

Bijlage

Behorende bij het raadsvoorstel d.d. 30 augustus 2016 inzake de tussenuitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State d.d. 18 mei 2016 over het bestemmingsplan Derde Merwedehaven

Resultaten extra onderzoeken, verbetering van de motivering en voorstel voor gewijzigde vaststelling van het bestemmingsplan Derde Merwedehaven

Inleiding

Op 18 mei 2016 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State een tussenuitspraak (201506107/1/R4) gedaan in het geding tussen Derde Merwedehaven N.V. en PROAV N.V. en de gemeente Dordrecht over het raadsbesluit ter vaststelling van het bestemmingsplan Derde Merwedehaven d.d. 15 juni 2015. De Afdeling biedt de gemeenteraad de mogelijkheid gebreken in het besluit voor 5 oktober 2016 te herstellen (bestuurlijke lus).

Samengevat dient uw raad:

- 1). te onderzoeken hoeveel vrachtwagentransporten nodig zijn voor de exploitatie, eindafwerking en nazorg van de gesloten stortplaats;
- 2). op basis daarvan te motiveren dat voldoende vrachtwagentransporten per jaar beschikbaar zijn voor een rendabele exploitatie van ook de gronden met de bestemming "Bedrijf" en de aanduiding "specifieke vorm van bedrijf – watergebonden bedrijf" en zo nodig een andere planregeling vast te stellen;
- 3). te motiveren hoe de regeling over de vrachtwagentransporten kan worden gehandhaafd en zo nodig een andere planregeling vast te stellen;
- 4). de geluidbelasting ter plaatse van het hotel met camping vanwege het gebruik van de gronden met de bestemming "Bedrijf" en de aanduiding "specifieke vorm van bedrijf – watergebonden bedrijf" te onderzoeken;
- 5). op basis daarvan te motiveren dat vanwege die geluidbelasting aldaar geen bedrijfsactiviteiten tot een hogere milieucategorie dan 4.2 vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening toelaatbaar kunnen worden geacht en zo nodig een andere planregeling vast te stellen.

Reactie gemeente

Ad 1) en 2).

Uit de tussenuitspraak: "De Afdeling overweegt dat ingevolge artikel 18, lid 18.3, van de planregels het in dat artikel opgenomen maximum aantal vrachtwagentransporten per jaar niet alleen betrekking heeft op de exploitatie van de gronden met de bestemming "Bedrijf" en de aanduiding "specifieke vorm van bedrijf - watergebonden bedrijf", maar ook op de resterende gronden van de gesloten stortplaats met de aanduiding "specifieke vorm van bedrijf - stortplaats", waar uitsluitend activiteiten zijn toegestaan voor de exploitatie, eindafwerking en nazorg van de gesloten stortplaats. Laatstbedoelde exploitatie betreft het in stand houden, vervangen, beheren en zo nodig wijzigen van de voor de stortplaats noodzakelijke voorzieningen. De eindafwerking van de stortplaats ziet op het voorbereiden en het aanbrengen van de bovenafdichting van de stortplaats van 1,2 tot 1,5 meter dik en de inrichting ervan, inclusief de opslag en het bewerken van de voor de eindafwerking noodzakelijke materialen. Voordat wordt gestart met het aanbrengen van de bovenafdichting worden de gronden voorbereid. Ter voorbereiding op het aanbrengen van de bovenafdichting worden bouwstoffen en toepasbare grond in opslag genomen en bewerkt. Al deze activiteiten brengen vrachtwagentransporten met zich. De raad heeft ter zitting verklaard dat hij geen inschatting kan maken van het aantal vrachtwagentransporten dat deze activiteiten met zich brengt. Aldus bestaat ook geen inzicht in de vraag of gelet op het toegestane maximale aantal vrachtwagentransporten van 32.240 per jaar voldoende vrachtwagentransporten resteren voor een rendabele exploitatie van de gronden met de bestemming "Bedrijf" en de aanduiding "specifieke vorm van bedrijf - watergebonden bedrijf". Gelet hierop is het plan op dit punt niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid."

