

Uitspraak 201306937/1/R6

DATUM VAN UITSPRAAK	vrijdag 24 januari 2014
TEGEN	de raad van de gemeente Zoetermeer
PROCEDURESOORT	Eerste aanleg - meervoudig
RECHTSGEBIED	Ruimtelijke-ordeningskamer - Bestemmingsplannen Zuid-Holland

201306937/1/R6.

Datum uitspraak: 24 januari 2014

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Tussenuitspraak met toepassing van artikel 8:51d van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) in het geding tussen:

1. [appellanten sub 1] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 1]), beiden wonend te Zoetermeer,
 2. [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 2]), beiden wonend te Zoetermeer,
- appellanten,

en

de raad van de gemeente Zoetermeer,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 10 juni 2013 heeft de raad het bestemmingsplan "Oosterheem/Zegwaartseweg-Noord" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1] en [appellant sub 2] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant sub 2], de raad en [appellant sub 1] hebben nadere stukken ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (hierna: StAB) heeft desverzocht een deskundigenbericht uitgebracht.

[appellant sub 1], [appellant sub 2], de raad, de vennootschap onder firma OCAP CO2 vof en de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Pipeline Control B.V. hebben hun zienswijze daarop naar voren gebracht.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting gevoegd met zaak nr. 201306940/1/R6 behandeld op 20 december 2013, waar [appellant sub 1], bijgestaan door mr. G.J. Hingstman, [appellant sub 2], bijgestaan door mr. E. Kronemeijer, en de raad, vertegenwoordigd door mr. C.W. Baukema-Vos en drs. M.C.H.W. van Aubel, beiden werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen. Voorts zijn ter zitting OCAP en Pipeline Control, vertegenwoordigd door mr. E. Lems, advocaat te Rotterdam, en [gemachtigde] als partij gehoord.

Overwegingen

1. Ingevolge artikel 8:51d van de Awb kan de Afdeling het bestuursorgaan opdragen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen.

2. 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.

3. Het plan behoort tot de plannen binnen de gemeente Zoetermeer waarbij per 1 juli 2013 actualisatie moet hebben plaatsgevonden. Het plangebied werd bestreken door meerdere bestemmings- en wijzigingsplannen, die met de planherziening worden vervangen door één bestemmingsplan voor het gehele gebied. Het plangebied omvat de woonwijk Oosterheem en het noordelijke gedeelte van de Zegwaartseweg. Door de wijk ligt een buisleiding die bij het plan wordt bestemd voor gebruik ten behoeve van het transport van CO₂. Door de buisleiding wordt CO₂ getransporteerd van industrie in de Rotterdamse haven naar glastuinbouwbedrijven in Zuid-Holland.

4. [appellant sub 1] en [appellant sub 2], de woonachtig zijn in de omgeving van de buisleiding, kunnen zich niet verenigen met het plan, voor zover het de dubbelbestemming "Leiding - CO₂" betreft.

[appellant sub 1] betoogt dat de risico's van de CO₂-leiding niet voldoende zijn onderzocht. Hoewel "leidingen overige stoffen" nog niet onder het Besluit externe veiligheid buisleidingen (hierna: Bevb) vallen, dienen deze volgens hem in het kader van een goede ruimtelijke ordening wel aan het Bevb te worden getoetst. Daarbij stelt [appellant sub 1] dat de leiding naar verwachting binnen de planperiode onder het Bevb zal gaan vallen. Volgens [appellant sub 1] worden de risico's van CO₂ en het transport daarvan onderschat en is ten onrechte uitgegaan van een risicocontour van 4 meter. Daarbij voert [appellant sub 1] aan dat de risicocontour die TNO aanvankelijk in 2006 heeft bepaald op 180 meter voor de wijk Oosterheem, door het RIVM later is teruggebracht tot 4 meter, door uit te gaan van het langebuismodel van de Gasunie, en van een goed onderhouden leiding met voldoende gronddekking. Een lekkende leiding kan volgens hem gevaarlijker zijn dan een gescheurde leiding. Voorts wijst hij erop dat het geluid van een explosie niet zal worden opgemerkt vanwege het geluid van de nabijgelegen HSL en wijst hij erop dat CO₂ met name 's nachts onder hoge druk wordt vervoerd. Verder stelt hij dat CO₂ binnen korte tijd verstikkend kan werken en kan leiden tot uitval van verbrandingsmotoren van voertuigen van hulpdiensten.

