

Jurisprudentie – I. Ruimtelijk ordeningsrecht

TBR 2019/111

Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 30 april 2019, No. 201803026/1/R1 en 201803108/1/R1, ECLI:NL:RVS:2019:1398 (Omgevingsplan Hembrug)

(Mr. J.C. Kranenburg, mr. J. Kramer en mr. D.A. Verburg)

Chw: art. 2.4, eerste lid, aanhef en onder k; BuChw: art. 7c; Wgh: art. 59, art. 60

Chw-bestemmingsplan, geluidhinder, bestaand woongebied, beperkte uitbreiding, zeehavennorm, beleidsregels

Met noot R. Benhadi en A.G.A. Nijmeijer, Red.

Overwegingen

Het plan en het stap-3-besluit

1. Het plan is, vooruitlopend op de nieuwe Omgevingswet, een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte, vastgesteld met toepassing van artikel 2.4, eerste lid, aanhef en onder k, van de Crisis- en herstelwet gelezen in samenhang met artikel 7c, van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet. De belangrijkste afwijking ten opzichte van andere bestemmingsplannen is dat in dit geval regels kunnen worden gesteld waarvan de uitleg bij de uitoefening van een bij die regels aan te geven bevoegdheid afhankelijk wordt gesteld van beleidsregels, vastgesteld door de raad of door het college van burgemeester en wethouders. De raad heeft tegelijk met de vaststelling van het bestemmingsplan de beleidslijnen "Gebiedskwaliteit" en "Gezond en Veilig Hembrug" vastgesteld. In diverse artikelen van de planregels wordt naar deze beleidslijnen verwezen.

Het plan geldt voor een periode van 20 jaar en biedt ruimte aan een geleidelijke herontwikkeling van het voormalige defensieterrein Hembrug tot een gemengd woon- en werkgebied binnen globale planologische kaders. Van de voorziene maximaal 180.000 m² brutovloeroppervlak ontwikkelruimte mag 120.000 m² worden gebruikt voor wonen. Aan een groot deel van het plangebied is ten behoeve van die ontwikkeling de bestemming "Gemengd - Gebied" toegekend.

Het plangebied ligt binnen de geluidszones van het industrieterrein Westpoort en het industrieterrein Achtersluispolder-Westerspoor-Zuid. Parallel aan dit plan heeft de raad krachtens de Ism een zogenoemd stap-3-besluit voorbereid en vastgesteld. In dit besluit is op grond van artikel 2, aanhef en onder a van de Ism vanwege het industrielawaai van het industrieterrein Achtersluispolder-Westerspoor-Zuid een afwijking van de maximaal toelaat-

bare waarde van de geluidbelasting toegestaan. Zie ook hierna onder 2.3.

Hembrug Zaandam B.V. is de eigenaresse van een groot deel van de gronden op het Hembrugterrein. Hembrug Zaandam B.V. heeft in haar brief van 2 mei 2018, ontvangen op 3 mei 2018, aangegeven dat het Hembrugterrein door het Rijksvastgoedbedrijf is toegewezen aan ABC Planontwikkeling B.V., die haar belangen heeft ondergebracht in Hembrug Zaandam B.V.

Wettelijke bepalingen

2. De (wettelijke) bepalingen die ten grondslag liggen aan de hierna volgende rechtsoverwegingen, zijn opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak. De bijlage maakt deel uit van deze uitspraak.

STAP-3-BESLUIT

Ontvankelijkheid

3. Het stap-3-besluit heeft geen betrekking op het industrieterrein Westpoort waarop (appellante sub 3) en andere zijn gevestigd maar op het industrieterrein Achtersluispolder-Westerspoor-Zuid. Het industrieterrein Achtersluispolder-Westerspoor-Zuid ligt niet in het beheergebied van het Havenbedrijf.

Daarom is het de vraag of (appellante sub 3) en andere en het Havenbedrijf belanghebbenden zijn bij het stap-3-besluit.

3.1. Appellante sub 3 en andere en het Havenbedrijf stellen dat zij belang hebben bij het besluit tot vaststelling van het stap-3-besluit, omdat dit besluit gaat over het woon- en leefklimaat binnen het plangebied en voor de toekomstige bewoners geen onderscheid zal bestaan tussen de verschillende geluidsbronnen. Dat de noodzaak van het besluit is gelegen in de geluidbelasting afkomstig van een ander industrieterrein laat volgens (appellante sub 3) en andere en het Havenbedrijf onverlet dat de geluidbelasting van hun industrieterrein een belangrijk aandeel heeft in het toekomstige woon- en leefklimaat op de stap-3-locaties. Volgens (appellante sub 3) en andere en het Havenbedrijf ontstaat er een gat in de rechtsbescherming als zij geen belanghebbenden zijn bij het besluit, omdat zij dan hun argumenten over de voor hun terrein toegepaste "zeehavennorm" niet langer kunnen aanvoeren.

3.2. Het stap-3-besluit houdt in dat ten behoeve van het industrieterrein Achtersluis-Westerspoor-Zuid voor een gedeelte van het plangebied afgeweken mag worden van de maxi-

maal toelaatbare grenswaarden voor industrielawaai zoals opgenomen in de Wet geluidhinder (hierna: Wgh). Voordat een stap-3-besluit kan worden genomen worden drie samenhangende stappen doorlopen. Stap 1 en stap 2 zijn mogelijk binnen andere bestaande wetgeving. Indien er geen mogelijkheden zijn binnen die wetgeving kan op grond van de Ism worden afgeweken van wettelijke milieunormen: stap 3. Ten behoeve van het stap-3-besluit is een rapportage opgesteld die de onderbouwing vormt voor het besluit. In deze rapportage wordt gesteld dat voor het geluid afkomstig van industrieterrein Westpoort geen stap-3-besluit hoeft te worden genomen, omdat de "zeehavennorm" van toepassing is en kan worden volstaan met de hogere waarden uit de Wgh. Dat in de rapportage wordt ingegaan op de "zeehavennorm" en wordt gesteld dat gebruik kan worden gemaakt van de ruimte binnen bestaande regelgeving, betekent niet dat het stap-3-besluit ook gaat over het geluid afkomstig van het industrieterrein Westpoort waarop (appellante sub 3) en andere zijn gevestigd en dat ligt in het beheergebied van het Havenbedrijf. Anders dan (appellante sub 3) en andere en het Havenbedrijf veronderstellen, zijn niet in het stap-3-besluit, maar in art. 27, lid 27.3 van de planregels hogere waarden vastgesteld voor het industrieterrein Westpoort. In hun beroepen, voor zover die zijn gericht tegen het besluit tot vaststelling van het plan, kunnen (appellante sub 3) en andere en het Havenbedrijf dan ook hun argumenten aanvoeren over de toegepaste "zeehavennorm", de gecumuleerde geluidbelasting en het woon- en leefklimaat van de toekomstige bewoners. Omdat het stap-3-besluit alleen gaat over de geluidbelasting afkomstig van het industrieterrein Achtersluis-Westerspoor-Zuid, (appellante sub 3) en andere gevestigd zijn op een ander industrieterrein, en het industrieterrein Achtersluis-Westerspoor-Zuid niet binnen het beheergebied ligt van het Havenbedrijf, is de Afdeling van oordeel dat (appellante sub 3) en andere en het Havenbedrijf geen rechtstreekse gevolgen ondervinden van het stap-3-besluit. Hun belangen zijn dan ook niet rechtstreeks bij dat besluit betrokken.

Gelet op het voorgaande zijn (appellante sub 3) en andere en het Havenbedrijf geen belanghebbenden bij het stap-3-besluit. De beroepen van (appellante sub 3) en andere en het Havenbedrijf, voor zover die gaan over het stap-3-besluit, zijn niet-ontvankelijk.

BESTEMMINGSPLAN

Het beroep van Frites uit Zuyd

Inleiding

4. Frites uit Zuyd exploiteert sinds 2015 een fritesfabriek in een gehuurd pand aan het Ketelhuis 6 op het Hembrugterrein. Frites uit Zuyd kan zich niet verenigen met het plan, omdat direct grenzend aan het bedrijfspand van de fritesfabriek woningen mogen worden gebouwd en het niet duidelijk is of de fritesfabriek en de door Frites uit

Zuyd gebruikte parkeervoorzieningen binnen de bestemming "Gemengd - Gebied" passen.

