

 AANTEKENEN | PER POST | EMAIL

[REDACTED]
Postbus 1094
6501 BB Nijmegen

ONTVANGEN 14 NOV 2023

Rechtbank Rotterdam
Bestuursrecht

bezoekadres
Wilhelminaplein 100/125

correspondentieadres
Postbus 50951, 3007 BM
Rotterdam

t 088-36 26000

Voor veilig e-mailen kijk op:
www.rechtspraak.nl/contact/rdam
www.rechtspraak.nl

Bij beantwoording de datum en
ons kenmerk vermelden. Wilt u
slechts één zaak in uw brief
behandelen.

datum	10 november 2023
onderdeel	bestuur 3
contactpersoon	[REDACTED]
doorkiesnummer	[REDACTED]
ons kenmerk	zaaknummer [REDACTED]
uw kenmerk	
bijlage(n)	
onderwerp	het beroep van Belangenvereniging De Kruisweg BVK te Bleiswijk

Geachte mevrouw,

Over het beroep met zaaknummer [REDACTED] deel ik u het volgende mee.

De rechtbank heeft uitspraak gedaan. Ik stuur u een kopie van de uitspraak. Indien in deze uitspraak wordt verwezen naar een uitspraak met een ECLI-nummer, is de tekst van de betreffende uitspraak onder dat nummer gepubliceerd op www.rechtspraak.nl.

Tegen deze uitspraak staat voor een belanghebbende en het bestuursorgaan hoger beroep open. Dit dient te worden ingesteld **binnen zes weken** na de datum van verzending van deze uitspraak door een beroepschrift en een kopie van deze uitspraak te zenden aan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, Postbus 20019, 2500 EA Den Haag. In uw beroepschrift moet u vermelden waarom u het niet eens bent met de uitspraak. U kunt ook digitaal hoger beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Kijk op www.raadvanstate.nl voor meer informatie over het indienen van digitaal beroep.

Als u naar aanleiding van deze brief vragen hebt, kunt u contact opnemen met de administratie van de rechtbank op het hierboven vermelde doorkiesnummer.

Als u de rechtbank belt of schrijft, verzoek ik u het zaaknummer te vermelden.

Hoogachtend,

de griffier

uitspraak

RECHTBANK ROTTERDAM

Bestuursrecht

zaaknummer: [REDACTED]

uitspraak van de meervoudige kamer van 10 november 2023 in de zaak tussen

Belangenvereniging de Kruisweg, te Bleiswijk, eiseres,
gemachtigde: [REDACTED],

en

het college van burgemeester en wethouders van Lansingerland, verweerder,
gemachtigden: [REDACTED] en [REDACTED].

Als derde partijen hebben aan het geding deelgenomen:

- **Greenpoint Ontwikkelingsmaatschappij B.V. (Greenpoint)**, te Oude-Tonge,
vergunninghoudster,

- **Van Kessel Onroerend Goed B.V. (Van Kessel)**, te Milheeze, derde belanghebbende.
gemachtigden: [REDACTED] en [REDACTED].

Procesverloop

Bij besluit van 3 november 2021 (het bestreden besluit 1) heeft verweerder aan Greenpoint een omgevingsvergunning voor het bouwen en in gebruik nemen van een multifuel-tankstation (MFT) op het bedrijventpark Prisma te Bleiswijk verleend.

Eiseres heeft tegen het bestreden besluit 1 beroep ingesteld.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

De rechtbank heeft op 25 februari 2022 de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak Milieu en Ruimtelijke Ordening (StAB) als deskundige benoemd om de rechtbank van advies te dienen.

Bij besluit van 6 juli 2022 (het bestreden besluit 2) heeft verweerder de op 3 november 2021 aan Greenpoint verleende omgevingsvergunning, voor het bouwen en in gebruik nemen van een MFT op het bedrijventpark Prisma te Bleiswijk, ambtshalve gewijzigd.

Eiseres heeft nadere beroepsgronden aangevoerd en verweerder heeft een aanvullend verweerschrift ingediend.

Op 14 december 2022 heeft de StAB aan de rechtbank advies uitgebracht. Partijen zijn door de rechtbank in de gelegenheid gesteld om op het deskundigenbericht te reageren. Verweerder en eiseres hebben op het advies van de StAB gereageerd. Daarnaast heeft zowel verweerder als eiseres nadere stukken overgelegd.

Het beroep is, gevoegd met zaaknummer [REDACTED], op 5 september 2023 ter zitting behandeld. Eiseres heeft zich laten vertegenwoordigen door haar gemachtigde, bijgestaan door [REDACTED]. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigden, bijgestaan door [REDACTED] en [REDACTED]. Namens Greenpoint is [REDACTED] verschenen en namens Van Kessel [REDACTED], vergezeld van [REDACTED].

Na afloop van de zitting zijn de gevoegde zaken op grond van artikel 8:14 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) weer gesplitst. Als gevolg daarvan wordt in beide zaken afzonderlijk uitspraak gedaan.

Overwegingen

1. Op 18 januari 2019 heeft Greenpoint bij verweerder een aanvraag ingediend voor het oprichten en het in gebruik nemen van een motorbrandstoffenverkoop punt voor het wegverkeer op het bedrijvenpark Prisma te Bleiswijk waar naast de vloeibare conventionele brandstoffen (benzine en diesel), ook waterstof, LNG (vloeibaar aardgas), CNG (aardgas onder druk) en elektriciteit aan motorvoertuigen (personenauto's en vrachtwagens) wordt geleverd (multifuel-tankstation). Verder is sprake van een verkoopruimte (shop) inclusief een bereidingsruimte voor broodjes en snacks. Daarnaast voorziet het bouwplan in een reclamemast van 18 meter hoog. De aanvraag ziet naast de bouwactiviteit en het handelen in strijd met het bestemmingsplan tevens op een oprichtingsvergunning milieu.
2. Ter plaatse van het projectgebied is het bestemmingsplan "Hoefweg-Noord (Prisma)" (het bestemmingsplan) van kracht. Het perceel heeft de bestemming "Bedrijventerrein". Het bouwplan voldoet niet aan de bouw- en gebruiksbepalingen uit het bestemmingsplan, omdat het oprichten van een tankstation op deze locatie niet is toegestaan.
 - 3.1. Ten aanzien van de activiteit handelen in strijd met het bestemmingsplan stelt verweerder in het bestreden besluit 1 dat de aanvraag past binnen de categorie van gevallen waarvoor geen verklaring van geen bedenkingen (vvgb) van de gemeenteraad is vereist, dat het plan niet op planologische bezwaren stuit en dat ten behoeve van dit project een goede ruimtelijke onderbouwing is opgesteld. Op basis hiervan maakt verweerder gebruik van zijn bevoegdheid om medewerking aan dit bouwplan te verlenen. Daarnaast heeft op 29 juli 2019 de welstandscommissie over het bouwplan een positief advies uitgebracht en acht verweerder aannemelijk gemaakt dat het bouwplan (met inachtneming van de genoemde voorwaarden) gaat voldoen aan zowel het Bouwbesluit 2012 als de Bouwverordening Lansingerland 2016.
 - 3.2. Ten aanzien van de activiteit milieu (oprichtingsvergunning) stelt verweerder dat de inrichting - met inachtneming van de aan dit besluit gehechte voorschriften – voldoet aan de Best Beschikbare Technieken (BBT) met betrekking tot emissies naar de lucht, de bodem en het water, geluidemissies, afvalpreventie, externe veiligheid en energiebesparing.
 - 3.2.1. In het bestreden besluit 1 zijn – voor zover hier relevant - voorschriften opgenomen ten aanzien van brandbare en milieugevaarlijke stoffen. Verder wordt wat de brandveiligheid betreft ten aanzien van de wijze van opslag en aflevering van vloeibare brandbare vloeistoffen (benzine, diesel) opgemerkt dat voor deze activiteiten paragraaf 3.3.1 van het Activiteitenbesluit rechtstreekse werking heeft. Voorts zijn naar aanleiding van de

adviezen van de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond (VRR) van 25 november 2019 en 27 mei 2020 aan de omgevingsvergunning (brand)veiligheidsvoorschriften verbonden. Deze zijn aanvullend op eventuele andere regelgeving die op de inrichting van toepassing is. Met het naleven van deze voorschriften in onderlinge samenhang bezien wordt volgens verweerder een volledig (brand)veilig gebruik van de inrichting gewaarborgd.

3.2.2. Op het afleveren van LNG, CNG en waterstof aan motorvoertuigen is de Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen (PGS) van toepassing. In het bestreden besluit 1 zijn voorschriften opgenomen om de voorschriften uit de PGS te borgen. Doordat bij het aangevraagde tankstation verschillende brandstoffen (benzine, diesel, LNG, CNG en waterstof) afgenomen kunnen worden brengt dit risico's met zich mee, aanvullend op de risico's van elke afzonderlijke activiteit. Een calamiteit bij de ene activiteit kan immers voor een vervolgsценario zorgen bij een andere activiteit. Om die reden zijn in het bestreden besluit 1 voorschriften opgelegd die maken dat er binnen de inrichting maatregelen worden getroffen die voorkomen dat een calamiteit bij de ene installatie escalatie naar een andere installatie tot gevolg kan hebben.

3.2.3. Daarnaast stelt verweerder in het bestreden besluit 1 dat door de "Circulaire externe veiligheid LNG-tankstations" (Interimbeleid) een MFT is aangewezen als Bevi-inrichting en dat in 2016 de Memo "Risico en effectafstanden waterstoftankstations" is gepubliceerd. Dit houdt in dat voor het plaatsgebonden risico (PR) en het groepsrisico (GR) de waarden en de systematiek uit het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi) worden aangehouden. De toegestane grenswaarde voor het PR ter plaatse van een (geprojecteerd) kwetsbaar object is volgens verweerder 10^{-6} per jaar (1 op de miljoen). Het door de inrichting veroorzaakte PR is vastgesteld in de kwantitatieve risicoanalyse (QRA) van 17 september 2019, paragraaf 6.1. Uit de berekeningen volgt dat de plaatsgebonden 10^{-6} risicocontour voor een groot deel buiten de inrichting ligt. Omdat binnen de PR 10^{-6} contour geen (beperkt) kwetsbaar object ligt, wordt volgens verweerder voldaan aan de norm- en richtwaarde van het PR. Het door de inrichting veroorzaakte GR is eveneens vastgesteld in de QRA van 17 september 2019, en wel onder paragraaf 6.2. De relevante uitgangspunten van de maatgevende scenario's zijn vervolgens in de voorschriften vastgelegd, waardoor ook het GR geen belemmering vormt voor het verlenen van de omgevingsvergunning.

4. Bij het bestreden besluit 2 heeft verweerder een aantal voorschriften van het bestreden besluit 1 ambtshalve gewijzigd. Daarnaast is de motivering van het bestreden besluit 1 op een aantal aspecten gewijzigd dan wel aangevuld. Verder is een aantal passages uit het bestreden besluit 1 doorgehaald en maken deze voorschriften geen onderdeel meer uit van de omgevingsvergunning.

5. De rechtbank merkt het bestreden besluit 2 aan als een besluit in de zin van artikel 6:19 van de Awb. Het beroep van eiseres heeft van rechtswege mede betrekking op het bestreden besluit 2.

6. De rechtbank heeft de StAB ingeschakeld om haar te adviseren in deze zaak. De StAB heeft de rechtbank in haar verslag van 14 december 2022 geadviseerd over de aspecten "duurzaamheidsvisie", "horecavisie", "m.e.r.-beoordeling" en de "brand- en externe veiligheid". Het advies van de StAB ten aanzien van deze aspecten neemt de rechtbank tot uitgangspunt bij de beoordeling van het onderhavige geschil.

7.1. Eiseres stelt zich op het standpunt dat ten aanzien van dit project ten onrechte geen (burger)participatie heeft plaatsgevonden. Daarnaast meent eiseres dat de omgevingsvergunning niet zonder een vvgb van de gemeenteraad verleend had kunnen worden, nu er niet wordt voldaan aan de inhoudelijke eisen die zijn opgenomen in het gemeenteraadsbesluit van 6 september 2012. Verweerder meent ten onrechte dat een vvgb niet is vereist omdat het bouwplan zou passen in de door de gemeenteraad vastgestelde visie 'Lansingerland duurzaam' (de duurzaamheidsvisie) en omdat er vanuit een oogpunt van ruimtelijke ordening geen bezwaren zouden zijn.

