

ECLI

ECLI:NL:RVS:2025:6355

Datum uitspraak

24 december 2025

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 2 mei 2024 heeft het college van Moerdijk aan TenneT TSO B.V. een omgevingsvergunning verleend voor onder meer de bouw van hoogspanningsmasten en de aanleg van tijdelijke werkwegen, werkterreinen en uitwegen ten behoeve van de realisering van de 380 kV-verbinding tussen Rilland en Tilburg. Bij besluit van 15 mei 2024 heeft het college van Halderberge aan TenneT een omgevingsvergunning hiervoor verleend. Bij besluit van 21 mei 2024 heeft het college van Loon op Zand aan TenneT een omgevingsvergunning hiervoor verleend. Deze besluiten zijn gecoördineerd voorbereid en bekendgemaakt als bedoeld in artikel 3.35, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet ruimtelijke ordening. Op 12 juli 2022 hebben de toenmalige ministers voor Klimaat en Energie en voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening het inpassingsplan "Zuid-West 380 kV Oost" vastgesteld. Het inpassingsplan is daarna bij besluit van 4 april 2024 gewijzigd. Het inpassingsplan maakt de aanleg van een nieuwe 380 kV-verbinding tussen Rilland en Tilburg mogelijk. De nieuwe hoogspanningsverbinding zal worden geëxploiteerd door TenneT.

Volledige tekst

202403387/1/R1.

Datum uitspraak: 24 december 2025

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. Betoncentrale West-Brabant B.V., gevestigd in Oud Gastel, gemeente Halderberge, en Anker Beton B.V., gevestigd in Terneuzen (hierna tezamen en in enkelvoud: de

betonmortelcentrale),

2. [appellant sub 2], wonend in [woonplaats], en anderen,

appellanten,

en

1. het college van burgemeester en wethouders van Moerdijk,

2. het college van burgemeester en wethouders van Halderberge,

3. het college van burgemeester en wethouders van Loon op Zand,

verweerders.

Procesverloop

Bij besluit van 2 mei 2024 heeft het college van Moerdijk aan TenneT TSO B.V. (hierna: TenneT) een omgevingsvergunning verleend voor onder meer de bouw van hoogspanningsmasten en de aanleg van tijdelijke werkwegen, werkterreinen en uitwegen ten behoeve van de realisering van de 380 kV-verbinding tussen Rilland en Tilburg.

Bij besluit van 15 mei 2024 heeft het college van Halderberge aan TenneT een omgevingsvergunning verleend voor onder meer de bouw van hoogspanningsmasten en de aanleg van tijdelijke werkwegen, werkterreinen en uitwegen ten behoeve van de realisering van de 380 kV-verbinding tussen Rilland en Tilburg.

Bij besluit van 21 mei 2024 heeft het college van Loon op Zand aan TenneT een omgevingsvergunning verleend voor onder meer de bouw van hoogspanningsmasten en de aanleg van tijdelijke werkwegen, werkterreinen en uitwegen ten behoeve van de realisering van de 380 kV-verbinding tussen Rilland en Tilburg.

Deze besluiten zijn gecoördineerd voorbereid en bekendgemaakt als bedoeld in artikel 3.35, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: de Wro).

Tegen de besluiten van 2 mei 2024 en 15 mei 2024 heeft de betonmortelcentrale beroep ingesteld.

Tegen het besluit van 21 mei 2024 hebben [appellant sub 2] en anderen beroep ingesteld.

De colleges van Moerdijk, Halderberge en Loon op Zand hebben verweerschriften ingediend.

