

ANNOTATIE

Externe veiligheid in het buitengebied: welke woningen tellen mee?

mr. M. van Harten

Annotatie bij Raad van State, 17-06-2020, ECLI:NL:RVS:2020:1426 (OGR-2020-0147)

Annotatie bij ABRvS 17 juni 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1426. Besluit externe veiligheid buisleidingen, uitleg begrippen 'beperkt kwetsbaar object' en 'een dichtheid van maximaal twee woningen per hectare', Besluit externe veiligheid inrichtingen.

1. Deze zaak gaat over de risico's vanwege buisleidingen waarin gevaarlijke stoffen worden getransporteerd. Het relevante kader daarvoor is opgenomen in het Besluit externe veiligheid buisleidingen (Bevb). Aangezien de uitspraak gaat over de uitleg van (een deel van) de definitie van 'beperkt kwetsbaar object', die wordt gehanteerd in meerdere regelingen met betrekking tot externe veiligheid, heeft de uitspraak nadrukkelijk een breder bereik.
2. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan (of een ander ruimtelijk besluit) dienen de risico's bij gebruik, opslag en vervoer van gevaarlijke stoffen in kaart te worden gebracht en te worden betrokken in de besluitvorming. Nu het gaat om het veiligheidsniveau buiten de locatie die, of het object dat het risico veroorzaakt, spreekt men van 'externe veiligheid'. Daarbij gaat het om de veiligheid van personen, in de zin dat de kans op overlijden ten gevolge van een calamiteit niet te groot mag zijn.
3. De regels voor externe veiligheid zijn verspreid over verschillende wetten, besluiten, regelingen en circulaire's, al wordt in de verschillende kaders veelal gebruikgemaakt van dezelfde systematiek en soortgelijke definities. Voor de risico's vanwege inrichtingen (lees: bedrijven) is het relevante kader grotendeels neergelegd in het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi) en het Activiteitenbesluit Milieubeheer. Voor transportroutes is dit

neergelegd in het Besluit externe veiligheid transportroutes. Daarnaast zijn er nog verschillende kaders voor specifieke activiteiten, zoals onder meer het opslaan van vuurwerk (neergelegd in het Vuurwerkbesluit), en specifieke locaties, zoals onder andere luchthavens (neergelegd in de Wet luchtvaart en de daarop gebaseerde besluiten en regelingen).

4. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan (of een ander ruimtelijk besluit) op grond waarvan de aanleg van een buisleiding voor het transport van gevaarlijke stoffen of de aanleg, bouw of vestiging van een (beperkt) kwetsbaar object in de omgeving van zo'n buisleiding wordt toegelaten, moet ook worden gekeken naar de 'externe veiligheid'. Dit volgt uit artikel 11 van het Bevb. Kwetsbare objecten zijn onder meer woningen, ziekenhuizen, scholen, kantoorgebouwen en hotels. Hiervoor wordt in het Bevb naar artikel 1 van het Bevi verwezen. Beperkt kwetsbare objecten betreffen soortgelijke objecten als kwetsbare objecten, maar dan van een andere omvang of met een andere gebruiksintensiteit. Voorbeelden hiervan zijn kantoorgebouwen en hotels, waarbij de grens tussen beperkt kwetsbaar en kwetsbaar is vastgesteld op een bruto vloeroppervlak van 1500 m²: een kantoorgebouw met een oppervlakte tot en met 1500 m² is een beperkt kwetsbaar object, een groter kantoorgebouw is een kwetsbaar object. De afbakening tussen kwetsbaar en beperkt kwetsbaar zegt dus niet zozeer iets over de fysieke kwetsbaarheid van een gebouw (in technische zin), maar veeleer iets over de mate waarin mensen kunnen samenkomen en de potentiële kwetsbaarheid van de gebruikers van het gebouw, gemeten in termen van het aantal slachtoffers in het geval van een calamiteit.

5. Bij de beoordeling van de externe veiligheid dient te worden gekeken naar het 'groepsrisico' en het 'plaatsgebonden risico'. Het groepsrisico betreft de cumulatieve kans per jaar dat ten minste 10, 100 of 1000 personen overlijden als rechtstreeks gevolg van hun aanwezigheid in het invloedsgebied. Het 'plaatsgebonden risico', waar het in deze uitspraak om gaat, is de kans per jaar dat een persoon die onafgebroken en onbeschermd op een bepaalde plaats verblijft, overlijdt als rechtstreeks gevolg van een ongewoon voorval. De hoofdlijn is dat dit plaatsgebonden risico nooit groter mag zijn dan 1 op de miljoen, met dien verstande dat deze norm voor 'kwetsbare objecten' een absolute grenswaarde is en voor 'beperkt kwetsbare objecten' een richtwaarde, waarmee rekening dient te worden gehouden (art. 11 Bevb). Dit betekent dat voor kwetsbare objecten zonder meer aan de norm moet worden voldaan, terwijl 'rekening houden met' impliceert dat het bevoegd gezag een belangenafweging mag maken en er beoordelingsvrijheid bestaat. Voor het afwijken van de richtwaarde moet het bevoegd gezag wel goede redenen hebben en dit moet goed worden gemotiveerd.

