



Uitspraak 201607953/1/A1

Datum van uitspraak: woensdag 19 april 2017

Tegen: de minister van Economische Zaken

Proceduresoort: Tussenuitspraak/bestuurlijke lus

Rechtsgebied: Ruimtelijke-orderingskamer - Inpassingsplan

ECLI: **ECLI:NL:RVS:2017:1096**

201607953/1/A1.

Datum uitspraak: 19 april 2017

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

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

1. [appellant sub 1], wonend te Oppenhuizen, gemeente Súdwest-Fryslân,
 2. [appellant sub 2], wonend te Oppenhuizen, gemeente Súdwest-Fryslân,
 3. Bewonersvereniging de Brekken Sneek, gevestigd te Sneek,
 4. [appellanten sub 4] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 4]), wonend te Oppenhuizen, gemeente Súdwest-Fryslân,
 5. de Vereniging Dorpsbelang Oppenhuizen-Uitwellingerga, gevestigd te Oppenhuizen, gemeente Súdwest-Fryslân,
 6. [appellant sub 6], wonend te Oppenhuizen, gemeente Súdwest-Fryslân,
 7. De Coöperatieve Vereniging "De Grachten" U.A., gevestigd te Uitwellingerga, gemeente Súdwest-Fryslân,
 8. Protestantse Gemeente Uitwellingerga-Oppenhuizen, gevestigd te Oppenhuizen, gemeente Súdwest-Fryslân,
- appellanten,

en

1. de minister van Economische Zaken,
 2. de minister van Infrastructuur en Milieu,
 3. het dagelijks bestuur van Wetterskip Fryslân,
 4. het college van gedeputeerde staten van Fryslân,
 5. het college van burgemeester en wethouders van Súdwest-Fryslân,
 6. het college van burgemeester en wethouders van Littenseradiel,
- verweerders.

Procesverloop

Op 23 september 2016 zijn 17 besluiten die gaswinning in Oppenhuizen mogelijk maken ter inzage gelegd.

Tegen deze besluiten hebben [appellant sub 1], [appellant sub 2], de Bewonersvereniging, [appellant sub 4], de Vereniging Dorpsbelang, [appellant sub 6], De Grachten en de Protestantse Gemeente beroep ingesteld.

De ministers en het dagelijks bestuur van Wetterskip Fryslân hebben een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 1 maart 2017, waar zijn verschenen:

- [appellant sub 1];
- de Bewonersvereniging, vertegenwoordigd door mr. J. Teders;
- de Vereniging Dorpsbelang, vertegenwoordigd door [gemachtigden];
- [appellant sub 6], bijgestaan door mr. J.A. Wols;
- De Grachten, vertegenwoordigd door mr. drs. K.E. Koppenol;
- de Protestantse Gemeente, vertegenwoordigd door mr. J.W.A. de Jonge;
- de minister van Economische zaken, vertegenwoordigd door mr. L. Brand en mr. ir. W.S. Geelhoed, vergezeld door ir. A.F.J. van den Elzen, ing. R. van Lieshout en drs. G. Remmelts;
- de minister van Infrastructuur en Milieu, vertegenwoordigd door drs. M.B.A. Scheffers;
- het dagelijks bestuur van Wetterskip Fryslân, vertegenwoordigd door mr. T.M. Slof en ing. A. Slagter;
- Vermilion Energy Netherlands B.V., vertegenwoordigd door S.W. Tummers, ir. J.M. Bremmer en drs. R.H. Steffens.

Overwegingen

Inleiding

1. Vermilion wil gas gaan winnen in Oppenhuizen. In het daar aanwezige gasveld, ook wel voorkomen genoemd, is naar verwachting 300 miljoen Nm³ gas aanwezig. Vermilion is voornemens het gas gedurende een periode van ongeveer 14 jaar uit het veld in Oppenhuizen te winnen. Daarbij zal zij gebruik maken van een put die in 1972 is geboord. De verwachting is dat ongeveer 20% tot 60% van het aanwezige gas gewonnen gaat worden.

Nadat het gas gewonnen is, gaat het door een nieuw aan te leggen ondergrondse transportleiding via de bestaande mijnbouwlocatie Bozum 1 naar de bestaande mijnbouwlocatie Ried 2. Vanuit hier zal het gas verder worden behandeld in de aardgasbehandelingsinstallatie in Harlingen of die in Garijp.

2. In totaal zijn 17 besluiten genomen die de gaswinning mogelijk maken.

De minister van Economische Zaken heeft op grond van de Mijnbouwwet en het Mijnbouwbesluit aan het winningsplan "Oppenhuizen" en aan het meetplan "Oppenhuizen" instemming verleend. Voorts heeft hij een omgevingsvergunning verleend op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo) voor het bouwen en in werking hebben van een inrichting voor het winnen van gas in Oppenhuizen. Ook heeft de minister van Economische Zaken twee omgevingsvergunningen verleend op grond van de Wabo voor het veranderen van de inrichtingen Ried 2 en Bozum 1.

De minister van Economische Zaken en de minister van Infrastructuur en Milieu hebben het inpassingsplan "Aardgastransportleiding Oppenhuizen - Ried 2" vastgesteld. Dat inpassingsplan maakt de aanleg van de transportleiding juridisch-planologisch mogelijk. Verder heeft de minister van Infrastructuur en Milieu een vergunning verleend op grond van de Spoorwegwet voor het aanleggen van twee aardgastransportleidingen.

Het college van gedeputeerde staten van Fryslân heeft een ontheffing verleend op grond van de Vaarwegenverordening Fryslân 2014 voor het aanleggen van een aardgasleiding onder diverse vaarwegen. Voorts heeft het college van gedeputeerde staten ontheffing verleend op grond van de Wegenverordening Fryslân voor het aanleggen van aardgastransportleiding(en) onder een aantal provinciale wegen. Ook heeft het ontheffing verleend op grond van de Wet milieubeheer voor het storten van afvalstoffen buiten inrichtingen voor het tracé Oppenhuizen-Bozum 1.

Het dagelijks bestuur van Wetterskip Fryslân heeft een vergunning verleend op grond van de Waterwet voor het brengen van stoffen in een oppervlaktewaterlichaam afkomstig van een bodem beschermende voorziening op de mijnbouwlocatie Oppenhuizen. Voorts heeft het dagelijks bestuur een vergunning verleend op grond van de Waterwet voor het onttrekken van grondwater voor de aanleg van de aardgastransportleiding tussen Oppenhuizen en Ried. Ten slotte heeft het dagelijks bestuur een maatwerkvoorschrift gesteld over het lozen van grondwater.

Het college van burgemeester en wethouders van Súdwest-Fryslân heeft twee omgevingsvergunningen op grond van de Wabo verleend voor het aanleggen van tijdelijke inritten, bruggen en dammen.

Het college van burgemeester en wethouders van Littenseradiel heeft twee omgevingsvergunningen op grond van de Wabo verleend voor het aanleggen van in- en uitritten.

3. [appellant sub 1], [appellant sub 2], de Bewonersvereniging, [appellant sub 4], de Vereniging Dorpsbelang, [appellant sub 6], De Grachten en de Protestantse Gemeente hebben beroep ingesteld. Zij vrezen dat als gevolg van de gaswinning de bodem zal dalen en aardbevingen zullen ontstaan, met alle gevolgen van dien voor de bewoners en bouwwerken in het gebied.

4. Ter zitting is gebleken dat de beroepsgronden zich niet richten tegen de besluiten van het dagelijks bestuur van Wetterskip Fryslân, het college van gedeputeerde staten van Fryslân en de colleges van burgemeester en wethouders van Súdwest-Fryslân en Littenseradiel.

Belanghebbendheid

5. Ter zitting heeft Vermilion het standpunt ingenomen dat de appellanten, behoudens [appellant sub 6] en de Protestantse Gemeente, geen belanghebbenden zijn. Daartoe heeft Vermilion aangevoerd dat deze appellanten geen gevolgen van enige betekenis door de gaswinning zullen ondervinden, omdat uit onderzoek blijkt dat de daling van de bodem als gevolg van de gaswinning minder dan 2 cm zal bedragen en de kans op een aardbeving verwaarloosbaar is.

5.1. Artikel 1:2 van de Awb luidt:

"1 Onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

2 [...]

3 Ten aanzien van rechtspersonen worden als hun belangen mede beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen.

5.2. Uit de uitspraak van de Afdeling van 16 maart 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:737](#), volgt dat een persoon als belanghebbende kan worden aangemerkt als hij ter plaatse van zijn woning of perceel gevolgen van enige betekenis kan ondervinden.

5.3. Het belangrijkste geschilpunt in deze zaak is welke gevolgen de gaswinning zal hebben. Appellanten vrezen dat de omvang van de bodemdaling en de kans op aardbevingen zijn onderschat. In het kader van de vraag of zij belanghebbenden zijn, is er geen plaats voor een uitgebreide, diepgaande beoordeling van de te verwachten bodemdaling en kans op een aardbeving. Die beoordeling zal hierna in het kader van het beroep tegen de instemming met het winningsplan plaatsvinden aan de hand van de aangevoerde beroepsgronden. Gelet op de afstand tussen de winningslocatie en de woningen en percelen van de betrokken personen en nu er bovendien in de besluitvorming vanuit is gegaan dat de bodem in de omgeving van de winningslocatie als gevolg van de gaswinning in ieder geval tot 2 cm kan dalen, is de Afdeling van oordeel dat alle appellanten belanghebbenden zijn in de zin van artikel 1:2 van de Awb.

