

Uitspraak 202104763/1/R2

Datum uitspraak: 31 januari 2024

Inhoudsindicatie: Bij besluit van 18 mei 2021 heeft het college van burgemeester en wethouders van Boxtel het wijzigingsplan "(achter) [locatie 1]-[locatie 2]" (hierna: het wijzigingsplan) gewijzigd vastgesteld. Het wijzigingsplan voorziet in de bouw van één vrijstaande woning en twee aaneen gebouwde woningen aan de achterzijde van de [locatie 1] in Boxtel (hierna: het wijzigingsgebied). Momenteel wordt het wijzigingsgebied gebruikt als tuin en ook is er een schuur en paardenstal aanwezig. De beoogde woningen worden gesitueerd en ontsloten richting de Zonneglans. Aan de zuidzijde van het wijzigingsgebied bevindt zich een LPG-tankstation. Dit ligt aan de [locatie 3] in Boxtel.

◇ eerste aanleg- meervoudig

◇ ro- noord-brabant

Volledige tekst

202104763/1/R2.

Datum uitspraak: 31 januari 2024

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant], wonend te Boxtel,
appellant,

en

het college van burgemeester en wethouders van Boxtel,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 18 mei 2021 heeft het college het wijzigingsplan "(achter) [locatie 1]-[locatie 2]" (hierna: het wijzigingsplan) gewijzigd vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft [appellant] beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

Het college, [appellant] en VP Ontwikkeling B.V. hebben een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op de zitting behandeld op 11 augustus 2023, waar [appellant], vertegenwoordigd door mr. F. Khalil, advocaat te 's-Hertogenbosch, en het college, vertegenwoordigd door mr. H.P. Wiersema en mr. M.T. Pranger, advocaten te 's-Hertogenbosch zijn verschenen. Voorts zijn op de zitting [partij A] en [partij B] (hierna tezamen en in enkelvoud: [partij]) en VP Ontwikkeling B.V., bijgestaan door mr. C. van Deutekom, advocaat te Arnhem, als partij gehoord.

Overwegingen

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Op grond van artikel 4.6, derde lid, van de Invoeringswet Omgevingswet blijft op een beroep tegen een besluit tot vaststelling van een wijzigingsplan waarvan het ontwerp vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet ter inzage is gelegd het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het wijzigingsplan onherroepelijk is.

Het ontwerpplan is op 19 november 2020 ter inzage gelegd. Dat betekent dat op deze beroepsprocedure de Wet ruimtelijke ordening, zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

2. De relevante wettelijke bepalingen, zoals die destijds golden, en planregels zijn opgenomen in de bijlage die deel uitmaakt van deze uitspraak.

Inleiding

3. Het wijzigingsplan voorziet in de bouw van één vrijstaande woning en twee aaneen gebouwde woningen aan de achterzijde van de [locatie 1] in Boxtel (hierna: het wijzigingsgebied). Momenteel wordt het wijzigingsgebied gebruikt als tuin en ook is er een schuur en paardenstal aanwezig. De beoogde woningen worden gesitueerd en ontsloten richting de Zonneglans. Aan de zuidzijde van het wijzigingsgebied bevindt zich een LPG-tankstation. Dit ligt aan de [locatie 3] in Boxtel.

[appellant] woont aan de [locatie 4] in Boxtel (hierna: het perceel) ten noordwesten van het wijzigingsgebied. Hij is het niet eens met het wijzigingsplan omdat het groepsrisico, als onderdeel van het onderzoek naar de gevolgen van het bestreden besluit voor de externe veiligheid, niet goed is verantwoord. Verder heeft het college volgens hem niet voldaan aan de voorwaarden van de wijzigingsbevoegdheid in het bestemmingsplan "In Goede Aarde, tweede herziening" (hierna: het moederplan) en vreest hij dat zijn woon- en leefklimaat door het wijzigingsplan wordt aangetast vanwege de bouw van een vrijstaande woning aan de achterzijde van de desbetreffende kavel.

[partij] is eigenaar van de gronden in het wijzigingsgebied. VP Ontwikkeling is de ontwikkelaar van die gronden.

Toetsingskader

4. Met het bestaan van de wijzigingsbevoegdheid in een bestemmingsplan mag de planologische aanvaardbaarheid van de nieuwe bestemming binnen het gebied waarover de wijzigingsbevoegdheid gaat in beginsel als een gegeven worden beschouwd als is voldaan aan de in het bestemmingsplan gestelde wijzigingsvoorwaarden. Dit neemt niet weg dat het bij het vaststellen van een wijzigingsplan gaat om een bevoegdheid en niet om een plicht. Het feit dat is voldaan aan de wijzigingsvoorwaarden die in een bestemmingsplan zijn opgenomen, doet niets af aan de plicht van het college van burgemeester en wethouders om in de besluitvorming over de vaststelling van een wijzigingsplan ook na te gaan of uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening, gelet op de betrokken belangen, wijziging van de oorspronkelijke bestemming gerechtvaardigd is.