De minister van Klimaat en Groene Groei (hierna: de minister) heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

TenneT, [appellant sub 2] en anderen, het college van Moerdijk en het college van Halderberge hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 5 november 2025, waar zijn verschenen:

- de betonmortelcentrale, vertegenwoordigd door mr. M.P. Wolf, advocaat te Breda, en [gemachtigde A], [gemachtigde B] en [gemachtigde C];

- het college van Moerdijk, vertegenwoordigd door drs. M.C. E. Brouwer;

- het college van Halderberge, vertegenwoordigd door mr. R. Timmermans;

- de minister, vertegenwoordigd door mr. J.E.W. Tieleman en mr. J.H. Keinemans;
- TenneT, vertegenwoordigd door mr. I. Kieft en mr. E.L. van Leeuwen, beiden advocaat te Amsterdam, en [gemachtigde D], [gemachtigde E], [gemachtigde F], [gemachtigde G], [gemachtigde H], [gemachtigde I] en [gemachtigde J].

Verder hebben [appellant sub 2] en anderen, vertegenwoordigd door mr. J.H.D. Elings, advocaat te Tilburg, en het college van Loon op Zand, vertegenwoordigd door T. van den Assem, P. Risamasu en T. van Dongen, de zitting via een videoverbinding bijgewoond.

Overwegingen

Overgangsrecht inwerkingtreding Omgevingswet

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Als een aanvraag om een omgevingsvergunning is ingediend vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet, dan blijft op grond van artikel 4.3, aanhef en onder a, van de Invoeringswet Omgevingswet het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het besluit op die aanvraag onherroepelijk wordt, met uitzondering van artikel 3.9, derde lid, eerste zin, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo).

De aanvragen om omgevingsvergunningen zijn ingediend op 30 september 2022 en 12 oktober 2022. Dat betekent dat in dit geval het recht, waaronder de Wabo en de Crisis- en herstelwet, zoals dat gold vóór 1 januari 2024 van toepassing blijft.

Inleiding

2. Op 12 juli 2022 hebben de toenmalige ministers voor Klimaat en Energie en voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening het inpassingsplan "Zuid-West 380 kV Oost" (hierna: het inpassingsplan) vastgesteld. Het inpassingsplan is daarna bij besluit van 4 april 2024 gewijzigd. Het inpassingsplan maakt de aanleg van een nieuwe 380 kV-verbinding tussen Rilland en Tilburg mogelijk. De nieuwe hoogspanningsverbinding zal worden geëxploiteerd door TenneT.

De bestreden besluiten, waarbij omgevingsvergunningen zijn verleend, zijn genomen ter uitvoering van het inpassingsplan. Deze besluiten zijn op grond van artikel 20a van de Elektriciteitswet 1998 samen met andere uitvoeringsbesluiten gecoördineerd voorbereid en bekendgemaakt. De minister is verantwoordelijk voor de coördinatie en de bekendmaking van de besluiten.

3. Op 23 oktober 2024 heeft de Afdeling uitspraak, deels tussenuitspraak, gedaan op beroepen gericht tegen de besluiten tot vaststelling en wijziging van het inpassingsplan ([ECLI:NL:RVS:2024:4243](#)). Om aan de opdracht in de tussenuitspraak te voldoen, hebben de minister en de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening het inpassingsplan bij besluit van 14 april 2025 (hierna: het herstelbesluit) opnieuw gewijzigd. Bij uitspraak van heden, [ECLI:NL:RVS:2025:6105](#), heeft de Afdeling de besluiten tot vaststelling en wijziging van het inpassingsplan beide gedeeltelijk vernietigd, de beroepen van de betonmortelcentrale en [appellant sub 2] en anderen tegen het herstelbesluit ongegrond verklaard en bepaald dat de rechtsgevolgen van een vernietigd deel van het besluit van 12 juli 2022 in stand blijven. Met die uitspraak is het inpassingsplan onherroepelijk geworden.

4. De relevante regelgeving is opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak.

Het beroep van de betonmortelcentrale

5. Het terrein van de betonmortelcentrale ligt op het perceel St. Antoinedijk 7 in Oud Gastel. Bij het inpassingsplan is het tracé van de dubbelbestemming "Leiding - Hoogspanningsverbinding 380 kV" over het centrale deel van het perceel gelegd.

