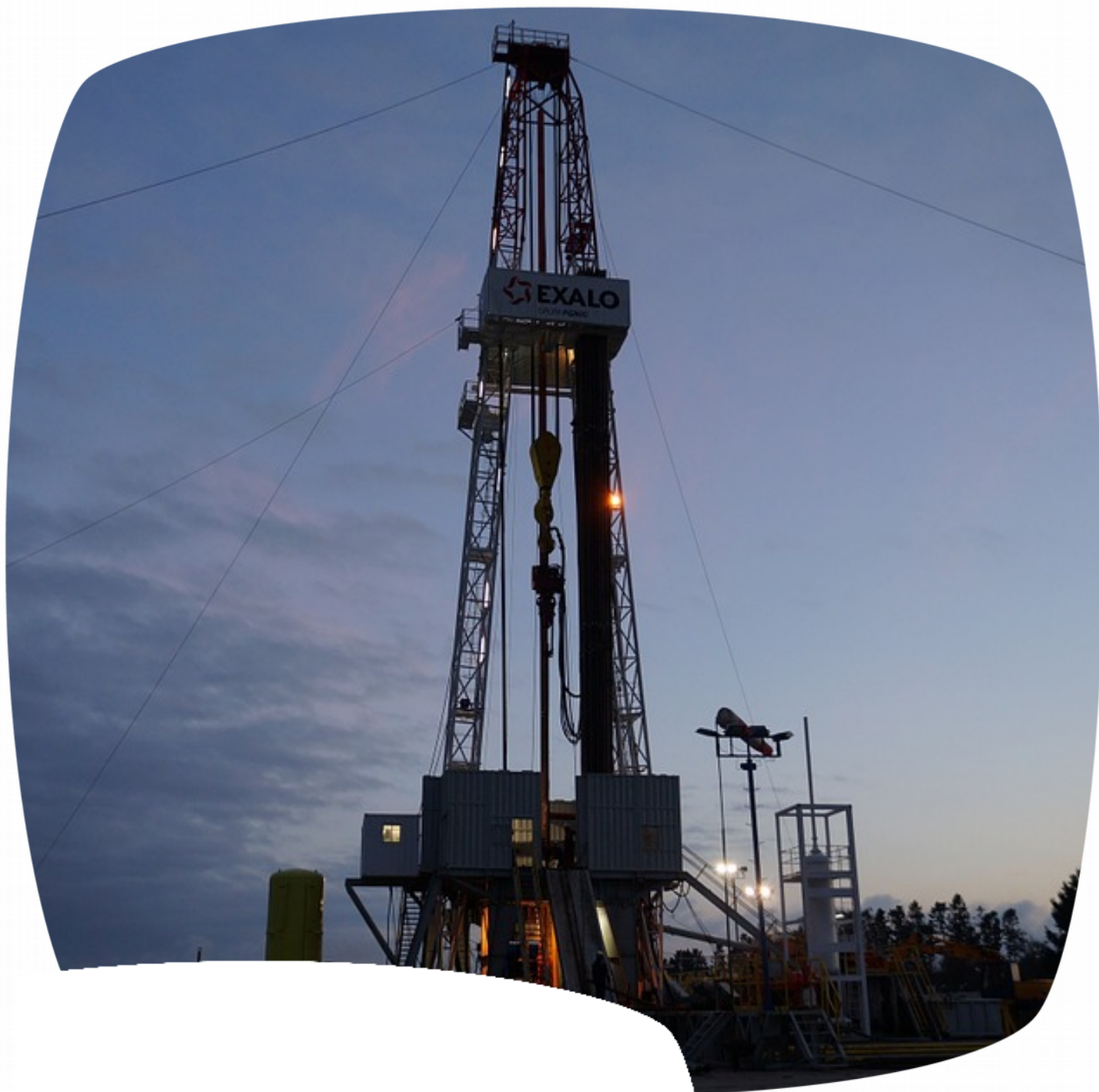


De juridische mogelijkheden van  
gemeenten, provincies en waterschappen

# Boringen naar aardgas op land



## Inhoudsopgave

1. Inleiding en leeswijzer.....	3
1.1. Aardgasboringen in beeld gebracht.....	4
2. Samenvatting.....	6
3. Aanbevelingen.....	8
4. Rechten van grondeigenaren (privaatrecht).....	9
4.1. Wie is eigenaar van de ondergrond en de daarin aangetroffen delfstoffen?.....	9
4.2. Kunnen grondeigenaren de winning van delfstoffen weigeren?.....	10
4.3. Welke schadevergoedingsregelingen zijn er voor grondeigenaren?.....	10
5. Rechten van belanghebbende bestuursorganen (bestuursrecht).....	11
5.1. Welke bestuursrechtelijke besluiten zijn (onder meer) vereist?.....	11
5.1.1. Vergunningen Mijnbouwwet.....	14
5.1.2. Omgevingsvergunning (Wabo).....	18
5.1.3. Vergunningen voor water.....	20
5.2. Hoe kunt u invloed uitoefenen op de benodigde besluiten ?.....	23
5.2.1. Inleiding.....	23
5.2.2. Verklaring van geen bedenkingen.....	23
5.2.3. Adviesrecht.....	25
5.2.4. Zienswijzen, bezwaar, beroep en hoger beroep.....	25
6. Specifieke rechten van bestuursorganen (bestuursrecht).....	27
6.1. Welke mogelijkheden biedt het ruimtelijk bestuursrecht ?.....	27
6.1.1. Bevoegdheden gemeente.....	27
6.1.2. Bevoegdheden provincie.....	28
6.1.3. Bevoegdheden rijk.....	29
6.2. Bevoegdheden op grond van de Wet milieubeheer.....	30
6.3. Bevoegdheden op grond van de waterregelgeving.....	31
7. Gebruikte bronnen.....	33
8. Bijlage 1. Handleiding bij juridische mogelijkheden.....	34

08-05-2017

mr. drs. Jacqueline Mineur

m.m.v. mr. Esmee de Lorijn

# 1. Inleiding en leeswijzer

Het stuk dat voor u ligt is in eerste instantie bedoeld als praktische achtergrond-informatie voor bestuurders en medewerkers van gemeenten, provincies en waterschappen, die te maken krijgen met proef- of meer permanente boringen naar aardgas in hun gebied. Maar ook andere geïnteresseerden, zoals grondeigenaren, omwonenden, maatschappelijke organisaties, kunnen met dit overzicht hun voordeel doen. Enige kennis van het bestuursrecht is daarbij echter wel vereist.

Aardgasboringen kunnen leiden tot gevaar, schade en hinder voor de bewoners en gebruikers van een gebied. Daarom zijn de mogelijkheden geïnventariseerd, die decentrale overheden hebben om gevaar, schade en hinder te voorkomen of zoveel mogelijk te beperken, dan wel om het boren geheel te voorkomen. Er zijn verschillende manieren om invloed uit te oefenen, zowel als eigenaar van de grond, als belanghebbende gebruiker van het gebied en als bestuursorgaan.

In dit document vindt u daarvan een uitwerking. Dit is gebeurd aan de hand van een overzicht van de regelgeving over het boren naar en winnen van aardgas op land en in oppervlaktewater, voor zover in dit kader relevant.

Na de Inleiding en leeswijzer, Samenvatting en Aanbevelingen volgt Hoofdstuk 4, dat handelt over de rechten en plichten van eigenaren van terreinen waar mijnbouw wordt gepleegd (privaatrecht).

Het vijfde hoofdstuk gaat in op de vergunningen en andere toestemmingen die nodig zijn voor het boren, en op de invloed die decentrale overheden daarop kunnen uitoefenen, via het bestuursrecht. Ook eventuele invloed van de Crisis- en herstelwet komt daarbij aan de orde.

Hoofdstuk 6 behandelt de regelgevende bevoegdheden van bestuursorganen op grond van de Wet ruimtelijke ordening, de Wet milieubeheer en de Waterwet. De Omgevingswet, die naar verwachting in 2019 in werking treedt, komt heel beperkt aan de orde.

**Bij dit document hoort een handleiding, hoe dit document te gebruiken in uw situatie. Deze vindt u aan het einde van dit document als bijlage.**

Gezien de grote hoeveelheid toepasselijke wetten en regels en de beperkte beschikbare tijd zijn onder meer boringen in zee en in oppervlaktewater buiten beschouwing gelaten, net als de Gaswet en regelgeving over buisleidingen. Veel uitvoeringsbesluiten en -regelingen zijn summier of niet besproken. Meer informatie over de toepasselijke regelgeving is te vinden in de bronnen, die genoemd zijn in Hoofdstuk 7. Helaas kon ook aan jurisprudentie niet of nauwelijks aandacht worden besteed. Voor de actuele en volledige versie van de wetten die worden genoemd kijkt u op [www.wetten.overheid.nl](http://www.wetten.overheid.nl).

Heeft u vragen of opmerkingen neem contact op met [energie@milieudefensie.nl](mailto:energie@milieudefensie.nl)

## Disclaimer

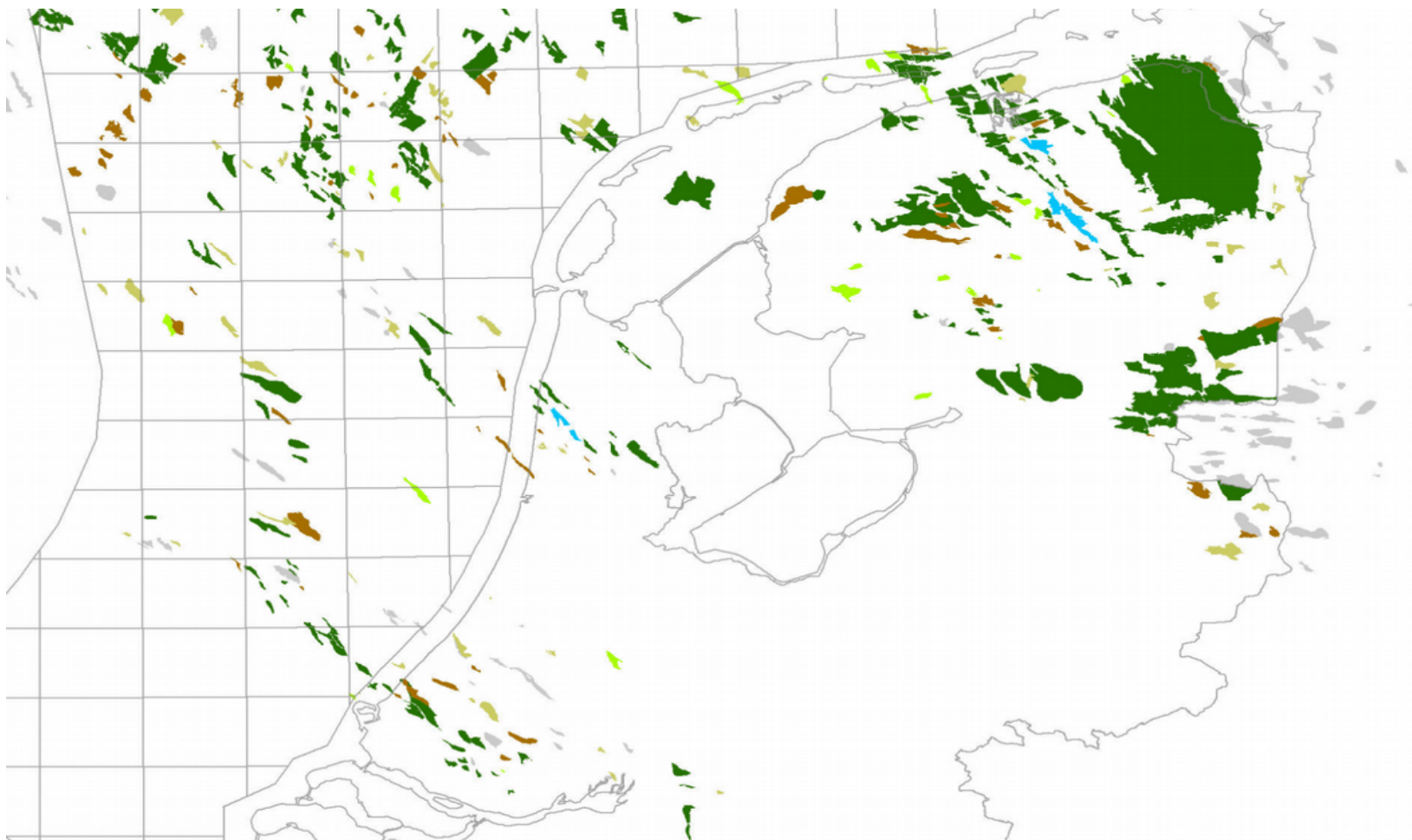
Hoewel deze tekst met de uiterste zorg is opgesteld, is het mogelijk dat de gegeven informatie niet geheel correct of volledig is. De opsteller is niet aansprakelijk voor schade die ontstaat als gevolg van fouten in dit document.

