



Uitspraak 201410669/1/R6

Datum van uitspraak: woensdag 16 september 2015

Tegen: het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant

Proceduresoort: Eerste aanleg - meervoudig

Rechtsgebied: Ruimtelijke-orderingskamer - Bestemmingsplannen Noord-Brabant

ECLI: ECLI:NL:RVS:2015:2927

201410669/1/R6.

Datum uitspraak: 16 september 2015

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

de vereniging Natuur- en Milieuvereniging Namiro Hoogerheide, gevestigd te Hoogerheide, gemeente Woensdrecht, en de vereniging Milieuvereniging Benegora, gevestigd te Bergen op Zoom, appellanten,

en

1. het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant,
2. de raad van de gemeente Woensdrecht,
3. het college van burgemeester en wethouders van Woensdrecht, verweerders.

Procesverloop

Bij besluit van 28 oktober 2014 heeft het college van gedeputeerde staten besloten de raad van de gemeente Woensdrecht een aanwijzing te geven als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) om een bestemmingsplan vast te stellen ten behoeve van de plaatsing van ten minste vijf windturbines - het Windpark Kabeljauwbeek - binnen het in de aanwijzing aangegeven gebied in de gemeente Woensdrecht overeenkomstig de bij de aanwijzing gegeven voorschriften (hierna: de proactieve aanwijzing).

Bij besluit van 6 november 2014 heeft de raad het bestemmingsplan "Windturbinepark Kabeljauwbeek" (hierna: het plan) vastgesteld.

Bij besluit van 7 november 2014 heeft het college van burgemeester en wethouders aan de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Eneco Wind B.V. krachtens de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) een omgevingsvergunning verleend voor het bouwen van het Windpark Kabeljauwbeek met vijf windturbines en toebehoren op een aantal percelen nabij de Kabeljauwbeek te Ossendrecht, gemeente Woensdrecht.

De besluiten van de raad en het college van burgemeester en wethouders zijn gecoördineerd voorbereid en bekendgemaakt met toepassing van artikel 3.30, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wro.

Tegen deze besluiten hebben Namiro en Benegora beroep ingesteld.

Het college van gedeputeerde staten, de raad en het college van burgemeester en wethouders hebben

gezamenlijk een verweerschrift ingediend.

Namiro en Benegora hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 1 juni 2015, waar Namiro en Benegora, vertegenwoordigd door mr. J.E. Dijk, advocaat te Haarlem,[twee bestuursleden] van Namiro, het college van gedeputeerde staten, vertegenwoordigd door mr. A.J.J.M. Danen, werkzaam bij de provincie, en de raad en het college van burgemeester en wethouders, gezamenlijk vertegenwoordigd door ir. S.F.A.M. Brooijmans, werkzaam bij de gemeente, en H.A.M. Prinsen, werkzaam bij Bureau Waardenburg, zijn verschenen. Voorts is als partij gehoord Eneco Wind B.V., vertegenwoordigd door A. Ouwens, werkzaam bij Eneco Wind B.V., en mr. A.P.J. Timmermans, werkzaam bij Timmermans Juridisch Advies.

Overwegingen

Intrekking beroepsgrond

1. Ter zitting hebben Namiro en Benegora de beroepsgrond over de aantasting van de Natura 2000-gebieden "Westerschelde & Saeftinghe" en "Brabantse Wal" ingetrokken.

Het project

2. De bestreden besluiten zijn genomen ten behoeve van de realisatie van het Windpark Kabeljauwbeek. Het plan en de omgevingsvergunning maken de bouw van een windpark met vijf windturbines en bijbehorende voorzieningen, zoals kabels en leidingen en een onderhoudsweg, mogelijk. De windturbines worden in een lijnopstelling geplaatst en hebben een maximale ashoogte van 125 m en een maximale tiphoogte van 183,5 m.

