



MEMO

Aan: Gemeente Enschede t.a.v. dhr. R. Wilderink
Van: mr. dr. D. Korsse en mr. T. Röttscheid
Datum: 24 juni 2021
Inzake: Gemeente Enschede / Woningen Havengebied

Betreft: Planologische regeling woningen industrieterrein Havengebied

VERTROUWELIJK – BEVAT OVERWEGINGEN TEN BEHOEVE VAN INTERN BERAAD

I. Inleiding en samenvatting

1. U heeft ons gevraagd om te adviseren over een planologische regeling voor de bestaande woningen op het industrieterrein "Havengebied – Westerval Noord" die in gebruik zijn voor reguliere woondoeleinden. Hoewel dit gebruik onder het thans geldende bestemmingsplan "Havengebied Westerval-Noord" niet is toegestaan, geniet het mogelijkserwijs overgangsrechtelijke bescherming. In dat geval rijst de vraag hoe met deze bestaande rechten moet worden omgesprongen als het bestemmingsplan (of onder de Omgevingswet: het omgevingsplan) in de toekomst wordt herzien.
2. In deze notitie trekken wij samengevat de volgende conclusies.
 - a. Het gebruik van de (bedrijfs)woningen op het industrieterrein voor reguliere woondoeleinden kon onder het voorgaande bestemmingsplan "Havengebied 2002" legaal worden gestart of is onder dat plan gelegaliseerd. Dit betekent dat aanspraak kan worden gemaakt op de beschermende werking van het overgangsrecht, mits in het concrete geval ook aan de overige voorwaarden van het overgangsrecht wordt voldaan. Dit zal per woning beoordeeld moeten worden (onder II).
 - b. Het is goed verdedigbaar dat de aanwezigheid van de woningen in juridische zin geen nadere beperking vormt voor de omliggende bestaande bedrijfsactiviteiten, ongeacht de planologische kwalificatie van die woningen. Het maakt voor de omliggende bedrijven niet uit of het gebruik voor reguliere woondoeleinden positief bestemd wordt, of dit gebruik onder het overgangsrecht valt of dat sprake is van een bedrijfswoning. In zoverre bestaat ruimte om bestaand gebruik voor reguliere woondoeleinden een plek te geven in een nieuwe bestemmingsplanregeling (onder III).
 - c. In algemene zin is het mogelijk om bestaande woningen op een industrieterrein positief te bestemmen (onder IV).
 - d. Het gebruik voor reguliere woondoeleinden mag alleen positief bestemd worden als sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. Ook dit moet per individuele woning beoordeeld worden. De gemeenteraad heeft beleidsvrijheid om in algemene zin vast te stellen onder welke omstandigheden op het industrieterrein nog kan worden gesproken van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. Daarbij kan enerzijds in

aanmerking worden genomen dat sprake is van een historisch gegroeide situatie die maatwerk vereist, maar moet anderzijds acht worden geslagen op de gevolgen van de geluidbelasting voor de bewoners (onder V).

- e. Afhankelijk van het woon- en leefklimaat ter plaatse kan het gebruik van een woning voor reguliere woondoeleinden positief worden bestemd. Daarbij kan ervoor worden gekozen om aan de woning een reguliere woonbestemming toe te kennen. Het is ook mogelijk om de huidige bestemming "Bedrijventerrein" te handhaven en aan de woning een (functie)aanduiding toe te kennen waarbinnen het gebruik voor woondoeleinden wordt toegestaan. Naast een (reguliere) positieve bestemming kan het gebruik worden beperkt via een uitsterfconstructie of kan het een tweede maal onder het overgangsrecht worden gebracht (onder VI).
- f. Afhankelijk van de beperking van het gebruik die in het bestemmingsplan wordt opgelegd, kan sprake zijn van een verplichting om planschade te vergoeden. Een dergelijke verplichting bestaat alleen voor zover de planschade uitstijgt boven het normaal maatschappelijk risico. Het is op voorhand niet waarschijnlijk dat de omliggende bedrijven in een planologisch nadeligere positie zullen komen, zodat het risico dat die bedrijven een tegemoetkoming in planschade moet worden toegekend beperkt is (onder VII).