## 1.1. Aardgasboringen in beeld gebracht



Bron: Wikipedia.org

Aardgas zit in de poriën van gesteente in de ondergrond op ongeveer drie tot vier kilometer diepte. De gesteentelaag is afgedekt met een afsluitende laag, bijvoorbeeld een zoutlaag, hierdoor verdwijnt het aardgas niet in de lucht, maar blijft het in de grond. Aardgas wordt gewonnen door het op te sporen en vervolgens op die plek te boren.



Olie en gasvelden in Nederland, bron ministerie Economische Zaken.

## 2. Samenvatting

Het boren naar aardgas leidt mogelijk tot overlast, schade of veiligheidsrisico's voor omwonenden en overige gebruikers van het boorgebied, bijvoorbeeld door bodemdalingen waardoor aardbevingen kunnen ontstaan, aantasting van het landschap, geluidhinder, verkeershinder of uitstoot van methaangas.

Gemeenten, provincies en waterschappen kunnen er om die reden belang bij hebben om invloed uit te oefenen op de plannen en besluiten die boringen mogelijk maken.

Zij komen in verschillende hoedanigheden in aanraking met de boringen:

- als grondeigenaar,
- als belanghebbende en
- als regelgevend en besluitvormend bestuursorgaan.

Elke rol brengt afzonderlijke beïnvloedingsmogelijkheden met zich mee. Deze kunnen los van elkaar of gecombineerd worden ingezet. In volgorde van toenemende importantie zijn de rollen hieronder beschreven.

### Grondeigenaar

Een bestuursorgaan dat als grondeigenaar te maken krijgt met aardgasboringen, moet de daarmee gepaard gaande werkzaamheden en bouwwerken op haar terrein gedogen. Wel heeft zij recht op schadevergoeding. De exploitant van de aardgasmijn moet bovendien zoveel mogelijk rekening houden met het gewenste gebruik van de grond door de eigenaar.

### Belanghebbende

Als belanghebbende partij kunnen bestuursorganen op verschillende manieren invloed uitoefenen op de inhoud van plannen en besluiten van andere bestuursorganen, die nodig zijn om boringen te kunnen uitvoeren. Denk daarbij aan de omgevingsvergunning, de mijnbouwvergunning en het bestemmings- of inpassingsplan. De belangrijkste besluiten en plannen zijn in dit document beschreven.

- In bepaalde gevallen zijn bestuursorganen als wettelijk adviseur betrokken of wordt hen om een verklaring van geen bedenkingen (vvgb) gevraagd.
- Daarnaast hebben zij net als burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven natuurlijk de mogelijkheid om gebruik te maken van inspraak- en rechtsbeschermingsmogelijkheden. Bij deze laatste vorm van beïnvloeding gelden wel enkele belangrijke beperkingen in verband met het belanghebbendecriterium, namelijk betreffende de ontvankelijkheid, het relativiteitsvereiste en de bevoegdheid van de rechter om fouten in besluiten te passeren. Daarnaast is uiteraard ook het toetsingskader een beperkende factor.

### Regelgevend en besluitvormend orgaan

Tenslotte hebben gemeente, provincie en waterschap regelgevende en besluitvormende bevoegdheden, voor zover het aan hen toegekende verantwoordelijkheden betreft.

Door middel van vergunningverlening bijvoorbeeld kunnen de bevoegde gezagen binnen het beschikbare toetsingskader aanvragen beoordelen en voorschriften verbinden aan een vergunning.

### Toetsingskader

Bij de hierboven genoemde manieren om invloed uit te oefenen op de inhoud van besluiten en plannen is steeds het toetsingskader van belang. Zowel bij vergunningverlening, advisering, de afgifte

van een vvgb als bij bezwaar- en beroepsprocedures is voor het bestuursorgaan niet alleen de nationale wet- en regelgeving, met eventueel achterliggende Europese richtlijnen op de achtergrond kaderstellend, maar ook het eigen beleid en de eigen regels.

Het is belangrijk om zich te realiseren dat gemeente, provincie en waterschap het toetsingskader dus voor een deel zelf bepalen. De provinciale milieu- of ruimtelijke verordening, de waterschapskeur, het bestemmings- of inpassingsplan, maar ook eigen beleidsdocumenten kunnen worden ingezet om gebieden of belangen te beschermen. Beleidsstukken zijn uiteraard alleen voor het betreffende orgaan in principe bindend, maar met regelgeving moeten alle bevoegde gezagen rekening houden.

De vrijheid om van deze middelen gebruik te maken wordt echter beperkt als de Minister van Economische Zaken en andere betrokken Ministers besluiten om vanuit het (gestelde) nationale belang bij winning van aardgas gebruik te maken van hun doorzettingsmacht.

Wellicht biedt informeel overleg met en lobby bij de betrokken Ministers in dat geval mogelijkheden, al dan niet via VNG, IPO en UvW.

### 3. Aanbevelingen

1. Screen op zo kort mogelijke termijn uw ruimtelijke plannen, verordeningen en beleid: bieden deze uw belangen voldoende bescherming tegen de risico's die aardgasboringen kunnen meebrengen? Neem zo nodig beschermende bepalingen op in bestemmingsplannen, omgevingsplannen, verordeningen of keuren.
2. Als u bevoegd gezag bent bij vergunningverlening voor mijnbouwinstallaties houd dan rekening met uw belangen zoals in uw plannen, verordeningen en beleidsstukken zijn verwoord (zie 1).
3. Maak gebruik van uw adviesrecht, uw recht om een verklaring van geen bedenkingen onder voorwaarden te verlenen of te weigeren, en van inspraak- en (zo nodig) rechtsbeschermingsmogelijkheden en betrek daarbij uw plannen, verordeningen en beleidsstukken (zie 1).
4. In het geval dat u als bestuursorgaan geen gebruik kunt maken van rechtsbeschermingsmogelijkheden : richt zo spoedig mogelijk een stichting op ter bescherming van uw belangen, die in rechte voor u kan optreden. U kunt daarbij samenwerking zoeken met andere belanghebbende partijen, zoals andere bestuursorganen, bedrijven of bewoners.
5. Houd bewoners en gebruikers van uw gebieden op de hoogte van ontwikkelingen, relevante plannen en appellabele besluiten, en bied hen financiële of inhoudelijke ondersteuning aan (zie ook 4).
6. Voer overleg met de rijksoverheid via VNG, IPO en UvW over de bescherming van uw belangen.
7. Maak gebruik van uw rechten als grondeigenaar.



## 4. Rechten van grondeigenaren (privaatrecht)

Aardgas is op ongeveer twee tot vier kilometer diep onder de grond te vinden. Een boorinstallatie staat niet noodzakelijkerwijs op het terrein waar zich het aardgas onder bevindt. Er zijn lange verticale en horizontale boorleidingen in de bodem mogelijk, vanaf een boorlocatie.

Welke rechten en plichten hebben de eigenaren van de terreinen waaronder of waar vanaf geboord wordt? U treft hieronder een overzicht.

### 4.1. Wie is eigenaar van de ondergrond en de daarin aangetroffen delfstoffen?

Wie in Nederland eigenaar is van een stuk grond, plukt daar de vruchten van, en heeft ook de zorg, bijvoorbeeld voor de bescherming van de bodem op dat perceel. Maar hij of zij is daarmee nog geen eigenaar van alle delfstoffen die zich daarin bevinden. Van belang is hoe diep deze delfstoffen zich bevinden. De grens ligt bij 100 m diepte. Wat zich tussen aardoppervlak en de 100 m-grens bevindt valt - in principe - onder het eigendom van de grondeigenaar.

#### Eigendom

In het Burgerlijk Wetboek (BW boek 5, art. 20) is bepaald dat wie eigenaar is van de bovengrond, ook eigenaar is van de aardlagen daaronder, tenzij bij wet iets anders is geregeld.

De staat is op grond van de Mijnbouwwet (Mbw art. 3) eigenaar van de delfstoffen, die zich in de ondergrond bevinden op meer dan 100 m diepte. De staat wordt vertegenwoordigd door de Minister van EZ.

Na de winning gaat de eigendom over naar degene die beschikt over de winningsvergunning (de exploitant van de mijn). Deze vergunning wordt verleend door de Minister van EZ.

Delfstoffen die zich bevinden tussen de aardoppervlakte en 100 m diepte zijn zoals gezegd eigendom van de grondeigenaar. Aardgas is echter in deze aardlaag niet te vinden: daarvoor moet veel dieper worden geboord (ca 3 km diepte).

Verder is wettelijk bepaald dat ondergrondse transportleidingen (bijvoorbeeld voor water of gas), geen eigendom zijn van de grondeigenaar, maar van degene die verantwoordelijk is voor de aanleg van de leiding (BW art. 5:20, tweede lid). Dat kan bijvoorbeeld de Staat zijn of de exploitant van de mijnbouwinstelling.

#### Gebruik

De eigenaar mag de grond en aardlagen gebruiken (BW art. 5:21), voor zover daar geen regels aan in de weg staan.

Het gebruik is ook aan anderen toegestaan als dat zo diep in de aarde plaatsvindt, dat de eigenaar daar geen belang mee kan hebben. Uit de Mijnbouwwet blijkt dat er in ieder geval voor wat betreft mijnbouw een grens ligt op 100 m beneden het aardoppervlak.

Bestuursorganen kunnen beperkende regels vaststellen over het gebruik van de grond.

Gemeenten, provincies en rijk kunnen bijvoorbeeld via ruimtelijke ordeningsinstrumenten een bestemming toekennen aan de ondergrond, zoals "Parkeergarage". Ook milieuregels kunnen de

mogelijkheden inperken, net als de keur van een waterschap. In Hoofdstuk 6 is dit verder uitgewerkt.

