

Uitspraak 201801377/3/R3

ECLI	ECLI:NL:RVS:2020:1495
Datum uitspraak	24 juni 2020
Inhoudsindicatie	Bij tussenuitspraak van 9 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3406, heeft de Afdeling de minister van Economische Zaken en Klimaat en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties opgedragen om binnen 26 weken na de verzending van deze tussenuitspraak het gebrek in het besluit van 14 december 2017 tot vaststelling van het inpassingsplan "Noord-West 380 kV EOS-VVL" te herstellen. De Afdeling heeft in de tussenuitspraak geoordeeld dat het besluit van 14 december 2017, voor zover het betreft artikel 14, lid 14.1, aanhef en onder b, van de planregels in samenhang met het als bijlage 2 bij de planregels opgenomen Landschapsplan, is genomen in strijd met de rechtszekerheid.

Volledige tekst

201801377/3/R3.

Datum uitspraak: 24 juni 2020

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B], beiden wonend te Bedum (hierna gezamenlijk en in enkelvoud: [appellant sub 1]),
2. Stichting Natuur en Milieufederatie Groningen, gevestigd te Groningen, en anderen (hierna: NMG en anderen),

appellanten,

en

1. de minister van Economische Zaken en Klimaat en de minister van Binnenlandse Zaken en

Koninkrijksrelaties (ten tijde van het nemen van het herstelbesluit: de minister voor Milieu en Wonen), (hierna: de ministers),

2. het college van burgemeester en wethouders van Eemsum, thans: Het Hogeland
3. het college van burgemeester en wethouders van Delfzijl,
4. het college van burgemeester en wethouders van Loppersum,
5. het college van burgemeester en wethouders van Bedum, thans: Het Hogeland,
6. het college van burgemeester en wethouders van Winsum, thans: Het Hogeland,
7. het college van burgemeester en wethouders van Zuidhorn, thans: Westerkwartier,
8. het college van burgemeester en wethouders van Groningen,
9. de minister van Infrastructuur en Milieu, thans: de minister van Infrastructuur en Waterstaat,
10. de minister van Landbouw, Natuur en Voedselveiligheid,
11. het dagelijks bestuur van het waterschap Noorderzijlvest,
12. het college van gedeputeerde staten van Groningen,

verweerders.

Procesverloop

Bij tussenuitspraak van 9 oktober 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:3406](#), heeft de Afdeling de ministers opgedragen om binnen 26 weken na de verzending van deze tussenuitspraak het gebrek in het besluit van 14 december 2017 tot vaststelling van het inpassingsplan "Noord-West 380 kV EOS-VVL" te herstellen. Deze uitspraak is aangehecht.

De ministers hebben bij besluit van 11 maart 2020 onderscheidenlijk 2 maart 2020 het inpassingsplan "Noord-West 380 kV EOS-VVL" gewijzigd vastgesteld (hierna: het herstelbesluit).

Daartoe in de gelegenheid gesteld, hebben NMG en anderen en [appellant sub 1] daarover een zienswijze naar voren gebracht.

Met toepassing van artikel 8:57, tweede lid, aanhef en onder c, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) heeft de Afdeling bepaald dat een tweede onderzoek ter zitting achterwege blijft. Vervolgens heeft de Afdeling het onderzoek gesloten.

Overwegingen

Het besluit van 14 december 2017

1. De Afdeling heeft in de tussenuitspraak geoordeeld dat het besluit van 14 december 2017, voor zover het betreft artikel 14, lid 14.1, aanhef en onder b, van de planregels in samenhang met het als bijlage 2 bij de planregels opgenomen Landschapsplan, is genomen in strijd met de rechtszekerheid.

De beroepen van [appellant sub 1] en NMG en anderen tegen dit besluit zijn gegrond, zodat dat besluit moet worden vernietigd, voor zover het betreft bijlage 2 bij de planregels.

