

B i j l a g e 5 :
A f d e l i n g b e s t u u r s -
r e c h t s p r a a k R a a d
v a n S t a t e , u i t -
s p r a a k 8 j u n i 2 0 1 6



Uitspraak 201507529/1/R4

Datum van uitspraak: woensdag 8 juni 2016

Tegen: de raad van de gemeente Súdwest-Fryslân

Proceduresoort: Eerste aanleg - enkelvoudig

Rechtsgebied: Ruimtelijke-orderingskamer - Bestemmingsplannen Friesland

ECLI: **ECLI:NL:RVS:2016:1588**

201507529/1/R4.

Datum uitspraak: 8 juni 2016

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid [appellant A], gevestigd te Sneek, gemeente Súdwest-Fryslân en [appellant B], wonend te Beetstersweach, gemeente Opsterland
appellanten,

en

de raad van de gemeente Súdwest-Fryslân,
verweerder.

Procesverloop

De raad heeft bij besluit van 2 juli 2015 het bestemmingsplan "Benzineservicestation Lorentzstraat/A7" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant A] en [appellant B] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De zaak is door een meervoudige kamer van de Afdeling verwezen naar een enkelvoudige.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 2 mei 2016, waar de raad vertegenwoordigd door S.G. Faber, werkzaam bij de gemeente, is verschenen.

Voorts is ter zitting [partij] Olie Chemie Energie (hierna: [partij]), vertegenwoordigd door [gemachtigde], bijgestaan door mr. J.S.M. de Barbanson, verschenen.

Er zijn nog stukken ontvangen van [partij]. Deze zijn aan de andere partijen toegezonden.

Overwegingen

Het plan

1. Het plan maakt de vestiging van een benzineservicestation met tankshop en bijbehorend kantoor nabij de afrit van de A7 mogelijk. Het plangebied ligt tussen de Stadsrondweg-Zuid/A7, de verbindingswegen van de A7 en de Lorentzstraat in Sneek. Eerder was de vestiging van een benzineservicestation nabij de afrit van de A7 voorzien in het voorgaande bestemmingsplan "Sperkhem II". Dat plan was onder andere vastgesteld in verband met het tracébesluit Rijksweg 7 Sneek voor de reconstructie van de N7. Door een wijziging van de ligging van de afrit van de A7 is de eerder beoogde locatie van het benzineservicestation niet meer mogelijk en is dit plan vastgesteld, waarbij het bestemmings- en bouwvlak voor het beoogde benzineservicestation is verplaatst.

Het geschil

2. Het beroep is ingesteld door [appellant A] en [appellant B]. [appellant A] is eigenaar van het perceel en het daarop aanwezige pand aan de [locatie] te Sneek tegenover het plangebied. [appellant B] is voornemens in het pand van [appellant A] een restaurant te exploiteren. [appellant A] en [appellant B] vrezen dat onaanvaardbare veiligheidsrisico's ontstaan als gevolg van de vestiging van een verkooppunt van lpg in de nabijheid van het pand aan de [locatie].

Externe veiligheid

3. [appellant A] en [appellant B] betogen dat de raad de externe veiligheidsrisico's van het plan niet goed heeft beoordeeld. Zij voeren daartoe onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 5 maart 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:717](#), aan dat voor de beoordeling van de externe veiligheidsrisico's aangesloten moet worden bij de artikelen 5 en 13 van het Besluit externe veiligheid inrichtingen (hierna: Bevi). Bij de beoordeling van de externe veiligheidsrisico's van het plan is de raad volgens [appellant A] en [appellant B] ten onrechte uitgegaan van een maximale doorzet van lpg van 1.000 m³ per jaar, terwijl deze doorzet niet is gemaximeerd in het plan. Uitgaande van een onbeperkte doorzet van lpg dient volgens [appellant A] en [appellant B] op grond van artikel 5, derde lid, van het Bevi, gelezen in samenhang met artikel 2, eerste lid, onder a, en bijlage 1, tabel 1 van de Regeling externe veiligheid inrichtingen (hierna: Revi) een afstand van 110 m te worden aangehouden tussen het vulpunt en (beperkt) kwetsbare objecten. De afstand tot het pand aan de [locatie] en het beoogde vulpunt bedraagt 65 m, zodat volgens [appellant A] en [appellant B] niet aan het Revi wordt voldaan. Verder voeren [appellant A] en [appellant B] aan dat in de verantwoording van het groepsrisico ten onrechte geen rekening is gehouden met de beoogde horecafunctie in het pand aan de [locatie] waarvoor op 19 februari 2015 van rechtswege een omgevingsvergunning is verleend.