## **4.2. Kunnen grondeigenaren de winning van delfstoffen weigeren?**

De eigenaar van een terrein moet opsporing en winning van delfstoffen gedogen, zowel van de bovengrond (Belemmeringenwet Privaatrecht) als de diepe ondergrond vanaf 100 m diepte (art. 4 en 5 Mijnbouwwet, hierna Mbw). De eigenaar heeft wel recht op een vergoeding van de schade.

De eigenaar moet gedogen dat er diep onder zijn grond wordt geboord, maar ook dat wegen of werken ten dienste van dat boren worden aangelegd. Wel is dan de Belemmeringenwet Privaatrecht van toepassing, waarin onder meer is bepaald dat schadevergoeding moet worden toegekend. Daarin staat ook dat "niet meer belemmering wordt gebracht, dan redelijkerwijs voor den aanleg en de instandhouding van het werk nodig is." Maar als het belang van het werk groot genoeg is, kan dat leiden tot grote ingrepen in het terrein.

## **4.3. Welke schadevergoedingsregelingen zijn er voor grondeigenaren?**

Als een grondeigenaar schade lijdt als gevolg van boringen naar aardgas en de daarmee samenhangende activiteiten zijn er meerdere mogelijkheden om die schade te verhalen.

- via de schaderegeling uit de Mbw (art. 4);
- via de planschadeprocedure (afdeling 6.1 Wro): er moet dan sprake zijn van inkomstenderving (bijvoorbeeld verminderd toerisme oid.) of waardevermindering van onroerend goed als gevolg van een ruimtelijk plan of besluit;
- via een algemene schadeprocedure als er sprake is van onevenredig nadeel, bijvoorbeeld op grond van artikel 3:4 Awb, als overige schaderegelingen hier niet in voorzien. Dat is hier waarschijnlijk niet het geval;
- via het privaatrecht op basis van de Belemmeringenwet Privaatrecht;
- via het privaatrecht op basis van onrechtmatige daad (6:162 e.v. BW).

## **5. Rechten van belanghebbende bestuursorganen (bestuursrecht)**

In dit hoofdstuk leest u welke vergunningen, ontheffingen, vrijstellingen, instemmingen en andere toestemmingen van bestuursorganen de exploitant onder meer nodig heeft, voordat hij een boorlocatie in gebruik kan nemen. Het is van de omstandigheden afhankelijk welke combinatie van besluiten voorgeschreven is. De opsomming geeft de grote lijnen weer, is niet uitputtend bedoeld en is afgestemd op het thema van dit document.

Daarna zijn de mogelijkheden beschreven waarop de betrokken gemeenten, provincies en waterschappen invloed kunnen uitoefenen op de inhoud van de genoemde besluiten, door middel van advies, een verklaring van geen bedenkingen, zienswijzen, bezwaar, beroep en hoger beroep.

De benodigde besluiten zijn uitwerkingen van wet- en regelgeving, visies, plannen en beleid van overheden. Een deel daarvan wordt vastgesteld door gemeenten, provincies en waterschappen. Ook dit is dus een manier om de richting te bepalen. Hierop wordt in Hoofdstuk 6 ingegaan.

### **5.1. Welke bestuursrechtelijke besluiten zijn (onder meer) vereist?**

Het schema hieronder geeft een kort overzicht van de benodigde bestuursrechtelijke besluiten. Per geval bepalen de voorgenomen activiteiten en de omstandigheden welke vergunningen zijn vereist, en welke procedure wordt gevolgd. Raadpleeg de toepasselijke regelgeving voor een compleet beeld.

Deze opsomming is niet uitputtend bedoeld: zij is afgestemd op het thema van dit document. Booractiviteiten in zee zijn bijvoorbeeld buiten beschouwing gelaten, net als activiteiten die plaatsvinden in bijzondere gebieden, zoals stiltegebieden, of activiteiten met betrekking tot buisleidingen. Daarvoor kunnen nog andere vergunningen zijn voorgeschreven. Onder het schema vindt u een uitgewerkte toelichting.

Wet resp. besluit	Bevoegd gezag	Beïnvloedingsmogelijkheden
Mijnbouwwet (Mbw) en Besluit algemene regels milieu mijnbouw (Barmm)		
<ul style="list-style-type: none"> <li>Opsporingsvergunning (voor proefboren), art. 6, eerste lid a Mbw</li> </ul>	Minister van EZ	Bezwaar, beroep en hoger beroep mogelijk.
<ul style="list-style-type: none"> <li>Winningsvergunning (voor permanente boorlocaties), art. 6, eerste lid b Mbw</li> </ul>		Bij gecoördineerde procedure van nationaal belang zienswijzen en beroep, hoger beroep (141a Mbw en 3.35, lid 4 Wro) Provincie is adviseur (art. 16 Mbw)
<ul style="list-style-type: none"> <li>Mijnbouwmilieuvergunning, art 40 Mbw</li> <li>Instemming winningsplan, art. 34 Mbw</li> </ul>	Minister van EZ	Zienswijzen en beroep bij Raad van State.
<ul style="list-style-type: none"> <li>Melding mobiele installaties, art. 4 Barmm</li> </ul>	Minister van EZ	Geen bezwaar of beroep, wel verzoek om handhaving mogelijk indien installatie wel vergunningplichtig blijkt.
<ul style="list-style-type: none"> <li>Instemming kennisgeving, 54n Mbw</li> </ul>	Inspecteur-generaal der mijnen	Geen inspraak mogelijk.
Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)		
<p>Omgevingsvergunning voor (o.a.)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>aantasting van archeologische waarden of monumenten</li> <li>het bouwen van boortorens en andere bouwwerken</li> <li>oprichten van een mijnbouwinstallatie</li> <li>het aanleggen van wegen en leidingen</li> <li>het kappen van bomen e.d.</li> <li>gebruik in strijd met het bestemmingsplan</li> <li>lozen op riolering</li> <li>aangehaakt: handelingen in strijd met Wet Natuurbescherming</li> <li>handelingen in strijd met provinciale of gemeentelijke verordening</li> </ul>	Gemeente,  tenzij Minister EZ	<p>Zienswijzen/bezwaar, beroep, hoger beroep. (procedure is afhankelijk van onderdelen vergunningaanvraag en fasering).</p> <p>Bij gecoördineerde procedure van nationaal belang zienswijzen en beroep, hoger beroep (141a Mbw, 3.35, lid 4 Wro).</p> <p>Advies van betrokken bestuursorgaan (art. 2.26 lid 3 Wabo)</p> <p>Verklaring van geen bedenkingen bestuursorgaan (afwijking bestemmingsplan, vergunning Wet natuurbescherming)</p>

<b>Wet resp. besluit</b>	<b>Bevoegd gezag</b>	<b>Beïnvloedingsmogelijkheden</b>	
Meldingsplichtige activiteiten Wabo	Idem	Geen bezwaar of beroep, wel verzoek om handhaving mogelijk indien wel vergunningplichtig.	
Vergunningsvrije activiteiten Wabo	Idem	Idem	
<b>Wet resp. besluit</b>	<b>Handeling</b>	<b>Bevoegd gezag</b>	<b>Beïnvloedingsmogelijkheden</b>
Waterwet c.a.			
Vanaf mijnbouwwerk (inrichting)	In principe lozen via afvalverwerkende inrichting of vuilwaterriool (Barmm, art. 32)	Minister of gemeente	Verzoek om handhaving indien niet nageleefd
	In oppervlaktewater lozen (Ww, art. 6.2, 6.5), waterschapskeur)	Minister of waterschap	Vergunning of vrijstelling: zienswijzen, beroep
	Lozen via werk op zuiveringsinstallatie (Ww, art. 6.2)	Waterschap	Vergunning of vrijstelling: zienswijze, beroep
	Grondwater onttrekken/infiltreren in bodem (Ww, art. 6.4, 6.5, Wb 6.11, Infiltratiebesluit bodem, Grondwaterverordening)	Gedeputeerde staten of waterschap	Vergunning: zienswijzen, beroep Melding : geen rechtsbescherming
	Water infiltreren in watersysteem (Wb, art. 6.11, Waterschapskeur)	Minister, waterschap of gedeputeerde staten	Melding : geen rechtsbescherming
	Lozen in bodem of afval-watervoorziening (Wabo, art. 2.1, Ab, art. 2.2 lid 1, 3)	Minister of waterschap	Verboden tenzij maatwerkvoorschrift in vergunning: zienswijzen, beroep.
Vanaf mobiele installatie	Riolering (Barmm art. 32)	Gemeente of Minister	Verzoek om handhaving indien niet nageleefd
	Afvalverwerkende inrichting (Barmm art. 32)	Gemeente of Minister	Idem

## 5.1.1. Vergunningen Mijnbouwwet

### Inleiding

In de Mijnbouwwet (Mbw), het Mijnbouwbesluit (Mbb) en de Mijnbouwregeling (Mbr) zijn bepalingen opgenomen over onder meer opsporings- en winningsvergunningen, de mijnbouwmilieuvergunning, en de winningsplannen. Maar ook de instelling van de Mijnraad, de Technische commissie bodembeweging en het Staatstoezicht op de mijnen is hierin geregeld, naast de meer technische toetsingskaders.

Zo is in het Mbb en de Mbr onder andere geregeld hoe boorgaten en putten aangelegd moeten worden, hoe chemicaliën bij mijnbouwinstallaties gebruikt, geloosd en geregistreerd moeten worden worden en welke eisen aan pijpleidingen worden gesteld.

Speciale milieubescherpende voorschriften zijn verder opgenomen in het Besluit algemene maatregelen mijnbouw milieubeheer (Barmm) en de bijbehorende Regeling (Rarmm).

In de Bijlage bij het Besluit milieu-effectrapportage is bepaald onder welke omstandigheden een milieu-effectrapportage moet worden opgesteld (zie ook par. 5.1.2, onder Milieu-effectrapportage).

Vroeger werden opsporings- en winnings- en mijnbouwmilieuvergunningen concessies genoemd. Dat waren privaatrechtelijke toestemmingen van de rijksoverheid, verstrekt ten behoeve van het algemeen belang. Door de Mbw zijn de concessies hun privaatrechtelijke karakter kwijt geraakt. Als gevolg daarvan zijn de bestuursrechtelijke inspraak- en rechtsbeschermingsprocedures van toepassing geworden, wat hun democratisch karakter ten goede komt.

### Vergunningen

Op grond van de Mbw zijn de volgende vergunningen vereist voor het winnen van aardgas.

1. Opsporingsvergunning (voor proefboren)
2. Winningsvergunning (voor permanente boorlocaties)
3. Mijnbouwmilieuvergunning en -melding mobiele installaties
4. Instemming met een winningsplan
5. Instemming werkprogramma

#### ad 1. Opsporingsvergunning

Een opsporingsvergunning van de Minister van EZ is nodig om ‘delfstoffen op te sporen’ (art. 1, art. 6, eerste lid a Mbw).

De opsporingsvergunning wordt verleend als er geen andere opsporingsvergunningen of opslagvergunningen gelden voor hetzelfde gebied en dezelfde delfstoffen (art. 7 Mbw). Dit vergunningstelsel heeft een coördinerende functie.

Een vergunning voor het boren naar aardgas in een Natura 2000-gebied zal niet worden verleend (art. 1.1, eerste lid Wet natuurbescherming), tenzij kan worden aangetoond dat dat geen significante versturende effecten heeft op de soorten waarvoor het beschermde natuurgebied is aangewezen en dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats of de habitats van soorten in dat gebied niet verslechtert (artikel 2.7 Wet natuurbescherming).

