

Uitspraak 201400069/1/R1

Datum van uitspraak: woensdag 14 januari 2015

Tegen: de raad van de gemeente Den Helder

Proceduresoort: Eerste aanleg - meervoudig

Rechtsgebied: Ruimtelijke-ordeningskamer - Bestemmingsplannen Noord-Holland

201400069/1/R1.

Datum uitspraak: 14 januari 2015

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. de minister van Defensie,
 2. [appellant sub 2], wonend te Den Helder,
 3. [appellant sub 3], wonend te Den Helder,
- appellanten,

en

de raad van de gemeente Den Helder,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 14 oktober 2013 heeft de raad het bestemmingsplan "Luchthaven 2013" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben de minister, [appellant sub 2] en [appellant sub 3] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De minister, [appellant sub 2] en [appellant sub 3] hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 11 november 2014, waar de minister, vertegenwoordigd door dr. W.A. Bovenberg, bijgestaan door mr. H.J.M. Besselink, advocaat te Den Haag, [appellant sub 2], [appellant sub 3], en de raad, vertegenwoordigd door ing. H.J. Winter, werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen. Voorts is als partij gehoord de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Nederlandse Aardolie Maatschappij B.V. (hierna: NAM), vertegenwoordigd door [gemachtigde] en mr. L. Ensing, beiden werkzaam bij de NAM.

Overwegingen

1. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan heeft de raad beleidsvrijheid om bestemmingen aan te wijzen en regels te geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De Afdeling toetst deze beslissing terughoudend. Dit betekent dat de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden beoordeelt of aanleiding bestaat voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Voorts beoordeelt de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden of het bestreden besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht.
2. Het plan voorziet in een actualisering van het planologisch regime voor het luchtvaartterrein De Kooy en omgeving.

De beroepen van de minister en [appellant sub 2]

3. De minister en [appellant sub 2] kunnen zich niet verenigen met de aanduidingen "veiligheidszone - bevi - 1" en "veiligheidszone - bevi - 2" in het plan. Deze aanduidingen zijn toegekend in het kader van de externe veiligheid vanwege de aanwezigheid van een gasbehandelingsinrichting ten oosten van het plangebied.

3.1. De minister betoogt dat de raad zich bij het bepalen van de ligging van deze aanduidingen ten onrechte heeft gebaseerd op een verouderd veiligheidsrapport. De minister voert hiertoe aan dat, nu de raad bij het toekennen van de aanduidingen aansluiting heeft gezocht bij het Besluit externe veiligheid inrichtingen (hierna: Bevi), de onderhavige situatie als een nieuwe situatie dient te worden gezien en dat daarom dient te worden getoetst of aan de grens- en richtwaarden zoals opgenomen in het Bevi wordt voldaan. De minister wijst in dit verband op de uitspraak van de Afdeling van 25 oktober 2006 met zaak nr. 200508135/1. De minister voert voorts aan dat de rekenmethode die is gebruikt in het veiligheidsrapport uit 1996 achterhaald is. In dit verband voert de minister aan dat in 2008 voor Bevi-inrichtingen de rekenmethode Safeti-NL met bijbehorend rekenvoorschrift in de Regeling externe veiligheid (hierna: Revi) is aangewezen als de methode om de in het Bevi bedoelde risico's vast te stellen. Voorts bestaat volgens de minister voor mijnbouwinstallaties een tijdelijke sectorspecifieke aanvulling op de Safeti-NL rekenmethode om te voorzien in eenduidige rekenregels in de periode tot aan het van toepassing worden van het Bevi op mijnbouwinstallaties.

3.2. [appellant sub 2] betoogt dat de raad zich enerzijds heeft gebaseerd op een veiligheidsrapport uit 1996, maar vervolgens een veiligheidsrapport uit 2001 en 2003 als bijlage bij de plantoelichting heeft gevoegd. Voorts is volgens [appellant sub 2] ook in 2009 onderzoek naar de risicocontouren uitgevoerd. [appellant sub 2] voert aan dat het hierdoor onduidelijk is welke veiligheidscontouren vanwege de externe veiligheid dienen te worden aangehouden.