Daarnaast voeren [appellant A] en [appellant B] aan dat het voorziene lpg-vulpunt en het opslagreservoir dienen te worden verplaatst, zodat het pand aan de [locatie] zich niet bevindt binnen het invloedsgebied daarvan. Het bezien van alternatieve locaties voor het lpg-vulpunt en het reservoir in verband met de vestiging van een restaurant aan de [locatie] is ook geadviseerd door de Fryske Utfieringstsjinst Miljeu en Omjouwing (hierna: Fumo), aldus [appellant A] en [appellant B]. Dit advies van de Fumo van 16 juni 2015 is ten onrechte niet beschikbaar gesteld aan de raad bij de vaststelling van onderhavig plan, aldus [appellant A] en [appellant B].

3.1. Aan de gronden waarop het benzineservicestation is voorzien, is de bestemming "Bedrijf-Verkooppunt motorbrandstoffen met lpg" toegekend met deels de gebiedsaanduiding "veiligheidszone-lpg". Het lpg-vulpunt is blijkens de verbeelding voorzien op een afstand van ongeveer 62 m van het pand aan de [locatie].

Ingevolge artikel 3, lid 3.1 van de planregels zijn de voor "Bedrijf-Verkooppunt motorbrandstoffen met lpg" aangewezen gronden bestemd voor:

- a. een verkooppunt voor motorbrandstoffen met lpg;
- b. een lpg-afleverzuil, uitsluitend ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van bedrijf-afleverzuil";
- c. een lpg-vulpunt, uitsluitend ter plaatse van de aanduiding "vulpunt lpg";
- d. autowasvoorzieningen;

- e. de opslag van lpg, uitsluitend op de gronden ter plaatse van de aanduiding "opslag";
 - f. één bedrijfsgebonden reclamemast, uitsluitend ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van bedrijf - reclamemast",
- met de daarbij behorende:
- g. detailhandel en ondersteunende horeca in de vorm van een tankshop, met een maximale oppervlakte van 150 m²;
 - h. kantoorfunctie;
 - i. service- en onderhoudsvoorzieningen;
 - j. openbare nutsvoorzieningen;
 - k. verkeers- en verblijfsvoorzieningen;
 - l. groenvoorzieningen;
 - n. water.

3.2. Het plan voorziet niet in de vestiging van beperkt kwetsbare objecten of kwetsbare objecten, zodat het Bevi gelet op artikel 5 van het Bevi niet van toepassing is. In de directe omgeving van het plangebied komen wel kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten voor, waaronder het pand aan de [locatie]. Zoals uit de door [appellant A] en [appellant B] genoemde uitspraak van de Afdeling van 5 maart 2014 volgt, dient, ofschoon het Bevi niet van toepassing is, vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening en daarmee samenhangende externe veiligheidsaspecten in verband met de vestiging van een benzineservicestation in het plangebied, bij de beoordeling van het plaatsgebonden risico te worden aangesloten bij artikel 5 van het Bevi en dient met betrekking tot de verantwoording van het groepsrisico te worden aangesloten bij artikel 13 van het Bevi.

3.3. Ten aanzien van de beoordeling van het plaatsgebonden risico overweegt de Afdeling als volgt.

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

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

Ingevolge artikel 4, vijfde lid, onder a, van het Bevi neemt het bevoegd gezag bij de beslissing op een aanvraag de bij regeling van de minister vastgestelde afstanden tot al dan niet geprojecteerde kwetsbare objecten in acht en houdt bij die beslissing rekening met de bij die regeling vastgestelde afstanden tot al dan niet geprojecteerde beperkt kwetsbare objecten, indien die aanvraag betrekking heeft op een lpg-tankstation als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onderdeel e.