6. De betonmortelcentrale heeft beroepsgronden aangevoerd tegen de besluiten van 2 mei 2024 en 15 mei 2024, waarbij de colleges van Moerdijk en Halderberge aan TenneT de gevraagde omgevingsvergunningen hebben verleend. Op de zitting heeft de betonmortelcentrale te kennen gegeven dat deze gronden niet inhoudelijk hoeven te worden behandeld als haar beroep tegen het herstelbesluit ongegrond wordt verklaard. Gelet op de uitspraak van heden (ECLI:NL:RVS:2025:6105), waarbij het beroep tegen het herstelbesluit ongegrond is verklaard, laat de Afdeling de beroepsgronden onbesproken.

7. Het beroep is ongegrond.

Het beroep van [appellant sub 2] en anderen

8. [appellant sub 2] en anderen zijn gezamenlijk eigenaar van twee onbebouwde percelen in Loon op Zand, met de kadastrale nummers K 2421 en 2539. Bij het inpassingsplan is het tracé met de dubbelbestemming "Leiding - Hoogspanningsverbinding 380 kV" over deze percelen gelegd. Het tracé met de dubbelbestemming "Leiding - Hoogspanningsverbinding 150 - 380 kV" ligt ten westen daarvan en beslaat een deel van de hoek van perceel 2421. De percelen hebben op grond van het bestemmingsplan "Buitengebied 2011" de bestemming "Natuur", maar zijn in gebruik voor agrarische activiteiten.

Het beroep van [appellant sub 2] en anderen is gericht tegen het besluit van het college van Loon op Zand van 21 mei 2024, voor zover de omgevingsvergunning is verleend voor een tijdelijk werkterrein met werkweg op hun percelen.

9. De omgevingsvergunning heeft alleen betrekking op delen van het aan te leggen werkterrein buiten de grenzen van het inpassingsplan. Op de percelen van [appellant sub 2] en anderen gaat het om een driehoekig deel van het werkterrein aan de westzijde van perceel 2421 en een stukje van de werkweg aan de noordoostzijde van perceel 2539. De omgevingsvergunning is verleend voor de activiteiten bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder b en c, van de Wabo.

10. [appellant sub 2] en anderen betogen dat de vergunde afwijking van het bestemmingsplan in strijd is met de goede ruimtelijke ordening en hen onevenredig benadeelt. Zij wijzen op de motivering van het bestreden besluit, waarin staat dat de werkterreinen en werkwegen vanaf het startmoment van de uitvoering maximaal 7 jaar nodig zijn. De omgevingsvergunning is echter zonder onderbouwing voor de duur van 10 jaar verleend. Verder is volgens hen ten onrechte geen rekening gehouden met de omstandigheid dat het agrarische gebruik van de percelen onder het overgangsrecht van het bestemmingsplan valt en dat dit gebruik maximaal één jaar mag worden onderbroken. Is het werkterrein langer dan één jaar aanwezig, dan mag het agrarische gebruik niet worden hervat. In de Antwoordnota en in een e-mail van TenneT van 3 juli 2024 is gesteld dat de werkzaamheden op de percelen zo kunnen worden ingepland dat het agrarische gebruik niet langer dan één jaar hoeft te worden onderbroken, maar een voorschrift waarin dit wordt gewaarborgd, ontbreekt. Volgens [appellant sub 2] en anderen is ten slotte van belang dat het niet noodzakelijk is om het werkterrein en de werkweg ook op hun percelen te realiseren. Deze kunnen geheel worden gerealiseerd op het aangrenzende perceel, waar de hoogspanningsmasten worden gebouwd.

10.1. De omgevingsvergunning voor met het bestemmingsplan strijdige gebruik is verleend met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 2°, van de Wabo in samenhang met artikel 4, aanhef en onderdeel 11, van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht (hierna: het Bor).

