

ECLI	ECLI:NL:RVS:2021:1808
Datum uitspraak	18 augustus 2021
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 21 juli 2017 (het instemmingsbesluit) heeft de minister van Economische Zaken met toepassing van artikel 34 van de Mijnbouwwet ingestemd met het door Vermilion Netherlands Energy BV ingediende winningsplan Diever. Vermilion wil gas winnen uit het gasveld Diever. Dit gasveld ligt in de geologische formatie Rotliegend-zandsteen en bestaat uit twee deelformaties, namelijk Slochteren en Akkrum. In het winningsplan Diever heeft Vermilion de door haar gewenste gaswinning beschreven. Het gaat om maximaal 1.360 miljoen Nm³ gas, dat zal worden gewonnen in de periode tot en met 2025. Bij het instemmingsbesluit van 21 juli 2017 heeft de minister met dit winningsplan ingestemd. Het college en Milieudefensie zijn het niet eens met het oordeel van de rechtbank. Zij vinden dat het instemmingsbesluit ook om andere redenen vernietigd had moeten worden en dat de rechtsgevolgen van dat besluit niet in stand konden blijven. Zij hebben daarom hoger beroep ingesteld tegen de uitspraken van de rechtbank.

Volledige tekst

202000172/1/R4.

Datum uitspraak: 18 augustus 2021

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. het college van burgemeester en wethouders van Westerveld,
2. Vereniging Milieudefensie, gevestigd in Amsterdam

appellanten,

tegen de tussenuitspraak van 9 april 2019 en de einduitspraak van 25 november 2019 van de rechtbank Den Haag in zaken nrs. 17/6077 en 17/6101 in het geding tussen:

het college,

Milieudefensie,

en

de minister van Economische Zaken (thans: Economische Zaken en Klimaat).

Procesverloop

Bij besluit van 21 juli 2017 (het instemmingsbesluit) heeft de minister met toepassing van artikel 34 van de Mijnbouwwet ingestemd met het door Vermilion Netherlands Energy BV (hierna: Vermilion) ingediende winningsplan Diever.

Bij besluit van 30 juli 2018 heeft de minister voorschrift 4 van het besluit van 21 juli 2017 gewijzigd.

Bij tussenuitspraak van 9 april 2019 heeft de rechtbank de minister opgedragen om de door haar in het besluit van 21 juli 2017 geconstateerde gebreken te herstellen, met inachtneming van hetgeen de rechtbank in haar uitspraak daarover heeft overwogen.

Bij besluit van 17 juni 2019 heeft de minister voorschrift 6 van het besluit van 21 juli 2017 gewijzigd.

Bij uitspraak van 25 november 2019 heeft de rechtbank de door het college en Milieudefensie tegen het besluit van 21 juli 2017 ingestelde beroepen gegrond verklaard, het besluit vernietigd en bepaald dat de rechtsgevolgen van dat besluit in stand blijven. De rechtbank heeft verder de beroepen tegen het besluit van 17 juni 2019 ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraken hebben het college en Milieudefensie hoger beroep ingesteld.

De minister en Vermilion hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Milieudefensie heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op zitting behandeld op 10 mei 2021, waar de volgende partijen zijn verschenen:

- het college, vertegenwoordigd door J.G. Boer, die werd bijgestaan door mr. W.R. van der Velde, advocaat in Groningen;
- Milieudefensie, vertegenwoordigd door [gemachtigde A], die werd bijgestaan door mr. P.M.J. de Goede, advocaat in Groningen;
- de minister, vertegenwoordigd door mr. L. Brand, drs. J.L.M. Oomes, M.E.J. Pieters en dr. K. van Thienen-Visser; en
- Vermilion, vertegenwoordigd door mr. drs. H.M. Israëls, advocaat in Amsterdam, en [gemachtigde B]. Zij werden bijgestaan door mr. R. Olivier, advocaat in Den Haag.

Deze zaak is op de zitting gevoegd behandeld met de zaken [ECLI:NL:RVS:2021:1809](#) en [ECLI:NL:RVS:2021:1810](#). Na afloop van de zitting zijn de zaken weer gesplitst.

Overwegingen

Inleiding

1. Vermilion wil gas winnen uit het gasveld Diever. Dit gasveld ligt in de geologische formatie Rotliegend-zandsteen en bestaat uit twee deelformaties, namelijk Slochteren en Akkrum. In het winningsplan Diever heeft Vermilion de door haar gewenste gaswinning beschreven. Het gaat om maximaal 1.360 miljoen Nm³ gas, dat zal worden gewonnen in de periode tot en met 2025. Bij het instemmingsbesluit van 21 juli 2017 heeft de minister met dit winningsplan ingestemd.

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

3. De rechtbank heeft advies gevraagd aan de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (hierna: de STAB). De STAB heeft vervolgens op 5 april 2018 een deskundigenbericht uitgebracht.