Gebruik fritesfabriek

5. Frites uit Zuyd voert aan dat het niet duidelijk is of de fritesfabriek is toegestaan ter plaatse van de bestemming "Gemengd - Gebied", omdat het niet duidelijk is of het vervaardigen van haar producten kan worden aangemerkt als het vervaardigen van goederen. Frites uit Zuyd voert verder aan dat artikel 4, lid 4.2, onder 4.2.3, sub c, van de planregels ten onrechte beperkingen stelt aan haar bestaande bedrijfsactiviteiten, omdat daarin is opgenomen dat er geen onevenredige aantasting mag plaatsvinden van het aanvaardbare woon- en leefklimaat van de dan reeds bestaande dan wel op basis van een verleende vergunning toegestane woningen als gevolg van een activiteit. Frites uit Zuyd stelt dat deze planregel tot gevolg heeft dat zij er zorg voor moet dragen dat geen onevenredige aantasting plaatsvindt van het woon- en leefklimaat van de woningen zodra een vergunning wordt verleend. Volgens Frites uit Zuyd moeten haar bedrijfsactiviteiten als zodanig worden bestemd, zonder dat nieuwe beperkingen worden opgelegd.

5.1. Aan de gronden waarop de fritesfabriek staat is de bestemming "Gemengd - Gebied" toegekend. Ingevolge artikel 4, lid 4.1, aanhef en onder c, van de planregels is het verrichten van bedrijfsactiviteiten toegestaan ter plaatse van de bestemming "Gemengd - Gebied". Uit artikel 1, lid 1.16, van de planregels volgt dat een bedrijfsactiviteit het product- of dienstaanbod van de onderneming is. Ingevolge artikel 1, lid 1.15, van de planregels is een bedrijf een onderneming waarbij de bedrijfsactiviteiten gericht zijn op het vervaardigen, bewerken, herstellen, installeren, inzamelen of/ en verhandelen van goederen, dan wel het bedrijfsmatig verlenen van diensten, aan huisgebonden beroepen daaronder niet begrepen.

5.2. De raad heeft toegelicht dat de bedrijfsvoering van Frites uit Zuyd, het ter plaatse vervaardigen en verhandelen van goederen zoals aardappelproducten, specerijen, sauzen en kruiden, is toegestaan binnen de bestemming "Gemengd - Gebied".

De Afdeling stelt vast dat het plan geen definitie bevat van het begrip "goederen". Het plan bevat geen aanknopingspunt dat dit begrip beperkt moet worden uitgelegd. Aansluiting zoekend bij het algemeen spraakgebruik en het Burgerlijk Wetboek kunnen onder het begrip "goederen" ook levensmiddelen zoals aardappelproducten, specerijen, sauzen en kruiden worden verstaan.

Gelet op het voorgaande en de toelichting van de raad bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat niet duidelijk is of Frites uit Zuyd haar producten mag vervaardigen binnen de bestemming "Gemengd - Gebied".

Het betoog faalt in zoverre.

5.3. Over het betoog van Frites uit Zuyd dat artikel 4, lid 4.2.3, onder c, van de planregels haar bedrijfsactiviteiten belemmert stelde de raad zich in eerste instantie op het standpunt dat deze planregel voor de bestaande bedrijfsactiviteiten van Frites uit Zuyd niet relevant is. In het verweerschrift stelt de raad in dit verband dat activiteiten binnen het bedrijf van Frites uit Zuyd pas aan artikel 4, lid 4.2.3, onder c, van de planregels worden getoetst als het gaat om nieuwe of gewijzigde activiteiten binnen de inrichting van Frites uit Zuyd. Ter zitting heeft de raad desgevraagd toegelicht dat het artikel niet alleen voor nieuwe of gewijzigde activiteiten geldt, maar dat het artikel ook van toepassing is op bestaande bedrijfsactiviteiten. Volgens de raad is het bestaande legale gebruik echter voldoende in het plan geborgd, omdat uit artikel 4, lid 4.2.3, onder b, van de planregels volgt dat er geen onevenredige aantasting plaats mag vinden van de bedrijfsvoering van de dan al bestaande dan wel op basis van een verleende vergunning toegestane activiteiten en een aanvraag om een omgevingsvergunning voor de bouw en het gebruik van een woning eerst wordt getoetst aan artikel 4, lid 4.2.3, onder b, van de planregels. Door de wisselwerking van de bepalingen onder b en c van artikel 4, lid 4.2.3, van de planregels, vertegenwoordigt de bestaande legale situatie de nulmeting die niet zal worden beperkt, aldus de raad.

De Afdeling is van oordeel dat de bedoeling van de raad en de planregels onduidelijk is. Hierbij is van belang dat uit het artikel niet volgt dat, zoals de raad in eerste instantie stelde, hieraan alleen wordt getoetst als het gaat om nieuwe of gewijzigde activiteiten. In het artikel wordt geen onderscheid gemaakt tussen bestaande en nieuwe of gewijzigde activiteiten. Ook volgt, mede gelet op het voorgaande, niet duidelijk uit het artikel dat de bestaande legale bedrijfsactiviteiten van Frites uit Zuyd de nulmeting vormen en niet kunnen worden beperkt door een in de toekomst vergunde, dan wel in de toekomst bestaande woning waarvan het aanvaardbaar woon- en leefklimaat ingevolge artikel 4, lid 4.2.3, onder c, van de planregels, niet onevenredig mag worden aangetast als gevolg van het uitoefenen van een bestaande, nieuwe of gewijzigde activiteit. Het plan is in zoverre in strijd met artikel 3:2 van de Awb en de rechtszekerheid vastgesteld.

Het betoog slaagt in zoverre.

Parkeermogelijkheden fritesfabriek

6. Frites uit Zuyd voert aan dat het plan het parkeerterrein waar zij gebruik van maakt ten onrechte niet langer toestaat, omdat in de planregels niet expliciet staat opgenomen dat binnen de bestemming "Gemengd - Gebied" parkeerplaatsen zijn toegestaan. Weliswaar zijn binnen de bestemming "Gemengd - Gebied" verkeersvoorzieningen toegestaan, maar omdat dit begrip niet nader is gedefinieerd, is het niet duidelijk of hier ook parkeerplaatsen onder vallen, aldus Frites uit Zuyd.

Volgens Frites uit Zuyd is de locatie van de parkeerplaatsen ten onrechte niet meer gedetailleerd vastgelegd.

6.1. 4.1, van de planregels ter plaatse van de gronden met de bestemming "Gemengd - Gebied" de activiteit "verkeer en verblijven" toestaat. Een definitie van "verkeer en verblijven" is opgenomen in artikel 1, lid 1.132, van de planregels. Uit de in dit artikel opgenomen definitie volgt, anders dan Frites uit Zuyd stelt, dat parkeervoorzieningen zijn toegestaan op de gronden met de bestemming "Gemengd - Gebied". Het plan maakt het gebruik als parkeerterrein waar Frites uit Zuyd op doelt dus wel mogelijk. Eveneens bestaat, gelet op het globale karakter van het plan en artikel 22, lid 22.2, van de planregels geen aanleiding voor het oordeel dat de raad in het plan had moeten voorzien in een aanduiding van de specifieke locaties van parkeervoorzieningen. In lid 22.2 is namelijk bepaald dat het transformeren van de gronden uitsluitend is toegestaan indien voorzien wordt in voldoende parkeervoorzieningen voor de bestaande en de te realiseren activiteiten, met dien verstande dat het aantal parkeervoorzieningen voldoet aan de parkeernormen zoals opgenomen in de beleidslijn "Gezond en veilig Hembrug", die van toepassing is bij de verlening van een omgevingsvergunning voor zover het voorzieningen voor parkeren betreft.

Het betoog faalt.

Beleidslijn Gebiedskwaliteit

7. Frites uit Zuyd voert aan dat de geurnorm uit artikel 18, lid 18.3, van de planregels, onevenredig bezwarend is, gelet op de beleidslijn "Gebiedskwaliteit Hembrug". Uit deze beleidslijn volgt dat toekomstige bebouwing de opzet van de bestaande fabrieksgebouwen moet voortzetten in de vorm van vrijstaande en alzijdige bebouwing in een open groen gebied en monumenten in dit gebied herkenbaar worden gehouden als vrijstaande fabrieksgebouwen. Volgens Frites uit Zuyd kan, gelet op deze beleidslijn, niet direct tegen het gebouw waarin zij haar inrichting exploiteert, worden aangebouwd, omdat dan geen sprake meer is van vrijstaande en alzijdige bebouwing. Een contour van H = -1 op ten hoogste 1 m uit de gevel van de fritesfabriek is volgens Frites uit Zuyd dan ook niet nodig.