De Afdeling stelt voorop dat het college van Loon op Zand in het stelsel van de Wabo alleen kan beslissen over een omgevingsvergunning als er een aanvraag voor die vergunning is gedaan. De aanvrager, in dit geval TenneT, bepaalt voor welke activiteiten hij een aanvraag indient en dus wat de omvang van het project is. Het college moet bij zijn beslissing op de aanvraag daarom uitgaan van de locatie van het werkterrein zoals die is aangevraagd.

In de uitspraak van 23 oktober 2024 is onder 78.1 ingegaan op het tijdelijke gebruik van gronden van [appellant sub 2] en anderen als werkterrein, voor zover die gronden binnen de grenzen van het inpassingsplan liggen. De Afdeling heeft daarin overwogen dat niet uitgesloten is dat agrarisch gebruik van die gronden, na verwijdering van het werkterrein, niet meer onder het overgangsrecht valt en dus niet mag worden hervat. De Afdeling heeft geen grond gezien voor het oordeel dat [appellant sub 2] en anderen onevenredig in hun belangen worden geraakt als zij de agrarische activiteiten op die gronden niet kunnen hervatten. Daarbij heeft zij van belang geacht dat het maar om een klein deel van de percelen gaat en dat geen aanleiding bestaat voor het oordeel dat een rendabele agrarische bedrijfsvoering op de resterende percelen daardoor niet meer mogelijk is of ernstig zal worden bemoeilijkt. De Afdeling heeft daarbij ook in aanmerking genomen dat [appellant sub 2] en anderen een beroep kunnen doen op het schadebeleid van TenneT. Wat [appellant sub 2] en anderen tegen de verleende omgevingsvergunning aanvoeren, leidt niet tot het oordeel dat het college van Loon op Zand het mogelijk niet kunnen hervatten van het agrarische gebruik, gelet op de met de aanleg van de hoogspanningsverbinding gemoeide belangen, wel onevenredig heeft moeten achten. De delen van het werkterrein en de werkweg waarop de gevraagde omgevingsvergunning betrekking heeft, nemen maar een zeer klein deel van hun percelen in. Een groter deel van het werkterrein en de werkweg komt op het aangrenzende perceel, waar ook de hoogspanningsmasten komen. TenneT heeft op de zitting overigens herhaald dat zij zich inspant om het agrarische gebruik van de percelen van [appellant sub 2] en anderen niet langer dan een jaar te onderbreken.

De omgevingsvergunning kan op grond van artikel 4, aanhef en onderdeel 11, van bijlage II van het Bor voor een termijn van ten hoogste 10 jaar worden verleend. Hoewel de verwachting is dat de werkzaamheden binnen de gemeente Loon op Zand maximaal 7 jaar zullen duren, heeft het college naar het oordeel van de Afdeling mogen kiezen voor de termijn van 10 jaar om te voorkomen dat een noodgedwongen uitloop van de werkzaamheden tot problemen leidt. De precieze aanvang en duur van de werkzaamheden zijn moeilijk op voorhand te bepalen.

10.2. Het betoog slaagt niet.

11. [appellant sub 2] en anderen voeren verder aan dat met de aanleg van het tijdelijke werkterrein en de tijdelijke werkweg onevenredig afbreuk wordt gedaan aan de ontwikkeling van de natuurwaarden. Zij verwijzen naar een notitie van Van Hoven en Oomen van 7 juli 2023. Volgens hen is de omgevingsvergunning in zoverre in strijd met artikel 12.5.3 van de planregels van het bestemmingsplan "Buitengebied 2011" verleend.

11.1. Op grond van artikel 12.5.1 van de planregels is een omgevingsvergunning vereist voor het aanleggen van een werkterrein op gronden met de bestemming "Natuur". De omgevingsvergunning kan op grond van artikel 12.5.3 slechts worden verleend als geen

onevenredige afbreuk wordt gedaan aan het behoud, het herstel en de ontwikkeling van de natuurwaarden.