[appellant sub 2] betoogt dat in het plan ten onrechte rond de buisleiding een belemmeringenstrook van slechts 5 meter is opgenomen. De raad heeft zich er volgens [appellant sub 2] niet van vergewist dat de onderzoeken waarop de keuze voor deze strook is gebaseerd op zorgvuldige wijze tot stand zijn gekomen. Hiertoe voert hij aan dat TNO op verzoek van de gemeente Zoetermeer onderzoek heeft gedaan, waarvan de resultaten zijn neergelegd in het rapport "Externe veiligheid CO₂ buisleiding bij Zoetermeer" van mei 2006 (hierna: het TNO-rapport van 2006). In zijn brieven van 31 mei 2007 en 20 augustus 2007 acht het RIVM het door TNO geschetste scenario van "een impulsloze uitstroming zonder daarbij rekening te houden met luchtinmenging" niet realistisch. TNO heeft hierop gereageerd met het rapport "Actualisatie Externe Veiligheid onderzoek CO₂ buisleiding bij Zoetermeer" van februari 2008 (hierna: het TNO-rapport van 2008), waarin het opmerkt dat de door het RIVM aangehouden benadering niet zonder aanvullend onderzoek te verantwoorden is, aldus [appellant sub 2]. De vervolgens door het gemeentebestuur geraadpleegde minister van VROM is volgens [appellant sub 2] niet aan een inhoudelijk oordeel toegekomen. Nu twee deskundigen tot verschillende conclusies komen, goede modellen ontbreken, gebruikte modellen - zoals het model PIPESAFE - niet openbaar zijn en niet zijn gevalideerd met experimenteel onderzoek, had de raad volgens [appellant sub 2] de plicht om zelfstandig onderzoek te doen en zich te vergewissen van de zorgvuldige totstandkoming van het onderzoek. Hierbij merkt [appellant sub 2] op dat het RIVM een rijksinstituut is terwijl TNO onafhankelijk is. Het autowerend beleid maakt een en ander volgens [appellant sub 2] nog prangender.

4.1. De raad stelt dat de breedte van de belemmeringenstrook geen verband houdt met de risico's van de buisleiding, maar is opgenomen om schade aan de leiding door werkzaamheden of het oprichten van bebouwing te voorkomen. De gekozen breedte van de belemmeringenstrook komt volgens de raad voort uit het Bevb. Hoewel de CO₂-leiding formeel nog niet onder het Bevb valt, is hiermee in het plan wel degelijk rekening gehouden. Ook het beheer vindt plaats als viel de leiding onder het Bevb.

De raad stelt zich voorts op het standpunt dat hij alles binnen zijn mogelijkheden heeft gedaan om voldoende onderzoek te laten verrichten naar de risico's van de buisleiding, door TNO en het RIVM met elkaar in discussie te laten gaan. De brief van de minister van VROM kan volgens

de raad niet anders worden geïnterpreteerd dan dat deze de conclusie van het RIVM deelt. In 2010 (dat wil zeggen: na de brief van de minister van VROM) heeft de raad het RIVM gevraagd of het onderzoek van 2007 nog valide is, waarop het RIVM bij brief van 10 december 2010 bevestigend heeft geantwoord. In het kader van de herziening van het plan is besloten een vrijwillige m.e.r.-beoordeling op te stellen, waarbij het RIVM nogmaals is benaderd, waarop dit heeft aangegeven dat de onderzoeken in zijn brieven van 20 augustus 2007 en 10 december 2010, volgens welke geen letale effecten zijn te verwachten buiten de zakelijk rechtzone van 4 tot 5 meter, nog steeds valide zijn. De conclusie van het RIVM en ook van de minister is door de raad overgenomen, omdat deze uitgaat van het meest realistische scenario, aldus de raad.

Het opmerken van een calamiteit wordt volgens de raad niet belemmerd door de aanwezigheid van de HSL, aangezien een calamiteit door het monitoringssysteem altijd zal worden opgemerkt. Ten aanzien van het autowerend beleid voert de raad aan dat overleg is geweest met de Veiligheidsregio Haaglanden, zodat deze goed op de hoogte is van de situatie.