Even bedoelde afstanden zijn uitgewerkt in artikel 2, eerste lid, onder a, gelezen in samenhang met tabel 1 van bijlage 1, van de Revi. Voor lpg-tankstations geldt met betrekking tot het plaatsgebonden risico een afstand vanaf het vulpunt tot al dan niet geprojecteerde kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten van 45 m bij een doorzet tot 1.000 m³ per jaar en van 110 m bij een doorzet vanaf 1.000 m³ per jaar.

3.4. In paragraaf 4.2 van de plantoelichting staat dat het plaatsgebonden risico geen belemmering vormt voor het plan nu de risicocontour binnen het plangebied valt en daarbinnen geen kwetsbare of beperkt kwetsbare objecten aanwezig zijn of kunnen worden mogelijk gemaakt. Deze conclusie is gebaseerd op een maximale doorzet van 999 m3 lpg per jaar. Ter zitting is besproken dat deze maximale doorzet van lpg per jaar niet in de planregels is vastgelegd en dat deze evenmin is beperkt in een omgevingsvergunning voor het benzineservicestation aangezien deze vergunning nog niet is verleend. Weliswaar heeft de raad een veiligheidscontour van 45 m, gemeten vanaf het beoogde vulpunt, als gebiedsaanduiding "veiligheidszone-lpg" opgenomen op de verbeelding, maar dat maakt alleen dat het op grond van artikel 8, lid 8.1.2 en lid 8.1.3, van de planregels niet is toegestaan ter plaatse van deze aanduiding kwetsbare objecten of beperkt kwetsbare objecten te bouwen of gronden en bouwwerken als kwetsbare objecten of beperkt kwetsbare objecten te gebruiken. Daarmee is niet gewaarborgd dat de doorzet van lpg niet meer dan 999 m3 per jaar zal zijn. Artikel 3, lid 3.1, aanhef en onder a, van de planregels laat immers een onbeperkte doorzet van lpg toe. Nu het bestreden besluit niet overeenkomt met de bedoeling van de raad moet worden geoordeeld dat het bestreden besluit in zoverre in strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid.

Het betoog slaagt.

3.5. Ten aanzien van de verantwoording van het groepsrisico overweegt de Afdeling als volgt.

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

- a. de aanwezige en de op grond van dat besluit te verwachten dichtheid van personen in het invloedsgebied van de inrichting of inrichtingen die het groepsrisico mede veroorzaakt of veroorzaken, voorzover het invloedsgebied ligt binnen het gebied waarop dat besluit betrekking heeft, op het tijdstip waarop dat besluit wordt vastgesteld;
- b. het groepsrisico per inrichting op het tijdstip waarop dat besluit wordt vastgesteld en de bijdrage van de in dat besluit toegelaten kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten aan de hoogte van het groepsrisico, vergeleken met de kans op een ongeval met 10 of meer dodelijke slachtoffers van ten hoogste 10-5 per jaar, met de kans op een ongeval met 100 of meer dodelijke slachtoffers van ten hoogste 10-7 per jaar en met de kans op een ongeval met 1000 of meer dodelijke slachtoffers van ten hoogste 10-9 per jaar;
- c. indien mogelijk, de maatregelen ter beperking van het groepsrisico die worden toegepast door degene die de inrichting drijft, die dat risico mede veroorzaakt en, indien van toepassing, de voorschriften die zijn of worden verbonden aan de voor die inrichting geldende omgevingsvergunning, bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht;
- d. indien mogelijk, de maatregelen ter beperking van het groepsrisico die in dat besluit zijn opgenomen;
- e. de voorschriften ter beperking van het groepsrisico die het bevoegd gezag voornemens is te verbinden aan de voor een inrichting, die behoort tot een categorie van inrichtingen ten behoeve waarvan dat besluit wordt vastgesteld, te verlenen omgevingsvergunning, bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht;
- f. de voor- en nadelen van andere mogelijkheden voor ruimtelijke ontwikkelingen met een lager groepsrisico;
- g. de mogelijkheden en de voorgenomen maatregelen tot beperking van het groepsrisico in de nabije toekomst;
- h. de mogelijkheden tot voorbereiding van bestrijding en beperking van de omvang van een ramp in de inrichting die het groepsrisico veroorzaakt of mede veroorzaakt waarvan de gevolgen zich uitstrekken tot buiten die inrichting;

