

## Uitspraak 201208219/1/R3

DATUM VAN UITSPRAAK	woensdag 5 maart 2014
TEGEN	de raad van de gemeente Gemert-Bakel
PROCEDURESOORT	Eerste aanleg - meervoudig
RECHTSGEBIED	Ruimtelijke-ordeningskamer - Bestemmingsplannen Noord-Brabant

201208219/1/R3.

Datum uitspraak: 5 maart 2014

AFDELING  
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellanten sub 1] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 1]), wonend te Bakel, gemeente Gemert-Bakel,
2. [appellante sub 2], gevestigd te Bakel, gemeente Gemert-Bakel,
3. [appellant sub 3], wonend te Bakel, gemeente Gemert-Bakel,
4. [appellant sub 4] en anderen, allen wonend te Bakel, gemeente Gemert-Bakel, appellanten,

en

de raad van de gemeente Gemert-Bakel,  
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 5 juli 2012, kenmerk 534411, heeft de raad het bestemmingsplan "Gemert-Bakel Buitengebied, herziening Bernhardstraat 25 in Bakel, Marcogas B.V." vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1], [appellante sub 2], [appellant sub 3] en [appellant sub 4] en anderen beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

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

De raad heeft zijn zienswijze daarop naar voren gebracht.

[appellante sub 2], [appellant sub 4] en anderen en de raad hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 15 augustus 2013, waar [appellant sub 1], vertegenwoordigd door mr. O.V. Wilkens, [appellant sub 4] en anderen, bijgestaan door mr. M.M. Breukers, en de raad, vertegenwoordigd door mr. F.T.H. Branten en C. van den Biggelaar, beiden werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

Verder is ter zitting de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Marcogas B.V., vertegenwoordigd door [gemachtigden], bijgestaan door mr. J. van Groningen, advocaat te Middelharnis, gehoord.

Na het sluiten van het onderzoek ter zitting heeft de Afdeling het onderzoek heropend.

De Stab heeft desverzocht opnieuw een deskundigenbericht uitgebracht over de nadere stukken.

[appellant sub 1], [appellant sub 3], [appellant sub 4] en anderen en de raad hebben hun zienswijze daarop naar voren gebracht.

De raad heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting verder behandeld op 5 december 2013, waar [appellant sub 3], vertegenwoordigd door mr. R.T. Kirpestein, bijgestaan door [gemachtigde], [appellant sub 4] en anderen, bij monde van [appellant sub 4], en de raad, vertegenwoordigd door mr.

F.T.H. Branten, werkzaam bij de gemeente, en L. van de Ven en P. van Bergen, beiden werkzaam bij de Veiligheidsregio Brabant Zuid-Oost (hierna: de Veiligheidsregio), zijn verschenen.

Verder is ter zitting Marcogas B.V., vertegenwoordigd door [gemachtigde], bijgestaan door mr. J. van Groningen, advocaat te Middelharnis, gehoord.

#### 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. Het plan voorziet in de uitbreiding en herinrichting van een gasvulbedrijf op het perceel Bernhardstraat 25 te Bakel.

#### Procedurele aspecten

3. [appellante sub 2] betoogt dat in het langs elektronische weg beschikbaar gestelde vastgestelde plan de bijlage 1 van het raadsbesluit, met daarin de beantwoording van de zienswijzen, de discussienota ten behoeve van de raadsvergadering van 31 mei 2012 en een beschrijving van de wijze waarop burgers en maatschappelijke organisaties zijn betrokken bij de vaststelling van het plan, ontbreken.

3.1. Deze beroepsgrond heeft betrekking op een mogelijke onregelmatigheid van na de datum van het bestreden besluit en kan reeds om die reden de rechtmatigheid van het besluit niet aantasten. Deze mogelijke onregelmatigheid kan geen grond vormen voor de vernietiging van het bestreden besluit.

Het betoog faalt.

#### Alternatieve locaties

4. [appellante sub 2] en [appellant sub 4] en anderen voeren aan dat de raad onvoldoende heeft gezien of het mogelijk is om het bedrijf te verplaatsen.

4.1. De Afdeling overweegt dat de raad bij de keuze van een 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 plantoelichting vermeldt dat de raad heeft overwogen of het mogelijk was om Marcogas bij wijze van alternatief te verplaatsen en dat hierbij drie locaties zijn gezien. Het bedrijventerrein Wolfsveld in Gemert en het bedrijventerrein Bemmer IV in Laarbeek vielen af vanwege externe veiligheidsfactoren en de bijbehorende gevolgen. Verder kon Marcogas niet voldoen aan de afnamevoorwaarden voor vestiging op het bedrijventerrein Zuidoost Brabant in de gemeente Helmond. Over het door [appellant sub 4] en anderen voorgestelde alternatief om het bedrijf te verplaatsen naar de Kuundertseheide vermeldt de nota van zienswijzen dat deze locatie deel uitmaakt van het buitengebied en dat een verplaatsing van het bedrijf naar een andere locatie in het buitengebied niet aan de orde is. Gelet op het vorenstaande heeft de raad de alternatieven voldoende in zijn afweging betrokken.

Het betoog faalt.

