

Overlegorgaan Nationaal Park Drentsche Aa, t.a.v.
H.R. Oosterveld
Postbus 122
9400 AC ASSEN

PROVINCIE DRENTHE	
No.:	2022000140
Ingek.:	27 JAN. 2022
TEAM:	LG
TE BEH. DOOR:	
DWS:	G.AFD.:

Datum
26 januari 2022

Ons nummer
201810138/3/R4

Uw kenmerk
NBEL347

Inlichtingen
Mw. E.M. Werner
070-4264709

Onderwerp
Winningsplan Westerveld
Instemmingsbesluit

Procedure
Beroep

Geachte heer/mevrouw,

In bovengenoemde procedure heeft de Afdeling uitspraak gedaan. De procedure is daarmee beëindigd.
Een kopie van deze uitspraak treft u hierbij aan.

Aangezien dit bericht geautomatiseerd is aangemaakt, is dit niet ondertekend.

Hoogachtend,
de griffier

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. Werkgroep Stop Gaswinning Marsdijk Nu, gevestigd te Assen (hierna: de werkgroep),
2. Overlegorgaan Nationaal Park Drentsche Aa, (hierna: het overlegorgaan),
3. J.H. Wijnholds en M.A. Tilstra, wonend te Assen,
4. R.E. den Held en B.J. Streurman, wonend te Assen,
5. de colleges van burgemeester en wethouders van Aa en Hunze, Assen, Leek, Midden-Drenthe, Noordenveld en Tynaarlo (hierna: de colleges),
6. Stichting Natuur en Milieufederatie Drenthe, gevestigd te Assen, en andere (hierna in enkelvoud: de NMFD),
7. M.J. Schetsberg, wonend te Roderwolde, gemeente Noordenveld, en anderen (hierna in enkelvoud: Schetsberg),
8. G.J. Meijering en A. Meijering-Veensma, wonend te Assen,
9. J. Marskamp, wonend te Loon, gemeente Assen, appellanten,

en

de minister van Economische Zaken en Klimaat,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 14 november 2018 heeft de minister met toepassing van artikel 34 van de Mijnbouwwet ingestemd met het door de Nederlandse Aardolie Maatschappij B.V. (hierna: de NAM) ingediende gewijzigde winningsplan Westerveld (hierna: het instemmingsbesluit).

Bij tussenuitspraak van 23 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:3092, (hierna: de tussenuitspraak), heeft de Afdeling de minister opgedragen om binnen 18 weken na de verzending van de uitspraak de daarin omschreven gebreken in het instemmingsbesluit te herstellen. De tussenuitspraak is aangehecht.

Bij brief van 26 april 2021 heeft de minister een aanvullende motivering van het instemmingsbesluit ingezonden.

Bij besluit van 26 april 2021 heeft de minister het instemmingsbesluit gewijzigd, waarbij artikel 6 van de voorschriften is aangepast.

De werkgroep, de colleges en Schetsberg hebben zienswijzen naar voren gebracht.

De Afdeling heeft de zaak opnieuw ter zitting behandeld op 27 september 2021, waar de werkgroep, vertegenwoordigd door drs. G.J. Eerland en mr. J.L.A. Kessen, de colleges, vertegenwoordigd door mr. W.R. van der Velde, advocaat te Groningen, door ing. H.P.B. Lanooy en door P. Gautier, en de minister, vertegenwoordigd door mr. drs. K.M. van Leeuwen-Gerkema en door drs. J.L.M. Oomes, zijn verschenen. Verder is daar de NAM, vertegenwoordigd door mr. A.Th. Meijer en door M. Haarsma, gehoord.

Overwegingen

Het instemmingsbesluit

1. Het winningsplan Westerveld beschrijft de gaswinning uit 11 gasvelden in het Westerveld-systeem. Het gaat om de gasvelden Assen, Assen-Zuid, Een, Eleveld, Vries-Noord, Vries-Centraal, Vries-Zuid, Witten, Witterdiep, Zevenhuizen en Zevenhuizen-West. De NAM wint gas uit deze velden of wil dat in de toekomst mogelijk gaan doen.

Op 11 september 2016 heeft de NAM een gewijzigd winningsplan Westerveld bij de minister ingediend.

Op 14 november 2018 heeft de minister gedeeltelijk ingestemd met het gewijzigde winningsplan Westerveld. Instemming is niet verleend voor het toepassen van hydraulische stimulatie (het zogenoemde 'fracken'). Aan het instemmingsbesluit heeft de minister zes voorschriften verbonden.

2. Appellanten hebben beroep ingesteld tegen het instemmingsbesluit omdat zij vrezen voor nadelige gevolgen van de gaswinning.

3. De Afdeling heeft in de tussenuitspraak van 23 december 2020 geoordeeld dat het instemmingsbesluit de volgende gebreken vertoont:
- Het besluit is niet deugdelijk gemotiveerd op het punt van de bevolkingsdichtheden waarvan in de seismische risico analyse (hierna: de SRA) is uitgegaan (overweging 26.3).
 - Als gevolg hiervan is ook niet deugdelijk gemotiveerd waarom voorschrift 3 is beperkt tot de gasvelden Eleveld en Vries-Zuid (overweging 30.1).
 - Wat betreft voorschrift 4 is niet onderbouwd of dit voldoet aan het advies van het Staatstoezicht op de Mijnen (hierna: het SodM). Ook is niet onderbouwd waarom de goedkeuring door de Inspecteur-generaal der mijnen niet meer nodig is (overweging 31.3).
 - Wat betreft voorschrift 6 is niet deugdelijk gemotiveerd waarom dit is beperkt tot de gasvelden Eleveld en Vries-Zuid (overweging 40.2).
 - Daarnaast is niet deugdelijk gemotiveerd waarom in voorschrift 6 is bepaald dat de gemeenten moeten worden betrokken bij de bouwkundige nulmetingen, terwijl de minister op de zitting heeft aangegeven dat die betrokkenheid kan worden gemist (overweging 40.5).

Op bovengenoemde punten is het besluit in strijd met artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb), zo heeft de Afdeling geoordeeld in de tussenuitspraak.

4. Uit het voorgaande volgt dat de beroepen tegen het instemmingsbesluit gegrond zijn. Dat besluit moet worden vernietigd.

Het herstel van de gebreken

5. De Afdeling heeft in de tussenuitspraak de minister opgedragen om binnen 18 weken na de verzending van de uitspraak, met inachtneming van de overwegingen 26.3, 26.6, 30.1, 31.3, 40.2 en 40.5, ofwel het instemmingsbesluit alsnog deugdelijk te motiveren, dan wel een ander besluit te nemen.

6. De minister heeft op twee verschillende manieren uitvoering gegeven aan de opdracht in de tussenuitspraak.

In de eerste plaats heeft de minister bij brief van 26 april 2021 een aanvullende motivering van het instemmingsbesluit ingezonden (hierna te noemen: de aanvullende motivering).

In de tweede plaats heeft de minister bij besluit van 26 april 2021 het instemmingsbesluit gewijzigd, waarbij artikel 6 van de voorschriften is aangepast (hierna: het herstelbesluit). Na deze wijziging luidt voorschrift 6 als volgt: "Teneinde eventuele toekomstige schade aan bouwwerken door de gaswinning Westerveld beter te kunnen aantonen, zorgt de Nederlandsche Aardolie Maatschappij B.V. ervoor dat binnen 12 maanden na de dag dat dit besluit in werking is getreden een opname, uitgevoerd door een deskundige partij, is uitgevoerd naar de bouwkundige staat van een, na raadpleging van overleg met de gemeente(n), vast te stellen representatieve selectie van voor bodembeweging gevoelige bouwwerken gelegen binnen het gebied waar bodembeweging als gevolg van de gaswinning uit de gasvelden Eleveld en Vries-Zuid zich kan voordoen. Voorafgaand aan de opname overlegt de Nederlandsche Aardolie Maatschappij B.V. een plan van aanpak voor de opname aan de minister van Economische Zaken en Klimaat.

Het plan van aanpak, bedoeld in de eerste volzin, dient 9 maanden nadat het instemmingsbesluit in werking is getreden overgelegd te zijn aan de minister".

7. Partijen zijn in de gelegenheid gesteld een zienswijze naar voren te brengen over de aanvullende motivering en over het herstelbesluit.

Waar gaat het in deze uitspraak over?

8. In deze procedure gaat het in de eerste plaats over de aanvullende motivering. Zoals hiervoor onder 4 is overwogen, moet het instemmingsbesluit worden vernietigd. De Afdeling kan echter met toepassing van artikel 8:72, derde lid, van de Awb bepalen dat de rechtsgevolgen van het vernietigde instemmingsbesluit in stand blijven. Aan de hand van de zienswijzen die zijn ingediend tegen de aanvullende motivering zal de Afdeling beoordelen of zij gebruik maakt van deze mogelijkheid om de rechtsgevolgen in stand te laten.

Het overlegorgaan, Wijnholds en Tilstra, Den Held en Streurman, de NMFD, Meijering en Meijering-Veensma en Marskamp hebben geen zienswijzen ingediend over de aanvullende motivering. De Afdeling leidt hieruit af dat zij hiertegen geen bezwaren hebben. In zoverre bestaat daarom geen aanleiding voor het oordeel dat de aanvullende motivering niet toereikend is.

De werkgroep, de colleges en Schetsberg hebben wel zienswijzen ingediend over de aanvullende motivering. Die zienswijzen zal de Afdeling in het vervolg van deze uitspraak beoordelen.

9. In de tweede plaats gaat het in deze procedure over het herstelbesluit. Dat besluit houdt een wijziging in van het instemmingsbesluit.

Met het herstelbesluit is niet geheel tegemoet gekomen aan de beroepen van appellanten. Daarom zijn de beroepen van rechtswege mede gericht tegen het herstelbesluit (dus zonder dat daarvoor een nieuw beroepschrift nodig was). Dit volgt uit artikel 6:19, eerste lid, van de Awb.

Geen van de appellanten heeft, hoewel zij daartoe in de gelegenheid zijn gesteld, beroepsgronden tegen het herstelbesluit aangevoerd. Daarom zijn de, van rechtswege ontstane, beroepen van appellanten tegen het herstelbesluit ongegrond.

Toetsingskader

10. In overweging 6 van de tussenuitspraak is ingegaan op de manier waarop de minister een winningsplan moet beoordelen. Daarbij is, onder verwijzing naar artikel 36 van de Mijnbouwwet, beschreven op welke gronden de minister kan weigeren om met het winningsplan in te stemmen.

11. Bij de beoordeling van een beroep tegen een instemmingsbesluit, geeft de Afdeling geen eigen oordeel over de vraag of de instemming kan of moet worden geweigerd. De Afdeling voert een rechtmatigheidstoetsing uit van het besluit dat de minister heeft genomen. Daarbij toetst de Afdeling of de minister op basis van deugdelijk onderzoek en met een deugdelijke motivering heeft kunnen besluiten dat de gronden die

zijn genoemd in artikel 36, eerste lid, van de Mijnbouwwet geen aanleiding geven voor het weigeren van instemming met het winningsplan.

De toetsing van het instemmingsbesluit vindt plaats aan de hand van de beroepsgronden die appellanten daartegen hebben aangevoerd. De Afdeling gaat dus niet uit eigen beweging na of het instemmingsbesluit op alle onderdelen rechtmatig is.

Het toetsingskader zoals dat hiervoor is omschreven, geldt ook bij de beoordeling van de zienswijzen over de aanvullende motivering.

12. In de tussenuitspraak heeft de Afdeling de beroepen tegen het instemmingsbesluit volledig besproken. Daarbij heeft de Afdeling alle beroepsgronden van appellanten inhoudelijk beoordeeld.

Het is vaste jurisprudentie dat in een einduitspraak in beginsel niet kan worden teruggekomen op de oordelen die in een tussenuitspraak zijn gegeven. Alleen in zeer uitzonderlijke gevallen is het mogelijk om terug te komen op eerdere oordelen uit de tussenuitspraak. Een voorbeeld van deze vaste jurisprudentielijn is te vinden in overweging 8.2 van de uitspraak van 2 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2867.

13. Het is niet mogelijk om na een tussenuitspraak nog nieuwe beroepsgronden aan te voeren die al tegen het oorspronkelijke besluit naar voren hadden kunnen worden gebracht. Gelet op het belang van een efficiënte geschilbeslechting en de rechtszekerheid van de andere partijen, kan dit in het licht van een goede procesorde niet worden aanvaard. Zulke nieuwe beroepsgronden laat de Afdeling daarom buiten inhoudelijke bespreking.

Voor appellanten die in hun beroep tegen het oorspronkelijke besluit geen gronden hebben aangevoerd over het onderwerp van de in de tussenuitspraak gegeven opdracht, geldt daarbij dat zij in hun zienswijze over het herstelbesluit hun beroepsgronden niet kunnen uitbreiden met gronden over de manier waarop in dat besluit uitvoering is gegeven aan de opdracht. Dit is alleen anders als zij door het herstelbesluit in een nadeliger positie zouden zijn komen te verkeren (vergelijk overweging 8 van de uitspraak van 19 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1054).

Bevolkingsdichtheden die zijn toegepast in de SRA

14. In de overwegingen 24 en volgende van de tussenuitspraak is omschreven hoe het risico op bodemtrillingen bij gaswinning inzichtelijk wordt gemaakt. Daarbij is ingegaan op de Leidraad "Methodiek voor risicoanalyse omtrent geïnduceerde bevingen door gaswinning" van het SodM van 1 februari 2016 (hierna: de Leidraad), die wordt gebruikt bij het uitvoeren van een SRA.

In de overwegingen 26 en volgende van de tussenuitspraak is ingegaan op de bevolkingsdichtheden die zijn toegepast bij het uitvoeren van de SRA voor gaswinning uit het Westerveld-systeem. De Afdeling heeft daarbij geoordeeld dat het instemmingsbesluit van 14 november 2018 in zoverre niet deugdelijk is gemotiveerd. In dat besluit heeft de minister namelijk niet onderbouwd waarom een methode, waarbij rekening wordt gehouden met de aanwezigheid van dichtbevolkte woonwijken binnen de

invloedsfeer van de gasvelden, in dit geval niet hoefde te worden toegepast.

15. Om te voldoen aan de opdracht die is gegeven in de overwegingen 26.3 en 26.6 van de tussenuitspraak heeft de minister op dit punt een aanvullende motivering gegeven. Daarbij heeft de minister opnieuw de Leidraad toegepast.

De minister heeft daarbij overwogen dat de bevolkingsdichtheid boven elk gasveld destijds is bepaald aan de hand van de gemiddelde bevolkingsdichtheid in een hele gemeente, gewogen met de oppervlakte van de gemeente boven het gasveld. Daarbij werd alleen gerekend met de oppervlakte van het gebied direct boven het gasveld (dus binnen de contouren van het veld). Volgens de minister had bij nader inzien echter ook een bufferzone van 5 km rond elk veld moeten worden meegenomen in de berekeningen.

De NAM heeft daarom voor alle gasvelden uit het winningsplan Westerveld opnieuw de bevolkingsdichtheden berekend, met inachtneming van een 5 km bufferzone rond elk veld. Conform de opdracht uit de tussenuitspraak zijn de berekeningen niet alleen uitgevoerd met de gebruikelijke methode 'gemiddelde bevolkingsdichtheid per gemeente', maar zijn deze ook uitgevoerd met de alternatieve methode 'gemiddelde bevolkingsdichtheid per buurt', die in de Leidraad is omschreven.