Het plangebied ligt ten westen van de A4 in de Vijdtpolder en de Nieuwe Zuidpolder, langs de Kabeljauwbeek, nabij de landsgrens met België. Ten zuiden van het plangebied ligt de Schelde-Rijnverbinding en ten zuiden daarvan ligt een grootschalig petrochemisch industriecomplex behorend tot het havengebied van Antwerpen. Ten oosten van het plangebied begint ter hoogte van Ossendrecht het landschappelijk waardevolle gebied de Brabantse Wal.

De proactieve aanwijzing

3. Bij het bestreden besluit heeft het college van gedeputeerde staten (hierna: het college) een aanwijzing als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, van de Wro gegeven die ertoe strekt dat de gemeenteraad van Woensdrecht in afwijking van de Verordening ruimte 2014 een bestemmingsplan vaststelt dat de vestiging van het Windpark Kabeljauwbeek mogelijk maakt op de gronden zoals vastgelegd in het aanwijzingsbesluit (figuur 1). In artikel 3, tweede lid, van de regels van het bestreden besluit zijn de volgende voorwaarden opgenomen die de raad bij de vaststelling van het bestemmingsplan in acht dient te nemen:

- a. Het bestemmingsplan regelt een windpark voor ten minste vijf windturbines in een cluster, dat aansluit op een grootschalig bedrijventerrein en zoveel mogelijk aansluit op reeds bestaande clusters van windturbines;
- b. Voor de windturbines geldt een ashoogte van minimaal 85 m;
- c. Uit de toelichting moet blijken dat er sprake is van een goede landschappelijke inpassing van het windpark. Hierbij is rekening gehouden met de specifieke landschappelijke waarden en kenmerken, in het bijzonder de zichtlijnen vanaf de Brabantse Wal richting het (Zeeuwse) polderlandschap.

Wettelijk kader

4. Ingevolge artikel 4.1, eerste lid, van de Wro, voor zover van belang, kunnen, indien provinciale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken, bij of krachtens provinciale verordening regels worden gesteld omtrent de inhoud van bestemmingsplannen, omtrent de daarbij behorende toelichting of onderbouwing, alsmede omtrent de inhoud van beheersverordeningen. Daarbij kan worden bepaald dat een regel slechts geldt voor een daarbij aangegeven gedeelte van het grondgebied van de provincie. De kennisgeving van een besluit tot vaststelling van de verordening geschiedt tevens langs elektronische weg.

Ingevolge artikel 4.2, eerste lid, kunnen gedeputeerde staten, indien provinciale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken, aan de gemeenteraad een aanwijzing geven om binnen een daarbij te bepalen termijn een bestemmingsplan vast te stellen overeenkomstig daarbij gegeven voorschriften omtrent de inhoud van dat bestemmingsplan.

Verordening ruimte 2014

5. Ingevolge artikel 32, eerste lid, van de Verordening ruimte 2014 van de provincie Noord-Brabant (hierna: de Verordening) kan een bestemmingsplan, in afwijking van artikel 3.1, tweede lid, onder a, (verbod nieuwvestiging), ter plaatse van de aanduiding "Zoekgebied voor windturbines" voorzien in de bouw van windturbines met een bouwhoogte van ten minste 25 m, gemeten van de bovenkant van de fundering tot aan de wiekenas mits:

- a. deze zijn gesitueerd binnen de op grond van het eerste lid aangewezen gebieden en buiten de ecologische hoofdstructuur;
- b. deze zijn gesitueerd in een cluster of een lijnopstelling van ten minste 8 windturbines;
- c. is verzekerd dat de windturbines na afloop van het daadwerkelijke gebruik worden gesloopt;
- d. de bouw van de windturbines gelet op artikel 3.1, derde lid, inpasbaar is in de omgeving.

