

## AB 2014/74: Gaswinning Waddenzee. Hand aan de kraan. Voorzorgsbeginsel. Kring van belanghebbenden bij bodembeweging.

[Klik hier om het document te openen in een browser venster](#)

<b>Instantie:</b>	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State	<b>Datum:</b>	30 oktober 2013
<b>Magistraten:</b>	Mrs. J.H. van Kreveld, Y.E.M.A. Timmerman-Buck, D.J.C. van den Broek	<b>Zaaknr:</b>	201303971/1/A4, 201303980/1/A4, 201304179/1/A4, 201304171/1/A4, en 201303975/1/A4
<b>Conclusie:</b>	-		
<b>Noot:</b>	W.R. van der Velde <sup>[1]</sup>	<b>Roepnaam:</b>	-
<b>Brondocumenten:</b>	ECLI:NL:RVS:2013:1766, Uitspraak, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 30-10-2013		

**Wetgeving:** Art. 34 lid 1 Mijnbouwwet, art. 19d Nbw 1998

**Brondocument:** ABRvS, 30-10-2013, nr 201303971/1/A4, 201303980/1/A4, 201304179/1/A4, 201304171/1/A4, en 201303975/1/A4

### Essentie

Instemming door Minister van EZ met drie winningsplannen voor gaswinning onder de Waddenzee; Nbw-1998 vergunning voor gaswinning onder Waddenzee; huurster van garage op 7 km. van epicentrum van mogelijke aardbeving is belanghebbende; geen strijd met het voorzorgsbeginsel, onder meer vanwege hand aan de kraanvoorschriften

### Samenvatting

De afstand van de woning van appellant sub 2 tot de gasvelden bij Anjum bedraagt circa 9 km. Maar de garage die zij huurt op Lauwersoog is gelegen binnen een cirkel met een straal van 7 km. rond een epicentrum van een beving boven de gasvelden bij Anjum. Gelet hierop is niet op voorhand uitgesloten dat schade kan optreden aan haar auto en schilderijen door bodemtrillingen. Dit betekent dat zij een rechtstreeks betrokken belang heeft bij het instemmingsbesluit Anjum.

Gelet op hetgeen onder 14 t/m 21.1 is overwogen, hebben appellant sub 1 en appellant sub 2 niet aannemelijk gemaakt dat de gevolgen van de gaswinning zo onzeker zijn dat de Minister niet in redelijkheid tot zijn besluit heeft kunnen komen.

Voorts zijn met het "hand aan de kraan-principe" waarborgen ingebouwd voor de controleerbaarheid en beïnvloedbaarheid. In dat verband is ondermeer van belang dat de gevolgen van de gaswinning voortdurend worden gevolgd.

### Partij(en)

Uitspraak in het geding tussen

1. appellant sub 1, handelend onder de naam het Comité Tegengas/Waakvlam,

2. appellat sub 2,

en

de Staatssecretaris en de Minister van Economische Zaken, verweerder.

## Bewerkte uitspraak

---

### Uitspraak

---

#### Procesverloop

Bij op 21 maart 2013 bekendgemaakt besluit (hierna: instemmingsbesluit MLV) heeft de minister ingestemd met het door de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Nederlandse Aardolie Maatschappij B.V. (hierna: de NAM) ingediende, gewijzigde winningsplan Moddergat, Lauwersoog en Vierhuizen (hierna: MLV) als bedoeld in artikel 34, eerste lid, van de Mijnbouwwet, betreffende de gasvoorkomens Nes, Moddergat, Lauwersoog-C, Lauwersoog-Oost, Lauwersoog-West en Vierhuizen-Oost, gelegen in de gemeenten Dongeradeel en De Marne. Tegen dit besluit hebben appellat sub 1, handelend namens het Comité Tegengas/Waakvlam, en appellat sub 2 beroep ingesteld.

Bij op 21 maart 2013 bekendgemaakt besluit heeft de minister aan de NAM een omgevingsvergunning voor de activiteiten bouwen en het milieuneutraal veranderen of veranderen van de werking van een inrichting verleend ten behoeve van de uitbreiding van het mijnbouwwerk in Moddergat, gemeente Dongeradeel (hierna: de omgevingsvergunning).

Tegen dit besluit heeft appellat sub 2 beroep ingesteld.

Bij op 21 maart 2013 bekendgemaakt besluit (hierna: instemmingsbesluit Ameland) heeft de minister ingestemd met het door NAM ingediende, gewijzigde winningsplan Ameland als bedoeld in artikel 34, eerste lid, van de Mijnbouwwet, betreffende de gasvoorkomens Ameland-Oost, Ameland-Westgat en Ameland-NO7FA, gelegen in de gemeente Ameland.

Tegen dit besluit hebben appellat sub 1, handelend namens het Comité Tegengas/Waakvlam, en appellat sub 2 beroep ingesteld.

Bij op 21 maart 2013 bekendgemaakt besluit heeft de staatssecretaris aan de NAM een vergunning op grond van artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: de Nbw 1998) verleend voor de wijziging van de gaswinning bij Ameland (hierna: de Nbw 1998-vergunning).

Tegen dit besluit hebben appellat sub 1, handelend namens het Comité Tegengas/Waakvlam, en appellat sub 2 beroep ingesteld.

Bij op 21 maart 2013 bekendgemaakt besluit (hierna: instemmingsbesluit Anjum) heeft de minister ingestemd met het door NAM ingediende, gewijzigde winningsplan Anjum als bedoeld in artikel 34, eerste lid, van de Mijnbouwwet, betreffende de gasvoorkomens Anjum, Ezumazijl en Metslawier, gelegen in de gemeenten Kollumerland en Nieuwkruisland, De Marne en Dongeradeel.

Tegen dit besluit heeft appellat sub 2 beroep ingesteld.

De minister heeft een verweerschrift en een aanvulling daarop ingediend.

Appellat sub 2 en de minister hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaken ter zitting gevoegd behandeld op 1 augustus 2013, waar appellat sub 2, bijgestaan door mr. H.A. Sarolea, advocaat te Amsterdam, ir. A.P.E.M. Houtenbos en J. Boekeloo, appellat sub 1, en de minister en de staatssecretaris (hierna tezamen en in enkelvoud: de minister), vertegenwoordigd door mr. J.H. Keinemans, mr. A.M.C. van Hesteren-Kok, mr. P.J. Kooiman, ir. A.F.J. van den Elzen, mr. J.B. van Oosterom, ing. S. Braaksma, drs. P. Jongerius, allen werkzaam bij het ministerie, dr. G. van Wirdum, werkzaam bij Deltares, dr. J.A. de Waal en dr. A.M. Muntendam-Bos, werkzaam bij het Staatstoezicht op de Mijnen, dr. J.N. Breunese, werkzaam bij TNO, en ing. A. Prakken, werkzaam bij Rijkswaterstaat, zijn verschenen. Voorts zijn ter zitting de NAM, vertegenwoordigd door mr. N.H. van den Biggelaar, advocaat te Amsterdam, J.P. van de Water, D. Doornhof, G.J.M. Wintermans en W. van der Veen, en de vereniging Waddenvereniging, vertegenwoordigd door A. Wouda, als partij gehoord.

De pleitnota en de daaraan gehechte bijlage van appellant sub 1 en een door Houtenbos ter zitting overgelegd nader stuk zijn alleen in het geding betrokken voor zover zij ter zitting zijn voorgedragen.

## Overwegingen

### Inleiding

1. De bestreden besluiten zien op het winnen van circa 15 miljard kubieke meter extra aardgas uit de gasvelden bij MLV, Ameland en Anjum. Deze gasvelden zijn gelegen onder de Waddenzee, in de kombergingen Pinkegat en Zoutkamperlaag. De extra gaswinning is voorzien tot uiterlijk het jaar 2036. Met de extra gaswinning wordt bijgedragen aan de zekerheid van de energievoorziening in Nederland. Het extra gas wordt gewonnen vanaf locaties op het land en vanaf de bestaande platforms in de Noordzee. In het Waddengebied zelf wordt niet geboord.
- 1.1. De gasvelden bevinden zich in zandsteenlagen die gevormd worden door aan elkaar gekitte zandsteenkorrels. Daartussen bevinden zich poriën waarin zich onder hoge druk gas bevindt. De gasvelden zijn afgedekt door niet doorlatende gesteentelagen. De bovenliggende lagen oefenen een grote druk uit op het gasveld, waarbij het aanwezige gas tegendruk levert. Wordt dit gas gewonnen, dan neemt de tegendruk geleidelijk af en worden de gashoudende zandsteenlagen geleidelijk samengedrukt. Dit wordt compactie genoemd. Als gevolg daarvan dalen de bovenliggende gesteentelagen mee. Als deze daling doorwerkt naar het aardoppervlak spreekt men van bodemdaling. De gevolgen van de gaswinning in de vorm van bodemdaling zullen zich voordoen in het oostelijke gedeelte van de Waddenzee en in het Lauwersmeergebied.  
Van de verwachte bodemdaling zijn in de gewijzigde winningsplannen per gasvoorkomen prognoses gemaakt. In het algemeen verloopt de bodemdaling door gaswinning — voor een gemiddeld klein veld — aanvankelijk met een snelheid van enkele millimeters per jaar. Na verloop van tijd loopt deze snelheid terug. Nadat de winning wordt gestaakt, zullen de compactie van het reservoirgesteente en het zakken van de bovenliggende lagen niet direct stoppen. Dit wordt het naijlen van de bodemdaling genoemd. De kombergingsgebieden Pinkegat en Zoutkamperlaag vormen een zanddelend systeem, hetgeen wil zeggen dat beide gebieden zand uit de kustzone betrekken. Evenals de mondiale zeespiegelstijging draagt ook de winning van gas bij aan een relatief diepere ligging van de bodem ten opzichte van de zeespiegel. Hierdoor treedt een verandering op in de waterbeweging, met als gevolg dat de Waddenzee meer sediment vangt. Het systeem heeft de neiging de oude diepte ten opzichte van de zeespiegel te herstellen. De snelheid waarin sedimentatie kan plaatsvinden, wordt meegroeivermogen of natuurgrens genoemd. Voor de komberging Pinkegat is het meegroeivermogen op 6 mm/jaar gesteld en voor de komberging Zoutkamperlaag op 5 mm/jaar. De maximaal gemiddelde prognose van de bodemdalingssnelheid door gaswinning is bepaald op 3,38 mm/jaar over een periode van zes jaar. De behoefte aan extra sediment wordt sedimenthonger of zandhonger genoemd. Ten gevolge van de door bodemdaling veroorzaakte zandhonger vindt extra kustafslag plaats. Een deel van het sediment bestaat uit zand dat aan de Noordzeekustzone wordt onttrokken. Om de kustlijn vast te houden, zal nabij of op de kust extra zand moeten worden gesuppleerd. Dit gebeurt in dit geval aan de noordzijde van Ameland. Het dynamische evenwicht tussen bodemdaling en zeespiegelstijging enerzijds en sedimentatie anderzijds kan in stand blijven mits de kritische grenswaarde van het kombergingsgebied niet wordt overschreden. Hiermee kan worden bepaald wat de ruimte is die door menselijke activiteiten kan worden ingevuld — de gebruiksruimte — zonder dat het dynamische evenwicht in de Waddenzee onomkeerbaar uit balans raakt.
- 1.2. In haar uitspraak van 29 augustus 2007 in zaak nr. 200606028/1 (hierna: de uitspraak van 29 augustus 2007) heeft de Afdeling geoordeeld over de beroepen ingesteld tegen het rijksprojectbesluit “Gaswinning onder de Waddenzee vanaf de locaties Moddergat, Lauwersoog en Vierhuizen” (hierna: het rijksprojectbesluit) en de in verband daarmee genomen 32 uitvoeringsbesluiten.