De resultaten van de nieuwe berekeningen zijn opgenomen in de notitie "Invloed van bevolkingsdichtheid op Seismische Risico Analyse" van 23 april 2021 (hierna: de notitie). In de notitie is geconcludeerd dat de nieuwe berekeningen tot een iets andere score leiden voor de 'invloedsfactor bevolkingsdichtheid'. Daarbij kan de score voor de verschillende gasvelden een punt hoger of lager worden. Bij het hernieuwd uitvoeren van de SRA, met toepassing van de aangepaste scores, verschuift het gasveld Eleveld van risicocategorie I naar risicocategorie II. Bij alle andere gasvelden wordt nog steeds uitgekomen op risicocategorie I, zo volgt uit notitie.

TNO heeft de herziene analyse in de notitie geverifieerd en onderschreven. Uit de aanvullende motivering blijkt dat de minister zich daarbij aansluit.

16. De colleges, de werkgroep en Schetsberg kunnen zich niet verenigen met de nieuwe berekeningen. Zij twijfelen aan de uitkomsten daarvan en stellen dat de risico's van bodemtrillingen door gaswinning uit het Westerveld-systeem nog steeds zijn onderschat.

De gehanteerde SRA-methodiek

16.1. De colleges stellen in de eerste plaats SRA-methodiek, zoals die is gehanteerd in de aanvullende motivering, ter discussie. Uit de aanvullende motivering blijkt dat de risico's op verschillende manieren kunnen worden berekend, waarbij ook verschillende uitkomsten mogelijk zijn. Daarom betwijfelen de colleges of de gehanteerde methode, waarbij aan de hand van verschillende gegevens een risico matrix wordt opgesteld, een bruikbare methode is om de risico's in beeld te brengen.

16.1.1. Zoals in de overwegingen 24 en volgende van tussenuitspraak is omschreven, wordt een SRA uitgevoerd om te bepalen in welke van de drie risicocategorieën een gasveld moet worden ingedeeld. Die indeling is van belang voor de monitoringsverplichtingen, beheersmaatregelen en onderzoeksverplichtingen die nodig worden geacht bij de gaswinning uit het veld in kwestie.

Bij het uitvoeren van een SRA kan de risicocategorie van een gasveld worden bepaald op basis van een risico matrix. Zo'n risico matrix wordt opgesteld bij het uitvoeren van stap 2 uit de Leidraad. Voor een aantal gasvelden in het Westerveld-systeem is zo'n risico matrix opgesteld. Bij het opstellen van een risico matrix wordt rekening gehouden met invloedsfactoren voor de ondergrond van het gasveld (zoals bijvoorbeeld de ligging van het voorkomen) en met invloedsfactoren voor de bovengrond (namelijk de bevolkingsdichtheid en de aanwezigheid van industrie, speciale gebouwen, infrastructuur en dijken). Voor elke invloedsfactor wordt daarbij een score bepaald op basis van de specifieke eigenschappen van het gasveld. Die score kan variëren van 0 tot 4. Bij de ondergrondse invloedsfactoren is ook een score van 5 mogelijk. Daarbij geldt dat het risico groter is naarmate de score hoger is. Op basis van de toegekende scores wordt een totaalscore bepaald voor de invloedsfactoren voor de ondergrond en voor de invloedsfactoren voor de bovengrond. Die totaalscores worden tegen elkaar afgezet in een matrix waarin - door middel van lijnen van gelijk genormaliseerd risico - de drie risicocategorieën zijn weergegeven. De plaats in de matrix geeft aan in welke risicocategorie het gasveld valt.

16.1.2. De colleges stellen terecht dat de uitkomsten van de hierboven omschreven methodiek afhankelijk zijn van de scores die worden toegekend voor de verschillende invloedsfactoren. Als aan een bepaalde invloedsfactor (zoals bijvoorbeeld de bevolkingsdichtheid) een hogere of juist een lagere score wordt toegekend, dan leidt dat tot een andere totaalscore en daarmee tot een andere plaats in de risico matrix.

Dit enkele feit maakt echter niet dat de minister het gebruik van deze methodiek als zodanig niet aanvaardbaar heeft mogen achten. De methodiek is een hulpmiddel voor het in kaart brengen van de risico's van bodemtrilling door gaswinning, op een modelmatige manier, die zoveel mogelijk is geobjectiveerd, waarbij gebruik wordt gemaakt van de op dat moment beschikbare kennis. Aan de hand van de uitkomsten van deze risicobeoordeling kan worden beoordeeld welke monitoringsverplichtingen, beheersmaatregelen en onderzoeksverplichtingen nodig zijn voor het gasveld in kwestie.

Als hulpmiddel voor de beoordeling van de risico's van bodemtrillingen door gaswinning heeft de Afdeling de hiervoor omschreven methodiek al eerder aanvaard (zie bijvoorbeeld overweging 9.1 en verder van de uitspraak van 1 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:938). Wat de colleges in hun zienswijzen hebben aangevoerd, geeft geen aanleiding om op dat oordeel terug te komen. Daarbij wijst de Afdeling er overigens op dat de minister in dit geval voor de gasvelden die in de risico matrix uitkomen in risicocategorie I, maar dichtbij de grens met risicocategorie II liggen, er zekerheidshalve voor heeft gekozen om

maatregelen voor te schrijven die passend zijn bij risicocategorie II. Om die reden heeft de minister in het instemmingsbesluit van 14 november 2018 aanvullende maatregelen voorgeschreven voor de gasvelden Eleveld en Vries-Zuid. Die maatregelen zijn met de aanvullende motivering en het herstelbesluit niet gewijzigd. De minister is hiermee aan de veilige kant gaan zitten, zo heeft hij ter zitting toegelicht. Dit betoog slaagt niet.

De nieuwe berekeningen

16.2. De colleges, de werkgroep en Schetsberg hebben bezwaar tegen manier waarop de hernieuwde SRA is uitgevoerd. Zij voeren aan dat de SRA opnieuw is gebaseerd op onjuiste uitgangspunten bij het bepalen van de bevolkingsdichtheden. Dat in de notitie is gerekend met een bufferzone van 5 km rond elk gasveld, vinden zij niet juist. Volgens appellanten geeft deze methode geen representatief beeld, omdat dit kan leiden tot een 'verdunning' van de toe te passen bevolkingsdichtheid.

Ook betwijfelen appellanten of de nieuwe berekeningen kloppen. Zij sluiten niet uit dat meer gasvelden in het Westerveld-systeem moeten worden ingedeeld in risicocategorie II. De colleges voeren daarbij aan dat de gegevens die ten grondslag liggen aan de berekeningen van de bevolkingsdichtheden op buurtniveau ontbreken. Hierdoor is volgens hen niet na te gaan hoe de scores van de verschillende bevolkingsdichtheden in tabel 1, op bladzijde 5, van de notitie precies tot stand zijn gekomen.

16.2.1. Bij het opstellen van de risico matrix die ten grondslag ligt aan het instemmingsbesluit van 14 november 2018 is, bij het bepalen van de score voor de bevolkingsdichtheid bij de verschillende gasvelden, niet gerekend met een bufferzone van 5 km rond elk gasveld.

In deze risico matrix kwamen alle gasvelden uit in risicocategorie I. Daarbij lagen alleen de gasvelden Eleveld en Vries-Zuid dichtbij de grens met risicocategorie II. Daarom heeft de minister in zijn instemmingsbesluit van 14 november 2018 zekerheidshalve aanvullende maatregelen voorgeschreven voor die gasvelden.

16.2.2. Conform de opdracht in de tussenuitspraak heeft de minister de scores voor de bevolkingsdichtheid voor de verschillende gasvelden opnieuw laten bepalen. Dit om vast te stellen of de gasvelden in het Westerveld-systeem mogelijk uitkomen op een indeling in risicocategorie II, bij het gebruik van een methode die rekening houdt met de aanwezigheid van dichtbevolkte woonwijken binnen de invloedssfeer van de gasvelden.

Bij het hernieuwd bepalen van de scores voor de bevolkingsdichtheid zijn aldus twee verschillende methodes gehanteerd. In de eerste plaats is uitgegaan van de gemiddelde bevolkingsdichtheid per gemeente (de gebruikelijke methode die eerder ook is gevolgd). Daarnaast is een alternatieve methode gehanteerd, waarbij wordt uitgegaan van de gemiddelde bevolkingsdichtheid per buurt. Bij de beide methodes is ook gerekend met een bufferzone van 5 km rond elk gasveld. Volgens de minister zijn de inzichten op dit punt inmiddels veranderd en moet een bufferzone van 5 km rond een gasveld nu standaard worden meegenomen bij het bepalen van de score voor de bevolkingsdichtheid. Deze methode geeft een beter inzicht in de risico's, zo stelt de minister

in de aanvullende motivering.

Vervolgens zijn voor de gasvelden nieuwe totaalscores berekend voor de invloedsfactoren voor de bovengrond. Daarbij is voor de bevolkingsdichtheid steeds de hoogste score gebruikt uit de resultaten van de twee methodes voor het bepalen van de bevolkingsdichtheid. Dit volgt uit bladzijde 5 van de notitie.

Aan de hand van de nieuwe totaalscores is een nieuwe risico matrix opgesteld. Hierin is het gasveld Eleveld naar boven verschoven, waardoor dit gasveld nu uitkomt in risicocategorie II. De andere onderzochte gasvelden vallen nog steeds in risicocategorie I.

16.2.3. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de minister zich in de aanvullende motivering terecht op het standpunt gesteld dat bij de hernieuwde berekeningen de meest recente inzichten moeten worden toegepast. De aanvullende motivering is immers van belang voor de beoordeling of de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in deze einduitspraak in stand kunnen worden gelaten. Bij die beoordeling volgt de Afdeling een zogenoemde ex nunc-benadering.

16.2.4. De Afdeling volgt de minister in zijn standpunt dat er in dit geval geen uitzondering hoefde te worden gemaakt op de vaste werkwijze om een bufferzone van 5 km te hanteren rond de gasvelden, bij het bepalen van de score voor de bevolkingsdichtheid. Bodemtrillingen door gaswinning hoeven zich immers niet alleen midden boven een gasveld voor te doen, maar kunnen ook optreden bij de randen van het veld. Zoals de minister heeft toegelicht, kunnen bevingen op de randbreuken van een veld nog significante grondbewegingen veroorzaken binnen een zone van 5 km rond het veld. De minister heeft het daarom van belang kunnen achten dat ook de bevolkingsdichtheid in die zone rond het gasveld wordt meegenomen bij de beoordeling van de risico's. Een bufferzone van 5 km wordt ook gehanteerd bij het bepalen van de scores van de andere bovengrondse invloedsfactoren (de aanwezigheid van industrie, speciale gebouwen, infrastructuur en dijken).

Appellanten stellen terecht dat deze werkwijze in sommige situaties kan leiden tot een lagere score voor de bevolkingsdichtheid, zeker bij het hanteren van de alternatieve methode, waarbij wordt uitgegaan van de gemiddelde bevolkingsdichtheid per buurt. Als in de bufferzone rond een gasveld minder mensen wonen dan boven het gasveld zelf, dan geeft dat immers gemiddeld een lagere bevolkingsdichtheid. Anderzijds kan deze methode ook leiden tot een hogere gemiddelde bevolkingsdichtheid, namelijk als in de bufferzone rond het gasveld juist meer mensen wonen dan boven het gasveld. Dit maakt echter niet dat het hanteren van de bufferzone als zodanig niet kan worden aanvaard. Daartoe overweegt de Afdeling, in aansluiting op wat onder 16.1.2 is overwogen, dat het hier gaat om een hulpmiddel om het risico van gaswinning via een modelmatige inschatting zoveel mogelijk te objectiveren. Als de bevolkingsdichtheid in een zone van 5 km rond het gasveld alleen zou worden meegerekend indien dat leidt tot een hogere score - zoals appellanten wensen - dan geeft dat over het geheel genomen een minder representatief beeld van de risico's. Bovendien kan het door appellanten bedoelde effect zich ook voordoen bij de andere bovengrondse factoren waar eveneens rekening wordt gehouden met

bebouwing in een bufferzone van 5 km rond het gasveld.

Overigens heeft de minister, om een eventuele onderschatting van de risico's te voorkomen, in het kader van de aanvullende motivering zoals ter zitting toegelicht het standpunt ingenomen dat voor gasvelden die in de risico matrix uitkomen in risicocategorie I, maar dichtbij de grens met risicocategorie II liggen, zekerheidshalve moet worden nagegaan of er toch maatregelen moeten worden voorgeschreven die passend zijn bij risicocategorie II. Zoals hiervoor onder 16.2.1 is overwogen, heeft de minister in zijn instemmingsbesluit van 14 november 2018 daarom ook aanvullende maatregelen voorgeschreven voor de gasvelden Eleveld en Vries-Zuid. Die maatregelen zijn met de aanvullende motivering en het herstelbesluit niet gewijzigd.

16.2.5. In de nieuwe risico matrix komen, met uitzondering van gasveld Eleveld, alle gasvelden uit op risicocategorie I. Geen van de velden ligt dichtbij de grens met risicocategorie II. Gasveld Vries-Zuid is in de nieuwe risico matrix naar beneden verschoven (verder weg van de grens met risicocategorie II).

Wat appellanten hebben aangevoerd over de nieuwe berekeningen die zijn uitgevoerd, geeft geen reden om aan te nemen dat ook andere gasvelden dan Eleveld hadden moeten worden ingedeeld in risicocategorie II. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat de uitgevoerde berekeningen zijn gecontroleerd door TNO. Blijkens het advies van 19 april 2021 heeft TNO de scores voor de bevolkingsdichtheid nagerekend aan de hand van de meest recente CBS gegevens van 2020. Daarbij heeft TNO vastgesteld dat de NAM in de notitie heeft gekozen voor een conservatieve aanpak door voor alle gasvelden uit te gaan van de aanwezigheid van appartementencomplexen en flats binnen 5 km rond de velden. Hiervan uitgaande kwam TNO voor de bevolkingsdichtheid uit op vergelijkbare aantallen als de NAM, zo blijkt uit het TNO-advies.

16.2.6. Dat de minister de rekenbladen van de uitgevoerde berekeningen niet aan de colleges heeft overgelegd, maakt niet dat de nieuwe berekeningen niet controleerbaar zijn. De minister heeft toegelicht dat de berekeningen van de gemiddelde bevolkingsdichtheid per buurt zijn te maken met een geografisch informatiesysteem (GIS), aan de hand van gegevens van het CBS. De colleges hebben dat niet bestreden. Deze berekeningen kunnen door de colleges op basis van openbare en voor hen beschikbare gegevens worden gecontroleerd.

Voor het maken van de berekeningen zijn daarnaast de contouren van de gasvelden (met daaromheen een bufferzone van 5 km) van belang. Die contouren zijn weergegeven op bladzijde 39 van het winningsplan. Dat die contouren mogelijk afwijken van de informatie die is opgenomen op de website www.nlog.nl, zoals de colleges hebben aangevoerd, is daarbij niet relevant. In deze procedure staat immers het winningsplan ter beoordeling dat ter instemming aan de minister is voorgelegd en waarmee de minister heeft ingestemd.

16.2.7. Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de hernieuwde risicobeoordeling van bodemtrillingen door gaswinning - waarbij alleen Eleveld is ingedeeld

in risicocategorie II - onjuist is. De betogen hierover slagen niet.

