

ECLI	ECLI:NL:RVS:2023:2904
Datum uitspraak	1 augustus 2023
Inhoudsindicatie	<p>Bij besluit van 30 maart 2023 heeft de raad van de gemeente Emmen het bestemmingsplan "Buitengebied, Hoogspanningsstation Veenoord" vastgesteld. Het plan voorziet in het nieuwe hoogspanningsstation Veenoord-Boerdijk met bijbehorende voorzieningen en verbindingen ter hoogte van afrit 4 van de A37. Hiermee wordt een versterking van het elektriciteitsnet in de regio beoogd. Het plan voorziet in het nieuwe hoogspanningsstation Veenoord-Boerdijk met bijbehorende voorzieningen en verbindingen ter hoogte van afrit 4 van de A37. Hiermee wordt een versterking van het elektriciteitsnet in de regio beoogd. Aan een gedeelte van het plangebied is de bestemming "Bedrijf - Hoogspanningsstation" en de gebiedsaanduiding "geluidzone - industrie" toegekend. De gebiedsaanduiding "geluidzone - industrie" is ook toegekend aan een zone rondom het plandeel met de bestemming "Bedrijf - Hoogspanningsstation". [verzoeker] en anderen wonen in de omgeving van het plangebied aan de Ermerveen, de Boerdijk, de Deutlanden of de Verlengde Wilhelmweg te Veenoord.</p>

Volledige tekst

202303534/2/R3 en 202303534/1/R3.

Datum uitspraak: 1 augustus 2023

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak van de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op een verzoek om het treffen van een voorlopige voorziening (artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb)) en, met toepassing van artikel 8:86 van die

wet, op het beroep, in het geding tussen:
[verzoeker], wonend te Veenoord, gemeente Emmen, en anderen, verzoekers,
en

de raad van de gemeente Emmen,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 30 maart 2023 heeft de raad het bestemmingsplan "Buitengebied, Hoogspanningsstation Veenoord" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [verzoeker] en anderen beroep ingesteld.

[verzoeker] en anderen hebben de voorzieningenrechter gevraagd een voorlopige voorziening te treffen.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De raad heeft nadere stukken ingediend.

De voorzieningenrechter heeft het verzoek op een zitting behandeld op 18 juli 2023, waar [verzoeker] en anderen, bijgestaan door [gemachtigde A] en [gemachtigde B], en de raad, vertegenwoordigd door B. Suk, A. Veldhuis, F. de Jonge en ir. G.W. Lassche, zijn verschenen. Verder is op de zitting TenneT TSO B.V, vertegenwoordigd door [gemachtigde C], [gemachtigde D], [gemachtigde E], [gemachtigde F] en ir. G.W. Lassche, als partij gehoord.

Partijen hebben toestemming gegeven onmiddellijk uitspraak te doen in de hoofdzaak.

Overwegingen

Kortsluiting

1. In dit geval kan nader onderzoek redelijkerwijs niet bijdragen aan de beoordeling van de zaak en bestaat ook overigens geen beletsel om met toepassing van artikel 8:86, eerste lid, van de Awb onmiddellijk uitspraak te doen in de hoofdzaak.

Inleiding

2. Het plan voorziet in het nieuwe hoogspanningsstation Veenoord-Boerdijk met bijbehorende voorzieningen en verbindingen ter hoogte van afrit 4 van de A37. Hiermee wordt een versterking van het elektriciteitsnet in de regio beoogd.

3. Aan een gedeelte van het plangebied is de bestemming "Bedrijf - Hoogspanningsstation" en de gebiedsaanduiding "geluidzone - industrie" toegekend. De gebiedsaanduiding "geluidzone - industrie" is ook toegekend aan een zone rondom het plandeel met de bestemming "Bedrijf - Hoogspanningsstation".