Ingevolge artikel 36.6 hebben, voor zover er tegenstrijdigheid is tussen de voorschriften omtrent de inhoud van een bestemmingsplan behorende bij een aanwijzing als bedoeld in artikel 4.2 van de wet en algemene regels van deze verordening, de voorschriften behorende bij de aanwijzing voorrang boven de algemene regels van deze verordening.

6. Niet in geschil is dat de beoogde ontwikkeling van het Windpark Kabeljauwbeek in strijd is met artikel 32, eerste lid, van de Verordening, omdat de locatie niet ligt in een zoekgebied als bedoeld in die bepaling.

Proactieve aanwijzing in strijd met de Wro

7. Namiro en Benegora voeren aan dat de proactieve aanwijzing in strijd met de Wro is gegeven. Zij stellen zich op het standpunt dat het college met een proactieve aanwijzing niet mag afwijken van de algemene regels uit de provinciale verordening. In dit geval is het college volgens hen afgeweken van artikel 32, eerste lid, van de Verordening, waarin is voorgeschreven dat een locatie voor nieuwe windturbines moet liggen binnen een zoekgebied voor windturbines. Voor zover artikel 36.6 van de Verordening het mogelijk maakt om door middel van een proactieve aanwijzing af te wijken van artikel 32, eerste lid, van de Verordening, is die bepaling in strijd met de Wro en dient zij buiten toepassing te blijven, aldus Namiro en Benegora.

Namiro en Benegora betogen in dit verband dat de bevoegdheid tot het geven van een proactieve aanwijzing ertoe dient gemeenten te dwingen een bestemmingsplan vast te stellen dat in overeenstemming is met de door provinciale staten vastgestelde Verordening. De Memorie van Toelichting bij artikel 4.2 van de Wro bevat volgens hen geen aanwijzingen dat een proactieve aanwijzing ook kan worden gegeven om af te wijken van een bepaling uit de provinciale verordening. Voor het afwijken van de provinciale verordening is in artikel 4.1a van de Wro de ontheffingsbevoegdheid voor gedeputeerde staten opgenomen. Namiro en Benegora wijzen erop dat een ontheffing volgens artikel 4.1a van de Wro alleen onder strikte voorwaarden kan worden verleend, namelijk uitsluitend als de verwezenlijking van het gemeentelijke beleid onevenredig wordt belemmerd in verhouding tot de met de regels te dienen provinciale belangen.

Namiro en Benegora betogen daarnaast dat het college ten onrechte een provinciaal belang aan de Structuurvisie ruimtelijke ordening van de provincie Noord-Brabant (hierna: de structuurvisie) heeft ontleend. Volgens hen is de structuurvisie algemeen van aard en bevat de Verordening concretere regels, bijvoorbeeld over de locatie van windparken. De provinciale belangen zijn daarom in dit geval opgenomen in de Verordening, aldus Namiro en Benegora. Voorts bestrijden Namiro en Benegora dat het Windpark Kabeljauwbeek past in de structuurvisie. Volgens hen ligt de locatie niet nabij een stedelijk concentratiegebied als bedoeld in de structuurvisie.

7.1. Het college stelt dat de gemeente Woensdrecht de provincie reeds in 2011 heeft verzocht om medewerking te verlenen aan de ontwikkeling van het Windpark Kabeljauwbeek. De proactieve aanwijzing is gebaseerd op een voorontwerpplan dat destijds voor het windpark is opgesteld. Het college stelt zich op het standpunt dat het een proactieve aanwijzing kon geven om het windpark in afwijking van artikel 32, eerste lid, van de Verordening mogelijk te maken op de beoogde, niet in een zoekgebied voor windturbines gelegen locatie.

