



16.002704

Raad van de gemeente Koggenland
Postbus 21
1633 ZG AVENHORN

- 4 AUG. 2016

| | | |
|-----------------|----------------|------------|
| Datum | Ons nummer | Uw kenmerk |
| 3 augustus 2016 | 201508416/1/R1 | |

Inlichtingen
Mw. C.J.M. van der Knaap-Bom
070-4264370

Onderwerp
Koggenland
bp. Ondergrondse Hoogspanningsverbinding
Landelijk Gebied Koggenland

Procedure
Beroep

Geachte heer/mevrouw,

In de bovenvermelde procedure is een uitspraak gedaan. Een afschrift van deze uitspraak treft u hierbij aan.

De behandeling van de zaak is daarmee nog niet beëindigd. In de uitspraak kunt u lezen welke opdracht de Afdeling heeft verstrekt.

De verdere behandeling zal worden voortgezet onder het zaaknummer: 201508416/2.

Aangezien deze brief geautomatiseerd is aangemaakt, is deze niet ondertekend.

Hoogachtend,
de griffier

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Tussenuitspraak met toepassing van artikel 8:51d van de Algemene wet
bestuursrecht (hierna: de Awb) in het geding tussen:

de maatschap Maatschap Staal en anderen, gevestigd te Berkhout,
gemeente Koggenland,
appellanten,

en

de raad van de gemeente Koggenland,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 7 september 2015 heeft de raad het bestemmingsplan "Ondergrondse Hoogspanningsverbinding Landelijk Gebied Koggenland" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben Staal en anderen beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De raad van de gemeente Koggenland heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 23 mei 2016, waar Staal en anderen, in persoon van P. Dol, A.J.M. Knijn, J.T.J. Stam en R.T.N. Roskam, vertegenwoordigd door mr. A.P. van Delden, advocaat te Den Haag, en ing. G.J. Pelgrum, en de raad, vertegenwoordigd door drs. K. van Hees en P.J. Stam, beiden werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen. Voorts is ter zitting als partij gehoord de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Tennet TSO B.V., vertegenwoordigd door mr. A. Veldhuizen en mr. C. ter Braak, beiden werkzaam bij Tennet, bijgestaan door mr. N.H. van den Biggelaar, advocaat te Amsterdam en ing. C.T. Bentvelzen, werkzaam bij Alliander.

Overwegingen

1. Om te voldoen aan de toenemende energiebehoefte wenst Tennet haar hoogspanningsverbindingen uit te breiden met een ondergrondse hoogspanningsverbinding van 21 km lang tussen de transformatorstations Oterleek en Westwoud. Het plan voorziet in het gedeelte van de verbinding dat in de gemeente Koggenland ligt. Het langgerekte plangebied is 11 km lang en 3 m breed. Het tracé valt samen met het tracé van de bestaande bovengrondse hoogspanningsverbinding.

De bestaande bovengrondse hoogspanningsverbinding was voorzien in het bestemmingsplan "Landelijk Gebied" van 17 juni 2013. Daarin was ter plaatse van een strook grond van 50 m breed met de bestemming "Agrarisch" voorzien in de dubbelbestemming "Leiding – Hoogspanningsverbinding" ten behoeve van het bovengrondse tracé. Het voorliggende plan voorziet ter plaatse van een strook grond van 3 m breed, die binnen bovengenoemde strook van 50 m breed ligt, in de dubbelbestemming "Leiding – Hoogspanning" voor een ondergrondse hoogspanningsverbinding. Staal en anderen betogen dat het plan teveel afbreuk doet aan de agrarische gebruiksmogelijkheden.

1.1. In paragraaf 6.1 van de plantoelichting staat dat het plan het geldende bestemmingsplan "Landelijk Gebied Koggenland" uit 2013 gedeeltelijk herzielt door de dubbelbestemming "Leiding - Hoogspanning" met de bijbehorende planregels toe te voegen. De dubbelbestemming ligt over de basisbestemmingen, zoals die in het bestemmingsplan "Landelijk Gebied Koggenland" zijn vastgelegd. Die basisbestemmingen blijven ongewijzigd.

Ter zitting heeft de raad bevestigd dat het plan bedoeld is als een partiële herziening.

2. Het plan voorziet uitsluitend in de dubbelbestemming "Leiding – Hoogspanning".

2.1. Ingevolge artikel 3, lid 3.1, aanhef, en onder a, van de planregels zijn de voor "Leiding - Hoogspanning" aangewezen gronden, behalve voor de andere daar voorkomende bestemming(en), mede bestemd voor een ondergrondse 150 kV hoogspanningsverbinding.

