

Uitspraak 202004624/1/R1 en 202004626/1/R1

ECLI	ECLI:NL:RVS:2021:672
Datum uitspraak	31 maart 2021
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 2 juli 2020 heeft de raad van de gemeente Zaanstad het bestemmingsplan "Houthavenkade" vastgesteld. Het plan voorziet in een de transformatie van een bedrijventerrein naar een woonwijk met maximaal 710 woningen, commerciële ruimtes en maatschappelijke voorzieningen. Ten oosten van het plangebied ligt de Oude Haven, aan de Voorzaan. Aan de west- en zuidzijde ligt de N203. Aan de noordzijde ligt de Russische buurt. [partij A] en [partij B] zullen de transformatie uitvoeren, in twee fases. In de eerste fase zullen de noordelijke gronden worden ontwikkeld, in de tweede fase de zuidelijke. Engie is op het zuidelijk deel van het te transformeren bedrijventerrein gevestigd. [appellante sub 2], [appellante sub 3] en Exter zijn gevestigd op nabijgelegen gezoneerde industrieterrein "Westerspoor", dat op ongeveer 100 m ten zuidwesten van het plangebied ligt.

Volledige tekst

202004624/1/R1 en 202004626/1/R1.

Datum uitspraak: 31 maart 2021

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. Engie Services Nederland N.V., gevestigd te Bunnik,
2. [appellante sub 2], gevestigd te Zaandam, gemeente Zaanstad,
3. [appellante sub 3], gevestigd te Zaandam, gemeente Zaanstad,

4. Exter B.V., gevestigd te Zaandam, gemeente Zaanstad,

appellanten,

en

1. de raad van de gemeente Zaanstad,

2. het college van burgemeester en wethouders van Zaanstad,

verweerders.

Procesverloop

Bij besluit van 2 juli 2020 heeft de raad het bestemmingsplan "Houthavenkade" vastgesteld.

Bij besluit van onbekende datum heeft het college ten behoeve van dit plan hogere waarden als bedoeld in artikel 110a van de Wet geluidhinder (hierna Wgh) vastgesteld voor de woningen binnen het plangebied.

Tegen deze besluiten hebben [appellante sub 2], [appellante sub 3] en

Exter beroep ingesteld. Engie heeft alleen beroep ingesteld tegen het besluit van 2 juli 2020.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[partij A] en [partij B] hebben een schriftelijke uiteenzetting ingediend.

[appellante sub 3], Exter en de raad hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 20 januari 2021, waar

- Engie, vertegenwoordigd door [gemachtigden] bijgestaan door mr. S.T.J. Olierook, advocaat te Den Haag,

- [appellante sub 2], vertegenwoordigd door [gemachtigde], bijgestaan door mr. J.C. Ellerman, advocaat te Amsterdam,

- [appellante sub 3], vertegenwoordigd door [gemachtigde], bijgestaan door mr. Ellerman, voornoemd,

- Exter, vertegenwoordigd door [gemachtigden], bijgestaan door mr. M.F.A. Dankbaar, advocaat te Haarlem,

- de raad en het college, beide vertegenwoordigd door E. Franke, mr. N. Kippers, J. van Zuijlen en D. Jellema, bijgestaan door mr. S.A.J. van der Horst, advocaat te Hoofddorp, zijn verschenen.

- Voorts zijn [partij A], vertegenwoordigd door [gemachtigden], bijgestaan door mr. M.G.J. Maas-Cooymans, advocaat te Amsterdam en [partij B], vertegenwoordigd door [gemachtigde], bijgestaan door mr. M.G.J. Maas-Cooymans, advocaat te Amsterdam ter zitting gehoord.

Overwegingen

1. Het plan voorziet in de transformatie van een bedrijventerrein naar een woonwijk met maximaal 710 woningen, commerciële ruimtes en maatschappelijke voorzieningen. Ten oosten van het plangebied ligt de Oude Haven, aan de Voorzaan. Aan de west- en zuidzijde ligt de N203. Aan de noordzijde ligt de Russische buurt. [partij A] en [partij B] zullen de

transformatie uitvoeren, in twee fases. In de eerste fase zullen de noordelijke gronden worden ontwikkeld, in de tweede fase de zuidelijke.

Engie is op het zuidelijk deel van het te transformeren bedrijventerrein gevestigd.

[appellante sub 2], [appellante sub 3] en Exter zijn gevestigd op nabijgelegen gezoneerde industrieterrein "Westerspoor", dat op ongeveer 100 m ten zuidwesten van het plangebied ligt.

2. De relevante wettelijke bepalingen zijn in de bijlage bij deze uitspraak opgenomen.

Het beroep van Engie

3. Ter zitting heeft Engie haar beroep tegen het besluit waarbij de hogere waarden zijn vastgesteld, ingetrokken.

4. Engie huurt bedrijfsruimte en kantoren in een gebouw op het perceel Houthavenkade 44-46 te Zaandam. De huurovereenkomst voor dit pand eindigt op 31 december 2026. De bedrijfsactiviteiten van Engie bestaan onder meer uit metaalbewerking. In het hiervoor geldende plan "Oude Haven" was aan het perceel de bestemming "Bedrijventerrein" toegekend. In het nu ter beoordeling staande plan is aan het perceel de bestemming "Woongebied" toegekend. De percelen direct ten noorden van haar bedrijfsgebouwen zullen in fase 1 worden ontwikkeld. Het perceel van Engie behoort tot de 2e fase.

Belemmering bedrijfsactiviteiten vanwege geluid

5. Engie kan zich niet verenigen met de bestemming "Woongebied", voor zover die is toegekend aan de percelen op korte afstand van de noordzijde van haar bedrijf. Zij wijst erop dat zij de gronden waarop het bedrijf staat, huurt tot 2026. Voor het verstrijken van de huurovereenkomst kunnen op korte afstand van haar bedrijf woningen worden gebouwd en bewoond. De woningen zullen vanwege de geluiduitstraling van Engie een belemmering voor de bedrijfsactiviteiten kunnen betekenen.

