

AANTEKENING

Van : M.J.F. Nuijens, N.F. van der Meer en G.J. Tingen
Inzake : Beoordeling zienswijze Vermilion
Dossier : 20210734-743 Gemeente Weststellingwerf/advies gaswinlocatie Rottum
Datum : 16 januari 2025

Achtergrond

1. Op 26 oktober 2017 heeft de besloten vennootschap Vermilion Energy Netherlands B.V. (hierna: Vermilion) bij de minister van Economische Zaken en Klimaat (hierna: de minister) een aanvraag ingediend voor het oprichten en in gebruik nemen van de mijnbouwinrichting 'Rottum' (hierna: de mijnbouwinrichting). Meer specifiek ziet de aanvraag op het aanleggen van de locatie, het bouwen van een boorkelder, het uitvoeren van een proefboring, de oprichting en het in werking hebben van een productie-installatie en het aanleggen van een aardgastransportleiding. De mijnbouwinrichting is blijkens de aanvraag beoogd aan de Kooiweg 22 te Nijeholtwolde in de gemeente Weststellingwerf, op de percelen kadastraal ingedeeld, gemeente Weststellingwerf, sectie J, nummers 82, 87 en 101.
2. Blijkens het bestemmingsplan 'Buitengebied 2014' (hierna: het bestemmingsplan) hebben de gronden waar de beoogde mijnbouwinrichting gesitueerd dient te worden de bestemming 'Agrarisch'. Het realiseren van een nieuwe mijnbouwinrichting is in strijd met deze bestemming. Aan het plan kan enkel medewerking worden verleend met toepassing van artikel 2.12, eerste lid onder a, onder 3 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo).
3. De minister heeft de raad van de gemeente Weststellingwerf (hierna: de raad) op 30 januari 2018 verzocht een verklaring van geen bedenkingen (hierna: een vvgb) af te geven voor de activiteit 'handelen in strijd met regels ruimtelijke ordening'. De raad heeft op 30 januari 2022 een ontwerp weigering vvgb (hierna: de ontwerp weigering) afgegeven, zodat het ontwerpbesluit van 24 juni 2024 van de minister, in navolging op het bepaalde in artikel 2.20a van de Wabo, eveneens een weigering inhoudt.
4. Bij brief van 7 augustus 2024 heeft Vermilion een zienswijze gericht tegen het gehele ontwerpbesluit tot weigering van de omgevingsvergunning. In haar zienswijze gaat Vermilion onder meer in op de acht argumenten die de raad aan de voorgenomen weigering van de vvgb ten grondslag heeft gelegd. Deze argumenten, en de daarop in de zienswijze gegeven reacties, worden in het navolgende achtereenvolgens besproken.

Reactie zienswijze

Algemeen

5. Allereerst wordt opgemerkt dat de raad het orgaan binnen de gemeente is dat zeggenschap heeft over het ruimtelijk beleid van de gemeente. Het is dan ook de raad die door middel van

het wel of niet afgeven van een vvgb mag bepalen of zij wil meewerken aan een afwijking van het bestemmingsplan, bijvoorbeeld in de vorm van omgevingsvergunningen die verleend worden op grond van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3 van de Wabo. In deze afweging heeft de raad een onafhankelijke positie, zo is door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) benadrukt.¹ De raad heeft bij het wel of niet verlenen van een vvgb beleidsruimte. Een eventuele toetsing door de rechter ziet dan ook enkel op de vraag of de raad in redelijkheid tot het besluit heeft kunnen komen om de vvgb te weigeren.²

6. Op grond van artikel 6.5, tweede lid van het Besluit omgevingsrecht (hierna: het Bor) kan de raad de vvgb alleen weigeren in het belang van een goede ruimtelijke ordening. Blijkens de wetsgeschiedenis en de jurisprudentie³ is sprake van een goede ruimtelijke ordening, wanneer zo gunstig mogelijke voorwaarden worden gecreëerd voor het gebruik en de ontwikkeling van een bepaald gebied. De raad dient een belangenafweging te maken tussen alle betrokken ruimtelijk relevante belangen en dient aan de hand van die belangenafweging vast te stellen wat hij een goede ruimtelijke ordening vindt: welke ruimtelijk relevante belangen hij wil behartigen ten behoeve van een goed woon-, leef- of verblijfsklimaat.

A1 – Ontwikkeling is in strijd met gemeentelijk beleid inzake gaswinning

7. Ter onderbouwing van de ontwerp weigering hebben wij allereerst gesteld dat de ontwikkeling in strijd is met het gemeentelijk beleid inzake gaswinning. Dit hebben wij als volgt onderbouwd:

“In het gemeentelijk beleid (juni 2019) is vastgelegd dat de gemeente Weststellingwerf geen medewerking verleent aan nieuwe ontwikkelingen op het gebied van gaswinning, omdat dit niet past:

- *bij ons streven naar verduurzaming;*
- *binnen de energietransitie;*
- *in ons beeld van het afbouwen van gaswinning in Nederland.*

Het project Rottum is gericht op (onderzoek naar) de ontwikkeling van nog niet eerder aangeboorde gasvelden.”

8. Ten aanzien van dit argument stelt Vermilion kortgezegd dat onduidelijk is naar welk gemeentelijk beleid van juni 2019 wordt verwezen. Voorts acht Vermilion de enkele stelling dat de raad het (informele, politieke) beleid heeft dat geen medewerking wordt verleend aan ontwikkelingen op het gebied van gaswinning irrelevant, nu de raad blijkens artikel 6.5, tweede lid van het Bor alleen ruimtelijke gevolgen van het project bij zijn besluitvorming mag betrekken. Het door de raad aangevoerde argument zou volgens Vermilion daarom eerder een aanwijzing zijn dat de raad zijn bevoegdheid om te beslissen over het al dan niet verlenen van een vvgb inzet voor een ander (politek) doel en in zoverre in strijd handelt met artikel 2:4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb).
9. Daarnaast stelt Vermilion, onder verwijzing naar jurisprudentie, dat het belang van gaswinning uit kleine velden, het zogenoemde 'kleine velden beleid', juist wél ruimtelijk relevant is en dat het

¹ Zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RVS:2016:921.

² Zo volgt uit ABRvS 8 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3003.

³ Rb Noord-Nederland, 17 maart 2023, ECLI:NL:RBNNE:2023:1144.

project een bijdrage kan leveren aan de unierechtelijke verplichtingen die Nederland op grond van de Verordening leveringszekerheid heeft om leveringszekerheid te borgen.

10. Uit de in de ontwerp weigering opgenomen onderbouwing volgt inderdaad niet op welk gemeentelijk beleid het eerste argument is gestoeld. Het gemeentelijk beleid waarnaar wordt verwezen is de beleidsnotitie 'Gaswinning in Weststellingwerf'⁴ (hierna: de beleidsnotitie). Uit de beleidsnotitie volgt dat het door de gemeente voorheen ingenomen positieve standpunt ten aanzien van gaswinning vanaf 2017 is gewijzigd naar negatief. Op 4 maart 2019 hebben wij ons middels een motie uitgesproken tegen gaswinning. Het college heeft bij besluit van 26 maart 2019 besloten om deze motie te betrekken bij het opstellen van nieuw beleid inzake gaswinning. Dit beleid is verwoord in de beleidsnotitie en in de openbare vergadering van 11 juni 2019 door ons vastgesteld.
11. Vermilion kan worden gevolgd in haar stelling dat voornoemde uit de beleidsnotitie geciteerde punten niet ruimtelijk relevant zijn. Deze punten worden daarom niet aan de weigering van de vvgb ten grondslag gelegd. Het beoogde project is echter ook in strijd met het volgende (niet in de ontwerpweigering naar voren gebrachte) ruimtelijke relevante standpunt uit de beleidsnotitie:

"De aanleg van een nieuwe gaswinlocatie in het agrarische landschap ziet de gemeente als een ongewenste, niet passende inbreuk op dat landschap. Ons onbebouwde buitengebied is primair bestemd voor de agrarische sector. Om dezelfde reden staan we geen nieuwe woningen of nieuwvestiging van andersoortige bedrijven toe in het buitengebied.