Instemming winningsplan

Wettelijk kader

6. Artikel 36 van de Mijnbouwwet luidde toen de bestreden besluiten werden genomen:

"1. Onze Minister kan zijn instemming met het opgestelde winningsplan slechts weigeren:

a. in het belang van het planmatig beheer van voorkomens van delfstoffen;

b. in verband met het risico van schade ten gevolge van beweging van de aardbodem, voorzover het winnen van delfstoffen niet geschiedt in het continentaal plat of onder de territoriale zee vanuit een voorkomen dat is gelegen aan de zeezijde van de in de bijlage bij deze wet vastgelegde lijn, tenzij Onze Minister anders heeft bepaald.

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.

[...]"

Zienswijzen

7. [appellant sub 2] en [appellant sub 4] betogen dat de minister van Economische Zaken ten onrechte geheel voorbij is gegaan aan de ingediende zienswijzen en het rapport "Bodembeweging door gaswinning Oppenhuizen" van maart 2016 van ir. A.P.E.M. Houtenbos waarnaar in de zienswijzen wordt verwezen. Volgens hen stond op voorhand vast dat de gaswinning hoe dan ook door zou gaan.

7.1. De minister van Economische Zaken heeft in de "Nota van Beantwoording Zienswijzen Gaswinning Oppenhuizen" uitgebreid gereageerd op de tegen het ontwerp-instemmingsbesluit ingediende zienswijzen. In die nota is hij ook inhoudelijk ingegaan op het rapport van Houtenbos. Daarbij heeft hij verwezen naar adviezen van Staatstoezicht op de Mijnen (hierna: SodM) en de Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek TNO (hierna: TNO) op het rapport van Houtenbos. Er bestaat dan ook geen grond voor het oordeel dat de minister geheel voorbij is gegaan aan de ingediende zienswijzen en het rapport van Houtenbos en ook niet voor het oordeel dat, zoals [appellant sub 4] heeft aangevoerd, burgers, gemeente, provincie en waterschap slechts als decorstuk zijn gebruikt in een door het Ministerie geregisseerd toneelstuk. Daarbij merkt de Afdeling nog op dat de minister, gelet op het toetsingskader van de Mijnbouwwet zoals dat gold ten tijde van het nemen van het instemmingsbesluit, niet mag weigeren instemming te verlenen aan het winningsplan vanwege de omstandigheid dat daartegen maatschappelijk verzet bestaat of vanwege maatschappelijke onrust. Op grond van artikel 36 van de Mijnbouwwet kan de minister slechts instemming weigeren als zich een van de in dat artikel opgenomen weigeringsgronden voordoet. In dit geval is de minister

tot de conclusie gekomen dat die weigeringsgronden zich niet voordoen. Of die conclusie de toets aan het recht kan doorstaan, zal hierna aan de hand van de aangevoerde beroepsgronden worden beoordeeld.

Het betoog faalt.

Bodemdaling en aardbevingen

8. De Vereniging Dorpsbelang, [appellant sub 6] en de Protestantse Gemeente betogen dat het instemmingsbesluit niet zorgvuldig tot stand is gekomen, omdat het is gebaseerd op gegevens die zijn verkregen bij een boring en productietests in 1972. Volgens hen mag niet zonder meer gebruik worden gemaakt van gegevens die meer dan 40 jaar oud zijn. Daarbij wijzen zij erop dat de stand van de techniek destijds heel anders was. Volgens [appellant sub 6] en de Protestantse Gemeente kunnen er in 40 jaar wijzigingen zijn geweest in breukvlakken tussen verschillende soorten gesteenten, wat plaatselijk grote verzakkingen of bevingen kan opleveren.

8.1. Ter zitting heeft Remmelts, werkzaam bij TNO, toegelicht dat de beoordeling van de gevolgen van de beoogde gaswinning niet uitsluitend is gebaseerd op gegevens die bij de boring in 1972 zijn verkregen. De voor de beoordeling gebruikte gegevens uit 1972 betreffen gegevens over de bodem, waaronder de aard van het gesteente ter plaatse. Een nieuwe boring zou volgens Remmelts geen toegevoegde waarde hebben, aangezien met de stand van de techniek in 1972 een goed beeld kon worden verkregen van de bodem ter plaatse en de bodem na 1972 niet is veranderd. Bij de beoordeling van de gevolgen van de gaswinning zijn de gegevens uit 1972 aangevuld met alle beschikbare gegevens over andere gasvelden in Nederland, aldus Remmelts.

Over breukvlakken heeft de minister in het verweerschrift toegelicht dat breukvlakken in de diepe ondergrond nabij het gasveld het gevolg zijn van geologische processen die zich gedurende een periode van miljoenen jaren hebben afgespeeld. Het is daarom niet aannemelijk dat deze breukvlakken sinds 1972 relevante veranderingen hebben ondergaan, aldus de minister. Daarbij heeft hij er nog op gewezen dat zich in de regio Oppenhuizen geen natuurlijke aardbevingen voordoen.

8.2. Gelet op deze toelichting is het naar het oordeel van de Afdeling niet aannemelijk dat de gegevens over de bodem die in 1972 zijn verkregen en zijn gebruikt bij de beoordeling van de gevolgen van de gaswinning niet betrouwbaar zijn en om die reden niet gebruikt hadden mogen worden. Voorts acht de Afdeling het gelet op die toelichting evenmin aannemelijk dat een extra boring nieuwe informatie over de bodem zou opleveren die van belang is voor een betrouwbare beoordeling van de gevolgen van de gaswinning.

Het betoog faalt.

9. [appellant sub 1], [appellant sub 2], [appellant sub 4], De Grachten, [appellant sub 6] en de Protestantse Gemeente betogen dat uit het rapport van Houtenbos blijkt dat de bodemdaling en de kans op aardbevingen groter zijn dan waarvan de minister van Economische Zaken is uitgegaan. Volgens De Grachten, [appellant sub 6] en de Protestantse Gemeente is een onafhankelijk onderzoek nodig om te kunnen beoordelen wat de te verwachten bodemdaling zal zijn.

[appellant sub 2] en [appellant sub 4] voeren voorts aan dat het onbegrijpelijk is dat SodM en TNO met het winningsplan hebben ingestemd, aangezien zij in hun eigen advies stellen dat de bandbreedte voor het winningspercentage erg ruim is in verband met de beperkte dataset van analoge velden in de omgeving.

9.1. Bij de beoordeling van de bodemdaling is in het winningsplan gebruik gemaakt van de zogenoemde methode Van Opstal. Op pagina 16 van het winningsplan wordt geconcludeerd dat de bodemdaling veroorzaakt door gaswinning uit het Oppenhuizen voorkomen minder dan 2 cm zal bedragen.

Voorts is in het winningsplan op pagina 17 en verder vermeld dat met gebruikmaking van de studie "Deterministische hazard analyse voor geïnduceerde seismiciteit in Nederland" van TNO de waarschijnlijkheid van bodemtrillingen als gevolg van de gaswinning uit het Oppenhuizen voorkomen is bepaald. Volgens het winningsplan is de kans op aardbevingen als gevolg van de gaswinning verwaarloosbaar.

9.2. Bij brief van 4 november 2015 hebben SodM en TNO een gezamenlijk advies uitgebracht over het winningsplan. Daarin wordt onder het kopje "Planmatig beheer" over het door Vermilion verwachte winningspercentage van 20% tot 60% opgemerkt dat de bandbreedte voor het winningspercentage erg ruim is. Voor dit type reservoirgesteente is het echter moeilijk te voorspellen hoeveel gas er uiteindelijk geproduceerd gaat worden. Daarom is de bandbreedte uit het oogpunt van "planmatig beheer" niet onrealistisch, aldus SodM en TNO.

Onder het kopje "Verwachte bodemdaling en bodemtrilling" merken SodM en TNO op dat zij de door Vermilion beschreven bodemdaling door gaswinning uit het Oppenhuizen voorkomen van minder dan 2 cm in het jaar 2030 hebben geverifieerd en reëel bevonden. Ook de door Vermilion beschreven risicoanalyse, met als conclusie dat de kans op aardbevingen als gevolg van de gaswinning verwaarloosbaar is, hebben SodM en TNO geverifieerd en reëel bevonden.

9.3. Op verzoek van de gemeente Súdwest-Fryslân en de provincie Fryslân heeft Houtenbos het winningsplan beoordeeld. De resultaten daarvan zijn neergelegd in het rapport "Bodembeweging door gaswinning Oppenhuizen" van maart 2016. Bij de beoordeling van de bodemdaling heeft Houtenbos gebruik gemaakt van de zogenoemde methode Knothe. Hij komt tot de conclusie dat de bodemdaling 4 tot 8 maal groter is dan in het winningsplan wordt verondersteld. Voorts komt Houtenbos tot de conclusie dat de kans op aardbevingen als gevolg van de gaswinning 19% is.

