

Crisis- en herstelwet; pro-formaberoep tegen besluit onder reikwijdte van Crisis- en herstelwet verschoonbaar bij ontbreken deugdelijke rechtsmiddelen...

ABRVs 16-02-2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP4734, m.nt. T.D. Rijs (Wijkraad Helmerhoek)

Instantie

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Datum

16 februari 2011

Magistraten

Mr. Th.C. van Sloten, mr. B.P. Vermeulen en mr. J.A. Hagen

Zaaknummer

201007266/1/R3.

Noot

T.D. Rijs

LJN

BP4734

Roepnaam

Wijkraad Helmerhoek

Vakgebied(en)

Bouwrecht (V)

Bestuursrecht algemeen / Algemeen

Ruimtelijk bestuursrecht / Ruimtelijke ordening

Brondocumenten

ECLI:NL:RVS:2011:BP4734, Uitspraak, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 16-02-2011

Essentie

Crisis- en herstelwet; pro-formaberoep tegen besluit onder reikwijdte van Crisis- en herstelwet verschoonbaar bij ontbreken deugdelijke rechtsmiddelenverwijzing.

Voorgaande uitspraak

(...)

Overwegingen

2.1. Het plan voorziet in de aanleg van twee nieuwe, in elkaars verlengde liggende, aardgastransportleidingen. Het betreft een leiding tussen het meet-en regelstation Bornebroek, gemeente Almelo, en de afsluiterlocatie Hofdijk, gemeente Enschede, alsmede het op Nederlands grondgebied liggende deel van een leiding tussen deze afsluiterlocatie en twee zoutcavernes ter hoogte van Epe (Duitsland).

De leidingen dienen om het meet-en regelstation Bornebroek te verbinden met twee zoutcavernes die worden ingericht voor de opslag van aardgas. Hiermee wordt beoogd bij te dragen aan de nationale opgave om voldoende opslagcapaciteit voor aardgas te realiseren. Met de geprojecteerde leidingen worden de zoutcavernes aangesloten op het Nederlandse hoofdgastransportnet.

Ontvankelijkheid

2.2. Ingevolge artikel 8.2, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: de Wro) kan uitsluitend een belanghebbende beroep instellen tegen het in geding zijnde besluit.

Ingevolge artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb), wordt onder belanghebbende verstaan degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

De wetgever heeft deze eis gesteld teneinde te voorkomen dat een ieder, in welke hoedanigheid ook, of een persoon met slechts een verwijderd of indirect belang als belanghebbende zou moeten worden beschouwd en beroep zou kunnen instellen. Om als belanghebbende in de zin van de Awb te kunnen worden aangemerkt, dient een natuurlijk persoon een voldoende objectief en actueel, eigen, persoonlijk belang te hebben dat hem in voldoende mate onderscheidt van anderen en dat rechtstreeks wordt geraakt door het bestreden besluit.

2.2.1. [appellant] woont op een afstand van meer dan 1600 m tot het meest nabij gelegen deel van het tracé voor de aardgastransportleidingen. Gelet hierop kan daarin geen rechtstreeks bij het bestreden besluit betrokken belang worden gezien zoals bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Awb. In de door hem gestelde omstandigheid dat hij het tracé van de aardgastransportleidingen regelmatig kruist, kan een zodanig belang evenmin worden gevonden.

De conclusie is dat [appellant] geen belanghebbende is bij het bestreden besluit als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Awb en dat hij daartegen ingevolge artikel 8.2, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wro, geen beroep kan instellen. Het beroep is dan ook niet-ontvankelijk voor zover dat is ingesteld door [appellant].

2.3. Wat betreft het standpunt van de ministers dat [appellant] niet heeft aangetoond dat hij bevoegd is om namens de Wijkraad beroep in te stellen tegen het bestreden besluit overweegt de Afdeling dat [appellant] daartoe een toereikende machtiging heeft overgelegd.

Procedurele aspecten

2.4. Ter zitting heeft de wijkraad verklaard dat hij er geen bezwaren tegen heeft dat toepassing is gegeven aan de bepalingen met betrekking tot de rijkscoördinatieregeling en dat het hem gaat om de risico's die uitvoering van het plan met zich brengt.