Planologische rechten voor de bestaande gaswinlocaties als opgenomen in het bestemmingsplan Buitengebied, worden gerespecteerd. Wel zal de gemeente bij aanvragen voor proefboringen en uitbreiding vanuit de bestaande locaties negatief adviseren. "

12. In het raadsvoorstel⁵ van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Weststellingwerf (hierna: het college) dat aan voornoemde beleidsnotitie ten grondslag ligt, wordt met betrekking tot dit punt het volgende opgemerkt:

*"a. 1.5 Ontwikkeling van nieuwe locaties heeft grote(re) ruimtelijke impact
Een nieuwe gaswinlocatie in het buitengebied heeft ontegenzeggelijk een grote impact. Deze ruimtelijke impact is in vergelijking tot ontwikkelingen op bestaande locaties veel groter. Er komt een betonplaat met bijbehorende bedrijfsbebouwing (o.a. pijpleidingen, zeecontainers, hekwerken), waarbij een totaal oppervlak van minimaal 0,5 ha in beslag wordt genomen. In het nieuwe beleid is hiertoe opgenomen dat wij nieuwe locaties zien als een ongewenste inbreuk op het landschap. Ons onbebouwde buitengebied is primair bestemd voor onze agrariërs met agrarische cultuurgrond.*

⁴ [beleidsnotitie-gaswinning-in-weststellingwerf-11-6-2019.pdf \(sim-cdn.nl\)](#)

⁵ [RV - Beleid gaswinning in Weststellingwerf \(1\).pdf \(plasbossinade.nl\)](#)

In 2012 heeft u in de Nota van Uitgangspunten aangegeven dat vanwege het positieve gasbeleid, sprake is van maatwerk bij eventuele nieuwe gaswinlocaties. Daarmee aangevende dat zo'n nieuwe inbreuk in het buitengebied feitelijk ongewenst is maar met maatwerk gezocht moet worden naar oplossingen qua inpassing. Al geruime tijd is het algemene beleid voor het buitengebied gericht op bescherming daarvan. Zo staat (en stond) u alleen in geval van uitzonderlijke omstandigheden nieuwe bedrijven en woningen toe."

13. Uit voornoemde citaten volgt dat nieuwe gaswinlocaties ter plaatse van de bestemming 'Agrarisch' een ontegenzeggelijk grote ruimtelijke impact hebben op het onbebouwde, open buitengebied. Deze impact is ongewenst omdat het onbebouwde buitengebied primair beoogd is voor agrariërs met agrarische cultuurgrond. Het beleid is al tientallen jaren gericht op bescherming van het buitengebied. Nieuwe bedrijven en woningen werden alleen in geval van uitzonderlijke omstandigheden toegestaan, maar altijd passend in de bestaande bebouwingsstructuur. Veelal betreft het dan lintbebouwing. Het college en/of de raad hebben de afgelopen tientallen jaren echter nimmer medewerking verleend aan de realisatie van een nieuw project middenin het open landschap. Zoals blijkt uit de aanwijzing "specifieke vorm van agrarisch – veenpolders", wenst de raad hier instandhouding en herstel van de landschappelijke waarden van het veenpolderlandschaptype dat wordt gekenmerkt door open graslandschap. De raad kan het oprichten van een gaswinlocatie derhalve niet verenigen met het in stand houden of herstellen van deze waarden en ziet ook geen aanleiding op basis van de zienswijze om nu een andere ontwikkelrichting te kiezen. De beoogde mijnbouwwinrichting wijkt dus af van de voor het gebied nagestreefde ontwikkelingen en is dus in strijd met voornoemd beleid.
14. In dit verband wordt ook verwezen naar een uitspraak van de Afdeling van 6 juli 2018⁶ waarin centraal staat dat de raad van de gemeente Krimpenerwaard had geweigerd om een vvgb af te geven, omdat het inrichten van de locatie van Vermilion niet in overeenstemming was met de in het provinciale en gemeentelijke ruimtelijke beleid nagestreefde ruimtelijke ontwikkelingen voor de locatie. De Afdeling heeft in deze uitspraak onder meer het volgende overwogen:

"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 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."

15. Het belang van het in stand houden van het onbebouwde buitengebied enkel voor agrariërs met agrarische cultuurgrond volgt ook uit het feit dat het gebied blijkens de Provinciale verordening Romte Fryslân (hierna: de PVR) is aangemerkt als weidevogelkansgebied (zie ook

⁶ ABRvS 6 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1870.

de onder randnummer 37 weergegeven afbeelding). In deze gebieden dient voldoende openheid en rust ten behoeve van de weidevogels te worden gehandhaafd. Nieuwe planologische ontwikkelingen met bebouwing, beplanting of verharding die verstorend werken op de openheid en rust zijn in principe niet toegestaan. Agrarische ontwikkelingen zijn echter (behoudens uitzonderingen) blijkens de toelichting op de PVR wel toegestaan, omdat de agrarische functie juist mede bepalend is voor de geschiktheid van die gebieden voor weidevogels. Op dit punt wordt nader ingegaan onder de bespreking van het vijfde argument dat aan de ontwerp weigering van de vvgb ten grondslag ligt.

16. Vermilion merkt onder verwijzing naar jurisprudentie voorts terecht op dat het algemene belang bij uitwinning van kleine gasvelden een bij een ruimtelijke afweging te betrekken belang is. Dit algemene belang maakt echter niet dat er geen ruimte bestaat voor eigen beleid en eigen standpunten in het kader van een goede ruimtelijke ordening. Wij kunnen meer gewicht toekennen aan de door ons genoemde ruimtelijke belangen dan de belangen die gemoeid zijn met de realisatie van het door Vermilion beoogde project (te weten dat het project een bijdrage kan leveren aan de unierechtelijke verplichtingen die Nederland op grond van de Verordening leveringszekerheid heeft om leveringszekerheid te borgen).⁷ In het onderhavige geval kennen wij meer gewicht toe aan de door ons in deze weigering genoemde ruimtelijke belangen.

A2 – Ontwikkeling is in strijd met het bestemmingsplan; landschapstype veenpolders

17. Daarnaast is door ons benoemd dat de voorgenomen ontwikkeling in strijd is met het bestemmingsplan. Dit hebben wij als volgt toegelicht:

“De beoogde gaswinlocatie en het tracé van de aardgastransportleiding liggen binnen de bestemming Agrarisch (Bestemmingsplan buitengebied 2014) en hebben de aanduiding “specifieke vorm van agrarisch – veenpolders”. Vanwege die aanduiding is de grond hier tevens bestemd voor de instandhouding en het herstel van de landschappelijke waarden van het landschapstype veenpolders. Hiermee is het bouwen van een gaswinlocatie, het winnen van gas en de aanleg van de transportleiding in strijd.”

18. In reactie op dit argument benoemt Vermilion dat het gegeven dat de aanvraag in strijd is met het bestemmingsplan niet meer dan een vaststelling is dat een omgevingsvergunning vereist is en dat dit argument dus niet op de inhoudelijke beoordeling ziet óf een vvgb kan worden verleend.
19. Dat er sprake is van strijd met het bestemmingsplan vormt de aanleiding voor de beoordeling, maar het uiteindelijke toetsingskader betreft de bredere vraag of het project (ondanks strijd met de regels uit het bestemmingsplan) in overeenstemming kan worden geacht met de goede ruimtelijke ordening. In zoverre kan Vermilion dus in haar betoog worden gevolgd. Wij achten het project evenwel niet in overeenstemming met het criterium van een goede ruimtelijke ordening.

A3 – Ontwikkeling past niet in het gemeentelijk duurzaamheidsbeleid

⁷ Zie in dit verband ook ABRvS 6 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1870, r.o. 6.5.

