

|                  |                                                                                                         |
|------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ECLI             | ECLI:NL:RVS:2015:1318                                                                                   |
| Datum uitspraak  | 29 april 2015                                                                                           |
| Inhoudsindicatie | Bij besluit van 10 juli 2014 heeft de raad het bestemmingsplan "[locatie 1] – [locatie 2]" vastgesteld. |

Volledige tekst

201407417/1/R3.

Datum uitspraak: 29 april 2015

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Gasunie Transport Services B.V., gevestigd te Groningen,
2. [appellant], wonend te Halsteren, gemeente Bergen op Zoom, appellanten,

en

de raad van de gemeente Bergen op Zoom,  
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 10 juli 2014 heeft de raad het bestemmingsplan "[locatie 1] – [locatie 2]" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben Gasunie en [appellant] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

Gasunie en [appellant] hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 10 maart 2015, waar Gasunie, vertegenwoordigd door mr. G.H. Bouman, advocaat te Groningen, en mr. S. Fokkema, [appellant], bijgestaan door mr. R.A.M. Verkoijen, advocaat te Deurne, en de raad, vertegenwoordigd door mr. B.A.M. Suijkerbuijk en B. van Hoeven, beiden werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

Overwegingen

1. 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.

2. Gasunie kan zich niet verenigen met de bestemming "Wonen" die is toegekend aan het perceel [locatie 1]. Zij stelt dat de op dit perceel staande woning een belemmering vormt voor het in werking zijn van haar gasontvangstation op het perceel [locatie 2]. Zij voert aan dat de woning een kwetsbaar object is en dat ingevolge artikel 3.12, zesde lid, aanhef en onder c, van het Activiteitenbesluit milieubeheer een afstand van minimaal 15 m tussen de opstelplaats van een gasdrukmeet- en regelstation en een kwetsbaar object moet worden aangehouden. Deze afstand wordt niet gehaald. Dat de raad een zogeheten QRA heeft laten uitvoeren om de risico's inzichtelijk te maken en dat in de QRA is vermeld dat geen onveilige situaties optreden, doet er volgens haar niet aan af, dat niet aan de voorgenoemde bepaling wordt voldaan. Volgens haar biedt het Activiteitenbesluit milieubeheer geen mogelijkheid om in dit geval af te wijken van de daarin gestelde normen.

Verder betoogt Gasunie dat de woning als een voormalige bedrijfswoning als bedoeld in artikel 1.1a van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo) had kunnen worden bestemd, zodat de woning gelet op artikel 2.14, zevende lid, van de Wabo niet bij de milieugevolgen vanwege het gasontvangstation had hoeven te worden betrokken.

3. [appellant], die in de woning op het perceel [locatie 1] woont, kan zich niet verenigen met de bestemming "Bedrijf" en de aanduiding "nutsbedrijf" die aan het perceel [locatie 2] zijn toegekend en waarop een gasverdeelstation van Enexis B.V. en het hiervoor genoemde gasontvangstation van Gasunie staan. Hij voert aan dat beide stations binnen een afstand van 15 m van zijn woning staan, hetgeen in strijd is met artikel 3.12, zesde lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer. Dat een QRA is opgesteld waarin aansluiting is gezocht bij de systematiek en de grenswaarden voor het groepsrisico en het persoonsgebonden risico in het Besluit externe veiligheid inrichtingen (hierna: Bevi) en waaruit zou blijken dat de richtwaarden en oriëntatiewaarden voor het persoonsgebonden risico en het groepsrisico niet worden overschreden, doet hieraan niet af. [appellant] wijst er in dit verband op dat artikel 3.12, zesde lid, dwingend geformuleerd is en geen ruimte biedt voor afwijkingen van de afstanden. [appellant] betoogt verder dat, toen hij de woning in 1980 kocht van de gemeente, plannen bestonden om het gasontvangstation te verplaatsen. Hem kan daarom niet worden verweten bewust risico's te hebben opgezocht en hij stelt dat hij het gerechtvaardigde vertrouwen mocht hebben dat de stations zouden worden verplaatst. Tot slot wijst [appellant] erop dat in de QRA die aan het ontwerp van het plan ten grondslag is gelegd, is vermeld dat in de toekomst wellicht hogere risico's te verwachten zijn.

