

Besluit van Gedeputeerde Staten van Utrecht van 12 december 2023, nr UTSP-1706958736-173, tot vaststelling van de Beleidsregel Brandstofverkooppunten provincie Utrecht 2023 (Beleidsregel Brandstofverkooppunten provincie Utrecht 2023)

Gedeputeerde Staten van Utrecht,

Gelet op artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht en op artikel 4.5, 4.8 en 4.35 van de Omgevingsverordening provincie Utrecht 2022, de gemeentelijke bestemmingsplannen en de milieuwetgeving.

Overwegende dat:

- het wenselijk is het bestaande beleid ten aanzien van het inrichten en hebben van een verkooppunt voor het leveren van motorbrandstoffen en andere goederen in het Beperkingengebied beheer provinciale wegen te continueren.
- Ter uitwerking van de Omgevingsverordening provincie Utrecht 2022 het noodzakelijk is om de beleidsregels tekstueel op punten aan te passen.

Besluiten de volgende beleidsregels vast te stellen:

I. Algemene bepalingen

Artikel 1 Begripsomschrijvingen

In deze beleidsregels wordt verstaan onder:

Stroomweg: is een type weg in Nederland die bestemd is om veel verkeer te verwerken en het verkeer door te laten stromen met zo min mogelijk oponthoud.

Gebiedsontsluitingsweg: is in de Nederlandse wegcategorisering een weg met gelijkvloerse kruisingen die is bedoeld om landelijk of stedelijk gebied te ontsluiten.

Erftoegangsweg: is een weg die bedoeld is om verkeer uit te wisselen, zowel op wegvakken als op kruispunten. Het is de laagste van de drie Wegcategorieën die onderscheiden worden

Artikel 2 Afstandscriterium

De onderlinge afstand tussen brandstofverkooppunten langs provinciale wegen is ten minste 10 km, met een marge van 2,5 km +/- .

Artikel 3 Wegcategorieën

Langs wegen van alle categorieën is de vestiging van een brandstofverkooppunt onder de voorwaarden als genoemd in deze beleidsregel mogelijk.

Artikel 4 Enkel- en tweezijdige uitvoering

De brandstofverkooppunten worden door de vergunninghouder langs stroomwegen tweezijdig en gelijksoortig uitgevoerd. Langs gebiedsontsluitingswegen en erftoegangswegen is enkelzijdige uitvoering door de vergunninghouder toegestaan, mits voorzien van een linksaf strook met een midden eiland. Een enkelzijdig tankstation dat van beide richtingen bereikbaar is, wordt als een tweezijdig station aangemerkt.

Artikel 5 Maatschappelijk belang

Indien voor één locatie voor een brandstofverkooppunt meerdere gegadigden zijn, heeft diegene voorrang waardoor bij toewijzing van de locatie aan die gegadigde een algemeen maatschappelijk belang wordt gediend. De gemeente waar het brandstofverkooppunt is gelegen wordt in de gelegenheid gesteld hierover te adviseren.

Artikel 6 Uitgifte

Indien er meerdere gegadigden voor een locatie zijn en tussen hen geen rangorde is vast te stellen, vindt de toewijzing van de locatie bij loting of veiling plaats, te bepalen door gedeputeerde staten van Utrecht. (afhankelijk van de specifieke situatie

Artikel 7 Intrekken oude beleidsregels

Ingetrokken worden de Beleidsregels Brandstofverkooppunten Interim Omgevingsverordening 2021.

Artikel 8 Inwerkingtreding

Deze beleidsregels treden in werking met ingang van 1 januari 2024 of de dag na de datum van uitgifte van het provinciaal blad waarin het wordt geplaatst

Artikel 9 Citeertitel

Deze beleidsregels worden aangehaald als: Beleidsregel Brandstofverkooppunten provincie Utrecht 2023.

Aldus vastgesteld in de vergadering van Gedeputeerde Staten van Utrecht van 12 december 2023.

Gedeputeerde Staten van Utrecht,

*Voorzitter,
mr. J.H. Oosters*

*Secretaris,
mr. drs. A.G. Knol-van Leeuwen*

Toelichting

Algemeen

In artikel 4.35 sub b. van de Omgevingsverordening 2022 is bepaald dat het verboden is zonder vergunning een verkooppunt voor het leveren van energie aan voertuigen of andere goederen in te richten en te hebben in het Beperkingengebied beheer provinciale wegen.

