

Uitspraak 201903169/2/R2 en 201902204/2/R2

ECLI	ECLI:NL:RVS:2022:579
Datum uitspraak	23 februari 2022
Inhoudsindicatie	Bij tussenuitspraak van 18 november 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:2773) over de beroepen van [appellant] tegen de besluiten van 29 januari 2019 en 31 januari 2019, heeft de Afdeling de raad van de gemeente Gemert-Bakel opgedragen om binnen 16 weken na verzending van de tussenuitspraak het daar omschreven gebrek in het besluit van de raad van de gemeente Gemert-Bakel van 31 januari 2019 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Gemert-Bakel Stedelijke gebieden, oktober 2018" te herstellen. De Afdeling heeft in de tussenuitspraak onder 12.2 overwogen dat de raad ter zitting heeft erkend dat hij bij de vaststelling van het plan geen rekening heeft gehouden met de door [appellant] gekozen situering van de propaantank op zijn aangrenzend perceel onder het vorige planologische regime. Hierdoor heeft de raad onvoldoende rekening gehouden met de bestaande situatie voorafgaand aan de vaststelling van het plan.

Volledige tekst

201903169/2/R2 en 201902204/2/R2.

Datum uitspraak: 23 februari 2022

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant A] en [appellant B] (hierna: tezamen en in enkelvoud: [appellant]), wonend te Bakel, gemeente Gemert-Bakel,

appellanten,

en

1. de raad van de gemeente Gemert-Bakel,

2. het college van burgemeester en wethouders van Gemert-Bakel,

verweerders.

Procesverloop

Bij tussenuitspraak van 18 november 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:2773) (hierna: de tussenuitspraak) over de beroepen van [appellant] tegen de besluiten van 29 januari 2019 en 31 januari 2019, heeft de Afdeling de raad opgedragen om binnen 16 weken na verzending van de tussenuitspraak het daar omschreven gebrek in het besluit van de raad van de gemeente Gemert-Bakel van 31 januari 2019 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Gemert-Bakel Stedelijke gebieden, oktober 2018" te herstellen. De tussenuitspraak is aangehecht.

Bij besluit van 18 maart 2021 (hierna: het herstelbesluit) heeft de raad het bestemmingsplan "Gemert-Bakel Stedelijke gebieden, oktober 2018" opnieuw en gewijzigd vastgesteld.

[appellant] heeft, daartoe in de gelegenheid gesteld, een zienswijze naar voren gebracht over het herstelbesluit.

[appellant] en de raad hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 30 november 2021, waar [appellant A], bijgestaan door D.J.L.J. van Dun, rechtsbijstandverlener te Best, en de raad en het college, vertegenwoordigd door mr. F.T.H. Branten, zijn verschenen.

Voorts zijn ter zitting [partij A] en [partij B], als partij gehoord.

Overwegingen

1. De voor deze zaak relevante regelgeving is opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak. De bijlage maakt deel uit van de uitspraak.

Het besluit van 28 januari 2019 tot vaststelling van hogere waarden als bedoeld in de Wet geluidhinder

2. Gelet op wat in overweging 2.1 van de tussenuitspraak is overwogen, is het beroep van [appellant] tegen het besluit van 28 januari 2019 ongegrond.

Het besluit van 31 januari 2019 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Gemert-Bakel Stedelijke gebieden, oktober 2018"

3. De Afdeling heeft in de tussenuitspraak onder 12.2 overwogen dat de raad ter zitting heeft erkend dat hij bij de vaststelling van het plan geen rekening heeft gehouden met de door [appellant] gekozen situering van de propaantank op zijn aangrenzend perceel onder het vorige planologische regime. Hierdoor heeft de raad onvoldoende rekening gehouden met de bestaande situatie voorafgaand aan de vaststelling van het plan. In zoverre heeft de raad de belangen van [appellant] bij de ligging van de propaantank ten onrechte niet betrokken in de belangenafweging. Daarmee is het bestreden besluit niet deugdelijk gemotiveerd en onzorgvuldig voorbereid.

3.1. Gelet op wat in de tussenuitspraak is overwogen, is het beroep van [appellant] tegen het besluit van 31 januari 2019 gegrond. Dit besluit dient wegens strijd met artikel 3:2 en artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) te worden vernietigd.

3.2. In de tussenuitspraak heeft de Afdeling de raad opdracht gegeven om, met inachtneming van overweging 12.2. en 14., het daar omschreven gebrek te herstellen. De raad dient daartoe de belangen van [appellant] bij de gemelde en gerealiseerde propaantank nader af te wegen en nader te motiveren waarom de nieuw te bouwen woning met inachtneming van de veiligheidsafstanden in de PSG19 kan worden gerealiseerd, dan wel een ander besluit te nemen.

Het herstelbesluit

4. De raad heeft aanvullend onderzoek laten uitvoeren in verband met de propaantank op het perceel van [appellant]. De resultaten daarvan staan in het memo "Dakworm te Bakel Onderzoek ruimtelijke mogelijkheden bouwkwavel" van bureau Kragten van 21 januari 2021 en het memo "Locatie Dakworm Bakel, propaantank" van bureau Accent Adviseurs van 10 februari 2021. Deze onderzoeken zijn als bijlage bij de plantoelichting gevoegd. Daarnaast is een beoordeling van de Omgevingsdienst Zuid-Oost Brabant van 9 februari 2021 "beoordeling externe veiligheid" als bijlage bij de plantoelichting gevoegd. Op basis van de bovenstaande onderzoeken en de beoordeling van de Omgevingsdienst heeft de raad de planregels en de verbeelding aangepast.