Het herstelbesluit

2. Ter uitvoering van de tussenuitspraak hebben de ministers bij het herstelbesluit het in bijlage 2 bij de planregels opgenomen Landschapsplan vervangen door een gewijzigd Landschapsplan van 24 februari 2020 (hierna: het gewijzigde Landschapsplan). In tabel 1 van het gewijzigde Landschapsplan zijn de maatregelen opgenomen die volgens de ministers noodzakelijk zijn voor de landschappelijke inpassing van de nieuwe 380 kV-verbinding. Deze maatregelen zijn in het gewijzigde Landschapsplan nader beschreven, waarbij in figuren is aangeduid op welke locaties de maatregelen zijn voorzien.

De ondertekening

3. [appellant sub 1] betoogt dat ten onrechte de handtekeningen van de ministers onder het herstelbesluit ontbreken. Hij wijst op artikel 10:11 van de Awb, waaruit volgens hem volgt dat besluiten moeten worden ondertekend. Daarnaast blijkt uit het besluit niet dat het ook is genomen door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, althans de minister voor Milieu en Wonen, zodat het ervoor moet worden gehouden dat het ten onrechte niet mede door deze minister is genomen, aldus [appellant sub 1].

3.1. De enkele omstandigheid dat de handtekeningen van de ministers onder het gepubliceerde besluit ontbreken, betekent niet dat daarom daaraan het besluitkarakter moet worden ontzegd (vergelijk de uitspraak van 7 april 2010, [ECLI:NL:RVS:2010:BM0203](#)). Artikel 10:11 van de Awb heeft op deze situatie geen betrekking, omdat dit artikel betrekking heeft op het ondertekeningsmandaat. Het besluit is voorts op de daarvoor voorgeschreven wijze gepubliceerd. Het ontbreken van de handtekening in het gepubliceerde besluit betekent dan ook niet dat het herstelbesluit geen rechtskracht heeft gekregen.

Blijkens de tweede pagina van het herstelbesluit is dit besluit tevens genomen door de minister voor Milieu en Wonen. Voor zover [appellant sub 1] betoogt dat het besluit ten onrechte alleen door de minister van Economische Zaken en Klimaat is genomen, mist dat betoog feitelijke grondslag.

Het betoog faalt.

De motie van het lid Van Veldhoven en c.s.

4. NMG en anderen betogen dat de ministers zich ten onrechte op het standpunt hebben gesteld dat met het gewijzigde Landschapsplan invulling wordt gegeven aan de motie van het lid Van Veldhoven en c.s. (Kamerstukken II 2016/17, 30 196, nr. 516). In deze motie wordt de regering verzocht om ofwel minstens 10 km van de nieuwe verbinding te verkabelen, ofwel het aangetaste natuurareaal ruimhartig te compenseren met een robuust investeringspakket. Van verkabeling noch ruimhartige compensatie is sprake, aldus NMG en anderen.

4.1. De hier bedoelde motie alsmede de vraag of deze motie naar behoren is uitgevoerd, is alleen van betekenis in de verhouding tussen de Tweede Kamer en de ministers. Een motie leidt niet tot een juridische verplichting die de ministers bij de vaststelling van het plan in acht dienen te nemen. Een beoordeling van de motivering dat met het gewijzigde Landschapsplan invulling is gegeven aan de motie kan op zichzelf dus niet leiden tot vernietiging van het herstelbesluit.

Het betoog faalt.

De rechtszekerheid

5. [appellant sub 1] en NMG en anderen betogen dat de beschreven maatregelen nog steeds

te vaag zijn om na vijf jaar na aanleg te kunnen vaststellen of aan de voorwaardelijke verplichting is voldaan. Ook het gewijzigde Landschapsplan is daarom in strijd met de rechtszekerheid. In zoverre hebben de ministers dus niet aan de in de tussenuitspraak gegeven opdracht voldaan, aldus [appellant sub 1] en NMG en anderen.

[appellant sub 1] wijst ter illustratie van zijn betoog op maatregel B3 (Wolddijk), waarin staat dat door middel van het aanbrengen van beplanting de structuur van de dijk zichtbaar wordt gemaakt, dat de dijkdoorbraak bij De Poel wordt geaccentueerd met beplanting en dat de verbinding tussen Ter Laan en de Wroetende Mol wordt hersteld. Onduidelijk is echter hoe en wanneer deze beplanting precies zal worden gerealiseerd en wat met het herstellen van de verbinding wordt bedoeld, aldus [appellant sub 1].