Reactie:

Het bestemmingsplan Derde Merwedehaven is vastgesteld met het oog op verschillende doelen. Ten eerste is het plan gericht op beheer. Het betreft immers een bestaande haven met bestaande bedrijvigheid. Ten tweede beoogt het plan de exploitatie, eindafwerking en nazorg van de gesloten stortplaats mogelijk te maken. Ten derde voorziet het plan in een recreatieve bestemming van deze stortplaats.

Ten vierde maakt het plan de aanleg van een nieuw bedrijventerrein voor watergebonden bedrijvigheid aan de zuidzijde van de haven, op het voorterrein van de gesloten stortplaats, mogelijk. Het plan is flexibel van aard, direct uitvoerbaar en gericht op zowel de korte als de lange termijn.

In de milieuvergunning voor de stortplaats zijn voorschriften opgenomen over maximum aantallen transporten over de weg. De aan- en afvoer van afvalstoffen, (secundaire) bouw- en grondstoffen en producten dienen voor het merendeel te geschieden over het water (voorschrift 3.11.1). Deze vergunning geldt onverkort.

Om de in dit bestemmingsplan mogelijk gemaakte ontwikkelingen in goede banen te leiden is ter bescherming van het woon- en leefklimaat van de bewoners in de nabij gelegen woonwijk De Staart dit maximum aantal in een bestemmingsplanregeling vertaald. Hierbij is het maximum een-op-een overgenomen. Hiermee is aangesloten bij de reeds vergunde situatie. Deze regeling geldt zowel voor de nieuwe bedrijven op het voorterrein van de gesloten stortplaats als voor de exploitatie, eindafwerking en nazorg van de gesloten stortplaats, te vinden in respectievelijk artikel 3.5.7 en 18.3 van de regels van het bestemmingsplan. Dit aantal is aanvaardbaar voor het gebied. Het leidt niet tot een slechtere situatie voor de omwonenden.

Bovendien blijkt uit onderstaande berekening dat noch de nieuwe bedrijven noch Derde Merwedehaven B.V. en PROAV N.V. hierdoor in hun belangen zullen worden geschaad. Een rendabele exploitatie van de nieuwe bedrijfslocatie is mogelijk. De eindafwerking van de stortplaats zal door deze regeling niet worden belemmerd.

Berekening:

De exploitatie en de nazorg van de gesloten stortplaats zijn gericht op het controleren en in stand houden van voorzieningen. Het aantal vrachtwagentransporten, dat hiervoor nodig is, wordt ingeschat als zeer gering en niet relevant voor de regeling voor vrachtwagentransporten. Het gaat met name om het mogelijke aantal vrachtwagentransporten voor de eindafwerking.

Kort gezegd komt de eindafwerking neer op het aanbrengen van een steunlaag, een minerale laag, een folie, een drainagemat en een afdeklaag over de gehele stortplaats met een oppervlakte van circa 55 hectare. Hier bovenop wordt de recreatieve inrichting met beplanting en paden aangelegd. De afdeklaag met grond is wat betreft volume het meest bepalend. De dikte varieert van 0,8 tot 1,5 meter, afhankelijk van het type beplanting.

Voor een berekening van het aantal vrachtwagentransporten zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- o Er wordt gemiddeld 1,0 meter afdeklaag over 55 hectare aangebracht;
- o De afdekgrond wordt verdicht aangebracht maar wordt "los" aangevoerd. Er wordt om die reden voor transport een opslag van 15% berekend;
- o Er wordt gerekend met 20 m³ per vrachtwagentransport;
- o Voor de aanvoer van alle overige benodigdheden wordt gerekend met een gelijk aantal transporten als de grondtransporten;
- o De milieuvergunning schrijft voor dat de aan- en afvoer van onder meer bouw- en grondstoffen voor het merendeel dient te geschieden over water (voorschrift 3.11.1). Dit wordt vertaald door uit te gaan van 50%; het aantal transporten halveert dan;
- o De werkzaamheden van de eindafwerking zijn gepland voor de periode 2017 (voorbereiding) t/m 2021, een periode van vijf jaar. Uitgangspunt is dat de aanvoer van grond en overige materialen met name plaatsvindt in een periode van drie jaar. Het totaal aantal transporten wordt door drie gedeeld.