Groepsrisico

5. [appellant] betoogt dat het college het wijzigingsplan niet mocht vaststellen, omdat met het onderzoek naar de gevolgen van het wijzigingsplan voor de externe veiligheid, dat aan de verantwoording van het groepsrisico ten grondslag is gelegd, niet is aangetoond dat de oriëntatiewaarde voor het groepsrisico niet wordt overschreden. Hij geeft daarvoor twee argumenten.

Ten eerste is het onderzoek naar het groepsrisico dat bureau Kragten in opdracht van het college heeft uitgevoerd en dat is neergelegd in de memo van 25 februari 2021, verkeerd uitgevoerd. Daarin is ten onrechte uitgegaan van een personendichtheidsfactor van 3,4 personen per woning in de nachturen. Omdat binnen het invloedsgebied van het LPG-tankstation ook activiteiten zijn toegelaten zoals een verzorgend ambachtelijk bedrijf (artikel 20.1, aanhef, onder b, van de planregels van het bestemmingsplan "Noord-Oost") en een bedrijf aan huis (artikel 5.5.1 van de planregels van het

moederplan en artikel 20.6.1 van de planregels van het bestemmingsplan "Noord-Oost"), waarbij bezoek van derden in de nachturen mogelijk is, kon het college niet volstaan met een factor van 3,4 personen. In plaats daarvan moest het college rekening houden met een factor van 3,62 personen per woning in de nachturen. Met deze factor zou in de nieuwe situatie van drie extra woningen de oriëntatiewaarde worden overschreden. [appellant] verwijst daarvoor naar een notitie van bureau Amitec "LPG-tankstation Zonnegolven" van 6 juli 2021.

Ten tweede heeft het college ten onrechte rekening gehouden met de aanwezigheid van een hittewerende coating op LPG-tankwagens. Uit het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof van Justitie) van 21 mei 2021 (lees: 20 mei 2021) (ECLI:EU:C:2021:78) volgt dat de verplichting van een hittewerende coating niet in overeenstemming is met het Europees recht. Als het college geen rekening had gehouden met zo'n hittewerende coating op LPG-tankwagens, is er zowel in de huidige situatie als in de toekomstige situatie sprake van een overschrijding van de oriëntatiewaarde.

5.1. Het college stelt zich op het standpunt dat het betoog van [appellant] niet kan leiden tot vernietiging van het wijzigingsplan, aangezien de norm waarop [appellant] zich beroept niet strekt tot de bescherming van zijn belangen (artikel 8:69a van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb)). Volgens het college treedt er als gevolg van de vaststelling van het wijzigingsplan geen verandering op in het externe veiligheidsrisico op het perceel van [appellant].

Verder stelt het college dat het op grond van het Besluit externe veiligheid inrichtingen enkel verplicht is om de hoogte van het groepsrisico te verantwoorden, waarbij geen harde norm geldt waaraan moet worden getoetst. Dat houdt volgens het college in dat niet elke situatie onder de oriëntatiewaarde moet blijven- als die al wordt overschreden- maar dat het enkel moet motiveren waarom de hoogte van het groepsrisico in dit geval in voldoende mate is verantwoord.

5.2. Het wijzigingsgebied ligt binnen het invloedsgebied van het LPG-tankstation aan de [locatie 3] in Boxtel. Het college heeft daarom een onderzoek laten uitvoeren door bureau Windmill naar de gevolgen van het wijzigingsplan voor het groepsrisico. De resultaten van dit onderzoek zijn neergelegd in het rapport "Verantwoording hoogte groepsrisico. Zonnegolven te Boxtel" (hierna: het rapport van bureau Windmill) van 5 maart 2020, dat als bijlage 5 bij de plantoelichting is gevoegd. Uit dat rapport volgt onder meer dat het college voor de verantwoording van het groepsrisico als uitgangspunt heeft genomen dat het LPG-tankstation alleen bevoorraad wordt door LPG-tankwagens die zijn voorzien van een hittewerende coating en dat de exploitant van dat LPG-tankstation desgevraagd heeft bevestigd dat bevoorrading uitsluitend plaatsvindt met LPG-tankwagens die zijn voorzien van onder meer een hittewerende coating.