7.1. Uit artikel 18, lid 18.3, van de planregels volgt dat de contour van H = -1 van bedrijven op ten hoogste 1 m uit de gevel van het betreffende bedrijf moet liggen. De raad heeft toegelicht dat Frites uit Zuyd haar fritesfabriek exploiteert in een gebouw waarin verschillende partijen zijn gevestigd. De raad heeft verder toegelicht dat in het plan is gekozen voor veel flexibiliteit bij gevoelige functies waar andere functies rekening mee moeten houden en dat de geurnorm uit artikel 18, lid 18.3, van de planregels niet alleen het woon- en leefklimaat in een woning, maar het gehe-

le leefklimaat, ook buitenshuis, bijvoorbeeld in een eventuele tuin, beoogt te beschermen.

Gelet op de toelichting van de raad ziet de Afdeling in het betoog van Frites uit Zuyd dat, gelet op de beleidslijn "Gebiedskwaliteit Hembrug" het gebouw vrijstaand moet worden gehouden en op 1 m afstand uit de gevel geen woning kan worden gebouwd, geen aanleiding voor het oordeel dat de geurnorm uit artikel 18, lid 18.3, van de planregels voor Frites uit Zuyd onevenredig bezwarend is. Daarbij is van belang dat niet is uitgesloten dat op 1 m afstand van het fabrieksgebouw andere gevoelige, te beschermen functies zoals bijvoorbeeld een tuin worden gerealiseerd. De Afdeling merkt daarnaast op dat de beleidslijn "Gebiedskwaliteit Hembrug", gelet op artikel 25, lid 25.1, onder b, van de planregels gedurende de periode dat dit plan geldt, door de raad kan worden gewijzigd, ingetrokken of herzien.

Het betoog faalt.

(...)

Bereikbaarheid van de fritesfabriek

9. Frites uit Zuyd voert aan dat de bereikbaarheid van de fritesfabriek ernstig kan verslechteren als op korte afstand van de fritesfabriek woningen worden gebouwd, wat het plan toelaat. De fritesfabriek wordt wekelijks bevoorradt via de 3 m brede straat die zich voor de fritesfabriek bevindt. Deze straat moet volgens Frites uit Zuyd behouden blijven omdat de toegang van de fritesfabriek niet kan worden verplaatst, nu het gaat om een monumentaal pand. Niet alleen de straat, maar ook de benodigde draaicirkel voor de vrachtwagens die de fritesfabriek bevoorraden moet volgens Frites uit Zuyd behouden blijven. Frites uit Zuyd wijst in verband met het voorgaande op de veiligheid van de toekomstige bewoners en de onaanvaardbare geluidhinder die mogelijk zal worden ondervonden van de vrachtwagens. Frites uit Zuyd merkt op dat de randvoorwaarde dat bebouwing slechts is toegestaan indien geen onevenredige aantasting van de bedrijfsvoering van reeds bestaande bedrijfsactiviteiten plaatsvindt, onvoldoende is om goede bereikbaarheid van de fritesfabriek te waarborgen.

9.1. De raad heeft toegelicht dat het plan borgt dat de ontsluiting van Frites uit Zuyd behouden blijft of dat wordt voorzien in een nieuwe ontsluiting van het bedrijf, omdat een goede en veilige ontsluiting een belangrijk onderdeel is van de bedrijfsvoering van een bedrijf. Volgens de raad zal geen vergunning worden verleend voor de bouw van een woning als daardoor de bevoorrading van Frites uit Zuyd niet meer kan plaatsvinden of als daardoor een onveilige of anderszins onaanvaardbare situatie ontstaat, omdat de bevoorrading van een bedrijf noodzakelijk is voor een aanvaardbaar bedrijfsklimaat. De raad wijst ook op de beleidslijn 'Gebiedskwaliteit Hembrug' waarin verschillende eisen zijn opgenomen die volgens de raad borgen

dat de buitenruimte, waaronder de wegen, op een veilige wijze wordt ingericht.

De Afdeling ziet, gelet op de toelichting van de raad, geen aanleiding voor het oordeel dat de bereikbaarheid van de fritesfabriek als gevolg van het plan onaanvaardbaar zal verslechteren. Eveneens bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de veilige bevoorrading door het plan op onaanvaardbare wijze zal worden gehinderd. Daarbij is van belang dat een passende en veilige ontsluiting onderdeel is van een aanvaardbaar bedrijfsklimaat en de voorziene woningen, gelet op artikel 4, lid 4.3.1, onder c en onder 8, van de planregels, de bedrijfsvoering van de bestaande bedrijven niet onaanvaardbaar mogen aantasten.

Het betoog faalt in zoverre.

Het beroep van (appellante sub 2) en The Next Inleiding

10. Appellante sub 2 en The Next zijn eigenaren van de voormalige Kogelfabriek op het Hembrugterrein. (appellante sub 2) en The Next hebben plannen ontwikkeld met de bedoeling een belangrijke bijdrage te leveren aan de cultuurfunctie op het terrein. Zij beoogen aan de gemeentelijk monumentale Kogelfabriek een cultuur- en amusementsfunctie te geven met expositieruimtes, ateliers, werkplaatsen, logies, horeca en dergelijke. Naast culturele voorzieningen beoogen (appellante sub 2) en The Next een hotel te ontwikkelen dat onderdeel is van het concept van de Kogelfabriek. Zij kunnen zich niet verenigen met het plan, onder andere vanwege de in het plan opgenomen geluidsnorm.

(...)

Beperking exploitatiemogelijkheden

13. Appellante sub 2 en The Next betogen dat de norm van 50 dB(A) op 1 m uit de gevel onnodig beperkend en overbodig is, omdat de kans bestaat dat op 1 m afstand van de Kogelfabriek geen gevoelige functies worden gerealiseerd. Volgens (appellante sub 2) en The Next had in het plan een specifieke aanduiding moeten worden opgenomen waaruit zou volgen dat de 50-dB(A)-contour ter plaatse van de Kogelfabriek niet geldt. (appellante sub 2) en The Next stellen in dit verband dat aan de noord-, west- en zuidzijde van het pand geen woningen kunnen worden gesitueerd op een afstand van minder dan 5 m van de fabriek door de vrij te houden zichtlijnen en de aanwezigheid van water. Daarnaast is het gelet op de monumentale status van het pand en gelet op de gronden direct ten noorden van de fabriek die zijn aangewezen als evenementenlocatie, niet aannemelijk dat in de directe omgeving van de fabriek geluidsgevoelige objecten worden gerealiseerd. (appellante sub 2) en The Next vragen zich in dit verband af waarom vergaande geluidsbepalingen voor de Kogelfabriek nodig zijn, terwijl aangrenzende gronden in de beleidslijn "Gezond en veilig Hembrug" zijn aan-

gewezen voor "Pop 85 dBA op 10 m". (appellante sub 2) en The Next wijzen op de monumentale waarden van het pand die zullen worden aangetast als gevolg van de constructies en materialen ter isolatie van het gebouw.

13.1. De raad heeft toegelicht dat gekozen is voor flexibiliteit bij gevoelige functies waar andere functies rekening mee moeten houden. Omdat zich in het plangebied bestaande gebouwen bevinden en ten tijde van de vaststelling van het plan nog niet duidelijk was waar bedrijven zullen worden ontwikkeld en waar woningen, zijn volgens de raad duidelijke normen opgenomen in het plan die voorkomen dat een groot deel van het plangebied niet langer bruikbaar is voor gevoelige functies als eerst bedrijven worden gerealiseerd en dan pas woningen. De raad stelt dat alleen voor gevestigde bedrijven met een geluidbelasting die de norm van artikel 18, lid 18.1, van de planregels overschrijdt een maatwerkbestemming is opgenomen. (appellante sub 2) en The Next hadden ten tijde van de vaststelling van het plan geen bestaand bedrijf in het plangebied. Ook hadden zij toen nog geen concreet initiatief. Voor (appellante sub 2) en The Next geldt volgens de raad dezelfde eis als voor andere toekomstige initiatieven, waardoor geen sprake is van een onevenredige beperking. Dat de planregel niet onnodig beperkend is volgt volgens de raad ook uit de omstandigheid dat op 19 december 2018 een omgevingsvergunning is verleend voor het door (appellante sub 2) en The Next ingediende bouwplan, waarbij gemotiveerd is afgeweken van de norm van 50 dB(A) op 1 m uit de gevel. Deze vergunning, waardoor de norm op 6 m uit de gevel is gaan gelden, laat volgens de raad zien dat per initiatief maatwerk wordt verricht met inachtneming van de uitgangspunten van het plan.