Berekening:

- o 550.000 vaste m³ grond nodig
- o 550.000 + 15% = 632.500 losse m³ grond

- o $632.500/20 \text{ m}^3$ per vrachtwagen = 31.625 transporten
- o 31.625 (grond) + 31.625 (overige behoeften) = 63.250 transporten
- o $63.250/2$ (minimaal 50% over water aangevoerd) = 31.625 transporten
- o $31.625/3$ (jaar) = 10.542 transporten per jaar

*De conclusie is dat voor de vrachtwagentransporten voor de gesloten stortplaats alleen de eindafwerking relevant is. Op basis van bovenstaande uitgangspunten en berekening dient rekening te worden gehouden met maximaal **10.542** vrachtwagentransporten per jaar voor de eindafwerking in de periode 2017 t/m 2021.*

*Het toegestane maximum aantal vrachtwagentransporten bedraagt **32.240** per jaar. Gezien de berekening resteren er in die periode dus **21.698** vrachtwagentransporten per jaar voor bedrijven op gronden met de bestemming "Bedrijf" en de aanduiding "specifieke vorm van bedrijf - watergebonden bedrijf", hierna "het voorterrein". Dit is het voorterrein van de gesloten stortplaats.*

*Aan de hand van CROW-kengetallen is een raming gemaakt van het aantal vrachtwagentransporten bij een gemiddelde ontwikkeling, voor de scenario's zeehaventerrein en zwaar industrieterrein. Deze raming is bij dit raadsvoorstel gevoegd. De daarop gebaseerde prognose van **8.853** vrachtwagentransporten per jaar bij een gemiddelde ontwikkeling tot zwaar industrieterrein blijft ruimschoots onder de resterende 21.698 vrachtwagentransporten per jaar. Hierbij dient de kanttekening te worden gemaakt dat genoemd aantal resteert in de drukste periode, namelijk in de jaren van de eindafwerking van de stortplaats. Hier komt nog bij dat de aannemer naar verwachting een aanzienlijk deel van het voorterrein nodig zal hebben voor de eindafwerking.*

De conclusie is dat, rekening houdend met de benodigde vrachtwagentransporten in de jaren van de eindafwerking, er ruim voldoende vrachtwagentransporten beschikbaar zijn en blijven voor een rendabele exploitatie van het voorterrein.

Uit de tussenuitspraak: "De Afdeling wijst er hierbij nog op dat artikel 3, lid 3.8, het mogelijk maakt het plan te wijzigen ten behoeve van het verhogen van het aantal vrachtwagentransporten per m^2 uitgeefbare grond voor bedrijven/bedrijfsactiviteiten als bedoeld in lid 3.5.7 onder het gelijktijdig verlagen van het aantal vrachtwagentransporten per m^2 grond voor één of meer andere bedrijven, indien de bedrijfseconomische noodzaak voor verhoging van het aantal vrachtwagentransporten is aangetoond en het maximum aantal van 32.240 vrachtwagentransporten per jaar voor de bedrijven op de met "specifieke vorm van bedrijf - watergebonden bedrijf" aangeduide gronden niet wordt overschreden. De raad heeft hierbij aangesloten bij het maximum aantal vrachtwagentransporten dat geldt voor bedrijven op de met "specifieke vorm van bedrijf - watergebonden bedrijf" aangeduide gronden tezamen met de activiteiten voor exploitatie, eindafwerking en nazorg van de gesloten stortplaats. Het is zonder nadere toelichting niet inzichtelijk waarom de raad bij dit maximum heeft aangesloten maar de gelijktijdige verlaging bij een verhoging alleen heeft gekoppeld aan andere bedrijven op de met "specifieke vorm van bedrijf - watergebonden bedrijf" aangeduide gronden. De raad heeft niet toegelicht op welke wijze is gegarandeerd dat voor het bedrijf of de bedrijven waarvoor het aantal vrachtwagentransporten per m^2 wordt verlaagd voldoende vrachtwagentransporten overblijven voor een rendabele bedrijfsvoering. Een desbetreffende wijzigingsvoorwaarde ontbreekt. Ook in zoverre is het plan niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid."