Het college betoogt dat er in dit geval provinciale belangen zijn die het geven van een proactieve aanwijzing met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken. Deze provinciale belangen zijn neergelegd in paragraaf 3.8 van de structuurvisie. Het Windpark Kabeljauwbeek is volgens het college in overeenstemming met de uitgangspunten van de structuurvisie en draagt bij aan het behalen van de provinciale taakstelling voor windenergie. Door een proactieve aanwijzing te geven, wordt gewaarborgd dat het bestemmingsplan voor het windpark daadwerkelijk wordt vastgesteld. De strijdigheid met artikel 32, eerste lid, van de Verordening kan volgens het college met de aanwijzing worden weggenomen.

Artikel 4.2 van de Wro staat er volgens het college - nu er een provinciaal belang is dat is ontleend aan de structuurvisie - niet aan in de weg dat een proactieve aanwijzing wordt gegeven voor een ontwikkeling die afwijkt van artikel 32, eerste lid, van de Verordening en waaraan de raad zijn medewerking wil verlenen. Het college stelt dat de Wro niet de voorwaarde bevat dat een proactieve aanwijzing alleen kan worden gegeven als de raad geen medewerking wil verlenen. Voorts betoogt het college dat de Wro provincies meerdere instrumenten biedt en dat de ontheffing veeleer is bedoeld om voor onvoorziene omstandigheden, voor zover het gemeentelijk belang dat vraagt, van de regels uit de Verordening af te wijken. In dit geval is geen sprake van onvoorziene omstandigheden en gaat het juist om de realisatie van zwaarwegende provinciale belangen, aldus het college.

Het college stelt zich daarnaast op het standpunt dat artikel 36.6 van de Verordening niet strijdig is met de Wro. Het college stelt dat de regels uit de Verordening zich niet tot het college richten, maar uitsluitend tot gemeenteraden, zodat niet kan worden gesteld dat het college niet van de Verordening mag afwijken. Artikel 36.6 is volgens het college in de Verordening opgenomen om duidelijkheid te scheppen in het geval er discrepantie bestaat tussen de regels van de Verordening en een door het college in het provinciale belang gegeven aanwijzing in een specifiek geval. De bevoegdheid tot het geven van een proactieve aanwijzing zelf volgt volgens het college niet uit artikel 36.6 van de Verordening, maar uit artikel 4.2, eerste lid, van de Wro. Het college wijst er voorts op dat provinciale staten bij de totstandkoming van de aanwijzing zijn betrokken en daarmee kunnen instemmen.

7.2. In de structuurvisie is in paragraaf 3.8 ("Ruimte voor duurzame energie"), voor zover van belang, het volgende vermeld:

"Doordat fossiele energiebronnen uitgeput raken, is het belangrijk dat de transitie naar andere duurzame energiebronnen stevig wordt ingezet en dat er zuinig wordt omgegaan met (bestaande) energiebronnen. De provincie wil bijdragen aan de ontwikkeling en opwekking van duurzame energie, zoals uit wind, zon, bodem, biomassa-, (co)vergisting en geothermie.

De provincie steunt de ontwikkeling van windenergie onder voorwaarden. Om versnippering van meerdere kleinere initiatieven tegen te gaan, kiest de provincie voor geclusterde opstelling van windturbines. Dat kan bij grootschalige bedrijventerreinen in het stedelijk concentratiegebied. En in landschappen die daar voor wat betreft schaal en maat geschikt voor zijn. Dit betekent wel in de open zeekelegebieden en niet in de kleinschalige cultuurlandschappen. De provincie vindt het belangrijk dat windturbines na afloop van de gebruiksperiode worden gesaneerd. De provinciale doelstelling is om in 2020 470,5 MW aan vergund vermogen windenergie te hebben opgesteld. De provincie stimuleert nieuwe toepassingen voor de opwekking van windenergie."

De structuurvisie en de Verordening zijn gelijktijdig in werking getreden op 19 maart 2014.

