

## Uitspraak 201807035/1/R.3

<b>Datum uitspraak:</b>	6 november 2019
<b>Inhoudsindicatie:</b>	Bij besluit van 10 juli 2018 heeft de raad van de gemeente Smallingerland het bestemmingsplan "Buitengebied 2013, 2e herziening" vastgesteld. Het plan is een tweede herziening van het bestemmingsplan "Buitengebied 2013"; vastgesteld bij besluit van 11 juni 2013 voor het buitengebied van de gemeente Smallingerland. De herziening heeft betrekking op een specifiek onderdeel, namelijk de gaswinning. De gemeente Smallingerland heeft de ambitie om de huidige energie-infrastructuur met aardgas te transformeren naar een infrastructuur met duurzame energiebronnen. Gelet op deze ambitie is het winnen van gas binnen de gemeente Smallingerland niet langer gewenst, zo staat in de plantoelichting. De minister van EZK verzet zich tegen het plan voor zover daarmee is beoogd verkenningsonderzoek uit te sluiten en de mogelijkheid om bij omgevingsvergunning af te wijken van het verbod om de gronden binnen het plangebied te gebruiken en/of in te richten voor exploratie van diepe delfstoffen is geschrapt.

eerste aanleg - meervoudig

ro - friesland

### Volledige tekst

201807035/1/R.3.

Datum uitspraak: 6 november 2019

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

de minister van Economische Zaken en Klimaat,

appellant,

en

de raad van de gemeente Smallingerland,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 10 juli 2018 heeft de raad het bestemmingsplan "Buitengebied 2013, 2e herziening" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft de minister beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De minister heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 15 augustus 2019, waar de minister, vertegenwoordigd door mr. J.E.W. Tieleman, mr. H.A.F. Wennink, mr. L.M. Kriesels en dr. J.A.C. Meekes, en de raad, vertegenwoordigd door mr. L.M. van Dijk en W. Dijkstra, zijn verschenen.

## Overwegingen

### Inleiding

1. Het plan betreft een tweede herziening van het bestemmingsplan "Buitengebied 2013", vastgesteld bij besluit van 11 juni 2013 ten behoeve van het buitengebied van de gemeente Smallingerland. De herziening heeft volgens de plantoelichting betrekking op een specifiek onderdeel, namelijk de gaswinning. De gemeente Smallingerland heeft de ambitie om de huidige energie-infrastructuur met aardgas te transformeren naar een infrastructuur met duurzame energiebronnen. Gelet op deze ambitie is het winnen van gas binnen de gemeente Smallingerland niet langer gewenst, zo staat in de plantoelichting. Alhoewel bestaand gebruik omtrent gaswinning wordt gerespecteerd, is het volgens de plantoelichting niet de bedoeling dat hier nieuwe activiteiten aan worden toegevoegd. Om deze nieuwe activiteiten uit te sluiten, wordt in het onderhavige plan seismologisch onderzoek als strijdig gebruik aangemerkt. Ook is de mogelijkheid om bij omgevingsvergunning af te wijken van het verbod om de gronden te gebruiken en/of in te richten ten behoeve van exploratie van diepe delfstoffen (ook wel opsporingsonderzoek genoemd), zoals opgenomen in het bestemmingsplan "Buitengebied 2013", geschrapt.

### Ontvankelijkheid

2. De Afdeling stelt vast dat door de minister geen zienswijzen naar voren zijn gebracht over het ontwerpbestemmingsplan.

Ingevolge de artikelen 3:11, 3:15 en 3:16 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) wordt het ontwerpplan ter inzage gelegd voor de duur van zes weken en kunnen gedurende deze termijn zienswijzen naar voren worden gebracht bij de raad.

Ingevolge artikel 8:1 van de Awb, in samenhang gelezen met artikel 8:6 van de Awb en artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb alsmede met artikel 6:13 van de Awb, kan geen beroep worden ingesteld tegen het besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan door een belanghebbende die over het ontwerpplan niet tijdig een zienswijze naar voren heeft gebracht, tenzij hem redelijkerwijs niet kan worden verweten dit te hebben nagelaten.

2.1. De minister betoogt dat hem redelijkerwijs niet kan worden verweten dat hij geen zienswijzen naar voren heeft gebracht. Daartoe voert hij aan dat hij in strijd met artikel 3.8, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) niet in kennis is gesteld van de terinzagelegging van het ontwerpplan, als gevolg waarvan hij is geschaad in zijn mogelijkheden om een zienswijze naar voren te brengen.