4.2. Blijkens de verbeelding is, in het oosten van het plangebied, aan een van het zuidoosten naar het noordwesten lopende strook gronden met een breedte van 8 meter en een lengte van ongeveer 1.820 meter de dubbelbestemming "Leiding CO2" toegekend.

Ingevolge artikel 21, lid 21.1.1, van de planregels zijn de voor "Leiding - CO2" aangewezen gronden, behalve voor de andere daar voorkomende bestemming(en), mede bestemd voor een ondergrondse CO2-transportleiding, met een diameter van ten hoogste 660 mm en een werkdruk van ten hoogste 22 bar.

4.3. Ingevolge artikel 2, eerste lid, van het Bevb in samenhang met artikel 2 van de Regeling externe veiligheid buisleidingen is dit besluit van toepassing op buisleidingen voor aardgas met een uitwendige diameter van meer dan 50 mm en een druk van meer dan 1600 kPa, en buisleidingen voor aardolieproducten, met een uitwendige diameter van meer dan 70 mm en een druk van meer dan 1600 kPa.

Hoewel het Bevb, aangezien de onderhavige buisleiding geen buisleiding voor aardgas dan wel aardolieproducten betreft, op de onderhavige buisleiding niet van toepassing is, heeft de raad blijkens de stukken beoogd hierbij wel aansluiting te zoeken.

4.4. Ingevolge artikel 14, eerste lid, van het Bevb geeft een bestemmingsplan de ligging weer van de in het plangebied aanwezige buisleidingen alsmede de daarbij behorende belemmeringenstrook ten behoeve van het onderhoud van de buisleiding. De belemmeringenstrook bedraagt ten minste vijf meter aan weerszijden van een buisleiding, gemeten vanuit het hart van de buisleiding.

4.5. De raad heeft bij nadere memorie van 14 oktober 2013 te kennen gegeven dat op de verbeelding niet de feitelijke ligging van buisleiding is weergegeven, aangezien deze over een lengte van ongeveer 140 meter maximaal 5 meter meer naar het oosten ligt dan op de verbeelding staat aangegeven, alsmede dat op de verbeelding de belemmeringenstrook, anders dan hij heeft beoogd, een breedte heeft van 4 in plaats van 5 meter aan weerszijden van het hart van de buisleiding. Nu de raad zich in zoverre op een ander standpunt heeft gesteld dan in het bestreden besluit, zonder dat gewijzigde feiten of omstandigheden daar aanleiding toe geven, is het besluit in zoverre niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid, hetgeen in strijd is met artikel 3:2 van de Awb.

4.6. Ingevolge artikel 6, eerste lid, van het Bevb mag het plaatsgebonden risico voor een kwetsbaar object, veroorzaakt door een buisleiding, niet hoger zijn dan 10⁻⁶ per jaar.

Ingevolge het tweede lid voert de exploitant de aanleg of vervanging van een buisleiding zodanig uit dat het plaatsgebonden risico van de buisleiding op een afstand van vijf meter gemeten vanuit het hart van de buisleiding niet hoger is dan 10⁻⁶ per jaar.

Ingevolge artikel 11, eerste lid, van het Bevb wordt bij de vaststelling van een bestemmingplan, op grond waarvan de aanleg van een buisleiding of de aanleg, bouw of vestiging van een kwetsbaar object bij een buisleiding wordt toegelaten, een grenswaarde in acht genomen van 10⁻⁶ per jaar met betrekking tot het plaatsgebonden risico voor kwetsbare objecten.

Ingevolge het tweede lid wordt bij de vaststelling van een bestemmingsplan op grond waarvan de aanleg van een buisleiding of de aanleg, bouw of vestiging van een beperkt kwetsbaar

object bij een buisleiding wordt toegelaten, rekening gehouden met een richtwaarde van 10-6 per jaar met betrekking tot het plaatsgebonden risico voor beperkt kwetsbare objecten.

4.7. Met het oog op de beoordeling van de milieugevolgen, in het bijzonder de externe veiligheidsrisico's, van de buisleiding heeft de raad een vrijwillige m.e.r.-beoordeling laten opstellen. In de "M.e.r.-beoordeling CO2-leiding Zoetermeer" van Tauw bv van september 2012 wordt verwezen naar het TNO-rapport van 2006, de brief van het RIVM van 20 augustus 2007, het TNO-rapport van 2008 en die brief van het RIVM van 10 december 2010.