Engie betoogt dat in artikel 6.2.14 van de planregels weliswaar een voorwaardelijke verplichting voor de woningbouw is opgenomen om haar bedrijfsbelangen veilig te stellen. Echter zij stelt dat die bepaling alleen op woningen ziet, terwijl het plan ook maatschappelijke voorzieningen mogelijk maakt. Daartoe behoren, gelet op de omschrijving van maatschappelijke voorzieningen in de planregels, ook andere geluidgevoelige gebouwen dan woningen, zoals scholen en ziekenhuizen. Er is geen akoestisch onderzoek gedaan met betrekking tot de planologisch mogelijk gemaakte maatschappelijke voorzieningen. Verder is in het akoestisch rapport behorende bij de plantoelichting vermeld dat met het stellen van een maatwerkvoorschrift kan worden bereikt dat de activiteiten van Engie niet worden belemmerd en dat een goed woon- en leefklimaat bij de nieuwe woningen kan worden gegarandeerd. Ten onrechte is echter niet duidelijk gemaakt wat het maatwerkvoorschrift inhoudt en of dat betekent dat Engie maatregelen moet treffen. Ook is niet zeker of het maatwerkvoorschrift wel zal worden vastgesteld en of die in een eventuele beroepsprocedure stand zal houden. De raad had dat inzicht moeten bieden. Daarnaast voorziet de woonbestemming niet in geluidschermen, mochten die nodig zijn. Tot slot betoogt Engie dat als voorwaarde in de planregels plan had moeten worden opgenomen dat de gevels van de woningen een geluidwering van 23 dB(A) moeten hebben om een aanvaardbare binnenwaarde te waarborgen. In dat verband wijst Engie er nog op dat in artikel 6.2.14, onder b, noch de plandefinities is gedefinieerd wat onder een goed woon- en leefklimaat moet worden verstaan. Zonder een nu al vastgelegde grenswaarde zal er nog een nader afwegingsmoment zijn, wat het plan in strijd met het beginsel van rechtszekerheid

maakt.

5.1. De Afdeling stelt voorop dat Engie haar bedrijfsvoering ook onder het nu voorliggende plan mag voortzetten op grond van het overgangsrecht. Over het mogelijke maatwerkvoorschrift op grond van artikel 6.2.14 van de planregels overweegt de Afdeling als volgt. Aan de gronden ten noorden van het perceel van Engie is de bestemming "Woongebied" toegekend. De raad heeft bij het voorbereiden van het plan er rekening mee gehouden dat vanwege de gefaseerde ontwikkeling van het plan een beperkt aantal woningen van fase 1 tijdelijk binnen de invloedsfeer vallen van Engie. Op grond van een akoestisch onderzoek, waarvan de uitkomsten in een rapport van Buro Bouwfysica van 29 juni 2018 zijn neergelegd, heeft de raad gesteld dat met het nemen van bepaalde maatregelen in deze woningen, in combinatie met het stellen van een maatwerkvoorschrift voor Engie, zowel een goed woon- en leefklimaat in de woningen als de belangen van Engie kunnen worden geborgd. Ter zitting heeft het college toegezegd dat, overeenkomstig de bedoeling van de raad om Engie niet te beperken in haar bedrijfsvoering, een eventueel te stellen maatwerkvoorschrift uitsluitend hogere geluidgrenswaarden voor Engie zal bevatten. Als in het kader van de te verlenen omgevingsvergunning blijkt dat de geluidgrenswaarden die gelden voor Engie worden overschreden bij de woningen, zullen uitsluitend bij de woningen geluiddempende voorzieningen worden getroffen. Voorzieningen bij Engie zijn niet aan de orde. Engie heeft niet gemotiveerd bestreden dat de maatregelen aan de woningen, zoals in het akoestisch rapport omschreven, niet kunnen worden uitgevoerd. Nu het eventueel te stellen maatwerkvoorschrift voor Engie geen beperkende gevolgen zal hebben voor Engie, heeft de raad geen aanleiding hoeven te zien om in artikel 6.2.14 van de regels aanvullend te bepalen dat de te treffen maatregelen uitsluitend aan de woningen zullen worden getroffen en dat de term "goed woon- en leefklimaat" in dit geval wordt ingevuld met een bepaalde geluidwaarde binnen de te bouwen woningen. Dit betoog slaagt in zoverre niet.

5.2. Over de maatschappelijke voorzieningen overweegt de Afdeling dat artikel 6.1, in samenhang met artikel 1.48 en 1.35 van de planregels, niet uitsluit dat een maatschappelijke voorziening van 100 m² wordt gerealiseerd die als een geluidgevoelig object moet worden aangemerkt. De voorwaardelijke verplichting opgenomen in artikel 6.2.14 van de planregels ziet evenwel alleen op woningen en niet op andere geluidgevoelige objecten. De raad heeft verklaard dat hij niet heeft beoogd om maatschappelijke voorzieningen die ook geluidgevoelige objecten zijn mogelijk te maken. Hij heeft ter zitting erkend dat de planregels hier niet aan in de weg staan. Het bestreden besluit is in zoverre onzorgvuldig voorbereid en daarmee in strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) genomen. Het betoog slaagt in zoverre. De raad en Engie hebben ter zitting ermee ingestemd dat artikel 1.48 zo wordt aanpast dat geluidgevoelige objecten zoals bedoeld in artikel 1.35 van de planregels worden uitgesloten van de definitie van maatschappelijke voorzieningen. De Afdeling ziet gelet hierop aanleiding zelf voorziend artikel 1.48 dienovereenkomstig aan te passen.

