

ECLI:NL:RBDHA:2017:8552

Instantie	Rechtbank Den Haag
Datum uitspraak	31-07-2017
Datum publicatie	14-08-2017
Zaaknummer	SGR 15/8859 en 15/8903
Rechtsgebieden	Omgevingsrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	Tussenuitspraak; omgevingsvergunning voor veranderen tankstation; veiligheid en geluid.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl AR 2017/4270

Uitspraak

RECHTBANK DEN HAAG

Bestuursrecht

zaaknummers: SGR 15/8859 en 15/8903

tussenuitspraak van de meervoudige kamer van 31 juli 2017 in de zaken tussen

1. [eiseres] te [vestigingsplaats 1] , (de VvE),

(gemachtigde: mr. S.D. van Reenen)

2. [eiser] te [woonplaats] , ([eiser])

(gemachtigde: mr. E.T. Stevens)

(gezamenlijk ook te noemen: eisers)

en

het college van burgemeester en wethouders van Den Haag, verweerder

(gemachtigde: mr. M.M. Merkx).

Als derde-partij heeft aan het geding deelgenomen: **[bedrijf 1] B.V.**, te [vestigingsplaats 2] , vergunninghoudster.

Procesverloop

Bij besluit van 22 oktober 2015 (het bestreden besluit) heeft verweerder aan vergunninghoudster een omgevingsvergunning verleend voor het veranderen van de inrichting van het tankstation aan [adres 1] te Den Haag en het vergroten van de luifel.

De VvE en [eiser] hebben tegen het bestreden besluit beroep ingesteld. Het beroep van de VvE staat geregistreerd onder zaaknummer SGR 15/8859. Het beroep van [eiser] staat geregistreerd onder zaaknummer SGR 15/8903.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Vergunninghoudster heeft haar zienswijze op de beroepen gegeven.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 16 februari 2017. Namens de VvE zijn verschenen [persoon 1] , voorzitter, en [persoon 2] , secretaris, bijgestaan door de gemachtigde. [eiser] is verschenen, bijgestaan door haar gemachtigde en vergezeld van [persoon 3] , werkzaam bij [bedrijf 2] . Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde, vergezeld van [persoon 4] en [persoon 5] , beiden werkzaam bij de Omgevingsdienst Haaglanden. Vergunninghoudster heeft zich laten vertegenwoordigen door [persoon 6] , vergezeld van [persoon 7] , werkzaam bij [bedrijf 3] en [persoon 8] , werkzaam bij [bedrijf 4] .

De rechtbank heeft het onderzoek ter zitting geschorst en partijen in de gelegenheid gesteld aanvullende stukken in te dienen met betrekking tot de geluidsbelasting op de gevel van de woning aan [adres 2] . Partijen hebben van die gelegenheid gebruik gemaakt.

Nadat partijen daarvoor toestemming hebben gegeven, heeft de rechtbank bepaald dat verder onderzoek ter zitting achterwege blijft.

Overwegingen

1.1 Vergunninghoudster exploiteert een bemand tankstation aan [adres 1] te [vestigingsplaats 3] (het tankstation). Het tankstation omvat drie pompeilanden met zes afleverpompen voor benzine en diesel en is van 07:00 tot 21:00 uur geopend. Boven het tankstation zijn appartementen gerealiseerd.

1.2 Op 23 januari 2015 heeft vergunninghoudster een omgevingsvergunning aangevraagd voor het veranderen van het tankstation. Het tankstation wordt uitgebreid naar vier pompeilanden (met in totaal acht afleverpompen) en zal 24 uur per dag, zeven dagen per week zijn geopend. Gedurende een deel van de avond en de nacht zal het tankstation niet meer worden bemand. Tevens wordt de luifel vergroot.

2. Bij het bestreden besluit heeft verweerder de gevraagde omgevingsvergunning verleend voor de activiteiten "het bouwen van een bouwwerk" en "het oprichten van een inrichting", als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a en e van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo).