2.5. Ingevolge artikel 1.1, eerste lid en onder a, van de Crisis-en herstelwet in samenhang met bijlage I, onder 2.1, van deze wet is afdeling 2 van deze wet van toepassing op alle besluiten die krachtens enig wettelijk voorschrift zijn vereist voor de ontwikkeling of verwezenlijking van werken en gebieden krachtens afdeling 3.5 van de Wro.

Nu sprake is van een inpassingsplan als bedoeld in artikel 3.28 van de Wro, dat onderdeel uitmaakt van afdeling 3.5 van de Wro, is afdeling 2 van hoofdstuk I van de Crisis-en herstelwet van toepassing op het voorliggende besluit. Ingevolge artikel 1.6a van de Crisis-en herstelwet, dat onderdeel uitmaakt van afdeling 2 van hoofdstuk I van de Crisis-en herstelwet, kunnen na afloop van de termijn voor het instellen van beroep geen beroepsgronden meer worden aangevoerd.

De bekendmaking van het bestreden besluit heeft plaatsgevonden voordat het Besluit uitvoering Crisis-en herstelwet in werking is getreden, zodat geen wettelijke plicht bestond om daarbij te vermelden dat afdeling 2 van hoofdstuk 1 van de Crisis-en herstelwet van toepassing is en dat beroepsgronden na afloop van de beroepstermijn niet meer kunnen worden aangevuld. Dat dit niet is vermeld heeft, anders dan de wijkraad veronderstelt, niet tot gevolg dat de Crisis-en herstelwet in het geheel niet van toepassing is.

Het ligt evenwel op de weg van het bestuursorgaan om duidelijkheid te verschaffen over de rechtsmiddelen tegen een onder de reikwijdte van de Chw vallend besluit. Indien in de rechtsmiddelenverwijzing, zoals in dit geval, niet is vermeld dat de Chw van toepassing is en dat daarom na afloop van de termijn voor het instellen van beroep geen gronden kunnen worden aangevuld, kan een belanghebbende, nu in de Chw wordt afgeweken van de Awb, in beginsel niet worden tegengeworpen dat hij na afloop van de beroepstermijn de beroepsgronden aanvult. Dit is slechts anders indien aannemelijk is dat de belanghebbende anderszins wist of kon weten dat na afloop van de termijn voor het instellen van beroep geen gronden kunnen worden aangevoerd. Die situatie doet zich hier niet voor.

De wijkraad is bij brief van 23 augustus 2010 medegedeeld dat het beroep is gericht tegen een besluit dat onder de Chw valt. De wijkraad is bij die brief in de gelegenheid gesteld om uiterlijk binnen drie weken na dagtekening van die brief de gronden van het beroep aan te vullen, van welke gelegenheid de wijkraad gebruik heeft gemaakt. Onder deze omstandigheden moeten de gronden die binnen de in de brief van 23 augustus 2010 gestelde termijn zijn aangevoerd geacht worden tijdig te zijn aangevoerd, zodat er geen aanleiding bestaat deze buiten beschouwing te laten. De Afdeling zal de gronden die na deze, in de brief van 23 augustus 2010 gestelde termijn zijn aangevoerd buiten behandeling laten.

Externe veiligheid

2.6. De wijkraad voert aan dat de circulaire omtrent de veiligheid van buizenleidingen is verouderd en dat niet had mogen worden uitgegaan van de normen in het ontwerpbesluit externe veiligheid buisleidingen. De wijkraad betoogt voorts dat het onderzoek dat is uitgevoerd in het kader van de externe veiligheid onvoldoende controleerbaar is en op verscheidene punten gebreken of onjuistheden vertoont.

2.6.1. De ministers stellen zich op het standpunt dat de risico's van de aardgastransportleiding zijn onderzocht en dat bij het inplannen van het tracé van een buisleiding voor het transport van aardgas onder hoge druk de veiligheidsaspecten van die buisleiding voor de omgeving zijn meegewogen. In 1984 heeft de minister van VROM hierover een advies uitgebracht dat is vastgelegd in de circulaire 'Zonering langs hoge druk aardgastransportleidingen'. Verbeterde kennis over de risico's van buisleidingen met aardgas heeft ertoe geleid dat de minister van VROM dit advies heeft gewijzigd in die zin dat zoveel

mogelijk wordt uitgegaan van de normstelling zoals die is neergelegd in het ontwerpbesluit externe veiligheid buisleidingen dat op 28 augustus 2009 is gepubliceerd in de Staatscourant. Bij de vaststelling van het plan is dit ook gebeurd en is voorts getoetst aan de circulaire, aldus de ministers. Uit het verrichte onderzoek blijkt volgens de ministers dat de risico's binnen aanvaardbare grenzen blijven.