4. [verzoeker] en anderen wonen in de omgeving van het plangebied aan de Ermerveen, de Boerdijk, de Deutlanden of de Verlengde Wilhelmweg te Veenoord. Hun woningen liggen op een afstand van ten minste 490 m tot het plandeel met de bestemming "Bedrijf - Hoogspanningsstation". [verzoeker] en anderen zijn het niet eens met de realisatie van het hoogspanningsstation, omdat zij van mening zijn dat dit leidt tot een ernstige aantasting van het landschap. Ook vrezen zij dat teveel geluid zal optreden bij hun woningen.

5. De relevante regels van het bestemmingsplan zijn opgenomen in de bijlage die deel uitmaakt van deze uitspraak.

Toetsingskader bestemmingsplan

6. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De voorzieningenrechter oordeelt niet zelf of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De voorzieningenrechter beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het plan onevenredig zijn in verhouding tot de met het plan te dienen doelen.

Alternatieve locatie

7. [verzoeker] en anderen betogen dat er een betere alternatieve locatie is, namelijk de locatie Doemsdiek. Onduidelijk is waarom niet voor deze locatie is gekozen. Hier zou de realisatie van een hoogspanningsstation - anders dan op de Boerdijk - niet leiden tot een aantasting van het landschap, de kap van een aanzienlijk percentage bos en een aantasting van de cultuurhistorische gebiedskenmerken. In tegenstelling tot de Boerdijk ligt de Doemsdiek bovendien niet in een waterwingebied. Volgens [verzoeker] en anderen zijn dit goede redenen om het hoogspanningsstation te realiseren aan de Doemsdiek. De raad had dan ook moeten kiezen voor de locatie Doemsdiek, maar dit is niet gebeurd vanuit kostenoverwegingen, zo stellen [verzoeker] en anderen.

7.1. De raad moet bij de keuze van een bestemming een afweging maken van alle belangen die betrokken zijn bij de vaststelling van het plan. Daarbij heeft de raad beleidsruimte. De voor- en nadelen van alternatieven moeten in die afweging worden meegenomen.

De locatie Veenoord-Boerdijk is naar voren gekomen uit een in 2020 uitgevoerde locatiestudie. In die studie zijn in totaal zes locaties onderzocht, waaronder ook de door [verzoeker] en anderen genoemde locatie Doemsdiek. Uit paragraaf 1.2 van de plantoelichting blijkt dat de locatie Doemsdiek op diverse thema's negatiever scoorde dan de gekozen locatie Veenoord-Boerdijk. Zo ligt de locatie Doemsdiek in het leefgebied van akker- en weidevogels. Ook is het technisch lastiger om het hoogspanningsstation op de locatie Doemsdiek te realiseren.

Gelet op de in de plantoelichting gegeven toelichting is de voorzieningenrechter van oordeel dat de raad het door [verzoeker] en anderen voorgestelde alternatief heeft afgewogen bij de vaststelling van het plan en toereikend heeft gemotiveerd waarom niet voor dat alternatief is gekozen.

Het betoog slaagt niet.

Wet natuurbescherming

8. [verzoeker] en anderen twijfelen aan de uitvoerbaarheid van het plan. Zij stellen dat niet duidelijk is of een ontheffing kan worden verleend van het soortenbeschermingsregime in de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb).

8.1. De vraag of voor de uitvoering van het bestemmingsplan een vrijstelling dan wel een ontheffing op grond van het soortenbeschermingsregime in de Wnb nodig is en zo ja, of deze ontheffing kan worden verleend, komen in beginsel pas aan de orde in een procedure op

grond van de Wnb. Maar de raad mag het plan niet vaststellen indien en voor zover hij op voorhand redelijkerwijs had moeten inzien dat het soortenbeschermingsregime in de Wnb aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat.

8.2. De voorzieningenrechter overweegt dat wat [verzoeker] en anderen naar voren hebben gebracht over het soortenbeschermingsregime in de Wnb er niet toe kan leiden dat de raad op voorhand had moeten inzien dat het plan niet uitvoerbaar is omdat geen ontheffing kan worden verleend. In paragraaf 4.8 van de plantoelichting worden diverse maatregelen beschreven die getroffen kunnen worden om effecten op bepaalde soorten te voorkomen. Gelet hierop, en nu [verzoeker] en anderen niet aannemelijk hebben gemaakt dat de in de plantoelichting genoemde maatregelen niet kunnen worden genomen, heeft de raad zich op het standpunt kunnen stellen dat de Wnb op voorhand niet aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat.

