

TBR 2014/31

Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 4-12-2013, No. 201303074/1/R1, ECLI:NL:RVS:2013:2266 (Bestemmingsplan Exploratieboring Lambertschaag)

Mr. J. Hoekstra, mr. J. Kramer en mr. D.J.C. van den Broek.
Awb: art. 1:2, art. 3.6 lid 1 sub a; Wro: art. 3.7

Gaswinning. Bestemmingsplan. Mijnbouwwet. Belanghebbende. Verkeer. Schade. Wijzigingsbevoegdheid. Schaliegas:

Met gastnoot M.C. Brans ^[1], Red.

Overwegingen

1. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan heeft de raad beleidsvrijheid om bestemmingen aan te wijzen en regels te geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De Afdeling toetst deze beslissing terughoudend. Dit betekent dat de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden beoordeelt of aanleiding bestaat voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Voorts beoordeelt de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden of het bestreden besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht.

Het plan

2. Het plan voorziet in een juridisch-planologische regeling voor een perceel aan de Parallelweg, evenwijdig aan de Rijksweg A7, ten zuidoosten van Lambertschaag. Het plan maakt het mogelijk dat op dit perceel een proefboring naar een ondergronds aardgasveld wordt uitgevoerd. Indien hieruit volgt dat aardgas in een winbare hoeveelheid aanwezig is, dan zal de locatie worden ontwikkeld tot een productielocatie.

Ontvankelijkheid

3. Vermillion betoogt dat appellante op een te grote afstand woont van het plangebied om als belanghebbende in de zin van artikel 1:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) te worden aangemerkt. Volgens Vermillion is het beroep, voor zover gericht tegen dit plandeel, daarom niet-ontvankelijk.

3.1. Het plangebied is gelegen op een afstand van ongeveer 1000 m van de woning van appellante. Ingevolge artikel 3, lid 3.3, van de planregels voorziet het plan op het perceel in de bouw van gebouwen en andere bouwwerken met een maximale hoogte van 15 m. Vast staat dat het gebied tussen de woning van appellante en het plangebied volledig vlak is. Appellante zal gelet hierop vanuit haar woning zicht hebben op de voorziene gebouwen en andere bouwwerken. Voorts kan op voorhand niet worden uitgesloten dat het plan voor appellante nadelige effecten door verkeerstoename met zich zal brengen, nu de woning van appellante is gelegen aan een nabij het plangebied gelegen weg. Gelet hierop is appellante, anders dan Vermillion betoogt, belanghebbende bij het bestreden besluit in de zin van artikel 1:2 van de Awb.

Zorgvuldigheid

4. Appellante betoogt dat het plan onvoldoende zorgvuldig is voorbereid. Appellante voert hiertoe aan dat de agenda, datum en plaats van de vergaderingen van de commissie ruimte niet tijdig bekend zijn gemaakt, als gevolg waarvan zij niet de mogelijkheid heeft gehad om een mondelinge inspraakreactie naar voren te brengen. Voorts is volgens appellante niet tijdig gereageerd op de door haar ingediende inspraakreacties en is de reactienota zienswijzen niet tijdig bekend gemaakt.

4.1. Het ontwerpplan heeft met ingang van 20 juli 2012 gedurende zes weken ter inzage gelegen. De kennisgeving van de terinzagelegging is gepubliceerd in de Staatscourant en in een lokaal huis-aan-huisblad. Vast staat dat hiermee is voldaan aan de wettelijke vereisten ter zake van de kennisgeving van de terinzagelegging, zodat een ieder de mogelijkheid heeft gehad om zijn bedenkingen over het ontwerpplan in een zienswijze naar voren te brengen. Wat betreft het betoog van appellante dat onvoldoende mogelijkheden tot inspraak zijn geboden, geldt dat het bieden van inspraak geen deel uitmaakt van de in de Wet ruimtelijke ordening en het Besluit ruimtelijke ordening geregelde bestemmingsplanprocedure. Dat volgens appellante wegens onzorgvuldigheden de agenda, datum en plaats van de vergaderingen van de commissie ruimte niet tijdig bekend zijn gemaakt, wat daar ook van zij, heeft daarom geen gevolgen voor de rechtmatigheid van de procedure en het bestemmingsplan. Ditzelfde geldt voor de door appellante aangevoerde omstandigheid dat zij voorafgaand aan de vergadering van de commissie ruimte niet kon beschikken over de reactienota zienswijzen.

Nut en noodzaak

5. Appellante betoogt voorts dat de raad ten onrechte heeft voorzien in de mogelijkheid om op het perceel een proefboring naar aardgas uit te voeren. Appellante voert hiertoe aan dat geen nut en noodzaak bestaat voor het plan, aangezien wereldwijd voldoende gasvoorraden aanwezig zijn en reeds sprake is van een overproductie aan gas. Voorts zijn volgens appellante energiebronnen op basis van fossiele brandstoffen te vervangen door meer duurzame energiebronnen.

5.1. De raad stelt zich op het standpunt dat nog steeds grote vraag is naar fossiele brandstoffen zoals gas. In dit verband verwijst de raad naar het zogenoemde kleine gasveldenbeleid waarin initiatieven tot het uitwinnen van kleine gasvelden van rijkswege worden gestimuleerd.

