

ECLI	ECLI:NL:RVS:2004:AR7992
Datum uitspraak	22 december 2004
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 24 juni 2003 heeft de gemeenteraad van De Marne, op voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 10 juni 2003, het bestemmingsplan "Partiële herziening bestemmingsplan Industrierrein Noord kern Zoutkamp Telecommunicatie" vastgesteld.

Volledige tekst

200402064/1.

Datum uitspraak: 22 december 2004

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellanten], wonend te [woonplaats],

en

het college van gedeputeerde staten van Groningen,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 24 juni 2003 heeft de gemeenteraad van De Marne, op voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 10 juni 2003, het bestemmingsplan "Partiële herziening bestemmingsplan Industrierrein Noord kern Zoutkamp Telecommunicatie" vastgesteld.

Verweerder heeft bij zijn besluit van 20 januari 2004, no. 2003-12.112/4/A.21, RP, beslist over de goedkeuring van het bestemmingsplan.

Tegen dit besluit hebben appellanten bij brief van 10 maart 2004, bij de Raad van State ingekomen op 11 maart 2004, beroep ingesteld.

Verweerder heeft geen verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft een deskundigenbericht uitgebracht, gedateerd 3 september 2004. Partijen zijn in de gelegenheid gesteld daarop te reageren.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 8 november 2004, waar appellanten, in de

persoon van [gemachtigde], en verweerder, vertegenwoordigd door mr. F.H.J. Habraken, ambtenaar van de provincie, zijn verschenen. Voorts zijn de gemeenteraad, vertegenwoordigd door mr. drs. E.A.A. van Dam en W.K. de Wind, ambtenaren van de gemeente, en de Minister van Defensie, vertegenwoordigd door mr. H. Zilverberg, ambtenaar ten departemente, drs. M.H. Mudde en kolonel A.V.C.M. van Nassau, gemachtigden, gehoord.

2. Overwegingen

2.1. Aan de orde is een geschil inzake een besluit omtrent de goedkeuring van een bestemmingsplan. Ingevolge artikel 28, tweede lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in samenhang met artikel 10:27 van de Algemene wet bestuursrecht rust op verweerder de taak om - in voorkomend geval mede op basis van de ingebrachte bedenkingen - te bezien of het plan niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Daarbij dient hij rekening te houden met de aan de gemeenteraad toekomende vrijheid om bestemmingen aan te wijzen en voorschriften te geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. Daarnaast heeft verweerder er op toe te zien dat het plan en de totstandkoming daarvan niet in strijd zijn met het recht.

De Afdeling kan slechts tot vernietiging van het besluit omtrent goedkeuring van het plan overgaan, indien moet worden geoordeeld dat verweerder de aan hem toekomende beoordelingsmarges heeft overschreden, dan wel dat hij het recht anderszins onjuist heeft toegepast.

2.2. Het plan voorziet onder meer in het mogelijk maken van een uitbreiding van het aantal schotelantennes op het Kmar & Radiostationterrein aan de Panserweg 11a te Zoutkamp. De voorziene schotelantennes zijn bedoeld voor het onderscheppen van telecommunicatieverkeer ten behoeve van het verkrijgen van (militaire) inlichtingen.

2.3. Als formeel bezwaar voeren appellanten allereerst aan dat de bevolking niet is ingelicht over de voorgenomen plannen en dat onvoldoende inspraak mogelijk is geweest. Voorts stellen zij dat de informatieavond op 12 juni 2003 van het Ministerie van Defensie pas is gehouden na afloop van de termijn voor het indienen van zienswijzen, waardoor veel bewoners van Zoutkamp geen zienswijze meer konden indienen.

2.3.1. Ingevolge artikel 6a van de Wet op de Ruimtelijke Ordening worden de ingezetenen van de gemeente en in de gemeente een belang hebbende natuurlijke en rechtspersonen bij de voorbereiding van ruimtelijke plannen of herziening daarvan betrokken op de wijze zoals voorzien in de krachtens artikel 150 van de Gemeentewet vastgestelde verordening.

De gemeenteraad van De Marne heeft een dergelijke verordening vastgesteld waarin een regeling is getroffen voor het doen van bezwaar over de uitvoering van de verordening.

Niet gebleken is dat appellanten van deze regeling ten aanzien van de inspraak over het voorliggende plan gebruik hebben gemaakt.