3. Aan het bestreden besluit ligt de notitie Beoordeling onbemand opereren tankstation van adviesbureau AVIV van 8 april 2014 (de risicobeoordeling) ten grondslag. In de risicobeoordeling is vastgesteld dat de brandstofafleverzuilen zijn voorzien van temperatuurgevoelige elementen, waardoor de gehele tankinstallatie wordt uitgeschakeld en de 24uursstoringsdienst wordt geïnformeerd indien een temperatuur van meer dan 70 °C wordt bereikt. Voorts is een noodstopvoorziening aangebracht op een goed bereikbare en duidelijk zichtbare plaats. De instructie "Hoe te handelen bij een calamiteit" wordt naast de noodknop geplaatst. Bij bediening van de noodknop wordt een melding gemaakt naar de 24uursstoringsdienst. Het vulpistool is voorzien van een automatisch afslagmechanisme bij een volle tank en bij een luchtschok en heeft geen vastzetmechanisme. In de vloestofdichte bestrating tussen de pompeilanden zijn afvoerputten aanwezig. De bestrating heeft een afschot van 1,5% naar de afvoerputten. Alle morsverliezen zullen richting de afvoerputten stromen. Verder kan maximaal voor 150,- aan benzine worden getankt, ongeveer 80 liter. Aan de westzijde van het benzinestation is de afstand tussen de afleverzuil voor benzine en de bebouwing de rechtbank neemt aan dat wordt bedoeld op de appartementen boven het tankstation het kleinst, namelijk ongeveer 11 meter. De risicobeoordeling is gebaseerd op een maatgevend scenario voor de warmtebelasting bij een ongeval tijdens het tanken of door vandalisme. Geconcludeerd wordt dat indien de afvoerputten verstopt zijn een plasbrand van 11 m² zou kunnen ontstaan. De maximale warmtebelasting op de bebouwing aan de westzijde is dan 23 kW/m², gedurende twee minuten. Omdat de warmtebelasting groter is dan 15 kW/m², is brandoverslag waarschijnlijk. Dit scenario ligt echter niet in de lijn der verwachtingen omdat de afvoerputten wekelijks zullen worden geïnspecteerd. Indien de afvoerputten niet verstopt zijn, zal de plasbrand aanzienlijk kleiner zijn. Uitgaande van een plasoppervlakte van 1 m² zal de warmtebelasting op de bebouwing aan de westzijde ongeveer 3 kW/m² zijn, zodat brandoverslag onwaarschijnlijk is.

In de risicobeoordeling is voorts opgenomen dat de berekende effectafstanden zo klein zijn, dat een modelmatige berekening geen duidelijk antwoord kan geven op de mogelijke effecten van het vrijkomen van een bepaalde hoeveelheid benzine gedurende een bepaalde tijdsperiode. Dit geldt echter ook voor een bemand tankstation, aldus AVIV.

4. Verweerder heeft zich bij het bestreden besluit op het standpunt gesteld dat de risicobeoordeling de risico's goed weergeeft. Verweerder heeft als vergunningvoorschriften opgenomen dat de afleverapparatuur zodanig dient te zijn ingesteld dat per tankbeurt maximaal 80 liter benzine kan worden afgeleverd en dat de afvoerputten- en goten tussen de pompeilanden wekelijks op verstoppingen dienen te worden gecontroleerd. Verstoppingen dienen zo mogelijk direct en uiterlijk binnen 24 uur na constatering ongedaan te worden gemaakt. Met deze voorschriften, in samenhang met de aanwezige voorzieningen zoals de temperatuurgevoelige elementen en de noodknop, bestaat geen kans op brandoverslag bij een eventuele plasbrand. Het *worst case scenario* van een plasbrand bij verstopte afvoerputten- en goten is onwaarschijnlijk omdat deze wekelijks worden geïnspecteerd. Risico's zijn niet geheel uit te sluiten, maar de kans op een gevaarlijke situatie als gevolg van kwade opzet acht verweerder gering. Daarom is het onbemand afleveren van brandstoffen in dit geval vergunbaar, aldus verweerder.

