

Uitspraak 201707238/1/R1

Datum van uitspraak: woensdag 15 augustus 2018
Tegen: de raad van de gemeente Zaanstad
Proceduresoort: Eerste aanleg - meervoudig
Rechtsgebied: RO - Noord-Holland
ECLI: **ECLI:NL:RVS:2018:2728**

201707238/1/R1.

Datum uitspraak: 15 augustus 2018

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. vereniging Belangengroep Nauerna (hierna: BGN), gevestigd te Assendelft, gemeente Zaanstad,
2. [appellant sub 2], wonend te Assendelft, gemeente Zaanstad,
3. [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 3]),
beiden wonend te Assendelft, gemeente Zaanstad,
appellanten,

en

de raad van de gemeente Zaanstad,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 20 juli 2017 heeft de raad het bestemmingsplan "Omgeving Nauerna" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben BGN, [appellant sub 2] en [appellant sub 3] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

Afvalzorg Deponie B.V. (hierna: Afvalzorg) heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft desgevraagd een deskundigenbericht uitgebracht (hierna: StAB-verslag).

BGN, [appellant sub 2], [appellant sub 3], de raad en Afvalzorg hebben hun zienswijze daarop naar voren gebracht.

BGN, [appellant sub 2] en de raad hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 30 mei 2018, waar zijn verschenen:

- BGN, vertegenwoordigd door [gemachtigde];
- [appellant sub 2];
- [appellant sub 3], bijgestaan door mr. H.J.G. Dudink, advocaat te Beverwijk;
- de raad, vertegenwoordigd door mr. C. Niessen, drs. M. Visser, P. Duijn, drs. W. Pieters, mr. M.E. Biezenaar, mr. P.C. Speelman en C. Cuppen, bijgestaan door mr. S.A.J. van der Horst, advocaat te Haarlem.

Voorts is ter zitting als partij gehoord:

- Afvalzorg, vertegenwoordigd door mr. A. de Wit en [gemachtigde], bijgestaan door mr. A. ten Veen, advocaat te Amsterdam.

Buiten bezwaar van partijen zijn ter zitting stukken overgelegd.

Overwegingen

Inhoud

Inleiding

- Ontvankelijkheid van de beroepen
- Belanghebbendheid [appellant sub 2]
- Ontvankelijkheid BGN bij Park HoogTij
- Ontvankelijkheid bij de gebruiksmogelijkheden tot 1 april 2018
- Algemeen
- Procedureel
- Toetsingskader
- De plantoelichting
- De mediationovereenkomst
- Het plan
- Voorheen geldende regelingen
- Gewekte verwachtingen
- Milieuhinder
- Soorten afval en de bedrijfscategorie
- Toepassing van de VNG-brochure
- Geurhinder
- Bovenafdichtingsconstructie
- Overige aspecten van milieuhinder
- Overige beroepsgronden
- Hoogte van de opslag
- Gevolgen voor het landschap
- Natuur en recreatie
- Stortcapaciteit
- Grondwaterstand
- EVRM
- Conclusie
- Beslissing
- Bijlage: planregels
- Inleiding

1. De vuilstortplaats Nauerna in de Nauernasche Polder te Assendelft is sinds 1983 in gebruik. Het voorheen geldende bestemmingsplan "Nauernasche Polder 1995" voorzag in een tijdelijk gebruik als stortplaats zonder concrete einddatum. Door het wegvallen van een beoogde stortplaats in Amsterdam is in 2006 besloten tot een uitbreiding van de capaciteit van stortplaats Nauerna. Dit stuitte op veel verzet van omwonenden en heeft geleid tot een mediationtraject tussen onder andere BGN, de gemeente Zaanstad en Afvalzorg. De uitkomst is neergelegd in een mediationovereenkomst en die

houdt onder meer in dat de stortplaats uiterlijk op 1 april 2022 definitief sluit.

Het plan voorziet in een gefaseerde beëindiging van het gebruik van de stortplaats tot uiterlijk 1 april 2022. Voorts voorziet het plan in een toekomstige inrichting van de stortplaats als bedrijventerrein en als natuur- en recreatiegebied (hierna: Park Nauerna). Het gaat om een bedrijventerrein voor afvalbewerking en -verwerking (hierna tezamen: afvalverwerking) van 15 ha en Park Nauerna van 60 ha. Daarnaast voorziet het plan in een actuele planologische regeling voor twee naastgelegen gebieden, waaronder Park HoogTij.

BGN kan grotendeels met het plan instemmen. Zij wenst echter nakoming van de mediationovereenkomst wat betreft de oppervlakte en de kwaliteit van de natuurfunctie in Park Nauerna en de voor recreatie bruikbare oppervlakte in Park HoogTij. Voorts wenst BGN dat buurtschap Nauerna niet wordt aangemerkt als zogeheten gemengd gebied. Verder vraagt zij om verlaging van de opslag op het bedrijventerrein om stof- en zichthinder te verminderen.

[appellant sub 2] woont aan [locatie 1] te Assendelft. [appellant sub 3] woont aan [locatie 2] te Assendelft. Zij kunnen niet met het plan instemmen. [appellant sub 2] en [appellant sub 3] zijn geen partij bij de mediationovereenkomst en achten zich niet door BGN vertegenwoordigd. [appellant sub 2] en [appellant sub 3] vrezen voor diverse vormen van hinder als gevolg van het gebruik als stortplaats en als afvalverwerkingsbedrijf. Zij wensen dat het gebruik van de stortplaats zo spoedig mogelijk eindigt en dat Park Nauerna zich zal uitstrekken tot de gehele Nauernasche Polder.

Ontvankelijkheid van de beroepen

Belanghebbendheid [appellant sub 2]

2. De raad stelt zich op het standpunt dat het beroep van [appellant sub 2] niet-ontvankelijk is, omdat hij geen is belanghebbende bij het plan.

2.1. Artikel 1:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) luidt: "1. Onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

(...)."

Artikel 8:1 luidt: "Een belanghebbende kan tegen een besluit beroep instellen bij de bestuursrechter."

2.2. Artikel 1:2, eerste lid, van de Awb vereist dat een rechtstreeks verband bestaat tussen het besluit en de belangenaantasting. De wetgever heeft deze eis gesteld om te voorkomen dat een ieder, in welke hoedanigheid ook, of een persoon met slechts een verwijderd of indirect belang als belanghebbende zou moeten worden beschouwd en beroep zou kunnen instellen. Om als belanghebbende in de zin van de Awb te kunnen worden aangemerkt, dient een natuurlijk persoon een voldoende objectief en actueel, eigen, persoonlijk belang te hebben dat hem in voldoende mate onderscheidt van anderen en dat rechtstreeks wordt geraakt door het bestreden besluit.

2.3. [appellant sub 2] richt zich in beroep tegen meerdere plandelen. Ter plaatse van de gronden met de bestemming "Recreatie" voorziet het plan tot 1 april 2022 in een gefaseerde afbouw van het gebruik als stortplaats en als afvalverwerkingsbedrijf en daarna in Park Nauerna. Deze gronden liggen afhankelijk van de fasering op ongeveer 260 m, 390 m en 580 m van de woning van [appellant sub 2]. Ter plaatse van de gronden met de bestemming "Bedrijf" voorziet het plan in een afvalverwerkingsbedrijf. Deze gronden liggen op ongeveer 910 m van de woning van [appellant sub 2]. Gelet op de aard en de omvang van deze ontwikkelingen valt niet op voorhand uit te sluiten dat het plan ter plaatse van de woning van [appellant sub 2] leidt tot gevolgen van enige betekenis, waaronder geurhinder. Daarom staan de relatief grote afstanden er niet aan in de weg om een rechtstreeks bij het bestreden besluit betrokken belang aan te nemen. Dit betekent dat [appellant sub 2]

belanghebbende bij het bestreden besluit is. Het beroep van [appellant sub 2] is ontvankelijk.

Ontvankelijkheid BGN bij Park HoogTij

3. BGN betoogt onder meer dat het plan ter plaatse van Park HoogTij te veel open water en moeras mogelijk maakt. Zij wenst ter plaatse droge recreatiemogelijkheden.

3.1. Voor Park HoogTij voorziet het plan in de bestemming "Recreatie". Dit gebied vormt een groene buffer tussen het industrieterrein HoogTij en buurtschap Nauerna.

3.2. Het beroep van BGN steunt niet op een bij de raad naar voren gebrachte zienswijze, voor zover gericht tegen de hoeveelheid open water en moeras in Park HoogTij. Dit gaat om artikel 7, lid 7.1, aanhef en onder h, van de planregels, waarmee ter plaatse van de bestemming "Recreatie" water is toegestaan.

Ingevolge artikel 8:1 van de Awb, in samenhang gelezen met artikel 8:6 van de Awb en artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb en met artikel 6:13 van de Awb, kan door een belanghebbende geen beroep worden ingesteld tegen onderdelen van het besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan waarover hij bij het ontwerpplan geen zienswijze naar voren heeft gebracht, tenzij hem redelijkerwijs niet kan worden verweten dit te hebben nagelaten.

Ter zitting heeft BGN toegelicht dat zij erop heeft vertrouwd om met het gemeentebestuur tot overeenstemming te komen over de hoeveelheid open water en moeras in Park HoogTij. Pas na de zienswijzentermijn is BGN tot de conclusie gekomen dat dit overleg niet tot de door haar gewenste uitkomst zal leiden. Deze omstandigheid neemt naar het oordeel van de Afdeling niet weg dat BGN redelijkerwijs kan worden verweten dat zij op dit punt geen zienswijze naar voren heeft gebracht. Het beroep van BGN is niet-ontvankelijk, voor zover dat is gericht tegen artikel 7, lid 7.1, aanhef en onder h, van de planregels, waarmee water en moeras in Park HoogTij mogelijk worden gemaakt.

Ontvankelijkheid bij de gebruiksmogelijkheden tot 1 april 2018

4. Het plan voorziet zoals gezegd ter plaatse van de bestemming "Recreatie" tot 1 april 2022 in een gefaseerde afbouw van het gebruik als stortplaats en als afvalverwerkingsbedrijf en daarna in Park Nauerna. De fasering is neergelegd in artikel 7, lid 7.3.1, van de planregels, zoals opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak, en wordt nader besproken onder 13. Voor zover [appellant sub 2] en [appellant sub 3] zich richten tegen het gebruik van de tot fase 2 behorende gronden als stortplaats en als afvalverwerkingsbedrijf overweegt de Afdeling dat wat zij in beroep kennelijk nastreven al is bereikt, aangezien de einddatum van 1 april 2018 al is verstreken. Derhalve bestaat geen belang meer bij de beoordeling van de beroepen, voor zover die zijn gericht tegen de gebruiksmogelijkheden voor fase 2 als stortplaats en als afvalverwerkingsbedrijf, zoals neergelegd in de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - 1 (sr-1)" en artikel 7, lid 7.3.1, onder a, van de planregels. De beroepen van [appellant sub 2] en [appellant sub 3] zijn in zoverre niet-ontvankelijk.