NMG en anderen wijzen ter illustratie van hun betoog op maatregel D16 ('t Zandt), waarin staat dat de dorpsentrees worden ingepast. Volstrekt onduidelijk is wat hier precies wordt bedoeld, aldus NMG en anderen. Daarnaast wijzen zij ten aanzien van alle maatregelen erop dat in het algemeen geen aantallen of oppervlaktes worden genoemd en dat niet concreet wordt aangegeven hoe de maatregelen precies dienen te worden uitgevoerd, bijvoorbeeld wat betreft het soort beplanting.

5.1. De Afdeling acht de opgenomen beschrijvingen van de door de ministers noodzakelijk geachte maatregelen in samenhang met de daarbij opgenomen figuren en algemene beschrijvingen toereikend voor de beantwoording van de op voet van artikel 14, lid 14.1, onder b, van de planregels te beantwoorden vraag of deze landschapsmaatregelen vijf jaar na de aanleg van de verbinding zijn gerealiseerd. Het verschil met het oorspronkelijke Landschapsplan is er met name in gelegen dat daarin slechts mogelijke landschapsmaatregelen waren beschreven, zodat onduidelijk was welke maatregelen de ministers ten minste noodzakelijk vinden. In het gewijzigde Landschapsplan zijn de concrete maatregelen opgesomd die volgens de ministers minimaal gerealiseerd dienen te worden. Zoals de Afdeling in de tussenuitspraak, onder 20.3., heeft overwogen hoeft niet al op perceelsniveau vast te staan welke landschappelijke maatregelen getroffen moeten worden, maar wel dient het Landschapsplan voldoende handvatten te bieden voor de beantwoording van de vraag of de door de ministers noodzakelijk geachte landschappelijke inpassing binnen vijf jaar na de aanleg is gerealiseerd. Het is daarom, ter herstel van het in de tussenuitspraak vastgestelde gebrek, niet nodig dat de maatregelen op het door NMG en anderen en [appellant sub 1] bedoelde detailniveau zijn omschreven. De wijze waarop de maatregelen moeten worden gerealiseerd, dient niet alleen gezien te worden op basis van de beschreven maatregelen, maar in het licht van het gehele gewijzigde Landschapsplan, waaronder de daarin opgenomen figuren en algemene beschrijvingen. Gelet hierop bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat ook het gewijzigde Landschapsplan in zoverre in strijd met de rechtszekerheid is. In het gewijzigde Landschapsplan is in tabel 1 een concreet overzicht opgenomen van maatregelen en projecten die nodig zijn voor de ruimtelijke aanvaardbaarheid en inpasbaarheid van de verbinding. Indien bepaalde maatregelen onverhoopt niet kunnen worden uitgevoerd, zullen er landschappelijk gelijkwaardige maatregelen worden gerealiseerd. In hoofdstuk 4 van het gewijzigde Landschapsplan is beschreven dat en hoe de inrichtingsmaatregelen uit het gewijzigde Landschapsplan tot doel hebben om de ruimtelijke aanvaardbaarheid van de nieuwe 380 kV-verbinding te vergroten. Het gewijzigde Landschapsplan geeft daarmee naar het oordeel van Afdeling voldoende zekerheid over de vraag welke door de ministers noodzakelijk geachte maatregelen voor de landschappelijke inpassing van de verbinding binnen 5 jaar na de aanleg van de hoogspanningsverbinding en de bijbehorende bouwwerken zijn voorzien. De Afdeling is van oordeel dat daarmee het in de tussenuitspraak vastgestelde gebrek is hersteld.

De betogen falen.

