

Beleidskader Fonds uitplaatsing hinderlijke bedrijven - gericht op gewenste ontwikkelingen in het stedelijk gebied -

1. Inleiding

In het uitvoeringsprogramma van gedeputeerde staten 2007-2011 is aangegeven dat een fonds zal worden ingesteld om hinderlijke bedrijven uit te plaatsen:

“In het stedelijk gebied bevinden zich op veel plaatsen bedrijven die milieuhinder veroorzaken. De voorstellen van gemeenten ten behoeve van de Samenwerkingsagenda’s geven daar zicht op. Gemeenten vragen steun in het zoeken naar alternatieve locaties, en financiële steun voor verplaatsingen. We willen ons actief gaan opstellen en concrete gevallen gaan oppakken. We stellen voor die financiële steun een provinciaal fonds in dat jaarlijks een/enkele uitplaatsingen mogelijk maakt, in het kader van stedelijke vernieuwing (of de AVP, waar het gaat om belasting van kwetsbare functies in het landelijk gebied). Primair zou het moeten gaan om provinciale inrichtingen. Het bedrag is gebaseerd op financiering van de onrendabele top van de kosten van uitplaatsing. De planning is sterk afhankelijk van de beschikbare alternatieven en van lokale ontwikkelingstrajecten e.d.”
- Bron: Uitvoeren met hart voor de toekomst; Uitvoeringsprogramma College van GS, 2007-2011

In voorliggende notitie wordt het kader geschetst voor het in te stellen fonds. In het fonds zit voor de jaren 2008 t/m 2011 15 miljoen euro.

2. Achtergrond

Op veel plaatsen in de provincie ‘wringen’ aanwezige en gewenste functies met bestaande bedrijvigheid. Er wordt hinder ervaren van bedrijven, hinder in verschillende opzichten. Die hinder kan milieuhygiënisch van aard zijn maar vaak is er ook sprake van een probleem wat eigenlijk ruimtelijk van karakter is. De milieubelasting in de bestaande situatie, binnen de vergunningeisen, is ‘slechts’ een probleem omdat er gewenste ruimtelijke ontwikkelingen mee worden geblokkeerd of omdat kwetsbare functies opgeschoven zijn richting bedrijf. Ook kan er sprake zijn van hinderbeleving door omwonenden hoewel het bedrijf wel aan de milieueisen voldoet.

Uit de Samenwerkingsagenda’s die recent zijn opgesteld met gemeenten komt een aantal van deze gevallen naar voren. Naar verwachting zal een specifieke inventarisatie nog meer knelpunten aan het licht brengen. De provincie wil in het oplossen van deze problematiek een actieve rol spelen.

3. Doelstelling fonds

Het fonds moet bijdragen aan ‘het mooier maken van Utrecht’ (Programma College van GS 2007-2011). Het collegeprogramma beoogt daartoe een kwaliteitsslag te realiseren op een groot aantal beleidsterreinen. Een extra inspanning daarbij is nodig voor wonen, milieu en sociale samenhang. Het fonds uitplaatsing hinderlijke bedrijven moet bijdragen aan

- het mogelijk maken van gewenste ruimtelijke ontwikkelingen van provinciaal belang,
- een goede inpassing en leefbare omgeving van bedrijven.

Het fonds is er dus om die kwaliteitsslag in het stedelijk gebied mogelijk te maken. Feitelijke ruimtelijke discussies over woningbouw, bedrijfsvestiging alsmede over alternatieve locaties en dergelijke, behoren niet onder de uitvoering van dit fonds maar vinden plaats via het reguliere ruimtelijke spoor.

Een proces als het verplaatsen van een bedrijf is een langdurig proces, dat soms jaren kan vergen, gekoppeld aan complexe besluitvorming over ontwikkelingen rond de huidige locatie, het bieden van

een alternatief en onderhandelingen over de financiële consequenties. GS wil desondanks in deze collegeperiode komen tot een kwaliteitssprong en dat betekent bij besluitvorming over de besteding van de middelen het pakken van nu aanwezige kansen een belangrijke factor zal zijn.

4. Vormgeving fonds

Het fonds heeft een *tijdelijk karakter*: er is 15 miljoen gereserveerd voor de periode 2008-2011.

Het fonds heeft tevens een *experimenteel karakter*; onduidelijk is nog of en in hoeveel gevallen een provinciale bijdrage daadwerkelijk de doorslag kan geven in een verplaatsingsproces. De toekenning van gelden moet als uitzonderingssituatie worden beschouwd.

Daarnaast is het fonds *aanvullend*. De provinciale middelen zijn bedoeld voor dekking van de onrendabele top van de verplaatsing. Het bedrijf maar zeker ook de grondeigenaar en gemeente heeft naar verwachting voordeel van de verplaatsing. Die andere partijen zullen voor medefinanciering moeten zorgen om de verplaatsing te kunnen realiseren. Pas als er in dat 'reguliere' proces een onrendabel, niet gedekt deel resteert, is een mogelijke bijdrage uit het fonds aan de orde.