Eiseres is van mening dat de duurzaamheidsvisie geen ruimtelijke visie is en dat, voor zover dit wel het geval zou zijn, er geen sprake is van een project dat "gelegen is in" de ruimtelijke visie, dit terwijl het raadsbesluit heel helder bepaalt dat hiervan sprake moet zijn wil een vvgb niet vereist zijn. Voorts geldt dat dit project niet (enkel) ziet op een duurzaam alternatief en er ook een verkoopruimte voor snacks mogelijk wordt gemaakt. Waterstof mag dan CO² vrij zijn, de overige brandstoffen - CNG, LNG, benzine en diesel - zijn fossiel en daarmee zeker niet duurzaam te noemen, waardoor verweerders standpunt niet opgaat. Bovendien wordt de gemeenteraad bij een omvangrijke en ingrijpende ontwikkeling als 'kadersteller' volledig buitenspel gezet. Verder geldt dat met de bepaling in het raadsbesluit ook een inhoudelijke norm ("voldoet aan een goede ruimtelijke ordening") in de aanwijzing is opgenomen, hetgeen zich niet verdraagt met het karakter van een aanwijzing en het daaronder liggende wettelijke kader. Het is volgens eiseres een niet toelaatbare vermenging van inhoud en aanwijzing, die zich niet verdraagt met artikel 6.5 van het Besluit omgevingsrecht (Bor). Daarom is een vvgb van de gemeenteraad vereist.

7.2. Verweerder acht het gemeenteraadsbesluit van 6 september 2012 niet in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel. Met een verwijzing naar het gemeentelijk beleid in het aanwijzingsbesluit is geen sprake van een ongeclausuleerde bevoegdheid om zonder vvgb van de raad een omgevingsvergunning te verlenen. De duurzaamheidsvisie is niet dusdanig ruim geformuleerd, dat het aan verweerder is overgelaten om al dan niet een vvgb te vragen. De realisatie van een MFT is volledig in overeenstemming met het beleid uit de duurzaamheidsvisie. Sterker nog, de realisatie van dergelijke tankstations is noodzakelijk om de energietransitie-doelen te halen.

7.3.1. De rechtbank stelt vast dat de gemeente Lansingerland ten tijde van de aanvraag van 18 januari 2019 (nog) geen participatiebeleid had. Verder geldt dat de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), de Wet ruimtelijke ordening noch het Bor wettelijke verplichtingen kenden voor het bieden van mogelijkheden voor participatie dan wel voor het voeren van een omgevingsdialoog. Het onvoldoende bieden van mogelijkheden voor participatie heeft daarom geen gevolgen voor de rechtmatigheid van de verleende omgevingsvergunning. Eiseres heeft bovendien haar belang bij verweerder kenbaar kunnen maken door een zienswijze naar voren te brengen op het ontwerpbesluit. Eiseres heeft van deze mogelijkheid gebruik gemaakt en verweerder heeft de naar voren gebrachte zienswijzen kenbaar betrokken bij zijn besluit om de omgevingsvergunning te verlenen. De rechtbank ziet daarom geen aanleiding om aan het gemis van participatie (in de beginfase) de door eiseres gewenste waarde toe te kennen.

7.3.2. De gemeenteraad heeft op 6 september 2012 op grond van artikel 6.5, derde lid, van het Bor besloten dat geen vvgb is vereist voor:

a. een project dat gelegen is in een door de Commissie Ruimte en/of gemeenteraad behandeld (voor)ontwerpbestemmingsplan, een structuurvisie, een stedenbouwkundig plan,

een masterplan, een ruimtelijke visie of andersoortig ruimtelijk plan en/of een sectorale beleidsnota en daarmee in overeenstemming is en voldoet aan een goede ruimtelijke ordening;
(...)

De rechtbank is, met inachtneming van hetgeen de StAB heeft geconcludeerd, van oordeel dat de duurzaamheidsvisie als een sectorale beleidsnota als bedoeld in het gemeenteraadsbesluit van 6 september 2012 kan worden aangemerkt. In de duurzaamheidsvisie worden immers in het kader van de ruimtelijke ordening en milieu thema's behandeld op het gebied van Energietransitie (de overgang van het gebruik van fossiele bronnen naar energie uit hernieuwbare bronnen). Daarmee vormt het het beleid voor het ruimtegebruik ten behoeve van één specifiek onderwerp van de samenleving. Daarin is onder meer opgenomen dat er ruimte geboden moet worden aan tankstations voor alternatieve brandstof. Nu de realisatie van het MFT zou kunnen betekenen dat de op de omliggende bedrijvenparken aanwezige transportondernemingen van diverse vormen van duurzame brandstof kunnen worden voorzien, waaronder waterstof, is het project in die zin aan te merken als passend binnen de duurzaamheidsvisie. Dat de energietransitie slechts ziet op waterstof, terwijl het tankstation, naast de duurzame brandstoffen, ook reguliere brandstoffen aan zal bieden, maakt naar het oordeel van de rechtbank niet dat het project niet passend is binnen de duurzaamheidsvisie. Verweerder en Greenpoint hebben voldoende onderbouwd dat een tankstation dat enkel duurzame brandstoffen aanbiedt vooralsnog niet rendabel te exploiteren is. Daarnaast volgt niet uit de duurzaamheidsvisie dat naast alternatieve (of hernieuwbare) brandstoffen geen reguliere brandstoffen mogen worden afgeleverd. De reactie van eiseres op het StAB advies geeft de rechtbank geen aanleiding om de naar het oordeel van de rechtbank zorgvuldig tot stand gekomen conclusie van de StAB op dit punt voor onjuist te houden.

De rechtbank ziet geen aanleiding voor het oordeel dat in de duurzaamheidsvisie een nadere concretisering had moeten plaatsvinden, bijvoorbeeld op welke precieze locaties ontwikkelingen voor duurzame energie worden toegestaan, of welke soorten duurzame energie. Aan de hand van de duurzaamheidsvisie heeft de gemeenteraad planologisch ingestemd met een MFT als de onderhavige. Naar het oordeel van de rechtbank is er voorts geen sprake van een ongeclausuleerde bevoegdheid van verweerder om zonder een vvgb een omgevingsvergunning te verlenen. Met de verwijzing in het besluit van 6 september 2012 heeft de gemeenteraad een voldoende en rechtszeker kader gegeven voor de gevallen waarin geen vvgb is vereist.

Bij de beantwoording van de vraag of een vvgb moet worden gevraagd zal verweerder altijd moeten beoordelen of aan de desbetreffende kaders wordt voldaan. De rechtbank ziet in hetgeen eiseres heeft aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat het project in strijd is met het ruimtelijke kader en dus ook geen aanleiding voor het oordeel dat een vvgb van de gemeenteraad zou zijn vereist. Zie in dit verband ook de uitspraak van de Afdeling bestuursrecht van de Raad van State (de Afdeling) van 10 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:499, r.o. 9. Van het, aldus eiseres, volledig buitenspel zetten van de gemeenteraad is de rechtbank overigens niet gebleken. Onbetwist staat vast dat verweerder de gemeenteraad bij brief van 27 oktober 2021 uitvoerig in kennis heeft gesteld van zijn voornemen om op basis van de duurzaamheidsvisie en aan de hand van de algemene verklaring van geen bedenkingen Greenpoint de onderhavige omgevingsvergunning te verlenen. De gemeenteraad heeft niet kenbaar gemaakt hierop tegen te zijn.

8.1. Eiseres stelt zich op het standpunt dat in het kader van de “ladder van duurzame verstedelijking” (de Ladder) de behoefte van de nieuwe ontwikkeling dient te worden bepaald binnen het ruimtelijk verzorgingsgebied. Volgens eiseres heeft het bepalen van het verzorgingsgebied, teneinde een goede afweging op basis van de Ladder mogelijk te kunnen maken, niet zorgvuldig plaatsgevonden. Niet alleen is in de gemeentelijke structuurvisie gesteld en toegelicht dat het bedrijventerrein Prisma een bovenregionale functie heeft, maar ook bezien vanuit een oogpunt van ondernemerschap en de ligging nabij de A12 is eiseres van oordeel dat het verzorgingsgebied niet gedegen is bepaald.

Eiseres betoogt dat de onderbouwing van de daadwerkelijke behoefte aan de voorgenomen ontwikkeling vrijwel volledig is gestoeld op algemene duurzaamheidsambities. Hiermee wordt niet een afdoende Ladderonderbouwing gegeven. Zo ontbreken concrete cijfers en prognoses. Ook anderszins wordt geen onderbouwing gegeven die de kwantitatieve behoefte onderschrijft. Hiermee wordt niet voldaan aan het bepaalde in artikel 3.1.6 van het Bro.

8.2. Verweerder geeft in het verweerschrift aan dat hij de Ladder in dit geval (toch) niet van toepassing acht. Naast dat ter plaatse van het projectgebied reeds een bedrijfsbestemming vigeerde en de omgevingsvergunning slechts in een beperkte functiewijziging voorziet, acht verweerder de omvang van de ontwikkeling onvoldoende substantieel om als stedelijke ontwikkeling te kunnen worden aangemerkt. De omgevingsvergunning voorziet slechts in kleinschalige bedrijfsbebouwing (een gebouw van ongeveer 224 m² met een luifel).

8.3. De rechtbank is van oordeel dat ook als men het project zodanig substantieel acht dat sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling, verweerder aan de hand van concrete situaties voldoende aannemelijk heeft gemaakt dat deze ontwikkeling in een reeds bestaand stedelijk gebied met stedelijke functie geen zodanige (onaanvaardbare) leegstand tot gevolg zal hebben dat dit tot een uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening onacceptabele situatie zal leiden. In paragraaf 3.1 van de ruimtelijke onderbouwing van Meijer & van Eerden Architecten en Ingenieursbureau dd. 19 juni 2020 is uitgebreid gemotiveerd dat er (een steeds verder groeiende) behoefte bestaat aan verkooppunten voor duurzame brandstoffen, waarbij ook het bestaande aanbod in de regio uitdrukkelijk is betrokken.

Wat betreft de verantwoording in het kader van de Ladder is in de ruimtelijke onderbouwing afdoende gemotiveerd dat er behoefte bestaat aan verkooppunten voor duurzame brandstoffen, waarbij ook het bestaande aanbod in de regio uitdrukkelijk is betrokken. Het netwerk van, wat genoemd wordt, 'duurzame brandstofuitgifte-punten' is in Nederland nog beperkt. De komst van nieuwe afleverpunten is om die reden noodzakelijk, ook om de energiedoelstellingen en verplichtingen te halen. De rechtbank acht het verzorgingsgebied afdoende aannemelijk gemaakt. Het tankstation, inclusief de shop, zal hoofdzakelijk door regionaal verkeer en bezoekers en bedrijven van bedrijventerpark Prisma worden gebruikt. Voorts is de behoefte aan een waterstoftankstation nog eens onderstreept in de brief van gedeputeerde staten van Zuid-Holland van 9 maart 2021. Ook uit deze brief blijkt dat er veel interesse is in de realisatie op deze locatie van een tankstation waar groene waterstof geleverd kan worden. Naar het oordeel van de rechtbank heeft er een afdoende afweging in het kader van de Ladder plaatsgevonden.

9.1. Eiseres meent dat verweerder ten onrechte stelt dat er bij de realisatie van het project sprake is van een inpassing als bedoeld in artikel 6.9, eerste lid, onder a, uit de Omgevingsverordening Zuid-Holland (Verordening). Zij betwist dat de ontwikkeling bij de

aard en schaal van het gebied past. Uit de aard van de ontwikkeling is wel duidelijk dat bewoners en gebruikers heel duidelijk de invloed zullen merken van deze ontwikkeling. Het is dan ook onbegrijpelijk dat zonder de vereiste motivering wordt gesteld dat hier sprake is van inpassing. Gezien de aard en omvang van de ontwikkeling en de ruimtelijke impact, is volgens eiseres op zijn minst sprake van aanpassen, als bedoeld in artikel 6.9, eerste lid, onder b, van de Verordening, en had met de daarin opgenomen voorwaarden rekening moeten worden gehouden. Nu dit niet is gebeurd is de ontwikkeling in strijd met de Verordening. Ook indachtig het bepaalde in artikel 6.12 van de Verordening wordt niet voor een ontwikkeling gekozen als die, kort gezegd, niet passend is bij de omgeving.

