

Uitspraak 201704631/1/A1

Datum van uitspraak: woensdag 6 juni 2018
Tegen: het college van burgemeester en wethouders van Krimpenerwaard
Proceduresoort: Hoger beroep
Rechtsgebied: Bouwen
ECLI: **ECLI:NL:RVS:2018:1870**

201704631/1/A1.

Datum uitspraak: 6 juni 2018

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

Vermilion Energy Netherlands B.V., gevestigd te Amsterdam, hierna: Vermilion,
appellante,

tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 26 april 2017 in zaak nr. 16/2187 in het geding
tussen:

Vermilion

en

het college van burgemeester en wethouders van Krimpenerwaard.

Procesverloop

Bij op 12 februari 2016 verzonden besluit heeft het college geweigerd Vermilion krachtens de Wet
algemene bepalingen omgevingsrecht een vergunning te verlenen voor het inrichten van een locatie
ten westen van de Hoenkoopse Buurtweg 101 te Haastrecht voor een proefboring naar aardgas.

Bij uitspraak van 26 april 2017 heeft de rechtbank het door Vermilion daartegen ingestelde beroep
ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft Vermilion hoger beroep ingesteld.

Het college heeft, mede namens de gemeenteraad van Krimpenerwaard (hierna samen: het
gemeentebestuur), een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Vermilion heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 23 april 2018, waar Vermilion, vertegenwoordigd door mr. H.M. Israëls, advocaat te Amsterdam, en mr. R. Olivier, advocaat te Den Haag, en het gemeentebestuur, vertegenwoordigd door mr. R. van Nooijen en mr. S.W. Boot, advocaten te Rotterdam, en door K. Brandwijk, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Vermilion wil een boorkelder met daaromheen verharding aanleggen die nodig is om een tijdelijke boorinstallatie te plaatsen voor een proefboring. Die boring, inclusief opbouw en afbouw van de boorinstallatie, zal volgens het hogerberoepschrift maximaal twee tot drie maanden duren.

Vermilion heeft in verband hiermee onder meer gevraagd om vergunning te verlenen voor het gebruik van de locatie in strijd met de daaraan in het bestemmingsplan toegekende bestemming "Agrarisch met waarden".

De gemeenteraad heeft geweigerd de voor deze vergunning vereiste verklaring van geen bedenkingen te verlenen. Artikel 2.20a van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht verplicht het college in zo'n geval de omgevingsvergunning te weigeren. Dit heeft het college gedaan.

2. Tegen de weigering van de verklaring van geen bedenkingen kan op grond van artikel 8:5 van de Algemene wet bestuursrecht, samen met bijlage 2 bij deze wet, uitsluitend beroep worden ingesteld door het tot vergunningverlening bevoegde bestuursorgaan, in dit geval het college. Anderen, zoals hier Vermilion, kunnen de rechtmatigheid van de weigering van de verklaring van geen bedenkingen aan de orde stellen bij het instellen van beroep tegen het op basis van die verklaring genomen besluit over de omgevingsvergunning. In dat kader beoordeelt de bestuursrechter of het besluit inzake de verklaring van geen bedenkingen onrechtmatig moet worden geacht. Als dat het geval blijkt, deelt het in beroep bestreden besluit over de vergunningverlening in die onrechtmatigheid (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 23 april 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:1414](#)).

3. In hoger beroep is in geschil of de rechtbank terecht heeft geconcludeerd dat de gemeenteraad de verklaring van geen bedenkingen heeft kunnen weigeren omdat geen sprake is van een goede ruimtelijke onderbouwing.

4. In het op 2 februari 2016 aangenomen raadsvoorstel van 1 december 2015 tot weigering van de verklaring van geen bedenkingen (hierna: de geweigerde verklaring) is, samengevat weergegeven, het volgende overwogen.

Bij de beoordeling van de vergunning moet volgens de geweigerde verklaring ook de ruimtelijke uitstraling van de boortoren en het gebruik ervan voor de proefboring worden meegewogen.

Het door Vermilion genoemde rijksbeleid, met name het zogenoemde kleineveldenbeleid, is niet van doorslaggevend belang bij de beoordeling in het kader van de ruimtelijke ordening.

Het verharderen van het terrein en het uitvoeren van een proefboring is volgens de geweigerde verklaring in strijd met het beleid uit het Programma Ruimte 2014 van de provincie Zuid-Holland. Het uitvoeren van de proefboring is ook in strijd met het verbod uit de provinciale milieuverordening om in het gebied een toestel te gebruiken waardoor de ervaring van de natuurlijke geluiden kan worden verstoord.