De motivering van de maatregelen

6. NMG en anderen voeren aan dat de in het gewijzigde Landschapsplan opgenomen maatregelen aan een aantal criteria dienen te voldoen. Deze criteria ontleen zij aan de toelichting op het rijksinpassingsplan en het gewijzigde Landschapsplan, in samenhang met de Omgevingsvisie provincie Groningen 2016-2020. Volgens hen ontbreekt ten onrechte een motivering van de in het gewijzigde Landschapsplan opgenomen maatregelen in het licht van deze criteria. In een bijlage bij de zienswijze hebben NMG en anderen zelf alle in het gewijzigde landschapsplan opgenomen maatregelen getoetst aan de door hen genoemde criteria. De conclusies zijn in de zienswijze weergegeven. De conclusies van NMG en anderen luiden - verkort weergegeven - dat geen van de opgenomen maatregelen voldoet aan alle criteria. Bij het overgrote deel van de maatregelen ontbreekt voorts een relatie met de nieuwe hoogspanningsverbinding. Daarnaast gaat een aantal maatregelen zelfs ten koste van de cultuurhistorische en landschappelijke structuren in het gebied, aldus NMG en anderen.

6.1. Voor zover NMG en anderen in hun zienswijze over het herstelbesluit bestrijden dat voldoende is gemotiveerd dat de in het gewijzigde Landschapsplan opgenomen maatregelen nodig zijn voor een goede ruimtelijke inpassing van de hoogspanningsverbinding en daarmee voor de ruimtelijke aanvaardbaarheid van de nieuwe verbinding, overweegt de Afdeling als volgt. De ministers hebben beschreven dat de bijdrage van de maatregelen aan de ruimtelijke aanvaardbaarheid in dit geval bestaat uit het versterken van bestaande structuren en 'puntobjecten' in het landschap. Binnen een afstand van 1,5 km van de nieuwe verbinding wordt het versterken van 'puntobjecten' als zinvolle maatregel beschouwd. Het versterken van (boven)regionale landschapsstructuren/patronen wordt ook als zinvolle maatregel beschouwd buiten de afstand van 1,5 km van de nieuwe verbinding, mits deze structuur zich gedeeltelijk binnen deze zone bevindt. In hoofdstuk 6 van het gewijzigde Landschapsplan staat dat de beplantingen langs wegen, de dijken en de watergangen belangrijke landschappelijke structuren vormen. Dorpen, dorpsgebieden, historische terreinen, gebouwen en wierden worden als de bedoelde 'puntobjecten' beschouwd.

Naar het oordeel van de Afdeling hebben de ministers toereikend gemotiveerd dat de maatregelen bijdragen aan de ruimtelijke aanvaardbaarheid van de nieuwe 380 kV-verbinding, doordat deze bestaande ruimtelijke elementen en structuren versterken. Wat betreft de wegbeplantingen, dijken en watergangen hebben de ministers zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen en toereikend beschreven dat dit (boven)regionale landschapsstructuren zijn, die het cultuurhistorische karakter van het landschap versterken. Wat betreft de dorpen en dorpsgebieden en historische terreinen, gebouwen en wierden hebben de ministers zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen en daarbij toereikend beschreven dat ook het versterken van deze landschapselementen bijdraagt aan de versterking van het landschap. Daarmee voldoen de maatregelen aan het door de ministers geformuleerde uitgangspunt voor opname in het gewijzigde Landschapsplan. De stelling van NMG en anderen dat een groot aantal maatregelen juist ten koste gaat van de cultuurhistorische en landschappelijke structuren in het gebied houdt vooral verband met de omstandigheid dat de beschreven beplanting leidt tot een aantasting van de openheid van het gebied. De ministers hebben dit inherente gevolg van de beoogde beplanting in redelijkheid niet zwaarder hoeven laten wegen dan de beoogde positieve effecten van de beplanting. Nu de maatregelen gericht zijn op het versterken van de bestaande landschappelijke elementen en structuren en de ministers beleidsruimte toekomt bij de

keuze van de maatregelen, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de opgenomen maatregelen niet nodig zijn voor of in onvoldoende mate bijdragen aan de ruimtelijke aanvaardbaarheid van de verbinding.
Het betoog faalt.

De instandhouding van de maatregelen

7. NMG en anderen voeren aan dat de nieuwe verbinding gedurende een lange periode zichtbaar zal zijn, zodat ten onrechte een verplichting ontbreekt om de uitgevoerde maatregelen ook in stand te houden.

