

ECLI	ECLI:NL:RVS:2010:BO2683
Datum uitspraak	3 november 2010
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 12 augustus 2008 heeft het college aan RWE Power (thans: RWE Eemshaven Holding B.V.; hierna: RWE) vrijstelling en bouwvergunning verleend voor het bouwen van een steenkolenkrachtcentrale op het perceel Synergieweg 1-9 te Eemshaven.

Volledige tekst

201000404/1/H1.

Datum uitspraak: 3 november 2010

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

de vereniging Waddenvereniging, gevestigd te Harlingen,
appellante,

tegen de uitspraak van de rechtbank Groningen van 1 december 2009 in zaak nr. 09/491 in
het geding tussen:

de Waddenvereniging

en

het college van burgemeester en wethouders van Eemshaven.

1. Procesverloop

Bij besluit van 12 augustus 2008 heeft het college aan RWE Power (thans: RWE Eemshaven Holding B.V.; hierna: RWE) vrijstelling en bouwvergunning verleend voor het bouwen van een steenkolenkrachtcentrale op het perceel Synergieweg 1-9 te Eemshaven.

Bij besluit van 14 april 2009 heeft het college het door de Waddenvereniging daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard, het besluit van 12 augustus 2008 herroepen en opnieuw vrijstelling en bouwvergunning verleend voor het bouwplan.

Bij besluit van 6 november 2009 heeft het college dat besluit ingetrokken, het door de Waddenvereniging gemaakte bezwaar opnieuw ongegrond verklaard, het besluit van 12 augustus 2008 opnieuw herroepen en opnieuw vrijstelling en bouwvergunning verleend voor het bouwplan.

Bij uitspraak van 1 december 2009, verzonden op 2 december 2009, heeft de rechtbank het

door de Waddenvereniging daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft de Waddenvereniging bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 12 januari 2010, hoger beroep ingesteld. De gronden van het hoger beroep zijn aangevuld bij brief van 10 februari 2010.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

RWE en het college van gedeputeerde staten van Groningen hebben, daartoe in de gelegenheid gesteld, een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

RWE heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 23 september 2010, waar de Waddenvereniging, vertegenwoordigd door A. Wouda, en het college, vertegenwoordigd door mr. W.R. van der Velde, advocaat te Groningen, vergezeld van mr. ing. S.B. Klein en W.J. van der Bijl, beiden werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

Voorts is daar RWE, vertegenwoordigd door mr. D.N. Broerse en mr. J.J. Peelen, beiden advocaat te Amsterdam, vergezeld van F. Reese, dr. J.P. Hannes en H. Krinkels, als partij gehoord.

2. Overwegingen

2.1. Het bouwplan voorziet in de bouw van een steenkolenkrachtcentrale in de Eemshaven. De voorziene gebouwen en schoorsteen overschrijden de ingevolge het bestemmingsplan "Buitengebied Noord (Eemshaven)" daarvoor toegestane maximale bouwhoogten. Voorts is in strijd met het bestemmingsplan opslag van niet gebiedseigen afvalstoffen voorzien. Het college heeft medewerking aan het bouwplan verleend door met toepassing van artikel 19, eerste lid, van de Wet Ruimtelijke Ordening (hierna: WRO) vrijstelling van het bestemmingsplan te verlenen.

2.2. De Waddenvereniging betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het buitendijkse gedeelte van de koelwateruitlaat van de steenkolenkrachtcentrale evenals het binnendijkse deel ervan een vergunningplichtig bouwwerk is. Daartoe voert zij aan dat het buitendijkse deel zowel constructief als functioneel met het binnendijkse deel is verbonden. Voorts voert zij daartoe aan dat het buitendijkse gedeelte van de koelwateruitlaat zelfstandig is aan te merken als een constructie die als bouwwerk moet worden aangemerkt.

2.2.1. De bouwaanvraag heeft betrekking op de gehele centrale. Blijkens de bij de aanvraag behorende tekeningen behoort bij de centrale een koelwateruitlaat met een binnendijks en een buitendijks gedeelte. Niet in geschil is dat het binnendijkse gedeelte vergunningplichtig is. Het college heeft zich in het besluit op bezwaar op het standpunt gesteld dat voor het buitendijkse gedeelte van de koelwateruitlaat geen bouwvergunning is vereist en dat om die reden uitsluitend voor het binnendijkse gedeelte de gevraagde bouwvergunning is verleend. Nu het college het rechtsoordeel dat voor het buitendijkse gedeelte geen bouwvergunning is vereist heeft gegeven naar aanleiding van de ingediende bouwaanvraag, maakt dit rechtsoordeel deel uit van het besluit op die aanvraag en is als zodanig een publiekrechtelijke rechtshandeling als bedoeld in artikel 1:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) waartegen een rechtsmiddel kan worden aangewend, zoals de Waddenvereniging ook heeft gedaan. Gelet hierop bestaat geen grond voor het oordeel dat het beroep van de Waddenvereniging niet-ontvankelijk had moeten worden verklaard, zoals RWE heeft betoogd.