#### Landschappelijke waarden en flora en fauna

5. [appellante sub 2] stelt dat de uitbreiding van het bedrijfsterrein is voorzien op gronden die voorheen in het bestemmingsplan "Buitengebied 2010" een agrarische bestemming hadden, alsmede de dubbelbestemmingen "Waarde-Oude Akker" en "Waarde-Archeologie". De dubbelbestemming "Waarde-Oude Akker", met het bijbehorende beschermingsregime voor de oude akker, ontbreekt echter in het voorliggende plan, zonder dat de raad hiervoor een nadere motivering heeft gegeven. [appellante sub 2] betwijfelt vanwege het ontbreken van deze dubbelbestemming of de uitbreiding van het bedrijf landschappelijk inpasbaar is en niet ten

coste zal gaan van de binnen het plangebied gelegen oude akker. Zij betoogt verder dat de landschappelijke inpassing van het werkterrein bij de cultuurhistorische waardevolle akker weliswaar in de plantoelichting staat beschreven, maar dat dit niet in de planregels is gewaarborgd.

5.1. De raad stelt zich op het standpunt dat afdoende rekening wordt gehouden met de cultuurhistorische waarde van de gronden in het plangebied, onder andere nu aan een strook grond met de bestemming "Verkeer" in het plangebied de dubbelbestemming "Waarde-Oude Akker" is toegekend. Op deze strook grond zal een cultuurhistorisch kerkenpad worden hersteld. Verder zal volgens de raad door middel van onder meer een beeldkwaliteitsplan en een groene erfbeplanting worden bereikt dat de uitbreiding van het bedrijventerrein landschappelijk past binnen de omgeving.

5.2. De Afdeling overweegt dat in het algemeen aan een geldend bestemmingsplan geen blijvende rechten kunnen worden ontleend. De raad kan op grond van gewijzigde planologische inzichten en na afweging van alle betrokken belangen andere bestemmingen en voorschriften voor gronden vaststellen. De gronden in het plangebied waarop de uitbreiding is voorzien hadden in het vorige bestemmingsplan "Gemert-Bakel Buitengebied 2010" de bestemming "Agrarisch" en de dubbelbestemming "Waarde - Oude Akker". Op de gronden met de dubbelbestemming "Waarde- Oude Akker" waren bouwwerken niet toegestaan. In het voorliggende plan is deze dubbelbestemming niet aan de gronden met de nieuwe bestemming "Bedrijf" toegekend. Niet in geschil is dat het plangebied op de rand van een cultuurhistorisch waardevolle oude akker ligt. Uit de Structuurvisie + 2011-2020 van de raad van Gemert-Bakel volgt dat het behoud van oude akkers van groot belang is met het oog op de cultuurhistorische waarden in het buitengebied. De raad was bij de vaststelling van het plan in beginsel gehouden om een aantasting van de oude akker te voorkomen. Uit de structuurvisie volgt echter ook dat de raad bij de beoordeling van ruimtelijke ontwikkelingen een afweging dient te maken tussen het belang van het behoud van natuur en landschappen, een aanvaardbare leefomgeving en economische belangen. De raad heeft in redelijkheid een zwaarder gewicht kunnen toekennen aan het belang van een uitbreiding van de bedrijfsbestemming voor Marcogas op de huidige locatie in verband met de externe veiligheid.

De notitie "Landschap en Marcogas" van het onderzoeksbureau Elings vermeldt dat het werkterrein van Marcogas, met daarop bouwwerken en een verharding, volgens het bijbehorende inrichtingsplan zo gesitueerd is dat het niet de akker insteekt, maar juist in de breedte van het perceel aan de weg ligt waardoor de oude akker niet wordt vergraven. De bestaande glooiing van de akker blijft gehandhaafd. Naar het oordeel van de Afdeling is met de in artikel 15 van de planregels opgenomen bevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders tot het stellen van nadere eisen ten aanzien van de landschappelijke inpassing en situering van bouwwerken en de verplichting in de exploitatieovereenkomst de betreffende terreininrichting en groene erfbeplanting volgens het inrichtingsplan te realiseren, voldoende gewaarborgd dat de uitbreiding landschappelijk zal worden ingepast.

Het betoog faalt.

6. [appellante sub 2] voert aan dat het onderzoek naar de flora en fauna in en rondom het plangebied is afgerond op 6 juni 2006. Het onderzoek is volgens haar gedateerd. In verband met het voorliggende plan had een nieuw flora- en faunaonderzoek dienen te worden verricht. Verder stelt [appellante sub 2] dat in het verrichte flora- en faunaonderzoek de conclusie wordt getrokken dat het terrein geen lichtuitstraling mag hebben op de bosrand vanwege de aanwezigheid van vlermuizen, maar dat dit niet wordt gewaarborgd door de planregels.

6.1. De vragen of voor de uitvoering van het plan een vrijstelling geldt, dan wel een ontheffing op grond van de Flora en faunawet (hierna: Ffw) nodig is en zo ja, of deze ontheffing kan worden verleend, komen in beginsel aan de orde in een procedure op grond van de Ffw. Dat doet er niet aan af dat de raad het plan niet had kunnen vaststellen, indien en voor zover hij op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat de Ffw aan de uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan in de weg staat.

Het flora en faunaonderzoek is gelet op de toelichting in het verweerschrift afgerond in januari 2010. Het bestreden besluit is genomen op 5 juli 2012. Gelet op de tijdsperiode hiertussen en aangezien niet gebleken is van van belang zijnde veranderingen op de gronden rondom het bedrijfsp perceel ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het onderzoek niet meer

actueel zou zijn en dat de raad derhalve een nieuw veldonderzoek had moeten laten verrichten.

Uit het onderzoek volgt dat de rust- en verblijfplaatsen van de in de omgeving aanwezige vleermuizen zich bevinden aan de zuidkant van het terrein van Marcogas, terwijl de uitbreiding hiervan is voorzien aan de noordkant. Het onderzoek vermeldt dat om negatieve effecten te voorkomen op de foerageerbiotoop en migratieroutes van vleermuizen, het licht vanaf het terrein van Marcogas geen uitstralingseffecten mag hebben op de bosrand. De verlichting dient daarom aan de noordzijde van het terrein te worden gesitueerd.