Per 1 januari 2017 is de Mijnbouwwet op een aantal punten veranderd. Zo is er een aantal toetsingscriteria toegevoegd aan artikel 9 Mbw.

In artikel 9, eerste lid Mbw zijn deze toetsingscriteria opgenomen. Indien hier niet aan is voldaan kan een vergunning geheel of gedeeltelijk worden geweigerd.

Dit kan op grond van:

1. "de technische en financiële mogelijkheden van de vergunningaanvrager.
2. de manier waarop de vergunningnemer van plan is de activiteiten uit te voeren.
3. het gebrek aan efficiëntie en (maatschappelijke) verantwoordelijkheidszin.
4. een keuze tussen twee gelijkwaardige aanvragen om een vergunning.
5. een algemene maatregel van bestuur waarin regels zijn gesteld over de opsporing of winning van aardwarmte door middel van een opsporings- of winningsinstallatie.
6. een algemene maatregel van bestuur waarin regels zijn gesteld over, het geheel uitsluiten van opsporing of winning, de diepte, de soort activiteit, de soort delfstof.
7. het aangeduide gebied dat door Onze Minister niet geschikt wordt geacht op grond van: de veiligheid voor omwonende of het voorkomen van schade aan gebouwen, het planmatig gebruik of beheer van aardwarmte, nadelige gevolgen die voor het milieu worden veroorzaakt, nadelige gevolgen die voor de natuur worden veroorzaakt."

Bij het onderwerp milieu (7.) moeten alle relevante aspecten worden gewogen: landschappelijke waarden, waterkwaliteit, bodemkwaliteit, luchtkwaliteit, geluid en stank. Uitgangspunt moet zijn dat de leefomgevingskwaliteit niet mag verslechteren.

De Raad van State heeft geadviseerd in Advies W15.15.0306/IV dat dit toetsingskader op vier momenten gehanteerd zal worden. Bij de opsporings- en winningsvergunning; het winningsplan; en de omgevingsvergunning zal getoetst worden aan de belangen van voorkoming van schade en negatieve gevolgen voor milieu, veiligheid en volksgezondheid.

De Mijnraad en de Technische commissie bodembeweging kunnen de Minister hierbij adviseren (art. 105 lid 2 sub a, 114 lid 2 sub a Mbw). Ook de betrokken provincies, gemeenten en waterschappen krijgen de mogelijkheid om advies uit te brengen (art. 16 Mbw).

In hoofdstuk 4 van de wet, getiteld "De zorg voor een goede uitvoering van activiteiten", zijn verplichtingen opgenomen voor de vergunninghouder, gericht op voorkomen van schade en het eventueel herstellen of compenseren daarvan. Zo kan de Minister ook eisen dat de vergunninghouder financiële zekerheid stelt voor het geval er schade ontstaat (paragraaf 4.2). De vergunninghouder heeft daarnaast een zorgplicht, zoals verwoord in artikel 33. Bij niet naleving van de wet, de ministeriële regeling of de vergunningvoorschriften kan de vergunning worden ingetrokken (art. 21). Ook zijn andere handhavingsmaatregelen mogelijk, zoals een last onder dwangsom of bestuursdwang.

Bij de opsporingsvergunning is na bezwaar beroep bij de sector Bestuursrecht van de Rechtbank mogelijk, waarna eventueel nog hoger beroep kan worden ingediend bij de Raad van State.

#### ad 2. Winningsvergunning

Voor het gebruik van min of meer permanente boorlocaties is een winningsvergunning verplicht. Het is verboden zonder vergunning van de Minister van EZ delfstoffen te winnen (art. 6, eerste lid b Mbw). De Minister vraagt daarover advies van de Mijnraad en eventueel ook van de Technische commissie bodembeweging (art. 105, 114 Mbw). Ook de belanghebbende provincies en gemeenten worden bij de beoordeling van de winningsvergunning betrokken (art. 16 Mbw).

Wie een opsporingsvergunning heeft ontvangen, krijgt in principe ook een winningsvergunning (art. 10 Mbw).

Onder winning van delfstoffen wordt verstaan "het met gebruikmaking van een boorgat, tunnel, schacht of ander ondergronds werk onttrekken van delfstoffen aan de ondergrond anders dan in de vorm van monsters of formatiebeproevingen" (art. 1 Mbw).

Ook een winningsvergunning wordt alleen verleend als er niet al andere opsporings- of opslagvergunningen zijn verleend voor dat gebied. Maar daarnaast beoordeelt de Minister of de delfstoffen wel economisch winbaar zijn binnen dat gebied, de aanvrager voldoende technische of financiële mogelijkheden heeft, en of hij op een efficiënte of maatschappelijk verantwoorde manier zal boren, kort samengevat (art. 8. 9, 9a Mbw).

Verder gelden net als voor de opsporingsvergunning de bepalingen uit Hoofdstuk 4: De zorg voor een goede uitvoering van de activiteiten.

Bij deze vergunning is na bezwaar eerst beroep bij de sector Bestuursrecht van de Rechtbank mogelijk, waarna eventueel nog hoger beroep kan worden ingediend bij de Raad van State (reguliere procedure).

Echter, als de Minister de winningsvergunning zelf verleent of als coördinerend orgaan optreedt (zie Bijzondere bevoegdheden minister EZ, aan het eind van deze paragraaf), dan is de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure van toepassing (par. 3.4 Awb). In dat geval kunnen zienswijzen worden ingediend na bekendmaking van de ontwerp-vergunning, en is alleen beroep mogelijk, geen hoger beroep.

### ad 3. Mijnbouwmilieuvergunning en -melding mobiele installaties

De mijnbouwmilieuvergunning (art. 40 lid 2 Mbw) bevat milieuvoorschriften. Deze zijn opgenomen in het Barmm, de Rarmm en het Activiteitenbesluit (Ab, zie ook art. 40, lid 12 Mbw, art. 8.40, lid 1 Wm). Deze regels moeten er toe leiden dat de exploitant geen gevaar, schade of hinder veroorzaakt.

Naar aanleiding van een ontwerp-mijnbouwmilieuvergunning kan een zienswijze worden ingediend bij het bevoegd gezag, de minister van EZ. Een beroepschrift tegen de definitieve vergunning wordt behandeld door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (art. 40 Mbw).

De mijnbouw(milieu)vergunning is vereist bij onder meer tijdelijke boringen en in twee bijzondere situaties (zie voor de gedetailleerde regeling art. 40 Mbw, artikel 4 Barmm):

- als de mijnbouw plaatsvindt in bepaalde gevoelige gebieden, zoals beschermde natuurgebieden of het Nationale NatuurNetwerk (voormalige EHS),
- of als er een beperkt kwetsbaar object als bedoeld in het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi) binnen korte afstand van de boorlocatie ligt (groot explosie- en/of brandgevaar).

Er is geen mijnbouwvergunning vereist:

- als er voor het oprichten van een (permanente) mijnbouwinstallatie al een omgevings-(milieu)vergunning nodig is, op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo, zie par. 5.1.2). De milieuvoorschriften van het Barmm en het Ab zijn dan van toepassing, via de Wabo.
- als geboord wordt met mobiele boorinstallaties (art. 1, 4 Barmm). Deze activiteit is niet vergunning-, maar meldingsplichtig (tenzij geboord wordt in gevoelige gebieden of het Bevi van toepassing is, zoals hierboven aangegeven).

### Mobiele installaties

De exploitant moet het werken met mobiele installaties vier weken van te voren melden en zich houden aan de algemene milieuvoorschriften die in hoofdstuk 3 of 4 van het Barmm zijn opgenomen, overigens ook als dat binnen een mijnbouwinstallatie plaatsvindt. De meldingen worden bekendgemaakt in de Staatscourant en in één of meer dag-, nieuws- of huis-aan-huisbladen. Ze worden ook gestuurd aan burgemeester en wethouders van de betrokken gemeente (art. 7 Barmm).

Er is geen bezwaar of beroep mogelijk tegen de acceptatie van een melding. Wel kan bij de minister verzocht worden om handhaving, als vast komt te staan dat er geen sprake is van meldingsplicht maar van vergunningsplicht, of als de Barmm-voorschriften niet worden nageleefd.



#### 4. Instemming met een winningsplan

De exploitant die vergunning heeft voor het winnen van delfstoffen moet een winningsplan opstellen, waarin o.a. is aangegeven op welke manier gemijnd gaat worden, wat de kosten zijn, welke hoeveelheden worden gewonnen en wat de mogelijke gevolgen zijn voor aardbewegingen (art. 34, 35 Mbw).

De Minister moet het winningsplan beoordelen en kan goedkeuring verlenen. Hij wint advies in van de Technische commissie bodembeweging, van de Mijnraad, de betrokken provincies, gemeenten en waterschappen.

Tegen een ontwerp-besluit tot instemming met een winningsplan kunnen zienswijzen worden ingediend bij de minister. Beroep kan worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

#### 5. Kennisgeving boren

Voor de aanleg van een boorgat moet de exploitant een kennisgeving overleggen aan de inspecteur generaal der mijnen (art. 45n Mbb). De acceptatie van deze kennisgeving is niet aan een procedure gebonden waarbij inspraak of rechtsbescherming mogelijk is. Het is bedoeld om toezicht uit te kunnen oefenen op de activiteiten.

#### Bijzondere bevoegdheden Minister EZ

Voor enkele situaties kan de Minister de vergunningprocedure meer in eigen hand houden en combineren met andere besluiten (art. 141a-141c Mbw, art. 3.35, eerste lid aanhef en onderdeel c Wro, zie ook par. 6.1.3).

De Minister kan dat alleen doen als "de verwezenlijking van een onderdeel van het nationaal ruimtelijk beleid" dat wenselijk maakt, bij:

- opsporing en winning van koolwaterstoffen in of onder een Natura 2000-gebied of een bijzonder nationaal natuurgebied als bedoeld in de Wet natuurbescherming
- een mijnbouwwerk ten behoeve van de opslag van stoffen
- aanleg van bij het mijnbouwwerk behorende pijpleidingen
- Een mijnbouwwerk of pijpleiding wanneer het gaat om een project voor olie of koolstofdioxide dat is opgenomen op de Unielijst van projecten van gemeenschappelijk belang (zie <https://www.rvo.nl/sites/default/files/2016/09/Handleiding%20PCI%202016%20nederlands%20.pdf>)

In die gevallen kan de Minister besluiten dat:

- een Rijksinpassingsplan wordt opgesteld en/of
- dat een Rijksomgevingsvergunning wordt verleend in afwijking van het bestemmingsplan
- en/of dat de benodigde besluiten gecoördineerd worden verleend.

Ook andere besluiten kan de Minister dan naar zich toe trekken, zoals een vergunning of ontheffing op grond van de Wet natuurbescherming. Bij enkele besluiten is de samenwerking met een andere Minister vereist.

Ingrijpend is de bevoegdheid van de Minister om regelingen van provincie, gemeente of waterschap, "voor zover de verwezenlijking van een onderdeel van het nationaal ruimtelijk beleid onevenredig wordt belemmerd" om dringende redenen buiten toepassing te laten (3.35 Wro, lid 8).

De Minister kan zoals gezegd besluiten om alle benodigde besluiten gecoördineerd te behandelen. Dat betekent ook dat voor alle besluiten sprake is van de uitgebreide procedure met zienswijzemoogelijkheden. De zienswijze-, beroep- en hoger beroepsprocedures lopen synchroon. Voor degenen die willen inspreken of die beroep willen instellen, levert dit complexe, omvangrijke besluiten op, die in korte tijd bestudeerd en beoordeeld moeten worden.