Conclusie

16.3. Wat appellanten hebben aangevoerd over de aanvullende motivering geeft geen aanleiding voor de conclusie dat de minister onvoldoende kennis heeft van het risico van bevingen bij de gasvelden in het Westerveld-systeem.

Gasveld Eleveld

17. Voor gasvelden die in de risico matrix uitkomen in risicocategorie II worden in de Leidraad vier maatregelen voorgeschreven.

Omdat gasveld Eleveld bij het hernieuwd uitvoeren van de SRA is ingedeeld in risicocategorie II, is de minister in de aanvullende motivering ingegaan op de in de Leidraad voorgeschreven maatregelen. De minister stelt dat voor gasveld Eleveld aan alle vier die maatregelen is voldaan.

Een van de maatregelen is dat een duiding wordt gegeven van de uitkomst van de risicomatrix analyse. Die duiding is gegeven in het seismisch risicobeheersplan dat de NAM heeft opgesteld voor de kleine gasvelden gezamenlijk. Op bladzijde 4 van de aanvullende motivering heeft de minister dit nader toegelicht. Volgens de minister geeft de duiding geen aanleiding voor een wijziging van het instemmingsbesluit.

18. De colleges, de werkgroep en Schetsberg kunnen zich hiermee niet verenigen.

Toepassing afdeling 3.4 van de Awb?

18.1. Volgens de colleges moet de risicocategorie van een gasveld bekend zijn op het moment dat het winningsplan ter instemming bij de minister wordt ingediend. Voor het gasveld Eleveld is de risicocategorie na het instemmingsbesluit gewijzigd van I naar II. Daarom had een nieuw ontwerpbesluit in dit geval in de rede gelegen, aldus de colleges.

18.1.1. Het instemmingsbesluit van 14 november 2018 is - conform het bepaalde in artikel 34, vierde lid, van de Mijnbouwwet - voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 van de Awb.

In de tussenuitspraak heeft de Afdeling bepaald dat de minister afdeling 3.4 van de Awb bij de voorbereiding van een gewijzigd besluit niet opnieuw hoeft toe te passen (zie overweging 48 van de tussenuitspraak). Daarbij heeft de Afdeling uitdrukkelijk de mogelijkheid onderkend dat een van de gasvelden bij het hernieuwd uitvoeren van de SRA zou uitkomen in risicocategorie II. Alleen daarom al volgt de Afdeling de colleges niet in hun stelling dat de procedure van afdeling 3.4 van de Awb in dit geval opnieuw moest worden gevolgd. Dit betoog slaagt daarom niet.

Duiding van de uitkomst van de risico matrix analyse

18.2. De werkgroep en Schetsberg vrezen voor de veiligheid van inwoners van het gebied. Uit bladzijde 4 van de aanvullende motivering,

waar de minister de duiding van de uitkomst van de risico matrix analyse nader heeft toegelicht, leiden zij af dat in de gasvelden in het Westerveld-systeem een beving met een magnitude van 4,1 kan plaatsvinden. Zij vrezen dat zo'n beving tot grote schade leidt, waarbij het nog maar de vraag is of deze schade met voortvarendheid zal worden vergoed.

18.2.1. Voor de kleine gasvelden heeft de NAM het gezamenlijke rapport "Seismisch risico voor 'kleine velden'" (hierna: het rapport) opgesteld. In hoofdstuk 5 van het rapport is een duiding opgenomen van de mogelijke gevolgen van aardbevingen voor onshore velden buiten het Groningen veld. Daarbij is gekeken naar een aardbeving met magnitude van 2,5. Volgens het rapport is dat de sterkste beving die in de laatste 15 jaar boven kleine velden is waargenomen. In het rapport is geconcludeerd dat de schade bij zo'n beving beperkt blijft tot gradatie 1 schade (verwaarloosbare tot lichte schade) en dat er bij zo'n beving geen gevolgrisico is door grootschalige schade aan gebouwen, dijken of infrastructuur.

In het rapport is ook ingegaan op de gevolgen van een beving met een magnitude van 4,1. Dat is volgens het rapport de theoretisch maximale magnitude (de zogenoemde Mmax) die ooit mogelijk is in kleine gasvelden. Volgens het rapport zal de mogelijke schade zich ook bij zo'n theoretisch maximale magnitude voornamelijk beperken tot gradatie 1 schade.

18.2.2. In de aanvullende motivering heeft de minister een samenvatting van het rapport opgenomen die vergelijkbaar is met de tekst van de vorige overweging. Daarbij heeft de minister ook de theoretisch maximale magnitude van 4,1 vermeld voor kleine velden als zodanig, om aan te geven welke schade bij zo'n beving ten hoogste kan worden verwacht. Die overwegingen kunnen, zo heeft de minister in het verweerschrift erkend, de indruk wekken dat de genoemde waarde van 4,1 ook daadwerkelijk betrekking heeft op gasvelden in het Westerveld-systeem.

Zoals de minister echter ook met juistheid heeft opgemerkt in de aanvullende motivering, is voor gasveld Eleveld een specifieke maximale magnitude van 3,6 berekend. Dit blijkt uit tabel 3.2 op bladzijde 37 van het winningsplan. Het rapport van de NAM en de aanvullende motivering brengen hierin geen verandering.

18.2.3. De minister heeft in de aanvullende motivering, op basis van het rapport, de verwachting uitgesproken dat bij een beving met een magnitude van 3,6 voornamelijk schade van gradatie 1 zal optreden, maar dat ook schade van gradatie 2 (matige schade) mogelijk is. Volgens de minister is op dit punt geen sprake van een nieuw inzicht, omdat in het instemmingsbesluit al is overwogen dat er een geringe kans is op lichte tot matige schade door aardbevingen als gevolg van gaswinning uit het Westerveld-systeem. De Afdeling stelt vast dat een dergelijke passage inderdaad al was opgenomen op bladzijde 26 van het instemmingsbesluit.

Voor zover de werkgroep en Schetsberg vrezen dat een dergelijke schade te traag zal worden afgehandeld, verwijst de Afdeling naar de overwegingen 37 tot en met 39.2 van de tussenuitspraak. Wat de werkgroep en Schetsberg in hun zienswijzen naar voren hebben gebracht, geeft geen aanleiding om hierop terug te komen. Dit betoog slaagt niet.

Voorschrift 3 – Versnellingsmeters

19. Zoals in overweging 1 is vermeld, heeft de minister zes voorschriften aan het instemmingsbesluit verbonden. In voorschrift 3 is bepaald dat de NAM enkele versnellingsmeters boven de gasvelden Eleveld en Vries-Zuid moet installeren en operationeel moet hebben.

Hoewel het hier gaat om een maatregel die passend is bij gasvelden die zijn ingedeeld in risicocategorie II, heeft de minister deze maatregel in het instemmingsbesluit zekerheidshalve nodig geacht bij de gasvelden Eleveld en Vries-Zuid, omdat die velden destijds dichtbij de grens met risicocategorie II uitkwamen in de risico matrix.

19.1. In de tussenuitspraak zijn de beroepsgronden over de redactie van voorschrift 3 als zodanig ongegrond verklaard. De Afdeling oordeelde dat het voorschrift - waarin het aantal te plaatsen versnellingsmeters en de locaties daarvan bewust niet zijn vastgelegd - niet in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel (zie overweging 30.3 van de tussenuitspraak).

Vanwege het geconstateerde motiveringsgebrek op het punt van de toepaste bevolkingsdichtheden bij het opstellen van de SRA, achtte de Afdeling het in de tussenuitspraak echter niet uitgesloten dat bepaalde gasvelden in het Westerveld-systeem alsnog moeten worden ingedeeld in risicocategorie II. Naar het oordeel van de Afdeling was dan ook niet deugdelijk gemotiveerd waarom de werking van het voorschrift is beperkt tot de gasvelden Eleveld en Vries-Zuid (zie overweging 30.1).

19.2. De minister heeft in de aanvullende motivering overwogen dat er geen aanleiding bestaat om de werking van voorschrift 3 uit te breiden naar andere gasvelden dan Eleveld en Vries-Zuid. Daarbij heeft de minister gewezen op de uitkomsten van de hernieuwd uitgevoerde SRA.

19.3. De colleges en Schetsberg kunnen zich hiermee niet verenigen. Zij betwijfelen of de drie nieuwe versnellingsmeters, die inmiddels in het gebied zijn geplaatst, voldoende zijn. Daarbij voeren zij aan dat meer gasvelden in het Westerveld-systeem moeten worden ingedeeld in risicocategorie II.

19.4. Zoals hiervoor onder 16.2.7 is geconcludeerd, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de hernieuwde risicobeoordeling van bodemtrillingen door gaswinning - waarbij alleen gasveld Eleveld is ingedeeld in risicocategorie II - onjuist is. Zoals verder is vastgesteld onder 16.2.5, ligt geen van de gasvelden in de nieuwe risico matrix dichtbij de grens tussen twee categorieën.

Gelet hierop hoefde de minister geen aanleiding te zien voor het uitbreiden van de werking van voorschrift 3 naar andere gasvelden dan Eleveld en Vries-Zuid. Dit betoog slaagt niet.

Voorschrift 4 - Risicobeheersplan

20. In voorschrift 4 is bepaald dat de NAM bij de minister een seismisch risicobeheersplan moet indienen waarin de NAM aangeeft wat de procedure is die zij in acht zal nemen als er zich één of meer bevingen in het gebied hebben voorgedaan.

20.1. In de tussenuitspraak is overwogen dat de minister niet heeft onderbouwd of met voorschrift 4 is voldaan aan het advies van het SodM over het ontwikkelen en operationeel hebben van een risicobeheerssysteem. Ook achtte de Afdeling niet onderbouwd waarom de minister goedkeuring door de Inspecteur-generaal der mijnen niet meer heeft voorgeschreven, terwijl dat nog wel noodzakelijk werd geacht in het ontwerpinstemmingsbesluit (zie overweging 31.3 van de tussenuitspraak).

20.2. De minister heeft in de aanvullende motivering overwogen dat een risicobeheerssysteem voor gaswinning een samenhangend systeem is, dat bestaat uit verschillende onderdelen. Die onderdelen heeft de minister beschreven in de aanvullende motivering. Daarbij gaat het onder meer om aspecten die al in het winningsplan zelf zijn omschreven (zoals de SRA en gegevens over historische bevingen). Ook de monitoring van grondbewegingen met het KNMI-meetnet maakt deel uit van het risicobeheerssysteem. Daarnaast moet in een risicobeheersplan worden omschreven hoe gehandeld wordt bij een seismisch event. Het opstellen van zo'n plan is verplicht gesteld in voorschrift 4. Inmiddels heeft de NAM aan die verplichting voldaan, aldus de minister.

20.3. Zoals hiervoor onder 18.2.1 is overwogen, heeft de NAM voor kleine gasvelden het gezamenlijke rapport "Seismisch risico voor 'kleine velden'" opgesteld. Dat rapport moet volgens de minister worden aangemerkt als het risicobeheersplan dat is voorgeschreven in voorschrift 4.

In het rapport is onder meer aangegeven dat de NAM met de productie uit een gasveld stopt als zich een beving voordoet met een magnitude 3 of hoger. In het geval van een beving met een magnitude tussen 2 en 3, overlegt de NAM met het SodM over eventuele productiemaatregelen. Dit blijkt uit tabel 2 die is opgenomen in hoofdstuk 4 van het rapport.

20.4. De colleges kunnen zich hiermee niet verenigen. Zij hebben geen bezwaar tegen de aanvullende motivering als zodanig en ook kunnen zij zich vinden in het risicobeheersplan zoals dat door de NAM is opgesteld. De colleges blijven echter van mening dat de betrokkenheid van het SodM en de Inspecteur-generaal der mijnen ten onrechte niet is gewaarborgd in voorschrift 4.

20.5. De minister heeft onweersproken gesteld dat het SodM is betrokken bij het opstellen van het hiervoor genoemde rapport. Ook bij actualisaties van het rapport wordt het SodM betrokken, zo blijkt uit de brief van het SodM van 9 juli 2020 die de minister bij de aanvullende motivering heeft overgelegd. In die brief heeft het SodM beoordeeld of het

rapport, met de actualisatie daarvan, voldoende invulling geeft aan de beheersing van de seismische risico's als gevolg van gaswinning.

De Afdeling volgt de minister in zijn standpunt dat het niet nodig is om deze betrokkenheid van het SodM te formaliseren in voorschrift 4. Omdat het samenhangende systeem van risicobeheersing - inclusief het door de NAM opgestelde en door het SodM beoordeelde rapport - voldoende waarborgen biedt, volgt de Afdeling de minister thans ook in zijn standpunt dat het niet nodig is om in voorschrift 4 te bepalen dat goedkeuring door de Inspecteur-generaal der mijnen is vereist.

Dit betoog slaagt niet.

Voorschrift 6 – Bouwkundige opname

21. In voorschrift 6 is bepaald dat de NAM moet zorgen voor een bouwkundige opname van een representatieve selectie van voor bodembeweging gevoelige bouwwerken gelegen binnen het gebied waar bodembeweging als gevolg van de gaswinning uit de gasvelden Eleveld en Vries-Zuid zich kan voordoen.

Oorspronkelijk was daarbij bepaald dat de representatieve selectie van bouwwerken moet plaatsvinden in overleg met de gemeente(n). Bij het herstelbesluit is dit gewijzigd in die zin dat de gemeente(n) moeten worden geraadpleegd.

21.1. Vanwege het geconstateerde motiveringsgebrek op het punt van de toepaste bevolkingsdichtheden bij het opstellen van de SRA, achtte de Afdeling het in de tussenuitspraak niet uitgesloten dat bepaalde gasvelden in het Westerveld-systeem alsnog moeten worden ingedeeld in risicocategorie II. Naar het oordeel van de Afdeling was dan ook niet deugdelijk gemotiveerd waarom de werking van voorschrift 6 is beperkt tot de gasvelden Eleveld en Vries-Zuid (zie overweging 40.2).

21.2. De minister heeft in de aanvullende motivering overwogen dat er geen aanleiding bestaat om de werking van voorschrift 6 uit te breiden naar andere gasvelden dan Eleveld en Vries-Zuid. Daarbij heeft de minister gewezen op de uitkomsten van de hernieuwd uitgevoerde SRA.

21.3. De colleges kunnen zich hiermee niet verenigen. Zij achten het niet uitgesloten dat meer gasvelden in het Westerveld-systeem moeten worden ingedeeld in risicocategorie II. Daarom hebben zij bezwaar tegen het feit dat de bouwkundige opname beperkt is tot de invloedssfeer van de gasvelden Eleveld en Vries-Zuid.

21.4. Zoals hiervoor onder 16.2.7 is geconcludeerd, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de hernieuwde risicobeoordeling van bodemtrillingen door gaswinning - waarbij alleen gasveld Eleveld is ingedeeld in risicocategorie II - onjuist is. Zoals verder is vastgesteld onder 16.2.5, ligt geen van de gasvelden in de nieuwe risico matrix dichtbij de grens tussen twee categorieën.

Gelet hierop hoefde de minister geen aanleiding te zien voor het uitbreiden van de werking van voorschrift 6 naar andere gasvelden dan Eleveld en Vries-Zuid. Dit betoog slaagt niet.