De situering van de verlichting op een dusdanige manier dat deze geen uitstralingseffecten heeft op de aangrenzende bosrand en niet leidt tot een verstoring van vleermuizen is, zo de Ffw daartoe zou verplichten, mogelijk op grond van het plan.

Gelet op het vorenstaande en in aanmerking genomen dat in het plangebied reeds bedrijvigheid aanwezig is bestaat geen grond voor het oordeel dat de raad op voorhand had moeten inzien dat de Ffw aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat.

Het betoog faalt.

Verkeersbewegingen

7. [appellant sub 4] en anderen voeren aan dat de transportwagens van en naar Marcogas gebruik zullen maken van smalle wegen in een agrarisch gebied. De verkeersbewegingen zullen door de uitbreiding van Marcogas toenemen tot een intensiteit waar deze wegen niet op berekend zijn. Bovendien is de hoeveelheid verkeer de laatste jaren al toegenomen door de aanleg van twee golfbanen en de zogenoemde natuurpoort in het gebied.

7.1. Ter zitting van 15 augustus 2013 heeft de raad onweersproken verklaard dat de toegangswegen naar Marcogas ten minste even breed zijn als de meeste andere wegen in het buitengebied. Vrachtauto's kunnen elkaar op deze wegen passeren. Deze wegen worden bovendien in de bestaande situatie al gebruikt door tankauto's van en naar Marcogas en door zwaar agrarisch verkeer. Verder voorziet het plan weliswaar in een uitbreiding van de opslagcapaciteit voor gas op het terrein, maar de hoeveelheid transportbewegingen van en naar het terrein zal volgens de raad naar verwachting niet zodanig toenemen dat hierdoor onaanvaardbare verkeerssituaties zullen ontstaan. [appellant sub 4] en anderen hebben niet aannemelijk gemaakt dat dit standpunt onjuist is. Gelet hierop bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de verkeerssituatie op de wegen rondom het plangebied onaanvaardbaar zal verslechteren als gevolg van de voorziene uitbreiding.

Het betoog faalt.

Externe veiligheid

8. [appellant sub 1], [appellante sub 2], [appellant sub 3] en [appellant sub 4] en anderen stellen dat de uitbreiding van het bedrijf in strijd is met het Besluit externe veiligheid inrichtingen (hierna: het Bevi).

8.1. De raad stelt dat voor de uitbreiding van het bedrijf een omgevingsvergunning voor het veranderen en in werking hebben van een inrichting is aangevraagd die momenteel in procedure is. In de verrichte onderzoeken inzake de externe veiligheid is uitgegaan van de aangevraagde omgevingsvergunning en is onderzocht of deze gelet op het Bevi kan worden verleend. De raad stelt zich op het standpunt dat het gaat om de uitbreiding van een bestaand bedrijf en dat de veiligheid voor de omgeving in de nieuwe situatie zal toenemen ten opzichte van de huidige feitelijke activiteiten die nu door Marcogas worden verricht.

8.2. Ingevolge artikel 5, eerste lid, van het Bevi, voor zover hier van belang, neemt het bevoegd gezag bij de vaststelling van een besluit als bedoeld in artikel 3.1, eerste tot en met derde lid, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) op grond waarvan de bouw of vestiging van kwetsbare objecten wordt toegelaten, de grenswaarde genoemd in artikel 8, eerste lid, in acht.

Ingevolge artikel 5, tweede lid, voor zover hier van belang, houdt het bevoegd gezag bij de vaststelling van een besluit als bedoeld in het eerste lid op grond waarvan de bouw of vestiging van beperkt kwetsbare objecten wordt toegelaten, rekening met de richtwaarde, genoemd in artikel 8, tweede lid.

Ingevolge artikel 5, derde lid, voor zover van belang, neemt het bevoegd gezag bij de vaststelling van een besluit als bedoeld in het eerste lid, in afwijking van het eerste lid, de bij regeling van Onze Minister vastgestelde afstanden tot kwetsbare objecten in acht en houdt bij de vaststelling van een besluit als bedoeld in het tweede lid, in afwijking van het tweede lid, rekening met de bij die regeling vastgestelde afstanden tot beperkt kwetsbare objecten, indien dat besluit betrekking heeft op een gebied dat geheel of gedeeltelijk ligt binnen het invloedsgebied van een inrichting als bedoeld in artikel 4, vijfde lid, onderdelen a tot en met d.

Ingevolge artikel 5, zesde lid, geeft de gemeenteraad geen toepassing aan artikel 3.1, derde lid, van de Wet ruimtelijke ordening voor zover het bestemmingsplan de bouw of vestiging van kwetsbare objecten of beperkt kwetsbare objecten toelaat ten aanzien waarvan niet wordt voldaan aan de grenswaarde of de afstanden, bedoeld in het eerste lid.

Ingevolge artikel 8, eerste lid, is de grenswaarde voor kwetsbare objecten in een gebied waarvoor een besluit als bedoeld in artikel 5, eerste lid, wordt vastgesteld 10-6 per jaar.

Ingevolge artikel 8, tweede lid, is de richtwaarde voor beperkt kwetsbare objecten in een gebied waarvoor een besluit als bedoeld in artikel 5, tweede lid, wordt vastgesteld 10-6 per jaar.