9.4. Bij brief van 14 juli 2016 heeft SodM onder verwijzing naar het nadere rapport "De prognose van bodemdaling en de kans op beven door gasproductie uit het Oppenhuizen gasveld" van TNO van 12 juli 2016 een reactie gegeven op het rapport van Houtenbos. Volgens SodM biedt het rapport van Houtenbos, gezien het nadere rapport van TNO, geen aanleiding om de beoordeling van de veiligheid voor mens en milieu ten gevolge van de winning van gas uit het gasveld Oppenhuizen te herzien.

9.5. De minister van Economische Zaken heeft in de Nota van Beantwoording Zienswijzen en in het verweerschrift aan de hand van de brief van SodM van 14 juli 2016 en het rapport van TNO van 12 juli 2016 nader toegelicht waarom het rapport van Houtenbos geen aanleiding geeft voor twijfel aan de juistheid van de verwachting dat de bodemdaling minder dan 2 cm zal bedragen.

De minister heeft aangegeven dat in de provincie Fryslân op andere plaatsen al productie heeft plaatsgevonden uit vergelijkbare gasvelden. Voor de bodemdalingberekeningen heeft Vermilion een aantal vergelijkbare velden bekeken, te weten die in Blesdijke en Oldelamer, waar dezelfde Zechstein-dolomietformatie aanwezig is als in Oppenhuizen. Blesdijke is een klein Zechstein voorkomen en Oldelamer een wat groter voorkomen. Volgens de minister is de voorspelde grootte van het veld in Oppenhuizen vergelijkbaar met die in Blesdijke. In het winningsplan voor Blesdijke is een maximale bodemdaling van 2 cm ingeschat. Het Blesdijkveld is thans vrijwel uitgeproduceerd en er is vooralsnog geen bodemdaling gemeten. In het winningsplan voor het veld in Oldelamer is eveneens een maximale bodemdaling van 2 cm ingeschat. Ook dit veld is vrijwel uitgeproduceerd en de laatste meting laat een bodemdaling van 0,9 cm zien, aldus de minister.

Ter zitting heeft Remmelts naar aanleiding van de opmerking van [appellant sub 6] dat de productie in Oldelamer niet is beëindigd, maar slechts tijdelijk is gestaakt, toegelicht dat van belang is dat zich in Oldelamer door de gaswinning een drukdaling heeft voorgedaan en dat als die drukdaling vergelijkbaar is met

de verwachte drukdaling in Oppenhuizen, een vergelijking tussen beide velden kan worden gemaakt.

9.6. De minister heeft voorts gewezen op de conclusie van TNO en SodM dat het door Houtenbos geschetste scenario voor de Zechstein-dolomietformatie bij Oppenhuizen waarin een onbelemmerde communicatie tussen het gasveld en de aangrenzende watervoerende laag (aquifer) plaatsvindt uiterst onwaarschijnlijk is. In deze formatie beperkt de drukdaling zich typisch tot enkele honderden meters rond de winningsput. De combinatie van een grote drukdaling en onbelemmerde communicatie met een nog veel grotere watervoerende laag, zoals Houtenbos schetst, is volgens SodM en TNO onmogelijk. In aanvulling hierop heeft Remmelts ter zitting toegelicht dat bij een daling van de druk door gaswinning water in gesteente zich anders gedraagt dan gas in gesteente.

De analogie die Houtenbos trekt met de bodemdaling boven het Harlingen gasveld bij Franeker is volgens SodM en TNO niet terecht, omdat het reservoir in Harlingen uit krijtsteen bestaat dat veel sterker compacteert dan het gesteente van het veld in Oppenhuizen.

9.7. Over de door Houtenbos gestelde kans op aardbevingen van 19% heeft de minister opgemerkt dat niet geheel duidelijk is waarop Houtenbos zich baseert, maar dat het waarschijnlijk is dat hij zich heeft gebaseerd op de studie "Deterministische hazard analyse voor geïnduceerde seismiciteit in Nederland" van TNO. Die studie heeft volgens de minister echter uitsluitend betrekking op de gasvoerende delen van een gasveld en niet op de watervoerende delen die tegen de gasvelden aanliggen. Houtenbos heeft die studie dan ook ten onrechte toegepast op de watervoerende delen bij het gasveld in Oppenhuizen, aldus de minister.

Ter zitting heeft Remmelts dit bevestigd. Hij heeft toegelicht dat de studie van TNO gebaseerd is op statistische gegevens van de gasvoerende delen van andere gasvelden. Omdat de statistische gegevens beperkt zijn tot de gasvoerende delen en geen betrekking hebben op de watervoerende delen, vallen de watervoerende delen buiten de geldigheid van de studie. Daarom kan de studie van TNO niet worden toegepast op de watervoerende delen, aldus Remmelts. Remmelts heeft er ter zitting ook op gewezen dat Houtenbos heeft gerekend met een reservoirdikte van 40 m, maar geen referentie voor die dikte heeft vermeld. Volgens hem blijkt uit boringen dat de reservoirdikte ongeveer 20 m bedraagt. Omdat de reservoirdikte een belangrijk element is in de berekeningen, is dit verschil in dikte van belang.

Ten slotte heeft Remmelts er nog op gewezen dat bij de beoordeling van de gevolgen van de gaswinning rekening is gehouden met onzekerheden door het hanteren van onzekerheidsmarges.

9.8. Mede in aanmerking genomen de ter zitting door Remmelts gegeven toelichting ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de adviezen van TNO en SodM niet zorgvuldig tot stand zijn gekomen. Voorts ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat die adviezen en de door Remmelts gegeven toelichting naar inhoud niet inzichtelijk of concludent zijn. Gelet hierop mocht de minister zijn besluitvorming op die adviezen baseren en bestaat geen grond voor het oordeel dat de minister ook nog een andere onafhankelijke instantie onderzoek had moeten laten verrichten. Gezien het voorgaande ziet de Afdeling ook geen aanleiding zelf een andere onafhankelijke instantie, zoals de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening, te vragen een aanvullend onderzoek te verrichten. De minister heeft zich dan ook onder verwijzing naar de adviezen van TNO en SodM op het standpunt mogen stellen dat de bodemdaling als gevolg van de gaswinning in Oppenhuizen naar verwachting minder dan 2 cm zal bedragen en dat de kans op een aardbeving verwaarloosbaar is.

Het betoog van [appellant sub 2] en [appellant sub 4] dat het onbegrijpelijk is dat SodM en TNO met het winningsplan hebben ingestemd, aangezien zij in hun eigen advies stellen dat de bandbreedte voor het winningspercentage erg ruim is, biedt geen aanleiding voor een ander oordeel. De desbetreffende opmerkingen van SodM en TNO zijn gemaakt in het kader van de beoordeling van de weigeringsgrond "belang van planmatig beheer" als bedoeld in artikel 36, eerste lid, aanhef en onder a, van de Mijnbouwwet,

en niet in het kader van de beoordeling van eventuele schade als gevolg van beweging van de aardbodem als bedoeld in die aanhef onder b. Daarbij hebben SodM en TNO toegelicht dat het voor dit type reservoirgesteente moeilijk te voorspellen is hoeveel gas er uiteindelijk geproduceerd gaat worden en dat de bandbreedte daarom uit het oogpunt van planmatig beheer niet onrealistisch is.

De betogen falen.

10. In het besluit tot instemming met het meetplan is opgemerkt dat de aanvraag is beoordeeld op de geschiktheid om de in het winningsplan voorspelde bodemdaling te kunnen verifiëren. Daaruit kan, anders dan [appellant sub 2] en [appellant sub 4] betogen, niet worden afgeleid dat ook bij de minister het vertrouwen niet zo groot is dat de bodemdaling minder dan 2 cm bedraagt. De verwachte bodemdaling is berekend met behulp van een model. Een model is echter noodzakelijkerwijs altijd een abstractie van de werkelijkheid. Daardoor is nooit 100% zekerheid over de te verwachten werkelijkheid te geven. Pas na aanvang van de gaswinning kan aan de hand van metingen worden bepaald wat de werkelijke bodemdaling is. Om die reden voorzien de Mijnbouwwet en het Mijnbouwbesluit in de verplichting een meetplan in te dienen waarmee de voorspelde bodemdaling kan worden geverifieerd.

11. [appellant sub 4], [appellant sub 6] en de Protestantse Gemeente betogen dat bij de beoordeling van de gevolgen van de gaswinning onvoldoende rekening is gehouden met de omstandigheid dat de gaswinning zal plaatsvinden in veengrondgebied. Gaswinning uit de bodemlaag onder de veengrond zal volgens [appellant sub 6] en de Protestantse Gemeente tot gevolg hebben dat er meer dan normale beweging en verzakking zullen ontstaan in de bodem. In dat verband wijzen zij erop dat er al veel huizen in het gebied zijn verzakt, doordat bij de aanleg van de Prinses Margriettunnel een fout is gemaakt met de grondwaterstand.