Deze beleidsregels bepalen voor de traditionele brandstofverkooppunten in welke gevallen een vergunning verleend kan worden, dus welk beleid de provincie hanteert bij het toestaan van brandstofverkooppunten in haar beheergebied.

Brandstofverkooppunten zijn noodzakelijke en nuttige voorzieningen voor het wegverkeer. Automobilisten moeten immers tijdig brandstof kunnen tanken en dit kan gepaard gaan met enige aanvullende dienstverlening, in de vorm van verkoop van accessoires of versnaperingen. Tevens zijn brandstofverkooppunten weggebonden zaken, alleen dan kunnen zij goed gebruikt worden. Dat leidt ertoe dat brandstofverkooppunten in principe toegestaan moeten worden.

Anderzijds leiden brandstofverkooppunten ook tot extra kruisende bewegingen op de weg. Dat moet uit overwegingen van veiligheid, in het bijzonder op gebiedsontsluitingswegen, zoveel mogelijk beperkt worden (algemeen uitgangspunt van duurzaam veilig).

Het is dus van belang dat een evenwicht gevonden wordt tussen het belang van de dienstverlening aan automobilisten en het belang van de verkeersveiligheid.

Om de plaats en het aantal locaties voor brandstofverkooppunten te reguleren, zijn in de Omgevingsverordening 2022 regels gesteld:

- Het verboden is zonder vergunning een verkooppunt voor het leveren van energie aan voertuigen of andere goederen in te richten en te hebben in het Beperkingengebied beheer provinciale wegen.
- Voor het verlenen of weigeren van een vergunning geldt het volgende toetsingskader van artikel 4.5 (oogmerk):
 - 1) De regels in deze afdeling zijn gesteld met het oog op het behoeden van de staat en een doelmatige en veilige werking van een provinciale weg voor nadelige gevolgen van activiteiten op of rond die weg, waartoe ook het belang van verruiming of wijziging van die weg behoort.
 - 2) Taken en bevoegdheden op grond van deze afdeling kunnen ook worden uitgeoefend met het oog op de volgende belangen in het gebied waar de provinciale weg is gelegen:
 - a) het beschermen van landschappelijke en aardkundige waarden;
 - b) het beschermen van ecologische waarden en natuur;
 - c) het beschermen van cultuurhistorische en archeologische waarden; en
 - d) het beschermen van recreatieve en toeristische belangen.

Dit oogmerk laat nog veel ruimte open. Zij geeft geen antwoord op de vraag of in een concrete situatie sprake is van (ernstige) nadelige gevolgen voor bijvoorbeeld de verkeersveiligheid en/of de bruikbaarheid en instandhouding van de weg. Er zullen situaties zijn waarin dat volstrekt duidelijk is, bijvoorbeeld als een beoogd tankstation gesitueerd is in een onoverzichtelijke bocht. In veel andere gevallen zal dat echter niet zo helder zijn. Meerdere individuele gevallen, die ieder op zich misschien geen probleem zijn, kunnen gezamenlijk wel tot ongewenste situaties leiden. Zo kan sluipend een probleem ontstaan. Zodoende bestaat er behoefte aan beleidsregels die duidelijkheid geven over hoe de normatieve bepaling van artikel 4.5 van de Interim Omgevingsverordening 2021 moet worden toegepast. Een bijkomend voordeel is dat in het besluit tot vergunningverlening voor een brandstofverkooppunt verwezen kan worden naar deze beleidsregels. Van het in de beleidsregels opgenomen beleid kan overigens wel door Gedeputeerde Staten worden afgeweken. In de Algemene wet bestuursrecht is bepaald dat dit mogelijk is in geval de beleidsregels voor een of meer belanghebbenden gevolgen zouden hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregels te dienen doelen (artikel 4:84 Algemene wet bestuursrecht). Natuurlijk dient een dergelijke afwijking goed te worden gemotiveerd in het besluit.