13.2. De Afdeling stelt vast dat (appellante sub 2) en The Next in hun zienswijze hebben aangegeven dat zij aankomend eigenaar zijn van de Kogelfabriek en plannen hebben ontwikkeld met de bedoeling een belangrijke bijdrage te leveren aan de cultuurfunctie op het Hembrugterrein. In de zienswijze stellen (appellante sub 2) en The Next dat de door hen ontwikkelde plannen niet zonder onwenselijke ingrepen aan het gebouw inpasbaar zijn in het ontwerpplan onder meer vanwege artikel 18, lid 18.1, van de planregels. Omdat de plannen zoals verwoord in de zienswijze nog niet voldoende concreet waren, er ten tijde van de vaststelling van het plan nog geen concrete aanvraag lag, de gronden nog niet in eigendom waren van (appellante sub 2) en The Next en het risico bestond dat er toch een andere ontwikkeling zou komen, heeft de raad de Kogelfabriek niet uitgesloten van de geluidsnorm uit artikel 18, lid 18.1, van de planregels en is geen maatwerkbestemming opgenomen. Naar het oordeel van de Afdeling biedt het betoog van (appellante sub 2) en The Next geen aanleiding voor het oordeel dat de raad dit niet in redelijkheid heeft kunnen doen.

Daarbij is van belang dat het betoog van (appellante sub 2) en The Next alleen ziet op maatwerk voor de Kogelfabriek en geen handvatten biedt voor het oordeel dat de raad niet heeft mogen kiezen voor een algemene norm van 50 dB(A) op 1 m uit de gevel waar toekomstige bedrijven in het plangebied zich aan moeten houden. Daarnaast is van belang dat het plan van (appellante sub 2) en The Next nog niet voldoende concreet was ten tijde van vaststelling van het plan en de raad zich, gelet hierop, in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat er onvoldoende aanleiding bestond om maatwerk toe te passen op de Kogelfabriek.

Het betoog faalt.

De beroepen van (appellante sub 3) en andere en het Havenbedrijf

Inleiding

14. Appellante sub 3 en andere zijn bedrijven in het Amsterdamse havengebied, met een vestigingslocatie op het terrein Westpoort, tegenover het Hembrugterrein aan de overzijde van het Noordzeekanaal. Industrieterrin Westpoort maakt deel uit van het havengebied van Amsterdam. Het Havenbedrijf is als grondeigenaar dan wel hoofdpachter betrokken bij de inrichting en privaatrechtelijke uitgifte van gronden in het havengebied aan ondernemingen die veelal zware industriële activiteiten ontplooiën. Onder haar doelstelling valt de ontwikkeling, de aanleg, het beheer en de exploitatie van het haven- en industriegebied in de regio Amsterdam, in de ruimste zin van het woord, en ter ondersteuning daarvan, het ontplooiën van (haven)activiteiten in het binnen- en buitenland. (appellante sub 3) en andere vrezen dat de beoogde transformatie van het plangebied - de voorziene woningen in het bijzonder - negatieve invloed zal hebben op hun huidige en toekomstige bedrijfsvoering. Het Havenbedrijf vreest dat de preciaire balans tussen de bedrijfsactiviteiten in het havengebied en de mogelijkheid van woningbouwontwikkeling daaromheen op onevenredige wijze wordt doorkruist door de ontwikkelingen die het plan mogelijk maakt. Het plangebied wordt enkel door het Noordzeekanaal gescheiden van het havengebied, waarbij juist op die locatie aan de overkant van het water bedrijven zijn gevestigd die vanuit het perspectief van onder meer geluid, geur en externe veiligheid tot de zwaarste milieucategorieën behoren, aldus het Havenbedrijf. (...)

Geluid

19. Appellante sub 3 en andere en het Havenbedrijf betogen dat de vaststelling van hogere waarden in dit plan in strijd is met artikel 60 van de Wgh, omdat de woningen niet worden gebouwd in het kader van een herstructurering of planmatige verdichting van bestaand woongebied. Ook worden de woningen niet gebouwd aansluitend aan bestaand woongebied en is geen sprake

van een beperkte uitbreiding van een bestaand woongebied, aldus (appellante sub 3) en andere en het Havenbedrijf. (appellante sub 3) en andere en het Havenbedrijf verwijzen ter onderbouwing van het voorgaande naar de rapportage van adviesbureau LBP Sight.

19.1. De raad stelt zich op het standpunt dat sprake is van een beperkte uitbreiding van het bestaand woongebied. De raad stelt dat het plangebied aansluit aan de bestaande woningen op het Hembrugterrein, de bestaande woningen die zijn gelegen ten noorden van de s150 en ten westen van het Zijkanaal G en de bestaande woningen in de Bomenbuurt, de Russische Buurt, Het Eiland en de Burgemeestersbuurt. De uitbreiding is volgens de raad in het licht van de Zaanse woningvoorraad en ten opzichte van de omliggende bebouwing beperkt. De uitbreiding is volgens de raad wat omvang en dichtheid betreft vergelijkbaar met omliggende wijken en andere nieuwbouwprojecten. De raad wijst op de uitspraak van de Afdeling van 14 mei 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1707, waarin volgens de raad de uitbreiding is afgezet tegen de totale woningvoorraad van Hoek van Holland.

19.2. Bij vaststelling van een bestemmingsplan moeten de ten hoogste toelaatbare waarden van de Wgh in acht genomen worden. Een besluit hogere waarden moet daarom in beginsel genomen zijn vóór de vaststelling van een bestemmingsplan. Artikel 7c, negende lid, onder c, ten eerste, van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet biedt echter de mogelijkheid om een besluit hogere waarden deel te laten uitmaken van het bestemmingsplan, wat in dit plan het geval is. De hogere waarden zijn opgenomen in artikel 27 van de planregels.

Voor de nieuwe woningen op het Hembrugterrein kan ingevolge artikel 55, vierde lid, en artikel 59 van de Wgh een hogere waarde tot 55 dB(A) worden vastgesteld. De geluidbelasting vanwege industrieterrein Westpoort is voor alle gronden met de bestemming "Gemengd - Gebied", onderverdeeld in de deelgebieden 1, 2, 4, 5, 7 en 9, hoger dan 55 dB(A). Op grond van artikel 60 van de Wgh kunnen hogere waarden worden vastgesteld tot maximaal 60 dB(A) voor woningen waarvan de geluidbelasting in hoofdzaak wordt bepaald door zeehavengebonden activiteiten, indien deze woningen worden gebouwd in het kader van een herstructurering of planmatige verdichting van een bestaand woongebied, of wanneer de woningen worden gebouwd aansluitend aan het bestaand woongebied en slechts sprake is van een beperkte uitbreiding van het bestaand woongebied.

Eén van de vragen die voorligt is of de in dit artikel opgenomen "zeehavennorm" terecht is toegepast. Als dit niet het geval is, is het plan in strijd met de Wgh vastgesteld omdat zonder toepassing van die norm waarden hoger dan 55 dB(A) niet toelaatbaar zijn. Ter zitting is gebleken dat niet langer

in geschil is dat sprake is van voorziene woningen waarvan de geluidbelasting in hoofdzaak wordt bepaald door activiteiten die zeehavengebonden zijn en die noodzakelijkerwijs in de openlucht plaatsvinden. Wel in geschil is of sprake is van een beperkte uitbreiding van bestaand woongebied.

