uitspraak

RECHTBANK AMSTERDAM

Bestuursrecht

zaaknummer: AMS 25/3968

uitspraak van de meervoudige kamer van 14 juli 2026 in de zaak tussen

Vermilion Energy Netherlands B.V., te Amsterdam, eiseres
(gemachtigden: mr. R. Olivier en mr. S.T.J. Olierook),

en

de Minister van Klimaat en Groene Groei, de minister
(gemachtigde: mr. J.E.W. Tieleman).

Als derde-partij neemt aan de zaak deel: de raad van de gemeente Weststellingwerf, de raad
(gemachtigden: mr. M.J.F. Nuijens en mr. J. van Weperen).

Samenvatting

1. Deze uitspraak gaat over de afwijzing van de aanvraag van eiseres om een omgevingsvergunning voor het oprichten van een geheel nieuwe mijnbouwinrichting op de locatie Rottum in de gemeente Weststellingwerf. De minister heeft de aanvraag afgewezen, omdat de raad heeft geweigerd een verklaring van geen bedenkingen af te geven. Eiseres is het niet eens met de afwijzing van de aanvraag.

1.1. De rechtbank komt in deze uitspraak tot het oordeel dat de raad de verklaring van geen bedenkingen in redelijkheid heeft kunnen weigeren en dat de minister de aanvraag van eiseres daarom terecht heeft geweigerd. Eiseres krijgt dus geen gelijk en het beroep is ongegrond.

Procesverloop

2. Eiseres heeft op 26 oktober 2017 een omgevingsvergunning aangevraagd voor het oprichten van een geheel nieuwe mijnbouwinrichting op de locatie Rottum, gelegen aan de Kooiweg 22 te Nijeholtwolde in de gemeente Weststellingwerf, op de percelen kadastraal bekend gemeente Wolvega, sectie J, nummers 82, 87 en 101. Deze inrichting is bestemd voor het produceren, meten en afvoeren van aardgas. Nadat de boring is uitgevoerd en na een succesvolle testfase zal het geproduceerde aardgas onbehandeld via een transportleiding worden afgevoerd. Deze transportleiding zal worden aangesloten op de bestaande hoofdgastransportleiding (Oldelamer-Mildam) ten oosten van de locatie. De aanvraag ziet op de activiteiten 'bouwen van een bouwwerk'[1], 'planologisch strijdig gebruik'[2], 'het

[1] Artikel 2.1, eerste lid, onder a, in samenhang met artikel 2.10 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo).
[2] Artikel 2.1, eerste lid, onder c, in samenhang met artikel 2.12, eerste lid, onder a, sub 3, van de Wabo.

oprichten en in werking hebben van een inrichting of mijnbouwwerk'[3] en 'het maken van een uitweg'[4]. Meer specifiek gaat het om het aanleggen van:

- een toegangsweg met stelconplatenverharding;
- een in het maaiveld verzonken putkelder met daaromheen een betonplaat op maaiveldhoogte;
- een gotensysteem;
- een hemelwaterput;
- een asfalt- en steenslagverharding.

2.1. De minister heeft de raad op 30 januari 2018 om een verklaring van geen bedenkingen gevraagd.

2.2. Op 30 januari 2022 heeft de raad een ontwerpbesluit tot weigering van de verklaring van geen bedenkingen afgegeven, waaruit blijkt dat er bedenkingen zijn tegen het verlenen van de aangevraagde omgevingsvergunning. Het project van eiseres is in strijd met het ter plaatse geldende bestemmingsplan 'Buitengebied 2014', omdat een gaswinlocatie binnen de bestemming 'Agrarisch' niet is toegestaan. De raad wenst niet af te wijken van het bestemmingsplan, omdat het project van eiseres in strijd is met de goede ruimtelijke ordening. Het ontwerpbesluit van de raad tot weigering van de verklaring van geen bedenkingen maakte onderdeel uit van het ontwerpbesluit van de minister tot weigering van de omgevingsvergunning van 24 juni 2024. Eiseres heeft tegen het ontwerpbesluit een zienswijze ingediend.