3. Op basis hiervan adviseren wij om:

- a. specifiek akoestisch beleid te formuleren voor de woningen op het industrieterrein, waarin algemene maatstaven worden neergelegd voor de beoordeling van het woon- en leefklimaat ter plaatse van die woningen, waarbij een hogere geluidsbelasting vanwege de historisch gegroeide situatie aanvaardbaar wordt geacht;
- b. onderzoek te verrichten naar de individuele woningen, waarbij wordt nagegaan of sprake is van bestaand legaal gebruik voor reguliere woondoeleinden en zo ja, in hoeverre aan de hand van het akoestische beleid kan worden gesproken van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat;
- c. afhankelijk van de resultaten hiervan een positieve bestemming toe te kennen, waarbij de bestemming "Bedrijventerrein" wordt gehandhaafd en het gebruik voor woondoeleinden positief wordt bestemd middels een daartoe strekkende (functie)aanduiding ("wonen"), een uitsterfregeling op te nemen of de overgangsrechtelijke status van het gebruik te handhaven;
- d. op voorhand na te gaan of het mogelijk is een onderbouwd percentage voor het normaal maatschappelijk risico vast te stellen dat kan worden gebruikt om het planschaderisico te inventariseren en dat kan worden toegepast bij de afhandeling van eventuele verzoeken om een tegemoetkoming in planschade.

II. Bestaande rechten (bedrijfs)woningen en bedrijven

- 1. De (bedrijfs)woningen op het industrieterrein Havengebied Enschede die tussen de inwerkingtreding van het bestemmingsplan "Havengebied 2002" en de inwerkingtreding van het bestemmingsplan "Havengebied – Westervall Noord" voor reguliere woondoeleinden in gebruik zijn genomen, vallen naar onze mening onder de beschermende werking van het overgangsrecht, mits eveneens aan de overige voorwaarden van het overgangsrecht wordt voldaan. Wij lichten dit toe.
- 2. Uit vaste Afdelingsjurisprudentie volgt dat bij de toepassing van ruimtelijke plannen moet worden uitgegaan van een letterlijke lezing van de planregels. Pas als de planregels op zichzelf

niet duidelijk zijn en meerdere interpretaties toestaan, wordt betekenis gehecht aan de bedoeling van de planwetgever.¹

3. Uit een letterlijke lezing van het bestemmingsplan "Havengebied 2002" volgt dat de bestemming "Bedrijven" ter plaatse van de aanduiding "bedrijfswoning" ruimte bood voor een bedrijfswoning. Volgens de definitiebepalingen van het plan moest daaronder worden verstaan "Een woning op een bedrijventerrein". Deze definitie is op zichzelf duidelijk. Een beperking dat de woonfunctie verband moest houden met of ondergeschikt moest zijn aan de bedrijvigheid ontbreekt. Het is daarom goed verdedigbaar dat geen ruimte bestaat voor een interpretatie van de gebruiksmogelijkheden waarbij die beperking alsnog wordt ingelezen. Dit daargelaten de vraag of het de bedoeling van de planwetgever is geweest om een dergelijke beperking te introduceren.²
4. Dit betekent dat het gebruik van woningen voor reguliere woondoeleinden dat bestond ten tijde van de inwerkingtreding van het huidige bestemmingsplan "Havengebied Westerval – Noord" onder vigeur van het daaraan voorafgaande bestemmingsplan "Havengebied 2002" legaal is gestart of door dat bestemmingsplan is gelegaliseerd. Het maakt daarbij niet uit of de woningen oorspronkelijk als reguliere woning of bedrijfswoning zijn gebouwd. Voor de toepassing van het overgangsrecht is uitsluitend relevant of het bestaande gebruik legaal aanwezig was op het moment dat het bestemmingsplan in werking trad.
5. Met de inwerkingtreding van het bestemmingsplan "Havengebied Westerval – Noord" is het gebruik van de woningen voor reguliere woondoeleinden onder het overgangsrecht gebracht. In dit bestemmingsplan is immers wél uitdrukkelijk bepaald dat het gebruik van de woningen gerelateerd moet zijn aan de bedrijvigheid op het industrieterrein. De overgangsrechtelijke status van het gebruik geldt nog steeds, mits wordt voldaan aan de voorwaarden die daaromtrent zijn opgenomen in het bestemmingsplan. Zo bepaalt art. 23.2.2 van de planregels dat het gebruik dat ten tijde van inwerkingtreding van het plan bestond en daarmee strijdig was, niet kan worden veranderd in ander met het plan strijdig gebruik (tenzij de afwijking daarmee wordt verkleind). Verder mag het gebruik niet langer dan een jaar gestaakt worden. Of in een concreet geval aan deze voorwaarden wordt voldaan, moet per (bedrijfs)woning worden beoordeeld.
6. Gebruik dat overgangsrechtelijke bescherming geniet mag alleen een tweede maal onder het overgangsrecht worden gebracht als de gerechtvaardigde verwachting bestaat dat het bestaande gebruik binnen de planperiode zal worden beëindigd. Voor de onderhavige situatie betekent dit dat de gemeenteraad voornemens moet zijn om het gebruik van de woningen binnen de planperiode (door onteigening) te doen beëindigen, of als aannemelijk is dat dit gebruik om een andere reden uit eigen beweging beëindigd zal worden.³ Deze omstandigheden doen zich in het havengebied van Enschede in principe niet voor. In dat geval kunnen de eigenaren van de woningen aanspraak maken op een positieve bestemming.
7. Hierdoor lijkt op het eerste gezicht sprake te zijn van een planologisch knelpunt. De bestaande rechten van de eigenaren van de woningen staan tegenover van de rechten van de bedrijven