19.3. De Afdeling is van oordeel dat de raad zich op het standpunt heeft mogen stellen dat het plangebied aansluit op de (a) bestaande woningen gelegen op het Hembrugterrein zelf, (b) bestaande woningen die zijn gelegen ten westen van het Zijkanaal G en de Havenstraat en (c) bestaande woningen direct ten noorden van de stadsroute s150 en het Hembrugterrein. Weliswaar ligt tussen deze laatste woningen en het plangebied de s150, maar mede door de Havenstraat die onder de s150 doorloopt zijn deze twee gebieden vanuit ruimtelijk oogpunt met elkaar verbonden.

De raad heeft zich echter niet op het standpunt mogen stellen dat de woningen die zijn gelegen in de Bomenbuurt, Het Eiland en de Burgemeestersbuurt tot het woongebied behoren dat wordt uitgebreid. Weliswaar verbindt de s150 de westkant van het Zijkanaal G met de oostkant, maar gelet op het ongeveer 150 m brede kanaal dat ligt tussen de woningen aan de oostkant van dit kanaal en de woningen waar het plangebied op aansluit en het karakter van de s150, kunnen de woningen in de Bomenbuurt, Het Eiland en de Burgemeestersbuurt ruimtelijk gezien reeds hierom niet behoren tot het aansluitend woongebied dat wordt uitgebreid. Evenmin heeft de raad zich op het standpunt mogen stellen dat de Russische Buurt behoort tot het woongebied dat wordt uitgebreid. Ook de Russische Buurt kan vanuit ruimtelijk oogpunt, gelet op de afstand tussen de woningen in de Russische buurt en de woningen die wel aansluiten op het plangebied, niet behoren tot het woongebied dat wordt uitgebreid.

Voor de beantwoording van de vraag of sprake is van een beperkte uitbreiding, moet de schaal van de nieuwbouw worden afgezet tegen de schaal van het aansluitende woongebied. De 120.000 m² bruto vloeroppervlak aan woningen waarin dit plan voorziet, kan gelet op de ruimte die de bestaande woningen ten westen van het kanaal waarop het plangebied aansluit innemen, niet worden aangemerkt als beperkte uitbreiding.

De Afdeling wijst in verband met het voorgaande op de wetsgeschiedenis (TK 2004-2005, 29 879, nr. 7) behorend bij de wijziging van de Wgh per 1 januari 2007, waaruit volgt dat bij de wetswijziging van 1993, toen de zeehavennorm werd geïntroduceerd, is gepoogd het toepassingsbereik van deze norm zo beperkt mogelijk te houden. Er werd voor gekozen de beperking onder meer vorm te geven in een stedenbouwkundig criterium. Uit de wetsgeschiedenis volgt dat woningen die gebouwd werden in een bestaand woonwijk wel werden toegestaan, terwijl woningen die direct aansluitend aan een bestaand woonwijk werden gebouwd niet werden

toegestaan. Na de uitspraak van de Afdeling van 29 april 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AF8016, over het Gusto-terrein in Schiedam, waarin de uitbreiding van de woonwijk Gorzen voorlag, ontstond een discussie over de vraag of voor het onderscheid tussen verdichting en uitbreiding wel een milieuhygiënische grondslag aanwezig is. Na wijziging van de Wgh per 1 januari 2007 werd ook de beperkte uitbreiding van bestaand woongebied toegestaan, waarbij de schaal van de nieuwbouw wat grootte betreft volgens de wetsgeschiedenis overeen moet komen met het bouwvolume dat bij een verdichtingslocatie in een qua omvang vergelijkbare woonwijk mogelijk is. Het voorgaande geeft een aanwijzing dat bij de beoordeling van de vraag wat tot het bestaande aansluitende woongebied moet worden gerekend, moet worden gekeken naar een woonwijk die direct aansluit op de ontwikkeling en niet de gehele stad of meerdere woonwijken. De verwijzing van de raad naar de uitspraak van de Afdeling van 14 mei 2014, maakt het voorgaande niet anders. In die uitspraak ging het om 100 nieuw te bouwen woningen. De Afdeling heeft in die uitspraak de uitbreiding met 100 woningen afgezet tegen de omvang van het aansluitende bestaande woongebied. In dit geval gaat het om 120.000 m² bruto vloeroppervlak aan woningen, waarmee meer dan 1.000 woningen kunnen worden gerealiseerd. Die uitbreiding moet worden afgezet tegen de omvang van het aansluitende bestaande woongebied en dat kan zoals hierboven is overwogen niet worden gezien als een beperkte uitbreiding.

Dat maakt dat de raad in strijd met artikel 59 en artikel 60 van de Wgh de zeehavennorm heeft toegepast en vanwege industrieterrein Westpoort waarden heeft vastgesteld die de 55 dB(A) te boven gaan.

Het betoog slaagt.

(...)

22.4. Over evenementen overweegt de Afdeling het volgende. Uit paragraaf 6.2 van de beleidslijn "Gezond en Veilig Hembrug" volgt dat per jaar maximaal acht belastende evenementen met meer dan 1.500 bezoekers per dag zijn toegestaan, waarbij een evenement niet langer duurt dan drie dagen. Daarnaast kunnen ook niet belastende evenementen plaatsvinden. Het RHDHV-rapport is uitgegaan van 11 dagen met 1.950 aanwezigen. Antea Group heeft onderzoek gedaan naar de gevoeligheid van het groepsrisico voor de evenementen in het plangebied. Hierbij is Antea Group in eerste instantie uitgegaan van 24 dagen met 16.000 bezoekers per dag die de hele dag aanwezig zijn. Zoals de StAB stelt is het aantal bezoekers zeer ruim en is de aanname dat de bezoekers de hele dag aanwezig zijn een conservatieve aanname gelet op de beleidslijn "Gezond en Veilig Hembrug", waarin staat dat een belastend evenement tot 23:00 uur mag duren en niet voor 09:00 uur mag beginnen. Verder is er conservatief van uitgegaan

dat alle evenementen plaatsvinden in deelgebied 5, nabij de provinciale weg N203, met de grootste risico-impact. Deze aannamen zijn aanzienlijk ruimer dan de getallen waarmee aanvankelijk in het RHDHV-rapport is gerekend. Niettemin volgt uit figuur 1 van de Memo van Antea Group van 6 augustus 2018 dat de gevolgen relatief beperkt blijven tot een kleine verhoging bij incidenten met grotere aantallen slachtoffers. Het groepsrisico blijft daarbij onder de oriënterende waarde. De StAB constateert in haar deskundigenbericht op basis van het onderzoek van Antea Group dat evenementen, zoals de raad stelt, een ondergeschikte rol spelen bij de beoordeling van het groepsrisico en dat een aanzienlijke verhoging van de aantallen bezoekersdagen vanwege evenementen niet leidt tot zo'n toename van het risico dat de beoordeling daarvan in een ander licht komt te staan. De StAB concludeert dat de hoogte van het berekende groepsrisico niet in belangrijke mate afhangt van het aantal, de duur en het aantal bezoekers van een evenement en de plaats waar dit binnen het plangebied plaatsvindt. De aanwezigheid van bewoners van woningen en met name personeel van bedrijven op het terrein zijn volgens de StAB maatgevend. Gelet op het voorgaande bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de raad de bijdrage van evenementen aan het groepsrisico in het RHDHV-rapport heeft onderschat.

(...)

Conclusie

26. Het beroep van (appellante sub 2) en The Next is ongegrond.

27. De beroepen van (appellante sub 3) en andere en het Havenbedrijf zijn niet-ontvankelijk, voor zover die beroepen gaan over het stap-3-besluit van de raad van 15 februari 2018. Het beroep van Frites uit Zuyd is gegrond en de beroepen van (appellante sub 3) en anderen en het Havenbedrijf zijn voor het overige gegrond. Het besluit van de raad van 15 februari 2018 waarbij hij het bestemmingsplan "Chw Hembrug e.o." heeft vastgesteld moet geheel worden vernietigd. De gebreken die de Afdeling hiervoor heeft geconstateerd gaan over:

- alle gronden met de bestemming "Gemengd - Gebied", namelijk de deelgebieden 1, 2, 4, 5, 7 en 9, omdat daar bijna overal waarden zijn vastgesteld die de 55 dB(A) te boven gaan en
- de directe omgeving van de fabriek van Frites uit Zuyd, dus ook binnen de bestemming "Gemengd - Gebied".