11.1. De minister heeft in de Nota van Beantwoording Zienswijzen en het verweerschrift toegelicht dat bij de voorbereiding van de besluiten is onderkend dat in het gebied rond de mijnbouwlocatie sprake is van veengrond en dat deze veengrond autonome bodemdaling tot gevolg heeft. De minister heeft erop gewezen dat onder meer Wetterskip Fryslân en de Mynraad hiervoor in hun adviezen op het winningsplan aandacht hebben gevraagd en dat hij naar aanleiding van het advies van de Mynraad in artikel 2 van het instemmingsbesluit heeft voorgeschreven dat de meetmethodiek en -frequentie zodanig moeten worden uitgevoerd dat zij adequaat zijn om een goed onderscheid te kunnen maken tussen de bodemdaling als gevolg van de gaswinning en de autonome bodemdaling van de veengrond in het gebied.

De minister heeft verder toegelicht dat de autonome bodemdaling van de veengrond kan leiden tot verzakkingen van bouwwerken als gevolg van zetting. Bij bodemdaling ten gevolge van de gaswinning is sprake van het gelijkmatig zakken van de diepe bodem, waardoor gebouwen en de fundering integraal zakken. Volgens de minister is de verwachting daarom dat ten gevolge van bodemdaling door gaswinning geen schade zal optreden.

De minister heeft er voorts op gewezen dat de combinatie van veengrond en gaswinning vaker voorkomt, bijvoorbeeld bij de gasvelden in Blesdijke en Oldelamer. Er zijn geen aanwijzingen dat de aanwezigheid van veengrondgebied invloed heeft op de bodemdaling ten gevolge van de gaswinning.

Over de Prinses Margriettunnel heeft de minister toegelicht dat de bodemdaling als gevolg van de aanleg van de tunnel en de autonome bodemdaling zijn betrokken bij de beoordeling van de bodemdaling als gevolg van de gaswinning. Volgens de minister is de gaswinning voorts niet te vergelijken met de aanleg van een tunnel, omdat daarbij grondroering en bemaling van de ondiepe ondergrond plaatsvinden.

11.2. Naar het oordeel van de Afdeling is de hiervoor weergegeven toelichting van de minister begrijpelijk en voldoende onderbouwd. Uit die toelichting kan worden afgeleid dat bij de beoordeling van de gevolgen van de gaswinning onder ogen is gezien dat de winning zal plaatsvinden in veengrondgebied. Er bestaat geen

aanleiding voor het oordeel dat de minister de aanwezigheid van veengrondgebied op onjuiste wijze bij de beoordeling heeft betrokken.

Het betoog faalt.

12. [appellant sub 1] betoogt dat uit het besluit tot instemming met het winningsplan voor het Groningenveld blijkt dat er door gaswinning een voortdurende dreiging zal zijn voor aardbevingen en bodemdaling.

12.1. De minister heeft zich terecht op het standpunt gesteld dat er grote verschillen bestaan tussen het Groningenveld en het gasveld in Oppenhuizen, zowel wat betreft de omvang van de gasproductie, als wat betreft de bodembeweging en de gevolgen daarvan. Het gasveld in Oppenhuizen bevat naar verwachting 300 miljoen Nm³ gas en het Groningenveld ongeveer 2.800 miljard Nm³. De verwijzing naar het winningsplan voor het Groningenveld biedt dan ook geen grond voor het oordeel dat de bodemdaling en de kans op aardbevingen als gevolg van de gaswinning in Oppenhuizen zijn onderschat.

Het betoog faalt.

Nut en noodzaak/alternatieven

13. De Bewonersvereniging betoogt dat nut en noodzaak van de gaswinning ontbreken. Zij wijst erop dat weliswaar in de Nota van Beantwoording Zienswijzen wordt gesteld dat alle kleine velden tezamen een aanzienlijke bijdrage leveren aan de jaarlijkse gasproductie, maar dat de bijdrage van het veld in Oppenhuizen slechts zeer gering kan zijn, aangezien het slechts 300 miljoen Nm³ gas bevat en daarvan over een periode van 14 jaar slechts 20% tot 60% zal worden gewonnen.

[appellant sub 6] en de Protestantse Gemeente betogen dat er alternatieve locaties zijn voor gaswinning die veel minder belastend zijn.

13.1. Gelet op het bepaalde in artikel 36, eerste lid, van de Mijnbouwwet, zoals dat luidde ten tijde van het nemen van het instemmingsbesluit, kon de minister de instemming aan het winningsplan slechts onthouden in het belang van het planmatig beheer van voorkomens van delfstoffen of in verband met het risico van schade ten gevolge van beweging van de aardbodem. De Afdeling zal de betogen over nut en noodzaak en alternatieven dan ook beoordelen in het kader van die weigeringsgronden.

13.2. De minister heeft in de Nota van Beantwoording Zienswijzen en het verweerschrift toegelicht dat de Nederlandse energievoorziening nog voor ongeveer 94% afhankelijk is van fossiele brandstoffen, zoals olie, gas en steenkool. Van de fossiele brandstoffen is aardgas de schoonste brandstof met de minste CO₂-uitstoot en dus het minst belastend voor het klimaat. Volgens de minister is gedurende de overgang naar duurzame energie aardgas nodig voor het verwarmen van een groot deel van de huizen en het realiseren van een betrouwbare elektriciteitsvoorziening. Veilige gaswinning, ook uit de kleine velden, tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten draagt eraan bij dat Nederland onafhankelijk in zijn energiebehoefte kan voorzien. De inzet van overheidsbeleid is dan ook om onder randvoorwaarden zo lang mogelijk te profiteren van de Nederlandse aardgasvoorraad, aldus de minister. Een belangrijk deel van deze aardgasvoorraad komt van de kleine velden. Nederland kent het zogenoemde kleine veldenbeleid. Dit houdt in dat mijnbouwondernemingen die kleine velden exploreren en exploiteren de zekerheid krijgen dat zij hun gas tegen redelijke prijzen en voorwaarden kunnen verkopen aan GasTerra B.V. Hiermee wordt volgens de minister de ontwikkeling van kleine velden gestimuleerd. De kleine velden leveren samen een belangrijke bijdrage aan de gasvoorziening. Om de komende decennia verzekerd te blijven van Nederlands aardgas is de winning uit kleine velden belangrijk, aldus de minister.

13.3. Gelet op deze toelichting is aannemelijk dat het winnen van gas uit het veld in Oppenhuizen past in

het kleine veldenbeleid. De betogen van de Bewonersvereniging, [appellant sub 6] en de Protestantse Gemeente bieden geen grond voor het oordeel dat de beoogde gaswinning desondanks in strijd is met het belang van het planmatig beheer van voorkomens van delfstoffen als bedoeld in artikel 36, eerste lid, aanhef en onder a, van de Mijnbouwwet.

Zoals hiervoor is overwogen, mocht de minister er vanuit gaan dat de bodemdaling minder dan 2 cm zal bedragen en dat de kans op een aardbeving verwaarloosbaar is. Gelet hierop heeft de minister aannemelijk mogen achten dat zich geen of slechts in zeer beperkte mate schade zal voordoen als gevolg van de gaswinning. De betogen van de Bewonersvereniging, [appellant sub 6] en de Protestantse Gemeente bieden dan ook geen grond voor het oordeel dat de minister instemming aan het winningsplan had moeten onthouden in verband met het risico van schade ten gevolge van beweging van de aardbodem.

De betogen falen.

Omvang gasveld

14. [appellant sub 4] betoogt dat er grote twijfel is gerezen over het volume van de gasbel. Dalende oliepijzen, de aanleg van een dure gasleiding door Friesland en een toename van het aantal door de rechter gehonoreerde schadeclaims maken de gaswinning naar zijn oordeel tot een financieel zeer hachelijke zaak. Daarom wordt volgens hem in de regio verondersteld dat de gasbel veel groter is dan gesuggereerd.

14.1. In het door Vermilion ingediende winningsplan is vermeld dat in het gasveld in Oppenhuizen naar verwachting 300 miljoen Nm³ gas aanwezig is en dat hiervan 20% tot 60% gewonnen zal gaan worden. De instemming van de minister van Economische Zaken heeft alleen betrekking op dit specifieke winningsplan. Dit betekent dat, zoals de minister ter zitting ook heeft bevestigd, Vermilion uitsluitend de in dit plan vermelde verwachte hoeveelheden gas mag winnen. Indien blijkt dat het volume van het gasveld groter is dan verwacht, waarvoor op dit moment geen concrete aanknopingspunten bestaan, staat dit winningsplan het Vermilion niet toe een grotere hoeveelheid gas te winnen. Vermilion zal, indien zij een grotere hoeveelheid gas wil winnen, bij de minister een nieuw winningsplan moeten indienen. De minister zal in dat geval moeten beoordelen of hij instemming aan het nieuwe winningsplan kan verlenen. Daarbij zal hij opnieuw moeten bezien wat de gevolgen van de gaswinning zullen zijn voor de daling van de bodem en de kans op een aardbeving. De stelling dat in de regio wordt verondersteld dat de gasbel veel groter is dan gesuggereerd, geeft dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat de minister ten onrechte met het winningsplan heeft ingestemd.

