

# ECLI:NL:RVS:2018:758

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	07-03-2018
Datum publicatie	07-03-2018
Zaaknummer	201700806/1/A1
Formele relaties	Eerste aanleg: ECLI:NL:RBNNE:2017:136, (Gedeeltelijke) vernietiging en zelf afgedaan
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Bij besluiten van 15 juni 2015 heeft de minister aan Vermilion Oil & Gas Netherlands B.V., thans Vermilion Energy Netherlands B.V. (hierna: Vermilion), omgevingsvergunningen eerste en tweede fase verleend voor een mijnbouwlocatie voor de winning van aardgas op een perceel aan de Noordenveldweg nabij Wapse.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl Omgevingsvergunning in de praktijk 2018/7875 M en R 2018/60 met annotatie van M.A.A. Soppe, J. Gundelach JBO 2018/92 met annotatie van mr. drs. D. van der Meijden JOM 2018/181 JM 2018/78 met annotatie van A. Wagenmakers

## Uitspraak

Bij deze uitspraak is een persbericht uitgebracht. 201700806/1/A1.

Datum uitspraak: 7 maart 2018

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. de minister van Economische Zaken, thans: Economische Zaken en Klimaat,
2. Vermilion Energy Netherlands B.V., gevestigd te Harlingen,  
appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 16 januari 2017 in zaak nr. 15/3131 in het geding tussen:

Vereniging Milieudefensie, gevestigd te Amsterdam,

en

de minister.

Procesverloop

Bij besluiten van 15 juni 2015 heeft de minister aan Vermilion Oil & Gas Netherlands B.V., thans Vermilion Energy Netherlands B.V. (hierna: Vermilion), omgevingsvergunningen eerste en tweede fase verleend voor een mijnbouwlocatie voor de winning van aardgas op een perceel aan de Noordenveldweg nabij Wapse.

Bij uitspraak van 16 januari 2017 heeft de rechtbank het door Milieudefensie daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard en de besluiten van 15 juni 2015 vernietigd. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben de minister en Vermilion hoger beroep ingesteld.

Milieudefensie heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Vermilion en Milieudefensie hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 4 december 2017, waar de minister, vertegenwoordigd door mr. A.E. de Groot-Valenteijn en M.E.J. Pieters, Vermilion, vertegenwoordigd door mr. drs. H.M. Israëls, advocaat te Amsterdam, en door [gemachtigde], en Milieudefensie, vertegenwoordigd door M.M. Verf, A. Eiting, P.A. Kramer en mr. J.J.H. Mineur, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Bij de besluiten van 15 juni 2015 heeft de minister omgevingsvergunningen eerste en tweede fase verleend voor een mijnbouwlocatie voor de winning van aardgas op een perceel aan de Noordenveldweg nabij Wapse, kadastraal bekend gemeente Diever, sectie H, nummer 167. Het vergunde project bestaat uit het ombouwen van een op het perceel reeds aanwezige proefboorinstallatie tot gaswinningsinstallatie en het vervolgens exploiteren van die gaswinningsinstallatie. De omgevingsvergunning eerste fase heeft betrekking op de activiteiten als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c en e, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo). De omgevingsvergunning tweede fase heeft betrekking op de activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo.

2. De rechtbank heeft de besluiten van 15 juni 2015 vernietigd, omdat de minister volgens de rechtbank niet heeft onderkend dat voor het project op grond van artikel 2, eerste lid, van het Besluit milieueffectrapportage, in samenhang met categorie C17.2 van de bijlage bij dat Besluit, een milieueffectrapport had moeten worden gemaakt. Volgens de rechtbank wordt de in categorie C17.2 genoemde drempelwaarde van een gewonnen hoeveelheid van 500.000 m<sup>3</sup> aardgas per dag overschreden. De rechtbank is er daarbij van uitgegaan dat, zoals betoogd door Milieudefensie, met m<sup>3</sup> in categorie C17.2 de volume-eenheid standaard m<sup>3</sup> (Sm<sup>3</sup>) wordt bedoeld, zijnde het volume gas in kubieke meter bij een temperatuur van 15°C en een druk van 1 atmosfeer. De rechtbank heeft niet de minister en Vermilion gevolgd die zich op het standpunt stellen dat in categorie C17.2 met m<sup>3</sup> Normaal m<sup>3</sup> (Nm<sup>3</sup>) wordt bedoeld, zijnde het volume gas in kubieke meter bij een temperatuur van 0°C en een druk van 1 atmosfeer. Door Vermilion is een aardgaswinning van maximaal 480.000 Nm<sup>3</sup> per dag aangevraagd, wat overeenkomt met 506.350 Sm<sup>3</sup> per dag.