Op de verbeelding is de bestemming "Groen" toegekend aan een deel van de gronden, grenzend aan het perceel van [appellant]. Op deze gronden is de functieaanduiding "specifieke vorm van groen - groen dakworm ongen." opgenomen. In artikel 4.1, onder b, van de planregels is bepaald dat de gronden ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van groen - groen Dakworm ongen." uitsluitend zijn bestemd voor gras met daaraan ongeschikt de functies onder c tot en met i en de daarbij behorende bouwwerken onder j.

Daarnaast heeft de raad aan de gronden met de bestemming "Wonen" binnen het bouwvlak de functieaanduiding "specifieke vorm van wonen - woning dakworm ongen." toegekend. In artikel 6.4.3 van de planregels is de voorwaardelijke verplichting opgenomen dat het niet is toegestaan de nieuw te bouwen woning in gebruik te nemen indien de woning wordt gesitueerd op een afstand van minder dan 5 m van de bestaande propaantank op het perceel aan de [locatie 1] te Bakel, waarbij ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van wonen - woning Dakworm ongen." ook een propaantank aanwezig dient te zijn.

Volgens het herstelbesluit wordt met de groenbestemming en de voorwaardelijke verplichting tot het plaatsen van een propaantank op de nieuwbouwlocatie bereikt dat aan de veiligheidsafstanden in het Activiteitenbesluit milieubeheer, de Activiteitenregeling milieubeheer en PGS19 kan worden voldaan. Uit de beoordeling van de Omgevingsdienst volgt dat het plaatsen van een propaantank op de nieuwbouwlocatie zelf betekent dat artikel 3.28.2 van het Activiteitenbesluit milieubeheer van toepassing is en dat de voorgeschreven afstand van de propaantank op het perceel van [appellant] tot kwetsbare objecten van 10 m kan worden gehalveerd tot 5 m. De afstand van de propaantank van [appellant] tot de nieuw te bouwen woning is 5 m. Daarnaast volgt uit de beoordeling van de Omgevingsdienst dat in de PGS19 uit 2020 is aangegeven dat de afstand van deze propaantank tot de erfscheiding minimaal 5 m moet bedragen. Deze afstand kan worden verkleind tot 3 m indien tussen de opslagtank en de erfscheiding/terreingrens een brandwerende scheiding is geplaatst. De brandwerende scheiding hoeft niet te worden geplaatst zolang op een afstand van 5 m vanaf de opslagtank voor propaan er in de actuele situatie geen brandgevaarlijke objecten aanwezig

zijn en er geen brandgevaarlijke activiteiten plaatsvinden. Volgens de raad wordt met de groenbestemming bereikt dat ook aan deze voorwaarde wordt voldaan.

4.1. Het herstelbesluit is een besluit ter vervanging van het besluit van 31 januari 2019 en maakt op grond van artikel 6:19, eerste lid, van de Awb deel uit van dit geding. Het beroep van [appellant] wordt dan ook geacht mede te zijn gericht tegen het herstelbesluit.

Intrekking herstelbesluit?

5. [appellant] stelt dat de raad op 11 november 2021 tegen het raadsvoorstel heeft gestemd en te kennen heeft gegeven tegen de ontwikkeling op het perceel Dakworm ongenummerd te zijn.

5.1. Bij brief van 16 november 2021 heeft de raad toegelicht dat tijdens de raadsvergadering van 11 november 2021 is besloten om over het plan geen nader ruimtelijk besluit te nemen naar aanleiding van de ingezonden zienswijze. Bij brief van 19 november 2021 heeft de raad bevestigd dat het herstelbesluit van 18 maart 2021 niet is ingetrokken.

5.2. De Afdeling stelt vast dat het herstelbesluit niet is ingetrokken of gewijzigd. Zoals de raad heeft gesteld en anders dan [appellant] meent, is de raad op 11 november 2021 niet teruggekomen op het herstelbesluit. Gelet hierop zal de Afdeling aan de hand van de door [appellant] naar voren gebrachte zienswijzen tegen het herstelbesluit beoordelen of is voldaan aan de opdracht in de tussenuitspraak.

Beroepsgronden tegen het herstelbesluit

6. Ter zitting heeft [appellant] zijn beroepsgrond over de afstand van de woning tot aan de zijdelingse perceelsgrens ingetrokken. Ook heeft [appellant] ter zitting zijn beroepsgrond over de openbaarheid van de gronden met de bestemming "Groen" ingetrokken.

Terinzagelegging

7. [appellant] stelt dat het herstelbesluit ten onrechte binnen 3 weken na de gewijzigde vaststelling van het plan ter inzage is gelegd. Omdat het plan als gevolg van de tussenuitspraak gewijzigd is vastgesteld, had in dit geval ingevolge artikel 3.8, vierde lid, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: de Wro) de terinzagelegging pas na 6 weken mogen plaatsvinden, aldus [appellant].

7.1. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht (Kamerstukken II, 2009/10, 32 450, nr. 3, blz. 18-20) blijkt dat de wetgever met artikel 8:69a van de Awb de eis heeft willen stellen dat er een verband is tussen een beroepsgrond en het belang waarin de appellant door het bestreden besluit dreigt te worden geschaad. De bestuursrechter mag een besluit niet vernietigen wegens schending van een rechtsregel die kennelijk niet strekt tot bescherming van het belang van degene die in (hoger) beroep komt.

7.2. Zoals is overwogen in de uitspraak van de Afdeling van 24 oktober 2018 ([ECLI:NL:RVS:2018:3425](#)), blijkt uit de toelichting bij artikel 3.8, vierde lid, van de Wro dat deze bepaling is geschreven met de strekking om het college van gedeputeerde staten of de minister de gelegenheid te geven door middel van een reactieve aanwijzing de inwerkingtreding van een bestemmingsplan geheel of gedeeltelijk te voorkomen ingeval bij de vaststelling daarvan niet of onvoldoende is tegemoetgekomen aan hun zienswijzen. Zij hebben daartoe, ingevolge artikel 3.8, vierde lid, van de Wro in beginsel zes weken de tijd.

