

## JM 2020/7 - Een wijziging van aardgaswinning als bedoeld in categorie C17 van de bijlage bij het Besluit m.e.r. kan ook zien op een vermindering van de te winnen hoeveelheid

### Gegevens

#### Publicatie

JM 2020/7

#### Instantie

Rechtbank Noord-Nederland

#### Datum uitspraak

10 september 2019

#### Datum publicatie

16 januari 2020

#### Annotator

Wagenmakers, A.

#### ECLI

[ECLI:NL:RBNNE:2019:3823](https://ecli.nl/RBNNE:2019:3823)

#### Zaaknummer

LEE 18/1678 en LEE 18/1680

#### Relevante informatie

[art. 7.2, art. 2 lid 5](#)

## Noot

In deze zaak voeren eisers tevergeefs aan dat de minister (de actualisatie van) het winningsplan had moeten meenemen bij de wijziging van de omgevingsvergunning voor de activiteit milieu. Het winningsplan in deze zaak dateert uit 2005 en geldt tot 2025. Het is dus begrijpelijk dat appellanten aanvoeren dat het winningsplan geactualiseerd moet worden als de bijbehorende vergunning over de maximaal te winnen hoeveelheid gas gewijzigd wordt. Op grond van [artikel 34, zevende lid, van de Mijnbouwwet](#) moet het instemmingsbesluit over het geactualiseerde winningsplan verplicht gecoördineerd worden voorbereid met de omgevingsvergunning. Ook in de wet is dus een duidelijke samenhang tussen de besluiten.

De rechtbank oordeelt dat het winningsplan niet onlosmakelijk verbonden is met de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit. Het winningsplan is daarom een vast gegeven bij het verlenen van de omgevingsvergunning en kan niet in deze zaak meegenomen worden. De grondslag van de instemming is immers een andere dan die van de vergunning. Dit maakt ook dat niet de rechtbank maar de Afdeling bevoegd is om over een instemming van een winningsplan te oordelen. De rechtbank geeft appellanten wel mee dat – los van deze zaak – om een actualisatie van het winningsplan bij de minister gevraagd kan worden.

In een winningsplan wordt onder andere ingegaan op de verwachte hoeveelheid aanwezige delfstoffen, de ligging ervan, het aanvangstijdstip, de duur van de winning, de wijze van winning alsmede de daarmee verband houdende activiteiten, de hoeveelheden jaarlijks te winnen delfstoffen en sinds 1 januari 2017 ook de risico's voor omwonenden, gebouwen en infrastructuur (zie [artikel 35 van de Mijnbouwwet](#)). De minister kan de instemming met het winningsplan op een aantal beperkte gronden weigeren, onder andere als nadelige gevolgen voor het milieu of de natuur worden veroorzaakt door de winning. <sup>1</sup> Globaal gezegd regelt de winningsvergunning en het bijbehorende winningsplan hetgeen onder de grond gebeurt en regelen de mijnbouwwetvergunning en de omgevingsvergunning voor de milieuactiviteit hetgeen boven de grond gebeurt.

In categorie C17.2 van de bijlage bij het Besluit m.e.r. is de m.e.r.-plicht gekoppeld aan de vergunning als bedoeld in [artikel 40 van de Mijnbouwwet](#) dan wel een omgevingsvergunning voor de milieuactiviteit. Besluiten over verlening van een winningsvergunning of over instemming met een winningsplan zijn niet als m.e.r.-plichtig besluit opgenomen. In de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 18 november 2015, 201501544/1/A4, [ECLI:NL:RVS:2015:3578](#) voerden appellanten tevergeefs aan dat het niet opnemen van het winningsplan in strijd met de M.e.r.-richtlijn was. Naar het oordeel van de Afdeling destijds konden, gezien de aard van het winningsplan waarop de instemming betrekking heeft, onderzochte milieugevolgen maar zeer beperkt aan de orde komen, namelijk voor zover deze samenhangen met het risico op schade door bodemdaling. Nu de inzichten over schade en veiligheid rond gaswinning zijn gewijzigd en [artikel 36 van de Mijnbouwwet](#) gewijzigd is, zal de Afdeling wellicht in de toekomst anders redeneren. Door het aanwijzen van de mijnbouwwetvergunning en de vergunning voor de milieuactiviteit heeft Nederland de M.e.r.-richtlijn volgens de Afdeling correct omgezet in het Besluit m.e.r. en was een rechtstreeks beroep op de M.e.r.-richtlijn niet mogelijk.

Ook in de uitspraak van de Afdeling van 15 november 2017, 201608211/1/A1, [ECLI:NL:RVS:2017:3156](#), «JM» 2018/9, m.nt. Wagenmakers, werd tevergeefs aangevoerd dat de M.e.r.-richtlijn onvolledig is geïmplementeerd door het instemmingsbesluit in plaats van het winningsplan aan te wijzen als m.e.r.-(beoordelings)plichtig besluit in het Besluit m.e.r. Voor zover appellanten betoogden dat niet alle milieugevolgen van de aardgaswinning kunnen worden betrokken, nu de m.e.r.-plicht niet reikt tot het winningsplan, wees de Afdeling op [artikel 7.1](#) in samenhang met [artikel 7.23, eerste lid, van de Wet milieubeheer](#). Daarin staat de verplichting om *alle* milieugevolgen te betrekken, dus ook de milieugevolgen van de delen die niet zien op de m.e.r.-plichtige vergunning in kwestie. Materieel gezien behoren dus ook de milieueffecten van het winningsplan onderzocht te worden in het MER. Het nadeel hiervan is dat de diverse vergunningen in de tijd uiteen kunnen gaan lopen en gewijzigde feiten en omstandigheden van het project of de omgeving bij de latere winningsvergunning en winningsplan niet meer in het MER meegenomen kunnen worden.