Ingevolge artikel 13, eerste lid, voor zover hier van belang, wordt, indien het bevoegd gezag een besluit vaststelt als bedoeld in artikel 3.1, eerste tot en met derde lid, van de Wro op grond waarvan de bouw of vestiging van kwetsbare of beperkt kwetsbare objecten wordt toegelaten, in de toelichting bij of in de ruimtelijke onderbouwing van het desbetreffende besluit, behoudens het vierde lid, in elk geval vermeld:

a. de aanwezige en de op grond van dat besluit te verwachten dichtheid van personen in het invloedsgebied van de inrichting of inrichtingen die het groepsrisico mede veroorzaakt of veroorzaken, voorzover het invloedsgebied ligt binnen het gebied waarop dat besluit betrekking heeft, op het tijdstip waarop dat besluit wordt vastgesteld;

b. het groepsrisico per inrichting op het tijdstip waarop dat besluit wordt vastgesteld en de bijdrage van de in dat besluit toegelaten kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten aan de hoogte van het groepsrisico, vergeleken met de kans op een ongeval met 10 of meer dodelijke slachtoffers van ten hoogste 10-5 per jaar, met de kans op een ongeval met 100 of meer dodelijke slachtoffers van ten hoogste 10-7 per jaar en met de kans op een ongeval met 1000 of meer dodelijke slachtoffers van ten hoogste 10-9 per jaar;

c. indien mogelijk, de maatregelen ter beperking van het groepsrisico die worden toegepast door degene die de inrichting drijft, die dat risico mede veroorzaakt en, indien van toepassing, de voorschriften die zijn of worden verbonden aan de voor die inrichting geldende omgevingsvergunning, bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht:

d. indien mogelijk, de maatregelen ter beperking van het groepsrisico die in dat besluit zijn opgenomen;

e. de voorschriften ter beperking van het groepsrisico die het bevoegd gezag voornemens is te verbinden aan de voor een inrichting, die behoort tot een categorie van inrichtingen ten behoeve waarvan dat besluit wordt vastgesteld, te verlenen omgevingsvergunning, bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht;

f. de voor- en nadelen van andere mogelijkheden voor ruimtelijke ontwikkelingen met een lager groepsrisico;

g. de mogelijkheden en de voorgenomen maatregelen tot beperking van het groepsrisico in de nabije toekomst;

h. de mogelijkheden tot voorbereiding van bestrijding en beperking van de omvang van een ramp in de inrichting die het groepsrisico veroorzaakt of mede veroorzaakt waarvan de gevolgen zich uitstrekken tot buiten die inrichting;

i. de mogelijkheden voor personen die zich bevinden in het invloedsgebied van de inrichting die het groepsrisico veroorzaakt of mede veroorzaakt, om zich in veiligheid te brengen, indien zich in die inrichting een ramp voordoet.

Ingevolge artikel 24, eerste lid, is, indien voor een inrichting voor het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit een vergunning als bedoeld in artikel 8.1, eerste lid, of artikel 8.1, tweede lid, juncto artikel 8.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer is verleend, in afwijking van artikel 7, eerste lid, de grenswaarde, bedoeld in artikel 4, derde lid, voor al dan niet geprojecteerde kwetsbare objecten zoveel hoger als overeenkomt met de waarde die gelijk is aan het plaatsgebonden risico dat door de desbetreffende inrichting op het tijdstip van de aanvraag om een vergunning werd veroorzaakt, met dien verstande dat die waarde niet hoger is dan 10-5 per jaar. Indien de waarde, bedoeld in de eerste zin, hoger is dan of gelijk aan 10-5 per jaar, dan is de grenswaarde, bedoeld in artikel 4, derde lid, 10-5 per jaar.

8.3. Het bestemmingsplan voorziet niet in de bouw van kwetsbare objecten of beperkt kwetsbare objecten. In de directe omgeving van het plangebied komen wel kwetsbare objecten voor. Ofschoon het Bevi, gelet op artikel 5, eerste lid, niet van toepassing is op dit plan, dient vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening en daarmee samenhangende externe veiligheidsaspecten in verband met de in het plan voorziene uitbreiding van Marcogas, bij de beoordeling van het plaatsgebonden risico te worden aangesloten bij artikel 5 van het Bevi en dient met betrekking tot de verantwoording van het groepsrisico te worden aangesloten bij artikel 13 van het Bevi.

9. [appellant sub 1], [appellant sub 3] en [appellant sub 4] en anderen stellen dat de huidige milieuvergunning van het bedrijf is verleend in 1993 zodat wat betreft het plaatsgebonden risico, gelet op artikel 24, eerste lid, van het Bevi, een norm geldt van 10-5 per jaar. In de verrichte risicoanalyse is ten onrechte niet uitgegaan van deze norm, zodat onbekend is of daaraan wordt voldaan.

9.1. Voor de risicoanalyse in verband met de beoordeling van de ruimtelijke aanvaardbaarheid van de uitbreiding van het bedrijf heeft de raad terecht de voor die uitbreiding aangevraagde omgevingsvergunning als uitgangspunt genomen en niet de milieuvergunning van het bestaande bedrijf. Het plan voorziet ook in de inrichting waarvoor de omgevingsvergunning is aangevraagd. Derhalve dient ingevolge artikel 5 van het Bevi een norm van 10-6 per jaar in acht te worden genomen. In de risicoanalyse is terecht aangesloten bij deze norm.

Het betoog faalt.

10. [appellante sub 2] stelt dat het uit te breiden bedrijfsterrein niet is opgenomen op de Risicokaart als bedoeld in de Wet veiligheidsregio's, terwijl elders gevestigde agrarische bedrijven met kleinere propaan- of andere gastanks wel hierop zijn weergegeven. Zij twijfelt daarom aan de bereidheid van het gemeentebestuur om handhavend op te treden met het oog op de veiligheid.

