

Bewonersacceptatie van milieuhinder is geen vrijbrief voor lawaai en stank

Boeve, M.N.; Hobma, Fred

Publication date

2022

Document Version

Final published version

Citation (APA)

Boeve, M. N. (null), & Hobma, F. (null). (2022). Bewonersacceptatie van milieuhinder is geen vrijbrief voor lawaai en stank., Gebiedsontwikkeling.nu.
<https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/bewonersacceptatie-van-milieuhinder-is-geen-vrijbrief-voor-lawaa-en-stank/>

Important note

To cite this publication, please use the final published version (if applicable).
Please check the document version above.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download, forward or distribute the text or part of it, without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license such as Creative Commons.

Takedown policy

Please contact us and provide details if you believe this document breaches copyrights.
We will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Bewonersacceptatie van milieuhinder is geen vrijbrief voor lawaai en stank



Fred Hobma en Marlon Boeve

16 november 2022

10 minuten

Steeds meer bedrijventerreinen veranderen in gemengde woon-werkgebieden. Met als vooruitzicht dat meer bewoners overlast krijgen van onder meer geur en geluid. En dat van hen verwacht wordt om die milieuhinder te accepteren. Hoogleraar Marlon Boeve en onderzoeker Fred Hobma analyseren aan de hand van het recent vastgestelde bestemmingsplan Schieoevers Noord in Delft wat dit juridisch precies betekent.

Vorige maand [stelde de gemeenteraad van Delft het bestemmingsplan Schieoevers Noord vast](#). Daarmee is een belangrijke stap gezet op weg naar de verandering van een bestaand werkgebied naar een gemengd woon-werkgebied. Een uitgangspunt voor de ontwikkeling van het gebied is dat de bestaande bedrijven niet worden beknot in hun bestaande bedrijfsvoering, waarvoor immers eerder vergunningen zijn verleend. Tegelijkertijd worden in het bestemmingsplangebied een kleine 4.000 woningen gebouwd.

Milieuruimte

In zekere zin staat Schieoevers – momenteel nog een geluidgezoneerd bedrijventerrein – model voor een deel van de gebieden waar de enorme (nationale) woningbouwopgave gerealiseerd moet worden. Dat zijn bestaande werkgebieden die worden getransformeerd tot *mixed-use*-gebieden door toevoeging van woningen.

Juridisch gezien is dit in lijn met de ‘[ladder voor duurzame verstedelijking](#)’ die efficiënt ruimtegebruik stimuleert. De ladder geeft de voorkeur aan gebiedsontwikkeling binnen het bestaande stedelijk gebied in plaats van daarbuiten. Hoewel de uitgangspunten van deze verstedelijkingsladder [enigszins onder druk staan](#), en ook het rijksbeleid steeds vaker buitenstedelijk bouwen benoemt, lijkt de voorkeur voor verstedelijking in of aan de rand van het bestaand stedelijk gebied voorlopig nog niet te worden losgelaten.



Een met Schieoevers Noord vergelijkbaar gebied is Cruquius in Amsterdam, dat de afgelopen tijd een flinke metamorfose heeft ondergaan.

‘Cruquius, Amsterdam’ door IURII BURLAK (bron: [Shutterstock](#))

Soms moeten, voor de ontwikkeling van een gemengd gebied, bedrijven worden uitgeplaatst die (sterke) hinder veroorzaken. Dat gebeurde onder meer in Cruquius Amsterdam (betonfabriek) en de Binckhorst Den Haag (asfaltfabriek). Om dat te bekostigen, zijn veelal (grote) overheidssubsidies nodig. Die zijn niet altijd beschikbaar. Daarom wordt soms niet uitgeplaatst, maar getracht om bestaande hinder te verminderen. Dat kan bijvoorbeeld door niet-gebruikte milieuruimte in eerder verleende vergunningen weg te nemen of door wel gebruikte milieuruimte te verkleinen. Of er wordt juist ingezet op een combinatie van wonen en bedrijvigheid. Bestaande bedrijven worden daarbij niet beperkt in hun milieugebruiksruimte, zoals bij de Schieoevers.

Maximale geluidscontouren

Voor Schieoevers is afgesproken dat de oppervlakte aan bedrijfsruimte minimaal gelijk blijft en waar mogelijk wordt vergroot. Zo wordt voorzien in de (aangetoonde) behoefte aan productieruimte in Delft. De huidige bedrijven veroorzaken geluidsbelasting (industrielawaai

en verkeerslawaaï) en geurbelasting. Aanwijzing van Schieoevers als ‘ontwikkelingsgebied’ op basis van de [Crisis- en herstelwet](#) maakt het mogelijk om tijdelijk af te wijken van enkele bestaande milieunormen.