Gelet hierop bestaat er geen aanleiding op de bezwaren van appellanten ter zake van de inspraak verder in te gaan.

2.3.2. Voorzover appellanten aanvoeren dat de informatieavond op 12 juni 2003 van het Ministerie van Defensie pas is gehouden na afloop van de termijn voor het indienen van zienswijzen, waardoor een aantal bewoners van Zoutkamp geen zienswijze heeft kunnen indienen, overweegt de Afdeling dat is voldaan aan de wettelijke vereisten ter zake van de kennisgeving van de terinzagelegging van het ontwerpplan en de mogelijkheid tot het

indienen van een zienswijze tegen het ontwerpplan.

2.4. Appellanten stellen voorts in beroep dat verweerder ten onrechte goedkeuring heeft verleend aan het plan. Zij stellen dat het plan in strijd is met de toezegging van gemeentewege in de jaren tachtig dat niet meer schotelantennes dan de twee thans bestaande zullen worden gebouwd. Voorts is het plan volgens hen in strijd met het Provinciaal Omgevingsplan Groningen (hierna: POP), onder andere omdat een schotelpark niet past bij het karakter van een oud vissersdorp. Zij voeren verder aan dat de bouw van 22 schotelantennes met een hoogte van 20 meter ernstige gevolgen zal hebben voor hun woon- en leefklimaat, onder andere vanwege het verminderde uitzicht. Voorts stellen zij dat de schotelantennes zullen worden gebruikt in het kader van terrorismebestrijding. Dit betekent volgens hen een aanzienlijk veiligheidsrisico. Zij vrezen dat de schotelantennes doelwit van terroristische acties zullen zijn. Daarnaast zijn zij bang dat zij zullen worden afgeluisterd met behulp van de schotelantennes. Appellanten wijzen er tenslotte op dat het terrein van de Willem Lodewijk van Nassau Kazerne als alternatieve locatie in aanmerking had moeten worden genomen, nu aan het plan ernstige bezwaren kleven.

2.5. Verweerder heeft het plan niet in strijd met een goede ruimtelijke ordening geacht en heeft het plan goedgekeurd. Hij stelt dat het POP zich niet verzet tegen schotelantennes aldaar. Voorts stelt hij dat onder het vorige plan een groot bedrijfsgebouw van 12 meter hoog kon worden gebouwd tot op nagenoeg de perceelsgrens van de woningen van appellanten, de omgeving kan worden gekarakteriseerd als bedrijventerrein, de afstand tot aan het bouwvlak minimaal 25 meter bedraagt en dat uit een studie van TNO blijkt dat maximaal 22 schotelantennes kunnen worden gebouwd die niet allemaal een hoogte van 20 meter zullen hebben. Op grond hiervan meent hij dat de bouw van schotelantennes geen onevenredig zware aantasting van de woonomgeving van appellanten oplevert. Verder stelt hij dat er meer militaire objecten in stedelijk gebied zijn gesitueerd en acht hij het hoogst onwaarschijnlijk dat er een aanslag op de schotels zal worden gepleegd. Daarnaast kleven er volgens verweerder geen ernstige bezwaren aan het plan, zodat alternatieve locaties niet in beschouwing behoeften te worden genomen.

2.6. Het plangebied bestaat uit gronden die behoren bij het Kmar & Radiostationterrein van het Ministerie van Defensie. Het terrein heeft een omvang van ongeveer 2,7 hectare. Op het terrein staan een bedrijfsgebouw van 15 bij 18 bij 4 meter en twee schotelantennes, waarvan één op het bedrijfsgebouw staat. De diameter van de schotelantennes is ongeveer elf meter. Blijkens de stukken bevinden zich langs drie randen van het gebied dicht ingeplante groenstroken met hoogopgaand groen van ongeveer tien meter breed die hier en daar zijn onderbroken. Aan de westzijde is er geen afschermend groen. Ten noorden van het plangebied staat sinds enige jaren bedrijfsbebouwing van aanzienlijke omvang. Ten westen van het plangebied staat een busloods met ten zuiden daarvan een groot pand. Tussen dit pand en het plangebied liggen de woningen van appellanten. Aan de zuidoostzijde wordt het plangebied begrensd door de Stationsstraat met daarlangs bedrijven en (bedrijfs)woningen. Het plangebied en de hiervoor genoemde gronden hebben onder het vorige plan een bedrijfsbestemming. Het gebied ten noorden hiervan is agrarisch gebied en de gronden ten oosten van het plangebied zijn bosgebied overeenkomstig de toegekende bestemmingen.