Het betoog slaagt niet.

8.3. Omdat deze beroepsgrond niet slaagt, gaat de voorzieningenrechter niet meer in op de vraag of artikel 8:69a van de Awb er aan in de weg zou hebben gestaan dat het bestreden besluit bij slagen van deze beroepsgrond zou worden vernietigd.

Artikel 3, lid 3.4, van de planregels

9. [verzoeker] en anderen betogen dat artikel 3, lid 3.4, van de planregels leidt tot rechtsonzekerheid, omdat daarmee kan worden afgeweken van de voorwaardelijke verplichting in artikel 3, lid 3.3.1, van de planregels die inhoudt dat de landschappelijke inpassing moet zijn gerealiseerd twee jaar na het in bedrijf nemen van het hoogspanningsstation.

9.1. De raad heeft naar aanleiding van deze beroepsgrond toegelicht dat het in beginsel de bedoeling is dat de landschappelijke inpassing uiterlijk twee jaar na het in bedrijf nemen van het hoogspanningsstation wordt gerealiseerd, zoals opgenomen in het landschapsplan. Artikel 3, lid 3.4, van de planregels heeft als doel om op een flexibele manier af te kunnen wijken van het plan als op een later moment blijkt dat het toch de voorkeur heeft om de landschappelijke inpassing op onderdelen te wijzigen. Op de zitting heeft de raad erkend dat het uit het oogpunt van rechtszekerheid de voorkeur heeft om artikel 3, lid 3.4, van de planregels te schrappen.

9.2. Omdat de raad zich in zoverre op een ander standpunt stelt dan hij in het bestreden besluit heeft gedaan en niet is gebleken dat gewijzigde omstandigheden hiervoor aanleiding hebben gegeven, is het bestreden besluit wat betreft dit onderdeel niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid.

Het betoog slaagt.

Geluid

10. [verzoeker] en anderen betogen dat het rapport "Onderzoek naar de geluidniveaus in de omgeving ten gevolge van het geprojecteerde 380/110 kV station Veenoord Boerdijk (VOB380-110)" van Peutz (hierna: het akoestisch onderzoek van Peutz) van 16 augustus 2022 gebrekkig is. Zij stellen dat dit blijkt uit de door hen overgelegde notitie van het Geluidburo. In de betreffende notitie staat dat uit het akoestisch onderzoek niet blijkt dat is uitgegaan van de maximale planologische mogelijkheden. Hierdoor is volgens [verzoeker] en anderen niet zeker dat de geluidzone op de juiste manier is vastgesteld.

10.1. De raad stelt dat de geluidzone is vastgesteld op basis van het akoestisch onderzoek

van Peutz. In dit onderzoek zijn aannames gedaan over het type transformatoren en de bedrijfsinstellingen in de verschillende etmaalperioden. De raad stelt dat deze aannames zijn gebaseerd op de ruime ervaring die de netbeheerders hebben met dit soort installaties. Hij heeft toegelicht dat ervoor is gekozen om niet onnodig veel geluidruimte in de zone te reserveren, maar om te werken met realistische uitgangspunten. De voorzieningenrechter ziet in wat [verzoeker] en anderen hebben aangevoerd geen aanknopingspunten voor twijfel aan het standpunt van de raad dat de door Peutz gedane aannames als een representatieve invulling van de maximale mogelijkheden van het bestemmingsplan zijn te beschouwen. Het betoog slaagt niet.

11. [verzoeker] en anderen betogen dat de hoorbaarheid van laagfrequent geluid ten onrechte niet is meegewogen in de afweging over de ruimtelijke aanvaardbaarheid van het hoogspanningsstation.

