

ECLI:NL:RVS:2023:4045

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	01-11-2023
Datum publicatie	01-11-2023
Zaaknummer	202102823/1/R4
Rechtsgebieden	Omgevingsrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	

Bij besluit van 16 maart 2021 heeft de minister van Economische Zaken en Klimaat ingestemd met een door Vermilion Energy Netherlands B.V. ingediende actualisering van het winningsplan Vinkega. Vermilion beschikt over een vergunning om aardgas (hierna: gas) te winnen in het voorkomen Vinkega. Een voorkomen is de wettelijke term voor een gasveld. Gas valt onder het in de Mijnbouwwet genoemde begrip koolwaterstof. Het Vinkega gasveld ligt in de provincies Drenthe, Overijssel en Fryslân, binnen de grenzen van de gemeenten Westerveld, Steenwijkerland en Weststellingwerf en in het verzorgingsgebied van het waterschap Drents Overijsselse Delta en Wetterskip Fryslân. De Vereniging Milieudefensie Amsterdam afdeling Westerveld en [appellant sub 2] betogen dat de minister niet heeft onderkend dat niet alleen een winningsplan, maar ook een actualisering daarvan ten minste alle aspecten dient te omschrijven als vermeld in artikel 35, eerste lid, van de Mijnbouwwet. Gelet daarop moet een actualisering van het winningsplan 2016 strekken tot een integrale herziening van dat winningsplan, zo betogen de vereniging en [appellant sub 2].

Vindplaatsen Rechtspraak.nl

Uitspraak

202102823/1/R4.

Datum uitspraak: 1 november 2023

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. de vereniging Milieudefensie Amsterdam afdeling Westerveld (hierna: de vereniging), gevestigd te Havelte, gemeente Westerveld,
2. [appellant sub 2], wonend te [woonplaats],
appellanten,
en
de minister van Economische Zaken en Klimaat,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 16 maart 2021 heeft de minister ingestemd met een door Vermilion Energy Netherlands B.V. (hierna: Vermilion) ingediende actualisering van het winningsplan Vinkega (hierna: het instemmingsbesluit).

Tegen het instemmingsbesluit hebben de vereniging en [appellant sub 2] ieder voor zich beroep ingesteld.

De minister heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 15 november 2022, waar de vereniging, vertegenwoordigd door [gemachtigde A] en [gemachtigde B], [appellant sub 2], bijgestaan door [gemachtigde C], en de minister, vertegenwoordigd door mr. E. van Kerkhoven en drs. J.L.M. Oomes, zijn verschenen. Voorts is ter zitting Vermilion, vertegenwoordigd door mr. H.M. Israëls, advocaat te Amsterdam, vergezeld door [gemachtigde D], als partij gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. Vermilion beschikt over een vergunning om aardgas (hierna: gas) te winnen in het voorkomen Vinkega. Een voorkomen (hierna: gasveld) is de wettelijke term voor een gasveld. Gas valt onder het in de Mijnbouwwet genoemde begrip koolwaterstof. Het Vinkega gasveld ligt in de provincies Drenthe, Overijssel en Fryslân, binnen de grenzen van de gemeenten Westerveld, Steenwijkerland en Weststellingwerf en in het verzorgingsgebied van het waterschap Drents Overijsselse Delta (hierna: het waterschap) en Wetterskip Fryslân (hierna: het wetterskip).

Gaswinning waar een vergunning voor is verleend, dient plaats te vinden op grond van een winningsplan waar de minister mee heeft ingestemd. Een winningsplan bevat informatie over de wijze van winning, de geschatte omvang van de winning, de effecten van die winning op de bodembeweging en de risico's die de winning met zich brengt.

