

Woningbouw Hembrugterrein struikelt over zeehavennorm

NOOT

De Raad van State heeft op 30 april van dit jaar uitspraak gedaan en het bestemmingsplan voor de herontwikkeling van het Hembrugterrein vernietigd. Daarmee is een streep gezet door de plannen voor de bouw van zo'n 1.000 nieuwbouwwoningen. Een klap voor de gemeente Zaanstad, aldus de wethouder kort na de uitspraak, omdat de bouw binnenkort van start zou gaan en er grote behoefte bestaat aan nieuwe woningen in de regio Amsterdam. Het gevolg van de uitspraak is dat de procedure voor het bestemmingsplan van het Hembrugterrein opnieuw moet worden gevolgd. Reden voor de uitspraak van de Raad van State was dat door de gemeente een (te) hoge geluidbelasting zou zijn toegestaan vanwege een onjuiste toepassing van de zogeheten zeehavennorm op grond van de Wet geluidhinder (Wgh). Met behulp van de zeehavennorm kan een hogere geluidbelasting worden toegestaan op woningen, hetgeen slechts mogelijk is in geval van een 'beperkte uitbreiding van een bestaand woongebied'. Het is echter de vraag onder welke omstandigheden daarvan (nog) sprake is. De beschikbare jurisprudentie over de toepassing van de zeehavennorm is echter schaars. Volgens de Raad van State is in het geval van het Hembrugterrein geen sprake van zo'n beperkte uitbreiding. Om die reden kon het bestemmingsplan niet in stand blijven en zal gezocht moeten worden naar andere oplossingen om de geluidbelasting ter plaatse van de nieuw te bouwen woningen voldoende terug te dringen om te komen tot een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. Daarnaast zou de fabriek van Frites uit Zuyd teveel beperkt worden in zijn bedrijfsvoering. Met die belangen is eveneens onvoldoende rekening gehouden bij de vaststelling van de woningbouwplannen voor het Hembrugterrein.

AANLEIDING

Voor het Hembrugterrein, een voormalig Defensie terrein dat lange tijd in gebruik is geweest voor de productie van wapens en munitie, gelegen in de gemeente Zaanstad aan het Noordzeekanaal, is een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte, vastgesteld met toepassing van de Crisis- en herstelwet. De gemeente wil het terrein herontwikkelen tot een gemengd woon- en werkgebied voor het realiseren van 1.000 woningen en ongeveer 60.000 m² voor (andere) niet-woonfuncties. Het plangebied ligt binnen de geluidzones van twee industrieterreinen: die van Westpoort in Amsterdam en die van Achtersluispolder in Zaanstad. Daarnaast is op grond van de

Interimwet stad- en milieubenadering en zogeheten stap-3-besluit vastgesteld voor het industrieterrein Achtersluispolder in Zaanstad, om een afwijking van de maximaal toelaatbare waarde van de geluidbelasting toe te staan, hetgeen voor industrieterrein Westpoort niet nodig was in verband met het toepassen van de zeehavennorm. Hiertegen is door het Havenbedrijf Amsterdam en een bedrijf op industrieterrein Westpoort beroep ingesteld. Nu het stap-3-besluit geen betrekking heeft op het industrieterrein Westpoort in Amsterdam, zijn de beroepen van het Havenbedrijf Amsterdam en het bedrijf dat op Westpoort is gevestigd, door de Raad van State niet-ontvankelijk verklaard en daarom buiten behandeling gelaten. Tegen de vaststelling van het bestemmingsplan hebben het Havenbedrijf Amsterdam, kunstcentrum The Next, en enkele bedrijven waaronder Frites uit Zuyd (gevestigd op het Hembrugterrein), beroep ingesteld. Reden daarvoor was dat nieuwe woningen volgens het plan op korte afstand van de (aanwezige) bedrijven kunnen worden gerealiseerd, met als gevolg een beperking van de bedrijfsactiviteiten door hinder van geur en geluid en invloed op het woon- en leefklimaat bij de nieuw te bouwen woningen. In het kader van deze noot zal ik mij beperken tot de gevolgen in verband met geluid en meer in het bijzonder het toepassen van de zeehavennorm.