2.2. De raad heeft zich ter zitting op het standpunt gesteld dat voor hem geen aanleiding bestond om de kennisgeving van de terinzagelegging aan de minister toe te zenden. De raad wijst in dat verband op het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (hierna: Barro). Volgens de raad bevat het Barro een uitputtende opsomming van nationale ruimtelijke belangen die door het Rijk worden beschermd. Omdat mijnbouwactiviteiten niet zijn aangemerkt als nationale ruimtelijke belangen in het Barro, bestond volgens de raad voor hem geen grondslag om aan te moeten nemen dat mijnbouwactiviteiten een belang inhouden als bedoeld in artikel 3.8, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wro. Om die reden kan de minister zich volgens de raad niet op dit artikel beroepen ter verschoning van het niet naar voren brengen van zienswijzen over het ontwerpplan.

2.3. Artikel 3.8, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wro luidt:

"1. Op de voorbereiding van een bestemmingsplan is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing, met dien verstande dat:

(...)

b. de kennisgeving, bedoeld in het eerste lid, onder a, gelijktijdig met de daar bedoelde plaatsing langs elektronische weg wordt toegezonden aan die diensten van Rijk en provincie die belast zijn met de behartiging van belangen die in het plan in het geding zijn, aan de betrokken waterschapsbesturen en aan de besturen van bij het plan een belang hebbende gemeenten."

2.4. Het plan voorziet in een wijziging van de regels die van belang zijn voor gaswinning in het plangebied. Daarmee raakt het plan aan het mijnbouwbeleid en de daarbij horende belangen. Dit zijn belangen, met de behartiging waarvan de minister belast is. Gelet op artikel 3.8, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wro heeft de raad dan ook ten onrechte nagelaten de kennisgeving van de terinzagelegging van het ontwerpplan aan de

minister toe te zenden. Dat mijnbouwactiviteiten niet zijn genoemd in het Barro doet aan dit oordeel niet af. Uit de tekst van artikel 3.8, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wro volgt niet dat de in die bepaling bedoelde belangen beperkt zijn tot de nationale belangen die staan genoemd in het Barro en ook anderszins ziet de Afdeling hiervoor geen aanknopingspunten.

2.5. De Afdeling ziet in de omstandigheid dat de raad ten onrechte heeft nagelaten de kennisgeving van de terinzagelegging aan de minister toe te zenden, aanleiding voor het oordeel dat de minister redelijkerwijs niet kan worden verweten dat hij geen zienswijze over het ontwerpplan naar voren heeft gebracht. Daarbij betreft de Afdeling dat artikel 3.8, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wro volgens de memorie van toelichting bij de Wro (Kamerstukken II, 2002/03, 28916, nr. 3, blz. 98) verband houdt met de mogelijkheid voor de in dat artikel genoemde instanties om te kunnen bezien of bovengemeentelijke belangen in het plan afdoende zijn geregeld en zo nodig, gelet op hun taak om specifieke belangen te behartigen, alert en adequaat te kunnen reageren op een ontwerpplan. Het doel van het toesturen van de kennisgeving is gelet hierop het voorkomen dat een terinzagelegging van een ontwerpplan de betrokken instantie ontgaat.

Het beroep is ontvankelijk.

#### Vooroverleg

3. De minister betoogt dat het plan in strijd met artikel 3.1.1, eerste lid, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro) tot stand is gekomen, omdat ten onrechte geen vooroverleg met hem is gepleegd.

3.1. De raad erkent dat hij overleg met de minister als bedoeld in artikel 3.1.1, eerste lid, van het Bro ten onrechte achterwege heeft gelaten.

3.2. Ingevolge artikel 3.1.1, eerste lid, van het Bro pleegt het bestuursorgaan dat belast is met de voorbereiding van een bestemmingsplan overleg met die diensten van het Rijk die betrokken zijn bij de zorg voor de ruimtelijke ordening of belast zijn met de behartiging van belangen die in het plan in geding zijn.

3.3. Tussen partijen is niet in geschil dat de raad heeft nagelaten bij de voorbereiding van het plan overleg te plegen met de minister. Omdat de minister, zoals hiervoor overwogen onder 2.4, belast is met de behartiging van belangen die in het plan in het geding zijn, had de raad dit wel moeten doen.