Overige bezwaren van de werkgroep

22. De werkgroep stelt dat nadelige gevolgen voor het milieu en de natuur zullen ontstaan door de winning die is beschreven in het winningsplan Westerveld. Zij voert aan dat de gaswinning een negatieve invloed kan hebben op de kwaliteit van het grondwater. Door de gaswinning kunnen verschillende ondergrondse waterstromen zich vermengen. Dit vormt een risico voor drinkwaterbronnen van waaruit Drenthe en Groningen stad worden bediend. Voorafgaand aan de gaswinning had daarom onderzoek moeten plaatsvinden naar de gevolgen van de gaswinning voor het hydrologische systeem. Volgens de werkgroep is dit ten onrechte niet onderkend in de tussenuitspraak.

Verder vreest de werkgroep voor een verstoring van waterstromen in de diepe ondergrond. Hierdoor kan schade aan de natuur ontstaan. Daarbij wijst de werkgroep op de unieke kwaliteiten van het natuurlijk systeem van de diepe ondergrond in het Drentsche Aa-gebied. Volgens de werkgroep is dit gebied heel kwetsbaar voor ingrepen. Dit is in de tussenuitspraak onderbelicht gebleven. Bij de beoordeling van de beroepsgronden over dit onderwerp is de Afdeling ten onrechte afgegaan op het document "Nadere informatie natuur- en milieuaspecten WP Westerveld" dat is opgesteld door de NAM, zo stelt de werkgroep. Zij vindt dit extra bezwaarlijk omdat kennis van de diepe ondergrond volgens haar (inmiddels) als algemeen bekend mag worden verondersteld. De Afdeling had hiervan dan ook uit eigen beweging op de hoogte kunnen zijn (al dan niet na ambtshalve aanvulling van de rechtsgronden of de feiten als bedoeld in artikel 8:69 van de Awb). Verder wijst zij op het feit dat de Afdeling ter zitting niet accepteerde dat het boek "Landschapsbiografie van de Drentsche Aa" van T. Spek en anderen werd overgelegd. Ook in dat boek is informatie te vinden over waterstromen in de diepe ondergrond, aldus de werkgroep.

Omdat in de tussenuitspraak op verschillende plaatsen is overwogen dat appellanten hun twijfel over de uitgevoerde onderzoeken niet met concrete feiten of omstandigheden of aan de hand van een rapport hebben onderbouwd, heeft de werkgroep op de bovengenoemde punten alsnog een onderzoek laten uitvoeren. Bij haar zienswijzen heeft zij daarom een rapport overgelegd van drs. E.P.H. Bregman. Omdat de minister de gelegenheid krijgt om de gebreken in het instemmingsbesluit te herstellen, is het redelijk dat de Afdeling ook het rapport van Bregman meeneemt in de einduitspraak, aldus de werkgroep.

In verband met het voorgaande stelt de werkgroep dat de voortzetting van de gaswinning in strijd is met de zorgplicht van artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: het EVRM). Ook dit is in de tussenuitspraak niet onderkend, zo stelt zij.

Ten slotte herhaalt de werkgroep haar stelling dat de gaswinning uit het Westerveld-systeem niet nodig is. Daarbij wijst zij op een bericht over het stoppen van de productie uit put Vries 10. Ook is er volgens de werkgroep volop gas verkrijgbaar uit Noorwegen. Zij weerspreekt daarom het oordeel dat de Afdeling in de tussenuitspraak heeft gegeven over het nut en de noodzaak van de gaswinning. Volgens de werkgroep bestaat er daarom aanleiding om de gaswinning in Westerveld te beëindigen.

22.1. Bij het hiervoor weergegeven betoog van de werkgroep kunnen twee verschillende categorieën van bezwaren worden onderscheiden.

Allereerst voert de werkgroep volledig nieuwe gronden aan. Dat de gaswinning een negatieve invloed kan hebben op de kwaliteit van het grondwater, wat volgens de werkgroep risico's met zich brengt voor drinkwaterbronnen, is een betoog dat de werkgroep niet eerder in de beroepsprocedure bij de Afdeling heeft aangevoerd. Ook andere appellanten hebben zo'n betoog overigens niet aangevoerd.

Zoals hiervoor in overweging 13 is overwogen, kan in het licht van een goede procesorde niet worden aanvaard dat na een tussenuitspraak nog nieuwe beroepsgronden worden aangevoerd die al tegen het oorspronkelijke besluit naar voren hadden kunnen worden gebracht. Wat de werkgroep heeft aangevoerd over de kwaliteit van het grondwater, in relatie tot de gaswinning uit het Westerveld-systeem, laat de Afdeling daarom verder buiten inhoudelijke bespreking.

22.2. In de tweede plaats voert de werkgroep gronden aan over onderwerpen die in de tussenuitspraak al inhoudelijk zijn beoordeeld, waarbij de Afdeling heeft geoordeeld dat de betogen niet slagen.

In de overwegingen 33 tot en met 33.4 van de tussenuitspraak heeft de Afdeling de beroepsgronden over het planmatig gebruik of beheer beoordeeld. Daarbij heeft de Afdeling appellanten niet gevolgd in hun betoog dat het nut en de noodzaak bij het voortzetten van de winning uit het Westerveld-systeem ontbreken of dat de minister de looptijd van het winningsplan had moeten bekorten.

In de overwegingen 34 tot en met 34.4 van de tussenuitspraak heeft de Afdeling de beroepsgronden over milieu en natuur beoordeeld. Daarbij is de Afdeling ook ingegaan op de gevolgen van het voortzetten van de gaswinning voor het Natura 2000 gebied Drentsche Aa. De Afdeling heeft in die overwegingen geconcludeerd dat de minister op grond van artikel 36, eerste lid, aanhef en onder c en d, in redelijkheid geen aanleiding heeft hoeven zien om instemming met het winningsplan te weigeren of om aanvullende voorschriften aan de instemming te verbinden.

De beroepsgronden over het EVRM heeft de Afdeling beoordeeld in de overwegingen 43 tot en met 43.2 van de tussenuitspraak. Daarbij heeft de Afdeling geconcludeerd dat het betoog niet slaagt.

22.3. Zoals hiervoor onder 12 is overwogen, kan in een einduitspraak, behalve in zeer uitzonderlijke gevallen, niet worden teruggekomen van in een tussenuitspraak gegeven oordelen.

Wat de werkgroep in haar zienswijzen heeft aangevoerd over de onderwerpen die zijn genoemd in de vorige overweging, geeft geen aanleiding om op die punten terug te komen op de tussenuitspraak. Dat de werkgroep het in zoverre niet eens is met het oordeel van de Afdeling, is daarvoor onvoldoende. De mogelijkheid om, na een tussenuitspraak, zienswijzen in te dienen over een aanvullende motivering of over een herstelbesluit is niet bedoeld om een partij de gelegenheid te bieden om het debat te heropenen of om nieuwe onderzoeksrapporten in te dienen, nadat is gebleken dat eerder aangevoerde feiten en omstandigheden niet tot het gewenste resultaat hebben geleid.

Voor zover de werkgroep het oordeel in de tussenuitspraak over de gevolgen van de gaswinning voor het Drentsche Aa-gebied betwist, omdat de Afdeling het boek "Landschapsbiografie van de Drentsche Aa" niet in ontvangst heeft genomen op de eerste zitting, overweegt de Afdeling dat het boek in kwestie vanwege de aard en omvang daarvan niet geschikt was voor opname in de processtukken, nog daargelaten dat het aannemen daarvan in strijd zou zijn met een goede procesorde. Verder kan de werkgroep niet worden gevolgd in haar betoog dat de Afdeling, ondanks het ontbreken van een nadere onderbouwing van appellanten hierover, zelf kennis had kunnen en moeten vergaren over de diepe ondergrond en die kennis bij het oordeel had moeten betrekken. Zoals hiervoor onder 11 is overwogen, gaat de Afdeling niet uit eigen beweging na of het instemmingsbesluit op alle onderdelen rechtmatig is, want haar oordeel is gericht op de beantwoording van de aangevoerde beroepsgronden. Verder is kennis van de diepe ondergrond, ook als dat via literatuuronderzoek of door onderzoek op internet kan worden verkregen, geen feit van algemene bekendheid waaraan de Afdeling in een uitspraak niet kan voorbijgaan.

De Afdeling overweegt ten slotte dat het door de werkgroep aangevoerde geen verband houdt met de opdracht die de Afdeling in de tussenuitspraak aan de minister heeft gegeven. Evenmin houdt het aangevoerde verband met de manier waarop de minister uitvoering heeft gegeven aan de opdracht in de tussenuitspraak.

Wat de werkgroep heeft aangevoerd over de in de vorige overweging genoemde onderwerpen, hoeft daarom verder geen bespreking.

Het detailniveau van het winningsplan - nieuwe putten

23. De minister is in de aanvullende motivering ook ingegaan op de overwegingen 15.1 en 15.2 van de tussenuitspraak.

Daarin heeft de Afdeling overwogen dat artikel 24 van het Mijnbouwbesluit er op zichzelf niet aan in de weg staat dat een winningsplan ook betrekking heeft op putten die in de toekomst nog geboord gaan worden. Wel moet de informatie die het winningsplan hierover geeft, voldoende zijn voor de beoordeling die de minister moet maken. Als de minister instemming verleent aan een winningsplan waarin toekomstige putten voldoende gedetailleerd zijn omschreven, dan strekt de instemming zich ook uit tot die putten. Als de mogelijk nog te boren putten slechts in heel algemene zin in het winningsplan zijn omschreven, dan maken die putten echter geen onderdeel uit van het winningsplan en strekt de instemming zich daartoe niet uit, aldus de tussenuitspraak.

23.1. De minister is van mening dat de instemming zich ook zou moeten uitstrekken tot nieuwe putten die in de toekomst mogelijk nog nodig zijn en die in een winningsplan slechts algemeen zijn omschreven. Het instemmingsbesluit zou zelfs moeten gelden voor andere putten die in de toekomst mogelijk nog nodig zijn voor een efficiënte winning, binnen de volumegrenzen van een winningsplan (ook als die putten in het geheel nog niet in het winningsplan zijn omschreven), zo stelt de minister.

23.2. Ter zitting heeft de minister toegelicht dat hij zijn standpunt over de algemeen omschreven nieuwe putten alleen ter informatie in de

aanvullende motivering heeft opgenomen. Volgens de minister moet deze passage dus niet worden beschouwd als een verzoek aan de Afdeling om op dit punt terug te komen op het oordeel uit de tussenuitspraak. Daarbij heeft hij verklaard dat hij zich - uiteraard - zal houden aan het oordeel dat de Afdeling heeft gegeven in de tussenuitspraak. Dit betekent dat de NAM voor nieuwe putten, die in de toekomst mogelijk nog nodig zijn in het Westerveld-systeem, een wijziging van het winningsplan moet indienen en dat een instemmingsbesluit moet worden genomen, aldus de minister.

23.3. Gezien het voorgaande laat de Afdeling dit onderwerp verder buiten inhoudelijke bespreking.

Conclusie

24. Uit de hiervoor weergegeven bespreking van de zienswijzen blijkt dat de zienswijzen ongegrond zijn. De manier waarop de minister de in de tussenuitspraak geconstateerde gebreken heeft hersteld, kan de toetsing van de Afdeling doorstaan. De Afdeling ziet daarom aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, derde lid, van de Awb de rechtsgevolgen van het vernietigde instemmingsbesluit van 14 november 2018 in stand te laten en te bepalen dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit.

25. Zoals hiervoor, in overweging 9, is vastgesteld, zijn ook de van rechtswege ontstane beroepen tegen het besluit van 26 april 2021 (waarbij de redactie van voorschrift 6 is aangepast) ongegrond.

Proceskosten

26. De minister moet de proceskosten van Wijnholds en Tilstra, Den Held en Steurman, de colleges en Meijering en Meijering-Veensma vergoeden. Daarbij gaat het om forfaitaire bedragen voor beroepsmatig verleende rechtsbijstand bij Wijnholds en Tilstra, Den Held en Steurman en de colleges. Bij Meijering en Meijering-Veensma gaat het om reiskosten en om een forfaitaire vergoeding voor verblijfskosten.

Ten aanzien van de werkgroep, het Overlegorgaan, de NMFD, Schetsberg en anderen en Marskamp is niet gebleken van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart de beroepen tegen het besluit van de minister van Economische Zaken en Klimaat van 14 november 2018 tot instemming met het door de Nederlandse Aardolie Maatschappij B.V. ingediende gewijzigde winningsplan Westerveld gegrond;
- II. vernietigt het onder I. genoemde besluit;
- III. bepaalt dat de rechtsgevolgen van het onder I. genoemde besluit geheel in stand blijven;
- IV. verklaart de beroepen tegen het herstelbesluit van de minister van Economische Zaken en Klimaat van 26 april 2021 ongegrond;
- V. veroordeelt de minister van Economische Zaken en Klimaat tot vergoeding van bij appellanten in verband met de behandeling van de beroepen gemaakte proceskosten tot:
 - a. een bedrag van € 759,00 aan J.H. Wijnholds en M.A. Tilstra, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, waarbij geldt dat het bestuursorgaan bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;
 - b. een bedrag van € 759,00 aan R.E. den Held en B.J. Streurman, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, waarbij geldt dat het bestuursorgaan bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;
 - c. een bedrag van € 2,656,50 aan de colleges van burgemeester en wethouders van Aa en Hunze, Assen, Leek, Midden-Drenthe, Noordenveld en Tynaarlo, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, waarbij geldt dat het bestuursorgaan bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;
 - d. een bedrag van € 94,17 aan G.J. Meijering en A. Meijering-Veensma, waarbij geldt dat het bestuursorgaan bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;
- VI. gelast dat de minister van Economische Zaken en Klimaat aan:
 - a. de Werkgroep Stop Gaswinning Marsdijk Nu het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 170,00 vergoedt;
 - b. het Overlegorgaan Nationaal Park Drentsche Aa het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 338,00 vergoedt;
 - c. J.H. Wijnholds en M.A. Tilstra het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 170,00 vergoedt, waarbij geldt dat het bestuursorgaan bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

- d. R.E. den Held en B.J. Streurman het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 170,00 vergoedt, waarbij geldt dat het bestuursorgaan bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;
- e. de colleges van burgemeester en wethouders van Aa en Hunze, Assen, Leek, Midden-Drenthe, Noordenveld en Tynaarlo het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 338,00 vergoedt, waarbij geldt dat het bestuursorgaan bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;
- f. Stichting Natuur en Milieufederatie Drenthe en anderen het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 338,00 vergoedt, waarbij geldt dat het bestuursorgaan bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;
- g. M.J. Schetsberg en anderen het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 170,00 vergoedt, waarbij geldt dat het bestuursorgaan bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;
- h. G.J. Meijering en A. Meijering-Veensma het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 170,00 vergoedt, waarbij geldt dat het bestuursorgaan bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;
- i. J. Marskamp het door hem voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 170,00 vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. R. Uylenburg, voorzitter, en mr. J.Th. Drop en mr. B.J. Schueler, leden, in tegenwoordigheid van mr. N.I. Breunese-van Goor, griffier.

De voorzitter is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 26 januari 2022

208.

