Uitspraak 202307355/1/R1

ECLI:	ECLI:NL:RVS:2025:3860
Datum uitspraak:	13 augustus 2025
Inhoudsindicatie:	Bij besluit van 17 oktober 2023 heeft de raad van de gemeente Lelystad het bestemmingsplan "Uitbreiding Flevokust Haven Zuid" vastgesteld. Het plan maakt een uitbreiding van het bedrijventerrein Flevokust Haven mogelijk. Dat bedrijventerrein ligt ten noorden van Lelystad. Bol.com is eigenaar van een zogeheten XXL-kavel van ongeveer 26 ha en wil daar een nieuw distributiecentrum bouwen. Naast het plangebied is aan de Karperweg 8 in Lelystad het bedrijf 3D Metal Forming gevestigd.

Tussenuitspraak/bestuurlijke lus RO- Flevoland

Volledige tekst

202307355/1/R1.

Datum uitspraak: 13 augustus 2025

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Tussenuitspraak met toepassing van artikel 8:51d van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) in het geding tussen:

3D Metal Forming B.V., gevestigd in Lelystad,
appellante,

en

de raad van de gemeente Lelystad,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 17 oktober 2023 heeft de raad het bestemmingsplan "Uitbreiding Flevokust Haven Zuid" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft 3D Metal Forming beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

Bol.com B.V. heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

3D Metal Forming en de raad hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 6 mei 2025, waar 3D Metal Forming, vertegenwoordigd door mr. H.A. Pasveer, advocaat te Enschede, vergezeld door [gemachtigden], de raad, vertegenwoordigd door mr. J.A.M. van der Velden, advocaat te Breda, vergezeld door mr. H. van Hoey Smith, zijn verschenen. Voorts is ter zitting als partij gehoord Bol.com, vertegenwoordigd door mr. J.J.D. Boersma en mr. R.J. de Heer, beiden advocaat te Amsterdam, vergezeld door [gemachtigde].

Overwegingen

Overgangsrecht inwerkingtreding Omgevingswet

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 bestemmingsplan 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 bestemmingsplan onherroepelijk is.

Het ontwerpplan is op 8 juni 2023 ter inzage gelegd. Dat betekent dat op deze beroepsprocedure het recht, waaronder de Wet ruimtelijke ordening, zoals dat gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

Toetsingskader

2. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling oordeelt niet zelf of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het plan onevenredig zijn in verhouding tot de met het plan te dienen doelen.

Inleiding

3. Het plan maakt een uitbreiding van het bedrijventerrein Flevokust Haven mogelijk. Dat bedrijventerrein ligt ten noorden van Lelystad. Bol.com is eigenaar van een zogeheten XXL-kavel van ongeveer 26 ha en wil daar een nieuw distributiecentrum bouwen. Naast het plangebied is aan de Karperweg 8 in Lelystad het bedrijf 3D Metal Forming gevestigd.

3D Metal Forming is een gespecialiseerd bedrijf dat onder meer metalen bewerkt door middel van energetische stoffen (hierna: explosieven) ten behoeve van bijvoorbeeld de lucht- of ruimtevaartindustrie. 3D Metal Forming stelt dat het plan onvoldoende rekening houdt met de voor de explosieven vereiste veiligheidszone.

Omvang van het geschil

4. Ter zitting heeft 3D Metal Forming haar beroep toegespitst op de wijze waarop voor het aspect externe veiligheid rekening is gehouden met de bestaande Explosieven Voorbereidings Ruimte (hierna: EVR).

Het plan

5. Het plan kent aan gronden van Bol.com de bestemming "Bedrijventerrein" toe. Daarnaast voorziet het plan in de realisatie van wegen, openbaar groen en nieuwe natuur.

Artikel 3.1, aanhef en onder a, van de planregels voorziet voor de gronden met de bestemming "Bedrijventerrein" onder meer in havengebonden logistieke bedrijven in categorie 3.1 en 3.2.