De rechtbank heeft op 9 april 2019 een tussenuitspraak gedaan over het instemmingsbesluit. Hierin is zij tot de conclusie gekomen dat de minister niet goed heeft gemotiveerd waarom met het winningsplan is ingestemd. De rechtbank heeft daarover overwogen dat de minister ten aanzien van de bodemdaling niet inzichtelijk heeft gemaakt van welke onzekerheidsmarge moet worden uitgegaan, dat niet goed gemotiveerd is waarom er geen relatie bestaat tussen de snelheid van de winning en het seismisch risico en dat voorschrift 6 te onbepaald is, omdat er kwalitatieve termen worden gebruikt (namelijk "adequaat onderzoek" en "redelijke termijn"), zonder dat zij van randvoorwaarden zijn voorzien.

Naar aanleiding van deze tussenuitspraak heeft de minister een nieuw besluit genomen. Bij besluit van 17 juni 2019 heeft hij voorschrift 6 gewijzigd. Verder heeft de minister bij stuk van 18 juni 2019 het besluit van 21 juli 2017 nader gemotiveerd.

Vervolgens heeft de rechtbank op 25 november 2019 een einduitspraak gedaan. Hierin heeft zij overwogen dat de minister met het besluit van 17 juni 2019 en de nadere motivering de geconstateerde gebreken in het besluit van 21 juli 2017 heeft hersteld. De rechtbank oordeelde daarom dat de minister met het winningsplan mocht instemmen. Vanwege de eerder geconstateerde gebreken is het besluit van 21 juli 2017 vernietigd, maar omdat deze gebreken later zijn hersteld, heeft de rechtbank de rechtsgevolgen van het besluit van 21 juli 2017 in stand gelaten. Dit betekent dat Vermilion het winningsplan ondanks de vernietiging van het instemmingsbesluit mag uitvoeren.

Het college en Milieudefensie zijn het niet eens met het oordeel van de rechtbank. Zij vinden dat het instemmingsbesluit ook om andere redenen vernietigd had moeten worden en dat de rechtsgevolgen van dat besluit niet in stand konden blijven. Zij hebben daarom hoger beroep ingesteld tegen de uitspraken van de rechtbank.

Toetsingskader

4. De artikelen 34 en 36 van de Mijnbouwwet zijn belangrijk voor de toetsing van instemmingsbesluiten.

Artikel 34 luidt als volgt:

"1. Het winnen van delfstoffen vanuit een voorkomen geschiedt overeenkomstig een

winningsplan.

[...]

3. Het winningsplan behoeft de instemming van Onze Minister.

[...]"

Artikel 36 luidt:

"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.

[...]"

5. Uit artikel 34, eerste en derde lid, van de Mijnbouwwet volgt dat voor het winnen van gas uit een gasveld een winningsplan nodig is en dat de minister met zo'n winningsplan moet instemmen. 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 moet hij onder andere beoordelen wat de gevolgen van de gaswinning zijn voor de daling van de bodem, de kans op een aardbeving, het belang van het planmatig gebruik of beheer van delfstoffen, en voor het milieu of de natuur. De Afdeling toetst of de minister op basis van deugdelijk onderzoek en met een deugdelijke motivering heeft kunnen besluiten dat geen van de vier criteria in artikel 36, eerste lid, van de Mijnbouwwet aanleiding geeft voor het weigeren van instemming met het winningsplan.

Betogen die pas voor het eerst in hoger beroep zijn aangevoerd

6. Milieudefensie heeft in hoger beroep betoogd dat een milieueffectrapport had moeten worden opgesteld en dat een vergunning op grond van de Wet Natuurbescherming nodig is. Milieudefensie heeft deze gronden en de daaraan ten grondslag liggende feiten voor het eerst in hoger beroep aangevoerd. Aangezien het hoger beroep is gericht tegen de uitspraak van de rechtbank en de Afdeling geen reden ziet waarom deze betogen niet al bij de rechtbank kon worden aangevoerd, en Milieudefensie dit uit een oogpunt van een zorgvuldig en doelmatig gebruik van rechtsmiddelen had behoren te doen, moeten deze betogen buiten beschouwing blijven.

Is het besluit van 28 augustus 2019 een zogenoemd 6:19-besluit?

7. Het college en Milieudefensie betogen dat de rechtbank het instemmingsbesluit van 28 augustus 2019 ten onrechte niet als een zogenoemd 6:19-besluit bij de beoordeling van het

besluit van 21 juli 2017 heeft betrokken.

7.1. Artikel 6:19, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) luidt:

"Het bezwaar of beroep heeft van rechtswege mede betrekking op een besluit tot intrekking, wijziging of vervanging van het bestreden besluit, tenzij partijen daarbij onvoldoende belang hebben."

7.2. Een besluit dat ziet op de intrekking, wijziging of vervanging van een besluit dat bij de rechtbank voorligt, wordt op grond van artikel 6:19 van de Awb bij die procedure over laatstgenoemd besluit betrokken.