MER-plicht

3. De minister en Vermilion betwisten in hoger beroep het oordeel van de rechtbank dat voor het project op grond van artikel 2, eerste lid, van het Besluit milieueffectrapportage, in samenhang gelezen met categorie C17.2 van de bijlage bij dat Besluit, een milieueffectrapport had moeten worden gemaakt. Volgens de minister en Vermilion is de rechtbank er ten onrechte van uitgegaan dat in categorie C17.2 met m<sup>3</sup> Sm<sup>3</sup> wordt bedoeld. Het enkele feit dat Sm<sup>3</sup> een gangbare eenheid is om het volume van gas in uit te drukken, kon volgens hen geen reden zijn om daarvan uit te gaan, aangezien Nm<sup>3</sup> ook een gangbare eenheid is. Nm<sup>3</sup> is bovendien de eenheid die in artikel 3.1 van de Mijnbouwregeling en in artikel 1.1, eerste lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer wordt gehanteerd, zodat het voor de hand ligt om daar in het kader van categorie C17.2 bij aan te sluiten, aldus de minister en Vermilion.

3.1. In categorie C17.2 van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage is als activiteit ten aanzien waarvan het maken van een milieueffectrapport verplicht is onder meer aangewezen de winning van

aardgas dan wel de wijziging of uitbreiding daarvan in gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op een gewonnen hoeveelheid van meer dan 500.000 m<sup>3</sup> aardgas per dag. In het Besluit milieueffectrapportage is niet bepaald wat in categorie C17.2 onder m<sup>3</sup> moet worden verstaan. Ook de toelichting bij het Besluit milieueffectrapportage bevat geen nadere invulling van de eenheid m<sup>3</sup> in categorie C17.2. Omdat het volume van een gasvormige stof afhankelijk is van druk en temperatuur, is een nadere invulling van die eenheid evenwel noodzakelijk voor de toepassing van categorie C17.2. Nu het Besluit milieueffectrapportage zelf geen nadere invulling geeft, biedt het de ruimte om daarvoor, zoals de minister heeft gedaan, Nm<sup>3</sup> te gebruiken. De Afdeling ziet geen grond voor het oordeel dat de minister door uit te gaan van Nm<sup>3</sup> een onjuiste invulling aan het Besluit milieueffectrapportage heeft gegeven. De minister heeft in zoverre van belang kunnen achten dat Nm<sup>3</sup> de eenheid is die ook in het kader van de Mijnbouwregeling en het Activiteitenbesluit milieubeheer wordt gehanteerd. De enkele omstandigheid dat Sm<sup>3</sup>, net als Nm<sup>3</sup>, een gangbare eenheid is om het volume van gas in uit te drukken, kan niet tot het oordeel leiden dat de minister bij de toepassing van categorie C17.2 van Sm<sup>3</sup> had moeten uitgaan. De rechtbank heeft dan ook ten onrechte geoordeeld dat de minister in het kader van categorie C17.2 niet van Nm<sup>3</sup> mocht uitgaan.

3.2. Voor zover Milieudefensie heeft betoogd dat, ook als van Nm<sup>3</sup> wordt uitgegaan, de in categorie C17.2 opgenomen drempelwaarde wordt overschreden, omdat de technische capaciteit van de gaswinningsinstallatie groter is dan 500.000 Nm<sup>3</sup> per dag en de minister bovendien rekening had moeten houden met een redelijkerwijs voorzienbare uitbreiding van de gaswinning door Vermilion, overweegt de Afdeling als volgt. Dat de technische capaciteit van de gaswinningsinstallatie groter is dan 500.000 Nm<sup>3</sup> per dag doet niet ter zake, nu de drempelwaarde in categorie C17.2 niet gekoppeld is aan de technische capaciteit, maar aan de gewonnen hoeveelheid per dag. Dit betekent ook dat de definitie van capaciteit in onderdeel A van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage niet relevant is voor de toepassing van categorie C17.2. Dat in onderdeel A van de bijlage is bepaald dat onder capaciteit mede wordt verstaan een redelijkerwijs binnen afzienbare tijd voorzienbare uitbreiding van de capaciteit, biedt dan ook, anders dan Milieudefensie kennelijk meent, geen grond voor het oordeel dat de minister bij de toepassing van categorie C17.2 rekening had moeten houden met een, naar gesteld, redelijkerwijs voorzienbare uitbreiding van de gaswinning.

3.3. Gelet op het voorgaande heeft de rechtbank ten onrechte overwogen dat voor het bij de besluiten van 15 juni 2015 vergunde project op grond van artikel 2, eerste lid, van het Besluit milieueffectrapportage, in samenhang met categorie C17.2 van de bijlage bij dat Besluit, een milieueffectrapport had moeten worden gemaakt. De betogen van de minister en Vermilion slagen.