Het betoog slaagt. Het plan is vastgesteld in strijd met artikel 3.1.1, eerste lid, van het Bro.

#### Finale geschilbeslechting

4. De Afdeling ziet uit het oogpunt van finale geschilbeslechting aanleiding ook onderstaande inhoudelijke beroepsgronden van de minister te bespreken.

#### Toetsingskader

5. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. De Afdeling stelt niet zelf vast of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, maar beoordeelt aan de hand van die gronden of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

#### Planregeling

6. Ingevolge artikel 3, lid 3.5, aanhef en onder e, en artikel 4, lid 4.5, aanhef en onder e, van de regels van bestemmingsplan "Buitengebied 2013", werd het gebruik en/of het inrichten van gronden met de bestemming "Agrarisch met waarden - Besloten gebied" en "Agrarisch met waarden - Open gebied" voor exploratie en exploitatie van diepe delfstoffen, met uitzondering van seismologisch onderzoek, als strijdig gebruik aangemerkt. Ingevolge artikel 3, lid 3.6.1, aanhef en onder b, van de regels van dat plan kon het bevoegd gezag bij omgevingsvergunning afwijken van het verbod om gronden te gebruiken en/of in te richten ten behoeve van exploratie van diepe delfstoffen. In artikel 3, lid 3.7.1, aanhef en onder e, en artikel 4, lid 4.7.1, aanhef en onder e, van de regels van dat plan werd het uitvoeren van seismologisch onderzoek als vergunningplichtige activiteit aangemerkt.

Het onderhavige plan voorziet ten opzichte van het vorige plan in uitbreiding van de gevallen waarin sprake is van strijdig gebruik. Als gevolg hiervan is het uitvoeren van seismologisch onderzoek niet langer uitgezonderd van het strijdig gebruik. Het uitvoeren van seismologisch onderzoek is in artikel 3, lid 3.5, onder p, en artikel 4, lid 4.5, onder p, van de planregels opgenomen als activiteit die tot strijdig gebruik wordt gerekend. Ook is deze activiteit geschrapt uit de lijst als bedoeld in artikel 3, lid 3.7.1, en artikel 4, lid 4.7.1, van de regels van het

bestemmingsplan "Buitengebied 2013" waarop de activiteiten staan waarvoor een omgevingsvergunning kan worden verleend. Daarnaast is de mogelijkheid voor het bevoegd gezag om bij omgevingsvergunning af te wijken van het verbod om de gronden te gebruiken en/of in te richten voor exploratie van diepe delfstoffen, zoals neergelegd in artikel 3, lid 3.6.1, aanhef en onder b, en artikel 4, lid 4.6.1, aanhef en onder b, van de regels van het bestemmingsplan "Buitengebied 2013", geschrapt.

Ter zitting is met partijen vastgesteld dat de raad heeft bedoeld het zogenoemde verkenningsonderzoek en opsporingsonderzoek uit te sluiten.

#### Ruimtelijke relevantie

7. De minister verzet zich tegen het plan voor zover daarmee is beoogd verkenningsonderzoek uit te sluiten en de mogelijkheid om bij omgevingsvergunning af te wijken van het verbod om de gronden binnen het plangebied te gebruiken en/of in te richten voor exploratie van diepe delfstoffen is geschrapt. Volgens de minister ontbreekt ten onrechte ruimtelijke relevantie van het plan.

7.1. Artikel 3.1, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: de Wro) luidt: "De gemeenteraad stelt voor het gehele grondgebied van de gemeente een of meer bestemmingsplannen vast, waarbij ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening de bestemming van de in het plan begrepen grond wordt aangewezen en met het oog op die bestemming regels worden gegeven. (...)."

7.2. Ingevolge artikel 3.1, eerste lid, van de Wro moet een gekozen bestemming worden verantwoord vanuit een 'goede ruimtelijke ordening'. Dit betekent dat planregels ruimtelijke relevantie moeten hebben.

7.3. In het kader van de ruimtelijke relevantie gaat de Afdeling hierna allereerst in op de vraag of de raad met het uitsluiten van verkenningsonderzoek en het schrappen van de mogelijkheid om bij omgevingsvergunning af te wijken van het verbod op opsporingsonderzoek, een ruimtelijk relevant doel nastreeft. Zo ja, dan komt de vraag aan de orde of het verkenningsonderzoek, dat de raad in het plan heeft uitgesloten, ruimtelijke impact kan hebben.