Nadat het instemmingsbesluit was genomen, is Vermilion tot de conclusie gekomen dat zij meer en langer gas kan en wil winnen dan in het winningsplan staat. Zij heeft daarom een nieuw winningsplan aan de minister voorgelegd en de minister heeft daar bij besluit van 28 augustus 2019 mee ingestemd. De rechtbank heeft geoordeeld dat het besluit van 28 augustus 2019 geen besluit als bedoeld in artikel 6:19 van de Awb is en heeft de rechtmatigheid van dit besluit daarom niet beoordeeld.

7.3. De Afdeling stelt voorop dat de omstandigheid dat het besluit van 28 augustus 2019 door de minister een wijzigingsbesluit is genoemd, niet betekent dat het een wijzigingsbesluit als bedoeld in artikel 6:19 van de Awb is. Om een 6:19-besluit te zijn, dient er onder meer sprake te zijn van voldoende samenhang met het besluit dat onderwerp is van de procedure. Het nieuwe winningsplan is door middel van een nieuwe aanvraag aan de minister voorgelegd, omdat het gaat over het winnen van een groter volume gas tijdens een langere periode. Het gaat om een nieuwe aanvraag en nieuwe feiten die beoordeeld moeten worden. Daarmee is sprake van een andere feitelijke grondslag dan die van het besluit van 21 juli 2017 en is de rechtbank terecht tot de conclusie gekomen dat het instemmingsbesluit van 28 augustus 2019 niet een besluit is als bedoeld in artikel 6:19 van de Awb. Zij heeft daarom terecht de rechtmatigheid van dat besluit niet in het haar voorgelegde geschil inhoudelijk beoordeeld.

Het betoog faalt.

8. Ter zitting hebben Milieudefensie en het college medegedeeld dat de stelling dat het besluit van 28 augustus 2019 een 6:19 besluit is naar voren is gebracht omdat zij vinden dat er teveel verschillende besluiten worden genomen. Zij zijn bang dat daardoor het overzicht verdwijnt, terwijl alle besluiten met elkaar samenhangen en invloed hebben op elkaar. De Afdeling merkt hierover op dat het inherent is aan gaswinning dat in de loop van de tijd meer duidelijkheid ontstaat over de geologische eigenschappen van het veld en het daardoor voor kan komen dat naar aanleiding van nieuwe informatie een nieuw winningsplan wordt opgesteld. Ook is het niet ongebruikelijk om voor verschillende gasvelden die bij elkaar in de buurt liggen, aparte winningsplannen op te stellen en daar aparte instemmingsbesluiten over te nemen. Deze twee factoren zorgen in dit geval ervoor dat er veel besluiten worden genomen over gaswinning in een beperkt gebied. De Afdeling begrijpt dat dit voor omwonenden en andere betrokken instanties tot onduidelijkheid en frustraties kan leiden, maar deze handelswijze is niet in strijd met de wet. Bij elk winningsplan moet namelijk rekening worden gehouden met de nieuwste inzichten, waaronder de eventuele cumulatieve gevolgen van gaswinning uit omliggende gasvelden.

Is duidelijk hoeveel gas er mag worden gewonnen?

9. Milieudefensie betoogt dat niet duidelijk is met welk maximaal winningsvolume is ingestemd en of de gevolgen van die hoeveelheid zijn beoordeeld. Zij voert aan dat in het

winningsplan verschillende hoeveelheden worden genoemd.

9.1. Het instemmingsbesluit bepaalt hoeveel gas Vermilion maximaal mag winnen. In voorschrift 1 bij dit besluit staat dat het op 1 april 2016 ingediende winningsplan Diever integraal onderdeel uitmaakt van het besluit. In dat winningsplan staat in het high case scenario, dat wil zeggen het scenario waarin het meeste gas gewonnen kan worden, er maximaal 1.360 miljoen Nm³ gas gewonnen zal worden. De minister heeft de gevolgen daarvan beoordeeld en aanvaardbaar gevonden. Dit betekent dat het instemmingsbesluit toestaat dat maximaal 1.360 miljoen Nm³ gas gewonnen zal worden. Anders dan Milieudefensie betoogt, is dus duidelijk wat het maximaal toegestane winningsvolume is en zijn de gevolgen daarvan beoordeeld. De rechtbank heeft in dit betoog terecht geen aanleiding gezien om het instemmingsbesluit te vernietigen. Of de gevolgen van de gaswinning op juiste wijze zijn beoordeeld, zal hieronder aan de orde komen.

Het betoog faalt.

Is voorschrift 3 in strijd met de rechtszekerheid?

10. Het college betoogt dat de rechtbank in de tussenuitspraak ten onrechte heeft overwogen dat, hoewel in voorschrift 3 bij het instemmingsbesluit ten onrechte geen termijn is genoemd waarbinnen Vermilion het meetnet van het KNMI moet hebben uitgebreid, dit niet leidt tot vernietiging van het instemmingsbesluit. Het college voert aan dat het ontbreken van een termijn in strijd is met de rechtszekerheid.