Naar aanleiding van de door [appellant] ingediende zienswijze heeft bureau Kragten in opdracht van het college het rapport van bureau Windmill aangevuld in de memo van 25 februari 2021. Daarin is voor het bepalen van de personendichtheid in het invloedsgebied van het LPG-tankstation uitgegaan van 3,4 personen per woning in onder meer de nachturen. Hierbij is de mogelijkheid voor kamerbewoning en een beroep aan huis (artikel 5.1, aanhef, onder a, van de planregels van het moederplan en artikel 20.1, aanhef, onder a, van de planregels van het bestemmingsplan "Noord-Oost") betrokken, maar niet de mogelijkheid van een verzorgend ambachtelijk bedrijf (artikel 20.1, aanhef, onder b, van de planregels van het bestemmingsplan "Noord-Oost").

5.3. Het college moet in een onderzoek naar de gevolgen van een wijzigingsplan uitgaan van een representatieve invulling van de maximale planologische mogelijkheden.

5.4. De Afdeling is van oordeel dat het college mocht uitgaan van een personendichtheidsfactor van 3,4 personen per woning.

Voor zover [appellant] stelt dat de mogelijkheid van een verzorgend ambachtelijk bedrijf in het bestemmingsplan "Noord Oost" had moeten worden meegenomen, leidt dat niet tot een ander oordeel. Ingevolge artikel 20.1, onder b, van de planregels zijn de gronden ter plaatse van de aanduiding "bedrijf aan huis", mede bestemd voor een verzorgend ambachtelijk bedrijf. Omdat er binnen de invloedsfeer van het LPG-tankstation geen woonbestemming met een dergelijke aanduiding is, hoefde het college deze mogelijkheid, anders dan [appellant] betoogt dan ook niet bij het bepalen van de personendichtheid te betrekken.

Verder hoefde het college ook geen rekening te houden met de door [appellant] gestelde omstandigheid dat op grond van de afwijkingsbevoegdheid van artikel 5.5.1 van de planregels van het moederplan en van artikel 20.6.1 van de planregels van het bestemmingsplan "Noord-Oost" een bedrijf aan huis mogelijk is waarbij bezoek van derden in de nachturen te verwachten is. Het college mocht zich op het standpunt stellen dat voor een bedrijf aan huis, zoals mogelijk wordt gemaakt met de afwijkingsbevoegdheid in deze plannen, bezoek van derden in de nachturen niet aannemelijk is. [appellant] heeft desgevraagd op de zitting overigens ook niet kunnen toelichten waarom bij een bedrijf aan huis, dergelijk bezoek te verwachten is.

5.5. Over het betoog dat het college bij de verantwoording van het groepsrisico niet mocht uitgaan van een hittewerende coating op LPG-tankwagens, overweegt de Afdeling dat het college heeft toegelicht dat het in Nederland staande praktijk is dat LPG-tankwagens zijn voorzien van een hittewerende coating. In het rapport van bureau Windmill staat dat ook het desbetreffende LPG-tankstation alleen bevoorraad wordt door LPG-tankwagens die zijn voorzien van zo'n hittewerende coating en dat dit door de exploitant is bevestigd. [appellant] heeft dit niet weersproken. Naar het oordeel van de Afdeling is het gehanteerde uitgangspunt van het college dat het LPG-tankstation wordt bevoorraad door LPG-tankwagens die zijn voorzien van een hittewerende coating in dit geval een representatief uitgangspunt voor het rapport dat ten grondslag ligt aan de verantwoording van het groepsrisico.

Anders dan [appellant] betoogt, is het uitgangspunt in het rapport van bureau Windmill, dat LPG-tankwagens zijn voorzien van een hittewerende coating, niet in strijd met het voormelde arrest van het Hof van Justitie van 20 mei 2021. Het Hof van Justitie heeft namelijk niet geoordeeld dat in het onderzoek ten behoeve van de verantwoording van het groepsrisico geen rekening mag worden gehouden met de feitelijke aanwezigheid van een hittewerende coating op LPG-tankwagens, maar alleen dat zo'n hittewerende coating door de overheid niet verplicht mag worden gesteld (zie in dat arrest van 20 mei 2021, LPG-arrest, ECLI:EU:C:2021:78, punt 43 en 47). Het gaat in dit geval alleen om de vraag of sprake is van representatieve feitelijke uitgangspunten die aan het specifieke onderzoek ten behoeve van de verantwoording van het groepsrisico ten grondslag zijn gelegd. Daarin verschilt deze zaak ook met de uitspraak van de Afdeling van 12 januari 2022 ([ECLI:NL:RVS:2022:72](#)). In die zaak had gemeenteraad zich bij het vaststellen van het bestemmingsplan aangesloten bij de vaste afstanden in een landelijke wettelijke regeling, die uitging van de bevoorrading van LPG-tankstations door tankwagens met een hittewerende coating, zonder nader onderzoek te verrichten naar de feitelijke situatie ter plaatse.

