

## Uitspraak 201500865/1/A4

Datum van uitspraak: woensdag 27 januari 2016

Tegen: het college van burgemeester en wethouders van Westerveld

Proceduresoort: Hoger beroep

Rechtsgebied: Algemene kamer - Hoger Beroep - Overige

ECLI: ECLI:NL:RVS:2016:155

201500865/1/A4.

Datum uitspraak: 27 januari 2016

### AFDELING

### BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

de vereniging Vereniging Milieudefensie, gevestigd te Amsterdam,  
appellante,

tegen de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 23 december 2014 in zaak nr. 14/1420 in het geding tussen:

Milieudefensie

en

het college van burgemeester en wethouders van Westerveld.

### Procesverloop

Bij besluit van 4 februari 2014 heeft het college aan de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Vermilion Oil & Gas Netherlands B.V. een omgevingsvergunning verleend voor het realiseren van een proefboorlocatie ten behoeve van het opsporen van gas op een perceel aan de Noordenveldweg te Wapse.

Bij uitspraak van 23 december 2014 heeft de rechtbank het door Milieudefensie daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft Milieudefensie hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

Vermilion heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Milieudefensie heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 27 augustus 2015, waar Milieudefensie, vertegenwoordigd door mr. B.N. Kloostera, advocaat te Amsterdam, en door J. Mineur en M. Verf, en het college, vertegenwoordigd door J.G. Boer en drs. C.M. Bakema, zijn verschenen. Voorts is Vermilion, vertegenwoordigd door mr. H.M. Israëls, advocaat te Amsterdam, en door E. Koomen, ter zitting als partij gehoord.

## Overwegingen

1. Bij het besluit van 4 februari 2014 heeft het college aan Vermilion omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, b en c, en artikel 2.2, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo) verleend, voor het realiseren van een proefboorlocatie ten behoeve van het opsporen van gas op een perceel aan de Noordenveldweg te Wapse.
2. Het college heeft zich in zijn verweerschrift op het standpunt gesteld dat de rechtbank er ten onrechte van is uitgegaan dat Milieudefensie belanghebbende is bij het besluit van 4 februari 2014. Volgens het college verricht Milieudefensie geen feitelijke werkzaamheden waaruit blijkt dat zij een rechtstreeks bij dit besluit betrokken algemeen of collectief belang in het bijzonder behartigt. In dit verband voert het college aan dat wel gebleken is van activiteiten van Milieudefensie in relatie tot boringen naar schaliegas, maar niet van activiteiten in relatie tot een proefboring naar 'gewoon' gas, waarop de verleende vergunning betrekking heeft.
  - 2.1. Ingevolge artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) wordt onder belanghebbende verstaan degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.  
  