Het betoog faalt.

Nulmeting

15. [appellant sub 1], de Vereniging Dorpsbelang, De Bewonersvereniging, De Grachten, [appellant sub 6] en de Protestantse Gemeente betogen dat de in artikel 4 van het instemmingsbesluit voorgeschreven nulmeting ontoereikend is.

De Vereniging Dorpsbelang voert daartoe aan dat "gebouwen" in artikel 4 vervangen zou moeten worden door "bouwwerken" zodat bijvoorbeeld de Prinses Margrietunnel bij Uitwellingerga of andere essentiële bouwwerken ook onder verscherpt toezicht kunnen komen te staan. Voorts voert zij aan dat onvoldoende duidelijk is wie bepaalt aan welke gebouwen en op welke wijze een nulmeting uitgevoerd gaat worden. Volgens haar moeten heldere criteria gesteld worden, zodat getoetst kan worden of uiteindelijk volledig en op juiste wijze aan het voorschrift is voldaan.

[appellant sub 1], de Vereniging Dorpsbelang, De Bewonersvereniging, De Grachten, [appellant sub 6] en de Protestantse Gemeente voeren verder aan dat een nulmeting moet plaatsvinden bij alle gebouwen en

bouwwerken in het invloedsgebied van de gaswinning, of in ieder geval bij de gebouwen die zij in eigendom hebben.

15.1. Artikel 4 van het instemmingsbesluit luidt:

"Voorafgaand aan de start van de gaswinning dient Vermilion Energy Netherlands B.V. zorg te dragen voor het uitvoeren van een representatieve nulmeting aan gebouwen teneinde eventuele mijnbouwschade aan gebouwen door de gaswinning Oppenhuizen beter te kunnen vaststellen."

15.2. Het instemmingsbesluit geeft geen definitie van het begrip gebouw. Naar het oordeel van de Afdeling valt uit de tekst van artikel 4 van het instemmingsbesluit niet af te leiden dat bedoeld is het begrip gebouw zo te beperken dat daaronder uitsluitend bouwwerken vallen die voldoen aan de definitie van gebouw als bedoeld in artikel 1 van de Woningwet en geen andere bouwwerken. Nu de minister er in het verweerschrift en ter zitting voorts op heeft gewezen dat schadeverzoeken door de Commissie Bodemdaling Aardgaswinning Fryslân worden afgehandeld en die commissie uiteindelijk de vorm en inhoud van de bouwkundige vooropname zal bepalen en daarbij, indien zij dat nodig acht, niet alleen gebouwen maar ook andere bouwwerken kan betrekken, is de Afdeling van oordeel dat het begrip gebouwen in artikel 4 van het instemmingsbesluit ruim moet worden uitgelegd en daar ook bouwwerken onder vallen die niet voldoen aan de definitie van gebouw als bedoeld in artikel 1 van de Woningwet. Gelet hierop moet Vermilion op grond van artikel 4 van het instemmingsbesluit ook zorg dragen voor een nulmeting bij bouwwerken die niet voldoen aan de definitie van gebouw in de Woningwet, zij het slechts indien dat noodzakelijk is om een representatieve nulmeting te kunnen krijgen.

15.3. Naar het oordeel van de Afdeling is het voorschrift in artikel 4 van het instemmingsbesluit voorts voldoende duidelijk. Weliswaar zal bij de uitvoering nader moeten worden bezien op welke wijze en aan welke bouwwerken een nulmeting moet worden verricht om eventuele schade door de gaswinning te kunnen vaststellen, maar dat doet er niet aan af dat de aan Vermilion opgelegde verplichting wat het te behalen resultaat betreft duidelijk is. Ook ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de minister Vermilion de verplichting had moeten opleggen om bij alle bouwwerken in het gebied een nulmeting te verrichten. Daarbij acht zij van belang dat de uit te voeren nulmeting representatief moet zijn. Indien na uitvoering blijkt dat de nulmeting in strijd met artikel 4 van het instemmingsbesluit niet representatief is, kan daartegen, zoals de minister ter zitting ook heeft bevestigd, handhavend worden opgetreden. Een goede naleving van het voorschrift is dan ook voldoende gewaarborgd.

De betogen falen.

Vergoeding schade

16. De Grachten betoogt dat er garanties moeten zijn dat Vermilion daadwerkelijk de kosten zal betalen van de compenserende maatregelen die Wetterskip Fryslân noodzakelijk acht. Ook moeten er garanties zijn dat Vermilion eventuele schade die burgers en bedrijven lijden als gevolg van de gaswinning zal vergoeden. Volgens De Grachten blijkt uit ervaringen in Groningen dat de bestaande wettelijke regelingen ontoereikend zijn. Voorts doet zich in dit geval het probleem voor dat het moederbedrijf van Vermilion niet Nederlands maar Canadees is. Daarom moet een fonds worden opgericht waarin Vermilion jaarlijks een bijdrage dient te storten. Eventuele schade door de gaswinning kan dan uit dat fonds worden betaald, aldus De Grachten.

[appellant sub 6], de Protestantse Gemeente en De Grachten betogen verder dat een omkering van de bewijslast moet plaatsvinden, 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.

De Bewonersvereniging betoogt ten slotte dat ten onrechte geen meetpunt in de wijk De Brekken in Sneek

wordt gerealiseerd voor het aantonen van mogelijke schade als gevolg van bodemdaling.

16.1. De minister heeft in het verweerschrift toegelicht dat Wetterskip Fryslân compenserende maatregelen ter voorkoming of herstel van schade bij een bodemdaling van minder dan 5 cm niet noodzakelijk acht. Zoals hiervoor is overwogen, is de verwachting dat de bodemdaling minder dan 2 cm bedraagt.

Verder is in artikel 6:177, eerste lid, van het Burgerlijk Wetboek bepaald dat de exploitant van een mijnbouwwerk aansprakelijk is voor schade als gevolg van beweging van de bodem als gevolg van de aanleg of de exploitatie van dat werk. Dit betekent dat Vermilion als zij gebruik maakt van haar vergunning, verplicht is eventuele door die gaswinning veroorzaakte schade te vergoeden. Tevens is er ingevolge artikel 135 van de Mijnbouwwet een Waarborgfonds mijnbouwschade. 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 ten laste van het waarborgfonds, bijvoorbeeld als de betrokken mijnbouwondernemer failliet is verklaard of heeft opgehouden te bestaan. Gelet op deze wettelijke regelingen is voorzien in een adequate vergoeding van eventuele schade als gevolg van de gaswinning.

Voor zover [appellant sub 6], de Protestantse Gemeente en De Grachten betogen dat de minister bij het instemmingsbesluit de bewijslast had moeten omkeren, faalt het betoog, reeds omdat de minister niet de bevoegdheid heeft om dat zelf en bij een besluit als hier aan de orde te doen. Voorts bestaat geen grond voor het oordeel dat de minister pas met het winningsplan had kunnen instemmen nadat de bewijslast bij wet was omgekeerd.

Ten slotte ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de minister niet met het winningsplan heeft kunnen instemmen zonder dat een meetpunt in de wijk De Brekken wordt gerealiseerd. Daarbij neemt zij in aanmerking dat de bodemdaling naar verwachting minder dan 2 cm zal bedragen en de wijk De Brekken aan de rand van het gebied ligt waarin een bodemdaling wordt verwacht. De verwachting is dan ook dat de bodem in de wijk de Brekken niet of nauwelijks zal dalen.

Het betoog faalt.

Verplichting indienen nieuw winningsplan

17. De Bewonersvereniging betoogt dat in de Nota van Beantwoording Zienswijzen staat dat indien de bodemdaling meer dan 2 cm bedraagt, Vermilion een gewijzigd winningsplan moet indienen waarover opnieuw besluitvorming dient plaats te vinden, maar dat een voorschrift dat verplicht tot het indienen van een nieuw winningsplan ontbreekt in het instemmingsbesluit.

17.1. Ingevolge artikel 34, eerste lid, van de Mijnbouwwet moet Vermilion de gaswinning in Oppenhuizen uitvoeren overeenkomstig het winningsplan. Vermilion heeft in het winningsplan aangegeven, onder meer onder C2.1 en C2.2, dat de bodemdaling als gevolg van de gaswinning minder dan 2 cm zal bedragen. Zoals de minister in het verweerschrift terecht heeft vermeld, is een bodemdaling tot 2 cm de maximale bodemdaling waarop zijn instemming betrekking heeft. Zoals de minister eveneens terecht in het verweerschrift heeft opgemerkt, zou een grotere bodemdaling buiten de gegeven instemming vallen. Dit betekent dat indien de bodem in Oppenhuizen meer dan 2 cm zal dalen en Vermilion toch wil doorgaan met de gaswinning, Vermilion daarvoor een nieuw winningsplan moet indienen waarvoor opnieuw instemming van de minister vereist is. Om die reden is het niet noodzakelijk ook nog in de voorschriften van het instemmingsbesluit te bepalen dat Vermilion bij een bodemdaling van meer dan 2 cm een nieuw winningsplan moet indienen. Voorts wijst de Afdeling er nog op dat artikel 36, derde lid, van de Mijnbouwwet de minister de bevoegdheid geeft de instemming met het winningsplan in te trekken of om beperkingen en voorschriften te stellen of te wijzigen als dat in verband met de bodemdaling gerechtvaardigd is.