9.2. Verweerder stelt dat van een uitbreiding van een bedrijventerrein geen sprake is. Het project betreft de inpassing van een bij de rest van het bedrijventerrein passende functie op het bedrijventerrein. Reeds daarmee staat vast dat de ontwikkeling van het tankstation past binnen de bestaande gebiedsidentiteit en bij de aard en schaal van het gebied. Van een wijziging op structuurniveau is geen sprake.

9.3.1. Artikel 6.9, eerste lid, aanhef en onder a en b, van de Verordening luidde ten tijde van het bestreden besluit als volgt.

1. Een bestemmingsplan kan voorzien in een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling, onder de volgende voorwaarden ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit:

- a. de ruimtelijke ontwikkeling past binnen de bestaande gebiedsidentiteit, voorziet geen wijziging op structuurniveau, past bij de aard en schaal van het gebied en voldoet aan de relevante richtpunten van de kwaliteitskaart (inpassen);
- b. als de ruimtelijke ontwikkeling past binnen de bestaande gebiedsidentiteit, maar wijziging op structuurniveau voorziet (aanpassen), wordt deze uitsluitend toegestaan mits de ruimtelijke kwaliteit per saldo ten minste gelijk blijft door:

1°. zorgvuldige inbedding van de ontwikkeling in de omgeving, rekening houdend met de relevante richtpunten van de kwaliteitskaart; en

2°. het zo nodig treffen van aanvullende ruimtelijke maatregelen als bedoeld in het derde lid.

De rechtbank is van oordeel dat blijkens de toelichting bij de Verordening inpassing een ontwikkeling is die sterk aansluit bij de bestaande identiteit en structuur van het landschap, dorp of de stad. Het Greenpoint tankstation wordt gerealiseerd op een braakliggend perceel van een bestaand bedrijventerrein, waarbij de structuur en de kwaliteit van het bedrijventerrein nauwelijks verandert. Van een uitbreiding van een bedrijventerrein is geen sprake. Naar het oordeel van de rechtbank heeft verweerder voldoende aannemelijk gemaakt dat het in dit geval de inpassing van een bij de rest van het bedrijventerrein passende functie op het bedrijventerrein betreft en dat de ontwikkeling van het tankstation past binnen de bestaande gebiedsidentiteit en bij de aard en schaal van het gebied. Omdat sprake blijft van een bedrijventerrein voldoet de ontwikkeling eveneens aan de richtpunten van de kwaliteitskaart uit de Visie ruimte en mobiliteit van de provincie Zuid-Holland.

9.3.2. Artikel 6.12, eerste lid, van de Verordening luidde ten tijde van het bestreden besluit als volgt.

“Een bestemmingsplan dat betrekking heeft op een bedrijventerrein laat bedrijven toe uit de hoogst mogelijke milieucategorie van de Staat van Bedrijfsactiviteiten passend bij de omgeving van het bedrijventerrein, waarbij rekening wordt gehouden met toekomstige ontwikkelingen die zijn opgenomen in een onherroepelijk bestemmingsplan of het Programma ruimte.”

Uit de ruimtelijke onderbouwing volgt dat de inpassing binnen de zogenoemde "Greenport Westland-Oostland", zoals genoemd in de Omgevingsvisie een belangrijke rol speelt, namelijk 'gericht zijn op het slim organiseren van goederenvervoer, verduurzaming en modernisering. Het concept "Greenport" houdt in: 'innovatie en regionale positionering van CO2-neutrale tuinbouw en het inzetten van duurzame technieken'.

Ter plaatse is het gebied met bedrijventerrein Prisma aangewezen als ontwikkellocatie voor grootschalige bedrijven ("Bedrijventerrein 2040"). De inpassing van Greenpoint voldoet enerzijds aan de behoefte aan (duurzame) brandstoffen voor voertuigen [waterstofgas, CNG (Compressed Natural Gas) en LNG (Liquid Natural Gas)]. Anderzijds past het MFT in het innoverende karakter van Greenport. Van strijd met artikel 6.12 van de Omgevingsverordening is naar het oordeel van de rechtbank evenmin sprake. Het betoog van eiseres betreffende de Omgevingsverordening slaagt daarom niet.

10.1. Eiseres stelt zich daarnaast op het standpunt dat op geen enkele wijze wordt onderbouwd om welke redenen dit project voldoet aan het gemeentelijk beleid.

Eiseres merkt op dat de gemeente Lansingerland een 'Horecavisie' heeft waarin is bepaald dat 'Horeca' een belangrijk onderdeel vormt van het functioneren van centrumgebieden en dat de gemeente terughoudend is met horeca op bedrijventerreinen.

Eiseres betwist de stelling van verweerder dat met het horecagedeelte sprake is van een kleinschalig en ondergeschikt onderdeel van een tankstation en dat dit niet kan worden gezien als een zelfstandige voorziening. De voorziening is op geen enkele wijze genormeerd dan wel afgebakend. Feit is dat horeca zelfstandig genoemd is in zowel de aanvraag als de vergunning, de horeca zelfstandig kan functioneren, sprake is van een aanzienlijke omvang van de verkoopruimte en verweerder ook de relatie legt met overige horecavoorzieningen. Sterker nog: in de bijlagen bij de vergunning is opgenomen dat ook wordt voorzien in flexwerkplekken ter plaatse. Gelet hierop is het project in strijd met het gemeentelijk beleid.

Het project maakt ook een aanzienlijke reclamemast van 18 meter hoogte mogelijk. Voor een mast met deze hoogte is geen enkele gedegen motivering gegeven en ook ruimtelijk is hiervoor geen basis. In dat kader is van belang dat in het verleden, in de discussie rond het naastgelegen horecacluster, uiteindelijk is afgesproken dat er alleen een hoge mast naast de A12 zou komen te staan. In het horecacluster is maximaal 14 meter toegestaan. Waarom een hogere reclamemast in dit geval toelaatbaar is, wordt geenszins onderbouwd. Vanuit het ruimtelijk kader is er geen basis voor een dergelijke reclamemast.

10.2. Verweerder stelt dat er geen sprake is van een zelfstandige horecavoorziening. Dat blijkt duidelijk uit de bij de omgevingsvergunning behorende tekeningen. Van strijd met de Horecavisie is geen sprake. In paragraaf 3.2.6 van de Horecavisie wordt voor bedrijventerreinen specifiek opgemerkt dat 'horeca waarbij de horecafunctie ondergeschikt is aan de hoofdfunctie en beschouwd kan worden als een dienstverlening aan de klant' is toegestaan.

Het 'Ambitiedocument reclame-uitingen A12' is niet op deze reclamemast van toepassing. Dit document is opgesteld ter beoordeling van reclamemasten in de A12 zone. De reclamemast bij het MFT is een reclamemast op het bedrijventerrein, gericht op lokaal verkeer op (vooral) de N209. Verweerder acht dergelijke reclamemasten op een bedrijventerrein, zoals Prisma, ruimtelijk aanvaardbaar.

10.3. Naar aanleiding van de uitspraak van de voorzieningenrechter van deze rechtbank van 11 februari 2022, [REDACTED], vermeldt verweerder in dit verband in het bestreden besluit 2 onder meer in de considerans dat het bouwplan (tevens) voorziet in een reclamemast van 18 meter hoog. Daarnaast overweegt verweerder dat een reclamemast met een dergelijke hoogte op een bedrijvenpark als Prisma ruimtelijk aanvaardbaar is. Het bestemmingsplan staat een reclamemast van 14 meter hoog toe. De vergunde hoogte van 18 meter acht verweerder in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening. Daarbij is relevant dat het projectgebied is gelegen op een bedrijvenpark alwaar gebouwen tot 20 meter hoog zijn toegestaan en dat middels een voorschrift geborgd is dat de reclamemast aan de zijde van het buurtschap niet verlicht mag worden.

Wat betreft de horecavoorziening stelt verweerder in het bestreden besluit 2 dat de verkoopruimte in hoofdzaak een detailhandelsfunctie heeft. Ter plaatse kunnen de getankte brandstoffen worden afgerekend. Daarnaast kunnen ter plaatse voor een tankstation reguliere producten worden aangeschaft. Daarbij moet gedacht worden aan auto gerelateerde producten en eten (candybars, frisdrank etc). De stellingen met verkoopwaar vallen onder de detailhandelsfunctie. Van horeca is in zoverre geen sprake. De verkoopruimte heeft niet meer dan een zeer beperkt horecagedeelte. Het betreft een ruimte waar broodjes kunnen worden besteld die ter plaatse worden bereid. Er vindt geen bediening aan tafel plaats en er worden ook geen flexwerkplekken gerealiseerd. Dit is volledigheidshalve in de voorschriften geborgd. Tevens is een tekening aangehecht waaruit duidelijk blijkt dat de horecaruimte (inclusief de bereidingsruimte etc.) slechts 52 m² bedraagt. Volgens verweerder kan dan ook geconcludeerd worden dat sprake is van horeca waarbij de horeca-activiteit ondergeschikt is aan de hoofdfunctie en beschouwd kan worden als een dienstverlening aan de klant.

10.4. In haar reactie op het bestreden besluit 2 blijft eiseres erbij dat horeca zelfstandig kan functioneren. Daar komt bij, dat ook de initiatiefnemer bevestigt heeft dat het de bedoeling is om de exploitatie van de horeca over te laten aan een zelfstandige partij. Dat alleen al is de bevestiging van een zelfstandige functie, temeer nu die partij zelf zijn broek zal moeten ophouden. Dat kan alleen in geval van een lonende, zelfstandige exploitatie. Het is een verdienmodel voor zowel initiatiefnemer als de exploitant van de horeca. In het licht daarvan kan de onderbouwing van verweerder geen stand houden. Ook uit onderzoek van Berenschot volgt dat tankstations vandaag de dag bijna 40% van de omzet verdienen aan de exploitatie van de bijbehorende shop. Dit percentage wordt alleen maar groter, zo concludeert Berenschot, omdat er veel marge zit op 'food' en stations juist om die reden hierop inzetten. Met de ontwikkeling die verweerder hier toelaat, wordt afbreuk gedaan aan de uitgangspunten uit de eigen visie. Dat er geen flexwerkplekken voor bezoekers mogen worden gerealiseerd is niet meer dan een wassen neus. Het is een bepaling die op geen enkele wijze te handhaven is omdat het volstrekt onduidelijk is wanneer iets een flexwerkplek is of niet. Denk aan de situatie dat er ter plekke een broodje wordt genuttigd of een kopje koffie, maar er tegelijkertijd ook mails beantwoord worden, aldus eiseres.

Wat betreft de reclamemast geldt dat in het bestemmingsplan een maximale bouwhoogte van 14 meter is voorgeschreven. Deze uitkomst is destijds zwaar bevochten. Waar verweerder met stelligheid aangeeft dat 'een mast met een dergelijke hoogte op een bedrijvenpark als Prisma ruimtelijk aanvaardbaar [is]', gaat hij er geheel aan voorbij dat het horecacluster in lijn gelegen is met de locatie waar de onderhavige ontwikkeling op ziet. Dat horecacluster ligt óók op bedrijvenpark Prisma en tóch is daar gekozen voor deze maximale bouwhoogte.

De huidige koerswijziging is voor eiseres onaanvaardbaar. In de onderbouwing gaat verweerder met een algemene en ongenueanceerde stelling "dat er gebouwen van een zekere hoogte toelaatbaar zijn" volledig voorbij aan de ligging en omgeving van de reclame-mast. Het gaat hier niet om een gebouw of gebouwen; het gaat om een reclame-mast, met een aanzienlijke hoogte, op korte afstand van de omwonenden. Als de overige gebouwen in dat verband doorslaggevend zouden zijn, dan had ook geen afzonderlijke bepaling opgenomen hoeven worden voor andere bouwwerken. Met de stellingname van verweerder wordt volledig aan de belangen van de omwonenden voorbijgegaan en aan de ruimtelijke elementen die met het oog op de te maken afweging relevant zijn. Dat er een beperking is in de verlichting, maakt deze afweging niet anders. Daar komt bij dat de beperking in de verlichting slechts invloed heeft op de woningen die direct bij het voorziene tankstation gesitueerd zijn. De overige woningen liggen verder weg en kijken dus altijd schuin naar deze verlichting. Die invloed is niet onderkend, en ook niet meegewogen.