20. Verder is door ons gesteld dat de ontwikkeling niet past binnen het gemeentelijk duurzaamheidsbeleid. Ter onderbouwing is daarover het volgende naar voren gebracht in de ontwerp weigering:

"De gaswinning draagt niet bij aan de duurzaamheidsdoelstellingen van de gemeente zoals opgenomen in de Omgevingsvisie. Daarin staat o.a. dat:

- Weststellingwerf op het gebied van energie en klimaat wil voorop wil lopen en ruim voor 2050 energie- en klimaatneutraal wil zijn;*
- Weststellingwerf die doelstelling wil realiseren op eigen grondgebied en de komende jaren daarom moet worden ingezet op het duurzaam opwekken van energie;*
- het voor de hand ligt dat Weststellingwerf op termijn gaswinning wil afbouwen."*

21. Vermilion stelt dat voornoemd beleid in feite moet worden gekwalificeerd als (gemeentelijk) energiebeleid en dat het weigeren van een vvgb voor gaswinningsactiviteiten om de doelstellingen van gemeentelijk energiebeleid na te streven geen ruimtelijk relevante weigeringsgrond is. Vermilion verwijst in dit verband naar een uitspraak van de Afdeling van 6 november 2019.⁸ Aan dergelijk beleid kan volgens Vermilion dan ook geen gewicht worden toegekend bij het beoordelen van aanvragen- en het nemen van besluiten in het kader van een goede ruimtelijke ordening. Dit geldt volgens Vermilion dus ook voor de beoordeling of een vvgb in het kader van een goede ruimtelijke ordening kan worden verleend.
22. Vermilion kan worden gevolgd in haar stelling dat voornoemde uit de Omgevingsvisie geciteerde punten niet ruimtelijk relevant zijn. Deze punten worden daarom niet aan de definitieve weigering van de vvgb ten grondslag gelegd.

A4 – Ontwikkeling is in strijd met het provinciaal beleid

23. Voorts hebben wij in de ontwerp weigering gesteld dat de ontwikkeling in strijd is met het provinciaal beleid. Dit hebben wij in de ontwerp weigering als volgt onderbouwd:

"De gronden zijn aangewezen als Landelijk gebied op grond van de provinciale verordening Romte (d.d. 8-8-2018). Gaswinning is hier niet toegestaan. De gronden zijn daarnaast in de provinciale verordening aangewezen als "Weidevogelkansgebied". Een gaswinlocatie heeft hierop grote negatieve impact (zie verder onder a5). Nieuwe opsporingen en nieuwe winningen van aardgas staan verder met name genoemd als ongewenste activiteit in de nieuwe provinciale omgevingsvisie "de Romte Diele", vastgesteld 23 september 2020. Provinciale Staten heeft tenslotte op 21 januari 2021 een motie aangenomen tegen nieuwe gaswinning."

24. Vermilion is van mening dat exploratie en winning van aardgas vanaf de mijnbouwwinrichting niet in strijd is met provinciaal beleid en dat de argumenten van de raad dus niet opgaan. Daarbij merkt zij op dat de raad niet kan volstaan met een algemene verwijzing naar

⁸ ABRVS 6 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3765.

provinciaal beleid, maar zelfstandig zal moeten beoordelen of de beoogde ontwikkeling in het belang is van een goede ruimtelijke ordening.

25. Ten aanzien van de stelling dat de provinciale verordening gaswinning in landelijk gebied niet zou toestaan, heeft de raad volgens Vermilion niet gemotiveerd waar een dergelijk verbod in de provinciale verordening kan worden gevonden. Vermilion merkt terecht op dat een dergelijk verbod niet in de provinciale verordening of de toelichting daarop is opgenomen. Dit argument wordt derhalve niet aan de weigering van de vvgb ten grondslag gelegd.
26. Met betrekking tot onze stelling dat de provinciale Omgevingsvisie 'De Romte Diele' van 23 september 2020 (hierna: de provinciale Omgevingsvisie) gaswinning als ongewenste activiteit in de ondergrond zou aanmerken, is Vermilion van mening dat deze visie slechts in beperkte mate een rol kan spelen in het kader van een goede ruimtelijke ordening. De provinciale Omgevingsvisie kan als structuurvisie op zichzelf geen deugdelijke motivering vormen voor het al dan niet toestaan van een ontwikkeling in het kader van een goede ruimtelijke ordening, aldus Vermilion.
27. In de provinciale Omgevingsvisie is onder meer het volgende opgenomen:

"Doel Verontreiniging en uitputting van bodem en ondergrond gesaneerd en voorkomen; waardevolle bodemelementen zoveel mogelijk behouden.

Toelichting De bodem vormt letterlijk het fundament voor een schone, gezonde en natuurlijke fysieke leefomgeving. Naast het verbeteren van kwaliteit en structuur van de bodem, gaat het om het voorkomen van ongewenste activiteiten in bodem en ondergrond. Afstemming is gewenst tussen activiteiten in de diepe ondergrond. Ook is afstemming gewenst met bovengronds gebruik. We zien mogelijkheden voor ondergrondse opslag van stoffen ten behoeve van duurzame energievoorziening. De volgende activiteiten in de ondergrond vinden we ongewenst:

(...)

- nieuwe opsporingen en nieuwe winningen van aardgas;

(...)."

28. Uit de provinciale Omgevingsvisie volgt dat de provincie het van belang acht dat de waardevolle bodemelementen zoveel mogelijk worden behouden en dat nieuwe opsporingen en nieuwe winningen van aardgas in de ondergrond daarom ongewenst zijn. Uit de door provinciale staten aangenomen motie van 21 januari 2015 (in de ontwerp weigering abusievelijk aangeduid als motie van 21 januari 2021) volgt voorts dat provinciale staten onder geen enkele voorwaarde nieuwe gasboringen binnen de provincie Fryslân wensen en daar waar mogelijk willen stoppen met bestaande boringen, omdat de risico's met betrekking tot bodemdaling groot en niet goed te overzien zijn. Wij voegen hier aan toe dat het Wetterskip Fryslân deze conclusie deelt in de Beleidsnotitie mijnbouw van 15 oktober 2024 met oog op de waterhuishouding, en "tegen elke aanvraag die leidt tot een versnelde daling van de bodem" is. Het Wetterskip heeft dan ook de keuze gemaakt om in brede zin "Gaswinning tegen

te gaan". Verdere bodemdaling is in de veenweidegebieden in het bijzonder onwenselijk. Het Wetterskip vat het risico als volgt helder samen:

"Bodemdaling als gevolg van gaswinning is onacceptabel in het hele beheergebied en leidt deels tot onherstelbare schade aan het watersysteem. Deze schade verschilt per type gebied: kleigebied, veengebied en zandgebied. Maar bij elke gebiedssoort vinden wij het verlagen van de waterpeilen geen oplossing om de effecten van bodemdaling op het watersysteem tegen te gaan. Waarom leggen we hieronder uit:

(...)

*De veengebieden liggen al laag. Door bodemdaling daalt het maaiveld nog meer. We willen de waterpeilen in deze veengebieden juist omhoog zetten om veenoxidatie tegen te gaan. Door bodemdaling kunnen we de waterpeilen minder hoog zetten. Ook hier is peilverlaging dus geen oplossing."*⁹

29. Wij delen voornoemd standpunt van de provincie en het Wetterskip. Wij karakteriseren de daarin opgenomen argumentatie als ruimtelijk relevant in het kader van de weigering van de vvgb. Vermilion lijkt dit met de passage *"Voor wat betreft de stelling dat de Omgevingsvisie 'De Romte Diele' d.d. 23 september 2020 gaswinning als ongewenste activiteit in de ondergrond zou aanmerken, is Vermilion bovendien van mening dat deze visie slechts in beperkte mate een rol kan spelen in het kader van een goede ruimtelijke ordening"* zelf ook met zoveel woorden te onderkennen ten aanzien van het provinciaal beleid. Dat wij de ontwerp weigering (en thans de definitieve weigering) onder meer op dit standpunt hebben gebaseerd, is dan ook terecht gebeurd.
30. In aanvulling op het argument dat de ontwikkeling in strijd is met provinciaal en Wetterskipbeleid wordt voorts nog opgemerkt dat in artikel 2.1.1 van de PVR het volgende is bepaald:

"2.1.1

1. *De plantoelichting van een ruimtelijk plan voor een uitbreidingslocatie of voor het landelijk gebied omvat een ruimtelijke kwaliteitsparagraaf waarin, voor zover noodzakelijk, wordt aangegeven op welke wijze:*
 - a. *het plan rekening houdt met de draagkracht van het landschap voor de opvang en inpassing nieuwe functies, op grond van een analyse van de samenhang van de ondergrond, netwerken en nederzettingspatronen;*
 - b. *het plan invulling geeft aan de blijvende herkenbaarheid van de landschappelijke en cultuurhistorische kernkwaliteiten, zijnde de structuren van provinciaal belang zoals die, met inbegrip van een richtinggevend advies, per deelgebied of gebiedsoverschrijdend zijn omschreven in de structuurvisie Grutsk op 'e Romte.*
2. *Een ruimtelijk plan dat betrekking heeft op landelijk gebied stelt zo nodig regels die ertoe strekken dat de landschappelijke en cultuurhistorische kernkwaliteiten als bedoeld in het eerste lid, sub b, herkenbaar blijven.*

⁹ <https://www.wetterskipfryslan.nl/kaarten/mijnbouw>.