#### Tussenconclusie

4. De hoger beroepen van de minister en Vermilion zijn gegrond. De Afdeling gaat hierna over tot bespreking van de door Milieudefensie in beroep aanvoerde gronden, waaraan de rechtbank in de aangevallen uitspraak niet is toegekomen. De Afdeling ziet met het oog op een efficiënte afdoening van het geschil geen aanleiding om, zoals verzocht door Milieudefensie, de zaak in zoverre terug te wijzen naar de rechtbank.

#### MER-beoordeling

5. Milieudefensie betoogt dat de minister ten onrechte in het MER-beoordelingsbesluit van 30 juli 2014 heeft besloten dat geen milieueffectrapport hoeft te worden gemaakt.

5.1. In categorie D17.3 van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage is als activiteit ten aanzien waarvan moet worden beoordeeld of een milieueffectrapport moet worden gemaakt onder meer aangewezen de oprichting van oppervlakte-installaties van bedrijven voor de winning van aardgas. Het project valt onder categorie D17.3, zodat de minister moest beoordelen of het project belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben, die nopen tot het maken van een milieueffectrapport. In het MER-beoordelingsbesluit van 30 juli 2014 heeft de minister deze beoordeling gemaakt aan de hand van een

door Vermilion ingediende aanmeldingsnotitie van 4 juni 2014. De minister heeft zich in het besluit van 30 juli 2014 op het standpunt gesteld dat geen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu zullen optreden, die nopen tot het maken van een milieueffectrapport.

5.2. Hetgeen Milieudefensie aanvoert, geeft geen aanleiding voor het oordeel dat de minister zich ten onrechte op dit standpunt heeft gesteld. Dat het project net onder de drempelwaarde van categorie C17.2 blijft, kan op zichzelf niet tot dat oordeel leiden. Ook haar stelling dat de gaswinningsinstallatie een grotere technische capaciteit heeft dan de aangevraagde hoeveelheid te winnen gas kan niet tot dat oordeel leiden. Aangevraagd (en vergund) is een winning van maximaal 480.000 Nm<sup>3</sup> gas per dag. Dat is het project ten aanzien waarvan de minister diende te beoordelen of er vanwege eventuele belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu een milieueffectrapport moest worden gemaakt. Het betoog van Milieudefensie dat in de aanmeldingsnotitie van 4 juni 2014 en het MER-beoordelingsbesluit van 30 juli 2014 van verkeerde uitgangspunten wordt uitgegaan, kan evenmin leiden tot het oordeel dat de minister zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat het maken van een milieueffectrapport niet noodzakelijk is. Dit betoog van Milieudefensie is beoordeeld in het bij de rechtbank door de Stichting Advisering bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (hierna: de StAB) uitgebrachte deskundigenbericht van 19 mei 2016. Hoewel de aanmeldingsnotitie en het MER-beoordelingsbesluit een verkeerde afstand noemen tot het Natura 2000-gebied Drents-Friese Wold en Leggelderveld (hierna: het Natura 2000-gebied), concludeert de StAB dat de minister blijkens de reactie op de zienswijzen van Milieudefensie de effecten van het project wel op juiste wijze heeft beoordeeld en op basis van de juiste gegevens, ook wat betreft de afstand tot het Natura 2000-gebied. De StAB onderschrijft verder de conclusie van de minister dat het maken van een milieueffectrapport niet noodzakelijk is. In hetgeen Milieudefensie aanvoert, ziet de Afdeling dan ook geen grond voor het oordeel dat de minister had moeten besluiten dat een milieueffectrapport moet worden gemaakt.

Het betoog faalt.

#### Stikstofdepositie op Natura 2000-gebied

6. Milieudefensie betoogt dat de minister bij het nemen van de besluiten van 15 juni 2015 heeft miskend dat vanwege stikstofdepositie op het Natura 2000-gebied een vergunning krachtens artikel 19d, eerste lid, van de toenmalige Natuurbeschermingswet 1998 nodig was.

6.1. In het bij de rechtbank uitgebrachte (aanvullende) deskundigenrapport van 18 juli 2016 heeft de StAB geconcludeerd dat de inrichting van Vermilion niet leidt tot een toename van de stikstofdepositie op het Natura 2000-gebied. De Afdeling ziet geen aanleiding om te twijfelen aan de juistheid van deze conclusie. Dat deze conclusie mede is gebaseerd op aanvullende gegevens van Vermilion, overgelegd naar aanleiding van het deskundigenrapport van 19 mei 2016, laat onverlet dat de minister er blijkens deze conclusie bij het nemen van de besluiten van 15 juni 2015 terecht van is uitgegaan dat geen vergunning krachtens artikel 19d, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 nodig was vanwege stikstofdepositie op het Natura 2000-gebied.