10.5.1. De rechtbank overweegt dat verweerder in het bestreden besluit 2 de horeca-activiteit van een grondiger motivering heeft voorzien, waarin mede wordt verwezen naar een nieuwe tekening die aan de gewijzigde omgevingsvergunning is gehecht. Op deze tekening is het gedeelte van de shop, dat in gebruik is als horecaruimte, aangegeven. Tevens is een extra voorschrift aan de omgevingsvergunning verbonden op grond waarvan geborgd is dat de realisatie van flexwerkplekken niet is toegestaan. Dat iemand in de shop zijn mail leest op zijn telefoon is inderdaad niet uitgesloten, maar enkel dat maakt de horeca-activiteit naar het oordeel van de rechtbank nog niet in strijd met de Horecavisie.

10.5.1.1. De StAB geeft in haar verslag van 14 december 2022 aan dat de horeca-activiteit op het tankstation in grote lijnen past in het gemeentelijk horecabeleid. Het horecagedeelte is in ieder geval niet belangrijker dan het detailhandelsgedeelte en het is zo ingebed dat duidelijk is dat de horeca gericht is op de bezoeker die komt tanken. Hoewel voor een deel bezoekers specifiek voor de horeca zullen komen, is dit aandeel naar verwachting relatief gering. De StAB merkt op dat de horeca-ruimte weliswaar vrij groot is, maar dat de gemeentelijke Horecavisie geen bovengrens kent van het bruto vloeroppervlak voor ondergeschikte horeca. De StAB heeft vastgesteld dat in de horecavisies bij andere gemeenten waar objectieve criteria worden gebruikt, een percentage van 25% van het totale bruto vloeroppervlak of minder als ondersteunende horeca wordt beschouwd. Aan die norm wordt in het voorliggende geval voldaan.

10.5.1.2. De rechtbank ziet geen aanleiding om de voornoemde conclusie van de StAB voor onjuist te houden. Ter zitting is nog door de StAB verklaard dat bezoekers in beginsel niet specifiek naar een tankstation gaan om er te eten. Veelal worden er even snel na het tanken bij het afrekenen wat candybars en frisdrank gekocht, maar dat ziet op detailhandel. De eveneens aangeboden broodjesservice is wel horeca. Hoewel eiseres terecht stelt dat een deel van het assortiment (luke belegde broodjes) anders is dan bij de fastfoodketens in de buurt, is volgens de StAB niet goed voorstelbaar dat dit zou leiden tot een zodanige extra aanloop dat hierdoor duidelijk sprake zal zijn van zelfstandige in plaats van ondersteunende horeca. De gunstige ligging voor met name het autoverkeer komt naar de mening van de StAB ten goede aan de verkoop van brandstoffen en niet specifiek aan de omzet uit de horeca. Met de StAB is de rechtbank van oordeel dat geconcludeerd kan worden dat de vergunde horeca ter plaatse in dienst staat van de bezoeker die komt tanken en niet tot extra overlast voor omwonenden zal zorgen.

Dat de horecaruimte zou kunnen worden geëxploiteerd door een andere partij, maakt naar het oordeel van de rechtbank niet dat geen sprake meer is van ondergeschikte horeca. Het blijft een functie die ondergeschikt is aan de hoofdfunctie (verkoop van brandstoffen) en kan worden beschouwd als dienstverlening aan de klant, hetgeen volgens de Horecavisie is toegestaan op bedrijventerreinen. Bovendien geldt dat blijkens voorschrift 2.1.3 van het bestreden besluit 2, de exploitatie (in beginsel) enkel is toegestaan voor de vergunninghouder. Wijziging van de exploitant mag uitsluitend plaatsvinden nadat op de aanvraag hierom met een goedkeuringsbesluit is toegestemd. Daarnaast geldt dat er ten aanzien van de horeca-activiteit geen sprake is van een eigen ingang en eigen openingstijden. Van strijd met de Horecavisie is naar het oordeel van de rechtbank geen sprake.

10.5.2. De rechtbank overweegt dat verweerder in het bestreden besluit 2 de plaatsing van de reclamemast van 18 meter hoog van een nadere onderbouwning heeft voorzien.

Wat er ook zij van de in het verleden tussen eiseres en de gemeente Lansingerland gemaakte afspraken, de omstandigheid dat de hoogte van de reclamemast niet voldoet aan de regels van het bestemmingsplan heeft er mede toe geleid dat verweerder gebruik heeft moeten maken van de planologische afwijkmogelijkheid als bedoeld in artikel 2.12, eerste lid, onder a, sub 3°, van de Wabo. Dat betekent dat de aangevraagde reclamemast (koerswijziging) niet in strijd mag komen met een goede ruimtelijke ordening.

In het bestreden besluit 2 is gemotiveerd waarom de reclamemast met deze hoogte op het bedrijvenpark Prisma, rekening houdend met de belangen van de omwonenden, in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening wordt geacht. Verweerder heeft in die afweging rekening gehouden met het feit dat op grond van het bestemmingsplan en het horecacluster reeds reclamemasten tot 14 meter hoog zijn toegestaan, in de omgeving al diverse andere reclamemasten aanwezig zijn, dat er ter plaatse volgens het bestemmingsplan gebouwen tot 20 meter hoog zijn toegestaan en dat met een voorschrift is geborgd dat de reclamemast aan de zijde van het buurtschap niet verlicht mag worden.

In het betoog van eiseres ziet de rechtbank geen aanleiding voor het oordeel dat verweerder niet in redelijkheid tot het oordeel heeft kunnen komen dat de reclamemast met een hoogte van 18 meter, die aan de zijde van de omwonenden niet mag worden verlicht, niet in overeenstemming zou zijn met een goede ruimtelijke ordening. Met de relevante ruimtelijke elementen waaronder de ligging, de ruimtelijke uitstraling en de afstand en ligging van de woningen van omwonenden heeft verweerder naar het oordeel van de rechtbank afdoende rekening gehouden. Naar het oordeel van de rechtbank heeft verweerder de voorgaande afwegingen in redelijkheid kunnen maken. De beroepsgrond van eiseres slaagt daarom niet.

11.1. Eiseres wijst er verder op dat de verkeersaantrekkende werking van het project door Agel adviseurs (Agel) is bepaald. Omdat dit de facto neerkomt op de cijfers die Greenpoint zelf heeft aangeleverd, maakt eiseres zich zorgen over de wijze van totstandkoming van deze inschatting.

Voorts merkt eiseres op dat in de berekening ten onrechte geen, althans niet gedegen, rekening is gehouden met de verkeersaantrekkende werking van de shop zelf, de flexwerkplekken die daar gerealiseerd worden, in combinatie met alle andere faciliteiten. De inschatting is volgens haar veel te rooskleurig voorgesteld en is op geen enkele wijze realistisch voor een ontwikkeling van deze aard en omvang.

Ook de vastgestelde parkeerbehoefte is volgens eiseres in dit kader veelzeggend. Het aantal parkeerplaatsen is bepaald op basis van de te verwachten omzet. De omzetcijfers zijn volgens eiseres redelijkerwijs geen acceptabel uitgangspunt voor de bepaling van de parkeerbehoefte. Bij het ontbreken van deugdelijke informatie is de berekening niet controleerbaar.

11.2. De rechtbank overweegt dat het CROW geen kengetallen kent voor de verkeersgeneratie van een tankstation. Om die reden is deze door Agel, een deskundig adviesbureau op (onder meer) het gebied van verkeer en parkeren, bepaald op basis van door Greenpoint verstrekte gegevens over (onder meer) de doorzet van brandstoffen. Op basis daarvan is bepaald dat het tankstation 275 bezoekers van licht verkeer per etmaal zal trekken. Voor vrachtverkeer zullen dat 70 bezoekers per etmaal zijn. Ook is rekening gehouden met bezoekers die alleen de shop/het servicepunt bezoeken (15 voertuigen per dag). De totale verkeersgeneratie is daarmee bepaald op $(360 \times 2 =) 720$ motorvoertuigbewegingen per etmaal.

Met haar betoog onderbouwt eiseres op geen enkele wijze om welke redenen de berekeningen die in de ruimtelijke onderbouwing zijn gemaakt, waarbij tevens is uitgegaan van bezoekers die alleen de shop/het servicepunt bezoeken, onjuist te achten zijn. Evenmin heeft eiseres aangetoond of aannemelijk gemaakt dat in de ruimtelijke onderbouwing van onrealistische uitgangspunten is uitgegaan.

Het Crow kent evenmin kengetallen voor parkeren bij een tankstation. Agel heeft de parkeerbehoefte als deskundige bepaald op 11 plaatsen. Naast dat eiseres aangetoond noch aannemelijk heeft gemaakt dat verweerder in redelijkheid niet heeft kunnen uitgaan van de door Agel bepaalde parkeerbehoefte van het tankstation, acht de rechtbank het aantal van 11 parkeerplaatsen ruim voldoende voor personeel en bezoekers, temeer omdat het overgrote deel van de bezoekers van een tankstation de auto tijdens het bezoek 'parkeert' naast de afleverzuil en helemaal geen gebruik maakt van een 'normale' parkeerplaats. Het vorenstaande leidt, nog los van de vraag of het in artikel 8:69a van de Awb neergelegde relativiteitsvereiste in de weg staat aan het honoreren van de grieven over de parkeerbehoefte, dus niet tot een gegrond beroep.

12.1. Eiseres stelt zich voorts op het standpunt dat er geen volledige toetsing is uitgevoerd met betrekking tot het brandveiligheidsniveau. De informatie die in de aanvraag is opgenomen acht eiseres niet voldoende gedetailleerd om een volledige toetsing uit te kunnen voeren met betrekking tot dit onderwerp en/of voldoende passende maatregelen in de vergunning voor te schrijven. In de vergunning zijn dan ook alleen standaardmaatregelen voorgeschreven die bij de activiteiten van de inrichting gebruikelijk zijn. Daarnaast is enkel in de omgevingsvergunning een voorschrift opgenomen dat een brandveiligheidsplan binnen zes maanden moet worden ingediend. Dit terwijl het brandveiligheidsplan een essentieel onderdeel uit zal moeten maken van deze vergunning en een (zeer) gedegen toetsing vergt. Dit kan en mag niet doorgeschoven worden naar een latere fase. Dit is, zeker gezien de concrete omstandigheden van het geval en de combinatie van brandstoffen, buitengewoon gevaarlijk en volstrekt onzorgvuldig.

12.2. Verweerder stelt in het verweerschrift dat er wel degelijk voldoende informatie beschikbaar was om een beoordeling op het aspect (brand)veiligheid uit te kunnen voeren.

Dit blijkt ook uit het advies van de VRR. Anders dan eiseres stelt, is er daadwerkelijk een uitgebreide beoordeling van het aspect (brand)veiligheid uitgevoerd.

12.3. In het bestreden besluit 2 is vermeld dat het brandveiligheidsplan (inmiddels) is ingediend en dat dit plan op 25 mei 2022 is beoordeeld door de VRR. Uit deze beoordeling volgt dat er voldoende (brandveiligheids)maatregelen worden getroffen om risico's te beperken.

12.4. In het aanvullend beroep stelt eiseres dat de beoordeling van het brandveiligheidsplan, waar in het bestreden besluit 2 aan wordt gerefereerd, niet is bijgevoegd zodat de documentatie niet compleet is. Hierdoor voldoet het bestreden besluit 2 niet aan de vereiste zorgvuldigheid. Evenmin is de nieuwe situatietekening bij het bestreden besluit 2 aangetroffen zodat dit besluit ook om die reden onzorgvuldig is. Met hetgeen op pagina 22 van het bestreden besluit 2 is gesteld over de ontluchtingsleidingen diesel, komt bij eiseres vervolgens de vraag op of de geuroverlast nu wordt voorkomen of beperkt. Daarnaast is zonder enige motivering een gedeelte uit de oorspronkelijke vergunning verwijderd dat zag op een bedrijfshal voor de productie van waterstof.