De beoogde herontwikkeling van het gebied tot een gemengd woon- en werkgebied, waarvoor dit plan is vastgesteld, is na vernietiging op grond van deze gebreken niet meer mogelijk met dit plan. Dat is de reden dat de Afdeling, ook gelet op de onderlinge samenhang tussen de verschillende onderdelen van

het plan, aanleiding ziet het gehele plan te vernietigen.

28. Omdat onduidelijk is of en hoe de gebreken kunnen worden hersteld, ziet de Afdeling geen mogelijkheid de bestemmingsplankaak definitief te beslechten. De Afdeling wijst erop dat niet is uitgesloten dat de herontwikkeling van het gebied tot een gemengd woon- en werkgebied binnen globale planologische kaders in de toekomst wel kan worden toegestaan als op basis van nieuwe inzichten blijkt dat dit ruimtelijk aanvaardbaar is. Wat het beroep van Frites uit Zuyd betreft, moet de raad naar aanleiding van het onder 5.3 en 8.2 overwogene de verhouding tussen wonen en de bedrijfsvoering van Frites uit Zuyd opnieuw onderzoeken.

29. De beroepsgronden van (appellante sub 3) en andere en het Havenbedrijf over de reikwijdte van artikel 7c van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet, de samenhang tussen de hinder veroorzakende aspecten, het "stapelen" van verschillende wettelijke afwijkingsmechanismen en de gecumuleerde geluidbelasting, en de beroepsgrond van (appellante sub 3) en andere over de compenserende maatregelen, hangen inhoudelijk samen met het onder 19.3 geconstateerde gebrek. Die beroepsgronden zullen daarom in deze procedure buiten behandeling blijven.

30. Uit een oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Besluit ruimtelijke ordening, ziet de Afdeling aanleiding de raad op te dragen het hierna in de beslissing nader aangeduide onderdeel van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl. (...)

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen van (appellante sub 3) en andere en Havenbedrijf Amsterdam N.V. niet-ontvankelijk, voor zover die beroepen gaan over het stap-3-besluit van de raad van de gemeente Zaanstad van 15 februari 2018;

II. verklaart het beroep van Frites uit Zuyd B.V. gegrond en de beroepen van (appellante sub 3) en andere en Havenbedrijf Amsterdam N.V. voor het overige gegrond;

III. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Zaanstad van 15 februari 2018 waarbij hij het bestemmingsplan "Chw Hembrug e.o." heeft vastgesteld (*Enz. enz. Red.*)

NOOT

Inleiding

1. In de hierboven afgedrukte uitspraak staat onder andere de vraag centraal of de gemeenteraad van Zaanstad de in art. 60 van de Wet geluidhinder vastgelegde zeehavennorm terecht heeft mogen toepassen om ter plaatse van de met het bestemmingsplan 'Chw Hembrug e.o.' (hierna: 'het Omgevingsplan Hembrug e.o.') mogelijk gemaakte woningen een (aanzienlijk) hogere geluidbelasting toe te staan. De Afdeling beantwoordt deze vraag ontkennend en vernietigt het omgevingsplan. Daarmee wordt ook een streep gehaald door de beoogde bouw van meer dan 1.000 woningen. Hierna staan wij stil bij de zeehavennorm en de toepassing daarvan in de jurisprudentie van de Afdeling (punt 2 tot en met 11). Tevens gaan wij in op de toepassing van wetsinterpreterende beleidsregels in het onderhavige omgevingsplan (punt 12 tot en met 15).

De zeehavennorm

2. Ter plaatse van de binnen een geluidszone van een industrieterrein te realiseren nieuwe woningen geldt in beginsel dat de (cumulatieve) geluidbelasting, als gevolg van de zich op het industrieterrein bevindende bedrijven, niet hoger mag zijn dan de in de Wet geluidhinder vastgelegde voorkeurswaarde 50 dB(A). Onder omstandigheden kunnen burgemeester en wethouders, bij hogere waarden besluit, afwijken van de voorkeurswaarde en een hogere waarde vast stellen van maximaal 55 dB(A). Bij een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte kunnen de hogere waarden worden opgenomen in de planregels van het vast te stellen plan en hoeft geen separaat hogere waarden besluit genomen te worden. Dit was ook het geval bij het Omgevingsplan Hembrug e.o. (zie r.o. 3.2). Omdat de geluidbelasting als gevolg van het industrieterrein Westpoort ter plaatse van de geprojecteerde woningen hoger is dan 55 dB(A) en - tussen partijen was dat niet in geschil (r.o. 19.2) - deze geluidbelasting in hoofdzaak wordt veroorzaakt door activiteiten die zeehavengebonden zijn en die noodzakelijkerwijs in de openlucht plaatsvinden, is toepassing gegeven aan de in artikel 60 van de Wet geluidhinder vastgelegde zeehavennorm waarmee in specifieke gevallen een hogere waarde tot 60 dB(A) kan worden vastgesteld voor het industriegebied.

3. De zeehavennorm is begin jaren '90 opgenomen in de Wet geluidhinder nadat geconstateerd werd dat gemeenten (met name in het Rijnmondgebied) bij de realisatie van woningbouw binnen geluidszones van industrieterreinen met zeehavengebonden activiteiten, niet uit de voeten konden met de maximale ontheffingswaarde van 55 dB(A). Deze zeehavengebonden activiteiten (zoals overslag) vinden doorgaans in de open lucht plaats waardoor (bron)maatregelen minder effect sorteren en verplaatsing niet altijd goed mogelijk is (*Kamerstukken II 1990/1991, 20 985, nr. 11, p. 14-16*). Om die reden en gelet op de toenmalige VINEX-opgave (*Kamerstukken II 1990/1991, 20 985, nr. 11, p. 14-16*) is toen besloten om voor de realisatie van nieuwe woningen binnen de geluidszone van een industrieterrein, een hogere geluidbelasting toe te staan van maximaal 60 dB(A).

De zeehavennorm mocht aanvankelijk uitsluitend worden toegepast in het kader van een herstructurering of planmatige verdichting van bestaande woongebieden. Later is de zeehavennorm, qua toepassingsbereik, door de wetgever verruimd. Directe aanleiding voor deze verruiming was de uitspraak van de Afdeling over het Gusto-terrein (AbRS 29 april 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AF8016) die ook in de hierboven afgedrukte uitspraak wordt aangehaald. Na wijziging van de Wet geluidhinder per 1 januari 2007 (*Kamerstukken II 2004/2005*, 29 879, nrs. 1-3) werd ook de beperkte uitbreiding van een bestaand woongebied aangewezen als geval waarvoor de zeehavennorm kan worden toegepast (zie artikel 50 en 60 van de Wet geluidhinder).

4. De begrippen 'beperkte uitbreiding' en 'bestaand woongebied' zijn niet gedefinieerd in de Wet geluidhinder. Wel is naar aanleiding van Kamervragen (*Kamerstukken II 2004/05*, 29 879, nr. 6, p. 6) verduidelijkt wat precies verstaan kan worden onder een 'beperkte uitbreiding'. De "schaal van de nieuwbouw moet qua grootte-orde overeenkomen met het bouwvolume dat bij een verdichtinglocatie in een qua omvang vergelijkbare woonwijk mogelijk is" (*Kamerstukken II 2004/2005*, 29 879, nr. 7, p. 13-14). Hierbij werd expliciet opgemerkt dat het niet mogelijk is om vooraf aan te geven bij welk woningaantal nog sprake is van een beperkte uitbreiding. De invulling van het begrip 'beperkt' werd daarom overgelaten aan het oordeel van burgemeester en wethouders (*Kamerstukken II 2004/05*, 29 879, nr. 7, p. 13-14). Voor het antwoord op de vraag of sprake is van een 'beperkte uitbreiding' is, zo volgt uit jurisprudentie van de Afdeling, van belang wat de omvang van het gebied is dat de uitbreiding beslaat en hoe deze zich verhoudt tot de omvang van het woongebied dat reeds aanwezig is (zie r.o. 19.3 van de hierboven afgedrukte uitspraak en zie tevens AbRS 8 december 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO6613, r.o. 2.71 en AbRS 15 mei 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1707). Van een beperkte uitbreiding is sprake als de uitbreiding van het bestaande woongebied beperkt van omvang is én het bestaande woongebied groter is dan het gebied waar de uitbreiding zal worden gerealiseerd (AbRS 8 december 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO6613, r.o. 2.73). Daarbij is niet van belang hoe het aantal aanwezige woningen zich verhoudt tot het aantal nieuw te bouwen woningen (AbRS 8 december 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO6613).