Het betoog faalt.

Informatieplicht

18. De Bewonersvereniging betoogt dat de frequentie waarmee burgers op grond van artikel 3 van het instemmingsbesluit geïnformeerd moeten worden te vaag is. Volgens haar moeten burgers eens per jaar worden geïnformeerd.

18.1. Artikel 3 van het besluit tot instemming met het winningsplan luidt:

"Vermilion energy Netherlands B.V. informeert de burgers van de gemeente Súdwest-Fryslân over de werkelijk ontstane bodemdaling in relatie tot de verwachte bodemdaling, en over de maatregelen die getroffen worden om schade te voorkomen, evenals over het al dan niet optreden van bodemtrillingen door de gaswinning Oppenhuizen. De frequentie waarmee dit moet gebeuren dient in overeenstemming te zijn met de frequentie waarin nieuwe inzichten over de actuele bodemdaling beschikbaar zijn."

18.2. Op grond van artikel 36, tweede lid, van de Mijnbouwwet, gelezen in samenhang met het eerste lid, aanhef en onder b, van dat artikel, kan de minister voorschriften aan de instemming met een winningsplan verbinden indien deze gerechtvaardigd worden in verband met het risico op schade ten gevolge van beweging van de aardbodem. Naar het oordeel van de Afdeling volgt hieruit dat de minister de bevoegdheid heeft om met het oog op de belangen van verontruste burgers voorschriften aan de instemming met een winningsplan te verbinden die ertoe strekken dat burgers moeten worden geïnformeerd over de werkelijk ontstane bodemdaling en opgetreden bodemtrillingen. De minister heeft dat in dit geval gedaan in artikel 3 van het instemmingsbesluit. De frequentie van de in dat artikel voorschreven verplichting tot het informeren van burgers van de gemeente Súdwest-Fryslân is gekoppeld aan het beschikbaar zijn van nieuwe inzichten over de actuele bodemdaling. Naar het oordeel van de Afdeling betoogt de Bewonersvereniging terecht dat niet duidelijk is wat onder dergelijke nieuwe inzichten moet worden verstaan. Het voorschrift in artikel 3 van het instemmingsbesluit is dan ook in strijd met de rechtszekerheid.

Het betoog slaagt.

Artikel 2 instemmingsbesluit

19. De Bewonersvereniging betoogt dat artikel 2 van het besluit tot instemming met het winningsplan moet worden verduidelijkt, omdat daarin niet is bepaald wanneer het meetplan gereed moet zijn en hoe de goedkeuringsprocedure daarvan plaatsvindt. Ook is niet duidelijk of alleen een toetsing door SodM plaatsvindt, aldus de Bewonersvereniging.

19.1. Artikel 2 van het besluit tot instemming met het winningsplan luidt:

"De meetmethodiek en -frequentie moeten zodanig worden uitgevoerd dat zij adequaat zijn om, gedurende de periode waarin bodemdaling door de gaswinning aan de orde is, een goed onderscheid te kunnen maken tussen de bodemdaling als gevolg van de gaswinning en de autonome bodemdaling van de veengrond in het gebied. De meetmethodiek en -frequentie worden met het oog op dit onderscheid nader uitgewerkt in het meetplan."

19.2. Artikel 2 van het besluit tot instemming met het meetplan luidt:

"Vermilion Energy Netherlands B.V. dient binnen 6 maanden na het onherroepelijk worden van dit besluit, in het meetplan de meetmethodiek en -frequentie nader uit te werken met het oog op het onderscheid tussen de bodemdaling als gevolg van de gaswinning en de autonome bodemdaling van de veengrond in het gebied

zoals voorgeschreven in artikel 2 van het instemmingsbesluit met het winningsplan "Oppenhuizen".

19.3. Uit artikel 2 van het besluit tot instemming met het meetplan volgt dat de meetmethodiek en -frequentie binnen 6 maanden na het onherroepelijk worden van dit besluit dienen te zijn uitgewerkt in het meetplan. Gelet hierop is duidelijk binnen welke termijn deze uitwerking gereed moet zijn, zodat het niet noodzakelijk is die termijn ook in het besluit tot instemming met het winningsplan op te nemen.

De minister van Economische Zaken heeft in het verweerschrift verder toegelicht dat SodM als toezichthouder op het bepaalde bij of krachtens de mijnbouwwetgeving erop zal toezien dat Vermilion tijdig en op juiste wijze uitvoering geeft aan het voorschrift in artikel 2 van het besluit tot instemming met het winningsplan. Voorts heeft de minister ter zitting toegelicht dat de uitwerking van het meetplan moet worden aangemerkt als een wijziging ervan, zodat voor het uitgewerkte winningsplan ingevolge artikel 30 van het Mijnbouwbesluit zijn instemming vereist is. Gelet op die toelichting en in aanmerking genomen dat de verplichting in artikel 2 op zichzelf helder is, ziet de Afdeling in het betoog van De Bewonersvereniging onvoldoende aanleiding voor het oordeel dat artikel 2 nader moet worden verduidelijkt.

Het betoog faalt.

Overige gronden

20. Voor zover de Vereniging Dorpsbelang betoogt dat de Wet bewijsvermoeden gaswinning Groningen in strijd is met het gelijkheidsbeginsel omdat de daarin neergelegde omkering van de bewijslast bij schade niet voor heel Nederland geldt en dat de overheid zich onvoldoende heeft ingespannen om alternatieve energie te stimuleren, valt dat, zoals de Vereniging Dorpsbelang zelf al heeft opgemerkt, buiten de reikwijdte van dit beroep, omdat dit slechts betrekking heeft op de instemming met het winningsplan voor de gaswinning in Oppenhuizen.

Conclusie

21. Hetgeen [appellant sub 1], [appellant sub 2], de Bewonersvereniging, [appellant sub 4], de Vereniging Dorpsbelang, [appellant sub 6], De Grachten en de Protestantse Gemeente hebben aangevoerd, biedt geen grond voor het oordeel dat de minister niet met het winningsplan heeft kunnen instemmen. De Bewonersvereniging heeft wel terecht betoogt dat de informatieplicht die is voorgeschreven in artikel 3 van het instemmingsbesluit onvoldoende duidelijk is.

Instemming meetplan

Wettelijk kader

22. Artikel 41, eerste lid, van de Mijnbouwwet luidt:

"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."

Artikel 30 van het Mijnbouwbesluit luidt:

"1. De uitvoerder verricht metingen naar bodembeweging ten gevolge van het winnen van delfstoffen of

aardwarmte 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.

4 Onze Minister beslist over het meetplan binnen acht weken na indiening ervan. De instemming is van rechtswege gegeven, indien Onze Minister niet binnen de instemmingstermijn een beslissing heeft genomen. De instemming van rechtswege wordt voor de mogelijkheid van bezwaar en beroep gelijkgesteld met een besluit als bedoeld in artikel 1:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

5 Onze Minister kan de instemming onder beperkingen geven en aan zijn instemming voorschriften verbinden.

6 Het meetplan beslaat de termijn van de winning en de daarop volgende dertig jaren. De uitvoerder actualiseert het meetplan gedurende de periode van winning en de daarop volgende vijf jaren jaarlijks en verstrekt daarvan voor 1 november afschrift aan Onze Minister. Onze Minister kan de uitvoerder een aanwijzing geven omtrent de tijdstippen waarop en de plaatsen waar gemeten wordt.

7 Het meetplan bevat tenminste een beschrijving van:

- a. de tijdstippen waarop de metingen worden verricht;
- b. de plaatsen waar gemeten wordt, en
- c. de meetmethoden.

8 Een van de tijdstippen, bedoeld in het zevende lid, onderdeel a, ligt voor de aanvang van de winning.

9 Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld omtrent het meetplan."

Onafhankelijk meetplan

23. [appellant sub 2] en [appellant sub 4] betogen dat ten onrechte alleen Vermilion in artikel 2 van het besluit tot instemming met het meetplan wordt opgedragen binnen 6 maanden na het onherroepelijk worden van dit besluit de meetmethodiek en -frequentie nader uit te werken met het oog op het onderscheid tussen de bodemdaling als gevolg van de gaswinning en de autonome bodemdaling van de veengrond in het gebied. Volgens [appellant sub 2] en [appellant sub 4] dient naast Vermilion een onafhankelijke derde een meetplan te ontwikkelen en uit te voeren.

23.1. Op grond van artikel 30 van het Mijnbouwbesluit moet de uitvoerder, in dit geval Vermilion, een meetplan indienen bij de minister van Economische Zaken. Dat meetplan behoeft de instemming van de minister alvorens met de winning wordt aangevangen. Artikel 30 van het Mijnbouwbesluit biedt geen grond voor het oordeel dat daarnaast ook nog een derde een meetplan moet ontwikkelen en uitvoeren.

Het betoog faalt.