Het belang van [appellant] is gelegen in het gevrijwaard blijven van aantasting van zijn woon- en leefklimaat. De norm van artikel 3.8, vierde lid, van de Wro strekt kennelijk niet om het

belang van [appellant] te beschermen. Dit betekent dat artikel 8:69a van de Awb in de weg staat aan de vernietiging van het herstelbesluit. De Afdeling laat de inhoudelijke bespreking van deze beroepsgrond daarom achterwege.

De beoordeling van de Omgevingsdienst

8. [appellant] stelt dat de beoordeling door de Omgevingsdienst van het memo van bureau Kragten van 21 januari 2021 geen onderdeel kan uitmaken van de motivering van het herstelbesluit, omdat die beoordeling geen onderdeel uitmaakte van de bijlagen bij het herstelbesluit ten tijde van de vaststelling. Hiertoe voert hij aan dat de beoordeling door de Omgevingsdienst niet op de agenda van de raadsvergadering stond.

8.1. De Afdeling stelt vast dat beoordeling van de Omgevingsdienst als bijlage 27 is bijgevoegd bij de plantoelichting. Daarmee maakt de beoordeling onderdeel uit van het door de raad genomen herstelbesluit. Dit volgt ook uit het raadsbesluit, waar in kanttekening 1.2 van het herstelbesluit staat dat het herstelbesluit mede is gebaseerd op de beoordeling van de Omgevingsdienst.

Dat de bijlage 27 niet op de agenda stond die [appellant] kon raadplegen betekent niet dat de raadsleden geen beschikking hadden over de beoordeling van de Omgevingsdienst.

Het betoog slaagt niet.

Verbeelding

9. [appellant] betoogt dat in het herstelbesluit ten onrechte niet is aangegeven in hoeverre de verbeelding wordt gewijzigd, terwijl andere wijzigingen van het plan wel expliciet worden opgesomd. Hierdoor komt de wijziging van de verbeelding door een gedeelte van de gronden te bestemmen als "Groen" voor vernietiging in aanmerking, aldus [appellant].

9.1. In het herstelbesluit onder punt 5 staat het volgende: "Het bestemmingsplan "Gemert-Bakel Stedelijke gebieden, oktober 2018" met de planaanduiding NL.IMRO.1652.Stedelijk102018-VA02 gewijzigd vast te stellen op basis van artikel 3.8 Wet ruimtelijke ordening jo 8.51a (lees: 8:51d) Algemene wet bestuursrecht jo 8:80a Algemene wet bestuursrecht;".

9.2. Uit het bovenstaande volgt dat de raad overeenkomstig het raadsvoorstel de verbeelding in de vorm van het IMRO-bestand ten opzichte van het oorspronkelijke plan gewijzigd heeft vastgesteld. Het IMRO-bestand bevat de gewijzigde verbeelding inclusief de gronden met de bestemming "Groen". Het betoog slaagt niet.

Afstand propaantank tot gebruikers perceel

10. [appellant] wijst erop dat op grond van artikel 3.28, derde lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer de afstand tussen een propaantank en een gebouw dat bestemd is voor het verblijf van minderjaren, ouderen, zieken of gehandicapten minimaal 25 m moet bedragen. In dit geval is volgens hem niet uitgesloten dat verminderd zelfredzame personen zich in de woning kunnen vestigen. Daarom had een afstand van 25 m moeten worden aangehouden.

10.1. Uit de artikelen 6.1 en 1.139 van de planregels volgt dat de gronden aan Dakworm ongenummerd uitsluitend bestemd zijn voor de huisvesting van één huishouden. Deze gronden zijn niet bestemd voor het verblijf van minderjarigen, ouderen, zieken of gehandicapten, dan wel voor gebouwen waarin doorgaans grote aantallen personen gedurende een groot gedeelte van de dag aanwezig zijn als bedoeld in artikel 3.28, derde lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer. Het betoog slaagt niet.

Afstandseis propaantank op perceel Dakworm ongenummerd

11. [appellant] betoogt dat de voorwaardelijke verplichting alleen vereist dat geen woning in gebruik mag worden genomen indien de woning op minder dan 5 m van de propaantank is gesitueerd. Wanneer de woning op 5 m of meer wordt gesitueerd, is geen propaantank op het perceel aan Dakworm ongenummerd vereist. De voorwaardelijke verplichting ziet immers alleen op de situatie dat de woning op minder dan 5 m van de propaantank staat.

Voor zover de voorwaardelijke verplichting wel een propaantank verplicht op de gronden aan Dakworm ongenummerd, betoogt [appellant] dat de afstand tussen een propaantank en de eigen woning minimaal 7,5 m dient te bedragen. Het bouwvlak is volgens hem te klein om met inachtneming van deze afstand een woning te kunnen bouwen.

11.1. Artikel 6.4.3 van de planregels luidt:

"Voorwaardelijke verplichting: Het is niet toegestaan de nieuwe woning, te bouwen ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van wonen - woning Dakworm ongen.', als woning in gebruik te nemen, indien die woning wordt gesitueerd op een afstand van minder dan 5 m van de bestaande propaantank op het aangrenzende perceel [locatie 2]/[locatie 1] te Bakel, waarbij ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van wonen - woning Dakworm ongen.' ook een propaantank aanwezig dient te zijn."

