

Uitspraak 201603843/3/R2

ECLI	ECLI:NL:RVS:2020:220
Datum uitspraak	22 januari 2020
Inhoudsindicatie	Bij tussenuitspraak van 3 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1199, heeft de Afdeling de raad opgedragen om binnen 26 weken na de verzending van de tussenuitspraak het daar omschreven gebrek in het besluit van 7 maart 2016 te herstellen.

Volledige tekst

201603843/3/R2.

Datum uitspraak: 22 januari 2020

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant A] en [appellant B], beiden wonend te Goirle,

en

de raad van de gemeente Tilburg, thans: Goirle,

verweerder.

Procesverloop

Bij tussenuitspraak van 3 mei 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:1199](#), heeft de Afdeling de raad opgedragen om binnen 26 weken na de verzending van de tussenuitspraak het daar omschreven gebrek in het besluit van 7 maart 2016 te herstellen.

Bij brief van 12 oktober 2017 heeft de raad medegedeeld dat hij op 2 oktober 2017 een nieuw besluit heeft genomen naar aanleiding van de tussenuitspraak.

[appellant A] en [appellant B] hebben, daartoe in de gelegenheid gesteld, hun zienswijze daarop naar voren gebracht.

De Afdeling heeft bepaald dat een nadere zitting achterwege blijft. Vervolgens heeft de Afdeling het onderzoek gesloten.

Overwegingen

1. In de tussenuitspraak heeft de Afdeling onder 17.2 overwogen dat de raad aan zijn standpunt dat het gasdistributiecentrum niet meer in het plan hoefde te worden opgenomen het door Tebodin B.V. opgestelde rapport "Kwantitatieve risicoanalyse (QRA) Primagaz Nederland B.V. locatie Tilburg" van 25 augustus 2008 (hierna: de QRA) ten grondslag heeft gelegd. De raad is daarmee uitgegaan van gegevens met betrekking tot het plaatsgebonden risico en het groepsrisico die meer dan vijf jaar voor het tijdstip van de vaststelling van het plan voor de laatste maal zijn geactualiseerd. In artikel 15, tweede lid, van het Bevi is bepaald dat het bevoegd gezag bij de vaststelling van een besluit geen gebruik maakt van gegevens met betrekking tot het plaatsgebonden risico en het groepsrisico die aan hem zijn verstrekt door degene die de inrichting drijft, indien die gegevens meer dan vijf jaar voor het tijdstip van de vaststelling van een besluit als bedoeld in het eerste lid voor de laatste maal zijn geactualiseerd. Artikel 16 bepaalt dat artikel 15 van overeenkomstige toepassing is op onder meer de vaststelling van een bestemmingsplan dat betrekking heeft op een gebied dat geheel of gedeeltelijk binnen het invloedsgebied van een inrichting ligt. De stelling van de raad dat hij van de gegevens uit 2008 mocht uitgaan omdat sprake is van ongewijzigde omstandigheden en het onderzoek daarom nog steeds geldig is kan in dit geval, nog daargelaten of de artikelen 15 en 16 van het Bevi dit toelaten, niet worden gevolgd, nu uit de stukken en ter zitting juist is gebleken dat de inrichting van Primagaz mogelijk aanpassing behoeft en dat de raad dit ten tijde van de vaststelling van het plan reeds wist. Verder acht de Afdeling van belang dat niet alleen de woningen, maar ook het gasdistributiecentrum bij de vaststelling van het vorige plan in 2003 onder de werking van het overgangsrecht is gebracht, dat evenwel geen zicht op beëindiging meer bestaat, en dat ook voor de gronden van het gasdistributiecentrum, gelet op artikel 3.1, tweede lid, van de Wro een nieuw plan moet worden vastgesteld. Onder voornoemde omstandigheden acht de Afdeling het standpunt van de raad dat de omstandigheden van het geval geen aanleiding geven om het gasdistributiecentrum in het plan op te nemen, ondeugdelijk gemotiveerd. Gelet daarop is zij van oordeel dat niet inzichtelijk is waarom de raad heeft gekozen voor het als zodanig bestemmen van de feitelijke bestaande situatie op de Abcovenseweg 57 en de bijbehorende plangrens. Daarbij neemt de Afdeling mede in aanmerking dat het niet zonder meer voor de hand lag om in dit geval, onder deze omstandigheden, de bestaande feitelijke situatie als zodanig te bestemmen.