Vermilion wint sinds 2011 gas uit het Vinkega gasveld. In 2016 heeft Vermilion de minister gevraagd in te stemmen met een gewijzigd winningsplan voor het Vinkega gasveld (hierna: winningsplan 2016). Die wijzigingen betroffen de samenvoeging van de twee toentertijd nog geldende winningsplannen voor het gasveld Vinkega, de verlenging van de winningsperiode, een vernieuwde seismische risicoanalyse en een actualisering van de productie- en bodemdalingsprognose. Bij besluit van 11 juli 2018 heeft de minister met dat winningsplan - het winningsplan 2016 genaamd - ingestemd. Bij uitspraak van de Afdeling van 6 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3738, is dat besluit in rechte onaanastbaar geworden. Op 30 november 2018 heeft Vermilion de minister verzocht in te stemmen met een actualisering van het winningsplan 2016. Dat verzoek heeft uitsluitend betrekking op een actualisering van de bodemdalingsprognose en de effecten daarvan. Deze geactualiseerde prognose vervangt de bodemdalingsprognose in het winningsplan 2016. Deze actualisering is het gevolg van in 2017 verrichte en in 2018 opgeleverde en geanalyseerde metingen, waaruit blijkt dat de gaswinning in het Vinkega gasveld naar verwachting tot meer bodemdaling zal leiden dan in het winningsplan 2016 is voorzien. De door deze gaswinning veroorzaakte zogenoemde bodemdaling zal door deze extra bodemdaling niet dieper worden, maar zal zich verder gaan uitstrekken in zuidoostelijke richting, aldus Vermilion.

2. De relevante bepalingen uit de Mijnbouwwet, de Wet milieubeheer (hierna: Wm), de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) en het Mijnbouwbesluit zijn opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak. Die bijlage maakt deel uit van deze uitspraak.

Het instemmingsbesluit

3. Bij het instemmingsbesluit heeft de minister ingestemd met het verzoek van 30 november 2018. De minister heeft daarbij beoordeeld of zich één of meer dan één van de in artikel 36, eerste lid, van de Mijnbouwwet limitatief opgesomde weigeringsgronden voordoen. Ook heeft de minister daarbij beoordeeld of met toepassing van artikel 36, tweede lid, van de Mijnbouwwet beperkingen of voorschriften aan de instemming moeten worden verbonden. De minister heeft zijn beoordeling beperkt tot gevolgen van de verwachte extra bodemdaling ten opzichte van de bodemdaling als voorzien in het winningsplan 2016. Bij die beoordeling heeft de minister de adviezen betrokken die op grond van de Mijnbouwwet over de actualisering van het winningsplan 2016 aan hem zijn uitgebracht. Het gaat om een advies van het Staatstoezicht op de Mijnen (hierna: SodM) van 16 mei 2019, een

advies van de Technische commissie bodembeweging van 4 juni 2019 en een advies van de Mijnraad van 4 juni 2020. SodM heeft in het kader van deze advisering advies ingewonnen bij TNO-AGE. Het advies van TNO-AGE van 9 mei 2019 is door het SodM onderschreven. De minister heeft bij zijn beoordeling ook de adviezen betrokken van de bestuursorganen die hij op grond van de Mijnbouwwet tot het geven van advies in de gelegenheid moet stellen. Van deze gelegenheid is gebruik gemaakt door het college van gedeputeerde staten (hierna: gs) van Drenthe bij advies van 5 november 2019, gs van Overijssel bij advies van 12 november 2019, gs van Fryslân bij advies van 19 november 2019, het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college) van Weststellingwerf bij advies van 12 november 2019, het college van Westerveld bij advies van 18 november 2019, het college van Steenwijkerland bij advies van 19 november 2019, het dagelijks bestuur van het waterschap bij advies van 15 november 2019 en het dagelijks bestuur van het wetterskip bij advies van 20 november 2019.

De beroepen

Omvang van het geding

4. De vereniging en [appellant sub 2] betogen dat de minister niet heeft onderkend dat niet alleen een winningsplan, maar ook een actualisering daarvan ten minste alle aspecten dient te omschrijven als vermeld in artikel 35, eerste lid, van de Mijnbouwwet. Gelet daarop moet een actualisering van het winningsplan 2016 strekken tot een integrale herziening van dat winningsplan, zo betogen de vereniging en [appellant sub 2]. [appellant sub 2] verwijst hierbij naar voormelde uitspraak van de Afdeling van 6 november 2019, waarin de Afdeling heeft overwogen dat een instemmingsbesluit van de minister en de beoordeling daarvan door de Afdeling alleen betrekking heeft op het specifieke winningsplan waarvoor om instemming is verzocht.