2.6.1. Aan het plangebied is de bestemming "Voorzieningen ten behoeve van de telecommunicatie" toegekend, waarbij aan een strook met een breedte van ongeveer vijf meter langs de noord-, oost- en zuidrand de aanduiding "beplanting" is gegeven. Op de plankaart is een bouwvlak ingetekend waarvan de grens aan alle zijden op ongeveer 15 meter uit de plangrens is gelegd.

De gronden met deze bestemming zijn ingevolge artikel 3, eerste lid, van de planvoorschriften onder meer bestemd voor de ontvangst van telecommunicatieverkeer en voorzover aangegeven met "beplanting" voor ten minste 90% bestemd voor de inrichting en het gebruik als afschermende beplanting. Ingevolge het tweede lid, onder b, bedraagt de bouwhoogte voor het bouwen van bouwwerken, geen gebouwen zijnde, binnen het bouwvlak respectievelijk buiten het bouwvlak niet meer dan 20 respectievelijk 3 meter. Deze maximale bouwhoogten kunnen ingevolge artikel 6, eerste lid, van de planvoorschriften na vrijstelling verhoogd worden tot 22 respectievelijk 3,3 meter.

In de planvoorschriften is niet bepaald hoeveel schotelantennes maximaal op het terrein mogen worden geplaatst.

2.6.2. Inzake het bezwaar van appellanten dat het plan in strijd is met een aantal beleidsuitspraken die verbonden zijn aan de centrale uitgangspunten in het POP overweegt de Afdeling als volgt.

Ten aanzien van het centrale uitgangspunt 'sterke steden en vitaal platteland' vermeldt het POP, voorzover hier van belang, dat buiten de economische kernzones alleen beperkte aanleg of uitbreiding van bedrijventerreinen voor bestaande lokale en subregionale bedrijven mogelijk is en dat de provincie op het Hogeland en het Oldambt, rekening houdend met de landschappelijke kwaliteiten, de ruimte zal geven aan grootschalige landbouw met een voortrekkersrol in Europa. In het POP zijn het plangebied en de direct omliggende gronden aangeduid als "bestaand bedrijventerrein" overeenkomstig de in het destijds geldende bestemmingsplan toegekende bestemming. Verweerder heeft dan ook terecht gesteld dat de genoemde beleidsuitspraken in dit geval toepassing missen.

Ten aanzien van het centrale uitgangspunt 'eigen karakter handhaven en versterken' vermeldt het POP, voorzover hier van belang, dat bij nieuwbouw nadrukkelijk aandacht zal worden besteed aan de inpassing in het landschap en aan de bouwstijl. Voor Zoutkamp is in het POP vermeld dat de kern herkenbaar is als voormalig vissersdorp waar de vroegere vestingstructuur nog gedeeltelijk zichtbaar is. Het plangebied ligt hemelsbreed op een afstand van 400 à 500 meter van dat deel van de kern Zoutkamp dat als karakteristiek voor het vissersdorp moet worden aangemerkt. Tussen dit deel van de kern en het plangebied liggen langs de Stationsstraat bedrijven en (bedrijfs)woningen, die aan de zuidoostzijde zijn gelegen aan het Hunsingokanaal. Gelet op deze en de in 2.6. opgenomen bevindingen heeft verweerder in redelijkheid kunnen stellen dat met het plan als zodanig de karakteristiek van Zoutkamp niet zal worden aangetast.

Gezien het vorenstaande is het plan niet in strijd met het in het POP neergelegde beleid.

2.6.3. Ten aanzien van het beroep van appellanten op het vertrouwensbeginsel, overweegt de Afdeling dat appellanten niet aannemelijk hebben gemaakt dat door of namens de gemeenteraad verwachtingen zijn gewekt dat hij geen medewerking zou verlenen aan de mogelijkheid meer schotelantennes dan de twee bestaande te bouwen. De gemeenteraad heeft, bij het ontbreken van een aan hem toe te rekenen toezegging, dan ook niet in strijd met het vertrouwensbeginsel besloten. Voor verweerder bestond derhalve geen aanleiding om op grond van het niet honoreren van gerechtvaardigde verwachtingen door de gemeenteraad goedkeuring aan het plan te onthouden.