### Ontvankelijkheid

2. Ingevolge artikel 8:1 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) kan alleen een belanghebbende beroep instellen.

Ingevolge artikel 1:2, eerste lid, van de Awb wordt onder belanghebbende verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

Ingevolge artikel 1:2, derde lid, van de Awb worden ten aanzien van rechtspersonen als hun belangen mede beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen.

Uit artikel 1:2, derde lid, van de Awb volgt dat voor het opkomen in rechte ter behartiging van algemene en collectieve belangen de eis van rechtspersoonlijkheid geldt om als belanghebbende te kunnen worden aangemerkt.

3. Appellant sub 1 vermeldt in haar beroepschrift dat zij beroep instelt namens het Comité Tegengas/Waakvlam. Ter zitting is, aan de hand van de daarover bij brief van de Afdeling van 24 juni 2013 gestelde vragen, vastgesteld dat het Comité Tegengas/Waakvlam niet over rechtspersoonlijkheid beschikt. Dit betekent dat het Comité Tegengas/Waakvlam geen belanghebbende is in de zin van artikel 1:2 van de Awb, zodat het Comité Tegengas/Waakvlam op grond van artikel 8:1 van de Awb geen beroep kon instellen en dat het gaat om beroepen van appellant sub 1 zelf, handelend onder de naam Comité Tegengas/Waakvlam.
4. De minister stelt zich op het standpunt dat appellant sub 2 geen belanghebbende is bij het besluit tot verlening van de omgevingsvergunning, omdat zij geen zicht heeft op het mijnbouwwerk en haar woning buiten de geluidcontour van het mijnbouwwerk ligt.
  - 4.1. De bestreden omgevingsvergunning is verleend voor de activiteiten bouwen en het milieuneutraal veranderen of veranderen van de werking van een inrichting. Appellant sub 2 woont op Schiermonnikoog. De afstand van haar woning tot het mijnbouwwerk bedraagt circa 11 km. Gelet op deze afstand is niet aannemelijk dat zij vanuit haar woning zicht heeft op het mijnbouwwerk en ook niet dat ter plaatse van haar woning milieugevolgen van het mijnbouwwerk kunnen worden ondervonden. Appellant sub 2 is dan ook geen belanghebbende in de zin van artikel 1:2 van de Awb, zodat zij op grond van artikel 8:1 van de Awb geen beroep kon instellen tegen het besluit tot verlening van de omgevingsvergunning voor de uitbreiding van het mijnbouwwerk in Moddergat. Derhalve is het beroep van appellant sub 2 tegen de omgevingsvergunning niet-ontvankelijk.
5. De minister stelt zich op het standpunt dat appellant sub 2 geen belanghebbende is bij de instemmingsbesluiten Anjum en Ameland en de Nbw 1998-vergunning, omdat zij woont buiten de straal van maximaal 7 km rond een epicentrum van een beving boven de gasvelden bij Anjum en Ameland en buiten de 2 centimeter-bodemdalingscontouren.
  - 5.1. Appellant sub 2 is beeldend kunstenaar en voelt zich bij het Waddengebied sterk betrokken. Zij stelt dat de instemmingsbesluiten Anjum en Ameland en de Nbw 1998-vergunning, ook vanwege de overlap, niet afzonderlijk zijn te bezien. Tevens wijst zij erop dat bij een recente aardbeving bij Garrelsweer op 36 km afstand van het epicentrum trillingen werden ondervonden. Voorts wijst zij erop dat zij een garage huurt op Lauwersoog voor haar auto en schilderijen, en dat die garage is gelegen binnen een afstand van 7 km van de gasvelden bij Anjum. Ten slotte wijst zij erop dat zij in de uitspraak van 29 augustus 2007 als belanghebbende is aangemerkt.
  - 5.2. Door de gaswinning kunnen lichte aardbevingen plaatsvinden. De gevolgen kunnen zich voordoen in de vorm van bodemtrillingen die volgens de winningsplannen Anjum en Ameland binnen een cirkel met een straal van maximaal 7 km rond een epicentrum van een beving kunnen worden waargenomen. De minister heeft ter zitting gesteld dat het Groningengasveld en de gasvelden onder de Waddenzee niet vergelijkbaar zijn, en dat de aardbeving bij Garrelsweer mede daarom geen aanleiding geeft om aan de straal van 7 km, die op basis van een seismische analyse is vastgesteld, te twijfelen. Appellant sub 2 heeft niet aannemelijk gemaakt dat dit standpunt onjuist is.
  - 5.3. De afstand van de woning van appellant sub 2 tot de gasvelden bij Ameland bedraagt minimaal 8 km. Deze woning is derhalve buiten de cirkel met een straal van 7 km rond een epicentrum van een beving boven de gasvelden van Ameland gelegen. Appellant sub 2 heeft voorts niet betwist dat haar woning is gelegen buiten de 2 centimeter-bodemdalingscontour van de gaswinning bij Ameland. Gelet hierop is niet aannemelijk dat schade kan optreden aan haar woning. Ook is niet aannemelijk dat ter plaatse van de woning van appellant sub 2 anderszins nadelige gevolgen worden ondervonden door de gewijzigde gaswinning bij Ameland. Appellant sub 2 is dan ook geen belanghebbende bij het

instemmingsbesluit Ameland en de Nbw 1998-vergunning in de zin van artikel 1:2 van de Awb.

Het betoog over de uitspraak van 29 augustus 2007 faalt, omdat het rijksprojectbesluit een ander type besluit is en de uitvoeringsbesluiten waarvoor appelland sub 2 in die uitspraak als belanghebbende is aangemerkt, alleen zien op de drie winningslocaties MLV. De gestelde overlap, wat daar ook van zij, is niet van belang, nu het om afzonderlijke besluiten gaat. Dat appelland sub 2 zich sterk bij de Waddenzee betrokken voelt, heeft niet tot gevolg dat zij een bijzonder individueel belang bij de betrokken besluiten heeft dat haar van anderen onderscheidt.

- 5.4. Gelet op hetgeen in 5.3 is overwogen, is appelland sub 2 geen belanghebbende bij het instemmingsbesluit Ameland, noch bij de Nbw 1998-vergunning, zodat ingevolge artikel 8:1 van de Awb voor haar geen beroep tegen die besluiten openstond. Derhalve zijn de beroepen van appelland sub 2 tegen het instemmingsbesluit Ameland en de Nbw 1998-vergunning niet-ontvankelijk. De Afdeling komt daarom niet toe aan behandeling van al hetgeen zij met betrekking tot die besluiten heeft aangevoerd.
- 5.5. De afstand van de woning van appelland sub 2 tot de gasvelden bij Anjum bedraagt circa 9 km. Maar de garage die zij huurt op Lauwersoog is gelegen binnen een cirkel met een straal van 7 km rond een epicentrum van een beving boven de gasvelden bij Anjum. Gelet hierop is niet op voorhand uitgesloten dat schade kan optreden aan haar auto en schilderijen door bodemtrillingen. Dit betekent dat zij een rechtstreeks betrokken belang heeft bij het instemmingsbesluit Anjum. Zij is dan ook belanghebbende bij dit besluit in de zin van artikel 1:2 van de Awb. Derhalve is het beroep van appelland sub 2 tegen het instemmingsbesluit Anjum ontvankelijk.

#### **Wettelijk kader**

6. Ingevolge artikel 34, eerste lid, van de Mijnbouwwet geschiedt het winnen van delfstoffen vanuit een voorkomen overeenkomstig een winningsplan.  
Ingevolge het derde lid behoeft het winningsplan de instemming van de minister.  
Ingevolge artikel 36, eerste lid, kan de minister zijn instemming met het opgestelde winningsplan slechts weigeren:
- a. in het belang van het planmatig beheer van voorkomens van delfstoffen;
  - b. in verband met het risico van schade ten gevolge van beweging van de aardbodem.
- Ingevolge het tweede lid kan de minister zijn instemming verlenen onder beperkingen of daaraan voorschriften verbinden, indien deze gerechtvaardigd worden door een grond als genoemd in het eerste lid.
- 6.1. Ingevolge artikel 19d, eerste lid, van de Nbw 1998 is het verboden zonder vergunning projecten te realiseren die gelet op de instandhoudingsdoelstelling, de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in een Natura 2000-gebied kunnen verslechteren of een significant verstorend effect kunnen hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen. Zodanige projecten zijn in ieder geval projecten die de natuurlijke kenmerken van het desbetreffende gebied kunnen aantasten.

#### **Voorschriften instemmingsbesluit MLV en Nbw 1998-vergunning**

7. Ingevolge artikel 3 van het instemmingsbesluit MLV voert de NAM de winning uit volgens het meet- en regelprotocol.  
Ingevolge artikel 4 rapporteert de NAM jaarlijks aan de minister over de uitkomst van de uitgevoerde metingen conform het meetplan.  
Ingevolge artikel 5 voert de NAM berekeningen uit ten behoeve van door het bevoegd gezag noodzakelijk geachte zandsuppleties. Op basis van de met metingen, volgens het meetplan, geactualiseerde prognoses rapporteert de NAM over de volumetoename van de dalingskom in kombergingsgebieden Pinkegat en Zoutkamperlaag door de winning in de Waddenzeevelden en winning van bestaande velden van Ameland en Anjum.  
Ingevolge artikel 6 zal de NAM, als vermeld in de Nbw 1998-vergunning, ervoor zorg dragen dat een zodanige hoeveelheid zand wordt gesuppleerd, dat de zandonttrekking als gevolg van de door de winning optredende bodemdaling kan worden opgevangen door het natuurlijke sedimentatieproces.  
Ingevolge artikel 8 continueert de NAM de GPS-hoogtemetingen bij de locaties Ameland en de locatie Moddergat en verstrekt zij maandelijks de resultaten.

Ingevolge artikel 9 draagt de NAM er zorg voor dat, ter voorkoming van schade aan landbouw en gewassen, de mogelijke bijdrage aan verzilting door bodemdaling, veroorzaakt door de winning uit de in het winningsplan genoemde voorkomens nader onderzocht wordt en dat indien nodig maatregelen worden genomen om de effecten van die extra verzilting te voorkomen.