11.2. De Afdeling leest de voorwaardelijke verplichting zo dat het alleen is toegestaan de nieuwe woning te bouwen ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van wonen - woning Dakworm ong." en als woning in gebruik te nemen, indien die woning wordt gesitueerd op een afstand van minimaal 5 m van de bestaande propaantank op het aangrenzende perceel [locatie 2]/[locatie 1] te Bakel, waarbij als aanvullende voorwaarde geldt dat ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van woning - woning Dakworm ong." ook een propaantank aanwezig is.

Ter zitting heeft de raad gesteld dat is beoogd te bepalen dat de propaantank op de nieuwbouwlocatie wordt geplaatst op de gronden met de bestemming "Wonen", maar buiten de gronden met de aanduiding specifieke vorm van wonen - woning Dakworm ongen". In dat geval kan volgens de raad ook voor de nieuwbouwwoning aan de afstandseis van 5 m worden voldaan. Daarbij heeft de raad verwezen naar een tekening van de Omgevingsdienst. Omdat de raad heeft erkend dat plaatsing van de propaantank binnen de aanduiding "specifieke vorm van wonen - woning Dakworm ong." niet is beoogd, is het herstelbesluit in zoverre niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid en is het plan in strijd met artikel 3:2 van de Awb vastgesteld.

Het betoog slaagt.

11.3. Gelet op hetgeen is beoogd door de raad en omdat niet aannemelijk is dat derde-belanghebbenden in hun belangen zouden kunnen worden geschaad, ziet de Afdeling aanleiding om hierna met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder b, van de Awb zelf in de zaak te voorzien en te bepalen dat artikel 6.4.3 van de planregels als volgt komt te luiden: "6.4.3 Voorwaardelijke verplichting:

Het is niet toegestaan de nieuwe woning te bouwen ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van wonen - woning Dakworm ongen.' en als woning in gebruik te nemen, indien die woning wordt gesitueerd op een afstand van minder dan 5 m van de bestaande propaantank op het aangrenzende perceel [locatie 2]/[locatie 1] te Bakel, waarbij binnen het bestemmingsvlak voor "Wonen" op een afstand van ten minste 5 m van de

nieuwbouwwoning ook een propaantank aanwezig dient te zijn op het perceel Dakworm ongenummerd."

11.4. Gelet op het bovenstaande zal de Afdeling, bij de beoordeling van het betoog van [appellant] over de afstand tussen de propaantank van initiatiefnemers en de voorziene woning, er vanuit gaan dat de propaantank wordt gerealiseerd binnen het bestemmingsvlak "Wonen", maar buiten de gronden met de aanduiding "specifieke vorm van wonen - woning Dakworm ongenum", op een afstand van ten minste 5 m van de nieuwbouwwoning.

11.5. In de beoordeling van de Omgevingsdienst zijn de minimum afstanden op grond van het Activiteitenbesluit milieubeheer, de Activiteitenregeling milieubeheer en de PGS19 uit 2013 en PGS19 uit 2020 betrokken. In paragraaf 2.2 van de beoordeling van de Omgevingsdienst staat dat de afstand tussen de propaantank van [appellant] en de voorziene woning ten minste 5 m moet zijn. Ter zitting heeft de raad een tekening overgelegd van de Omgevingsdienst waarbij de Omgevingsdienst heeft uiteengezet dat deze afstandseis ook geldt voor de te plaatsen propaantank van initiatiefnemers en de voorziene woning. Hierbij is in aanmerking genomen dat de afstand van 10 m tot de helft wordt verminderd als er op beide locaties een propaantank aanwezig is. Dit volgt uit artikel 3.28, tweede lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer. Dat betekent dus een veiligheidsafstand van 5 m, aldus de beoordeling van de Omgevingsdienst.

In hetgeen [appellant] naar voren heeft gebracht heeft de Afdeling geen reden gevonden te twijfelen aan de juistheid van de door de raad gestelde aan te houden afstand van 5 m. Hierbij neemt de Afdeling in aanmerking dat [appellant] zijn stelling, dat er een afstand van 7,5 m moet worden aangehouden tussen de propaantank van initiatiefnemers en de voorziene woning, in de overgelegde stukken noch desgevraagd ter zitting heeft onderbouwd en niet heeft betwist dat het mogelijk is om de propaantank te realiseren op een afstand van 5 m.

Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat het plan, vanwege de afstandsnormen die volgen uit het Activiteitenbesluit milieubeheer, de Activiteitenregeling milieubeheer en de PGS19, niet kan worden uitgevoerd.

Het betoog slaagt niet.

Afstand propaantank vanwege gebruik bestemming "Groen".

12. [appellant] betoogt dat met het herstelbesluit ten onrechte brandgevaarlijke activiteiten zoals barbecueën of het gebruik van een vuurkorf niet zijn uitgesloten binnen een afstand van 5 m tot de propaantank op zijn perceel. Daarnaast zijn brandgevaarlijke objecten toegestaan binnen 5 m, hetgeen net als brandgevaarlijke activiteiten, in strijd is met de PGS19 uit 2020. Hiertoe voert [appellant] aan dat op de gronden met de bestemming "Groen", die zijn gelegen binnen 5 m van de propaantank, vergunningvrije bouwwerken mogen worden opgericht. De gronden met de groenbestemming zijn volgens [appellant] immers aan te merken als het achtererfgebied en staan ten dienste van de woonbestemming, omdat er speelvoorzieningen en parkeervoorzieningen op mogen worden gerealiseerd.

12.1. Zoals uit de beoordeling van de Omgevingsdienst volgt, moet gelet op de PGS19 uit 2020, de afstand van de propaantank van [appellant] tot de erfscheiding minimaal 5 m bedragen. Die afstand kan worden verkleind tot 3 m indien tussen de opslagtank en de erfscheiding/terreingrens een brandwerende scheiding is geplaatst. De brandwerende scheiding hoeft niet te worden geplaatst zolang zich op een afstand van 5 m vanaf de

opslagtank voor propaan van [appellant] er in de actuele situatie geen brandgevaarlijke objecten aanwezig zijn en er geen brandgevaarlijke activiteiten plaatsvinden.