3.3. De raad stelt zich op het standpunt dat het Bevi niet van toepassing is op mijnbouwinstallaties, maar dat hij wel aansluiting heeft gezocht bij het Bevi ter verantwoording van de externe veiligheid.

Verder stelt de raad dat hij de risicocontouren zoals die zijn berekend bij de in 1997 verleende milieuvergunning moet overnemen, nu nadien berekende risicocontouren niet berusten op een in rechte onaantastbaar besluit. Om deze reden zijn de aanduidingen niet gebaseerd op het veiligheidsrapport uit 2003.

De raad stelt zich op het standpunt dat de rekenmethode Safeti-NL minder betrouwbaar is dan de zogenoemde Shell rekenmethode. De raad wijst ter onderbouwing van dit standpunt op een brief van het RIVM gericht aan de directie Veiligheid en Risico's van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu van 21 januari 2013 waarin staat dat voor de onderhavige gasbehandelingsinrichting de rekenmethode Shell betrouwbaarder is dan de rekenmethode Safeti-NL.

Verder is de rekenmethode Safeti-NL volgens de raad nog niet vastgesteld en is de gehanteerde rekenmethode ook niet van belang, omdat de gasbehandelingsinrichting buiten het bestemmingsplan ligt en omdat daarvoor in 1997 een milieuvergunning is verleend. Gelet hierop is volgens de raad de door de minister genoemde jurisprudentie niet van toepassing. Op het moment dat een nieuwe omgevingsvergunning voor de gasbehandelingsinrichting wordt verleend, zullen de daaruit voortvloeiende veiligheidscontouren bij de desbetreffende bestemmingsplannen worden herzien, aldus de raad.

3.4. Ingevolge artikel 19, lid 19.5.1, onder a, van de planregels zijn de gronden ter plaatse van de aanduiding "veiligheidszone - bevi -1" bestemd voor het tegengaan van een te hoog veiligheidsrisico van kwetsbare objecten en beperkt kwetsbare objecten.

Ingevolge lid 19.5.1, onder e, mag de 10-6/jaar-contour van een risicovol bedrijf, behorende bij de aanduiding "veiligheidszone - bevi 1" niet liggen buiten de aanduiding "veiligheidszone - bevi 1".

Het plan bevat voor de aanduiding "veiligheidszone - bevi 2" een soortgelijke regeling.

3.5. Ten oosten van het plangebied ligt een gasbehandelingsinrichting van de NAM. Niet in geschil is dat deze gasbehandelingsinrichting een mijnbouwinstallatie is.

Bij besluit van 7 januari 1997 heeft de minister van Economische Zaken een revisie op de milieuvergunning voor de gasbehandelingsinrichting verleend. Ten behoeve van dit besluit is in 1996 een extern veiligheidsrapport opgesteld waarin het individueel risico is berekend.

3.6. In het rapport "Kwantitatieve Risico Analyse NAM Den Helder - Safeti-NL", van 7 augustus 2009, zijn de uitkomsten van het onderzoek naar het plaatsgebonden risico en groepsrisico ten gevolge van de activiteiten van de

gasbehandelingsinrichting neergelegd. In het rapport worden de uitkomsten van eerdere studies uit 1996 en 2003 vergeleken met resultaten van het in 2009 uitgevoerde onderzoek. Volgens het rapport zijn de in de rapporten van 1996 en 2003 berekende 10-5 en 10-6/jaar contouren minder groot dan de berekende risicocontourlijnen in het onderzoek van 2009.

3.7. Het Staatstoezicht op de Mijnen heeft op 2 juli 2010 in een brief, die tevens is gepubliceerd op de website van het Ministerie van Economische Zaken, medegedeeld dat wordt gewerkt aan de aanwijzing van de mijnbouw in de Revi, maar dat er nog enige tijd nodig is om een aantal keuzes voor de rekenmethode te onderbouwen. Verder is vermeld dat vooruitlopend op de aanwijzing van mijnbouwlocaties in de Revi, wordt verwacht dat de in te leveren QRA's worden uitgevoerd met het rekenprogramma Safeti-NL en overeenkomstig de bestaande Handleiding Risicoberekening Bevi. In aanvulling hierop wordt een bijlage "Interim handleiding risicoberekeningen externe veiligheid" (hierna: interim handleiding) bijgevoegd, welke dient als tijdelijke specifieke aanvulling voor mijnbouwlocaties op de bestaande Handleiding Risicoberekeningen Bevi, aldus de brief.