In het TNO-rapport van 2006 is TNO er bij het bepalen van de effectafstanden en de risicoanalyse van uitgegaan dat bij het scheuren van de buisleiding de impuls van de uitstromende CO2 uit beide leidingen elkaar volledig kan opheffen, waardoor geen verticaal gerichte turbulente vrijstraal, maar een oppervlaktebron met een grote krater kan ontstaan, zonder luchtinmenging. Volgens dit rapport kunnen daarbij letale effecten optreden tot een afstand van 180 meter van het hart van de leiding en ligt de risicocontour voor het plaatsgebonden risico van 10-6 per jaar op een afstand van 21 meter vanaf het hart van de leiding. In zijn brief van 20 augustus 2007 acht het RIVM dit door TNO geschetste scenario niet realistisch. Het RIVM gaat uit van een verticale turbulente vrijstraal met luchtinmenging. Volgens het RIVM kunnen daarbij letale effecten optreden tot een afstand van 4 tot 5 meter van het hart van de buisleiding. Volgens TNO in haar rapport van 2008 heeft het optreden van een turbulente vrijstraal in verticale richting ook de grootste waarschijnlijkheid, waarbij TNO aantekent dat de door het RIVM aangehouden minder conservatieve benadering naar haar mening niet zonder aanvullend onderzoek te verantwoorden is. Voorts is TNO in haar rapport van 2008 uitgegaan van een lagere toxiciteit van CO2 dan in haar rapport van 2006. Volgens dit rapport kunnen letale effecten optreden tot een afstand van 40 meter van het hart van de leiding en zal een risicocontour voor het plaatsgebonden risico van 10-6 per jaar niet optreden. Het RIVM heeft bij brief van 10 december 2010 desgevraagd aan de raad laten weten dat zijn bevindingen nog geldig zijn.

In de m.e.r.-beoordeling wordt op grond van het onderzoek van het RIVM geconcludeerd dat er bij een ongeval met de CO2-leiding op basis van de huidige inzichten geen letale effecten te verwachten zijn buiten de zakelijk rechtzone van 5 meter, ongeacht van welke hoeveelheid luchtinmenging wordt uitgegaan.

In haar deskundigenverslag concludeert de StAB dat de onderzoeken van TNO en het RIVM met name verschillen in de modellering van het vrijkomen van CO2 bij leidingbreuk en niet ten aanzien van de dispersieberekeningen en de toxiciteit van CO2. Het RIVM heeft ten aanzien van het vrijkomen van CO2 gebruik gemaakt van het "lange buis" model PIPESAFE van de Gasunie. In haar deskundigenverslag merkt de StAB op dat, hoewel dit model niet vrij beschikbaar is, inmiddels het hierop gebaseerde openbare programma CAROLA deel uitmaakt van de Rekenmethodiek buisleidingen van de Handleiding risicoberekeningen Bevb, en is gebaseerd op de meest recente milieutechnische inzichten terzake.

De StAB concludeert voorts dat zowel het RIVM als TNO in haar rapport van 2008 verticale uitstroming bij leidingbreuk als meest realistische scenario zien, en dat niet realistische alternatieve scenario's in het algemeen niet als onderdeel van de risicoanalyse worden gezien.

Verder concludeert de StAB dat de door [appellant sub 1] en [appellant sub 2] genoemde risicovolle scenario's in verband met onder meer de staat van onderhoud, een lekkende leiding of onvoldoende gronddekking, niet van invloed zijn op het berekende risico.

[appellant sub 1] en [appellant sub 2] hebben niet door middel van een tegenrapport of anderszins aannemelijk gemaakt dat het door het RIVM gehanteerde model niet berust op de meest recente milieutechnische inzichten, dat aanleiding bestond om in dit geval een alternatief scenario in de risicoanalyse te betrekken alsmede dat de door hen genoemde risicovolle scenario's van invloed zijn op het berekende risico. Gelet hierop ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad niet van het onderzoek van het RIVM heeft mogen uitgaan.