5.2. Ingevolge artikel 3, lid 3.1, aanhef en onder b, van de planregels zijn de voor gemengde doeleinden aangegeven gronden bestemd voor het verrichten van een proefboring naar de aanwezigheid van delfstoffen, ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van bedrijf - proefboring (sb-p)'

5.3. In het kleine gasveldenbeleid staat dat dit beleid is ontwikkeld om het Groningenveld te sparen. Het Groningenveld bezit een unieke eigenschap in de zin dat dit veld een balansrol vervult waarmee verschillen in vraag en aanbod flexibel kunnen worden opvangen. De hoeveelheid gas die in de loop der jaren in kleine velden is gevonden, heeft een volume ter grootte van ongeveer een half Groningenveld. Hiervan is evenwel zo'n 70% geproduceerd en de verwachting is dat binnen 5 à 10 jaar de productie uit de kleine velden die nu in gebruik zijn gehalveerd zal zijn. Dit betekent dat er op korte termijn voldoende nieuwe kleine velden in productie moeten komen. Als dit lukt, kan het Groningenveld nog circa 25 jaar zijn balansfunctie behouden.

In de plantoelichting staat verder dat de komende decennia de vraag naar elektriciteit en gas in Nederland nog gestaag groeit. Het opvangen van deze groei en het handhaven van het huidige hoge niveau van leveringszekerheid, vraagt om uitbreiding van het productievermogen en de energienetwerken.

5.4. De raad heeft zich in redelijkheid, onder verwijzing naar het kleine gasveldenbeleid, op het standpunt kunnen stellen dat nut en noodzaak voor de in het plan voorziene proefboring aanwezig zijn. Dat volgens appellante eveneens duurzame energiebronnen beschikbaar zijn, betekent niet dat geen noodzaak bestaat tot het in productie brengen van nieuwe

gasvelden. In de plantoelichting staat dat met de beschikbaarheid van deze energiebronnen rekening is gehouden, maar dat hiermee op dit moment niet volledig kan worden voorzien in de groeiende vraag naar energie. De omstandigheid dat volgens appellante wereldwijd voldoende gasvoorraden aanwezig zijn, betekent evenmin dat geen noodzaak bestaat voor de in het plan voorziene proefboring. De raad heeft zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de productie van gasvelden in Nederland noodzakelijk is met het oog op de nationale leveringszekerheid.

Veiligheid

6. Appellante betoogt voorts dat de raad niet heeft onderkend dat de in het plan voorziene exploratieboring zal zorgen voor een onveilige situatie. Appellante voert hiertoe aan dat op korte afstand van het plangebied twee windturbines staan en dat in geval van een bladbreuk grote veiligheidsrisico's ontstaan. Volgens appellante ligt het plangebied binnen de gevarenezone van de windturbines. Voorts is de in het kader van het plan opgestelde Kwantitatieve Risico Analyse (hierna: QRA) niet op onpartijdige wijze tot stand gekomen, aldus appellante. Verder betoogt appellante dat de Veiligheidsregio Noord-Holland in reactie op de QRA heeft geconcludeerd dat hierin geen aandacht is besteed aan de omstandigheid dat het plangebied binnen de gevarenezone van de windturbines ligt.

6.1. De raad stelt zich op het standpunt dat het niet in strijd is met de wet dat de initiatiefnemer van het plan de benodigde onderzoeken aanlevert. Voorts stelt de raad zich op het standpunt dat naar aanleiding van de opmerkingen van de Veiligheidsregio Noord-Holland de QRA is aangepast op het punt van de gevarenezone van de windturbines. De Veiligheidsregio Noord-Holland heeft per e-mail laten weten dat zij akkoord is met de aangepaste QRA, aldus de raad.

6.2. In de QRA 'Boorfase Lambertschaag-1' van 18 juni 2012, opgesteld door DHV in opdracht van Vermilion, staat dat windturbines een risico kunnen opleveren voor de directe omgeving wanneer een windturbine zodanig faalt dat losse onderdelen in de omgeving terecht komen. Wanneer deze onderdelen een installatie met gevaarlijke stoffen treffen zou deze als gevolg hiervan kunnen falen. Het vrijkomen van gevaarlijke stoffen ten gevolge van het falen van een windturbine moet meegenomen worden in de QRA wanneer deze frequentie groter is dan 10% van de standaard frequentie van catastrofaal falen van een installatie. In de QRA staat voorts dat het RIVM indicatieve veiligheidsafstanden heeft bepaald. Binnen deze afstanden dient voor bovengrondse reservoirs met een inhoud tot 1.000 m³ rekening te worden gehouden met domino-effecten. Ten behoeve van onderhavige ontwikkeling (winnen van aardgas) is uitgegaan van een veiligheidsafstand van 205 meter. Deze afstand komt overeen met de veiligheidsafstand die wordt gehanteerd voor bovengrondse reservoirs met een inhoud van 1.000 m³. In feite is deze veiligheidsafstand de afstand vanaf waar de bijdrage aan de kans op het catastrofaal falen niet meer dan 10% toeneemt. De kans dat een reservoir van 1.000 m³ zodanig getroffen wordt dat deze volledig openscheurt, is op een afstand van 205 m (windturbine met een vermogen van 2.000 kW) dus kleiner dan de 10-7 per jaar (10% van 10-6), aldus de QRA. In de QRA wordt geconcludeerd dat de beoogde proefboorlocatie (en mogelijke toekomstige winningslocatie) op meer dan 205 meter ligt vanaf de dichtstbijzijnde windturbine. De bijdrage aan de kans op vrijkomen van gevaarlijke stoffen door falen van de windturbines is daarom niet meegenomen in de QRA.