Reactie:

De normering in artikellid 3.5.7 is gebaseerd op het maximum aantal vrachtwagentransporten, zoals gesteld in artikel 18.3. Gezien de berekening in de reactie onder ad 1). en 2). is deze norm ruim voldoende voor een rendabele bedrijfsuitoefening, zelfs in de periode van de eindafwerking. Aan de flexibiliteitsbepaling, i.c. wijzigingsbevoegdheid in artikel 3.8, bestaat dan ook geen behoefte. Meer vrachtwagentransporten per m^2 zijn immers niet nodig. Om deze reden en gezien de onduidelijkheid die deze regeling kennelijk met zich brengt, stellen wij voor om deze bevoegdheid te schrappen.

Voorstel:

Wij stellen uw raad voor om de wijzigingsbevoegdheid als bedoeld in artikel 3.8 te schrappen.

Ad 3).

Uit de tussenuitspraak: "De Afdeling overweegt dat de raad niet heeft toegelicht waarop de door hem vermelde verplichting voor de gebruikers van de gronden met de bestemming "Bedrijf" en de aanduiding "specifieke vorm van bedrijf - watergebonden bedrijf" tot het bijhouden van een administratie van het aantal vrachtwagentransporten is gebaseerd. De raad heeft daarmee niet inzichtelijk gemaakt hoe de in de artikelen 3, lid 3.5.7, en 18, lid 18.3, van de planregels vervatte normen worden gecontroleerd en hoe, in geval van een geconstateerde overtreding ervan, tot handhaving zal worden overgegaan.

Ten aanzien van het in artikel 18, lid 18.3, van de planregels opgenomen maximum aantal vrachtwagentransporten heeft de raad ter zitting verklaard dat hij geen inschatting kan maken van het aantal vrachtwagentransporten dat de exploitatie, eindafwerking en nazorg van de gesloten stortplaats met zich brengt. Het kan zich derhalve voordoen dat het maximum van 32.240 vrachtwagentransporten per jaar wordt overschreden, terwijl de in artikel 3, lid 3.5.7, van de planregels opgenomen norm niet wordt overschreden en derhalve niet meer dan 0,8 vrachtwagentransporten per m² uitgeefbare grond per jaar plaatsvinden. Het is onduidelijk hoe de norm van artikel 18, lid 18.3, van de planregels ter plaatse van de gronden met de bestemming "Bedrijf" en de aanduiding "specifieke vorm van bedrijf - watergebonden bedrijf" op het niveau van de individuele bedrijven zal worden gehandhaafd als de norm van artikel 3, lid 3.5.7, van de planregels niet wordt overtreden. Aldus is het plan op dit onderdeel in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel vastgesteld."

Reactie:

Het bijhouden van een administratie van het aantal vrachtwagentransporten volgt uit de bestemmingsregeling zelf. Er is immers sprake van een gebruiksverbod (artikel 3.5.7). Het behoort vervolgens tot de eigen verantwoordelijkheid van een gebruiker om zich aan de regels van het bestemmingsplan te houden.

Desalniettemin stellen wij uw raad voor om hierover in het bestemmingsplan een regeling op te nemen, opdat hierover geen onduidelijkheid bestaat. Deze regeling geldt overigens alleen voor de nieuwe watergebonden bedrijven op het voorterrein. Voor de gesloten stortplaats geldt de milieuvergunning inclusief administratieve verplichtingen onverkort (voorschriften 2.5 en 2.6). Het toezicht en de handhaving op het aantal vrachtwagentransporten zullen plaatsvinden als onderdeel van het regulier toezicht op bedrijven.

De Afdeling stelt dat het onduidelijk is hoe de norm van artikel 18.3 wordt gehandhaafd, terwijl bedrijven zich houden aan de norm van 0,8 vrachtwagentransporten per m² uitgeefbare grond. De overschrijding van het maximum aantal vrachtwagentransporten kan immers veroorzaakt worden door de exploitatie, nazorg en eindafwerking van de gesloten stortplaats.