Verzonden: 26 januari 2022

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

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

1. Werkgroep Stop Gaswinning Marsdijk Nu, gevestigd te Assen
(hierna: de werkgroep),
2. Overlegorgaan Nationaal Park Drentsche Aa, (hierna: het
overlegorgaan),
3. J.H. Wijnholds en M.A. Tilstra, wonend te Assen,
4. R.E. den Held en B.J. Streurman, wonend te Assen,
5. de colleges van burgemeester en wethouders van Aa en Hunze,
Assen, Leek, Midden-Drenthe, Noordenveld en Tynaarlo
(hierna: de colleges),
6. Stichting Natuur en Milieufederatie Drenthe, gevestigd te Assen, en
andere (hierna in enkelvoud: de NMFD),
7. M.J. Schetsberg, wonend te Roderwolde, gemeente Noordenveld,
en anderen (hierna in enkelvoud: Schetsberg),
8. G.J. Meijering en A. Meijering-Veensma, wonend te Assen,
9. J. Marskamp, wonend te Loon, gemeente Assen,
appellanten,

en

de minister van Economische Zaken en Klimaat,
verweerder.

2. Gas valt onder het in de Mijnbouwwet genoemde begrip koolwaterstof. Gasvelden worden in die wet aangeduid met het begrip voorkomens. In deze uitspraak wordt alleen gesproken over gasvelden.

De 11 gasvelden waarover het winningsplan Westerveld gaat, worden beschouwd als zogenoemde kleine gasvelden.

3. De NAM heeft het gewijzigde winningsplan Westerveld op 11 september 2016 bij de minister ingediend. Daarbij heeft de NAM de minister gevraagd om met dit winningsplan in te stemmen. Uit het winningsplan blijkt dat er verschillende redenen zijn voor de wijziging:

- een vernieuwde seismische risicoanalyse,
- de stopzetting van de gasproductie uit de velden Appelscha, Roden en Norg-Zuid,
- een actualisatie van productie- en bodemdalingsvoorspellingen en
- voorgenomen activiteiten om de productie in stand te houden.

4. Bij het bestreden besluit heeft de minister gedeeltelijk ingestemd met het winningsplan. Instemming is niet verleend voor het toepassen van hydraulische stimulatie. Dit wordt ook wel 'fracken' genoemd.

Aan het instemmingsbesluit heeft de minister zes voorschriften verbonden. Deze zijn weergegeven in de bijlage bij deze uitspraak.

Toetsingskader

5. De wettelijke bepalingen die in deze zaak van belang zijn, staan in de bijlage bij deze uitspraak. Het gaat daarbij onder meer om de artikelen 34 en 36 van de Mijnbouwwet.

6. 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.

In artikel 36, eerste lid, van de Mijnbouwwet is bepaald op welke gronden de minister kan weigeren om met het winningsplan in te stemmen.

De minister moet beoordelen of er een reden is om de instemming op één of meer van die gronden te weigeren. Daarbij moet de minister onder meer beoordelen wat de gevolgen van de gaswinning zijn voor de daling van de bodem en voor de kans op een aardbeving. Ook moet de minister rekening houden met het belang van het planmatig gebruik of beheer van delfstoffen. Verder moet de minister beoordelen wat de gevolgen van de gaswinning zijn voor het milieu en de natuur.

De weigeringsgronden zijn limitatief opgesomd in artikel 36, eerste lid, van de Mijnbouwwet. Dat betekent dat de minister niet om een andere reden kan weigeren om met een winningsplan in te stemmen.

Uit het tweede lid van artikel 36 volgt dat de minister voorschriften kan stellen bij het verlenen van zijn instemming. Dit is alleen mogelijk als dit gerechtvaardigd wordt door een van de gronden die zijn genoemd in het eerste lid.

7. Bij de beoordeling van een beroep tegen een instemmingsbesluit, geeft de Afdeling geen eigen oordeel over de vraag of de instemming kan of moet worden geweigerd. De Afdeling voert alleen een

volgens hen vooral lag op het afzwakken van de risico's, kan niet worden afgeleid dat de minister onvoldoende oog heeft gehad voor de belangen van burgers. Verder is het, vanwege de aard en de inhoud van het onderwerp waarover het hier gaat, onvermijdelijk dat er (technische) begrippen in de stukken worden gebruikt, die niet voor iedereen duidelijk zijn. Dit betekent niet dat het instemmingsbesluit onzorgvuldig is voorbereid. Dit maakt ook niet dat de motivering van het instemmingsbesluit ondeugdelijk is.

8.3. Deze algemene beroepsgronden geven daarom geen reden voor een vernietiging van het instemmingsbesluit.

Bezwaren over de gevolgde procedure

Milieueffectrapport

9. De werkgroep betoogt dat ten onrechte geen milieueffectrapport is gemaakt bij de voorbereiding van het winningsplan.

9.1. De werkgroep heeft in haar beroepschrift niet toegelicht waarom zij van mening is dat in dit geval een milieueffectrapport moest worden gemaakt. Ook op de zitting heeft zij dit niet uitgelegd. Zij heeft alleen de stelling herhaald dat de NAM een milieueffectrapport had moeten maken.

9.2. In verschillende uitspraken over winningsplannen heeft de Afdeling geoordeeld dat geen milieueffectrapport hoeft te worden gemaakt bij de voorbereiding van een besluit tot instemming met een winningsplan, omdat het Besluit milieueffectrapportage daartoe niet verplicht. Dit is bijvoorbeeld gedaan in de uitspraak van 18 november 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:3578; overweging 15 en verder), in de uitspraak van 26 augustus 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:2048; overweging 7 en verder) en in de uitspraak van 2 december 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:2875; overweging 6 en verder). Daarbij heeft de Afdeling geoordeeld dat dit Besluit, op het punt van gaswinning, geen onjuiste implementatie is van de mer-richtlijn (richtlijn 2011/92/EU, Pb 2012, L26).

Verder heeft de Afdeling in die uitspraken geoordeeld dat een besluit tot instemming met een winningsplan geen plan is in de zin van artikel 2.7 van de Wet natuurbescherming, zodat ook om die reden - gelet op het bepaalde in artikel 2.8 van die wet, gezien in samenhang met artikel 7.2a van de Wet milieubeheer - niet de verplichting bestaat om een milieueffectrapport op te stellen.

Wat de werkgroep heeft aangevoerd, geeft geen aanleiding om hierover in deze zaak anders te oordelen.

Het betoog slaagt niet.

Nader onderzoek naar natuurwaarden

10. De colleges, de NMFD en Marskamp voeren aan dat het document "Nadere informatie natuur- en milieuaspecten WP Westerveld" niet ter inzage heeft gelegen met het ontwerpinstemmingsbesluit. Daarom konden daartegen geen zienswijzen worden ingediend. Uit het document blijkt

11.2. Alle (sub)thema's waarover Schetsberg zienswijzen heeft ingediend, zijn in de nota van antwoord aan de orde gekomen en zijn door de minister voorzien van een motivering. Die onderwerpen zijn daarmee dus uitdrukkelijk meegenomen in de beoordeling. Gelet op het grote aantal naar voren gebrachte zienswijzen is het onvermijdelijk dat in de motivering niet ieder specifiek argument afzonderlijk kan worden benoemd en besproken. Dat in de motivering op deze onderwerpen niet specifiek is ingegaan op de zienswijzen van Schetsberg, maakt daarom niet dat de motivering van het instemmingsbesluit ondeugdelijk is.

Dit betoog slaagt niet.

Kennisgeving van het instemmingsbesluit

12. De colleges en Marskamp voeren aan dat in de kennisgeving van het instemmingsbesluit ten onrechte niet is vermeld dat dit besluit gewijzigd is ten opzichte van het ontwerp van dat besluit.

12.1. Deze beroepsgrond gaat over een mogelijke onregelmatigheid van na de datum van het instemmingsbesluit en kan de rechtmatigheid van het besluit niet aantasten. Alleen daarom al geeft deze beroepsgrond geen reden voor een vernietiging van het instemmingsbesluit.

Volledigheid van het winningsplan – de omschrijving van putten

13. De colleges en Marskamp voeren aan dat het winningsplan niet voldoet aan artikel 24 van het Mijnbouwbesluit. Het plan geeft ten onrechte geen concrete informatie over de ligging, lengte en diameter van de verbuizing van de boorgaten. Ook geeft het winningsplan geen informatie over de plaats waar het gas in de verbuizing treedt en over de manier waarop dat gebeurt, zo stellen zij.

Verder stellen de colleges, Meijering en Meijering-Veensma en Marskamp dat in het winningsplan wordt ingegaan op de mogelijkheid dat de NAM in de toekomst mogelijk nog nieuwe putten wil boren. Als het bestreden besluit zo moet worden begrepen dat daarbij is ingestemd met die mogelijk nog te boren extra putten, dan is dit volgens hen in strijd met artikel 24, eerste lid, van het Mijnbouwbesluit, omdat niet is aangegeven waar die putten precies komen en omdat het winningsplan geen informatie geeft over de verbuizing van de boorgaten.

De colleges, Meijering en Meijering-Veensma en Marskamp hebben ten slotte bezwaar tegen de manier waarop put Vries 10 in het winningsplan is omschreven.

Detailniveau van het winningsplan

14. Zoals de Afdeling heeft overwogen in de uitspraak van 26 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2048 (overweging 11.1), is in de Mijnbouwwet en het Mijnbouwbesluit bepaald welke informatie in een winningsplan moet zijn opgenomen, maar niet tot welk detailniveau. Het winningsplan is een plan waarin de voorgenomen wijze van winning wordt beschreven. Bij het besluit over instemming met het winningsplan moet de minister beoordelen of instemming met die voorgenomen wijze

minister moet maken (vergelijk ook overweging 14 van deze uitspraak). Als de minister instemming verleent aan een winningsplan waarin de nog voorgenomen putten voldoende gedetailleerd zijn omschreven, dan strekt de instemming zich ook uit tot die voorgenomen putten. Dat neemt overigens niet weg dat voor nieuwe putten ook een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht zal zijn vereist, omdat het bij productieputten in een gasveld gaat om mijnbouwwerken.

15.1. In onderdeel B4 van het winningsplan dat nu aan de orde is, is de mogelijkheid genoemd dat in de toekomst nog één of meerdere putten geboord gaan worden in de gasvelden waarover dit winningsplan gaat. De mogelijk nog te boren extra putten zijn in onderdeel B5.2 van het plan heel algemeen omschreven. Daarbij is onder meer vermeld dat er wordt gestudeerd op de mogelijkheid om op termijn nog putten te boren ten westen en ten oosten van het Vries-Zuid veld. Ook is aangegeven dat er in de toekomst mogelijk nog een extra put wordt geboord bij het Witterdiep-veld en dat er in de toekomst mogelijk nog een nieuwe put naar het westelijk deel van het Zevenhuizen veld zal worden geboord.

De locaties van de in de toekomst mogelijk nog te boren putten zijn niet concreet in het winningsplan aangegeven. Ook verder bevat het winningsplan geen informatie over deze mogelijk nog te boren putten. Daarom moet worden vastgesteld dat deze algemeen omschreven, nog te boren putten geen concreet onderdeel uitmaken van het winningsplan dat ter instemming aan de minister is voorgelegd.

15.2. Het voorgaande leidt tot de conclusie dat de minister bij het bestreden besluit geen instemming heeft verleend voor de voorgenomen putten die slechts in algemene zin in het winningsplan zijn omschreven. Als de NAM in de toekomst daadwerkelijk wil overgaan tot het boren en in gebruik nemen van zulke putten, dan moet hiervoor dus - naast de besluiten die daarvoor nodig zijn op basis van andere regelgeving - een gewijzigd winningsplan worden ingediend, waarmee de minister moet instemmen. De Afdeling volgt appellanten dus niet in hun vrees dat die instemming al is verleend in het bestreden besluit. Wat appellanten verder hebben aangevoerd over de mogelijk nog te boren extra putten, hoeft daarom niet te worden besproken.

Put Vries 10

16. De colleges, Meijering en Meijering-Veensma en Marskamp voeren aan dat put Vries 10 in het winningsplan ten onrechte is aangeduid als een bestaande productieput. Volgens hen gaat het om een nieuwe productieput die niet was opgenomen in het vorige winningsplan en die ten onrechte in gebruik is genomen voordat de minister bij het bestreden besluit heeft ingestemd met het voorliggende winningsplan. Zij achten deze handelwijze in strijd met artikel 34, eerste lid, van de Mijnbouwwet.

16.1. In de zaak die nu aan de orde is, gaat het alleen om het besluit van de minister tot het verlenen van instemming aan het gewijzigde winningsplan. De vraag of de NAM bij het boren en in gebruik nemen van put

opgenomen voor de totale bodemdaling die valt te verwachten, waarbij alle gaswinningen zijn meegenomen, dus ook de winning uit andere gasvelden in de omgeving. Uit de daarbij opgestelde kaartjes blijkt dat in 2025 in totaal een bodemdaling wordt verwacht tussen 2 cm (bij het gasveld Een) en 10 cm (bij het gasveld Vries-Noord). In 2080 wordt in het gebied een totale bodemdaling verwacht tussen 2 cm (bij het gasveld Een) en 12 cm (bij het gasveld Vries-Noord).

Ook is in het winningsplan een voorspelling opgenomen van de te verwachten bodemdaling als wordt gekeken naar de gevolgen van dit plan. Daarbij gaat het dus alleen om de nog overblijvende gasproductie uit de elf gasvelden die in het winningsplan zijn genoemd. De bodemdaling daarvan zal naar verwachting minder dan 2 cm bedragen over een periode van meer dan 10 jaar. Omdat bodemdaling een geleidelijk en gelijkmatige verloop heeft, wordt bij deze voorspelde bodemdaling geen directe schade aan bebouwing of aan infrastructuur verwacht, zo staat in het winningsplan.

17.3. TNO heeft het winningsplan op het punt van bodemdaling beoordeeld en kan zich vinden in de berekeningen en de daaruit voortvloeiende resultaten voor het mid-case scenario. Voor het high-case scenario komt TNO uit op een maximale bodemdaling van 3 cm, als ook rekening wordt gehouden met de onzekerheid in de zogenoemde compactie-coëfficiënt. Volgens het TNO-advies kan een bodemdaling van 3 cm daarom worden beschouwd als het worst case scenario (dat wil zeggen: het meest negatieve scenario waarmee rekening moet worden gehouden).

Het Staatstoezicht op de Mijnen (hierna: het SodM), de Technische commissie bodembeweging (hierna: de Tcbb) en de Mijnraad kunnen zich hierin vinden, zo blijkt uit hun adviezen.

De minister vindt het op grond hiervan aannemelijk dat de bodemdaling in het diepste punt van de bodemdalingssom van de elf gasvelden, zoals die zijn opgenomen in het winningsplan, in de periode tussen 2016 en 2023 niet meer zal zijn dan 2 tot 3 cm.

Gebruik van een bodemdalingsmodel - autonome bodemdaling

18. Bij het in kaart brengen van de te verwachten bodemdaling in het winningsplan is gebruik gemaakt van een bodemdalingsmodel. Sommige appellanten vinden het gebruik van een model niet wenselijk. Toch is dit niet te voorkomen, omdat de bodemdaling die wordt veroorzaakt door gaswinning niet op een andere manier kan worden voorspeld.

Een model moet zo zorgvuldig mogelijk worden opgesteld en de daaraan ten grondslag liggende uitgangspunten en berekeningen moeten juist zijn. Het is echter onvermijdelijk dat een model en de daarop gebaseerde voorspellingen een onzekerheidsmarge kennen. Dit betekent dat de werkelijkheid kan afwijken van de voorspellingen die vooraf zijn gedaan op basis van een model.

