

ECLI	ECLI:NL:RVS:2013:BY8558
Datum uitspraak	16 januari 2013
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 27 oktober 2011 heeft de raad het bestemmingsplan "Buitengebied 2009" vastgesteld.

Volledige tekst

201201158/1/R1.

Datum uitspraak: 16 januari 2013

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. de minister van Defensie,
2. [appellant sub 2], wonend te Middenmeer, gemeente Hollands Kroon,

en

de raad van de gemeente Wieringermeer, thans Hollands Kroon,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 27 oktober 2011 heeft de raad het bestemmingsplan "Buitengebied 2009" vastgesteld.

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

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De minister en de raad hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 24 oktober 2012, waar de minister, vertegenwoordigd door mr. A.J. van Heusden, ir. V.M.J. Gales en R. Landstra, allen werkzaam bij het Ministerie van Defensie, [appellant sub 2], bijgestaan door mr. H.P.W. Havens, werkzaam bij Achmea Rechtsbijstand en de raad, vertegenwoordigd door I.A. Zwollo-de Wit en J.E. Conradie, beiden werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen. Voorts is ter zitting [belanghebbende], vertegenwoordigd door J. van der Beek, als partij gehoord.

Overwegingen

1. Het plan voorziet in een actuele planologische regeling voor nagenoeg het gehele buitengebied van de voormalige gemeente Wieringermeer.

Het beroep van de minister

2. Het beroep van de minister is gericht tegen de functieaanduidingen "specifieke vorm van agrarisch - windmolens in lijnopstelling", "specifieke vorm van agrarisch - testlocatie windmolens" en "windturbine".

3. De minister voert aan dat het grondgebied van de gemeente gelegen is binnen het verstoringsgebied van het radarstation van Maritiem Vliegkamp De Kooy. Bouwwerken met een hoogte van 45 m boven het maaiveld ter plaatse van de radar (De Kooy +0,9 NAP) kunnen een goede werking van de radar verstoren. Het plan voorziet onder meer in het oprichten van windmolens met ashoogten van 120 m en 175 m. Ook is de toegelaten ashoogte van bestaande solitaire windturbines volgens de minister verhoogd. Door in het plan te voorzien in voornoemde bouwhoogten voor windmolens en windturbines, zonder daarbij rekening te houden met het belang van een goede werking van de radar, en daarmee met het belang van onder meer de luchtverkeersveiligheid, heeft de raad gehandeld in strijd met een goede ruimtelijke ordening en met het rijksbeleid, aldus de minister.

3.1. De raad stelt zich primair op het standpunt dat de planregeling voor windmolens en windturbines in overeenstemming is met het beleid van de minister als vastgelegd in de brief van de staatssecretaris van Defensie van 27 oktober 2006. Gelet daarop heeft de raad aanleiding gezien onderzoek naar de gevolgen voor de werking van de radar achterwege te laten. Voorts heeft de raad de planregeling anticiperend getoetst aan artikel 2.6.9 van het ontwerp van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (hierna: het Barro). De planregeling is volgens de raad niet in strijd met dit artikel.

Subsidiar is de raad van mening dat het opnemen van de door de minister voorgestelde beperking ten aanzien van de maximale ashoogte voor windturbines, tot gevolg heeft dat het plan economisch onuitvoerbaar wordt en leidt tot planschade die de gemeente moet vergoeden en waarvoor geen budget beschikbaar is.

3.2. Ingevolge artikel 3, lid 3.1.13, van de planregels zijn de gronden met de bestemming "Agrarisch", ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van agrarisch - testlocatie windmolens" tevens bestemd voor het testen van windmolens en voor een mast met meet- en registratieapparatuur.

Ingevolge lid 3.1.15 zijn de gronden met de bestemming "Agrarisch" ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van agrarisch - windmolens in lijnopstelling" tevens bestemd voor het testen van windmolens.

Ingevolge lid 3.1.16 zijn de gronden met de bestemming "Agrarisch" ter plaatse van de aanduiding "windturbine" tevens bestemd voor een windturbine.

Ingevolge lid 3.2.1, onder q, mogen ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van agrarisch - testlocatie windmolens" windmolens worden gebouwd, waarbij:

1. de ashoogte niet meer mag bedragen dan 175 m;
2. de diameter van de rotor niet meer mag bedragen dan 150 m;
3. per windmolen één meetmast mag worden geplaatst, mits geplaatst binnen een straal van 500 m gerekend vanaf de windmolen.