Ingevolge artikel 10 draagt de NAM er zorg voor dat effecten van bodemdaling van het wad/voorland op hydraulische randvoorwaarden ten behoeve van de waterkering worden onderzocht en dat, indien nodig, maatregelen worden genomen om de effecten van bodemdaling te voorkomen of te beperken.

Ingevolge artikel 11 wordt in het winningsplan uitgegaan van een bepaalde gebruiksruimte waarbij rekening is gehouden met een bepaalde verwachtingswaarde voor de zeespiegelstijging. Voor 1 januari 2016 stelt de minister op basis van een evaluatie de veilige gebruiksruimte voor een periode van vijf jaar opnieuw vast, gebruikmakend van de nieuwe verwachtingswaarden voor de zeespiegelstijging. Deze evaluatie en de eventuele bijstelling van de gebruiksruimte zal vervolgens gedurende de gaswinning in een cyclus van vijf jaar worden uitgevoerd. De uitkomsten kunnen leiden tot bijstelling van het winningsplan.

Ingevolge artikel 13 gaat de minister in ieder geval over tot wijziging van de voorschriften dan wel tot intrekking van dit besluit tot instemming met dit winningsplan, indien het in artikel 2.3, tweede lid, van het rijksprojectbesluit bedoelde meegroeivermogen wordt overschreden of er een reële kans is dat dit meegroeivermogen wordt overschreden. Ingevolge artikel 2.3, tweede lid, van het rijksprojectbesluit is het meegroeivermogen van de kombergingsgebieden Zoutkamperlaag en Pinkegat bepaald op 5 mm respectievelijk 6 mm per jaar gemiddeld over een periode van 19 jaar.

Ingevolge artikel 14 voert de NAM voor 1 juli 2015 een nadere studie uit naar de fysische achtergronden van de waargenomen tijdsafhankelijke effecten in het bodemdalingsgedrag en de mogelijke gevolgen daarvan voor de bodemdaling op lange termijn.

- 7.1. Ingevolge voorschrift 9 van de Nbw 1998-vergunning wordt de gaswinning uitgevoerd conform het winningsplan Ameland. Het daarin aangegeven winningstempo en de begrensde dalingsnelheden zijn zodanig, dat de door de winning optredende bodemdaling op het wad kan worden opgevangen door het natuurlijke sedimentatieproces en zandsuppletie.

Ingevolge voorschrift 10 dient de gaswinning afhankelijk van de aard en de ernst van de schadelijke gevolgen van bodemdaling voor de betrokken Natura 2000-gebieden, gelet op het voorzorgsbeginsel, te worden getemporiseerd dan wel stopgezet opdat de schadelijke gevolgen worden voorkomen dan wel weggenomen.

Ingevolge de voorschriften 11 en 12 wordt het optreden van eventuele effecten op relevante beschermde waarden van Natura 2000-gebieden door monitoring gevolgd door de NAM volgens het bij de vergunning gevoegde monitoringprogramma.

Ingevolge voorschrift 13 stuurt de NAM jaarlijks voor 1 mei de monitoringsrapporten in die overeenkomstig het monitoringprogramma zijn opgesteld.

Ingevolge voorschrift 17 vinden de zandsuppleties ter voorkoming van nadelige effecten van bodemdaling als gevolg van de wijziging van de gaswinning plaats conform de voorschriften met betrekking tot zandsuppleties, verbonden aan de vergunning van 23 juni 2006 op grond van de Nbw 1998 voor de locaties MLV.

#### **Verzoek om deskundigenbericht in te winnen**

8. Appellant sub 2 verzoekt om inschakeling van de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (StAB), omdat het verweerschrift gebrekkig is en daarin het Advies 2012 van de "Auditcommissie gaswinning onder de Waddenzee" (hierna: de Auditcommissie) en het rapport "Analyse Lidar data voor het Friesche Zeegat" van Deltares van april 2012 (hierna: het rapport van Deltares van 2012) niet zijn betrokken.

De Afdeling ziet in de gestelde gebrekkigheid van het verweerschrift geen aanleiding de StAB om een deskundigenbericht te verzoeken.

#### **Informatievoorziening**

9. Appellant sub 2 stelt dat de informatievoorziening voor de bewoners op Schiermonnikoog gebrekkig

- was. Hiertoe voert zij aan dat de stukken ten onrechte niet op Schiermonnikoog ter inzage zijn gelegd.
- 9.1.** Ingevolge artikel 3:11, eerste lid, van de Awb legt het bestuursorgaan het ontwerp van het te nemen besluit, met de daarop betrekking hebbende stukken die redelijkerwijs nodig zijn voor de behandeling van het ontwerp, ter inzage.  
Ingevolge artikel 3:12, eerste lid, geeft het bestuursorgaan voorafgaand aan de terinzagelegging in een of meer dag-, nieuws-, of huis-aan-huisbladen of op een andere geschikte wijze kennis van het ontwerp. Volstaan kan worden met het vermelden van de zakelijke inhoud.  
Ingevolge het tweede lid wordt de kennisgeving, indien het een besluit van een tot de centrale overheid behorend bestuursorgaan betreft, in ieder geval in de Staatscourant geplaatst, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald.  
Ingevolge het derde lid wordt in de kennisgeving onder meer vermeld waar en wanneer de stukken ter inzage zullen liggen.
- 9.2.** De instemmingsbesluiten MLV en Anjum zijn voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 van de Awb, waaronder de artikelen 3:11 en 3:12. Van de ontwerp- en definitieve besluiten is kennis gegeven door publicatie in onder meer de Staatscourant, de Leeuwarder Courant (editie Noord) en de Nieuwe Dockumer Courant. De gemeente Schiermonnikoog valt binnen het verzorgingsgebied van die Couranten. Blijkens de kennisgevingen hebben de ontwerp- en definitieve besluiten en daarop betrekking hebbende stukken onder meer ter inzage gelegen in de gemeenten waar de gasvelden van MLV en Anjum zijn gelegen. De kennisgevingen vermelden daarnaast dat de stukken digitaal beschikbaar zijn. De minister was gelet op de artikelen 3:11 en 3:12 niet gehouden de stukken tevens in de gemeente Schiermonnikoog ter inzage te leggen.  
De beroepsgrond faalt.
- 10.** Appellant sub 1 betoogt dat de minister in strijd met het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden van 25 juni 1998 (Verdrag van Aarhus) de gegevens over de aquifers (watervoerende lagen) niet ter beschikking heeft gesteld. Volgens haar bepaalt het verdrag dat “environmental data” openbaar zijn.
- 10.1.** Appellant sub 1 heeft niet vermeld in welk opzicht de minister in strijd met een voor rechtstreeks beroep vatbare regel van het Verdrag van Aarhus dan wel een EG-richtlijn ter uitvoering van het verdrag heeft gehandeld. In zoverre faalt het betoog.
- 10.2.** De Afdeling ziet aanleiding om met aanvulling van rechtsgronden te toetsen of is voldaan aan artikel 3:11, eerste en tweede lid, van de Awb.  
Ingevolge artikel 3:11, eerste lid, van de Awb legt het bestuursorgaan het ontwerp van het te nemen besluit, met de daarop betrekking hebbende stukken die redelijkerwijs nodig zijn voor een beoordeling van het ontwerp, ter inzage.  
In het tweede lid is bepaald dat artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur van overeenkomstige toepassing is. Indien op grond daarvan bepaalde stukken niet ter inzage worden gelegd, wordt daarvan mededeling gedaan.  
Appellant sub 1 heeft alleen in globale termen gesteld dat de gegevens over de aquifers niet ter beschikking zijn gesteld. Niet duidelijk is geworden, ook niet na de daarover bij brief van de Afdeling van 5 juli 2013 gestelde vragen, op welke stukken zij doelt en of die er zijn. Gelet hierop geeft hetgeen appellant sub 1 aanvoert geen grond voor het oordeel dat de minister in strijd met artikel 3:11, eerste en tweede lid, van de Awb heeft gehandeld.
- 10.3.** De beroepsgrond faalt.

#### **Niet meegenomen rapporten en adviezen**

- 11.** Appellant sub 2 voert aan dat niet is gebleken dat recente inzichten over de effecten van gaswinning in Groningen in de besluitvorming zijn meegenomen.
- 11.1.** De minister verwijst in de bestreden instemmingsbesluiten MLV en Anjum naar het rapport “The August 16, 2012 earthquake near Huizinge (Groningen)” van het KNMI van januari 2013. De besluiten vermelden dat de bevindingen in dat rapport geen aanleiding geven om de in de winningsplannen opgenomen risico-analyse omtrent bodemtrillingen aan te passen dan wel aanvullende voorschriften hierover aan de instemming te verbinden.

- Recente inzichten over gaswinning in Groningen zijn derhalve in de besluitvorming betrokken. De beroepsgrond mist feitelijke grondslag.
12. Appellant sub 2 voert aan dat de besluitvorming over de extra gaswinning had moeten worden aangehouden totdat de resultaten van de evaluatie van de eerste jaren van de gaswinning onder de Waddenzee bekend zouden zijn.
- 12.1. De minister vermeldt in het verweerschrift dat appellant sub 2 doelt op het evaluatierapport met de resultaten van de monitoring van de gaswinning onder de Waddenzee vanaf de locaties MLV in de periode 2007-2012.  
Dit rapport was volgens de minister, zoals appellant sub 2 terecht aanvoert, ten tijde van de bestreden besluiten nog niet uitgebracht. De resultaten van de jaarlijkse monitoringrapporten gaven echter geen aanleiding om te wachten, aldus de minister. De minister verwijst in dit verband naar de rapporten "Monitoring effecten op bodemdaling van Ameland-Oost 2005-2010" van de Begeleidingscommissie Monitoring Bodemdaling Ameland van oktober 2011, het "Auditrapport Begeleidingscommissie Monitoring Bodemdaling Ameland" van de Waddenacademie van januari 2012 en het Advies 2011 van de Auditcommissie.
- 12.2. Hetgeen appellant sub 2 aanvoert biedt geen grond voor het oordeel dat de minister zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat ten tijde van de besluitvorming voldoende evaluatieresultaten beschikbaar waren.  
Gelet hierop is er geen aanleiding voor het oordeel dat de minister pas tot instemming met de gewijzigde winningsplannen MLV en Anjum had kunnen overgaan nadat het door appellant sub 2 bedoelde evaluatierapport zou zijn uitgebracht.  
De beroepsgrond faalt.
13. Appellant sub 2 voert aan dat de minister in het verweerschrift alleen ingaat op het Advies 2011 van de Auditcommissie, maar vermelding van het Advies 2012, dat volgens haar fundamentele kritiek behelst op de opzet van de monitoring, achterwege laat. Verder voert zij aan dat de minister in het verweerschrift het rapport van Deltares van 2012 heeft verzwegen.
- 13.1. Deze beroepsgrond ziet op het verweerschrift van de minister, niet op de instemmingsbesluiten MLV en Anjum. Zij kan reeds om die reden niet leiden tot het oordeel dat deze besluiten in strijd met het recht zijn.  
De beroepsgrond faalt.