#### - Ruimtelijk doel

8. De minister voert aan dat blijkens de plantoelichting het plan is ingegeven door de beleidsambities van de gemeente op het vlak van verduurzaming. In de toelichting staat dat de gemeente wil overschakelen op meer duurzame energiebronnen en het winnen van gas binnen haar grenzen als gevolg daarvan niet langer gewenst vindt. Het gaat volgens de minister dan om (gemeentelijk) energiebeleid. Een dergelijk energiebeleid is volgens de minister geen ruimtelijk beleid en kan daarom niet worden geëffectueerd via een bestemmingsplan. Ook heeft zorg over de veiligheid van gaswinning volgens de minister een rol gespeeld.

8.1. De raad stelt dat het plan is opgesteld naar aanleiding van het energiebeleid van de gemeente (de Routekaart Duurzaamheid Smallingerland 2040, hierna: de Routekaart) en de onzekerheid over de gevolgen van gaswinning binnen de gemeente op de omgeving. Ook heeft daarbij een rol gespeeld dat in het regeerakkoord is opgenomen dat er deze kabinetsperiode geen nieuwe opsporingsvergunningen worden afgegeven voor gasvelden op het land, hetgeen volgens de raad door de minister wordt bevestigd in de kamerbrief van 30 januari 2018 (Kamerstukken II 2017/18, 33529, nr. 469).

De raad stelt voorts dat de gevolgen van verkenningsonderzoek en de daarmee gepaard gaande gaswinning invloed hebben op de omgeving waar de gaswinning plaatsvindt. De raad kan en wil de verantwoordelijkheid voor eventuele schadelijke gevolgen van gaswinning voor de omgeving niet dragen. Indien de minister en de gaswinner inzichtelijk kunnen maken dat het winnen van gas geen invloed heeft op de omgeving, kan de minister zijn bevoegdheid gebruiken om daarvoor een omgevingsvergunning te verlenen, waarmee hij de verantwoordelijkheid draagt voor eventuele negatieve effecten op de omgeving, aldus de raad.

8.2. De Afdeling is van oordeel dat de raad, voor zover hij met het oog op de verwezenlijking van de doelen van zijn energiebeleid bepaalde onderzoeksactiviteiten in het plan heeft uitgesloten, geen ruimtelijk relevant doel nastreeft. Daartoe overweegt de Afdeling als volgt. De Afdeling stelt voorop dat het doel dat de raad nastreeft, te weten duurzaamheid, op zichzelf een milieuaspect betreft. Het gaat de raad in het kader van de verduurzaming echter niet om milieugevolgen van het verkennings- en opsporingsonderzoek dat hij in het plan heeft uitgesloten, maar om de milieugevolgen van het gebruik van aardgas als brandstof door de samenleving. Dit gebruik wordt door de raad vanuit duurzaamheidsoverwegingen onwenselijk geacht. Het gebruik van aardgas als brandstof door de samenleving is als zodanig geen ruimtegebruik van de gronden in het plangebied. De milieugevolgen van dit gebruik van aardgas zijn dan ook geen milieugevolgen van het ruimtegebruik van de gronden in het plangebied. Voor zover de planregeling bepaalde onderzoeksactiviteiten in het plangebied uitsluit om de milieugevolgen van het gebruik van aardgas als brandstof door de samenleving te beperken, heeft deze dan ook niet tot doel het ruimtegebruik van de gronden in het

plangebied of de invloed van dat ruimtegebruik op de omliggende gronden te regelen, zodat de planregeling in zoverre een ruimtelijk relevant doel ontbeert. Het uitsluiten van verkennings- en opsporingsonderzoek met als doel om vanwege duurzaamheidsoverwegingen het gebruik van aardgas als brandstof door de samenleving tegen te gaan, is in zoverre in strijd met artikel 3.1, eerste lid, van de Wro.