Op deze manier blijft voor de bedrijven een gezond ondernemersklimaat in stand

In het bestemmingsplan (met verbrede reikwijdte) is niet gewerkt met de bekende systematiek van de VNG-brochure ‘[Bedrijven en Milieuzonering](#)’ (milieucategorieën en richtafstanden), maar zijn voor de bestaande en nieuwe bedrijfsactiviteiten maximale geluidscontouren opgenomen die niet mogen worden overschreden. Met de geluidcontouren is inzichtelijk gemaakt tot welke geluidbelasting de bedrijfsactiviteiten (huidige plus concrete toekomstplannen) per bedrijf leiden.

Gevoelige functies

Het plan biedt daarmee ruimte om gevoelige functies zoals woningen te kunnen realiseren op gronden waar dat nu niet zondermeer kan. In de bestemmingsplantoelichting staat: “Op deze manier blijft voor de bedrijven een gezond ondernemersklimaat in stand en ontstaat er een woon- en leefklimaat waarin voldaan wordt aan de gestelde milieunormen”. Kortom, bedrijvigheid en wonen kunnen volgens het plan goed samengaan.

Toch is onmiskenbaar dat de bewoners van zulke gemengde wijken komen te wonen in een gebied dat een ander karakter heeft dan een monofunctioneel woongebied. Ze zullen de milieueffecten van de bedrijvigheid ervaren. De toelichting van het bestemmingsplan is daarover duidelijk: Schieoevers Noord wordt een stedelijk gebied waarin zowel gewerkt als gewoond wordt in een omgeving ‘met een 16-uurs-dynamiek’.

Geluid is lastig

De toelichting vervolgt ‘dat toekomstige bewoners zich bewust zijn van de reuring die bij dit gebied hoort’. Zoals meestal bij de ontwikkeling van gemengde gebieden is ook in Schieoevers ‘geluid’ het lastigste milieuaspect. Met een aanwezige betonmortelcentrale zijn afspraken gemaakt ten aanzien van de geluidemissie van het bedrijf en in het plan worden hogere waarden vastgesteld voor nieuw te bouwen woningen in Kabeldistrict.

Na inwerkingtreding van de Omgevingswet is er dus geen sprake meer van een afwijking

Ook met andere bestaande bedrijven vindt nog nader overleg plaats waarbij de mogelijkheden voor [bron- en/of overdrachtsmaatregelen](#) nader worden beschouwd. Als gevolg van het geluid van een grote verkeersweg en de betonmortelcentrale wordt gebruik gemaakt van de mogelijkheid die [de Crisis- en herstelwet](#) biedt om tijdelijk (maximaal tien jaar) af te wijken van de toegestane geluidniveaus.

In de plantoelichting wordt uitgelegd dat in dit geval voldaan wordt aan de eis van tijdelijkheid omdat onder de Omgevingswet de verhoogde geluidsnorm als maximale geluidsnorm is toegestaan. Na inwerkingtreding van de Omgevingswet is er dus geen sprake meer van een afwijking (hoewel de toegestane geluidsbelasting dus even hoog blijft).

Tijdelijke afwijking

Hoewel dit strikt genomen – naar de ‘letter’ van de wet – een tijdelijke afwijking betreft, lijkt ons dit niet helemaal te passen bij bedoeling van de Crisis- en herstelwet, waarbij het gaat om

een *tijdelijke* afwijking door het terugdringen van de geluidsbelasting in de tijd (bijvoorbeeld door verplaatsing van het milieubelastende bedrijf).



‘Schieoevers Gemeente Delft.’

De toelichting bij het bestemmingplan geeft verder aan dat op basis van het geluidbeleid voor elke te bouwen woning dient te worden onderzocht of deze ten minste één geluidluwe zijde heeft aan de hand van de gecumuleerde geluidbelasting op de gevel. Vervolgens dient te worden onderzocht welke mogelijkheden er wel of niet zijn om deze te realiseren door [gebouwgebonden maatregelen](#).