6.3. De enkele omstandigheid dat de QRA in opdracht en onder de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer van de in het bestemmingsplan voorziene ontwikkeling is opgesteld, betekent, anders dan appellante betoogt, niet dat deze niet op zorgvuldige en onpartijdige wijze tot stand is gekomen. Appellante heeft niet gemotiveerd dat de initiatiefnemer op enige wijze invloed heeft uitgeoefend op de uitkomst van de QRA. De raad heeft bovendien toegelicht dat de QRA is getoetst door de Veiligheidsregio Noord-Holland als onafhankelijke instantie.

De Veiligheidsregio Noord-Holland heeft bij brief van 19 april 2012 geconcludeerd dat in een eerdere versie van de QRA geen aandacht is besteed aan het gevaar bij het falen van de in de omgeving van het plangebied gelegen windturbines. Dit gebrek is in de definitieve versie van de QRA van 18 juni 2012 hersteld. Anders dan appellante betoogt, betekent dit derhalve niet dat de QRA op onzorgvuldige wijze tot stand is gekomen. Hetgeen appellante heeft aangevoerd biedt voorts geen aanleiding voor het oordeel dat de raad ten onrechte is uitgegaan van de juistheid van de QRA. Appellante betoogt weliswaar terecht dat het plangebied binnen de gevarenezone van de windturbines is gelegen, maar appellante heeft de conclusie in de QRA, dat de bijdrage aan de kans op vrijkomen van gevaarlijke stoffen door falen van de windturbines zodanig klein is dat deze niet hoeft te worden meegenomen in de QRA, niet bestreden. Anders dan appellante betoogt, bestaat dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich ten onrechte, onder verwijzing naar de QRA, op het standpunt heeft gesteld dat het plan in zoverre voldoet aan de wettelijke vereisten met betrekking tot veiligheid.

Verkeer

7. Appellante betoogt voorts dat het plan zal leiden tot overlast vanwege een verhoogde verkeersintensiteit bij haar perceel. Volgens appellante heeft de raad ten onrechte geen verkeersmaatregelen getroffen om deze overlast te beperken. Appellante voert aan dat de raad met de vaststelling van het plan de Parallelweg voor eenrichtingsverkeer had moeten bestemmen en dat had moeten worden gekozen voor een andere aan- en afrijroute richting het plangebied. Voorts is volgens appellante het opgestelde verkeersveiligheidsplan niet zorgvuldig tot stand gekomen en heeft dit ten onrechte niet ter inzage gelegen.

7.1. De raad stelt zich op het standpunt dat het plan niet zal leiden tot onaanvaardbare verkeershinder ter plaatse van het perceel van appellante. Voorafgaand aan de werkzaamheden zal actief worden gecommuniceerd richting omwonenden omtrent onder meer de verkeersveiligheid. Het verkeersveiligheidsplan van 19 maart 2012 is volgens de raad een conceptplan en zal worden aangepast naar aanleiding van het gevoerde overleg met omwonenden. De door appellante voorgestelde verkeersmaatregelen zullen aan de verkeersdeskundigen worden voorgesteld en zullen worden meegenomen bij het vaststellen van het definitieve verkeersveiligheidsplan.

7.2. 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.

7.3. In de plantoelichting staat dat voor het aanvoeren van materieel en materiaal naar de locatie zal worden gebruik gemaakt van de Parallelweg. Voor de aanvoer van de boorinstallatie met toebehoren vinden circa 150 tot 160 vrachtbewegingen gedurende ongeveer 5 dagen plaats. Tijdens de boring zijn er circa vijf tot tien vrachtwagens gemiddeld per dag nodig voor aan- en afvoer van materiaal en boorvloeistoffen. In overleg met de gemeente Medemblik zal een transportplan worden opgesteld waarin de transportroute zal zijn aangegeven en waarin afspraken zullen zijn gemaakt over schade, veiligheid en eventueel benodigde verkeersregelaars. Na het uitvoeren van de proefboring wordt de boortoren afgebroken en evenals het aanwezige materiaal en materieel van de locatie afgevoerd. Hiervoor vinden er net zoals ten tijde van de aanvoer van de boorinstallatie met toebehoren circa 150 tot 160 vrachtbewegingen gedurende ongeveer 5 dagen plaats van en naar de locatie.

In het rapport 'Concept rapport verkeersveiligheidsplan ten behoeve van activiteiten op boorlocatie Lambertschaag' van 19 maart 2012, opgesteld door Oranjewoud in opdracht van Vermilion, staat dat hierin zal worden aangegeven hoe het werk- en bouwverkeer ten behoeve van de activiteiten op de boorlocatie op veilige wijze en met minimale hinder wordt afgewikkeld.

7.4. De raad heeft zich terecht op het standpunt gesteld dat het concept verkeersveiligheidsplan louter ziet op uitvoeringsaspecten van het plan en dat dit geen stuk betreft dat redelijkerwijs nodig is voor de beoordeling van het plan. Anders dan appellante betoogt, was de raad derhalve niet gehouden dit concept-rapport met het ontwerpplan ter inzage te leggen. Dat volgens appellante het concept verkeersveiligheidsplan onzorgvuldigheden bevat, kan, nu dit louter ziet op uitvoeringsaspecten, voorts geen gevolgen hebben voor de rechtmatigheid van het bestemmingsplan.