5. In de hierboven afgedrukte uitspraak is, voor wat betreft de toepassing van de zeehavennorm, uitsluitend in geschil of sprake is van een beperkte uitbreiding van bestaand woongebied. Deze (hoofd)vraag valt uiteen in twee deelvragen. De eerste vraag die beantwoord moet worden betreft de vraag wat als bestaand woongebied heeft te gelden. Het antwoord op die vraag is vervolgens van belang voor de tweede vraag, namelijk of sprake is van een beperkte uitbreiding.

6. De gemeenteraad van Zaanstad vond dat de met het Omgevingsplan Hembrug e.o. mogelijk gemaakte woningbouw kwalificeert als een beperkte uitbreiding van het bestaande woongebied. Het plangebied van het bestemmingsplan voor het Hembrugterrein sluit aan op de bestaande woningen, de beoogde uitbreiding is in het licht van de Zaanse woningvoorraad en ten opzichte van de omliggende bebouwing beperkt en tot slot, zo betoogde de gemeenteraad, is de uitbreiding qua omvang en dichtheid vergelijkbaar met omliggende wijken en andere nieuwbouwprojecten (r.o. 19.1).

7. De Afdeling oordeelt daarentegen dat de nieuwe woningen niet aansluitend aan het bestaande woongebied worden gebouwd (r.o. 19.3). De Afdeling legt het in artikel 60 van de Wet geluidhinder gebezigde begrip 'aansluitend' eng uit. Uitsluitend de aan het plangebied grenzende bestaande woningen mogen betrokken worden bij het antwoord op de vraag of sprake is van een aansluitend bestaand woongebied. In dit geval betreft dat (zie onderstaande afbeelding) de bestaande woningen gelegen op het Hembrugterrein zelf,



figuur 4.7: Ligging Hembrugterrein aansluitend op bestaande woongebieden

Bron: AnteaGroup, Stad- en milieubenadering Hembrugterrein, d.d. 3 januari 2018, kenmerk 0402179.00, p. 23.

de bestaande woningen die zijn gelegen ten westen van het Zijkanaal G en de Havenstraat en de bestaande woningen direct ten noorden van het plangebied. Ten aanzien van deze laatste woningen overweegt de Afdeling expliciet dat deze weliswaar door een S-weg worden gescheiden van het plangebied, maar uit ruimtelijk oogpunt met elkaar zijn verbonden door de Havenstraat (die onder de S-weg doorloopt). De verder weg gelegen wijken (de Bomenbuurt, Het Eiland, de Burgemeestersbuurt en de Russische Buurt) kunnen, zo overweegt de Afdeling, ruimtelijk gezien *niet* gerekend worden tot het gebied dat wordt uitgebreid. De Afdeling acht de afstand tussen die wijken en het plangebied - waarbij de Afdeling er expliciet op wijst dat een aantal van die wijken door een 150 meter breed kanaal (zie onderstaande afbeelding) worden gescheiden van de woningen die wél aan het plangebied grenzen - en het feit dat die wijken van elkaar gescheiden worden door de S150, hierbij doorslaggevend.

8. Kort samengevat komt de Afdeling tot het oordeel dat de gemeenteraad een te ruime uitleg heeft gegeven aan het begrip 'bestaand woongebied'. Deze vaststelling heeft niet direct consequenties voor de juridische houdbaarheid van het bestemmingsplan, omdat in ieder geval de (direct) aan het plangebied grenzende woningen wél kwalificeren als aansluitend bestaand woongebied. Deze vaststelling heeft echter wél gevolgen voor het tweede deel van de te verrichten toets, namelijk of sprake is van een 'beperkte uitbreiding' van bestaand woongebied. Zoals wij onder punt 4 opmerkten, moet de uitbreiding worden afgezet tegen de omvang van het aansluitende bestaande woongebied. En daar wringt de schoen voor de gemeenteraad. De Afdeling overweegt dat het bestemmingsplan woningbouw met een brutovloeroppervlak van 120.000 m² mogelijk maakt. Afgezet tegen de ruimte die de bestaande woningen innemen waarop het plangebied aansluit, kan, zo overweegt de Afdeling, niet gesproken worden van een beperkte uitbreiding. De Afdeling verwijst hierbij naar de parlementaire geschiedenis waaruit kan worden afgeleid dat bij het antwoord op de vraag wat tot het bestaande aansluitende woongebied moet worden gerekend, gekeken moet worden naar de woningen die direct aansluiten op de betrokken ontwikkeling. Verder weg gelegen woonwijken kunnen in deze beoordeling geen rol spelen. Nu het bestaande woongebied waartegen de met het bestemmingsplan mogelijk gemaakte uitbreiding moet worden afgezet aanzienlijk kleiner is dan waarvan de gemeenteraad is uitgegaan, is er naar het oordeel van de Afdeling geen sprake van een beperkte uitbreiding.

9. Wij zijn het met de Afdeling eens. Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat toepassing van de zeehavennorm uitsluitend bedoeld is om een beperkt aantal woningen mogelijk te maken tussen bestaande woningen (verdichting) dan wel aansluitend aan een bestaande woonwijk. De wetgever benadrukt namelijk in de parlementaire geschiedenis dat zowel bij verdichting als bij uitbreiding sprake is van een beperkt aantal woningen (*Kamerstukken II 2004/05, 29 879, nr. 7, p. 13-14*). Het met het omgevingsplan voor het Hembrugterrein mogelijk gemaakte woningaantal (>1.000 woningen) is geen "beperkte uitbreiding". Aan deze beperkte uitleg kan niet worden ontkomen door het be-

staande woongebied - waartegen de beperkte uitbreiding moet worden afgezet - naar verhouding ruimer te trekken. Hiermee geeft de Afdeling, wat ons betreft, een duidelijk signaal af: toepassing van de zeehavennorm moet beperkt blijven tot uitzonderingsgevallen (namelijk voor het opvullen van gaten tussen bestaande woningen en het realiseren van beperkte aantallen woningen direct aansluitend aan een bestaand woongebied) en kan niet gebruikt worden om voor relatief grote woningaantallen een hogere geluidgrenswaarde te hanteren. Anders gezegd: de zeehavennorm mag niet tot algemene norm worden verheven maar moet een uitzondering op de regel blijven (= maximale ontheffingswaarde 55 dB(A)).

10. De vernietiging van het omgevingsplan hoeft niet het einde te betekenen voor de beoogde transformatie van het Hembrugterrein. Het plangebied van het Omgevingsplan Hembrug e.o. ligt binnen de zones van twee industrieterreinen, namelijk het industrieterrein Westpoort en het industrieterrein Achtersluis-Westerspoor-Zuid. Voor de woningen gelegen binnen de geluidzone van Westpoort is door de gemeenteraad geconstateerd, zo leiden wij uit de uitspraak af (r.o. 3.2), dat toepassing gegeven kon worden aan de zeehavennorm. Voor de woningen gelegen binnen de geluidzone van het industrieterrein Achtersluis-Westerspoor-Zuid kon geen gebruik worden gemaakt van de zeehavennorm en is om die reden een stap-3-besluit, op grond van de Interimwet stad-en-milieubenadering genomen. Uit de uitspraak maken wij namelijk op dat de gemeenteraad afgezien heeft van het nemen van een stap 3-besluit omdat "voor het geluid afkomstig van industrieterrein Westpoort geen stap-3-besluit hoeft te worden genomen, omdat de 'zeehavennorm' van toepassing is en kan worden volstaan met de hogere waarden uit de Wgh" (r.o. 3.2). Kennelijk was de gemeenteraad er van overtuigd dat hij een beroep kon doen op de in de Wet geluidhinder vastgelegde zeehavennorm (zie r.o. 3.2) en is de gemeenteraad (dus) blijven steken bij stap 2: de geldende wet- en regelgeving (lees: de toepassing van de zeehavennorm) biedt een voldoende oplossing (vgl. G. de Roo, *Planning per se, planning per saldo*, mei 1999, SDU Uitgevers, p. 293). Gegeven het oordeel van de Afdeling dat toepassing van de zeehavennorm geen begaanbare route is, kunnen wij ons voorstellen dat de gemeenteraad alsnog, op grond van de Interimwet stad-en-milieubenadering, een stap 3-besluit neemt waarmee afgeweken wordt van de normstelling van de Wet geluidhinder teneinde de beoogde woningbouw mogelijk te maken. Uiteraard kan de gemeenteraad ook nog fysieke maatregelen (zoals bijvoorbeeld vliesgevels bij de nieuw te bouwen woningen) overwegen, maar dat is vanuit stedenbouwkundig opzicht niet altijd even wenselijk en daarnaast zijn de kosten van dergelijke maatregelen aanzienlijk.