4.1. Vermilion heeft de minister verzocht in te stemmen met een actualisering van de in het winningsplan 2016 vervatte bodemdalingsprognose. Anders dan de vereniging en [appellant sub 2] aanvoeren, volgt uit de Mijnbouwwet niet dat een winningsplan niet op een onderdeel, maar slechts integraal kan worden geactualiseerd. Gelet daarop hoeft het verzoek van Vermilion geen informatie te bevatten over aspecten als bedoeld in artikel 35, eerste lid, van de Mijnbouwwet die geen verband houden met de geactualiseerde bodemdalingsprognose. Wel dient het verzoek voldoende informatie te bevatten voor de minister om te kunnen beoordelen of instemming met de betreffende actualisering moet worden geweigerd vanwege één van de in artikel 36, eerste lid, van de Mijnbouwwet opgenomen gronden. Met de overweging in de uitspraak van 6 november 2019 waar [appellant sub 2] naar verwijst, heeft de Afdeling de omvang van het geding afgebakend. Daarbij heeft de Afdeling geoordeeld dat gebeurtenissen uit het verleden, alsmede besluitvorming over andere gasvelden dan waarop het betreffende winningsplan ziet, niet ter beoordeling voorliggen. Met die overweging heeft de Afdeling, anders dan [appellant sub 2] stelt, niet geoordeeld dat een instemmingsbesluit van de minister geen betrekking kan hebben op een wijziging of actualisatie van een onderdeel van een winningsplan waarmee de minister eerder heeft ingestemd. Voor zover de vereniging en [appellant sub 2] in beroep gronden hebben aangevoerd die geen verband houden met de geactualiseerde bodemdalingsprognose zal de Afdeling die gronden buiten beschouwing laten.

Het betoog slaagt niet.

Milieueffectrapportage

5. De vereniging en [appellant sub 2] betogen dat ten onrechte geen milieueffectrapportage (hierna: mer) is gemaakt bij de voorbereiding van het instemmingsbesluit.

5.1. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling (onder meer de uitspraak van 30 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:941, onder 9.1) volgt uit het Besluit mer dat bij de voorbereiding van een besluit tot instemming met een winningsplan geen mer hoeft te worden gemaakt. Dat is niet anders bij een besluit tot instemming met een actualisering van een winningsplan.

Voorts volgt uit vaste jurisprudentie van de Afdeling (onder meer de uitspraak van 26 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2048, onder 7.2) dat een winningsplan geen plan is als bedoeld in artikel 2.7 van de Wnb bij het opstellen waarvan een mer moet worden gemaakt op grond van artikel 7.2a van de Wm. Dat is niet anders bij een actualisering van een winningsplan.

Het betoog slaagt niet.

Passende beoordeling en Wnb-vergunning

6. De vereniging en [appellant sub 2] betogen dat ten onrechte geen passende beoordeling is gemaakt bij de voorbereiding van het instemmingsbesluit. De vereniging betoogt dat de minister niet heeft onderkend dat voor de gaswinning een Wnb-vergunning is vereist.

6.1. Volgens vaste jurisprudentie (onder meer de uitspraak van 2 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2875, onder 20) is de vraag of een vergunning krachtens de Wnb is vereist, gezien de in artikel 36 van de Mijnbouwwet opgenomen beoordelingsgronden, niet van belang bij een besluit over instemming met een winningsplan. Omdat dezelfde beoordelingsgronden van toepassing zijn bij het nemen van een besluit over instemming met een wijziging of actualisering van een winningsplan, is de vraag of een Wnb-vergunning is vereist ook niet van belang in het kader van het instemmingsbesluit. Gelet voorts op wat hiervoor onder 5.1 is overwogen over de vraag of een actualisering van een winningsplan een plan is als bedoeld in artikel 2.7 van de Wnb, is in het kader van het instemmingsbesluit geen passende beoordeling vereist als bedoeld in artikel 2.8, eerste lid, van de Wnb.

De betogen slagen niet.