11.1. In het akoestisch onderzoek van Peutz is het te verwachten laagfrequente geluid getoetst aan de zogenoemde Vercammen-curve. Deze curve legt de grens van aanvaardbaarheid van laagfrequent geluid bij 3 tot 10% ernstig gehinderden, wat vergelijkbaar is met uitgangspunten van de Wet geluidhinder. Als wordt voldaan aan de Vercammen-curve wordt ernstige hinder door laagfrequent geluid in ieder geval in substantiële mate voorkomen en wordt onaanvaardbare hinder voorkomen. In het akoestisch rapport van Peutz is geconcludeerd dat als gevolg van het plan niet of nauwelijks sprake zal zijn van laagfrequent geluid binnen woningen.

11.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 15 juli 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:2233](#), is de Vercammen-curve geschikt om de aanvaardbaarheid van laagfrequent geluid te beoordelen. Gelet op het akoestisch onderzoek van Peutz ziet de voorzieningenrechter geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet op het standpunt heeft mogen stellen dat [verzoeker] en anderen geen onaanvaardbare hinder zullen ondervinden van laagfrequent geluid als gevolg van het hoogspanningsstation. Hierbij wordt in aanmerking genomen de toelichting van de heer Lassche op de zitting dat bij de woning met de hoogste geluidbelasting het geluidniveau bij 100 Hz 15 dB onder de Vercammen-curve ligt. Dit is een factor 32 onder die waarboven volgens de Vercammen-curve hinder kan optreden. De geluidbelasting bij andere woningen, waaronder die van [verzoeker] en anderen, ligt minimaal 22 dB onder de Vercammen-curve bij 100 Hz, en daarmee een factor 155 lager. [verzoeker] en anderen hebben op de zitting niets naar voren gebracht dat de voorzieningenrechter doet twifelen aan de juistheid van het akoestisch onderzoek van Peutz en de toelichting daarop op de zitting.

Het betoog slaagt niet.

12. [verzoeker] en anderen betogen dat ten onrechte geen afweging is gemaakt over de lage tonen in de buitenruimte rondom hun woningen.

12.1. De raad stelt dat de beoordeling van de hinderlijkheid van het laagfrequente deel van het geluid binnenshuis is gebeurd, omdat men zich meestal alleen tijdens de dag en avond buitenshuis bevindt, wanneer het achtergrondgeluid - in dit geval met name veroorzaakt door verkeer - veel hoger ligt en daarmee geluid van het hoogspanningsstation eerder overstemt. De dosis waarbij buitenshuis het geluid als hinderlijk wordt ervaren zal, onder andere om die reden, veel hoger zijn. Verder heeft de raad op de zitting verklaard dat bij de lage niveaus van het laagfrequente geluid bij de woningen van [verzoeker] en anderen ook buiten - zonder het verrichten van nader onderzoek - geconcludeerd kan worden dat geen hinder te verwachten zal zijn. [verzoeker] en anderen en hun deskundige hebben op de zitting niets naar voren

gebracht dat de voorzieningenrechter aanleiding geeft om aan de juistheid van het standpunt van de raad te twijfelen.

Het betoog slaagt niet.

13. Voor zover [verzoeker] en anderen betogen dat delen van het akoestische onderzoek van Peutz niet reproduceerbaar zijn, wordt het volgende overwogen. Uit het rapport van het Geluidburo blijkt dat hiermee wordt bedoeld op geluidbrongegevens van de transformatoren. TenneT en de raad hebben toegelicht dat voor de geluidbrongegevens van de transformatoren is uitgegaan van geluidspecificaties die gangbaar zijn en door de fabrikanten en leveranciers zijn gegarandeerd. Deze toelichting in aanmerking genomen ziet de voorzieningenrechter geen aanleiding voor het oordeel dat in het akoestische onderzoek van Peutz onvoldoende gegevens voorhanden zijn om een goed beeld te krijgen van het verrichte onderzoek.

Het betoog slaagt niet.