¹ Gewezen zij ter illustratie op ABRvS 11 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4119, r.o. 2.2 en ABRvS 8 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1578, r.o. 3.4.

² Overigens wordt in de toelichting bij het bestemmingsplan "Havengebied 2002" over de woningen die onder het voorheen geldende "Uitbreidingsplan 1949" in strijd met de bestemming bedrijfswoning in gebruik waren genomen voor reguliere bewoning, het volgende opgemerkt: "Ook als een voormalige dienstwoning in het verleden in strijd met het geldende bestemmingsplan in gebruik is genomen als (burger)woning en door de gemeente daar niet is tegen opgetreden, is dit pand in het nieuwe bestemmingsplan (lees: het bestemmingsplan "Havengebied 2002") als bedrijfswoning aangemerkt."

³ Vgl. bijv. ABRvS 9 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2203, r.o. 35.2.

op het industrieterrein om geluid te produceren, hetgeen ten koste kan gaan van het woon- en leefklimaat ter plaatse van die woningen.

III. Gevolgen van een positieve bestemming voor omliggende bedrijven

8. Bij nadere beschouwing lijkt dit knelpunt echter te kunnen worden genuanceerd. De aanwezigheid van de woningen levert in juridische zin namelijk geen nadere beperkingen op voor de bedrijfsvoering van de bedrijven op het gezoneerde industrieterrein. Hier zijn twee redenen voor.
9. In de eerste plaats genieten woningen op een gezoneerd industrieterrein geen bijzondere bescherming tegen geluidhinder. Voor woningen (of andere geluidgevoelige objecten) op een gezoneerd industrieterrein in de zin van de Wet geluidhinder (hierna: Wgh) gelden geen geluidsgrenswaarden. De geluidzone waar deze grenswaarden van toepassing zijn, ligt namelijk rondom het industrieterrein. Het industrieterrein zelf maakt geen onderdeel uit van de zone.⁴ De geluidbelasting van woningen op het industrieterrein mag, ongeacht het feitelijk gebruik van die woningen, in het kader van de vergunningverlening aan de omliggende bedrijven geen weigeringsgrond zijn.⁵ Evenmin mag in de voorschriften die aan de vergunning verbonden worden een beperking aan de bedrijfsvoering worden gesteld als die beperking ten koste gaat van het speciale vestigingsklimaat voor inrichtingen op het industrieterrein.⁶ Naar onze mening impliceert dit dat in de vergunning geen beperkingen mogen worden gesteld aan het geluid dat inherent is aan de bedrijfsvoering van een inrichting op een gezoneerd industrieterrein.
10. In de tweede plaats is van belang dat de kwalificatie als bedrijfswoning of reguliere woning niet van belang is voor de toepassing van andere milieunormen dan geluidsgrenswaarden waar het gaat om woningen die buiten de eigen inrichting zijn gelegen. Voor de toepassing van het Besluit externe veiligheid inrichtingen geldt bijvoorbeeld dat woningen buiten de inrichting kwetsbare objecten zijn, ongeacht of dit reguliere woningen zijn of bedrijfswoningen die tot een andere inrichting behoren. Op vergelijkbare wijze maakt de definitie van 'geurgevoelig object' in art. 1 van het Activiteitenbesluit milieubeheer - die in de beleidsregel 'Geur bedrijven (niet veehouderijen) Overijssel 2018' van de provincie Overijssel wordt overgenomen - geen onderscheid tussen reguliere woningen en bedrijfswoningen.
11. Met andere woorden, een bedrijfswoning geniet in principe dezelfde bescherming als een burgerwoning tegen milieueffecten van de inrichtingen waarvan de (bedrijfs)woning geen onderdeel uitmaakt. Het feitelijk gebruik voor woondoeleinden is bepalend. Om die reden is voor de toepassing van milieunormen evenmin relevant of het gebruik voor reguliere woondoeleinden een overgangsrechtelijke status heeft.