4. De raad stelt dat de Afdeling bij uitspraak van 9 mei 2012, in zaak nr. 201105839/1/R3, het bestemmingsplan "Wouwseweg e.o." heeft vernietigd voor zover het de percelen [locatie 1] en [locatie 2] betrof en dat de Afdeling daartoe heeft overwogen dat de raad er geen blijk van heeft gegeven zich ervan te hebben vergewist of, gelet op de inwerkingtreding van het Besluit algemene regels inrichtingen milieubeheer (hierna: Barim) en de daarin opgenomen veiligheidsafstanden, in redelijkheid doorslaggevend belang kan worden toegekend aan het voortzetten van de bestaande situatie. Volgens de raad heeft de Afdeling niet uitdrukkelijk overwogen dat niet van de afstanden uit het Barim (thans het Activiteitenbesluit milieubeheer) kan worden afgeweken en is er ruimte voor een belangenafweging per situatie. Verder stelt de raad dat de afstanden in het Activiteitenbesluit milieubeheer omwille van de overzichtelijkheid en praktische uitvoerbaarheid forfaitair zijn vastgesteld. Dit kan tot

een grote overschatting van de daadwerkelijke risico's leiden indien gasstations een lagere doorzet hebben dan de drempelwaarde die in artikel 3.12, zesde lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer is genoemd. De raad stelt dat de belangafweging is gemaakt aan de hand van een QRA, die normaliter wordt gemaakt voor installaties die onder de werking van het Bevi vallen.

Hoewel in dit geval de afstanden uit het Activiteitenbesluit milieubeheer worden onderschreden, is volgens de raad het besluit wel in overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening, omdat uit de opgestelde QRA blijkt dat er geen groepsrisico is en dat het plaatsgebonden risico lager is dan  $10^{-6}$  per jaar. Gelet hierop bestaat volgens de raad voor [appellant] geen gevaar wat betreft de externe veiligheid en is sprake van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat.

Ten aanzien van de stelling dat in de QRA is vermeld dat wellicht hogere risico's in de toekomst kunnen bestaan bij een voorziene aanpassing van de zogeheten Handleiding risicoberekening Bevi (hierna: Hari) op grond van de zogeheten interim-rekenmethodiek van december 2010, heeft de raad gesteld dat deze opmerking is gemaakt in een QRA van 9 oktober 2012, die aan het ontwerp van het plan ten grondslag heeft gelegen. Uit een herziene versie van de QRA, gedateerd 15 mei 2014, blijkt dat de interim-rekenmethodiek achterhaald is en niet zal worden opgenomen in de geactualiseerde versie van de Hari. In het rapport van 15 mei 2014 is een nieuwe berekening van de risico's gemaakt, naar aanleiding van opmerkingen van het RIVM over de modellering en is opnieuw geconcludeerd dat het plaatsgebonden risico bij de woning lager is dan  $10^{-6}$  per jaar en dat geen groepsrisico voor beperkt kwetsbare objecten optreedt. Dit rapport is bij de toelichting op het vastgestelde plan gevoegd.

Over het bestemmen van de woning als voormalige bedrijfswoning stelt de raad dat artikel 1.1a en artikel 2.14, zevende lid, van de Wabo betrekking hebben op voormalige bedrijfswoningen van een landbouwinrichting en dus niet kunnen worden toegepast op voormalige bedrijfswoningen bij een gasontvangststation, zoals hier het geval is.

5. Aan het perceel [locatie 1] waarop de woning van [appellant] staat, is de bestemming "Wonen" toegekend.

Ingevolge artikel 4, lid 4.1, aanhef en onder a, van de planregels zijn de voor "Wonen" aangewezen gronden bestemd voor wonen in een woning.

Aan de delen van het perceel [locatie 2] waarop beide gasstations staan is de bestemming "Bedrijf" en de aanduiding "nutsbedrijf" toegekend.