Het betoog faalt.

#### Natuurtoets

7. Milieudefensie betoogt dat er voorafgaand aan de besluiten van 15 juni 2015 geen goede natuurtoets is uitgevoerd en dat de gevolgen voor diverse in het Natura 2000-gebied voorkomende diersoorten daardoor zijn onderschat. Volgens haar heeft de minister bij het nemen van de besluiten van 15 juni 2015 dan ook miskend dat in verband met die gevolgen een vergunning krachtens artikel 19d, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 en een ontheffing van de toenmalige Flora- en faunawet nodig waren.

7.1. In het bij de rechtbank uitgebrachte deskundigenbericht van 19 mei 2016 onderschrijft de StAB de juistheid van de voorafgaand aan de besluiten van 15 juni 2015 uitgevoerde natuurtoets. Gelet hierop, ziet

de Afdeling in hetgeen Milieudefensie aanvoert geen reden om aan de juistheid van de uitgevoerde natuurtoets te twijfelen. Uit de natuurtoets blijkt dat zich geen significant verstorend effect zal voordoen op de soorten waarvoor het Natura 2000-gebied is aangewezen, zodat de minister er terecht van is uitgegaan dat geen vergunning krachtens artikel 19d, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 nodig was. Voorts blijkt uit de natuurtoets dat geen ontheffing nodig was krachtens de Flora- en faunawet.

Het betoog faalt.

#### Verlichting

8. Milieudefensie betoogt dat voorschrift A3 van de omgevingsvergunning eerste fase niet toereikend is om verstoring van vleermuizen door verlichting te voorkomen. Volgens haar sluit het voorschrift niet uit dat verlichting in verband met de bewaking van het terrein van de inrichting de hele avond en nacht zal branden en is in het voorschrift ten onrechte een toezegging van Vermilion om een handschakelaar in plaats van een schemerschakelaar toe te passen niet verwerkt.

##### 8.1. Voorschrift A3 luidt:

"de buitenverlichting op het terrein van de inrichting is, ook wat de hoogte daarvan betreft, tot het voor het verrichten van de nodige werkzaamheden op dat terrein of ter bescherming van het milieu noodzakelijke beperkt; de lampen branden uitsluitend voor zover dit voor het op het terrein van de inrichting verrichten van werkzaamheden of in verband met de bewaking van de inrichting dan wel anderszins in verband met de veiligheid noodzakelijk is; de verlichting is zodanig opgesteld en ingericht en de lampen zijn zodanig afgeschermd, dat hinderlijke lichtstraling voor de omgeving zo veel mogelijk wordt voorkomen;"

8.2. Voorschrift A3 moet aldus worden begrepen dat de verlichting in de avond- en nachtperiode ten behoeve van de bewaking van de inrichting niet langer mag branden dan noodzakelijk. Bovendien geldt op grond van dit voorschrift, los van de toegestane duur van de verlichting, altijd de eis dat de opstelling, inrichting en afscherming van de verlichting zodanig moet zijn dat hinderlijke lichtstraling voor de omgeving - waaronder vleermuizen - zo veel mogelijk wordt voorkomen. De minister heeft zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat hiermee, ook wat betreft vleermuizen in de omgeving, een toereikende bescherming tegen lichthinder wordt geboden en dat het niet nodig is om in het voorschrift ook een verplichting op te nemen tot het toepassen van een handschakelaar in plaats van een schemerschakelaar.

Het betoog faalt.

#### Eindconclusie

9. De hoger beroepen zijn gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep van Milieudefensie tegen de besluiten van 15 juni 2015 alsnog ongegrond verklaren.

10. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

11. Redelijke toepassing van artikel 8:114, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht brengt met zich dat de griffier van de Raad van State aan Vermilion het door haar betaalde griffierecht voor het hoger beroep terugbetaalt.

#### Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart de hoger beroepen gegrond;
- II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 16 januari 2017 in zaak nr. 15/3131;
- III. verklaart het door Vereniging Milieudefensie bij de rechtbank ingestelde beroep ongegrond;
- IV. verstaat dat de griffier van de Raad van State Vermilion Energy Netherlands B.V. het door haar betaalde griffierecht ten bedrage van 501,00 (zegge: vijfhonderdeen euro) voor de behandeling van het hoger beroep terugbetaalt.

Aldus vastgesteld door mr. R. van der Spoel, voorzitter,

en mr. S.F.M. Wortmann en mr. Th.C. van Sloten, leden,

in tegenwoordigheid van mr. M.P.J.M. van Grinsven, griffier.

w.g. Van der Spoel w.g. Van Grinsven

voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 7 maart 2018

462.