12.5. De rechtbank overweegt dat het advies van de VRR over het brandveiligheidsplan integraal is opgenomen in de aanvullende motivering van het bestreden besluit 2. Bovendien heeft eiseres via de StAB kennis kunnen nemen van de brief van de VRR van 25 mei 2022, waarin de VRR aangeeft akkoord te zijn met het brandveiligheidsplan. De rechtbank ziet dan ook geen aanleiding het bestreden besluit 2 om die reden onzorgvuldig te achten. Vastgesteld kan worden dat het brandveiligheidsonderzoek thans volledig is uitgevoerd. Eerdere bezwaren van eiseres ten aanzien van het ontbreken van een deugdelijk rapport zijn hierdoor niet meer relevant.

Daarnaast stelt de StAB in haar rapport van 14 december 2022 vast dat als onderdeel van de toelichting op het bestreden besluit 2 op www.ruimtelijkeplannen.nl een goed bruikbare versie (in pdf-formaat) is opgenomen van de situatietekening. Deze tekening, met als datum 10 januari 2019, is laatstelijk gewijzigd op 20 april 2022. Alle informatie is daarop, na inzoomen, goed leesbaar. De StAB is niet gebleken dat in de situatie op essentiële punten wijzigingen zijn doorgevoerd die belangrijke gevolgen zouden kunnen hebben voor de beoordeling van de aspecten brandveiligheid en externe veiligheid. Het vorenstaande leidt de rechtbank tot het oordeel dat niet gezegd kan worden dat er in dit geval geen volledige toetsing is uitgevoerd met betrekking tot het brandveiligheidsniveau.

Over de ontluchtingsleiding heeft verweerder verklaard dat in het bestreden besluit 2 een tekstuele aanpassing is doorgevoerd in de overwegingen met betrekking tot het aspect geur. Dat was nodig omdat in de betreffende overweging werd verwezen naar de situatietekening en deze tekening (op andere punten) is gewijzigd. Omdat er inhoudelijk geen sprake is van een wijziging ten opzichte van de omgevingsvergunning heeft verweerder de tekstuele aanpassing naar het oordeel van de rechtbank niet hoeven voorzien van een (uitgebreide) motivering. Wat betreft de bedrijfshal waterstof heeft verweerder verklaard dat in de omgevingsvergunning per abuis een passage was opgenomen waaruit opgemaakt zou kunnen worden dat er ter plaatse ook waterstof zou worden 'geproduceerd' met een electrolyser. Omdat het produceren van waterstof niet is vergund heeft, verweerder de passage waar eiseres naar verwijst volledigheidshalve geschrapt. De rechtbank volgt verweerder dat het ook hier geen inhoudelijke wijziging betreft.

13.1. Eiseres stelt zich verder op het standpunt dat ter zake van het project ten onrechte geen beoordeling heeft plaatsgevonden overeenkomstig het Besluit milieueffectrapportage (Besluit m.e.r.). Een dergelijke beoordeling is juist bij deze ontwikkeling belangrijk om een goed beeld te kunnen vormen en belangrijke nadelige milieugevolgen uit te kunnen sluiten. Eiseres is van mening dat met de onderbouwing die er nu ligt niet de zekerheid is verkregen dat belangrijke nadelige milieugevolgen kunnen worden uitgesloten. Hierdoor staat niet vast dat de vergunningvoorschriften toereikend zijn voor een ontwikkeling als deze.

13.2. Verweerder stelt dat het Besluit m.e.r. niet van toepassing is op het project waarvoor de omgevingsvergunning is verleend. De omvang van de vergunde opslagtank voor LNG en CNG is zo beperkt (40 m^3), dat geen sprake is van een installatie voor opslag als bedoeld in categorie D 25 van het Besluit m.e.r. In dit kader is van belang dat uit de parlementaire geschiedenis bij het Besluit m.e.r. volgt dat deze categorie betrekking heeft op 'grootschalige opslag'. Dit stemt ook overeen met Richtlijn 2011/92/EU (PbEU 2012, L 26; de m.e.r.-richtlijn). Een aanmeldnotitie hoeft dan ook niet bij de vergunningaanvraag te worden ingediend.

Voor zover een m.e.r.-beoordeling noodzakelijk zou zijn, acht verweerder van belang dat uitgesloten is dat de opslag belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu heeft. Dit in het licht van de kenmerken van het project, de mate van kwetsbaarheid van het milieu in het gebied waarop het project van invloed kan zijn en de potentiële effecten.

13.3. De StAB heeft in dit verband in haar verslag van 14 december 2022 gerapporteerd, dat niet in geding is dat hier sprake is van bovengrondse opslag van maximaal 40 m^3 (vloeibaar gemaakt) aardgas. De drempelwaarde van 100.000 m^3 (D25) wordt daarmee ruim onderschreden.

Daarnaast merkt de StAB op dat in Staatsblad 2011, 102, blz. 56, inderdaad "Categorie 25 (grootschalige opslag van aardolie, petrochemische of chemische producten)" staat aangegeven. Het woord "grootschalige" komt echter niet voor in de omschrijving van de activiteit zelf in de categorie D 25.2. Impliciet komt deze wel tot uiting in de drempelwaarde van 100.000 m^3 . Of sprake is van "D 25.2" hangt af van het antwoord op de vraag of de regelgeving in de vorm van het Besluit m.e.r. in dit geval letterlijk moet worden genomen of dat een nadere uitleg op basis van een wethistorische interpretatie de doorslag moet geven, zoals verweerder stelt. Wat hier ook van zij, het antwoord acht de StAB niet van belang voor de vraag of een aanmeldnotitie dient te worden ingediend bij de aanvraag om na te gaan of sprake is van belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu.

De StAB is namelijk van mening dat in dit geval niet op voorhand kan worden uitgesloten dat belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen optreden voor wat betreft het aspect externe veiligheid. Op basis van landelijk (interim)beleid over LNG -tankstations dienen tankstations waarbij LNG wordt afgeleverd te worden beoordeeld als een inrichting waarbij het Bevi van toepassing is. Dit houdt verband met de omstandigheid dat LNG -tankstations in veel opzichten een vergelijkbaar risico met zich meebrengen als een LPG-tankstation, een inrichting die ook onder het Bevi valt.

In dit kader merkt de StAB verder op dat het in de praktijk niet geheel ongebruikelijk is, dat bij de aanvraag voor de oprichting van een MFT een aanmeldnotitie wordt toegevoegd. In het rapport "Kenniscbundel multifuel tankstations" van het Instituut Fysieke Veiligheid van

22 februari 2022 wordt er in paragraaf 2.1 "Huidige wet- en regelgeving" op gewezen, dat het bevoegd gezag zich via een aanmeldnotitie een oordeel kan vormen over het doorlopen van een m.e.r.-beoordelingsprocedure.

In het licht van het vorenstaande stelt de StAB dat aan de omgevingsvergunning een ruimtelijke onderbouwing ten grondslag is gelegd. In paragraaf 4.9 van het rapport van 19 juni 2020 wordt ingegaan op de externe veiligheid. Hierin wordt geconcludeerd dat externe veiligheid geen belemmering vormt voor de gewenste activiteit. Deze conclusie is gebaseerd op de Quantitative Risk Assessment (QRA) die is opgesteld door adviesbureau AVIV ("Risicoanalyse LNG/Hz-tankstation Greenpoint Bleiswijk" van 24 juni 2019) die als bijlage 5 is opgenomen in de ruimtelijke onderbouwing. Met de QRA is, aldus de StAB, alsnog een goed inzicht verkregen in de externe veiligheid.

13.4. Met inachtneming van het advies van de StAB is de rechtbank van oordeel dat de vergunningaanvraag, nog los van de vraag of er sprake is van een activiteit als bedoeld in categorie D 25 van het Besluit m.e.r., gepaard had moeten gaan met een aanmeldnotitie zodat verweerder kon beoordelen of een (vormvrije) m.e.r.-nodig was. Het ontbreken daarvan heeft, aldus de StAB, evenwel in dit geval als gevolg van de QRA over het aspect "externe veiligheid" niet geleid tot een situatie waarbij verweerder onvoldoende informatie heeft gehad om dit aspect afdoende te beoordelen. Naar de mening van de StAB kan worden vastgesteld dat de activiteit niet leidt tot een onacceptabele situatie wat betreft externe veiligheid omdat kan worden voldaan aan de normen van het hiervoor opgestelde rijksbeleid. In al hetgeen eiseres heeft aangevoerd ziet de rechtbank geen aanleiding om de conclusie van de StAB, dat belangrijke nadelige milieugevolgen kunnen worden uitgesloten, voor onjuist te houden. Nu eiseres met het oog op het vorenstaande door het ontbreken van een aanmeldnotitie rechtens geenszins is benadeeld, leidt de onderhavige beroepsgrond van eiseres niet tot een gegrond beroep. Temeer ook nu verweerder op 7 juli 2023 alsnog een mer-beoordelingsbesluit heeft genomen, met de conclusie dat er geen MER behoeft te worden opgesteld.

14.1.1. Eiseres stelt zich verder op het standpunt dat er op het gebied van de externe veiligheid geen sprake is van een aanvaardbaar beschermingsniveau. Dit houdt zowel verband met het ontbreken van een toereikend onderzoek als met ontbrekende (en toereikende) regelgeving over MFT's. Voor de opslag en aflevering van LNG zijn bijvoorbeeld in het Activiteitenbesluit milieubeheer en de bijbehorende regeling nog geen voorschriften opgenomen. Sprake is in ieder geval van een onderwerp waarbij de grootst mogelijke zorgvuldigheid betracht moet worden. Daarbij kan gedacht worden aan aanvullende maatregelen, die eiseres in de omgevingsvergunning niet terug ziet.

Verder wijst eiseres erop dat de gemaakte afspraak met de wethouder, om een "ter zake kundig en onafhankelijke instantie" een second opinion op de veiligheidsanalyse te laten uitvoeren waarbij tien vragen beantwoord zouden worden, niet is nagekomen. Na afstemming van de vragen heeft verweerder uiteindelijk drie vragen laten beantwoorden door het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM). Ondanks de geconstateerde onjuistheden heeft dit niet tot nieuwe conclusies geleid. De overige zeven vragen zijn beantwoord door de DCMR, die verweerder bij dit soort aanvragen altijd bijstaat. Eiseres acht de DCMR geen onafhankelijke instantie, zodat verweerder zijn afspraak heeft geschonden.

14.1.2. Eiseres wijst er daarnaast op dat een MFT niet in de brochure "Bedrijven en Milieuzonering" van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (de VNG-brochure) is opgenomen. De DCMR heeft aangegeven dat het voor waterstof wenselijk is om milieucategorie 3.1 aan te houden. Voor LNG wordt geadviseerd uit te gaan van de waarden die voor LPG worden gehanteerd, dus categorie 3.1 bij $< 1.000 \text{ m}^3$ per jaar en categorie 4.1 bij $> 1.000 \text{ m}^3$ per jaar. Nu er ongeveer 5.000 m^3 per jaar wordt aangevraagd is het dus wenselijk om voor LNG milieucategorie 4.1 aan te houden. Voorts heeft de DCMR het volgende aangegeven:

"Bij een 'gemengd gebied' kunnen de richtafstanden met 1 afstandsstep verkleind worden. Uitzondering hierop is de richtafstand voor externe veiligheid. Deze wordt niet verkleind. Ik voorzie hier een probleem omdat zoals staat aangegeven in paragraaf 4.6 van het document 'Ruimtelijke onderbouwing - Greenpoint Bleiswijk' van 15 oktober 2019 het dichtstbijzijnde gevoelige object is gelegen op 60 meter. Bij een milieucategorie van 4.1 moet er een afstand van 100 meter worden aangehouden. Hieraan kan dus niet worden voldaan."