#### **Onzekerheden over gevolgen van de gaswinning**

14. Appellant sub 1 en appellant sub 2 betogen, kort samengevat, dat te veel onzekerheden bestaan omtrent de gevolgen van de gaswinning en dat de minister om die reden geen toestemming had mogen geven voor extra gaswinning. Volgens hen is hiermee gehandeld in strijd met het voorzorgsbeginsel. De beroepsgronden die zij in dit verband aanvoeren worden hieronder besproken.
- 14.1. Appellant sub 1 voert aan, onder verwijzing naar de door Houtenbos opgestelde "Appendix bij bodemdaling Waddenzee 1977-2011" (hierna: de Appendix) dat spijkermetingen uitwijzen dat de gemiddelde opslibbing in het Pinkegat slechts 1.7 mm/jaar bedraagt. Dit is aanzienlijk minder dan het gestelde meegroeivermogen van 6 mm/jaar, aldus appellant sub 1. Volgens haar worden de spijkermetingen door de minister ten onrechte als niet representatief terzijde geschoven. Appellant sub 2 verwijst eveneens naar de Appendix. Volgens haar toont deze de onzekerheid over het meegroeivermogen aan. Ook de noodzaak van menselijk ingrijpen door middel van zandsuppleties toont volgens haar die onzekerheid aan.
- 14.2. De minister vermeldt in zijn nadere memorie dat over het natuurlijke sedimentatieproces in de Waddenzee zeer veel kennis beschikbaar is. Hij verwijst naar de "Integrale Bodemdalingstudie Waddenzee 1999" en de "Bodemdalingstudie Waddenzee 2004, Vragen en onzekerheden opnieuw beschouwd" van het Rijksinstituut voor Kust en Zee van 14 juni 2004 (hierna: het RIKZ-rapport). Het meegroeivermogen is op deze studies gebaseerd en gaat uit van conservatieve scenario's. De inzichten zijn sindsdien ook niet gewijzigd, aldus de minister.  
De minister stelt dat de spijkermetingen bedoeld zijn voor lokale puntmetingen, die tezamen een beeld geven van de sedimentatie/erosie van enkele wadplaten. Daarvoor zijn zij bruikbaar, aldus de minister.



- Spijkermetingen zijn volgens de minister echter niet geschikt om het sedimentatievolume in een kombergingsgebied te bepalen, omdat de metingen niet verspreid over de gehele komberging plaatsvinden. Spijkermetingen zijn daarom volgens de minister niet representatief voor het vaststellen van het meegroeivermogen.
- 14.3.** Het meegroeivermogen voor de kombergingen Zoutkamperlaag en Pinkegat is in het kader van het rijksprojectbesluit op basis van verschillende bodemdalingstudies en onderliggende studies historisch en modelmatig berekend. In de uitspraak van 29 augustus 2007 heeft de Afdeling geen aanleiding gezien voor het oordeel dat niet van de berekende natuurgrenzen kan worden uitgegaan. Appellant sub 1 en appellant sub 2 hebben niet aannemelijk gemaakt dat de motivering van de minister over de representativiteit van de spijkermetingen onjuist is. De Afdeling ziet daarom in hetgeen wordt aangevoerd over de Appendix geen aanleiding om thans tot een ander oordeel over het meegroeivermogen te komen dan in voormelde uitspraak. De stelling van appellant sub 1 en appellant sub 2 dat de spijkermetingen onzekerheid doen vermoeden, is daartoe ontoereikend. De stelling dat menselijk ingrijpen door middel van zandsuppleties op onzekerheid over het meegroeivermogen wijst, mist doel, nu deze zandsuppleties niet worden uitgevoerd met het oog op tekortschietend meegroeivermogen van bedoelde kombergingen, maar ter compensatie van kustachteruitgang. De beroepsgrond faalt.
- 15.** Appellant sub 2 voert aan dat vanwege de kennisleemte over natuurlijk zandtransport niet kan worden berekend hoeveel extra suppletiezand nodig is en dat die berekeningen ook niet zijn gemaakt. De artikelen 5 en 6 van het instemmingsbesluit MLV zijn daarom volgens haar een lege huls. Ook kan niet worden voldaan aan de in het RIKZ-rapport geformuleerde randvoorwaarde dat de gevolgen van bodemdaling in de vorm van blijvend zandtekort en kustachteruitgang door extra zandsuppleties geheel moeten worden gecompenseerd, aldus appellant sub 2.
- 15.1.** De minister vermeldt in het verweerschrift en zijn nadere memorie dat voor handhaving van de basiskustlijn van Ameland eens in de vier tot vijf jaar reguliere zandsuppleties plaatsvinden. Gelijktijdig met deze suppleties wordt een extra hoeveelheid gestort voor de zandvraag in de Noordzeekustzone vanwege bodemdaling door gaswinning in de Waddenzee. Hoeveel extra nodig is, is volgens de minister door Deltares het meest recent berekend in het kader van de totstandkoming van een op 12 maart 2010 verleende vergunning op grond van de Nbw 1998 voor de suppletiewerkzaamheden. De toekomstige benodigde hoeveelheid zandsuppleties zal steeds op basis van de dan geldende actuele bodemdalingprognoses worden berekend, aldus de minister.
- 15.2.** Appellant sub 2 voert in haar beroepschrift terecht aan dat in de uitspraak van 29 augustus 2007 is overwogen dat over het natuurlijke zandtransport langs de kust een leemte in kennis bestaat en dat geen duidelijke relatie is vastgesteld tussen het suppletievolume en het volume van door gaswinning veroorzaakte bodemdaling. In die uitspraak is evenwel geoordeeld dat niet is gebleken dat de benodigde hoeveelheid zandsuppleties in het kader van de vergunningverlening op grond van de Nbw 1998 voor de suppletiewerkzaamheden niet nader kan worden bepaald. Deze hoeveelheid is volgens de minister inmiddels ook bepaald. De Afdeling ziet ook thans geen aanleiding voor het oordeel dat die hoeveelheid, op basis van geactualiseerde prognoses, niet opnieuw zou kunnen worden bepaald. De stelling dat de in de artikelen 5 en 6 van het instemmingsbesluit MLV voorgeschreven verplichting om die hoeveelheid te berekenen een lege huls is, faalt dan ook. Voorts heeft appellant sub 2 niet aannemelijk gemaakt dat bij naleving van deze verplichting het zandtekort en de kustachteruitgang niet kunnen worden gecompenseerd. De beroepsgrond faalt.
- 16.** Appellant sub 1 en appellant sub 2 voeren aan dat de in het gewijzigde winningsplan MLV vermelde gegevens over de samendrukbare dikte en druk van de reservoirs van de gasvoorkomens substantieel afwijken van de voor die voorkomens in het eerdere winningsplan gepresenteerde gegevens. Dit duidt volgens hen op onzekerheidsmarges die veel groter zijn dan in de meet- en regelrapporten is vermeld.
- 16.1.** De minister vermeldt in het aanvullende verweerschrift dat de genoemde verschillen een direct gevolg zijn van de vervanging van de voor de ondergrond gehanteerde modellen door verbeterde en meer gedetailleerde ondergrondmodellen waarin de laatste verwerkingstechnieken, informatie uit

- laboratoriummetingen en metingen van de reeds opgetreden bodemdalingen zijn meegenomen. De Afdeling is van oordeel dat gelet hierop appellants sub 1 en appellants sub 2 niet aannemelijk hebben gemaakt dat de door hen bedoelde afwijkingen op grotere onzekerheidsmarges wijzen dan in de meet- en regelrapporten tot dan waren aangenomen.
- De beroepsgrond faalt.
- 17.** Appellant sub 1 voert aan dat de onzekerheden in de voorspelde bodemdaling in de gewijzigde winningsplannen niet of nauwelijks zijn gespecificeerd.
- 17.1.** Artikel 24, eerste lid, aanhef en onder b, van het Mijnbouwbesluit schrijft voor dat een winningsplan een onzekerheidsanalyse bevat.
- 17.2.** De minister vermeldt in het aanvullende verweerschrift dat de onzekerheidsanalyse is samengevat in paragraaf C2.1 van de winningsplannen. Hij wijst erop dat het Staatstoezicht op de Mijnen (hierna: SodM) en TNO-AGE in hun adviezen van 29 maart 2012 te kennen hebben gegeven dat zij onder voorwaarden met de onzekerheidsanalyse in de winningsplannen instemmen. Volgens de minister is aan de voorwaarden uitvoering gegeven. Hiermee zijn de onzekerheden in de analyse van de winningsplannen voldoende gespecificeerd, aldus de minister.
- 17.3.** Appellant sub 1 heeft niet aannemelijk gemaakt dat dit standpunt van de minister onjuist is. De beroepsgrond faalt.
- 18.** Appellant sub 1 voert aan dat niet is uitgesloten dat door een onjuiste modellering van de aquifercompactie, onder andere door niet rekening te houden met de laterale aquifers, de toekomstige bodemdaling is onderschat.
- 18.1.** De minister vermeldt in het aanvullende verweerschrift dat de onzekerheid van de bijdrage van de aquifers aan de bodemdalingsprognoses in de onzekerheidsanalyse is meegenomen. De minister stelt zich op het standpunt dat, als die bijdrage al zou zijn onderschat, dit alleen tot een minder snelle afname van de dalingsnelheid van de bodem door de gaswinning zou leiden, niet tot een toename van de belasting op de kombergingen, zodat de gebruiksruimte niet wordt overschreden. Appellant sub 1 heeft niet aannemelijk gemaakt dat het standpunt van de minister onjuist is. De beroepsgrond faalt.
- 19.** Appellant sub 1 en appellants sub 2 stellen dat de bodemdalingsprognoses onbetrouwbaar zijn. Volgens hen deugen de berekeningsmodellen niet. Appellant sub 1 voert aan dat ten onrechte een lineaire voorspellingsmethodiek is gehanteerd in plaats van bijvoorbeeld het Rate Type Compactie-model. Zonder aanpassing van de voorspellingsmethodiek heeft de in artikel 14 van het instemmingsbesluit MLV voorgeschreven nadere studie naar de fysische achtergronden van de waargenomen tijdsafhankelijke effecten in het bodemdalingsgedrag geen zin, aldus appellants sub 1. Appellant sub 2 voert aan dat de uitkomsten van de nadere studie eerst moeten worden afgewacht alvorens met de extra gaswinning wordt aangevangen. Zij wijst erop dat sheets van een door de NAM gehouden presentatie laten zien dat de nadere studie van fundamenteel belang is.
- 19.1.** De minister vermeldt in het verweerschrift dat de onzekerheden bij aanvang van de productie uit een veld nog groot zijn. Bij de velden met een langere productiehistorie van regelmatige druk- en bodemdalingmetingen kan door middel van kalibratie van het prognosemodel de onzekerheid in de metingen evenwel worden gereduceerd, aldus de minister. Daarnaast is volgens de minister de kennis van de ondergrond in de afgelopen jaren aanmerkelijk verbeterd, mede doordat inmiddels de meeste velden in Nederland in de nadagen van hun productie zijn. Daardoor kan uit de bodemdalingmetingen informatie worden verkregen over het reservoirgedrag van gesteente. De velden bij Ameland en Anjum zijn beide in de nadagen van de productie. De modellen voor deze velden zijn voor de gewijzigde winningsplannen aan de recente metingen gekalibreerd. Hierdoor zijn de onzekerheden in de geomechanische parameters gereduceerd, aldus de minister. De velden bij MLV zijn in de eerste stadia van hun productie. Dit leidt, aldus de minister, tot relatief grotere onzekerheden voor de prognoses van deze velden. De minister wijst erop dat desalniettemin uit door TNO-AGE uitgevoerde controleberekeningen is gebleken dat ook in dit geval de gebruiksruimte niet wordt overschreden. Deze conclusie wordt volgens de minister ook in het Advies 2012 van de Auditcommissie getrokken. Hij wijst er tevens op dat het SodM heeft geadviseerd met de