Verkeer en parkeren

6. Engie betoogt dat het plan onaanvaardbare verkeer- en parkeerhinder met zich zal brengen. Zij betoogt dat bezoekers en werknemers van haar bedrijf nu mede parkeren in het openbare gebied in de omgeving van haar bedrijf en dat deze parkeerplekken verloren gaan als gevolg van de woningbouw. Verder voert Engie aan dat de raad van een te laag aantal benodigde parkeerplaatsen is uitgegaan.

6.1. De raad stelt dat artikel 8:69a van de Awb in de weg staat aan de behandeling van deze beroepsgrond. Hij stelt dat Engie geen gevolgen ondervindt van de parkeersituatie bij de

voorzien ontwikkeling dan wel dat er een relevante parkeerdruk is op de bestaande parkeervoorzieningen bij het bedrijf van Engie. De raad wijst erop dat het bedrijf van Engie omheind is en dat op het terrein vrachtwagens kunnen laden en lossen en auto's kunnen parkeren.

6.2. De Afdeling overweegt dat de omstandigheid dat er mogelijkheden zijn voor laden en lossen op het bedrijfsterrein van Engie en dat daar auto's kunnen parkeren, niet betekent dat werknemers en bezoekers geen gebruik (mogen) maken van de parkeerplaatsen in het openbare gebied om het bedrijf. De raad heeft de stelling van Engie dat bezoekers en werknemers parkeren in dat openbare gebied niet gemotiveerd bestreden. Om die reden ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het plan geen invloed kan hebben op het aantal beschikbare parkeerplaatsen en daarmee het ondernemersklimaat van Engie. Artikel 8:69a van de Awb vormt dan in zoverre geen beletsel voor vernietiging van het besluit tot vaststelling van het plan.

6.3. Ter zitting heeft de raad inzichtelijk gemaakt dat niet alle gronden binnen fase 1 tegelijk worden bebouwd. Fase 1 zal in drie afzonderlijke fases verdeeld over de jaren tot 2026 tot uitvoering worden gebracht. Verder heeft de raad aannemelijk gemaakt dat niet eerder dan 2026 alle woningen binnen het gebied zijn gebouwd en worden bewoond. Aangezien rond die tijd de huurovereenkomst van Engie afloopt, zal volgens de raad voor Engie geen onaanvaardbare parkeerhinder kunnen optreden, ongeacht of al dan niet van een te lage parkeerbehoefte is uitgegaan. Gelet op deze toelichting van de raad, die Engie niet heeft weersproken en die de Afdeling niet onredelijk voorkomt, behoeft betoog van Engie over de parkeer- en verkeerhinder geen inhoudelijke bespreking. Het betoog faalt.

Conclusie

6.4. Het beroep is gegrond. Het bestreden besluit dient te worden vernietigd voor zover in artikel 1.48 geluidgevoelig objecten niet zijn uitgezonderd van de omschrijving van maatschappelijke voorzieningen. De Afdeling zal met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht zelf voorzien deze planregel aanpassen.

6.5. De raad dient op de hierna te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld.

Het beroep van [appellante sub 2] en [appellante sub 3]

7. [appellante sub 2] exploiteert een groothandel in ferrometalen en -halfabricaten en een gieterij voor lichte metalen. Deze bedrijfsactiviteiten vinden plaats op het perceel [locatie A] te Zaandam en vallen onder categorie 4.2 van de VNG-brochure Bedrijven en Milieuzonering (hierna: de VNG-brochure). De percelen waarop [appellante sub 2] haar bedrijf heeft, liggen binnen het bestemmingsplan "Bedrijven Zuid" en hebben de bestemming "Bedrijventerrein - 1". Op deze gronden zijn bedrijfsactiviteiten tot maximaal milieucategorie 4.2 mogelijk. Het perceel is onderdeel van het gezonde industrieterrein Westerspoor (Zuid), zoals dat is aangewezen in het bestemmingsplan "Bedrijven Zuid". De zone om dit gezonde industrieterrein ligt deels over het plangebied. Het bedrijf van [appellante sub 2] valt onder de werking van het Activiteitenbesluit milieubeheer.

[appellante sub 3] heeft een bedrijf dat zich bezighoudt met het smeden, persen, stampen en profielwalsen van metaal en poedermetallurgie, interieurreiniging van gebouwen, het afwerken van gebouwen en schilderen, glaszetten en metaalcoating. Deze activiteiten vinden plaats op het perceel [locatie B] te Zaandam, dat op het industrieterrein Westerspoor (Oost) en binnen het bestemmingsplan "Bedrijven Zuid" ligt. Een deel van de activiteiten van [appellante sub 3], te weten het stralen, valt onder categorie 4.1 van de VNG-brochure. Het

perceel van [appellante sub 3] heeft de bestemming "Bedrijventerrein - 1". Op het noordelijke deel van het perceel voorziet het plan "Bedrijven Zuid" in activiteiten van milieucategorie 3.2. Op het zuidelijke deel in activiteiten van milieucategorie 4.1.

8. Ter zitting hebben [appellante sub 2] en [appellante sub 3] hun beroep tegen het besluit inzake de hogere waarden ingetrokken.

Procedureel, overzicht wijzigingen ten opzichte van het ontwerp

9. [appellante sub 2] en [appellante sub 3] betogen dat een overzicht van de wijzigingen ten opzichte van het ontwerp van het plan ontbreekt.

9.1. De Afdeling overweegt dat de raad heeft gesteld dat een dergelijke lijst bestaat, maar dat de raad deze niet met de overige op de zaak betrekking hebbende stukken ter inzage heeft gelegd met het vaststellingsbesluit. Dit is echter een onregelmatigheid van na het nemen van het bestreden besluit en kan niet leiden tot een vernietiging ervan. Dit betoog slaagt niet.