Ingevolge lid 3.2.1, onder o, mogen ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van agrarisch - windmolens in lijnopstelling" windmolens in lijnopstelling worden gebouwd, waarbij:

1. de ashoogte niet meer mag bedragen dan 120 m;
2. het aantal rotorbladen niet meer mag bedragen dan drie;
3. de diameter van de rotor niet meer mag bedragen dan 126 m;
4. bij (vervangende) nieuwbouw windmolens in één lijn dienen te worden geplaatst, waarbij de wieken dezelfde kant opdraaien;
5. bij (vervangende) nieuwbouw windmolens in één lijn dezelfde uiterlijke verschijningsvorm dienen te hebben.

Ingevolge lid 3.2.1, onder p, mag ter plaatse van de aanduiding "windturbine" één windmolen worden gebouwd, waarbij:

1. de ashoogte niet meer mag bedragen dan de bestaande hoogte;
2. het aantal rotorbladen niet meer mag bedragen dan drie;
3. de diameter van de rotor niet meer mag bedragen dan de bestaande hoogte.

3.3. Het rijksbeleid inzake obstakelvrije vlakken en verstoringsgebieden rond militaire luchtvaartterreinen en radars is vastgelegd in de brief van de staatssecretaris van Defensie, kenmerk DRMV 2006021602, van 27 oktober 2006. Uit het beleid volgt dat het zogenoemde radarverstoringsgebied gevormd wordt door een cirkel met een straal van ongeveer 28 km, gemeten vanaf de positie van de radar en een hoogte van 45 m ten opzichte van de hoogte van het maaiveld ter plaatse van de radar. Nagenoeg het gehele grondgebied van de voormalige gemeente Wieringermeer ligt binnen een straal van 28 km rond het radarstation van Maritiem Vliegkamp De Kooy. Op deze gronden kunnen bouwwerken met een hoogte van meer dan 45,9 m de werking van de radar verstoren. In de brief van de staatssecretaris worden de gevolgen van het rijksbeleid voor het ruimtelijk beleid van provincies en gemeenten beschreven. In beginsel dienen bouwplannen binnen het radarverstoringsgebied te worden getoetst op eventuele verstoringseffecten.

3.4. In de brief van de staatssecretaris van 27 oktober 2006 worden de volgende uitgangspunten vermeld:

- Bestaande objecten die hoger zijn dan de maximaal toelaatbare hoogtes zijn strijdig met de geldende criteria en resulteren in restricties op het vliegen of verstoring van apparatuur. Bestaande te hoge bouwwerken zullen evenwel worden gerespecteerd.
- Bouwplannen waarvoor een onherroepelijke bouwvergunning is verkregen en bestemmingsplannen waarin mogelijkheden zijn vastgelegd voor bouwwerken met een hoogte die hoger is dan de maximaal toelaatbare hoogte zullen worden gerespecteerd. De raad wordt evenwel verzocht om de mogelijkheden te verkennen om de bouwhoogtes in overeenstemming te brengen met de maximaal toelaatbare hoogtes.
- Nieuwe strijdigheden met de maximaal toelaatbare hoogte kunnen niet worden toegestaan, tenzij wat betreft de verstoringsgebieden uit een toetsing door het Ministerie van Defensie blijkt dat er geen sprake is van een onaanvaardbare verstoring van de desbetreffende apparatuur.

3.5. De Afdeling overweegt dat het belang van een ongestoorde werking van de radar met het oog op de beveiliging van het nationale luchtruim en de veiligheid van het luchtverkeer een zwaarwegend belang is dat de raad dient te betrekken bij het vaststellen van een

bestemmingsplan. De raad dient in het kader van de afweging van de betrokken belangen rekening te houden met het rijksbeleid als vastgelegd in de brief van de staatssecretaris van 27 oktober 2006.

3.6. In de planregeling wordt onder meer voorzien in zogenaamde solitaire windturbines. Dit zijn windturbines bij agrarische bedrijven, waarbij per agrarisch perceel maximaal één windturbine kan worden opgericht. Uit de verbeelding volgt dat op 34 locaties voorzien is in de functieaanduiding "windturbine". Uit de door de raad overgelegde stukken, waaronder een kaart met opschrift "Overzicht windturbines binnen het plangebied" (hierna: de kaart), volgt dat op deze 34 locaties reeds vóór de planvaststelling windturbines feitelijk aanwezig waren, met ashoogten van 49 en 50 m. Eén solitaire windturbine in het zuidoosten van het plangebied, nabij de gemeentegrens met de gemeente Medemblik, heeft een ashoogte van 135 m. Voorts heeft één solitaire windturbine een ashoogte van 46 m. De minister heeft deze door de raad overgelegde gegevens niet weersproken.

Uit de verbeelding volgt dat het plan niet voorziet in nieuwe locaties voor het oprichten van solitaire windturbines. Uit artikel 3.2.1, onder p, onder 1, van de planregels volgt voorts dat de maximale ashoogte van solitaire windturbines de bestaande hoogte is. Het plan laat derhalve niet toe dat de ashoogte van solitaire windturbines wordt vergroot. Gelet op de bepaling van lid 3.2.1, onder p, onder 3, laat het plan evenmin toe dat de tiphoogte van de solitaire windturbines wordt vergroot.