5.1 De VvE betoogt dat de vergunning had moeten worden geweigerd omdat de afstand tussen het tankstation en de appartementen minder dan 20 meter is, zodat sprake is van een verhoogd risico op ongevallen. Ook met de vergunningvoorschriften is de veiligheid onvoldoende gewaarborgd. Zo is onduidelijk of maximaal voor 150,- mag worden getankt, of dat maximaal 80 liter mag worden getankt. Voorts is verweerder er ten onrechte van uitgegaan dat slechts vier appartementen op minder dan 20 meter afstand van het tankstation liggen. Dit zijn er acht. Het vergunningvoorschrift dat verstopte afvoerputten binnen 24 uur moeten worden schoongemaakt is onaanvaardbaar omdat in deze lange periode een grote plasbrand kan ontstaan. De VvE betoogt voorts dat uit de risicobeoordeling niet blijkt dat de uitbreiding van het tankstation veilig is. Daarin is namelijk vermeld dat vanwege de kleine effectafstanden geen duidelijk antwoord kan worden gegeven op de mogelijk effecten. Bovendien is bij de risicobeoordeling geen rekening gehouden met personen, autos en caravans die zich in de brand bevinden. De VvE stelt zich voorts op het standpunt dat s nachts zes pompen beschikbaar zullen zijn, zodat kwaadwillenden een zeer grote explosie kunnen veroorzaken.

Dat zal leiden tot onveilige situaties voor de omwonenden. Dat kwaadwillenden gebruik maken van de noodknop is onwaarschijnlijk. Voorts zal eventuele reactie van de 24uursstoringsdienst te lang op zich laten wachten.

5.2 [eiser] betoogt eveneens dat de vergunningvoorschriften met betrekking tot de maximumhoeveelheid te tanken benzine per tankbeurt en de wekelijkse controle van de afvoerputten onvoldoende zijn. Omdat zich in de buurt van het tankstation veel horecagelegenheden bevinden en in de omgeving geen andere tankstations s nachts open zijn, zal het aantal gebruikers van het tankstation significant toenemen, terwijl er dan geen toezicht is. Als gevolg daarvan is de kans op ongevallen groter. Bovendien kunnen kwaadwillenden een grote plasbrand veroorzaken. Ter voorkoming van onveilige situaties dient het tankstation na 23.00 uur te worden gesloten. [eiser] betoogt voorts dat bij de risicobeoordeling ten onrechte alleen de appartementen boven het tankstation (de westzijde) zijn betrokken. Verweerder had ook de woningen aan de oostzijde van het tankstation en de invloed van de windrichting bij de beoordeling moeten meenemen. In de risicobeoordeling is voorts slechts één locatie van de plasbrand onderzocht, terwijl een dergelijke brand bij alle tankzuilen kan plaatsvinden. Verder is niet duidelijk of brand kan overslaan via de luifel van het tankstation naar de woningen.

