

Bijlage 3 Staat van bedrijfsactiviteiten (toelichting)

Algemeen

Voor de toepassing van milieuzonering in dit plan gebruik gemaakt van de VNG-brochure (editie 2009). De uitgangspunten met betrekking tot nieuwe bedrijfsvestigingen, maar ook nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen in de nabijheid van bedrijvigheid, worden in dit bestemmingsplan bepaald aan de hand van de methodiek zoals omschreven in deze VNG-brochure. Hierbij wordt in veel gevallen een "milieuzone" aangehouden tussen bedrijvigheid en "gevoelige objecten". De omvang van deze milieuzone is enerzijds afhankelijk van de mogelijke milieubelasting veroorzaakt door de soort bedrijvigheid, en anderzijds ook van de omgeving waarbinnen het gevoelige object is gelegen.

milieubelasting

De potentiële milieubelasting veroorzaakt door een bepaalde vorm van bedrijvigheid wordt in de VNG-brochure per bedrijfstype bepaald in de bedrijvenlijst, in de VNG-brochure opgenomen als bijlage 1. In bijlage 3 van de VNG-brochure is, op basis van de lijst opgenomen in bijlage 1 een voorbeeld Staat van Bedrijfsactiviteiten voor bedrijventerreinen (verder: SvB) opgenomen, die weer dient als uitgangspunt voor de in dit bestemmingsplan opgenomen SvB. De SvB is een lijst waarin de meest voorkomende bedrijven en bedrijvigheid (naar hoofdcategorieën), al naar gelang de te verwachten belasting voor het milieu, zijn ingedeeld in een aantal milieucategorieën, veelal direct overgenomen uit de VNG-publicatie, waarbij afwijkingen, hieronder in deze toelichting, nader worden verduidelijkt.

De SvB is in zijn algemeenheid een categorale indeling, waarbij per bedrijfscategorie de mate van milieu-hygiënische hinderlijkheid, aan de hand van een aantal indicatoren (o.a. geur, gevaar, geluid, stof), wordt aangegeven. In de SvB behorende bij dit bestemmingsplan zijn bedrijven opgenomen tot milieucategorie 5.3. Hiervoor gelden specifieke milieuzones, waarvan de straal wordt gegeven in door de zgn. "richtafstanden", die zijn opgenomen in de SvB (de "grootste afstand", afgeleid van de verschillende hierboven benoemde indicatoren).

de omgeving

De in de SvB genoemde richtafstanden gelden in principe ten opzichte van een rustige woonwijk. De ervaren hinderlijkheid van bepaalde activiteiten hangt echter sterk samen met de reeds aanwezige belasting van de betreffende milieuaspecten. In bepaalde wijken heerst dan ook al een woon- en leefklimaat waar, zonder dat dit de kwaliteit van de leefomgeving aantast, in principe ook zwaardere bedrijvigheid kan worden toegelaten. In dit soort wijken geldt dat het vanuit het oogpunt van efficiënt ruimtegebruik niet wenselijk is om de functiescheiding zo ver mogelijk door te voeren. Op grond van dit alles onderscheidt men in de VNG-brochure, al vanaf de eerste publicatie, een tweetal omgevingstypen ('rustige woonwijk' en 'gemengd gebied'), waarvoor verschillende richtafstanden gelden. Volgens de VNG-brochure kunnen de richtafstanden voor een 'rustige woonwijk', zonder dat dit ten koste gaat van het bestaande woon- en leefklimaat, met één afstandstap worden verlaagd indien sprake is van een gemengd gebied.

Voor de toepassing van milieuzonering op een industrieterrein worden in de VNG-brochure, zoals al aangegeven in de inleiding, geen handreikingen gegeven. In de VNG-brochure staat dat de richtafstandenlijsten niet zonder meer worden toegepast indien gevoelige functies op een bedrijventerrein voorkomen. "Het gaat hier om historisch gegroeide situaties waar burgerwoningen (verspreid of gegroepeerd) zijn vermengd met milieubelastende bedrijvigheid. Het gaat ook om gevoelige functies die bewust op een bedrijventerrein of industrieterrein zijn gesitueerd. Deze situaties vallen buiten de kaders van de richtafstandenlijsten." Opvallend is te noemen dat in de VNG-brochure nog niet wordt ingegaan op de mogelijkheid om bedrijven onderling, ten opzichte van elkaar, eveneens te beschouwen als 'gevoelig' voor bepaalde vormen van milieuhinder.