3. Een ruimtelijk plan voor het landelijk gebied dient te voorzien in een zorgvuldige inpassing van:
- een uitbreidingslocatie;
 - nieuwe infrastructuur of aanpassing van infrastructuur;
 - een nieuwe recreatieve voorziening of uitbreiding van een recreatieve voorziening;
 - agrarische bedrijven, inclusief glastuinbouwbedrijven;
 - overige nieuwe of uitbreiding van bestaande al dan niet aan het landelijk gebied gebonden functies
- binnen de landschappelijke en cultuurhistorische kernkwaliteiten, zoals bedoeld in het eerste lid sub b."

De mijnbouwwinrichting is beoogd op percelen die direct onder de rivier de Tsjonger zijn gelegen. Zie in dit verband onderstaande afbeelding:



Afbeelding 1: beoogde locatie mijnbouwwinrichting (perceelnummers 82, 87 en 101).

31. Uit de structuurvisie Grutsk op 'e Romte van 2014 (hierna: de structuurvisie) volgt dat de beekdalen van de Lende, de Tsjonger en de Alddijp de belangrijkste dragers van het gebied zijn. Niet alleen de karakteristieken verschillen per beekdal, ook elk beekdal heeft haar eigen verschijningsvorm in boven-, midden- en benedenloop. In de structuurvisie wordt ten aanzien van deze beekdalen het volgende advies gegeven (onderstreping door ons aangebracht):

"Het behouden, ontwikkelen en versterken van de eigen identiteit per beekdal in boven-, midden- en benedenloop:

- *Het behouden en indien mogelijk herstellen van de huidige open karakter van de beekdalen, waarbij de openheid vooral in boven- en middenloop aanwezig dient te zijn. Dit betekent geen toevoeging van bebouwing en bos. In de overgangen naar de benedenloop (zoals naar het laagveengebied) draagt natuurlijke bosvorming (moerasstruwel) bij aan de herkenbaarheid van het beekdal.*

Zowel de restanten van de natuurlijke loop van de beek respecteren, als de gekanaliseerde delen (en erbij horende kunstwerken), omdat ze beide, in samenhang met elkaar, getuigenissen zijn van een eeuwenlange economische en technische ontwikkeling.

Versterken van de beplanting op de hogere zandruggen als contrast met het open beekdal.

Het herkenbaar houden van de opstreckende verkavelingsstructuur in het beekdal."

32. De beoogde mijnbouwinstallatie is gelegen in c.q. nabij de middenloop van de Tsjonger. Blijkens de structuurvisie moet het huidige open karakter van dit beekdal (de landschappelijke kernkwaliteit) worden behouden. Dit betekent dat toevoeging van bebouwing ongewenst is. Wij delen deze visie en achten de aanwezigheid van de mijnbouwinstallatie in het verder bijna onbebouwde gebied, ook daarom onwenselijk en in strijd met de goede ruimtelijke ordening.

A5 – Ontwikkeling doet onaanvaardbare afbreuk aan weidevogelkansgebied

33. Verder is door ons benoemd dat de ontwikkeling onaanvaardbare afbreuk doet aan het weidevogelkansgebied. Dit hebben wij onder verwijzing naar de PVR als volgt onderbouwd:

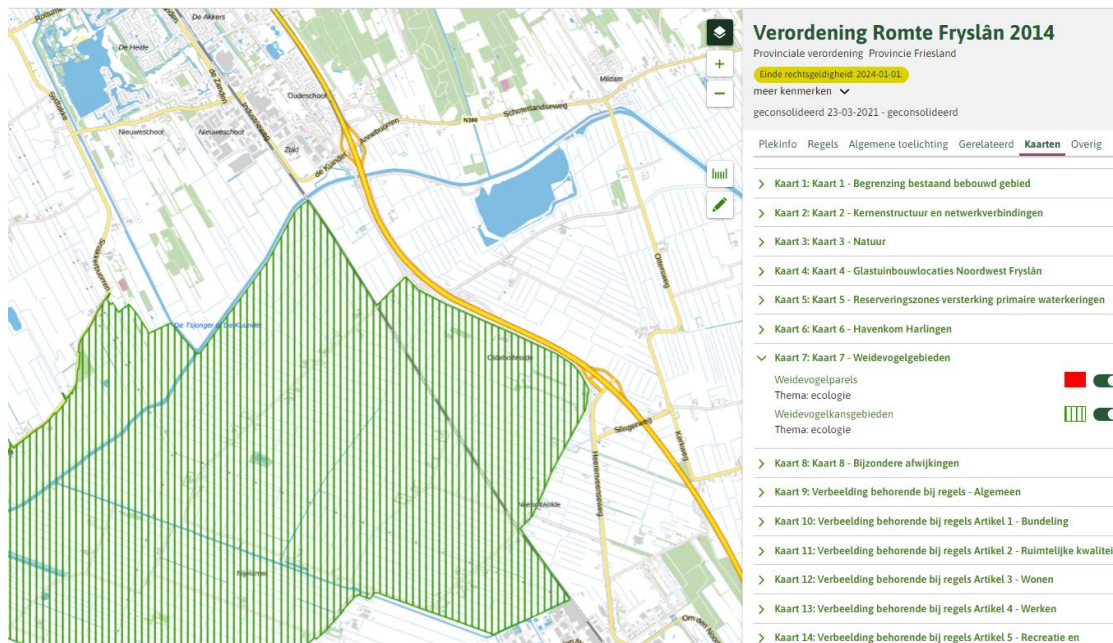
"De voorgestelde plek voor de gaswinlocatie is in de provinciale verordening Romte aangewezen als weidevogelkansgebied. Volgens artikel 7.2.2 van die verordening voorziet een ruimtelijk plan voor landelijk gebied dat betrekking heeft op gronden die gelegen zijn in of grenzen aan gebieden die op de kaart Weidevogelgebieden zijn aangewezen als weidevogelkansgebieden, in een regeling waarmee voldoende openheid en rust van die gebieden wordt gehandhaafd, met dien verstande dat de agrarische productiefunctie inclusief de ontwikkelingsmogelijkheden van bestaande agrarische bedrijven zijn toegestaan. Volgens artikel 7.2.4 kan daarvan worden afgeweken voor een noodzakelijke ruimtelijke ingreep van openbaar belang, onder bepaalde voorwaarden. Een van de voorwaarden is dat de natuurwaarden worden afgewogen ten opzichte van de ruimtelijke ingreep.

Er is geen sprake van is van een noodzakelijke ruimtelijke ingreep van openbaar belang, daarnaast moeten de natuurwaarden zwaarder wegen dan de ruimtelijke ingreep. De voorgestelde gaswinlocatie ligt namelijk in het weidevogelmozaïek "De Ontginning" van agrarisch collectief ELAN-Zuidoost Friesland. Dit collectief heeft maar beperkte weidevogelgebieden en dit is een van hun belangrijkste gebieden. Het

mozaïek de Ontginning is beoogd als geheel waarbinnen diverse pakketten met beheer zijn afgesloten. Samen met de aanliggende percelen (zonder beheer) vormt dit het mozaïek. Op naastgelegen kavels zijn beheerscontracten afgesloten met ELAN. Het betonpad is ingetekend langs de percelen met beheer.