Eiseres stelt dat zij in de bestemmingsplanprocedure over het "bedrijvenpark Prisma" geprobeerd heeft de impact op het buurtschap Kruisweg zo klein mogelijk te houden. Er is een aantal gedetailleerde waarborgen in het bestemmingsplan opgenomen en daarin beleidsmatig verankerd die door de omgevingsvergunning grof opzij worden gezet zonder dat daar een deugdelijke motivering aan ten grondslag ligt. Paragraaf 4.3.2. (Algemene toelaatbaarheid) van het bestemmingsplan vermeldt het volgende:

"Voor de algemene toelaatbaarheid van bedrijfsactiviteiten wordt aangesloten bij de milieuzonering uit de vigerende bestemmingsplannen. Dit betekent dat sprake is van een algemene toelaatbaarheid van categorie 3.1 en 3.2 langs de randen van het terrein en maximaal categorie 4.1 en 4.2 in het middengebied. (...)."

De keiharde met het gemeentebestuur gemaakte afspraken worden door verweerder genegeerd met als argument dat een MFT niet in de VNG-brochure wordt vermeld. Iedereen is het er echter over eens dat dit, ook gelet op de doorzet, een milieucategorie 4.1-bedrijf is. In het licht van het vorenstaande zal er dus als gevolg van het project een ontoelaatbare verhoging van de vastgestelde milieucategorie plaatsvinden. Dat er milieuonderzoeken liggen wil niet zeggen dat het plan vanuit de ruimtelijke ordeningsaspecten aanvaardbaar is en dat van ruimtelijke uitgangspunten kan worden afgeweken. Verweerder gaat ten onrechte geheel voorbij aan de afspraken die met het gemeentebestuur zijn gemaakt om aan de randen juist minder belastende categorieën bedrijven toe te staan, vanwege de leefbaarheid, maar zeker ook vanuit functioneel en stedenbouwkundig oogpunt.

14.2.1. Verweerder stelt zich op het standpunt dat er wel degelijk sprake is van een aanvaardbaar beschermingsniveau. Aan de omgevingsvergunning ligt een uitgebreid onderzoek naar het aspect "externe veiligheid" ten grondslag. Verweerder wijst in dit verband naar de QRA. Het RIVM heeft de QRA beoordeeld en de bevindingen vastgelegd in de 'Beoordeling QRA Multifuel-tank-station Bleiswijk' van 11 juni 2021. Daarbij heeft het RIVM geconcludeerd dat de getrokken conclusies van de QRA-berekeningen over het PR en het GR correct zijn. Enkele geconstateerde onjuiste invoerwaarden maken deze conclusie niet anders.

Het RIVM heeft ook onderzoek gedaan naar aanleiding van de vrees van eiseres voor het ontstaan van een domino-effect als gevolg van de aanwezigheid van verschillende installaties. Zij heeft aangegeven dat, met het oog op het voorkomen van domino-effecten, de PGS-richtlijnen de minimaal aan te houden interne veiligheidsafstanden tussen de installaties voorschrijven. Verweerder merkt op dat de interne veiligheidsafstanden

vervolgens zijn vastgelegd in voorschrift 4.3.2., zodat daarmee het gevreesde domino-effect wordt voorkomen.

14.2.2. Van strijd met de uit de VNG-Brochure volgende richtafstanden is volgens verweerder geen sprake omdat een MFT niet in deze VNG-Brochure is opgenomen. Voor zover voor de LNG-installatie al zou moeten worden uitgegaan van de afstanden die gelden voor LPG, is uitdrukkelijk gemotiveerd dat het MFT voor wat betreft het aspect veiligheid, waarvoor de grootste afstand geldt, ruimtelijk aanvaardbaar is. Verweerder meent daarom dat hij in redelijkheid van deze richtafstand heeft kunnen afwijken.

14.3. De StAB geeft in haar verslag van 14 december 2022 in algemene zin aan dat het bevoegd gezag met het Interimbeleid een beleidskader wordt gegeven om aanvragen van omgevingsvergunningen voor LNG/CNG-tankstations te kunnen beoordelen. De belangrijkste kenmerken van dit beleid zijn:

1. Voor het plaatsgebonden risico en het groepsrisico wordt de systematiek van het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi) aangehouden (normen voor het plaatsgebonden risico en een kader voor het verantwoorden van het groepsrisico).
2. De risico's moeten worden berekend met de rekenmethodiek LNG -tankstations.
3. Er geldt, ongeacht de uitkomst van de risicoberekening, een minimumafstand van 50 meter tot (beperkt) kwetsbare objecten.
4. Als tweede aanvulling op de Bevi-systematiek krijgen effectafstanden een rol.

Vervolgens merkt de StAB op dat het RIVM de QRA van het MFT in het licht van het Interimbeleid heeft beoordeeld. Het RIVM heeft daarbij geconcludeerd dat de berekeningen voor de waterstofinstallatie correct zijn uitgevoerd en voor de LNG-installatie grotendeels correct. In een aantal gevallen is weliswaar voor deze installatie een onjuiste parameter ingevoerd in het rekenprogramma SAFETI-NL, maar volgens het RIVM heeft dat geen invloed gehad op de einduitkomsten van de berekeningen en de conclusies.

De StAB stelt geen aanleiding te hebben om te twijfelen aan de conclusie van het RIVM. De QRA geeft een adequaat en getrouw beeld van de externe veiligheid in de omgeving van het MFT. Op basis van het Interimbeleid mogen er geen kwetsbare objecten binnen de 10^{-6} -contour staan (Bevi-systematiek). Als aanvullende eis, die verder gaat dan het Bevi, geldt dat er ook geen sprake mag zijn van kwetsbare objecten binnen een contour van 50 meter rond het "vulpunt" (van de opslagtank) voor LNG. Dat betekent dat wanneer de 10^{-6} -contour voor het plaatsgebonden risico binnen de cirkel van 50 meter rond het vulpunt ligt deze 50 meter maatgevend is. In de QRA, blz. 30, figuur 4, zijn de risicocontouren, waaronder de 10^{-6} -contour (= buitenste contour) en het 50 meter gebied rond het LNG -vulpunt aangegeven. Hieruit blijkt dat de 50 meter contour deels buiten de 10^{-6} -contour valt. In de QRA wordt geconcludeerd dat zich binnen het hierdoor bepaalde "toetsgebied" geen (beperkt) kwetsbare objecten bevinden van derden. De StAB onderschrijft op basis van een onderzoek ter plaatse deze conclusie. Dit betekent dat in zoverre aan het Interimbeleid wordt voldaan.

Het Interimbeleid geeft ook aan dat een aanvullende effectbenadering, los nog van de genoemde 50 meter, dient te worden meegenomen. Dit is in de QRA verder niet benoemd, alhoewel diverse effectafstanden van relevante scenario's zijn berekend op grond waarvan dit kan worden beoordeeld. In de considerans van het bestreden besluit 2, blz. 18 en verder, wordt dit aspect wel nader besproken (zie vijfde en zesde-gedachttestreepje). De StAB

concludeert dat ook op dit punt aan het Interimbeleid wordt voldaan. De StAB heeft in de considerans echter niet concreet teruggevonden dat het relevante scenario voor de aanvullende effectbenadering (falen losslang resulterend in een volkbrand) voldoet aan het Interimbeleid. Volledigheidshalve heeft de StAB aan de hand van gegevens uit de QRA zelf vastgesteld dat de effectafstand van dit scenario in dit geval 62 meter bedraagt en dat zich binnen deze afstand geen (beperkt) kwetsbare objecten bevinden zodat tevens op dit punt aan het Interimbeleid wordt voldaan. De StAB deelt dan ook de conclusie van verweerder dat het plan voldoet aan het Interimbeleid en dat sprake is van een acceptabele veiligheidssituatie.

Ter zake van de door eiseres opgeworpen discrepantie tussen de doorzet van LNG in de QRA (2.000 ton/jaar) en in de hoofdtekst van de projectomschrijving (2.900 ton/jaar) merkt de StAB op dat op blz. 31 van de ruimtelijke onderbouwing, die deel uitmaakt van de aanvraag, onder "LNG" vermeld staat: De doorzet van LNG is 2.000 ton/jr. Omdat de ruimtelijke onderbouwing en de QRA deel uitmaken van de aanvraag en het meest specifiek en duidelijk ingaan op de eigenschappen van de installaties, inclusief de doorzet, lijkt het de StAB het meest logisch dat deze als uitgangspunt dienen te worden genomen. Dat betekent dat de doorzet aan LNG is gelimiteerd tot 2.000 ton/jaar. Indien de doorzet structureel groter is, en zeker indien deze 2.900 ton/jaar zou bedragen, acht StAB de uitgevoerde QRA niet representatief voor de voorliggende situatie.

De StAB stelt voorts dat het optreden van domino-effecten een bijzonder aandachtspunt is bij MFT's. Het RIVM heeft ook hier onderzoek naar gedaan (zie rapport "Interne en externe afstanden voor multifuel tankstations"). In dit rapport wordt geconcludeerd dat voor MFT's dezelfde interne veiligheidsafstanden gehanteerd kunnen worden als de afstanden die de zogeheten PGS-richtlijnen reeds voorschrijven voor de afzonderlijke brandstofinstallaties waaruit een MFT is samengesteld. In de considerans van het bestreden besluit 2 is een aparte paragraaf aan deze PGS-richtlijnen gewijd. Deze PGS-richtlijnen zijn zogeheten BBT-informatiedocumenten waar het bevoegd gezag bij de vergunningverlening rekening mee moet houden. Zoals gesteld door verweerder, heeft hij zich over de externe veiligheid en brandveiligheid laten adviseren door de VRR. Dit heeft geleid tot het advies van 25 november 2019. In bijlage 1 en 2 van dat advies worden concrete voorschriften beschreven waarvan de VRR vindt dat deze nodig zijn uit het oogpunt van externe veiligheid en brandveiligheid. Deze zijn in de omgevingsvergunning overgenomen. In voorschrift 4.3.2 is aanvullend bepaald dat moet worden voldaan aan de veiligheidsafstanden uit PGS 25, PGS 28, PGS 33 en PGS 35, overeenkomstig de situatietekening. Verweerder heeft zich dus rekenschap gegeven van het advies van de VRR en bepaald dat aan de veiligheidsafstanden van de onderscheidenlijke PGS-en moet worden voldaan. Hiermee kunnen domino-effecten worden uitgesloten, aldus de StAB.

14.4. Met betrekking tot de externe veiligheid volgt de rechtbank het oordeel van de StAB, dat er zich in dit geval geen knelpunten voordoen met het Interimbeleid, zoals opgesteld voor LNG-tankstations. Uit het verslag van de StAB volgt voorts dat verweerder zich afdoende rekenschap heeft gegeven van de mogelijke bijzondere risico's van MFT's, door in de vergunning te regelen dat de minimale interne veiligheidsafstanden die volgen uit de PGS-richtlijnen voor de afzonderlijke brandstoffen in acht genomen moeten worden.

De reactie van eiseres op het StAB-advies biedt geen grond voor het oordeel dat het verslag van de StAB op dit punt onvoldoende zorgvuldig tot stand is gekomen of anderszins zodanige gebreken bevat dat het niet aan haar oordeelsvorming ten grondslag mag worden

gelegd. Dat er voor MFT's nog geen specifieke regelgeving is, maakt niet dat de StAB op basis van het Interimbeleid van het RIVM en de PGS-richtlijnen de omgevingsvergunning niet op afdoende wijze heeft kunnen beoordelen. Omdat de doorzet van LNG in de ruimtelijke onderbouwing en de QRA is gemaximeerd op 2.000 ton/jr en verweerder in reactie op het concept van het STAB -verslag al heeft aangegeven dat de vermelding in de projectomschrijving van 2.900 ton/jr. een verschrijving is, heeft de StAB op goede gronden voor de doorzet van LNG 2.000 ton/jr als uitgangspunt genomen.