3.8. In de plantoelichting heeft de raad aangegeven dat bij het toekennen van de aanduidingen in het kader van een goede ruimtelijke ordening aansluiting is gezocht bij het Bevi. Voor zover de raad betoogt dat het plan de feitelijke situatie vastlegt en dat daarom geen nieuw onderzoek waarbij getoetst wordt aan het Bevi, behoeft te worden uitgevoerd, overweegt de Afdeling dat, zoals eerder in de uitspraak van 25 oktober 2006, met zaak nr. [200508135/1](#) is overwogen, ook sprake is van een nieuwe situatie als bedoeld in paragraaf 2 van de Revi indien het plan de feitelijke bestaande situatie vastlegt. Nu de raad aansluiting heeft gezocht bij het Bevi kan de raad naar het oordeel van de Afdeling niet worden gevolgd in zijn standpunt dat in de onderhavige situatie niet dient te worden getoetst aan de grens- en richtwaarden van het Bevi. Het betoog van de raad dat de gasbehandelingsinrichting buiten het plangebied ligt kan evenmin leiden tot het oordeel dat niet aan de grens- en richtwaarden behoeft te worden getoetst, nu een gekozen plangrens niet kan afdoen aan de eis dat een bestemmingsplan niet in strijd met een goede ruimtelijke ordening mag zijn.

De Afdeling overweegt voorts dat de raad zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat ten tijde van de vaststelling van het plan geen rekenmethode voor de externe veiligheid voor mijnbouwinstallaties was vastgesteld. Dit betekent echter niet dat de raad zonder meer uit kon gaan van het veiligheidsrapport uit 1996, nu de raad bij het bestaan van voortschrijdende inzichten met betrekking tot een rekenmethode om de risico's te berekenen, gehouden kan zijn zich te baseren op een recenter onderzoek. De Afdeling neemt hierbij in aanmerking dat het Staatstoezicht op de Mijnen heeft bepaald dat de in te leveren QRA's dienen te worden uitgevoerd met het rekenprogramma Safeti-NL en overeenkomstig de Handleiding Risicoberekening Bevi en de interim handleiding. Het veiligheidsrapport uit 1996 is niet opgesteld met het rekenprogramma Safeti-NL en ook niet overeenkomstig de Handleiding Risicoberekening Bevi. De interim handleiding, versie 1.0, van 24 juni 2010, die dient als tijdelijke specifieke aanvulling voor mijnbouwlocaties is evenmin gebruikt. Het betoog van de raad dat de zogenoemde Shell rekenmethode voor deze gasbehandelingsinrichting betrouwbaarder is dan de rekenmethode Safeti-NL, betekent evenmin dat de raad om deze reden zich in redelijkheid op het veiligheidsrapport uit 1996 kon baseren. Het onderzoek zoals neergelegd in dat veiligheidsrapport, is immers met geen van beide rekenmethodes uitgevoerd.

Gelet op het voorgaande heeft de raad niet deugdelijk gemotiveerd waarom de verantwoording van de externe veiligheid vanwege de gasbehandelingsinrichting kon worden gebaseerd op het veiligheidsrapport uit 1996.

3.9. In hetgeen de minister en [appellant sub 2] hebben aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit, voor zover dat ziet op de vaststelling van de aanduidingen "veiligheidszone - bevi - 1" en "veiligheidszone - bevi - 2", is genomen in strijd met 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). De beroepen zijn gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre dient te worden vernietigd.

4. Gelet op het voorgaande behoeven de overige beroepsgronden van de minister en [appellant sub 2] geen bespreking meer.

Het beroep van [appellant sub 3]

5. De raad heeft ter zitting het betoog dat het beroepschrift van [appellant sub 3] niet tijdig is ingediend, ingetrokken.

6. [appellant sub 3] betoogt dat de raad ten onrechte niet heeft voorzien in een woonbestemming op het perceel ten zuiden van haar woning op het perceel [locatie]. [appellant sub 3] voert hiertoe aan dat de Kortevliet, op haar perceel na, aan de rechterzijde al is volgebouwd. [appellant sub 3] voert verder aan dat zij al in 1983 een aanvraag om een bouwvergunning voor een woning heeft gedaan, maar dat die is afgewezen.