Schieoevers kent een inherente spanning tussen bedrijvigheid (en daarmee gepaard gaande hinder) en wonen. Het bestemmingsplan kent allerlei juridische regels om die spanning te beheersen. In het bijzonder is de maximale gebruiksruimte (inclusief hun uitbreidingsplannen) voor de bedrijven vastgelegd. Niettemin blijkt uit de toelichting van het bestemmingsplan dat de spanning niet helemaal kan worden weggenomen. “Mocht het in de praktijk tot klachten komen, dan zal getoetst (en indien nodig gehandhaafd) gaan worden aan deze normen. Tegelijkertijd wordt van bewoners verwacht dat zij weten in wat voor gebied zij gaan wonen; een gemengd, levendig gebied. Bewoners worden actief gewezen op het soort leef- en woonomgeving dat Schieoevers straks zal zijn.”

Er wordt gezinspeeld op een zekere mate van risico-acceptatie

Uit de beknopte beschrijving van enkele elementen van de casus Schieoevers blijkt dat (via het bestuursrechtelijke bestemmingsplan) de gemeente de toekomstige bewoners er op wil voorbereiden dat ze beseffen in wat voor soort gebied ze komen te wonen. Er wordt gezinspeeld op een zekere mate van risico-acceptatie.

Potentiële conflicten

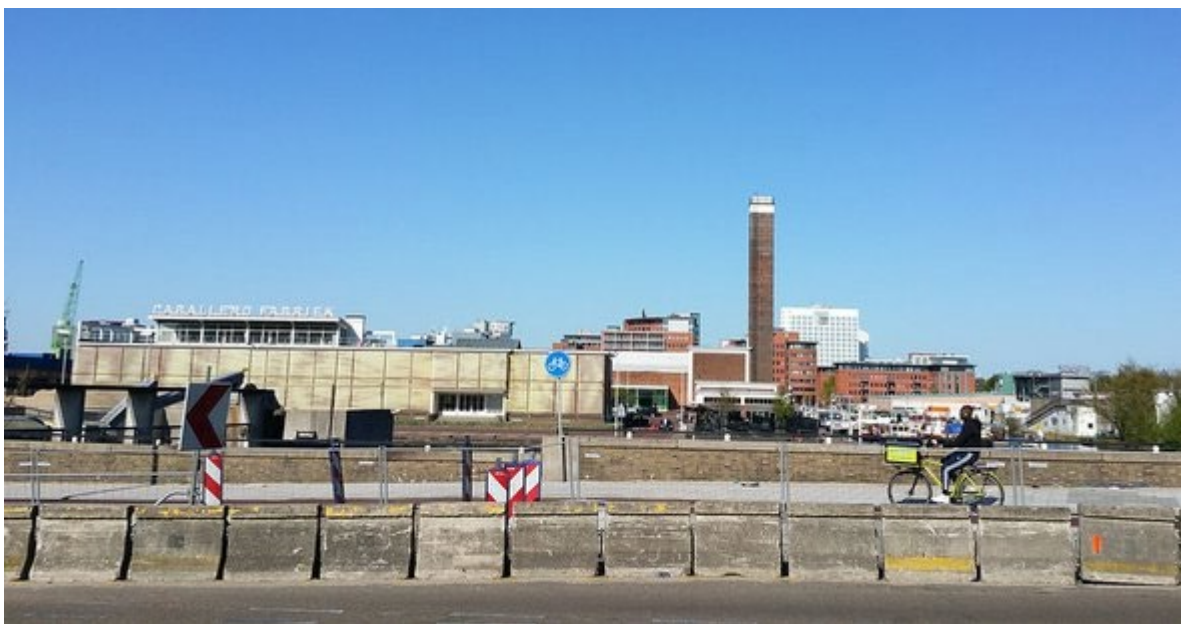
Bij de zogeheten plattelandswoningen is risico-acceptatie uitdrukkelijk juridisch vastgelegd. Het gaat daar om leegstaande agrarische bedrijfswoningen die worden verkocht aan burgers. De bewoning kan dan conflict opleveren met de agrarische bedrijfsvoering (denk bijvoorbeeld aan geuroverlast). Om die reden wordt, kort gezegd, een dergelijke woning **beschouwd als onderdeel van het agrarische bedrijf**. De woning wordt dan niet beschermd tegen de milieugevolgen van het bijbehorende agrarische bedrijf, net als bij een 'gewone' bedrijfswoning.