Algemeen

Procedureel

5. Voor zover partijen in hun zienswijzen onvolkomenheden in het StAB-verslag naar voren hebben gebracht, zal de Afdeling het verslag in samenhang met hun zienswijzen lezen.

6. Ter zitting hebben [appellant sub 2] en [appellant sub 3] hun beroepen ingetrokken voor zover die betrekking hebben op de omstandigheid dat de Commissie voor de milieueffectrapportage onvolledig en mogelijk onjuist zou zijn geïnformeerd.

Ter zitting heeft BGN haar beroep ingetrokken voor zover dat betrekking heeft op artikel 7, lid 7.3.2,

van de planregels. Dat artikelonderdeel regelt de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - 3 (sr-3)". Aan dit artikelonderdeel komt geen betekenis toe, omdat deze aanduiding niet op de verbeelding voorkomt.

7. [appellant sub 2] en [appellant sub 3] betogen dat zij de kennisgeving in de Staatscourant en de terinzagelegging op www.ruimtelijkeplannen.nl niet hebben kunnen vinden.

7.1. De raad heeft afdrukken ingebracht van de kennisgeving van het ontwerpplan in de Staatscourant van 28 januari 2015 en de kennisgeving van het vastgestelde plan in de Staatscourant van 2 augustus 2017. Voorts biedt het aangevoerde geen aanknopingspunten om de raad niet te volgen in zijn verklaring dat het ontwerpplan was gepubliceerd op www.ruimtelijkeplannen.nl. Verder stelt de Afdeling vast dat het vastgestelde plan is gepubliceerd op www.ruimtelijkeplannen.nl, dat een eventueel gebrek in de terinzagelegging van het vastgestelde plan een onregelmatigheid is die zich voordoet na de vaststelling van het plan en alleen al daarom de rechtmatigheid van het besluit niet kan aantasten. Het betoog faalt.

8. [appellant sub 3] betoogt dat de wijze waarop de raad de naar voren gebrachte zienswijzen heeft behandeld in strijd is met artikel 3:46 van de Awb.

Artikel 3:46 van de Awb verzet zich er niet tegen dat de raad de zienswijzen samengevat weergeeft. Dat niet op ieder argument ter ondersteuning van een zienswijze afzonderlijk is ingegaan, is op zichzelf geen aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit niet voldoende is gemotiveerd. Niet is gebleken dat bepaalde bezwaren of argumenten niet in de overwegingen zijn betrokken. Het betoog faalt.

Toetsingskader

9. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. De Afdeling stelt niet zelf vast of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, maar beoordeelt aan de hand van die gronden of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

De plantoelichting

10. BGN wijst in haar beroepsschrift op diverse onjuistheden en onvolkomenheden in de plantoelichting en verzoekt om aanpassing hiervan.

10.1. De Afdeling overweegt dat de plantoelichting geen juridisch bindend onderdeel van het bestemmingsplan is, zodat deze beroepsgronden niet kunnen leiden tot een gegrond beroep. Waar mogelijk zal de Afdeling deze beroepsgronden bij de behandeling van het beroep van BGN opvatten als gericht tegen de juridisch bindende onderdelen van het bestemmingsplan.

De mediationovereenkomst

11. BGN betoogt dat de raad het plan op verschillende onderdelen heeft vastgesteld in strijd met de overeenkomst van 4 juni 2013 en de aanvulling daarop van 20 november 2014, die zijn gesloten naar aanleiding van het mediationtraject tussen onder andere BGN, de gemeente Zaanstad en Afvalzorg (hierna tezamen: de mediationovereenkomst).

[appellant sub 2] en [appellant sub 3] nemen een ander standpunt in en betogen juist dat de raad ten onrechte een belangrijk gewicht heeft toegekend aan de mediationovereenkomst. Volgens hen is

het aantal burgers dat bij de totstandkoming daarvan betrokken is geweest onvoldoende representatief voor de inwoners van Nauerna. Voorts staat een contract tussen de gemeente en Afvalzorg in de weg aan een zuivere belangenafweging. In dat kader brengen [appellant sub 2] en [appellant sub 3] ook naar voren dat de gemeente Zaanstad als onderdeel van de overeenkomst grote bedragen ontvangt van Afvalzorg en de gemeente Amsterdam.

11.1. De Afdeling overweegt, onder verwijzing naar haar uitspraak van 27 juni 2012, [ECLI:NL:RVS:2012:BW9520](#), dat een overeenkomst in een bestemmingsplanprocedure slechts een inspanningsverplichting kan inhouden. Voorts kan een overeenkomst niet leiden tot een verplichting van de raad om aan gronden een bestemming te geven die de raad niet in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening acht. Een dergelijke contractuele gebondenheid van de raad verdraagt zich niet met de door de wetgever in artikel 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) aan de raad toegekende bevoegdheid om, in het belang van een goede ruimtelijke ordening, bestemmingsplannen vast te stellen na het volgen van de daarvoor in deze wet dwingend voorgeschreven en met waarborgen omklede procedure. De definitieve beslissing over hetgeen in het vast te stellen bestemmingsplan planologisch mogelijk wordt gemaakt, is mede afhankelijk van alle in de loop van de procedure naar voren gekomen feiten en belangen, de beoordeling van die feiten en de afweging van de belangen. De beslissing kan daarom, mede gelet op de belangen van [appellant sub 2] en [appellant sub 3], anders uitvallen dan bij het sluiten van de mediationovereenkomst is ingeschat. De mediationovereenkomst is wel een omstandigheid die de raad bij de vaststelling van het plan in zijn overweging moet betrekken.

11.2. Voorts overweegt de Afdeling dat de mediationovereenkomst is gericht op de ruimtelijke invulling van locaties binnen de gemeente. Met de overeenkomst zijn niet louter financiële, maar ook ruimtelijke belangen gemoeid. Ook ontvangt de gemeente Zaanstad de door [appellant sub 2] en [appellant sub 3] bedoelde bedragen. Daarbij is geen sprake van geschenken aan individuele ambtenaren. Ook bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zijn bevoegdheid tot het vaststellen van een bestemmingsplan in strijd met artikel 3.1 van de Wro, gelezen in samenhang met artikel 3:3 van de Awb, heeft gebruikt voor een ander doel dan waarvoor die bevoegdheid aan hem is verleend. Het betoog faalt.

11.3. De raad heeft de mediationovereenkomst in zijn overwegingen tot vaststelling van het plan betrokken. Voor zover dat niet op alle aspecten tot het door BGN enerzijds en [appellant sub 2] en [appellant sub 3] anderzijds gewenste resultaat heeft geleid, zal de Afdeling hieronder beoordelen of het plan in zoverre voldoende is gemotiveerd.

12. [appellant sub 2] en [appellant sub 3] vinden het opmerkelijk dat Afvalzorg volgens de mediationovereenkomst een periodieke boete betaalt aan BGN voor het gebruik van de bestaande loswal na 1 april 2016 in strijd met de afstandseis uit de zogeheten VNG-brochure. Daarbij voert zij aan dat BGN niet alle inwoners van Nauerna vertegenwoordigt, maar alleen haar leden.

12.1. Deze beroepsgrond heeft geen betrekking op het bestemmingsplan als zodanig en kan daarom niet in deze procedure aan de orde komen.

Het plan

13. De stortplaats ligt in de Nauernasche Polder. Het plan voorziet daarvoor grotendeels in de bestemming "Recreatie" en in het westen in de bestemming "Bedrijf". De planregeling voor deze bestemmingen is neergelegd in artikel 7 en artikel 3 van de planregels, zoals opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak.

Ter plaatse van de bestemming "Recreatie" voorziet het plan in een gefaseerde beëindiging van het gebruik als stortplaats en als afvalverwerkingsbedrijf. Dit is zoals gezegd geregeld in artikel 7, lid 7.3.1. Ter plaatse van de gronden voor fase 1 is geen gebruik als stortplaats en als afvalverwerkingsbedrijf toegestaan. Deze fase is al opengesteld voor recreatie. Ter plaatse van de gronden voor fase 2, die

op de verbeelding zijn aangeduid met "specifieke vorm van recreatie - 1 (sr-1)", is het gebruik als stortplaats en als afvalverwerkingsbedrijf toegestaan tot 1 april 2018. Ter plaatse van de gronden voor fase 3, die op de verbeelding zijn aangeduid met "specifieke vorm van recreatie - 2 (sr-2)", is het gebruik als stortplaats en als afvalverwerkingsbedrijf toegestaan tot 1 april 2022.

In artikel 7, lid 7.3.2, onder b, is geregeld dat de gestorte hoogte na de gestelde einddata niet hoger mag zijn dan de contouren die zijn vermeld op de verbeelding. Tot de hoogtecontouren behoren twee heuvels van 36,5 m en 37 m hoog.

Na de beëindiging van de stortactiviteiten kunnen de gronden met de bestemming "Recreatie" worden gebruikt voor extensieve dagrecreatie en de ontwikkeling van natuur en landschap als bedoeld in artikel 7, lid 7.1. Daarbij geldt dat de gronden pas voor recreatie mogen worden gebruikt als voldaan is aan de voorwaarden uit artikel 7, lid 7.2.2. Zo moet een leeflaag van 1 tot 3 m hoog worden aangebracht, waarin indien noodzakelijk een bovenafdichtingsconstructie is opgenomen. Voorts moet uit onderzoek blijken dat veilig recreëren mogelijk is.

Ter plaatse van de bestemming "Bedrijf" voorziet het plan ingevolge artikel 3, lid 3.1 in een afvalverwerkingsbedrijf (voluit: afvalbewerkings- en verwerkingsbedrijf). Hier zijn drie bedrijfsactiviteiten toegestaan met milieucategorie 4.2. Dit betreft een vuiloverslagstation, een puinbrekerij en een afvalscheidingsinstallatie. Op grond van artikel 3, lid 3.3, aanhef en onder b, is tevens een opslag toegestaan.

Voorheen geldende regelingen

14. Voorafgaand aan de vaststelling van het bestreden besluit gold het bestemmingsplan "Nauernasche Polder 1995", in samenhang met de omgevingsvergunning van 15 februari 2016 voor het gebruik van gronden of bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo).

14.1. Het bestemmingsplan "Nauernasche Polder 1995" voorzag met artikel 8 van de planvoorschriften in de bestemming "Recreatieve groenvoorziening". Als afwijkend gebruik was een tijdelijke aanwending als vuilstortplaats toegestaan. In de planregels was geen einddatum opgenomen. In artikel 8, tweede lid, onder a, waren onder meer voorwaarden opgenomen voor de afkomst, het type afvalstoffen en een stortcapaciteit van maximaal 3,5 miljoen m³. Voor de inrichting van het gebied na de stort waren in het tweede lid, onder b, onder meer voorwaarden opgenomen voor het aanbrengen van een laag schone grond op de bovenafdichting en de landschappelijke inpassing.

14.2. In de periode hierna zijn diverse milieuvergunningen dan wel omgevingsvergunningen als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e, van de Wabo verleend voor onder meer de uitbreiding van de stortcapaciteit.