2.2.2. Ingevolge artikel 1, eerste lid, onder a, van de Woningwet, voor zover van belang, wordt onder bouwen verstaan: het plaatsen, het geheel of gedeeltelijk oprichten, vernieuwen of veranderen en het vergroten van een bouwwerk. Het begrip bouwwerk is in die wet niet nader gedefinieerd. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer in de uitspraak van 19 juli 2006 in zaak nr. 200509405/1) dient voor de uitleg van het begrip bouwwerk het spraakgebruik richtinggevend te zijn. Daarbij kan aansluiting worden gezocht bij de in de modelbouwverordening 1992 gegeven definitie van bouwwerk. Deze definitie luidt: elke constructie van enige omvang van hout, steen, metaal of ander materiaal, die op de plaats van bestemming hetzij direct of indirect met de grond verbonden is, hetzij direct of indirect steun vindt in of op de grond, bedoeld om ter plaatse te functioneren.

2.2.3. Het binnendijkse deel van de koelwateruitlaat bestaat uit een betonnen werk waarmee het koelwater door de dijk wordt geleid. Het buitendijkse deel bestaat uit twee op de zeebodem gesitueerde leidammen van basaltblokken met daartussen een verharding van breuksteen. Daargelaten of het enkele bestaan van een constructieve en functionele relatie tussen het binnendijkse deel en het buitendijkse deel van de koelwateruitlaat een bouwvergunningplicht voor het geheel met zich zou brengen, is in dit geval niet gebleken dat tussen het binnendijkse deel en het buitendijkse deel van de koelwateruitlaat een constructieve samenhang bestaat. Hierbij wordt in aanmerking genomen dat ter zitting is komen vast te staan dat de feitelijke koelwateruitlaat eindigt bij de teen van de dijk en niet constructief is verbonden met de buitendijkse leidammen en verharding op de zeebodem, die tezamen het buitendijkse deel van de koelwateruitlaat vormen. Of een functionele relatie moet worden aangenomen, kan derhalve in het midden blijven.

Voor het oordeel dat het buitendijkse deel van de koelwateruitlaat een constructie is die op zichzelf als een bouwwerk moet worden aangemerkt, heeft de rechtbank terecht geen grond gevonden. Zij heeft terecht en op goede gronden overwogen dat, gelet op de wijze waarop het buitendijkse deel wordt vervaardigd, waarbij basaltblokken en breuksteen min of meer willekeurig op de zeebodem worden gestort, geen sprake is van een constructie die is aan te merken als een bouwwerk. Hieraan doet niet af dat de leidammen en verharding op de bouwtekening gedetailleerd zijn ingetekend, noch dat op de leidammen kopbakens met verlichting en radarreflectoren zijn voorzien. Ook de omstandigheid dat ter plaatse sprake is van een betrekkelijk lage waterstand, doet daaraan niet af. De door de Waddenvereniging aangedragen jurisprudentie geeft geen aanleiding voor een ander oordeel. Gelet op het vorenstaande heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat voor het buitendijkse gedeelte van de koelwateruitlaat geen bouwvergunning is vereist en is zij terecht niet toegekomen aan een beoordeling van de gronden van het beroep, voor zover deze op dat buitendijkse deel betrekking hebben.

Het betoog faalt.

2.3. De Waddenvereniging betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat voor deelactiviteiten in het kader van de realisering van het buitendijkse deel van de koelwateruitlaat op grond van het bestemmingsplan "Waddenzee" een aanlegvergunning is vereist. Zij wijst er in dit verband op dat een geul zal moeten worden gegraven.

2.3.1. De vraag of voor aanleg van het buitendijkse gedeelte van de koelwateruitlaat een aanlegvergunning is vereist, valt buiten de reikwijdte van deze procedure, waaraan een bouwaanvraag ten grondslag ligt. Bij de beoordeling of het college zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat voor realisering van het buitendijkse gedeelte geen bouwvergunning is vereist, is niet relevant of daarvoor een aanlegvergunningplicht geldt. Het

ligt op de weg van de Waddenvereniging om dit betoog in een handhavingsprocedure naar voren te brengen. De rechtbank heeft dit niet onderkend en heeft een inhoudelijk oordeel over deze beroepsgrond gegeven. De aangevallen uitspraak komt in zoverre in aanmerking voor verbetering van gronden.