2.3. Op 11 maart 2025 heeft de raad een definitieve weigering van de verklaring van geen bedenkingen afgegeven. De definitieve weigering is in hoofdlijnen gebaseerd op de strijdigheid van een nieuwe gaswinlocatie (gaswinning) met het gemeentelijk en provinciaal beleid, met name ten aanzien van de volgende (te beschermen) ruimtelijke belangen:

- een onacceptabele inbreuk in het (open) veenpolder-landschap;
- verstoring van het weidevogelkansgebied;
- kwetsbaarheid van het watersysteem in het veenweidegebied;
- de ontwikkeling past niet in het bedrijventerreinenplan.

2.4. De minister heeft de aanvraag van eiseres met het bestreden besluit van 28 mei 2025 afgewezen. Omdat voor het verlenen van de gevraagde omgevingsvergunning op grond van artikel 2.12, eerste lid, onder a, sub 3, van de Wabo een verklaring van geen bedenkingen van de gemeenteraad vereist is, en deze verklaring op grond van artikel 2.27, eerste lid, van de Wabo is geweigerd, moet de vergunning ingevolge artikel 2.20a van de Wabo worden geweigerd. Omdat de aanvraag van eiseres alleen al hierom moet worden afgewezen, komt de minister niet toe aan een beoordeling van de overige aangevraagde activiteiten.

2.5. Eiseres heeft beroep ingesteld tegen het bestreden besluit. De minister heeft op het beroep gereageerd met een verweerschrift. De raad heeft ook schriftelijk gereageerd.

2.6. De rechtbank heeft het beroep op 18 mei 2026 op zitting behandeld. Hieraan hebben deelgenomen: mr. H.M. Israëls en A. Marinus namens eiseres, de gemachtigden van

[3] Artikel 2.1, eerste lid, onder e, sub 1 en 3, in samenhang met artikel 2.14 van de Wabo.
[4] Artikel 2.2, eerste lid, onder e, in samenhang met artikel 2.18 van de Wabo.

eiseres, de gemachtigde van de minister, bijgestaan door R.P.H. van Elsten en de gemachtigden van de raad.

Juridisch kader

3. Per 1 januari 2024 is de Wabo ingetrokken en is de Omgevingswet in werking getreden. Omdat de aanvraag om omgevingsvergunning vóór die datum is ingediend, is in deze zaak de Wabo met de onderliggende regelingen nog van toepassing. Dit volgt uit het overgangsrecht van artikel 4.3, aanhef en onder a, van de Invoeringswet Omgevingswet.

3.1. Op grond van artikel 2.4, derde lid, van de Wabo in samenhang met artikel 3.3, vierde lid, onder a, van het Besluit omgevingsrecht (Bor) is de Minister van Economische Zaken[5] bevoegd te beslissen op een aanvraag die betrekking heeft op het oprichten van een mijnbouwinrichting.

3.2. In artikel 2.27, eerste lid van de Wabo, in samenhang met artikel 6.5, eerste lid, van het Bor wordt – voor zover hier van belang – bepaald dat voor zover een aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo, de omgevingsvergunning, waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, sub 3, van de Wabo wordt afgeweken van het bestemmingsplan, niet wordt verleend dan nadat de raad van de gemeente waar het project geheel of in hoofdzaak zal worden of wordt uitgevoerd, heeft verklaard dat hij daartegen geen bedenkingen heeft.

3.3. Het tweede lid van artikel 6.5 van het Bor bepaalt dat de verklaring van geen bedenkingen slechts kan worden geweigerd in het belang van een goede ruimtelijke ordening.

3.4. Artikel 2.20a, van de Wabo bepaalt dat voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit waarvoor voor het verlenen van de omgevingsvergunning een verklaring vereist is als bedoeld in artikel 2.27, eerste lid, de omgevingsvergunning voor die activiteit wordt geweigerd indien de verklaring is geweigerd.

Beoordeling door de rechtbank

4. Tegen de weigering van de verklaring van geen bedenkingen kan uitsluitend beroep worden ingesteld door het tot vergunningverlening bevoegde bestuursorgaan. In dit geval dus de minister. Anderen, zoals eiseres, 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.[6]

4.1. De rechtbank stelt voorop dat de raad beoordelingsruimte toekomt bij het te nemen besluit over het al dan niet verlenen van een verklaring van geen bedenkingen. De rechtbank

[5] Thans de Minister van Klimaat en Groene Groei.
[6] Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) van 6 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1870, r.o. 2.

oordeelt dus niet zelf of het project in strijd is met de goede ruimtelijke ordening. Zij toetst de beslissing van de raad terughoudend. De rechtbank beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit in overeenstemming is met het recht en of de raad de verklaring van geen bedenkingen in redelijkheid heeft kunnen weigeren.