7.5. Vast staat dat appellante woont langs de aan- en afrijroute richting het plangebied. Appellante betoogt terecht dat het plan tijdens de opbouw en het afbreken van de voorziene boorinstallatie kan leiden tot overlast vanwege een verhoogde verkeersintensiteit ter plaatse van haar perceel. Zoals in de plantoelichting staat, zal deze overlast ongeveer tien dagen duren, hetgeen appellante niet heeft betwist. De raad heeft zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat mede vanwege de korte duur hiervan de verkeersoverlast ter plaatse van het perceel van appellante tijdens de opbouw en het afbreken van de voorziene boorinstallatie niet zodanig zal zijn dat hij tot een andere afweging had moeten komen. Gedurende de periode dat de boorinstallatie in gebruik is, zal het plan volgens de plantoelichting leiden tot ongeveer vijf tot tien extra verkeersbewegingen per dag. De raad heeft zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat een dergelijk aantal extra verkeersbewegingen niet zal leiden tot overlast bij het perceel van appellante.

Schade

8. Appellante betoogt voorts dat het plan zal leiden tot financiële schade vanwege verstoring van het woongenot, mogelijke daling van de bodem en het oppervlaktewaterpeil en waardevermindering van de woning. Volgens appellante heeft de raad ten onrechte niet voorafgaande aan de werkzaamheden een ruimhartige compensatie in het vooruitzicht gesteld.

8.1. De raad heeft zich op het standpunt gesteld dat de verwachting is dat de exploratieboring niet tot schade zal leiden. De raad heeft toegelicht dat bij de exploratieboring louter wordt gekeken naar de aanwezigheid van gas in de grond en dat eventueel aanwezig gas nog niet zal worden gewonnen, zodat bodemdaling en eventuele schade niet aan de orde zullen zijn. De raad heeft zich voorts op het standpunt gesteld dat mocht het plan toch leiden tot schade, er wettelijke regelingen zijn voor de vergoeding hiervan. De raad wijst hierbij terecht naar de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro), waarin is voorzien in een regeling voor een tegemoetkoming in planschade, en naar de Mijnbouwwet en artikel 6:177 van het Burgerlijk Wetboek, waarin is voorzien in een wettelijke regeling voor de afhandeling van schade door mijnbouwactiviteiten. De raad heeft zich verder in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat geen grond bestaat voor de verwachting dat de schade zodanig zal zijn dat de raad bij de afweging van de belangen hieraan een groter gewicht had moeten toekennen dan aan de belangen die met de realisering van het plan aan de orde zijn.

Wijzigingsbevoegdheid

9. Appellante betoogt ten slotte dat de raad ten onrechte heeft voorzien in een wijzigingsbevoegdheid waarmee het mogelijk kan worden gemaakt dat het plan wordt gewijzigd in die zin dat hier een permanente gaswinnings- en mijnbouwinstallatie kan worden gerealiseerd.

9.1. Ingevolge artikel 3, lid 3.10.1, van de planregels is het college van burgemeester en wethouders bevoegd om met toepassing van artikel 3.6 van de Wro de gronden met de bestemming 'Gemengd' als volgt te wijzigen en/of uit te werken:

a. de aanduiding 'specifieke vorm van bedrijf - proefboring (sb-p)' te wijzigen in de aanduiding 'specifieke vorm van bedrijf - mijnbouwlocatie (sb-m)' en toestaan dat de locatie wordt gebruikt als mijnbouwlocatie.

9.2. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling (onder meer de uitspraak van 14 augustus 2013 in zaak nr. 201109895/1/R3; www.raadvanstate.nl) houdt de opname van een wijzigingsbevoegdheid in een bestemmingsplan in dat de daarin mogelijk gemaakte ontwikkelingen in beginsel in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening moeten worden geacht. Derhalve dient reeds bij de vaststelling van een wijzigingsbevoegdheid te worden onderzocht of de daarin mogelijk gemaakte ontwikkelingen vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening aanvaardbaar zijn.

9.3. In de plantoelichting staat dat het beoogde doel van de exploratieboring is het produceren van aardgas. Mocht de exploratieboring succesvol zijn, dan dient voor het ombouwen van de locatie naar een winningsinstallatie een separate ruimtelijke procedure te worden gevolgd. In die procedure zullen alle voor gaswinning relevante milieuaspecten uitvoerig worden behandeld. Er wordt in de voorliggende ruimtelijke onderbouwing waar mogelijk alvast een doorkijk gegeven naar de mogelijke vervolgfase. Hierbij worden twee maatschappelijk zeer relevante milieuaspecten kort beschouwd, te weten bodemdaling en landschappelijke inpassing. Wat betreft het onderwerp bodemdaling staat in de plantoelichting dat indien de locatie wordt ontwikkeld als mijnbouwlocatie voor de winning in het kader van het winningsplan nader onderzoek zal plaatsvinden naar de mogelijke bodemdaling in de vorm van berekeningen. In de plantoelichting staat verder dat bij een succesvolle proefboring de in dit plan opgenomen wijzigingsbevoegdheid zal worden toegepast waarmee de exploitatie (winnings)fase mogelijk wordt gemaakt. In het wijzigingsplan dat hiervoor wordt opgesteld worden onder meer de gevolgen op het gebied van lucht, geluid en externe veiligheid inzichtelijk gemaakt. Daarnaast maakt de landschappelijke inpassing van de productielocatie onderdeel uit van het wijzigingsplan.