2.6.2. Vaststaat dat de in de circulaire opgenomen normen zijn verouderd. Nu voorts ten tijde van het bestreden besluit nog geen wettelijke normen bestonden voor externe veiligheid van buisleidingen geeft het aangevoerde geen aanleiding om te concluderen dat de ministers op dit punt niet in redelijkheid hebben kunnen aansluiten bij de normen in het onder 2.6.1 bedoelde ontwerpbesluit.

Overigens is het besluit externe veiligheid buisleidingen wat betreft de delen die relevant zijn voor het bestreden besluit per 1 januari 2011 in werking getreden (*Stb.* 2010, 863).

2.6.2.1. De resultaten van het verrichte onderzoek op het gebied van externe veiligheid zijn onder meer vervat in het rapport 'Kwantitatieve Risicotoetsing tracé Borner-broek-Epe' (KEMA B.V., 22 december 2009). In dit rapport staat onder meer dat de daarin beschreven risicostudie conform de in opdracht van de Nederlandse overheid opgestelde richtlijnen voor kwantitatieve risicoanalyses is uitgevoerd met 'Pipesafe', een door de Nederlandse overheid goedgekeurd softwarepakket voor risicoberekeningen aan hoge druk aardgastransportleidingen. In de berekeningen is gebruik gemaakt van de bevolkingsdatabase van het RIVM en de berekeningen zijn conform de met het RIVM overeengekomen en door VROM geaccepteerde rekenmethodologie, zo staat voorts in het rapport. De ministers hebben toegelicht dat Pipesafe een door Gasunie en andere gasexploitanten ontwikkeld eigen softwarepakket betreft om de risico's van gastransportleidingen te berekenen. Het RIVM heeft als onafhankelijk deskundige op het gebied van risico's van gevaarlijke stoffen dit softwarepakket beoordeeld als een juiste methode om de risico's van aardgastransportleidingen te berekenen, op basis van welk oordeel de rijksoverheid risicoberekeningen met Pipesafe als betrouwbaar accepteert, aldus de ministers. Zij stellen voorts dat, omdat Pipesafe niet voor iedereen beschikbaar is, het RIVM voor het doen van dezelfde berekeningen een gebruiksvriendelijk softwarepakket 'CAROLA' heeft ontwikkeld, dat in mei 2010 beschikbaar is gekomen en dat voor iedereen verkrijgbaar is tegen een vergoeding in verband met het onderhoud van het softwarepakket. CAROLA geeft volgens de ministers vrijwel dezelfde uitkomsten als Pipesafe. Gelet op het voorgaande geeft het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat onvoldoende inzicht is geboden in de wijze van berekening van de gevolgen van het bestreden besluit op het gebied van externe veiligheid.

2.6.2.2. Volgens het door KEMA opgestelde rapport kan uit de berekeningen en analyses worden geconcludeerd dat het voorziene ontwerp van de leiding wat betreft het plaatsgebonden risico voldoet aan de door de Nederlandse overheid gestelde norm, zowel ten aanzien van de reeds aanwezige kwetsbare objecten als de geplande ruimtelijke ontwikkelingen. Voorts is in het rapport vermeld dat het beoogde tracé, met het voorziene ontwerp, voldoet aan de oriëntatiewaarde voor het groepsrisico, zowel ten aanzien van de reeds aanwezige bevolking als ten aanzien van de uitbreiding van de bevolking die de ruimtelijke plannen mogelijk maken.

De wijkraad heeft niet, bijvoorbeeld aan de hand van een rapport dat is opgesteld door een op het gebied van externe veiligheid gespecialiseerde en onafhankelijke deskundige, aannemelijk gemaakt dat het onderzoek op het gebied van de externe veiligheid zodanige gebreken vertoont dat de ministers zich bij het nemen van het bestreden besluit niet in redelijkheid op basis van de resultaten van het verrichte onderzoek op het standpunt hebben kunnen stellen dat de risico's bij uitvoering van het bestreden besluit binnen aanvaardbare grenzen blijven.