De Ontginning is het enige kansrijke weidevogelgebied van onze gemeente, behoud en versterken daarvan staat voorop. De biotische en a-biotische randvoorwaarden voor dit gebied (openheid, rust, waterpeil, grondsoort en voorkomen van de doelsoorten onder de weidevogels) maken het geschikt voor weidevogelbeheer. Openheid is in de hele Ontginning feitelijk een vereiste. Het beperken van verstoringsbronnen of weghalen van verstoringsbronnen zodat de openheid van gebied behouden blijft of verbeterd wordt, heeft daarom doorlopend aandacht van de weidevogelbeheerders en vogelwachten. De boorlocatie binnen het mozaïek, nabij beheersgebieden is een uiterst ongewenst nieuw element. Een booropstelling (met toebehoren) heeft een grote aanwijsbare invloed heeft op aanliggend weidevogelgebied. De opgaande bebouwing (ook al is die tijdelijk), het geluid en de lichtuitstraling hebben invloed op de aanwezige (en potentiële) broedvogels. Daarnaast zijn de gebouwen, bouwwerken en/of beplanting zeer geschikt als uitkijkpunt voor roofvogels en schuilmogelijkheden voor predatoren. In dit verband wordt nog opgemerkt dat volgens § 7.12 Weidevogelbeleid van de toelichting op de Verordening Romte de gemiddelde verstoringsafstand bij gaswinstations 325 meter is.”

34. Ten aanzien van dit argument stelt Vermilion allereerst dat, gelet op artikel 2.3, tweede lid van het Bor jo. artikel 2, aanhef en onder 20 van bijlage II bij het Bor, voor de boring als zodanig geen planologische toestemming nodig is, zodat de gevolgen van het uitvoeren van de boring niet mogen worden betrokken bij de vraag of er al dan niet een vvgb wordt verleend. Voorts benoemt zij dat, als de mijnbouwinrichting al in het weidevogelkansgebied ligt, haar project voldoet aan de randvoorwaarden uit artikel 7.2.2 van de PVR, omdat de aard van het project (waarbij in de productiefase – veruit de langste fase van het project – sprake is van rust en openheid) op zichzelf al leidt tot de in artikel 7.2.2. van de PVR genoemde rust en openheid. Deze beoordeling moet volgens Vermilion worden gemaakt ten opzichte van het gehele weidevogelkansgebied.
35. Omdat er volgens Vermilion geen strijd is met artikel 7.2.2 van de PVR, wordt aan toetsing van artikel 7.2.4 van de PVR niet meer toegekomen. Vermilion stelt daarnaast dat, zelfs als de raad van mening is dat met de vergunning van het door Vermilion gewenste project niet (afdoende) geregeld is dat voldoende openheid en rust in het gebied wordt gehandhaafd, hiervan kan worden afgeweken omdat het project zou kwalificeren als ‘een noodzakelijke ruimtelijke ingreep van openbaar belang’ zoals bedoeld in artikel 7.2.4 van de PVR. Vermilion meent dat daarvan, gelet ook op het kleine veldenbeleid en het belang van leveringszekerheid van aardgas, evident sprake is. Tot slot stelt zij dat de thans vigerende Omgevingsverordening Fryslân 2022 (hierna: de POV) in artikel 2.53 ook een grondslag biedt om af te wijken bij een project van openbaar belang en dat aan die criteria (ook) wordt voldaan.
36. Allereerst wordt opgemerkt dat uit onderstaande schermafbeelding van kaart 7 “Weidevogelgebieden” behorend bij de PVR, volgt dat het beoogde project valt binnen het weidevogelkansgebied.



Afbeelding 2: weergave weidevogelgebied locatie mijnbouwinstallatie.

37. Vermilion kan worden gevolgd in haar stelling dat de gevolgen van het uitvoeren van de boring niet mogen worden betrokken bij de vraag of er al dan niet een vvgb wordt verleend. Deze gevolgen zijn door ons evenwel ook niet specifiek in de onderbouwing van dit argument naar voren gebracht.
38. Het toetsingskader uit artikel 7.2.2 en artikel 7.2.4 van de PVR luidt als volgt:

"7.2.2

Een ruimtelijk plan voor landelijk gebied dat betrekking heeft op gronden die gelegen zijn in of grenzen aan gebieden die op de kaart Weidevogelgebieden zijn aangewezen als weidevogelkansgebieden of weidevogelparels, voorziet in een regeling waarmee voldoende openheid en rust van die gebieden wordt gehandhaafd, met dien verstande dat de agrarische productiefunctie inclusief de ontwikkelingsmogelijkheden van bestaande agrarische bedrijven zijn toegestaan."

"7.2.4

Van artikel 7.2.1 en artikel 7.2.2 kan worden afgeweken voor een noodzakelijke ruimtelijke ingreep van openbaar belang, met inachtneming van de volgende voorwaarden:

- a. *de natuurwaarden worden afgewogen ten opzichte van de ruimtelijke ingreep;*
- b. *schade aan natuurwaarden door mitigerende maatregelen wordt zoveel beperkt als fysiek-ruimtelijk en wat betreft uitvoerbaarheid van de beoogde ontwikkeling redelijkerwijs mogelijk is;*
- c. *indien sprake is van een natuurgebied als bedoeld in artikel 7.2.1, wordt resterende schade aan natuurwaarden zoveel gecompenseerd als*

fysiekruimtelijk en wat betreft uitvoerbaarheid van de beoogde ontwikkeling redelijkerwijs mogelijk is;

- d. indien sprake is van het verloren gaan van gebied groter dan 0,5 ha dat vanwege rust en openheid voor weidevogels geschikt is als bedoeld in artikel 7.2.2, wordt dit financieel gecompenseerd door storting van een bedrag in een weidevogelfonds, volgens door Gedeputeerde Staten vast te stellen regels. De plantoelichting dient te verantwoorden op welke wijze financiële compensatie is geborgd.”

In aanvulling op de toelichting in de ontwerp weigering wordt opgemerkt dat Vermilion niet kan worden gevolgd in de stelling dat haar project voldoet aan de randvoorwaarden uit artikel 7.2.2 van de PVR, omdat de aard van het project (waarbij in de productiefase – veruit de langste fase van het project – sprake zou zijn van rust en openheid) op zichzelf al zou leiden tot de in artikel 7.2.2. van de PVR genoemde rust en openheid. In dit verband wordt verwezen naar onderstaande afbeelding waarop de mate van verstoring van de openheid en rust voor de weidevogels ten gevolge van de beoogde mijnbouwinrichting door de provincie in kaart is gebracht:



Afbeelding 3: impact mijnbouwinrichting op openheid en rust weidevogelgebied.

39. Op de afbeelding is de beoogde mijnbouwinrichting in het centrum van de cirkel afgebeeld. Het donkergroene gedeelte van de afbeelding betreft het huidige weidevogelkansgebied en het geelgekleurde deel rondom de mijnbouwinrichting vertegenwoordigt de nieuwe verstoring in dit weidevogelkansgebied als gevolg van de mijnbouwinrichting.

40. Gaswinstations, en dus de beoogde mijnbouwinstallatie, hebben volgens onderstaand tabel uit bijlage 1 van de PVR een gemiddelde verstoringsafstand van 325 meter. Deze verstoringsafstand is onderbouwd in het rapport 'Onderbouwing verstoringsafstanden werkplan weidevogels in Fryslân', welke als bijlage I is bijgevoegd. De grens van de verstoringsafstand is op de afbeelding met de rode stippellijn weergegeven.