12.2. De afstand tussen de propaantank op de gronden van [appellant] aan [locatie 1] en de erfscheiding is 3 m. Vaststaat dat geen brandwerende scheiding is aangebracht tussen de propaantank en de erfscheiding. De gronden tussen de woning aan de Dakworm ongenummerd en de erfgrens hebben deels de bestemming "Groen", met de functieaanduiding "specifieke vorm van groen-groen Dakworm ongen". De afstand tussen de propaantank aan de [locatie 1] en de woning aan de Dakworm ongenummerd is 5 m.

12.3. De raad stelt dat is beoogd om ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van groen-groen Dakworm ongen" alleen gras toe te staan, zodat binnen 5 m tussen de nieuwbouwwoning en de propaantank van [appellant] geen brandgevaarlijke activiteiten en objecten mogelijk zijn.

12.4. De raad heeft erkend dat deze gronden feitelijk nog ten dienste kunnen staan van de woning en daardoor behoren tot het erf zodat de bouw van vergunningvrije bouwwerken niet is uitgesloten. Dit volgt uit artikel 4.1 van de planregels, waarin staat dat de voor groen aangewezen gronden zijn bestemd voor gras met daaraan ondergeschikt, onder andere, parkeervoorzieningen en speelvoorzieningen (vergelijk overweging 4.4 in de uitspraak van de Afdeling van 19 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1086). Dit betekent dat, anders dan door de raad is beoogd, binnen 5 m tussen de nieuwbouwwoning en de propaantank van [appellant] brandgevaarlijke activiteiten en vergunningvrije objecten mogelijk zijn, omdat de gronden met de groenbestemming ten dienste kunnen staan aan de woonbestemming. Het herstelbesluit is in zoverre in strijd met de zorgvuldigheid.

Het betoog slaagt.

12.5. Gelet op hetgeen is beoogd door de raad en omdat het niet aannemelijk is dat derde-belanghebbenden in hun belangen zouden kunnen worden geschaad, ziet de Afdeling aanleiding om hierna met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder b, van de Awb zelf in de zaak te voorzien en zal bepalen dat artikel 4.1 van de planregels als volgt komt te luiden:

4.1 Bestemmingsomschrijving

"De voor 'Groen' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. groenvoorzieningen, bermen, beplanting bomen en parken;

met daaraan ondergeschikt:

b. parkeervoorzieningen;

c. speelvoorzieningen;

d. (ontsluitings-) wegen en paden;

e. water, waterhuishoudkundige voorzieningen, waterlopen, waterpartijen en (ondergrondse) waterbergings- en infiltratievoorzieningen;

f. kunstobjecten;

g. leidingen en kabels;

h. (openbare) nutsvoorzieningen;

met de daarbij behorende:

i. bouwwerken, geen gebouwen zijnde.

j. ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van groen - groen Dakworm ongen.', uitsluitend voor gras, met uitzondering van het gebruik van de gronden voor brandgevaarlijke activiteiten."

12.6. Deze wijziging betekent dat op de gronden met de bestemming "Groen" ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van groen-groen Dakworm ongenum." geen gebruik ten behoeve van de woning is toegestaan maar alleen gras. Daarmee is verzekerd dat op deze gronden geen brandgevaarlijke objecten kunnen worden gerealiseerd en er geen brandgevaarlijke activiteiten plaatsvinden, zodat ook in zoverre aan de afstandseis uit de PGS19 uit 2020 kan worden voldaan.

Externe veiligheid

13. [appellant] stelt dat geen nieuw onderzoek is uitgevoerd naar het groepsrisico in verband met het plaatsen van een propaantank op het perceel aan Dakworm ongenummerd. Volgens [appellant] is niet uitgesloten dat de propaantank binnen de veiligheidszone van de in het plangebied aanwezige buisleidingen kan worden geplaatst.

[appellant] stelt verder dat de raad onvoldoende rekening heeft gehouden met de reserveringsruimte voor twee extra buisleidingen zoals volgt uit de "Structuurvisie buisleidingen 2012-2035" van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

13.1. Het bestemmingsplan "Gemert-Bakel Stedelijke gebieden, oktober 2018" vastgesteld op 31 januari 2019 voorziet in de bouw van een kwetsbaar object (een woning) en daarom is, gelet op artikel 12, eerste lid, van het Besluit externe veiligheid buisleidingen (hierna: het Bevb), op 9 april 2018 het onderzoek "Groepsrisicoberekening Dakworm" opgesteld door bureau Econsultancy.nl. Hierin is geconcludeerd dat er geen toename is van het groepsrisico als gevolg van dit plan.

In het herstelbesluit wordt, ten opzichte van het bovenvermelde plan, niet een ander of aanvullend kwetsbaar of beperkt kwetsbaar object in de zin van artikel 1, eerste lid en onder l, van het Bevb toegestaan. [appellant] heeft geen feiten of omstandigheden naar voren gebracht op grond waarvan moet worden gezegd dat de raad gehouden was naast het onderzoek naar het groepsrisico van 9 april 2018 bij de vaststelling van het herstelbesluit een nieuw onderzoek uit te voeren.

Het betoog slaagt niet.

13.2. De veiligheidszone van de in het plan aanwezige buisleidingen geldt voor de bouw of vestiging van (beperkt) kwetsbare objecten, zoals volgt uit artikel 11, tweede lid, van het Bevb. Een propaantank is niet een (beperkt) kwetsbaar object waardoor de PR-risicocontour niet geldt ten opzichte van de propaantank. De raad stelt dan ook terecht dat het is toegestaan om een propaantank van minder dan 13 m³ te plaatsen binnen de aanduiding "Veiligheidszone - leiding".

