

## Uitspraak 202003430/1/R4

ECLI	ECLI:NL:RVS:2021:517
Datum uitspraak	10 maart 2021
Inhoudsindicatie	<p>Op 5 maart 2020 heeft de raad van de gemeente Doetinchem besloten om het bestemmingsplan "Tankstations Oostelijke Randweg en [locatie] - 2019" niet vast te stellen. [appellant] is eigenaar van een tankstation met LPG aan de [locatie] in Doetinchem. Zij wil dit tankstation verplaatsen naar een perceel aan de Oostelijke Randweg in Doetinchem. Het college acht de verplaatsing van het tankstation met LPG wenselijk. Dit zorgt ervoor dat een risicobron uit de nabijheid van woningen aan de Wijnbergseweg verdwijnt. Daarom heeft het college een ontwerpbestemmingsplan ter inzage gelegd waarmee deze verplaatsing mogelijk wordt gemaakt. Het door het college opgestelde ontwerpbestemmingsplan heeft betrekking op de huidige locatie en op de beoogde nieuwe locatie. Volgens het college is het wenselijk dat het bestaande LPG tankstation op de huidige locatie definitief wordt verwijderd.</p>

Volledige tekst

202003430/1/R4.

Datum uitspraak: 10 maart 2021

AFDELING  
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellante A], gevestigd te Doetinchem, en [appellant B], wonend te [woonplaats] (hierna gezamenlijk en in enkelvoud: [appellant]),

appellanten,

en

de raad van de gemeente Doetinchem,

verweerder.

Procesverloop

Op 5 maart 2020 heeft de raad besloten om het bestemmingsplan "Tankstations Oostelijke Randweg en [locatie] - 2019" niet vast te stellen.

Tegen dit besluit heeft [appellant] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant] heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 15 januari 2021.

Een aantal personen heeft aan deze zitting deelgenomen via een videoverbinding. Hierbij zijn [appellant B], bijgestaan door mr. A. van der Leest, rechtsbijstandverlener, en door mr. J.A. Wols, advocaat te Wolvega, en de raad, vertegenwoordigd door E.H.J. Ketels en T.M.H. Nierkes, verschenen. Verder is [partij] daarbij gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. [appellant] is eigenaar van een tankstation met LPG aan de [locatie] in Doetinchem (hierna te noemen: de huidige locatie). Zij wil dit tankstation verplaatsen naar een perceel aan de Oostelijke Randweg in Doetinchem (hierna te noemen: de beoogde nieuwe locatie).

2. Het college acht de verplaatsing van het tankstation met LPG wenselijk. Dit zorgt ervoor dat een risicobron uit de nabijheid van woningen aan de Wijnbergseweg verdwijnt. Daarom heeft het college een ontwerpbestemmingsplan ter inzage gelegd waarmee deze verplaatsing mogelijk wordt gemaakt.

Het door het college opgestelde ontwerpbestemmingsplan heeft betrekking op de huidige locatie en op de beoogde nieuwe locatie. Volgens het college is het wenselijk dat het bestaande LPG tankstation op de huidige locatie definitief wordt verwijderd. Mede daarom heeft het college geen toepassing gegeven aan de wijzigingsbevoegdheid uit het bestemmingsplan "Oostelijke Randweg 2009". Met toepassing van die wijzigingsbevoegdheid kan de vestiging van een tankstation op de beoogde nieuwe locatie ook mogelijk worden gemaakt, maar daarmee zou de bestemmingsregeling voor de huidige locatie ongewijzigd blijven.

Tegen het ontwerpbestemmingsplan zijn zienswijzen ingediend.

Het college heeft aan de raad het voorstel gedaan om in te stemmen met de zienswijzennota en om het voorgelegde bestemmingsplan vast te stellen.

3. De raad heeft, in afwijking van het voorstel, op 5 maart 2020 besloten om het bestemmingsplan niet vast te stellen.

4. [appellant] kan zich niet met het bestreden besluit verenigen.