Voor zover de raad aan de vaststelling van het plan de angst voor eventuele schadelijke gevolgen door de winningsactiviteiten van gas ten grondslag heeft gelegd, stelt de Afdeling voorop dat het plan alleen ziet op het uitsluiten van verkenningsonderzoek en het schrappen van de mogelijkheid om bij omgevingsvergunning af te wijken van het verbod op opsporingsonderzoek. De exploratie/opsporing en winning van gas waren in het plan "Buitengebied 2013" al uitgesloten, zij het dat er in dat plan nog een mogelijkheid was opgenomen om voor de opsporing bij omgevingsvergunning af te wijken van het verbod. Naar het oordeel van de Afdeling maakt de enkele omstandigheid dat het verkennings- en opsporingsonderzoek voorafgaan aan de mogelijk uiteindelijke gaswinning, niet dat de eventuele gevolgen van de winningsactiviteiten van gas een rol kunnen spelen in de afweging om al dan niet verkennings- en opsporingsactiviteiten mogelijk te maken. Het verkennings- en opsporingsonderzoek leiden naar redelijkerwijs valt aan te nemen als zodanig niet tot de door de raad gevreesde aardbevingen. Het uitsluiten van verkennings- en opsporingsonderzoek vanwege angst voor aardbevingen als gevolg van de winning van gas, is daarom in zoverre in strijd met artikel 3.1, eerste lid, van de Wro.

Voor zover de raad aan de vaststelling van het plan de angst voor schadelijke gevolgen in de vorm van geluid- en trillinghinder van het verkenningsonderzoek ten grondslag heeft gelegd, is wel sprake van een ruimtelijk relevant doel als bedoeld in artikel 3.1, eerste lid, Wro.

De Afdeling komt tot de conclusie dat de raad met het plan, voor zover het betreft het schrappen van de mogelijkheid om bij omgevingsvergunning af te wijken van het verbod op opsporingsonderzoek, uitsluitend ruimtelijk niet-relevante doelen als bedoeld in artikel 3.1, eerste lid, van de Wro nastreeft. Het betoog slaagt in zoverre.

Voor zover het betreft het uitsluiten van verkenningsonderzoek, komt de Afdeling tot de conclusie dat de raad, hoewel hij hier eveneens ruimtelijk niet-relevante doelen nastreeft, hier in elk geval ook een ruimtelijk wel relevant doel als bedoeld in artikel 3.1, eerste lid, van de Wro (het tegengaan van geluid- en trillinghinder ten gevolge van het verkenningsonderzoek) nastreeft.

#### - Ruimtelijke impact

9. De minister voert aan dat het verkenningsonderzoek niet als ruimtelijk relevant kan worden aangemerkt, omdat dit onderzoek volgens de minister niet plaatsvindt op een vaste locatie, kortstondig van aard is en nagenoeg geen ruimtelijke impact heeft. Gelet op het kortdurende en incidentele karakter van verkenningsonderzoek is volgens de minister zeer discutabel of wel sprake is van een activiteit met ruimtelijke relevantie die in een bestemmingsplan kan worden gereguleerd. De minister verwijst naar jurisprudentie van de Afdeling, waarin voor activiteiten werd geoordeeld dat vanwege hun kortdurend en incidenteel karakter een bestemmingsplan er niet aan in de weg kon staan dat zij werden uitgevoerd (ABRvS 16 januari 2008, [ECLI:NL:RVS:2008:BC2137](#) (plaatsing mobiele kraan) en ABRvS 12 februari 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:437](#) (breken van puin en verwerken van sloopafval)).

De minister acht het niettemin denkbaar dat een verbod op verkenningsonderzoek ruimtelijk relevant zou kunnen zijn waar het gaat om bestemmingen die een bijzondere gevoeligheid hebben voor trillingen of geluid, zoals een school, natuurgebied, waterkering of datacentrum.

9.1. De raad stelt dat de gevolgen van verkenningsonderzoek invloed hebben op de omgeving. Volgens de raad is bij het verkenningsonderzoek dat in 2017 is verricht door Vermilion Energy Netherlands B.V., gebruik gemaakt van explosieven. Een dergelijk onderzoek kan effecten hebben op de ecologie en op de archeologische waarden in het gebied, aldus de raad.