5.6. Gelet op wat onder 5.3 tot en met 5.5 is overwogen, slaagt het betoog niet. Gelet hierop behoeft het standpunt van het college dat artikel 8:69a van de Awb aan de vernietiging van het wijzigingsplan in de weg staat geen bespreking meer.

Artikel 5.6, aanhef, onder a, onderdeel 3, van de planregels van het moederplan: economische uitvoerbaarheid

6. [appellant] betoogt dat het wijzigingsplan niet voldoet aan de voorwaarde dat de economische uitvoerbaarheid daarvan verzekerd moet zijn (artikel 5.6, aanhef, onder a, onderdeel 3, van de planregels van het moederplan). Hij voert aan dat een zakelijke beschrijving van de anterieure overeenkomst, waarin het verhaal van de kosten is geregeld, niet als bijlage bij de plantoelichting bij het wijzigingsplan is opgenomen, terwijl het college dat wel stelt in de nota van zienswijzen. Doordat een zakelijke beschrijving van de anterieure overeenkomst ontbreekt, is de economische uitvoerbaarheid van het wijzigingsplan, volgens [appellant], niet verzekerd.

6.1. Het college stelt dat een planschadeovereenkomst en een anterieure overeenkomst zijn gesloten waarin onder meer afspraken zijn gemaakt met de grondeigenaren over kostenverhaal in verband met de beoogde ontwikkeling. Ook staat in paragraaf 6.1 van de plantoelichting dat op grond van artikel 6.24, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: de Wro) een anterieure overeenkomst is gesloten. Het college heeft er bovendien op gewezen dat op grond van artikel 6.24, derde lid, van de Wro in de bekendmaking kennis is gegeven van de gesloten anterieure overeenkomst, en dat een zakelijke beschrijving daarvan ter inzage heeft gelegen. [appellant] had daarvan dus kennis kunnen nemen. Dat de zakelijke beschrijving van de anterieure overeenkomst niet ook is opgenomen in de bijlagen bij de plantoelichting van het wijzigingsplan is niet voldoende om aan de economische uitvoerbaarheid te twijfelen.

Het betoog slaagt niet.

Inrichtingsplan

7. [appellant] betoogt dat het wijzigingsplan niet voldoet aan de wijzigingsvoorwaarde dat gebouwd moet worden op basis van een door het college goedgekeurd inrichtingsplan. Het besluit van het college tot goedkeuring van het inrichtingsplan ontbreekt namelijk bij het wijzigingsplan. Hoewel het college in de nota van zienswijzen verwijst naar paragraaf 2.2 van de plantoelichting, kon het college daarmee volgens [appellant] niet volstaan aangezien de plantoelichting juridisch niet bindend is.

7.1. Bij brief van 6 april 2017 heeft het college ingestemd met het verkavelingsvoorstel van de ontwikkelaar, VP Ontwikkeling B.V. Het college heeft op de zitting toegelicht dat dit verkavelingsvoorstel het inrichtingsplan is. Gelet hierop is er, anders dan door [appellant] gesteld, een door het college goedgekeurd inrichtingsplan en wordt op dit punt voldaan aan de wijzigingsvoorwaarde.

Het betoog slaagt niet.

Bestemming "Verkeer- Verblijfsgebied"

8. [appellant] betoogt dat het college ten onrechte een deel van de gronden binnen het wijzigingsgebied heeft bestemd als "Verkeer- Verblijfsgebied". Deze bestemming is geregeld in artikel 4 van de planregels van het moederplan, maar de wijzigingsbevoegdheid staat alleen toe dat artikel 5 van de planregels van het moederplan, dat ziet op de bestemming "Wonen- 1", van toepassing is (artikel 5.6, aanhef, onder a, onderdeel 7, van de planregels). Hieruit vloeit volgens [appellant] dus voort dat de bestemming "Verkeer- Verblijfsgebied" uit artikel 4 van de planregels van het moederplan niet van toepassing kan zijn.

8.1. Het college heeft op de zitting erkend dat het plandeel met de bestemming "Verkeer- Verblijfsgebied" ten onrechte is toegekend, gelet op de wijzigingsbevoegdheid van artikel 5.6 van de planregels van het moederplan. Het college stelt zich echter op het standpunt dat de bestemming "Verkeer- Verblijfsgebied" niet noodzakelijk is voor de uitvoerbaarheid van het plan omdat de beoogde woningen ook bereikt kunnen worden via het eigen erf op grond van de bestemming "Wonen- 1".