Er is *maatwerk* noodzakelijk bij de bestedingen uit het fonds. Er zal in veel gevallen een gedeelde oorzaak ('schuld') aan de gerezen situatie zijn. Dit zal echter van geval tot geval sterk verschillen. Ook de baten van een verplaatsing zullen zeer divers zijn, soms vooral kwalitatief soms financieel. Het is daarom niet gewenst een vast percentage als bijdrage aan de verplaatsingskosten te noemen.

Om al in de komende jaren concrete resultaten te kunnen boeken, zal vooral gebruik moeten worden gemaakt van '*rijdende treinen*'; in diverse gemeenten lopen al discussies en onderhandelingen rond bedrijven die hinder veroorzaken en op een ongewenste plek zitten. Voor het fonds zal bezien worden waar in deze vier jaar onomkeerbare afspraken gemaakt kunnen worden waarbij een bijdrage door de provincie aan de orde is.

Op grond van bovenstaande kenmerken is het niet logisch te kiezen voor een subsidieregeling. Gezien het experimentele karakter en het gewenste maatwerk is het lastig eenduidige, 'meetbare' subsidiecriteria in te vullen. Een werkbudget met ruime criteria (§5), waardoor ruimte bestaat voor maatwerk ligt meer voor de hand. Daarmee voorkomen we aanspraken op een subsidieregeling. De opzet is daarmee vergelijkbaar aan de Reserve knelpunten landelijk gebied, die sinds 2001 is gebruikt om enkele specifieke knelpunten in het landelijk gebied op te lossen.

Overige financiële middelen

Binnen de provinciale middelen zijn geldstromen die raakvlakken hebben met het fonds:

Met het Uitvoeringsprogramma van dit college zijn ook middelen vastgelegd voor het Fonds Stedelijk bouwen en wonen. Dit fonds is bedoeld voor stedelijke vernieuwing, leefbaarheid, woningbouw en specifieke initiatieven/doelgroepen. Er is dus een nadrukkelijk raakvlak tussen de doelen van beide fondsen. Het kan dan ook zo zijn dat voor een project middelen worden toegekend uit zowel het Fonds Stedelijk bouwen en wonen als uit het Fonds Uitplaatsing hinderlijke bedrijven.

Hetzelfde geldt voor het Programma herstructurering bedrijventerreinen; voor een efficiënter ruimtegebruik op een bedrijventerrein kan de verplaatsing van een bedrijf met een grote milieuzone zinvol zijn. Ook hier kunnen middelstromen samenkomen.

Daarnaast is er de afgelopen periode een Reserve knelpunten landelijk gebied geweest. Deze reserve was bedoeld voor het oplossen van knelpunten als bedrijfsverplaatsingen in/rond de EHS. Waar deze Reserve zich richtte op het landelijk gebied, is het Fonds bedoeld voor het stedelijk gebied.

5. Criteria

In welke situatie komt verplaatsing van een bedrijf in aanmerking voor medefinanciering door de provincie? Uitgangspunt voor het fonds is dat er in ieder geval sprake moet zijn van èn een provinciaal belang (4.1) èn significante hinder (4.2). Deze twee hoofdcriteria worden navolgend uitgewerkt.

5.1 Wanneer is sprake van een provinciaal belang?

Er is sprake van een provinciaal belang indien een of meer van de volgende criteria van toepassing zijn:

a. Er is sprake van een beperking van een gewenste ruimtelijke ontwikkeling door de aanwezigheid van het bedrijf

Die ruimtelijke ontwikkeling is

- woningbouw van provinciaal belang:

Woningbouw van provinciaal belang bestaat uit de in het Streekplan benoemde uitbreidingslocaties en uitbreidingslocaties van een zodanige omvang dat ze van significante betekenis zijn voor de leefbaarheid en woningbehoefte van de betreffende kern.

- bedrijventerrein van provinciaal belang:

Het betreft niet alleen uitbreiding of nieuwe aanleg van een terrein maar ook herinrichting ten behoeve van het functioneren of efficiënter benutten van een terrein.

Bedrijven buiten het stedelijk gebied, maar met invloed daarbinnen, vallen ook onder dit criterium.

b. Het betreft een bedrijf dat valt onder het provinciaal gezag

Het provinciaal belang is in dit geval de eigen verantwoordelijkheid die we hebben voor de bedrijven, de provinciale inrichtingen. Als er sprake is van hinder als omschreven onder 5.2, nemen we, als reguliere rolinvulling, het initiatief dat op te lossen. En oplossen kan, uiteindelijk, betekenen verplaatsen. Deze categorie bedrijven betreft in het algemeen de grotere bedrijven, met potentieel de meeste milieubelasting. Hierbij is dus niet zozeer een gewenste ruimtelijke ontwikkeling leidend maar de bestaande of beleefde hinder.

Door aanwending van het fonds moet een aantoonbare bijdrage kunnen worden geleverd aan het realiseren van provinciale belangen in de vorm van een gewenste ruimtelijke ontwikkeling dan wel een verbeterde inpassing van een provinciale inrichting.