2.6.4. Ten aanzien van de vrees van appellanten voor het af luisteren overweegt de Afdeling dat met behulp van de schotels alle gesprekken die via een satelliet plaatsvinden kunnen worden afgeluisterd. Het bezwaar van appellanten is niet van planologische aard, maar

betreft het mogelijke gebruik van de schotels. Het af luisteren is een bevoegdheid die is geregeld in de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002. Alvorens hier gebruik van kan worden gemaakt is toestemming vereist van de meest betrokken minister. Tegen vermeend onrechtmatig gebruik van de voorzieningen staan de daarvoor geëigende rechtsmiddelen open. Dit bezwaar kan in de onderhavige procedure dan ook geen doel treffen.

2.6.5. Ten aanzien van de gevolgen van het plan voor het woon- en leefklimaat en het veiligheidsrisico overweegt de Afdeling als volgt.

De afstand van het plangebied tot de dichtstbijzijnde woning van appellanten is ongeveer 11 meter. De afstand van deze woning tot het bouwvlak is ongeveer 26 meter.

2.6.5.1. Uit de stukken en het verhandelde ter zitting is gebleken dat verweerder ervan uit is gegaan dat buiten het bouwvlak alleen een hek zal worden gebouwd en dat de mogelijkheid tot bouwen buiten het bouwvlak van bouwwerken, geen gebouwen zijnde, dan ook slechts is opgenomen ten behoeve van het bestaande hek rondom het plangebied. Door deze mogelijkheid sluit het plan evenwel niet uit dat buiten het bouwvlak andere bouwwerken dan hekken, waaronder schotelantennes, kunnen worden gebouwd met een maximale hoogte van 3 dan wel, met vrijstelling, 3,3 meter. Verweerder heeft onvoldoende gemotiveerd waarom een dergelijke ruime regeling is opgenomen ten gevolge waarvan meer bebouwing is toegestaan dan het bestaande hekwerk. De omstandigheid dat de bouw van dergelijke schotels thans feitelijk niet mogelijk is vanwege de opgaande beplanting rondom het plangebied doet daar niet aan af.

2.6.5.2. Uit de stukken, waaronder het deskundigenbericht, en het verhandelde ter zitting blijkt verder dat door TNO een studie is verricht waaruit naar voren is gekomen dat het technisch mogelijke maximum aantal schotelantennes dat op het terrein kan worden geplaatst 22 is, zijnde 14 schotelantennes met een doorsnede van 11 meter en 8 schotelantennes met een doorsnede van 3 meter. De meest westelijke schotelantenne zal volgens het onderzoek op een afstand van ongeveer 60 meter van de dichtstbijzijnde woning worden gebouwd. Ter zitting is van de zijde van de gemeenteraad naar voren gebracht dat het aantal schotels genoemd in de TNO studie voor de gemeenteraad een hard gegeven is geweest in de bestemmingsplanprocedure. Het is aan de Afdeling evenwel niet duidelijk gemaakt waarom desalniettemin het maximum aantal te bouwen schotels niet in het plan is vastgelegd noch de afstand van de meest westelijke schotel tot aan de dichtstbijzijnde woning. Het plan laat nu een schotelantenne met een hoogte van maximaal 20 meter, na vrijstelling 22 meter, toe op een afstand van 26 meter van de dichtstbijzijnde woning. Ter zitting is gebleken dat verweerder zich niet uitsluitend heeft gebaseerd op de TNO studie bij de beoordeling van het plan, maar dat hij uit is gegaan van de mogelijkheden die het plan biedt. Verweerder heeft in het bestreden besluit evenwel niet voldoende naar voren gebracht wat de gevolgen zijn van een dergelijk schotelpark op de woon- en leefomgeving van appellanten. De omstandigheid dat het vorige plan voorzag in een bedrijfsgebouw ter plaatse van 12 meter hoog tot nagenoeg aan de perceelsgrens van appellanten betekent naar het oordeel van de Afdeling niet zonder meer dat een schotelpark van een omvang als door het plan mogelijk wordt gemaakt om die reden toelaatbaar is. Hoewel de omgeving gelet op overweging 2.6., zij het in beperkte mate, kan worden gekenmerkt als bedrijventerrein, en de woningen van appellanten van oorsprong bedrijfswoningen zijn en ook als zodanig zijn bestemd, heeft verweerder niet voorbij kunnen gaan aan de omstandigheid dat de woningen gedurende enige tijd worden gebruikt als burgerwoningen en van gemeentewege hier niet handhavend tegen wordt opgetreden.

