9B], en [appellant sub 10A] en [appellant sub 10B] ongegrond;

II. draagt de minister van Economische Zaken en Klimaat op om binnen twaalf weken na verzending van deze tussenuitspraak:

- met inachtneming van overwegingen 17.1 en 31 het gebrek in het besluit van 10 juni 2020 te herstellen en

- de Afdeling en de betrokken 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. J. Hoekstra, voorzitter, en mr. G.T.J.M. Jurgens en mr. D.A. Verburg, leden, in tegenwoordigheid van mr. J.V. Veldwijk, griffier.

De voorzitter is verhinderd de uitspraak te ondertekenen

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen

Uitgesproken in het openbaar op 30 maart 2022