14.3. Bij besluit van 15 februari 2016 heeft het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland een omgevingsvergunning verleend die gedeeltelijk moet worden aangemerkt als een omgevingsvergunning voor het gebruik van gronden of bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo. In zoverre voorziet dit besluit in de uitbreiding van de stortcapaciteit met 1,678 miljoen m³, voor het storten van afval tot een hoogte van 36,5 m en 37 m, met dien verstande dat de stortactiviteiten niet mogen plaatsvinden na 1 april 2022.

Geweekte verwachtingen

15. [appellant sub 2] en [appellant sub 3] betogen dat het plan ten onrechte voorziet in een voortzetting van het gebruik als stortplaats en als afvalverwerkingsbedrijf. Daarbij voeren zij aan dat het plan is vastgesteld in strijd met toezeggingen op een informatieavond op 10 november 1994. Er is die avond gezegd dat de stortplaats in 2001 vol zou zijn en dat de gehele stortplaats in de Nauernasche Polder in 2005 zou zijn afgedekt, ingericht en opengesteld als aaneengesloten natuur-

en recreatiegebied. Omdat deze belofte niet wordt nagekomen, voelen [appellant sub 2] en [appellant sub 3] zich ernstig in hun rechtsgevoel en rechtsbescherming aangetast.

15.1. [appellant sub 2] en [appellant sub 3] hebben niet aannemelijk gemaakt dat door of namens de raad ondubbelzinnige toezeggingen zijn gedaan waaraan rechtens te honoreren verwachtingen kunnen worden ontleend. De op de zitting voorgedragen passages uit stukken over de informatieavond op 10 november 1994 kunnen niet als zodanig worden aangemerkt. De raad heeft het plan op dit punt niet in strijd met het vertrouwensbeginsel vastgesteld. Het betoog faalt.

16. [appellant sub 2] en [appellant sub 3] achten het plan in strijd met het bestemmingsplan "Nauernasche Polder 1995", dat slechts in een tijdelijk gebruik als stortplaats voorzag.

16.1. In het algemeen kunnen aan een geldend bestemmingsplan geen blijvende rechten worden ontleend. De raad kan op grond van gewijzigde planologische inzichten en na afweging van alle betrokken belangen andere bestemmingen en regels voor gronden vaststellen. Het betoog faalt.

Milieuhinder

Soorten afval en de bedrijfscategorie

17. [appellant sub 2] en [appellant sub 3] betogen dat het plan ten onrechte geen beperkingen stelt aan de soorten afval die mogen worden gestort.

17.1. Een bestemmingsplan is niet het geëigende instrument om op gedetailleerde wijze de soorten afval die mogen worden gestort vast te leggen. Deze aspecten worden op een andere wijze gereguleerd, waaronder door het Besluit stortverbod afvalstoffen en de milieuvergunning. Het betoog faalt.

18. BGN betoogt dat het plan ten onrechte toelaat dat de maximale milieucategorie van 4.2 wordt verhoogd.

18.1. Zoals onder 13 is overwogen, voorziet het plan ter plaatse van de bestemming "Bedrijf" in een maximale milieucategorie van 4.2. Artikel 3, lid 3.4, van de planregels, zoals opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak, voorziet in de mogelijkheid om daar bij omgevingsvergunning van af te wijken door één of meer categorieën hoger toe te staan. Daarbij gelden de in lid 3.4 genoemde voorwaarden. De activiteiten moeten naar aard vergelijkbaar zijn met en aansluiten op de afvalverwerkingsactiviteiten en naar aard en invloed (gelet op de specifieke werkwijze of bijzondere verschijningsvorm) geacht worden te kunnen behoren tot milieucategorie 4.2. Voorts dient geen blijvende of onevenredige afbreuk te worden gedaan aan het woon- en leefmilieu.

Gelet op deze voorwaarden bestaat in het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat de raad niet in redelijkheid in deze afwijkingsbevoegdheid heeft kunnen voorzien. Het betoog faalt.

Toepassing van de VNG-brochure

19. [appellant sub 2] en [appellant sub 3] betogen dat het voorziene gebruik als stortplaats en als afvalverwerkingsbedrijf niet voldoet aan de aanbevelen aan te houden afstanden uit de Brochure Bedrijven en milieuzonering van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: de VNG-brochure).

BGN betoogt dat de raad bij de toepassing van de VNG-brochure buurtschap Nauerna ten onrechte heeft aanmerkt als gemengd gebied. BGN wenst met een oog op eventuele toekomstige besluitvorming een uitspraak over de mogelijke kwalificatie van buurtschap Nauerna als gemengd gebied.

19.1. In de VNG-brochure wordt voor vuilstortplaatsen een tot woningen aan te houden afstand van 300 m aanbevolen. Voor het gebruik als afvalverwerkingsbedrijf, in de VNG-brochure opgenomen als puinbrekerijen en -malerijen met een capaciteit van maximaal 100.000 ton per jaar en een vuiloverslagstation, wordt dezelfde afstand aanbevolen.

De VNG-brochure biedt de mogelijkheid om de richtafstand met één afstandsstap te verlagen indien sprake is van het omgevingstype gemengd gebied. De richtafstand van 300 m wordt in zo'n geval 200 m.

19.2. Voor de gefaseerde beëindiging van het gebruik als stortplaats en als afvalverwerkingsbedrijf ter plaatse van de bestemming "Recreatie" wordt verwezen naar het overwogene onder 13. Gelet op het overwogene onder 4 bestaat geen belang meer bij de beoordeling van de beroepen van [appellant sub 2] en [appellant sub 3], voor zover die zijn gericht tegen de gebruiksmogelijkheden voor fase 2, zoals neergelegd in de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - 1 (sr-1)" op de verbeelding. Voorts liggen de gronden die op grond van de bestemming "Recreatie" en de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - 2 (sr-2)" tot 1 april 2022 kunnen worden gebruikt als stortplaats en als afvalverwerkingsbedrijf gelet op het StAB-verslag op ongeveer 330 m van de woning van [appellant sub 3], op ongeveer 580 m van de woning van [appellant sub 2] en op ongeveer 300 m van de woonboten in Zijkanaal D. Verder liggen de gronden die op grond van de bestemming "Bedrijf" permanent kunnen worden gebruikt als afvalverwerkingsbedrijf gelet op het StAB-verslag op ongeveer 490 m van de woning van [appellant sub 3], op ongeveer 910 m van de woning van [appellant sub 2] en op ongeveer 750 m van de woonboten in Zijkanaal D. Niet gebleken is dat andere woningen dichterbij liggen dan de kleinste hiervoor genoemde afstanden.

19.3. Gelet op het vorenstaande voldoen de bestemmingen "Recreatie" en "Bedrijf" aan de in de VNG-brochure aanbevolen afstand tot woningen van 300 m. Daarmee voldoet het plan aan de VNG-brochure, ongeacht of buurtschap Nauerna zou moeten worden aangemerkt als een gemengd gebied. Het betoog faalt.

19.4. Gelet op het vorenstaande is in deze procedure geen oordeel nodig over de mogelijke kwalificatie van buurtschap Nauerna als gemengd gebied. De Afdeling ziet geen aanleiding om hierover met het oog op eventuele toekomstige besluitvorming de door BGN gewenste uitspraak hierover te doen. In dit verband overweegt de Afdeling dat de feitelijke omstandigheden en de motivering van de raad in de tussentijd kunnen wijzigen. Daarbij komt dat BGN haar bezwaren tegen een eventuele kwalificatie van buurtschap Nauerna als gemengd gebied opnieuw naar voren kan brengen in een procedure over eventuele toekomstige besluitvorming.

20. Voor zover [appellant sub 2] en [appellant sub 3] betogen dat de bestaande loswal ten opzichte van de woonboten niet voldoet aan de aanbevolen aan te houden afstand uit de VNG-brochure overweegt de Afdeling dat dit klopt. In dit verband wordt verwezen naar de overwegingen onder 27.

Geurhinder

21. [appellant sub 2] en [appellant sub 3] betogen dat het voorziene gebruik als stortplaats en als afvalverwerkingsbedrijf leidt tot onaanvaardbare geurhinder voor omwonenden. Daarbij voeren zij aan dat ontheffingen en gedoogbesluiten zijn verleend om soorten afval te storten die tot extra geurhinder leiden. Voorts betogen BGN en [appellant sub 3] dat het geuronderzoek ten onrechte heeft plaatsgevonden op basis van bronnen op slechts 2 m hoogte.

21.1. De raad heeft zich terecht op het standpunt gesteld dat het Zaans geurbeleid 2016 het toepasselijke beleid is voor de beoordeling van de gevolgen van het bestemmingsplan voor de geurhinder.

In het geurbeleid wordt een onderscheid gemaakt tussen standaard geurgevoelige objecten, minder geurgevoelige objecten en minst gevoelige objecten. Onder standaard geurgevoelige objecten wordt

onder meer verstaan een woning die deel uitmaakt van aaneengesloten woonbebouwing. Onder minder geurgevoelige objecten worden onder meer verstaan verspreid liggende woningen in het landelijk gebied. Onder minst geurgevoelige objecten worden onder meer verstaan bedrijven. Het stellen van strengere geurnormen voor gebieden met een hoge woningdichtheid hangt samen met de doelstelling uit het geurbeleid om het aantal geurgehinderden te beperken. Dit neemt niet weg dat ook met de normen voor minder geurgevoelige objecten bij verspreid liggende woningen ernstige geurhinder voorkomen kan worden.

Bij de toepassing van het geurbeleid heeft de raad het westelijke gedeelte van buurtschap Nauerna en de woonboten als minder geurgevoelig mogen aanmerken. Daarbij overweegt de Afdeling dat deze deelgebieden bestaan uit lintbebouwing zonder woningen aan de andere kant van de weg. Gelet hierop, en de onderlinge afstand tussen de woningen dan wel woonboten, is de woningdichtheid relatief gering, zodat geen sprake is van aaneengesloten woonbebouwing.

In het geurbeleid wordt ook een onderscheid gemaakt tussen langdurende geurhinder, aangeduid met 98-percentiel, en kortdurende geurhinder, aangeduid met 99,5-percentiel.

In tabel 1 van bijlage III bij het geurbeleid zijn de volgende normen opgenomen. Geurhinder wordt daarin uitgedrukt in een aantal geureenheden (Europese Odeur Units) per vierkante meter, gecorrigeerd voor de hedonische waarde $H = -1$. Dat laatste is een factor die de (on)aangenaamheid van de lucht uitdrukt.

	98-percentiel	99,5 percentiel
Standaard geurgevoelig	1 $OU_e(H)/m^3$	2 $OU_e(H)/m^3$
Minder geurgevoelig	2 $OU_e(H)/m^3$	4 $OU_e(H)/m^3$
Minst geurgevoelig	4 $OU_e(H)/m^3$	8 $OU_e(H)/m^3$

21.2. Tot de bijlagen bij de plantoelichting behoort, als onderdeel van de aanvulling op het milieueffectrapport, het "Onderzoek luchtkwaliteit en geur" van juni 2016, zoals uitgevoerd door Olfasense (hierna: het geuronderzoek). Daarin zijn geurcontouren voor langdurige geurhinder (98-percentiel) weergegeven. Voor de periode tot 1 april 2022 wordt voldaan aan de normen uit het geurbeleid. Voor de periode na 1 april 2022 wordt ruim aan de normen voldaan.