Ingevolge het derde lid van dit artikel worden ten aanzien van rechtspersonen als hun belangen mede beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen.
  - 2.2. Voor de vraag of Milieudefensie belanghebbende is als bedoeld in artikel 1:2, eerste en derde lid, van de Awb, is bepalend of zij krachtens haar statutaire doelstelling en blijkens haar feitelijke werkzaamheden een rechtstreeks bij het bestreden besluit betrokken algemeen of collectief belang in het bijzonder behartigt.
  - 2.3. Milieudefensie stelt zich blijkens artikel 2 van haar statuten ten doel een bijdrage te leveren aan het oplossen en voorkomen van milieuproblemen en het behoud van cultureel erfgoed, alsmede te streven naar een duurzame samenleving dit alles op mondiaal, landelijk, regionaal en lokaal niveau, in de meest ruime zin en een en ander in het belang van de leden van de vereniging en in het belang van de kwaliteit van het milieu, de natuur en het landschap in de meest ruime zin voor huidige en toekomstige generaties. Ook uit haar feitelijke werkzaamheden blijkt dat Milieudefensie het algemeen belang van de bescherming van het milieu in het bijzonder behartigt. Dit belang is rechtstreeks bij het besluit van 4 februari 2014 betrokken, nu aannemelijk is dat het daarbij vergunde project nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben. Gelet hierop heeft de rechtbank Milieudefensie terecht aangemerkt als belanghebbende in de zin van artikel 1:2 van de Awb. Anders dan waarvan het college uitgaat, geldt in dit verband niet als eis dat Milieudefensie ook werkzaamheden moet hebben verricht, specifiek met betrekking tot proefboringen naar 'gewoon' gas. Zoals volgt uit onder meer de uitspraak van 15 februari 2012 in zaak nr. 201104809/1/T1/A3, kan een dergelijke eis niet worden gesteld aan de statutaire doelstelling en de feitelijke werkzaamheden van een vereniging of stichting.
3. Voor zover Vermilion zich op het standpunt heeft gesteld dat Milieudefensie in hoger beroep gronden aanvoert tegen besluitonderdelen die in de beroepsprocedure bij de rechtbank niet zijn bestreden, zodat deze gronden buiten beschouwing moeten worden gelaten, kan zij hierin niet worden gevolgd. Anders dan waarvan Vermilion uitgaat, was het beroep bij de rechtbank niet beperkt tot bepaalde besluitonderdelen.
4. Milieudefensie betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de aanvraag en vergunning slechts zien op het aanleggen van een betonplaat en een uitrit en het plaatsen van een hekwerk. Volgens haar zien de aanvraag en vergunning ook op het realiseren van een boorkelder, milieugoten, waterputten en een parkeerterrein. Voorts heeft de rechtbank volgens Milieudefensie miskend dat de aanvraag en vergunning ook zien op het in strijd met het bestemmingsplan doen van een proefboring en het winnen van gas.
  - 4.1. Milieudefensie voert op zich terecht aan dat de aanvraag en vergunning meer omvatten dan alleen de betonplaat, de uitrit en het hekwerk die de rechtbank heeft genoemd. Ook voert zij terecht aan dat de aanvraag en vergunning mede zien op het in strijd met het bestemmingsplan doen van een proefboring. In het aanvraagformulier is het beoogde gebruik in strijd met het bestemmingsplan omschreven als mijnbouwlocatie met de mogelijkheid om een proefboring uit te voeren. Voor dit met het bestemmingsplan strijdige gebruik is een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo vereist, welke met het besluit van 4 februari 2014 is verleend. De rechtbank heeft dit niet onderkend. Dit geeft echter geen

aanleiding voor vernietiging van de aangevallen uitspraak, nu het college de gevolgen van het gehele project, inclusief de proefboring, bij zijn besluitvorming heeft betrokken, zodat de Afdeling de beoordeling door het college in hoger beroep kan toetsen.

Wat betreft de winning van gas heeft de rechtbank terecht overwogen dat die geen onderdeel van de aanvraag en de vergunning uitmaakt. De enkele omstandigheid dat het de bedoeling is om, als bij de proefboring gas wordt aangetroffen, tot gaswinning over te gaan, maakt niet dat de gaswinning ook onderdeel uitmaakt van de aanvraag en vergunning.

Het betoog faalt.

5. Milieudefensie betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het college zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat geen milieueffectrapport nodig is. Volgens Milieudefensie wordt na de proefboring overgegaan tot gaswinning, zodat die winning bij de beoordeling had moeten worden betrokken. Zij verwijst ter onderbouwing van dit standpunt naar de uitspraak van de Afdeling van 5 november 2003 in zaak nr. [200204636/1](#) en het arrest van het Hof van Justitie van 11 februari 2015, C-531/13, Marktgemeinde Straßwalchen e.a., ECLI:EU:C:2015:79.

5.1. Bij besluit van 28 oktober 2013 heeft het college geoordeeld dat het maken van een milieueffectrapport niet nodig is. Het college heeft geconcludeerd dat zich geen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu voordoen, die nopen tot een milieueffectrapport.