De omvang van het geding

5. Op het moment van het nemen van het bestreden besluit gold voor de huidige locatie het bestemmingsplan "Bedrijventerrein Verheulswede - 2008". In dat plan is de bestaande bedrijfssituatie, inclusief een tankstation met LPG, als zodanig bestemd.

Bij besluit van 30 maart 2020 heeft de raad het bestemmingsplan "Stedelijk gebied - najaar - 2019" vastgesteld. Dit plan heeft betrekking op een aantal gebieden in de gemeente Doetinchem. Het perceel van [appellant] aan [locatie] valt binnen het plangebied.

In het plan is een bedrijfsbestemming aan perceel van [appellant] toegekend. Daarbij zijn twee delen van het perceel buiten het plan gehouden (de zogenoemde witte vlekken). Dit betreft de gronden waar de LPG tanks aanwezig zijn.

Op 5 november 2020 heeft de raad het bestemmingsplan "Stedelijk gebied - voorjaar - 2020" vastgesteld. Het perceel van [appellant] aan [locatie] valt ook binnen het plangebied van dit plan. Het perceel is daarbij volledig in het plan opgenomen, inclusief de eerdergenoemde witte vlekken. Daarbij is de bestaande bedrijfssituatie, inclusief een tankstation met LPG, in zijn geheel als zodanig bestemd.

6. [appellant] stelt dat - in elk geval - het laatstgenoemde bestemmingsplan van rechtswege moet worden geacht onderwerp te zijn van dit geding. Hierbij wijst zij op artikel 6:19, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb).

6.1. Artikel 6:19, eerste lid, van de Awb luidt:

"Het bezwaar of beroep heeft van rechtswege mede betrekking op een besluit tot intrekking, wijziging of vervanging van het bestreden besluit, tenzij partijen daarbij onvoldoende belang hebben."

6.2. Het beroep van [appellant] is gericht tegen het besluit tot het niet vaststellen van het door hem gewenste bestemmingsplan. Dat besluit wijzigt de bestemmingsregeling voor het perceel [locatie] niet.

Voor dat perceel is het bestemmingsplan "Bedrijventerrein Verheulswede - 2008" op en na 5 maart 2020 blijven gelden.

De bestemmingsregeling voor het perceel [locatie] is gewijzigd door de besluiten van 30 maart 2020 en 5 november 2020, waarbij nieuwe bestemmingsplannen zijn vastgesteld. Dit zijn geen besluiten tot intrekking, wijziging of vervanging van het besluit om het door [appellant] gewenste bestemmingsplan niet vast te stellen. Daarom zijn dit geen besluiten als bedoeld in artikel 6:19, eerste lid, van de Awb.

Uit het voorgaande volgt dat het beroep van [appellant] niet kan worden geacht mede te zijn gericht tegen de besluiten van 30 maart 2020 en 5 november 2020. Overigens staan die besluiten er niet aan in de weg dat de raad in de toekomst een definitieve verplaatsing van het tankstation van [appellant] planologisch mogelijk maakt.

6.3. De conclusie is dat het in deze zaak alleen gaat over het besluit van 5 maart 2020, waarbij de raad heeft besloten om het bestemmingsplan "Tankstations Oostelijke Randweg en [locatie] -2019" niet vast te stellen.

Toetsingskader

7. Bij een besluit om een bestemmingsplan niet vast te stellen heeft de raad beleidsruimte

en moet hij de betrokken belangen afwegen. De Afdeling maakt die belangenafweging niet zelf, maar beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit om het bestemmingsplan niet vast te stellen in overeenstemming is met het recht.  
Inhoudelijke beoordeling

8. [appellant] voert primair aan dat het bestreden besluit in het geheel niet is gemotiveerd. Het is daarom niet duidelijk waarom de raad heeft besloten om het bestemmingsplan niet vast te stellen. Omdat een motivering volledig ontbreekt, is het besluit in strijd met artikel 3:46 van de Awb, zo stelt [appellant].