2.7. De wijkraad betoogt dat ten onrechte niet is voorzien in een schadefonds dat kan worden aangesproken wanneer zich een ramp mocht voordoen.

2.7.1. De Afdeling vat dit betoog aldus op dat de wijkraad meent dat het bestreden besluit zodanige risico's met zich brengt dat zonder de instelling van een separaat fonds voor vergoeding van eventuele schade sprake is van voor belanghebbenden onevenredig nadelige gevolgen in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. Gelet op hetgeen hiervoor is overwogen omtrent de externe veiligheid geeft het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat de ministers het besluit niet hebben mogen vaststellen zonder de instelling van een schadefonds dat kan worden aangesproken indien zich schade als gevolg van een ongeval met de gastransportleiding zou voordoen.

2.8. Voor het overige heeft de wijkraad verwezen naar de inhoud van de zienswijze. In de overwegingen van het bestreden besluit is ingegaan op deze zienswijze. De wijkraad heeft in het beroepschrift, noch ter zitting redenen aangevoerd waarom de weerlegging van de desbetreffende zienswijze in het bestreden besluit onjuist zou zijn.

Conclusie

Conclusie

2.9. Gelet op het voorgaande geeft hetgeen de wijkraad heeft aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de ministers na afweging van alle betrokken belangen niet in redelijkheid tot hun besluit tot vaststelling van het inpassingsplan hebben kunnen komen. In het aangevoerde ziet de Afdeling dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat de ministers zich niet in

redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Het aangevoerde geeft evenmin aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht. Het beroep is ongegrond.

Noot

Auteur: T.D. Rijs

Noot

1. Zoals bekend mag worden verondersteld kent de Crisis-en herstelwet (hierna: Chw) in Afdeling 2 van hoofdstuk 1 diverse 'versnellingsbepalingen' die van toepassing zijn op besluiten die op grond van de bijlagen bij de Chw onder de reikwijdte van die wet vallen. Onderdeel van de versnellingsbepalingen zijn onder meer art. 1.6 lid 2 en 1.6a Chw, waarin kort gezegd de mogelijkheid tot het indienen van een pro forma beroep ter sauvering van de termijn is uitgesloten. Onderhavige uitspraak heeft betrekking op de vraag of een pro forma beroep tegen een besluit dat valt onder de reikwijdte van de Chw toch ontvankelijk kan zijn in het geval het bestuursorgaan appellanten niet heeft gewezen op de uitsluiting van de mogelijkheid van pro forma beroep.

2. In de eerste plaats merk ik op dat bij een besluit dat valt onder de reikwijdte van de Chw en waartegen beroep mogelijk is, op grond van art. 11 lid 2 Besluit uitvoering Crisis-en herstelwet bij de bekendmaking van het besluit moet worden vermeld dat de beroepsgronden in het beroepschrift worden opgenomen en dat na afloop van de beroepstermijn geen nieuwe gronden meer kunnen worden aangevoerd. In onderhavig geval was het Besluit uitvoering Crisis-en herstelwet ten tijde van de bekendmaking van het besluit echter nog niet in werking getreden, zodat er (nog) geen wettelijke verplichting voor het bestuur bestond om appellanten te wijzen op de toepasselijkheid van de Chw. De Afdeling is echter van mening dat het ook bij het ontbreken van een wettelijke verplichting op de weg van het bestuursorgaan ligt om duidelijkheid te verschaffen over de rechtsmiddelen die tegen een besluit dat valt onder de reikwijdte van de Chw, kunnen worden aangewend. Indien dat wordt nagelaten dan kan het aan een appellant niet worden tegengeworpen dat hij pro forma beroep heeft ingesteld, omdat de Chw een regeling kent die afwijkt van de Awb. Kennelijk meent de Afdeling dat een burger van de algemene procesrechtelijke regelingen uit de Awb moet kunnen uitgaan, tenzij het bestuur heeft aangegeven dat de regeling van de Awb niet op het betreffende besluit van toepassing is. Een burgervriendelijke benadering van de Afdeling.