Beperking bedrijvigheden, duidelijkheid planregels

10. [appellante sub 2] en [appellante sub 3] kunnen zich niet verenigen met het plan, omdat naar hun mening de woningen hen zullen beperken in hun bedrijfsvoering en uitbreidingsmogelijkheden. Zij betogen in de eerste plaats dat de voorwaarden in artikel 6.2.11 van de planregels innerlijk tegenstrijdig zijn. Uit het artikel volgt dat als wordt voldaan aan de voorkeursgrenswaarde of een vastgestelde hogere waarde, de woning niet over geluidwerende voorzieningen hoeft te beschikken. Omgekeerd geldt niet de verplichting dat een geluidluwe of dove gevels wordt aangebracht als niet wordt voldaan aan die waarden.

10.1. De Afdeling overweegt dat artikel 6.2.11, onder 2, van de planregels anders dan [appellante sub 2] en [appellante sub 3] betogen, een verplichting bevat om geluidwerende voorzieningen aan te brengen. Dit dient overeenkomstig de planregel te gebeuren als de geluidbelasting hoger is dan de vastgestelde hogere grenswaarde of hoger is dan de voorkeursgrenswaarde. Het betoog dat geen verplichting voor geluidluwe of dove gevels bestaat als niet wordt voldaan aan deze twee geluidgrenswaarden, mist dan ook feitelijke grondslag.

Invloed op bedrijfsactiviteiten, geluid, geur en stof

11. [appellante sub 3] betoogt dat ten onrechte de invloed van de geluidbelasting van haar bedrijf op de nieuwe woonwijk niet is onderzocht. Zij wijst erop dat in de VNG-brochure een richtafstand is aanbevolen van 200 m tussen de woningen en het soort bedrijf dat zij heeft. Die afstand wordt niet gehaald. [appellante sub 2] en [appellante sub 3] betogen dat hun bedrijfsactiviteiten naast geluid ook geur en in het geval van [appellante sub 3] ook stof met zich brengen. De raad heeft ten onrechte de mogelijke geurhinder niet onderzocht. De kans op geurklachten in de nieuwe woonwijk is volgens hen reëel, omdat de in de VNG-brochure aanbevolen afstand tussen het bedrijf en de woningen vanwege het aspect geur 100 m bedraagt. Deze afstand wordt niet gehaald in het geval van [appellante sub 3]. Vooral bij westenwind zullen bewoners van de nieuwe wijk geurhinder ondervinden. [appellante sub 3] voert verder aan dat de straalwerkzaamheden binnen het bedrijf stof met zich brengen en dat vanwege dit aspect in de VNG-brochure een afstand van 200 m wordt aanbevolen. Die afstand wordt niet gehaald, nu de afstand tussen het gebouw waarin wordt gestraald en de woonwijk 116 m is. [appellante sub 2] en [appellante sub 3] betogen dat de geur- en stofeffecten op de woonboten die in de omgeving liggen, ook niet zijn onderzocht. Tot slot stellen [appellante sub 2] en [appellante sub 3] dat zelfs als zij de diverse wettelijke normen

voor hun bedrijfsvoering niet overtreden, klachten van omwonenden ertoe zullen leiden dat de bedrijven moeten wijken voor oprukkende woningbouw.

11.1. Hetgeen [appellante sub 2] en [appellante sub 3] hebben gesteld over geur- en stofeffecten op buiten het plangebied gelegen woonboten, doet niet ter zake bij beantwoording van de vraag of de in dit plan voorziene woningen tot beperkingen in hun bedrijfsvoering zullen leiden. Voor de raad bestond geen aanleiding onderzoek te doen naar deze mogelijke effecten van hun bedrijfsvoering buiten het plangebied.

11.2. De raad heeft volgens paragraaf 5.6 van de plantoelichting de VNG-brochure toegepast bij het beantwoorden van de vraag of een goed woon- en leefklimaat kan worden gewaarborgd bij de nieuwe woningen en bij het bepalen van de invloed op de bedrijfsvoering en milieuruimte van de bedrijven. De raad kan gemotiveerd afwijken van de afstanden die de VNG-brochure aanbeveelt.

11.3. Wat betreft de geluidbelasting van [appellante sub 3] overweegt de Afdeling dat niet aan de in de VNG-brochure aanbevolen afstand wordt voldaan. De raad heeft echter gemotiveerd waarom in dit geval kan worden afgeweken van die afstand, namelijk omdat tussen de woonwijk en het bedrijf woonboten liggen. Deze woonboten zijn dus al bepalend voor de geluidbelasting die [appellante sub 3] mag veroorzaken. De woningen, die verder weg van [appellante sub 3] liggen, zullen dus geen invloed hebben op de bedrijfsvoering van [appellante sub 3].

11.4. Wat betreft de activiteiten van [appellante sub 2] die geur veroorzaken, overweegt de Afdeling dat voor deze activiteiten in de VNG-brochure voor het aspect geur een afstand van 100 m is aanbevolen. Deze afstand wordt in acht genomen. [appellante sub 2] heeft niet inzichtelijk gemaakt dat ondanks het in acht nemen van deze afstand onaanvaardbare geurhinder als gevolg van haar bedrijfsactiviteiten te verwachten is bij de nieuwe woonwijk. Gelet hierop heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de geur veroorzakende activiteiten van [appellante sub 2] niet worden beperkt door het plan.