[appellant sub 3] beroept zich voorts op het gelijkheidsbeginsel, nu op andere percelen aan de Kortevliet wel woningen mogelijk zijn gemaakt die op grond van het vorige bestemmingsplan niet waren toegestaan.

6.1. De raad stelt zich op het standpunt dat de gronden waarop [appellant sub 3] een woonbestemming wenst, buiten het bestaand bebouwd gebied als bedoeld in de Provinciale Ruimtelijke Verordening Structuurvisie (hierna: PRVS) liggen en dat niet wordt voldaan aan artikel 13, tweede lid, van de PRVS. Volgens de raad bestaat geen noodzaak voor een woonbestemming op deze locatie.

6.2. Blijkens de verbeelding is aan het perceel de bestemming "Agrarisch" met een bouwvlak toegekend.

Ingevolge artikel 3, lid 3.1, van de planregels zijn de voor "Agrarisch" aangewezen gronden bestemd voor:

a. de uitvoering van een agrarisch bedrijf met een grondgebonden agrarische bedrijfsvoering met uitzondering van glastuinbouwbedrijven;

b. gebouwen ten behoeve van:

1. het agrarische bedrijf met grondgebonden agrarische bedrijfsvoering, uitgezonderd gebouwen ten behoeve van de glastuinbouw, intensieve veehouderij en veredelingsbedrijven;

2. bedrijfswoningen.

Ingevolge lid 3.2.1, aanhef en onder a, geldt voor het bouwen van bouwwerken dat alleen binnen de gronden van het bouwvlak bij de bestemming behorende gebouwen en bouwwerken geen gebouwen zijnde, mogen worden gebouwd.

6.3. Blijkens de plankaart van het vorige bestemmingsplan "Kortevliet 1985", vastgesteld door de raad bij besluit van 6 november 1985 en goedgekeurd door het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland bij besluit van 3 februari 1987, was aan de gronden waar [appellant sub 3] een woonbestemming wenst, grotendeels de bestemming "Agrarische doeleinden" toegekend.

Ingevolge artikel 5, tweede lid, van de voorschriften van dat plan mochten op de gronden aangewezen voor "Agrarische doeleinden" uitsluitend bouwwerken, geen gebouwen zijnde, worden gebouwd.

6.4. Ingevolge artikel 1, onder 23, van de PRVS moet onder landelijk gebied worden verstaan het gebied, niet zijnde bestaand bebouwd gebied.

Ingevolge artikel 9, eerste lid, onder a en b, wordt als bestaand bebouwd gebied aangewezen:

a. het gebied, als zodanig aangegeven op kaart 2 en op de digitale verbeelding ervan en

b. de bestaande of de bij een - op het moment van inwerkingtreden van de PRVS - geldend bestemmingsplan toegelaten woon- of bedrijfsbebouwing en kassen, waaronder mede begrepen de daarbij behorende bebouwing ten behoeve van openbare voorzieningen, verkeersinfrastructuur alsmede stedelijk water en stedelijk groen van een stad, dorp of kern.

Ingevolge artikel 13, eerste lid, voorziet een bestemmingsplan niet in nieuwe woningbouw in het landelijk gebied.

Ingevolge het tweede lid kan in afwijking van het eerste lid een bestemmingsplan voorzien in de ontwikkeling van nieuwe woningbouw indien:

a. nieuwe woningbouw in overeenstemming is met de provinciale woonvisie 2010-2020 en de door het college van gedeputeerde staten en de regiogemeenten vastgestelde regionale actieprogramma's;

b. nieuwe woningbouw in overeenstemming is met de door het college van gedeputeerde staten vastgestelde provinciale woningbouwmonitor en provinciale woningbouwprognose;

c. nieuwe woningbouw niet kan worden gerealiseerd door herstructureren, intensiveren, combineren of transformeren binnen bestaand bebouwd gebied en;

d. het bepaalde in artikel 15 in acht wordt genomen.