3. De Afdeling merkt nog wel op dat het indienen van pro forma beroep niet verschoonbaar is indien het aannemelijk is dat de indiener 'wist of kon weten' dat na afloop van de beroepstermijn geen gronden meer konden worden aangevoerd. Mogelijk dat hierbij kan worden gedacht aan situaties waarbij bijvoorbeeld bij de voorbereiding van het besluit of in de bezwaarfase door het bestuursorgaan reeds is opgemerkt dat na afloop van de beroepstermijn geen gronden meer zullen kunnen worden aangevoerd. Overigens vraag ik mij af wanneer er sprake van is dat het aannemelijk is dat iemand kon weten dat pro forma beroep niet mogelijk was. In beginsel kan natuurlijk eenieder dit weten, nu dit uit voor eenieder eenvoudig verkrijgbare (bijv. via www.overheid.nl) wettelijke voorschriften voortvloeit. Gezien het oordeel van de Afdeling dat het indienen van pro forma beroepschriften bij het ontbreken van een deugdelijke rechtsmiddelenverwijzing verschoonbaar is, is dit kennelijk onvoldoende om te stellen dat een indiener van deze van de Awb afwijkende regeling weet kon hebben. Mogelijk dat de Afdeling hierbij ook heeft gedacht aan zaken waarin professionele rechtsbijstandverleners optreden, waarvan toch wel mag worden verwacht dat deze bekend zijn met de afwijkende regeling uit de Chw.

4. Het verschoonbaar zijn van het indienen van het pro forma beroep betekent praktisch dat de indiener nog de gelegenheid heeft om binnen een door de Afdeling gestelde termijn de gronden aan te leveren. Binnen deze termijn dienen dan wel alle gronden te zijn aangevoerd. Het aanvoeren van nieuwe gronden na deze termijn is volgens de Afdeling niet meer mogelijk. Mits uit de door de Afdeling gestelde termijn voor de indiener ook blijkt dat de Chw van toepassing is, zoals in onderhavige uitspraak het geval was, lijkt me dit een juist oordeel. Ik vraag me echter af of daar in alle gevallen wel sprake van zal zijn. Ik merk namelijk in de praktijk dat ook bij de Afdeling niet altijd meteen wordt onderkend dat een besluit onder de Chw valt. Indien door de Afdeling een gewone hersteltermijn is geboden, zonder de mededeling dat de Chw van toepassing is, dan zie ik niet in waarom na de hersteltermijn geen nieuwe gronden meer naar voren gebracht zouden mogen worden. Ik kan me dan ook voorstellen dat voor dat geval de Afdeling dan ook het indienen van nieuwe gronden na afloop van de hersteltermijn ook verschoonbaar zal achten.

5. Ik vraag me trouwens af wat de effectieve werking van art. 1.6a Chw zal zijn. Art. 1.6a Chw verbiedt immers wel het naar voren brengen van gronden na afloop van de beroepstermijn, maar – als ik het goed zie – is het nog wel toegestaan om reeds ingediende beroepsgronden nader aan te vullen. De vraag is dan wanneer van een ingediende beroepsgrond kan worden gesproken. Als het voldoende is om slechts summierlijk een beroepsgrond aan te geven, dan kan de facto een groot deel van de werking van het pro forma beroep ook onder de Chw worden gecontinueerd. Men zou dan in het beroepschrift bijvoorbeeld kunnen volstaan met de opmerking dat het besluit 'in strijd is met de geluidregelgeving', waar dit dan later wordt uitgebouwd met een uitvoerig schriftelijk betoog en een akoestisch onderzoek. Op die wijze zou dan nog steeds

eenvoudig een besluit binnen de beroepstermijn integraal kunnen worden bestreden, terwijl pas later wordt gezien met betrekking tot welke onderdelen het beroep verder inhoudelijk zal worden ingevuld. Uiteraard is dit niet in overeenstemming met de bedoeling van de wetgever, maar art. 1.6a Chw verzet zich naar mijn mening niet tegen een dergelijke handelswijze.

T.D. Rijs¹

Voetnoten

[\[1\]](#)

Mr. T.D. Rijs is advocaat bij KienhuisHoving advocaten en notarissen te Enschede.