6. In deze uitspraak van de Afdeling gaat het om een agrarisch perceel met, voor zover van belang, twee bestaande bedrijfswoningen. Bedrijfswoningen zijn op grond van het Bevi beperkt kwetsbare objecten. De initiatiefnemer wenst het agrarisch bedrijf in een andere vorm

voort te zetten. Om die reden kreeg één van de twee bedrijfswoningen (in de uitspraak aangeduid als 'locatie 1') in het nieuwe bestemmingsplan een 'gewone' woonbestemming. Een woning is een kwetsbaar object op grond van het Bevi (en dus ook op grond van het Bevb). Verspreid liggende woningen, met een dichtheid van maximaal twee woningen per hectare, zijn echter beperkt kwetsbaar objecten. In deze zaak ging het vervolgens om de vraag hoe die hectare moet worden 'gelegd'. Daarbij kan uit de casus worden afgeleid dat de hectare ook zo kon worden geprojecteerd dat daardoor drie woningen gedeeltelijk binnen het hectarevlak zouden vallen. De Afdeling zag zich daarom voor de vraag gesteld of woningen, die deels binnen het vlak vallen, moeten worden meegeteld.

7. De relevante wettelijke regelingen in het Bevb en het Bevi geven geen antwoord op deze vragen. Wel overweegt de Afdeling dat in de Nota van Toelichting bij het Bevi wordt vermeld dat 'bij verspreid liggende woningen met een dichtheid van maximaal twee woningen per hectare [...] vooral gedacht [moet] worden aan woningen in agrarisch gebied' en dat 'in onderdeel a, onder ten eerste, [...] met de maximale dichtheid van woningen per hectare [is] bedoeld de dichtheid per willekeurig gekozen hectare.' (*Stb.* 2004, 250, p. 61 en 62). De Afdeling is van oordeel dat uit de woorden 'willekeurig gekozen hectare' niet kan worden afgeleid dat sprake is van een beperkt kwetsbaar object, zolang op de een of andere manier de situering van een hectarevlak van 100 x 100 m mogelijk is, waarbinnen zich slechts een relevant deel van de buisleiding, alsmede de woning op locatie 1 bevindt, maar geen andere woning(en). De Afdeling is daarentegen van oordeel dat de woorden 'willekeurig gekozen hectare' juist met zich brengen dat door middel van het verschuiven van een hectarevlak van 100 x 100 m, onderzocht moet worden of sprake *kan* zijn van een situatie, waarin binnen een hectare zowel een relevant dichtstbijgelegen deel van de buisleiding, alsmede meer dan twee woningen liggen (waaronder in dit geval ook de woning op locatie 1). Verder concludeert de Afdeling dat, nu het ging om de woning op locatie 1, deze woning in elk geval volledig binnen het te kiezen hectarevlak moet zijn gelegen. Indien vervolgens slechts een hectarevlak kan worden gekozen waarbinnen zowel de woning op locatie 1 als ook de twee andere woningen gedeeltelijk vallen, kan dit volgens de Afdeling niet tot de conclusie leiden dat het maximum van twee woningen per hectare wordt overschreden. Daarbij benadrukt de Afdeling dat het gelet op het doel en de strekking van de regeling ook weer niet in de rede ligt om bij de bepaling van de woningdichtheid uitsluitend rekening te houden met woningen die zich geheel binnen het hectarevlak bevinden. Het uitgangspunt dat de woning waarop de aan de orde zijnde planologische wijziging ziet, zich geheel binnen het relevante hectarevlak moet bevinden, geldt volgens de Afdeling dan ook niet voor andere woningen die zich binnen het hectarevlak bevinden (r.o. 4.5).