5.2. Zoals hiervoor is overwogen, maakt het winnen van gas geen onderdeel uit van de aanvraag. In zoverre bestond voor het college geen aanleiding om de winning van gas bij de beoordeling te betrekken.

De verwijzing door Milieudefensie naar de uitspraak van de Afdeling van 5 november 2003 leidt niet tot een ander oordeel. In die uitspraak is door de Afdeling overwogen dat de ontwikkeling van vliegveld Lelystad, die in twee fasen werd uitgevoerd, voor de toepassing van het Besluit milieu-effectrapportage 1994 als één samenhangende activiteit moest worden gezien, omdat deze totale ontwikkeling vanaf het begin van het besluitvormingsproces werd beoogd en ten tijde van de beslissing op bezwaar van 11 juli 2002 inzake de eerste fase reeds werd voorzien dat de besluitvorming over de tweede fase van de ontwikkeling in 2004 zou worden afgerond. Een vergelijkbare situatie doet zich in de huidige zaak niet voor. Weliswaar bestaat bij Vermilion de wens om over te gaan tot gaswinning, maar zekerheid over de mogelijkheid daartoe bestond ten tijde van de besluitvorming in deze procedure niet. Om die zekerheid te verkrijgen, is nu juist vergunning gevraagd voor een proefboring. Of, en zo ja, op welke wijze gas zal worden gewonnen, betrof ten tijde van de besluitvorming dan ook een onzekere toekomstige gebeurtenis.

Ook het arrest van het Hof van Justitie van 11 februari 2015 geeft geen grond voor het oordeel dat eventuele toekomstige gaswinning had moeten worden betrokken bij de beoordeling of een milieueffectrapport moet worden gemaakt. Het Hof heeft in dit arrest overwogen dat exploratieboringen onder punt 2, onder d, van bijlage II bij de mer-richtlijn vallen voor zover zij diepboringen zijn. Vervolgens heeft het Hof overwogen dat bij de beoordeling of een milieueffectrapport moet worden gemaakt de cumulatieve effecten van het betrokken project en andere projecten in overweging moeten worden genomen, dat die andere projecten bij het ontbreken van een precisering niet beperkt zijn tot gelijksoortige projecten en dat de effectbeoordeling van andere projecten niet mag afhangen van de gemeentegrenzen. In het arrest is niet als eis gesteld dat de gevolgen van eventuele toekomstige gaswinning moeten worden betrokken bij de beoordeling of in verband met de exploratieboring een milieueffectrapport moet worden gemaakt. Het college heeft, in overeenstemming met het arrest, in het besluit van 28 oktober 2013 de proefboring als een diepboring aangeduid en beoordeeld of een milieueffectrapport moet worden gemaakt. Hetgeen Milieudefensie aanvoert, geeft geen aanleiding voor het oordeel dat het college daarbij op onjuiste wijze rekening heeft gehouden met cumulatie van effecten. Anders dan Milieudefensie kennelijk meent, kan de gaswinning, die ten tijde van de besluitvorming een onzekere toekomstige gebeurtenis was, niet worden beschouwd als een project dat het college bij de beoordeling van de cumulatieve effecten had moeten betrekken.

Het betoog faalt.

6. Milieudefensie voert aan dat de vergunning voor onbepaalde tijd is verleend, maar dat in de ruimtelijke onderbouwing slechts wordt uitgegaan van de effecten van een tijdelijke proefboorlocatie. Volgens haar zijn de effecten van gaswinning ten onrechte niet bij de beoordeling betrokken.

6.1. Zoals reeds is overwogen, maakt de gaswinning geen onderdeel uit van de aanvraag en de vergunning. Daarop behoefde dan ook niet te worden ingegaan in de ruimtelijke onderbouwing. Milieudefensie heeft voor het overige niet geconcretiseerd welke effecten, die van wezenlijke betekenis zouden kunnen zijn voor de beoordeling, in de ruimtelijke onderbouwing buiten beschouwing zijn gelaten. Gelet hierop geeft hetgeen zij aanvoert geen aanleiding voor het oordeel dat aan de vergunning geen goede ruimtelijke onderbouwing ten grondslag ligt.