Uit de hiervoor gemaakte berekening blijkt dat de kans op deze situatie minimaal is. Uit de berekening volgt dat tijdens de drukste periode van de eindafwerking van de stortplaats jaarlijks 21.698 vrachtwagentransporten beschikbaar zijn voor watergebonden bedrijven op het voorterrein. Het aantal vrachtwagentransporten dat bij een dergelijk bedrijfsterrein van deze omvang hoort bedraagt 8.853 per jaar. Er is dus een zeer ruim aantal vrachtwagentransporten beschikbaar. Daarnaast is het, zoals hiervoor al opgemerkt, zeer waarschijnlijk dat de aannemer voor de eindafwerking zelf een aanzienlijk deel van het voorterrein nodig zal hebben voor de eindafwerking. Uitgifte van grond aan nieuwe bedrijven is voor dat deel dan niet mogelijk tijdens de eindafwerking. Een andere planregeling is dan ook niet nodig.

Voorstel:

Wij stellen uw raad voor om een regeling te treffen voor het bijhouden van een administratie over het aantal vrachtwagentransporten voor de nieuwe bedrijven op het voorterrein, luidend als volgt:

"3.5.8 Verplichtingen

Ter handhaving van de in artikel 3.5.7 gestelde norm gelden de volgende verplichtingen voor een bedrijf:

- a. het bijhouden van een administratie van het jaarlijkse aantal vrachtwagentransporten;*

- b. *het bij het bedrijf bewaren van deze gegevens voor een periode van minimaal twee jaar, en*
- c. *dat deze gegevens op eerste aanvraag van een daartoe bevoegde ambtenaar ter inzage worden gegeven.*

Dit leidt tot een gewijzigde vaststelling van het bestemmingsplan Derde Merwedehaven.

Ad 4 en 5).

Uit de tussenuitspraak: " De raad heeft maximaal activiteiten tot en met milieucategorie 4.2 mogelijk gemaakt in verband met de aanwezigheid van een hotel met camping op 450 meter afstand van de voorziene bedrijvigheid. Derde Merwedehaven B.V. en PROAV N.V. hebben niet bestreden dat de omgeving van het hotel te kenschetsen is als een rustig buitengebied. Derde Merwedehaven B.V. en PROAV N.V. hebben echter onbestreden gesteld dat de gesloten stortplaats een heuvel betreft, die zal worden afgewerkt tot de zogenoemde Merwedeheuvel met een hoogte van circa 30 meter. Deze heuvel zal volgens Merwedehaven B.V. en PROAV N.V. voor het hotel met camping een geluidwerend effect hebben. Daarom kunnen volgens hen toch activiteiten tot en met milieucategorie 5.1 dan wel 5.2 op de gronden met de bestemming "Bedrijf" en de aanduiding "specifieke vorm van bedrijf – watergebonden bedrijf" worden voorzien. Niet is gebleken dat de raad bij de bepaling van de maximale milieucategorie rekening heeft gehouden met de zogenoemde Merwedeheuvel. Gelet hierop en op het geringe verschil tussen de richtafstand behorende bij milieucategorie 5.1 en de feitelijke afstand tussen het hotel met camping en deze gronden heeft de raad naar het oordeel van de Afdeling onvoldoende onderzoek verricht naar de geluidbelasting ter plaatse van het hotel met camping vanwege bedrijfsactiviteiten op de gronden met de bestemming "Bedrijf" en de aanduiding "specifieke vorm van bedrijf – watergebonden bedrijf". Aldus heeft de raad ook niet deugdelijk gemotiveerd waarom ter plaatse geen bedrijfsactiviteiten tot een hogere milieucategorie dan 4.2 toelaatbaar zijn."

Reactie:

Het geschil inzake de toegelaten maximale milieucategorie heeft zich toegespitst op het aspect geluid. De Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid heeft in opdracht van de gemeente nader akoestisch onderzoek uitgevoerd. Dit onderzoek is bijgevoegd. Uit dit onderzoek blijkt dat de geluidbelasting vanwege het nieuwe bedrijventerrein (i.c. het voorterrein) ter plaatse van de camping en het hotel circa 43 dB(A) bedraagt. De geluidbelasting van het gehele gezoneerde industrieterrein kan maximaal 49,4 dB(A) bedragen ter plaatse van het hotel. De maximale totale geluidbelasting vanwege industrielawaai blijft net onder de 50 dB(A), de voorkeursgrenswaarde voor nieuwe situaties.