Het standpunt van de minister dat het plan voorziet in mogelijkheden om nieuwe solitaire windturbines op te richten en/of om de hoogte van bestaande solitaire windturbines te vergroten, mist derhalve feitelijke grondslag.

3.7. Het plan voorziet voorts in zeven locaties voor windmolens in lijnopstelling en, op één locatie in het zuidoosten van het plangebied, ten noorden van de Oostermiddenmeerweg, in een locatie voor het testen van prototypen windmolens. Deze testlocatie aan de "Korte Middenmeertocht" kan worden gezien als een bijzondere lijnopstelling, in die zin dat de planologische mogelijkheden op deze locatie ruimer zijn dan op de overige gronden met de functieaanduiding "specifieke vorm van agrarisch - windmolens in lijnopstelling". Voor alle locaties geldt dat het plan niet voorziet in exacte plaatsbepalingen voor windmolens, maar dat door middel van een aanduiding op de verbeelding wordt weergegeven binnen welke begrenzing het toegestaan is om windmolens op te richten. Deze aanduiding op de verbeelding is zodanig gekozen dat windmolens in elkaars verlengde, langs dezelfde lijn dienen te worden opgericht. Het aantal windmolens per locatie is niet expliciet bepaald, maar volgt indirect uit de begrenzing van de gronden met de functieaanduidingen "specifieke vorm van agrarisch - windmolens in lijnopstelling" en, voor de testlocatie, "specifieke vorm van agrarisch - testlocatie windmolens".

De raad heeft bij het toekennen van voornoemde aanduidingen aansluiting gezocht bij het voorheen geldende planologische regime als vastgelegd in het bestemmingsplan "Buitengebied 1996" van de toenmalige gemeente Wieringermeer, met dien verstande dat de zone waarbinnen windmolens in lijnopstelling kunnen worden opgericht geringer van omvang is dan in het voorheen geldende bestemmingsplan. Volgens de raad is dit het gevolg van de omstandigheid dat, tijdens het vaststellen van het plan, op de desbetreffende gronden reeds windmolens in lijnopstelling aanwezig waren, zodat hij de contouren van de planregeling heeft afgestemd op de reeds bestaande opstellingen van windmolens.

3.8. Uit de door de raad overgelegde gegevens, die de minister niet gemotiveerd heeft weersproken, volgt dat ten tijde van de planvaststelling 57 windmolens reeds waren

opgericht op gronden waaraan in het plan de functieaanduidingen "specifieke vorm van agrarisch - testlocatie windmolens" en "specifieke vorm van agrarisch - windmolens in lijnopstelling" zijn toegekend. Daaronder is begrepen de windmolen op het perceel Robbenoordweg 48 die op de door de raad overgelegde kaart is aangeduid als een solitaire windturbine. Blijkens de verbeelding is deze windturbine echter gesitueerd op gronden met de functieaanduiding "specifieke vorm van agrarisch - windmolens in lijnopstelling". Uit de door de raad overgelegde kaart volgt dat de meerderheid van de bestaande windmolens in lijnopstelling een ashoogte heeft van 80 m. De hoogte van de overige windmolens in lijnopstelling ligt tussen 46 m en 100 m. Gelet op artikel 3.2.1, onder q en onder o, van de planregels laat het plan voor alle bestaande windmolens in lijnopstelling toe dat deze worden vervangen door windmolens met een grotere ashoogte. Op de testlocatie kunnen windmolens worden opgericht met een ashoogte van 175 m en, gelet op de toegelaten diameter van de rotor, een tiphoogte van ongeveer 250 m. Voor de overige locaties geldt dat het plan voorziet in een maximale ashoogte van 120 m, waarbij een tiphoogte mogelijk is van ongeveer 183 m.

3.9. Niet in geschil is dat de raad in het kader van de voorbereiding van het plan geen onderzoek heeft verricht naar de mogelijke gevolgen van de planregeling voor de werking van de radar van Maritiem Vliegkamp De Kooy. Gelet daarop heeft de raad het belang van een ongestoorde werking van de radar niet kunnen betrekken bij de voorbereiding van het plan. Nu de planregeling voorziet in ruime uitbreidingsmogelijkheden voor de ten tijde van de planvaststelling bestaande windmolens in lijnopstelling had de raad in het kader van de te verrichten belangenafweging niet mogen voorbijgaan aan de mogelijke gevolgen van de planregeling voor de werking van de radar. De raad kan niet worden gevolgd in zijn standpunt dat een onderzoek naar radarverstoring achterwege kon blijven omdat het voorheen geldende planologisch regime al voorzag in uitbreidingsmogelijkheden voor de bestaande windmolens in lijnopstelling, waarbij de ashoogte van deze windmolens niet was gelimiteerd. Nu de bouw mogelijkheden die het voorheen geldende planologische regime bood niet zijn verwezenlijkt, dienen de gevolgen van deze bouw mogelijkheden voor de werking van de radar in het kader van de voorbereiding van het nieuwe plan zelfstandig te worden beoordeeld.