Conclusie

24. Hetgeen [appellant sub 2] en [appellant sub 4] hebben aangevoerd, biedt geen grond voor het oordeel dat de minister niet in redelijkheid met het meetplan heeft kunnen instemmen.

Inpassingsplan

Inleiding

25. [appellant sub 6] heeft een melkveehouderij nabij de winningslocatie en is daar ook woonachtig. De Protestantse Gemeente heeft percelen met grasland in eigendom die zijn gelegen nabij de winningslocatie. De Protestantse Gemeente heeft deze percelen in erfpacht uitgegeven aan [appellant sub 6]. Het inpassingsplan maakt de aanleg van een ondergrondse gastransportleiding mogelijk op een deel van de percelen.

Uitvoerbaarheid/behoefte

26. [appellant sub 6] en de Protestantse Gemeente betogen dat de ministers het inpassingsplan niet in redelijkheid hebben kunnen vaststellen. Zij betwisten dat de gaswinning rendabel is. Voorts betwisten zij dat de gaswinning voorziet in een behoefte.

26.1. In het kader van een beroep tegen een inpassingsplan kan een betoog dat ziet op de uitvoerbaarheid van dat plan slechts leiden tot vernietiging van het bestreden besluit indien en voor zover het aangevoerde leidt tot de conclusie dat de ministers op voorhand in redelijkheid hadden moeten inzien dat het plan niet kan worden uitgevoerd binnen de planperiode van in beginsel tien jaar.

26.2. De ministers hebben in het verweerschrift toegelicht dat bij de verlening van de winningsvergunning de economische winbaarheid van het gas is getoetst. Energie Beheer Nederland (hierna: EBN) ondersteunt het project en investeert met een substantieel belang van 40% in het project. EBN neemt alleen deel in olie- en gaswinningsprojecten als deze naar haar oordeel economisch rendabel zijn, aldus de ministers. Voorts hebben de ministers erop gewezen dat Vermilion is gespecialiseerd in het winnen van gas uit de kleinere velden en uitsluitend projecten uitvoert die naar verwachting economisch rendabel zijn. Nu Vermilion heeft besloten te willen overgaan tot gaswinning uit het Oppenhuizenveld en hiertoe investeringen heeft gedaan, bestaat volgens de ministers geen aanleiding te twifelen aan de economische uitvoerbaarheid.

26.3. Gelet op deze toelichting bestaat geen grond voor het oordeel dat de ministers op voorhand hadden moeten inzien dat met de aanleg van de voorziene aardgastransportleiding niet binnen de planperiode zal worden aangevangen omdat de gaswinning niet rendabel is. Er is dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat het project niet uitvoerbaar is.

Gezien hetgeen hiervoor in het kader van het winningsplan over het kleine velden beleid is overwogen, biedt het betoog van [appellant sub 6] en de Protestantse Gemeente voorts geen grond voor het oordeel dat de ministers in redelijkheid niet hebben kunnen aannemen dat de behoefte aan de aanleg van de aardgastransportleiding zich binnen de planperiode zal doen gevoelen.

Het betoog faalt.

Waterhuishouding

27. [appellant sub 6] en de Protestantse Gemeente betogen dat een deel van het land mogelijk te maken zal krijgen met verdroging. Tevens voorzien zij inklinking van de grond bij het gedeelte waar de leiding zal worden aangelegd. Volgens hen is onduidelijk wat de gevolgen voor de waterhuishouding zullen zijn.

27.1. In de toelichting bij het inpassingsplan is in paragraaf 4.3 "Water" onder verwijzing naar twee geohydrologische rapporten van AnteaGroup van 27 en 28 augustus 2015 uiteengezet wat de gevolgen zijn voor de grondwaterstand. Voorts is in paragraaf 4.4 "Bodem" uiteengezet wat onder meer de gevolgen zijn

voor de bodem. Uit die toelichting bij het inpassingsplan en uit de toelichting in het verweerschrift blijkt dat geen negatieve gevolgen worden verwacht voor de landbouw en dat grondtekorten die door eventuele inklinking ontstaan, zullen worden opgeheven door herstelwerkzaamheden, zodat het maaiveld weer op oorspronkelijk niveau komt en de waterhuishouding wordt hersteld. Gelet hierop bestaat geen grond voor het oordeel dat onvoldoende duidelijk is wat de gevolgen van de aanleg van de gasleiding zullen zijn voor de bodem en de waterhuishouding. Evenmin bestaat grond voor het oordeel dat die gevolgen van dien aard zijn dat de ministers het inpassingsplan niet in redelijkheid hebben kunnen vaststellen.

Het betoog faalt.

Ontwikkelings- en investeringsmogelijkheden

28. [appellant sub 6] en de Protestantse Gemeente betogen dat zij schade lijden doordat de voorheen bestaande ontwikkelings- en investeringsmogelijkheden teniet gedaan worden. Die schade moet worden vergoed, aldus [appellant sub 6] en de Protestantse Gemeente.

28.1. Aan de betrokken agrarische gronden is, voor zover hier van belang, in het inpassingsplan de bestemming "Leiding-Gas" toegekend. Op pagina 62 en 63 van de Nota van Beantwoording Zienswijzen en in het verweerschrift hebben de ministers toegelicht dat het op grond van artikel 3.5 van de planregels verboden is zonder omgevingsvergunning werken, geen gebouw zijnde, en werkzaamheden uit te voeren op gronden waaraan de bestemming "Leiding-Gas" is toegekend. Voor activiteiten als het wijzigen van het maaiveld of planten van diep gewortelde planten is derhalve een omgevingsvergunning vereist. Deze regeling is opgenomen om de gasleiding te beschermen, aldus de ministers. Geen omgevingsvergunning is vereist voor werken en werkzaamheden die worden uitgevoerd ten dienste van de bestemmingsomschrijving en normaal te achten beheer- en onderhoudswerkzaamheden. Het agrarisch gebruik kan daarom volgens de ministers worden voortgezet.

De ministers hebben er voorts op gewezen dat Vermilion voornemens is om met alle grondeigenaren een overeenkomst te sluiten met betrekking tot het verlenen van een recht van opstal. Als tegenprestatie voor het verlenen van het recht van opstal en eventuele schade ten gevolge van de aanleg en het onderhoud van de leiding zal Vermilion een financiële vergoeding verstrekken. Mocht het niet lukken een overeenkomst te sluiten, dan zal een beroep worden gedaan op de Belemmeringenwet Privaatrecht. Die wet voorziet in volledige schadeloosstelling terzake. De belangen van [appellant sub 6] en de Protestantse Gemeente zijn dan ook voldoende bij de besluitvorming betrokken, aldus de ministers.

Ten slotte hebben de ministers toegelicht dat de aanleg van de gasleiding een tijdelijke activiteit betreft en dat uit eerdere projecten geen voorbeelden bekend zijn waarbij de aanleg van een gasleiding tot waardedaling van gronden of woningen heeft geleid. Volgens hen bestaat dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat het inpassingsplan een zodanige waardedaling van de gronden of het bedrijf tot gevolg zal hebben dat hieraan een doorslaggevend gewicht moet worden toegekend. Indien [appellant sub 6] en de Protestantse Gemeente van mening zijn dat toch sprake is van planschade ten gevolge van het inpassingsplan kunnen zij op grond van de Wet ruimtelijke ordening een verzoek om vergoeding daarvan doen, aldus de ministers.

28.2. [appellant sub 6] en de Protestantse Gemeente hebben hun stelling dat de voorheen bestaande ontwikkelings- en investeringsmogelijkheden teniet gedaan worden niet nader onderbouwd. Uit de toelichting van de ministers kan worden afgeleid dat het agrarisch gebruik van de gronden van [appellant sub 6] en de Protestantse Gemeente kan worden voortgezet, zij het voor een deel van die gronden met enige beperking. Voor zover [appellant sub 6] en de Protestantse Gemeente als gevolg van die beperking schade lijden, hebben zij niet aannemelijk gemaakt dat die schade zodanig is dat de ministers het inpassingsplan om die reden in redelijkheid niet hebben kunnen vaststellen.

Het betoog faalt.

Overige gronden

29. [appellant sub 6] en de Protestantse Gemeente betogen dat de enkele angst voor bodemdaling al een aanzienlijk waarde drukkend effect heeft en dat de gaswinning grote gevolgen zal hebben voor hun eigendommen en voor het vee dat in de omgeving graast. Zij hebben evenwel niet aannemelijk gemaakt dat deze gevolgen zich zullen voordoen en een zodanige aard en omvang zullen hebben dat moet worden geoordeeld dat de ministers het inpassingsplan niet in redelijkheid hebben kunnen vaststellen. Daarbij neemt de Afdeling nog in aanmerking dat, naar niet in geschil is, de mijnbouwlocatie als zodanig is toegestaan op grond van het geldende bestemmingsplan en dat het inpassingsplan slechts de transportleiding planologisch mogelijk maakt.

Conclusie

30. Hetgeen [appellant sub 6] en de Protestantse Gemeente hebben aangevoerd, biedt geen grond voor het oordeel dat de ministers het inpassingsplan niet in redelijkheid hebben kunnen vaststellen.