Bij het onderzoek is een afbeelding gevoegd van het gebruikte geluidmodel waarin de Merwedeheuvel is weergegeven met hoogtelijnen. Dit om te bevestigen dat in het eerder uitgevoerde geluidonderzoek wel degelijk rekening is gehouden met de aanwezige berg en de afscherpende werking daarvan.

Daarnaast is aan de Omgevingsdienst gevraagd om aan te geven welke geluidruimte voor het nieuwe bedrijventerrein in het bestemmingsplan mogelijk is gemaakt. De gereserveerde geluidruimte is daartoe vergeleken met de richtafstanden per milieucategorie, zoals opgenomen in de Handreiking zonebeheerplan van 2006.

Hieruit volgt dat de in het bestemmingsplan vastgelegde geluidruimte voor het nieuwe bedrijventerrein de vestiging van bedrijven tot maximaal milieucategorie 5.1 mogelijk maakt. Uiteraard betreft dit richtafstanden en gemiddelde situaties, maar voor het onderdeel industrielawaai zijn dus bedrijfsactiviteiten tot en met milieucategorie 5.1 toelaatbaar. Zoals vermeld betreft deze analyse alleen het onderdeel industrielawaai. De milieuzonering is bepaald aan de hand van de VNG-handreiking Bedrijven en Milieuzonering (2009). Hierin wordt niet alleen gekeken naar het aspect geluid, maar ook naar de aspecten stof, geur en veiligheid. Omdat het geschil zich enkel heeft toegespitst op het hotel en de camping en het aspect geluid heeft de Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid in opdracht van de gemeente en in aanvulling op de eerder uitgevoerde milieuonderzoeken de gehanteerde milieuzonering nader onderbouwd. Dit memo is bijgevoegd. De conclusie is dat alleen bedrijven met maximaal milieucategorie 4.2 toelaatbaar zijn.

Het bestemmingsplan biedt in artikel 20.3 de mogelijkheid om met een omgevingsvergunning een hogere milieucategorie toe te staan. Dit is een afwijkingsbevoegdheid. In artikel 20.4 worden de voorwaarden hiervoor gegeven. Kern hiervan is dat de activiteiten naar aard en invloed op de omgeving gelijk kunnen worden gesteld met de rechtstreeks toegestane activiteiten, in dit geval milieucategorie 4.2. Nu uit het hierboven genoemde onderzoek blijkt dat voor het onderdeel geluid ook milieucategorie 5.1 mogelijk is, kan dit in de planregeling worden opgenomen. In dat geval moet voor de aspecten geur, stof en veiligheid worden aangetoond dat de activiteiten naar aard en invloed op de omgeving gelijk kunnen worden gesteld met milieucategorie 4.2 en dat voor geluid voldaan wordt aan de geluidruimteverdeling, zoals die op grond van het bestemmingsplan is toegestaan.

Voorstel

Wij stellen uw raad voor om de regeling voor het afwijken van milieucategorieën, waaronder het toelaten van zwaardere milieucategorieën, aan te passen. Artikel 20.4 luidt dan als volgt: "Een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 20.3 wordt uitsluitend verleend:

- a. indien de betreffende bedrijfsactiviteit voor de aspecten geur, stof en veiligheid naar aard en invloed op de omgeving kan worden gelijkgesteld met bedrijfsactiviteiten die ter plaatse krachtens de regels van dit bestemmingsplan zijn toegestaan;*
- b. indien de betreffende bedrijfsactiviteit voor het aspect geluid past in de geluidruimte die krachtens de regels van dit bestemmingsplan is toegestaan;*
- c. nadat advies is ingewonnen van de Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid."*

Dit leidt tot een gewijzigde vaststelling van het bestemmingsplan Derde Merwedehaven.

Samengevat stellen wij u voor om het op 16 juni 2015 vastgestelde bestemmingsplan Derde Merwedehaven als volgt gewijzigd vast te stellen:

1. toevoeging van een regeling over het bijhouden van een administratie voor het aantal vrachtwagentransporten voor nieuwe bedrijven op het voorterrein;
2. schrappen van de wijzigingsbevoegdheid voor het verhogen van het aantal vrachtwagentransporten per m² voor bedrijven op het voorterrein;
3. aanpassing van de voorwaarden bij de afwijkingsbevoegdheid voor een zwaardere milieucategorie.