5.2 Wanneer is sprake van significante hinder?

Het fonds is bedoeld voor het stedelijk gebied. De hinder waarvoor het fonds een oplossing moet bieden, wordt verduidelijkt middels beschrijving van mogelijk voorkomende situaties:

Bestaande situatie voor zowel bedrijf als omgeving

a. Het bedrijf voldoet niet aan de vergunningvoorwaarden en kan dat ook niet op de betreffende plek

Bij deze situatie zal zeer kritisch beschouwd moeten worden wat de oorzaak is van het niet voldoen. Is er sprake van een oorzaak in de bedrijfsvoering? Duidelijk is dat in dergelijke situaties steun niet direct aan de orde is. Er zal in eerste instantie gehandhaafd moeten worden. Leidt dat niet tot het gewenste resultaat, is er sprake van een gedeelde verantwoordelijkheid, dan kan een dergelijk bedrijf in aanmerking komen.

b. Er is sprake van significante hinder, terwijl het bedrijf wel voldoet aan de vergunningvoorwaarden.

De hinder kan zich uiten in feitelijke milieubelasting, hoewel aan de vergunningvoorwaarden wordt voldaan, of in de beleving van omwonenden. Vaak is er sprake van een historisch gegroeide situatie; soms is het bevoegd gezag in het verleden nalatig geweest bij naleving van de regels, er is bijvoorbeeld niet opgetreden tegen afwijkingen van de regels van bestemmingsplan.

Bestaande situatie bedrijf, wens om omgeving te ontwikkelen

c. Er is sprake van een zodanige milieubelasting of hinder dat een gewenste ruimtelijke ontwikkeling onmogelijk is.

De bestaande milieulast is in deze gevallen niet zodanig dat er acuut een probleem is. Er is echter sprake van ontwikkelingswensen die beperkt/geblokkeerd worden door die milieubelasting.

Door aanwending van het fonds moet een aantoonbare bijdrage kunnen worden geleverd aan het realiseren van de doelstellingen in het provinciaal milieubeleid door het reduceren van hinder en/of milieubelasting.

Overigens wordt met milieubelasting ook bedoeld op externe veiligheidsrisico's. Alleen ruimtebeslag door een bedrijf is echter geen hinder.

Tot slot: Hoewel het in de meeste gevallen zal gaan om bedrijfsverplaatsing, kan het incidenteel ook komen tot bedrijfsbeëindiging dan wel een aanpassing in de bedrijfsvoering om milieuhinder te reduceren. Ook die maatregelen kunnen, met inachtneming van de criteria onder 5.1 en 5.2 uit het fonds worden gesteund.

5.3 Projecten in de Samenwerkingsagenda

In de Samenwerkingsagenda's met gemeenten (2008) zijn enkele projecten opgenomen waarbij is aangegeven dat een bedrijfsverplaatsing wenselijk is. Deze projecten zullen meegenomen worden in de inventarisatie en weging binnen het beleidskader.

6. Risico's en beheersmaatregelen

Een 'open' beleidskader, als bovenbeschreven, kent als risico onduidelijkheid voor bedrijven en andere partijen en daarmee een schijn van willekeur.

Een risico van andere aard is het feit dat de financiering kan worden beoordeeld als staatssteun.

Beheersmaatregelen

Een maatregel om de uitvoering van de regeling beter te kunnen plannen en daarmee risico's beter te kunnen inschatten is een inventarisatie. Er is op dit moment geen goed beeld van het aantal bedrijven dat onder de beschreven criteria valt. Op korte termijn zal dan ook een eerste inventarisatie moeten plaatsvinden. Indien blijkt dat er mogelijk veel aanvragen vanuit gemeenten komen, lijkt het verstandig de criteria, nader uit te werken. Deze tweede beheersingsmaatregel maakt dan een prioritering in de besteding van het fonds mogelijk. Het nader invullen van de mate van hinder of van de aanduiding 'bouwlocaties van 'significant belang' scheidt duidelijkheid naar betrokkenen.

De praktijk in de eerste jaren zal overigens wel zijn dat vooral steun gaat plaatsvinden aan gevallen waar al langer een discussie speelt en verplaatsing al een (uitgewerkte) optie is.

De vraag of sprake is van (risico op) staatssteun zal van geval tot geval moeten worden beoordeeld. Indien de provinciale steun plaatsvindt door de middelen aan een gemeente ter beschikking te stellen ten behoeve van de (her)ontwikkeling van het betreffende gebied, is geen sprake van staatssteun.

Het incidentele en experimentele karakter van de bestedingen vergt een tijdige evaluatie. Om die reden zal in het eerste kwartaal van 2010 (dat is binnen twee jaar na vaststelling) een evaluatie plaatsvinden, met name gericht op de beschreven risico's. Mocht uit de inventarisatie volgen dat er een groot aantal bedrijven een aanspraak op het fonds zou willen en kunnen maken, dan kan alsnog worden overwogen e.e.a. in de vorm van een subsidieregeling te gieten.

voorzitter,

griffier,