Het betoog faalt.

7. Voor zover Milieudefensie aanvoert dat de uitvoerbaarheid van het project niet is aangetoond, rekening houdend met de toekomstige gaswinningsactiviteiten, faalt dit betoog, reeds omdat de gaswinning thans niet aan de orde is.

8. Milieudefensie betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat ten onrechte geen passende beoordeling is gemaakt.

8.1. Van de ruimtelijke onderbouwing maakt deel uit het rapport "Natuurtoets en Voortoets Natuurbeschermingswet 1998" van Oranjewoud van 3 mei 2013. Blijkens dit rapport is de proefboorlocatie gelegen op ongeveer 600 tot 1.000 m van het Natura 2000-gebied "Drents-Friese Wold en Leggelderveld". Omdat de proefboorlocatie geheel buiten het Natura 2000-gebied is gelegen, is volgens het rapport geen sprake van verlies van oppervlakte van habitattypen of verlies van leefgebied. In het rapport is verder geconcludeerd dat de proefboorlocatie, mede gelet op de korte duur van het proefboren (hooguit enkele maanden), geen effect heeft op de kwaliteit van de habitattypen of het leefgebied van de overige soorten waarvoor instandhoudingsdoelen gelden. Hetgeen Milieudefensie aanvoert, geeft geen grond voor het oordeel dat de conclusies in het rapport onjuist of onvolledig zijn.

Het betoog faalt.

9. Milieudefensie betoogt dat het uitgevoerde onderzoek naar de gevolgen van het project voor broedvogels niet deugdelijk is, zodat niet kan worden uitgesloten dat zich in zoverre strijd voordoet met de Flora- en faunawet. In dit verband verwijst zij naar het rapport "Broedvogels in en rond plangebied gasboorlocatie Wapse" van A.J. van Dijk van 5 september 2014. Volgens Milieudefensie heeft de rechtbank dit rapport ten onrechte wegens strijd met de goede procesorde buiten beschouwing gelaten.

9.1. Milieudefensie heeft geen belang bij een beoordeling van haar betoog dat de rechtbank het rapport van 5 september 2014 ten onrechte wegens strijd met de goede procesorde buiten beschouwing heeft gelaten, aangezien dit rapport in hoger beroep opnieuw is ingediend en alsnog in de beoordeling van het geschil kan worden betrokken. Gelet hierop behoeft dit betoog geen bespreking.

9.2. In het rapport van 5 september 2014 wordt gesteld dat er meer soorten vogels in de omgeving van de proefboorlocatie aanwezig zijn dan waarvan is uitgegaan in het rapport van Oranjewoud van 3 mei 2013. Volgens het rapport van 5 september 2014 kunnen werkzaamheden in en vanuit het plangebied en veranderingen in het landschap of de waterhuishouding een negatief effect hebben op de broedvogelstand in de omgeving.

Het rapport van 5 september 2014, wat daarvan verder zij, geeft geen grond voor het oordeel dat de conclusies in het rapport van 3 mei 2013 met betrekking tot broedvogels en de Flora- en faunawet onjuist zijn. Ook in het rapport van 3 mei 2013 wordt ervan uitgegaan dat de uitvoering van de werkzaamheden tot verstoring van broedende vogels kan leiden. Volgens het rapport is een dergelijke verstoring echter niet aan de orde, indien de werkzaamheden worden uitgevoerd buiten het broedseizoen, of indien daarmee wordt gestart vóór het broedseizoen en vervolgens in het broedseizoen continu wordt doorgewerkt. In dat geval zullen als gevolg van de hierdoor veroorzaakte verstoring geen vogels gaan broeden in of nabij het plangebied.