Op grond van artikel 3.2.1 is de bouwhoogte maximaal 25 m, het bebouwingspercentage maximaal 75 procent, en dient de afstand van een bedrijfsgebouw tot de naar de weg gekeerde perceelgrens ten minste 15 m te bedragen. De afstand van een bedrijfsgebouw tot aan de zijdelingse en achterperceelgrens bedraagt ten minste 3 m.

De afstand tot de naar de weg gekeerde perceelgrens kan op grond van de afwijkingsbevoegdheid uit artikel 3.3 worden verlaagd naar 6 m. De afstand tot de zijdelingse en achterperceelgrens kan op grond van de afwijkingsbevoegdheid uit artikel 3.3 worden verlaagd.

Het plan voorziet in twee aanduidingen die in het kader van externe veiligheid van belang zijn. Ter plaatse van de aanduiding "veiligheidszone- bevi" zijn op grond van artikel 13.3 van de planregels geen kwetsbare objecten toegestaan, behoudens afwijking.

Ter plaatse van de aanduiding "overige zone- gebouwen" worden in artikel 13.4 eisen aan gebouwen en overkappingen gesteld.

Het bestemmingsplan voor 3D Metal Forming

5.1. Het bestemmingsplan "Lelystad- bedrijfslocatie Karperweg 8" voorziet voor de gronden van 3D Metal Forming in een plandeel met de bestemming "Bedrijventerrein" met een oppervlakte van ongeveer 40.000 m2.

5.2. Artikel 3, onder a, van de planregels, gelezen in samenhang met bijlage 1 daarbij, maakt daar onder meer een bedrijf mogelijk in categorie 5.3 met opslag van ontplofbare stoffen tot 6.000 kg

netto explosieve massa.

Gelet op artikel 3.2.2, aanhef en onder b, gelezen in samenhang met de verbeelding, zijn gebouwen met een bouwhoogte van 15 m toegestaan en niet in oppervlakte begrensd.

Gelet op het bepaalde onder c, mag één gebouw met een bouwhoogte van 40 m van 500 m2 worden gebouwd.

Artikel 3.3, aanhef en onder b, luidt:

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

(…)

b. het gebruik van de gronden en bouwwerken ten behoeve van opslagmagazijnen voor ontplofbare stoffen, voorzover niet wordt voldaan aan de afstanden zoals opgenomen in Bijlage 3, met dien verstande dat de plangrens aan de noordwest- en noordoostzijde niet wordt overschreden;

(…)".

Bijlage 3 bij de planregels komt overeen met bijlagen 1 tot en met 3 van de Circulaire opslag ontplofbare stoffen voor civiel gebruik van 19 juli 2006 (hierna: de Circulaire).

5.3. De Afdeling stelt vast dat 3D Metal Forming ontplofbare stoffen van subklasse 1.1 opslaat en gebruikt.

Bij de beoordeling van de mogelijke effecten daarvan heeft de raad aangesloten bij de Circulaire. De Afdeling stelt voorop dat de Circulaire een beoordelingskader bevat voor aanvragen van omgevingsvergunningen op grond van de Wet milieubeheer. Daarnaast doet de Circulaire aanbevelingen waar bestuursorganen rekening mee kunnen houden bij het vaststellen van bestemmingsplannen. Een bouwplan is volgens de Circulaire niet in strijd met een goede ruimtelijke ordening als de veiligheidssituatie ter plaatse niet verslechtert.

Vanwege het type ontplofbare stoffen van subklasse 1.1 is bijlage 1 bij de Circulaire van toepassing. Afhankelijk van de gebouwconstructie gaat dat om de afstanden uit de tabel of de daaronder genoemde mogelijkheid om op basis van kennisdocumenten een kortere afstand te berekenen.

De Circulaire werkt met A, B en C-zones. Die zones zijn in bijlage VII gedefinieerd en in bijlage IV staat wat daar niet is toegestaan.

De A-zone is een kleinere veiligheidszone met een strenger regime waarbinnen de verblijftijd van personen zo kort mogelijk moet zijn. Daar zijn onder meer geen autowegen of parkeerterreinen voor meer dan 10 voertuigen toegestaan en alle objecten die in de B-zone verboden zijn.