8.2. Omdat op de zitting vast is komen te staan dat het toekennen van de bestemming "Verkeer- Verblijfsgebied" in strijd is met de wijzigingsbevoegdheid van artikel 5.6 van de planregels van het moederplan in samenhang gelezen met artikel 3.6, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wro, komt het wijzigingsplan voor vernietiging in aanmerking, voor zover dat ziet op het plandeel met de bestemming "Verkeer- Verblijfsgebied". Na de vernietiging herleeft ter plaatse de bestemming "Wonen- 1" van het moederplan.

Het betoog slaagt in zoverre. Omdat de noodzakelijke erven en parkeervoorzieningen ook kunnen worden aangelegd op grond van die bestemming "Wonen- 1", heeft een vernietiging van dit plandeel geen gevolgen voor de overige onderdelen van het wijzigingsplan "(achter) [locatie 1]-[locatie 2]" en heeft dit oordeel niet tot gevolg dat het wijzigingsplan niet meer uitvoerbaar is.

Aansluiting golvende bestaande bebouwing

9. [appellant] betoogt dat op grond van deelgebied Zonnegolven II van het moederplan, nieuwe woningen zo worden opgezet dat rijen van woningen worden gerealiseerd die de golvende beweging voortzetten. Volgens [appellant] wordt met het wijzigingsplan deze opzet losgelaten.

9.1. [appellant] heeft op de zitting toegelicht dat hij zich voornamelijk niet kan vinden in de opzet van de vrijstaande woning. Daarover overweegt de Afdeling allereerst dat deelgebied Zonnegolven II waaraan [appellant] ontleent dat de golvende beweging moet worden doorgetrokken, ziet op een ander deelgebied en dus niet bepalend is voor de opzet van het wijzigingsplan. Bovendien is in de wijzigingsbevoegdheid van artikel 5.6 van de planregels van het moederplan geen eis opgenomen dat de golvende beweging moet worden voortgezet.

Verder mocht het college de opzet van de vrijstaande woning uit oogpunt van een goede ruimtelijke ordening aanvaardbaar achten. Zoals toegelicht op de zitting, heeft het college gemotiveerd dat, hoewel de voorgevelrooilijn niet in het verlengde ligt van de woningen aan de noordzijde van de Zonneglans, de inrichting van de vrijstaande woning in het noordelijke deel van het wijzigingsgebied stedenbouwkundig inpasbaar is. De kaveldiepte is namelijk te klein om de golvende beweging voort te kunnen zetten. Daarom is ervoor gekozen de zijgevel van de vrijstaande woning haaks op de bestaande bebouwing te

plaatsen, de voorgevelrooilijn in zuidelijke richting te laten verspringen en de bebouwing verder oostelijk op de kavel te situeren, zodat de vrijstaande woning bereikt kan worden. Met deze opzet wordt ook aan de belangen van [appellant] tegemoetgekomen, omdat de woning op een grotere afstand van het perceel van [appellant] komt te liggen. Bovendien is er, zoals hiervoor is overwogen onder 7.1, sprake van een door het college goedgekeurd inrichtingsplan.

Het betoog slaagt niet.

Uitzicht en privacy

10. [appellant] betoogt dat zijn woon- en leefklimaat wordt aangetast doordat de voorzijde van de beoogde vrijstaande woning ten noorden van het plangebied aan de Zonneglans wordt gesitueerd in plaats van aan de Zonnegloed, zoals het college eerst beoogde. Volgens [appellant] komt de vrijstaande woning daardoor dieper op het perceel ten opzichte van zijn woning, waardoor zijn uitzicht wordt beperkt. Ook wordt zijn privacy aangetast doordat de nieuwe bewoners van de vrijstaande woning in zijn tuin en leefruimte kunnen kijken. Volgens [appellant] heeft het college geen belangenafweging gemaakt, zodat het wijzigingsplan gebrekkig is gemotiveerd.