2.6.5.3. Verder is ter zitting gebleken dat bij de totstandkoming van het bestemmingsplan de externe veiligheid niet in beschouwing is genomen vanwege het ontbreken van relevante regelgeving. Ter zitting is van de zijde van de gemeenteraad onbestreden gesteld dat thans het Besluit externe veiligheid wel van belang kan zijn, doch dat de hier aan de orde zijnde situatie niet daarin is vermeld en dat geen andere specifieke regelgeving voorhanden is wat betreft de externe veiligheid bij dergelijke schotelparken. De Afdeling is echter van oordeel dat hierin geen aanleiding kan worden gevonden om zonder meer voorbij te gaan aan de externe veiligheid van een schotelpark van een aard en omvang als in het bestemmingsplan voorzien voor met name de in de onmiddellijke omgeving daarvan gelegen twee woningen van appellanten. Verweerder heeft, zoals ter zitting is gebleken, aan zijn standpunt dat hij het hoogst onwaarschijnlijk acht dat een aanslag op de schotelantennes zal worden gepleegd een algemene analyse ten grondslag gelegd die is uitgevoerd door het Ministerie van Defensie. Bij deze analyse is het risico van militaire objecten in ogenschouw genomen, zonder dat is onderzocht of het schotelpark een verhoogd risico heeft ten opzichte van andere militaire objecten. Naar ter zitting is medegedeeld is er in de analyse van uitgegaan dat het risico van militaire objecten uitsluitend is gelegen in de aanwezigheid van kostbare apparatuur. Gelet op de beoogde functie van de schotels, namelijk het gebruik daarvan als af luisterapparatuur in het kader van terrorismebestrijding, kon de beoordeling van het veiligheidsrisico niet uitsluitend worden gebaseerd op de kostbaarheid van de apparatuur, maar had ook die functie daarin dienen te worden betrokken. Verweerder heeft dan ook niet voldoende gemotiveerd waarom het schotelpark geen verhoogd risico heeft ten opzichte van andere militaire objecten.

2.7. Uit het vorenstaande volgt dat het bestreden besluit is genomen in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid en voorts niet berust op een deugdelijke motivering. Het beroep is gegrond, zodat het bestreden besluit wegens strijd met de artikelen 3:2 en 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht dient te worden vernietigd.

2.8. De Afdeling overweegt voorts dat het bestaan van alternatieven op zichzelf geen grond kan vormen voor het onthouden van goedkeuring aan het bestemmingsplan. Het karakter van de besluitvorming omtrent de goedkeuring brengt immers mee dat alternatieven daarbij in beginsel eerst aan de orde behoeven te komen indien blijkt van ernstige bezwaren tegen het voorgestane gebruik waarop het plan ziet. Gezien het vorenstaande staat thans nog niet vast of aan het voorgestane gebruik waarop het plan ziet al dan niet ernstige bezwaren kleven, zodat het bezwaar ten aanzien van een alternatieve locatie thans dan ook geen bespreking behoeft.

2.9. Verweerder dient op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van het college van gedeputeerde staten van Groningen van 20 januari 2004, nr. 2003-12.112/4/A.21, RP;

III. veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Groningen in de door appellanten in verband met de behandeling van het beroep gemaakte proceskosten tot een bedrag van € 58,07; het bedrag dient door de provincie Groningen te worden betaald aan appellanten;

IV. gelast dat de provincie Groningen aan appellanten het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht (€ 116,00) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. J.C.K.W. Bartel, Voorzitter, en mr. M.G.J. Parkins-de Vin en mr. J.A.W. Scholten-Hinlopen, Leden, in tegenwoordigheid van mr. A.M.E.A. Neuwahl, ambtenaar van Staat.

w.g. Bartel w.g. Neuwahl
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 22 december 2004

280-409.