Er is geen beroep mogelijk tegen besluiten van de Minister over de precieze inrichting van deze procedure bij projecten van nationaal ruimtelijk belang (Awb, Bijlage 2, en artikelen 141a, derde lid, 141b, derde lid, en 141c, tweede en derde lid Mbw).

Wel kan uiteraard beroep worden ingesteld tegen de inhoudelijke besluiten, waaronder ook de beslissing om regelingen van decentrale overheden buiten toepassing te laten, gezien het nationale belang.

### **5.1.2. Omgevingsvergunning (Wabo)**

Voor allerlei - al dan niet tijdelijke - activiteiten die te maken hebben met de bouw en in gebruikname van een winningslocatie kan een (integrale) omgevingsvergunning vereist zijn op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo, artikel 2.1, 2.2):

- oprichten, veranderen of veranderen van de werking of het in werking hebben van een mijnbouwinstallatie, tenzij het om tijdelijke (meldingsplichtige) mobiele installaties gaat (art. 40 Mbw, art. 4, 5 Barmm)
- bouwen van gebouwen en bouwwerken (tenzij vergunningsvrij)
- gebruik van de grond in afwijking van het bestemmingsplan
- aanleggen van wegen
- aanleggen van een inrit
- aanleggen van buizen, kabels en leidingen,
- lozen op de riolering vanuit de installatie
- kappen van bomen
- aantasten van een beschermd monument of archeologisch erfgoed
- aantasten van beschermde flora en fauna (in aangehaakte afzonderlijke toestemming)
- aantasten van een beschermd natuurgebied (idem)
- handelingen in strijd met een provinciale of gemeentelijke verordening
- etc.

Voor sommige activiteiten, die deel uit kunnen maken van een mijnbouwactiviteit, is geen omgevingsvergunning vereist. Bijvoorbeeld voor het bouwen van een hekwerk (tot 2 m hoogte) op de grens van het perceel, maar ook allerlei met name genoemde bouwwerken die bij mijnbouw gebruikelijk zijn (Bor, Bijlage II, artikel 2, lid 20).

#### Tijdelijk of permanent?

Uit een uitspraak over een proefboring in Boxtel is gebleken (Rechtbank 's-Hertogenbosch, 25 oktober 2011, LJN BU1387) dat de tijdelijke bouwwerken, in afwijking van het bestemmingsplan, die voor opsporingsvergunningen nodig zijn, niet als tijdelijk worden aangemerkt. De houder van een opsporingsvergunning heeft in het algemeen ook recht op de winningsvergunning voor dezelfde locatie, dus de kans dat een tijdelijke boorlocatie permanent wordt is bijzonder groot. Dat betekent dat geen tijdelijke maar een permanente omgevingsvergunning is vereist. Dit stelt hogere eisen aan de belangenafweging bij beoordeling van de vergunning voor zover het de afwijking van het bestemmingsplan betreft.

#### Minister EZ of gemeente bevoegd

Normaal gesproken is de gemeente het bestuursorgaan dat een omgevingsvergunning voor milieu-activiteiten kan verlenen, maar voor mijnbouwactiviteiten is dat anders geregeld. De Minister van Economische Zaken is bevoegd als het gaat over een "inrichting die in hoofdzaak een mijnbouwwerk is", en "mijnbouwwerken niet zijnde inrichtingen" (art. 3.3, lid 4 Bor, artikel 1, onder n Mbw en art. 2 Mbb).

Bij dat laatste kunt u denken aan mobiele boorinstallaties (een inrichting die niet langer dan een half jaar op dezelfde plaats in bedrijf is, is in principe niet vergunningplichtig op grond van de Wabo).

In die gevallen kan een mijnbouwvergunning vereist zijn, in plaats van een omgevingsvergunning voor milieu-activiteiten.

De gemeente blijft wel bevoegd gezag om de omgevingsvergunning te beoordelen voor andere activiteiten dan het oprichten en in werking hebben van een inrichting. Bijvoorbeeld voor het bouwen van gebouwen of het aanleggen van wegen, zoals genoemd in de opsomming bovenaan deze paragraaf. Ook bij activiteiten die samenhangen met het opsporen van aardgas is de gemeente het bevoegd gezag.

De Minister kan echter besluiten om ook deze (onderdelen van) omgevingsvergunningen zelf te behandelen (zie par. 6.1.3, Bijzondere bevoegdheden Minister EZ). Als hij daarbij wil afwijken van het bestemmingsplan is wel een verklaring van geen bedenkingen van de gemeenteraad vereist. Maar deze kan eventueel vanwege het nationale belang van de winning worden gepasseerd, bijvoorbeeld door zelf een inpassingsplan vast te stellen dat het bestemmingsplan opzij zet.

#### Procedure

In principe wordt bij de verlening van omgevingsvergunningen voor mijnbouwinstellingen de uitgebreide voorbereidingsprocedure gevolgd (Wabo, art. 3.10 lid 1, afd. 3.4 Awb).

De reguliere procedure is alleen van toepassing (Wabo, art. 3.10 lid 3) bij het veranderen van een mijnbouwwerk of de werking daarvan, die niet leidt tot andere of grotere nadelige gevolgen voor het milieu dan volgens de geldende omgevingsvergunning is toegestaan, waarvoor geen verplichting bestaat tot het opstellen van een MER en die niet leidt tot een andere inrichting of mijnbouwwerk.

#### Milieu-effectrapportage

In de Bijlage bij het Besluit milieu-effectrapportage is bepaald onder welke omstandigheden een milieu-effectrapportage moet worden opgesteld (zie onderdelen C 8.1, 17.2, D 8.1, 8.2, 17.1, 17.2, 17.3).

Er is een m.e.r.-plicht voor de aanleg van grote pijpleidingen en voor winningsvergunningen voor meer dan 500.000 m<sup>3</sup> aardgas per dag.<sup>1</sup> Voor proefboringen en winningsvergunningen voor kleinere hoeveelheden aardgas geldt een m.e.r.-beoordelingsplicht. Daarbij moet op basis van bestendige jurisprudentie rekening worden gehouden met de productiecapaciteit, die hoger kan zijn dan de opgegeven hoeveelheid.

Ook bij het opstellen van structuurvisies en bestemmings- of inpassingsplannen, die het verlenen van een m.e.r. (beoordelings)plichtig besluit mogelijk maken, kan een m.e.r. vereist zijn.

Provinciale staten zijn bevoegd (art. 7.6 Wm) om in hun provinciale milieuverordening een m.e.r. (beoordelings)plicht vast te stellen voor plannen of besluiten in gebieden die van bijzondere betekenis (geen Natura 2000-gebieden) zijn of waarin het milieu reeds in ernstige mate is verontreinigd of aangetast. Gemeenten hebben die bevoegdheid niet.

In gevallen waar naast een m.e.r.-plicht tevens sprake is van mogelijke aantasting van een beschermd natuurgebied op grond van de Wet natuurbescherming kan de m.e.r. gecombineerd worden met een passende beoordeling.

#### Toetsingskader

Wie gebruik wil maken van rechtsbeschermingsmogelijkheden in het kader van de Wabo wordt daarin beperkt door het toetsingskader, en door de vraag of dat toetsingskader zijn of haar belangen beoogt te beschermen.

Om risico's van aardgasboringen uit te sluiten of te beperken zijn met name de milieubepalingen van belang in het Barmm en het Activiteitenbesluit.

---

<sup>1</sup> Het is nog geen uitgemaakte zaak of de m<sup>3</sup> eenheid in Sm<sup>3</sup> of Nm<sup>3</sup> moet worden uitgedrukt. Jurisprudentie hierover wordt eind 2017 verwacht.

### 5.1.3. Vergunningen voor water

De boringen naar aardgas op het water gebeuren op dezelfde manier als het boren naar aardgas op het land. Via een boorgat met 3 á 4 kilometer lange boorpijpen stroomt het gas door de drukte van de diepte omhoog. Boren op zee wordt gedaan op platform waarvan de poten op de zeebodem staan.

Voor die activiteiten zijn verschillende vergunningen nodig (tenzij meldingsplichtig), op grond van de Waterwet (Wtw), of de Wet algemene bepalingen omgevingswet (Wabo) en daarop gebaseerde regelingen, zoals het Waterbesluit, het Infiltratiebesluit bodembescherming, de provinciale Grondwaterverordening en de waterschapskeur.

In het systeem van het waterrecht is veel gebruik gemaakt van algemene regels, die de vergunningvoorschriften vervangen, zoals het Activiteitenbesluit milieubeheer, het Infiltratiebesluit bodembescherming en het Besluit lozen buiten inrichtingen.

Welke wet of regeling van toepassing is is afhankelijk van de volgende omstandigheden:

- van welke plaats wordt geloosd
- waarop wordt geloosd: bodem, oppervlaktewater
- is sprake van grond- of oppervlaktewater
- wordt water onttrokken, geloosd en/of geïnfiltrerd.

U vindt een overzicht in onderstaand schema. Hetzelfde schema staat op p. 14, het is voor uw gemak hier herhaald.

In verband met het risico dat het grondwater en de bodem wordt verontreinigd is vooral relevant de regeling over het afvoeren van het verontreinigde bedrijfsafvalwater.

Als dit afvalwater afkomstig is van een mobiele boorinstallatie op land, moet het worden afgevoerd via het riool, als de rioolbeheerder daar toestemming voor geeft, of door een bedrijf dat dit water kan verwerken. Gezien de chemicaliën die in het afvalwater voorkomen, is het niet waarschijnlijk dat de rioolbeheerder toestemming verleent voor lozing op het riool. Het moet dan dus worden afgevoerd naar een verwerker (voorgeschreven in het Barmm art. 32).

Het lozen van afvalwater uit een mijnbouwinrichting op of in de bodem of een voorziening (geen riolering zijnde) is verboden (artikel 2.2, lid 1 en 3 Ab).

Het kan alleen worden toegestaan bij maatwerkvoorschrift in een omgevingsvergunning. Maar dan alleen "indien het belang van de bescherming van het milieu zich gelet op de samenstelling, hoeveelheid en eigenschappen van de lozing daartegen niet verzet." Tegen de opname van zo'n voorschrift in een vergunning is beroep mogelijk.

Het afvalwater moet uiteindelijk worden afgevoerd en verwerkt in een afvalverwerkend bedrijf.

#### Procedure vergunningen

Voor vergunningen op grond van de Waterwet en daarop gebaseerde regelingen is in principe de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure van toepassing (Wtw, art. 6.16, afd. 3.4 Awb). Zienswijzen kunnen door een ieder worden ingediend. Daarna is beroep mogelijk bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Een uitzondering geldt voor lozingen vanuit inrichtingen (categorie A en B) en lozingen buiten inrichtingen. In die gevallen is de reguliere procedure van toepassing, met bezwaar, beroep en hoger beroep (art. 6.1 Wtb).

Waar algemene regels gelden, is de vergunningplicht vervangen door een meldingsplicht. In die gevallen is geen rechtsbescherming mogelijk, behalve als u kunt aantonen dat er sprake is van een vergunningplicht.

### Toetsingskader

Wie zienswijzen wil indienen of beroep wil indienen tegen de vergunningen op grond van de Waterwet en aanhangende regelingen wordt daarin beperkt door het geldende toetsingskader (o.m. artikelen 2.1, 6.11, en 6.21 Wtw en uitwerkingsregelingen).