Tabel 1 Gemiddelde verstoringsafstanden voor verschillende verstoringsbronnen bij vestiging van weidevogels (bron: Bruinzeel & Schotman 2011)

Storingsbron	Verstoringsafstand (m)
Gemeentelijke weg	50
Provinciale weg	100
Autosnelweg	150
Spoorlijn (intercity)	150
Spoorlijn (lokaal)	100
Fietspad	50
Opgaande begroeiing (bos <0,5 ha, houtsingel, bomenrij, boomgroep)	200
Bos (>0,5 ha)	250
Rietland	200
Hoogspanningsleiding	100
Bebouwing (buiten bebouwde kom)	200
Bebouwing (bebouwde kom)	300
Gaswinstation	325
Windturbines	200

Afbeelding 4: tabel 1 PVR met gemiddelde verstoringsafstanden.

41. Uit afbeelding 3 volgt dat het nieuwe verstoringsgebied als gevolg van de beoogde mijnbouwinstallatie 36,27 hectare groot is. De mijnbouwinstallatie is zeer ongunstig omdat deze is beoogd in een polder waar nu nog niet veel verstoring plaatsvindt en, zoals in de ontwerp wegering is benoemd, in het gebied de Ontginning valt – hetgeen een van de belangrijkste gebieden van ELAN-Zuidoost-Friesland is – en het enige kansrijke weidevogelgebied van de gemeente betreft (daarover in het onderstaande meer).
42. Dat de beoordeling in het kader van artikel 7.2.2 van de PVR volgens Vermilion moet worden gemaakt ten opzichte van het gehele weidevogelkansgebied, en niet per locatie of ontwikkeling, kan niet worden gevolgd, althans dit kan niet uit artikel 7.2.2 van de PVR (of de toelichting daarop) worden afgeleid. In artikel 7.2.2 van de PVR staat immers opgenomen dat voldoende openheid en rust van 'die gebieden' (en niet 'het gebied c.q. 'het weidevogelkansgebied' als geheel) moet worden gehandhaafd. Niet kan worden ingezien waarom die gebieden (lees: de weidevogelkansgebieden) dan als totaal moeten worden beschouwd en niet voor ieder van die gebieden het vereiste van openheid en rust zou gelden.
43. Kort en goed concluderen wij gelet op het voorgaande dat I) de beoogde mijnbouwinstallatie is gesitueerd in een belangrijk (en voor de gemeente het enige kansrijke) weidevogelgebied II) dit een weidevogelgebied betreft waar op dit moment nog niet veel verstoring plaatsvindt, III) dat de beoogde mijnbouwinstallatie grote verstoring van de openheid en rust in dit

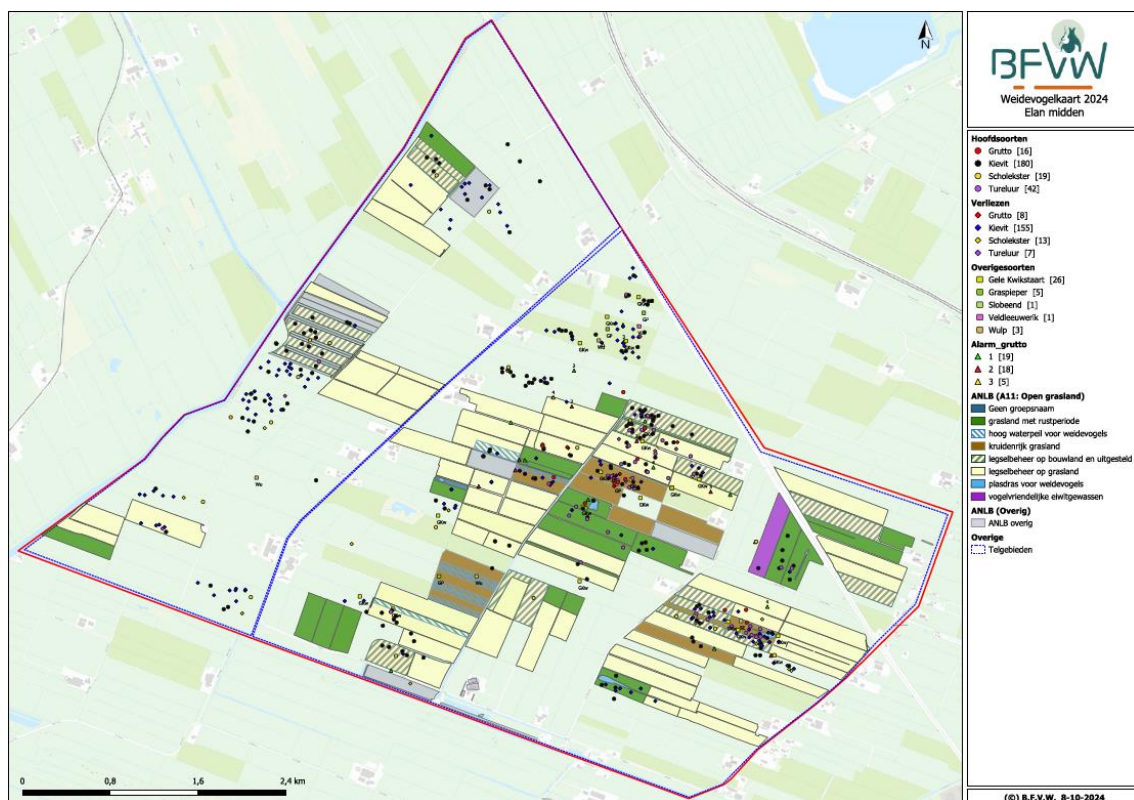
weidevogelgebied tot gevolg zal hebben, zodat IV) niet aan de voorwaarden uit artikel 7.2.2 van de PVR wordt voldaan.

44. Vervolgens stelt Vermilion dat, voor zover niet aan de voorwaarden uit artikel 7.2.2 van de PVR wordt voldaan, zij van oordeel is dat wel aan artikel 7.2.4 van de PVR wordt voldaan, omdat de beoogde mijnbouwwinrichting volgens haar kwalificeert als 'een noodzakelijke ruimtelijke ingreep van openbaar belang' als bedoeld in artikel 7.2.4 van de PVR. Voor de uitleg van dit begrip moet volgens Vermilion worden aangesloten bij het begrip 'groot openbaar belang' uit artikel 7.1.1 van de PVR, maar het begrip 'openbaar belang' zou (nog) ruimer moeten worden uitgelegd. Vermilion verwijst in dit verband naar de toelichting op paragraaf 7.5 in samenhang met de toelichting op paragraaf 7.14 van de PVR.
45. Allereerst wordt opgemerkt dat de toetsing aan artikel 7.2.4 van de PVR verband houdt met het begrip 'een noodzakelijke ingreep van openbaar belang'. De ingreep moet dus zowel noodzakelijk als van openbaar belang zijn. Daargelaten de vraag of het project daadwerkelijk een openbaar belang vertegenwoordigt,¹⁰ zoals Vermilion stelt, is ons niet gebleken dat de realisatie van het project (redelijkerwijs) aantoonbaar noodzakelijk is. Een ingreep kan blijken de toelichting op artikel 7.2.4 van de PVR alleen als 'noodzakelijk' worden aangemerkt als buiten het weidevogelgebied redelijkerwijs geen alternatieve geschikte locatie gevonden kan worden. Daarvan is bijvoorbeeld sprake als het gaat om een locatie-gebonden ontwikkeling, zoals een uitbreiding van een bestaande functie. Het is ons geenszins gebleken dat het beoogde project per definitie locatiegebonden is en er door Vermilion is onderzocht of er buiten het weidevogelgebied alternatieve geschikte locaties voorhanden zijn dan wel of schuin boren naar het gasveld tot de mogelijkheden behoort, althans dit heeft Vermilion in haar zienswijze niet deugdelijk onderbouwd. Van de uitbreiding van een bestaande functie is eveneens geen sprake.
46. Naast dat er sprake moet zijn van een noodzakelijke ingreep van openbaar belang, geldt op grond van artikel 7.2.4 onder a van de PVR ook als voorwaarde dat de natuurwaarden moeten worden afgewogen ten opzichte van de ruimtelijke ingreep.
47. Vermilion benoemt dat de PVR geen onderscheid maakt tussen verschillende gebieden. Het gebied de Ontginning wordt dus niet zelfstandig of zwaarder beschermt door de PVR. Daarnaast is volgens Vermilion onvoldoende onderbouwd waar dit gebied precies ligt. Bovendien zou de raad niet hebben onderbouwd welke negatieve gevolgen en in welke mate er voor de gronden of anderszins natuurwaarden verloren gaan. Uit de ecologische onderzoeken die Vermilion heeft verricht zou voorts volgen dat de aanleg van de locatie, de beoogde mijnbouwactiviteiten en de aardgastransportleiding niet leiden tot negatieve effecten op de beschermde dier- en plantsoorten in de omgeving van het plangebied. Bij de aanleg en ten tijde van de exploratieboring kunnen mogelijk negatieve effecten voor vogels optreden indien de werkzaamheden plaatsvinden binnen het broedseizoen, maar daar kan volgens Vermilion rekening mee worden gehouden. Om verstoring van (broed)vogels te voorkomen en om aan de zorgplicht te voldoen, wordt voorafgaand aan de werkzaamheden een ecologisch werkprotocol opgesteld door een deskundige, aldus Vermilion. Bovendien stelt Vermilion bereid te zijn om met het bevoegd gezag, ELAN en andere belanghebbenden te spreken over de wijze