Dat de omgevingsvergunning voorschriften stelt met betrekking tot de kwaliteit van de vrachtwagens die LNG aanleveren, maakt niet dat hiermee de veiligheidseisen worden neergelegd bij een derde. Hiermee wordt immers vastgelegd dat Greenpoint, zijnde de inkoper, verplicht is alleen zaken te doen met bedrijven die LNG kunnen leveren met de voorgeschreven vrachtwagens. Voorts zijn, anders dan eiseres stelt, wel degelijk aanvullende maatregelen genomen. Alle voorschriften die door de VRR in haar advies van 25 november 2019 zijn voorgesteld, zijn aan de omgevingsvergunning verbonden. Verder overweegt de rechtbank dat geenszins aannemelijk is gemaakt dat de DCMR niet als een onafhankelijke instantie kan worden aangemerkt. Dat de DCMR op dit gebied deskundigheid bezit, wordt door eiseres niet betwist. Het enkele feit dat door haar in opdracht van verweerder wel eens onderzoeken worden uitgevoerd, is naar het oordeel van de rechtbank geen reden om op voorhand te twijfelen aan de juistheid, zorgvuldigheid en de objectiviteit van haar bevindingen, vastgelegd in het 'Memo - beantwoording vragen belangenvereniging de Kruisweg' van 5 mei 2021.

14.5. De rechtbank overweegt dat, mede als gevolg van de afwijking van de milieucategorisering van het bestemmingsplan, in dit geval een omgevingsvergunning voor de activiteit handelen in strijd met het bestemmingsplan noodzakelijk is. Verweerder dient bij het nemen van een besluit op de aanvraag om een omgevingsvergunning voor de activiteit afwijken van het bestemmingsplan mede te beoordelen welke gevolgen de gevraagde activiteit heeft voor het woon- en leefklimaat van omliggende woningen. Voor een belangrijk deel hangt de beoordeling daarvan af van het oordeel over het aspect externe veiligheid, met name over de milieugevolgen van dit aspect. Daarbij kan niet voorbij worden gegaan aan de mogelijkheden waarin het ter plaatse geldende bestemmingsplan, waarvan wordt afgeweken, reeds voorziet. In dit geval staat het bestemmingsplan ter plaatse bedrijven in de milieucategorie 3.2 toe.

Hoewel de VNG-brochure een belangrijk hulpmiddel is bij ruimtelijke procedures om na te gaan welke milieuaspecten bij een bepaald type bedrijf spelen en welke afstanden tot woonbebouwing minimaal dienen te worden aangehouden voor die desbetreffende activiteit, zijn deze afstanden indicatief en globaal van karakter en kan er gemotiveerd van worden afgeweken. Dit volgt uit vaste jurisprudentie van de Afdeling (zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 29 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:288).

Daargelaten onder welk bedrijfstype een bepaalde ruimtelijke ontwikkeling in de VNG-brochure valt, geldt dat realisering van een bouwplan, voor zover daarvoor van het bestemmingsplan wordt afgeweken, niet mag leiden tot een onaanvaardbare aantasting van het woon- en leefklimaat. Dit betekent dat de vraag die beantwoord moet worden is, of aanleiding bestaat voor het oordeel dat realisering van een ruimtelijke ontwikkeling leidt tot een onaanvaardbare aantasting van het woon- en leefklimaat van eiseres.

De StAB merkt in dit verband in haar verslag van 14 december 2022 op dat het type bedrijf als het onderhavige tankstation met LNG/CNG en H₂, als vrij recente ontwikkeling, niet is opgenomen in de VNG-brochure uit 2009. Uit het oogpunt van externe veiligheid kan het beste worden aangesloten bij een LPG-tankstation, omdat de voor de externe veiligheid maatgevende ongevalsscenario's veel overeenkomsten vertonen. De toepasselijke milieucategorie hangt af van de jaarlijkse doorzet van LPG. Omdat hier sprake is van een doorzet van LNG/H₂ van meer dan 1.000 m³/jaar kan het beste worden aangesloten bij SBI-code 473-1 van de VNG-brochure. Uit lijst 1 volgt dan een (milieu)categorie 4.1. De StAB onderschrijft het standpunt van DCMR dat in dit geval milieucategorie 4.1 dan ook het best passend is.

Het belang van de juiste milieucategorie acht de StAB, aldus haar verslag, in dit geval echter van secundair belang nu het aspect externe veiligheid uitputtend is onderzocht, onder andere door het opstellen van een QRA. Deze is gebaseerd op specifieke kenmerken van de inrichting en de omgeving. Op basis hiervan kan een veel betere beoordeling van het aspect externe veiligheid plaatsvinden dan op basis van een indicatieve en generieke richtafstand voor het aspect veiligheid die uit de VNG-brochure volgt. Die leent zich meer voor situaties waarbij een QRA niet voorhanden is. De voorkeur voor gerichte onderzoeken boven de indicatieve richtafstanden van de VNG-brochure is een vaste lijn in de jurisprudentie.

De rechtbank ziet in de weerspreking van eiseres geen aanleiding om het standpunt van de StAB over de milieucategorisering niet te volgen. Dit betekent dat het niet voldoen aan de VNG-afstandseis van 100 meter in het licht van het uitputtende veiligheidsonderzoek in dit geval aan de totstandkoming van het project niet in de weg staat. Naar het oordeel van de rechtbank blijkt uit het bestreden besluit 2, zoals nader toegelicht in het verweerschrift en ter zitting, dat verweerder de belangen van eiseres voldoende heeft onderkend en in de besluitvorming heeft meegewogen. In het licht van de ruimtelijke onderbouwing en de QRA heeft verweerder zich naar het oordeel van de rechtbank in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat een aanvaardbaar woon- en leefklimaat is gewaarborgd en dat het project stedenbouwkundig inpasbaar is in de omgeving. De rechtbank heeft daarbij in aanmerking genomen dat verweerder terecht heeft meegewogen dat uit al de deskundigenonderzoeken blijkt dat het MFT naar aard en invloed vergelijkbaar is met de rechtstreeks toegelaten bedrijven in de milieucategorie 3.2. De vestiging van het MFT is dus in lijn met de bedoeling van de in het bestemmingsplan vastgelegde zonering. Tevens geldt dat ook artikel 3.6.1 van het bestemmingsplan expliciet voorziet in een afwijkbevoegdheid om andere bedrijven toe te staan, indien de aard en invloed van deze bedrijven op de omgeving vergelijkbaar is met de bij recht toegestane bedrijven. Bovendien is voldoende onderbouwd dat de geselecteerde ligging van de MFT logistiek gezien de meest aangewezen locatie is, zodat verweerder Greenpoint terecht geen onderzoek naar andere locaties heeft voorgeschreven. De hiertegen gerichte beroepsgronden slagen dan ook niet.

15. Omdat het bestreden besluit 1 gebreken bevat die door het bestreden besluit 2 zijn hersteld, is het beroep van eiseres gegrond. De rechtbank vernietigt in zoverre het bestreden besluit 1.

Het beroep, voor zover gericht tegen het bestreden besluit 2, is gelet op al hetgeen hiervoor is overwogen, ongegrond.

16. Omdat de rechtbank het beroep gegrond verklaart, bepaalt de rechtbank dat verweerder aan eiseres het door haar betaalde griffierecht vergoedt.

17. De rechtbank veroordeelt verweerder in de door eiseres gemaakte proceskosten. Deze kosten stelt de rechtbank op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand vast op € 2.092,50 (1 punt voor het indienen van het beroepschrift, 0,5 punt voor een schriftelijke zienswijze na het deskundigenverslag en 1 punt voor het verschijnen ter zitting met een waarde per punt van € 837,- en een wegingsfactor 1).

Beslissing

De rechtbank:

- verklaart het beroep tegen het bestreden besluit 1 gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit 1, voor wat betreft de in het bestreden besluit 2 herstelde gebreken;
- verklaart het beroep tegen het bestreden besluit 2 ongegrond;
- bepaalt dat verweerder aan eiseres het betaalde griffierecht van € 360,- vergoedt;
- veroordeelt verweerder in de proceskosten van eiseres tot een bedrag van € 2.092,50.

Deze uitspraak is gedaan door [REDACTED], voorzitter, en [REDACTED] en [REDACTED], leden, in aanwezigheid van [REDACTED], griffier. De uitspraak is in het openbaar gedaan op 10 november 2023.

[REDACTED]

griffier

[REDACTED]

voorzitter

Een afschrift van deze uitspraak is verzonden aan partijen op: **10 NOV. 2023**

Rechtsmiddel

Tegen deze uitspraak kan binnen zes weken na de dag van verzending daarvan hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

VOOR KOPIE CONFORM
De griffier van de
Rechtbank Rotterdam
Sector Bestuursrecht

wnd [REDACTED]



rechtbank Rotterdam

ONTVANGEN 14 NOV 2023

☒ AANTEKENEN | ☐ PER POST | ☐ EMAIL

[REDACTED]
Postbus 1094
6501 BB Nijmegen

Rechtbank Rotterdam
Bestuursrecht

bezoekadres
Wilhelminaplein 100/125

correspondentieadres
Postbus 50951, 3007 BM
Rotterdam

t 088-36 26000

Voor veilig e-mailen kijk op:
www.rechtspraak.nl/contact/rdam
www.rechtspraak.nl

Bij beantwoording de datum en
ons kenmerk vermelden. Wilt u
slechts één zaak in uw brief
behandelen.

datum 10 november 2023
onderdeel
contactpersoon [REDACTED]
doorkiesnummer [REDACTED]
ons kenmerk zaaknummer [REDACTED]
uw kenmerk 20211608-2409401/1-MC
bijlage(n)
onderwerp het beroep van DCB brandstoffen IV B.V. te Spijkenisse

Geachte mevrouw,

Over het beroep met zaaknummer [REDACTED] deel ik u het volgende mee.

De rechtbank heeft uitspraak gedaan. Ik stuur u een kopie van de uitspraak. Indien in deze uitspraak wordt verwezen naar een uitspraak met een ECLI-nummer, is de tekst van de betreffende uitspraak onder dat nummer gepubliceerd op www.rechtspraak.nl.

Tegen deze uitspraak staat voor een belanghebbende en het bestuursorgaan hoger beroep open. Dit dient te worden ingesteld **binnen zes weken** na de datum van verzending van deze uitspraak door een beroepschrift en een kopie van deze uitspraak te zenden aan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, Postbus 20019, 2500 EA Den Haag. In uw beroepschrift moet u vermelden waarom u het niet eens bent met de uitspraak. U kunt ook digitaal hoger beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Kijk op www.raadvanstate.nl voor meer informatie over het indienen van digitaal beroep.

Als u naar aanleiding van deze brief vragen hebt, kunt u contact opnemen met de administratie van de rechtbank op het hierboven vermelde doorkiesnummer.

Als u de rechtbank belt of schrijft, verzoek ik u het zaaknummer te vermelden.

Hoogachtend,

de griffier

uitspraak

RECHTBANK ROTTERDAM

Bestuursrecht

zaaknummer: [REDACTED]

uitspraak van de meervoudige kamer van 10 november 2023 in de zaak tussen

DCB brandstoffen IV B.V. en DCB energy B.V. (DCB), beiden te Spijkenisse, eiseressen,
gemachtigde: [REDACTED],

en

het college van burgemeester en wethouders van Lansingerland, verweerder,
gemachtigden: [REDACTED] en [REDACTED].

Als derde partijen hebben aan het geding deelgenomen:

- **Greenpoint Ontwikkelingsmaatschappij B.V. (Greenpoint)**, te Oude-Tonge,
vergunninghoudster,

- **Van Kessel Onroerend Goed B.V. (Van Kessel)**, te Milheeze, derde belanghebbende.
gemachtigden: [REDACTED] en [REDACTED].

Procesverloop

Bij besluit van 6 juli 2022 (het bestreden besluit) heeft verweerder de op 3 november 2021 aan Greenpoint verleende omgevingsvergunning, voor het bouwen en in gebruik nemen van een multifuel-tankstation op het bedrijvenpark Prisma te Bleiswijk, ambtshalve gewijzigd.

DCB heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Het beroep is, gevoegd met zaaknummer [REDACTED], op 5 september 2023 ter zitting behandeld. Namens DCB is [REDACTED] verschenen. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigden, bijgestaan door [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED] en [REDACTED]. Namens Greenpoint is [REDACTED] verschenen en namens Van Kessel [REDACTED], vergezeld van [REDACTED] en [REDACTED].

Na afloop van de zitting zijn de gevoegde zaken op grond van artikel 8:14 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) weer gesplitst. Als gevolg daarvan wordt in beide zaken afzonderlijk uitspraak gedaan.