Dat neemt echter niet weg dat de Raad van State meent dat de in de VNG-brochure opgenomen richtafstanden ook in deze situaties een indicatie kunnen vormen voor de aanvaardbaarheid van een bestemmingsplan vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening en door de raad als zodanig kunnen worden toegepast. De jurisprudentie laat dan ook zien dat toepassing van de VNG-brochure zich niet alleen hoeft te beperken tot de omgevingstyperingen "rustige woonwijk" en "gemengd gebied". In de casus 201306680/1/R4 van 18 maart 2015 (Schiedam) wordt bijvoorbeeld door de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State uitgesproken dat het bij bedrijfswoningen van derden in de directe nabijheid van een industrieterrein geen sprake is van 'gemengd gebied' en dat het hier redelijk is om de richtafstanden uit de VNG-brochure met twee afstandstappen te verlagen.

Echter, datgene wat hierboven geldt voor het woonklimaat van een bedrijfswoning, kan indicatief evenzeer gelden voor het leefklimaat van een bedrijf wat gevoelig is voor een bepaalde vorm van hinder. Dit zou dus betekenen dat voor gevoelige objecten op een industriegebied de richtafstanden uit de VNG-brochure met twee afstandstappen worden verlaagd. Deze "verkleining van de milieuzones" is overigens alleen mogelijk bij die milieuaspecten waarvan de ervaren hinderlijkheid wordt bepaald door de heersende achtergrondniveaus, zoals het geval is bij stof, geluid of geur. Wanneer de richtwaarde voor gevaar (externe veiligheid) bepalend is voor de aan te houden afstand tussen bedrijvigheid en gevoelig object, is het uiteraard niet mogelijk om de milieuzone op deze manier te verkleinen. Dit kan echter omgekeerd niet gelden voor "geluidhinder" omdat in een geluidgezoneerd industrieterrein het speciale vestigingsklimaat voor inrichtingen niet mag worden aangetast.

Dit komt in dit gedeelte van het bestemmingsplan dus overeen met een zwaarte van 3.1 voor gevaar, en gelet op het bovenstaande (toepassing van het gestelde in de casus 201306680/1/R4), een zwaarte van 4.1 voor stof en geur. Voor wat betreft de zwaarte van de geluidsbelasting wordt overal op het terrein aangesloten bij de indeling van het vigerende plan. Door aansluiting te zoeken bij de bestaande indeling wordt immers veilig gesteld dat de autonome ontwikkeling van het gebied, in milieuhygiënische zin, niet in negatieve zin wordt beïnvloed door voorliggend plan.

Wanneer door het treffen van maatregelen de bovengenoemde afstanden tot gevoelige objecten haalbaar zijn en dit aan de hand van nadere onderzoeken objectief kan worden aangetoond, kunnen ook bedrijven in hogere milieucategorieën, begrenst door de hoogste waarde die op de plankkaart is weergegeven, zich ter plaatse vestigen (zie ook onder het kopje "gemotiveerd afwijken"). Dit uiteraard onverlet de criteria die gelden vanuit de milieuregelgeving (BRZO, BEVI, Activiteitenbesluit, etc.). Deze methodiek kan, blijkens de bestaande jurisprudentie, overigens niet onverkort worden toegepast wanneer er sprake is van "bijzondere gevoeligheid" van een bepaald bedrijf voor een van de genoemde vormen van milieuhinder. In dit geval is maatwerk noodzakelijk.

gemotiveerd afwijken

De VNG-brochure is bedoeld als hulpmiddel en niet als blauwdruk. Er kan van de brochure worden afgeweken wanneer aannemelijk wordt gemaakt dat, ondanks het voldoen aan de in de VNG-brochure genoemde richtafstanden, de bedrijfsvoering door nieuwe ontwikkelingen in sommige gevallen toch wordt beperkt. Of omgekeerd kan het ook aan de orde zijn dat een goed- woon- en leefklimaat bij kleinere afstanden juist wel kan worden gewaarborgd. Belangrijke voorwaarde hierbij is echter wel dat aan dergelijke afwegingen een zeer gedegen nader onderzoek ten grondslag moet liggen.