2.4. De Waddenvereniging betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het college in redelijkheid geen vrijstelling voor het bouwplan mocht verlenen, omdat onvoldoende is voldaan aan de in de planologische kernbeslissing Derde Nota Waddenzee (hierna: PKB Waddenzee) gestelde eis dat nieuwe bebouwing zoveel mogelijk wordt ingepast in de bestaande skyline.

2.5. De voorziene hoogte van de gebouwen van de centrale is 110 m. De voorziene hoogte van de schoorsteen ervan is 120 m. De rechtbank heeft terecht geen grond gevonden voor het oordeel dat het bouwplan niet voldoet aan hetgeen in de PKB Waddenzee ten aanzien van bebouwing is vermeld en daarbij terecht in aanmerking genomen dat de PKB Waddenzee voor havengerelateerde bebouwing in de Eemshaven een uitzondering maakt op de bepaling dat nieuwe bebouwing in de nabijheid van de Waddenzee qua hoogte dient aan te sluiten bij de bestaande bebouwing, mits de nieuwe bebouwing zoveel mogelijk wordt ingepast in de bestaande skyline. Daarvan is in dit geval sprake, gelet op de schoorsteen van de reeds bestaande centrale van Electrabel, die een hoogte heeft van 125 m, de talrijke in het gebied aanwezige windturbines met hoogten van 145 m en de overige bebouwing in de Eemshaven. De ter zitting getoonde visuele impressies van de skyline ter plaatse, vóór en na realisering van het bouwplan, bieden ook steun voor dit oordeel.

Het betoog faalt.

2.6. De Waddenvereniging betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het college ten onrechte het voorbereidingsbesluit van 29 oktober 2009, in werking getreden op 6 november 2009, aan het vrijstellingsbesluit ten grondslag heeft gelegd, omdat dit voorbereidingsbesluit is genomen met toepassing van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) en die wet de rechtsfiguur van een vrijstelling als die van artikel 19, eerste lid, van de WRO niet kent.

2.6.1. De raad van de gemeente Eemshaven (hierna: de gemeenteraad) heeft, gelet op het bepaalde in artikel 3.7 van de Wro alsmede de artikelen 19 en 21 van de WRO, bij besluit van 29 oktober 2009 besloten te verklaren dat een herziening van het bestemmingsplan "Buitengebied Noord Eemshaven" wordt voorbereid. Vaststaat dat ten tijde van het nemen van dit besluit de Wro tenminste 13 weken in werking was. De gemeenteraad heeft, gelet op het bepaalde in artikel 9.1.12 van de Invoeringswet Wro, het voorbereidingsbesluit dan ook terecht op basis van de Wro genomen. Voorts staat vast dat het verzoek om vrijstelling is ingediend voor het tijdstip van inwerkingtreding van de Wro, zodat ingevolge artikel 9.1.10 van de Invoeringswet Wro de WRO op dit verzoek van toepassing blijft. Geen grond bestaat voor het oordeel dat het college niet bevoegd was bij het besluit van 6 november 2009 vrijstelling te verlenen op basis van het voorbereidingsbesluit van 29 oktober 2009. Hierbij wordt in aanmerking genomen dat de doelstelling van het voorbereidingsbesluit, zoals geregeld in de Wro, niet verschilt van de doelstelling van het voorbereidingsbesluit als bedoeld in artikel 21 van de WRO. Dat blijkt uit artikel 9.1.12 van de Invoeringswet Wro, waarin een voorbereidingsbesluit als bedoeld in artikel 21 van de WRO wordt gelijkgesteld met een voorbereidingsbesluit als bedoeld in artikel 3.7 van de Wro, alsmede uit de wetsgeschiedenis van de Wro.

Het betoog faalt.

2.7. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient, met verbetering van de

gronden waarop deze rust, te worden bevestigd.

2.8. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. C.H.M. van Altena, voorzitter, en mr. J.C. Kranenburg en mr. J. Hoekstra, leden, in tegenwoordigheid van mr. A.M.L. Hanrath, ambtenaar van Staat.

w.g. Van Altena w.g. Hanrath
voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 3 november 2010

392.