De proefboring past verder niet binnen het gemeentelijk beleid, zoals vastgesteld in de "Structuurvisie Vlist 2020" van de voormalige gemeente Vlist. Voor de locatie is het beleid gericht op het behouden en versterking van het landschap in een goede balans met ontwikkelingsmogelijkheden voor duurzame grondgebonden veehouderij. Ook uit de toelichting op het ter plaatse geldende bestemmingsplan blijkt dat het beleid is gericht op het tegengaan van niet-agrarische bebouwing in het buitengebied om het open karakter van het buitengebied te beschermen en te versterken.

Verder is volgens de geweigerde verklaring het risico van bodemdaling wanneer gaswinning zou gaan plaatsvinden een reden om het project niet in het belang van een goede ruimtelijke ordening te achten.

Dit alles brengt volgens de geweigerde verklaring mee dat geen sprake is van een goede ruimtelijke ordening.

5. Allereerst is in geschil voor welke activiteiten vergunning is of behoorde te worden verleend, en in verband daarmee welke gevolgen bij de beoordeling van de vergunningverlening mogen worden betrokken.

5.1. De rechtbank heeft geoordeeld dat de bouw van de boorinstallatie weliswaar zonder vergunning kan plaatsvinden, maar dat voor het gebruik van deze installatie een vergunning voor afwijking van het bestemmingsplan noodzakelijk is. De gevolgen daarvan zijn dan ook volgens de rechtbank terecht bij de geweigerde verklaring betrokken.

Verder heeft de rechtbank geoordeeld dat in de geweigerde verklaring in algemene zin is gewezen op de gevolgen van gaswinning (bodemdaling), maar dat de gemeenteraad de (gevolgen van) gaswinning niet in de beoordeling heeft betrokken.

5.2. Vermilion betoogt terecht dat de rechtbank miskent dat niet alleen het bouwen maar ook het gebruik van de boorinstallatie zonder vergunning mag plaatsvinden.

In artikel 2.3, tweede lid, van het Besluit omgevingsrecht, samen met artikel 2, aanhef en onder 20, van bijlage II bij deze algemene maatregel van bestuur, is bepaald dat voor een bouwkeet, bouwbord, steiger, heistelling, hijskraan, damwand of andere hulpconstructie die functioneel is voor onder meer een tijdelijke werkzaamheid op land waarop het Besluit algemene regels milieu mijnbouw van toepassing is, geen vergunning is vereist om van het bestemmingsplan af te wijken. Het aanleggen van een boorgat zoals hier aan de orde is zo'n tijdelijke werkzaamheid. De daarbij gebruikte tijdelijke boorinstallatie is, anders dan het gemeentebestuur in de schriftelijke uiteenzetting en ter zitting betoogt, een hulpconstructie die functioneel is voor deze werkzaamheden. Gelet hierop ziet de door Vermilion gevraagde vergunning niet op het in strijd met het bestemmingsplan gebruiken van de boorinstallatie. Voor dat gebruik is geen vergunning vereist.

Omdat voor het gebruik van de boorinstallatie geen vergunning is gevraagd, zijn bij de geweigerde verklaring ten onrechte de gevolgen voor de omgeving van dit gebruik betrokken. Om dezelfde reden is voor de rechtmatigheid van de weigering vergunning te verlenen niet van belang of, zoals het gemeentebestuur meent en Vermilion in beroep en hoger beroep betwist, de provinciale milieuverordening in de weg staat aan het gebruik van de boorinstallatie.

5.3. Vermilion betoogt ook terecht dat de rechtbank miskent dat de gemeenteraad bij zijn geweigerde verklaring de gevolgen van gaswinning heeft betrokken. Uit de geweigerde verklaring blijkt dat de gevolgen van de gaswinning - het risico op bodemdaling daardoor - een van de redenen is om verlening van de vergunning in strijd met een goede ruimtelijke ordening te achten. Deze gevolgen zijn ten onrechte bij de beoordeling betrokken. Zoals de Afdeling in een vergelijkbaar geval heeft geoordeeld (uitspraak van 27 januari 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:155](#), onder 4.1) maakt de enkele omstandigheid dat het de bedoeling is om, als bij de proefboring gas wordt aangetroffen, tot gaswinning over te gaan niet dat de gaswinning ook onderdeel uitmaakt van de aanvraag en van de vergunning.

5.4. Hierna zal de Afdeling beoordelen of de overgebleven argumenten van de gemeenteraad voldoende zijn om zijn weigering van de verklaring van geen bedenkingen te dragen.