Voor kortdurende geurhinder (99,5-percentiel) heeft de raad ter zitting een geurcontour overgelegd voor de periode na 1 april 2022, die ook is opgesteld door Olfasense. De daarop weergegeven geurbelasting voldoet ruim aan de normen uit het geurbeleid. Uit deze kaart, gelezen in samenhang met de kaarten uit het geuronderzoek, kan voorts worden afgeleid dat ook voor de periode tot 1 april 2022 aan de normen wordt voldaan. Daarbij komt dat voor nog korter durende geurhinder in deze periode ook wordt voldaan aan artikel 4 van de provinciale Beleidsregel beoordeling geurhinder inrichtingen Noord-Holland, 2014-112, van november 2014, aangeduid als 99,9-percentiel.

21.3. Voor zover er in het verleden, al dan niet op basis van ontheffingen en gedoogbesluiten, soorten afval zijn gestort die tot extra geurhinder hebben geleid, bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de raad in het geuronderzoek voor het toekomstige gebruik niet is uitgegaan van een representatieve bedrijfssituatie. Hierbij overweegt de Afdeling dat Afvalzorg ter zitting heeft toegezegd dat geen gebruik meer zal worden gemaakt van de ontheffing voor het storten van organische natte fractie (ONF) en biogranulaat.

21.4. Wat betreft het betoog dat het geuronderzoek ten onrechte heeft plaatsgevonden voor bronnen op slechts 2 m hoogte, in plaats van de hogere werkelijke hoogte, heeft de raad gewezen op het "Geur- en luchtkwaliteitsonderzoek Nauerna i.v.m. uitbreiding stortcapaciteit" van 14 juni 2014, uitgevoerd door PRA Odournet. Daarin is vermeld dat een hogere bron leidt tot kleinere geurcontouren zodat, door uit te gaan van lage bronnen, voor een zogenoemde worst case

benadering is gekozen.

21.5. Gelet op het vorenstaande heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het voorziene gebruik als stortplaats en als afvalverwerkingsbedrijf ter plaatse van de gronden met de bestemming "Recreatie" en "Bedrijf" zowel in de situatie tot 1 april 2022 als in de situatie daarna voldoet aan het geurbeleid en niet leidt tot onaanvaardbare geurhinder ter plaatse van buurtschap Nauerna. Het betoog faalt.

Bovenafdichtingsconstructie

22. [appellant sub 2] en [appellant sub 3] betogen dat de stortplaats ten onrechte niet zal worden geïsoleerd met een water- en gasdichte bovenafdichtings-constructie (hierna: bovenafdichting). Hierbij voeren zij aan dat het de bedoeling van Afvalzorg is om geen definitieve bovenafdichting onder het voorziene Park Nauerna aan te brengen, maar het concept van duurzaam storten toe te passen. Het afval moet hierbij nog jaren uitlogen en uitdampen. Gelet op het beroepschrift en hetgeen ter zitting naar voren is gekomen, wenst [appellant sub 2] bij het gebruik van Park Nauerna beschermd te worden tegen gevaarlijk stortgas uit het gestorte materiaal, waaronder vluchtige componenten. Ook wenst [appellant sub 2] beschermd te worden tegen de mogelijkheid dat vervuild percolaatwater aan de oppervlakte van Park Nauerna komt.

22.1. De raad stelt zich in de nota van zienswijzen op het standpunt dat het voorschrijven van een bovenafdichting in het bestemmingsplan niet gewenst is, indien het Stortbesluit bodembescherming (hierna: het Stortbesluit) daartoe niet verplicht. Voorts is Park Nauerna ook zonder het aanbrengen van een bovenafdichting goed bruikbaar voor recreatie indien een voldoende mate van beheer plaatsvindt. In dit verband wijst de raad op het rapport "Veilige recreatie: met of zonder folie" van 20 maart 2015, dat in opdracht van BGN is uitgevoerd door CSO (hierna: het CSO-onderzoek). Verder is met de voorwaardelijke verplichting uit artikel 7, lid 7.2.2, van de planregels gewaarborgd dat veilig recreëren mogelijk is en dat de daarvoor benodigde maatregelen worden getroffen.

22.2. Vast staat dat het Stortbesluit voor deze afvalstort niet verplicht tot het aanbrengen van een bovenafdichting. Dit houdt verband met het in hoofdstuk IIIA van het Stortbesluit neergelegde experiment voor duurzaam stortbeheer. Dat houdt kort gezegd in dat op drie pilotstortplaatsen de natuurlijke processen worden gestimuleerd om afvalstoffen af te breken. Daarbij hoeft na beëindiging van de exploitatie van een stortplaats geen bovenafdichting te worden aangebracht. Stortplaats Nauerna is in het Stortbesluit niet aangewezen als pilotstortplaats. Wel is stortplaats Nauerna in hoofdstuk 5a van de Uitvoeringsregeling Stortbesluit bodembescherming aangewezen als een zogeheten uitstellocatie. Daar is in afwachting van de uitkomst van het experiment het aanbrengen van een bovenafdichting de komende 13 jaar niet verplicht.

22.3. Niet gebleken is dat bij aanwijzing van de stortplaats Nauerna als uitstellocatie rekening is gehouden met de mogelijke gevolgen van het weglaten van een bovenafdichting voor de veiligheid bij het gebruik van de leeflaag bovenop de stortplaats als openbaar park. Gelet hierop heeft de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening moeten bezien of de veiligheid bij het recreëren zonder bovenafdichting gewaarborgd is.

22.4. Voor zover de raad met een voorwaardelijke verplichting heeft willen regelen dat de veiligheid gewaarborgd is en dat de daarvoor benodigde maatregelen worden getroffen, overweegt de Afdeling als volgt.

22.5. Het plan voorziet ter plaatse van het voorziene Park Nauerna in de aanduiding "specifieke bouwaanduiding - voorwaardelijke verplichting (sba-vv)". Ter plaatse van deze aanduiding geldt artikel 7, lid 7.2.2, van de planregels, zoals opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak. Uit lid 7.2.2, aanhef en onder a, volgt dat Park Nauerna na het beëindigen van de stortactiviteiten pas voor recreëren mag worden gebruikt nadat aan de hand van onderzoek is aangetoond dat daar veilig kan worden gerecreëerd. Gelet op lid 7.2.2, onder b, moeten benodigde maatregelen worden uitgevoerd en in

stand worden gehouden. Voorts staat in lid 7.2.2, onder e, dat in de leeflaag van 1 tot 3 m hoog indien noodzakelijk een bovenafdichtingsconstructie moet worden opgenomen.

22.6. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in haar uitspraak van 1 december 2011, [ECLI:NL:RVS:2011:BU7032](#), is het opnemen van een nader afwegingsmoment wat betreft de in een plan gegeven bouw- en gebruiksmogelijkheden in beginsel niet aanvaardbaar. De ruimtelijke gevolgen van de in het plan gegeven bouw- en gebruiksmogelijkheden moeten bij de planvaststelling zijn beoordeeld en aanvaardbaar geacht.

22.7. In artikel 7, lid 7.2.2, aanhef en onder a en b, van de planregels is het gebruik van Park Nauerna voor recreatie afhankelijk gesteld van een aan de hand van onderzoek te maken beoordeling van de veiligheid en de handhaving van een nog op te stellen lijst van maatregelen. Naar het oordeel van de Afdeling is hiermee sprake van een nader afwegingsmoment van het toegestane grondgebruik. Deze voorwaarde is niet geschikt om zonder nadere objectivering te worden opgenomen in de planregels. Het plan biedt daarmee onvoldoende zekerheid over het antwoord op de vraag of en onder welke voorwaarden recreatie in Park Nauerna is toegestaan. Deze voorwaarde kan evenmin in het kader van een voorwaardelijke verplichting worden opgenomen, nu ook een voorwaardelijke verplichting voldoende duidelijk en handhaafbaar moet zijn.

Hetzelfde gebrek kleeft aan lid 7.2.2, onder e, voor zover dat onderdeel 'indien noodzakelijk' verplicht tot het aanbrengen van een bovenafdichting. Weliswaar had de raad hier gelet op de plantoelichting op het oog dat een bovenafdichting moet worden aangelegd als dat verplicht is op grond van het Stortbesluit, maar op voorhand valt niet uit te sluiten dat uit het in lid 7.2.2, onder a, bedoelde onderzoek volgt dat voor veilig recreëren een bovenafdichting noodzakelijk is. Daarmee vereist ook dit artikelonderdeel in strijd met de rechtszekerheid een nader afwegingsmoment.

Gelet op het vorenstaande is het bestreden besluit genomen in strijd met het beginsel van rechtszekerheid voor zover het betreft de aanduiding "specifieke bouwaanduiding - voorwaardelijke verplichting (sba-vv)" en artikel 7, lid 7.2.2, van de planregels. Het betoog slaagt.

22.8. Voorts heeft de raad met het CSO-onderzoek onvoldoende gemotiveerd dat veilig recreëren zonder het aanbrengen van een bovenafdichting gewaarborgd is. In de eerste plaats is het CSO-onderzoek toegespitst op de soorten afval die zijn gestort ter plaatse van de gronden behorend tot fase 1 van Park Nauerna, terwijl het plan ook recreatie mogelijk maakt ter plaatse van fase 2 en 3. Zo is vermeld dat diverse soorten afval niet in relevante mate voorkomen in de compartimenten onder fase 1, met als gevolg dat de uitstoot van stortgas vanwege die soorten afval niet zijn onderzocht. Dit klemmt temeer nu is vermeld dat in het noordoostelijke deel van de stortplaats, waar fase 1 van park Nauerna ligt, betrekkelijk lage gasemissies zijn gemeten van slechts 10 tot 40 procent van wat gemiddeld boven de gehele stortplaats is gemeten. Hiermee is niet uitgesloten dat de gasemissie ter plaatse van fase 2 en 3 van Park Nauerna hoger is.

In de tweede plaats overtuigt het CSO-onderzoek wat betreft enkele aannames niet zonder nadere uitleg. Zo wordt aangenomen dat de aarden leeflaag in de representatieve situatie geheel intact is. Het is evenwel de vraag of daar in de praktijk aan kan worden voldaan, nu nauwkeurige monitoring van een park van 60 ha bewerkelijk is en maatregelen om eventuele gebreken in de leeflaag te repareren achteraf worden genomen. Voorts worden aannames gedaan over de effecten van wortels van bomen en struiken, de effectiviteit van maatregelen tegen het graafgedrag van konijnen en de vermijdingsreactie van recreanten in geval onverhoopt een verhoogde concentratie stortgas vrijkomt.