2.2. De Afdeling verwijst voor de tekst van de relevante planregels naar de bijlage bij deze uitspraak.

3. Om het beroep van Staal en anderen inhoudelijk te kunnen beoordelen dient de Afdeling eerst te beoordelen in hoeverre de raad is geslaagd in de hiervoor weergegeven opzet.

3.1. Op zichzelf kan in overeenstemming met het systeem uit de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) een bestemmingsplan worden vastgesteld dat alleen voorziet in de planonderdelen (bestemmingen, aanduidingen en regels) die ten opzichte van een bestaand bestemmingsplan worden gewijzigd. Gelet op het rechtszekerheidsbeginsel is evenwel vereist dat de planregels in een zogenoemde schakelbepaling ondubbelzinnig bepalen dat de verbeelding en planregels uit het vorige bestemmingsplan al dan niet gedeeltelijk van (overeenkomstige) toepassing blijven. Voorts dient in de planregels te zijn vastgelegd voor welke gronden het nader te noemen bestemmingsplan al dan niet gedeeltelijk van toepassing blijft.

De schakelbepaling uit artikel 3, lid 3.1, aanhef, en onder a, van de planregels voldoet hier niet aan. De door de raad ter zitting genoemde waarde 'mutatie' in het gml-bestand van het digitale plan kan evenmin als een voldoende duidelijke schakelbepaling worden aangemerkt. Het gml-bestand is immers geen planonderdeel waaraan juridisch bindende betekenis toekomt. Gelet op het vorenstaande is het plan in zoverre in strijd met de rechtszekerheid vastgesteld.

3.2. Uit een oogpunt van definitieve geschillenbeslechting ziet de Afdeling aanleiding om het plan te beoordelen als ware daarin een schakelbepaling opgenomen die genoemde opzet ondervangt en voldoet aan de eisen van de rechtszekerheid.

4. Staal en anderen betogen dat de nieuwe beperkende dubbelbestemming voor de ondergrondse hoogspanningsverbinding teveel afbreuk doet aan de agrarische gebruiksmogelijkheden. Hierbij voeren zij aan dat ter plaatse van de betrokken gronden eveneens de beperkingen gelden van de bestaande dubbelbestemming voor de bovengrondse hoogspanningsverbinding.

4.1. De raad stelt zich op het standpunt dat de voorwaarden van beide dubbelbestemmingen vrijwel identiek zijn, zodat het plan niet of nauwelijks afbreuk doet aan de agrarische gebruiksmogelijkheden.

4.2. De beperkingen vanwege de dubbelbestemming "Leiding - Hoogspanningsverbinding" voor de bestaande bovengrondse hoogspanningsverbinding zijn neergelegd in artikel 39 van het bestemmingsplan "Landelijk Gebied Koggenland" uit 2013. De beperkingen vanwege de dubbelbestemming "Leiding - Hoogspanning" voor de nieuwe ondergrondse hoogspanningsverbinding zijn neergelegd in artikel 3 van het voorliggende plan.

4.3. De Afdeling stelt vast dat artikel 39, lid 39.2, 39.3 en 39.4, van de planregels ter bescherming van het bestaande bovengrondse tracé en artikel 3, lid 3.2, 3.3 en 3.4, ter bescherming van het nieuwe ondergrondse tracé grotendeels dezelfde beperkingen met zich brengen voor de bouw van gebouwen, overkappingen en andere bouwwerken en het gebruik van de gronden en bouwwerken als risicogevoelig object. In zoverre leidt het plan niet tot nieuwe beperkingen van de agrarische gebruiksmogelijkheden. Een verschil is dat de hoogte van andere bouwwerken ingevolge artikel 39, lid 39.2.3, maximaal 40 m mag bedragen en ingevolge artikel 3, lid 3.2.3, maximaal 2 m mag bedragen. Niet gebleken is dat dit leidt tot een belangrijke beperking van de agrarische gebruiksmogelijkheden. Het betoog faalt.

4.4. Voor zover Staal en anderen betogen dat artikel 3, lid 3.4, rechtsonzeker is nu het begrip 'risicogevoelig object' niet is gedefinieerd, overweegt de Afdeling dat het begrip in artikel 1, onder 1.98, van het plan uit 2013 is gedefinieerd als 'bouwwerken en andere objecten, waaronder terreinen, die bestemd zijn voor het regelmatig verblijf van mensen, al dan niet gedurende een gedeelte van de dag'. Het betoog mist feitelijke grondslag.