3.10. Het standpunt van de raad dat hij heeft mogen afzien van een onderzoek naar radarverstoring omdat het rijksbeleid toelaat dat onbenutte planologische mogelijkheden worden meegenomen naar het nieuwe bestemmingsplan volgt de Afdeling niet. In diens brief van 27 oktober 2006 heeft de staatssecretaris immers uitdrukkelijk verzocht de mogelijkheden te onderzoeken om de bouw hoogtes in overeenstemming te brengen met de maximaal toelaatbare hoogtes. Dit heeft de raad nagelaten.

Het standpunt dat het per 1 oktober 2012 in werking getreden artikel 2.6.9 van het Barro niet verplicht tot een onderzoek naar radarverstoring, wat daar ook van zij, kan niet tot een andere uitkomst leiden, aangezien genoemd artikel ten tijde van het vaststellen van het plan niet in werking was.

3.11. Wat betreft de stelling van de raad dat een planregeling waarin de hoogte van windmolens wordt beperkt tot 45,9 m niet uitvoerbaar is en dat deze leidt tot omvangrijke planschade overweegt de Afdeling dat een goede ruimtelijke ordening en het beleid van de minister zich niet categorisch verzetten tegen een planregeling die voorziet in windturbines met een ashoogte van meer dan 45,9 m. Uit verstoringsonderzoek moet juist blijken of een windturbine van een bepaalde hoogte en op een bepaalde locatie in samenhang met haar omgeving gevolgen heeft voor de werking van de radar. De raad heeft dit niet onderkend.

Voor zover de raad het achterwege laten van verstoringsonderzoek motiveert door te verwijzen naar de structuurvisie "Windplan Wieringermeer" vastgesteld op 3 november 2011, overweegt de Afdeling dat daarin in het geheel niet wordt ingegaan op het belang van een ongestoorde werking van de radar.

3.12. In hetgeen de minister heeft aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit, voor zover het betreft de functieaanduidingen "specifieke vorm van agrarisch - testlocatie windmolens" en "specifieke vorm van agrarisch - windmolens in lijnopstelling" is genomen in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid. Het beroep is in zoverre gegrond. Het bestreden besluit dient in zoverre wegens strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht te worden vernietigd.

Het beroep van [appellant sub 2]

4. Het beroep van [appellant sub 2] is gericht tegen de functieaanduiding "specifieke vorm van recreatie - LA" voor de gronden gelegen aan de Flevoweg 1 in Middenmeer (hierna: het perceel).

5. [appellant sub 2] voert aan dat het college van burgemeester en wethouders aan de Vliegclub Wieringermeer in 2001 een tijdelijke vrijstelling heeft verleend van het toen geldende bestemmingsplan voor het gebruik van het perceel ten behoeve van een vliegveld voor ultra-light vliegtuigen. In het kader van de verleende vrijstelling heeft de gemeente garanties gegeven dat het gebruik als vliegveld gestaakt wordt na het verstrijken van de geldigheidsduur van de vrijstelling. Door thans, nadat de verleende vrijstelling is geëxpireerd, een planregeling vast te stellen waarin het vliegveld als zodanig is bestemd, handelt de raad in strijd met het vertrouwensbeginsel, aldus [appellant sub 2].

5.1. De raad stelt dat in 2001 een tijdelijke vrijstelling is verleend met het oog op een beoogde verhuizing van de vliegclub naar een locatie in de Schermer. Deze verhuizing heeft uiteindelijk geen doorgang kunnen vinden. Gewijzigde omstandigheden en inzichten hebben de raad doen besluiten om het vliegveld thans te bestemmen als een LA-vliegveld (light aeroplanes), aldus de raad.

5.2. Bij besluit van 4 september 2001 heeft het college van burgemeester en wethouders aan de Vliegclub Wieringermeer met toepassing van artikel 17 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna: WRO) vrijstelling verleend voor het gebruik van het perceel ten behoeve van een vliegveld voor ultra-light vliegtuigen, voor een periode van maximaal vijf jaar na de datum van het in rechte onaanastbaar worden van het besluit. Dit besluit is na de uitspraak van de Afdeling van 20 juli 2005 in de zaak nr. 200407942/1 in rechte onaanastbaar geworden.