Bodemdaling

7. De vereniging en [appellant sub 2] betogen dat de minister de beschikbare informatie over bodemdaling onjuist heeft beoordeeld en dat hij over onvoldoende informatie heeft beschikt om de verwachte extra bodemdaling zorgvuldig te kunnen beoordelen. [appellant sub 2] voert aan dat uit de informatie waar de minister over beschikt blijkt dat boven het Vinkega gasveld een grotere bodemdaling wordt verwacht dan was voorspeld in het winningsplan 2016. [appellant sub 2] wijst hierbij onder meer naar het advies van SodM waarin staat dat sprake is van een 10% overschrijdingskans van de gemaakte prognose. Daar komt volgens [appellant sub 2] nog bij dat de minister de term 'bodemdalingcontouren' heeft gebruikt waar in de adviezen de term 'bodemdalingskom' wordt gebruikt en dat de minister niets lijkt te hebben gedaan met de adviezen van gs van Drenthe, gs van Fryslân, het college van Westellingwerf, het college van Westerveld en het college van Steenwijkerland. Bovendien heeft de minister volgens [appellant sub 2] de bodemdaling, en in het verlengde daarvan de effecten van die daling, onderschat, omdat het Vinkega gasveld samen met omliggende gasvelden onderdeel uitmaakt van één groot gasveld en al die gasvelden met elkaar cumuleren. [appellant sub 2] en de vereniging voeren aan dat bij de bodemdalingprognose onvoldoende rekening is gehouden met de gevolgen van overproductie door het versneld winnen van gas. De vereniging voert hierbij nog aan dat bij de bodemdalingprognose geen rekening is gehouden met compactie van de bodem door zoutkruip en liquid loading. Volgens de vereniging brengt liquid loading met zich dat zouten in de bodem worden opgelost door water dat in de reservoirs achterblijft. De vereniging voert ten slotte aan dat de minister bij de beoordeling van de bodemdaling rekening had moet houden met de verwachte bodemdaling als gevolg van gaswinning in de LDS gasvelden.

7.1. Vermilion heeft in het verzoek om actualisering van het winningsplan 2016 aan de hand van cijfers, grafieken en kaarten inzichtelijk gemaakt in welk gebied bodemdaling heeft plaatsgevonden en in welke gebieden nog een bodemdaling wordt verwacht als gevolg van gaswinning in het Vinkega gasveld. Daarnaast heeft Vermilion in dat verzoek inzichtelijk gemaakt in hoeverre die bodemdaling cumuleert met een bodemdaling als gevolg van gaswinning in omliggende gasvelden als het Nijensleek gasveld en het Diever gasveld. Vermilion verwacht boven het Vinkega gasveld een bodemdaling als gevolg van de gaswinning in dat gasveld van maximaal 4 cm, waarvan al 1,5 cm is gerealiseerd. Daarnaast is volgens Vermilion boven het Vinkega gasveld sprake van een bodemdaling van 0,5 cm als gevolg van de gaswinning die in het verleden heeft plaatsgevonden in het Nijensleek gasveld, zodat de totale bodemdaling boven het Vinkega gasveld naar verwachting maximaal 4,5 cm zal bedragen. De actualisering van het winningsplan 2016 is het gevolg van in 2017 verrichte en in 2018 opgeleverde en geanalyseerde metingen, waaruit blijkt dat de bodemdalingskom als gevolg van gaswinning in het Vinkega gasveld zich verder in zuidoostelijke richting uitstrekt tot boven het Nijensleek gasveld. Voor zover die kom zich verder in zuidoostelijke richting uitstrekt zal de bodemdaling daar, als gevolg van de gaswinning in het Vinkega gasveld, naar verwachting 1 tot 2 cm zijn. Gelet daarop verwacht Vermilion dat de samengestelde bodemdaling boven het Nijensleek gasveld iets groter zal zijn dan 5 cm.

7.2. TNO-AGE en SodM hebben ingestemd met de bodemdalingsberekeningen van Vermilion. Volgens SodM leidt de verwachte extra bodemdaling niet tot een diepere bodemdalingskom boven het Vinkega gasveld, maar alleen tot een vergroting van de oppervlakte van die kom in zuidoostelijke richting. SodM heeft in zijn advies betrokken dat de verwachte samengestelde bodemdaling boven het Nijensleek gasveld, mede als gevolg van de gaswinning in het Vinkega gasveld, groter is dan 5 cm.

7.3. De minister heeft zich in het instemmingsbesluit terecht op het standpunt gesteld dat de verwachte bodemdaling boven het Vinkega gasveld niet afwijkt van bodemdalingsprognose in het winningsplan 2016. Als vermeld in het advies van SodM bevindt de als gevolg van die gaswinning verwachte vergroting van de bodemdalingskom ten opzichte van het winningsplan 2016 zich niet boven het Vinkega gasveld, maar daarbuiten.