10.1. Zoals in het eerste deskundigenbericht staat is een vermelding op de Risicokaart geen verplichting in verband met de bestemmingsplanprocedure. De handhaving staat hier niet ter beoordeling.

Het betoog faalt.

11. [appellant sub 1] en [appellant sub 4] en anderen voeren aan dat Marcogas dient te worden aangemerkt als een inrichting als omschreven in het Besluit risico's zware ongevallen (hierna: Brzo 1999) en op grond daarvan verplicht is om een document op te stellen omtrent haar beleid met betrekking tot het risico op zware ongevallen. Verder dient Marcogas het gemeentebestuur op de hoogte te stellen van elke significante verandering in de inrichting die het risico op zware ongevallen kan beïnvloeden. Nu niet gebleken is dat Marcogas heeft voldaan aan deze verplichtingen, had de raad hierin aanleiding moeten zien om het plan niet vast te stellen, aldus [appellant sub 1] en

[appellant sub 4] en anderen.

11.1. Zoals het eerste deskundigenbericht vermeldt bevat het Brzo 1999 geen verplichtingen in het kader van de vaststelling van een bestemmingsplan. Het niet nakomen van een verplichting uit het Brzo 1999, zo daarvan al sprake zou zijn, kan dan ook niet leiden tot een vernietiging van het bestreden besluit.

Het betoog faalt.

12. [appellant sub 1], [appellant sub 3] en [appellant sub 4] en anderen stellen met verwijzing naar een rapport van onderzoeksbureau Peutz van 18 september 2012 dat de risicoanalyse

met betrekking tot het plaatsgebonden risico ondeugdelijk is verricht. Het gebruik van een reductiefactor voor de leidingen is volgens hen niet gerechtvaardigd en voor de op afstand te bedienen afsluiter had een additionele faalkans moeten worden meegenomen. Verder achten zij de gemiddelde lossing te laag en is voor de bronsterkte een onjuiste waarde gehanteerd. Zij voeren voorts aan dat in het rapport niet tot uiting komt dat de risico's verder kunnen worden beperkt door de tankauto's te voorzien van hittewerende bekleding. Verder is voor de breukfrequentie van de losslangen ten onrechte uitgegaan van de faalfrequentie van LPG-tankstations. Voorts stellen zij dat in de risicoanalyse ten onrechte geen rekening wordt gehouden met het risico van een omgevingsbrand.

12.1. De conclusie van het eerste deskundigenbericht is dat de risicoanalyse een adequate inschatting geeft van het plaatsgebonden risico na de uitbreiding van de inrichting, mits afdoende is gewaarborgd dat de tankauto binnen de inrichting zal worden voorzien van hittewerende bekleding en gebruik zal worden gemaakt van een verbeterde losslang.

Ter zitting heeft de raad aangegeven dat, anders dan waarvan in het eerste deskundigenbericht is uitgegaan, in het ontwerpbesluit voor de omgevingsvergunning niet is voorgeschreven dat tankwagens voorzien dienen te zijn van een hittewerende bekleding en dat een verbeterde losslang moet worden gebruikt. De raad heeft zijn standpunt dat nochtans het plaatsgebonden risico niet is onderschat niet kunnen onderbouwen. Gelet hierop is het bestreden besluit op dit punt onzorgvuldig voorbereid.

Het betoog slaagt.

13. [appellant sub 1], [appellant sub 3] en [appellant sub 4] en anderen stellen dat in de risicoanalyse wat betreft het groepsrisico het aantal aanwezigen binnen het invloedsgebied van de inrichting voor een aantal kwetsbare objecten onvoldoende nauwkeurig is ingeschat. Zij stellen dat in de brief van de Veiligheidsregio van 16 juni 2010 staat dat in de avondperiode 30 personen verblijven in het jeugdhuis in de nabijheid van het plangebied, maar dat uit de tabel in deze brief volgt dat 30 personen ook 's nachts in het jeugdhuis zullen verblijven. Verder wordt volgens [appellant sub 4] en anderen wat betreft de sportvelden in het risicogebied uitgegaan van een te laag aantal aanwezigen, nu geen rekening wordt gehouden met toeschouwers en de aanwezigheid van andere derden. Voorts voeren [appellant sub 4] en anderen aan dat ten onrechte geen rekening is gehouden met de activiteiten en evenementen die plaatsvinden op de terreinen De Groene Long en Geneineind. Ook zijn de milieustraat/gemeentewerf aan het Geneineind 2a en 2b en de minicamping aan het Geneineind ten onrechte buiten de beschouwing van het groepsrisico gelaten.

Verder stellen [appellante sub 2] en [appellant sub 4] en anderen dat in de verantwoording van het groepsrisico ten onrechte niet wordt ingegaan op de verminderde zelfredzaamheid van bepaalde groepen in het gebied, zoals ouderen en kinderen. Ook is de verantwoording onvolledig wat betreft de brandblusbaarheid en de mogelijkheid voor hulpdiensten om de inrichting te bereiken. Hierbij merken [appellant sub 4] en anderen op dat de ontsluitingsweg naar Marcogas te smal is voor ambulances. Tenslotte volgt uit de brief van de Veiligheidsregio dat een restrisico blijft bestaan voor de mensen in het gebied. De raad heeft hierover ten onrechte geen verantwoording afgelegd, aldus [appellant sub 1], [appellant sub 3] en [appellant sub 4] en anderen.

13.1. Uit het eerste deskundigenbericht volgt dat de personendichtheid van een aantal kwetsbare objecten binnen het risicogebied rondom het terrein van Marcogas niet is meegenomen in de berekening van het groepsrisico dan wel is onderschat. Ter zitting van 15 augustus 2013 heeft de raad deze conclusie onderschreven.

Gelet op de aanwezigheid van de sportvelden en het jeugdhuis bevinden zich in het risicogebied personen met een verminderde zelfredzaamheid, zoals kinderen. Dit aspect is volgens het eerste deskundigenbericht niet meegenomen in de verantwoording van het groepsrisico. Verder is de raad volgens dit deskundigenbericht niet ingegaan op het risico voor verkeersdeelnemers in verband met de nabijgelegen sportvelden. Voorts vermeldt dit deskundigenbericht dat in de risicoanalyse en plantoelichting niet wordt ingegaan op mogelijke bronmaatregelen om het risico te reduceren en evenmin op de brandbestrijdbaarheid en de hulpverlening. Ook deze conclusies zijn ter zitting van 15 augustus 2013 door de raad onderschreven.

13.2. Gelet op het vorenstaande ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat de verantwoording van het groepsrisico die aan het plan ten grondslag is gelegd uitgaat van een te lage personendichtheid en onvolledig is. De raad heeft gelet hierop niet alle relevante feiten en gegevens met betrekking tot het groepsrisico bij het plan betrokken. Het bestreden besluit is ook op dit punt onzorgvuldig voorbereid.

Het betoog slaagt in zoverre.

14. In hetgeen [appellant sub 1], [appellante sub 2], [appellant sub 3] en [appellant sub 4] en anderen hebben aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit is genomen in strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). De beroepen zijn gegrond. Het bestreden besluit dient te worden vernietigd.

Met het oog op een finale beslechting van het geschil zal de Afdeling nagaan of aanleiding bestaat om de rechtsgevolgen van het bestreden besluit met toepassing van artikel 8:72, derde lid, van de Awb, zoals dit luidde ten tijde van belang, in stand te laten.

15. Na het bestreden besluit zijn door het onderzoeksbureau AVIV opnieuw twee risicoanalyses verricht, gebaseerd op het inmiddels overgelegde ontwerpbesluit voor de omgevingsvergunning. De resultaten hiervan zijn verwerkt in de onderzoeksrapporten van 22 mei 2013 en 16 september 2013. In het tweede deskundigenbericht wordt geconcludeerd dat met deze hernieuwde risicoanalyses het plaatsgebonden risico voldoende nauwkeurig is ingeschat en dat het groepsrisico op onderdelen is verantwoord.

16. [appellant sub 1], [appellant sub 3] en [appellant sub 4] en anderen voeren met een verwijzing naar de rapporten van het onderzoeksbureau Peutz van 14 augustus 2013 en 5 november 2013 aan dat met de aangepaste risicoanalyses het merendeel van de door hen en de deskundige gemaakte opmerkingen zijn verwerkt, maar dat er nog altijd enkele gebreken zijn ten aanzien van de beoordeling van het plaatsgebonden risico en de verantwoording van het groepsrisico. Zij stellen voorop dat in de risicoanalyses niet is uitgegaan van de maximale planologische mogelijkheden. De doorzet aan gas is niet gemaximaliseerd in de planregels en het vulpunt en de gastanks kunnen op grond van de planregels ook ergens anders worden geplaatst dan waarvan in de risicoanalyses wordt uitgegaan.

16.1. Uit het eerste deskundigenbericht volgt dat de risicoanalyses zijn gebaseerd op de aanvraag voor een omgevingsvergunning voor de uitbreiding van Marcogas. In de risicoanalyses wordt uitgegaan van de in de aanvraag aangegeven plaats van de vulpunten en gastanks en een doorzet aan gas per jaar. De aanvraag en de daarbij behorende risicoanalyses maken deel uit van het ontwerpbesluit voor de omgevingsvergunning. Bovendien zijn de vulpunten en gastanks in de bestaande situatie al aanwezig op de in de aanvraag aangeduide plaatsen. [appellant sub 1], [appellant sub 3] en [appellant sub 4] en anderen hebben gelet hierop niet aannemelijk gemaakt dat de in de aanvraag beschreven inrichting niet kan worden beschouwd als de maximale representatieve mogelijkheid van het plan.

17. [appellant sub 1], [appellant sub 3] en [appellant sub 4] en anderen voeren aan dat het plaatsgebonden risico in de hernieuwde risicoanalyses nog steeds wordt onderschat. Zij stellen dat met betrekking tot de breukfrequentie van losslangen nog steeds wordt uitgegaan van verbeterde losslangen die in de LPG-sector worden gebruikt, terwijl hier strikt genomen geen sprake is van een LPG-tankstation en de verbeterde losslang ook niet is vastgelegd in het ontwerpbesluit voor de aangepaste omgevingsvergunning voor Marcogas.

Verder stellen zij dat in de aangepaste risicoanalyses geen rekening is gehouden met het restrisico ten gevolge van een omgevingsbrand. Daarnaast is onvoldoende gewaarborgd dat de tankauto zal worden uitgerust met een hittewerende bekleding om dit risico te compenseren, waarmee volgens hen het plaatsgebonden risico per saldo wordt onderschat. Weliswaar zal volgens het ontwerpbesluit voor de omgevingsvergunning bij de losplaats van de tankauto een watersproei-installatie worden geïnstalleerd, maar deze kan niet worden benut voor elders binnen de inrichting gestalde tankauto's. Deze maatregel kan daarom volgens hen niet op één lijn worden gesteld met hittewerende bekleding voor de tankauto.

Voorts wijzen [appellant sub 1], [appellant sub 3] en [appellant sub 4] en anderen er op dat in de risicoanalyses niet wordt ingegaan op het toezicht op de binnen de inrichting gestalde tankauto's en de hieraan verbonden risico's met betrekking tot vandalisme of het uitbreken van brand.



Verder voeren zij aan dat de nabijheid van de zogeheten Peelrandbreuk en het uit seismologische activiteiten voortvloeiende gevaar ten onrechte niet zijn meegenomen in de berekening van het risico.

Voorts stellen zij dat in de risicoanalyse onvoldoende rekening is gehouden met het risico van ontplofbare gasflessen binnen de inrichting.

17.1. De raad stelt zich op het standpunt dat de installatie van een watersproei-installatie het risico op een "boiling liquid expanding vapour explosion" (hierna: BLEVE) gedurende het vullen van een tankauto ten minste even zeer beperkt als het aanbrengen van hittewerende bekleding op de tankauto. Verder stelt de raad dat de stalling van tankauto's elders binnen de inrichting al sinds langere tijd plaatsvindt en hiervoor in de omgevingsvergunning aanvullende maatregelen kunnen worden opgenomen. Over de Peelrandbreuk stelt de raad dat deze op een afstand van enkele honderden meters van de inrichting af ligt en dat gedurende de afgelopen jaren geen seismologische bewegingen zijn geconstateerd die een direct gevaar opleveren voor de inrichting.

17.2. Uit het tweede deskundigenbericht volgt dat de binnen de inrichting gebruikte tankauto al is uitgerust met de zogenoemde verbeterde losslang. Overigens heeft de raad ter zitting van 5 december 2013 toegezegd dat het gebruik van deze verbeterde losslang zal worden vastgelegd in de omgevingsvergunning voor Marcogas. Gelet hierop mocht de raad in redelijkheid van het gebruik van de verbeterde losslang in de nieuwe risicoanalyse uitgaan.

17.3. In het tweede deskundigenbericht staat dat in de hernieuwde risicoanalyses wederom voorbij is gegaan aan het risico van een BLEVE als gevolg van een omgevingsbrand. In dit deskundigenbericht wordt echter ook gewezen op het feit dat als alternatief voor de hittewerende bekleding van tankwagens, die volgens de raad niet kon worden voorgeschreven in de omgevingsvergunning van Marcogas, een watersproei-installatie bij de losplaats van tankauto's in het ontwerpbesluit voor die vergunning is voorgeschreven. De conclusie van het tweede deskundigenbericht is dat met deze compenserende voorziening het niet in rekening brengen van het risico van een BLEVE als gevolg van een omgevingsbrand niet leidt tot een onderschatting van het plaatsgebonden risico. Over het betoog van [appellant sub 1], [appellant sub 3] en [appellant sub 4] en anderen dat met de watersproei-installatie het risico op een BLEVE niet in dezelfde mate wordt beperkt als door middel van een hittewerende bekleding, nu deze watersproei-installatie niet kan worden benut voor buiten de losplaats gestalde tankauto's, overweegt de Afdeling dat de Handleiding Risicoberekeningen Bevi alleen een BLEVE-scenario voorschrijft in verband met verlading op de losplaats. Niet is betwist dat het risico op een BLEVE gedurende het lossen van een tankauto afdoende wordt beperkt met een watersproei-installatie.

17.4. Over de beveiliging van de binnen de inrichting gestalde tankauto's overweegt de Afdeling dat de Handleiding Risicoberekeningen Bevi geen eisen stelt met betrekking tot de veiligheidsmaatregelen in verband met vandalisme. Verder heeft de raad naar voren gebracht dat het terrein in de bestaande situatie 's nachts is afgesloten en wordt bewaakt door honden. Bij de vast te stellen omgevingsvergunning zal overigens volgens de raad worden bezien of hierin aanvullende veiligheidsmaatregelen zoals cameratoezicht dienen te worden opgenomen.

De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat de nieuwe risicoanalyses op dit punt gebrekkig zijn.

17.5. Over de invloed van seismologische activiteiten bij de Peelrandbreuk staat in het tweede deskundigenbericht dat de Handleiding Risicoberekeningen Bevi voor de berekening van het plaatsgebonden risico geen relevant scenario bevat met betrekking tot seismologische activiteiten in de nabijheid van de inrichting. Daarnaast zijn geen gegevens bekend over de invloed van de Peelrandbreuk op de beschouwde ongevalsscenario's. Het is volgens dit deskundigenbericht daarom niet mogelijk om dit aspect mee te nemen in de berekening van het risico. Verder heeft de raad ter zitting onweersproken verklaard dat zich in de nabijheid van Marcogas geen waarneembare aardbevingen hebben voorgedaan. Medewerkers van de Veiligheidsregio hebben ter zitting verklaard dat geen gevallen bekend zijn van aardbevingen elders in Gemert-Bakel nabij LPG-stations die hebben geleid tot schade aan deze inrichtingen.

Gelet op het bovenstaande bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de Peelrandbreuk en de kans op aardbevingen ten onrechte buiten de berekening van het plaatsgebonden risico is gelaten.

17.6. Het tweede deskundigenbericht vermeldt dat in de Handleiding Risicoberekeningen Bevi geen scenario is opgenomen voor de ontploffing van gascilinders omdat de omgevingsvergunning voorschriften moet bevatten die toereikend zijn voor een veilige opslag van de gascilinders welke voldoet aan de zogeheten richtlijn PGS15. Aldus is in de nieuwe risicoanalyses in dit opzicht niet uitgegaan van onjuiste uitgangspunten.

17.7. Gelet op het bovenstaande heeft de raad zich terecht op het standpunt gesteld dat het plaatsgebonden risico in de hernieuwde risicoanalyses voldoende nauwkeurig is ingeschat. Uit de hernieuwde risicoanalyses volgt dat de grenswaarde van het plaatsgebonden risico uit het Bevi niet wordt overschreden als gevolg van het plan.

18. [appellant sub 1], [appellant sub 3] en [appellant sub 4] en anderen voeren aan dat de verantwoording van het groepsrisico in de hernieuwde risicoanalyses op verschillende punten onvolledig is.

Zij stellen hiertoe dat bij de berekening van de personendichtheid in het invloedsgebied ten onrechte geen rekening is gehouden met de overnachting van groepen kinderen in het jeugdhuis binnen het risicogebied. Verder wordt in de risicoanalyses volgens hen onvoldoende ingegaan op de risicocommunicatie richting omwonenden en de aanwezigheid van personen met een verminderde zelfredzaamheid.

Voorts gaan de risicoanalyses ten onrechte niet in op het risico voor verkeersdeelnemers in het gebied.

18.1. Anders dan [appellant sub 1], [appellant sub 3] en [appellant sub 4] en anderen aannemen is, zo is ter zitting gebleken, de incidentele overnachting van groepen kinderen in het jeugdhuis tijdens een kamp meegenomen in de nieuwe risicoanalyses bij de inschatting van de personendichtheid. Voor het overige hebben zij de inschatting van de personendichtheid in de hernieuwde risicoanalyses niet betwist. Gelet op het vorenstaande heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de inschatting van de personendichtheid in de hernieuwde risicoanalyses voldoende nauwkeurig is verricht. Uit de hernieuwde risicoanalyses volgt dat het groepsrisico ruim beneden de oriëntatiewaarde uit artikel 13 van het Bevi blijft.

18.2. Over de risicocommunicatie stelt de raad dat het ontwerpbesluit voor de omgevingsvergunning voorschriften bevat over het informeren van omwonenden bij een dreigende calamiteit. Voorts vermeldt het tweede deskundigenbericht dat in het ontwerpbesluit voor de omgevingsvergunning het groepsrisico is verantwoord ten aanzien van risicoreducerende maatregelen, brandbestrijdbaarheid en zelfredzaamheid.

18.3. Op de tweede zitting heeft de raad toegelicht dat het aantal verkeersdeelnemers op de wegen rondom Marcogas ongeveer 300 per dag bedraagt. Bovendien geldt op de Bernhardstraat een parkeerverbod en wordt het verkeer door wegbewijzing weggeleid van de wegen rondom Marcogas naar de hoofdwegen. De raad leidt hieruit af dat het aantal verkeersdeelnemers op enig moment slechts gering is. Zelfs als het aantal verkeersdeelnemers zou dienen te worden meegenomen in de berekening van de personendichtheid blijft het groepsrisico hiermee ruim beneden de oriëntatiewaarde uit artikel 13 van het Bevi. Verder bevat het ontwerpbesluit voor de omgevingsvergunning volgens de raad voorschriften die waarborgen dat binnen de inrichting geen lossing van een tankauto plaatsvindt op tijden dat de nabijgelegen sportvelden worden gebruikt en het aantal verkeersdeelnemers als gevolg hiervan relatief hoog ligt. Gelet op het vorenstaande heeft de raad het groepsrisico wat betreft de verkeersdeelnemers in het gebied afdoende verantwoord.

19. De Afdeling ziet gelet op het vorenstaande aanleiding om de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand te laten.

#### Proceskostenvergoeding

20. De raad dient ten aanzien van [appellant sub 1], [appellant sub 3] en [appellant sub 4] en anderen op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld. Ten aanzien van [appellante sub 2] 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 Gemert-Bakel van 5 juli 2012, kenmerk 534411, tot vaststelling van het bestemmingsplan "Gemert-Bakel Buitengebied, herziening Bernhardstraat 25 in Bakel, Marcogas B.V.";

III. bepaalt dat de rechtsgevolgen van dat besluit in stand blijven;

IV. veroordeelt de raad van de gemeente Gemert-Bakel tot vergoeding van bij [appellanten sub 1] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1217,50 (zegge: twaalfhonderdzeventien euro en vijftig cent), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

veroordeelt de raad van de gemeente Gemert-Bakel tot vergoeding van bij [appellant sub 3] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 974,00 (zegge: negenhonderdvierenzeventig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

veroordeelt de raad van de gemeente Gemert-Bakel tot vergoeding van bij [appellant sub 4] en anderen in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 4217,50 (zegge: vierduizend tweehonderdzeventien euro en vijftig cent), waarvan € 1217,50 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat betaling aan één van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen;

V. gelast dat de raad van de gemeente Gemert-Bakel aan appellanten het door hen voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht vergoedt ten bedrage van:

a. € 156,00 (zegge: honderdzesenvijftig euro) voor [appellant sub 1] en [appellanten sub 1];

b. € 310,00 (zegge: driehonderdtien euro) voor [appellante sub 2];

c. € 156,00 (zegge: honderdzesenvijftig euro) voor [appellant sub 3];

d. € 156,00 (zegge: honderdzesenvijftig euro) voor [appellant sub 4] en anderen, met dien verstande dat betaling aan één van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen.

Aldus vastgesteld door mr. M.W.L. Simons-Vinckx, voorzitter, en mr. M.A.A. Mondt-Schouten en mr. G. van der Wiel, leden, in tegenwoordigheid van mr. R.P.F. Boermans, ambtenaar van staat.

w.g. Simons-Vinckx w.g. Boermans  
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 5 maart 2014

429-656.