

ECLI	ECLI:NL:RVS:2011:BP4734
Datum uitspraak	16 februari 2011
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 28 mei 2010 hebben de ministers het inpassingsplan "Inpassingsplan Hoofdaardgastransportleiding Bornebroek-Duitsland" vastgesteld.

Volledige tekst

201007266/1/R3.

Datum uitspraak: 16 februari 2011

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

de stichting Stichting Wijkraad Helmerhoek (hierna: de wijkraad), gevestigd te Enschede, en [appellant], wonend te Enschede,

en

de minister van Economische Zaken, thans: de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, en de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (hierna: VROM), thans: de minister van Infrastructuur en Milieu, verweerders.

1. Procesverloop

Bij besluit van 28 mei 2010 hebben de ministers het inpassingsplan "Inpassingsplan Hoofdaardgastransportleiding Bornebroek-Duitsland" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben de wijkraad en [appellant] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 26 juli 2010, beroep ingesteld. De gronden van het beroep zijn aangevuld bij brieven, per faxbericht ingekomen op 11 september 2010 en 15 september 2010.

De ministers hebben een verweerschrift ingediend.

De wijkraad, [appellant], de naamloze vennootschap NV Nederlandse Gasunie, belanghebbende en de ministers hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 4 februari 2010, waar de wijkraad en [appellant], bij monde van [appellant], en de ministers, vertegenwoordigd door mr. ir. W.S. Geelhoed, mr. drs. E. Brascamp en mr. M. Piras, allen werkzaam bij het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, L. Gooijer en G. Laheij, beiden werkzaam bij het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu en door mr. A. Raap en mr. J.W. Genuit,

beiden werkzaam bij het ministerie van Infrastructuur en Milieu, zijn verschenen.

Voorts is daar gehoord Gasunie, vertegenwoordigd door mr. G.H. Hamelink-Bouman, A.J.J. Kleinenberg, P.C.A. Kassenberg en E. Frederiks, allen werkzaam bij Gasunie, bijgestaan door mr. N.H. van den Biggelaar, advocaat te Amsterdam.

2. Overwegingen

Het plan

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 Bornerbroek, 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 Bornerbroek 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 hoofdgasnet.

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 1.600 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 (Staatsblad 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 Bornebroek-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 beroepsschrift, noch ter zitting redenen aangevoerd waarom de weerlegging van de desbetreffende zienswijze in het bestreden besluit onjuist zou zijn.

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.

Proceskosten

2.10. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het beroep niet-ontvankelijk voor zover dat is ingesteld door [appellant];

II. verklaart het beroep voor het overige ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. Th.C. van Sloten, voorzitter, en mr. B.P. Vermeulen en mr. J.A.

Hagen, leden, in tegenwoordigheid van mr. W. van Steenbergen, ambtenaar van staat.
w.g. Van Sloten w.g. Van Steenbergen
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 16 februari 2011

528.