Omgevingsvergunning nieuwe mijnbouwlocatie

Inleiding

31. De minister van Economische Zaken heeft een omgevingsvergunning verleend als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a en e, van de Wabo voor het bouwen en in werking hebben van een mijnbouwinstallatie voor het winnen van gas in Oppenhuizen. Om gaswinning mogelijk te maken, zullen enkele installaties worden geplaatst, zal de bestaande putkelder, zijnde de voormalige boorkelder, worden gerenoveerd en zullen de huidige verharding en het hekwerk worden vernieuwd.

Aantasting landschap

32. De Protestantse Gemeente betoogt dat door de aanleg van de gaswinningslocatie het weidse groene landschap wordt aangetast. Volgens de Protestantse Gemeente is ten onrechte niet onderzocht of de horizonvervuiling en aantasting van het uitzicht en landschap kunnen worden voorkomen of verminderd.

32.1. De omgevingsvergunning bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo mag, voor zover hier van belang, alleen worden geweigerd op basis van de in artikel 2.10, eerste lid, van de Wabo vermelde gronden. Twee weigeringsgronden die verband houden met de invloed van het bouwplan op de omgeving zijn strijd met het geldende bestemmingsplan en strijd met redelijke eisen van welstand. Niet in geschil is dat het bouwen van de nieuwe mijnbouwlocatie in overeenstemming is met het ter plaatse geldende bestemmingsplan. De minister heeft zich dan ook terecht op het standpunt gesteld dat de mijnbouwlocatie planologisch gezien een gegeven is. Evenmin is in geschil dat het bouwplan, dat zoveel mogelijk in een groene kleur wordt uitgevoerd, voldoet aan redelijke eisen van welstand. Gelet hierop doet zich geen weigeringsgrond voor als bedoeld in artikel 2.10, eerste lid, van de Wabo, zodat de minister de omgevingsvergunning zoals die is aangevraagd moest verlenen. Er bestond dan ook geen aanleiding voor nader onderzoek naar het voorkomen of verminderen van de door de Protestantse Gemeente gestelde, maar door de minister weersproken horizonvervuiling en aantasting van het uitzicht en landschap.

Het betoog faalt.

Conclusie

33. Hetgeen [appellant sub 6] en de Protestantse Gemeente hebben aangevoerd, biedt geen grond voor het oordeel dat de minister de omgevingsvergunning ten onrechte heeft verleend.

Overig

34. [appellant sub 6] en de Protestantse Gemeente voeren aan dat de flora- en faunatoets ten onrechte slechts is gebaseerd op gegevens van een veldbezoek op 1 mei 2015 en van www.telmee.nl. Volgens hen had ook rekening moeten worden gehouden met tellingen door de plaatselijke fugelwacht en waarnemingen op www.waarneming.nl. Ook is ten onrechte geen aandacht besteed aan de gevolgen voor overwinterende ganzen, aldus [appellant sub 6] en de Protestantse Gemeente.

34.1. De ministers hebben op pagina 39 en 40 van de Nota van Beantwoording Zienswijzen onder verwijzing naar rapporten van Royal HaskoningDHV toegelicht dat rekening is gehouden met de diverse broedvogels die in het werkgebied en de nabije omgeving op basis van het voorkomende leefgebied verwacht mogen worden. Volgens de ministers betreft het weidevogels, watervogels en bos- en struweelvogels. De ministers hebben zich op het standpunt gesteld dat de gegevens van de plaatselijke fugelwacht of van www.waarneming.nl wellicht meer specifieke informatie geven, maar dat die informatie niet nodig is voor de beoordeling, omdat op grond van de Flora- en faunawet alle broedvogels gedurende het broedseizoen beschermd zijn. Wanneer gewerkt gaat worden binnen het broedseizoen, dienen mitigerende maatregelen te worden getroffen om verstoring van broedvogels te voorkomen, aldus de ministers.

Over overwinterende ganzen in het foerageergebied rondom de gaswinningslocatie hebben de ministers toegelicht dat wanneer de werkzaamheden buiten de periode van 1 november tot en met 31 maart worden uitgevoerd verstoring is uitgesloten. Wanneer toch in deze periode op de locatie wordt gewerkt, is enige optische verstoring van foeragerende ganzen niet geheel uitgesloten. De duur van de werkzaamheden is echter beperkt tot 8 weken en de werkzaamheden vinden alleen plaats op werkdagen. Er is geen sprake van actieve verstoring van het foerageergebied en er zal naar verwachting gewinning optreden van de aanwezige mensen op de gaswinningslocatie. Er is dan ook geen sprake van strijd met de Flora- en faunawet, aldus de ministers.

34.2. Gelet op deze toelichting biedt het betoog van [appellant sub 6] en de Protestantse Gemeente geen grond voor het oordeel dat het onderzoek naar de gevolgen van het project voor vogels niet deugdelijk is geweest en dat daarbij ten onrechte geen rekening is gehouden met tellingen door de plaatselijke fugelwacht en waarnemingen op www.waarneming.nl. Evenmin bestaat grond voor het oordeel dat ten onrechte geen aandacht is besteed aan de gevolgen voor overwinterende ganzen.

Het betoog faalt.

Eindconclusie/bestuurlijke lus

35. Uit hetgeen hiervoor is overwogen, volgt dat de beroepsgronden die [appellant sub 1], [appellant sub 2], [appellant sub 4], de Vereniging Dorpsbelang, [appellant sub 6], De Grachten en de Protestantse Gemeente hebben aangevoerd tegen de besluiten die de gaswinning in Oppenhuizen mogelijk maken, falen. De door hen ingestelde beroepen zijn dan ook ongegrond. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Voor [appellant sub 1], [appellant sub 2], [appellant sub 4], de Vereniging Dorpsbelang, [appellant sub 6], De Grachten en de Protestantse Gemeente is het geding hiermee teneinde.

36. Uit hetgeen hiervoor is overwogen, volgt dat de beroepsgronden die de Bewonersvereniging heeft

aangevoerd tegen de besluiten die de gaswinning in Oppenhuizen mogelijk maken, falen, behoudens de beroepsgrond over de informatieplicht die zij heeft aangevoerd tegen het besluit tot instemming met het winningsplan. Uit hetgeen onder 18.2 is overwogen, volgt dat die beroepsgrond slaagt.

37. Met het oog op een spoedige beslechting van het geschil zal de Afdeling de minister van Economische Zaken op de voet van artikel 8:51d van de Awb opdragen binnen 8 weken na verzending van deze uitspraak het onder 18.2 geconstateerde gebrek te herstellen. De minister moet artikel 3 van het besluit tot instemming met het winningsplan zodanig wijzigen, dat duidelijk is wanneer Vermilion de burgers van de gemeente Súdwest-Fryslân dient te informeren over de werkelijk ontstane bodemdaling in relatie tot de verwachte bodemdaling, over de maatregelen die getroffen worden om schade te voorkomen en over het al dan niet optreden van bodemtrillingen door de gaswinning in Oppenhuizen. Dat zou de minister bijvoorbeeld kunnen doen door Vermilion te verplichten die informatie jaarlijks te verstrekken. De Afdeling ziet voorshands geen aanleiding voor het oordeel dat een dergelijke jaarlijkse informatieplicht een onredelijke belasting voor Vermilion oplevert. Dat, zoals de minister ter zitting heeft opgemerkt, er naar verwachting niet ieder jaar nieuwe ontwikkelingen zullen zijn, verzet zich naar het oordeel van de Afdeling niet tegen een jaarlijkse informatieplicht, omdat, zoals ter zitting ook is gebleken, het voor verontruste burgers juist geruststellend is om te horen dat zich geen bijzonderheden hebben voorgedaan.

38. Afdeling 3.4 van de Awb behoeft bij de voorbereiding van het wijzigingsbesluit niet opnieuw te worden toegepast. Het wijzigingsbesluit dient op de wettelijk voorgeschreven wijze bekendgemaakt en medegedeeld te worden.

39. In de einduitspraak op het beroep van de Bewonersvereniging zal worden beslist over de proceskosten van de Bewonersvereniging en de vergoeding van het door haar betaalde griffierecht.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen van [appellant sub 1], [appellant sub 2], [appellant sub 4] en [appellant sub 4], de Vereniging Dorpsbelang Oppenhuizen-Uitwellingerga, [appellant sub 6], de Coöperatieve Vereniging "De Grachten" U.A. en de Protestantse Gemeente Uitwellingerga-Oppenhuizen ongegrond;

II. draagt de minister van Economische Zaken op om:

a. binnen 8 weken na de verzending van deze uitspraak met inachtneming van overweging 37 en 18.2 het daar omschreven gebrek in het besluit tot instemming met het winningsplan te herstellen, en

b. de Afdeling en Bewonersvereniging de Brekken Sneek de uitkomst mede te delen en het nieuwe besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

Aldus vastgesteld door mr. H.G. Lubberdink, voorzitter, en mr. J. Hoekstra en mr. B.J. Schueler, leden, in tegenwoordigheid van mr. J.A.A. van Roessel, griffier.

w.g. Lubberdink w.g. Van Roessel
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 19 april 2017

457.