9.4. Vast staat dat de raad nog niet de benodigde onderzoeken heeft verricht naar de ruimtelijke aanvaardbaarheid van een gebruik van de locatie voor mijnbouwdoeleinden, in die zin dat aldaar permanent gas zal worden gewonnen. Zoals in de plantoelichting staat zijn verschillende daarbij aan de orde komende milieuaspecten, waaronder het eventuele risico op bodemdaling, niet onderzocht. Voorts is nog niet inzichtelijk wat de effecten van een permanente gaswinningsinstallatie zullen zijn met betrekking tot milieuaspecten als geluid, luchtkwaliteit en externe veiligheid. Verder is de verkeersaantrekkende werking van een permanente gaswinningsinstallatie evenmin inzichtelijk. De raad heeft gelet hierop niet onderzocht of de met de wijzigingsbevoegdheid mogelijk gemaakte ontwikkelingen in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening moeten worden geacht. Gelet hierop bestaat aanleiding voor het oordeel dat het besluit, voor zover het betreft de in artikel 3, lid 3.10.1, onder a, van de planregels opgenomen wijzigingsbevoegdheid, is genomen in strijd met artikel 3:2 van de Awb.

Conclusie

10. In hetgeen appellante heeft aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit voor zover het betreft de vaststelling van artikel 3, lid 3.10.1, onder a, van de planregels, is genomen in strijd met artikel 3:2 van de Awb. Het beroep is in zoverre gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre dient te worden vernietigd. Het beroep is voor het overige ongegrond.

11. Uit oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Besluit ruimtelijke ordening, ziet de Afdeling aanleiding de raad op te dragen het hierna in de beslissing nader aangeduide onderdeel van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl.

12. Van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen, is niet gebleken. (*Enz., enz., Red.*)

Noot

1. Op het moment van schrijven van deze noot heeft het kabinet net besloten om de gaswinning in Groningen terug te draaien.^[2] Voor het kabinet staat vast dat de recente aardbevingen in Groningen door gaswinning in dat gebied worden veroorzaakt. Om de risico's op zware bevingen in de toekomst te beperken wordt de gasproductie in Groningen voor de komende drie jaar (tot en met 2016) ten opzichte van 2013 met circa 20% teruggedraaid, ter plaatse van het epicentrum in Loppersum met circa 80%. Aanvullend heeft het kabinet voor Groningen voor de komende vijf jaar voorzien in een zogenaamd 'versterkingspakket' van bijna 1,2 miljard euro. Dit bedrag dient in eerste instantie om woningen preventief te versterken en schadeclaims beter af te handelen. Daarnaast is een deel van het bedrag bestemd om de leefbaarheid van het gebied te vergroten en het regionaal economisch perspectief te verbeteren. Eind 2016 wordt op basis van een door de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM), de exploitant van de gaswinning Groningen, aan te passen winningsplan een besluit genomen over het vervolg van de gasproductie. Met dit besluit lijkt voorlopig een einde te komen aan weken van protest van de Groningse bevolking tegen de gaswinning.

2. Jurisprudentie over (gas)winning in de diepe ondergrond is schaars. In de hier te bespreken uitspraak over het bestemmingsplan 'Exploratieboring Lambertschaag' (bestemmingsplan) wordt een exploratieboring naar aardgas toegestaan; een besluit dat in beginsel slechts dient om te onderzoeken of gas in de grond aanwezig is en dat nog niet op de daadwerkelijke winning ziet. Wel kent het bestemmingsplan een wijzigingsbevoegdheid die het mogelijk maakt dat een permanente gaswinnings- en mijnbouwinstallatie wordt gerealiseerd, waarover in punt 9 meer. Mede tegen het licht van de Groningse casus is het interessant om te zien welke onderwerpen hier aan bod komen. De twee omwonenden die in deze uitspraak tegen de vaststelling van het bestemmingsplan opkomen, stellen onder andere nut en noodzaak van het bestemmingsplan ter discussie en betogen dat het plan niet voldoet op de aspecten van verkeer, schade en de hiervoor genoemde wijzigingsbevoegdheid. Op deze punten zal in de punten 5 tot en met 9 hierna worden ingegaan. Tot slot zal ook nog een vergelijking met schaliegaswinning worden gemaakt (punt 10). Eerst zal ik kort iets zeggen over de verhouding tussen de Mijnbouwwetgeving enerzijds en ruimtelijke ordening en milieu anderzijds.