De raad heeft in het plan aan het perceel de bestemming "Agrarisch" met functieaanduiding "specifieke vorm van recreatie - LA" toegekend. Ingevolge artikel 3, lid 3.1.19, in samenhang met lid 3.1.1 van de planregels zijn deze gronden bestemd voor een vliegveld voor light aeroplanes.

5.3. Aan de mededeling van het college van burgemeester en wethouders in het kader van de tijdelijke vrijstelling, dat het gebruik van het perceel ten behoeve van het vliegveld niet toegestaan wordt na verloop van de vrijstelling, heeft [appellant sub 2] niet een in rechte te honoreren verwachting mogen ontleen dat het vliegveld niet als zodanig wordt bestemd bij een toekomstige herziening van het bestemmingsplan. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 21 januari 2009, in zaak nr. 200800347/1) verzet de WRO noch enig ander wettelijk voorschrift zich ertegen dat een eenmaal door toepassing van artikel 17

van de WRO mogelijk gemaakte bebouwing of gebruik, ook na verloop van de in dat artikel beschreven termijnen, alsnog in een bestemmingsplan wordt opgenomen. Bepalend is of een definitieve inpassing zich verdraagt met een goede ruimtelijke ordening en ook anderszins niet in strijd komt met het recht.

Niet gebleken is dat het college van burgemeester en wethouders ook buiten de gevoerde procedure tot het verlenen van een tijdelijke vrijstelling een mededeling over een in tijdsduur beperkt gebruik als vliegveld heeft gedaan. De raad heeft zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat ten tijde van het verlenen van de tijdelijke vrijstelling de vooruitzichten op een alternatieve locatie voor het vliegveld reëel waren, maar dat deze na verloop van tijd zijn gewijzigd, waardoor de verplaatsing van de activiteiten van de vereniging naar De Schermer niet meer mogelijk was.

Evenmin kan [appellant sub 2] met vrucht een beroep doen op de omstandigheid dat de Vliegvereniging Wieringermeer bij de aanvraag om vrijstelling haar intentie om het gebruik van het perceel ten behoeve van het vliegveld te staken heeft vastgelegd in een notariële akte. Datzelfde geldt voor de aangevoerde omstandigheid dat de verhuurder van het perceel met de vereniging een huurovereenkomst heeft gesloten voor een periode van ten hoogste vijf jaar. Deze door [appellant sub 2] aangevoerde omstandigheden kunnen niet aan de raad worden toegerekend.

Gelet op het vorenstaande heeft de raad niet in strijd gehandeld met het vertrouwensbeginsel door het vliegveld als zodanig te bestemmen.

6. [appellant sub 2] betoogt dat de raad onzorgvuldig heeft gehandeld doordat hij niet persoonlijk vooraf is geïnformeerd over het voornemen om het vliegveld als zodanig te bestemmen. Gelet op de voorgeschiedenis in deze zaak had dat wel moeten.

6.1. De raad stelt zich op het standpunt dat de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) niet verplicht tot een persoonlijke kennisgeving van de voorbereiding van een bestemmingsplan.

6.2. Naar het oordeel van de Afdeling valt in de Wro noch in enig ander wettelijk voorschrift een bepaling aan te wijzen op grond waarvan de verplichting bestaat om eventuele belanghebbenden persoonlijk in kennis te stellen van de terinzagelegging van het ontwerp van een bestemmingsplan. Uit de omstandigheid dat [appellant sub 2] tijdig een zienswijze heeft ingediend op het ontwerpplan volgt bovendien dat hij op de hoogte was van de voorbereiding van het plan.

7. [appellant sub 2] betoogt voorts dat de planregeling voor het perceel in strijd is met provinciaal beleid als vastgelegd in de "Structuurvisie Noord-Holland 2040". Het perceel is in de Structuurvisie onder meer aangewezen als gebied voor grootschalige landbouw en als aandijkingslandschap. Het gebruik als luchthaven is volgens [appellant sub 2] hiermee in strijd.

7.1. De raad stelt zich op het standpunt dat de ligging van het perceel op gronden die door de provincie zijn aangewezen voor grootschalige landbouw het gebruik voor andere doeleinden niet uitsluit. Voorts wordt in de "Kaderstellende notitie ten behoeve van het beleid voor luchthavens van regionale betekenis", vastgesteld door provinciale staten op 29 juni 2009 (hierna: Kadernotitie) het noordelijke deel van Noord-Holland aangemerkt als potentieel gebied voor nieuwe regionale luchthavens, aldus de raad.

7.2. De Afdeling overweegt dat de raad bij de vaststelling van een bestemmingsplan niet aan provinciaal beleid is gebonden. Wel dient de raad daarmee rekening te houden, hetgeen betekent dat dit beleid in de belangenafweging dient te worden betrokken.