Het betoog slaagt niet.

13.3. De Afdeling ziet niet dat onvoldoende rekening is gehouden met de reserveringsruimte voor extra buisleidingen op grond van de structuurvisie van het Rijk. De raad stelt dat hier wel rekening mee is gehouden en hij heeft daartoe een verbeelding overgelegd. In hetgeen

[appellant] naar voren heeft gebracht, ziet de Afdeling geen reden om eraan te twijfelen dat het mogelijk is om de propaantank te realiseren buiten de reserveringsruimte met in achtneming van de geldende afstandseisen. Het betoog faalt.

Conclusie

14. Het beroep tegen het besluit hogere grenswaarden van 28 januari 2019 is ongegrond (rechtsoverweging 2).

Het beroep tegen het besluit van de raad van 31 januari 2019 is gegrond. Het besluit dient te worden vernietigd (rechtsoverweging 3.1.).

Gelet op wat [appellant] heeft aangevoerd, ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat herstelbesluit van 18 maart 2021, voor zover het betreft artikel 6.4.3 en artikel 4.1 van de planregels, is genomen in strijd met artikel 3:2 van de Awb. Het beroep is gegrond, zodat het herstelbesluit besluit in zoverre moet worden vernietigd.

Zelf voorzien

15. De Afdeling ziet aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder b, van de Awb zelf in de zaak te voorzien en te bepalen dat

- artikel 6.4.3 van de planregels als volgt komt te luiden:

"6.4.3 Voorwaardelijke verplichting

Het is niet toegestaan de nieuwe woning, te bouwen ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van wonen - woning Dakworm ongen.', als woning in gebruik te nemen, indien die woning wordt gesitueerd op een afstand van minder dan 5 m van de bestaande propaantank op het aangrenzende perceel [locatie 2]/[locatie 1] te Bakel, waarbij binnen het bestemmingsvlak voor "Wonen" op een afstand van tenminste 5 m van de nieuwbouwwoning ook een propaantank aanwezig dient te zijn op het perceel Dakworm ongenummerd."

- artikel 4.1 van de planregels als volgt komt te luiden:

4.1 Bestemmingsomschrijving

"De voor 'Groen' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. groenvoorzieningen, bermen, beplanting bomen en parken;

met daaraan ondergeschikt:

b. parkeervoorzieningen;

c. speelvoorzieningen;

d. (ontsluitings-) wegen en paden;

e. water, waterhuishoudkundige voorzieningen, waterlopen, waterpartijen en (ondergrondse) waterbergings- en infiltratievoorzieningen;

f. kunstobjecten;

g. leidingen en kabels;

h. (openbare) nutsvoorzieningen;

met de daarbij behorende:

i. bouwwerken, geen gebouwen zijnde.

j. ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van groen - groen Dakworm ongen.', uitsluitend voor gras, met uitzondering van het gebruik van de gronden voor brandgevaarlijke activiteiten."

16. De Afdeling zal bepalen dat deze uitspraak in de plaats treedt van het bestreden besluit voor zover dit wordt vernietigd.

17. Uit het oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Besluit ruimtelijke ordening, ziet de Afdeling aanleiding de raad op te dragen het 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

18. De raad moet de proceskosten vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep tegen het besluit van 28 januari 2019 van het college van burgemeester en wethouders van Gemert-Bakel tot vaststelling van hogere waarden als bedoeld in artikel 83 en de artikelen 110a t/m 110h van de Wet geluidhinder ongegrond;

II. verklaart het beroep tegen het besluit van 31 januari 2019 van de raad van de gemeente Gemert-Bakel tot vaststelling van het bestemmingsplan "Gemert-Bakel Stedelijke gebieden, oktober 2018" gegrond;

III. vernietigt het besluit van 31 januari 2019 van de raad van de gemeente Gemert-Bakel tot vaststelling van het bestemmingsplan "Gemert-Bakel Stedelijke gebieden, oktober 2018";

IV. verklaart het beroep tegen het besluit van 18 maart 2021 van de raad van de gemeente Bakel tot vaststelling van het bestemmingsplan "Gemert-Bakel Stedelijke gebieden, oktober 2018" gegrond;

V. vernietigt het besluit van 18 maart 2021 van de raad van de gemeente Gemert-Bakel tot vaststelling van het bestemmingsplan "Gemert-Bakel Stedelijke gebieden, oktober 2018", voor zover het betreft de artikelen 4.1 en 6.4.3 van de planregels;

VI. - bepaalt dat artikel 4.1 van de planregels als volgt komt te luiden:

"4.1 Bestemmingsomschrijving

"De voor 'Groen' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. groenvoorzieningen, bermen, beplanting bomen en parken;

met daaraan ondergeschikt:

b. parkeervoorzieningen;

c. speelvoorzieningen;

- d. (ontsluitings-) wegen en paden;
 - e. water, waterhuishoudkundige voorzieningen, waterlopen, waterpartijen en (ondergrondse) waterbergings- en infiltratievoorzieningen;
 - f. kunstobjecten;
 - g. leidingen en kabels;
 - h. (openbare) nutsvoorzieningen;
- met de daarbij behorende:
- i. bouwwerken, geen gebouwen zijnde.
 - j. ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van groen - groen Dakworm ongen.', uitsluitend voor gras, met uitzondering van het gebruik van de gronden voor brandgevaarlijke activiteiten."