De bodemdalingsprognoses zijn zogenoemde P10-waarden. Een P10-waarde is een waarde die met 90% zekerheid niet overschreden zal worden. De enkele omstandigheid dat een bodemdalingsprognose een onzekerheidsmarge heeft, geeft geen aanleiding voor het oordeel dat de bodemdaling te laag is ingeschat.

Op de zitting hebben de minister en Vermilion toegelicht dat een bodemdalingskom op kaartmateriaal wordt verbeeld door bodemdalingscontouren en dat met het begrip 'bodemdalingscontouren' in deze context hetzelfde wordt bedoeld als met het begrip 'bodemdalingskom'. De Afdeling ziet geen reden om deze uitleg onjuist te achten. Voor zover [appellant sub 2] stelt dat de minister niets lijkt te hebben gedaan met de adviezen van gs van Drenthe, gs van Fryslân, het college van Westellingwerf, het college van Westerveld en het college van Steenwijkerland, heeft [appellant sub 2] die stelling niet onderbouwd.

In het verzoek van Vermilion en in de adviezen is, daar waar de bodemdalingskom van het Vinkega gasveld bodemdalingskommen van andere gasvelden overlapt, rekening gehouden met de samengestelde bodemdaling. [appellant sub 2] heeft niet onderbouwd dat de samengestelde bodemdalingsprognose onjuist of onvolledig is.

De minister heeft toegelicht dat bodemdaling wordt veroorzaakt door de hoeveelheid gas die wordt gewonnen. Een grotere productiesnelheid kan het proces van bodemdaling weliswaar versnellen, maar heeft volgens de minister geen effect op de totale bodemdaling. Voorts heeft de minister zich op het standpunt gesteld dat gaswinning in het Vinkega gasveld niet zal leiden tot compactie van de ondergrond door zoutkruip en liquid loading, gezien de samenstelling van de bodem ter plaatse. Volgens de minister kan zich ter plaatse geen zoutkruip voordoen. Liquid loading is op zichzelf gezien een verschijnsel dat eigen is aan gaswinning, maar een relatie met compactie van de bodem ter plaatse ontbreekt, aldus de minister. Naar het oordeel van de Afdeling hebben [appellant sub 2] en de vereniging niet onderbouwd dat de bodemdalingsberekeningen die aan het verzoek om actualisering van het winningsplan 2016 ten grondslag liggen en door SodM en TNO-AGE zijn onderschreven, onjuist of onvolledig zijn.

Ten tijde van het nemen van het instemmingsbesluit heeft de minister geen rekening kunnen houden met bodemdaling als gevolg van gaswinning in de LDS gasvelden, omdat hij toen nog niet had ingestemd met het winningsplan voor die gasvelden. Die instemming heeft hij namelijk pas gegeven bij besluit van 24 mei 2022. Die instemming kan ook niet worden betrokken bij de toetsing van het instemmingsbesluit in beroep, omdat de Afdeling dat besluit toetst naar de feiten zoals die zich voordeden en het recht dat gold ten tijde van het nemen van het instemmingsbesluit. De verwachte bodemdaling door de voorgenomen gaswinning in de LDS gasvelden en, voor zover relevant, de cumulatie daarvan met bodemdalingsprognoses waarmee de minister eerder heeft ingestemd, zijn aspecten waarvan de beoordeling aan de orde is in het besluit waarmee de minister met het winningsplan voor de LDS gasvelden heeft ingestemd.

In wat [appellant sub 2] en de vereniging hebben aangevoerd is geen grond gelegen voor het oordeel dat het verzoek van Vermilion en de adviezen van TNO-AGE en SodM onjuiste of onvolledige informatie bevatten over de verwachte extra bodemdaling ten opzichte van het winningsplan 2016 als gevolg van gaswinning in het Vinkega gasveld. Als in de toekomst blijkt dat deze verwachte bodemdaling moet worden bijgesteld, dan moet het winningsplan 2016 worden vervangen of opnieuw worden geactualiseerd, welke vervanging of actualisering de instemming van de minister behoeft.

Het betoog slaagt niet.

8. De vereniging betoogt dat de minister onvoldoende informatie voorhanden had om de gevolgen van de extra bodemdaling voor het grondwaterbergend vermogen van de bodem te kunnen beoordelen. Volgens de vereniging ontbrak het de minister aan een ter zake relevante berekening. De vereniging wijst erop dat het waterschap in zijn advies van 26 september 2016 over een winningsplan voor het Diever gasveld heeft verzocht om een berekening uit te voeren voor de toekomstige hydrologische situatie en stelt dat een berekening van de afname van het waterbergend vermogen is gemaakt in het kader van de winningsplannen voor het Diever gasveld uit 2016 en 2018. Voor zover het waterschap zich in zijn advies over de extra bodemdaling ten opzichte van het winningsplan 2016 op het standpunt heeft gesteld dat het geen significante gevolgen verwacht voor het watersysteem, wijst de vereniging erop dat het waterschap zich daarbij heeft gebaseerd op figuur 1-10 in het verzoek van Vermilion en dat het waterschap te kennen heeft gegeven dat de berekende samengestelde bodemdaling van meer dan 5 cm niet uit die figuur kan worden afgeleid.

8.1. In figuur 1-10 van het verzoek van Vermilion zijn bodemdalingscontouren weergegeven van de samengestelde verwachte uiteindelijke bodemdaling rondom het Vinkega gasveld. Die contouren zijn weergegeven in hele centimeters. Op de zitting heeft de minister toegelicht dat het diepste punt van 5,2 cm in het gebied ligt dat door de contour van 5 cm wordt omsloten. De verwachte maat van het diepste punt van de samengestelde bodemdaling blijkt uit de bij de aanvraag behorende berekeningen, aldus de minister op de zitting. De verwachte extra bodemdaling ten opzichte van het winningsplan 2016 zal plaatsvinden in het verzorgingsgebied van het waterschap. In het advies van het waterschap van 15 november 2019 staat dat het waterschap als gevolg van deze verwachte extra bodemdaling geen significante gevolgen verwacht voor het watersysteem. Omdat voorts in dat advies staat dat uit de nieuwe berekeningen blijkt dat de maximale samengestelde bodemdaling meer dan 5 cm kan bedragen, bestaat in wat de vereniging heeft aangevoerd geen grond voor het oordeel dat het advies van het waterschap onvoldoende informatie bevat om de effecten van de extra bodemdaling voor het grondwaterbergend vermogen van de bodem te kunnen beoordelen. Dat het advies van het waterschap van 26 september 2016 over het winningsplan Diever anders luidt, is niet relevant, omdat het instemmingsbesluit geen betrekking heeft op dat winningsplan.

Het betoog slaagt niet.

Voorschriften

9. De vereniging betoogt dat de minister aan zijn instemming een voorschrift had moeten verbinden waarin, in aanvulling op de monitoring in het meetplan, wordt voorgeschreven dat de bodemdaling ook moet worden gemonitord op de wijze als beschreven in het advies van de Mijnraad van 4 juni 2020.

9.1. In zijn advies van 4 juni 2020 geeft de Mijnraad te kennen geen reden te zien om negatief te adviseren. Gelet op wat Vermilion in haar verzoek over bodemdaling heeft opgenomen, ziet de Mijnraad ruimte voor verbetering van de communicatie met regionale partners. In dat kader adviseert de Mijnraad om transparant te zijn over de productiehoeveelheden en de bodemdaling. Dat kan volgens de Mijnraad gedaan worden door de productiegegevens in combinatie met de satellietgegevens over bodemdaling in het gebied openbaar te maken.

9.2. Op grond van artikel 41, eerste lid, van de Mijnbouwwet, gelezen in samenhang met artikel 30 van het Mijnbouwbesluit, moet de bodemdaling worden gemonitord overeenkomstig een meetplan waarmee de minister heeft ingestemd. Op grond van het geldende meetplan worden in het betreffende gebied jaarlijks gps-metingen uitgevoerd en vindt om de vijf jaar een waterpasmeting plaats. Het instemmingsbesluit vermeldt dat het meetplan jaarlijks door SodM wordt getoetst en dat kan worden besloten tot een hogere meetfrequentie, als het verloop van de bodemdaling dat rechtvaardigt. Door te verwijzen naar het advies van de Mijnraad heeft de vereniging niet aannemelijk gemaakt dat de Mijnraad het meetplan ontoereikend acht om de bodemdaling te kunnen monitoren. Op grond van artikel 36, tweede lid, van de Mijnbouwwet kan alleen een voorschrift aan het instemmingsbesluit worden verbonden, als dat nodig is met het oog op één van de belangen die zijn genoemd in het eerste lid. De Mijnraad adviseert productie- en satellietgegevens openbaar te maken om de communicatie met regionale partners te verbeteren. Communicatie met regionale partners is geen belang als bedoeld in artikel 36, eerste lid, van de Mijnbouwwet. Gelet daarop kan ten behoeve

van dat belang geen voorschrift aan het instemmingsbesluit worden verbonden. Vermilion en de minister hebben op de zitting toegelicht dat het ontbreken van een voorschrift als hier bedoeld niet betekent dat niet wordt ingezet op verbetering van de communicatie met regionale partners. Vermilion heeft toegelicht dat zij elk jaar een bodemdalingsstatusrapport opstelt voor Drenthe, Friesland en Overijssel en dat zij dat rapport deelt en bespreekt met lokale overheden en belangenorganisaties. Bij dat jaarlijkse overleg wordt ook GASDrOVf betrokken, aldus Vermilion. De minister heeft toegelicht dat hij TNO-AGE heeft verzocht om de mogelijkheid van een bodemdalingsdashboard te onderzoeken. Volgens de minister beheert TNO-AGE alle bodemdalingsdata die mijnbouwbedrijven op grond van de geldende regelgeving hebben aangeleverd.

Het betoog slaagt niet.

10. De vereniging betoogt dat de minister aan zijn instemming een voorschrift had moeten verbinden waarin een grenswaarde voor bodemdaling is opgenomen die niet mag worden overschreden. Op de zitting heeft de vereniging zich op het standpunt gesteld dat het haar gaat om een grenswaarde voor de maximaal toegestane samengestelde bodemdaling.

10.1. De als gevolg van de gaswinning in het Vinkega gasveld verwachte bodemdaling, waarmee de minister in het instemmingsbesluit heeft ingestemd, functioneert als een grenswaarde die niet mag worden overschreden. Hetzelfde geldt voor de in andere winningsplannen vermelde bodemdalingsprognoses van de in die plannen voorziene gaswinning waarmee de minister heeft ingestemd. Gelet op het feit dat elk instemmingsbesluit in zoverre een grenswaarde bevat voor de bodemdaling vanwege de gaswinning waarop dat besluit betrekking heeft, valt niet in te zien waarom een (extra) grenswaarde voor de samengestelde bodemdaling vanwege die gaswinningen nodig zou zijn. De vereniging heeft dat verder ook niet concreet gemaakt.

Het betoog slaagt niet.

11. De vereniging betoogt dat de minister aan zijn instemming een voorschrift had moeten verbinden waarin wordt voorgeschreven dat de toekomstige hydrologische situatie wordt berekend voor het gebied binnen de bodemdalingsskom van het Vinkega gasveld.

11.1. In het advies van het waterschap van 15 november 2019 staat dat het waterschap geen significante gevolgen verwacht voor het watersysteem als gevolg van de ten opzichte van het winningsplan 2016 verwachte extra bodemdaling. Gelet hierop heeft de minister geen aanleiding hoeven zien om een voorschrift over de berekening van de toekomstige hydrologische situatie aan het instemmingsbesluit te verbinden.

Het betoog slaagt niet.

12. De vereniging betoogt dat de minister aan zijn instemming een voorschrift had moeten verbinden dat inhoudt dat Vermilion een kaart maakt en bijhoudt, van de bodemdaling als gevolg van gaswinning en overige mijnbouwactiviteiten in de ruime regio waarin niet alleen het Vinkega gasveld, maar ook alle omliggende gasvelden zijn gelegen.

12.1. De verwachte bodemdaling als gevolg van de gaswinning in het Vinkega gasveld strekt zich niet uit over de regio die de vereniging met het voorschrift in kaart wil laten brengen. Een voorschrift als hier bedoeld, kan niet met toepassing van artikel 36, tweede lid, van de Mijnbouwwet aan het instemmingsbesluit worden verbonden, omdat de instemming alleen betrekking heeft op de bodemdaling als gevolg van de gaswinning in het Vinkega gasveld.

Het betoog slaagt niet.

Slotsom

13. De beroepen zijn ongegrond.

14. De minister hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart de beroepen ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. H.C.P. Venema, voorzitter, en mr. J. Hoekstra en mr. H. Benek, leden, in tegenwoordigheid van mr. W.J.C. Robben, griffier.

w.g. Venema

voorzitter

w.g. Robben

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 1 november 2023

610

BIJLAGE

De mijnbouwwet

Artikel 35

1. Het winningsplan bevat voor elk voorkomen binnen het vergunningsgebied ten minste een beschrijving van:

- a. de verwachte hoeveelheid aanwezige delfstoffen en de ligging ervan;
- b. de duur van de winning;
- c. de wijze van winning alsmede de daarmee verband houdende activiteiten;
- d. een schatting van de verwachte hoeveelheid per jaar te winnen delfstoffen;
- e. de kosten op jaarbasis van het winnen van de delfstoffen;
- f. de bodembeweging ten gevolge van de winning alsmede de daarmee verband houdende activiteiten en de maatregelen ter voorkoming van schade door bodembeweging, voorzover het winnen van delfstoffen niet geschiedt in het continentaal plat, tenzij Onze Minister anders heeft bepaald;
- g. de risico's voor omwonenden, gebouwen of infrastructurele werken of de functionaliteit daarvan met een risicobeoordeling, voor zover het winnen van delfstoffen niet geschiedt in het continentaal plat.

[...]

Artikel 36

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

- a. indien het in het winningsplan aangeduide gebied door Onze Minister niet geschikt wordt geacht voor de in het winningsplan vermelde activiteit om reden van het belang van de veiligheid voor omwonenden of het voorkomen van schade aan gebouwen of infrastructurele werken of de functionaliteit daarvan,
- b. in het belang van het planmatig gebruik of beheer van delfstoffen, aardwarmte, andere natuurlijke rijkdommen, waaronder grondwater met het oog op de winning van drinkwater, of mogelijkheden tot het opslaan van stoffen,
- c. indien nadelige gevolgen voor het milieu ontstaan, of
- d. indien nadelige gevolgen voor de natuur worden veroorzaakt.

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

[...]

Artikel 41

1. Met het oog op de kans op beweging van de aardbodem worden metingen verricht voor de aanvang van het winnen van delfstoffen, tijdens het winnen en tot dertig jaar na het beëindigen van het winnen. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld omtrent deze metingen en de rapportage over de uitkomsten daarvan, waarbij in elk geval wordt bepaald dat de rapportage een analyse van de metingen bevat.

[...]

De Wm

Artikel 7.2a

1. Een milieueffectrapport wordt gemaakt bij de voorbereiding van een op grond van een wettelijke of bestuursrechtelijke bepaling verplicht vast te stellen plan waarvoor, in verband met een daarin opgenomen activiteit, een passende beoordeling moet worden gemaakt op grond van artikel 2.8, eerste lid, van de [Wnb].

[...]

De Wnb

Artikel 2.7

1. Een bestuursorgaan stelt een plan dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, en dat afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied, uitsluitend vast indien is voldaan aan artikel 2.8.

2. Het is verboden zonder vergunning van gedeputeerde staten een project te realiseren dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied.

[...]

Artikel 2.8

1. Voor een plan als bedoeld in artikel 2.7, eerste lid, of een project als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, maakt het bestuursorgaan, onderscheidenlijk de aanvrager van de vergunning, een passende beoordeling van de gevolgen voor het Natura 2000-gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen voor dat gebied.

[...]

Het Mijnbouwbesluit

Artikel 30

1. De uitvoerder verricht metingen naar bodembeweging ten gevolge van het winnen van delfstoffen als bedoeld in artikel 41 van de wet. De metingen worden verricht overeenkomstig een meetplan.

2. De uitvoerder dient het meetplan in bij Onze Minister voor ieder voorkomen waaruit wordt gewonnen.

3. Het meetplan behoeft de instemming van Onze Minister alvorens met de winning wordt aangevangen.

[...]