winningsplannen in te stemmen en dat de Technische commissie bodembeweging (hierna: de Tcbb) dit advies heeft onderschreven. Verder vermeldt de minister in het verweerschrift dat bij het bepalen van de onzekerheden rond de bodemdalingsprognoses de worst case-situatie is gehanteerd. Ook is het voorgeschreven 'hand aan de kraan'-principe een waarborg om, voor zover nodig, te voorkomen dat de gebruiksruijtte wordt overschreden, aldus de minister.

De minister vermeldt in het verweerschrift voorts dat de in de gewijzigde winningsplannen gebruikte voorspellingsmethodiek uitgaat van een diffusiemodel, wat betekent dat het vervormingsgedrag van het gesteente niet lineair is. Er zijn volgens de minister veel vervormingsmodellen, waaronder het Rate Type Compactie-model.

Alle modellen gaan uit van vertraagd reageren van bodemdaling op de drukdaling in het gasreservoir, maar vertraagd reageren kan ook het gevolg zijn van diffusief stromingsgedrag van het gas in het reservoir of van drukdaling in de watervoerende delen van het reservoir. Daarom wordt een diffusiemodel gehanteerd, aldus de minister.

De in artikel 14 van het instemmingsbesluit MLV voorgeschreven nadere studie onderzoekt volgens de minister verder de onderliggende fysische processen met diffusief gedrag en de verschillende modellen die het tijdsafhankelijke gedrag van de bodemdaling kunnen beschrijven en voorspellen opdat onzekerheden op langere termijn verder kunnen worden gereduceerd. Indien de resultaten van die studie daartoe aanleiding geven, kunnen de voorschriften van de bestreden besluiten worden aangepast, aldus de minister.

- 19.2.** In de gewijzigde winningsplannen zijn van de verwachte bodemdaling per gasvoorkomen prognoses gemaakt. In opdracht van de minister zijn hiervan door TNO met behulp van een aangepast model controleberekeningen uitgevoerd. De resultaten van deze controleberekeningen zijn neergelegd in het rapport "Toetsing van de belasting op de gebruiksruijtte in de kombergingsgebieden Pinkegat en Zoutkamperlaag door bodemdaling ten gevolge van gaswinning onder de Waddenzee" van 16 maart 2012 (hierna: het TNO-rapport). SodM en TNO-AGE hebben op basis van het TNO-rapport de in de gewijzigde winningsplannen gemaakte prognoses van de bodemdaling beoordeeld. Die beoordeling is neergelegd in hun adviezen over de winningsplannen van 29 maart 2012. In deze adviezen wordt ingestemd met de juistheid van de door de NAM gehanteerde berekeningsmodellen en de met behulp van die modellen gemaakte prognoses van de bodemdaling. De Tcbb heeft in haar aanvullende adviezen van 13 april 2012 de adviezen van TNO-AGE en het SodM onderschreven.
- 19.3.** Hetgeen appellant sub 1 en appellant sub 2 tegen het TNO-rapport, de adviezen van 29 maart 2012 van TNO-AGE en SodM en de adviezen van de Tcbb hebben aangevoerd, geeft geen grond voor het oordeel dat de minister niet op dat rapport en die adviezen mocht afgaan. Derhalve heeft de minister de in de gewijzigde winningsplannen gemaakte bodemdalingsprognoses tot uitgangspunt kunnen nemen. Daarbij acht de Afdeling van belang dat de voorspellingsmodellen in de afgelopen jaren naar aanleiding van de opgedane ervaringen zijn aangepast en daarmee aan betrouwbaarheid hebben gewonnen. Voorts zijn met het 'hand aan de kraan-principe' waarborgen ingebouwd voor de controleerbaarheid en beïnvloedbaarheid. In dat verband is onder meer van belang dat de gevolgen van de gaswinning voortdurend worden gevolgd, dat regelmatig metingen plaatsvinden van gasproductie, druk en bodemdaling en dat het Advies 2012 van de, onafhankelijke, Auditcommissie vermeldt dat het op grond van de beschikbare gegevens over 2011 aannemelijk is dat de gemiddelde bodemdalingsnelheden in de kombergingen van Pinkegat en Zoutkamperlaag binnen de gebruiksruijtte zijn gebleven. Voorts acht de Afdeling hierbij van belang dat de minister, om de bestaande onzekerheden op langere termijn verder te kunnen reduceren, in artikel 14 van het instemmingsbesluit MLV nog een nadere studie heeft voorgeschreven naar de onderliggende fysische processen met diffusief gedrag en de verschillende modellen die het tijdsafhankelijke gedrag van de bodemdaling kunnen beschrijven en voorspellen. De minister heeft gemotiveerd uiteengezet dat in de gewijzigde winningsplannen geen lineaire voorspellingsmethodiek is gehanteerd. Hetgeen appellant sub 1 aanvoert geeft, mede daarom, geen aanleiding voor het oordeel dat die nadere studie zinledig zou zijn. Gelet op het voorafgaande en nu in het TNO-rapport wordt geconcludeerd dat tot 1 januari 2016 binnen de gestelde gebruiksruijtte wordt gebleven, ziet de Afdeling in hetgeen appellant sub 2 aanvoert

- evenmin aanleiding voor het oordeel dat met de extra gaswinning moet worden gewacht tot de uitkomsten van de nadere studie, die voor 1 juli 2015 moet zijn verricht, bekend zijn.  
De beroepsgrond faalt.
20. Appellant sub 1 voert aan dat de minister en de NAM erkennen dat gebruik wordt gemaakt van factoren zonder fysisch controleerbare betekenis — zogenoemde 'fudge factors' — om de met de modellen berekende uitkomsten bij de meetresultaten te laten aansluiten. Volgens appellant sub 2 staat dat ook vermeld in sheets van een door de NAM gehouden presentatie.
- 20.1. De minister vermeldt in het verweerschrift dat in de modellen voor de bodemdalingsprognoses in de gewijzigde winningsplannen geen gebruik van fudge factors is gemaakt. Ter zitting heeft de minister toegelicht dat de opmerking in de sheets van de door de NAM gehouden presentatie gaat over modellen met een lineaire voorspellingsmethodiek die niet in de gewijzigde winningsplannen zijn gebruikt. Appellant sub 1 en appellant sub 2 hebben dit niet weersproken.  
De beroepsgrond mist feitelijke grondslag.
21. Appellant sub 1 voert aan dat de te verwachten ruis in de metingen onjuist is berekend. Hierdoor is het onderscheidend vermogen van de toetsing onvoldoende om de juistheid van alternatieve modellen te kunnen bevestigen of ontkennen, aldus appellant sub 1.
- 21.1. Appellant sub 1 heeft haar stelling niet duidelijk gemaakt. De beroepsgrond faalt reeds hierom.
22. Gelet op hetgeen onder 14 tot en met 21.1 is overwogen, hebben appellant sub 1 en appellant sub 2 niet aannemelijk gemaakt dat de gevolgen van de gaswinning zo onzeker zijn dat de minister niet in redelijkheid tot zijn besluiten heeft kunnen komen.

#### **'Hand aan de kraan'-principe**

23. Appellant sub 1 en appellant sub 2 stellen dat het 'hand aan de kraan'-principe niet effectief is. Appellant sub 1 voert aan dat de bodemdaling na stopzetting van de gaswinning minder snel afneemt dan wordt verondersteld. Daarbij voert zij aan dat de stuurbaarheid van de dalingsnelheid afneemt indien de gasvelden in de laatste stadia van hun productie zijn. Zij verwijst naar voorbeelden over gas- en zoutwinning in Noordwest-Friesland. Volgens haar kan het 'hand aan de kraan'-principe alleen effectief zijn als decimering van de productie binnen een jaar minimaal halvering van de dalingsnelheid oplevert.
- 23.1. Ingevolge artikel 13 van het instemmingsbesluit MLV moet de gaswinning worden beperkt of gestopt als de diepe bodemdaling door de gaswinning in combinatie met de relatieve zeespiegelstijging het natuurlijk meegroei-vermogen van de Waddenzee overschrijdt, of dreigt te overschrijden.  
Ingevolge de voorschriften 9 en 10 van de Nbw 1998-vergunning moet de gaswinning worden getemporeerd of gestopt indien de gaswinning schadelijke gevolgen heeft voor de natuur in en rondom de Waddenzee.
- 23.2. Appellant sub 1 heeft het standpunt van de minister dat de door haar genoemde praktijkvoorbeelden over het naijlen van de bodemdaling in Noordwest-Friesland wegens aanzienlijke geologische verschillen niet vergelijkbaar zijn, ook ter zitting niet weerlegd.
- 23.3. In de uitspraak van 29 augustus 2007 heeft de Afdeling het in artikel 2.3, vierde lid, van het rijksprojectbesluit verankerde 'hand aan de kraan'-principe aanvaard. Dit principe is vervolgens ook in artikel 13 van het instemmingsbesluit MLV en de voorschriften 9 en 10 van de Nbw 1998-vergunning neergelegd.  
Appellant sub 1 heeft haar stelling dat het 'hand aan de kraan'-principe alleen effectief kan zijn als decimering van de productie binnen een jaar minimaal halvering van de dalingsnelheid oplevert, niet gemotiveerd.  
De minister heeft in het verweerschrift gemotiveerd uiteengezet waarom het, zowel bij gasvelden in de eerste stadia van hun productie als bij de gasvelden in de nadagen van hun productie, niet nodig is dat decimering van de productie binnen een jaar minimaal tot halvering van de dalingsnelheid leidt. Daarnaast verwijst de minister naar het TNO-rapport, waarin TNO op basis van eigen berekeningen concludeert dat het 'hand aan de kraan'-principe een effectief instrument is om de bodemdaling te beheersen. Appellant sub 1 heeft niet aannemelijk gemaakt dat de uiteenzetting van de minister onjuist is.  
Ter zitting heeft appellant sub 1 nog aangevoerd dat zij verwacht dat de minister, als het

meegroeivermogen wordt overschreden of dreigt te worden overschreden dan wel schadelijke gevolgen voor natuurwaarden ontstaan of dreigen te ontstaan, zich de (natuur)belangen minder zal aantrekken dan de financiële belangen van de NAM en dat discussies over meetresultaten in de weg zullen staan aan de vereiste slagvaardigheid van handelen. Met het slechts stellen van een verwachting heeft appelland sub 1 niet aannemelijk gemaakt dat het 'hand aan de kraan'-principe niet effectief zal zijn.