De B-zone is de veiligheidszone waarbinnen geen permanente of langdurige aanwezigheid van personen moet plaatsvinden. Binnen die zone zijn, kort gezegd, onder meer geen bedrijfsgebouwen toegestaan.

De C-zone is de grootste veiligheidszone waarbinnen geen gebouwen moeten staan die slecht bestand zijn tegen overdruk. Als voorbeeld zijn gebouwen genoemd met vliesgevels, gordijngevelconstructies of gebouwen met zeer grote aaneengesloten glasoppervlakten.

Externe veiligheid

6. Om meer uitbreidingsruimte te hebben is 3D Metal Forming in 2012 verhuisd van het TNO-terrein in Rijswijk naar de Karperweg 8 te Lelystad. De raad heeft daarvoor bij besluit van 5 maart 2013 het bestemmingsplan "Lelystad- bedrijfslocatie Karperweg 8" vastgesteld. In samenhang met dat bestemmingsplan is een planMER opgesteld. In het "PlanMER Lelystad bedrijfslocatie Karperweg 8",

7. van 7 november 2012, uitgevoerd door Buro Vijn" zijn de milieueffecten van de realisatie van 3D Metal Forming onderzocht. Er is een realisatie beschreven in vier fasen met uiteindelijk maximaal vijftien bunkers voor de opslag van ontplofbare stoffen. Het bestemmingsplan "Lelystad-bedrijfslocatie Karperweg 8" voorziet daartoe in de beoogde totale opslag van 6.000 kg aan explosieven. Van de beoogde bunkers is inmiddels één bunker voor 500 kg aan explosieven vergund en gerealiseerd, naast de andere gebouwen van 3D Metal Forming.

In het zuidwesten van het perceel van 3D Metal Forming staat een gebouw dat dient als EVR (Explosieven Voorbereidings Ruimte). Daar ligt een werkvoorraad dan wel dagvoorraad van maximaal 25 kg aan explosieven. Dat is een andere opslag dan de statische opslag in de bunker. De explosieven worden aan het begin van de werkdag van de bunker naar de EVR gebracht.

8. 3D Metal Forming betoogt dat de raad bij de vaststelling van het plan voor het aspect externe veiligheid ten onrechte geen rekening heeft gehouden met de risicocontour van deze bestaande EVR. Volgens 3D Metal Forming is de meest gewenste oplossing dat er een barricade wordt geplaatst op gemeentegrond, waardoor de contour voor de bestaande EVR wordt verkleind.

8.1. Aan het bestemmingsplan "Lelystad- bedrijfslocatie Karperweg 8" voor de gronden van 3D Metal Forming en de omgevingsvergunning van 3D Metal Forming van 15 mei 2013 ligt bovengenoemd PlanMER ten grondslag. Daarin is voor de berekening van de risicocontouren alleen rekening gehouden met de bunkers en niet met de EVR. Vermeld is dat de veiligheidsafstanden van bewerkingsruimtes en opslag van dagvoorraden (lees: de EVR) alleen met het oog op de interne veiligheid in beschouwing zijn genomen.

In de omgevingsvergunning is de EVR beschreven en geregeld in artikel 9.1.3. Ook is er gelet op de beantwoording van de zienswijze op de omgevingsvergunning tussen 3D Metal Forming en de gemeente gesproken over de gewenste uitvoering van de EVR in verband met de veiligheid. Verder staat in de aanvraag voor de omgevingsvergunning: "Om de lading die nodig is om de metalen te vervormen aan te malven zal een hiertoe ingerichte explosieven voorbereidingsruimte (EVR) worden gerealiseerd aan de zuidwestzijde van de productieruimte. Deze ruimte dient eveneens als opslagruimte voor de dagvoorraad aan energetische materialen."