Blijkens de kaart behorende bij de Structuurvisie ligt het perceel in een gebied dat door de provincie onder meer is aangewezen als "gebied voor grootschalige landbouw". Ook zijn deze gronden gekwalificeerd als "aandijkingenlandschap", hetgeen ziet op cultuurhistorische aspecten van het gebied.

Anders dan [appellant sub 2] betoogt verzet het provinciaal beleid zich niet tegen een luchthaven op gronden die in de Structuurvisie onder meer zijn aangewezen voor grootschalige landbouw. Deze gronden zijn volgens de provincie geschikt voor schaalvergroting, structuurverbetering en (mondiaal) concurrerende productielandbouw, de bijbehorende be- en verwerking, handel en distributie en het uitplaatsen van groeiende bedrijven uit stedelijk of kwetsbaar gebied. Hieruit kan niet worden afgeleid dat deze gronden uitsluitend bedoeld zijn voor het door [appellant sub 2] genoemde gebruik en dat een gebruik anders dan voor grootschalige landbouw niet in overeenstemming is met de Structuurvisie. Uit de Kadernotitie volgt voorts dat de gehele provincie Noord-Holland "zoekgebied" kan zijn voor nieuwe luchthavens, waarbij vooral het noorden van de provincie geschikt is vanwege de relatief grote afstand tot de luchthaven Schiphol.

8. [appellant sub 2] betoogt verder dat de planregeling niet in overeenstemming is met het provinciale beleid inzake regionale luchthavens. Hiertoe voert hij aan dat de raad niet heeft beoordeeld of het vliegveld nadelige gevolgen heeft voor nabijgelegen natuurgebieden en voor de daarin levende soorten. Voorts heeft de raad geen onderzoek gedaan naar de ligging van de geluidscontour van 56 dB(A) Lden en de contour van het plaatsgebonden risico van 10⁻⁶ van de luchthaven. Het provinciaal beleid verzet zich tegen initiatieven die tot gevolg hebben dat geluidgevoelige en/of kwetsbare objecten komen te liggen binnen genoemde contouren van de luchthaven, aldus [appellant sub 2].

8.1. Volgens de raad voldoet de planregeling aan het toetsingskader van de "Beleidsnota Regionale luchthavens van de provincie Noord-Holland", vastgesteld door provinciale staten op 27 september 2010 (hierna: Beleidsnota).

8.2. Ingevolge artikel 8.1a, derde lid, van de Wet Luchtvaart is het verboden een burgerluchthaven in bedrijf te hebben indien voor deze luchthaven geen luchthavenbesluit of luchthavenregeling geldt. Vaststelling van een luchthavenbesluit is vereist indien buiten het luchthavengebied het externe-veiligheidsrisico of de geluidbelasting vanwege het luchthavenluchtverkeer zodanig is dat dit gevolgen heeft voor de ruimtelijke indeling van het gebied rond de luchthaven. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur wordt de mate van externe-veiligheidsrisico of geluidbelasting buiten het luchthavengebied bepaald die vaststelling van gevolgen voor de ruimtelijke indeling van het gebied rond de luchthaven noodzakelijk maakt. Daarbij kan worden bepaald dat voor daarbij te omschrijven luchthavens in elk geval kan worden volstaan met de vaststelling van een luchthavenregeling.

Ingevolge artikel 5, eerste lid, van het Besluit burgerluchthavens is vaststelling van een luchthavenbesluit vereist indien een contour van het plaatsgebonden risico van 10⁻⁶ of een geluidcontour van 56 dB(A) Lden buiten het luchthavengebied valt.

Ingevolge het tweede lid, onder c, volstaat vaststelling van een luchthavenregeling in ieder geval bij een luchthaven die uitsluitend wordt gebruikt door ultra-light vliegtuigen.

8.3. De raad heeft de planregeling voor het perceel vastgesteld met het oog op de voortzetting van het bestaande gebruik als vliegveld voor ultra-light vliegtuigen. Gelet daarop gaat de raad er terecht vanuit dat voor het in gebruik nemen van het vliegveld volstaan kan worden met een luchthavenregeling. De bevoegdheid tot het vaststellen daarvan berust bij

provinciale staten. Ten tijde van het vaststellen van het plan was geen luchthavenregeling van kracht.

In de Beleidsnota is het toetsingskader vastgelegd voor het beoordelen van aanvragen tot het vaststellen van luchthavenregelingen en -besluiten. Dit beleid heeft geen betrekking op bestemmingsplannen. Dat neemt niet weg dat de raad het plan niet heeft kunnen vaststellen, indien en voor zover hij op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat het provinciaal beleid aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat.