**23.4.** De beroepsgrond faalt.

**24.** Appelland sub 1 voert aan dat de gemiddelde bodemdalingsnelheid door gaswinning over een periode van zes jaar wordt bepaald en dat de meetresultaten twee jaar later bekend worden gemaakt, zodat pas na acht jaar bekend is of het gestelde meegroeivermogen wordt overschreden. Toepassing van de 'hand aan de kraan' is dan te laat. Dit is in strijd met het voorzorgsbeginsel, aldus appelland sub 1.

**24.1.** Het rijksprojectbesluit en het instemmingsbesluit MLV voorzien in continue bodemdalingsmetingen. Dit levert, zoals de minister heeft betoogd, empirische gegevens op waarmee het voorspellingsmodel steeds kan worden geijkt. Rapportages over de bodemdaling op basis van de continue metingen moeten maandelijks en jaarlijks plaatsvinden. Indien uit die gegevens op enig moment blijkt dat bij voortzetting van de productie volgens het geldende productieprofiel het zesjarig voortschrijdend gemiddelde van de verwachtingswaarde van de dalingsnelheid de toegekende gebruiksruimte zal overschrijden, dan moet krachtens artikel 2.3, vierde lid, van het rijksprojectbesluit en artikel 13 van het instemmingsbesluit MLV de productie worden aangepast of stopgezet. Derhalve is, anders dan appelland sub 1 stelt, ter borging van het 'hand aan de kraan'-principe voorzien in een bewakingsstelsel op grond waarvan steeds kan worden ingegrepen. Appelland sub 1 heeft niet aannemelijk gemaakt dat niet tijdig kan worden ingegrepen.

De beroepsgrond faalt.

#### **Monitoring effecten zandsuppleties**

**25.** Appelland sub 1 stelt dat de zandsuppleties op de kust van Ameland die reeds plaatsvinden, grote effecten op de Waddenzee hebben. Het is daarom ten onrechte dat in het monitoringsprogramma dat in voorschrift 11 van de Nbw 1998-vergunning is voorgeschreven, de effecten van de extra zandsuppleties niet zijn meegenomen, aldus appelland sub 1.

**25.1.** Appelland sub 1 heeft geen concrete gegevens verschaft ter motivering van haar stelling dat de zandsuppleties grote effecten op de Waddenzee zullen hebben. De effecten van de zandsuppleties zijn volgens de minister passend beoordeeld ten behoeve van de in 2010 verleende Nbw 1998-vergunning voor de suppletiewerkzaamheden. De minister stelt zich op basis van die beoordeling op het standpunt dat de bijdrage van de extra suppleties in de Noordzeekustzone van Ameland in verband met gaswinning — volgens de minister tot op heden minder dan 2% van het volume van de reguliere zandsuppleties — zo klein is dat meetbare effecten daarvan niet worden verwacht. Appelland sub 1 heeft dit standpunt van de minister niet betwist.

Hetgeen appelland sub 1 aanvoert geeft dan ook geen grond voor het oordeel dat de minister zich, op basis van de eerder uitgevoerde passende beoordeling, niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat door de extra suppleties in verband met gaswinning geen significant negatieve effecten zijn te verwachten, en dat specifieke monitoring van deze effecten daarom niet noodzakelijk is. Daarbij is van belang dat ingevolge voorschrift 17 van de Nbw 1998-vergunning ter voorkoming van negatieve effecten voorschriften zijn gesteld aan onder meer de plaats van de suppleties en de periode van uitvoering.

De beroepsgrond faalt.

#### **Verzilting**

**26.** Appelland sub 1 voert aan dat de minister ten onrechte geen aandacht aan de gevolgen van verzilting door bodemdaling heeft besteed.

**26.1.** De minister vermeldt in het verweerschrift dat vanwege verzilting door bodemdaling en de gevolgen daarvan voor landbouwgronden op Ameland artikel 9 aan het instemmingsbesluit MLV is verbonden. De gevolgen voor verzilting voor de natuur zijn volgens de minister mede onderzocht in het kader van de bestaande monitoring van de gaswinning. Hieruit blijkt dat de toename van verzilting in het algemeen

niet gekarakteriseerd kan worden als verlies aan biodiversiteit, aldus de minister. Hij verwijst naar het rapport "Vegetatieveranderingen in de duinen en hoge kwelder op Oost-Ameland" uit 2011, dat deel uit maakt van het eerder genoemde rapport "Monitoring effecten op bodemdaling van Ameland-Oost 2005-2010" van de Begeleidingscommissie Monitoring Bodemdaling Ameland van oktober 2011.

- 26.2.** Appellant sub 1 heeft niet aannemelijk gemaakt dat onvoldoende onderzoek naar de gevolgen van verzilting door bodemdaling is verricht. Dat in artikel 9 van het instemmingsbesluit MLV nader onderzoek is voorgeschreven, betekent niet dat het onderzoek dat ter voorbereiding van de besluitvorming is verricht onvolledig of onzorgvuldig is geweest.  
De beroepsgrond faalt.

### **Schade aan zeewering en spuisluzencomplex**

- 27.** Appellant sub 1 en appellant sub 2 voeren aan dat mogelijke schade aan de werking van de zeewering en van het spuisluzencomplex als gevolg van bodemdaling onvoldoende is onderzocht. Appellant sub 2 wijst erop dat de resultaten van de GPS-metingen in de periode van februari 2012 tot februari 2013 ter plaatse van de locatie Moddergat een versnelling van de bodemdaling van 2,5 mm per jaar naar 4,4 mm per jaar hebben laten zien. Dit had op zijn minst aanleiding moeten geven om de besluitvorming op te schorten, aldus appellant sub 2.
- 27.1.** De minister vermeldt in het verweerschrift dat de GPS-metingen sinds oktober 2012 nagenoeg geen versnelling van de bodemdaling tonen. Hij stelt dat het niet ongebruikelijk is dat in het begin van de gaswinning de bodemdaling op gang moet komen en de dalingsnelheid in die fase van de productie daarom lager ligt.  
De minister wijst voorts op artikel 10 van het instemmingsbesluit MLV. Indien schade dreigt te ontstaan aan waterhuishoudkundige werken, dan dient de NAM ingevolge deze bepaling maatregelen te treffen ter voorkoming of beperking daarvan. Er zijn dan ook geen onacceptabele risico's voor het spuisluzencomplex en de zeedijk, aldus de minister.
- 27.2.** Appellant sub 1 en appellant sub 2 hebben niet aannemelijk gemaakt dat onvoldoende onderzoek naar mogelijke schade door bodemdaling aan de werking van de zeewering en het spuisluzencomplex is verricht. Dat in artikel 10 van het instemmingsbesluit MLV tevens nader onderzoek is voorgeschreven, betekent niet dat het onderzoek dat ter voorbereiding van de besluitvorming is verricht onvolledig of onzorgvuldig is geweest.  
De beroepsgrond faalt.

### **Overige beroepsgronden**

- 28.** Appellant sub 1 voert aan dat niet is voldaan aan de eisen voor onafhankelijk onderzoek.
- 28.1.** Appellant sub 1 heeft niet aangeduid op welke eisen voor onafhankelijk onderzoek zij doelt, en waarom aan dergelijke eisen niet is voldaan. De winningsplannen zijn onder meer door TNO beoordeeld. Voor de Nbw 1998-vergunning heeft Arcadis een passende beoordeling gemaakt. Dat die onderzoeken zijn verricht in opdracht van de minister, maakt niet dat zij niet onafhankelijk zijn verricht.  
De beroepsgrond faalt.
- 29.** Appellant sub 2 voert aan dat voor het gewijzigde winningsplan MLV ten onrechte geen nieuwe vergunning op grond van de Nbw 1998 is verleend en geen passende beoordeling is gemaakt.
- 29.1.** De vraag of voor het gewijzigde winningsplan MLV een nieuwe vergunning op grond van de Nbw 1998 is vereist en zo ja, of en onder welke voorwaarden deze kan worden verleend, is aan de orde in een eventueel in het kader van de Nbw 1998 te voeren procedure, niet in het kader van het thans voorliggende beroep tegen het instemmingsbesluit MLV.  
De beroepsgrond faalt.
- 30.** Appellant sub 1 voert aan, begrijpt de Afdeling, dat onvoldoende handhavend tegen overschrijding van de productiesnelheden wordt opgetreden. Zij voert tevens aan dat de minister bij de uitvoering van de beschikking ten onrechte geen kaart met onzekerheidsmarge noch een grafiek met het verloop van de tijd daarvan gaat gebruiken. Appellant sub 2 voert aan dat de vergunningvoorschriften al geruime tijd worden geschonden door het hoge tempo van gaswinning.
- 30.1.** In deze procedure staat ter beoordeling of de bestreden besluiten rechtmatig zijn. De vraag of en op

welke wijze de minister handhavend tegen de gestelde niet-naleving van vergunningvoorschriften is opgetreden, heeft geen betrekking op deze beoordeling. Reeds daarom kan het betoog hierover niet leiden tot de conclusie dat de bestreden besluiten onrechtmatig zijn.

### Slotoverwegingen

31. De beroepen van appellant sub 1 zijn ongegrond. Voor zover in deze uitspraak is geoordeeld dat een beroepsgrond van appellant sub 1 faalt, heeft de Afdeling zich niet uitgesproken over de vraag of artikel 8:69a van de Awb van toepassing is.  
De beroepen van appellant sub 2 tegen de omgevingsvergunning, het instemmingsbesluit Ameland en de Nbw 1998-vergunning zijn niet-ontvankelijk. De beroepen van appellant sub 2 tegen de instemmingsbesluiten MLV en Anjum zijn ongegrond.
32. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

### Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State;  
recht doende:

- I. verklaart de beroepen van appellant sub 1 ongegrond;
- II. verklaart de beroepen van appellant sub 2 tegen de op 21 maart 2013 bekendgemaakte besluiten, waarbij de Minister van Economische Zaken heeft ingestemd met het gewijzigde winningsplan Ameland en een omgevingsvergunning heeft verleend voor de uitbreiding van het mijnbouwwerk in Moddergat, en waarbij de Staatssecretaris van Economische Zaken een vergunning op grond van artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998 heeft verleend voor de wijziging van de gaswinning bij Ameland, niet-ontvankelijk;
- III. verklaart de beroepen van appellant sub 2 voor het overige ongegrond.