Dat het gebruik van een model geen volledige zekerheid geeft, maakt niet dat de daarop gebaseerde voorspellingen onbruikbaar zijn. Aan de betrouwbaarheid van een model hoeft pas te worden getwijfeld als de uitkomsten te veel afwijken van de redelijkerwijs te verwachten werkelijkheid

gebied verantwoordelijk zijn voor de waterhuishouding. Zij houden de autonome bodemdaling in de gaten en bepalen of maatregelen nodig zijn om schade aan het watersysteem als gevolg van bodemdaling te voorkomen of te herstellen. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de minister de autonome bodemdaling hiermee voldoende onder ogen gezien.

18.4. Wat de werkgroep, Wijnholds en Tilstra en Den Held en Streurman hebben aangevoerd, geeft daarom geen grond voor het oordeel dat de minister onvoldoende kennis heeft van de gevolgen van de gaswinning voor bodemdaling of dat de minister de te verwachten bodemdaling bij het nemen van zijn besluit heeft onderschat.

Samenhang met de gasopslag in Norg

19. In het winningsplan en het instemmingsbesluit is ingegaan op de samenhang met de gasopslag in Norg. Zoals de minister en de NAM op de zitting hebben toegelicht, wordt in Norg gas opgeslagen. Afhankelijk van het seizoen wordt daarbij in sommige periodes gas in de opslag geïnjecteerd en wordt in andere periodes juist weer gas gewonnen. Daarbij blijft altijd een hoeveelheid gas in de opslag achter. Als de gasopslag volledig zou worden beëindigd, dan kan ook het overblijvende gas, het zogenoemde kussengas, worden gewonnen.

19.1. In het instemmingsbesluit heeft de minister onderkend dat het beëindigen van deze gasopslag, en het vervolgens leeg produceren van het gasveld Norg, bodemdalingseffecten zal hebben bovenop de effecten van het winningsplan voor het Westerveld-systeem. Volgens de minister is een beëindiging van de gasopslag in Norg nu echter nog niet aan de orde. In de actualisatie van het opslagplan Norg, die op het moment van het nemen van het instemmingsbesluit in behandeling was, is een beëindiging van deze opslag niet aangevraagd. Ook de productie van kussengas is daarbij niet aangevraagd. De minister heeft zich daarom op het standpunt gesteld dat de gevolgen van het beëindigen van deze gasopslag, en het vervolgens leeg produceren van het gasveld Norg, niet bij het instemmingsbesluit hoefden te worden betrokken. De Afdeling volgt de minister in dit standpunt.

19.2. De colleges hebben op de zitting vermeld dat zij eraan twijfelen of het huidige gebruik van de gasopslag in Norg, waarbij soms gas in de opslag wordt geïnjecteerd en soms gas wordt gewonnen, in het winningsplan is meegenomen.

De minister heeft ter zitting erkend dat de samenhang met de gasopslag in Nord - en de gevolgen die dit kan hebben voor de bodemdaling - duidelijker had kunnen worden toegelicht in het winningsplan. Met de NAM stelt de minister zich echter op het standpunt dat het bestaande fluctuerende gebruik van de gasopslag in Norg, zoals dat plaatsvond op het moment dat het instemmingsbesluit werd genomen, is verwerkt in het gekalibreerde bodemdalingsmodel en in de daarop gebaseerde voorspellingen. Dit blijkt volgens de minister uit het feit dat de ligging van gasveld Norg is ingetekend op de figuren C1, C4 en C5 in het winningsplan. De minister heeft hierbij ook gewezen op blz. 20 van het winningsplan, waar is vermeld dat de tijdelijke stijging in de modelresultaten voor punten boven de gasvelden Een en

Wat te doen als de bodemdaling toch groter is dan verwacht?

21. Op de zitting bleek dat appellanten bang zijn dat de bodemdaling door de gaswinning uit het Westerveld-systeem in de praktijk veel groter zal zijn dan voorspeld is op basis van het gekalibreerde bodemdalingsmodel.

Naar het oordeel van de Afdeling heeft de minister op dit punt terecht gewezen op artikel 34, eerste lid, van de Mijnbouwwet. Uit deze bepaling volgt dat de NAM verplicht is om de gaswinning overeenkomstig het winningsplan uit te voeren. Het SodM houdt toezicht op de naleving daarvan. Als zal blijken dat de overblijvende gaswinning uit het Westerveld-systeem een grotere bodemdaling tot gevolg heeft dan in het winningsplan is voorzien, dan zal de NAM een gewijzigd winningsplan bij de minister moeten indienen, waarmee de minister moet instemmen (vergelijk overweging 15.3 van de uitspraak van 26 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2048). Daarbij wijst de Afdeling er op dat een grotere bodemdaling op zichzelf niet hoeft te betekenen dat de minister geen instemming zal kunnen verlenen aan een gewijzigd winningsplan. Het gaat erom dat de redelijkerwijs te verwachten bodemdaling inzichtelijk wordt gemaakt, zodat de minister de bodemdaling en de mogelijk te veroorzaken schade in de afweging kan betrekken.

Conclusie over bodemdaling

22. Op basis van het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat de minister in de verwachte bodemdaling in redelijkheid geen aanleiding heeft hoeven zien om instemming met het winningsplan te weigeren of om aanvullende voorschriften aan de instemming te verbinden.

Gevolgen van de gaswinning – bodemtrillingen

23. Verschillende betogen komen erop neer dat de minister op basis van de uitgevoerde onderzoeken onvoldoende kennis heeft van bodemtrillingen (hierna: bevingen) en van de daarbij behorende risico's.

De colleges, Meijering en Meijering-Veensma en Marskamp betogen dat de seismische risico analyse die in dit geval is uitgevoerd (hierna: de SRA) is gebaseerd op onjuiste uitgangspunten. Daarom is ten onrechte geconcludeerd dat alle gasvelden in de laagste risicocategorie vallen, zo stellen zij. Hierbij voeren zij aan dat in de SRA ten onrechte is gerekend met gemiddelde bevolkingsdichtheden in een hele gemeente. Dit geeft volgens hen een vertekend beeld van de werkelijke risico's.

De colleges en Marskamp voeren verder aan dat in de SRA ten onrechte geen rekening is gehouden met een aantal redelijkerwijs te verwachten ruimtelijke ontwikkelingen.

Ook voeren de colleges, de NMFD en Marskamp aan dat de productiesnelheid ten onrechte niet is meegenomen in de afweging.

De werkgroep, Wijnholds en Tilstra, Den Held en Streurman en Meijering en Meijering-Veensma stellen dat de kans op bevingen en schade door de gaswinning in werkelijkheid groter is dan in de uitgevoerde onderzoeken is voorspeld.

gebouwen, infrastructuur of dijken.

De risico matrix komt ook uit op risicocategorie I als de gevolgen van een beving weliswaar groot kunnen zijn door bovengrondse invloedsfactoren, maar als ondergrondse invloedsfactoren, die de kans op een zware beving vergroten, in het geheel niet aanwezig zijn.

Als er zowel voor de ondergrond als voor de bovengrond bijzondere invloedsfactoren zijn, dan kan dit leiden tot een indeling in risicocategorie II of een indeling in risicocategorie III.

24.4. Bij een indeling in categorie III moet volgens de Leidraad nog een derde stap worden uitgevoerd en moet ook een zogenoemde kwantitatieve risicoanalyse plaatsvinden.

Toepassing op het Westerveld-systeem

25. In de SRA die bij de voorbereiding van het winningsplan is uitgevoerd, is geconcludeerd dat alle onderzochte gasvelden in het Westerveld-systeem uitkomen in risicocategorie I.

Voor de gasvelden Assen-Zuid, Witten en Zevenhuizen-West is die conclusie direct getrokken na het uitvoeren van de eerste stap zoals beschreven in de Leidraad (screening potentieel).

Voor de gasvelden Assen, Een, Eleveld, Vries-Noord, Vries-Centraal, Vries-Zuid, Witterdiep en Zevenhuizen is ook de tweede stap uitgevoerd en is de risicocategorie bepaald in een risico matrix.

25.1. TNO heeft de uitgevoerde SRA en de indeling in risicocategorie I gecontroleerd en heeft daarmee ingestemd. Het SodM onderschrijft de bevindingen van TNO.

Voor de gasvelden Eleveld en Vries-Zuid heeft het SodM wel aanvullende maatregelen aanbevolen. Daarvoor heeft het SodM van belang geacht dat de uitkomst van de SRA voor deze gasvelden dicht bij de grens met risicocategorie II zit. Voor het gasveld Eleveld heeft het SodM daarbij ook betrokken dat daar veelvuldig bevingen zijn opgetreden, waaronder bevingen die in de omgeving duidelijk zijn gevoeld en die tot schademeldingen hebben geleid. Over het gasveld Vries-Zuid heeft het SodM overwogen dat ook daar bevingen zijn opgetreden en dat het volgens het winningsplan de bedoeling is om de productie uit dit gasveld weer op te starten. Het SodM heeft daarom geadviseerd om in de omgeving van de gasvelden Eleveld en Vries-Zuid aanvullende monitoring te laten uitvoeren door het plaatsen van enkele versnellingsopnemers. Ook heeft het SodM geadviseerd om de NAM een risicobeheerssysteem voor de bevende gasvelden uit dit winningsplan te laten opstellen en implementeren. De Tcbb en de Mijnraad hebben dit advies onderschreven.

25.2. De minister heeft het advies van het SodM overgenomen en heeft daartoe de voorschriften 3 en 4 aan het instemmingsbesluit verbonden. Voorschrift 3 gaat over het installeren en operationeel hebben van versnellingsmeters en is beperkt tot de gasvelden Eleveld en Vries-Zuid. Voorschrift 4 gaat over het opstellen van een risicobeheersplan en geldt voor alle gasvelden in het Westerveld-systeem.

De voorschriften 3 en 4 zijn weergegeven in de bijlage bij deze

26.3. De Afdeling stelt echter vast dat de minister in het instemmingsbesluit en in de nota van antwoord niet inhoudelijk is ingegaan op het betoog dat de bevolkingsdichtheden in dit geval op een andere manier moeten worden vastgesteld, waarbij niet wordt uitgegaan van de gemiddelde bevolkingsdichtheid in de hele gemeente, maar waarbij rekening wordt gehouden met de aanwezigheid van dichtbevolkte woonwijken binnen de invloedssfeer van de gasvelden. Dit betoog is uitdrukkelijk naar voren gebracht in een groot aantal zienswijzen en in de adviezen die aan de minister zijn uitgebracht. Op blz. 11 van de nota van antwoord heeft de minister verwezen naar bijlage 3 bij de Leidraad, om aan te geven waarom in dit geval is gerekend met de gemiddelde bevolkingsdichtheid in de hele gemeente. Daarbij heeft hij geen melding gemaakt van de, ook in de Leidraad genoemde, mogelijkheid om voor hele kleine velden de 'bevolkingsdichtheid per buurt' te gebruiken. Als gevolg hiervan heeft de minister niet onderbouwd waarom hij zich op het standpunt heeft gesteld dat een methode, waarbij rekening wordt gehouden met de aanwezigheid van dichtbevolkte woonwijken binnen de invloedssfeer van de gasvelden, in dit geval niet hoefde te worden toegepast.

Het instemmingsbesluit is op dit punt niet deugdelijk gemotiveerd. Daarmee is het besluit in strijd met artikel 3:46 van de Awb.

26.4. Op de zitting heeft de minister gesteld dat het gebruiken van hogere scores voor de bevolkingsdichtheid niet tot een andere uitkomst van de SRA had kunnen leiden. Zelfs als bij alle gasvelden in het Westerveld-systeem wordt uitgegaan van de maximale score voor de invloedsfactoren voor de bovengrond, zal in de risico matrix ten hoogste worden uitgekomen op een indeling in risicocategorie II, zo stelt de minister. Bij een aantal gasvelden zijn voor de zekerheid al maatregelen voorgeschreven die passen bij die risicocategorie. Volgens de minister zijn de risico's op bevingen daarom op een goede manier ingeschat en zijn daaraan in elk geval de juiste maatregelen gekoppeld.

26.5. De Afdeling overweegt hierover dat het zonder nadere informatie op dit punt niet mogelijk is om vast te stellen of bij de gasvelden in het winningsplan zou worden uitgekomen op een indeling in risicocategorie II, als een hogere score voor de bevolkingsdichtheid wordt toegepast. Op grond van de informatie die ter zitting is gegeven, kan niet worden uitgesloten dat dit bij een aantal gasvelden inderdaad het geval zal zijn. Daarbij gaat het ook om andere gasvelden dan alleen de gasvelden Eleveld en Vries-Zuid. De minister kan daarom niet worden gevolgd in zijn stelling dat in dit geval feitelijk al toepassing is gegeven aan alle maatregelen die passen bij risicocategorie II. Voorschrift 3 geeft immers alleen aanvullende verplichtingen voor de gasvelden Eleveld en Vries-Zuid.

Verder kan de Afdeling zonder nadere informatie hierover niet vaststellen of voor de gasvelden Eleveld en Vries-Zuid inderdaad alle vier maatregelen zijn voorgeschreven die in de Leidraad zijn aanbevolen voor risicocategorie II. De minister heeft op de zitting gesteld dat dit het geval is, maar hierover is toch onduidelijkheid blijven bestaan.

De Afdeling ziet daarom geen reden om voorbij te gaan aan het

28.1. In de uitspraak van 1 april 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:938, overweging 9.4) is de Afdeling ingegaan op de vraag of de winningssnelheid een bepalende factor is bij het uitvoeren van een SRA. Daarbij heeft de Afdeling de minister gevolgd in zijn standpunt dat dit bij kleine gasvelden niet het geval is, omdat er, anders dan bij het Groningenveld, geen aanwijzing is dat de winningssnelheid invloed heeft op het ontstaan van bevingen.

De colleges, de NMFD en Marskamp hebben op dit punt geen nadere feiten of omstandigheden naar voren gebracht. Daarom komt de Afdeling tot hetzelfde oordeel in deze zaak over het winningsplan Westerveld. Het betoog slaagt niet.

Kloppen de voorspellingen wel?

29. De werkgroep, Wijnholds en Tilstra, Den Held en Streurman en Meijering en Meijering-Veensma stellen dat de kans op bevingen en schade door de gaswinning in werkelijkheid groter is dan in de uitgevoerde onderzoeken is voorspeld.

29.1. Uit de beroepschriften blijkt dat deze appellanten zich zorgen maken over (schade als gevolg van) bevingen. Zij twijfelen aan de voorspellingen die zijn gedaan op basis van de SRA en andere onderzoeken.

In lijn met de overwegingen 18 en 18.1 overweegt de Afdeling dat deze algemene ongerustheid geen reden is om te oordelen dat de minister de gevolgen van de gaswinning heeft onderschat.

Appellanten hebben ook niet met concrete feiten of omstandigheden of aan de hand van een rapport onderbouwd dat de minister bepaalde risico's volledig over het hoofd heeft gezien.

29.2. Net als bij bodemdaling (zie overweging 21), is ook hier het bepaalde in artikel 34, eerste lid, van de Mijnbouwwet van belang. Uit die bepaling volgt dat de NAM verplicht is om de gaswinning overeenkomstig het winningsplan uit te voeren.

Als zal blijken dat het seismische risico afwijkt van de voorspellingen in het winningsplan, dan zal de NAM een gewijzigd winningsplan bij de minister moeten indienen, waarover opnieuw besluitvorming moet plaatsvinden. Dit is onderkend op blz. 17 van het instemmingsbesluit. Daarom slaagt dit betoog niet.