Er kan dus "mits zorgvuldig gemotiveerd", ook worden afgeweken van de in de VNG-brochure genoemde richtafstanden voor functiescheiding. Hierbij dienen ook de mogelijke (toekomstige) gevolgen voor het woon- en leefmilieu, toch al direct te worden meegewogen in de belangenafweging. De Raad van State meent dat een bevoegd gezag zich reeds bij de bestemmingsplanprocedure een oordeel dient te vormen of, uitgaande van de "representatieve invulling van de maximale planologische mogelijkheden", geen onoverkomelijke problemen zijn te verwachten. Hierdoor kan de belangenafweging dienaangaande ook niet worden doorgeschoven naar de Wabo-(milieu)vergunningverlening (o.a. ABRvS 200408416/1, Zaanstad). Bestemmingsplannen mogen immers geen bestemmingen bevatten die niet kunnen worden gerealiseerd omdat bij voorbaat al vaststaat dat niet aan de milieueisen kan worden voldaan.

Vooralsnog valt uit de jurisprudentie nog niet eenduidig af te leiden wat dan de toetsingsgrondslag van deze nadere motivatie zou moeten zijn. Meer dan aannemelijk is echter dat hiervoor in vele gevallen het Activiteitenbesluit kan worden gebruikt. Het Activiteitenbesluit is een algemene maatregel van bestuur waarin regels zijn opgenomen die nodig zijn ter bescherming van het milieu tegen de nadelige gevolgen van bedrijfsactiviteiten, die gelden voor de overgrote meerderheid van de bedrijven in Nederland. De normen die het activiteitenbesluit bevat, hebben in principe geen 'omgekeerde werking', het bevat dus geen normen voor een 'redelijk woon- en leefklimaat' voor milieugevoelige functies. Het bestemmingsplan, dan wel een besluit tot afwijking daarvan, blijft hierdoor het middel om een woon- en leefklimaat van omwonenden te beschermen (o.a. ABRvS 201302600/1/A1, Lingewaard).

Toch kent de bestuursrechter in de praktijk al wel degelijk een omgekeerde werking toe aan de normen van het Activiteitenbesluit. Wanneer een bedrijf, door bijvoorbeeld nieuwvestiging van een woning, niet meer aan de normen van het Activiteitenbesluit zou kunnen voldoen, wordt het bestemmingsplan geacht niet meer te voldoen aan het uitgangspunt van een goede ruimtelijke ordening. Dit vanuit de gedachte dat indien aan het Activiteitenbesluit wordt voldaan, er in beginsel sprake is van een goed woon- en leefklimaat. Of er bij vestiging van milieubelastende functies in een bestemmingsplan een redelijk woon- en leefklimaat aan milieugevoelige functies wordt geboden, wordt dus, zoals hierboven al uitgewerkt, in beginsel bepaald aan de hand van de richtafstanden, of mogelijkheid tot functiemenging, als omschreven in de VNG-publicatie 'Bedrijven en milieuzonering'. Ook toekomstige ontwikkelingen worden dan geacht te zijn meegewogen.

Wanneer aan de VNG-richtafstand, of voorwaarde voor functiemenging, wordt voldaan, dan hoeft er dus in principe geen toets meer aan het Activiteitenbesluit plaats te vinden. Kanttekening hierbij is dat bij zwaardere bedrijven soms de haalbaarheid van bedrijfsvestiging- en/of uitbreiding moet worden getoetst aan de van toepassing zijnde specifieke regelgeving, zoals bijvoorbeeld het Besluit risico's zware ongevallen (BRZO), Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi) of de Wet geurhinder en veehouderijen (Wgv).

Uiteraard geldt hiervoor wel de uitzondering dat, wanneer (onderbouwd) aannemelijk wordt gemaakt dat de criteria van de VNG-brochure in het concrete geval niet volstaan, nader onderzoek noodzakelijk is. Wanneer de richtafstand echter groter is dan in een voorliggende situatie kan worden gehaald, is bedrijfsvestiging dan ook nog steeds niet uitgesloten. Dit omdat, door middel van een algemene afwijkingsbevoegdheid, ook de mogelijkheid geboden wordt, om van de, op de VNG-brochure gebaseerde, SvB af te wijken. Deze afwijkingsbevoegdheid geldt ook voor bedrijfssoorten die niet op de lijst voorkomen en/of voor bedrijven uit een hogere milieuhindercategorie dan het bestemmingsplan toelaat. Uiteraard dient hieraan wel een zorgvuldige motivering, in de bovenstaande zin, ten grondslag te liggen.