4.5. Gelet op het vorenstaande en nu het plangebied slechts 3 m breed is, bestaat in het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat het plan onevenredig afbreuk doet aan de agrarische gebruiksmogelijkheden van de gronden voor zover het betreft de beperkingen voor de bouw van gebouwen, overkappingen en andere bouwwerken en het gebruik van de gronden en bouwwerken als risicogevoelig object. Het betoog faalt in zoverre.

4.6. Artikel 3, lid 3.5.1, van de planregels brengt ter bescherming van het nieuwe ondergrondse tracé ook nieuwe beperkingen met zich voor het uitvoeren van werken en werkzaamheden. Het uitvoeren van de in lid 3.5.1 genoemde werken en werkzaamheden is namelijk afhankelijk gesteld van het verkrijgen van een omgevingsvergunning (hierna: het aanlegvergunningstelsel).

Met het oog op het doelmatig en veilig functioneren van de ondergrondse hoogspanningsverbinding heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat een aanlegvergunningstelsel noodzakelijk is. Het beroep spitst zich dan ook toe op de vraag of het aanlegvergunningstelsel niet te streng is geformuleerd.

In lid 3.5.2 staan enkele uitzonderingen op het aanlegvergunningstelsel. Staal en anderen hebben zich ter zitting op het standpunt gesteld dat normaal agrarisch gebruik mogelijk moet zijn zonder vergunning en dus tot de uitzonderingen zou moeten behoren. Het wijzigen

van het maaiveld, het aanbrengen van diepwortelende beplanting, het diepploegen van gronden en het aanleggen van drainage is alledaags agrarische gebruik, aldus Staal en anderen. Ook worden volgens hen regelmatig paaltjes de grond in gedreven voor de afrastering voor vee welke afrastering veelvuldig en soms dagelijks wordt aangepast.

Het standpunt van de raad ter zitting, dat normaal agrarisch gebruik ingevolge de agrarische bestemming gewoon is toegestaan, kan niet worden gevolgd. Het aanlegvergunningstelsel uit artikel 3, lid 3.5.1 en 3.5.2, van de planregels beperkt immers de gebruiksmogelijkheden van de onderliggende agrarische bestemming. Na daarop te zijn gewezen, hebben de raad en Tennet zich ter zitting op het standpunt gesteld dat aanlegvergunningstelsel gedeeltelijk strenger is geformuleerd dan nodig is. Volgens de raad zou het diepploegen, het egaliseren van gronden, het omzetten van gronden bij wisselteelt en het gebruik van verplaatsbare paaltjes voor de afrastering voor vee niet onder het aanlegvergunningstelsel moeten vallen. Tennet heeft aangegeven dat het indrijven van voorwerpen tot een bepaalde diepte van het aanlegvergunningstelsel zou kunnen worden vrijgesteld.

Gelet op het vorenstaande bestaat aanleiding voor het oordeel dat het zonder omgevingsvergunning wijzigen van het maaiveld, aanbrengen van diepwortelende beplanting en indrijven van voorwerpen ten onrechte ongeclausuleerd zijn verboden. Het plan doet in zoverre onevenredig afbreuk aan de agrarische gebruiksmogelijkheden van de gronden. Het bestreden besluit is genomen in strijd met artikel 3.1 van de Wro, voor zover het betreft artikel 3, lid 3.5.1, onder c, d en f, van de planregels in samenhang met lid 3.5.2. Het betoog slaagt in zoverre.

4.7. Wat betreft artikel 3, lid 3.5.1, onder a, b en e, van de planregels bestaat in het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat het zonder omgevingsvergunning aanleggen van oppervlakteverhardingen, aanleggen van watergangen en -partijen en leggen van kabels en leidingen onterecht ongeclausuleerd zijn verboden. Het plan doet in zoverre geen onevenredige afbreuk aan de agrarische gebruiksmogelijkheden van de gronden. Het betoog faalt in zoverre.

5. Staal en anderen betogen dat het plan rechtsonzeker is nu uit het aanlegvergunningstelsel nog onbekende voorwaarden kunnen voortvloeien. Voorts kunnen ten onrechte ook voorwaarden worden gesteld die niet een goede ruimtelijke ordening maar slechts de belangen van Tennet dienen.

5.1. Ingevolge artikel 3, lid 3.5.3, van de planregels dient een advies van de leidingbeheerder te worden ingewonnen. Anders dan Staal en anderen betogen brengt dat evenwel niet met zich dat Tennet voorwaarden kan stellen die een ander doel dienen dan het in lid 3.5.3 neergelegde doel van een 'doelmatig en veilig functioneren van de betrokken hoogspanningsverbinding'. Het betoog faalt.