Niet afwijken

De risico-aanvaarding bestaat er uit dat de bewoners de milieuoverlast van het agrarische bedrijf accepteren, omdat ze graag op die landelijke locatie willen wonen. Daarbij gaat het alleen om hinder van het bijbehorende bedrijf, in relatie tot andere bedrijven moet een goed woon- en leefklimaat wel zijn geborgd. Ook kan niet van alle milieunormen worden afgeweken. Zo mag niet worden afgeweken van de luchtkwaliteitsnormen omdat dit in strijd is met het Europese recht. Onder de Omgevingswet wordt deze regeling uitgebreid naar voormalige bedrijfswoningen op bedrijventerreinen en bij horecagelegenheden, voor zover het gaat om geur, geluid en trillingen afkomstig van het bijbehorende bedrijf.

Kenbare overlast

Met andere woorden: je kiest als bewoner die hier gaat wonen voor de overlast van het bijbehorende bedrijf. De kenbaarheid van de overlast (voor de toekomstige bewoners) moet dan wel blijken uit de ruimtelijke besluitvorming over plattelandswoningen zoals een bestemmingsplan. In die lijn maakt ook het bestemmingsplan voor Schieoevers kenbaar dat er een zekere mate van 'reuring' kan worden verwacht.



Ook de Binckhorst in Den Haag is een bekend voorbeeld van een terrein waar nieuwe functies zoals woningbouw een plek krijgen binnen een nog functionerende bedrijfsomgeving.

Binckhorst in aanbouw, Den Haag' door Nanda Sluijsmans (bron: [Flickr](#))

Er is wel een verschil. Bij de plattelandswoning bestaat een lagere bescherming, in vergelijking met normale woningen, tegen milieuoverlast. Daarbij gaat het een om een 1 op 1 situatie, dus niet voor een gehele transformatie van een gebied. Ook bij projecten waarvoor op grond van de Interimwet stad-en-milieubenadering een afwijkingsbesluit ('stap 3') is genomen, bestaat een lagere bescherming tegen milieuhinder. Daarbij moet de afwijking wel worden gecompenseerd.

Bij ontwikkelingsgebieden op grond van de Crisis- en herstelwet, zoals Schieoevers, wordt gebruik gemaakt van de mogelijkheid om pas in de toekomst aan bepaalde milieunormen te hoeven voldoen en is de hogere milieubelasting dus tijdelijk. Zoals gezegd, is deze tijdelijkheid bij Schieoevers echter weinig 'tijdelijk'.

Overeenkomsten met ontwikkelaars

Via het bestemmingsplan Schieoevers wordt *bestuursrechtelijk* gewezen op het karakter van de omgeving. Het doet enigszins denken aan het creëren van voorzienbaarheid (de passieve risicoaanvaarding) zoals we die kennen uit het planschaderecht. Een dergelijke 'waarschuwing' kent ook een *privaatrechtelijke* variant. Die bestaat uit een overweging of artikel in de (koop/aannemings)overeenkomst tussen kopers en de projectontwikkelaar van woningen.

Een (bestaand) voorbeeld is een koop/aannemingsovereenkomst voor woningen in de omgeving van een luchthaven. In de overeenkomst is, kort weergegeven, opgenomen dat de koper zich bewust is van het feit dat de woning naast een luchthaven is gelegen, dat voor de luchthaven een luchthavenbesluit geldt (dat kan worden aangepast) en dat algemeen bekend is dat vliegverkeer geluidsoverlast met zich brengt.

Een van de oplossingen om geluidhinder en slaapverstoring te beperken is door te voorkomen dat geluidgevoelige mensen gaan wonen op plekken met veel lawaai

Privaatrechtelijk zal het de bedoeling van een dergelijke bepaling zijn om de verkopende partij te beschermen tegen ontbinding door de koper, omdat het geleverde niet voldoet aan de verwachtingen die je er als koper van mocht hebben, of vernietiging van de overeenkomst, omdat je gedwaald hebt bij het aangaan van de koopovereenkomst.

Geluidgevoelige mensen

Ook laat de praktijk zien dat de overheid aanstuurt op hetgeen in de (privaatrechtelijke) overeenkomst ter informatie zou moeten komen te staan. Zo is in een [notitie over geluid in het te ontwikkelen gebied 'Haven Stad'](#) van de gemeente Amsterdam te lezen dat een van de oplossingen om geluidhinder en slaapverstoring te beperken kan worden gezocht in het voorkomen dat geluidgevoelige mensen gaan wonen op plekken met veel lawaai.