Bij ruimtelijke ontwikkelingen waarbij kwetsbare bestemmingen worden gerealiseerd, dient ook rekening te worden gehouden met de milieuzones rondom de bedrijven. Ook hier geldt dat bij inachtneming van de VNG-criteria in principe geen nader onderzoek noodzakelijk is. Maar net zoals bedrijven soms kunnen worden gerealiseerd op kortere afstanden dan volgens de VNG-richtlijnafstanden wenselijk is, kunnen omgekeerd ook gevoelige objecten op geringere afstanden dan de hierboven genoemde richtafstanden toelaatbaar zijn, wanneer het betreffende bedrijf enerzijds geen uitbreidingsmogelijkheden meer heeft (wanneer er dus aannemelijk wordt gemaakt dat wordt uitgegaan van de "representatieve invulling van de maximale planologische mogelijkheden") en er anderzijds sprake is van een "goed leefklimaat" ter plaatse van de geprojecteerde nieuwbouw.

Of deze situatie zich inderdaad voordoet, kan worden beoordeeld aan de hand van het aanvullend toetsingskader, zoals opgenomen in bijlage 5 van de VNG-brochure. De jurisprudentie laat hierbij echter zien dat aan de normstelling van het Activiteitenbesluit de plaats toekomt die de VNG-brochure reserveert voor haar eigen normstelling in het "Toetsingskader voor ontheffingen en planherzieningen". De gemeente Nijmegen zoekt dan ook, bij de toepassing van dit VNG-toetsingskader, aansluiting bij de jurisprudentie in deze.

De verbijzonderde Staat van Bedrijfsactiviteiten

Zoals hierboven al aangeduid is bijlage 3 van de VNG brochure leidraad geweest bij de samenstelling van de in dit bestemmingsplan opgenomen SvB. De bijlage 3 van de VNG-brochure kan overigens ook worden gezien als een samenvatting en tevens uitwerking van de door het Centraal bureau voor de statistiek (CBS) uitgewerkte "Index per klasse bij de SBI 2008".

Mogelijk is bij het gebruik van de SvB verwarrend dat bepaalde bedrijven van een categorie specifiek nog worden benoemd, terwijl de hoofdgroep tevens is benoemd (bijvoorbeeld: hoofdcategorie 'Handel in auto's en motorfietsen, reparatie- en servicebedrijven' (SBI-codes 4511, 452, 453, 454), maar ook worden Autoplaatwerkerijen (SBI-code 45204)) genoemd die onder deze groep bedrijven is te rekenen. Dit heeft echter daarmee te maken dat de milieubelasting van dergelijke bedrijven afwijkt van die de hoofdcategorie (in het voorbeeld heeft de hoofdgroep milieucategorie 2, terwijl het specifieke bedrijf autoplaatwerkerijen valt onder milieucategorie 3.2). In het bestemmingsplan (regels en verbeelding) is aangegeven welke milieucategorie is toegestaan.

Daarnaast zijn er enkele inhoudelijke wijzigingen, die in het onderstaande puntsgewijs zullen worden toegelicht:

- gelet op het karakter van de omgeving zijn agrarische bedrijven, evenals dienstverlenende bedrijven in deze sector, niet opgenomen in de SvB;
- detailhandel (met uitzondering van garagebedrijven en productiegebonden en ondergeschikte detailhandel), zelfstandige kantoren en commerciële dienstverlening zijn niet toegestaan;
- vormen van demontage (scooters, bromfietsen, motorfietsen), maar ook de reparatie en handel in vrachtwagens zijn vanwege een ongewenste ruimtelijke uitstraling niet toegestaan. De bedrijfsactiviteiten (met SBI-codes (2008): 4677, 45.19) zijn dan ook niet opgenomen in de staat van bedrijfsactiviteiten van dit bestemmingsplan;

benzineservicestations worden niet als categorie genoemd in bijlage 3 van de VNG-brochure, hierbij wordt aansluiting gezocht, omdat de mening wordt gedeeld dat dergelijke bedrijven in principe niet thuishoren op een industrieterrein. Om verwarring dienaangaande te vermijden, die mogelijk wel wordt veroorzaakt door de betiteling van de hoofdcategorie in de VNG-brochure: 'Handel/reparatie van auto's, motorfietsen; benzineservicestations', wordt deze betiteling in overeenstemming gebracht met de bovenstaande bepalingen, namelijk: 'Handel/reparatie/keuring van auto's, motorfietsen'.