7.3. Uit de stukken en het verhandelde ter zitting blijkt dat de raad wil meewerken aan de ontwikkeling van het Windpark Kabeljauwbeek, maar dat artikel 32, eerste lid, van de Verordening daaraan in de weg staat, omdat de beoogde locatie niet in een aangewezen zoekgebied voor windturbines ligt. Het college heeft met de proactieve aanwijzing beoogd deze belemmering weg te nemen en zo de voorgenomen ontwikkeling, in afwijking van artikel 32, eerste lid, van de Verordening, alsnog mogelijk te maken.

7.4. Met de provinciale verordening kunnen provinciale staten regels stellen inzake de inhoud van een bestemmingsplan in het belang van een goede ruimtelijke ordening met het oog op provinciale belangen. De raad moet deze regels in acht nemen bij de vaststelling van een bestemmingplan. Bij deze functie van de provinciale verordening past niet dat het college zonder specifieke delegatiegrondslag met een beroep op provinciale belangen in een bepaald geval afwijkt van de bepalingen van de provinciale verordening door de gemeenteraad ertoe te verplichten een bestemmingsplan vast te stellen in afwijking van die verordening.

Het voorgaande geldt in dit geval te meer, nu artikel 32, eerste lid, van de Verordening uitdrukkelijk bepaalt dat een bestemmingsplan de bouw van nieuwe windturbines uitsluitend mogelijk mag maken binnen zoekgebieden die daarvoor in de Verordening zijn aangewezen. Paragraaf 3.8 van de structuurvisie, waarop het college zich heeft gebaseerd, bevat daarentegen slechts een algemene beschrijving van het provinciale beleid en de provinciale doelstellingen met betrekking tot windenergie. De voorwaarden voor het plaatsen van windturbines zijn nader uitgewerkt in de Verordening; daarbij zijn in artikel 32, eerste lid, specifieke voorschriften opgenomen over onder meer de locatie, de aantallen en de omvang van de windturbines. Naar het oordeel van de Afdeling past het niet in het wettelijke stelsel van de Wro en bij de daarin neergelegde taakverdeling tussen provinciale staten en het college dat het college zonder specifieke grondslag onder verwijzing naar dergelijk algemeen geformuleerd provinciaal beleid, in een bepaald geval afwijkt van een uitdrukkelijke, specifieke bepaling als artikel 32, eerste lid, van de Verordening.

7.5. Op grond van de stukken en het verhandelde ter zitting kan niet met zekerheid worden vastgesteld of het college zich bij het nemen van het bestreden besluit heeft gebaseerd op artikel 36.6 van de Verordening. Voor zover het college zich op die bepaling heeft gebaseerd, overweegt de Afdeling het volgende.

De Afdeling leidt uit de toelichting bij artikel 36.6 van de Verordening af dat met deze bepaling niet alleen is beoogd een voorrangsregeling te treffen voor gevallen waarin een aanwijzing van het college en de bepalingen van de Verordening niet met elkaar in overeenstemming zijn. Uit de toelichting blijkt dat met deze bepaling tevens is beoogd een grondslag te bieden voor het geven van een proactieve aanwijzing door het college in afwijking van de Verordening. Dit blijkt onder meer uit het feit dat in de toelichting voorwaarden zijn opgenomen voor het geven van een proactieve aanwijzing in afwijking van de Verordening, zoals de aanwezigheid van een maatschappelijke meerwaarde. Volgens de toelichting komen alleen initiatieven die aan deze voorwaarden voldoen in aanmerking voor de hiervoor bedoelde toepassing van de proactieve aanwijzing.

Het geven van een proactieve aanwijzing in afwijking van de Verordening heeft hiermee een grondslag gekregen in de Verordening. Zoals hierboven echter is overwogen, is een dergelijk gebruik van de proactieve aanwijzing in strijd met het wettelijk systeem van de Wro. Artikel 36.6 van de Verordening moet daarom wegens strijd met het wettelijk systeem van de Wro buiten toepassing worden gelaten. Het college kon het bestreden besluit derhalve niet op die bepaling baseren. Dit betekent tevens dat de proactieve aanwijzing van het college de strijdigheid van de voorgenomen ontwikkeling met artikel 32, eerste lid, van de Verordening niet heeft weggenomen.