4.2. De rechtbank oordeelt dat de raad de verklaring van geen bedenkingen – alles in samenhang bezien – in redelijkheid heeft kunnen weigeren. Hierna legt de rechtbank uit hoe zij tot dit oordeel komt en welke gevolgen dit oordeel heeft.

Strijd met gemeentelijk en provinciaal beleid

5. Niet in geschil is dat het project in strijd is met het ter plaatse geldende bestemmingsplan 'Buitengebied 2014', omdat een gaswinlocatie binnen de bestemming 'Agrarisch' niet is toegestaan. Verder volgt uit de aanwijzing 'specifieke vorm van agrarisch – veenpolders', dat de raad op deze bestemming instandhouding en herstel van de landschappelijke waarden van het veenpolderlandschapstype wenst.

6. Eiseres voert – samengevat – aan dat de raad het project ten onrechte in strijd met gemeentelijk en provinciaal beleid heeft geacht. Volgens eiseres is het informele en politieke beleid van de raad om geen medewerking te verlenen aan ontwikkelingen op het gebied van gaswinning ruimtelijk irrelevant. De raad heeft slechts geconstateerd dat er verlies van agrarische grond is en dat zij dat onwenselijk vindt, maar heeft niet gemotiveerd waarom het verlies van agrarische grond in strijd is met de goede ruimtelijke ordening. Volgens eiseres hebben de door haar voorgestelde activiteiten minder of vergelijkbare ruimtelijke impact dan planologisch bij recht reeds is toegestaan. Er is dan ook geen ruimtelijk relevante grond om een dergelijke activiteit te weigeren. Daarnaast is de raad niet gebonden aan provinciaal beleid. Dit beleid is slechts een omstandigheid die in de belangenafweging moet worden betrokken. Naast het provinciaal beleid, dienen in de belangenafweging ook het kleine-velden-beleid, de Verordening leveringszekerheid, de Structuurvisie Ondergrond en de belangen van eiseres te worden betrokken. Dat heeft de raad ten onrechte niet, althans onvoldoende gedaan. Eiseres voert verder aan dat het project geen onaanvaardbare afbreuk doet aan het weidevogelkansgebied als bedoeld in artikel 7.2.2 van de provinciale verordening 'Romte Fryslân 2014' (de provinciale verordening) en dat als geoordeeld wordt dat dat wel zo is, kan worden afgeweken met inachtneming van de voorwaarden uit artikel 7.2.4 van de provinciale verordening. Ook voert eiseres aan dat de raad er ten onrechte vanuit gaat dat met de mijnbouwinrichting sprake is van een bedrijfsterrein. Bovendien moet artikel 4.1.1 van de provinciale verordening onverbindend worden verklaard dan wel buiten toepassing worden gelaten, omdat het een dynamische verwijzing bevat.

7. De rechtbank oordeelt dat de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het project niet past binnen het gemeentelijk en provinciaal beleid. Weliswaar is enige bebouwing en verharding op grond van het bestemmingsplan reeds mogelijk, maar de rechtbank kan de raad volgen in zijn standpunt dat het project met een totale verharding van in totaal zo'n 1,4 hectare een grote ruimtelijke impact heeft op het onbebouwde, open agrarische buitengebied en dat hij dit niet kan verenigen met de belangrijke, behoudenswaardige open karakteristieken van het agrarische buitengebied. De raad heeft daarbij kunnen verwijzen naar de beleidsnotitie 'Gaswinning in Westellingwerf'. Uit die beleidsnotitie volgt dat de raad de aanleg van nieuwe gaswinlocaties in het