Het college van Loon op Zand stelt zich op het standpunt dat de activiteit niet onevenredig afbreuk doet aan de ontwikkeling van de natuurwaarden op de percelen van [appellant sub 2] en anderen. Het werkterrein en de werkweg worden tijdelijk aangelegd en na afronding van de werkzaamheden kan de natuur op de percelen worden ontwikkeld. Wat [appellant sub 2] en anderen aanvoeren, geeft de Afdeling geen aanleiding om het college hierin niet te volgen. De Afdeling verwijst naar de uitspraak van 23 oktober 2024, onder 78.1, waarin is ingegaan op de aanwending van de percelen van [appellant sub 2] en anderen voor natuurontwikkeling. Daarin is de ontwikkeling van natuur rond de hoogspanningsverbinding mogelijk geacht. De notitie van Van Hoven en Oomen was ook in die procedure over het inpassingsplan overgelegd.

11.2. Ook dit betoog slaagt niet.

12. Het beroep is ongegrond.

Proceskosten

13. De colleges van Moerdijk, Halderberge en Loon op Zand hoeven geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart de beroepen ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. H.J.M. Besselink, voorzitter, en mr. P.H.A. Knol en mr. A.B. Blomberg, leden, in tegenwoordigheid van mr. Y.C. Visser, griffier.

w.g. Besselink
voorzitter

w.g. Visser
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 24 december 2025

148

BIJLAGE

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Artikel 2.1

Het is verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit:

- a. het bouwen van een bouwwerk,
- b. het uitvoeren van een werk, geen bouwwerk zijnde, of van werkzaamheden, in gevallen waarin dat bij een bestemmingsplan [...] is bepaald,
- c. het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan [...];

[...].

Artikel 2.11

1. Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder b, waaromtrent regels zijn gesteld in een bestemmingsplan [...], wordt de omgevingsvergunning geweigerd indien het werk of de werkzaamheid daarmee in strijd is [...].

2. Indien sprake is van strijd met de regels, bedoeld in het eerste lid, wordt de aanvraag mede aangemerkt als een aanvraag om een vergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, en wordt de vergunning slechts geweigerd indien vergunningverlening met toepassing van artikel 2.12 niet mogelijk is.

Artikel 2.12

1. Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, kan de omgevingsvergunning slechts worden verleend indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en:

a. indien de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan [...]:

[...];

2°. in de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen, of

[...].

Besluit omgevingsrecht

Artikel 2.7

Als categorieën gevallen als bedoeld in artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de wet worden aangewezen de categorieën gevallen in artikel 4 van bijlage II.

Bijlage II

Artikel 4

Voor verlening van een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de wet waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de wet van het bestemmingsplan [...] wordt afgeweken, komen in aanmerking:

[...];

11. ander gebruik van gronden of bouwwerken dan bedoeld in de onderdelen 1 tot en met 10, voor een termijn van ten hoogste tien jaar.

Bestemmingsplan "Buitengebied 2011"

Artikel 12

12.1 Bestemmingsomschrijving

De voor "Natuur" aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. behoud, herstel en/of ontwikkeling van de ecologische en natuurwaarden;

[...]

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

12.5.1 Werken en werkzaamheden

Het is verboden zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning de volgende werken en werkzaamheden uit te voeren of te laten uitvoeren:

[...]

l. het aanleggen en/of verharden van wegen, paden, parkeerterreinen, of het aanbrengen van andere oppervlakteverhardingen.

12.5.3 Toelaatbaarheid

De in lid 12.5.1 genoemde omgevingsvergunning kan slechts worden verleend, indien geen onevenredige afbreuk wordt gedaan aan het behoud, het herstel en de ontwikkeling van de natuurwaarden, landschappelijke waarden en cultuurhistorische waarden.