- bepaalt dat artikel 6.4.3 van de planregels als volgt komt te luiden:

"6.4.3 Voorwaardelijke verplichting

Het is niet toegestaan de nieuwe woning, te bouwen ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van wonen - woning Dakworm ongen.', als woning in gebruik te nemen, indien die woning wordt gesitueerd op een afstand van minder dan 5 m van de bestaande propaantank op het aangrenzende perceel [locatie 2]/[locatie 1] te Bakel, waarbij binnen het bestemmingsvlak voor "Wonen" op een afstand van tenminste 5 m van de nieuwbouwwoning ook een propaantank aanwezig dient te zijn op het perceel Dakworm ongenummerd.";

VII. bepaalt dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het besluit, voor zover vernietigd onder V.;

VIII. draagt de raad van de gemeente Gemert-Bakel op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat de hiervoor vermelde onderdelen V. en VI. worden verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl;

IX. veroordeelt de raad van de gemeente Gemert-Bakel tot vergoeding van bij [appellant A] en [appellant B] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 3.044,72, waarvan € 2.656,50 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

X. gelast dat de raad van de gemeente Gemert-Bakel aan [appellant A] en [appellant B] het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 174,00 vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. H.C.P. Venema, voorzitter, en mr. W.D.M. van Diepenbeek en mr. J.M.L. Niederer, leden, in tegenwoordigheid van mr. R.P.F. Boermans, griffier.

De voorzitter is verhinderd de uitspraak te ondertekenen

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen

Uitgesproken in het openbaar op 23 februari 2022.

Bijlage 1: relevante regelgeving

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 6:19, eerste lid

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.

Artikel 8:69a

De bestuursrechter vernietigt een besluit niet op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept.

Besluit omgevingsrecht

Artikel 2.1

1. Als categorieën inrichtingen als bedoeld in artikel 1.1, derde lid, van de Wet milieubeheer worden aangewezen de categorieën inrichtingen in bijlage I, onderdeel B, en onderdeel C.

Bijlage I, Categorie C, onderdeel 2, onder 2.1 aanhef en onder a,

Inrichtingen:

a. voor het vervaardigen, bewerken, verwerken, opslaan of overslaan van gasen of gasmengsels, al of niet in samengeperste tot vloeistof verdichte of onder druk in vloeistof opgeloste toestand;

Bijlage I, Categorie C, onderdeel 2, onder 2.2 aanhef en onder b,

Voor de toepassing van onderdeel 2.1, onderdelen a en b, blijven buiten beschouwing:

b. ten hoogste twee bovengrondse, niet op een bouwplaats opgestelde drukhouders of insluitsystemen, elk met een inhoud van 0,15 m³ of minder voor het opslaan van propaan ten behoeve van ruimteverwarming, warmwatervoorziening, het bereiden van voedingsmiddelen of huishoudelijk gebruik;

Wet milieubeheer

Artikel 8.40, eerste lid

1. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld, die nodig zijn ter bescherming van het milieu tegen de nadelige gevolgen die inrichtingen daarvoor kunnen veroorzaken. Daarbij kan worden bepaald dat daarbij gestelde regels slechts gelden in daarbij aangegeven categorieën van gevallen.

Activiteitenbesluit milieubeheer

Artikel 1

1. Deze afdeling is van toepassing op degene die een inrichting type A, een inrichting type B of een inrichting type C drijft.

Artikel 3, aanhef en onder b

Dit hoofdstuk is van toepassing op degene die:

- b. een inrichting type C drijft, met uitzondering van de artikelen 3.113 tot en met 3.121.

Artikel 3.27

Deze paragraaf is van toepassing op inrichtingen waarbij sprake is van het opslaan van propaan indien:

- a. het opslaan van propaan geschiedt in opslagtanks elk met een inhoud van maximaal 13 kubieke meter;
- b. niet meer dan twee opslagtanks binnen de inrichting aanwezig zijn; en
- c. propaan uitsluitend in de gasfase aan een opslagtank wordt onttrokken behoudens het leegmaken van een opslagtank voor verplaatsing.

Artikel 3.28, eerste en tweede lid

Met betrekking tot de opstelplaats van een opslagtank met propaan, het vulpunt van een opslagtank met propaan en de opstelplaats van de tankwagen worden ten opzichte van buiten de inrichting gelegen kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten, de in tabel 3.28 opgenomen afstanden in acht genomen, waarbij de afstanden gelden van het vulpunt en de opslagtank, gerekend vanaf de aansluitpunten van de leidingen alsmede het bovengrondse deel van de leidingen en de pomp bij de opslagtank:

Tabel 3.28 veiligheidsafstanden

	Bevoorrading tot en met 5 keer per jaar	Bevoorrading meer dan 5 keer per jaar
Opslagtank met propaan tot en met 5 kubieke meter	10 meter	20 meter
Opslagtank met propaan groter dan 5 kubieke meter tot en met 13 kubieke meter	15 meter	25 meter

- 2. Een opslagtank met propaan, het vulpunt van een opslagtank met propaan en de opstelplaats van de tankwagen is gelegen op ten minste de helft van de afstanden, genoemd in tabel 3.28, indien het objecten betreft waar ook een opslagtank met propaan of propeen aanwezig is.

Activiteitenregeling milieubeheer

Artikel 3.28

Deze paragraaf is van toepassing op inrichtingen waarbij sprake is van het opslaan van propaan als bedoeld in artikel 3.27 van het besluit.

Artikel 3.29

- 1. Ten behoeve van het voorkomen van risico's voor de omgeving en ongewone voorvallen,

dan wel voor zover dat niet mogelijk is het zoveel mogelijk beperken van de risico's voor de omgeving en de kans dat ongewone voorvallen zich voordoen en de gevolgen hiervan is een opslagtank met propaan die op een bouwplaats is opgesteld en is geïnstalleerd ten behoeve van bouwactiviteiten, voorzover van toepassing, in overstemming met het Warenwetbesluit drukapparatuur en voldoet de opslagtank met propaan voorts aan hoofdstuk 7 van PGS 19.