Voor de vestiging en instandhouding van een tankstation moet ook voldaan worden aan andere regelgeving zoals (andere) bepalingen van de Interim Omgevingsverordening 2021, gemeentelijke bestemmingsplannen, milieuwetgeving e.d. Het voldoen hieraan is voor rekening en risico van degene aan wie het brandstofverkooppunt is toegewezen.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 2 Afstandscriterium

Brandstofverkooppunten zijn noodzakelijke en weggebonden voorzieningen voor het wegverkeer en moeten daarom in principe langs wegen gevestigd kunnen worden. Tegelijkertijd zijn het, met de daarbij behorende toe-en afritten, potentiële conflictpunten. Nut en nadelen van een locatie moeten afgewogen worden.

Aangezien dat van geval tot geval moeilijk is te concretiseren is, om aan beide belangen tegemoet te komen, een stelregel gegroeid dat binnen 10 km van een bestaand station aan dezelfde kant van de weg, geen nieuw tankstation wordt toegestaan. Die norm wordt ook door andere provincies toegepast. Een al te strak afstandscriterium kan tot een te starre toepassing leiden, vandaar dat een marge is ingesteld van +/- 2,5 km. Zelfs dan nog kunnen er bijzondere omstandigheden zijn om van het criterium af te wijken, maar dat vergt dan een aparte beslissing en motivering in het besluit van Gedeputeerde Staten. Dat laatste is op grond van artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht mogelijk en hoeft niet afzonderlijk geregeld te worden.

Een reden om van het afstandscriterium af te wijken kan gelegen zijn in het belang van uitplaatsing van een tankstation uit de bebouwde kom op grond van milieuaspecten of externe veiligheid, realisatie van woningbouw e.d.

Als motivatie voor een kortere volgfstand kan nooit alleen gelden dat de vestiging van een tankstation wenselijk is voor het autoverkeer.

Bestaande brandstofverkooppunten die op minder dan 10 (of 7,5) km afstand van elkaar liggen, worden geaccepteerd. Het is vanuit verkeersveiligheid wel wenselijk om die stations op te heffen, zeker als de mogelijkheid zich daarvoor aandient. Die wenselijkheid gaat echter niet zo ver dat, gezien de belangen van de exploitant, er ook een noodzaak is om tot actieve sanering over te gaan.

De afstand van 10 km geldt alleen voor brandstofverkooppunten langs provinciale wegen. Met de afstand tot brandstofverkooppunten langs gemeentelijke wegen wordt geen rekening gehouden.

Artikel 3 Wegcategorieën

Provinciale wegen zijn verdeeld in stroomwegen, gebiedsontsluitingswegen en erftoegangswegen.

Wat deze beleidsregels betreft mogen brandstofverkooppunten, zoals vermeld, langs alle wegen worden gevestigd. Verwacht wordt dat de markt zijn werk zal doen en brandstofverkooppunten alleen daar gevestigd en in stand gehouden worden waar dat rendabel is. Doorgaans zal dat het geval zijn langs stroom- en gebiedsontsluitingswegen. Voor aanvragers van nieuwe vergunningen zal kennis over de status van de weg van belang zijn bij hun exploitatieopzet en zij moeten daarom op de wegategorisering gewezen worden.

De schade en het oorzakelijk verband moeten nog blijken. Echter, om problemen voor te zijn is het nuttig om de exploitanten te wijzen op de mogelijke gevolgen, zodat zij daarmee rekening kan houden.

In theorie zijn brandstofverkooppunten langs erftoegangswegen verkeerstechnisch geen groot probleem. Het betreft immers wegen met een lagere intensiteit en maximumsnelheid en waar bewegingen de weg op en af geen probleem hoeven te zijn. Bovendien mag verwacht worden dat brandstofverkooppunten langs erftoegangswegen minder snel rendabel zullen zijn, dus ook dat het aantal nieuwe aanvragen gering zal zijn. Dat kan leiden tot de conclusie dat voor brandstofverkooppunten langs erftoegangswegen geen regels gesteld hoeven te worden.