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

3.6. Over het groepsrisico staat in de plantoelichting dat het invloedsgebied van het vulpunt en het ondergrondse reservoir 150 m bedraagt. Het invloedsgebied valt deels buiten het plangebied. Het pand aan de [locatie] valt binnen het invloedsgebied. Uit de berekeningen van het groepsrisico kan volgens de plantoelichting worden geconcludeerd dat het groepsrisico lager is dan de oriëntatiewaarde. Volgens de plantoelichting vormt het groepsrisico evenmin een belemmering voor het plan. Bij de berekening van het groepsrisico is de raad ervan uitgegaan dat het pand aan de [locatie] in gebruik is als autogarage met showroom, zoals het planologisch was bestemd. Ten tijde van de vaststelling van het plan was echter van rechtswege een omgevingsvergunning verleend voor het gebruiken van het betreffende pand aan de [locatie] voor horeca in de vorm van een restaurant met nevenfuncties. Gelet daarop is de raad bij de berekening van het groepsrisico uitgegaan van een te lage personendichtheid als het gaat om het pand aan de [locatie]. De raad heeft gelet hierop niet alle relevante feiten en gegevens met betrekking tot het groepsrisico bij het plan betrokken. Het bestreden besluit is ook op dit punt niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid.

Het betoog slaagt.

3.7. De Afdeling ziet aanleiding om te bezien of de rechtsgevolgen van het bestreden besluit in stand kunnen worden gelaten en overweegt hiertoe het volgende.

3.8. Na de vaststelling van het plan is de omgevingsvergunning voor het gebruiken van het pand aan de [locatie] voor horeca in de vorm van een restaurant met nevenfuncties in het besluit op bezwaar van 12 februari 2016 alsnog geweigerd. Gebleken is dat [appellant A] het door haar ingestelde beroep tegen het besluit van 12 februari 2016 bij de rechtbank Noord-Nederland heeft ingetrokken, waardoor dat besluit onherroepelijk is geworden en in het pand aan de [locatie] niet langer een horecafunctie in de vorm van een restaurant mogelijk is. Gelet hierop is er in zoverre geen grond meer om het groepsrisico opnieuw te berekenen en te verantwoorden.

3.9. Voor zover [appellant A] en [appellant B] betogen dat de raad bij de vaststelling van het plan geen kennis heeft kunnen nemen van het door hen bedoelde advies van de Fumo overweegt de Afdeling dat dit advies is opgesteld inzake de ruimtelijke onderbouwing van de komst van een restaurant in het pand aan de [locatie] te Sneek en geen betrekking heeft op de ontwikkelingen die in het plan worden mogelijk gemaakt. Blijkens het bestreden besluit heeft de raad bij de vaststelling van het plan het door Antea Group opgestelde rapport "QRA vestiging restaurant in de nabijheid van lpg tankstation Lorentzstraat Sneek" van 11 mei 2015 betrokken. Daarin zijn de externe veiligheidsgevolgen van het restaurant nabij het benzineservicestation in kaart gebracht. In het advies van de Fumo wordt voor de berekeningen verwezen naar dit rapport. Het rapport is als separate bijlage bij de plantoelichting gevoegd. Gelet hierop ziet de Afdeling in hetgeen [appellant A] en [appellant B] hebben aangevoerd geen grond voor het oordeel dat de raad door het ontbreken van het bedoelde advies van de Fumo het bestreden besluit niet had mogen vaststellen.

Het betoog faalt in zoverre.