6. Dat het boren van het boorgat zonder vergunning voor afwijking van het bestemmingsplan kan plaatsvinden, laat onverlet dat wel vergunning is vereist voor het realiseren van een verhard terrein

met de boorkelder ten behoeve van het aanleggen van het boorgat, en het daarna aanwezig zijn van deze mijnbouwlocatie (vergelijk de eerdergenoemde uitspraak van de Afdeling van 27 januari 2016, overweging 4.1).

Wat dit betreft komt de afweging van de gemeenteraad er in de kern op neer dat geen medewerking wordt verleend omdat het terrein de door de gemeente en de provincie nagestreefde (openheid van) het landschap zou aantasten.

Vermilion betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het college in de afweging onvoldoende gewicht heeft toegekend aan het algemene belang bij het gebruik van de ondergrond voor energievoorziening in Nederland, en meer in het bijzonder bij het met het zogenoemde kleineveldenbeleid gestimuleerde uitwinnen van kleine velden. Zij wijst erop dat deze winning gezien het in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte 2012 neergelegde rijksbeleid inzake de ruimtelijke ordening, ook ruimtelijk relevant is. In deze Structuurvisie (blz. 35) is vermeld dat de ondergrond belangrijk is voor energievoorziening (winning, opslag en transport van olie- en aardgas), en dat onder meer de uitvoering van het kleineveldenbeleid van nationaal belang is. Vermilion wijst verder op de uitspraak van de Afdeling van 4 december 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:2266](#), waarin is geoordeeld dat met een verwijzing naar het kleineveldenbeleid kan worden gesteld dat nut en noodzaak van een proefboring naar gas aanwezig zijn.

Verder betoogt Vermilion in hoger beroep, in de kern weergegeven, dat het Programma Ruimte 2014 van de provincie Zuid-Holland ruimte laat voor de proefboring, omdat daarin staat dat de inspanningen mede zijn gericht op "verantwoord omgaan met natuurlijke hulpbronnen door een integrale afweging te maken bij de winning van fossiele brandstoffen". Bovendien is gaswinning in overeenstemming met de in het programma genoemde "bodempladder". Ook de Structuurvisie Vlist verzet zich niet tegen vergunningverlening, omdat het gebruik van de locatie voldoet aan de daarin gestelde vereisten voor nieuwe ontwikkelingen.

6.1. In het Programma Ruimte 2014 van de provincie Zuid-Holland, paragraaf 3.2.1, staat het volgende:

"In het veenlandschap kiest de provincie voor behoud en versterking van het waterrijke en open karakter en de kenmerkende afwisseling van veenweidelandschap, rivieren, boezems, plassen en droogmakerijen. (...) In het veenweidelandschap van de Krimpenerwaard ligt de opgave vooral in een goede integratie van landbouw, natuur, landschappelijke kwaliteit en waterbeheersing, mogelijk in combinatie met de dijkversterkingsopgave."

In paragraaf 3.2.2 staat onder meer dat de provincie nieuwe bebouwing in het landelijk gebied wil beperken om zo de openheid te handhaven.

In paragraaf 4.3 van hoofdstuk 4 (Strategie voor water, bodem en energie) is als operationeel doel vermeld: "Verantwoord omgaan met natuurlijke hulpbronnen door een integrale afweging te maken bij de winning van fossiele brandstoffen."

Verder is in deze paragraaf uiteengezet dat de provincie voor het maken van keuzes rond het gebruik van de bodem en ondergrond een "bodempladder" introduceert. Het komt erop neer dat het primair de voorkeur heeft dat het gebruik hernieuwbaar is, als dat niet mogelijk is omkeerbaar en in laatste instantie beheersbaar. Daarnaast moet het gebruik in alle gevallen aanvaardbaar zijn. Bepalend bij de beoordeling van de aanvaardbaarheid zijn nut, noodzaak en impact van het gebruik.

6.2. Het gemeentebestuur heeft kunnen concluderen dat het realiseren van de locatie afbreuk doet aan het open en agrarisch karakter van het gebied, en daarmee op zichzelf niet past binnen de in de paragrafen 3.2.1 en 3.2.2 van het Programma Ruimte 2014 nagestreefde provinciale uitgangspunten.

Wat betreft de door Vermilion aangehaalde passages uit het Programma Ruimte 2014 over de

"bodempladder" merkt de Afdeling op dat daarin is uiteengezet welke aspecten de provincie wil betrekken bij een afweging over het gebruik van de ondergrond. Tot welke afweging dit concreet zou moeten leiden, is niet vastgelegd. Er kan in ieder geval niet uit worden afgeleid dat het beleid erop is gericht om het belang van mijnbouwactiviteiten in een ruimtelijke afweging zwaarder te laten wegen dan de nagestreefde landschappelijke waarden.