14. Ten slotte overweegt de voorzieningenrechter dat het betoog van [verzoeker] en anderen dat in het akoestisch onderzoek van Peutz geen aandacht is besteed aan het gebruik van het noodstroomaggregaat, feitelijke grondslag mist. Het gebruik van het noodstroomaggregaat wordt beschreven in paragraaf 2.3 van het akoestisch onderzoek van Peutz en uit deze paragraaf blijkt dat het noodstroomaggregaat als geluidbron is meegenomen in de berekeningen. Overigens stellen de raad en TenneT dat de geluidemissie van het noodstroomaggregaat verwaarloosbaar is ten opzichte van het geluid van de transformatoren.

Conclusie

15. Het beroep is gegrond. Het besluit wordt vernietigd voor zover het betreft artikel 3, lid 3.4, van de planregels wegens strijd met artikel 3:2 van de Awb.

16. Het besluit blijft voor het overige in stand. Gelet hierop bestaat aanleiding het verzoek om het treffen van een voorlopige voorziening af te wijzen.

Elektronisch plan

17. Uit een oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Bro, ziet de voorzieningenrechter 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 in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl.

Proceskosten

18. De raad hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Emmen van 30 maart 2023 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Buitengebied, Hoogspanningsstation Veenoord", voor zover het betreft artikel 3, lid 3.4, van de planregels;

III. draagt de raad van de gemeente Emmen 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;
IV. wijst het verzoek af;

V. veroordeelt de raad van de gemeente Emmen aan [verzoeker] en anderen het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 184,00 euro te vergoeden, met dien verstande dat bij betaling aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. B.P.M. van Ravels, voorzieningenrechter, in tegenwoordigheid van mr. M. Priem, griffier.

w.g. Van Ravels
voorzieningenrechter

w.g. Priem
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 1 augustus 2023

646

BIJLAGE

Planregels

Artikel 3 Bedrijf - Hoogspanningsstation

3.1 Bestemmingsomschrijving

De voor 'Bedrijf - Hoogspanningsstation' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. een hoogspanningsstation voor het transporteren, verdelen en transformeren van elektrische energie met de daarbij behorende voorzieningen;
- b. voorzieningen ten behoeve van een aansluiting op een hoogspanningsnet en middenspanningsnet;
- c. hoogspannings- en middenspanningskabels en leidingen, railsystemen, mofputten en bijbehorende (aansluit)voorzieningen;
- d. landschappelijke inpassing van het hoogspanningsstation conform het als bijlage I bij dit plan opgenomen landschapsplan;

met de daarbij behorende:

- e. gebouwen en bouwwerken, geen gebouwen zijnde;
- f. erven en terreinen;
- g. parkeervoorzieningen;
- h. nutsvoorzieningen;
- i. groenvoorzieningen;
- j. watergangen en -partijen en andere waterhuishoudkundige voorzieningen;

k. (toegangs-)wegen, paden en verhardingen.

3.3 Specifieke gebruiksregels

3.3.1 Voorwaardelijke verplichting

De landschappelijke inpassing dient uiterlijk twee jaar na het in bedrijf nemen van het hoogspanningsstation te zijn gerealiseerd en dient in stand te worden gehouden.

3.4 Afwijken van de gebruiksregels

In afwijking van het bepaalde in lid 3.3 kan gemotiveerd worden afgeweken van het landschapsplan dat is opgenomen in bijlage I bij deze regels, indien:

- a. blijkt dat niet alle maatregelen uit het landschapsplan op alle punten uitvoerbaar zijn er een minimaal gelijk te stellen maatregel wordt getroffen om te komen tot een goede landschappelijke inpassing;
- b. door bevoegd gezag hiertoe schriftelijke toestemming is verleend.

14.1 Geluidzone - industrie

14.1.1 Algemeen

De gronden ter plaatse van de aanduiding 'geluidzone - industrie' zijn, behalve voor de daar voorkomende bestemmingen, mede bestemd voor de bescherming en instandhouding van de geluidsruimte voor een hoogspanningsstation.