Zoals blijkt uit artikel 2.1 is de Waterwet gericht op de volgende doelstellingen:

- voorkoming en waar nodig beperking van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste, in samenhang met
- bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen en
- vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen.
- andere doelstellingen, voor zover dat elders in deze wet is bepaald.
- 

Daarnaast is ook de bescherming van de bodem een van de belangen waar de provincie zich op kan beroepen, als het gaat over verontreiniging van de bodem of het grondwater.

Uiteraard geldt ook hierbij dat alleen belanghebbenden een beroep kunnen doen op deze wettelijke bescherming.

**NB** De opsomming in onderstaand schema is indicatief en niet uitputtend bedoeld; niet alle uitvoeringsregeling is opgenomen.

Via	Lozen, infiltreren of onttrekken	Bevoegd gezag	Beïnvloedingsmogelijkheden
Mijnbouwwerk (inrichting)	In principe lozen via afvalverwerkende inrichting of vuilwaterriool (Barmm, art. 32)	Minister of gemeente	Verzoek om handhaving indien niet nageleefd
	In oppervlaktewater lozen (Ww, art. 6.2, 6.5), waterschapskeur)	Minister of waterschap	Vergunning of vrijstelling: zienswijzen, beroep
	Lozen via werk op zuiveringsinstallatie (Ww, art. 6.2)	Waterschap	Idem
	Grondwater onttrekken/infiltreren in bodem (Ww, art. 6.4, 6.5, Wb 6.11, Infiltratiebesluit bodem, Grondwaterverordening)	Gedeputeerde staten of waterschap	Vergunning: zienswijzen, beroep Melding : geen rechtsbescherming
	Water infiltreren in watersysteem (Wb, art. 6.11, Waterschapskeur)	Minister, waterschap of gedeputeerde staten	Melding : geen rechtsbescherming
	Lozen in bodem of afvalwatervoorziening (Wabo, art. 2.1 lid 1 e, Ab, art. 2.2 lid 1, 3)	Minister of waterschap	Verboden tenzij maatwerkvoorschrift in vergunning: zienswijzen, beroep.
Mobiele installatie	Riolering (Barmm art. 32)	Gemeente of Minister	Verzoek om handhaving indien niet nageleefd
	Afvalverwerkende inrichting (Barmm art. 32)	Gemeente of Minister	Idem

## 5.2. Hoe kunt u invloed uitoefenen op de benodigde besluiten ?

### 5.2.1. Inleiding

Gemeenten, waterschappen en provincies hebben als bestuursorgaan een wat andere positie ten opzichte van een besluit van een Minister dan een burger. Zij worden in een eerdere fase bij de besluitvorming betrokken, bijvoorbeeld doordat zij om advies worden gevraagd of worden uitgenodigd voor informeel vooroverleg.

Een invloedrijke positie hebben vooral de bestuursorganen die om een verklaring van geen bedenkingen (vvgb) worden gevraagd. Zonder vvgb kan geen omgevingsvergunning worden verleend, in principe, tenzij er sprake is van doorslaggevende nationale belangen.

De bestuursorganen kunnen in principe net als andere belanghebbenden ook door middel van inspraak- of rechtsbeschermingsprocedures invloed uitoefenen op de verlening van de vergunningen, of de inhoud daarvan. Echter: indien de Crisis- en herstelwet (Chw) van toepassing zou worden verklaard, geldt daarop een uitzondering. Zie ook par. 6.1.3.

Wel geldt voor een succesvol bezwaar of beroep de voorwaarde dat de wet of regel waar betrokkenen een beroep op doen, ook hun belangen beoogt te beschermen (art. 6.22 en 8.69a Awb).

In het schema op p. 12-13 is (globaal) aangegeven welke mogelijkheden er per vereist besluit zijn.

**NB** Per geval bepalen de activiteiten in de vergunningaanvraag en de gebiedsstatus welke vergunningen zijn vereist, en welke procedure wordt gevolgd. Raadpleeg de toepasselijke regelgeving voor een compleet beeld.

### 5.2.2. Verklaring van geen bedenkingen

Een verklaring van geen bedenkingen (vvgb) van de gemeenteraad is vereist bij afwijking van een bestemmingsplan/ beheersverordening (art. 6.5 Bor). De gemeenteraad toetst of sprake is van een goede ruimtelijke ordening.

Provinciale Staten worden om een vvgb gevraagd bij:

- afwijking van een inpassingsplan (art. 6.5 Bor)
- afwijking van de ruimtelijke verordening waarin regels worden gesteld om een gebied te beschermen tegen ingrepen (voorbereidingsbesluit);
- wijzigingen van voormalige provinciale inrichtingen.

#### Grondslag voor beoordeling vvgb

Provincie en gemeente besluiten over een vvgb aan de hand van de voor hen geldende kaders, zoals gemeentelijk en provinciaal beleid en wet- en regelgeving.

Het verdient dan ook aanbeveling om eigen beleid en regelgeving te beoordelen op bruikbaarheid bij boringen naar aardgas en om dit zo nodig aan te vullen.

### 5.2.3. Adviesrecht

De gemeente wordt als adviseur betrokken bij de verlening van de omgevingsvergunning voor de mijnbouwactiviteiten door EZ (art. 2.26 lid 3 Wabo, art. 6.1 Bor), en als het gaat om welstandsadvies over de bijbehorende bouwwerken (art. 6.2 Bor).

Ook het bestuur van een veiligheidsregio kan als adviseur optreden (art. 2.26 lid 3 Wabo, art. 6.1 Bor).

De provincie wordt in de volgende gevallen om een advies gevraagd:

- er is een vergunning vereist op grond van de wet Natuurbescherming (6.10a lid 1 Bor);
- de activiteiten vinden plaats in een grondwaterbeschermingsgebied, zoals opgenomen in de provinciale milieuverordening (6.3 lid 1 sub b Bor);
- er is een vergunning vereist voor het onttrekken van grondwater of het infiltreren van water (art. 6.16 Wtw);
- de activiteiten vinden plaats op een geluidsgezoneerd terrein (6.3 lid 1 sub c Bor);
- er is sprake van een monument buiten de bebouwde kom (6.4 lid 1 sub b Bor);
- de gecoördineerde omgevings(milieu)vergunning (art. 2.26 lid 1 Wabo)
- de opsporingsvergunning (art. 16 Mbw)

Het adviesrecht betreffende de opsporingsvergunning houdt niet veel in. De Minister kan de aanvraag namelijk praktisch alleen toetsen aan de technische en financiële competenties van het aanvragende bedrijf. Als het advies van de provincie op andere aspecten betrekking heeft, kan de Minister deze niet bij zijn beslissing mee nemen. Uit informatie van het ministerie blijkt echter dat het advies wel wordt gebruikt bij de verlening van de winningsvergunning. Dan zijn ook de exacte winlocaties bekend.

#### Grondslag van advies

Net als bij de verklaring van geen bedenkingen is voor het uitoefenen van het adviesrecht van belang welke beleids- en regelgevende kaders gelden. Het is raadzaam om deze te beoordelen op bruikbaarheid in verband met bescherming tegen de risico's van aardgasboringen.

### 5.2.4. Zienswijzen, bezwaar, beroep en hoger beroep

Als u wilt bereiken dat de benodigde vergunningen (alsnog) worden geweigerd, of dat toereikende voorschriften aan de vergunningen worden verbonden, kunt u gebruik maken van de beschikbare inspraak- of rechtsbeschermingsmogelijkheden.

In het schema op p. 12-13 is aangegeven welke mogelijkheden er zijn per benodigde vergunning. Hieronder volgt een korte beschouwing over de vraag in hoeverre het zin heeft om gebruik te maken van deze mogelijkheden. Elk geval is echter weer anders en moet afzonderlijk worden beoordeeld. Gezien de beschikbare tijd is dit niet volledig uitgewerkt.

Een bepalende en beperkende factor bij zienswijzen/bezwaar, beroep en eventueel hoger beroep is het toetsingskader: wat is in de wet of regeling, waarop de vergunning is gebaseerd, bepaald over de weigeringsgronden of de bepalingen over voorschriften, die aan de vergunning kunnen worden verbonden. Ook het eigen beleid van het procederende bestuursorgaan is daarbij van belang.



Voor zover het toetsingskader wordt gevormd door eigen beleid en/of regelgeving, is het aan te bevelen om deze te checken op bruikbaarheid. Zie ook hoofdstuk 6.

Uit het oogpunt van bescherming van bewoners en gebruikers van een gebied tegen gevaar, schade en hinder is vooral het toetsingskader relevant van de Wabo, de Mijnbouwwet en de Waterwet en de daarop gebaseerde regelgeving, zoals het Barmm.

#### Wie zijn belanghebbenden?

Belanghebbende zijn bijvoorbeeld bewoners of gebruikers van een terrein met zicht op een boorlocatie, of die overlast ervaren door de activiteiten, concurrenten van de vergunninghouder, of gemeenten, provincies en waterschappen, die belang hebben bij de verlening van de vergunningen, of de inhoud daarvan.

Of men belanghebbende is, is niet alleen relevant in verband met de vraag of men bezwaar kan indienen of beroep of hoger beroep kan instellen, maar ook voor de uitspraak van de rechter.

Als de rechter namelijk oordeelt dat iemand geen belang heeft bij een bepaald aspect van de vergunning, kan hij een fout in dat aspect van het besluit passeren (artikel 6:22 Awb).

Ook moet de rechter beoordelen of het belang van de betrokkene wel wordt beschermd in de wet of regeling die van toepassing is (8:69a Awb). Is dat niet het geval, dan kan de betrokkene geen beroep doen op die wet of regeling.

#### Welke invloed heeft de Crisis- en herstelwet op de procespositie?

Op dit moment valt het (proef)boren naar aardgas niet onder de werking van de Crisis- en herstelwet (Chw). De wet is gericht op ruimtelijke en infrastructurele werken, die, als activiteit of als categorie, zijn aangewezen in Bijlage I of II. Tot nu toe is - als vergelijkbare activiteit - alleen als duurzaam aangemerkte energiewinning in onderdeel 1 van Bijlage I opgenomen.

Aangezien het winnen van aardgas niet als duurzame energiewinning kan worden beschouwd is het niet waarschijnlijk dat deze activiteit aan onderdeel 1 van Bijlage I wordt toegevoegd. Maar gezien de economische belangen voor de staat is het niet ondenkbaar dat er een nieuwe categorie wordt toegevoegd aan (een van) beide bijlagen, waardoor de Chw van toepassing wordt.

**Als** de Chw van toepassing wordt verklaard op Mijnbouwvergunningen en andere voor boringen vereiste besluiten van de centrale overheid, heeft dat tot belangrijk gevolg dat gemeente, provincie en waterschap geen beroep kunnen instellen tegen die besluiten, die niet tot hen zijn gericht (artikel 1.4 Chw).

Uit recente jurisprudentie blijkt echter dat niets zich er tegen verzet dat decentrale overheden participeren in de oprichting van een stichting of andere rechtspersoon, met als doel om namens belanghebbenden in rechte te kunnen optreden tegen besluiten die nadelig zijn voor hen, ook al vallen deze dan onder de werking van de Chw. Daarnaast kan ook de weg via de burgerlijke rechter open staan in dergelijke gevallen.<sup>2</sup>

Bij van toepassing worden van de Chw gelden verder voor de te volgen procedures andere regels, waardoor onder meer minder lang hoeft te worden gewacht op de uitspraak van de bestuursrechter dan normaal gesproken het geval is (afdeling 2 en eventueel 3 Chw).