6. De rechtbank overweegt dat anders dan de VvE stelt een minimale afstand van 20 meter tussen een tankstation en woningen geen uiterste veiligheidsgrens is. Een kleinere afstand is toelaatbaar indien de condities ten aanzien van het voorkomen van brandoverslag aanvaardbaar zijn. In dit geval is in de risicobeoordeling en het bestreden besluit uiteengezet dat daarvan sprake is. Het aantal woningen dat zich op minder dan 20 meter van het tankstation bevindt maakt daarbij geen verschil. Bij de risicobeoordeling is namelijk beoordeeld wat het risico op brandoverslag is, niet het potentieel aantal slachtoffers. De rechtbank overweegt voorts dat in vergunningvoorschrift 1 is opgenomen dat de afleverapparatuur zodanig dient te zijn ingesteld dat per tankbeurt maximaal 80 liter benzine kan worden afgeleverd. Daarmee is duidelijk dat het aantal liters brandstof en niet het bedrag maatgevend is. In vergunningvoorschrift 2 is opgenomen dat verstoppingen in de afvoerputten zo mogelijk direct doch uiterlijk binnen 24 uur na constatering ongedaan moeten worden gemaakt. De VvE heeft niet onderbouwd dat de uiterste termijn van 24 uur een onaanvaardbaar veiligheidsrisico oplevert. Dat de 24uursstoringsdienst in een noodsituatie niet tijdig zal kunnen reageren, is evenmin onderbouwd. In de risicobeoordeling is uitgaande van een plasbrand van 1 m² vastgesteld dat de warmtebelasting op de (dichtstbijzijnde) bebouwing 3 kW/m² is. Dat betekent dat brandoverslag onwaarschijnlijk is. Het betoog van de VvE dat ten onrechte geen rekening is gehouden met brandoverslag naar autos en caravans in de buurt van de plasbrand slaagt niet, nu in het verweerschrift is toegelicht dat nabijgelegen parkeerplaatsen op meer dan 11 meter afstand zijn gerealiseerd. De warmtestralingsbelasting is daar dus nog lager. Zoals verweerder ter zitting heeft toegelicht, is bij de risicobeoordeling uitgegaan van een *worst case* windrichting, namelijk richting de dichtstbijzijnde woningen (appartementen) op 11 meter afstand van het tankstation. Omdat, naar ter zitting is toegelicht, in die situatie geen brandoverslag zal ontstaan naar de appartementen, is brandoverslag naar de door [eiser] genoemde woningen ten oosten van het tankstation evenmin mogelijk. Verweerder heeft ter zitting tevens toegelicht dat de warmtestralingsbelasting op de luifel weliswaar niet bij de risicobeoordeling is betrokken, maar dat mede gelet op de korte duur van een plasbrand niet aannemelijk is dat brandoverslag zal ontstaan naar de luifel. Deze luifel bevindt zich namelijk op 4,36 meter hoogte en heeft ook een zekere mate van brandwerendheid. [eiser] heeft de onjuistheid hiervan niet aannemelijk gemaakt. Voorts hebben eisers niet aannemelijk gemaakt dat aanleiding bestaat om rekening te houden met het door hen geschetste scenario dat vandalen moedwillig grote plasbranden of explosies zullen veroorzaken gedurende de uren dat het tankstation niet is bemand. Verweerder hoefde een dergelijke kans dan ook niet bij de risicobeoordeling te betrekken. Concluderend heeft verweerder zich naar het oordeel van de rechtbank in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat met de vergunningvoorschriften over veiligheid en de overige voorzieningen de veiligheid in de omgeving van het tankstation afdoende is gewaarborgd.

7. In het kader van de aanvraag heeft [bedrijf 3] v.o.f. op 20 november 2014 in opdracht van vergunninghoudster een akoestisch rapport uitgebracht (het akoestisch rapport). Verweerder stelt zich

in het bestreden besluit op het standpunt dat uit dit rapport blijkt dat de geluidhinder als gevolg van de aangevraagde activiteiten aanvaardbaar is. Verweerder heeft diverse vergunningvoorschriften met betrekking tot geluid opgenomen.

8. Eisers betogen kort samengevat dat de vergunde geluidswaarden te hoog zijn en dat de maximale geluidsniveaus zullen worden overschreden. Ter zitting bleek onduidelijk te zijn of het rekenmodel dat aan het akoestisch rapport en het bestreden besluit ten grondslag is gelegd correcte gegevens bevat. De rechtbank heeft het onderzoek ter zitting geschorst en de geluidsdeskundige van vergunninghoudster in de gelegenheid gesteld een nieuwe berekening te maken van de geluidsbelasting op de gevel van de woning van [eiser] aan [adres 2]. De geluidsdeskundigen van vergunninghoudster en [eiser] hebben vervolgens geconstateerd dat onjuiste gegevens in het rekenmodel zijn opgenomen. De geluidsdeskundige van vergunninghoudster heeft voorts geconcludeerd dat het maximale geluidsniveau op de gevel van de woning van [eiser] in de nachtperiode wordt overschreden.