In de derde plaats gaat het CSO-onderzoek niet in op de door [appellant sub 2] ter zitting genoemde mogelijkheid dat vervuild percolaatwater aan de oppervlakte van Park Nauerna kan komen. In dit verband heeft [appellant sub 2] ter zitting aangevoerd dat het park grote hoogteverschillen zal kennen en dat de horizontale doorlatendheid in een stortlichaam tot een factor 7 hoger kan zijn dan de verticale doorlatendheid. Voorts heeft hij ter zitting gesteld dat zijn hond huidproblemen heeft gekregen als gevolg van blootstelling aan vervuild percolaatwater in fase 1 van Park Nauerna.

22.9. De Afdeling realiseert zich dat partijen wensen dat Park Nauerna zo spoedig mogelijk wordt gerealiseerd. Gelet op het zwaarwegende belang bij de gezondheid van recreanten ziet de Afdeling in hetgeen [appellant sub 2] en [appellant sub 3] hebben aangevoerd evenwel aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op grond van het CSO-onderzoek op het standpunt heeft kunnen stellen dat veilig recreëren zonder het aanbrengen van een bovenafdichting gewaarborgd is. Gelet hierop acht de Afdeling het bestreden besluit vastgesteld in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid als bedoeld in artikel 3:2 van de Awb, voor zover het betreft de recreatieve functies zoals voorzien in artikel 7, lid 7.1, onder a, b, d en f, voor zover deze artikelonderdelen betrekking hebben op de gronden boven de stortplaats Nauerna. Het betoog slaagt.

23. [appellant sub 2] en [appellant sub 3] betogen dat door het ontbreken van een waterdichte bovenafdichtingsconstructie meer percolaatwater ontstaat, dat nog jaren vervuild blijft en onvoldoende gereinigd op het Noordzeekanaal wordt geloosd.

23.1. Vast staat dat het percolaatwater wordt gereinigd voordat het wordt geloosd op het Noordzeekanaal. Wat betreft de benodigde mate van reiniging geldt dat voor het lozen van afvalstoffen van inrichtingen regels zijn gesteld in onder meer het Activiteitenbesluit milieubeheer en in het kader van de Waterwet. Deze regelingen moeten worden geacht onaanvaardbare milieueffecten van lozingen van afvalstoffen op het oppervlaktewater te voorkomen.

Overige aspecten van milieuhinder

24. [appellant sub 2] en [appellant sub 3] betogen dat het voorziene gebruik als stortplaats en als afvalverwerkingsbedrijf leidt tot onaanvaardbare stofhinder voor omwonenden. BGN voert dit ook aan, maar dan uitsluitend wat betreft stofhinder als gevolg van de opslag ter plaatse van de bestemming "Bedrijf".

24.1. In het "Onderzoek luchtkwaliteit en geur" van juni 2016, zoals uitgevoerd door Olfasense, is vermeld dat ruimschoots wordt voldaan aan de grenswaarden voor fijnstof. In het aangevoerde bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich hier bij de vaststelling van het plan niet in redelijkheid op heeft kunnen baseren. Het betoog faalt in zoverre.

24.2. Voor zover het betoog betrekking heeft op grovere stofdeeltjes dan fijnstof, overweegt de Afdeling dat voor het gebruik als stortplaats en als afvalverwerkingsbedrijf een milieuvergunning vereist is. Gebleken is dat in de verleende milieuvergunningen, waaronder in elk geval de milieuvergunning van 7 juli 2006, normen zijn opgenomen om onaanvaardbare stofhinder voor omwonenden tegen te gaan. [appellant sub 2] en [appellant sub 3] hebben niet gemotiveerd waarom met de uit hoofde daarvan te treffen maatregelen niet aan de daarin gestelde normen voor stofhinder kan worden voldaan. Gelet hierop heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat ten gevolge van het plan geen onaanvaardbare stofhinder voor omwonenden zal ontstaan. Het betoog faalt.

25. [appellant sub 3] betoogt dat het voorziene gebruik als stortplaats en als afvalverwerkingsbedrijf leidt tot onaanvaardbare geluidhinder voor omwonenden.

25.1. Tot de bijlagen bij de plantoelichting behoort, als onderdeel van de aanvulling op het milieueffectrapport, het rapport "Afvalzorg locatie Nauerna te Assendelft, inpasbaarheid in bestemmingsplan Nauerna en omgeving, geluidsanalyse" van 21 juni 2016, uitgevoerd door Royal HaskoningDHV. Daarin staat dat de geluidsbelasting als gevolg van het gebruik als stortplaats en als afvalverwerkingsbedrijf voldoet aan de voorkeursgrenswaarde van de etmaalwaarde van 50 dB(A) uit de Handreiking industrielawaai en vergunningverlening. In het aangevoerde bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich hier bij de vaststelling van het plan niet in redelijkheid op heeft kunnen baseren. Gelet hierop heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat geen onaanvaardbare geluidhinder voor omwonenden zal ontstaan. Het betoog faalt.

26. [appellant sub 2] en [appellant sub 3] betogen dat het voorziene gebruik als stortplaats en als afvalverwerkingsbedrijf leidt tot onaanvaardbare milieuhinder ter plaatse van het voorziene Park Nauerna.

26.1. Wat betreft geurhinder wordt voor het grootste deel van Park Nauerna voldaan aan de onder 21.1 weergegeven normen uit het geurbeleid voor de minst geurgevoelige objecten. Voor het overige geldt op grond van het geurbeleid een uitzondering voor de minst geurgevoelige objecten die in de directe nabijheid liggen van een bedrijventerrein waar milieucategorie 4.1 of hoger is toegestaan. Daarmee voldoet het plan aan het geurbeleid. Over fijnstof overweegt de Afdeling dat ook ter plaatse van Park Nauerna aan de grenswaarden wordt voldaan. Voor zover het betoog betrekking heeft op grovere stofdeeltjes, regelen de normen uit de milieuvergunning ook het voorkomen van stofhinder ter plaatse van Park Nauerna. Wat betreft geluid heeft de raad zich terecht op het standpunt gesteld dat Park Nauerna geen geluidgevoelig object is.

Gelet op het vorenstaande zal ter plaatse van Park Nauerna worden voldaan aan de normen voor geurhinder en stofhinder. Voorts kan weliswaar sprake zijn van een zekere mate van geluidhinder, maar bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat dit ter plaatse van Park Nauerna onaanvaardbaar is uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening. Het betoog faalt.

27. Waar [appellant sub 2] en [appellant sub 3] betogen dat de bestaande loswal leidt tot milieuhinder ter plaatse van de woonboten, heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat een tijdelijke voortzetting van eventuele milieuhinder aanvaardbaar is. Daarbij is van belang dat in de milieuvergunning voorschriften zijn opgesteld waarmee de mate van milieuhinder tot een aanvaardbaar niveau wordt beperkt. Voorts zal de loswal naar een nieuwe locatie aan het Noordzeekanaal worden verplaatst. Het plan voorziet daarom niet meer in de bestaande loswal in de zin dat die als zodanig is bestemd. Voorts is aannemelijk dat Afvalzorg het gebruik van de bestaande loswal zal stopzetten, nu zij ter zitting heeft verklaard dat de nieuwe loswal per 1 oktober 2018 in gebruik zal worden genomen. Het betoog faalt.

28. Voor zover de beroepen zijn gericht tegen een eventuele overtreding van de hiervoor genoemde milieunormen, overweegt de Afdeling dat de handhaving van deze normen niet in deze procedure, maar in een handhavingprocedure aan de orde kunnen worden gesteld. Het betoog faalt.

Overige beroepsgronden

Hoogte van de opslag

29. BGN betoogt dat het plan ter plaatse van de bestemming "Bedrijf" op onduidelijke wijze voorziet in een 35 m hoge opslag voor het afvalverwerkingsbedrijf, doordat de begrippen 'vlak' en 'maaiveld' door elkaar worden gebruikt. Verder liggen de gronden feitelijk hoger dan waar in de planregels van wordt uitgegaan, aldus BGN.

29.1. Naar het oordeel van de Afdeling is in het plan voldoende duidelijk geregeld dat de opslag maximaal 32 m hoog mag zijn ten opzichte van het N.A.P. Eenvoudig gezegd is de hoogte van de opslag begrensd tot 20 m boven de feitelijke hoogte van de grond. Voorts is de feitelijke hoogte van de grond begrensd tot 12 m boven N.A.P. Overigens is deze indirecte regeling voor BGN gunstiger dan een directe begrenzing van de hoogte van de opslag tot 32 m ten opzichte van het N.A.P., omdat door de indirecte regeling een lagere feitelijke hoogte van de grond dan 12 m leidt tot een lagere maximale hoogte van de opslag dan 32 m. Het vorenstaande kan als volgt uit de verbeelding en de regels worden afgeleid.

Wat betreft de hoogte van de opslag van 20 m ten opzichte van, eenvoudig gezegd, de feitelijke hoogte van de grond, geldt het volgende. Van het peilbegrip uit artikel 1, lid 1.22, van de planregels is de definitie onder c toepasselijk. Daarmee wordt onder het peil verstaan de gemiddelde hoogte van het aansluitende afgewerkte maaiveld. De Afdeling acht voldoende helder wat onder het in

bestemmingsplannen gebruikelijke begrip 'maaiveld' wordt verstaan. Voorts wordt de hoogte van de opslag gelet op artikel 2, lid 2.7, gemeten vanaf het peil. Verder is de hoogte van de opslag ingevolge artikel 3, lid 3.3, onder b, maximaal 20 m.

Voorts begrenst het begrip 'vlak', eenvoudig gezegd, de feitelijke hoogte van de grond tot 12 m boven N.A.P. Dit volgt uit de aanduiding "maximum hoogteligging vlak (m): 12" ter plaatse van de bestemming "Bedrijf" op de verbeelding, de definitie van 'hoogteligging van een vlak' in artikel 2, lid 2.8, en artikel 3, lid 3.3, onder c, waarin staat dat de maximale hoogteligging van het vlak, inclusief leeflaag, niet meer mag bedragen dan zoals aangegeven op de verbeelding. Voor zover BGN betoogt dat het maaiveld feitelijk hoger is, kan tegen een eventuele hogere ligging van de gronden dan 12 m, inclusief leeflaag, handhavend worden opgetreden.

Het betoog faalt.

Gevolgen voor het landschap

30. [appellant sub 2] en [appellant sub 3] betogen dat de hoogte van de stortplaats ter plaatse van de bestemming "Recreatie" leidt tot een onaanvaardbare aantasting van het karakteristieke polderlandschap en daarmee tot een onaanvaardbare aantasting van het woon- en leefklimaat. BGN, [appellant sub 2] en [appellant sub 3] betogen hetzelfde over de hoogte van de opslag ter plaatse van de bestemming "Bedrijf". Daarbij voert BGN aan dat de bomen die als afscherming worden geplaatst pas na vele jaren de beoogde hoogte bereiken en jaarlijks hun blad zullen verliezen.