¹⁰ Zie daarover ook hetgeen onder randnummer 54 is opgenomen.

waarop de mijnbouwwinrichting zo kan worden ingericht dat deze een positief effect heeft op de weidevogels.

48. Daartegenover stelt Vermilion dat de gaswinning van groot openbaar belang is. Dit zou des te meer gelden omdat in Nederland behoefte bestaat om de import van Russisch gas terug te schroeven en in te zetten op eigen, nationale energievoorzieningen (al dan niet lokaal).
49. Met betrekking tot het eerste punt wordt opgemerkt dat het gebied de Ontginning niet expliciet wordt genoemd in de PVR en in de ontwerp weigering ook niet wordt toegelicht waar dit gebied precies ligt. In dit verband wordt verwezen naar onderstaande afbeelding waaruit volgt dat de beoogde mijnbouwwinrichting in het gebied de Ontginning ligt.



Afbeelding 5: Gebied ELAN midden.

50. Dat de PVR geen extra bescherming biedt aan dit gebied, doet voorts niet af aan het gegeven dat 'de natuurwaarden' op grond van artikel 7.2.4 van de PVR moeten worden afgewogen tegen de ruimtelijke ingreep en dat dit aspect (onder meer dat de Ontginning het enige kansrijke weidevogelgebied binnen de gemeente is) dus kan worden meegewogen in die afweging.
51. Wij hebben reeds in de ontwerp weigering onderbouwd welke negatieve gevolgen er voor de natuurwaarden optreden en waarom het behoud van die natuurwaarden in dit geval zwaarder moeten wegen dan de beoogde ruimtelijke ingreep. In dit verband hebben wij gewezen op het

gegeven dat het project is beoogd in het gebied de Ontginning en dat dit een van de belangrijkste gebieden van ELAN-Zuidoost-Friesland is. Daarnaast is de Ontginning, zoals genoemd, het enige kansrijke weidevogelgebied van de gemeente, waardoor het behoud en het versterken daarvan voorop staat. De biotische en a-biotische randvoorwaarden voor dit gebied (openheid, rust, waterpeil, grondsoort en voorkomen van de doelsoorten onder de weidevogels) maken het geschikt voor weidevogelbeheer. Openheid is in de hele Ontginning feitelijk een vereiste. Het beperken van verstoringsbronnen, of het weghalen van verstoringsbronnen, zodat de openheid van het gebied behouden blijft of verbeterd wordt, heeft daarom doorlopend aandacht van de weidevogelbeheerders en de vogelwachten. De conclusies uit het ecologisch onderzoek van Vermilion over verstoring van weidevogels in de productiefase zijn niet kenbaar gebaseerd op een feitelijke, wetenschappelijke onderbouwing. De conclusies zijn bovendien niet te rijmen met de richtafstand van 325 meter uit de eerdergenoemde 'Onderbouwing verstoringsafstanden werkplan weidevogels in Fryslân', die wel kenbaar gebaseerd zijn op wetenschappelijk onderzoek naar de effecten van gaswinstations op weidevogels.

52. In aanvulling op het voorgaande wordt nog opgemerkt dat de weidevogels de laatste jaren steeds meer nadeel ondervinden van predatie. De beoogde mijnbouwinrichting biedt (extra) mogelijkheden als uitvalsbasis voor roofvogels. Daarnaast kunnen de wallen rondom de locatie door grondpredatoren als schuilplaats gebruikt worden.
53. Ten aanzien van het belang van de ruimtelijke ingreep wordt voorts nog het volgende opgemerkt. Uit het commissiedebat van de Tweede Kamer van 2 oktober 2024¹¹ volgt dat er in 2023 ongeveer 30 miljard m³ gas is verbruikt in Nederland. Ongeveer een derde daarvan, en dus circa 10 miljard m³, wordt in Nederland zelf geproduceerd. Van deze 10 miljard m³ is grofweg een derde op het land gewonnen (waarvan 2,9 miljard m³ uit de kleine velden) en twee derde op de Noordzee geproduceerd. Netto importeerde Nederland ongeveer 20 miljard m³ gas. De afhankelijkheid van kleine gasvelden op het land is dus zeer gering, zodat een nieuw klein gasveld een minimale c.q. verwaarloosbare impact zal hebben op de landelijke behoefte. Het tekort wordt reeds grotendeels opgevangen door import van gas uit andere landen. Uit het concept winningsplan van Vermilion uit 2017 volgt bovendien een geprognosticeerde jaarproductie van 0,0757 miljard m³ voor onderhavig gasveld. Het gasveld zou dan ook slechts voorzien in 0,252% van de huidige jaarlijkse behoefte naar gas. De stelling dat het gasveld ten behoeve waarvan de mijnbouwinrichting is beoogd een *noodzakelijke* bijdrage zal leveren in de landelijke behoefte, kan dus niet worden gevolgd, althans maakt naar ons oordeel niet dat het belang van de instandhouding van eerdergenoemde natuurwaarden moet wijken.
54. Kortom, aan de voorwaarden van artikel 7.2.4 van de PRV die gelden teneinde af te kunnen wijken van artikel 7.2.2 van de PRV, is naar ons oordeel niet voldaan.
55. Voorts stelt Vermilion in het kader van dit argument dat ook artikel 2.53 van de POV een grondslag biedt om af te wijken indien er sprake is van een project van openbaar belang en dat aan die criteria (ook) wordt voldaan. Ook dit punt kan niet worden gevolgd nu uit artikel

¹¹ Kamerstukken II 2024/25, 32849, nr. 248, p. 40.

9.4, eerste lid, onder a van de POV volgt dat het oude recht (en dus de PVR) van toepassing blijft, omdat de aanvraag voor inwerkingtreding van de POV is ingediend.

A6 – Ontwikkeling past niet in het bedrijventerreinenplan

56. Verder hebben wij aan de ontwerp weigering ten grondslag gelegd dat de ontwikkeling niet past binnen het bedrijventerreinenplan. Ter onderbouwing van dit argument is door ons het volgende benoemd:

“Gelet op artikel 4.1.1 lid 1, Verordening Romte kan een ruimtelijk plan een nieuw bedrijfsterrein¹² of uitbreiding van een bestaand bedrijfsterrein bevatten, indien dit wat betreft oppervlakte en invulling van bedrijfstypen in overeenstemming is met een regionaal bedrijventerreinenplan, dat de schriftelijke instemming van Gedeputeerde Staten heeft. Het geldende regionale bedrijventerreinenplan voorziet niet in de beoogde gaswinlocatie maar is juist gericht op krimp van de voorraad bedrijventerreinen. De ontwikkeling is hiermee in strijd.”