6. Voor zover Staal en anderen betogen dat het bestemmingsplan niet de juiste plaats is om een gedoogplicht op te leggen overweegt de Afdeling dat het bestemmingsplan geen gedoogplicht met zich brengt. Het plan brengt slechts met zich dat een ondergrondse hoogspanningsverbinding is toegestaan.

7. Ingevolge artikel 8:51d van de Awb, voor zover hier van belang, kan de Afdeling het bestuursorgaan opdragen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen.

7.1. De Afdeling ziet in het belang bij een spoedige beëindiging van het geschil aanleiding de raad op de voet van artikel 8:51d van de Awb, op te dragen de gebreken in het bestreden besluit binnen de hierna te noemen termijn te herstellen. De raad dient daartoe:

- met inachtneming van hetgeen onder 3.1 is overwogen een toereikende schakelbepaling op te nemen;
- met inachtneming van hetgeen onder 4.6 is overwogen de werken en werkzaamheden waarop het aanlegvergunningstelsel uit artikel 3, lid 3.5.1, onder c, d en f, van de planregels, in samenhang met lid 3.5.2, van toepassing is met het oog op normaal agrarisch gebruik nauwkeuriger te omschrijven;
- de Afdeling en Staal en anderen de uitkomst mede te delen en het nieuwe besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken.

7.2. Bij de voorbereiding van het te nemen besluit tot wijziging hoeft geen toepassing te worden gegeven aan afdeling 3.4 van de Awb.

8. In de einduitspraak zal worden beslist over de proceskosten en de vergoeding van het betaalde griffierecht.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

draagt de raad van de gemeente Koggenland op om binnen 20 weken na de verzending van deze tussenuitspraak het besluit van 7 september 2015 te herstellen door:

- met inachtneming van hetgeen onder 3.1 is overwogen is overwogen een toereikende schakelbepaling op te nemen;
- met inachtneming van hetgeen onder 4.6 is overwogen de werken en werkzaamheden waarop het aanlegvergunningstelsel uit artikel 3, lid 3.5.1, onder c, d en f, van de planregels, in samenhang met lid 3.5.2, van toepassing is met het oog op normaal agrarisch gebruik nauwkeuriger te omschrijven;
- de Afdeling en maatschap Maatschap Staal en anderen de uitkomst mede te delen en het nieuwe besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken.

Aldus vastgesteld door mr. B.J. van Ettehoven, voorzitter, en mr. D.J.C. van den Broek en mr. B.P.M. van Ravels, leden, in tegenwoordigheid van mr. J.S.S. Hupkes, griffier.

w.g. Van Ettehoven
voorzitter

w.g. Hupkes
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 3 augustus 2016

635.

Verzonden: 3 augustus 2016

BIJLAGE

De planregels bij het bestemmingsplan "Ondergrondse Hoogspanningsverbinding Landelijk Gebied Koggenland" van 7 september 2015

Hoofdstuk 1 INLEIDENDE REGELS

Artikel 1 Begrippen

In deze regels wordt verstaan onder:

1.1 plan: het bestemmingsplan Ondergrondse Hoogspanningsverbinding Landelijk Gebied Koggenland met identificatienummer NL.IMRO.1598.BPLGhoogspverbind-va01 van de gemeente Koggenland;

1.2 bestemmingsplan: de geometrisch bepaalde planobjecten met de bijbehorende regels en de daarbij behorende bijlagen.

Hoofdstuk 2 BESTEMMINGSREGELS

Artikel 3 Leiding - Hoogspanning

3.1 Bestemmingsomschrijving

De voor 'Leiding - Hoogspanning' aangewezen gronden zijn, behalve voor de andere daar voorkomende bestemming(en), mede bestemd voor:

- a. een ondergrondse 150 kV hoogspanningsverbinding; met de daarbijbehorende:
- b. veiligheidszones;
- c. andere bouwwerken.

3.2 Bouwregels

3.2.1 Gebouwen en andere bouwwerken

In afwijking van het bepaalde bij de andere ter plaatse aangewezen bestemmingen mogen op of in deze gronden geen gebouwen, overkappingen en andere bouwwerken worden gebouwd, anders dan ten behoeve van deze dubbelbestemming.

3.2.2 Geen gebouwen en overkappingen

Ten behoeve van deze dubbelbestemming mogen geen gebouwen en overkappingen worden gebouwd.

3.2.3 Andere bouwwerken

Voor het bouwen van andere bouwwerken geldt de volgende regel:
– de bouwhoogte van andere bouwwerken zal ten hoogste 2,00 m bedragen.