agrarische landschap ziet als een ongewenste, niet passende, inbreuk op het landschap. Het onbebouwde buitengebied is primair bestemd voor de agrarische sector en om dezelfde redenen staat de gemeente geen nieuwe woningen of nieuwvestiging van andersoortige bedrijven toe in het buitengebied. Dit standpunt van de raad wordt bevestigd in bijlage 3 bij de regels van het bestemmingsplan, waarin staat dat het open veenpolderlandschap wordt gekenmerkt door open graslandschap. Die openheid vormt een belangrijke, maar ook onder druk staande, karakteristiek. In dit kader heeft de raad ook kunnen wijzen op de provinciale Structuurvisie 'Grutsk op 'e Romte' 2014 (de Structuurvisie), waarin staat dat ter plaatse van de aanduiding 'beekdal' openheid een belangrijke, te behouden, landschappelijke waarde is.[7] Voor zover eiseres heeft aangevoerd dat de locatie niet in beekdal, maar in laagveengebied ligt, merkt de rechtbank op dat ter zitting aan de hand van de kaart bij de Structuurvisie niet duidelijk is geworden in welk gebied de locatie precies ligt. De raad heeft er echter terecht op gewezen dat in het bestemmingsplan geen onderscheid wordt gemaakt tussen beekdal en laagveengebied. Het gebied kent in het bestemmingsplan slechts één aanduiding: 'veenpolders'. Bovendien staat in de Structuurvisie dat ook voor 'laagveengebied' openheid als belangrijke, te behouden, landschappelijke waarde geldt.[8]

Weidevogels

8. Verder staat in bijlage 3 van het bestemmingsplan dat het open en grazige karakter niet alleen landschappelijk gezien, maar ook voor weidevogels van belang is. Uit de provinciale verordening volgt dat het betreffende gebied door de provincie is aangewezen als weidevogelkansgebied. Artikel 7.2.2 van de provinciale verordening bepaalt dat in de weidevogelkansgebieden in een regeling wordt voorzien waarin 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 de toelichting bij de provinciale verordening zijn agrarische ontwikkelingen wel toegestaan, omdat de agrarische functie juist medebepalend is voor de geschiktheid van die gebieden voor weidevogels. Naar het oordeel van de rechtbank heeft de raad zich op het standpunt kunnen stellen dat de voorziene ontwikkeling verstorend werkt op de openheid en rust van het weidevogelkansgebied. Volgens de raad wordt bij toestaan van het project 1,4 hectare grond met agrarische functie ingewisseld voor een betonplaat met productiefaciliteiten, een hekwerk rondom en een lange weg van stelconplaten. Daarnaast is de bebouwing zeer geschikt als uitkijkpunt voor roofvogels en schuilmogelijkheden voor predatoren en kunnen de wallen rondom de locatie door grondpredatoren als schuilplaats gebruikt worden. Uit het feit dat er aan onder andere bebouwing en een gaswinstation verstoringsafstanden zijn gekoppeld blijkt ook duidelijk dat hiervan een verstorend effect uitgaat, aldus de raad. Voor zover eiseres er nog op heeft gewezen dat mais- en aardappelvelden in de praktijk ook geen kans bieden voor weidevogels, is het weliswaar zo dat deze velden bij maaien ook verstorend kunnen werken, maar dit heeft naar het oordeel van de rechtbank geen structureel karakter. Dat is anders bij de realisatie van de mijnbouwinrichting. Het standpunt van eiseres dat ter plaatse geen weidevogels aanwezig zijn en er bovendien genoeg ruimte overblijft maakt dit niet anders. Het gaat immers om een kansengebied. Verder heeft eiseres nog gewezen op artikel 7.2.4 van de Structuurverordening, waarin is bepaald dat van artikel 7.2.2 kan worden afgeweken voor een noodzakelijke ingreep van openbaar belang en met inachtneming van de

[7] Structuurvisie, p. 132 en 144.
[8] Structuurvisie, p. 130 t/m 132.

voorwaarden genoemd in het artikel. De rechtbank stelt voorop dat artikel 7.2.4 van de Structuurverordening een bevoegdheid bevat en geen verplichting. De raad heeft gemotiveerd dat de activiteit niet voldoet aan artikel 7.2.2 van de provinciale verordening. De raad heeft geen aanleiding gezien om toepassing te geven aan de afwijkingsbevoegdheid van artikel 7.2.4. Anders dan eiseres lijkt te veronderstellen was de raad niet gehouden dit te motiveren of om nadere informatie bij eiseres op te vragen. Er is namelijk geen sprake van een verplichting om artikel 7.2.4. toe te passen. Pas indien de raad wél gebruik wil maken van de bevoegdheid van artikel 7.2.4. is het aan de raad om te onderzoeken en te onderbouwen of voldaan kan worden aan de voorwaarden genoemd in artikel 7.2.4 van de Structuurverordening.