Dat in paragraaf 4.3 in algemene bewoordingen is vermeld dat de provincie verantwoord wil omgaan met natuurlijke hulpbronnen maakt evenmin dat het belang van mijnbouwactiviteiten voorrang moet krijgen boven de nagestreefde landschappelijke waarden. In deze paragraaf is benadrukt dat bij besluitvorming over winningslocaties de regionale ruimtelijke belangen moeten worden meegewogen.

6.3. In de Structuurvisie Vlist 2020 is vermeld (blz. 16-17) dat nieuwe ontwikkelingen in het landelijk gebied moeten bijdragen aan de kwaliteit van het gebied. Indien deze verder gaan dan het bestemmingsplan mogelijk maakt, moet een nieuwe afweging worden gemaakt. Daarbij gelden als voorwaarden dat het moet gaan om een duurzame ontwikkeling, er sprake moet zijn van een toevoeging van kwaliteit (op het gebied van cultuurhistorie, landschap en/of natuur), de ontwikkeling moet passen bij de identiteit en de schaal van de omgeving, en moet bijdragen aan de economie van het buitengebied.

De rechtbank heeft terecht geconcludeerd dat in de geweigerde verklaring is getoetst aan deze voorwaarden, en dat Vermilion haar stelling dat, anders dan de gemeenteraad meent, wel aan deze voorwaarden is voldaan niet inzichtelijk heeft gemaakt. In hoger beroep heeft Vermilion deze stelling evenmin inzichtelijk gemaakt, aangezien zij op dit punt in feite heeft volstaan met de stelling dat zij niet inziet waarom het project niet aan de voorwaarden zou voldoen.

Zoals het gemeentebestuur in de schriftelijke uiteenzetting terecht heeft opgemerkt, voegt de locatie geen kwaliteit toe op het gebied van cultuurhistorie, landschap en/of natuur, en past de locatie niet bij de identiteit en schaal van de omgeving. Het gemeentebestuur heeft terecht geconcludeerd dat niet aan de bedoelde voorwaarden wordt voldaan.

6.4. Gezien het voorgaande is in de geweigerde verklaring van geen bedenkingen terecht geconcludeerd dat het inrichten van de locatie van Vermilion niet in overeenstemming is met de in het provinciale en het gemeentelijke ruimtelijke beleid nagestreefde ruimtelijke ontwikkelingen voor deze locatie. Het gemeentebestuur heeft ter zitting benadrukt dat voor dit gebied al zeer lang consequent het beleid wordt gevoerd om verstoring van het open en agrarische karakter tegen te gaan en om dit karakter zo veel mogelijk te versterken. Het belang van het gebied blijkt, zo heeft het gemeentebestuur ter zitting verder benadrukt, ook uit het feit dat het door de provincie is aangewezen als milieubeschermingsgebied voor stilte.

6.5. Vermilion heeft op zichzelf terecht betoogd dat het algemene belang bij uitwinning van kleine gasvelden een bij een ruimtelijke afweging te betrekken belang is. Ook is aannemelijk dat de door de gemeenteraad gekozen benadering betekent dat de uitwinning van het veld waar het hier om gaat per definitie onmogelijk is, omdat de door de gemeenteraad opgeworpen landschappelijke bezwaren bij eventuele andere locaties voor de proefboring eveneens spelen.

De rechtbank heeft echter terecht geoordeeld dat het met het kleineveldenbeleid nagestreefde algemene belang de afweging van gemeentebesturen bij de invulling van een goede ruimtelijke ordening niet zodanig inperkt, dat geen ruimte meer bestaat voor eigen beleid en eigen standpunten in het kader van een goede ruimtelijke ordening. In dit geval heeft de gemeenteraad meer gewicht toegekend aan het, in verband met de in het door hem aangehaalde beleid nagestreefde landschappelijke waarden, onverhard en onbebouwd laten van de locatie dan de belangen die zijn gemoeid met de uitwinning van dit gasveld. Er is geen grond voor het oordeel dat de gemeenteraad deze afweging niet mag maken.

7. Gezien het voorgaande heeft de rechtbank terecht geconcludeerd dat de gemeenteraad mocht weigeren een verklaring van geen bedenkingen te verlenen. Gezien die weigering heeft het college terecht de gevraagde omgevingsvergunning geweigerd.
8. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.
9. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. S.F.M. Wortmann, voorzitter, en mr. D.J.C. van den Broek en mr. E.J. Daalder, leden, in tegenwoordigheid van mr. M.J. van der Zijpp, griffier.

w.g. Wortmann w.g. Van der Zijpp
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 6 juni 2018

262.