8.4. In de Beleidsnota is bepaald dat nieuwe activiteiten wat betreft gemotoriseerd luchtverkeer in beginsel niet zijn toegestaan in de directe omgeving van beschermde natuurgebieden. Als directe omgeving wordt een straal van 2 km ten opzichte van deze gebieden gehanteerd. Het meest dichtbij gelegen natuurgebied is het IJsselmeer, op een afstand van ongeveer zes kilometer van het vliegveld. De planregeling is derhalve niet in strijd met dit beleid.

8.5. Ten aanzien van geluidhinder en externe veiligheid geldt dat het toetsingskader voor een luchthavenregeling en -besluit is vastgelegd in de Wet luchtvaart en het Besluit burgerluchthavens. Provinciale staten kunnen binnen de door de wet geboden ruimte aanvullende voorschriften stellen.

Het Besluit burgerluchthavens verplicht bij het vaststellen van een luchthavenregeling, anders dan bij een luchthavenbesluit, niet tot het vaststellen van de geluidscontour van 56 dB(A) Lden en de contour van het plaatsgebonden risico van 10⁻⁶ van de luchthaven. De ratio van deze regel is dat het gebruik van een luchthaven voor ultra-light vliegtuigen niet leidt tot geluidsbelasting en een externe-veiligheidsrisico voor het gebied rond de luchthaven. Deze gevolgen blijven beperkt tot het terrein van de luchthaven. In de Beleidsnota wordt wat betreft de contouren voor de geluidsbelasting en de externe veiligheid aangesloten bij het Besluit burgerluchthavens. De provincie hanteert derhalve geen aanvullende regels en gaat evenmin uit van een groter gebied met ruimtelijke beperkingen dan waartoe zij op grond van de wet is verplicht.

Gelet op het vorenstaande behoefde de raad bij het vaststellen van de planregeling geen onderzoek te doen naar de ligging van de geluidscontour van 56 dB(A) Lden en de contour van het plaatsgebonden risico van 10⁻⁶ van de luchthaven. Het provinciaal beleid als vastgelegd in de Beleidsnota staat in zoverre niet aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg.

9. [appellant sub 2] betoogt voorts dat het plan leidt tot aantasting van zijn woon- en leefklimaat. Zo zal hij geluid- en geurhinder ondervinden ten gevolge van het gebruik van het vliegveld. Zijn privacy wordt aangetast door overvliegende vliegtuigen en hij vreest voor zijn veiligheid ten gevolge van ongelukken waarbij recreatieve vliegers zijn betrokken.

9.1. De raad stelt zich op het standpunt dat het perceel gelegen is in het buitengebied op ruime afstand tot de woning van [appellant sub 2]. In Nederland geldt voorts een minimumvlieghoogte voor civiele luchtvaart van 500 ft (ongeveer 150 m). Vliegers die gebruik maken van het vliegveld moeten zich houden aan een gedragscode, op grond waarvan het onder meer niet is toegestaan over woningen te vliegen.

Wat betreft de vrees voor ongelukken met ultra-light vliegtuigen stelt de raad zich op het standpunt dat die vliegtuigen onderworpen zijn aan een jaarlijkse APK-keuring en dat de piloten ieder jaar een medisch onderzoek moeten ondergaan.

9.2. Ingevolge artikel 45, eerste lid, onder b, van het Luchtverkeersreglement geldt voor het

vliegen "op zicht" - de zogenaamde VFR-vluchten - in beginsel een minimumvlieghoogte van 150 meter boven de grond of het water, tenzij een lagere hoogte noodzakelijk is om onder meer op te stijgen of te landen op een luchthaven.

9.3. In hetgeen [appellant sub 2] heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan in zoverre niet leidt tot onaanvaardbare aantasting van het woon- en leefklimaat van [appellant sub 2]. Bij dit oordeel betreft zij de omstandigheid dat de woning van [appellant sub 2] gesitueerd is op een afstand van ongeveer 900 m ten zuiden van het vliegveld en dat de oriëntatie van het vliegveld noordoost- zuidwest is. De woning van [appellant sub 2] ligt derhalve niet in het verlengde van de start- en landingsbaan. [appellant sub 2] heeft niet aannemelijk gemaakt dat ondanks de grote afstand tussen zijn woning en de luchthaven de planregeling leidt tot geluids- en geuroverlast en tot gezondheids- en veiligheidsrisico's ter plaatse van zijn perceel. Het gebruik van de luchthaven leidt mogelijk tot een geringe aantasting van de persoonlijke levenssfeer. Het zicht vanuit voorbijvliegende ultra-light vliegtuigen blijft echter beperkt tot de buitenruimte van het perceel van [appellant sub 2].

10. [appellant sub 2] betoogt verder dat de raad geen, althans onvoldoende, onderzoek heeft gedaan naar alternatieve locaties voor het vliegveld.