Voorts volgt – zoals tevens in het deskundigenverslag van de StAB wordt vermeld – niet alleen uit het onderzoek van het RIVM, maar ook uit het onderzoek van TNO in haar rapport van 2008 dat zich geen plaatsgebonden risico van 10-6 per jaar voordoet. Gelet hierop ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad met de bepalingen van het Bevb inzake het

plaatsgebonden risico, waarbij de raad aansluiting heeft gezocht, onvoldoende rekening heeft gehouden.

4.8. Ingevolge artikel 12, eerste lid, van het Bevb wordt bij de vaststelling van een bestemmingsplan, op grond waarvan de aanleg van een buisleiding of de aanleg, bouw of vestiging van een kwetsbaar of een beperkt kwetsbaar object wordt toegelaten, tevens het groepsrisico in het invloedsgebied van de buisleiding verantwoord. In de toelichting bij het besluit wordt onder meer vermeld:

c. indien mogelijk, de maatregelen ter beperking van het groepsrisico die worden toegepast door de exploitant van de buisleiding die dat risico mede veroorzaakt;

f. de mogelijkheden tot voorbereiding van bestrijding en beperking van de omvang van een ramp of zwaar ongeval;

Ingevolge artikel 1, eerste lid, wordt in dit besluit en de daarop berustende bepalingen verstaan onder groepsrisico: cumulatieve kansen per jaar per kilometer buisleiding dat ten minste 10, 100 of 1000 personen overlijden als rechtstreeks gevolg van hun aanwezigheid in het invloedsgebied van een buisleiding en een ongewoon voorval met die buisleiding.

4.9. Voor zover [appellant sub 1] en [appellant sub 2] betogen dat calamiteiten niet adequaat kunnen worden bestreden doordat lekken niet tijdig worden opgemerkt, doordat verbrandingsmotoren van de voertuigen van hulpdiensten uitvallen door CO₂, alsmede doordat in de wijk een autoluw beleid wordt gevoerd, overweegt de Afdeling dat, zoals de StAB in haar deskundigenverslag onder verwijzing naar de rapporten van TNO en het onderzoek van het RIVM concludeert, geen sprake is van een groepsrisico als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van het Bevb, aangezien het plan niet leidt tot overschrijding van het daar genoemde aantal van tien personen. Gelet hierop ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad met de bepalingen van het Bevb inzake het groepsrisico, waarbij hij aansluiting heeft gezocht, onvoldoende rekening heeft gehouden. Ook overigens ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad deze aspecten niet voldoende in zijn beoordeling heeft betrokken.

Het betoog faalt.

4.10. Voor zover [appellant sub 1] heeft verzocht de door hem tegen het ontwerpplan ingediende zienswijze als herhaald en ingelast te beschouwen, overweegt de Afdeling dat in de overwegingen van het bestreden besluit is ingegaan op deze zienswijze. [appellant sub 1] heeft in het beroepsschrift noch anderszins redenen aangevoerd waarom de weerlegging van de zienswijze voor het overige onjuist zou zijn.

5. Met het oog op een spoedige beslechting van het geschil zal de Afdeling het college opdragen om binnen twaalf weken na verzending van deze uitspraak:

- met inachtneming van overweging 4.5 het besluit te wijzigen door vaststelling van een andere planregeling in die voege dat op de verbeelding de feitelijke ligging van de buisleiding wordt weergegeven, alsmede dat op de verbeelding aan de belemmeringsstrook een breedte van 5 meter aan weerszijden van het hart van de buisleiding wordt toegekend;

- de Afdeling en de andere partijen de uitkomst mede te delen en het besluit tot wijziging op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

Afdeling 3.4 van de Awb hoeft bij de voorbereiding van het gewijzigde besluit niet opnieuw te worden toegepast.

6. In de einduitspraak zal worden beslist over de proceskosten en de vergoeding van het betaalde griffierecht.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

draagt de raad van de gemeente Zoetermeer op om binnen twaalf weken na de verzending van deze tussenuitspraak:

1. met inachtneming van overweging 5 de daar omschreven gebreken te herstellen en

2. de Afdeling en de andere partijen de uitkomst mede te delen en het besluit tot wijziging op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

Aldus vastgesteld door mr. J.A. Hagen, voorzitter, en drs. W.J. Deetman en mr. J. Kramer, leden, in tegenwoordigheid van mr. A.J. Kuipers, ambtenaar van staat.

w.g. Hagen w.g. Kuipers
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 24 januari 2014

271.