6.5. De gronden waar [appellant sub 3] een woonbestemming wenst, zijn niet aangewezen als bestaand bebouwd

gebied op kaart 2 en op de digitale verbeelding als bedoeld in artikel 9, eerste lid, onder a, van de PRVS. Voorts was op grond van het vorige bestemmingsplan "Kortevliet 1985" geen bebouwing zoals bedoeld in artikel 9, eerste lid, onder b, van de PRVS op de gronden toegestaan. Derhalve liggen de gronden buiten het bestaand bebouwd gebied als bedoeld in artikel 9 van de PRVS en dienen de gronden ingevolge artikel 1, onder 23, van de PRVS als landelijk gebied te worden aangemerkt. Gelet hierop heeft de raad zich terecht op het standpunt gesteld dat artikel 13, eerste lid, van de PRVS zich verzet tegen een woonbestemming. In hetgeen [appellant sub 3] heeft aangevoerd wordt voorts geen aanleiding gezien voor het oordeel dat de raad zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat niet wordt voldaan aan de voorwaarden van artikel 13, tweede lid, van de PRVS.

6.6. Over de door [appellant sub 3] gemaakte vergelijking met andere percelen aan de Kortevliet waar wel woningen mogelijk zijn gemaakt die op grond van het vorige bestemmingsplan niet waren toegestaan, wordt overwogen dat de raad zich op het standpunt heeft gesteld dat deze situaties verschillen van de aan de orde zijnde situatie omdat dat bestaande woningen zijn die onder het vorige plan onder het overgangsrecht waren gebracht of met een vrijstelling op grond van artikel 19 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (oud) voor afwijken van het bestemmingsplan mogelijk zijn gemaakt. Van voornoemde situaties is ten aanzien van de gronden van [appellant sub 3] geen sprake. In hetgeen [appellant sub 3] heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat de door [appellant sub 3] genoemde situaties niet overeenkomen met de thans aan de orde zijnde situatie.

6.7. Gelet op het voorgaande behoeft hetgeen [appellant sub 3] voor het overige heeft aangevoerd geen bespreking meer.

7. Gelet op het voorgaande is het beroep van [appellant sub 3] ongegrond.

Opdracht en voorlopige voorziening

8. De Afdeling ziet aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Awb de raad op te dragen om voor de vernietigde planonderdelen met inachtneming van deze uitspraak een nieuw plan vast te stellen en zal daartoe een termijn stellen.

9. De Afdeling ziet aanleiding de hierna vermelde voorlopige voorziening te treffen om te voorkomen dat tot aan de inwerkingtreding van het nieuwe besluit als bedoeld onder 8 in het geheel geen risicocontouren vanwege de gasbehandelingsinrichting gelden.

Proceskosten

10. De raad dient ten aanzien van de minister op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld. Van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen, is ten aanzien van [appellant sub 2] niet gebleken. Ten aanzien van [appellant sub 3] bestaat geen aanleiding voor een proceskostenveroordeling.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen van de minister van Defensie en [appellant sub 2] gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Den Helder van 14 oktober 2013 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Luchthaven 2013" voor zover het betreft de aanduidingen "veiligheidszone - bevi - 1" en "veiligheidszone - bevi - 2";

III. draagt de raad van de gemeente Den Helder op om binnen 52 weken na de verzending van deze uitspraak met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen een nieuw besluit te nemen en dit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken;

IV. treft de voorlopige voorziening dat de aanduidingen "veiligheidszone - bevi - 1" en "veiligheidszone - bevi - 2" blijven gelden tot het tijdstip van inwerkingtreding van het nieuwe besluit zoals bedoeld onder III;

V. verklaart het beroep van [appellant sub 3] ongegrond;

VI. veroordeelt de raad van de gemeente Den Helder tot vergoeding van bij de minister van Defensie in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 980,00 (zegge: negenhonderdtachtig

euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VII. gelast dat de raad van de gemeente Den Helder aan appellanten het door hen voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht ten bedrage van € 318,00 (zegge: driehonderdachtien euro) voor de minister van Defensie en € 160,00 (zegge: honderdzestig euro) voor [appellant sub 2] vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. J.A. Hagen, voorzitter, en mr. E. Helder en mr. R.J.J.M. Pans, leden, in tegenwoordigheid van mr. Z. Huszar, griffier.

w.g. Hagen w.g. Huszar
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 14 januari 2015

533-763.