11.5. Wat betreft de activiteiten van [appellante sub 3] die geur en stof veroorzaken overweegt de Afdeling dat [appellante sub 3], vanwege haar straalactiviteiten, onder milieucategorie 4.1 als bedoeld in de VNG-brochure valt. Vanwege het aspect stof is in de VNG-brochure een afstand van 200 m aanbevolen. Voor geur is een afstand van 30 m aanbevolen. Ter zitting is gebleken dat het stralen in pandig wordt uitgevoerd. De raad heeft aannemelijk gemaakt dat daardoor geen relevante stofemissies uit de bedrijfsbebouwing vrijkomen. Voor zover [appellante sub 3] ter zitting heeft gesteld dat heftrucks uit de gebouwen het buitenterrein op rijden en dat er dus vanaf het buitenterrein stofdeeltjes kunnen verspreiden, heeft de raad eveneens aannemelijk gemaakt dat die stofemissies zo laag zijn dat hierdoor geen onaanvaardbare stofhinder ter plaatse van de nieuwe woningen zal optreden. Gelet op deze motivering heeft de raad in redelijkheid zich op het standpunt kunnen stellen dat ondanks een afstand van 116 m ter plaatse van de nieuwe woonwijk niet voor onaanvaardbare stofhinder hoeft te worden gevreesd en dat [appellante sub 3] wat betreft de stof veroorzakende activiteiten niet door het plan wordt beperkt in haar bedrijfsvoering.

Over het aspect geur overweegt de Afdeling dat de nieuwe woonwijk op ruimschoots meer dan 30 m van [appellante sub 3] wordt gebouwd, zodat ook op dit punt de raad in redelijkheid het standpunt heeft kunnen innemen dat het plan geen beperking voor de bedrijfsvoering van [appellante sub 3], voor zover die geur veroorzaakt, met zich brengt.

11.6. Gelet op het bovenstaande slaagt deze beroepsgrond niet.

Invloed op uitbreidingsmogelijkheden

12. [appellante sub 2] en [appellante sub 3] betogen dat bij het vaststellen van het plan enkel de huidige bedrijfssituatie binnen hun bedrijven is betrokken en dat geen rekening is gehouden met uitbreidingsmogelijkheden of andere productiemethoden. Daardoor worden exploitatiemogelijkheden beperkt en wordt de waarde van het perceel negatief beïnvloed. Ook ligt het in de lijn der verwachting dat een terrein tegenover het industrieterrein voor woningbouw zal worden bestemd en dat de nu gevestigde bedrijven zullen moeten verplaatsen. Door de bedrijven nu al te beperken, zullen te zijner tijd de uitplaatsingskosten lager uitvallen, waardoor bedrijven dubbel benadeeld worden. [appellante sub 3] betoogt verder dat het bestemmingsplan "Bedrijven Zuid" nog onbenutte bouwmogelijkheden biedt, dichter bij de voorziene woningen. Als de woningbouw wordt gerealiseerd en er klachten komen, zal zij naar verwachting tegenwerking ondervinden bij een mogelijke uitbreiding.

12.1. De raad heeft gesteld dat [appellante sub 2] en [appellante sub 3] al door de omliggende bedrijfswoningen en de woonboten worden beperkt in hun bedrijfsuitbreidingen, zelfs als die planologisch al mogelijk zouden zijn binnen het plan "Bedrijven Zuid". Aangezien het plangebied verder van de bedrijven af ligt dan de woonboten, zal het plan niet zorgen voor een beperking van de uitbreidingsmogelijkheden. De raad heeft zich naar het oordeel van de Afdeling terecht op dat standpunt gesteld. Of [appellante sub 2] en [appellante sub 3] worden benadeeld door toekomstige andere plannen voor woningbouw in de omgeving van hun bedrijven, is in deze procedure niet aan de orde. Dit betoog slaagt niet.

Conclusie

13. De beroepen van [appellante sub 2] en [appellante sub 3] zijn ongegrond.

Het beroep van Exter

14. Exter exploiteert een bedrijf waar smaakstoffen worden geproduceerd. Haar bedrijfsgebouwen staan op verschillende percelen binnen het industrieterrein Westerspoor en op ten minste 150 m ten zuidwesten van het plangebied. Er komt geur vrij bij de bedrijfsprocessen. Exter kan zich niet verenigen met het plan voor zover dit voorziet in geurgevoelige objecten.

Invloed op huidige bedrijfsvoering

15. Exter betoogt dat in de plantoelichting als uitgangspunt is vermeld dat bij de woningen een goed woon- en leefklimaat kan worden gegarandeerd, en dat rekening wordt gehouden met de bedrijfsvoering van de betreffende bedrijven. Exter stelt dat voor haar soort bedrijf in de VNG-brochure een afstand van 300 m is aanbevolen. Die afstand wordt niet gehaald, zodat de huidige bedrijfsvoering van Exter wordt beperkt en geurhinder zal optreden bij de nieuwe woningen. Aan beide uitgangspunten uit de plantoelichting wordt dus niet voldaan.

15.1. In het door de raad gevoerde geurbeleid, zoals neergelegd in het Zaans geurbeleid 2016, geldt als streefwaarde de een hedonische waarde van $H=-1$ als 98-percentiel bij woningen. Als ambitieniveau volgens dit beleid geldt de hedonische waarde van $H=-0,5$ als 98-percentiel. In het bij de plantoelichting gevoegde geuronderzoek is geconcludeerd dat de geurbelasting van Exter in de huidige situatie de streefwaarde bij de nieuwe woningen niet zal overschrijden. Binnen een klein deel van het plangebied zal het ambitieniveau niet worden behaald. De raad heeft zich op het standpunt gesteld dat volgens het Zaans geurbeleid 2016 van een bedrijf niet meer gevraagd kan worden dan het toepassen van de best beschikbare

technieken (hierna: BBT). Tussen partijen is niet in geschil dat Exter nu voldoet aan de BBT-eisen. Volgens de raad betekent het voorgaande dat Exter met dit plan niet in haar huidige bedrijfsvoering wordt beperkt, ondanks dat niet aan de in de VNG-brochure aanbevolen afstand en het ambitieniveau van het beleid wordt voldaan.