Conclusie

8. Gelet op het voorgaande is het besluit van het college van gedeputeerde staten van 28 oktober 2014 tot het geven van een proactieve aanwijzing in strijd met het systeem van de Wro. Het beroep, voor zover gericht tegen dit besluit, is gegrond. Het besluit van het college van gedeputeerde staten van 28 oktober 2014 dient te worden vernietigd.

Nu de raad zich bij de vaststelling van het bestemmingsplan op de ten onrechte gegeven proactieve aanwijzing heeft gebaseerd, is het beroep, voor zover gericht tegen het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan, eveneens gegrond. Het besluit van de raad van 6 november 2014 dient wegens strijd met artikel 32, eerste lid, van de Verordening te worden vernietigd.

Gelet op artikel 3.30, derde lid, van de Wro dient het besluit van het college van burgemeester en wethouders van 7 november 2014 tot verlening van de omgevingsvergunning voor de bouw van het Windpark Kabeljauwbeek - waarvoor het bovengenoemde bestemmingsplan het toetsingskader heeft gevormd - eveneens te worden vernietigd. Het beroep, voor zover gericht tegen dit besluit, is eveneens gegrond.

Gelet hierop behoeven de overige beroepsgronden geen bespreking.

9. Uit 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.

Proceskosten

10. Het college van gedeputeerde staten, de raad en het college van burgemeester en wethouders dienen op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

11. Nu zowel het besluit van het college van gedeputeerde staten van 28 oktober 2014 tot het geven van een proactieve aanwijzing als het besluit van de raad van 6 november 2014 tot vaststelling van het bestemmingsplan en het besluit van het college van burgemeester en wethouders van 7 november 2014 tot verlening van de omgevingsvergunning worden vernietigd, acht de Afdeling het redelijk het college van gedeputeerde staten voor de helft en de raad en het college van burgemeester en wethouders tezamen voor de andere helft te veroordelen tot vergoeding van in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten. De betaling van de bedragen dient door de gemeente Woensdrecht te geschieden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt:

a. het besluit van het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant van 28 oktober 2014, kenmerk C2076403/3678717;

b. het besluit van de raad van de gemeente Woensdrecht van 6 november 2014, kenmerk Z14.05110;

c. het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Woensdrecht van 7 november 2014, kenmerk Z-HZ-WABO-2014-0251;

III. draagt de raad van de gemeente Woensdrecht op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor vermelde onderdeel II.b. wordt verwerkt op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl;

IV. veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant, de raad van de gemeente Woensdrecht en het college van burgemeester en wethouders van Woensdrecht gezamenlijk op de hiervoor onder 11 vermelde wijze tot vergoeding van bij Natuur- en Milieuvereniging Namiro Hoogerheide en Milieuvereniging Benegora in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.016,64 (zegge: duizendzestien euro en vierenzestig cent), waarvan € 980,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de ander, en wijst de gemeente Woensdrecht aan als rechtspersoon die dit bedrag dient te vergoeden;

V. gelast dat het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant, de raad van de gemeente Woensdrecht en het college van burgemeester en wethouders van Woensdrecht gezamenlijk aan Natuur- en Milieuvereniging Namiro Hoogerheide en Milieuvereniging Benegora het door hen voor de behandeling van

het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 328,00 (zegge: driehonderdachtentwintig euro) vergoeden, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de ander, en wijst de gemeente Woensdrecht aan als rechtspersoon die dit bedrag dient te vergoeden.

Aldus vastgesteld door mr. J.C. Kranenburg, voorzitter, en mr. R. Uylenburg en mr. R.J.J.M. Pans, leden, in tegenwoordigheid van mr. R. Teuben, griffier.

w.g. Kranenburg w.g. Teuben
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 16 september 2015

483.