30.1. De raad stelt zich op basis van het milieueffectrapport en nader onderzoek door Elberfeld en Petelier op het standpunt dat het plan niet leidt tot een onaanvaardbare aantasting van het karakteristieke polderlandschap en het woon- en leefklimaat. Voor zover de Afdeling dat noodzakelijk acht, verzoekt de raad de Afdeling om zelfvoorzienend in aanvulling op artikel 3, lid 3.3, onder b, van de planregels onderstaande voorwaardelijke verplichting op te nemen:

"Hierbij geldt na 1 april 2022 het volgende:

Het realiseren of het in stand houden van een (tijdelijke) opslag die hoger is dan 10 m is uitsluitend toegestaan indien vóór het aanleggen dan wel het in stand houden van die opslag de boombeplanting in de hierna genoemde zones is geplant en vervolgens in stand wordt gehouden. De in de vorige zin bedoelde zones zijn gelegen in de bestemming Recreatie ten noorden van de bestemming Tuin en aan de oostkant en noordkant van bestemming Bedrijf. De zone langs de oostkant van bestemming Bedrijf is in het zuiden ten minste 13 m en in het noorden ten minste 9,7 m breed. De zone langs de noordkant van de bestemming Bedrijf is aan de oostkant ten minste 5,5 m breed en aan de westkant ten minste 36 m breed."

30.2. Het plan voorziet ter plaatse van de bestemming "Recreatie" in een tijdelijk gebruik voor afvalstort tot 1 april 2022. Daarna is een landschappelijke inrichting beoogd in de vorm van Park Nauerna, dat bovenop de stortplaats zal worden aangelegd. Dit is neergelegd in artikel 7 van de planregels voor de bestemming "Recreatie", zoals opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak. In artikel 7, lid 7.3.2, onder b, is geregeld dat na de gestelde einddata de gestorte hoogte niet hoger mag zijn dan de maximale hoogteligging van het vlak zoals weergegeven op de verbeelding. Voorts zijn op de verbeelding diverse hoogteliggingen weergegeven, waaronder twee toppen van 36,5 m en 37 m hoog. Gelet op artikel 2, lid 2.8, wordt dat gemeten vanaf het N.A.P. Park Nauerna is globaal 700 m bij 1 km, waarbij de maximale hoogteligging aan de zijkanen terugloopt tot 10 à 20 m.

Ter plaatse van het noordelijke gedeelte van de bestemming "Bedrijf" is met de aanduiding "opslag", gelet op artikel 3, lid 3.3, aanhef en onder b, van de planregels, voorzien in een opslag van 20 m hoog. Gelet op hetgeen onder 29.1 is overwogen mag de opslag 32 m hoog boven N.A.P. zijn. De gronden met de aanduiding "opslag" zijn ongeveer 150 m bij 120 m.

30.3. Niet kan worden ontkend dat de voorziene stortplaats en de opslag duidelijk zichtbaar zullen zijn in de omgeving van het plangebied en daarmee zullen leiden tot een zekere aantasting van het karakteristieke polderlandschap en het woon- en leefklimaat. De raad heeft deze aantasting gelet op de omstandigheden van het geval echter in redelijkheid aanvaardbaar kunnen achten. Daarbij betreft de Afdeling dat met de voorziene ontwikkeling een groot maatschappelijk belang wordt gediend, dat het een voorzetting betreft van een historisch gegroeide situatie, dat de hoger gelegen delen van het plangebied op aanmerkelijke afstand van woningen liggen en dat de opslag, als de door de raad voorgestelde voorwaardelijke verplichting voor een bomenrij in de planregels wordt opgenomen, gedeeltelijk aan het zicht zal worden onttrokken. In zoverre faalt het betoog.

30.4. Het plan voorziet evenwel niet in de door de raad voorgestelde voorwaardelijke verplichting terwijl dit wel nodig was uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening. Het bestreden besluit is daarmee vastgesteld in strijd met een goede ruimtelijke ordening als bedoeld in artikel 3.1 van de Wro voor zover niet is voorzien in een voorwaardelijke verplichting voor de landschappelijke inpassing van de opslag ter plaatse van de bestemming "Bedrijf".

Dit onderwerp komt aan het einde van de uitspraak onder 40 verder aan bod.

Natuur en recreatie

31. BGN betoogt dat het plan ten onrechte in de bestemming "Recreatie" voorziet, omdat de natuurfunctie daarmee ondergeschikt zal zijn aan de recreatiefunctie. BGN wenst een natuurbestemming, waarbij extensieve recreatie is toegestaan, Park Nauerna voor 75 procent uit natuur zal bestaan en de leeflaag in elk geval gedeeltelijk uit schone grond zal bestaan.

31.1. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad wat betreft deze beroepsgrond in redelijkheid kunnen volstaan met de bestemming van Park Nauerna aan de hand van de bestemming "Recreatie" en artikel 7, lid 7.1, onder a, b en c, van de planregels, zoals opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak.

In dit verband stelt de Afdeling voorop dat aan de benaming van de bestemming geen doorslaggevende betekenis toekomt. Ingevolge artikel 7, lid 7.1, onder a, b en c, van de planregels zijn met de bestemming "Recreatie" de volgende functies aan Park Nauerna toegekend: extensieve dagrecreatie, recreatieve voorzieningen en behoud, herstel en/of ontwikkeling van waarden van natuur en landschap. Voorts wordt ingevolge artikel 1, lid 1.14, onder extensieve dagrecreatie verstaan: niet-gemotoriseerde recreatieve activiteiten, zoals wandelen, fietsen, skaten, paardrijden, vissen, picknicken, zwemmen en natuurobservatie.

Voor zover BGN wenst dat het plan eisen stelt aan de oppervlakte aan natuurlijke inrichting overweegt de Afdeling dat een bestemmingsplan slechts verbods- en geen gebodsbepalingen kan bevatten. Daarom kan in een bestemmingsplan geen actieve verplichting worden opgelegd tot verwezenlijking van een bepaalde oppervlakte aan natuurlijke inrichting. Dit kan in sommige gevallen wel in de vorm van een voorwaardelijke verplichting. Daarbij wordt het gebruik van bouw- of gebruiksmogelijkheden afhankelijk gesteld van de verwezenlijking van voorwaarden. In dit geval ligt het opnemen van een voorwaardelijke verplichting echter niet in de rede. Daarbij wordt overwogen dat het plan ter plaatse van de bestemming "Recreatie" niet in nieuwe bouw- of gebruiksmogelijkheden voorziet waarvan het zinvol is om die slechts toe te staan nadat een bepaalde oppervlakte aan natuurlijke inrichting is verwezenlijkt. Voorts ligt een voorwaardelijke verplichting ten opzichte van de bestemming "Bedrijf" slechts in de rede voor zover het betreft de landschappelijke inpassing van de opslag als hiervoor bedoeld onder 30.4. Voor het overige bestaat onvoldoende samenhang tussen de bestemmingen "Bedrijf" en "Recreatie" om de bouw- en gebruiksmogelijkheden ter plaatse van de bestemming "Bedrijf" afhankelijk te maken van de oppervlakte aan natuurlijke inrichting ter plaatse van Park Nauerna.

Verder betreft de vraag welke grondsoort wordt gebruikt een kwestie van uitvoering en heeft de

raad zich terecht op het standpunt gesteld dat uitvoeringswerkzaamheden niet in deze procedure aan de orde kunnen komen.

Het betoog faalt.

Stortcapaciteit

32. [appellant sub 2] en [appellant sub 3] betogen dat de voorziene capaciteit van stortplaats Nauerna gelet op eerdere besluitvorming onjuist is berekend.

32.1. De Afdeling stelt voorop dat de capaciteit slechts indirect in het plan is begrensd aan de hand van de hoogtecontouren op de verbeelding, waaronder twee heuvels van 36,5 m en 37 m. Gelet op artikel 2, lid 2.8, van de planregels wordt dit gemeten ten opzichte van 0 N.A.P.

De hiermee voorziene capaciteit maakt het mogelijk dat de stortplaats tot de einddatum van 1 april 2022 wordt gebruikt voor zover de hoogtecontouren nog niet zijn bereikt. Voor zover dit tot milieuhinder en uitzichthinder leidt, heeft de Afdeling hiervoor in deze uitspraak overwogen dat de gevolgen voor het woon- en leefklimaat en het landschap er niet aan in de weg staan om in deze hoogtecontouren te voorzien. Daarbij is onder 30.3 onder meer betekenis toegekend aan de omstandigheid dat met de voorziene ontwikkeling een groot maatschappelijk belang wordt gediend. Gelet hierop is de aanvaardbaarheid van de voorziene hoogte op voldoende wijze gemotiveerd en op zo'n wijze in het plan begrensd dat daarbij geen betekenis toekomt aan eerdere besluitvorming. Alleen al hierom faalt het betoog.

Grondwaterstand

33. [appellant sub 3] betoogt dat de voorziene stortplaats ten onrechte leidt tot een verhoogde grondwaterstand ter plaatse van zijn woning. Daarbij voert hij aan dat de door hem gehouden dieren daar hinder van ondervinden.

33.1. Ter zitting heeft de raad toegelicht dat de woning van [appellant sub 3] in een andere polder dan het plangebied ligt en dat beide polders afzonderlijk worden bemalen, zodat een eventueel verhoogde grondwaterstand ter plaatse van de woning van [appellant sub 3] niet het gevolg is van het plan, maar van het peil dat het Hoogheemraadschap aanhoudt bij het bemalen van de polder waarin de woning van [appellant sub 3] ligt. In het aangevoerde bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de raad hier niet in redelijkheid van heeft kunnen uitgaan. Het betoog faalt.

EVRM

34. [appellant sub 3] betoogt dat het plan zal leiden tot aantasting van zijn woon- en leefklimaat in de vorm van onder andere geur, geluidsoverlast en luchtverontreiniging. Volgens [appellant sub 3] is het plan daarom, en vanwege de te verwachten waardedaling van zijn woning, in strijd met artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: het EVRM) en artikel 1 van het Eerste protocol bij het EVRM.

34.1. Artikel 8 van het EVRM luidt als volgt:

"1. Een ieder heeft recht op respect voor zijn privé leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie.

2. Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen."

34.2. Gelet op wat is overwogen over de overige beroepsgronden van [appellant sub 3] heeft hij niet aannemelijk gemaakt dat het plan zo'n negatieve invloed zal hebben op de leefbaarheid ter plaatse van zijn woning dat van een inmenging in de zin van artikel 8 van het EVRM kan worden gesproken. Voorts geeft het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat de raad tekort is geschoten in een op hem rustende positieve verplichting om redelijke en gepaste maatregelen te nemen ter bescherming van de in artikel 8, eerste lid, van het EVRM neergelegde rechten. Voor zover al sprake zou zijn van een inmenging vindt deze haar grondslag in de Wro en het op grond van die wet door de raad vastgestelde bestemmingsplan als bedoeld in artikel 3.1 van de Wro. Het vaststellen van het plan kan noodzakelijk worden geacht in het belang van één of meer van de in artikel 8, tweede lid, van het EVRM genoemde doelen. Het betoog faalt.