Overwegingen

1. Op 18 januari 2019 heeft Greenpoint bij verweerder een aanvraag ingediend voor het oprichten en het in gebruik nemen van een motorbrandstoffenverkooppunt voor het wegverkeer op het bedrijvenpark Prisma te Bleiswijk, waar naast de vloeibare conventionele

brandstoffen (benzine en diesel) ook waterstof, LNG (vloeibaar aardgas), CNG (aardgas onder druk) en elektriciteit aan motorvoertuigen (personenauto's en vrachtwagens) wordt geleverd (multifuel-tankstation). Verder ziet de aanvraag op een reclamemast en een verkoopruimte (shop) inclusief een bereidingsruimte voor broodjes en snacks. Naast de bouwactiviteit en het handelen in strijd met het bestemmingsplan, ziet de aanvraag tevens op een oprichtingsvergunning milieu.

2. Bij besluit van 3 november 2021 heeft verweerder hiervoor een omgevingsvergunning verleend. Nadat tegen dit besluit door de "Belangenvereniging De Kruisweg" beroep bij de rechtbank Rotterdam is ingesteld ([REDACTED]) heeft verweerder bij het bestreden besluit de hiervoor genoemde omgevingsvergunning ambtshalve gewijzigd.

3. DCB geeft in beroep aan onder meer DCB Energy Hub Waddinxveen aan de Overslagweg 1 te Waddinxveen te bezitten, welk tankstation vanaf 1 augustus 2022 operationeel is. Het tankstation heeft pompen voor onder meer AdBlue, CNG+, Euro E5, E10, Superchargers, Diesel, HV0100, LNG en Waterstof. Dit tankstation ligt, net als het aan Greenpoint vergunde tankstation, aan de A12.

DCB stelt concurrent te zijn van Greenpoint omdat zij in hetzelfde marktsegment en in hetzelfde verzorgingsgebied als Greenpoint opereert. Er zijn maar weinig tankstations in Nederland die nieuwe duurzame brandstoffen zoals CNG (aardgas onder druk), LNG (vloeibaar aardgas) en Waterstof verkopen voor vrachtwagens. Vrachtwagens leggen grote afstanden tussen die tankstations af. De afstand tussen de verkooppunten van nieuwe duurzame brandstoffen moet voldoende groot zijn omdat anders de exploitatie niet rendabel is. De onderlinge afstand tussen de locatie van Greenpoint en haar tankstation te Waddinxveen acht DCB te beperkt.

DCB meent dat haar niet kan worden tegengeworpen dat zij destijds geen zienswijze tegen de ontwerpbeschikking heeft ingediend en wijst in dit verband naar de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) van 14 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:786.

DCB stelt zich op het standpunt dat verweerder de gewijzigde omgevingsvergunning niet mocht verlenen, nu het geen wijzigingen van ondergeschikte aard betreft. Bij het bestreden besluit is een reclamemast van 18 meter hoog vergund. Zowel op zichzelf beschouwd als afgezet tegen het totale bouwplan is de reclamemast niet van ondergeschikte aard. Dit bouwwerk steekt ver boven de rest van het multifuel-tankstation uit. DCB is tegen plaatsing van de reclamemast nu haar tankstation aan dezelfde snelweg is gelegen. Zij zal door de reclamemast klandizie aan dit tankstation verliezen. DCB kan verweerder niet volgen in zijn stelling dat de 18 meter hoge reclamemast is gericht op lokaal verkeer van de N209. In dat geval had deze reclamemast niet zo hoog hoeven zijn. Bovendien staat het bestemmingsplan "Hoefweg-Noord (Prisma)" (het bestemmingsplan) slechts reclamemasten toe tot een hoogte van 14 meter. Het betreft dus geen gebonden beschikking.

Daarnaast meent DCB dat verweerder ten onrechte maar liefst 52 m² aan horeca toestaat, terwijl dat voor concurrenten op bedrijventerreinen niet wordt toegelaten. Horeca hoort niet thuis op een bedrijventerrein. Dat in de gewijzigde omgevingsvergunning als voorschrift is opgenomen dat flexwerken niet is toegestaan, maakt niet dat deze horeca toelaatbaar is. Greenpoint heeft daarmee een oneerlijke marktpositie ten opzichte van haar concurrenten.

Bovendien stelt verweerder ten onrechte dat deze horeca in overeenstemming is met de gemeentelijke horecavisie 'Horeca in Lansingerland'. In deze horecavisie staat niet dat horeca bij een multifuel-tankstation op een bedrijventerrein aanvaardbaar is.

4. Verweerder stelt zich op het standpunt dat DCB niet in haar beroep kan worden ontvangen. DCB heeft geen zienswijze ingediend tegen het ontwerpbesluit van de omgevingsvergunning en geen beroep ingesteld tegen de eerder verleende omgevingsvergunning van 3 november 2021. Voorts acht verweerder DCB geen belanghebbende bij de verleende omgevingsvergunning. Verweerder bestrijdt in dit verband dat beide tankstations zullen opereren in hetzelfde marktsegment. Daarbij acht verweerder van belang dat het tankstation van DCB op een afstand van 10 km van het projectgebied is gelegen.

5. Dat DCB geen zienswijzen als bedoeld in artikel 6:13 van de Awb tegen het ontwerpbesluit heeft ingediend, betekent naar het oordeel van de rechtbank niet dat zij reeds om die reden niet-ontvankelijk in haar beroep is te achten. De Afdeling heeft haar jurisprudentie over de ontvankelijkheid van beroepen tegen omgevingsrechtelijke besluiten die zijn voorbereid met afdeling 3.4 van de Awb gewijzigd. Aanleiding daarvoor was het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 14 januari 2021, Stichting Varkens in Nood, ECLI:EU:C:2021:7. Aan belanghebbenden wordt in omgevingsrechtelijke zaken niet langer tegengeworpen dat zij geen zienswijze naar voren hebben gebracht over het ontwerpbesluit. De rechtbank verwijst naar de uitspraak van de Afdeling van 14 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:786. Voor het antwoord op de vraag of het beroep van DCB ontvankelijk is, is dus beslissend of zij belanghebbende is bij de verleende omgevingsvergunning.

6. De rechtbank is, anders dan verweerder, van oordeel dat DCB als belanghebbende kan worden aangemerkt. In artikel 1:2, eerste lid, van de Awb is bepaald dat onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. Zoals de Afdeling in overweging 3.1 van de uitspraak van 25 mei 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:1422) heeft overwogen, is degene wiens concurrentiebelang rechtstreeks is betrokken bij een besluit belanghebbende. Van een concurrentiebelang dat rechtstreeks is betrokken is sprake als de onderneming in hetzelfde verzorgingsgebied en marktsegment werkzaam is.

De rechtbank is verder van oordeel dat DCB wel in hetzelfde marktsegment (tankstation met eveneens CNG, LNG en waterstof) werkzaam is. De rechtbank gaat er daarnaast vanuit dat het verzorgingsgebied van een tankstation, zeker als dat buiten de bebouwde kom is gelegen, groter is dan bijvoorbeeld dat van reguliere detailhandel. In dit geval zijn beide multifuel-tankstations in de nabijheid van de snelweg A12 gelegen en is de onderlinge afstand circa 9 tot 10 km. De omstandigheid dat beide tankstations niet aan dezelfde zijde van de A12 liggen, doet er niet aan af dat beide zich (mede) richten op de weggebruikers van de A12. Gelet op de exclusiviteit van nieuwe duurzame brandstoffen, is de afstand tussen beide multifuel-tankstations niet zodanig groot dat zij geen concurrentie van elkaar zullen ondervinden. Omdat er in Nederland nog niet veel tankstations met CNG, LNG en waterstof zijn, acht de rechtbank voldoende aannemelijk dat klanten bereid zijn om daarvoor een aantal kilometers om te rijden. Zij is dan ook van oordeel dat beide tankstations werkzaam zijn in hetzelfde verzorgingsgebied.

Gelet op het voorgaande concludeert de rechtbank dat DCB als concurrent in hetzelfde marktsegment en hetzelfde verzorgingsgebied werkzaam is, zodat DCB een rechtstreeks betrokken belang heeft bij de vergunningverlening aan Greenpoint.

7.1. Het bestreden besluit is een besluit als bedoeld in artikel 6:19 van de Awb, genomen als gevolg van het beroep dat tegen de omgevingsvergunning van 3 november 2021 is ingediend (zaaknummer: [REDACTED]). DCB heeft tegen het oorspronkelijke besluit geen beroep ingesteld.

7.2. Wanneer een belanghebbende geen beroep heeft ingesteld tegen een besluit dat nadien bij een beslissing op een door anderen ingesteld beroep is vernietigd, en hij als gevolg van het nadere besluit niet in een nadeliger positie is komen te verkeren dan waarin hij zich bevond als gevolg van het vernietigde besluit, en evenmin is gebleken van aan dat nadere besluit ten grondslag liggende gewijzigde feiten of omstandigheden waardoor hem anderszins redelijkerwijs niet kan worden verweten niet eerder te zijn opgekomen, leidt dit tot niet-ontvankelijkverklaring van zijn beroep. Dit volgt onder meer uit de uitspraak van de Afdeling van 15 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2731. Artikel 6:19 van de Awb is in principe in het leven geroepen om de rechtsbescherming van de indiener van het beroep te waarborgen. Slechts indien het vervangingsbesluit nadelige gevolgen heeft voor een partij die in beroep geen partij is, kan deze zelfstandig beroep instellen tegen het nieuwe besluit.

7.3. De rechtbank stelt vast dat met de gewijzigde omgevingsvergunning geen nieuwe omgevingsvergunning voor een ander bouwplan is verleend. Met het bestreden besluit is de motivering van de oorspronkelijke omgevingsvergunning op onderdelen gewijzigd en zijn enkele voorschriften gewijzigd. Het bouwplan zelf is niet gewijzigd. Bij de beoordeling van de beroepsgronden van DCB komt de rechtbank tot de conclusie dat DCB door deze wijzigingen niet in een nadeliger positie is gekomen dan waarin zij zich bevond als gevolg van de oorspronkelijke omgevingsvergunning. Evenmin is sprake van nieuwe feiten of omstandigheden.

7.3.1. In dit verband overweegt de rechtbank dat DCB er ten onrechte vanuit gaat dat de reclamemast geen onderdeel uitmaakte van het bouwplan waarvoor eerder op 3 november 2021 een omgevingsvergunning is verleend. De reclamemast staat op de vergunde bouwtekeningen. Verder is deze besproken in de ruimtelijke onderbouwing en zijn in de voorschriften bij de omgevingsvergunning van 3 november 2021 eisen gesteld met betrekking tot de verlichting van deze reclamemast. Bij het bestreden besluit is slechts de considerans van de omgevingsvergunning volledigheidshalve aangevuld met een expliciete vermelding van de reclamemast en is verder de motivering van de ruimtelijke aanvaardbaarheid van de reclamemast nader onderbouwd. De reclamemast zelf is niet gewijzigd.

7.3.2. Verder is de rechtbank van oordeel dat de in het bestreden besluit gewijzigde voorschriften voor de horecafunctie eerder in het nadeel van Greenpoint zijn, dan dat DCB daardoor in een nadeliger positie is geraakt ten opzichte van de op 3 november 2021 verleende omgevingsvergunning.

7.4. Gelet op het vorenstaande heeft het onderhavige bestreden besluit geen nadelige gevolgen voor DCB, die geen partij is in het beroep tegen het besluit van 3 november 2021. Het beroep van DCB is daarom niet-ontvankelijk.

8. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De rechtbank verklaart het beroep niet-ontvankelijk.

Deze uitspraak is gedaan door [REDACTED], voorzitter, en [REDACTED] en [REDACTED], leden, in aanwezigheid van [REDACTED], griffier. De uitspraak is in het openbaar gedaan op 10 november 2023.

[REDACTED]
griffier

[REDACTED]
voorzitter

Een afschrift van deze uitspraak is verzonden aan partijen op: **10 NOV. 2023**

Rechtsmiddel

Tegen deze uitspraak kan binnen zes weken na de dag van verzending daarvan hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

VOOR KOPIE CONFORM
De griffier van de
Rechtbank Rotterdam
Sector Bestuursrecht

wnd
[REDACTED]