9.2. De Afdeling ziet aanleiding voor het oordeel dat verkenningsonderzoek in een bestemmingsplan kan worden gereguleerd. Daarvoor is van belang dat niet is uitgesloten dat verkenningsonderzoek leidt tot een bepaalde mate van geluid- of trillinghinder en dit onderzoek gelet daarop ruimtelijke impact kan hebben. Dat in de uitspraken waarnaar de minister in dit verband verwijst is geoordeeld dat een bestemmingsplan er niet aan in de weg kon staan dat bepaalde activiteiten vanwege hun kortdurende en incidentele karakter werden uitgevoerd, doet hieraan niet af. Dat bepaalde activiteiten om die reden niet noodzakelijkerwijs in een bestemmingsplan hoeven te worden gereguleerd, betekent op zichzelf immers nog niet dat die activiteiten niet in een bestemmingsplan kunnen worden gereguleerd.

Het betoog faalt.

10. Gelet op het vorenstaande ziet de Afdeling aanleiding om in te gaan op de vraag of bij de totstandkoming van het plan, voor zover het betreft het uitsluiten van verkenningsonderzoek, alle betrokken belangen afdoende zijn afgewogen. Gelet op hetgeen is overwogen in 8.2 en 9.2 heeft de desbetreffende planregel ruimtelijke relevantie. De Afdeling ziet daarom aanleiding om in te gaan op de vraag of bij de totstandkoming van het plan, voor zover het betreft het uitsluiten van verkenningsonderzoek, alle betrokken belangen afdoende zijn afgewogen.

#### Belangenafweging

11. De minister betoogt dat de raad bij de totstandkoming van het plan onvoldoende rekening heeft gehouden met zijn belangen. Onder verwijzing naar de kamerbrief van 30 mei 2018 (Kamerstukken II 2017/18, 33529, nr. 469) betoogt de minister dat het huidige mijnbouwbeleid is gericht op continuering van de gaswinning uit kleine velden waar dit veilig en verantwoord kan. Ook wijst de minister op de "Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte" en op de "Structuurvisie Ondergrond", waaruit volgens hem volgt dat het uitgangspunt van het nationaal ruimtelijk mijnbouwbeleid is dat delfstofwinning onder bepaalde randvoorwaarden is toegestaan en zelfs wenselijk is met het oog op de energievoorziening.

Volgens de minister is hij op grond van artikel 3.3, vierde lid, van het Besluit omgevingsrecht het bevoegd gezag om een omgevingsvergunning te verlenen voor het oprichten en in werking hebben van een mijnbouwwerk als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Weliswaar kan de minister zo nodig in afwijking van het plan een dergelijke omgevingsvergunning verlenen, maar zal hij daarbij wel rekening moeten houden met de ruimtelijke overwegingen van de raad om een exploratie- en exploitatieverbod in het plan op te nemen. Een absoluut verbod op het uitvoeren van verkenningsonderzoek maakt een dergelijke afweging echter onmogelijk, aldus de minister. Het verkenningsonderzoek naar de hoedanigheid van de ondergrond gaat naar zijn aard vooraf aan de oprichting van een mijnbouwwerk. Een verbod op dit onderzoek maakt volgens de minister zijn bevoegdheid voor het verlenen van een omgevingsvergunning onuitvoerbaar.

11.1. De raad betwist dat het Rijk door het plan wordt benadeeld. De raad stelt dat het college van burgemeester en wethouders van Smalingerland in 2017 een vergunning heeft verleend aan Vermilion Energy voor het uitvoeren van verkenningsonderzoek voor het grootste gedeelte van het buitengebied en binnen de kern van Drachten. Hiermee is de ondergrond van de gemeente in kaart gebracht, aldus de raad. Volgens de raad heeft de minister gelet hierop niet aangetoond op welke wijze het Rijk wordt benadeeld. Daarnaast stelt de raad dat het bestemmingsplan is vastgesteld in lijn met het rijksbeleid om geen nieuwe opsporings- en winningsvergunningen meer te verlenen voor de kleine velden op het land. Volgens de raad dient de verantwoordelijkheid om van dit beleid af te wijken bij de minister te liggen en dient een bestemmingsplan hiervoor niet als toetsingskader te worden gebruikt. Gelet op de verleende vergunning en het nieuwe beleid van het Rijk om geen vergunningen meer te verlenen voor nieuwe gaswinning op het vaste land, bestaat er volgens de raad geen nut en noodzaak om nieuw verkenningsonderzoek toe te staan.