ZEEHAVENNORM

Om woningbouw op het Hembrugterrein vanuit een oogpunt van het voorkomen van onaantvaardbare geluidhinder mogelijk te maken, zijn in artikel 27 van de planregels hogere waarden tot 60 dB(A) vastgesteld voor het industrieterrein Westpoort. Het Hembrugterrein in Zaanstad is volledig gelegen in de geluidzone van industrieterrein Westpoort. Voor nieuwe woningen in een geluidzone van een industrieterrein kunnen op grond van artikel 55 lid 4 en artikel 59 van de Wgh hogere waarden vastgesteld tot ten hoogste 55 dB(A). Daarop bestaat een uitzondering in gevallen voor zogenoemde zeehavengebonden activiteiten. In zo'n geval kan in afwijking van de hoofdregel een hogere waarde tot 60 dB(A) worden vastgesteld, zoals in dit geval heeft plaatsgevonden. Volgens het Havenbedrijf en bedrijven op Westpoort heeft dit echter in strijd met artikel 60 Wgh plaatsgevonden. Voor toepassing van de zeehavennorm gelden namelijk bepaalde beperkingen. In dit geval zou er geen grond bestaan voor het vaststellen van een dergelijke hogere waarde, omdat de woningen niet worden gebouwd in het kader van een herstructurering of planmatige verdichting van bestaand woongebied. Ook worden de wo-

ningen niet gebouwd aansluitend aan bestaand woongebied en is geen sprake van een beperkte uitbreiding van een bestaand woongebied. De gemeenteraad van Zaanstad stelde zich daarentegen op het standpunt dat wel aan de voorwaarden voor toepassing van de zeehavennorm is voldaan, omdat sprake is van een beperkte uitbreiding van het bestaand woongebied. De raad stelt dat het plangebied aansluit aan de bestaande woningen op het Hembrugterrein en bestaande woningen die elders in de buurt zijn gelegen. De uitbreiding is volgens de raad in het licht van de Zaanse woningvoorraad en ten opzichte van de omliggende bebouwing beperkt. De raad verwijst daarvoor naar een eerdere uitspraak van de Raad van State van 14 mei 2014 (ECLI:NL:RVS:2014:1707), waarin volgens de raad de uitbreiding is afgezet tegen de totale woningvoorraad van Hoek van Holland.

De zogenoemde zeehavennorm is in 1993 geïntroduceerd in artikel 67 van de Wgh (TK 1990-1991, 20 985). De reden daarvoor was om nieuwbouw van woningen in de omgeving van zeehavengebonden activiteiten, die naar hun aard noodzakelijkerwijs in de buitenlucht plaatsvinden, mogelijk te maken. Blijkens de wetgeschiedenis zou de zeehavennorm slechts in een beperkt aantal gevallen moeten kunnen worden toegepast. Om die reden mocht slechts worden afgeweken van de hoofdregel 'indien deze woningen worden gebouwd in het kader van een herstructurering of planmatige verdichting van bestaand woongebieden'. Per 1 januari 2007 (Stb. 2006/350) is het toepassingsbereik verruimd, omdat in de praktijk de voorwaarden voor toepassing (te) strikt bleken te zijn geformuleerd. Zo werd door de Raad van State in een uitspraak van 29 april 2003 (ECLI:NL:RVS:2003:AF8016) met betrekking tot een nieuwbouwlocatie op het terrein van de voormalige scheepswerf Gusto, en gezien de ligging op een industrieterrein tussen overige bedrijfsbebouwing en met aan de overzijde van de haven gelegen woningen, geoordeeld dat de bebouwing van het Gusto-terrein niet kan worden aangemerkt als een herstructurering of planmatige verdichting van een bestaand woongebied. Omdat zulke situaties in de praktijk in het kader van de herontwikkeling van met name oude havengebieden voorkomen zijn de voorwaarden voor de toepassing van de zeehavennorm verruimd (TK 2004-2005, 29 879, nr. 3). Sindsdien kan de zeehavennorm ook toegepast worden op een beperkte uitbreiding van bestaand woongebied. Blijkbaar is het toepassingsgebruik nog niet ruim genoeg, zo blijkt uit onderstaande uitspraak. De Raad van State verwijst voor zijn oordeel ook naar die uitspraak.



De Raad van State oordeelt in onderstaande uitspraak dat niet aan de voorwaarden voor toepassing van de zeehavennorm is voldaan. Er bestaat geen discussie over de vraag of sprake is van zeehavengebonden activiteiten. Er is volgens de Raad van State in dit geval echter geen sprake van een beperkte uitbreiding van bestaand woongebied. Omdat de zeehavennorm onterecht is toegepast, is het plan in strijd met de Wgh vastgesteld omdat zonder toepassing van die norm waarden hoger dan 55 dB(A) ter plaatse van de nieuw te realiseren woningen niet toelaatbaar zijn. Om die reden is het hele plan nu van de baan.