10.1. Voorschrift 3 luidt:

"Vermilion zorgt ervoor dat het KNMI-meetnet wordt uitgebreid zodanig dat het gasvoorkomen Diever een volledige azimuthale dekking kent."

10.2. De rechtbank heeft in de tussenuitspraak overwogen dat in voorschrift 3 ten onrechte geen termijn is opgenomen waarbinnen volledige azimuthale dekking moet zijn gerealiseerd. Zij heeft vervolgens echter overwogen dat dit niet tot vernietiging van het instemmingsbesluit leidt, omdat op dat moment het meetnetwerk al werd uitgebreid.

Uit de overweging van de rechtbank en de conclusie die zij daaruit heeft getrokken, blijkt dat de rechtbank het gebrek - strijd met de rechtszekerheid - met toepassing van artikel 6:22 van de Awb heeft gepasseerd. Op grond van dit artikel hoeft een gebrek in een besluit niet tot vernietiging van dat besluit te leiden, als aannemelijk is dat belanghebbenden niet door dat gebrek zijn benadeeld.

Voorschrift 3 is opgenomen om te bewerkstelligen dat het KNMI-meetnet uitgebreid genoeg is om de seismische activiteit in het gebied te monitoren. Het is belangrijk dat dat meetnet binnen een korte termijn wordt aangelegd. Daarvoor is het stellen van een termijn nodig. Aangezien dat doel echter ook al zonder het opnemen van een termijn is bereikt, is aannemelijk dat er geen belanghebbenden door het gebrek zijn benadeeld. De rechtbank mocht daarom het gebrek met toepassing van artikel 6:22 van de Awb passeren en hoefde niet vanwege dit gebrek het besluit te vernietigen.

Het betoog faalt.

10.3. Het college heeft ter zitting toegelicht dat het met het betoog wil bewerkstelligen dat de minister duidelijk wordt gemaakt dat het in strijd is met de rechtszekerheid om geen termijn in een dergelijk voorschrift op te nemen en dat het dit bij toekomstige besluiten anders moet doen. Ter informatie van appellanten merkt de Afdeling daarover nog het volgende op.

Hoewel het betoog niet tot vernietiging van het instemmingsbesluit heeft geleid, betekent dat niet dat voorschrift 3 terecht geen termijn voor het realiseren van volledige azimuthale dekking bevat. Uit de tussenuitspraak van de rechtbank blijkt al dat het niet opnemen van een termijn in strijd is met de rechtszekerheid en voortaan wel moet gebeuren. Ter zitting heeft de minister medegedeeld dat hij dit bij nieuwe besluiten ook zal doen.

Is het Dieverveld te vergelijken met het Groningenveld?

11. Milieudefensie en het college zijn bang dat door de gaswinning aardbevingen en bodemdaling zullen plaatsvinden die schade zullen veroorzaken aan de omgeving. Zij verwijzen naar de negatieve gevolgen van de gaswinning uit het Groningenveld en vrezen dat zij met dezelfde gevolgen te maken zullen krijgen. Gelet op de aardbevingen die hebben plaatsgevonden naar aanleiding van de gaswinning uit het Groningenveld, de schade die dat heeft opgeleverd en de maatschappelijke onrust die daardoor is ontstaan, begrijpt de Afdeling deze angst. De gaswinning uit het Groningenveld is echter niet te vergelijken met de gaswinning uit de zogenoemde kleine velden, waaronder het veld Diever. Om te beginnen wordt er een veel grotere hoeveelheid gas uit het Groningenveld gewonnen dan uit het veld Diever. Ter vergelijking: de maximale hoeveelheid gas die in één jaar uit het Groningenveld is gewonnen, was 87,74 miljard Nm³ in 1976. Inmiddels wordt per jaar aanzienlijk minder gas gewonnen, maar in 2018-2019 bedroeg dit nog steeds 17,51 miljard Nm³ in één jaar tijd. Het instemmingsbesluit staat toe dat uit het Dieverveld in een periode van ongeveer 9 jaren in totaal 1.360 miljoen Nm³ wordt gewonnen. Verder verschilt de gaswinning uit het Groningenveld ook van gaswinningen uit kleine velden vanwege de winningshistorie, de omvang van het veld, de dikte van de gashoudende laag en de hoeveelheid plekken waar het gasveld wordt aangeboord. Voor zover Milieudefensie heeft aangevoerd dat het Dieverveld wel met het Groningenveld te vergelijken is, omdat het Dieverveld via twee boorgaten wordt aangeboord, overweegt de Afdeling dat in dit kader niet van belang is of het Dieverveld door één of twee boorgaten wordt aangeboord, nu het bij het Groningenveld om vele malen meer boorgaten en gaswinningslocaties gaat en dit bovendien niet afdoet aan de hiervoor genoemde andere verschillen.