10.1. De Afdeling overweegt dat het college, anders dan [appellant] betoogt, aan het wijzigingsplan wel een belangenafweging ten grondslag heeft gelegd. In de nota van zienswijzen staat namelijk dat de geplande woningen aansluiten op de bestaande woningen en de omgeving en de ontwikkeling volgens het wijzigingsplan is gebonden aan regels waaronder de afstand tot overige bestaande woningen. Zoals op de zitting is toegelicht, wordt hierdoor rekening gehouden met inkijk en privacy. Ook is de vrijstaande woning naar voren gesitueerd om eventuele overlast voor [appellant] tot een minimum te beperken. Verder overweegt de Afdeling dat het college de mate waarin de privacy en vrij uitzicht van [appellant] worden geraakt door het plan aanvaardbaar heeft mogen achten. Het college mocht zich daarbij op het standpunt stellen dat het wijzigingsgebied ligt in een dichtbebouwd gebied waarbij enige mate van inkijk en verlies van privacy moet worden geduld. Voorts is de afstand van het bouwvlak tot de woning van [appellant] meer dan 10 m en er wordt voldaan aan de minimale zijdelingse afstand van 3 m (artikel 5.2.1, onder d, onderdeel 1 van de planregels van het moederplan). Hoewel de achtertuin van de beoogde vrijstaande woning tegen de achtertuin van [appellant] komt te liggen, heeft het college, zoals hiervoor onder 9.1. is overwogen, voldoende met de belangen van [appellant] rekening gehouden.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie en slotoverweging

11. Gelet op hetgeen hiervoor is overwogen onder 8.2 ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit, voor zover dat gaat over het plandeel met de bestemming "Verkeer-Verblijfsgebied" is genomen in strijd met artikel 3.6, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wro. Het beroep is gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre moet worden vernietigd.

12. De Afdeling ziet aanleiding de raad op te dragen het hierna in de beslissing nader aangeduide onderdeel 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.

13. Het college moet de proceskosten vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Boxtel van 18 mei 2021 tot vaststelling van het wijzigingsplan "(achter) [locatie 1]-[locatie 2]", voor zover dat ziet op het plandeel met de bestemming "Verkeer- Verblijfsgebied";

III. draagt het college van burgemeester en wethouders van Boxtel op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor vermelde onderdeel II wordt verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening;

IV. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Boxtel tot vergoeding van de bij [appellant] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.750,00, geheel toe te rekenen aan een door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

V. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Boxtel aan [appellant] het door hem voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht vergoedt ten bedrage van € 181,00.

Aldus vastgesteld door mr. P.H.A. Knol, voorzitter, en mr. G.O. van Veldhuizen en mr. N.H. van den Biggelaar, leden, in tegenwoordigheid van mr. F. Nales, griffier.

w.g. Knol
voorzitter

w.g. Nales
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 31 januari 2024

680-1019

BIJLAGE

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 8:69a luidt:

"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."

Wet ruimtelijke ordening

Artikel 3.6, eerste lid, luidt:

"1. Bij een bestemmingsplan kan worden bepaald dat met inachtneming van de bij het plan te geven regels:

a. burgemeester en wethouders binnen bij het plan te bepalen grenzen het plan kunnen wijzigen;

[...]."

Activiteitenbesluit milieubeheer

Artikel 1.1, eerste lid, luidt:

"In dit besluit en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

[...];

LPG-tankstation: inrichting voor het afleveren van LPG aan motorvoertuigen voor het wegverkeer;

LPG-tankwagen: voertuig, gebouwd om LPG te vervoeren en uitgerust met één of meer vaste tanks;

[...]."

Besluit externe veiligheid inrichtingen

Artikel 1 luidt:

"1. In dit besluit en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

[...];

d. externe veiligheid: kans om buiten een inrichting te overlijden als rechtstreeks gevolg van een ongevoerd voorval binnen die inrichting waarbij een gevaarlijke stof betrokken is;

[...].

j. groepsrisico: cumulatieve kansen per jaar dat ten minste 10, 100 of 1000 personen overlijden als rechtstreeks gevolg van hun aanwezigheid in het invloedsgebied van een inrichting en een ongevoerd voorval binnen die inrichting waarbij een gevaarlijke stof of gevaarlijke afvalstof betrokken is;

k. invloedsgebied: gebied waarin volgens bij regeling van Onze Minister gestelde regels personen worden meegeteld voor de berekening van het groepsrisico;

l. kwetsbaar object:

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

[...]."

Artikel 5 luidt:

"1. Het bevoegd gezag neemt bij de vaststelling van een besluit als bedoeld in de artikelen 3.1, eerste tot en met derde lid, 3.6, eerste lid, 3.26, eerste lid, 3.28, eerste lid, 4.2, eerste lid, of 4.4, eerste lid, onder a, van de Wet ruimtelijke ordening en bij het verlenen van een omgevingsvergunning waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2° of 3°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken dan wel krachtens artikel 11 van de Woningwet van de bouwverordening wordt afgeweken, op grond waarvan de bouw of vestiging van kwetsbare objecten wordt toegelaten, de grenswaarde, genoemd in artikel 8, eerste lid, in acht.

2. Het bevoegd gezag houdt 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.

3. Het bevoegd gezag neemt 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.

[...]."