7.1. Hiermee keren NMG en anderen zich niet tegen de inhoud van het gewijzigde Landschapsplan, het herstelbesluit, maar tegen de ongewijzigde planregeling. Daarmee hebben NMG en anderen hun beroepsgronden uitgebreid met nieuwe, niet eerder aangedragen beroepsgronden. Gelet op het belang van een efficiënte geschilbeslechting alsmede de rechtszekerheid van de andere partijen, kan in het licht van de goede procesorde niet worden aanvaard dat na de tussenuitspraak nieuwe beroepsgronden worden aangevoerd die reeds tegen het oorspronkelijke besluit naar voren hadden kunnen worden gebracht. Dit betekent dat hetgeen NMG en anderen in dit opzicht aanvoeren, buiten inhoudelijke bespreking blijft.

De uitvoerbaarheid van de maatregelen

8. NMG en anderen betogen dat een deel van de landschapsmaatregelen niet uitvoerbaar is, bijvoorbeeld omdat het bestemmingsplan de maatregel niet toelaat of de gronden waarop ze moeten worden uitgevoerd in eigendom bij derden zijn.

8.1. Artikel 14, lid 14.2, van de planregels luidt: "De Minister van Economische Zaken kan bij omgevingsvergunning afwijken van het bepaalde in 14.1 onder b. en een andere vorm van landschappelijke inpassing toestaan dan uitgewerkt in het Landschapsplan. De Minister betreft bij zijn besluit de gemeenten op wiens grondgebied en de grondeigenaren en beheerders op wiens gronden de landschappelijke inpassing zal plaatsvinden."

8.2. Artikel 14, lid 14.2, van de planregels biedt de mogelijkheid om af te wijken van het Landschapsplan. In het verweerschrift is toegelicht dat dit artikellid bijvoorbeeld kan worden toegepast in het geval een grondeigenaar weigert mee te werken aan de uitvoering van een maatregel. Tegen een besluit tot afwijking staat rechtsbescherming open. Gelet op de in artikel 14, lid 14.2, opgenomen bevoegdheid bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de ministers op voorhand in redelijkheid hadden moeten inzien dat een deel van de in het gewijzigde Landschapsplan opgenomen maatregelen niet uitvoerbaar is en om die reden niet in dat plan opgenomen hadden kunnen worden.

Het betoog faalt.

De conclusie en de proceskosten

9. De beroepen tegen het herstelbesluit zijn ongegrond.

10. Ten aanzien van [appellant sub 1] dienen de ministers op de hierna te vermelden wijze te worden veroordeeld tot vergoeding van proceskosten.

Ten aanzien van NMG en anderen is niet gebleken van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen tegen het besluit van minister van Economische Zaken en Klimaat en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 14 december 2017 tot vaststelling van het rijksinpassingsplan "Noord-West 380 kV EOS-VVL" gegrond;

II. vernietigt dit besluit voor zover het betreft bijlage 2 bij de planregels;

III. verklaart de beroepen tegen het besluit van de minister van Economische Zaken en Klimaat en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 11 maart 2020 onderscheidenlijk 2 maart 2020 tot gewijzigde vaststelling van het inpassingsplan "Noord-West 380 kV EOS-VVL" ongegrond;

IV. veroordeelt de minister van Economische Zaken en Klimaat en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties tot vergoeding van bij [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 787,50 (zegge: zevenhonderdzevenentachtig euro en vijftig cent), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling aan één van hen de ministers aan hun betalingsverplichting hebben voldaan;

V. gelast dat de minister van Economische Zaken en Klimaat en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan appellanten het door hen voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht vergoeden ten bedrage van:

a. € 170,00 (zegge: honderdzeventig euro) voor [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B], met dien verstande dat bij betaling aan één van hen de ministers aan hun betalingsverplichting hebben voldaan, en

b. € 338,00 (zegge: driehonderdachtendertig euro) voor Stichting Natuur en Milieufederatie Groningen en anderen, met dien verstande dat bij betaling aan één van hen de ministers aan hun betalingsverplichting hebben voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. E. Helder, voorzitter, en mr. F.C.M.A. Michiels en mr. R.J.J.M. Pans, leden, in tegenwoordigheid van mr. W.M. Boer, griffier.

De voorzitter is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 24 juni 2020

745.