9. Eiseres heeft verder op zichzelf terecht betoogd dat het algemene belang bij uitwinning van kleine gasvelden een bij een ruimtelijke afweging te betrekken belang is. Het met het kleineveldenbeleid nagestreefde algemene belang perkt de afweging van gemeentebesturen bij de invulling van een goede ruimtelijke ordening echter niet zodanig in, dat er geen ruimte meer bestaat voor eigen beleid en eigen standpunten in het kader van een goede ruimtelijke ordening.[9] De verwijzing van eiseres naar de Structuurvisie Ondergrond maakt dit oordeel niet anders. De Structuurvisie Ondergrond bevat namelijk beleidsuitspraken op nationaal en regionaal niveau en gaat niet in op de locatie specifieke ruimtelijke inpassing van mijnbouwinstallaties. Hiervoor is een locatie specifieke afweging nodig die aan de orde komt bij de beoordeling van een omgevingsvergunning. Bij deze afweging worden alle mogelijke effecten op de kwaliteit van de leefomgeving in beschouwing genomen en wordt rekening gehouden met de huidige situatie, de bestaande problematiek en cumulatie van effecten van verschillende activiteiten in elkaars nabijheid. In dit geval heeft de raad meer gewicht toegekend aan het in het door hem aangehaalde beleid nagestreefde open karakter van het landschap dan de belangen die zijn gemoeid met de uitwinning van dit gasveld. Er is geen aanleiding voor het oordeel dat de raad deze afweging niet mocht maken.

10. Voor zover eiseres er nog op heeft gewezen dat de gemeente Weststellingwerf gaswinning politiek gezien onwenselijk vindt, betekent dit niet per definitie dat het ruimtelijk afwegingskader onvoldoende is geweest. Gelet op het voorgaande heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het project van eiseres in strijd is met de goede ruimtelijke ordening en heeft hij dus in redelijkheid de verklaring van geen bedenkingen kunnen weigeren.

11. Omdat de rechtbank van oordeel is dat het voorgaande de weigering van de verklaring van bedenkingen reeds kan dragen, komt zij niet meer toe aan de vraag of de raad de ontwikkeling in strijd heeft kunnen achten met het bedrijventerreinenplan als bedoeld in artikel 4.1.1 van de provinciale verordening.

Conclusie en gevolgen

12. Omdat de raad in redelijkheid mocht weigeren een verklaring van geen bedenkingen te verlenen, heeft de minister terecht de gevraagde omgevingsvergunning geweigerd.

[9] Zie ook de uitspraak van de Afdeling van 6 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1870, ro 6.5.

12.1. Het beroep is ongegrond. Eiseres krijgt daarom het griffierecht niet terug. Zij krijgt ook geen vergoeding van haar proceskosten.

Beslissing

De rechtbank verklaart het beroep ongegrond.

Deze uitspraak is gedaan door mr. C.M. Delstra, voorzitter, en mr. A.C. Loman en mr. L. Kooman, leden, in aanwezigheid van mr. I.N. van Soest, griffier.
Uitgesproken in het openbaar op 14 juli 2026.

griffier voorzitter

Een afschrift van deze uitspraak is verzonden aan partijen op:

15 JULI 2026

Informatie over hoger beroep
Een partij die het niet eens is met deze uitspraak, kan een hogerberoepschrift sturen naar de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarin wordt uitgelegd waarom deze partij het niet eens is met deze uitspraak. Het hogerberoepschrift moet worden ingediend binnen zes weken na de dag waarop deze uitspraak is verzonden. Kan de indiener de behandeling van het hoger beroep niet afwachten, omdat de zaak spoed heeft, dan kan de indiener de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vragen om een voorlopige voorziening (een tijdelijke maatregel) te treffen.

KOPIE CONFORM