### Noot

---

**Auteur:** W.R. van der Velde<sup>✉</sup>

1. Deze uitspraak gaat over gaswinning, niet uit het Groningenveld maar uit vijf van de circa 175 andere — kleinere — velden. Die vijf velden zijn gelegen onder de Waddenzee (Moddergat, Lauwersoog en Vierhuizen (MLV), Ameland en Anjum). Uit deze velden wint de NAM circa twee miljard kubieke meter gas per jaar. Ter vergelijking: uit het Groningenveld werd in 2013 circa 54 miljard kubieke meter gehaald.
2. De uitspraak gaat over drie besluiten op grond van art. 34 lid 1 Mbw van de Minister van EZ, houdende instemming met drie door de NAM ingediende winningsplannen, een omgevingsvergunning (bouwen en milieuneutraal veranderen van een inrichting ten behoeve van een mijnbouwwerk) en een natuurbeschermingswetvergunning (art. 19d Nbw 1998). De uitspraak bevat veel (mijnbouw)technische overwegingen. Mede gezien de discussies over gaswinning uit het Groningenveld bespreek ik drie meer algemeen bestuursrechtelijke onderwerpen aan de hand van deze uitspraak: belanghebbendheid, hand aan de kraan en voorzorgsbeginsel
3. Anders dan bij de actuele discussie omtrent de gaswinning uit het Groningenveld lijkt het in de procedure over de gaswinning onder de Waddenzee niet zozeer te gaan om aardbevingen maar vooral om bodemdaling. In de afgelopen decennia zijn er onder de Waddenzee twee kleine aardbevingen geweest van 1,8 op de schaal van Richter (Ameland, augustus 2005 en augustus 2013, toevallig ongeveer een week na de zitting in deze zaak). Aardbevingen beneden de 2,5 op de schaal van Richter zijn niet of nauwelijks merkbaar. Probleem bij gaswinning onder de Waddenzee is met name de bodemdaling en — ten gevolge daarvan — sedimentatie (natuurlijk zandtransport naar de Waddenzee). De bodemdaling leidt tot een relatief diepere ligging van de bodem ten opzichte van de zeespiegel. Daardoor treedt een verandering op in de waterbeweging, met als gevolg dat de Waddenzee meer sediment vangt. Het dynamisch evenwicht heeft de neiging de oude diepte ten

- opzichte van de zeespiegel te herstellen. Uit het oogpunt van natuurbescherming is dan de vraag of dat snel genoeg gaat (of juist te snel) en of het dynamisch evenwicht niet wordt verstoord.
4. Eerst iets over de belanghebbendheid. Een van de appellanten is beeldend kunstenaar. Zij woont op Schiermonnikoog en huurt een garage in Lauwersoog waar haar auto en schilderijen staan. Voor de beoordeling van de belanghebbendheid bij de instemmingsbesluiten Anjum en Ameland gaan de minister en de Afdeling uit van een straal van zeven kilometer rond het epicentrum van een mogelijke lichte aardbeving boven die gasvelden. Daarbuiten — zo zou blijken uit seismische analyses — is zo'n aardbeving niet voelbaar. Weliswaar woont de kunstenaar op Schiermonnikoog buiten die straal van zeven kilometer, maar haar gehuurde garage op Lauwersoog ligt binnen die cirkel. Volgens de Afdeling is niet op voorhand uitgesloten dat schade kan optreden aan haar auto en schilderijen door bodemtrillingen. Daarom is zij volgens de Afdeling belanghebbende bij het instemmingsbesluit Anjum. De mogelijkheid van schade door bodemtrillingen leidt volgens de Afdeling dus tot belanghebbendheid. Kennelijk verlangt de Afdeling niet dat men bewoner of eigenaar moet zijn van onroerend goed. Ook eigenaren van roerende zaken kunnen belanghebbenden zijn. Deze benadering komt deels overeen met vaste jurisprudentie over belanghebbendheid vanwege de milieugevolgen van inrichtingen: indien aannemelijk is dat eigenaren en bewoners van percelen de milieugevolgen van de inrichting kunnen ondervinden, zijn zij belanghebbenden. Over het algemeen wordt er van uit gegaan dat buiten een straal van 300 meter van de inrichting, behoudens bijzondere omstandigheden, geen gevolgen meer merkbaar zijn (T&C, achtste druk, aant. 2 bij artikel 1:2 Awb). Zie voor recente voorbeelden ABRvS 23 oktober 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1607 (belanghebbendheid op 250 meter van de inrichting) en ABRvS 14 augustus 2013, ECLI:NL:RVS:2013:700, *JOM* 2013/666 (geen belanghebbendheid op 1750 meter van de inrichting). Nieuw is mijns inziens wel dat de enkele aanwezigheid van roerende zaken (men hoeft dus geen eigenaar of bewoner van een onroerende zaak te zijn) tot belanghebbendheid leidt, maar dat heeft waarschijnlijk te maken met de aard van de gevolgen (beschadiging van roerende zaken) die zich bij bodembeweging wel kan voordoen, maar bij milieugevolgen als geur en geluid niet. Mede daarom is dus geen sprake van een parallel afgeleid belang van de huurder, maar van een rechtstreeks getroffen belang. Deze benadering leidt bij bevingschade tot grote groepen belanghebbenden. In het Groningenveld bijvoorbeeld houdt de minister rekening met aardbevingen van 4,1 op de schaal van Richter (met een 10% kans op zwaardere aardbevingen). Aardbevingen van die kracht zijn voelbaar tot in de stad Groningen en zouden daar tot schade kunnen leiden. Dat betekent dat veel inwoners van de stad Groningen en van Oost-Groningen belanghebbenden zijn bij het instemmingsbesluit inzake de gaswinning uit het Groningenveld. Daar valt maatschappelijk wel iets voor te zeggen, maar juridisch is het de vraag hoe zich dat verhoudt tot het vereiste van een voldoende onderscheidend belang. Vergelijk bijvoorbeeld de omwonenden die procedeerden tegen de keurontheffing voor een leidingentracé in de beschermingszone van een primaire waterkering (ABRvS 25 april 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW3854, *AB* 2012/164, m.nt. A. van Hall, *JB* 2012/141, m.nt. Red). Zij meenden hun belanghebbendheid te ontlenen aan het risico op overstromingen vanwege door dat leidingentracé veroorzaakte calamiteiten. Omdat die overstromingen echter heel Noord-West Friesland zouden treffen, hadden appellanten volgens de Afdeling een onvoldoende onderscheidend belang.
5. De instemmingsbesluiten en de Nbw-1998-vergunning zitten — kort gezegd — vol met monitorings- en onderzoeksverplichtingen, met daaraan gekoppeld de verplichting om maatregelen te nemen, dan wel de gaswinning te temporiseren of stop te zetten zodra zich — ook weer kort gezegd — schadelijke gevolgen voordoen. Dit “hand aan de kraan principe” is bekend uit de Afdelingsuitspraak van 29 augustus 2007 (*Gst.* 2007/151, m.nt. Kole; *JM* 2007; *JM* 2007, 162, m.nt. Zijlman en Van Velsen; *MenR* 2007/116, m.nt. Nijmeijer & Verschuuren) over het Rijksprojectbesluit en 32 uitvoeringsbesluiten, eveneens ten behoeve van gaswinning onder de Waddenzee. Dat hand aan de kraan principe is een reactie op de in artikel 19g lid 1 Nbw-1998 verlangde “zekerheid” dat de activiteiten geen schadelijke gevolgen zullen hebben voor de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied. Die zekerheid is er namelijk pas wanneer er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat er geen schadelijke gevolgen zijn (Kokkelvisserij-uitspraak van het Hof van Justitie, arrest d.d. 7 september 2004, C-127/02, *AB* 2004/365). Indien echter voldoende hand aan de kraan wordt gehouden, accepteert de Afdeling desondanks enige onzekerheid. Het bestaan van enige marge in de te verwachten gevolgen betekent niet dat niet de vereiste zekerheid kan worden geboden dat er geen schadelijke gevolgen voor de natuurlijke kenmerken van gebieden zullen optreden. Het eventueel ongunstiger uitvallen van veronderstelde prognoses betekent evenmin dat bij voorbaat sprake zal zijn van een aantasting van de