De Raad van State is in de eerste plaats van oordeel, dat voor de beoordeling of sprake is van beperkte uitbreiding van bestaand woongebied, alleen mag worden gekeken naar de bestaande woningen en woonwijken die direct aansluiten op het plangebied. De nieuwe woningen in het plangebied sluiten aan op de bestaande woningen op het Hembrugterrein, de bestaande woningen ten westen van het Zijkanaal G en ten noorden van de s150. Dit geldt echter niet voor de bestaande woningen in de Bomenbuurt, Het Eiland en de Burgemeestersbuurt, omdat deze woningen en die in het plangebied worden gescheiden door een 150 meter breed kanaal (het Zijkanaal G), waardoor deze ruimtelijk gezien niet behoren tot het aansluitend woongebied. Ook de Russische

Buurt kan volgens de Raad van State vanuit ruimtelijk oogpunt, gelet op de afstand tussen de woningen in de Russische buurt en de woningen die wel aansluiten op het plangebied, niet behoren tot het woongebied dat wordt uitgebreid. In de tweede plaats is de Raad van State van oordeel dat voor de beantwoording van de vraag of sprake is van een beperkte uitbreiding, de schaal van de nieuwbouw moet worden afgezet tegen de schaal van het aansluitende woongebied. De 120.000 m² bruto vloeroppervlak aan woningen waarin dit plan voorziet, kan gelet op de ruimte die de bestaande woningen ten westen van het kanaal waarop het plangebied aansluit innemen, niet worden aangemerkt als beperkte uitbreiding.

Onder verwijzing naar de wetgeschiedenis en de hiervoor genoemde uitspraak uit 2003 over het Gusto-terrein, oordeelt de Raad van State dat bij de beoordeling van de vraag wat tot het bestaande aansluitende woongebied moet worden gerekend, moet worden gekeken naar een woonwijk die direct aansluit op de ontwikkeling en niet naar meerdere woonwijken of de gehele stad. En vervolgens dient voor de beantwoording van de vraag of sprake is van een beperkte uitbreiding, de schaal van de nieuwbouw moet worden afgezet tegen de schaal van het aansluitende woongebied. De raad had zich beroepen op de uitspraak van de Afdeling van 14 mei 2014 (ECLI:NL:RVS:2014:1707), waarin vol-

gens de raad de uitbreiding is afgezet tegen de totale woningvoorraad van Hoek van Holland. In die situatie ging het echter slechts om een uitbreiding met 100 nieuwe woningen. Ondanks deze poging van de raad, brengt dit de Raad van State niet op een ander oordeel, hoewel moet worden opgemerkt dat dit oordeel door de Raad van State niet (uitgebreid) wordt onderbouwd maar veelal een vaststelling inhoudt. In zekere zin geldt voor de hele uitspraak op dit punt dat de motivering summier is. Dat is jammer, nu de criteria voor toepassing van de zeehavennorm nog niet heel vaak in de jurisprudentie aan de orde zijn geweest en het om die reden wenselijk zou zijn geweest indien de Raad van State iets uitgebreider zou hebben gemotiveerd op grond waarvan precies tot de gekozen wijze van beoordeling (bijv. wanneer is (nog) sprake van aansluitende bebouwing) is gekomen dan door overwegend in algemene zin naar de wetgeschiedenis te verwijzen, temeer daar verwacht mag worden dat er in de nabije toekomst vaker van zulke herontwikkelingsprojecten in (voormalige) havengebieden zich zullen voordoen, waarbij een beroep op de zeehavennorm nodig kan zijn om zulke plannen op zo'n locatie mogelijk te maken.

Hoe dan ook geeft onderstaande uitspraak nu duidelijke handvatten hoe te beoordelen of in een concreet geval de zeehavennorm mag worden toegepast, hoewel daar

kritiek op mogelijk is. Het toepassen van de zeehavennorm is er hiermee niet eenvoudiger op geworden. Voor gemeente en ontwikkelaar is er huiswerk te doen. Nieuwe planvorming en besluiten voor deze locatie houden wij voor u in de gaten.

Luurt Wildeboer
Advocaat omgevingsrecht bij CMS en tevens
redacteur van dit tijdschrift.