34.3. Artikel 1 van het Eerste protocol bij het EVRM luidt als volgt:

"Iedere natuurlijke of rechtspersoon heeft recht op het ongestoord genot van zijn eigendom. Aan niemand zal zijn eigendom worden ontnomen behalve in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht.

De voorgaande bepalingen tasten echter op geen enkele wijze het recht aan, dat een Staat heeft om die wetten toe te passen, die hij noodzakelijk oordeelt om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen of boeten te verzekeren."

34.4. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, laat artikel 1 van het Eerste protocol bij het EVRM onverlet de toepassing van wetten die noodzakelijk kunnen worden geacht om het gebruik van de eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang. In dit verband wordt gewezen op de uitspraak van de Afdeling van 14 april 2010, [ECLI:NL:RVS:2010:BM1021](#). Een bestemmingsplanregeling is zo'n regulering. De Afdeling verwijst in dit verband naar haar uitspraak van 12 november 2003, [ECLI:NL:RVS:2003:AN7996](#).

Gelet op wat hiervoor is overwogen over de beroepsgronden van [appellant sub 3] en in het licht van de beleidsruimte van de raad bij het vaststellen van nieuwe bestemmingen en regels, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad de belangen van [appellant sub 3] niet op voldoende evenwichtige wijze heeft afgewogen bij zijn besluitvorming. Geen grond bestaat dan ook voor het oordeel dat als gevolg van de vaststelling van het plandeel het door artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM beschermde eigendomsrecht van [appellant sub 3] is geschonden. Het betoog faalt.

34.5. Wat de eventueel nadelige invloed van het plan op de waarde van de woning van [appellant sub 3] betreft bestaat, gelet op het vorenstaande, geen grond voor de verwachting dat die waardevermindering zodanig zal zijn dat de raad bij de afweging van de belangen hieraan een groter gewicht had moeten toekennen dan aan de belangen die met de realisering van het plan aan de orde zijn. Het betoog faalt.

Conclusie

35. Zoals onder 3.2 is overwogen, is het beroep van BGN niet-ontvankelijk voor zover dat is gericht tegen artikel 7, lid 7.1, aanhef en onder h, van de planregels.

36. Zoals onder 4 is overwogen, zijn de beroepen van [appellant sub 2] en [appellant sub 3] niet-ontvankelijk, voor zover die zijn gericht tegen de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - 1 (sr-1)" en artikel 7, lid 7.3.1, onder a, van de planregels.

37. Zoals onder 22.7 is overwogen, is het bestreden besluit genomen in strijd met het beginsel van rechtszekerheid, voor zover het betreft de aanduiding "specifieke bouwaanduiding - voorwaardelijke verplichting (sba-vv)" en artikel 7, lid 7.2.2, van de planregels.

Zoals onder 22.9 is overwogen, is het bestreden besluit vastgesteld in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid als bedoeld in artikel 3:2 van de Awb, voor zover het betreft de recreatieve functies zoals voorzien in artikel 7, lid 7.1, onder a, b, d en f, voor zover deze artikelonderdelen betrekking hebben op de gronden boven de stortplaats Nauerna.

Zoals onder 30.4 is overwogen, is het bestreden besluit vastgesteld in strijd met artikel 3.1 van de Wro voor zover niet is voorzien in een voorwaardelijke verplichting voor de landschappelijke inpassing van de opslag ter plaatse van de bestemming "Bedrijf".

Gelet op het bovenstaande zijn de beroepen van BGN, [appellant sub 2] en [appellant sub 3], voor zover ontvankelijk, gegrond. Het bestreden besluit dient op deze onderdelen te worden vernietigd.

38. De Afdeling ziet aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, aanhef en onder b, van de Awb de raad op te dragen om binnen 26 weken na de verzending van deze uitspraak en met inachtneming van hetgeen onder 22 tot en met 22.9 is overwogen een nieuw besluit te nemen.

39. De Afdeling zal op grond van artikel 8:72, vijfde lid, van de Awb de volgende voorlopige voorzieningen treffen:

- a. dat geen feitelijke werkzaamheden mogen worden verricht ten behoeve van de aanleg van fase 2 en 3 van Park Nauerna die het aanbrengen van een eventuele bovenafdichting verhinderen;
- b. dat de aanduiding "specifieke bouwaanduiding - voorwaardelijke verplichting (sba-vv)" en artikel 7, lid 7.1, onder a, b, d en f, en lid 7.2.2, van de planregels van kracht blijven voor de gronden waarvoor fase 1 van Park Nauerna ten tijde van deze uitspraak feitelijk voor recreatie was opengesteld.

Ten overvloede overweegt de Afdeling dat de onder a genoemde voorlopige voorziening geen afbreuk doet aan de in het plan voorziene mogelijkheden om de gronden van fase 3, met de bestemming "Recreatie" en de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - 2 (sr-2)", te gebruiken als stortplaats en als afvalverwerkingsbedrijf tot de einddatum van 1 april 2022.

Voorts dient de voorlopige voorziening onder b ertoe dat de bestaande openstelling van fase 1 voor recreatie kan worden voortgezet en dat voor fase 1 de in de voorlopige voorziening genoemde planregels gelden. De Afdeling ziet voorshands geen aanleiding in afwachting van het nader te verrichten onderzoek en de daarop volgende besluitvorming de raad te verplichten het bestaande recreatieve gebruik niet meer te laten voorzetten.

40. In navolging van hetgeen onder 30.4 is aangekondigd, ziet de Afdeling aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder b, van de Awb op de hierna te melden wijze zelf in de zaak te voorzien en te bepalen dat deze uitspraak wat dit planonderdeel betreft in de plaats treedt van het bestreden besluit voor zover dit is vernietigd.

Hierbij betreft de Afdeling dat niet aannemelijk is dat derdebelanghebbenden in hun belangen zouden kunnen worden geschaad, nu Afvalzorg ter zitting heeft meegedeeld dat zij kan instemmen met de door de raad voorgestelde voorwaardelijke verplichting zoals weergegeven onder 30.1.

41. 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 de hierna in de beslissing nader aangeduide onderdelen 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.

42. De raad dient ten aanzien van BGN, [appellant sub 2] en [appellant sub 3] op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Met betrekking tot de proceskosten voor BGN ziet de Afdeling geen aanleiding voor vergoeding van de gestelde kosten van door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, nu BGN het beroepsschrift op eigen titel heeft ingediend en ook overige proceshandelingen niet zijn uitgevoerd door een rechtshulpverlener.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart niet-ontvankelijk:

- het beroep van vereniging Belangengroep Nauerna, voor zover dat is gericht tegen artikel 7, lid 7.1, aanhef en onder h, van de planregels;

- de beroepen van [appellant sub 2] en [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B], voor zover die zijn gericht tegen de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - 1 (sr-1)" en artikel 7, lid 7.3.1, onder a, van de planregels;

II. verklaart de beroepen van vereniging Belangengroep Nauerna, [appellant sub 2] en [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] voor het overige gegrond;

III. vernietigt het besluit van de gemeente Zaanstad van 20 juli 2017 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Omgeving Nauerna" voor zover:

- a. het betreft de aanduiding "specifieke bouwaanduiding - voorwaardelijke verplichting (sba-vv)" en artikel 7, lid 7.2.2, van de planregels;

- b. het betreft de recreatieve functies zoals voorzien in artikel 7, lid 7.1, onder a, b, d en f, voor zover deze artikelonderdelen betrekking hebben op de gronden boven de stortplaats Nauerna;

- c. niet is voorzien in een voorwaardelijke verplichting voor de landschappelijke inpassing van de opslag ter plaatse van de bestemming "Bedrijf";

IV. draagt de raad van de gemeente Zaanstad op om binnen 26 weken na de verzending van deze uitspraak met inachtneming van hetgeen onder 22 tot en met 22.9 is overwogen een nieuw besluit te nemen tot de vaststelling van het bestemmingsplan voor de onderdelen genoemd onder III.a en III.b, en dit vervolgens op de wettelijk voorgeschreven wijze en binnen de daarvoor geldende termijn bekend te maken en mee te delen;

V. treft de voorlopige voorzieningen:

- a. dat geen feitelijke werkzaamheden mogen worden verricht ten behoeve van de aanleg van fase 2 en 3 van Park Nauerna die het aanbrengen van een eventuele bovenafdeling verhinderen;

- b. dat de aanduiding "specifieke bouwaanduiding - voorwaardelijke verplichting (sba-vv)" en artikel 7, lid 7.1, onder a, b, d en f, en lid 7.2.2, van de planregels van kracht blijven voor de gronden waarvoor fase 1 van Park Nauerna ten tijde van deze uitspraak feitelijk voor recreatie was opengesteld;

VI. bepaalt dat de onder V opgenomen voorlopige voorzieningen vervallen op het moment van inwerkingtreding van het door de raad van de gemeente Zaanstad nieuw te nemen besluit als bedoeld onder IV;

VII. bepaalt dat aan artikel 3, lid 3.3, onder b, van de planregels wordt toegevoegd:

"Hierbij geldt na 1 april 2022 het volgende:

Het realiseren of het in stand houden van een (tijdelijke) opslag die hoger is dan 10 m is uitsluitend toegestaan indien vóór het aanleggen dan wel het in stand houden van die opslag de boombeplanting in de hierna genoemde zones is geplant en vervolgens in stand wordt gehouden. De in de vorige zin bedoelde zones zijn gelegen in de bestemming Recreatie ten noorden van de bestemming Tuin en aan de oostkant en noordkant van bestemming Bedrijf. De zone langs de oostkant van de bestemming Bedrijf is in het zuiden ten minste 13 m en in het noorden ten minste 9,7 m breed. De zone langs de noordkant van de bestemming Bedrijf is aan de oostkant ten minste 5,5 m breed en aan de westkant ten minste 36 m breed.";

VIII. bepaalt dat deze uitspraak wat betreft het onder VII vermelde in de plaats treedt van het besluit, voor zover dit onder III.c is vernietigd;

IX. draagt de raad van de gemeente Zaanstad op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat de hiervoor vermelde onderdelen III en VII worden verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, <http://www.ruimtelijkeplannen.nl>;

X. veroordeelt de raad van de gemeente Zaanstad tot vergoeding van in verband met de behandeling van de beroepen opgekomen proceskosten ten aanzien van:

- vereniging Belangengroep Nauerna tot een bedrag van € 17,17 (zegge: zeventien euro en zeventien cent);
- [appellant sub 2] tot een bedrag van € 30,17 (zegge: dertig euro en zeventien cent);
- [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] tot een bedrag van € 1.032,17 (zegge: duizendtweeëndertig euro en zeventien cent), waarvan € 1.002,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen de raad aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

XI. gelast dat de raad van de gemeente Zaanstad aan de hierna vermelde appellanten het door hen voor de behandeling van hun beroepen betaalde griffierecht vergoedt:

- € 333,00 (zegge: driehonderddrieëndertig euro) voor vereniging Belangengroep Nauerna;
- € 168,00 (zegge: honderdachtenzestig euro) voor [appellant sub 2];
- € 168,00 (zegge: honderdachtenzestig euro) voor [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B], met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen de raad aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. J.C. Kranenburg, voorzitter, en mr. S.J.E. Horstink-von Meyenfeldt en mr. D.A. Verburg, leden, in tegenwoordigheid van mr. J.S.S. Hupkes, griffier.

w.g. Kranenburg w.g. Hupkes
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 15 augustus 2018

635.