Bovenstaande verschillen leiden ertoe dat de gevolgen van de gaswinning uit het Groningenveld veel groter zijn dan de gevolgen van gaswinning uit kleine velden. De gaswinning uit het Dieverveld kan dan ook wat betreft de daaraan klevende risico's niet vergeleken worden met de gaswinning uit het Groningenveld (vergelijk de uitspraken van de Afdeling van [ECLI:NL:RVS:2019:3738](#) van 6 november 2019, [ECLI:NL:RVS:2017:1096](#) van 19 april 2017 en [ECLI:NL:RVS:2020:938](#) van 1 april 2020.)

Is de bodemdaling goed berekend en zijn de gevolgen daarvan goed beoordeeld?

12. Gaswinning kan leiden tot bodemdaling. Dat gebeurt als volgt. In het Dieverveld ligt het aardgas op ongeveer 2 km diepte. De lagen gesteente die daarboven liggen, drukken op het aardgasreservoir. Het aardgas zorgt voor tegendruk. Door het winnen van gas neemt deze tegendruk af, waardoor het gesteente waarin het aardgasreservoir ligt, langzaam wordt samengedrukt. Deze compactie leidt tot bodemdaling en kan tot ongeveer 2 à 3 jaar nadat de gaswinning is stopgezet, plaatsvinden. In hoeverre compactie plaatsvindt, hangt onder andere af van de materiaaleigenschappen van het reservoirgesteente, de grootte van de drukdaling en de dikte van het reservoir. De mate waarin deze compactie aan de oppervlakte waarneembaar is in de vorm van bodemdaling op maaiveld, is onder meer afhankelijk van de diepte en de omvang van het veld. De bodemdaling heeft de vorm van een platte schotel en beslaat een groter oppervlakte dan het gasveld zelf. De bodemdaling is het grootst op het

middelpunt van de schotel en wordt van daaruit naar de randen toe steeds minder. De gaswinning uit het veld Diever zal volgens het instemmingsbesluit leiden tot een bodemdaling van maximaal 2 cm op het diepste punt van de bodemdalingskom tot 1 mm aan de randen.

13. Milieudefensie betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat de minister de maximale bodemdaling niet goed heeft berekend. De minister heeft daarom de schade aan gebouwen en de negatieve gevolgen voor de natuur te laag ingeschat en in strijd met artikel 36, eerste lid, aanhef en onder a en d, van de Mijnbouwwet met het winningsplan ingestemd. Om haar betoog te onderbouwen, heeft Milieudefensie verschillende argumenten aangevoerd. Deze zullen hieronder aan de orde komen.

14. Milieudefensie voert aan dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de minister bij het berekenen van de bodemdaling geen rekening hoefde te houden met het tempo van de gaswinning, terwijl het tempo van de winning op de bodemdaling van invloed is. Zij wijst erop dat in het veld Vinkega jarenlang sneller gas is gewonnen dan in het winningsplan stond en dat dit aantoonbaar tot meer bodemdaling heeft geleid. Verder wijst Milieudefensie op een kamerstuk (Kamerstukken II, 1998/99, 26219, nr. 7, blz. 38), waarin volgens haar staat dat het tempo van winning tot een verhoogd risico op bodemdaling kan leiden.

14.1. De minister en Vermilion stellen dat bodemdaling wordt veroorzaakt door de hoeveelheid gas die wordt gewonnen en niet door de snelheid van de gaswinning. De snelheid kan hooguit het proces versnellen, maar heeft volgens hen geen effect op de totale bodemdaling. Gelet op de reden waarom bodemdaling plaatsvindt, die onder 12 uiteen is gezet, ziet de Afdeling in wat Milieudefensie heeft aangevoerd geen aanleiding om aan de juistheid van deze stelling te twijfelen. De compactie wordt immers veroorzaakt doordat er gas uit de reservoirs verdwijnt. De snelheid waarmee dat gebeurt, heeft geen invloed op de totale hoeveelheid gas die uit de reservoirs verdwijnt. De verwijzing van Milieudefensie naar een kamerstuk uit 1999 maakt dit niet anders, te minder omdat de daarin geponeerde stelling dat er een relatie kan bestaan tussen het tempo van de winning en de te verwachten bodemdaling in het kamerstuk verder niet wordt onderbouwd. De rechtbank heeft daarom terecht overwogen dat er geen aanleiding bestond voor de minister om het tempo van de winning bij zijn beoordeling over de bodemdaling te betrekken. Over de verwijzing van Milieudefensie naar de bodemdaling door de gaswinning uit het veld Vinkega overweegt de Afdeling als volgt. Vermilion heeft ter zitting uiteen gezet dat de bodemdalingskom van het veld Vinkega niet dieper bleek dan verwacht, maar wel meer naar het zuidoosten bleek te liggen. Uit onderzoek is gebleken dat dit kwam doordat de watervoerende laag anders bleek te liggen dan bij het winningsplan werd verwacht. Anders dan Milieudefensie heeft aangevoerd, werd de vorm van de bodemdalingskom dus niet veroorzaakt door een snellere winning. De Afdeling ziet mede gelet op het hiervoor overwogene geen aanleiding om aan de juistheid van deze uiteenzetting te twijfelen. De rechtbank heeft daarom terecht overwogen dat er geen aanleiding bestond voor de minister om het tempo van de winning bij zijn beoordeling over de bodemdaling te betrekken.