De beroepsgrond wordt in dit geval toch gehonoreerd vanwege de uitleg van het woord 'wijziging' in de eerste kolom bij categorie C17 in de bijlage bij het Besluit m.e.r. Van een wijziging is naar het oordeel van de rechtbank namelijk ook sprake als de hoeveelheid te winnen aardgas verlaagd wordt. Aan de omgevingsvergunning ligt daarom naar het oordeel van de rechtbank ten onrechte geen milieueffectrapport ten grondslag. Ik ben het eens met de uitleg van het woord 'wijziging'. Volgens de definitie van 'wijziging' onder A van de bijlage bij het Besluit m.e.r. gaat het om een reconstructie of verandering anderszins van aangelegde werken, ingerichte gebieden of bestaande inrichtingen. Dat staat los van de vraag of de verandering ziet op een verruiming of beperking van het hetgeen eerder is toegestaan.

Nu het instemmingsbesluit zelf niet aangewezen is als het m.e.r.-plichtige besluit, maar bij dat besluit wel factoren meewegen die juist in een MER onderzocht worden, kan het op te stellen MER de minister dus goed van dienst zijn ter onderbouwing van zijn instemmingsbesluit over het geactualiseerde winningsplan. In een MER worden immers *alle* gevolgen van een m.e.r.-plichtig plan of project in beeld gebracht, ook de effecten van de delen die niet worden gereguleerd door de vergunning waartoe het MER wordt opgesteld. Het oordeel van de rechtbank is mijns inziens in lijn met de bovengenoemde uitspraak van de Afdeling uit 2017. Ook is dit in lijn met de oproep van de Europese Commissie aan Nederland van 7 maart 2019 om de m.e.r.-wetgeving te verbeteren. <sup>2</sup> De geactualiseerde M.e.r.-richtlijn is namelijk volgens de Europese Commissie op twee punten nog onvoldoende doorgevoerd in de Nederlandse wetgeving. Deze punten zijn dat bepaalde vereisten inzake kwaliteitsborging ontbreken en dat de Nederlandse wetgeving alleen gericht is op projecten met aanzienlijke *negatieve* gevolgen, terwijl *alle significante effecten van een project* moeten worden bestreken.

De rechtbank gaat niet in op de vraag of in deze sprake is van een project in de zin van de M.e.r.-richtlijn. Daarvoor is nodig dat sprake is van een materiële wijziging ter plaatse. Of dat hier het geval is, blijkt niet uit de uitspraak. Wellicht is de installatie gewijzigd, in verband met gaswinning onder hogere druk uit diepere aardlagen. Zelf vraag ik mij af of in dit verband ook meespeelt dat de Afdeling, in navolging van het Europese Hof van Justitie, het projectbegrip ruim uitlegt in de PAS-zaak over de weigering handhaving beweiden en bemesten van 29 mei 2019, 201506170/2/R2, [ECLI:NL:RVS:2019:1604](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/MEMO_19_1472), «JM» 2019/102, m.nt. Zijlmans: ook het wijzigen van de samenstelling van de ondergrond <sup>3</sup> kan mijns inziens opgevat worden als een materiële wijziging.

Volgens informatie van de rijksoverheid <sup>4</sup> blijft de systematiek in de mijnbouwregelgeving met de inwerkingtreding van de Omgevingswet ongewijzigd. De milieubelastende activiteit 'mijnbouw' wordt in paragraaf 3.10.1 van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) aangewezen. Daarnaast blijven zowel de mijnbouwwetvergunning als (de instemming over) het winningsplan bestaan op grond van de Mijnbouwwet. Voor m.e.r. blijft dus van belang om alle milieugevolgen van het project, inclusief de gevolgen van de onderdelen die niet gerelateerd zijn aan de m.e.r.-plichtige vergunning én eventuele positieve gevolgen voor het milieu te onderzoeken.

A. Wagenmakers

## Voetnoten

- 1). Zie in dit verband het ook per 1 januari 2017 gewijzigde artikel 36, eerste lid, van de Mijnbouwwet; *Stb.* 2016, 554. De belangen in artikel 36, eerste lid, van de Mijnbouwwet moeten afgewogen worden tegen de belangen in artikel 36, tweede lid, van de Mijnbouwwet. Het belang van leveringszekerheid in het tweede lid, is komen te vervallen bij de wetswijziging van 17 oktober 2018, *Stb.* 2018, 371.
- 2). [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/MEMO\\_19\\_1472](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/MEMO_19_1472)
- 3). Als gevolg van gaswinning daalt de druk in de ondergrond. Hierdoor worden steenlagen in elkaar gedrukt. Soms wordt water geïnjecteerd.
- 4). <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/regelgeving/regels-voor-activiteiten/milieubelastende-activiteiten-hoofdstuk-3-bal/mijnbouw/>