15.2. In het aangevoerde ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet op het standpunt heeft mogen stellen dat het voorliggende plan geen beperking van de bedrijfsvoering betekent.

15.3. Verder heeft de raad erkend dat eventuele uitbreidingen van het bedrijf in de toekomst beperkt kunnen worden door de aanwezigheid van de in het plan voorziene. De raad stelt dat op het moment van het vaststellen van dit plan de betrokken belangen zijn afgewogen in het kader van een goede ruimtelijke ordening. In dit geval heeft de raad zwaarder gewicht toegekend aan het belang van woningbouw in deze stedelijke omgeving dan het belang van Exter bij ruimte voor mogelijke uitbreidingen in de toekomst.

15.4. In het aangevoerde ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet na afweging van alle betrokken belangen op dit standpunt heeft mogen stellen. Het betoog slaagt niet.

Concreet voornemen tot bedrijfsuitbreiding

16. Exter betoogt dat de raad ten onrechte geen rekening heeft gehouden met een concreet plan tot uitbreiding van de productiecapaciteit. Die uitbreiding is volgens haar noodzakelijk voor het voortbestaan van haar bedrijf. De geurcontour rondom haar bedrijf zal hierdoor echter vergroten en de nieuwe woningen zullen binnen de geurcontour behorende bij de streefqualiteit liggen. In 2019 zijn al geurklachten gekomen uit de Russische buurt, toen Exter een proef met een nieuw procedé heeft gehouden. Aangezien het plangebied tussen de Russische buurt en Exter ligt, is de kans op geurklachten groot als de uitbreiding is doorgevoerd.

Verder stelt Exter dat de raad ten onrechte heeft geconcludeerd dat er geen concrete verdere uitbreidingsplannen zijn. Exter betoogt dat zij ruim voor de behandeling van het plan in de raadsvergadering plannen kenbaar heeft gemaakt voor een benodigde uitbreiding van de productiecapaciteit na 2023 en dat daarvoor milieuruimte nodig is. Dat dit voornemen nog niet in een aanvraag was vertaald, doet er niet aan af dat het voornemen wel bestond. De raad wist volgens haar dat het mogelijk maken van de woningen betekende dat het bedrijf Exter op slot werd gezet en failliet zou gaan. Ook was de gemeente bekend met de kosten die een verhuizing naar een ander bedrijventerrein met zich zou brengen en dat die kosten niet door Exter op te brengen zijn.

16.1. Uit de door Exter en de raad overgelegde stukken blijkt dat Exter als reactie op het voorontwerp van het plan wel heeft aangegeven dat zij uitbreidingsplannen had, maar deze niet concreet heeft geduïd. Op dat moment deed Exter nog onderzoek naar de aard en de omvang van de uitbreiding en de daarbij behorende milieueffecten. De tekening met geurcontouren die Exter tijdens de raadscommissievergadering van 25 juni 2020 heeft overgelegd, gaat niet vergezeld van een toelichting. Pas na de vaststelling van het plan heeft Exter bij brief van 14 augustus 2020 een concrete aanvraag ingediend en op 14 september 2020 een geurrapport overgelegd. Onder deze omstandigheden was ten tijde van het nemen van het bestreden besluit geen voldoende concreet initiatief ingediend dat de raad bij het vaststellen van het besluit had kunnen en moeten meewegen in zijn belangenafweging. Verder overweegt de Afdeling dat, anders dan Exter veronderstelt, er voor de raad geen verplichting bestaat om te wachten met de terinzagelegging van het ontwerp van het plan tot

het bedrijf de uitbreidingsplannen had vertaald in een concreet initiatief. Nu bij het vaststellen van het plan geen concrete uitbreidingsplannen van Exter bekend waren, heeft de raad terecht bij het bepalen van de geurhinder van Exter rekening gehouden met de vergunde situatie ten tijde van het plan. Dit betoog slaagt niet.

Intentieovereenkomst

17. Exter betoogt dat het plan in strijd is met artikel 1.1h van een in 2019 gesloten intentieovereenkomst tussen de gemeente en enkele grote Zaanse bedrijven, waaronder Exter.

17.1. Artikel 1 van de overeenkomst luidt: "Overwegingen

[...]

1h. Dat partijen tegen elkaar uitspreken dat de industrie in Zaanstad onlosmakelijk met de stad verbonden is en in de stad blijft. Dat problemen die daaruit ontstaan gezamenlijk en in overeenstemming met ieders belangen constructief en door samenwerking worden opgelost."

17.2. Uit hetgeen Exter heeft aangevoerd kan niet worden afgeleid dat de raad met het vaststellen van dit plan in strijd met deze globaal geformuleerde intentieovereenkomst heeft gehandeld. Deze overeenkomst als zodanig staat niet in de weg aan het vaststellen van een plan dat de raad in overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening acht nadat de daartoe in de wet dwingend voorgeschreven en met waarborgen omklede procedure is gevolgd. Daarbij heeft de raad acht geslagen op de belangen van Exter. Dit betoog slaagt niet.

Overig

18. Exter heeft voor het overige en wat betreft het besluit inzake de hogere waarden verwezen naar de inhoud van de zienswijze. In de nota van zienswijzen op deze zienswijze. Exter heeft in het beroepschrift, noch ter zitting redenen aangevoerd waarom de weerlegging van de desbetreffende zienswijze onjuist zou zijn.