Ingevolge artikel 3, lid 3.1, onder a, zijn voor "Bedrijf" aangewezen gronden bestemd voor bedrijven. Ingevolge het bepaalde onder b, zijn de gronden met de aanduiding "nutsbedrijf" tevens bestemd voor een gasontvang- en verdeelstation, categorie D, zoals bedoeld in de "Staat van Bedrijfsactiviteiten".

In het hiervoor geldende plan "Bedrijventerrein Wouwseweg" was aan het perceel van [appellant] een woonbestemming en aan het perceel [locatie 2] een bedrijfsbestemming toegekend.

6. Ingevolge artikel 1.3c van het Activiteitenbesluit milieubeheer wordt een bedrijfswoning, behorend tot of voorheen behorend tot een inrichting waar uitsluitend of in hoofdzaak agrarische activiteiten dan wel activiteiten die daarmee verband houden worden verricht, die op grond van het bestemmingsplan (...) door een derde bewoond mag worden, met betrekking tot die inrichting voor de toepassing van het bij of krachtens die besluit bepaalde,

beschouwd als onderdeel van die inrichting.

7. Ingevolge artikel 3.12, zesde lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer worden met betrekking tot de opstelplaats van een gasdrukmeet- en regelstation ten opzichte van buiten de inrichting gelegen kwetsbare objecten en beperkt kwetsbare objecten, de in tabel 3.12 opgenomen afstanden in acht genomen.

In de bedoelde tabel is een veiligheidsafstand van 15 meter tot kwetsbare objecten voorgeschreven voor alle stations tot en met 40.000 normaal kubieke meter per uur aardgas.

Ingevolge artikel 6.21, eerste lid, is artikel 3.12, zesde lid, niet van toepassing op een gasdrukmeet- en regelstation:

a. waarop onmiddellijk voorafgaand aan de inwerkingtreding van artikel 3.12 het Besluit voorzieningen en installaties milieubeheer van toepassing was, is opgericht voor 1 december 2001 en waarvoor onmiddellijk voorafgaand aan de laatstgenoemde datum een vergunning in werking en onherroepelijk was; of

b. dat voor de inwerkingtreding van artikel 3.12 is opgericht en waarvoor onmiddellijk voorafgaand aan die datum een vergunning in werking en onherroepelijk was;

voor zover de afstanden opgenomen in de vergunning afwijken van de afstanden, bedoeld in tabel 3.12.

Ingevolge het derde lid kan het bevoegd gezag maatwerkvoorschriften stellen met betrekking tot de veiligheid, voor die situatie, bedoeld in het eerste lid, voor zover de afstanden opgenomen in de vergunning afwijken van de afstanden, bedoeld in tabel 3.12.

8. Vast staat dat voor de beide gasstations geen milieuvergunning is verleend. Het in artikel 6.21 van het Activiteitenbesluit milieubeheer opgenomen overgangsrecht is daarmee niet van toepassing. Voorts stelt de Afdeling vast dat artikel 3.12, zesde lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer, gelet op de redactie daarvan, geen ruimte biedt voor het stellen van maatwerkvoorschriften.

Verder staat vast dat de afstanden tussen de woning van [appellant] en het gebouw van Enexis circa twaalf meter en het gebouw van de Gasunie circa negen meter bedragen.

9. Zoals de Afdeling in de genoemde uitspraak van 9 mei 2012 reeds tot uitgangspunt heeft genomen, is niet in geschil dat de woning van [appellant] een kwetsbaar object in de zin van het Activiteitenbesluit milieubeheer is en dat de afstand die in artikel 3.12, zesde lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer (voorheen: het Barim) in samenhang met de daarbij behorende tabel is voorgeschreven, niet kan worden nageleefd.

Zoals de Afdeling in haar uitspraak van 3 december 2014, in zaak nr. 201311000/1/R2 heeft overwogen, vereist de rechtszekerheid in het algemeen dat bestaand legaal gebruik overeenkomstig de bestaande situatie wordt opgenomen in een bestemmingsplan. Nu de woonbestemming voor het perceel van [appellant] voorziet in een kwetsbaar object en nu dat kwetsbare object binnen de in artikel 3.12, zesde lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer voorgeschreven minimale afstand van 15 meter staat, is het in het plan toekennen van de bestemming "Bedrijf" en de aanduiding "nutsvoorziening" aan het perceel [locatie 2] en de bestemming "Wonen" met een bouwvlak voor een woning aan het perceel [locatie 1] op een dergelijk korte afstand tot elkaar, vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening dermate onaanvaardbaar dat deze bestemmingen niet kunnen blijven voortbestaan.

De omstandigheid dat wat het aspect gevaar betreft uit de QRA kan worden afgeleid dat -

ondanks de korte afstand tussen de gasstations en de woning van [appellant] het groepsrisico en het plaatsgebonden risico in dit geval aanvaardbaar zijn, kan, wat hier ook van zij, daaraan niet afdoen. Van de afstand van 15 m kan immers in dit geval niet worden afgeweken. De belangenafweging, waarvan de raad heeft betoogd dat de uitspraak van de Afdeling van 9 mei 2012 deze mogelijkheid biedt, kan niet strekken tot uit het laten voortbestaan van een met het Activiteitenbesluit milieubeheer strijdige situatie omdat een QRA zou uitwijzen dat er geen onaanvaardbare risico's zijn. De afweging dient te bestaan uit een afweging tussen enerzijds het uitkopen van [appellant] en het niet langer mogelijk maken van een kwetsbaar object binnen 15 m van de gasstations en anderzijds het beëindigen van de bedrijfsbestemming die voorziet in de gasstations op het perceel [locatie 2]. De raad kan in dit geval gelet op hetgeen hiervoor is overwogen niet volstaan met het onder het overgangsrecht brengen van de gasstations of de woning.

Over het betoog van Gasunie dat de raad de woning van [appellant] als een voormalige bedrijfswoning had kunnen bestemmen overweegt de Afdeling dat Gasunie kennelijk heeft gedoeld op de mogelijkheid die artikel 1.3c van het Activiteitenbesluit milieubeheer biedt. De Afdeling overweegt dat dit artikel betrekking heeft op woningen die behoren of behoorden tot een inrichting die uitsluitend of in hoofdzaak agrarische activiteiten verrichten en niet op andersoortige bedrijven, zoals hier het geval is. De raad heeft dan ook terecht de woning van [appellant] niet bestemd als voormalige bedrijfswoning.

10. In hetgeen [appellant] en Gasunie hebben aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit is genomen in strijd met artikel 3.1, eerste lid, van de Wro. De beroepen zijn beide gegrond. Het bestreden besluit moet derhalve worden vernietigd. De Afdeling zal in het belang van een spoedige beëindiging van het geschil voorzien in een opdracht als hierna aangegeven.

11. De raad dient ten aanzien van [appellant] op de na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld. Ten aanzien van de Gasunie is niet gebleken van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen.

#### Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Bergen op Zoom van 10 juli 2014, waarbij het bestemmingsplan "[locatie 1] – [locatie 2]" is vastgesteld;

III. draagt de raad van de gemeente Bergen op Zoom op om binnen tien maanden na de verzending van deze uitspraak met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen een nieuw bestemmingsplan vast te stellen met een andere planregeling voor het perceel [locatie 1] dan wel voor het perceel [locatie 2];

IV. veroordeelt de raad van de gemeente Bergen op Zoom tot vergoeding van bij [appellant] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.016,64 (zegge: duizendzestien euro en vierenzestig cent), waarvan € 980,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

V. gelast dat de raad van de gemeente Bergen op Zoom aan appellanten het door hen voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht ten bedrage van € 328,00 (zegge: driehonderdachtentwintig euro) voor de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Gasunie Transport Services B.V. en € 165,00 (zegge: honderdvijfenzestig

euro) voor [appellant] vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. J.E.M. Polak, voorzitter, en mr. P.J.J. van Buuren en drs. W.J. Deetman, leden, in tegenwoordigheid van mr. W.S. van Helvoort, griffier.

w.g. Polak w.g. Van Helvoort  
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 29 april 2015

361.