2. Gelet op het vorenstaande ziet de Afdeling in hetgeen [appellant A] en [appellant B] hebben aangevoerd aanleiding voor het oordeel dat het besluit van 7 maart 2016 voor zover het de plangrens betreft tussen het perceel Abcovenseweg 57 en het perceel Abcovenseweg 57a, alsmede het plandeel dat betrekking heeft op het perceel Abcovenseweg 57 in strijd is met artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Het bestreden besluit dient in zoverre te worden vernietigd.

3. De Afdeling heeft de raad opgedragen om het in de tussenuitspraak onder 18 omschreven gebrek in het besluit van 7 maart 2016 te herstellen.

4. Artikel 6:19, eerste lid, van de Awb luidt: "Het bezwaar of beroep heeft van rechtswege mede betrekking op een besluit tot intrekking, wijziging of vervanging van het bestreden besluit, tenzij partijen daarbij onvoldoende belang hebben."

Het besluit van 2 oktober 2017 is ingevolge artikel 6:19, eerste lid, van de Awb mede onderwerp van geschil.

5. De raad heeft besloten onder verwijzing naar een concept-QRA van 23 juni 2017 de toelichting aan te passen, maar de plangrens niet te wijzigen. De raad stelt dat de

risicocontour PR 10-6 blijkt de concept-QRA niet over de woning en voor een heel klein stukje over het perceel Abcovenseweg 57 loopt. Het perceel ligt wel binnen het zogenoemde invloedsgebied van het gasdistributiestation. De raad heeft op grond van de concept-QRA de motivering van het groepsrisico aangepast.

Integrale afweging en algemeen uitgangspunt

6. [appellant A] en [appellant B] stellen dat sprake is van een niet-integrale en ongelijkwaardige belangenafweging. Zij wijzen er daarbij op dat de raad ervoor heeft gekozen het oorspronkelijke gebied De Bakertand in delen te gaan ontwikkelen. Voor alle deelgebieden gelden ten onrechte niet dezelfde uitgangspunten. Voorts worden belangen van grondeigenaren in het gebied verschillend gewogen: voor woningen aan de Abcovenseweg geldt het uitgangspunt dat het huidige gebruik als zodanig wordt bestemd, voor andere grondeigenaren, zoals de gemeente bestaat er wel de mogelijkheid te voorzien in nieuwe ontwikkelingen. Ook het gasdistributiestation mag eerst haar terrein opnieuw inrichten alvorens een bestemmingsplan in procedure wordt gebracht. [appellant A] en [appellant B] achten vorenstaande in strijd met het gelijkheidsbeginsel.

6.1. De raad heeft ervoor gekozen om voor de gronden in het plangebied vooruitlopend op de algehele herziening voor het gebied Bakertand alvast een nieuw plan vast te stellen om duidelijkheid te scheppen over de planologische situatie van de woningen in het plan. De gronden in de omgeving van het plangebied zijn niet in het plan opgenomen, omdat voor die gronden ten tijde van het nemen van het bestreden besluit nog onvoldoende duidelijk was welke ontwikkeling daarop zal worden gerealiseerd. Met betrekking tot het perceel waarop het gasdistributiecentrum is gevestigd heeft de raad toegelicht dat het aanvankelijk de bedoeling was om dit ook in het plan op te nemen. Uiteindelijk heeft de raad hier echter van afgezien, omdat de inrichting in verband met de richtlijn uit de Publicatierreeks Gevaarlijke stoffen 18:2013 (hierna: PGS 18) moet worden aangepast en het overleg hierover tussen Gasdistributiestation, de gemeente, de omgevingsdienst en de brandweer destijds nog niet was afgerond. In de aanvullende verantwoording van het groepsrisico dat aan het besluit van 2 oktober 2017 ten grondslag ligt heeft de raad gesteld dat de gevolgen van het gasdistributiecentrum voor de externe veiligheid van het perceel Abcovenseweg 57 aanvaardbaar zijn en dat er geen aanleiding is om de plangrens aan te passen.

6.2. Naar het oordeel van de Afdeling blijkt uit de stukken, mede gezien de beoordeling in het kader van de externe veiligheid, dat een integrale afweging heeft plaatsgevonden. Daarvoor is niet noodzakelijk dat bijvoorbeeld de inrichting waarop het Bevi van toepassing is en de kwetsbare objecten ook in hetzelfde plan worden opgenomen. Ten aanzien van de stelling van [appellant A] en [appellant B] dat sprake is van ongelijke uitgangspunten heeft de raad terecht gesteld dat zowel voor de woningen als voor het gasdistributiecentrum het uitgangspunt van de raad geldt dat niet mag worden uitgebreid.

Het betoog faalt.

Externe veiligheid

7. [appellant A] en [appellant B] kunnen zich niet verenigen met het herstelbesluit, omdat de aannames, uitgangspunten en bevolkingsgegevens die in de concept-QRA worden gehanteerd foutief, selectief dan wel incompleet zijn. Zij wijzen erop dat zowel het plaatsgebonden als het groepsrisico dienen te worden berekend volgens de handreiking verantwoordingsplicht groepsrisico.

Zij stellen onder meer dat voor de populatiegegevens ten onrechte is uitgegaan van de

feitelijk aanwezige populatie, terwijl volgens de richtlijnen dient te worden uitgegaan van hetgeen het bestemmingsplan mogelijk maakt en de redelijkerwijs te verwachten ontwikkelingen met het oog op de externe veiligheid. Voor Goirle is niet gerekend met feitelijke bevolkingsgegevens, maar met aannamen, waarvan nog onduidelijk is of die aannamen daadwerkelijk zijn meegenomen in de berekeningen. [appellant A] en [appellant B] wijzen erop dat in Bijlage 3 bij de concept-QRA alleen Tilburgse bewoners worden geteld. Voorts zijn ten onrechte alleen bewoners in het invloedsgebied en niet ook verkeerdeelnemers meegenomen. Daarnaast wijzen zij erop dat in de concept-QRA wordt uitgegaan van de toekomstige inrichting van het perceel aan de Abcovenseweg 57a, het zogenoemde BLEVE-scenario ten onrechte niet in de modellering meegenomen, dat is uitgegaan van kleinere opslagvolumes dan in de huidige milieuvergunning is vergund en de laad- en lostijd op papier is verkort van 75 naar 60 minuten, waardoor de verblijfstijd afneemt. Nu er een contour ligt met een geheel andere vorm vrezen zij dat de modellering is aangepast: volgens [appellant A] en [appellant B] vermoedelijk om te kunnen concluderen dat er geen kwetsbare objecten binnen de contour liggen. Ten aanzien van de aanvullende verantwoording kunnen [appellant A] en [appellant B] niet plaatsen hoe het maximale aantal slachtoffers volgens de verantwoording thans 55 is, terwijl het maximum aantal slachtoffers voorheen tussen de 176 en 240 lag. Verder stellen [appellant A] en [appellant B] dat de raad ter verlaging van het groepsrisico nooit serieus heeft gekeken naar het opkopen van het voormalige agrarische nevenbedrijf.

7.1. Ten aanzien van het betoog van [appellant A] en [appellant B] dat in de concept-QRA ten onrechte wordt uitgegaan van de toekomstige situatie bij het gasdistributiestation overweegt de Afdeling als volgt. Nu het gasdistributiestation onder de werking van het overgangsrecht is gebracht, maar geen zicht op beëindiging bestaat, heeft de raad terecht rekening gehouden met de aanwezigheid van het gasdistributiestation. Weliswaar was ten tijde van het nemen van het bestreden besluit het gasdistributiestation niet als zodanig bestemd, maar de raad was wel voornemens het gasdistributiestation in beginsel als zodanig te bestemmen wanneer duidelijkheid zou bestaan omtrent de benodigde aanpassingen om te voldoen aan de PGS 18.

7.2. De concept-QRA vermeldt dat in een straal van 500 meter rondom het terrein de populatie door de gemeente Tilburg is geïnventariseerd. Op pagina 16 van de concept-QRA staat dat voor het invloedsgebied voor zover dat de wijken "De Hoge Wal" en "De Grootte Akkers" omvat de dichtheid is bepaald op basis van bevolkingsgegevens Goirle die vermeld staan op de website Oozo.nl. De concept-QRA vermeldt dat is uitgegaan van de feitelijke situatie (agrarische omgeving en de bestaande woonwijken van Tilburg en Goirle) en niet van de planologische situatie (bedrijventerrein). In de aanvullende verantwoording groepsrisico Primagaz wordt gesteld dat in de definitieve QRA naast de (feitelijke) situatie ook een berekening zal worden toegevoegd gebaseerd op de planologische situatie. Volgens de aanvullende verantwoording was het ten tijde van de opstelling daarvan realistisch om uit te gaan van de feitelijke situatie aangezien realisatie van het bedrijventerrein vooralsnog economisch niet haalbaar is. Volgens de aanvullende verantwoording zal bij een andere invulling, waaronder woningbouw, altijd rekening gehouden moeten worden met de risico's afkomstig van het gasdistributiestation.

7.2.1. Gelet op pagina 16 van de concept-QRA heeft de raad er vanuit mogen gaan dat de populatiegegevens van de wijken De Hoge Wal en De Grootte Akkers in de berekening zijn betrokken.

Naar het oordeel van de Afdeling had de raad evenwel niet kunnen volstaan met het in de

verantwoording betrekken van de feitelijke personendichtheid, aangezien die feitelijke situatie voortdurend aan verandering onderhevig is en de feitelijke personendichtheid vermoedelijk kleiner is dan de planologisch toegelaten personendichtheid.

Uitgegaan dient te worden van een personendichtheid die is gebaseerd op de representatieve invulling van de maximale mogelijkheden van het plan. Indien, zoals in dit geval, de planwetgever de bestemming niet langer realistisch acht, dient de raad te bezien of een nieuw bestemmingsplan dient te worden vastgesteld.

Het betoog slaagt.

7.2.2. Ten aanzien van het betoog van [appellant A] en [appellant B] dat in strijd met de Handreiking groepsrisico bij de verantwoording van het groepsrisico in de concept-QRA geen rekening is gehouden met de verkeersdeelnemers die zich in het invloedsgebied van Gasdistributiestation bevinden, overweegt de Afdeling dat een onderscheid dient te worden gemaakt tussen de berekening van het groepsrisico en een verantwoording van het groepsrisico.

In de Handreiking verantwoording groepsrisico staat dat verkeersdeelnemers niet hoeven te worden betrokken bij de berekening van het groepsrisico ten behoeve van ijking aan de oriëntatiewaarde. Uit de concept-QRA blijkt ook niet dat in de berekening van het groepsrisico rekening is gehouden met de verkeersdeelnemers die zich in het invloedsgebied van de inrichting bevinden. De Afdeling ziet geen grond voor het oordeel dat zich hier een zodanig geval voordoet dat de raad de Handreiking groepsrisico op dit punt in redelijkheid niet had kunnen volgen.

Het vorenstaande neemt niet weg dat de verantwoording van het groepsrisico meer omvat dan de berekening van het groepsrisico en de ijking aan de oriëntatiewaarde. De verantwoording van het groepsrisico moet zich richten op alle personen die binnen een gebied verblijven, waarbij het ook gaat om personen die zich in de openbare ruimte bevinden, zoals verkeersdeelnemers. De Afdeling is niet gebleken dat deze verkeersdeelnemers in de verantwoording van het groepsrisico zijn betrokken. Het betoog slaagt.

7.2.3. Voor wat betreft het betoog inzake het maximaal aantal slachtoffers en het maximale groepsrisico overweegt de Afdeling dat gelet op de geconstateerde gebreken onder 7.2.1 en 7.2.2. bij het bestreden besluit niet van de juiste hoogte van het groepsrisico is uitgegaan. De Afdeling ziet derhalve geen aanleiding op de overige gronden inzake de berekening en verantwoording van het groepsrisico uitgebreid te bespreken. Wel wijst de Afdeling nog op enkele vermeldingen die naar het haar voorkomt niet met elkaar rijmen. Zo staat in de inleiding van de concept-QRA dat in vergelijking met de studie uit 2014 sprake is van een aantal wijzigingen waaronder het verlagen van de opslagcapaciteit van de opslagtanks (maximaal 80% vullingsgraad gedurende 80% van de tijd en 90% gedurende 20% van de tijd) hetgeen afwijkt van de vermelding in paragraaf 3.2 van de concept-QRA waarin staat dat de maximale vulgraad van de tanks 75% gedurende maximaal 75% van de tijd en 90% gedurende maximaal 25% van de tijd bedraagt.

Verder is het de Afdeling niet duidelijk op welke grond de gegevens zijn gebaseerd voor wat betreft het in paragraaf 3.5.1 van de concept-QRA vermelde laden en lossen dat er gemiddeld bij het bevoorraden van de propaanreservoirs 40 m³ wordt gelost, wat per lossing ongeveer 60 minuten duurt. Dit geldt ook voor de 670 verladingen die volgens pagina 10 van de concept-QRA van juni 2017 plaatsvinden vanuit de reservoirs naar kleinere tankauto's met een verlaadduur van 30 minuten per keer.

7.2.4. Gelet op het vorenstaande is het besluit voor zover het gaat om de begrenzing van het plan tussen het perceel Abcovenseweg 57 en het perceel Abcovenseweg 57a en het perceel Abcovenseweg 57 ontoereikend gemotiveerd.

Bouwmogelijkheden en woon- en leefklimaat

8. [appellant A] en [appellant B] kunnen zich evenmin verenigen met het volgens hen ten onrechte verkleinde bouwvlak en de beperkte bebouwingmogelijkheden. Voorts voeren zij aan dat de raad bij de beoordeling van het woon- en leefklimaat ter plaatse van hun perceel de VNG-Brochure "Bedrijven en milieuzonering" onjuist heeft toegepast.

8.1. Nu de raad gelet op de onder 7.2.1 en 7.2.2 geconstateerde gebreken de veiligheidssituatie opnieuw dient te bezien en deze veiligheidssituatie samenhangt met het woon- en leefklimaat en naar het zich laat aanzien ook met de bouwmogelijkheden op het perceel Abcovenseweg 57, ziet de Afdeling geen aanleiding inhoudelijk in te gaan op de beroepsgronden die verband houden met het woon- en leefklimaat en met de extra bouwmogelijkheden op het perceel Abcovenseweg 57.

Conclusie

9. Gelet op het overwogene onder 7.2.1 en 7.2.2 ziet de Afdeling in hetgeen [appellant A] en [appellant B] hebben aangevoerd aanleiding voor het oordeel dat het besluit van 2 oktober 2017 voor zover het de plangrens tussen het perceel Abcovenseweg 57 en het perceel Abcovenseweg 57a betreft, alsmede het plandeel dat betrekking heeft op het perceel Abcovenseweg 57 in strijd is met artikel 3:46 van de Awb. Het bestreden besluit dient in zoverre te worden vernietigd.

9.1. Uit een oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Besluit ruimtelijke ordening, ziet de Afdeling aanleiding de raad op te dragen de hierna in de beslissing nader aangeduide onderdelen van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl.

Proceskosten

10. De raad dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld. Voor zover door [appellant A] en [appellant B] is verzocht om vergoeding van reiskosten voor hun gemachtigde komen deze kosten niet voor vergoeding in aanmerking.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep tegen het besluit van 7 maart 2016 gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Tilburg van 7 maart 2016, tot vaststelling van het bestemmingsplan "Bakertand, Abcovenseweg e.o." voor zover het de plangrens tussen het perceel Abcovenseweg 57 en het perceel Abcovenseweg 57a betreft, alsmede het plandeel dat betrekking heeft op het perceel Abcovenseweg 57;

III. verklaart het beroep tegen het besluit van 2 oktober 2017 gegrond;

IV. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Tilburg van 2 oktober 2017 tot hernieuwde vaststelling van het bestemmingsplan "Bakertand, Abcovenseweg e.o." voor zover het de plangrens tussen het perceel Abcovenseweg 57 en het perceel Abcovenseweg

57a betreft, alsmede het plandeel dat betrekking heeft op het perceel Abcovenseweg 57; V. draagt de raad van de gemeente Goirle op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat de hiervoor vermelde onderdelen II. en IV., worden verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl;

VI. veroordeelt de raad van de gemeente Goirle tot vergoeding van bij [appellant A] en [appellant B] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 37,71 (zegge: zevenendertig euro en eenenzeventig cent), met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

VII. gelast dat de raad van de gemeente Goirle aan [appellant A] en [appellant B] het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 168,00 (zegge: honderdachtenzestig euro) vergoedt, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. W.D.M. van Diepenbeek, voorzitter, en mr. S.J.E. Horstink-von Meyenfeldt en mr. B.P.M. van Ravels, leden, in tegenwoordigheid van mr. P.F.W. Tuit, griffier.

w.g. Van Diepenbeek w.g. Tuit
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 22 januari 2020

425.