3.3 Afwijken van de bouwregels

3.3.1 Gebouwen en andere bouwwerken

Met een omgevingsvergunning kan worden afgeweken van het bepaalde in 3.2.1 in die zin dat de in de andere daar voorkomende bestemming(en) genoemde gebouwen, overkappingen en andere bouwwerken worden gebouwd, mits:

- a. geen onevenredige afbreuk wordt gedaan aan een doelmatig en veilig functioneren van de betrokken hoogspanningsverbinding;
- b. alvorens de omgevingsvergunning wordt verleend, is schriftelijk advies ingewonnen bij de leidingbeheerder.

3.4 Specifieke gebruiksregels

Tot een gebruik, strijdig met deze bestemming, wordt in ieder geval gerekend:

- het gebruik van de gronden en bouwwerken als risicogevoelig object binnen een ter plaatse aangegeven veiligheidszone.

3.5 Omgevingsvergunning voor het uitvoeren van een werk, geen bouwwerk zijnde, of van werkzaamheden

3.5.1 Vergunningplichtige werkzaamheden

Voor de volgende werken, geen bouwwerken zijnde, en werkzaamheden is ongeacht het bepaalde in de regels bij de andere op de gronden van toepassing zijnde bestemmingen een omgevingsvergunning vereist:

- a. het aanleggen van oppervlakteverhardingen;
- b. het aanleggen van watergangen en -partijen;
- c. het wijzigen van het maaiveldniveau;
- d. het aanbrengen van diepwortelende beplanting;
- e. het leggen van kabels en leidingen;
- f. het indrijven van voorwerpen.

3.5.2 Uitzonderingen

Het in lid 3.5.1 vervatte verbod is niet van toepassing op werken en werkzaamheden, die:

- a. verband hebben met de aanleg van de betrokken hoogspanningsverbinding;
- b. het normale onderhoud ten aanzien van de betrokken hoogspanningsverbinding en de belemmeringsstrook betreffen;
- c. reeds rechtmatig in uitvoering zijn op het tijdstip van het van kracht worden van dit plan.

3.5.3 Toetsingscriteria

De omgevingsvergunning kan slechts worden verleend indien met een vooraf ingewonnen advies van de betreffende leidingbeheerder wordt aangetoond dat de werken of werkzaamheden kunnen worden uitgevoerd en er geen onevenredige afbreuk wordt gedaan aan een doelmatig en veilig functioneren van de betrokken hoogspanningsverbinding.

De planregels bij het bestemmingsplan "Landelijk Gebied Koggenland" van 17 juni 2013

Artikel 39 Leiding - Hoogspanningsverbinding

39.1 Bestemmingsomschrijving

De voor 'Leiding - Hoogspanningsverbinding' aangewezen gronden zijn, behalve voor de andere daar voorkomende bestemming(en), mede bestemd voor:

- a. een bovengrondse hoogspanningsleiding; met de daarbijbehorende:
- b. veiligheidszones;
- c. andere bouwwerken.

39.2 Bouwregels

39.2.1 Gebouwen en andere bouwwerken

In afwijking van het bepaalde bij de andere ter plaatse aangewezen bestemmingen mogen op of in deze gronden geen gebouwen, overkappingen en andere bouwwerken worden gebouwd, anders dan ten behoeve van deze dubbelbestemming.

39.2.2 Geen gebouwen en overkappingen

Ten behoeve van deze dubbelbestemming mogen geen gebouwen en overkappingen worden gebouwd.

39.2.3 Andere bouwwerken

Voor het bouwen van andere bouwwerken geldt de volgende regel:
- de bouwhoogte van andere bouwwerken zal ten hoogste 40,00 m bedragen.

39.3 Afwijken van de bouwregels

39.3.1 Gebouwen en andere bouwwerken

Mits de veiligheid met betrekking tot de hoogspanningsleiding niet wordt geschaad en geen kwetsbaar object wordt toegelaten, kan met een omgevingsvergunning worden afgeweken van het bepaalde in 39.2.1 in die zin dat de in de andere daar voorkomende bestemming(en) genoemde gebouwen en bouwwerken, geen gebouwen en overkappingen zijnde, worden gebouwd, mits:

- a. met een vooraf ingewonnen advies wordt ingewonnen van de betreffende leidingbeheerder wordt aangetoond dat de bouw mogelijk is;
- b. een positief advies van de brandweer is verkregen.

39.4 Specifieke gebruiksregels

Tot een gebruik, strijdig met deze bestemming, wordt in ieder geval gerekend:

- het gebruik van de gronden en bouwwerken als risicogevoelig object binnen een ter plaatse aangegeven veiligheidszone.