3. Voor een goed begrip van de reikwijdte van de verschillende besluiten inzake gasopsporing en -winning is het namelijk van belang om te realiseren dat de Mijnbouwwetgeving primair is bedoeld ter verdeling van de gasmarkt; met de op grond van deze wet te verkrijgen opsporingsvergunning krijgt de houder een exclusief recht om in een gebied een bepaalde delfstof op te sporen en vervolgens eventueel te winnen. Daarbij stelt de Mijnbouwwetgeving zeer gedetailleerde technische (uitvoerings)eisen aan de opsporing en winning van delfstoffen alsmede regels over het beperken van bodemdaling. Regulering hiervan vindt, via de Mijnbouwwet (Mbw), plaats in de opsporingsvergunning en het werkprogramma c.q. -plan (gedurende de opsporingsfase) en in de winningsvergunning en het winningsplan (gedurende de winningsfase). Verwezen wordt naar een eerdere bijdrage in het TBR over schaliegas waarin op deze vergunningen en plannen uitgebreid is ingegaan.^[3] Bij de beoordeling van genoemde vergunningen en plannen vormen ruimtelijke ordening en milieu in principe geen onderwerp.^[4] Ruimtelijke ordening wordt in het kader van een bestemmingsplan getoetst, milieu komt aan de orde bij een omgevings(milieu)vergunning of een mijnbouwmilieuvergunning (dan wel algemene regels die daarvoor in de plaats komen). In aanvulling op de hiervoor genoemde vergunningen en plannen zijn voor opsporing en winning dan ook altijd nog een ruimtelijke toestemming en een milieutoestemming nodig. Wel heeft de Afdeling ruimte gezien voor een aanvullende toets van de mogelijke gevolgen voor bodemdaling aan de goede ruimtelijke ordening, ook al worden die gevolgen dus primair in het kader van de Mbw en het winningsplan beoordeeld.^[5] Zoals bekend zullen in een bestemmingsplan ook potentiële milieueffecten worden onderzocht. In deze zaak gaat het dus om een bestemmingsplan.

4. Welnu, hoe ziet de feitelijke situatie er in deze kwestie uit? Uit de toelichting op het bestemmingsplan volgt dat het plangebied en de directe omgeving zijn gelegen in een vlak en open zeekeilandschap in de gemeente Medemblik, provincie Noord-Holland.^[6] Op de opsporingslocatie zal op maaiveldniveau tijdelijk een mijnbouwlocatie (c.q. boorlocatie) worden ingericht waarop een boortoren wordt opgesteld. Met behulp van de boortoren wordt een gat naar de gewenste ondergrondse locatie geboord (op ongeveer 1.500 tot 6.500 meter diepte). Dit boren neemt ongeveer één tot maximaal twee maanden (volcontinue) in beslag. Daarna zal de locatie in enkele dagen op productiviteit worden getest. Nadien wordt de boortoren afgebroken en, samen met het overige materieel, afgevoerd.

5. De Afdeling heeft allereerst beoordeeld of de omwonenden belanghebbende bij het bestemmingsplan zijn (r.o. 3). Hun woning is gelegen op 1 kilometer van het plangebied dat in gebouwen en bouwwerken tot maximaal 15 meter hoogte voorziet. Gelet hierop en op het feit dat het gebied tussen de woning en het plangebied vlak is, zullen de omwonenden volgens de Afdeling zicht hebben op de voorziene gebouwen en andere bouwwerken. Daarnaast is niet uitgesloten dat de omwonenden vanwege verkeerstoename hinder zullen ondervinden, omdat hun woning aan de aan- en afvoerweg van het plangebied is gelegen. Met inachtneming hiervan worden de omwonenden als belanghebbende aangemerkt. Deze conclusie schetst geen verbazing gelet op de vaste jurisprudentie rondom het belanghebbende-begrip. Vermeldenswaardig in dit verband is een ander recente 'gaswinningsuitspraak' waaruit volgt dat de kring van belanghebbenden bij een mijnbouwwerk ver kan reiken. In dat geval ging het onder andere om het gewijzigde (gas) winningsplan voor Anjum^[7], en dus niet om een bestemmingsplan. De belanghebbende ten aanzien van dit besluit woonde op een afstand van maar liefst zeven kilometer van het mijnbouwwerk. De Afdeling heeft daartoe aansluiting gezocht bij de straal van bodemtrillingen c.q. lichte aardbevingen (van zeven km) die zich rond een epicentrum van een beving kunnen voordoen. Naar mijn idee is goed denkbaar dat, analoog aan deze uitspraak over Anjum, vanwege de doorgaans grote potentiële impact van aardbevingen door gaswinning, ook de groep belanghebbenden bij een bestemmingsplan zo ver kan reiken.

6. Inhoudelijk betogen de omwonenden allereerst dat nut en noodzaak van het bestemmingsplan ontbreken, aangezien wereldwijd voldoende gasvoorraden aanwezig zijn en een overproductie van gas bestaat (r.o. 5). Daarnaast kunnen energiebronnen op basis van fossiele brandstoffen volgens hen worden vervangen door meer duurzame bronnen. De raad van Medemblik (raad) heeft in reactie hierop verwezen naar het zogenaamde 'Kleine-velden beleid' dat Nederland voert.^[8] Ter besparing van het Groningerveld wordt de winning van kleine gasvelden bevorderd. Het Groningerveld vervult hierbij een (aanvullende) 'balansrol' door de verschillen in vraag en aanbod flexibel op te vangen. Wil het Groningerveld deze rol nog circa 25 jaar kunnen vervullen, dan zullen op korte termijn voldoende nieuwe velden in productie moeten komen. De Afdeling vindt daarom dat de raad hier nut en noodzaak van het plan in redelijkheid heeft kunnen aannemen. Dat er steeds meer duurzame energiebronnen zijn, laat volgens de Afdeling onverlet dat de noodzaak tot het in productie nemen van nieuwe velden bestaat. Met deze uitspraak lijkt de Afdeling een precedent te hebben geschapt voor de beoordeling van nut en noodzaak bij dit soort 'gaswinningsbesluiten' voor kleine velden; nut en noodzaak hiervan lijken gezien het 'Kleine-velden beleid' niet eenvoudig ter discussie te kunnen worden gesteld. Wel zal uiteraard voor de specifieke locatie nog moeten worden beoordeeld of de verschillende ruimtelijke aspecten aan de uitvoering van het project in de weg staan.