Gelet op het voorgaande heeft de rechtbank terecht overwogen dat de minister bij de beoordeling van de bodemdaling geen rekening hoefde te houden met de snelheid van de gaswinning, omdat er geen aanleiding is om te denken dat dat invloed heeft op de totale bodemdaling.

Het betoog faalt.

15. Milieudefensie stelt dat de minister de gehanteerde onzekerheidsmarge voor

bodemdaling niet goed heeft onderbouwd. In dit kader voert zij aan dat de rechtbank heeft miskend dat TNO bij haar berekening van de bodemdalingsprognose ten onrechte geen rekening heeft gehouden met een verandering van de productie door perforatie, wat leidt tot versnelling van de winning.

15.1. In het instemmingsbesluit is uitgegaan van een bodemdaling van 2 cm. TNO en het Staatstoezicht op de Mijnen (hierna: het SodM) hebben geadviseerd om een ruimere onzekerheidsmarge aan te houden, omdat niet duidelijk was in hoeverre bij de berekening van de bodemdaling rekening was gehouden met het high-case scenario en de onzekerheden van het veld. De rechtbank heeft in die adviezen aanleiding gezien om een motiveringsgebrek vast te stellen. Vervolgens heeft TNO nogmaals naar de gegevens gekeken en alsnog geconcludeerd dat de eerder aangeraden onzekerheidsmarge van 2 cm niet nodig was, omdat bij de berekening van de bodemdaling wel van het high-case scenario was uitgegaan en wel met de eigenschappen van het veld rekening was gehouden. De rechtbank heeft vervolgens geconcludeerd dat het geconstateerde gebrek was hersteld.

Milieudefensie heeft aangevoerd dat TNO in het nieuwe advies ten onrechte de perforatie tussen twee deelformaties niet bij de beoordeling heeft betrokken, terwijl dit tot een snellere gaswinning leidt. Zoals echter onder 14.1 is overwogen, is er geen aanleiding voor het oordeel dat snellere gaswinning leidt tot grotere bodemdaling. Er bestond alleen al daarom geen aanleiding voor TNO om de perforatie bij het advies te betrekken. Milieudefensie heeft verder geen redenen aangevoerd waarom moet worden getwijfeld aan de juistheid van de berekening van de onzekerheidsmarge door TNO. De rechtbank heeft daarom terecht overwogen dat de minister niet van een andere onzekerheidsmarge hoefde uit te gaan.

Het betoog faalt.

16. Milieudefensie voert voorts aan dat de rechtbank niet heeft onderkend dat de bodemdaling gevolgen kan hebben voor de waterhuishouding en daarom slecht kan zijn voor de natuur. Ter onderbouwing van haar standpunt wijst Milieudefensie op het advies van het Waterschap Drents Overijsselse Delta, waarin staat dat elke bodemdaling van invloed is op de berging en daarmee ook op de natuur vanwege verdroging of vernatting. Milieudefensie voert aan dat bij beoordeling van de effecten van de bodemdaling op de waterhuishouding gekeken zou moeten worden naar de bodemdaling van alle velden samen, in plaats van alleen naar de bodemdaling die wordt veroorzaakt door de gaswinning in het veld Diever.

16.1. Bodemdaling kan van invloed zijn op het waterbergend vermogen van de bodem en kan daarom gevolgen hebben voor de natuur. De minister kan zijn instemming met het winningsplan echter alleen weigeren als de bodemdaling onaanvaardbare gevolgen voor de natuur veroorzaakt. De maximale bodemdaling is 2 cm. Bij deze bodemdaling is rekening gehouden met eventuele overlap met de bodemdalingen door gaswinning uit andere gasvelden. Het waterschap hanteert als kritische grens een bodemdaling van 5 cm. Als de bodemdaling daaronder blijft, is het volgens het waterschap niet nodig om te beoordelen of maatregelen moeten worden getroffen, omdat dan geen gevolgen van de bodemdaling voor de waterhuishouding worden verwacht. In het deskundigenrapport van de STAB staat dat een bodemdaling van 2 cm zal leiden tot een vermindering van het waterbergend vermogen met 1 %. Verder staat in dit rapport dat een bodemdaling van 2 cm nagenoeg niet merkbaar zal zijn, vanwege de natuurlijke bodemveranderingen en -zettingen en de natuurlijke fluctuaties in de grondwaterstanden. Een bodemdaling van 2 cm heeft daarom geen wezenlijke, negatieve invloed op de aanwezige Natura-2000 gebieden. Milieudefensie heeft geen concrete redenen aangevoerd waarom moet worden getwijfeld aan de juistheid van deze standpunten van het waterschap en de STAB. Gelet hierop heeft de rechtbank terecht

overwogen dat de minister mocht concluderen dat de bodemdaling geen nadelige gevolgen voor de natuur zal veroorzaken en er daarom geen aanleiding bestond om op grond van artikel 36, eerste lid, aanhef en onder d, van de Mijnbouwwet de instemming met het winningsplan te weigeren.
Het betoog faalt.