Voorschrift 3 - Versnellingsmeters

30. De colleges en Marskamp hebben bezwaar tegen voorschrift 3. Hierin is bepaald dat de NAM enkele versnellingsmeters boven de gasvelden Eleveld en Vries-Zuid moet installeren en operationeel hebben.

De colleges en Marskamp voeren aan dat dit voorschrift niet alleen zou moeten gelden voor de gasvelden Eleveld en Vries-Zuid. Ook bij andere gasvelden moeten volgens hen versnellingsmeters worden geplaatst.

Verder stellen zij dat het voorschrift onduidelijk is en dat dit niet handhaafbaar is. Zij zijn bezorgd dat er te weinig versnellingsmeters worden geplaatst en dat deze meters niet op de juiste plekken terecht komen. Ook is volgens hen ten onrechte niet bepaald wie de versnellingsmeters

Op deze punten slaagt het betoog niet.

Voorschrift 4 - Risicobeheersplan

31. De colleges en Marskamp hebben ook bezwaar tegen voorschrift 4. Hierin is voorgeschreven dat de NAM een seismisch risicobeheersplan bij de minister moet indienen. In dat plan moet worden aangegeven wat de procedure is die de NAM in acht zal nemen als zich één of meer bevingen in het gebied hebben voorgedaan.

De colleges en Marskamp voeren aan dat hiermee niet is voldaan aan het advies van SodM. Een plan, waarin alleen de te volgen procedure na een beving wordt beschreven, is volgens hen niet hetzelfde als een systeem voor risicobeheersing. Bovendien is in het voorschrift niet bepaald dat de Inspecteur-generaal der Mijnen instemming moet verlenen. Op deze punten is het voorschrift aangepast ten opzichte van het ontwerpbesluit, zonder dat hiervoor een motivering is gegeven, zo stellen appellanten.

31.1. Zoals in overweging 25.1 is vermeld, heeft het SodM de minister geadviseerd om de NAM een risicobeheerssysteem voor de bevende gasvelden uit dit winningsplan te laten opstellen en implementeren. Hiervoor heeft het SodM op blz. 8 van het advies een concrete voorwaarde aanbevolen. Deze voorwaarde luidt als volgt:

"NAM dient voor 1 juni 2017, ten genoegen van de Inspecteur-generaal der Mijnen, voor de bevende velden in dit winningsplan een risicobeheerssysteem te ontwikkelen en operationeel te hebben."

31.2. In het ontwerpinstemmingsbesluit heeft de minister, in navolging van het advies van het SodM, het volgende voorschrift opgenomen:

"De Nederlandse Aardolie Maatschappij B.V. dient binnen zes maanden na vaststelling van dit besluit, door toezending aan de Minister van Economische Zaken en ten genoegen van de Inspecteur-generaal der mijnen, voor de gasvelden Eleveld en Vries-Zuid in het winningsplan een risicobeheerssysteem te ontwikkelen en operationeel te hebben."

In het ontwerpinstemmingsbesluit is overwogen dat met dit voorschrift ook het gezamenlijk advies van de decentrale overheden is ingewilligd. In dat advies is gewezen op de noodzaak om een risicobeheerssysteem te ontwikkelen, waarmee tijdig kan worden gereageerd, zodat (grotere) schade en veiligheidsrisico's niet zullen optreden. In dat advies is ook opgemerkt dat de parameters en randvoorwaarden die de NAM hanteert in dit risicobeheerssysteem goed onderbouwd moeten zijn. Volgens het ontwerpinstemmingsbesluit is hieraan tegemoet gekomen door de vereiste goedkeuring door de Inspecteur-generaal der mijnen.

31.3. Zoals de colleges en Marskamp terecht hebben opgemerkt, is voorschrift 4 in het instemmingsbesluit aangepast. Op blz. 17 van het besluit is overwogen dat een risicobeheerssysteem ervoor is bedoeld om vast te leggen welke handelingen de NAM gaat verrichten na een beving. Als voorbeeld is daarbij gewezen op het opstellen van een bellijst en op communicatie met de omgeving na de registratie van een aardbeving. Hiermee lijkt de minister niet (langer) uit te gaan van een systeem voor risicobeheersing om de 'hand aan de kraan' te houden, maar lijkt het alleen

Volgens hen is het winningsplan hiermee in strijd, in elk geval voor zover het plan ervan uitgaat dat nieuwe putten in gebruik worden genomen.

33.1. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 36, eerste lid, aanhef en onder b, van de Mijnbouwwet volgt dat het bij het planmatig gebruik en beheer als bedoeld in deze bepaling gaat om het doelmatig winnen van de delfstof, in dit geval gas, en een doelmatig gebruik van natuurlijke rijkdommen. Daarbij zijn onder meer de hoeveelheid te winnen delfstoffen en de wijze en het tempo van winning van belang (Kamerstukken II 1998/99, 26 219, nr. 3, blz. 16 en 18, Kamerstukken II 2000/01, 26 219, nr. 13, blz. 13 en Kamerstukken II 2015/16, 34 348, nr. 6, blz. 54).

33.2. De minister heeft in het instemmingsbesluit geconcludeerd dat de winning in overeenstemming is met de principes van planmatig gebruik en beheer van de ondergrond. Daarbij heeft de minister zich gebaseerd op de adviezen van TNO en het SodM, waarin het standpunt is ingenomen dat de winning doelmatig is, gezien de reservoirkwaliteit en het productiegedrag van de betrokken gasvelden. Ook heeft de minister in aanmerking genomen dat er geen andere gebruiksvormen van de ondergrond zijn voorzien.

33.3. In de kamerbrief van 30 mei 2018 over de kleine gasvelden staat dat de minister voor de kleine velden kiest voor een gestage afbouw, waarbij gas wordt gewonnen zolang en in zoverre gas nog nodig is. Volgens de brief legt het kabinet de prioriteit bij een zo snel mogelijke transitie naar duurzame energie. Zolang en in zoverre dat nodig is om tegemoet te komen aan de Nederlandse gasvraag wil het kabinet in dat kader gas winnen in eigen land, waar en voor zover dit veilig kan voor bewoners en omgeving. In het slot van de brief stelt de minister dat de inspanningen van het kabinet om de aardgasvraag zo snel mogelijk te verminderen en om, liefst spoedig en grootschalig, alternatieve energiebronnen te realiseren, na een periode van gestage afbouw zullen leiden tot een moment waarop we "van het aardgas af" kunnen. Zolang er in de tussentijd nog aardgas nodig is, wil de minister, met het herijkte kleineveldenbeleid zoals uiteengezet in de kamerbrief, de winning voortzetten waar dat veilig en verantwoord kan.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in haar uitspraak van 1 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:938, kan uit deze brief niet worden afgeleid dat een besluit om in te stemmen met een winningsplan voor kleine gasvelden, waarin wordt voorzien in een nieuwe of een voortgezette gaswinning, in strijd is met het beleid van gestage afbouw. Het afbouwen gaat over de aardgasvraag en de winning van aardgas in Nederland als geheel, waarbij de minister de gaswinning uit de kleine velden voorlopig juist wil voortzetten.

33.4. De Afdeling volgt appellanten ook niet in hun betoog dat het nut en de noodzaak bij het voortzetten van de winning uit het Westerveld-systeem ontbreken of dat de minister de looptijd van het winningsplan had moeten bekorten. Zoals is overwogen in de hierboven genoemde uitspraak van 1 april 2020 is het een gegeven dat het gebruik van aardgas als brandstof en grondstof een belangrijke rol speelt in Nederland en daarbuiten, en dat deze rol niet binnen afzienbare termijn zal eindigen. De rol van aardgas wordt ook

is geconcludeerd dat geen schade aan het milieu of de natuur valt te verwachten. Die conclusie is gebaseerd op de bodemdaling die nog maximaal wordt verwacht bij de resterende gaswinning uit het Westerveld-systeem. Ook is daarbij betrokken dat bodemdaling door gaswinning een geleidelijk en gelijkmatig verloop heeft.

Op verzoek van de minister heeft de NAM hierover nadere informatie overgelegd. Dit is het document "Nadere informatie natuur- en milieuaspecten WP Westerveld" dat is besproken in de overwegingen 10 tot en met 10.3 (hierna te noemen: de nadere informatie).

Ook in de nadere informatie staat dat de gaswinning, zoals die in het winningsplan is beschreven, naar verwachting geen nadelige effecten zal hebben voor de milieu- en natuurwaarden in het gebied van het Westerveld-systeem. Volgens de nadere informatie is de kans op schade aan milieu- en natuurwaarden door bodemtrillingen verwaarloosbaar. Dit wordt afgeleid uit de SRA die is uitgevoerd voor de gasvelden in het winningsplan. Ook schade aan milieu- en natuurwaarden door bodemdaling valt volgens de nadere informatie niet te verwachten. Die conclusie is gebaseerd op het uitgevoerde bodemdalingsonderzoek. Daarbij is verwezen naar kaarten met de bodemdalingcontouren voor de jaren 2013 en 2080, waarop ook de relevante NNN-gebieden en de Natura 2000-gebieden zijn ingetekend.

Verder is in de nadere informatie specifiek ingegaan op het Natura 2000 gebied Drentsche Aa. Daarbij is onder meer een beschrijving opgenomen van het bekensysteem met de verschillende beektypen. Ook de verschillende waterstromen, waaronder grondwaterstromen en kwelwater, zijn beschreven. Volgens de nadere informatie is het gebied vanaf de jaren 60 van de 20^e eeuw sterk verdroogd door de intensivering van de ontwatering en de verlaging van het beekpeil. Dit leidde tot een achteruitgang van natte hooilanden en moerasvegetaties. In het afgelopen decennium is juist weer vernatting opgetreden door uitvoering van interne vernattingsmaatregelen in het beekdal en vermindering van waterwinningen, zo staat in de nadere informatie.

Verder staat in de nadere informatie, in de woorden van de Afdeling weergegeven, dat er een hoogteverschil van enkele meters bestaat tussen het bovenstroomse deel en het benedenstroomse deel van het gebied (het zogenoemde verval tussen de bovenloop en de onderloop). Dat verval is groter geworden door de bodemdaling die benedenstrooms is opgetreden door gaswinning uit andere velden, waaronder het Groningenveld. Het verval wordt juist weer wat kleiner door de bodemdaling die bovenstrooms optreedt in het Westerveld-systeem. Op een verval van in totaal enkele meters zijn de effecten daarbij relatief klein, zo begrijpt de Afdeling de nadere informatie.

34.2. De minister heeft deze informatie in de besluitvorming meenomen. Op basis hiervan stelt hij zich op het standpunt dat er geen reden is om instemming met het winningsplan te weigeren vanwege de gevolgen voor het milieu of de natuur.

Wat appellanten hebben aangevoerd, geeft geen reden voor het oordeel dat de minister hierin niet kan worden gevolgd. Zoals uit het voorgaande blijkt, is onderzoek gedaan naar de negatieve gevolgen die de resterende gaswinning uit het Westerveld-systeem kan veroorzaken voor de relevante NNN-gebieden en voor het Natura 2000 gebied Drentsche Aa.

35. Meijering en Meijering-Veensma stellen dat er sprake is van belangenverstrengeling, omdat de minister beslist over winningsplannen, maar ook het bevoegd gezag is als het gaat om de bescherming van Natura 2000 gebieden.

35.1. Dit betoog slaagt niet. In artikel 1.1 van de Wet natuurbescherming is bepaald dat in die wet en de daarop berustende bepalingen onder 'Onze Minister' wordt verstaan: de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Dit betekent dat de bescherming van Natura 2000 gebieden valt onder de verantwoordelijkheid van die minister. Daarom hoeft niet meer te worden ingegaan op de vraag of sprake zou zijn van belangenverstrengeling als de twee door Meijering en Meijering-Veensma genoemde bevoegdheden bij dezelfde minister zouden berusten.

Conclusie over de gevolgen voor het milieu en de natuur

36. Op basis van het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat de minister op grond van artikel 36, eerste lid, aanhef en onder c en d, van de Mijnbouwwet in redelijkheid geen aanleiding heeft hoeven zien om instemming met het winningsplan te weigeren of om aanvullende voorschriften aan de instemming te verbinden.

Schade en de afhandeling daarvan

37. De werkgroep, Wijnholds en Tilstra, Den Held en Streurman, Schetsberg, Meijering en Meijering-Veensma en Marskamp voeren aan dat de gaswinning kan leiden tot schade aan bebouwing. Sommige appellanten stellen dat zij al scheuren in hun huizen hebben. Zij zijn bang dat hun schade niet volledig zal worden vergoed.

Verder stellen Wijnholds en Tilstra, Den Held en Streurman en Meijering en Meijering-Veensma dat hun woningen in waarde kunnen dalen door de gaswinning. Zij verwijzen naar uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 2 september 2015 (ECLI:NL:RBNNE:2015:4185). Volgens hen volgt uit die uitspraak dat waardevermindering van woningen voor vergoeding in aanmerking komt, ongeacht of fysieke schade is ontstaan. Volgens hen heeft de minister dit niet onderkend.

Ook gaan verschillende appellanten in op de procedure voor het afhandelen van schade en op de nulmeting bij gebouwen. Zij vinden de voorschriften 5 en 6 hiervoor niet voldoende.

Wettelijke schaderegelingen

38. Uit artikel 6:177, eerste lid, van het Burgerlijk Wetboek volgt dat de exploitant van een mijnbouwwerk aansprakelijk is voor de schade die ontstaat door beweging van de bodem als gevolg van de aanleg of de exploitatie van dat mijnbouwwerk. Dit betekent dat de NAM, als zij gebruik maakt van het instemmingsbesluit, verplicht is de eventuele schade te vergoeden die is veroorzaakt door die gaswinning.

Verder volgt uit artikel 135 van de Mijnbouwwet dat er een Waarborgfonds mijnbouwschade is. Op grond van artikel 137 van de Mijnbouwwet kan een natuurlijke persoon die schade heeft door

39.2. Wat appellanten hebben aangevoerd, geeft geen reden om te oordelen dat het gestelde voorschrift niet ver genoeg gaat. De Afdeling volgt appellanten niet in hun betoog dat de minister bij het instemmingsbesluit had moeten bepalen dat de bewijslast wordt omgekeerd. Zoals de Afdeling heeft overwogen in de uitspraak van 19 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1096 (overweging 16.1), heeft de minister niet de bevoegdheid om dat zelf en bij een besluit als hier aan de orde te doen. Verder is er geen reden om te oordelen dat de minister pas met het winningsplan had kunnen instemmen nadat de bewijslast bij wet was omgekeerd.

Voorschrift 6 – Nulmeting aan gebouwen

40. Verschillende appellanten hebben bezwaar tegen artikel 6 van de voorschriften. Hierin is voorgeschreven dat de NAM ervoor moet zorgen dat bouwkundige nulmetingen worden uitgevoerd door een deskundige partij. De nulmetingen moeten worden gedaan bij een representatieve selectie van voor bodembeweging gevoelige bouwwerken. Die selectie moet worden gemaakt na overleg met de gemeente(n). Deze nulmeting hoeft alleen plaats te vinden in het gebied waar bodembeweging door de gaswinning uit de gasvelden Eleveld en Vries-Zuid kan plaatsvinden.