7. De omwonenden klagen voorts onder meer over de verhoogde verkeersoverlast die zij van de boorinstallatie zullen ondervinden (r.o. 7). In de op- en aanbouwfase vinden per fase gedurende vijf dagen circa 150 tot 160 vrachtwagenbewegingen plaats om de boorinstallatie met toebehoren te vervoeren. In de testfase (dus enkele dagen) gaat het om circa 5 tot tien vrachtwagenbewegingen per dag. De Afdeling vindt dat de raad in redelijkheid heeft kunnen overwegen dat dit aantal verkeerbewegingen acceptabel is. Voor de op- en aanbouwfase heeft de raad daarbij mede met de korte duur van de overlast rekening kunnen houden; deze is zodanig dat de raad niet tot een andere afweging hoefde te komen. Over de testfase heeft de raad terecht geoordeeld dat deze vanwege het zodanig (beperkte) aantal verkeerbewegingen helemaal geen overlast zal geven. De Afdeling geeft hiermee een goede indicatie welke mate van verkeersoverlast, mits voldoende gemotiveerd door de raad, omwonenden bij activiteiten rondom boorinstallaties moeten tolereren.

8. Een voor de omwonenden waarschijnlijk belangrijke beroepsgrond is de door hen verwachte financiële schade, onder andere vanwege verstoring van het woongenot, mogelijke bodemdaling en waardevermindering van de woning (r.o. 8). Omdat het hier slechts om een 'zoekactie' gaat en nog geen daadwerkelijke winning plaatsvindt, is bodemdaling en eventuele schade volgens de raad niet aan de orde. Voor zover dat tóch het geval zou zijn, verwijst de raad naar diverse verhaalsmogelijkheden (opgenomen in de Wet ruimtelijke ordening (planschade), de Mijnbouwwet en het Burgerlijk Wetboek (art. 6:177)). De raad heeft zich volgens de Afdeling verder in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat geen reden bestaat voor de verwachting dat de schade zodanig zal zijn dat het belang hierbij prevaleert boven de belangen bij de vaststelling van dit plan. Het betreft hier een standaardoverweging van de Afdeling.^[9] Het belangrijkste schadelijke gevolg bij conventionele gaswinning, zo bewijst ook Groningen nu, is compactie: het inzakken van gashoudende bodemlagen met bodemdaling en uiteindelijk bevingen tot gevolg. Een wezenlijk knelpunt in het vervolgens verhalen van de schade is het aantonen van het verband tussen de bevingen en die schade. De bewijslast hiervoor, die bij de benadeelde partij(en) ligt, kan nog weleens lastig zijn, nu ook andere oorzaken tot verzakking en scheurvorming hebben kunnen leiden. Op schade en aansprakelijkheid van (schallegas)opsporing en winning is in de eerdere bijdrage in het *TBR* ingegaan.^[10]

9. De omwonenden gaan uiteindelijk niet met lege handen naar huis; over hun laatste punt krijgen zij gelijk. In de planregels is een wijzigingsbevoegdheid voor het realiseren van een permanente gaswinnings- en mijnbouwinstallatie opgenomen (planregel 3 lid 3.10.1). Uit de toelichting op het bestemmingsplan volgt dat mocht de exploratieboring succesvol blijken, een nieuw planologisch besluit zal worden genomen waarbij de relevante milieuaspecten (nader) worden onderzocht, zoals bodemdaling, landschappelijke inpassing, lucht, geluid en externe veiligheid. Volgens vaste jurisprudentie oordeelt de Afdeling hier dat al bij de vaststelling van een wijzigingsbevoegdheid moet worden onderzocht of de daarbij mogelijk gemaakte ontwikkelingen aanvaardbaar zijn overeenkomstig de goede ruimtelijke ordening (r.o. 9).^[11] De betreffende planregel wordt op dit punt dan ook vernietigd. Toch wel een belangrijk winstpunt voor de omwonenden; hiermee wordt - in ieder geval in dit plan - gaswinning immers niet toegestaan, terwijl de door hen gevreesde schade waarschijnlijk juist hierdoor zal worden veroorzaakt. De beoordeling hiervan moet dus nog in een aparte procedure in volle omvang plaatsvinden. Dat het bij planologische besluitvorming belangrijk is om de reikwijdte van de activiteiten (opsporing en/of winning) zorgvuldig in acht te nemen illustreert onder andere ook de uitspraak van het Hof Den Bosch van 25 oktober 2011.^[12] Het hof vernietigde een tijdelijke ontheffing van een bestemmingsplan voor een proefboring voor schallegas, omdat de tijdelijkheid van die voorziening onvoldoende was aangetoond. Niet kon worden uitgesloten dat na de proefboring tot winning van aardgas zou worden overgegaan en dat een boorlocatie of een andere met het bestemmingsplan strijdige activiteit zou worden voortgezet.