'Artist impression Schieoevers Delft' door AM (bron: AM)

Om mensen dit zelf te laten testen heeft de GGD een vragenlijst gemaakt waaruit kan blijken dat zij 'geluidgevoelig' zijn, zodat zij hun keuze nog eens kunnen overdenken. Daarbij wordt opgemerkt dat mensen dit dan wel moeten weten. En dat bijvoorbeeld in het huur- of koopcontract informatie kan worden opgenomen over het feit dat ze op een lawaaiige plek gaan wonen en dat ze de GGD-test kunnen doen. "Als mensen weten waaraan ze beginnen, kunnen ze nog steeds hinder hebben of slechter slapen, maar de kans daarop is kleiner en ze zullen veel minder geneigd om te klagen of actie te voeren", aldus [de notitie](#).

Afstand doen van het recht

Maar heeft zo'n bepaling in een privaatrechtelijke overeenkomst ook *bestuursrechtelijke* gevolgen in de zin dat je beperkt bent in het doen van beroep tegen milieuhinder? Nee, het feit dat je als koper contractueel bent gewaarschuwd voor overlast betekent niet dat je 'afstand doet van recht'. Met het doen van afstand van recht wordt een recht opgegeven, waar de rechthebbende eerst wel recht op had. In dit geval het recht om rechtsmiddelen aan te wenden tegen een besluit. Een contract waarin de waarschuwing staat, is echter niet hetzelfde als het afstand doen van het recht om rechtsmiddelen aan te wenden.

Uit jurisprudentie blijkt dat een aantal voorwaarden geldt voor overeenkomsten waarin afstand wordt gedaan van bezwaar en beroep of nadeelcompensatie:

- het moet duidelijk zijn met betrekking tot welke concrete plannen of besluiten afstand wordt gedaan van het recht op bezwaar en beroep;
- de afspraak mag zich niet uitstrekken tot alle rechtsopvolgers van de partij die verklaart geen bezwaar en beroep te zullen instellen;
- de afstandsverklaring is in de tijd beperkt en dus niet eeuwigdurend.

Bovendien blijkt uit de rechtspraak dat aan een civielrechtelijke afstandsverklaring alleen in zeer bijzondere gevallen publiekrechtelijk gevolg kan worden gegeven. Hierbij moet worden opgemerkt dat tegen de tijd dat een dergelijk contract met toekomstige bewoners wordt gesloten, het besluit waarin de toegestane milieuhinder voor het betreffende gebied is vastgelegd, veelal onherroepelijk zal zijn. Er kan dus niet meer tegen op worden gekomen.

Evenwichtige toedeling van functies aan locaties

Kortom, zowel bestuursrechtelijk als privaatrechtelijk worden bewoners van gemengde woon-werkgebieden op de hoogte gebracht, dan wel gewaarschuwd voor de kwaliteit van de woonomgeving. Naar onze verwachting zal dat bij projecten als Schieoevers in toenemende mate gebeuren. Er wordt zo bewogen in de richting van risico-acceptatie van bewoners. Een jurist zal spreken in termen van voorzienbaarheid. Van het afstand doen van het recht om rechtsmiddelen aan te wenden tegen bestuursrechtelijke besluiten is evenwel geen sprake. Voorts gelden 'gewoon' de milieunormen zoals ze in het bestemmingsplan (met verbrede reikwijdte; en straks in omgevingsplannen op grond van de Omgevingswet) zijn opgenomen.

Goede ruimtelijke ordening

Op zichzelf zijn waarschuwingen goed om teleurstelling bij bewoners te voorkomen. Het zou ons inziens niet moeten impliceren dat mensen die gekozen hebben in een dergelijk gebied te wonen, daarom zouden moeten afzien van: (a) het melden van klachten of (b) het doen van handhavingsverzoeken bij het bestuur bij schending van milieunormen, of (c) het instellen van beroep tegen omgevingsvergunningen voor een toekomstige uitbreiding van bedrijven.

Voorop dient te staan dat gemeenten, ook of juist in gemengde woon-werkgebieden, zorgen voor een 'goede ruimtelijke ordening' (Wro) of, in termen van de Omgevingswet, 'een evenwichtige toedeling van functies aan locaties'. Dat betekent in voorkomende gevallen ook dat afgezien moet worden van de toepassing van constructies waarmee juridisch gezien weliswaar gemengd mag worden, maar waar per saldo toch geen sprake is van een goede ruimtelijke ordening ofwel evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Cover: 'Schieoevers Delft' door M.Minderhoud (bron: commons.wikimedia.org)



Door [Fred Hobma](#)

Afdeling Management in the Built Environment, TU Delft



Door [Marlon Boeve](#)

Marlon Boeve is hoogleraar omgevingsrecht in gebiedsontwikkeling aan de TU Delft