8.1. In de vergadering van 5 maart 2020 heeft de raad besloten om het bestemmingsplan, in afwijking van het voorstel, niet vast te stellen. De overwegingen die aan dat besluit ten grondslag liggen, zijn mondeling aan de orde gekomen in de raadsvergadering. Die overwegingen zijn naderhand op schrift gesteld in de zogenoemde "Ambtelijke weergave rode draad behandeling op 5 maart 2020 door de gemeenteraad" (hierna te noemen: de Rode draad). In de vergadering van 23 april 2020 heeft de raad de Rode draad vastgesteld als onderdeel van de besluitenlijst van de raadsvergadering van 5 maart 2020. Ter zitting heeft de vertegenwoordiger van de raad deze gang van zaken bevestigd en verklaard dat de Rode draad een samengevatte weergave bevat van alle overwegingen die een rol hebben gespeeld bij de besluitvorming.

8.2. De Afdeling stelt vast dat de Rode draad verschillende argumenten bevat voor het door de raad genomen besluit om het bestemmingsplan niet vast te stellen. Het betoog van [appellant] dat het bestreden besluit in het geheel niet is gemotiveerd, slaagt daarom niet.

9. De in de Rode draad neergelegde argumenten komen - zo is ter zitting namens de raad bevestigd - erop neer dat de raad vestiging van een tankstation op de beoogde nieuwe locatie niet in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening acht omdat daardoor natuurwaarden van het natuurgebied De Zumpe worden aangetast. De raad heeft in dit verband ook laten wegen dat in de toekomst naar verwachting minder behoefte zal zijn aan fossiele brandstoffen en dat uit petitie is gebleken dat er verzet bestaat tegen vestiging van een tankstation op de nieuwe locatie.

9.1. [appellant] voert ook aan dat de motivering van het bestreden besluit niet deugdelijk is, dat de raad in redelijkheid niet tot zijn besluit heeft kunnen komen en dat het besluit in strijd is met het verbod op willekeur. [appellant] stelt daartoe onder meer dat er geen grond is om te vrezen voor aantasting van de natuur. Zij wijst erop dat de beoogde nieuwe locatie niet is gelegen in het zogenoemde "Projectgebied De Zumpe". Het gaat volgens haar om een in hoofdzaak agrarisch gebruikt gebied waarin het gezien de eigendomsverhoudingen niet mogelijk is het natuurgebied uit te breiden tot in de directe omgeving van de nieuwe locatie. Daarbij komt dat uit bij het ontwerpbestemmingsplan gevoegde onderzoeken blijkt dat het tankstation geen nadelige milieueffecten zal hebben op de omgeving. Ook wijst [appellant] erop dat in het bestemmingsplan "Oostelijke Randweg 2009" het mogelijk is gemaakt om met toepassing van een wijzigingsbevoegdheid op de nieuwe locatie een tankstation te vestigen. Dit betekent dat de raad de vestiging van een tankstation aan de Oostelijke Randweg eerder al planologisch aanvaardbaar heeft geacht. Dit is ten onrechte niet in de afweging betrokken, zo stelt [appellant].

9.2. De Afdeling stelt vast dat de natuur die de raad wil beschermen het gebied is dat onderdeel uitmaakt van het Gelders Natuur Netwerk.

De provincie Gelderland en de gemeente Doetinchem hebben plannen ontwikkeld om de

natuur in dit gebied uit te breiden. Hiertoe is onder meer het Inrichtingsplan De Zumpe opgesteld. Blijkens dit plan is het de bedoeling om landbouwgronden in het "Projectgebied De Zumpe" in te richten als natuurgebied.

9.3. Tussen partijen is niet in geschil dat de beoogde nieuwe locatie niet ligt op gronden die deel uitmaken van het Gelders Natuur Netwerk. De Afdeling stelt vast dat de regels uit de Omgevingsverordening Gelderland daarom niet in de weg staan aan de voorgenomen verplaatsing van het tankstation.