17. Gelet op het voorgaande heeft de rechtbank naar het oordeel van de Afdeling terecht overwogen dat er geen aanleiding is voor het oordeel dat de bodemdaling niet goed is berekend. De rechtbank heeft ook terecht overwogen dat de minister niet vanwege de bodemdaling op grond van artikel 36, eerste lid, aanhef en onder a of d, van de Mijnbouwwet hoefde te weigeren om met het winningsplan in te stemmen.

Is het seismisch risico goed berekend en zijn de gevolgen daarvan goed beoordeeld?

18. Gaswinning kan tot een aardbeving leiden. Dat gebeurt als volgt. Het winnen van gas leidt ertoe dat de druk in het reservoir verandert (er is sprake van zogenoemde 'drukval'), waardoor spanning wordt opgebouwd. Zolang de verhouding tussen de drukval en de oorspronkelijke druk lager is dan 28%, is de kans dat die spanning zich met een schok ontlast en er dus een aardbeving plaatsvindt, verwaarloosbaar. Komt die verhouding boven de 28%, dan neemt die kans toe. Of de spanning zich ook daadwerkelijk met een schok ontlast, is afhankelijk van de breukdichtheid en de stijfheid van het gesteente waarin de spanning is opgebouwd. Hoe hoger de breukdichtheid en hoe stijver het gesteente, hoe groter de kans op een schok. Als de schok sterk genoeg is om de oppervlakte te bereiken, kan de aardbeving worden geregistreerd of zelfs gevoeld.

19. Het college en Milieudefensie betogen dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het seismisch risico niet goed is beoordeeld. Omdat het seismisch risico volgens hen groter is dan berekend en er daarom meer schade op zal treden, had de minister op grond van artikel 36, eerste lid, aanhef en onder a, van de Mijnbouwwet moeten weigeren om met het winningsplan in te stemmen. Het college en Milieudefensie hebben verschillende argumenten aangevoerd om hun betoog mee te onderbouwen. Deze worden hieronder behandeld.

20. Het college en Milieudefensie voeren aan dat de rechtbank niet heeft onderkend dat bij de beoordeling van het seismisch risico ten onrechte geen rekening is gehouden met het verband tussen de snelheid en gelijkmatigheid van de winning en het seismisch risico. Zij voeren aan dat deze factoren van invloed zijn op de kans op een beving, de sterkte en de frequentie daarvan. De snelheid en gelijkmatigheid hadden daarom betrokken moeten worden bij de seismische risicoanalyse (hierna: de SRA). Om dit risico te verkleinen, had volgens het college het instemmingsbesluit moeten verplichten tot een gelijkmatige winning.

20.1. Met een SRA wordt berekend wat de kans op een aardbeving is en wat de effecten daarvan zullen zijn. Aan het winningsplan ligt een SRA ten grondslag. Uit deze SRA volgt dat de kans op een aardbeving met significante schade zeer klein is. Bij deze berekening is geen rekening gehouden met het tempo en de gelijkmatigheid van de winning. Dat hoefde ook niet, omdat de rechtbank terecht heeft overwogen dat aannemelijk is dat die factoren bij het Dieverveld geen effect hebben op het seismisch risico van de gaswinning. Het SodM legt daarover in zijn brief van 18 juni 2019 uit dat het seismisch risico gebaseerd is op de kans dat een beving optreedt en op de maximale sterkte van die mogelijke beving. De maximale sterkte van een beving wordt bepaald door de eigenschappen van het veld en niet door de snelheid van de winning. Dit is bevestigd door de STAB. In de aanvulling op het deskundigenrapport van 14 februari 2019 heeft de STAB medegedeeld dat sneller winnen er

weliswaar voor kan zorgen dat de verhouding tussen de drukval en de oorspronkelijke druk sneller boven de 28% komt en er daardoor ook sneller een aardbeving plaats kan vinden, maar dit alleen betekent dat de aardbeving eerder plaatsvindt, niet dat deze sterker wordt. De STAB komt tot de conclusie dat de gelijkmatigheid van de winning niet van invloed is op het seismisch risico. In de brief van het SodM staat verder dat de manier van winnen de kans op een beving, de frequentie waarmee bevingen optreden en mogelijk de sterkte van die bevingen zou kunnen beïnvloeden, maar dat die sterkte altijd onder de maximale sterkte zal blijven. Die factoren hebben volgens het SodM geen significant effect op het totale seismische risico en snellere winning leidt bij het Dieverveld er ook niet toe dat een andere risico-categorie wordt bereikt. De minister onderschrijft deze uitleg in zijn nadere stuk van 18 juni 2019. In dat stuk motiveert de minister ook waarom fluctuaties bij gaswinning uit het Dieverveld niet aan de orde zijn. Anders dan bij het Groningenveld, is de gaswinning niet (mede) afhankelijk van de vraag naar gas. Fluctuaties vinden alleen plaats als de winning tijdelijk stil wordt gelegd voor onderhoudswerkzaamheden.

De Afdeling ziet in hetgeen door Milieudefensie is aangevoerd geen aanleiding om aan de juistheid van de uiteenzettingen van deze twee deskundigen en de minister te twijfelen. Aangezien de winningssnelheid en de gelijkmatigheid daarvan geen effect hebben op het seismisch risico van de gaswinning uit het Dieverveld, is er in zoverre geen reden om te oordelen dat de uitkomst van de SRA niet klopt en was het ook niet nodig om daarover een voorschrift aan het instemmingsbesluit te verbinden. De rechtbank is terecht tot dezelfde conclusie gekomen.

Het betoog faalt.

21. Milieudefensie voert verder aan dat de rechtbank niet heeft onderkend dat de minister ten onrechte geen rekening heeft gehouden met het feit dat, anders dan in het winningsplan staat beschreven, de twee deelformaties al vroeg tijdens de winning met elkaar zijn verbonden door middel van perforatie en de winning daardoor is versneld.

21.1. Zoals onder 20.1 is overwogen, is de snelheid van de winning in dit geval niet van invloed op het seismisch risico. Voor zover Milieudefensie betoogt dat in strijd met het winningsplan is gehandeld, is dat een kwestie van handhaving.

Het betoog faalt.

22. Milieudefensie voert ten slotte aan dat het seismisch risico groter is dan berekend, omdat uit het gewijzigde winningsplan van 27 juli 2018 blijkt dat er extra gas wordt gewonnen. Dit winningsplan is echter niet het winningsplan waar het instemmingsbesluit op ziet. In deze procedure kan alleen het winningsplan uit 2016, waarmee bij het instemmingsbesluit van 21 juli 2017 is ingestemd, aan de orde komen. Het betoog faalt.

23. Gelet op het voorgaande heeft de rechtbank terecht overwogen dat er geen aanleiding is voor het oordeel dat het seismisch risico niet goed is berekend. De rechtbank heeft ook terecht overwogen dat de minister niet vanwege het seismisch risico op grond van artikel 36, eerste lid, aanhef en onder a, van de Mijnbouwwet moest weigeren om met het winningsplan in te stemmen.

Had de minister een voorschrift over financiële bijdrage aan duurzame energie moeten opnemen?

24. Milieudefensie en het college betogen dat de rechtbank niet heeft onderkend dat de minister aan het instemmingsbesluit een voorschrift had moeten verbinden dat inhoudt dat Vermilion een financiële bijdrage aan duurzame energie in de omgeving moet leveren. Zij

wijzen erop dat dit een maatschappelijke randvoorwaarde voor gaswinning is.

24.1. Op grond van artikel 36, tweede lid, van de Mijnbouwwet kan alleen een voorschrift een aan het instemmingsbesluit worden verbonden, als dat voorschrift nodig is met het oog op één van de belangen die zijn genoemd in het eerste lid. Een financiële bijdrage voor duurzame energie in de omgeving valt daar niet onder. Gelet hierop is de rechtbank terecht niet tot de conclusie gekomen dat een dergelijk voorschrift aan het instemmingsbesluit had moeten worden verbonden.

Het betoog faalt.

Eerder aangevoerde gronden

25. Het college verwijst in zijn hoger beroepschrift naar zijn eerder in beroep aangevoerde gronden en verzoekt deze als herhaald en ingelast te beschouwen. Op die gronden is de rechtbank in de aangevallen uitspraak ingegaan. Het college heeft in zijn hoger beroepschrift, met uitzondering van de onderwerpen die hierboven onder 7, 10 en 14 zijn besproken, geen redenen aangevoerd waarom de weerlegging van die gronden en argumenten in de aangevallen uitspraak onjuist of onvolledig is. In hetgeen het college in zoverre heeft aangevoerd, bestaat dan ook geen aanleiding voor vernietiging van de aangevallen uitspraak. Wat betreft de gronden die hierboven onder 7, 10 en 14 zijn besproken, heeft het college geen specifieke argumenten naar voren gebracht. De Afdeling verwijst daarvoor dan ook naar hetgeen hiervoor onder 7, 10 en 14 is overwogen.

Conclusie

26. De hoger beroepen zijn ongegrond. De uitspraken moeten worden bevestigd, voor zover aangevallen. Dit betekent dat de minister met het winningsplan mocht instemmen.

27. De minister hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de uitspraken, voor zover aangevallen.

Aldus vastgesteld door mr. W.D.M. van Diepenbeek, voorzitter, en mr. J.Th. Drop en mr. J.M.L. Niederer, leden, in tegenwoordigheid van mr. V.H.Y. Huijts, griffier.

De voorzitter is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 18 augustus 2021

811.