Conclusie

19. Het beroep van Exter is ongegrond.

Proceskosten

20. De raad dient ten aanzien van Engie op de hierna te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld. Ten aanzien van [appellante sub 2], [appellante sub 3] en Exter bestaat voor een proceskostenveroordeling geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van Engie Services Nederland N.V. gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van 2 juli 2020 waarbij het bestemmingsplan "Houthavenkade" is vastgesteld, voor zover het betreft artikel 1.48 van de planregels;

III. bepaalt dat artikel 1.48 van de planregels als volgt komt te luiden: "Maatschappelijke voorzieningen c.q. dienstverlening. Overheids-, sociale, culturele-, medische, onderwijs-, religieuze en vergelijkbare maatschappelijke voorzieningen en dienstverlening, waaronder

mede begrepen kinderopvangvoorzieningen. Hiertoe worden niet begrepen geluidgevoelig objecten als bedoeld in artikel 1.35 van de planregels."

IV. bepaalt dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het vernietigde besluit;

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

VI. verklaart de beroepen van [appellante sub 2], [appellante sub 3] en Exter B.V. ongegrond;

VII. veroordeelt de raad van de gemeente Zaanstad tot vergoeding van bij Engie Services Nederland N.V. in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.068,00 (zegge: duizendachtenzestig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VIII. gelast dat de raad van de gemeente Zaanstad aan Engie Services Nederland N.V. het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 354,00 (zegge: driehonderdvierenvijftig euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. A. ten Veen, voorzitter, en mr. F.D. van Heijningen en mr. C.C.W. Lange, leden, in tegenwoordigheid van mr. W.S. van Helvoort, griffier.

w.g. Ten Veen
voorzitter

w.g. Van Helvoort

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 31 maart 2021

361.

BIJLAGE

Planregels

Artikel 1.35 geluidgevoelig object

"Een geluidgevoelig object als bedoeld in de Wet geluidhinder en het Besluit geluidhinder (Bgh), te weten een:

- a. woning;
- b. ander geluidsgevoelig gebouw, in artikel 1.2 Bgh uitgelegd als een;
 - 1. onderwijsgebouw;
 - 2. ziekenhuis of verpleeghuis;
 - 3. verzorgingstehuis;
 - 4. psychiatrische inrichting;
 - 5. kinderdagverblijf;
- c. geluidsgevoelig terrein, in artikel 1.2 Bgh uitgelegd als een;

1. woonwagenstandplaats;
2. ligplaats voor woonschepen"

Artikel 1.48 Maatschappelijke voorzieningen c.q. dienstverlening

"Overheids-, sociale, culturele-, medische, onderwijs-, religieuze en vergelijkbare maatschappelijke voorzieningen en dienstverlening, waaronder mede begrepen kinderopvangvoorzieningen."

Artikel 6.1

"De voor "Woongebied" aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. wonen;
- b. maatschappelijk [sic] voorzieningen met een maximum oppervlak van 100 m²; [...]"

Artikel 6.2.11

"Ter plaatse van de 'specifieke bouwaanduiding - voorwaardelijke verplichting' geldt dat het bouwen van panden ten behoeve van een geluidgevoelig object slechts is toegestaan indien uit akoestisch onderzoek is gebleken dat:

- a. de geluidbelasting op de gevels van het geluidgevoelig object als gevolg van krachtens de Wet geluidhinder gezoneerde geluidbronnen voldoet aan de voorkeursgrenswaarde, dan wel de vastgestelde hogere waarde en;
 - b. het geluidgevoelig object ten minste één geluidsluwe gevel heeft en;
 - c. het geluidgevoelig object maximaal één dove gevel heeft, waarbij een dove gevel mag worden onderbroken door een geheel afsluitbare serre of balkon met buitenluchtcondities;
- waarbij tevens geldt dat:

1. indien het geluidgevoelig object een appartement of de transformatie van een bedrijfsgebouw betreft en de realisatie van ten minste één geluidsluwe gevel niet mogelijk of niet wenselijk is, dan is lid b niet van toepassing en moet het geluidgevoelig object ten minste één gevel met geluidsluw te openen delen grenzend aan een geluidgevoelige ruimte hebben;
2. indien de geluidbelasting op een gevel hoger is dan de vastgestelde hogere grenswaarde of hoger dan de voorkeursgrenswaarde en geen hogere grenswaarde is vastgesteld, dan moet die gevel als dove gevel worden uitgevoerd waarbij de voorwaarden in dit artikel onverminderd van toepassing blijven;
3. de maatregelen als beschreven in dit artikel dienen in stand te worden gehouden zo lang het pand in gebruik is als geluidgevoelig object."

Artikel 6.2.14

"Een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen voor de woningen als bedoeld in artikel 6 wordt pas verleend indien:

- a. de binnen het plangebied aanwezige vestiging van het bedrijf Engie zijn bedrijfsvoering heeft beëindigd, of;
- b. dat door middel van een maatwerkvoorschrift en/of maatregelen een goed woon- en

leefklimaat ter plaatse van de woningen kan worden gegarandeerd.

Artikel 6.3.2

"In aanvulling op het overige bepaalde in dit artikel, gelden voor het gebruik van een woning ten behoeve van een bed & breakfast ook de volgende regels:

- a. per woning is maximaal 1 bed & breakfast toegestaan;
- b. er maken niet meer dan 4 personen tegelijkertijd gebruik van de bed & breakfast;
- c. er worden niet meer dan 2 kamers ter beschikking gesteld als slaapvertrekken;
- d. op de begane grond is geen andere functie dan wonen aanwezig;
- e. de bed & breakfast wordt door de bewoner uitgeoefend;
- f. de bewoner is bij het nachtverblijf aanwezig;
- g. het vloeroppervlak in gebruik voor de bed & breakfast is niet groter dan 50% van het bruto vloeroppervlak van de woning."