In de praktijk kan dat toch anders liggen. In de provincie Utrecht is de verkeersintensiteit op erftoegangswegen relatief hoog en de verwachting is dat ook langs dat type weg brandstofverkooppunten redelijk rendabel kunnen zijn. Vanwege die relatief hoge intensiteit is het ook wenselijk bij éézijdige verkooppunten voorzieningen aan de weg te blijven eisen (vergunningvoorschrift 2 geldt daarom ook voor situaties op erftoegangswegen). Zodoende geldt het afstandscriterium voor alle type wegen, inclusief erftoegangswegen.

Artikel 4 Enkel- en tweezijdige uitvoering

De inrichting en de relatief hoge gemiddelde snelheid op stroomwegen maken enkelzijdig brandstofverkooppunten, die vanuit beide richtingen bereikbaar zijn, tot gevaarlijke conflictpunten. Kruisende bewegingen moeten dan ook voorkomen worden. Dat kan op onder andere de volgende manieren:

- door het aanbrengen van een niet overrijdbare rijbaanscheiding;
- indien zo'n scheiding geheel of gedeeltelijk ontbreekt, door een dubbelzijdig verkooppunt met een identiek aanbod van goederen en diensten. Dus, aan één kant een shop, dan ook aan de andere kant. Dan ontbreekt redelijkerwijs de aanleiding om over te willen steken.

Langs gebiedsontsluitings- en erftoegangswegen is een éézijdige vormgeving aanvaardbaar, mits het verkooppunt voor beide rijrichtingen bereikbaar is door middel van een linksaf strook met midden-eiland. Met het oog op het 10-km-criterium wordt een enkelzijdig brandstofverkooppunt gelijkgesteld aan een tweezijdig verkooppunt.

Voor zover van toepassing dienen reeds aanwezige dubbelzijdige verkooppunten, zonder linksaf strook en midden eiland, ook langs deze wegen aan beide zijden identiek uitgevoerd zijn, om oversteekbewegingen te voorkomen. Is dat niet het geval (bijvoorbeeld als één van de zijden niet langer meer bemand wordt), dan moet of een linksaf strook met midden eiland aangelegd worden (zodat een relatief veilige oversteekbeweging gemaakt kan worden), of het oversteken moet effectief tegengegaan kunnen worden (met bijvoorbeeld een hekwerk), zodat ook fietsers niet makkelijk in de gelegenheid zijn om over te steken. Voorwaarde is dan dat het hekwerk geen risicovol obstakel vormt, zodat deze vormgeving bijna alleen in een bredere middenberm uitgevoerd kan worden. Met andere woorden: twee identieke onbemande stations kunnen tegenover elkaar liggen zonder nadere voorzieningen en twee identieke bemande stations eveneens. Eén bemande en één onbemande zijde vereisen voorzieningen aan de weg.

Artikel 5 Maatschappelijk belang

In enige mate is toewijzingsbeleid wel wenselijk, namelijk daar waar het toewijzen van een locatie voor een brandstofverkooppunt een maatschappelijk belang dient. Onder maatschappelijk belang wordt verstaan, "het algemene belang van de maatschappij". Te denken valt daarbij aan bijvoorbeeld het belang bij uitplaatsing van een tankstation uit de bebouwde kom van een gemeente op grond van milieubelangen of externe veiligheid, realisatie van woningbouw e.d. of het bieden van een alternatief in het kader van tijdelijke of permanente afsluiting van de provinciale weg. Het maatschappelijk belang zal veelal samenhangen met een probleem in een gemeente. Zodoende moeten gemeenten hierover in de gelegenheid worden gesteld te adviseren. De beslissing over de toewijzing ligt bij Gedeputeerde Staten.

Tenslotte kan hier (toch) sprake zijn van een concurrentie bevorderende maatregel: het is ongewenst dat één bedrijf een aantal locaties reserveert door in één keer meerdere locaties aan te vragen.

Artikel 6 Uitgifte

Indien meerdere aanvragen zijn ontvangen voor één locatie (die aan de eisen voldoet), moet bepaald worden wie de voorkeur krijgt. Indien geen maatschappelijke belangen de doorslag geven (zie artikel 4) is de datum van binnenkomst bepalend. Het dient dan wel te gaan om de datum van binnenkomst van een volledige aanvraag met alle te overleggen gegevens. Indien meerdere aanvragen zijn ingediend op dezelfde dag vindt toekenning plaats door middel van loting of veiling, afhankelijk van de specifieke omstandigheden.