57. Vermilion merkt met betrekking tot dit argument het volgend op in haar zienswijze:
- Vermilion heeft geen bedrijventerrein aangevraagd, maar een mijnbouwinstallatie. Dat is iets anders dan een bedrijven- of kantoorterrein zoals deze in paragraaf 4.1 van de PVR worden gereguleerd. De ruimtelijke effecten van een mijnbouwinstallatie zijn ook beperkter dan die van een bedrijventerrein, zo zou er amper verkeer zijn;
 - het is onduidelijk op welk regionaal bedrijventerreinenplan de raad doelt, omdat dit niet is gespecificeerd;
 - de PVR voorziet, anders dan de raad lijkt te veronderstellen, in een grondslag om nieuwe bedrijventerreinen mogelijk te maken.
58. Dat de aanvraag van Vermilion niet ziet op een ‘bedrijventerrein’, doet niet af aan het gegeven dat de mijnbouwinstallatie wel als zodanig kan worden gekarakteriseerd. Het project voldoet immers aan de in artikel 1.9 en artikel 1.12 van de PVR opgenomen definities van bedrijf (een installatie voor de bedrijfsmatige uitoefening van industrie) respectievelijk bedrijventerrein (perceel c.q. cluster van percelen ten behoeve van een bedrijf en de daarbij behorende voorzieningen). Dat de ruimtelijke aspecten van een mijnbouwinstallatie beperkter zouden zijn dan die van een (ander) bedrijventerrein doet (voor zover hiervan al sprake zou zijn) evenmin af aan deze conclusie. De omvang van de ruimtelijke effecten is immers niet relevant bij de beoordeling van de vraag of er al dan niet aan de definitieomschrijvingen van ‘bedrijf’ en ‘bedrijventerrein’ in de zin van de PVR wordt voldaan.
59. Het bedrijventerreinenplan waarop wij in het kader van dit argument doelen betreft het document “Programmering bedrijventerreinen Zuidoost-Friesland Regionale afspraken 2022-

¹² Volgens artikel 1.12 Verordening Romte is een bedrijfsterrein of bedrijventerrein een perceel of een cluster van aaneengesloten percelen ten behoeve van een of meer bedrijven en dienstverlenende functies en de daarbij behorende voorzieningen. Een bedrijf is een installatie voor de bedrijfsmatige uitoefening van industrie, ambacht, handel, vervoer of nijverheid, waaronder niet begrepen een horeca-installatie of maatschappelijke voorziening (artikel 1.9). De beoogde installatie Rottum is een bedrijf en de locatie is dus als bedrijfsterrein aan te merken.

2035". Dit plan voorziet, zoals genoemd in de ontwerp weigering, niet in een mijnbouwwinrichting en is juist gericht op krimp van de voorraad bedrijventerreinen. Het beoogde project is dus in strijd met dit plan.

60. Ten aanzien van de stelling dat de PVR voorziet in een grondslag om een nieuw bedrijventerrein mogelijk te maken, wordt door Vermilion niet onderbouwd welke grondslag dit zou zijn en dat aan de voorwaarden van deze grondslag wordt voldaan.

A7 – Gasvelden deels gelegen in waterwingebied

61. Voorts hebben wij in de ontwerp weigering gesteld dat de vvgb moet worden geweigerd omdat de gasvelden zijn gelegen in waterwingebied. Wij hebben dit als volgt onderbouwd:

"Recent is het gebied waar de mogelijk gasvelden zijn gelegen deels aangewezen als potentieel waterwingebied van het Wetterskip Fryslân. Uitgangspunt is het scheiden van gaswinning en waterwingebied. De ontwikkeling is hiermee in strijd."

62. Vermilion merkt over dit argument op dat een dergelijke algemene, niet onderbouwde stelling, waarvan bovendien niet duidelijk is of die op enige wettelijke of beleidsmatige grondslag is gebaseerd, geen rol kan spelen bij de beoordeling van een verzoek om een vvgb in het kader van een goede ruimtelijke ordening. In het kader van een goede ruimtelijke ordening kan volgens Vermilion geen rekening worden gehouden met toekomstige beleidskeuzes, zoals de potentiële ontwikkeling tot een waterwingebied ter plaatse. Voorts stelt Vermilion dat er geen gevolgen zijn voor waterwingebieden, voor zover deze aanwezig zouden zijn. Daarnaast betoogt Vermilion dat ordening van de ondergrond geen onderwerp is dat in het kader van een goede ruimtelijke ordening wordt beoordeeld, zodat dit geen rol kan spelen bij de vraag of een vvgb wordt afgegeven door de raad.
63. Los van het gegeven dat de ordening van de ondergrond naar ons oordeel wel een rol kan spelen in het kader van de goede ruimtelijke ordening (zie bijvoorbeeld hetgeen onder A4 is opgenomen met betrekking tot het behoud van waardevolle bodemelementen en de onwenselijkheid van het risico op bodemdaling) kan Vermilion met betrekking tot voornoemde punten worden gevolgd. Dit argument wordt daarom niet aan onderhavige definitieve weigering ten grondslag gelegd.

A8 – Aanvraag omgevingsvergunning is verouderd

64. Tot slot stellen wij in de ontwerp weigering dat sommige stukken door het tijdsverloop sinds de indiening van de aanvraag zijn verouderd of nieuwe wetgeving niet is toegepast door Vermilion. Dit is door ons als volgt toegelicht:

"De aanvraag omgevingsvergunning is ruim 4 jaar geleden bij het ministerie ingediend. Hierdoor zijn bijvoorbeeld sommige onderbouwende stukken verouderd of is nieuwe wetgeving niet toegepast. Zo ontbreekt bijvoorbeeld een actuele stikstofafweging en is de Flora en Fauna afweging niet up-to-date. Wij hebben gevraagd om een actualisatie, maar Vermilion heeft er voor gekozen de aanvraag nu niet te updaten."

Het ministerie heeft aangegeven dat de aanvraag evengoed gewoon moet worden behandeld.

Het kan zijn dat Vermilion de aanvraag in de zienswijzeperiode alsnog zal aanvullen.”

65. Ten aanzien van dit argument benoemt Vermilion dat de raad niet bevoegd is om in het kader van de planologische besluitvorming waarvoor een vvgb wordt gevraagd informatie over soorten- en/of gebiedsbescherming bij zijn besluitvorming te betrekken. Op grond van de Wabo en de Wnb is de minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en natuur bevoegd.
66. Voorts is het volgens Vermilion evident in strijd met (de aard en strekking) van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur om de leeftijd van de aanvraagdocumentatie aan Vermilion tegen te werpen, nu de raad deze situatie zelf zou hebben gecreëerd. Temeer nu, mede gelet op de overige weigeringsgronden, het volgens Vermilion duidelijk zou zijn dat er politieke onwil was om een vvgb af te geven zelfs als Vermilion haar aanvraag wel zou hebben geactualiseerd. Vermilion verwacht een besluit op de door haar ingediende aanvraag zonder dat het door de raad veroorzaakte tijdsverloop haar wordt tegengeworpen. Indien de raad met open vizier en positieve grondhouding naar de aanvraag van Vermilion wil kijken en deze op inhoudelijke gronden wil beoordelen, is Vermilion bereid om in overleg met de minister en de raad over de noodzaak en mogelijkheden van actualisatie van de aanvraag te spreken.
67. Met betrekking tot het eerste argument wordt opgemerkt dat wij een integrale afweging moeten maken van de ruimtelijke gevolgen van het beoogde project. Als gaswinning aanzienlijke effecten kan hebben op de fysieke leefomgeving (bijvoorbeeld door schade aan het landschap of gevolgen voor de natuur die invloed hebben op de ruimtelijke kwaliteit) dan kan dit nog steeds relevant zijn in het kader van het al dan niet weigeren van een vvgb. Wij mogen dus wel de bredere ruimtelijke impact van milieueffecten meenemen in onze besluitvorming.
68. Voor zover de zienswijze betrekking heeft op de leeftijd van de onderzoeken kan die verder onbesproken blijven, omdat hiervoor al is aangegeven dat wij om andere redenen niet tot verlening van de vvgb over willen gaan.

Conclusie

69. In het kader van de beoordeling die ziet op het al dan niet verstrekken van een vvgb, kennen wij meer gewicht toe aan de door ons genoemde (ruimtelijke) belangen dan de belangen die gemoeid zijn met de realisatie van het door Vermilion beoogde project. Wij weigeren daarom de vvgb.