Artikel 6.3.3

"In aanvulling op het overige bepaalde in dit artikel, gelden voor het gebruik van een deel van een woning ten behoeve van beroeps- en bedrijfsmatige activiteiten aan huis ook de volgende regels:

- a. de woonfunctie blijft de hoofdfunctie;
- b. de beroeps- of bedrijfsmatige activiteit wordt door de bewoner uitgeoefend;
- c. de beroeps- of bedrijfsmatige activiteit heeft geen verkeersaantrekkende werking;

[...]"

Artikel 10.1

"Bij de uitoefening van de bevoegdheid voor het verlenen van een omgevingsvergunning voor het bouwen van een gebouw geldt dat:

- a. voldoende parkeervoorzieningen voor auto's en fietsen worden gerealiseerd op de betreffende locatie of in de directe omgeving daarvan in of buiten het plangebied;
- b. voldoende betekent dat wordt voldaan aan de normen in de beleidsregels die zijn neergelegd in de 'Uitvoeringsnota Parkeren Zaanstad 2016';
- c. indien deze beleidsregels gedurende de planperiode worden gewijzigd, rekening wordt gehouden met de wijziging.

Activiteitenbesluit milieubeheer

Artikel 2.7a, eerste lid

"Indien bij een activiteit emissies naar de lucht plaatsvinden, wordt daarbij geurhinder bij geurgevoelige objecten voorkomen, dan wel voor zover dat niet mogelijk is wordt de geurhinder tot een aanvaardbaar niveau beperkt."

Artikel 2.7a, derde lid

"Bij het bepalen van een aanvaardbaar niveau van geurhinder wordt ten minste rekening

gehouden met de volgende aspecten:

- a. de bestaande toetsingskaders, waaronder lokaal geurbeleid;
- b. de geurbelasting ter plaatse van geurgevoelige objecten;
- c. de aard, omvang en waardering van de geur die vrijkomt bij de betreffende inrichting;
- d. de historie van de betreffende inrichting en het klachtenpatroon met betrekking geurhinder;
- e. de bestaande en verwachte geurhinder van de betreffende inrichting, en
- f. de kosten en baten van technische voorzieningen en gedragsregels in de inrichting.

Artikel 2.7a, vierde lid

"Het bevoegd gezag kan, indien blijkt dat de geurhinder ter plaatse van een of meer geurgevoelige objecten een aanvaardbaar hinderniveau kan overschrijden, bij maatwerkvoorschrift:

- a. geuremissiewaarden vaststellen;
- b. bepalen dat bepaalde geurbelastingen ter plaatse van die objecten niet worden overschreden, of

[...]"

Artikel 2.17, eerste lid

"Voor het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau ($L_{Ar,LT}$) en het maximaal geluidsniveau L_{Amax} , veroorzaakt door de in de inrichting aanwezige installaties en toestellen, alsmede door de in de inrichting verrichte werkzaamheden en activiteiten en laad- en losactiviteiten ten behoeve van en in de onmiddellijke nabijheid van de inrichting, geldt dat:

- a. de niveaus op de in tabel 2.17a genoemde plaatsen en tijdstippen niet meer bedragen dan de in die tabel aangegeven waarden;

Tabel 2.17a

	07:00–19:00 uur	19:00–07:00 uur
$L_{Ar,LT}$ op de gevel van gevoelige gebouwen	50 dB(A)	45 dB(A)
$L_{Ar,LT}$ in in- en aanpandige gevoelige gebouwen	35 dB(A)	30 dB(A)
L_{Amax} op de gevel van gevoelige gebouwen	70 dB(A)	65 dB(A)
L_{Amax} in in- en aanpandige gevoelige gebouwen	55 dB(A)	50 dB(A)

- b. de in de periode tussen 07.00 en 19.00 uur in tabel 2.17a opgenomen maximale geluidsniveaus L_{Amax} niet van toepassing zijn op laad- en losactiviteiten; [...]"

Artikel 2.17, tweede lid

"Indien de inrichting is gelegen op een gezoneerd industrieterrein gelden de waarden van het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau (LAr,LT) uit tabel 2.17a ook op een afstand van 50 meter vanaf de grens van de inrichting."

Artikel 2.20

"1. In afwijking van de waarden, bedoeld in de artikelen 2.17, 2.17a, 2.19 dan wel 2.19a, kan het bevoegd gezag bij maatwerkvoorschrift andere waarden voor het langtijdgemiddeld beoordelingsniveau (LAr, LT) en het maximaal geluidsniveau LAmax vaststellen.

2. Het bevoegd gezag kan slechts hogere waarden vaststellen dan de waarden, bedoeld in de artikelen 2.17, 2.17a, 2.19 dan wel 2.19a, indien binnen geluidsgevoelige ruimten dan wel verblijfsruimten van gevoelige gebouwen, die zijn gelegen binnen de akoestische invloedssfeer van de inrichting, een etmaalwaarde van maximaal 35 dB(A) wordt gewaarborgd."

Artikel 3.140, eerste lid

"Een inrichting voor het vervaardigen of bewerken van voedingsmiddelen of dranken wordt uitsluitend opgericht of uitgebreid in capaciteit voor dat vervaardigen of bewerken indien nieuwe geurhinder ter plaatse van geurgevoelige objecten door die oprichting of uitbreiding wordt voorkomen. De eerste volzin is eveneens van toepassing op het wijzigen van de inrichting, indien die wijziging leidt tot een grotere of andere geurbelasting ter plaatse van een of meer geurgevoelige objecten.

Artikel 3.140, tweede lid

"Het bevoegd gezag kan in afwijking van het eerste lid bij maatwerkvoorschrift een bepaalde mate van nieuwe geurhinder ter plaatse van geurgevoelige objecten toestaan, indien het belang van de bescherming van het milieu zich daartegen niet verzet. Bij het opstellen van het maatwerkvoorschrift is artikel 2.7a van overeenkomstige toepassing en houdt het bevoegd gezag rekening met vastgesteld lokaal beleid ten aanzien van geurhinder."