9. Gelet op de conclusies van de geluidsdeskundigen van vergunninghoudster en [eiser] over de geluidsbelasting op de gevel van de woning aan [adres 2] is het bestreden besluit naar het oordeel van de rechtbank voor wat betreft het aspect "geluid" onzorgvuldig voorbereid. Dat betekent dat het bestreden besluit voor vernietiging in aanmerking komt wegens strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

10. De VvE betoogt voorts dat het tankstation niet kon worden uitgebreid zonder goedkeuring van de VvE. Voorts is het bestreden besluit in strijd met het eigendomsrecht, als bedoeld in artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. De avond- en nachtrust van omwonenden zal namelijk worden verstoord en omdat brandbare stoffen worden verkocht kunnen gevaarlijke situaties ontstaan, terwijl in de avond- en nachturen geen toezicht aanwezig is.

11. De rechtbank stelt voorop dat een aanvraag om een omgevingsvergunning voor bouwen ingevolge artikel 2.10, eerste lid, van de Wabo, wordt getoetst aan het Bouwbesluit, de Bouwverordening, het bestemmingsplan en de redelijke eisen van welstand. Het toetsingskader van artikel 2.10 van de Wabo betreft een limitatief-imperatief stelsel, wat betekent dat dwingend is voorgeschreven dat de vergunning moet worden geweigerd indien één of meer van de in dat artikel genoemde weigeringsgronden zich voordoen, en dat de vergunning moet worden verleend indien geen van de weigeringsgronden zich voordoen. Er is dus sprake van een gebonden beschikking. Een omgevingsvergunning voor het oprichten, veranderen of in werking hebben van een inrichting kan op grond van artikel 2.14 van de Wabo slechts kan worden geweigerd in belang van het milieu.

Gelet op het voorgaande vormt een eventuele civielrechtelijke belemmering of strijd met het eigendomsrecht geen grond om de omgevingsvergunning te weigeren. De rechtbank verwijst in dit verband naar de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 6 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2924.

12. Zoals onder 9 is overwogen is het bestreden besluit in strijd met artikel 3:2 van de Awb. De rechtbank ziet aanleiding om verweerder met toepassing van de artikelen 8:51a, eerste lid, en 8:80a van de Awb in de gelegenheid te stellen het gebrek in het bestreden besluit te herstellen. Verweerder dient daarbij met inachtneming van de nieuwe informatie over het rekenmodel een nieuw besluit te nemen en daarbij per pomp aan te geven in welke periode (dag, avond of nacht) deze opengesteld mag zijn. De rechtbank bepaalt de termijn waarbinnen verweerder de gebreken kan herstellen op acht weken na verzending van deze tussenuitspraak.

13. Verweerder moet op grond van artikel 8:51b, eerste lid, van de Awb én om nodeloze vertraging te voorkomen zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk binnen vier weken, meedelen aan de rechtbank of hij gebruik maakt van de gelegenheid het gebrek te herstellen. Als verweerder gebruik maakt van die gelegenheid, zal de rechtbank eisers en vergunninghoudster in de gelegenheid stellen binnen vier

weken te reageren op de herstellpoging van verweerder. In beginsel, ook in de situatie dat verweerder de hersteltermijn ongebruikt laat verstrijken, zal de rechtbank zonder tweede zitting uitspraak doen op het beroep.

14. De rechtbank houdt iedere verdere beslissing aan tot de einduitspraak op het beroep. Dat laatste betekent ook dat zij over de proceskosten en het griffierecht nu nog geen beslissing neemt.

Beslissing

De rechtbank:

- draagt verweerder op binnen vier weken de rechtbank mee te delen of hij gebruik maakt van de gelegenheid het gebrek te herstellen;
- stelt verweerder in de gelegenheid om binnen acht weken na verzending van deze tussenuitspraak het gebrek te herstellen met inachtneming van de overwegingen en aanwijzingen in deze tussenuitspraak;
- houdt iedere verdere beslissing aan.

Deze uitspraak is gedaan door mr. B. Bastein, voorzitter, en mr. A.L. Frenkel en mr. J.E. van den Brink, leden, in aanwezigheid van mr. J.V. Veldwijk, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 31 juli 2017.

Rechtsmiddel

Tegen deze tussenuitspraak staat nog geen hoger beroep open. Tegen deze tussenuitspraak kan hoger beroep worden ingesteld tegelijkertijd met hoger beroep tegen de (eventuele) einduitspraak in deze zaak.