10. De wijze waarop de Afdeling in deze uitspraak exploratieboringen in een bestemmingsplan beoordeeld, is waarschijnlijk illustratief voor de wijze waarop zij dat bij schallegasexploratie, het andere 'hoofdpijnwinningsdossier' van Minister Kamp, zal doen. In de exploratiefase van schallegas zullen de milieu- en veiligheidseffecten naar ik verwacht niet heel erg verschillen ten opzichte van die bij conventionele gasexploratie, in beide gevallen is de impact van de werkzaamheden namelijk beperkt. In de winningsfase lopen de effecten mogelijk wel uiteen, onder meer omdat bij schallegaswinning veel meer fractieelstof in de grond wordt ingebracht en meer putten moeten worden geslagen.^[13] Qua beoordelingsmethodiek zal de Afdeling het bij schallegaswinning in een bestemmingsplan denk ik op een met conventionele winning vergelijkbare wijze aanpakken; de Afdeling zal onder andere de milieu- en veiligheidseffecten één voor één nalopen en ingaan op de daarover opgestelde deskundigenrapporten. De eerder in deze noot genoemde uitspraak over onder andere het winningsplan Anjum geeft inzicht in hoe de Afdeling die effecten, dus in het kader van een winningsplan en niet bij een bestemmingsplan, beoordeelt.^[14] De Afdeling gaat daar aan de hand van de onderliggende rapporten tamelijk gedetailleerd op de effecten in en hecht daarbij grote waarde aan de adviezen van de adviseurs in deze: de Staatstoelichting op de Mijnen en de Technische Commissie Bodembeweging. In de Anjum-zaak blijven de verschillende besluiten uiteindelijk overeind.

Of het zo ver zal komen met de besluitvorming rondom schallegaswinning (en -exploratie), moet nog blijken. Schallegaswinning in Nederland staat nog altijd, of eigenlijk opnieuw, in de wacht. Uit een rapport van Witteveen+Bos volgt dat de gevolgen en risico's die aan schallegaswinning verbonden zijn, beheersbaar zijn.^[15] Echter, op 18 september 2013 kondigde Minister Kamp aan alsnog een structuurvisie/plan-MER schallegas naar de meest geschikte locaties in Nederland op te stellen.^[16] Nut en noodzaak van schallegaswinning zullen daarin ook aan de orde komen. Het is beslist niet ondenkbaar dat in aanloop naar deze structuurvisie en de enorme media-aandacht rondom de Groningse bevingen meer belanghebbenden zullen opkomen tegen besluitvorming die op enigerlei wijze de exploratie en winning van gas toestaat. Ook is niet uitgesloten dat de casus Groningen consequenties heeft voor de keuzes die rondom schallegas zullen worden gemaakt. De komende jaren zijn wij in ieder geval verzekerd van meer aandacht voor de ondergrond en de opsporing en winning daarin. Wordt dus vervolgd.

M.C. Brans

- 1 Marloes Brans is advocaat bij Houthoff Buruma te Amsterdam.
- 2 Brief van Minister Kamp van 17 januari 2014, *Gaswinning in Groningen*, kenmerk: DGETM / 14008697, te raadplegen via www.overheid.nl.
- 3 M.C. Brans, R.D. Lubach e.a., 'Schallegas in Nederland, Een verkenning van het juridisch kader voor verdeling van exploratie- en winningsrechten, vergunningverlening en aansprakelijkheid', *TBR* 2013/155.
- 4 *Kamerstukken II* 1998/99, 26 219, nr. 3, bijv. p. 6, 7, 20, 21 en par. 61.
- 5 ABRvS 25 juli 2012, *JB* 2012/235.

- 6 Te raadplegen via www.ruimtelijkeplannen.nl, par. 1.
- 7 ABRvS 30 oktober 2013, No. 201303971/1/1/A4, 201303980/1/A4, 201304179/1/A4, 201304171/1/A4 en 201303975/1/A4 (zie r.o. 4 en 5).
- 8 *Gaswinning in Nederland, Belang en beleid*, Ministerie van Economische Zaken, 20 november 2008.
- 9 Zie bijv. ABRvS 18 september 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1176 en ABRvS 12 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY5874.
- 10 Zie noot 3, par. 6.
- 11 De Afdeling verwijst in deze uitspraak naar ABRvS 14 augustus 2013, No. 201109895/1/R3. Zie ook S.M. van Velsen, 'Representatieve invulling van de maximale planologische mogelijkheden van een bestemmingsplan (deel 1), Een analyse van (recente) jurisprudentie en rechtsvragen die zijn blijven bestaan.' *TBR* 2013/65, par. 2.
- 12 Rb. 's-Hertogenbosch 25 oktober 2011, ECLI:NL:RBSHE:2011:BU1387, r.o. 15.
- 13 Zie samenvatting bijlage bij Kamerbrief (*Kamerstukken II* 2012/13, 28 982, nr. 132), Witteveen+ Bos / Arcadis / Fugro, *Aanvullend onderzoek naar mogelijke risico's en gevolgen van de opsporing en winning van schalie- en steenkoolgas in Nederland. Eindrapport onderzoeksvragen A en B*, d.d. 16 augustus 2013.
- 14 Zie noot 7, r.o. 14 e.v.
- 15 Zie noot 10.
- 16 Zie noot 13.