11.2. Uit hetgeen hiervoor is overwogen onder 8.2 volgt dat de raad uitsluitend voor zover het betreft het verkenningsonderzoek een ruimtelijk relevant doel nastreeft, te weten het tegengaan van geluid- en trillinghinder. Gelet hierop mocht de raad alleen de gevolgen van deze geluid- en trillinghinder betrekken bij zijn keuze om het verkenningsonderzoek in het plan uit te sluiten. Aan het belang van het verwezenlijken van het energiebeleid en de angst voor aardbevingen kan in deze afweging geen gewicht worden toegekend.

11.3. Het is niet gebleken dat de geluid- of trillinghinder als gevolg van het verkenningsonderzoek van dien aard is, dat de raad hieraan redelijkerwijs een groter gewicht heeft kunnen toekennen dan aan de belangen van de minister bij het behoud van de mogelijkheid voor het doen van dergelijk onderzoek. Daartoe overweegt de Afdeling als volgt.

Aan alle gronden in het plangebied is een agrarische bestemming toegekend. De raad heeft niet heeft gemotiveerd dat voor deze gronden of in de nabijheid daarvan sprake is van bestemmingen of functies die een bijzondere gevoeligheid hebben voor geluid of trillingen. Ook anderszins heeft de raad niet inzichtelijk gemaakt waarom een algeheel verbod op het doen van verkenningsonderzoek in het hele plangebied vanwege geluid- en trillinghinder hier gerechtvaardigd is.

Daartegenover staan de belangen van de minister bij het behoud van de mogelijkheid van het doen van verkenningsonderzoek. De Afdeling is van oordeel dat de raad onvoldoende rekening heeft gehouden met deze belangen. Daarbij betreft de Afdeling de toelichting van de minister dat het enkele gegeven dat de ondergrond reeds door Vermilion in kaart is gebracht, niet betekent dat in de toekomst geen nader of nieuw onderzoek naar de ondergrond meer nodig is. Ook betreft de Afdeling hierbij de toelichting van de minister dat het Rijk als gevolg van het verbod om verkenningsonderzoek te verrichten wordt benadeeld in de

mogelijkheid om kennis te vergaren over de diepe ondergrond en alle bodemschatten die zich daarin bevinden, waarbij het niet alleen gaat om aardgas en aardolie, maar ook om zout, aardwarmte en aquifers van water.

Gelet op het vorenstaande heeft de raad zich naar het oordeel van de Afdeling niet in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het opnemen van een algemeen verbod in het hele plangebied voor het doen van verkenningsonderzoek, zoals hier aan de orde, in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. Het betoog slaagt.

#### Conclusie

12. In hetgeen de minister heeft aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit is genomen in strijd met artikel 3.1.1, eerste lid, van Besluit ruimtelijke ordening. Het beroep is gegrond, zodat het bestreden besluit dient te worden vernietigd.

13. De raad heeft de Afdeling verzocht om in verband met dit gebrek toepassing te geven aan de bestuurlijke lus en de raad in een tussenuitspraak in de gelegenheid te stellen alsnog overleg te plegen met de minister. De Afdeling ziet vanwege hetgeen hiervoor is overwogen onder 11.3 van deze uitspraak echter geen aanleiding voor toepassing van de bestuurlijke lus. Indien de raad een nieuw plan in procedure wil brengen, dient hij daarbij in ieder geval hetgeen is overwogen onder 2.4, 3.3, 8.2 en 11.3 van deze uitspraak in acht te nemen.

14. Uit een oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Besluit ruimtelijke ordening, ziet de Afdeling aanleiding de raad op te dragen het hierna in de beslissing nader aangeduide onderdeel van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken op de landelijke voorziening, [www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl).

15. Van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen, is niet gebleken.

#### Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Smallingerland van 10 juli 2018 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Buitengebied 2013, 2e herziening";

III. draagt de raad van de gemeente Smallingerland op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor vermelde onderdeel II. wordt verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, [www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl);

IV. gelast dat de raad van de gemeente Smallingerland aan de minister van Economische Zaken en Klimaat het door hem voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 338,00 (zegge: driehonderdachtendertig euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. P.B.M.J. van der Beek-Gillessen, voorzitter, en mr. H.C.P. Venema en mr. E.J. Daalder, leden, in tegenwoordigheid van mr. A.J. Kuipers, griffier.

w.g. Van der Beek-Gillessen w.g. Kuipers  
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 6 november 2019

271-896.