10.1. De raad stelt zich op het standpunt dat in het verleden gezocht is naar alternatieve locaties buiten Wieringermeer. Het perceel is goed bereikbaar en ligt in het buitengebied op ruime afstand van woningen van derden, hetgeen het perceel geschikt maakt als luchthaven, aldus de raad.

10.2. De Afdeling overweegt dat de raad bij de keuze van de bestemming een afweging dient te maken van alle belangen die betrokken zijn bij de vaststelling van het plan. Daarbij heeft de raad beleidsvrijheid. De voor- en nadelen van alternatieven dienen in die afweging te worden meegenomen.

De raad heeft in de fase voorafgaande aan de voorbereiding van het plan met de Vliegvereniging Wieringermeer overleg gevoerd over eventuele alternatieve locaties buiten de gemeente. In de Nota van zienswijzen van 14 september 2011 heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat een locatie in het buitengebied, met zo weinig mogelijk potentiële gehinderden, de meest geschikte locatie is voor een luchthaven. Daarbij heeft hij geconcludeerd dat elders in het buitengebied geen locaties bestaan die als geschikter kunnen worden aangemerkt. Gelet hierop heeft de raad de mogelijkheid van alternatieve locaties voor de luchthaven voldoende bij zijn besluitvorming betrokken.

11. [appellant sub 2] voert voorts aan dat de behoefte aan een vliegveld voor ultra-light vliegtuigen niet is aangetoond.

11.1. Volgens de raad blijkt de behoefte reeds uit de omstandigheid dat het aantal leden van de vliegvereniging in zeven jaar is toegenomen van ongeveer vijftien actieve leden naar meer dan zeventig.

11.2. In hetgeen [appellant sub 2] heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de planregeling voorziet in een bestaande behoefte aan recreatieve luchtvaart. Naast de door de raad gestelde groei van het aantal leden van de vliegvereniging, die [appellant sub 2] niet heeft weersproken, volgt uit de Kadernotitie dat de mogelijkheden voor het vliegen met ultra-light vliegtuigen in Noord-Holland beperkt zijn, waardoor veel vliegers uitwijken naar het vliegveld Lelystad.

12. Volgens [appellant sub 2] leidt de planregeling ertoe dat zijn woning in waarde daalt. Bovendien verwacht hij dat de hoogte van de totale planschade zodanig zal zijn dat het plan niet uitvoerbaar zal zijn.

12.1. De raad stelt zich op het standpunt dat de planschade binnen de marge van het normaal maatschappelijk risico blijft.

12.2. In het kader van de voorbereiding van het plan heeft de raad een risicoanalyse laten uitvoeren door het ingenieursbureau Oranjewoud B.V. Uit het rapport "Risicoanalyse planschade" van 7 september 2011 volgt dat de eventuele planschade die rechthebbenden van nabijgelegen percelen lijden naar verwachting niet uitkomt boven de drempel van het normaal maatschappelijk risico als bedoeld in artikel 6.2, tweede lid, van de Wro. [appellant sub 2] heeft de conclusie van de risicoanalyse niet bestreden. Gelet hierop bestaat geen grond voor de verwachting dat de waardevermindering van het perceel van [appellant sub 2] zodanig zal zijn dat de raad bij de afweging van de belangen hieraan een groter gewicht had moeten toekennen dan aan de belangen die met de realisering van het plan aan de orde zijn. Evenmin bestaat aanleiding voor het oordeel dat het plan niet uitvoerbaar zal zijn als gevolg van de totaal te verwachten planschade.

13. In hetgeen [appellant sub 2] heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan in zoverre strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. In het aangevoerde wordt evenmin aanleiding gevonden voor het oordeel dat het bestreden besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht.

Proceskosten

14. Ten aanzien van de minister is van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen niet gebleken. Ten aanzien van [appellant sub 2] bestaat geen aanleiding voor een proceskostenveroordeling.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het beroep van de minister van Defensie gedeeltelijk gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Hollands Kroon van 27 oktober 2011, voor zover het betreft de functieaanduidingen "specifieke vorm van agrarisch - testlocatie windmolens" en "specifieke vorm van agrarisch - windmolens in lijnopstelling";

III. verklaart het beroep van [appellant sub 2] geheel en het beroep van de minister van Defensie voor het overige ongegrond;

IV. gelast dat de raad van de gemeente Hollands Kroon aan de minister van Defensie het door hem voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 302,00 (zegge: driehonderdtwee euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. M.G.J. Parkins-de Vin, voorzitter, en mr. F.C.M.A. Michiels en mr. P.A. Koppen, leden, in tegenwoordigheid van mr. B.C. Bošnjaković, ambtenaar van staat.

w.g. Parkins-de Vin w.g. Bosnjakovic
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 16 januari 2013

410-739.