Ter zitting hebben partijen - mede aan de hand van het getoonde kaartmateriaal - erkend dat de beoogde nieuwe locatie ook niet valt binnen het "Projectgebied De Zumpe".

Geconstateerd moet dan ook worden dat de vestiging van een tankstation op de nieuwe locatie de aanleg van de nieuwe natuur die is voorzien in dat projectgebied, niet belemmert.

Een en ander leidt tot de slotsom dat er, nu er geen overlap is tussen de beoogde nieuwe locatie en het Gelders Natuur Netwerk en/of het "Projectgebied De Zumpe", voor aantasting van in dat gebied aanwezige dan wel beoogde natuurwaarden niet hoeft te worden gevreesd. In zoverre is de door de raad gehanteerde weigeringsgrond over de aantasting van natuur gebrekkig. Voor zover die weigeringsgrond ook zou inhouden dat de (beoogde) natuurwaarden in het Gelders Natuur Netwerk en/of het "Projectgebied De Zumpe" zullen worden aangetast door een buiten het gebied gelegen tankstation, moet worden geconstateerd dat de raad ten onrechte niet inhoudelijk is ingegaan op de door [appellant] bij het ontwerpbestemmingsplan overgelegde onderzoeken.

9.4. Uit het voorgaande blijkt dat voor de door de raad gevreesde aantasting van een natuurgebied geen deugdelijke feitelijke grondslag bestaat. Daarom berust het bestreden besluit niet op een deugdelijke motivering. De argumenten die de raad daarnaast heeft gegeven over de te verwachten behoefte aan fossiele brandstoffen en de hem ter kennis gebrachte petitie vormen op zich beschouwd geen ruimtelijk relevante motivering voor de weigering. Daarom kan en zal de Afdeling die argumenten en hetgeen [appellant] overigens heeft aangevoerd buiten bespreking laten.

9.5. Verder tekent de Afdeling aan dat in een geval als dit de raad bij de weigering een bestemmingsplan vast te stellen in zijn motivering er tevens blijk van dient te geven dat hij de belangen van de betrokkene in zijn afweging heeft meegenomen. Dat de belangen van [appellant] in dit geval zijn meegewogen en welk gewicht daaraan is toegekend, blijkt niet uit de Rode draad.

Ook op dit punt berust het bestreden besluit niet op een deugdelijke motivering.

9.6. Het beroep is gegrond. Het besluit van 5 maart 2020 moet worden vernietigd wegens strijd met artikel 3:46 van de Awb.

10. De raad moet een nieuw besluit nemen met inachtneming van wat in deze uitspraak is overwogen. Daartoe zal de Afdeling een termijn stellen. Het door de raad te nemen nieuwe besluit hoeft niet met toepassing van afdeling 3.4 van de Awb te worden voorbereid.

11. De raad moet op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Doetinchem van 5 maart 2020;

III. draagt de raad van de gemeente Doetinchem op om binnen 26 weken na de verzending van deze uitspraak met inachtneming van wat daarin is overwogen een nieuw besluit te nemen over de vaststelling van het bestemmingsplan "Tankstations Oostelijke Randweg en [locatie] - 2019";

IV. veroordeelt de raad van de gemeente Doetinchem tot vergoeding van bij [appellante A] en [appellant B] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 622,48 (zegge: zeshonderdtweeëntwintig euro en achtenveertig cent), waarvan € 534,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen de raad van de gemeente Doetinchem aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

V. gelast dat de raad van de gemeente Doetinchem aan [appellante A] en [appellant B] het door hen betaalde griffierecht ten bedrage van € 354,00 (zegge: driehonderdvierenvijftig euro) vergoedt, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen de raad van de gemeente Doetinchem aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. W.D.M. van Diepenbeek, voorzitter, en mr. A.J.C. de Moor-van Vugt en mr. W. den Ouden, leden, in tegenwoordigheid van mr. N.I. Breunese-van Goor, griffier.

De voorzitter is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 10 maart 2021

208.