2. Een opslagtank met propaan die anders dan op een bouwplaats is opgesteld of anders dan ten behoeve van bouwactiviteiten is geïnstalleerd, is, voor zover van toepassing, in overeenstemming met het Warenwetbesluit drukapparatuur en voldoet voorts aan de hoofdstukken 2 en 4, met uitzondering van de paragrafen 4.3 en 4.4, en aan de hoofdstukken 5 en 6 van PGS 19, met dien verstande dat een brandmuur niet is toegestaan.

3. Het bevoegd gezag kan bij maatwerkvoorschrift bepalen dat in afwijking van het tweede lid een brandmuur is toegestaan indien redelijkerwijs niet kan worden voldaan aan de interne veiligheidsafstanden uit de PGS 19. De brandmuur voldoet aan de paragrafen 4.2.4 tot en met 4.2.7 en de voorschriften 4.8.5, 4.8.7 van de PGS 19.

4. In afwijking van het eerste en tweede lid is voor een opslagtank met propaan die is geïnstalleerd voor 1 januari 2016 de interne veiligheidsafstand die gold tot die datum van toepassing indien die afstand kleiner is dan de afstand die volgt uit de PGS 19.

5. In afwijking van het eerste en tweede lid mag de afstand worden verkleind tot 3 meter voor opslagtanks die zijn geïnstalleerd voor (de datum van inwerkingtreding van deze wijzigingsregeling) als er een brandmuur is geplaatst overeenkomstig CPR 11-2 voorschrift 8.1.5 of als voor die datum met een berekening is aangetoond dat de warmtestraling op de opslagtank ten hoogste 10 kW per vierkante meter bedraagt.

Besluit externe veiligheid buisleidingen

Artikel 1, eerste lid en onder b

"kwetsbaar object: object als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel I, van het Besluit externe veiligheid inrichtingen;"

Artikel 11, eerste lid

Bij de vaststelling van een bestemmingplan, op grond waarvan de aanleg van een buisleiding of de aanleg, bouw of vestiging van een kwetsbaar object bij een buisleiding wordt toegelaten, wordt een grenswaarde in acht genomen van 10⁻⁶ per jaar met betrekking tot het plaatsgebonden risico voor kwetsbare objecten.

Artikel 12, eerste lid

Bij de vaststelling van een bestemmingsplan, op grond waarvan de aanleg van een buisleiding of de aanleg, bouw of vestiging van een kwetsbaar of een beperkt kwetsbaar object wordt toegelaten, wordt tevens het groepsrisico in het invloedsgebied van de buisleiding verantwoord. In de toelichting bij het besluit wordt vermeld:" [...].

Besluit externe veiligheid inrichtingen

Artikel 1, eerste lid en onder I

kwetsbaar object:

a. woningen, woonschepen en woonwagens, niet zijnde woningen, woonschepen of woonwagens als bedoeld in onderdeel b, onder a;

b. gebouwen bestemd voor het verblijf, al dan niet gedurende een gedeelte van de dag, van minderjarigen, ouderen, zieken of gehandicapten, zoals:

1°.ziekenhuizen, bejaardenhuizen en verpleeghuizen

2°.scholen, of

3°.gebouwen of gedeelten daarvan, bestemd voor dagopvang van minderjarigen;

c. gebouwen waarin doorgaans grote aantallen personen gedurende een groot gedeelte van de dag aanwezig zijn, waartoe in ieder geval behoren:

1°.kantoorgebouwen en hotels met een bruto vloeroppervlak van meer dan 1500 m² per object, of

2°.complexen waarin meer dan 5 winkels zijn gevestigd en waarvan het gezamenlijk bruto vloeroppervlak meer dan 1000 m² bedraagt en winkels met een totaal bruto vloeroppervlak van meer dan 2000 m² per winkel, voor zover in die complexen of in die winkels een supermarkt, hypermarkt of warenhuis is gevestigd, en

d. kampeer- en andere recreatieterreinen bestemd voor het verblijf van meer dan 50 personen gedurende meerdere aaneengesloten dagen;"

Planregels

18.1. Artikel 1.139

woning: een gebouw of een gedeelte van een gebouw geschikt en bestemd voor de zelfstandige huisvesting van niet meer dan één huishouden ten dienste van wonen. Onder woning wordt tevens verstaan een zelfstandige wooneenheid zoals een appartement ten dienste van wonen;

Artikel 4.1

De voor "Groen" aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. groenvoorzieningen, bermen, beplanting bomen en parken;

b. ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van groen - groen Dakworm ongen.', uitsluitend voor gras;

met daaraan ondergeschikt:

c. parkeervoorzieningen;

d. speelvoorzieningen;

e. (ontsluitings-) wegen en paden;

f. water, waterhuishoudkundige voorzieningen, waterlopen, waterpartijen en (ondergrondse) waterbergings- en infiltratievoorzieningen;

g. kunstobjecten;

h. leidingen en kabels;

i. (openbare) nutsvoorzieningen;

met de daarbij behorende:

j. bouwwerken, geen gebouwen zijnde.

Artikel 6.1

De voor 'Wonen' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. wonen, met dien verstande dat enkel het aantal, type en soort woning mag worden gebouwd zoals ter plaatse op de verbeelding aangeduid inclusief de daarbij opgenomen maatvoering.

met daaraan ondergeschikt

b. bijbehorende bouwwerken;

c. bouwwerken, geen gebouw zijnde;

d. groenvoorzieningen en paden t.b.v. langzaam verkeer;

e. tuinen en erven;

f. parkeervoorzieningen;

g. (openbare) nutsvoorzieningen;

h. waterhuishoudkundige voorzieningen.