3.10. Ten aanzien van de door [appellant A] en [appellant B] gewenste verplaatsing van het lpg-vulpunt en het reservoir overweegt de Afdeling dat de raad bij de keuze van een bestemming een afweging dient te maken van alle belangen die betrokken zijn bij de vaststelling van het plan. Daarbij heeft de raad beleidsvrijheid. De voor- en nadelen van alternatieven dienen in die afweging te worden meegenomen. De raad heeft uiteengezet dat afspraken zijn gemaakt met [partij] over het realiseren van een benzineservicestation nabij de afrit van de A7. Dit was reeds mogelijk gemaakt in het voorgaande plan, maar vanwege de verplaatsing van de afrit van de A7 was het nodig de locatie van het beoogde benzineservicestation te verplaatsen. Daartoe is dit plan opgesteld. Volgens de raad komt het realiseren van het benzineservicestation in het plangebied deels overeen met de locatie in het voorgaande plan. Het pand aan de [locatie] lag volgens de raad ook in het voorgaande plan binnen het invloedsgebied van het benzineservicestation. Een verplaatsing van het lpg-vulpunt en het reservoir waarbij het pand aan de [locatie] niet binnen het invloedsgebied van het benzineservicestation zou liggen, zou volgens de raad betekenen dat het lpg-vulpunt en het reservoir aan de andere kant van de A7 moeten komen te liggen. Dit acht de raad niet wenselijk. [appellant A] en [appellant B] hebben dit niet

gemotiveerd bestreden. In hetgeen [appellant A] en [appellant B] hebben aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad bij afweging van de betrokken belangen niet in redelijkheid voor onderhavige locatie voor het beoogde benzineservicestation heeft kunnen kiezen.

Het betoog faalt in zoverre.

Conclusie

4. In hetgeen [appellant A] en [appellant B] hebben aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit is genomen in strijd met artikel 3:2 van de Awb. Het beroep is gegrond. Het bestreden besluit dient te worden vernietigd.

Finale geschilbeslechting

5. Gelet op hetgeen onder 3.8 in samenhang bezien met overweging 3.4 is overwogen, zal de Afdeling met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder a, van de Awb bepalen dat de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit behoudens voor zover het betreft artikel 3, lid 3.1, onder a, van de planregels in stand blijven.

5.1. Nu niet aannemelijk is dat derdebelanghebbenden in hun belangen zouden kunnen worden geschaad, ziet de Afdeling met betrekking tot artikel 3, lid 3.1, onder a, van de planregels aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder b, van de Awb op de hierna te melden wijze zelf in de zaak te voorzien en te bepalen dat deze uitspraak ten aanzien van deze planregel in de plaats treedt van het vernietigde onderdeel van het bestreden besluit.

5.2. Het voorgaande betekent dat het in het plan voorziene benzineservicestation kan worden gerealiseerd en dat de raad niet een nieuw besluit hoeft te nemen om de doorzet van lpg in de planregels te maximaleren tot 999 m3 per jaar.

Slotoverwegingen

6. Uit oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Besluit ruimtelijke ordening, ziet de Afdeling voorts 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, www.ruimtelijkeplannen.nl.

7. De raad dient op na te melden wijze in de proceskosten van [appellant A] en [appellant B] te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid [appellant A]. en [appellant B] gegrond;

II. vernietigt het besluit van 2 juli 2015 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Benzineservicestation Lorentzstraat/A7";

III. bepaalt dat de rechtsgevolgen van dat besluit in stand blijven behoudens ten aanzien van artikel 3, lid 3.1, onder a, van de planregels;

IV. bepaalt dat artikel 3, lid 3.1, onder a, van de planregels als volgt luidt: een verkooppunt voor motorbrandstoffen met lpg met een maximale doorzet van 999 m3 per jaar;

V. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit voor zover het betreft artikel 3, lid 3.1, onder a, van de planregels;

VI. draagt de raad van de gemeente Súdwest-Fryslân op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor vermelde onder IV wordt verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, <http://www.ruimtelijkeplannen.nl>;

VII. veroordeelt de raad van de gemeente Súdwest-Fryslân tot vergoeding van bij de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid [appellant A]. en [appellant B] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 496,00 (zegge: vierhonderdzesennegentig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de ander;

VIII. gelast dat de raad van de gemeente Súdwest-Fryslân aan de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid [appellant A]. en [appellant B] het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 331,00 (zegge: driehonderdeenendertig euro) vergoedt, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de ander.

Aldus vastgesteld door mr. Th.C. van Sloten, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. M.G. Alderlieste, griffier.

w.g. Van Sloten w.g. Alderlieste
lid van de enkelvoudige kamer griffier

Uitgesproken in het openbaar op 8 juni 2016

590.