8. Hoewel de uitspraak vanuit een zuiver tekstuele benadering valt te billijken (het Bevi

spreekt immers over ‘woningen’ en bijvoorbeeld niet over ‘gedeeltes van woningen’), roept deze ook vragen op. Ten eerste gaat de Afdeling er zonder meer van uit dat een hectare in de zin van het Bevi een vierkant vlak is van 100 x 100 m. Op zich is dat natuurlijk geen gek uitgangspunt, maar uit het Bevi blijkt niet dat het moet gaan om een vierkant vlak. Men zou uit de woorden ‘willekeurig gekozen hectare’ ook kunnen afleiden dat er mag worden gewerkt met meer langgerekte vormen (bijvoorbeeld een rechthoek van 50 x 200 m). Dat hier anders over gedacht kan worden, blijkt ook uit de Richtlijn Beoordelen ruimtelijke situaties bij leidingen in het kader van het Bevb van de Vereniging van Leidingeigenaren in Nederland. In die richtlijn staat dat onder 1 hectare in de zin van het Bevb, naast een vierkant van 100 x 100 m, ook een cirkel met een oppervlak van 1 hectare (dus met een diameter van 113 m) kan worden verstaan (VELIN Richtlijn nr. 2013/2, p. 7).

9. Het tweede element dat opvalt, is dat de Afdeling ervan uitgaat dat het object of de voorziening dat het risico veroorzaakt, in dit geval de buisleiding, ook binnen het gekozen vlak moet liggen. Enerzijds is dat logisch, want het gaat om het risico dat wordt veroorzaakt door de buisleiding, maar anderzijds ligt dat ook weer niet voor de hand. In de betreffende definitie wordt immers niet gerefereerd aan het object dat het risico veroorzaakt, maar wordt sec gedefinieerd wat de woningdichtheid moet zijn om woningen (nog) aan te kunnen merken als beperkt kwetsbare objecten. Vervolgens moet ten aanzien van die objecten worden bepaald wat het plaatsgebonden risico is.

10. Tevens is interessant dat de Afdeling als uitgangspunt formuleert dat de woning op locatie 1 in elk geval geheel in het te kiezen vierkante hectarevlak moet liggen. De Afdeling motiveert dit door aan te geven dat ten aanzien van de voorliggende kwestie van deze woning moet worden bepaald of sprake is van een kwetsbaar of beperkt kwetsbaar object, omdat de bestemmingswijziging ziet op deze woning. Dit uitgangspunt werpt de vraag op hoe het hectarevlak moet worden gekozen indien het niet, zoals in dit geval, gaat om de woning op locatie 1, waarvan de bestemming wijzigt, maar om een nieuwe buisleiding die wordt aangelegd, of om een bestaande buisleiding waarvan het gebruik verandert, waardoor het risico toeneemt. Kijkend naar de onderhavige casus zou een vierkant hectarevlak kunnen worden gekozen, waarbinnen zowel een gedeelte van de buisleiding, als de drie woningen gedeeltelijk liggen. Zoals de Afdeling in de uitspraak terecht overweegt, ligt het gelet op het doel en de strekking van de regeling niet in de rede om bij de bepaling van de woningdichtheid uitsluitend rekening te houden met woningen die zich geheel binnen het hectarevlak bevinden. De vraag die daarom rijst is of in dat geval de situatie zou kunnen ontstaan dat bij een verandering aan de bronkant (in dit geval de buisleiding) de woning op locatie 1 in de toekomst toch als kwetsbaar object kan worden aangemerkt, omdat deze met twee andere woningen gedeeltelijk in het te kiezen hectarevlak ligt en alle woningen dan wel

moeten worden meegeteld. Of moet de uitspraak zo worden uitgelegd dat altijd ten minste één woning geheel in het te kiezen vierkante hectarevlak moet liggen, en mag men in het door mij genoemde voorbeeld waarbij wijzigingen aan de bronkant moeten worden beoordeeld, dan worden gekozen welke woning geheel wordt betrokken en welke woningen gedeeltelijk?

11. De uitzondering in het Bevi voor woningen in dunbevolkte gebieden is ook opgenomen in Bijlage VI bij het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Hoewel woorden uit de definitie in het Bevi zijn verplaatst, is de definitie inhoudelijk niet wezenlijk veranderd. In de toelichting op het Bkl wordt, op vergelijkbare wijze als in de door de Afdeling aangehaalde toelichting op het Bevi, het volgende overwogen: 'Bij woonfuncties met een dichtheid van ten hoogste 2 woningen of woonwagens per hectare moet voornamelijk gedacht worden aan verspreid liggende gebouwen in het buitengebied. Het dichtheids criterium van ten hoogste twee woningen per hectare dient er toe de aanwezigheid van grote aantallen personen in de directe omgeving van een risicobron te beperken.' (*Stb.* 2018, 292, p. 905).