- natuurlijke kenmerken van de gebieden. Daarbij achtte de Afdeling in de aangehaalde uitspraak 2007 van belang dat in de bestreden besluiten de mogelijkheid was ingebouwd om met het hand aan de kraan principe de gevolgen van de gaswinning bij te sturen.
6. Strikt genomen is het ter voorkoming van bodembewegingsschade, waarbij geen Natura 2000 belangen in het geding zijn, niet nodig om hand aan de kraan voorschriften bij gaswinning op te nemen in vergunningen of besluiten. De Mijnbouwwet zelf kent diverse mogelijkheden om in verband met het risico van bodembeweging in te grijpen (bijvoorbeeld art. 36 lid 3 jo. lid 1 aanhef en onder b (instemmingsbesluit intrekken of wijzigen) en artikel 50 (maatregelen voorschrijven)). Zie ook r.o. 2.30.1 van ABRvS 2 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW4561, *Gst.* 2012/79, m.nt. De Haan; *JM* 2012/74, m.nt. Sanders & Van Hoven, gasopslag Bergermeer).
  7. Hoewel het hand aan de kraan principe dus is ontwikkeld in een zaak over gaswinning, strekt het niet zozeer ter voorkoming van bodembewegingsschade, maar primair ter bescherming van natuurwaarden, zo blijkt ook uit r.o. 2.17 punt 3 van de gaswinningsuitspraak van 29 augustus 2007: “de Afdeling zal dit principe dan ook betrekken bij de beantwoording van de vraag of de ministers van EZ en LNV zich terecht op het standpunt hebben gesteld dat er redelijkerwijs geen twijfel bestaat over het uitblijven van schadelijke gevolgen voor de *natuurlijke kenmerken van de desbetreffende Natura 2000-gebieden*”. Het hand aan de kraan-principe is in de latere jurisprudentie dan ook met name bekend uit Nbw-1998 zaken (zoals bijvoorbeeld ABRvS 27 februari 2008 nr. 200607555/1, *BR* 2008/73, m.nt. Woldendorp (*Mosselvisser*) en ABRvS 24 augustus 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR5684, *BR* 2011/174, m.nt. Woldendorp (*RWE Centrale Eemshaven*). Zie voor een voorbeeld waarin het ontbreken van een hand aan de kraan regeling (mede) leidde tot vernietiging: ABRvS 1 april 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BH 9250, *JM* 2009/75, m.nt. Zijlmans, *BR* 2009/103, m.nt. Woldendorp.
  8. Het voorschrijven van alleen een monitoringssysteem is overigens niet hetzelfde als “hand aan de kraan”. Daarvan is pas sprake indien het bevoegd gezag *beoogt* om met die monitoringsresultaten in te kunnen grijpen door middel van het wijzigen of intrekken van de verleende vergunning. Een monitorings- en evaluatieprogramma kan immers ook worden voorgeschreven met (alleen) het oogmerk om kennis te vergaren over de effecten van de vergunde activiteit (voor omgevingsvergunningen op grond van art. 5.6 lid 2 en/of art. 5.7 lid 2 Bor) of met het oog op toekomstige projecten of activiteiten (zoals bijvoorbeeld in ABRvS 23 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW6341, *BR* 2012/138, m.nt. Woldendorp).
  9. Uit de Nbw-1998-uitspraak over de RWE-centrale in de Eemshaven (ABRvS 24 augustus 2011 (ECLI:NL:RVS:2011:BR5684, BR2011/174) blijkt dat het hand aan de kraan principe niet alle onzekerheden en (voor)zorg kan wegnemen. Als de restrisico's te groot zijn en zelfs de marges van onzekerheid onbekend, dan is het voorschrijven van een monitoringssysteem niet voldoende, aldus de Afdeling. Hand aan de kraan om tegemoet te komen aan het voorzorgsbeginsel (art 19g lid 1 Nbw-1998) is slechts mogelijk bij onzekerheid binnen bepaalde marges. Als zelfs onzekerheid bestaat over de *worst case* effecten — de onzekerheid is dan onbegrensd — volstaat hand aan de kraan niet en staat art. 19g lid 1 Nbw-1998 aan vergunningverlening in de weg.
  10. In de onderhavige gaswinningszaak was het hand aan de kraan principe middels voorschriften opgenomen in zowel de Nbw-1998 vergunning als in de instemmingsbesluiten en droeg het bij aan het in stand laten van daarvan. Dat is niet heel verrassend, nu de Afdeling dit beginsel in de gaswinningsuitspraak uit 2007 al had omarmd. Appellanten hadden nog gesteld dat het hand aan de kraan principe in dit geval niet effectief is omdat het dichtdraaien van de kraan — stopzetten of verminderen van gaswinning — niet snel genoeg zou leiden tot vermindering van de bodemdaling. De minister meent, onder verwijzing naar een TNO-rapport van wel. Zonder daar verder al te veel woorden aan vuil te maken, oordeelt de Afdeling dat appellanten niet aannemelijk hebben gemaakt dat de uiteenzetting van de minister onjuist is.
  11. Bij het Groningenveld spreekt de minister ook over ‘hand aan de kraan’, maar in dat verband strekt dat principe niet ter bescherming van *natuurbelangen*, maar ter bescherming van lijf en goed. Bovendien gaat het in Groningen niet om min of meer geleidelijke bodemdaling, maar om aardbevingen. Het is dus de vraag of het hand aan de kraan principe, zoals dat is ontwikkeld in het natuurbeschermingsrecht, ook kan dienen ter bescherming tegen aardbevingsschade. In de zaak over de gasopslag Bergermeer (ABRvS 2 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW4561, *JM* 2012/74, m.nt. Sanders & Van Hoven) kende de Afdeling betekenis toe aan het hand aan de kraan principe dat niet strekte ter bescherming van natuurbelangen, maar ter bescherming

tegen aardbevingsschade. Het hand aan de kraan principe lijkt dus ook buiten het natuurbeschermingsrecht goede diensten te kunnen bewijzen. Kanttekening daarbij is wel dat in de Bergermeerzaak (ook door de Afdeling) werd uitgegaan van een zeer kleine kans op een aardbeving van maximaal 3.9 op de schaal van Richter. Ten aanzien van het Groningenveld heeft de minister erkend dat rekening moet worden gehouden met aardbevingen met een kracht van 4.1 op de schaal van Richter (met 10% kans op zwaardere bevingen). Het is de vraag wat het hand aan de kraan principe in dat geval nog oplevert. In ieder geval is voor het hand aan de kraan principe mijns inziens vereist dat helderheid bestaat over de gevolgen van het (ietsje) dicht draaien van de kraan.

12. In bovenstaande uitspraak blijkt dat de appellanten zich voorts beroepen op het *voorzorgsbeginsel*. Volgens hen zijn er te veel onzekerheden over de gevolgen van de gaswinning onder de Waddenzee. De Afdeling denkt daar anders over en komt aan een toetsing van het voorzorgsbeginsel niet toe. De Afdeling oordeelt dat de Minister over voldoende kennis en informatie beschikt. Van onzekerheden is geen sprake en daarom blijft een juridische beschouwing over de betekenis van het voorzorgsbeginsel in deze zaak achterwege. Toch enkele opmerkingen daarover.
13. Het voorzorgsbeginsel kennen wij als geschreven recht vooral uit het natuurbeschermingsrecht. Uit artikel 6 lid 3 van de Habitatrictlijn, artikel 19g lid 1 Nbw 1998 en de Kokkelvisserijuitspraak van het Hof van Justitie (arrest d.d. 7 september 2004, C-127/02, AB 2004/365) weten wij dat een Nbw-1998-vergunning pas verleend kan worden indien het bevoegd gezag zeker weet dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zullen worden aangetast; bij twijfel niet doen dus. Absolute zekerheid in de ecologie bestaat niet (zie bijvoorbeeld F. Kistenkas & M. Broekmeyer, 'Gaswinning Waddenzee hand aan de kraan of voet op de rem', NJB 2007, 1905). Omdat absolute wetenschappelijke zekerheid in veel situaties niet haalbaar is, wordt in de praktijk sinds de eerste gaswinningsuitspraak (ABRvS 29 augustus 2007) gewerkt met het hiervoor beschreven hand aan de kraan principe. Binnen bepaalde marges worden onzekerheden geaccepteerd, mits voldoende en juridisch is verzekerd dat het bevoegd gezag de hand aan de kraan houdt.
14. Buiten het natuurbeschermingsrecht kent het omgevingsrecht het voorzorgsbeginsel niet als geschreven recht (en ook de Mbw niet). Zie over de betekenis van het voorzorgsbeginsel in het Nederlands (milieu)recht: T. Barkhuysen & F. Onrust, 'De betekenis van het voorzorgsbeginsel voor de Nederlandse (milieu)rechtspraak', in: *Kansen in het Omgevingsrecht*, Groningen 2010, p. 45 — 76). Wel vloeit de toepassing van het voorzorgsbeginsel in het milieu en omgevingsrecht, ondanks het ontbreken van een expliciet wettelijk voorschrift, voort uit art. 8 EVRM (EHRM 27 januari 2009, AB 2009/285, m.nt. Barkhuysen & Van Emmerik (*Tatar/Roemenië*)) en uit het Unierecht (artikel 191 lid 2 VWEU).
15. Het is dan de vraag wat dat voorzorgsbeginsel in het omgevingsrecht, buiten het natuurbeschermingsrecht, precies inhoudt. Deze uitspraak geeft daar helaas geen antwoord op. Ook in ABRvS 9 oktober 2013 (ECLI:NL:RVS:2013:1455, JOM 2013/574) over lange termijn gezondheidseffecten van hoogspanningsverbindingen werd een beroep gedaan op het voorzorgsbeginsel (zoals voortvloeit uit artikel 8 EVRM), maar bleef de vraag naar de exacte betekenis daarvan onbeantwoord. De Afdeling kwam aan een formulering van of toetsing aan het voorzorgsbeginsel niet toe. Appellant werd volgens de Afdeling niet, althans onvoldoende ernstig, geraakt in zijn *family life* waardoor artikel 8 EVRM en het voorzorgsbeginsel toepassing misten.
16. Kan het voorzorgsbeginsel, zoals wettelijk vastgelegd en toegepast in de Nbw-1998, worden geëxporteerd buiten het natuurbeschermingsrecht? Toegesplitst op gaswinning valt daar wel iets voor te zeggen. Anders dan bij de gaswinning onder de Waddenzee, spelen bij de gaswinning uit het Groningenveld volgens de minister geen Nbw-belangen of vergunningen. Art. 19g lid 1 Nbw 1998 mist dus toepassing, althans volgens de Minister. Indien dat zou betekenen dat de minister genoeg zou kunnen nemen met een minder strenge voorzorgsregel, zou dat — populistisch uitgedrukt — betekenen dat de zeehonden in de Waddenzee (Natura 2000-gebied) qua voorzorgsbeginsel beter af zijn dan de bewoners van Oost-Groningen.
17. Indien het Nbw-1998-voorzorgsbeginsel zou gelden buiten het natuurbeschermingsrecht, dan zou dat voorzorgsbeginsel — naar analogie en in de bewoordingen van ABRvS 24 augustus 2011 (ECLI:NL:RVS:2011:BR5684, BR 2011/174 over de Nbw-1998-vergunning voor RWE-centrale Eemshaven) — ongeveer het volgende kunnen inhouden: Uit het voorzorgsbeginsel volgt dat ten tijde van het nemen van het besluit tot het verlenen van een vergunning de beoordeling van de gevolgen van het project moet hebben plaatsgevonden en de zekerheid over het uitblijven van (im)materiële en letselschade ten gevolge van dit

project zijn verkregen. Dit laat onverlet dat het enige marge kan zijn in de te verwachten van gevolgen van een project, waarin verweerders aanleiding kunnen zien een zogenoemd monitoringsysteem voor te schrijven. Een dergelijk systeem kan, gelet op voormelde rechtspraak, enkel aanvaardbaar worden geacht indien deze marge een na de beoordeling van de significantie van te verwachten gevolgen overblijvend overzienbaar restrisico betreft, de voorgeschreven monitoring ziet op dat risico en geen andere mogelijkheid bestaat om dat risico uit te sluiten. In de RWE uitspraak ging het over 'natuurlijke kenmerken' omdat die uitspraak de Waddenzee betrof. De marge, de significantie en het restrisico waarover de Afdeling spreekt hadden betrekking op de mogelijke en onzekere aantasting van natuurwaarden. Indien dit natuurbeschermingsrechtelijke voorzorgsbeginsel ook geldt als het niet gaat om natuurlijke kenmerken, maar over materiële, immateriële en letselschade, dan kan men zich afvragen of de voorgenomen besluitvorming van de minister over gaswinning uit Groningenveld de toets aan dát voorzorgsbeginsel kan doorstaan. In Groningen is het laatste woord daarover nog niet gezegd.

---

## Voetnoten

### Voetnoten

- [\*] Advocaat bestuursrecht bij PlasBossinade Advocaten en Notarissen te Groningen en docent bij de vakgroep bestuursrecht en bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen.