

Essentie uitspraak:

Naar het oordeel van de Afdeling heeft noch de raad in de toelichting van het plan of in andere stukken, noch het college, inzichtelijk gemaakt, dat een toename van overschrijding van de oriëntatiewaarde voor het groepsrisico als gevolg van het plan en het aanwezige risico dat een ramp niet effectief kan worden bestreden uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening aanvaardbaar is. Het bestreden besluit is op dit punt derhalve onvoldoende gemotiveerd.

Noot van de commissie:

Tav. het plangebied spelen meerdere risico-aspecten. Deze zijn niet allemaal beschouwd. Zie ook Voorzittersuitspraak 17 maart 2009, kenmerk 2009006/2/R2. Het beschouwen van het groepsrisico betekent niet alleen dat er gerekend moet worden. Het betekent een integrale beschouwing van alle elementen van de verantwoordingsplicht.

De informatie in dit tekstkader geeft de interpretatie van de redactiecommissie weer. Voor het totaaloverzicht van de juridische overwegingen wordt verwezen naar de bijgevoegde uitspraak van de rechter / Raad van State.

200900687/1/R2.

Datum uitspraak: 16 december 2009

**AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK**

Uitspraak in het geding tussen:

[appellante] , gevestigd te [plaats],,

en

het college van gedeputeerde staten van Gelderland,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 21 november 2008, kenmerk 2008-008535, heeft het college van gedeputeerde staten van Gelderland (hierna: het college) besloten over de goedkeuring van het door de raad van de gemeente Zaltbommel (hierna: de raad) bij besluit van 24 april 2008 vastgestelde bestemmingsplan "De Waluwe II, fase 2" (hierna: het plan).

Tegen dit besluit heeft [appellante] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 27 januari 2009, beroep ingesteld. De gronden van het beroep zijn aangevuld bij brief van 23 februari 2009.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft desverzocht een deskundigenbericht uitgebracht (hierna: het deskundigenbericht).
[appellante] en de raad hebben hun zienswijze daarop naar voren gebracht.

[appellante] heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 21 september 2009, waar [appellante], vertegenwoordigd door mr. H.M.F.F. Verbeet, ir. F. Groene en

ing. S. Smits Msc, en het college, vertegenwoordigd door P.G.A.L. Evers en F.A.J. Segers, beiden ambtenaar in dienst van de provincie, zijn verschenen.
Voorts zijn ter zitting de raad, vertegenwoordigd door mr. drs. C. ter Braak, B. de Hoop, J.R. Weijdemá en G.J.J. Rinkel, allen ambtenaar in dienst van de gemeente, en Stichting Woonlinie, vertegenwoordigd door mr. K.T.E. Huisman, advocaat te 's-Hertogenbosch, als partij gehoord.

2. Overwegingen

2.1. Ingevolge artikel 28, tweede lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna: WRO), gelezen in samenhang met artikel 10:27 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), rust op het college de taak om - in voorkomend geval mede op basis van de ingebrachte bedenkingen - te onderzoeken of het plan niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Daarbij dient het college rekening te houden met de aan de raad toekomende vrijheid om bestemmingen aan te wijzen en voorschriften te geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. Daarnaast heeft het college erop toe te zien dat het plan en de totstandkoming daarvan niet in strijd zijn met het recht.

2.2. Het plan voorziet in de aanleg van een woon- en werkgebied in Zaltbommel ten westen van de rijksweg A2 en ten noorden van de provinciale weg N322 en maakt onder meer de bouw van ongeveer

550 woningen mogelijk. [appellante] exploiteert een chemisch bedrijf dat is gelegen in de nabijheid van het plangebied ten oosten van de rijksweg A2.

2.3. Het beroep van [appellante] is gericht tegen de goedkeuring van het plan voor zover dat ziet op het plandeel met de bestemming

"Woongebied (WG)". [appellante] stelt zich op het standpunt dat het plan in zoverre geen rekening houdt met de mogelijkheden voor haar bedrijfsvoering, waaronder uitbreidingsmogelijkheden, die het voor haar bedrijfsterrein geldende bestemmingsplan "Van Voordenpark II" (hierna: het bestemmingsplan) biedt.

externe veiligheid

2.4. [appellante] betoogt dat het plan in strijd is met het Besluit externe veiligheid inrichtingen (hierna: het Bevi) en de Regeling externe veiligheid inrichtingen (hierna: de Revi). Hiertoe voert zij aan dat geen rekening is gehouden met de 10-6-contour voor het plaatsgebonden risico, nu de voorziene woningen hierbinnen kunnen komen te liggen. Bovendien is geen rekening gehouden met de nieuwe rekenmethodiek inzake risicocontouren, zoals bedoeld in de Revi.

Voorts betoogt [appellante] dat het groepsrisico onvoldoende is verantwoord en het plan derhalve in strijd is met artikel 13 van het Bevi. Daarnaast acht [appellante] het onzorgvuldig dat bij de vaststelling van het plan geen rekening is gehouden met een cumulatie van risico's door andere bronnen in de directe omgeving van het plangebied. Hierbij wijst [appellante], naast haar eigen bedrijfsrisico's, op het vervoer van gevaarlijke stoffen over de nabij gelegen rijksweg A2 en de spoorlijn tussen Utrecht en Den Bosch. Daarnaast betoogt [appellante] dat het plan wat betreft veiligheidszoningering afwijkt van de VNG-brochure "Bedrijven en milieuzoningering" en in strijd is met de ruimtelijke zoningering van 600 meter tussen de kernzone van haar bedrijf en de nieuwe woonwijk, die is afgesproken en vastgelegd in de privaatrechtelijke overeenkomst die haar rechtsvoorganger op 22 juli 1994 met de gemeente Zaltbommel heeft gesloten.

2.4.1. Het college stelt zich op het standpunt dat op grond van het Bevi voor [appellante] een plaatsgebonden risicocontour met een straal van ongeveer 370 meter rondom het bedrijf geldt. De voorziene woningbouw vindt plaats buiten deze risicocontour en vormt derhalve geen beperking. De woningen zijn aan te merken als kwetsbare objecten en derhalve geldt voor de woonbestemming de plaatsgebonden risicocontour, die volgt uit de voor [appellante] geldende milieuvergunning, als grenswaarde. De door [appellante] gestelde nieuwe rekenmethodiek is niet van toepassing, nu het plan valt onder het overgangsrecht en derhalve de oude rekenmethodiek van de Revi van toepassing is.

Inzake het groepsrisico stelt het college zich op het standpunt dat de verantwoording voortvloeit uit de toelichting op het plan. In aanvulling hierop heeft het college van burgemeester en wethouders van Zaltbommel deze verantwoording nader gemotiveerd bij brief van 7 november 2008. Mede gezien het feit dat ook in de nieuwe situatie het groepsrisico onder de oriëntatiewaarde zal blijven, is het college van mening dat dit risico in het plan voldoende is verantwoord.

2.4.2. De Afdeling stelt vast dat het Bevi en de Revi van toepassing zijn op het bedrijf van [appellante]. Ingevolge artikel 1, eerste lid, sub k, van het Bevi wordt onder groepsrisico verstaan: cumulatieve kansen per jaar dat ten minste 10, 100, of 1.000 personen overlijden als rechtstreeks gevolg van hun aanwezigheid in het invloedsgebied van een inrichting en een ongewoon voorval binnen die inrichting waarbij een gevaarlijke stof, gevaarlijke afvalstof of bestrijdingsmiddel betrokken is.

Ingevolge artikel 1, eerste lid, sub p, van het Bevi wordt onder plaatsgebonden risico verstaan: risico op een plaats buiten een inrichting, uitgedrukt als de kans per jaar dat een persoon die onafgebroken en onbeschermd op die plaats zou verblijven, overlijdt als rechtstreeks gevolg van een ongewoon voorval binnen die inrichting waarbij een gevaarlijke stof, gevaarlijke afvalstof of bestrijdingsmiddel betrokken is.

Ingevolge artikel 1, eerste lid, sub m, onder a en c, van het Bevi, voor zover hier van belang, wordt verstaan onder kwetsbaar object: woningen en gebouwen waarin doorgaans grote aantallen personen gedurende een groot gedeelte van de dag aanwezig zijn, zoals kantoorgebouwen en hotels met een bruto vloeroppervlak van meer dan 1.500 m² per object.

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 10 van de WRO, op grond waarvan de bouw of vestiging van kwetsbare objecten wordt toegelaten, de grenswaarde, genoemd in artikel 8, eerste lid, van het Bevi in acht.

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

Ingevolge artikel 13 van het Bevi, voor zover hier van belang, wordt indien het bevoegd gezag een besluit als bedoeld in artikel 5 van het Bevi vaststelt, verantwoording afgelegd over het groepsrisico van de, voor zover bij het besluit van belang zijnde, aanwezige inrichtingen.

Ingevolge artikel II van de Wijziging Revi van 20 december 2007, voor zover hier van belang, blijft de Revi, zoals deze gold voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze regeling van toepassing op een besluit als bedoeld in artikel 16, eerste lid, van het Bevi, waarvan het ontwerp voor 1 april 2008 ter inzake is gelegd.

2.4.3. Inzake het plaatsgebonden risico overweegt de Afdeling als volgt. Voor de gronden van [appellante] geldt het bestemmingsplan

"Van Voordenpark II". Blijkens de toelichting bij dit plan wordt een ruimtelijke zonering van 500 tot 600 meter tussen het kerngebied van [appellante] en de rand van woonwijken als uitgangspunt gehanteerd. Uit het deskundigenbericht blijkt dat de afstand tussen de reeds bebouwde kernzone van [appellante] en het perceel met de bestemming "Woongebied (WG)" in het voorliggende plan ongeveer 400 meter bedraagt. De afstand tussen de kernzone voor uitbreiding en de rand van het perceel met de bestemming "Woongebied (WG)" bedraagt ongeveer 460 meter. In het plan wordt de bouw van kwetsbare objecten, in dit geval woningen, toegelaten. Deze kwetsbare objecten liggen buiten de contour van 10-6 voor het plaatsgebonden risico, zoals berekend op grond van de geldende vergunning ingevolge de Wet milieubeheer. De geldende grenswaarde wordt in zoverre in acht genomen. Ter zitting is voorts komen vast te staan dat de kantoorgebouwen op het bedrijventerrein "De Waluwe", gelegen ten oosten van het plangebied en ten westen van het bedrijfsterrein van [appellante], een reeds bestaande belemmering vormen voor de uitbreidingsmogelijkheden van het bedrijf van [appellante], die een verschuiving van de bestaande contour van 10-6 voor het plaatsgebonden risico in westelijke richting met zich zou brengen. In die situatie zou immers voor de uitbreiding van het bedrijf geen milieuvergunning kunnen worden verleend, omdat artikel 4, eerste lid, van het Bevi daaraan in de weg zou staan. Daarbij is in aanmerking genomen dat genoemde kantoorgebouwen een groter brutovloeroppervlak hebben dan 1.500 m² en derhalve een kwetsbaar object zijn, op grond waarvan de grenswaarde van het Bevi in acht dient te worden genomen.

Uit artikel 16 van het Bevi, gelezen in samenhang met artikel 5, eerste lid, van het Bevi, volgt dat in artikel II van de Wijziging Revi van

20 december 2007, voor zover hier van belang, wordt bedoeld op de vaststelling van een bestemmingsplan als bedoeld in artikel 10 van de WRO. Nu het plan ter inzage is gelegd op 14 december 2007 en derhalve vóór

1 april 2008, bestond er geen verplichting om de nieuwe rekenmethodiek Safeti-NL aan het plan ten grondslag te leggen.

Gelet op het voorgaande faalt het betoog van [appellante] dat het plan voor zover het betrekking heeft op het plaatsgebonden risico, in strijd is met het Bevi en de Revi.

2.4.4. Met betrekking tot de verantwoording van het groepsrisico, als bedoeld in artikel 13 van het Bevi, overweegt de Afdeling als volgt. Deze verantwoording van het groepsrisico heeft uitsluitend betrekking op het bedrijf van [appellante] en derhalve niet op het risico als gevolg van het transport over de rijksweg A2 en het spoor. In de toelichting op het plan op pagina 58 tot en met 61 is ingegaan op het groepsrisico. Weliswaar is in deze toelichting geen volledig beeld geschetst van het groepsrisico, maar in zijn brief van 7 november 2008 aan het college is het college van burgemeester en wethouders van Zaltbommel nader ingegaan op het groepsrisico. Het groepsrisico als gevolg van de bedrijfsactiviteiten van [appellante] zal toenemen bij de realisering van het plan in verband met de toename van de bevolking binnen het invloedsgebied, maar het aldus berekende groepsrisico zal blijven onder de geldende oriëntatiewaarde. In het deskundigenbericht staat hierover dat het berekende groepsrisico als gevolg van de inrichting een juist beeld daarvan geeft. Gelet op het voorgaande heeft het college zich op het standpunt kunnen stellen dat het groepsrisico, voor zover dat bepaald wordt door het bedrijf van [appellante], voldoende is verantwoord.

2.4.5. Met betrekking tot de cumulatie van risico's overweegt de Afdeling als volgt. Blijkens het deskundigenbericht wordt in zowel de huidige als de toekomstige situatie de oriëntatiewaarde voor het groepsrisico niet overschreden als gevolg van transport over het spoor. Inzake het wegtransport is zowel in de huidige als in de toekomstige situatie sprake van een overschrijding van de oriëntatiewaarde. Als gevolg van de realisering van

het plan neemt het groepsrisico toe. Bestaande kantoorbebouwing zorgt nu reeds voor overschrijding van de oriëntatiewaarde. Er is geen berekeningssystematiek aanwezig om cumulatierisico's van verschillende bronnen, waarbij wordt gedoeld op zowel het wegverkeer, het verkeer over het spoor en [appellante], te bepalen. Blijkens het deskundigenbericht is ook bij cumulatie sprake is van een overschrijding van de oriëntatiewaarde voor het groepsrisico. Dit komt doordat, indien wel een berekeningssystematiek aanwezig zou zijn, in dit geval het verkeer over de rijksweg A2 bepalend zou blijven voor het groepsrisico. Hoewel in de plantoelichting een aantal mogelijke maatregelen wordt genoemd, die met het oog op het groepsrisico een positief effect kunnen hebben, valt niet uit te sluiten dat er een ongeval zal plaatsvinden dat boven de mogelijkheden van de rampenbestrijdingsorganisatie uitstijgt. Naar het oordeel van de Afdeling heeft noch de raad in de toelichting van het plan of in andere stukken, noch het college, inzichtelijk gemaakt, dat een toename van overschrijding van de oriëntatiewaarde voor het groepsrisico als gevolg van het plan en het aanwezige risico dat een ramp niet effectief kan worden bestreden uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening aanvaardbaar is. Het bestreden besluit is op dit punt derhalve onvoldoende gemotiveerd.

2.4.6. Voor zover [appellante] zich wat betreft externe veiligheid beroept op de richtafstand van de VNG-brochure, overweegt de Afdeling dat de wettelijke normen met betrekking tot externe veiligheid zoals neergelegd in het Bevi en de Revi bindend zijn voor de raad en het college bij de vaststelling en de goedkeuring van het plan. Gelet hierop was de raad noch het college gehouden de grotere richtafstand van de VNG-brochure wat betreft het aspect externe veiligheid te volgen. Voorts kan uit de op 22 juli 1994 gesloten privaatrechtelijke overeenkomst tussen de rechtsvoorganger van [appellante] en de gemeente Zaltbommel niet de verplichting van de gemeente worden afgeleid om andere dan de wettelijk bindende normen blijvend in acht te nemen.

Geur

2.5. [appellante] betoogt dat de richtwaarde inzake geurcontouren voor aaneengesloten woonbebouwing van 1 ge/m³ als 98-percentiel in het plangebied zal worden overschreden. [appellante] vreest dat geen goed woon- en leefklimaat kan worden gegarandeerd voor de bewoners van de voorziene woningen en dat zij belemmerd zal worden in haar bedrijfsvoering. In dit verband wijst zij tevens op de ruimtelijke zonering die in eerder genoemde privaatrechtelijke overeenkomst is neergelegd. Verder had het college zijn eigen geurbeleid uit de nota van 13 september 2007 "Industriële geur & Ruimtelijke Ordening in Gelderland" (hierna: de nota) moeten toepassen, aldus [appellante], waarin staat dat tussen richt- en bovenwaarde bij voorkeur geen gevoelige bestemmingen worden gerealiseerd, tenzij er op korte termijn zicht is op het terugdringen van de geurhinder ter plaatse.

2.5.1. Het college stelt zich op het standpunt dat de maximale geuremissie van [appellante] wordt gereguleerd door de vergunning op grond van de Wet milieubeheer en dat deze geuremissie niet wordt beperkt door het plan.

2.5.2. Het college heeft beleidsregels vastgesteld voor het bepalen van een acceptabel geurhinderniveau als uitwerking van het landelijke beleid dat is gericht op het voorkomen van nieuwe geurhinder en het verminderen van bestaande geurhinder. In deze beleidsregels staat als richtwaarde voor wonen 1 ge/m³ als 98-percentiel. Deze richtwaarde is volgens de beleidsregels voor nieuwe situaties in principe de absolute bovengrens om (nieuwe) hinder zoveel mogelijk te voorkomen. Niet in geschil is dat een deel van het plandeel met de bestemming "Woongebied (WG)" binnen de contour van 1 ge/m³ als 98-percentiel van [appellante] ligt. Voorts is de afstand tussen de kernzone en de bestemming "Woongebied (WG)" kleiner dan de

600 meter die in het verleden is aangehouden. In het deskundigenbericht staat dat, nu nieuwe woningen binnen de contour van 1 ge/m³ als

98-percentiel kunnen worden gerealiseerd, het aantal inwoners toeneemt en de kans op toename van het aantal geurgehinderden bestaat. Blijkens het deskundigenbericht is voorts inzake de uitbreidingsplannen van [appellante] niet te verwachten dat de geuremissie zal afnemen. Dat door het toepassen van de Best Beschikbare technieken het mogelijk is om de geuremissie te reduceren, is niet inzichtelijk gemaakt, zodat niet uitgesloten is dat het aantal mensen dat overlast ondervindt van geurhinder zal toenemen.

De Afdeling stelt verder vast dat in het bestreden besluit niet is ingegaan op het gegeven dat het plan een afwijking inhoudt van de

VNG-brochure, die voor een bedrijf als dat van [appellante] wat betreft het aspect geur een afstand tot een woonwijk aanbeveelt van 1.000 meter. Uit het voorgaande volgt dat het bestreden besluit wat betreft het aspect geur onvoldoende is gemotiveerd.

Aanrijdtijd bij calamiteiten

2.6. [appellante] betoogt dat de aansluiting van de Hogeweg op de N322 een knelpunt tijdens de spitsuren is, waardoor de bereikbaarheid en daarmee de veiligheid omtrent haar bedrijf niet is gegarandeerd. Bovendien is de aanrijdtijd van de brandweer naar [appellante] in gevaar. Uit de toelichting van het plan volgt dat de aansluiting van de Hogeweg op de N322 reeds een knelpunt vormt. Ten onrechte is de raad er vanuit gegaan dat de oplossing van verkeersproblemen niet bij de vaststelling van het plan had moeten worden betrokken, aldus [appellante].

2.6.1. Het college stelt zich in navolging van de raad op het standpunt dat oplossing van de bestaande verkeersproblemen de aandacht heeft van het gemeente- en provinciebestuur, maar dat dit buiten het toetsingskader van het plan valt. Bovendien zal het plan niet in aanzienlijke mate bijdragen aan een vergroting van bestaande verkeersproblemen.

2.6.2. De Afdeling stelt vast dat niet in geschil is dat er een verkeersprobleem bestaat. In het deskundigenbericht staat onder verwijzing naar een verkeersstructuurplan van de gemeente dat in de ochtend- en avondspits op het gedeelte van de N322 tussen de Hogeweg en de op- en afrit van de A2 sprake is van ernstige filevorming. Evenmin verschillen partijen van mening over het feit dat de korte termijnoplossingen uit de toelichting van het plan over enige tijd niet meer toereikend zijn. Het verschil van inzicht heeft betrekking op de vraag in welk kader en op welk moment definitieve oplossingen zijn te verwachten. De brandweercentrale is gevestigd aan de Steenstraat, die in het verlengde ligt van de N322, die door de brandweer wordt gebruikt als aanrijroute. In een brief van de brandweer van 15 mei 2009 wordt melding gemaakt van een mogelijkheid van een alternatieve aanrijroute indien er een calamiteit plaatsvindt op het bedrijfsterrein van [appellante] waarbij de rijtijd wordt verdubbeld. In deze brief wordt geconcludeerd dat voornamelijk geen problemen worden voorzien met betrekking tot de bereikbaarheid bij calamiteiten van het genoemde gebied onder de huidige omstandigheden.

Mede gelet op het door de brandweer gemaakte voorbehoud biedt deze brief naar het oordeel van de Afdeling geen uitsluitsel over de bereikbaarheid na realisering van het plan en omtrent de vraag op welk moment definitieve oplossingen zijn te verwachten inzake de bereikbaarheid van het bedrijf van [appellante]. Onduidelijk is wat de gevolgen zijn van het plan op de intensiteit van het verkeer op de wegen in het gebied en, in verband daarmee, de gevolgen van het plan in geval van een calamiteit bij het bedrijf van [appellante]. Gelet op het voorgaande is onvoldoende inzichtelijk gemaakt dat de

brandweer na realisering van het plan ook tijdens de spitsuren binnen de benodigde tijd ter plaatse kan zijn in geval van een calamiteit. Het enkele feit dat in de toekomst wellicht maatregelen zullen worden genomen, leidt niet tot een ander oordeel, omdat reeds bij de vaststelling van het plan moet worden gezien welke maatregelen genomen moeten worden om te garanderen dat de brandweer binnen de benodigde tijd ter plaatse kan zijn in geval van een calamiteit.

2.7. De conclusie is dat hetgeen [appellante] heeft aangevoerd aanleiding geeft voor het oordeel dat het bestreden besluit, voor zover het betrekking heeft op het plandeel met de bestemming "Woongebied (WG)", is genomen in strijd met artikel 3:46 van de Awb.

Het beroep is gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre dient te worden vernietigd.

2.8. Het college dient op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van het college van gedeputeerde staten van Gelderland van 21 november 2008, kenmerk 2008-008535, voor zover daarbij goedkeuring is verleend aan het plandeel met de bestemming "Woongebied (WG)";

III. veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Gelderland tot vergoeding van bij [appellante]. in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 835,29 (zegge: achthonderdvijfendertig euro en negenentwintig cent), waarvan € 805,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

IV. gelast dat het college van gedeputeerde staten van Gelderland aan [appellante]. het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 288,00 (zegge: tweehonderdachtentachtig euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. J.A.W. Scholten-Hinloopen, voorzitter, en mr. S.J.E. Horstink-von Meyenfeldt en mr. J.A. Hagen, leden, in tegenwoordigheid van mr. P.J.A.M. Broekman, ambtenaar van Staat.

w.g. Scholten-Hinloopen w.g. Broekman
voorzitter
ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 16 december 2009