11. Tot slot merken wij op dat de zeehavennorm ook onder de Omgevingswet terugkeert. Uit het concept-Aanvullingsbesluit geluid, zoals op 25 februari 2019 vrijgegeven voor internetconsultatie, volgt dat de regeling voor zeehavengebonden activiteiten - voor zover deze betrekking heeft op nieuwbouw - terugkeert in artikel 5.78y van het Aanvullingsbesluit geluid. Het begrip 'bestaand woon-

gebied' wordt vervangen door het begrip 'aaneengesloten gebied met overwegend woonfuncties' (zie artikel 5.78y aanhef en onder e sub 2 van het Aanvullingsbesluit geluid), maar daarmee is, zo maken wij uit de toelichting op, geen inhoudelijke wijziging ten opzichte van de in de Wet geluidshinder opgenomen regeling beoogd (zie de concept-artikelsgewijze toelichting, pagina 43, waarin wordt opgemerkt dat de "criteria (...) beleidsneutraal (zijn) overgenomen uit de Wet geluidshinder"). Het begrip 'beperkte uitbreiding' is (vooral nog) ongewijzigd overgenomen in het Aanvullingsbesluit geluid (zie artikel 5.78y aanhef en onder e sub 2 van het Aanvullingsbesluit). Het begrip 'beperkte uitbreiding' moet ook onder de Omgevingswet beperkt worden uitgelegd. In de nota van toelichting wordt hierover het volgende opgemerkt: 'Die beoordeling (of sprake is van een 'beperkte uitbreiding'; toevoeging onzerzijds, RB/TN) dient dan ook op het niveau van woongebied (buurtniveau) te worden uitgevoerd, niet op wijk- of stadsniveau' (concept-artikelsgewijze toelichting Aanvullingsbesluit geluid, p. 44). Wij concluderen daarom dat de hierboven afgedrukte uitspraak ook onder de Omgevingswet maatgevend blijft voor de uitleg van het begrip 'beperkte uitbreiding'.

Open plannormen en wetsinterpreterende beleidsregels

12. Het Omgevingsplan Hembrug e.o. is een voorbeeld van een plan met globale planregels. Globale regels worden door de regering bepleit om uitnodigingsplanologie te stimuleren (*Kamerstukken II 2017/2018, 34 986, nr. 3, p. 58, 72, 166; Staatsblad 2018/290, p. 98, 103, 114*). Van omgevingsplannen met globale planregels zijn meer voorbeelden te vinden op <www.ruimtelijkeplannen.nl> (voor een overzicht zie A.G. Bregman e.a., 'De proeftuin van het omgevingsplan', *TBR 2019/45*). Het onderhavige omgevingsplan laat tegelijkertijd zien dat het werken met globale planregels niet zonder meer betekent dat aan een ontwikkeling of aan een activiteit door de planvaststeller weinig eisen worden gesteld. Globale planregels staan zeker niet garant voor open normen. De aan een activiteit te stellen eisen staan echter niet als bouwregels of gebruiksregels in het omgevingsplan, maar in 'wetsinterpreterende' beleidsregels. Voor het vaststellen van beleidsregels heeft een bestuursorgaan geen regelgevende bevoegdheid nodig. Het vaststellen van beleidsregels is inherent aan het hebben van een bestuursbevoegdheid met discretionaire ruimte (zie art. 4:81 Awb). Die bestuursbevoegdheid zal in relatie tot het omgevingsplan vaak de bevoegdheid zijn om te beslissen omtrent een aanvraag om omgevingsvergunning.

13. Dat het vaststellen van wetsinterpreterende beleidsregels het risico meebrengt dat de normstelling verschuift van de regelgevende bevoegdheid (de vaststelling van een omgevingsplan) naar de bestuursbevoegdheid (beoordeling van een aanvraag om omgevingsvergunning), heeft de regering voorzien. In de toelichting bij het Omgevingsbesluit wordt daarom uitdrukkelijk gesteld dat normstelling niet 'volledig afhankelijk' mag zijn van wetsinterpreterende beleidsregels (*Staatsblad 2018/290, p. 98*). Wij denken dat een bestuursrechter niet snel zal oordelen

dat de normstelling volledig afhankelijk is van een wetsinterpreterende beleidsregel. Een (zeer) grote mate van afhankelijkheid tussen planregel en wetsinterpreterende beleidsregel zal zich wél vaak voordoen, zo schatten wij in. Het onderhavige omgevingsplan is daarvan een voorbeeld. Niet alleen op het gebied van parkeren of de stedenbouwkundige eisen die aan bebouwing worden gesteld, wordt in de planregels van dit omgevingsplan verwezen naar 'beleidslijnen' (een verwarrende term, het zijn in casu (wetsinterpreterende) beleidsregels). Ook ten aanzien van het aanbrengen van reclame, om maar eens wat te noemen, moeten, om te kunnen bepalen aan welke eisen het reclameobject moet voldoen, de beleidsregels worden geraadpleegd. Zo bepaalt de beleidsregel Gebiedskwaliteit Hembrug op p. 17 onder meer dat reclame vlak tegen de gevel moet worden aangebracht waarbij maximaal 15% van het geveloppervlak mag worden gebruikt voor het aanbrengen van reclame en dat reclame op of achter ramen alleen op de begane grond mag worden geplaatst. Dergelijke eisen kunnen evengoed als regel in het omgevingsplan worden opgenomen. Maar de flexibiliteit voor de planwetgever is dan natuurlijk een stuk kleiner: de vaststelling van een beleidsregel is niet appellabel, een planregel is dat wel. Voorts is aan een beleidsregel inherent, dat daarvan kan worden afgeweken (art. 4:84 Awb; zie ABRvS 8 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:607 met name r.o. 4.2).

14. Het feit dat in menig omgevingsplan dat te vinden is op www.ruimtelijkeplannen.nl, het vaststellen van wetsinterpreterende beleidsregels is voorbehouden aan de gemeenteraad, verraadt dat de raad weliswaar sturende invloed wil houden op activiteiten in de fysieke leefomgeving, maar dat liever niet doet op basis van zijn regelgevende bevoegdheid die door de Omgevingswet met procedurele én rechtswaarborgen is omgeven. Het in meerdere opzichten flexibeler instrument van de wetsinterpreterende beleidsregel heeft in dat geval blijkbaar de voorkeur. Voor de initiatiefnemer van een activiteit levert een globale planregel die wordt uitgewerkt door een wetsinterpreterende beleidsregel niet per definitie minder 'regels' op. Een omgevingsplanplan met globale regels die worden ingevuld door gedetailleerde wetsinterpreterende beleidsregels, nodigt initiatiefnemers niet méér uit dan een bestemmingsplan waarbij die wetsinterpreterende regels 'gewoon' als planregels op basis van art. 3.1 Wro zijn vastgesteld.

15. Het stellen van minder eisen aan een ontwikkeling opdat initiatiefnemers worden uitgenodigd om te komen met eigen (ontwerp)ideeën, zoals de regering beoogt, vergt dat de gemeentelijke overheid de politiek-bestuurlijke drijfveer heeft om daadwerkelijk minder eisen te willen stellen, niet om die eisen op een andere manier (beleidsregel in plaats van planregel) te willen stellen. De Omgevingswet verplicht - terecht - geenszins tot het stellen van minder eisen, maar als die drijfveer bij een planwetgever ontbreekt, dan dient diezelfde planwetgever zich af te vragen wat de bouwpraktijk nu precies wint bij globale planregels met daarbij een ruime hoeveelheid 'beleidslijnen'. Het werken met globale planregels kan ons inziens nooit een doel op zich zijn.

R. Benhadi en A.G.A. Nijmeijer