Hoofdstuk 1 Inleidende regels

Artikel 1 Begrippen

1.14 Extensieve dagrecreatie

Niet-gemotoriseerde recreatieve activiteiten, zoals wandelen, fietsen, skaten, paardrijden, vissen, picknicken, zwemmen en natuurobservatie.

1.22 Peil

Onder het peil wordt verstaan:

- a. voor een bouwwerk op een perceel, waarvan de hoofdtoegang direct aan de weg grenst: de hoogte van de weg ter plaatse van die hoofdtoegang met dien verstande dat indien een terrein is gelegen aan meerdere wegen de laagste weg bepalend is;
- b. voor gebouwen die in een dijk zijn gebouwd: de hoogte van de kruin van de dijk ter hoogte van de hoofdtoegang;
- c. in andere gevallen: de gemiddelde hoogte van het aansluitende afgewerkte maaiveld;
- d. indien in of op het water wordt gebouwd: het N.A.P. of het plaatselijk aan te houden waterpeil.

Artikel 2 Wijze van meten

2.5 Bouwhoogte van een bouwwerk

Vanaf het peil tot aan het hoogste punt van een gebouw of van een overig bouwwerk met uitzondering van ondergeschikte bouwonderdelen, zoals schoorstenen, antennes, en naar de aard daarmee gelijk te stellen bouwonderdelen.

2.7 Hoogte van opslag

Vanaf het peil.

2.8 Hoogteligging van een vlak

Vanaf 0 N.A.P.

Hoofdstuk 2 Bestemmingsregels

Artikel 3 Bedrijf

3.1 Bestemmingsomschrijving

De voor 'Bedrijf' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. uitsluitend ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van bedrijf - 1' (sb-1) een afvalbe- en verwerkingsbedrijf, met de volgende bedrijfsactiviteiten, zoals omschreven in de Staat van Bedrijfsactiviteiten uit de VNG brochure 'Bedrijven en milieuzonering', 2009:

SBI-code (SBI 2008)	Omschrijving	Milieucategorie
------------------------	--------------	-----------------

381-C	Vuiloverslagstation	4.2
383200-A1	Puinbrekerijen met verwerkingscapaciteit kleiner dan 100.000 ton/jaar	4.2
383200-C	Afvalscheidingsinstallaties	4.2

b. uitsluitend ter plaatse van de aanduiding 'laad- en losplaats' (II) een laad- en loswal ten behoeve van de onder artikel 3.1 onder a genoemde bedrijfsactiviteiten en, tot uiterlijk 1 april 2022, ten behoeve van de tijdelijke stortactiviteiten zoals bepaald in artikel 7.3 en 8.3;

c. uitsluitend ter plaatse van de aanduiding (op) en de aanduiding 'specifieke vorm van bedrijf - 1' (sb-1) opslag van materialen voor en van de afvalbe- en -verwerking; onderhoud en beheer van een gesloten stortplaats;

d. onderhoud en beheer van een gesloten stortplaats;

Met daarbij behorende:

e. laad- en losvoorzieningen;

[...]

h. groenvoorzieningen;

[...]

k. leidingen en andere voorzieningen voor onderhoud en beheer van een gesloten stortplaats, uitgezonderd waterzuiverings- en stortgasonttrekkingsinstallaties;

[...].

3.2 Bouwregels

Ter plaatse van de in lid 3.1 genoemde gronden mag uitsluitend worden gebouwd ten dienste van de bestemming met inachtneming van de volgende bepalingen:

a. het bebouwde oppervlak van het bestemmingsvlak mag niet meer bedragen dan 30.000 m²;

b. ter plaatse van de aanduiding 'laad- en losplaats' (II) mag de maximum bouwhoogte van kranen niet meer bedragen dan 30 meter;

c. ter plaatse van de aanduiding 'laad- en losplaats' (II) zijn lichtmasten ten behoeve van laad- en losactiviteiten toegestaan met een maximum bouwhoogte van 20 meter;

d. maximum bouwhoogte erf- en terreinafscheidingen mag niet meer bedragen dan 3 meter;

e. voor bruggen en steigers gelden de regels zoals genoemd in artikel 11.2

f. de maximum bouwhoogte van overige bebouwing mag niet meer bedragen dan 15 meter.

3.3 Specifieke gebruiksregels

Met betrekking tot het gebruik gelden tevens de volgende bepalingen:

a. de gronden ter plaatse van de aanduiding '(op)' mogen naast de in artikel 3.1 lid c toegestane

opslag verder slechts worden gebruikt voor transportbanden voor vervoer van opslagmaterialen, verkeersvoorzieningen, groenvoorzieningen en voorzieningen, zoals genoemd in lid 3.1 onder g;

b. tot een gebruik dat in overeenstemming is met de bestemmingsomschrijving zoals genoemd in artikel 3.1 onder c, wordt in elk geval aangemerkt (tijdelijke) opslag tot een hoogte van 20 meter;

c. de maximum hoogteligging van het vlak (m), inclusief leeflaag, mag niet meer bedragen dan zoals aangegeven op de verbeelding.

3.4 Afwijken van de gebruiksregels

3.4.1 Algemeen

Bij omgevingsvergunning kan worden afgeweken van het bepaalde in artikel 3.1 onder a om bedrijfsactiviteiten toe te laten uit één of meer categorieën hoger dan de in lid 3.1 onder a genoemde categorieën voor zover die activiteiten:

a. naar aard vergelijkbaar zijn met en aansluiten op de afvalbe- en verwerkingsactiviteiten die toegestaan zijn in lid 3.1 onder a en

b. naar aard en invloed op de omgeving (gelet op de specifieke werkwijze of bijzondere verschijningsvorm) geacht kunnen worden te behoren tot de volgens lid 3.1 onder a toegelaten bedrijfsactiviteiten.

3.4.2 Voorwaarden

Bij toepassing van de bevoegdheid genoemd in lid 3.4.1 dient geen blijvende of onevenredige afbreuk te worden gedaan aan het woon- en leefmilieu.

Artikel 7 Recreatie

7.1 Bestemmingsomschrijving

De voor 'Recreatie' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. extensieve dagrecreatie;

b. recreatieve voorzieningen;

c. behoud, herstel en/of ontwikkeling van waarden van natuur en landschap;

d. wegen, voet-, fiets- en ruiterspaden;

e. groenvoorzieningen;

f. speelvoorzieningen;

g. onderhoud en beheer van een gesloten stortplaats en bijbehorende leidingen en andere voorzieningen, uitgezonderd waterzuiverings- en stortgasonttrekkingsinstallaties;

h. water zoals opgenomen in de bestemmingsomschrijving in 11.1;

i. overige bijbehorende functies en voorzieningen ten behoeve van de bestemming.

7.2 Bouwregels

7.2.1 Algemeen

Op de in lid 7.1 genoemde gronden mag uitsluitend worden gebouwd ten dienste van de bestemming, met inachtneming van de volgende bepalingen:

- a. het maximum bebouwingspercentage mag niet meer bedragen dan 1%;
- b. de maximum bouwhoogte van speeltoestellen mag niet meer bedragen dan 5 meter;
- c. de maximum bouwhoogte van een observatiepunt mag niet meer bedragen dan 15 meter;
- d. de maximum bouwhoogte van overige bouwwerken (inclusief erf- en terreinafscheidingen) mag niet meer bedragen dan 3 meter;
- e. voor bruggen en steigers gelden de regels zoals genoemd in artikel 11.2 .

7.2.2 Voorwaardelijke verplichting

Ter plaatse van de 'specifieke bouwaanduiding - voorwaardelijke verplichting' [sba-vv] geldt dat na het beëindigen van de stortactiviteiten, voordat de gronden gebruikt mogen worden voor recreatie zoals bedoeld in lid 7.1:

- a. door middel van onderzoek moet worden aangetoond dat de veiligheid om veilig te kunnen recreëren gewaarborgd is;
- b. indien uit het onderzoek, zoals bedoeld in lid 7.2.2 onder a blijkt dat maatregelen moeten worden getroffen om veilig recreëren mogelijk te maken, deze maatregelen moeten worden uitgevoerd, voordat de gronden openbaar toegankelijk worden en vervolgens in stand moeten worden gehouden;
- c. hekwerken moeten worden geplaatst en in stand moeten worden gehouden tussen het ingerichte recreatiegebied en het deel van de stortlocatie waar nog gestort wordt;
- d. hekwerken moeten worden geplaatst en in stand moeten worden gehouden tussen de gronden met de bestemming 'Bedrijf' en de gronden met bestemming 'Recreatie';
- e. een leeflaag moet worden aangebracht en in stand moet worden gehouden:
 - die minimaal 1 meter en maximaal 3 meter hoog is;
 - die op de gestorte hoogte wordt aangebracht waarbij de gestorte hoogte niet hoger mag zijn dan de maximum hoogteligging van het vlak zoals weergegeven op de verbeelding;
 - waarin indien noodzakelijk een bovenafdichtingsconstructie is opgenomen.

7.3 Specifieke gebruiksregels

7.3.1 Toegestaan gebruik

- a. Ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van recreatie - 1' (sr-1) is het toegestaan de gronden tot 1 april 2018 tijdelijk te gebruiken ten behoeve van de bedrijfsactiviteiten zoals genoemd in artikel 3.1 onder a en als vuilstortplaats, sbi-code 382-B (SBI 2008) zoals omschreven in de Staat van Bedrijfsactiviteiten uit de VNG brochure 'Bedrijven en milieuzonering' 2009;
- b. Ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van recreatie - 2' (sr-2) is het toegestaan de gronden tot 1 april 2022 tijdelijk te gebruiken ten behoeve van de bedrijfsactiviteiten zoals genoemd in

artikel 3.1 onder a en als vuilstortplaats, sbi-code 382-B (SBI 2008) zoals omschreven in de Staat van Bedrijfsactiviteiten uit de VNG brochure 'Bedrijven en milieuzonering' 2009.

7.3.2 Strijdig gebruik

- a. Het is niet toegestaan de gronden als genoemd in lid 7.1 te gebruiken voor stort- en bedrijfsactiviteiten na de in lid 7.3.1 gestelde einddata;
- b. Na de in lid 7.3.1 gestelde einddata mag de gestorte hoogte niet hoger zijn dan de maximum hoogteligging van het vlak zoals weergegeven op de verbeelding;
- c. Ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van recreatie - 3' (sr-3) is uitsluitend het gebruik zoals genoemd in artikel 7.1 onder a, b, d tot en met i toegestaan.