Voor zover Milieudéfensie in haar nadere stuk heeft verwezen naar een besluit op bezwaar van de staatssecretaris van Economische Zaken van 22 juni 2015 ter zake van een verzoek om handhaving op grond van de Flora- en faunawet, overweegt de Afdeling dat in dit besluit juist wordt bevestigd dat verstoring van vogels tijdens het broeden kan worden voorkomen met preventieve maatregelen die de vogels ervan weerhouden om te gaan broeden in de nabijheid van de proefboorlocatie. De staatssecretaris komt in het besluit van 22 juni 2015 voorts tot de conclusie dat zich als gevolg van de proefboorlocatie geen verstoring van vogels heeft voorgedaan.

Het betoog faalt.

10. Milieudéfensie betoogt dat lichtstraling van de proefboorlocatie leidt tot negatieve gevolgen voor fauna in de omgeving en dat hiernaar onvoldoende onderzoek is gedaan.

10.1. In het rapport van Oranjewoud van 3 mei 2013 is onderkend dat lichtstraling van de proefboorlocatie kan leiden tot verstoring van vleermuizen in de omgeving. Dit kan volgens het rapport worden voorkomen door de verlichting zo op te stellen dat het licht niet gericht is op een nabijgelegen bosstrook waar zich vleermuizen kunnen bevinden. Uit het door Milieudéfensie in haar nadere stuk genoemde besluit van de staatssecretaris van 22 juni 2015 volgt niet dat deze conclusie in het rapport van 3 mei 2013 onjuist is. Hieruit volgt enkel dat de staatssecretaris van oordeel is dat Vermilion in eerste instantie feitelijk onvoldoende maatregelen heeft getroffen om lichtstraling naar de bosstrook te voorkomen, waardoor zeer waarschijnlijk een verstoring van vleermuizen heeft plaatsgevonden. Gelet op het alsnog treffen van aanvullende maatregelen door Vermilion, bestaat volgens de staatssecretaris echter geen reden tot handhavend optreden. Hetgeen Milieudéfensie aanvoert, geeft dan ook geen grond voor het oordeel dat de mogelijke negatieve gevolgen van lichtstraling voorafgaand aan de besluitvorming door het college onvoldoende in kaart zijn gebracht of dat het college de gevraagde vergunning vanwege dit aspect niet had mogen verlenen.

Het betoog faalt.

11. Milieudéfensie voert aan dat de gevolgen voor de watertoestand onvoldoende zijn onderzocht.

In de ruimtelijke onderbouwing is ingegaan op het aspect water. Er heeft overleg plaatsgevonden met het waterschap en bij de voorgenomen uitvoering van de proefboorlocatie is rekening gehouden met de uitgangspunten van een door het waterschap opgesteld watertoetsdocument, dat deel uitmaakt van de ruimtelijke onderbouwing. Verder is door het waterschap een watervergunning verleend. Milieudéfensie heeft niet concreet gemotiveerd waarom het aspect water onvoldoende zou zijn onderzocht.

Het betoog faalt.

12. Voor zover Milieudéfensie aanvoert dat ten aanzien van proefboringen onvoldoende rechtsbescherming bestaat, geldt dat in deze procedure slechts de bij het besluit van 4 februari 2014 verleende omgevingsvergunning aan de orde is, zodat het betoog reeds daarom faalt.

13. Milieudéfensie heeft voor het overige volstaan met een verwijzing naar de door haar in beroep aangevoerde gronden, zonder aan te duiden waarom de bespreking daarvan in de aangevallen uitspraak onjuist of onvolledig is geweest. Ook in zoverre faalt het betoog.

14. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd met verbetering van de gronden waarop deze rust.

15. 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. G.T.J.M. Jurgens, leden, in tegenwoordigheid van mr. J.A.A. van Roessel, griffier.

w.g. Wortmann w.g. Van Roessel  
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 27 januari 2016

462.