De loting wordt uitgevoerd door een door de provincie Utrecht aan te wijzen notaris in aanwezigheid van de aanvragers. Voor het doorlopen van die procedure kan de provincie Utrecht bij de aanvragers kosten in rekening brengen.

Een aanvraag voor een vergunning voor een brandstofverkooppunt kan ingediend worden door de eigenaar van een perceel dat gelegen is langs een bestaande of nog aan te leggen (tracé van) provinciale wegen. Dat enkele feit is echter niet voldoende om de vergunning te krijgen. In deze beleidsregels zijn vereisten opgenomen waaraan een dergelijke aanvrager ook moet voldoen (met name het 10 km-criterium en de uitvoeringsvorm). Deze worden niet opzigezet door het bezit van een geschikt stuk grond. Eigenaar zijn van een stuk grond dat langs de provinciale weg is gelegen geeft een speciale rechten met betrekking tot het verlenen van een vergunning voor een brandstofverkooppunt.

Bijlage 1 Algemene voorschriften Brandstofverkooppunten

ALGEMENE VOORSCHRIFTEN behorende bij door Gedeputeerde Staten van Utrecht krachtens de Omgevingsverordening provincie Utrecht 2022 verleende vergunningen ten behoeve van aanleg en exploitatie van verkooppunten van motorbrandstoffen langs provinciale wegen in Utrecht.

Algemene inrichtingseisen

- 1.1 Het verkooppunt, voor zover gelegen binnen het beheergebied van de provincie, moet worden ingericht overeenkomstig de bij de vergunning behorende, door Gedeputeerde Staten goedgekeurde, tekeningen.
- 1.2 Wijzigingen ten opzichte van de vergunning mogen uitsluitend worden doorgevoerd met toestemming van Gedeputeerde Staten, die daarbij nadere voorwaarden kunnen stellen.
- 1.3 Voorzieningen aan de weg ten behoeve van het brandstofverkooppunt moeten voldoen aan de eisen van duurzaam veilig, zoals beschreven in het handboek Wegontwerp 2013 en de Normalisatievoorschriften van de provincie Utrecht.
- 1.4 Het brandstofverkooppunt met zijn voorzieningen moet op gelijke wijze voor gehandicapten en niet gehandicapten toegankelijk zijn.
- 1.5 In bediende brandstofverkooppunten moet een toiletgelegenheid aanwezig zijn. De toiletgelegenheid is van buitenaf herkenbaar en gedurende de openingstijden van het brandstofverkooppunt voor iedereen toegankelijk, inclusief gehandicapten.
- 1.6 Op het terrein van het brandstofverkooppunt moeten voldoende afvalbakken en/of -kokers worden geplaatst voor het wegwerpen van papier, gebruikte bekertjes e.d.
- 1.7 Tweezijdige brandstofverkooppunten moeten gelijktijdig in gebruik zijn en op identieke wijze worden uitgerust en geëxploiteerd.
- 1.8 Gedeputeerde Staten kunnen, op verzoek van de vergunninghouder van voorschrift 1.7 afwijken indien dat niet nadelig is voor de verkeersveiligheid en de bruikbaarheid of instandhouding van de weg of indien die nadelen door het treffen van maatregelen kunnen worden voorkomen.
- 1.9 De exploitatieopzet van het verkooppunt mag uitsluitend worden gewijzigd met toestemming van Gedeputeerde Staten, die daarbij nadere voorwaarden kunnen stellen.

Onderhoud inrichting

- 2.1 Alle tot het verkooppunt behorende verharding- en installatiewerken en overige bouwkundige voorzieningen moeten door en voor rekening van vergunninghouder worden aangelegd en uitgevoerd en ten genoegen van Gedeputeerde Staten in goede staat worden onderhouden.
- 2.2 Door of namens Gedeputeerde Staten kunnen aanwijzingen gegeven worden over het onderhoud, ter bescherming van de bij de vergunningverlening betrokken belangen.
- 2.3 De vergunninghouder moet de bovengenoemde aanwijzingen direct opvolgen.