Artikel 13 luidt:

"1. Indien het bevoegd gezag een besluit vaststelt als bedoeld in artikel 3.1, eerste tot en met derde lid, 3.26, eerste lid, of 3.28, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening of een omgevingsvergunning verleent waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2° of 3°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken dan wel krachtens artikel 11 van de Woningwet van de bouwverordening wordt afgeweken, op grond waarvan de bouw of vestiging van kwetsbare of beperkt kwetsbare objecten wordt toegelaten, wordt 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;

[...]."

Regeling externe veiligheid inrichtingen

Artikel 2 luidt:

"1. De afstanden tot al dan niet geprojecteerde kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten, bedoeld in de artikelen 4, vijfde lid, en 5, derde lid, van het besluit, zijn de afstanden die zijn vermeld in of volgen uit:

a. bijlage 1, tabel 1, indien het risico wordt veroorzaakt door een LPG-tankstation als bedoeld in artikel 4, vijfde lid, onderdeel a, van het besluit;

[...]."

Artikel 6 luidt:

"1. Voor de toepassing van de artikelen 12, eerste lid, aanhef en onderdeel a, en 13, eerste lid, aanhef en onderdeel a, van het besluit met betrekking tot de verantwoording van het groepsrisico van een inrichting als bedoeld in artikel 4, vijfde lid, van het besluit, worden de personen meegeteld die aanwezig zijn in het invloedsgebied dat in bijlage 2 is vermeld bij de desbetreffende inrichting en, in geval van geprojecteerde kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten, de personen die na uitvoering van het bestemmingsplan voorzover dat plan betrekking heeft op dat invloedsgebied, in dat invloedsgebied aanwezig zijn

2. De afstanden tot de grens van het invloedsgebied, bedoeld in bijlage 2, tabellen 1 tot en met 4, gelden onderscheidenlijk:

a. voor LPG-tankstations: vanaf het vulpunt voor LPG, het ondergrondse of ingeterpte, onderscheidenlijk bovengrondse, reservoir, gerekend vanaf de aansluitpunten van de leidingen alsmede het bovengrondse deel van de leidingen en de pomp bij het reservoir;

[...]."

Bijlage 2 luidt:

"Afstanden in meters tot de grens van het invloedsgebied in verband met de verantwoording van het groepsrisico, bedoeld in de artikelen 12, eerste lid, aanhef en onderdeel a, en 13, eerste lid, aanhef en onderdeel a, van het besluit, met betrekking tot categoriale inrichtingen."

LPG-tankstations en insluitsystemen met propaan

Tabel 1

Afstand (m) tot grens invloedsgebied
150

Bestemmingsplan "In Goede Aarde, tweede herziening"

Artikel 5.1 luidt:

"De voor Wonen- 1 aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. wonen, al dan niet in combinatie met kamerbewoning en/ of de uitoefening van een beroep aan huis, met dien verstande dat maximaal 40% van de vloeroppervlakte van de begane grond van het hoofdgebouw en bijbehorende bouwwerken mag worden gebruikt ten behoeve van het beroep aan huis, met een maximum van 80 m²;

[...]."

Artikel 5.2.1 luidt:

"[...];

d. de afstand tot de zijdelingse perceelgrens:

1. bij vrijstaande woningen minimaal 3 m aan beide zijden bedraagt;

[...]."

Artikel 5.4 luidt:

"Tot een gebruik strijdig met deze bestemming wordt in ieder geval gerekend:

a. permanente of tijdelijke bewoning, voor zover het vrijstaande bijbehorende bouwwerken betreft;

b. bewoning als afhankelijke woonruimte, met uitzondering van kamerbewoning;

c. seksinrichtingen."

Artikel 5.5.1 luidt:

"Burgemeester en wethouders zijn bevoegd af te wijken van het bepaalde in lid 5.4 en toestaan dat hoofdgebouwen, aan- en uitbouwen, vrijstaande bijgebouwen en overkappingen worden gebruikt voor een bedrijf aan huis, met dien verstande dat:

- a. de woonfunctie als hoofdfunctie behouden blijft;
- b. bedoeld gebruik geen onevenredige aantasting van het woon- en leefklimaat mag opleveren en geen onevenredige afbreuk mag doen aan het woonkarakter van de wijk of buurt; dit betekent onder meer dat:
 1. het afwijken niet mogelijk is voor het uitoefenen van bedrijvigheid, dat onder de werking van bijlage I van het Besluit omgevingsrecht valt, tenzij het desbetreffende gebruik door middel van het stellen van voorwaarden verantwoord is;
 2. het gebruik naar aard met het woonkarakter van de omgeving in overeenstemming moet zijn;
 3. het gebruik de woonfunctie dient te ondersteunen, dat wil zeggen dat degene die de activiteiten in het hoofdgebouw of bijbehorend bouwwerk uitvoert, tevens de gebruiker van het hoofdgebouw is;
 4. het niet betreft zodanig verkeersaantrekkende activiteiten die kunnen leiden tot een nadelige beïnvloeding van de normale afwikkeling van het verkeer dan wel tot een onevenredige parkeerdruk op de openbare ruimten;
 5. parkeren dient zoveel mogelijk op eigen terrein plaats te vinden;
 6. detailhandel mag alleen plaatsvinden als ondergeschikte nevenactiviteit bij de uitoefening van het bedrijf aan huis;
 7. detailhandel is uitsluitend op de begane grondvloer toegestaan;
 8. maximaal 40% van het vloeroppervlak van het hoofdgebouw en de daarbij behorende bijbehorende bouwwerken ten behoeve van aan huis gebonden bedrijfsmatige activiteiten in gebruik mag zijn, zulks met een absoluut maximum van 80 m²."

Artikel 5.6 luidt:

"Burgemeester en wethouders zijn bevoegd het plan te wijzigen indien de wijziging betrekking heeft op:

- a. het bouwen van nieuwe woningen ter plaatse van de aanduiding "wro-zone- wijzigingsgebied" waarvoor het volgende geldt:
 1. er mogen niet meer dan 3 woningen worden gebouwd, waarvan ten hoogste één vrijstaande woning en één blok van twee aaneengebouwde woningen;
 2. er mogen geen milieuhygienische belemmeringen zijn;
 3. de economische uitvoerbaarheid moet zijn verzekerd;
 4. gebouwd dient te worden op basis van een door burgemeester en wethouders goedgekeurd inrichtingsplan;
 5. de goothoogte van hoofdgebouwen mag niet meer dan 6 m bedragen;
 6. de bouwhoogte van hoofdgebouwen mag niet meer dan 10 m bedragen;
 7. het bepaalde in artikel 5 is voor het overige van toepassing."

Bestemmingsplan "Noord-Oost"

Artikel 20.1 luidt:

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

- a. wonen, al dan niet in combinatie met kamerbewoning en/of de uitoefening van een beroep aan huis, met dien verstande dat maximaal 40% van de vloeroppervlakte van de begane grond van het hoofdgebouw en bijbehorende bouwwerken mag worden gebruikt ten behoeve van het beroep aan huis, met een maximum van 80 m²;

b. ter plaatse van de aanduiding 'bedrijf aan huis', mede voor een verzorgend ambachtelijk bedrijf; [...]."

Artikel 20.6.1 luidt:

"Burgemeester en wethouders zijn bevoegd door middel van een omgevingsvergunning af te wijken van het bepaalde in 20.1 sub a en 20.5.1 sub d voor de uitoefening van een bedrijf aan huis in het hoofdgebouw of bijbehorend bouwwerk, met dien verstande dat:

a. de woonfunctie als hoofdfunctie behouden blijft;

b. bedoeld gebruik geen onevenredige aantasting van het woon- en leefklimaat mag opleveren en geen onevenredige afbreuk mag doen aan het woonkarakter van de wijk of buurt; dit betekent onder meer dat:

1. het afwijken niet mogelijk is voor het uitoefenen van bedrijvigheid, dat onder de werking van bijlage I van het Besluit omgevingsrecht valt, tenzij het desbetreffende gebruik door middel van het stellen van voorwaarden verantwoord is;

2. het gebruik naar aard met het woonkarakter van de omgeving in overeenstemming moet zijn;

3. het gebruik de woonfunctie dient te ondersteunen, dat wil zeggen dat degene die de activiteiten in het hoofdgebouw of bijbehorend bouwwerk uitvoert, tevens de gebruiker van het hoofdgebouw is;

4. het niet betreft zodanig verkeersaantrekkende activiteiten die kunnen leiden tot een nadelige beïnvloeding van de normale afwikkeling van het verkeer dan wel tot een onevenredige parkeerdruk op de openbare ruimten;

5. parkeren dient zoveel mogelijk op eigen terrein plaats te vinden;

6. detailhandel mag alleen plaatsvinden als ondergeschikte nevenactiviteit bij de uitoefening van het bedrijf aan huis;

7. detailhandel is uitsluitend op de begane grondvloer toegestaan;

8. maximaal 40% van het vloeroppervlak van het hoofdgebouw en de daarbij behorende bijbehorende bouwwerken ten behoeve van aan huis gebonden bedrijfsmatige activiteiten in gebruik mag zijn, zulks met een absoluut maximum van 80 m².