40.1. De NMFD voert aan dat nulmetingen ten onrechte alleen zijn voorgeschreven in gebieden die kunnen worden beïnvloed door de gasvelden Eleveld en Vries-Zuid. Vanwege de onzekerheden in seismische risicoanalyses is er volgens haar een bredere nulmeting nodig, waarbij in elk geval ook cultuurhistorisch waardevolle gebouwen moeten worden betrokken. Ook Wijnholds en Tilstra, Den Held en Streurman en Marskamp pleiten voor een bredere nulmeting. Zij vinden het wenselijk dat dit gebeurt bij alle gebouwen die mogelijk te maken krijgen met de negatieve gevolgen van de gaswinning, waaronder hun eigen woningen. Schetsberg voert aan dat ten onrechte niet duidelijk is bepaald hoe de gegevens uit de nulmetingen moeten worden vastgelegd.

De colleges hebben bezwaar tegen de manier waarop de representatieve selectie moet plaatsvinden van de gebouwen waar een nulmeting wordt gedaan. Zij willen niet bij dat proces worden betrokken. Daarbij voeren zij aan dat binnen de gemeenten niet de benodigde kennis aanwezig is om te beoordelen welke bouwwerken zouden moeten worden onderzocht om de representativiteit te waarborgen. Volgens de colleges moet de selectie dan ook worden gemaakt door NAM, waarna de selectie ter goedkeuring aan de Inspecteur-generaal der Mijnen zou moeten worden voorgelegd.

40.2. Zoals in overweging 26.6 is vermeld, zal de minister het instemmingsbesluit, op het punt van de bevolkingsdichtheden waarvan in de SRA is uitgegaan, alsnog deugdelijk moeten motiveren of een ander besluit moeten nemen.

Het is niet uitgesloten dat de minister zich daarbij op het standpunt stelt dat de SRA moet worden aangepast. Of de minister in dat geval ook tot de conclusie zal komen dat bepaalde gasvelden in het winningsplan alsnog moeten worden ingedeeld in risicocategorie II, valt op dit moment niet te zeggen. Zoals blijkt uit overweging 26.5, is dit niet uitgesloten.

registraties zoals de BAG en de WOZ die aanwezig is in hun archieven, zo stelt de minister in het verweerschrift.

Op de zitting heeft de minister echter aangegeven dat de rol van de gemeenten hierbij ook kan worden gemist. Volgens de minister zijn de bouwkundige nulmetingen inmiddels uitgevoerd zonder dat de gemeenten hierbij zijn betrokken.

Omdat de minister hierover nu een ander standpunt inneemt dan hij in het instemmingsbesluit heeft gedaan - waar hij heeft vastgehouden aan de betrokkenheid van de gemeenten - is het instemmingsbesluit op dit punt niet deugdelijk gemotiveerd. Ook in zoverre is het instemmingsbesluit in strijd met artikel 3:46 van de Awb.

De minister zal ook dit punt moeten meenemen in zijn nadere motivering. Dit zal daarom worden meegenomen onder het kopje 'Bestuurlijke lus' aan het eind van deze uitspraak.

Conclusie over schade en de afhandeling daarvan

41. Uit het voorgaande volgt dat het instemmingsbesluit, voor zover dat gaat over voorschrift 6, in strijd is met artikel 3:46 van de Awb.

Voor het overige geven de beroepsgronden geen reden voor het oordeel dat de minister - in verband met schade of de afhandeling daarvan - niet met het winningsplan had mogen instemmen of dat hij daaraan andere voorschriften had moeten verbinden.

Strijd met grondrechten

42. Schetsberg voert aan dat het instemmingsbesluit in strijd is met artikel 21 van de Grondwet.

42.1. Artikel 21 van de Grondwet is een bepaling over sociale grondrechten. In dit artikel is bepaald dat de zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu.

42.2. Zoals de Afdeling onder meer in haar uitspraak van 31 augustus 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2356 heeft overwogen, lenen bepalingen over sociale grondrechten zich in beginsel niet voor rechtstreekse toetsing door de rechter. In dit geval is niet gebleken van bijzondere omstandigheden die ertoe moeten leiden dat het instemmingsbesluit, in aanvulling op de toetsing aan de toepasselijke wetgeving, desondanks in aanmerking komt voor rechtstreekse toetsing aan artikel 21 van de Grondwet. Gelet hierop slaagt dit betoog niet.

43. De werkgroep voert aan dat de voortzetting van de gaswinning uit het Westerveld-systeem in strijd is met de zorgplicht van artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: het EVRM), omdat de woningen in onder meer de wijk Marsdijk niet meer veilig zullen zijn als gevolg van de gaswinning. Onder verwijzing naar de uitspraak van het Gerechtshof Den Haag van 9 oktober 2018 in de zogeheten Urgendzaak, stelt de werkgroep dat sprake is van een dreigende aantasting van een onder artikel 8 EVRM beschermd

grotere bodemdaling tot gevolg heeft dan in het winningsplan is voorzien. Ook is een wijziging van het winningsplan nodig als het seismische risico afwijkt van de voorspellingen zoals die in het winningsplan zijn beschreven (zie overweging 29.2).

Voor een wijziging van een winningsplan en het verlenen van de benodigde instemming door de minister moet een procedure worden gevolgd zoals die ook in dit geval heeft plaatsgevonden. Dit betekent dat eerst een ontwerpinstemmingsbesluit ter inzage moet worden gelegd, waartegen zienswijzen kunnen worden ingediend. Dit is alleen anders als het gaat om een wijziging of actualisatie van ondergeschikte aard als bedoeld in artikel 34, vierde lid, onder b, van de Mijnbouwwet. In dat geval is het volgen van de procedure van afdeling 3.4 van de Awb niet vereist, maar ook dan staat voor belanghebbenden beroep open tegen het instemmingsbesluit.

44.3. Het SodM houdt toezicht op de naleving van het winningsplan waarmee de minister bij het bestreden besluit heeft ingestemd. Over het toezicht door het SodM zijn regels gesteld in hoofdstuk 8 van de Mijnbouwwet. Gelet hierop hoefde de minister hierover geen afzonderlijke voorschriften te verbinden aan het instemmingsbesluit.

44.4. Deze betogen slagen niet.

Bezorgdheid over hydraulische stimulatie

45. De werkgroep maakt zich zorgen over het toepassen van fracken of chemische stimulatie, om de laatste restjes gas uit het Westerveld-systeem winbaar te maken. Zij stelt dat de minister in het instemmingsbesluit een te positief beeld heeft geschetst van de mogelijke gevolgen van dit soort maatregelen.

45.1. Zoals in overweging 4 van deze uitspraak is vermeld, heeft de minister geen instemming verleend voor het toepassen van hydraulische stimulatie (het zogenoemde fracken). Hydraulische stimulatie met zuren of met chemicaliën is daarom niet toegestaan. De minister heeft instemming geweigerd omdat het winningsplan niet duidelijk is over de manier waarop de zuur- en hydraulische stimulatie zal plaatsvinden. Ook is volgens de minister geen inzicht gegeven in de risico's daarvan.

Deze beslissing van de minister is vastgelegd in voorschrift 1 bij het instemmingsbesluit. Dat voorschrift is weergegeven in de bijlage bij deze uitspraak.

45.2. Omdat instemming is geweigerd, mag de NAM niet overgaan tot hydraulische stimulatie in het Westerveld-systeem. Hiervoor is eerst een wijziging van het winningsplan nodig, waarmee de minister moet instemmen.

De vraag of de minister in de toekomst instemming kan verlenen aan zo'n wijziging van het winningsplan staat hier niet ter beoordeling. In het instemmingsbesluit dat nu ter toetsing voorligt, heeft de minister hierover nog geen standpunt ingenomen. Er bestaat daarom geen reden om dit onderwerp in deze uitspraak al inhoudelijk te bespreken.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

draagt de minister van Economische Zaken en Klimaat op:

- om binnen 18 weken na de verzending van deze uitspraak met inachtneming van de overwegingen 26.3, 26.6, 30.1, 31.3, 40.2 en 40.5, ofwel het instemmingsbesluit alsnog deugdelijk te motiveren, dan wel een ander besluit te nemen, en
- de Afdeling en de andere partijen de uitkomst mede te delen en een eventueel gewijzigd besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

Aldus vastgesteld door mr. H. Troostwijk, voorzitter, en mr. J.Th. Drop en mr. B.J. Schueler, leden, in tegenwoordigheid van mr. N.I. Breunese-van Goor, griffier.

De voorzitter
is verhinderd de uitspraak
te ondertekenen.

De griffier is verhinderd de uitspraak
te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 23 december 2020

208.

Verzonden: 23 december 2020

actualisatie van ondergeschikte aard is omdat deze naar het oordeel van Onze Minister niet leidt tot een andere beoordeling van:

- 1°. de effecten van de wijze van winning alsmede de daarmee verband houdende activiteiten,
- 2°. de effecten van de bodembeweging ten gevolge van de winning en de maatregelen ter voorkoming van schade door bodembeweging,
- 3°. de risico's voor omwonenden, gebouwen of infrastructurele werken of de functionaliteit daarvan.

5. Onze Minister stelt in de gelegenheid advies uit te brengen over een instemming met een winningsplan als bedoeld in het vierde lid, onderdeel a, of een besluit omtrent wijziging van een instemming met een winningsplan of een besluit tot instemming met een gewijzigd of geactualiseerd winningsplan als bedoeld in het vierde lid, onderdeel b:

- a. gedeputeerde staten van een provincie binnen het gebied waarop een winningsplan betrekking heeft,
- b. burgemeester en wethouders van een gemeente binnen het gebied waarop het winningsplan betrekking heeft en
- c. het dagelijks bestuur van een waterschap binnen het gebied waarop een winningsplan betrekking heeft.

6. Zienswijzen kunnen naar voren worden gebracht door een ieder.

[...].

Artikel 35

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

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

2. De Technische commissie bodembeweging brengt aan Onze Minister advies uit omtrent het eerste lid, onderdeel f.

3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot het winningsplan.

Artikel 36

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

- a. indien het in het winningsplan aangeduide gebied door Onze Minister niet geschikt wordt geacht voor de in het winningsplan vermelde activiteit om reden van het belang van de veiligheid voor omwonenden of het voorkomen van schade aan gebouwen of infrastructurele werken of de functionaliteit daarvan,

3. Voor schade door uitstroming van delfstoffen is aansprakelijk degene die ten tijde van de gebeurtenis waardoor de uitstroming plaatsvindt, exploitant van een mijnbouwwerk is. Indien na deze gebeurtenis een ander exploitant wordt van het mijnbouwwerk, blijft de aansprakelijkheid voor deze schade rusten op degene die ten tijde van die gebeurtenis exploitant was. Indien de gebeurtenis plaatsvindt nadat het mijnbouwwerk is verlaten, rust de aansprakelijkheid op degene die de laatste exploitant van het werk was, tenzij op het tijdstip van die gebeurtenis meer dan vijf jaren waren verstreken nadat het werk was verlaten met inachtneming van de geldende overheidsvoorschriften.
4. Voor schade door beweging van de bodem is aansprakelijk degene die ten tijde van het bekend worden van deze schade exploitant is. Indien na het bekend worden een ander exploitant wordt, blijft de aansprakelijkheid rusten op degene die ten tijde van dit bekend worden exploitant was. Indien deze schade bekend wordt na sluiting van het mijnbouwwerk, rust de aansprakelijkheid op degene die de laatste exploitant was.
5. Indien op de gebeurtenis waardoor de uitstroming of de beweging van de bodem is ontstaan, tevens een aansprakelijkheid uit artikel 173, 174 of 175 kan worden gegrond, rust die aansprakelijkheid, wat betreft de door die uitstroming of beweging van de bodem veroorzaakte schade, op dezelfde persoon als op wie de aansprakelijkheid ter zake van het mijnbouwwerk rust.
6. Op verzoek van de wederpartij verstrekt de exploitant alle informatie waarover hij beschikt ten aanzien van de exploitatie, de bodemstructuur en bodembewegingen die benodigd is om te kunnen beoordelen of zijn verweer gegrond is. Het verstrekken van informatie kan achterwege blijven indien daarvoor gewichtige redenen zijn.
7. Onverminderd de artikelen 10 en 11 van de Wet openbaarheid van bestuur staat de informatie ten aanzien van de exploitatie, de bodemstructuur en bodembewegingen waarover publiekrechtelijke rechtspersonen als bedoeld in artikel 1 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, alsmede hun adviserende instanties beschikken op verzoek van de exploitant ter beschikking van de wederpartij, voor zover die informatie benodigd is om te kunnen beoordelen of het verweer van de exploitant gegrond is.

Mijnbouwbesluit

Artikel 24

1. Het winningsplan, bedoeld in artikel 34, eerste lid, van de wet voor de winning van koolwaterstoffen bevat:
 - a. een beschrijving van de verwachte hoeveelheid en de samenstelling van de aanwezige koolwaterstoffen, onderverdeeld naar reservoirlaag en reservoircompartiment;
 - b. een opgaaf van de gegevens met betrekking tot de structuur van het voorkomen, onderverdeeld naar reservoirlaag en reservoircompartiment, met bijbehorende geologische, geofysische en petrofysische studies en de daarbij gehanteerde onzekerheidsanalyses;
 - c. een beschrijving van een wijze van winning die niet in strijd is met de bij of krachtens dit besluit geldende wettelijke voorschriften inzake winning van

Artikel 2

De Nederlandse Aardolie Maatschappij B.V. dient direct na de vaststelling van dit besluit met de verantwoordelijke waterschappen en met Prorail in overleg te treden over de gevolgen van de bodemdaling, die reeds is opgetreden en nog te verwachten is als gevolg van de gaswinning uit het Westerveld-systeem, voor het normale beheer en onderhoud van waterkeringen en waterlopen of spoortunnels.

De NAM stelt de minister van de afspraken die hieruit voortvloeien onverwijld in kennis.

Artikel 3

De Nederlandse Aardolie Maatschappij B.V. dient, in overleg met het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut, binnen drie maanden na vaststelling van dit besluit enkele versnellingsmeters boven de gasvelden Eleveld en Vries-Zuid te installeren en operationeel te hebben. Deze versnellingsmeters dienen de grondbewegingen in het gebied aan het oppervlak zodanig te registreren dat de beoordeling van het causale verband tussen een door de gaswinning geïnduceerde aardbeving en gebouwschade wordt vereenvoudigd.

Artikel 4

Uiterlijk 12 weken na de inwerkingtreding van dit besluit dient de Nederlandse Aardolie Maatschappij B.V. bij de minister een seismisch risicobeheersplan in waarin de Nederlandse Aardolie Maatschappij B.V. aangeeft wat de procedure is die de NAM in acht zal nemen als er zich één of meer bevingen in het gebied hebben voorgedaan.

Artikel 5

De Nederlandse Aardolie Maatschappij B.V. zorgt voor een transparant proces van schademelding, adequaat onderzoek naar en afhandeling van schadeverzoeken binnen een redelijke termijn en maakt dit proces binnen drie maanden na de dag dat dit besluit in werking is getreden openbaar op de website van de Nederlandse Aardolie Maatschappij B.V.

Artikel 6

Teneinde eventuele toekomstige schade aan bouwwerken door de gaswinning Westerveld beter te kunnen aantonen, zorgt de Nederlandsche Aardolie Maatschappij B.V. ervoor dat binnen 12 maanden na de dag dat dit besluit in werking is getreden een opname, uitgevoerd door een deskundige partij, is uitgevoerd naar de bouwkundige staat van een, na overleg met de gemeente(n), vast te stellen representatieve selectie van voor bodembeweging gevoelige bouwwerken gelegen binnen het gebied waar bodembeweging als gevolg van de gaswinning uit de gasvelden Eleveld en Vries-Zuid zich kan voordoen.