Reclame, verlichting en overige aanduidingen

- 3.1 Vanaf de openbare weg zichtbare reclame, verlichting en overige aanduidingen die het verkeer (kunnen) afleiden, zijn niet toegestaan.
- 3.2 Alle tot het brandstofverkooppunt behorende lichtbronnen moeten zijn gedoofd gedurende de tijd dat het verkooppunt buiten gebruik is. In de kiosk(en) mag om veiligheidsredenen indirecte verlichting van geringe sterkte blijven branden.
- 3.3 Er mogen maximaal vier vlaggen aanwezig zijn, mits deze zijn aangebracht voor of tegen het gebouw en ieder een oppervlakte heeft van maximaal 6 vierkante meter en een maximale hoogte boven maaiveld van 6 m, en niet boven de nokhoogte van het gebouw uitsteken.
- 3.4 Er mag één enkelzijdig of tweezijdig brandstofprijzenbord op het betreffende erf of bouwperceel en in de directe nabijheid van het verkooppunt aanwezig zijn, mits dit niet hoger is dan 7,50 meter boven het maaiveld en een maximale breedte heeft van 2 m;
- 3.5 Er mogen borden en spandoeken aanwezig zijn op het gebouw van het verkooppunt mits deze plat tegen de gevel worden bevestigd en niet uitsteken boven de goot- of dakrand;
- 3.6 Er mogen dakrandborden aanwezig zijn rondom de overkapping van de brandstofpompen voor zover deze alleen het logo van de brandstofleverancier bevatten en een maximale hoogte hebben van 1,50 m.

Overige nadelige gevolgen voor het verkeer of de weg

- 4.1 De houder van de vergunning moet werkzaamheden en bedrijfsvoering zo uitvoeren dat hierdoor geen nadelige gevolgen optreden voor de verkeersveiligheid, de bruikbaarheid of de instandhouding van de weg.
- 4.2 De voorbereiding en de uitvoering van door de provincie of met toestemming van de provincie door derden ondernomen werken, alsmede de afwikkeling van het verkeer, mogen door de aanwezigheid en het gebruik van het verkooppunt niet méér worden gehinderd dan strikt noodzakelijk is. Zo nodig zal het verkooppunt tijdelijk buiten gebruik worden gesteld, zonder dat de houder van de vergunning aanspraak op schadevergoeding kan doen gelden.

- 4.3 Indien naar het oordeel van Gedeputeerde Staten het weg- en/of verkeersbelang vordert dat het verkooppunt wordt gewijzigd of uitgebreid, zal dit door en op kosten van de houder van de vergunning geschieden binnen een door Gedeputeerde Staten te stellen termijn.
- 4.4 In de onder 4.3 bedoelde omstandigheden moeten de door of namens Gedeputeerde Staten te geven aanwijzingen onmiddellijk worden opgevolgd.

Hemelwaterafvoer

- 5.1 De hemelwaterafvoer, inclusief afwatering van toe- en afvoerwegen, moet altijd ongehinderd kunnen plaatsvinden naar een opvangmogelijkheid buiten de provinciale weg.

Calamiteiten en andere noodgevallen die direct ingrijpen vorderen

- 6.1 Calamiteiten, gebreken en andere onvolkomenheden moeten onmiddellijk telefonisch gemeld worden aan 112 en de dienstdoende weginspecteur van het Wegendistrict van de provincie Utrecht. De vergunninghouder treft alle noodzakelijke maatregelen die in het belang zijn van een vlotte en veilige verkeersafwikkeling, de instandhouding van het verkooppunt en de veiligheid van de omgeving in afwachting van de komst van de bevoegde rampenbestrijdingsautoriteit.

Opheffen brandstofverkooppunt

- 7.1 Indien de vergunning wordt ingetrokken moeten de krachtens deze vergunning aanwezige werken voor rekening van vergunninghouder worden opgeruimd en dient het terrein ter plaatse in de vorige of in een door Gedeputeerde Staten te bepalen toestand te worden teruggebracht, zonder dat de houder van de vergunning aanspraak kan doen gelden op enige schadevergoeding op grond van deze vergunning.

Tenaamstelling

- 8.1 De vergunning mag niet privaatrechtelijk worden overgedragen. Wel kunnen Gedeputeerde Staten, op een daartoe strekkend verzoek, de tenaamstelling van de vergunning wijzigen.