---

<sup>2</sup> Gasopslag Bergermeer, Afd. bestuursrechtspraak Raad van State, 2 mei 2012, 201105967/1/R1, LJN: BW4561

## **6. Specifieke rechten van bestuursorganen (bestuursrecht)**

Aan gemeenten, provincies en waterschappen is bij wet regelgevende bevoegdheid toegekend. Hun plannen en verordeningen vormen het toetsingskader voor eigen plannen en besluiten, maar zijn dat ook voor andere bestuursorganen. Deze bevoegdheid is dan ook bruikbaar om via die weg aardgasboringen aan beperkingen te binden, met het oog op het voorkomen van overlast, gevaar of schade voor bewoners en gebruikers van het gebied of de belangen die aan het orgaan zijn toevertrouwd. Ook gemeentelijk, provinciaal en waterschapsbeleid kan richtinggevend zijn, maar alleen voor eigen besluiten.

Het ruimtelijk bestuursrecht biedt voor gemeenten en provincies goede aanknopingspunten om een en ander actief te reguleren, door middel van bestemmings- en inpassingsplannen en de provinciale ruimtelijke verordening. Als visie-instrument wordt de structuurvisie gebruikt.

Voor de provincie is de milieuverordening of omgevingsverordening bruikbaar. Gemeenten kunnen en provincies moeten daarnaast milieubeleidsplannen vaststellen, die betrokken moeten worden bij (eigen) besluiten op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en Wet milieubeheer.

De APV van gemeenten is niet (of nauwelijks) relevant, omdat de genoemde specifieke wet- en regelgeving al uitputtend voorziet in de regulering van aardgasboringen.

De provincie stelt naast een Grondwaterverordening een regionaal Waterplan op. Voor waterschappen is de keur en het waterbeheersplan een bruikbaar instrument, ter regeling van het operationele waterbeheer, waaronder ook het kwantitatieve grondwaterbeheer (voor zover de provincie niet bevoegd is). Met inwerkingtreding van de Omgevingswet verandert dat waarschijnlijk.

### **6.1. Welke mogelijkheden biedt het ruimtelijk bestuursrecht ?**

#### **6.1.1. Bevoegdheden gemeente**

In principe zijn gemeenten vrij om hun ruimtelijk beleid naar eigen inzicht in te vullen, zolang dit niet in strijd is met het beleid van andere overheden.

Door middel van het gemeentelijke bestemmingsplan en een daarop gebaseerd voorbereidingsbesluit kan de gemeente beperkingen in het gebruik van haar gebied vaststellen. Onder de Omgevingswet zal dat niet anders zijn. Deze plannen zijn daarom in principe bruikbaar om het boren naar aardgas of daarmee samenhangende activiteiten aan banden te leggen. Op dit moment staat het Rijksbeleid daar niet aan in de weg. Per gemeente moet worden gecheckt of er nog andere belemmeringen zijn.

In sommige gevallen treedt een provinciaal of nationaal inpassingsplan in de plaats van het bestemmingsplan, als nationale of provinciale belangen dat noodzakelijk maken. Dat is echter de uitzondering op de regel. Voor zover bekend speelt dat op het moment niet in relatie tot aardgasboringen.

De vaststelling van de rijks-Structuurvisie voor de ondergrond (STRONG) kan er wel toe leiden dat het rijk via instructieregels meer zal gaan bepalen welke gebieden in principe geschikt zijn voor boringen. Een voorbeeld uit de praktijk: in het bestemmingsplan Buitengebied van de gemeente Mill en Sint Hubert is in de algemene gebruiksregels een regeling opgenomen om (proef)boringen naar gas (waaronder aardgas) te voorkomen:

"Artikel 36 Strijdig gebruik  
Onder strijdig gebruik wordt in ieder geval verstaan:  
(..) d het (proef)boren naar gas (waaronder aardgas)."

Bestemmingsplannen met bijbehorende voorbereidingsbesluiten zijn zo belangrijk omdat omgevingsvergunningen voor diverse activiteiten daaraan worden getoetst. Dat kan een weigeringsgrond opleveren of leiden tot beperkende voorschriften.

Van het bestemmingsplan kan wel worden afgeweken, bijvoorbeeld als de Minister zelf een inpassingsplan vaststelt (zie par. 6.1.3), dat de plaats in neemt van het bestemmingsplan. Hij kan ook een vergunning verlenen in afwijking van een bestemmingsplan, maar alleen met een verklaring van geen bedenkingen van de gemeenteraad, of met gebruikmaking van zijn doorzettingsmacht (zie par. 5.1.2 en 6.1.3).

Het langetermijnbeleid dat de gemeente in een structuurvisie kan vastleggen is minder geschikt voor het vastleggen van beperkingen op boringen naar aardgas. Het is immers niet juridisch bindend voor andere partijen dan de gemeente, en er kan bovendien gemotiveerd van worden afgeweken.

Wel kunnen gemeenten al dan niet via de VNG door middel van bestuurlijk overleg met rijk en/of provincies inzetten op beïnvloeding van de ruimtelijke besluitvorming van rijk en provincies.

### **6.1.2. Bevoegdheden provincie**

In het kader van de Mijnbouwwet heeft de provincie slechts beperkte bevoegdheden en mogelijkheden. Zij treedt wel als adviseur op van de minister in het kader van de Mbw (art. 16, zie par. 5.1.1) en heeft recht op een eenmalige afdracht van de vergunninghouder van een winningsvergunning (art. 76). Maar zij heeft verder geen specifieke taken in het kader van de Mwb.<sup>3</sup>

Er zijn echter wel andere provinciale ruimtelijke belangen, waardoor de provincie betrokken kan zijn, bijvoorbeeld vanwege haar verantwoordelijkheid voor :

- beschermde natuurgebieden op grond van de Wet natuurbescherming;
- luchtkwaliteit, bodemkwaliteit, grondwaterkwaliteit;
- provinciale wegen, fietspaden, bruggen, routes voor transport van gevaarlijke stoffen;
- voorkomen en beheersen van grote risico's zoals bedoeld in Wet rampen en zware ongevallen.

Uit die taken kan een ruimtelijk provinciaal belang worden afgeleid bij het winnen van aardgas. De provincie kan invulling geven aan haar verantwoordelijkheid in deze door middel van:

- ruimtelijk beleid en regelgeving: o.m. structuurvisies, inpassingsplannen (met bijbehorende voorbereidingsbesluiten) en de ruimtelijke verordening. Ook kan zij in haar milieuverordening bepalen welke activiteiten zij als m.e.r.-plichtig ziet. Een m.e.r. kan een belangrijke rol spelen in de ruimtelijke besluitvorming.
- vergunningverlening, toezicht en handhaving op basis van de Grondwaterwet en het bovengenoemde ruimtelijke beleid en regelgeving;
- inspraak en rechtsbescherming: als belanghebbende partij bij ruimtelijke plannen en besluiten van andere overheden.

Natuurlijk kan de provincie verder door middel van informeel bestuurlijk overleg met rijk en gemeente invloed proberen uit te oefenen op de besluitvorming (al dan niet via het IPO).

<sup>3</sup> Bij de exploitatie van kalksteenmijnen is dit anders, zie artikel 52 Mbw.

### 6.1.3. Bevoegdheden rijk

#### Rijksbeleid

Provincie en gemeente moeten beide rekening houden met het ruimtelijke Rijksbeleid, dat onder meer is terug te vinden in de Structuurvisie infrastructuur en ruimte (SVIR), en de Structuurvisie voor de Ondergrond (STRONG), die in behandeling is. Dit is uitgewerkt in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro). De SVIR wordt te zijner tijd vervangen door de Nationale Omgevingsvisie.

Van de SVIR kunnen decentrale overheden eventueel gemotiveerd afwijken, maar dat kan wel leiden tot corrigerende besluiten door de betrokken minister.

In de SVIR is beleid vastgesteld ten aanzien van de nationale belangen 3 en 4:

- ruimte voor het hoofdnetwerk voor vervoer van (gevaarlijke) stoffen via buisleidingen, verder uitgewerkt in de Rijksstructuurvisie buisleidingen 2015 - 2035.  
Op p. 35 is daarin het volgende gesteld (zie ook par. 10.3):

"De Mijnbouwwet stelt onder meer regels voor het borgen van de veiligheid van productieleidingen. Dit zijn leidingen tussen mijnbouwwerken, dan wel leidingen die stoffen naar een mijnbouwwerk brengen, dan wel daarvan afvoeren. Deze leidingen kunnen vergelijkbare risico's voor de omgeving hebben als transportleidingen en zijn daarom onder de reikwijdte van het Besluit externe veiligheid buisleidingen gebracht. Het Rijk is bevoegd tot het maken van inpassingsplannen voor onder andere de aanleg en uitbreiding van grote aardgastransportleidingen. De criteria op grond waarvan projecten zich kwalificeren voor toepassing van de Rijkscoördinatie-regeling zijn vastgelegd in de Gaswet en de Mijnbouwwet. Voldoet een project hieraan, dan is de Rijkscoördinatie-regeling van toepassing. Dit geeft het Rijk de mogelijkheid om de procedures rondom de totstandkoming van projecten van nationaal belang samen te voegen en te versnellen. Deze regeling is bij wet van toepassing verklaard op een aantal grote energie-infrastructuurprojecten, waaronder de aanleg en uitbreiding van hoofdtransportleidingen van Gasunie (HTL-aardgasleidingen), leidingen voor het transport van CO<sub>2</sub> en aardgas naar ondergrondse opslag en productieleidingen voor olie en aardgas die door gevoelig gebied lopen. Een dergelijk bestemmingsplan op Rijksniveau voorkomt dat een andere bestemming wordt gegeven aan de grond."

- efficiënt gebruik van de ondergrond, nog uit te werken in de Structuurvisie Ondergrond.

p. 37, 38 SVIR laat zien dat deze visie belangrijk is voor het beleid over mijnbouw:

"In de Rijksstructuurvisie Ondergrond worden de nationale belangen in de ondergrond van het Nederlandse vasteland en de Noordzee benoemd, inclusief de gebruiksmogelijkheden die maar op een beperkt aantal locaties aanwezig zijn. Dit betreft bijvoorbeeld opslag van diverse stoffen waar een vergunning op basis van de Mijnbouwwet voor nodig is, ontgrondingen en grondwaterbescherming. (...) De Rijksstructuurvisie Ondergrond biedt inzicht ten aanzien van regelgeving voor het beleid voor de ondergrond waar andere overheden verantwoordelijk voor zijn. (...) Met het afbouwen van de rijksregie in 2003 is de rol van de markt toegenomen. Het Rijk monitort nog wel de ontwikkelingen en bepaalt op basis hiervan of een ruimtelijke interventie via het instrumentarium van de Wro nodig is."

Op p. 97 van de SVIR staat dat de Mijnbouwwet mogelijk wordt aangepast, als de Structuurvisie Ondergrond daartoe aanleiding geeft. De wet is per 1 januari 2017 gewijzigd.

Het Barro bevat bindende regels, ter uitwerking van de SVIR. Maar ten aanzien van de mijnbouw zijn

alleen regels opgenomen over het boren in het Waddenzee en Waddengebied (titel 2.5).