8.2. De bestaande EVR wordt onder meer gebruikt als dagvoorraad van maximaal 25 kg aan explosieven. Dat is geen geringe hoeveelheid. Ook als er geen sprake is van opslag in de zin van de

Circulaire, neemt dat niet weg dat de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening rekening moet houden met de externe veiligheid van de EVR, daargelaten of de EVR valt onder opslag in de zin van de Circulaire. De enkele verwijzing van de raad naar het eerdere PlanMER is onvoldoende om te onderbouwen dat bij de vaststelling van het plan voor de uitbreiding van Bol.com in het kader van externe veiligheid geen rekening hoeft te worden gehouden met de EVR.

Gelet op wat ter zitting naar voren is gekomen lijken de bij de zaak betrokken partijen bereid om in samenspraak alsnog maatregelen te nemen om de risico's die de EVR in het kader van externe veiligheid met zich brengt te mitigeren. Dat kunnen feitelijke maatregelen zijn zoals de door 3D Metal Forming genoemde barricade en/of juridische maatregelen zoals het opnemen van een veiligheidszone voor de EVR. Deze maatregelen zouden dan in het plan moeten worden vastgelegd.

Door dit niet reeds bij de voorbereiding van het plan te ondervangen heeft de raad naar het oordeel van de Afdeling het plan onzorgvuldig vastgesteld. Het betoog slaagt.

Rechtszekerheid van artikel 13.4 van de planregels

9. 3D Metal Forming betoogt dat artikel 13.4 van de planregels rechtsonzeker is. Hierbij voert zij aan dat onduidelijk is of de aan gebouwen gestelde eisen gaan over de A-, B-, of C-contour uit de Circulaire. Daarnaast is volgens haar de weergegeven datum van de Circulaire onjuist.

9.1. Artikel 13.4 van de planregels luidt:

"Ter plaatse van de aanduiding 'overige zone- gebouwen' mogen uitsluitend gebouwen en overkappingen worden opgericht die voldoen aan de eisen opgenomen in bijlage IV van de Circulaire 'opslag ontplofbare stoffen voor civiel gebruik' van 19 juni 2016."

9.2. De raad heeft toegelicht dat artikel 13.4 van de planregels betrekking heeft op de eisen aan gebouwen uit de Circulaire voor de C-zone. Dat acht de Afdeling echter onduidelijk. De Circulaire stelt immers ook eisen aan gebouwen voor de A-zone en de B-zone.

Verder is niet in geschil is dat de in artikel 13.4 van de planregels opgenomen datum van de Circulaire onjuist is. De datum van ondertekening van de Circulaire is 19 juli 2006.

De conclusie is dat artikel 13.4 van de planregels onzorgvuldig is vastgesteld. Het betoog slaagt.

Conclusie en bestuurlijke lus

10. De Afdeling ziet in het belang bij een spoedige beëindiging van het geschil aanleiding de raad op grond van artikel 8:51d van de Awb op te dragen de gebreken in het bestemmingsplan binnen de hierna te noemen termijn te herstellen. De raad dient daarom met inachtneming van deze uitspraak een nieuw besluit te nemen.

De raad hoeft hierbij geen toepassing te geven aan afdeling 3.4 van de Awb, zodat het herstelbesluit niet eerst in ontwerp ter inzage hoeft te worden gelegd.

Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak van 27 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1174 (https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/@142694/202108092-1-r2/) , blijft op een gewijzigd of nieuw besluit het recht, zoals dat

gold onmiddellijk vóór 1 januari 2024, van toepassing.

11. In de einduitspraak zal worden beslist over de proceskosten.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

draagt de raad van de gemeente Lelystad op om:

a. binnen 26 weken na de verzending van deze tussenuitspraak met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen de omschreven gebreken in het besluit van 17 oktober 2023 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Uitbreiding Flevokust Haven Zuid" te herstellen;

b. de Afdeling, 3D Metal Forming en Bol.com de uitkomst mee te delen en het nieuwe besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mee te delen.

Aldus vastgesteld door mr. H.J.M. Besselink, voorzitter, en mr. G.O. van Veldhuizen en mr. J.J.W.P. van Gastel, leden, in tegenwoordigheid van mr. J.S.S. Hupkes, griffier.

w.g. Besselink
voorzitter

w.g. Hupkes
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 13 augustus 2025

635