Op dit moment is er (voor zover bekend) ten aanzien van aardgasboringen en pijpleidingen die daarmee verbonden zijn geen relevant rijksbeleid van toepassing, buiten het Waddengebied .

#### Coördinatie van besluiten en doorzettingsmacht

Het komt geregeld voor dat voor een project meerdere besluiten nodig zijn (zoals een omgevingsvergunning, bestemmingsplan, inpassingsplan, Mijnbouwvergunning, etc.).

De betrokken minister(s) kan/kunnen dan besluiten om al deze besluiten in een procedure zoveel mogelijk gecoördineerd te laten lopen (art. 141a-141c Mbw, art. 3.35 Wro).

Daarbij heeft de minister de macht om regelingen van gemeente, provincie en waterschap buiten toepassing te laten, als sprake zou zijn van onevenredige belemmering van verwezenlijking van een onderdeel van het nationaal ruimtelijk beleid (art. 3.35 Wro lid 8). Het is hierbij wel de vraag wat onder ruimtelijk beleid moet worden verstaan.

"Voor zover de verwezenlijking van een onderdeel van het nationaal ruimtelijk beleid onevenredig wordt belemmerd door bepalingen die – al dan niet krachtens de wet – bij of krachtens een regeling van een provincie, gemeente of waterschap zijn vastgesteld, kunnen die bepalingen bij het nemen en uitvoeren van de besluiten, bedoeld in het eerste lid, om dringende redenen buiten toepassing worden gelaten."

De Minister kan daarnaast, als er sprake is van nationale belangen, het ruimtelijk beleid (bestemmingsplannen, verordeningen etc.) van gemeente en/of provincie overrulen door middel van een inpassingsplan of een omgevingsvergunning voor gebruik in afwijking van het bestemmingsplan (paragraaf 3.5.2 Wro en art. 141a, b, c Mijnbouwwet).

Wat precies nationale belangen zijn is niet in de wet vastgelegd. Het boren naar aardgas zal daar op grond van financiële belangen en het nationale belang van energievoorziening (in de meeste gevallen) wel onder kunnen vallen.

De Minister zou mogelijk ook via een algemene aanwijzing (art 4.3 Wro) in een algemene maatregel van bestuur (bijvoorbeeld het Barro) kunnen regelen dat gemeenten/provincies/ waterschappen niet langer een algemeen verbod op aardgasboringen en bijbehorende waterlozingen mogen instellen of handhaven.

Op dit moment staat het ruimtelijke rijksbeleid echter niet aan een verbod in de weg. De Structuurvisie ondergrond die in ontwikkeling is, kan hier verandering in brengen. Waarschijnlijk zal hierin nader beleid worden opgenomen met betrekking tot aardgasboringen.

## **6.2. Bevoegdheden op grond van de Wet milieubeheer**

De Wet milieubeheer (Wm) geeft rijk en provincie regulerende bevoegdheden, waardoor zij invloed kunnen uitoefenen op de inhoud van omgevingsvergunningen en plannen van andere (ondergeschikte) overheden. Naar verwachting treedt in 2019 de Omgevingswet (Ow) in werking, waarin deze bevoegdheden gewijzigd worden. Daar wordt al op geanticipeerd. Sommige provincies hebben bijvoorbeeld al omgevingsverordeningen vastgesteld, en enkele gemeenten omgevingsplannen.

Door middel van de provinciale milieu- of omgevingsverordening kan de provincie extra toetsingscriteria vaststellen die in acht genomen moeten worden bij de verlening van een

omgevingsvergunning voor een mijn, en bij het vaststellen van bestemmings- of omgevingsplannen. Gemeente en provincie kunnen zichzelf verder beperkingen opleggen op grond van een milieubeleidsplan of omgevingsvisie- of plan.

#### Milieu- of omgevingsverordening

De provincie kan in haar milieu- of omgevingsverordening regels opnemen ter bescherming van het milieu, voor zover het provinciale verantwoordelijkheid betreft (art. 1.2 Wet milieubeheer, art. 2.18 Ow). Denk daarbij aan bescherming van de kwaliteit van het grondwater en beperking van geluidhinder.

Ook kan zij gebieden aanwijzen waarin voor bepaalde plannen en/of besluiten een milieueffectrapportage verplicht wordt gesteld (art. 7.6 Wm). Het gaat dan om gebieden die van bijzondere betekenis zijn volgens de Wet natuurbescherming of waarin het milieu reeds in ernstige mate is verontreinigd of aangetast.

Bij de verlening van een omgevingsvergunning moet daar door gemeente en Rijk rekening mee worden gehouden (art. 2.14 Wm, art. 2.23 lid 3 Ow.), net als bij de vaststelling van bestemmingsplannen, beheersverordeningen en omgevingsplannen.

In verband met die verantwoordelijkheid wordt de provincie ook om een vvgb gevraagd bij de verlening van een omgevingsvergunning voor mijnbouwwerken, die effect kunnen hebben op grondwaterkwaliteit of stiltegebieden.

#### Milieubeleidsplan

In een provinciaal milieubeleidsplan moet de provincie milieukwaliteitseisen vastleggen, voor zover deze van provinciaal belang zijn, bijvoorbeeld voor luchtkwaliteit (art. 4.9 Wm) en grondwater (art. 5.2b Wm). Zij moet daarin onder meer ook gebieden aanwijzen die bijzondere bescherming nodig hebben, waaronder archeologische attentie gebieden, Natura 2000-gebieden en andere bijzondere natuurgebieden als bedoeld in de Wet natuurbescherming. Bij de beoordeling van een aanvraag om omgevings(milieu)vergunning (voor zover zij bevoegd gezag is) moet de provincie rekening houden met haar eigen beleidsplan (art. 2.14 Wm).

De gemeente kan een gemeentelijk milieubeleidsplan vaststellen (art. 4.16 Wm), waaraan zij zelf gebonden is bij de verlening van een omgevings(milieu)vergunning (art. 2.14 Wm).

Deze regeling wijzigt bij in werking treding van de Omgevingswet in 2019.

### **6.3. Bevoegdheden op grond van de waterregelgeving**

De provincie stelt een regionaal waterplan op (art. 4.4 en 4.5 Wtw). Dat plan is voor wateraspecten vergelijkbaar met een ruimtelijke structuurvisie en daarom ook van belang voor de samenhang met het ruimtelijke beleid. Het bevat beleid voor waterveiligheid, waterbeheer en gebruik en beleving van water.

Voor aardgasboringen is dit relevant omdat de provincie het Waterplan als toetsingskader gebruikt voor haar ruimtelijke en watergerelateerde plannen en besluiten.

Het waterbeheerplan, dat door de Waterschappen wordt opgesteld, vormt een uitwerking van het regionale waterplan.

Een waterschap kan een keur (algemene verordening) vaststellen ter regeling en bestuur van haar taken (art. 56 Waterschapswet). Daarin kunnen vergunningen en ontheffingen zijn opgenomen voor waterkeringen, watergangen en de bijbehorende kunstwerken. De keur speelt een rol binnen het toetsingskader van een watervergunning, een omgevingsvergunning (art. 2.14 Wabo) en ruimtelijke plannen, die betrekking hebben op de aanleg of het gebruik van een mijnbouwwerk.



Bron:bureau stokstaartje

## 7. Gebruikte bronnen

- Ordening van de ondergrond. Een juridisch en fysiek afwegingskader. Hoofdrapport, KWR 2010.010. In opdracht van VROM. In samenwerking met WRI en UU.
- Discussiestuk \u2018Benutten van de baten van de ondergrond\u2019  
Samengesteld door: Mike Duijn, Gerald Jan Ellen, Wouter Jonkhoff en Theo Reijs  
Delft, 7\u201020104\u201020102009, Kenmerk: SMDO09\_c\_09\_35243 SKOB/TNO
- Factsheet werkgroep Schaliegasvrij!
- Structuurvisie Buisleidingen 2015-2035, Ministerie van I&M.
- Terugblik op netwerkmiddag bij provincie Flevoland, 14 februari 2013, ruimte voor de ondergrond, [http://www.flevoland.nl/wat-doen-we/ruimte-en-water/beleid/duurzaam-gebruik-van-de-f/Terugblik\\_netwerkmiddag\\_ruimte\\_voor\\_ondergrond.pdf](http://www.flevoland.nl/wat-doen-we/ruimte-en-water/beleid/duurzaam-gebruik-van-de-f/Terugblik_netwerkmiddag_ruimte_voor_ondergrond.pdf)
- <http://www.nlog.nl/nl/procs/procedures/licences.html>
- <http://www.nlog.nl/nl/legal/legislation.html>
- Tabel vergunningen voor en na Wabo 2010, Ministerie van Economische Zaken
- Handreiking Werkprocessen BackOffice 26 augustus 2010, Ministerie van Economische Zaken
- Ruimtelijk bestuursrecht, Tekst en Commentaar
- Wegwijzer Waterwet 2011, Kluwer, 2010
- Wet- en regelgeving



## 8. Bijlage 1. Handleiding bij juridische mogelijkheden

Deze handleiding is te gebruiken in combinatie met de juridische analyse "Boringen naar gas op land, De juridische mogelijkheden van gemeente, provincies en waterschappen." d.d. 12 juni 2017, auteur: mr. drs. Jacqueline Mineur, m.m.v. Esmee de Lorijn.

Opmerking bij onderstaand schema: voor elk bestuursorgaan geldt hoe dan ook de tip om via VNG, IPO en/of UvW in te zetten op lobby bij de minister van EZ tegen boringen.

<b>1. Wordt er in uw gebied een gasboorinstallatie aangelegd?</b>	
Nee. Ga naar vraag 2.	Ja. Hoofdstuk 6 is van toepassing (Specifieke rechten van bestuursorganen). En ga naar vraag 2.
<b>2. Wordt er uit uw gebied gas gewonnen?</b>	
Nee. Ga naar vraag 3	Ja. Hoofdstuk 6 (Specifieke rechten van bestuursorganen) is van toepassing. Ga naar vraag 3.
<b>3. Bent u eigenaar van het terrein waarop de boorinstallatie wordt aangelegd?</b>	
Nee. Ga naar vraag 4.	Ja. Zie Hoofdstuk 4 is van toepassing (rechten van grondeigenaren). Ga naar vraag 4.
<b>4. Bent u betrokken als vergunningverlener?</b>	
Nee. Ga naar vraag 5.	Ja. Zie Hoofdstuk 5, par. 1 (Welke bestuursrechtelijke besluiten zijn vereist?) Ga naar vraag 5.
<b>5. Bent u betrokken bij het vergunningenproces als adviseur of verstrekker van een verklaring van geen bedenkingen?</b>	
Nee. Ga naar vraag 6.	Ja. Zie Hoofdstuk 5, par. 2 (Hoe kunt u invloed uitoefenen op de benodigde besluiten ?) Ga naar vraag 6.
<b>6. Bent u belanghebbende?</b>	
Nee.	Ja. Paragraaf 5.2.4 is van toepassing (Zienswijzen, bezwaar, beroep en hoger beroep).



© 08-05-2017, Amsterdam

Milieudefensie

Milieudefensie – Friends of the Earth Netherlands

Postbus 19199

1000 GD Amsterdam

[service@milieudefensie.nl](mailto:service@milieudefensie.nl)

[www.milieudefensie.nl](http://www.milieudefensie.nl)

Milieudefensie servicelijn: 020 6262 620