Dit betekent ook dat het voor de bedrijfsactiviteiten van de omliggende bedrijven geen verschil maakt of de status als bedrijfswoning behouden blijft of dat deze wordt omgezet in een reguliere woonbestemming. In beide gevallen moeten die bedrijven aan dezelfde milieunormen

⁴ Op grond van art. 40 jo. art. 41 lid 3 Wgh. Vgl. ABRvS 29 november 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AZ3208, r.o. 2.3.2. Volledigheidshalve zij er in dit verband op gewezen dat onder de Omgevingswet niet langer meer zal worden gesproken over geluidzones maar van geluidaanbachtgebieden. Ook voor geluidaanbachtgebieden geldt dat het industrieterrein daarvan geen onderdeel uitmaakt.

⁵ Vgl. ABRvS 30 oktober 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1723, r.o. 4.1.

⁶ Vgl. ABRvS 2 november 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU3124, r.o. 2.5.1 en ABRvS 7 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4571, r.o. 38. Illustratief in dit verband is verder ABRvS 24 januari 2007, ECLI:NL:RVS:2007:AZ6867, r.o. 2.3.6. Hierin ging het om een vergunningvoorschrift voor een inrichting op een gezoneerd industrieterrein waarin was opgenomen dat radio's en andere geluids- of omroepinstallaties niet hoorbaar mochten zijn ter plaatse van de gevel van de dichtstbijgelegen woning. Het speciale vestigingsklimaat voor inrichtingen op een gezoneerd industrieterrein wordt met een dergelijk voorschrift niet snel aangetast. Zie in vergelijkbare zin ABRvS 11 maart 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BH5548, r.o. 2.5.4.

voldoen. In het verlengde daarvan kan een herziening van het bestemmingsplan waarmee bestaand gebruik voor reguliere woondoeleinden een positieve bestemming krijgt in beginsel niet leiden tot een inperking van de bestaande rechten van de aanwezige bedrijven, omdat een bestemming als bedrijfswoning (die voor de bestaande woningen zonder meer aanvaardbaar wordt geacht en ook altijd aanvaardbaar is geweest) voor die bedrijven dezelfde beperkingen met zich brengt.

IV. Mogelijkheid voor een positieve bestemming

12. Uit de hiervoor genoemde jurisprudentie dat woningen op een gezoneerd industrieterrein geen bescherming genieten tegen geluidhinder, volgt reeds dat op een dergelijk terrein woningen aanwezig kunnen zijn. Als er geen intentie bestaat om het gebruik voor reguliere woondoeleinden te (doen) beëindigen kan – en onder omstandigheden: moet – aan die woningen een positieve bestemming worden toegekend als het bestemmingsplan wordt herzien.

Vgl. ABRvS 2 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1171. Deze uitspraak heeft betrekking op het bestemmingsplan 'Havengebied IJmuiden' dat is vastgesteld voor het gezoneerde industrieterrein IJmond (zie de afbeelding in paragraaf 3.4 van de toelichting bij het plan). Op het terrein bevinden zich verschillende woningen, waaraan de raad een zogenoemde uitsterfregeling heeft willen toekennen. Deze uitsterfregeling houdt in dat het bestaande gebruik voor woondoeleinden onder de bestemming 'Bedrijf - Havengebonden' mag worden voortgezet, met dien verstande dat als het gebruik na de inwerkingtreding van het plan langer dan een jaar wordt onderbroken, dat gebruik niet meer mag worden hervat (art. 3.3.2 van de planregels). Appellanten betogen dat de uitsterfregeling niet aan hun woningen had mogen worden toegekend, omdat de woningen legaal zijn opgericht en in de voorgaande bestemmingsplannen altijd positief bestemd zijn geweest. De Afdeling oordeelt dat het bestemmingsplan in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel is vastgesteld. Zie r.o. 9:

"Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad niet inzichtelijk gemaakt dat een woonbestemming voor de woningen op de percelen aan de [locatie 1] en de [locatie 2] niet langer in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De omstandigheid dat de woningen in de toekomst mogelijk een belemmering zullen vormen voor de bedrijvigheid in de omgeving van de woningen is in dit geval onvoldoende om een inbreuk op de bestaande rechten van [appellant sub 2] en [appellant sub 1] te rechtvaardigen. Ter zitting heeft de raad naar voren gebracht dat er in de huidige situatie geen problemen zijn en dat de verschillende aanwezige functies in het gebied zich met elkaar verdragen. Het bestreden besluit, voor zover dat betrekking heeft op de plandelen met de bestemming "Bedrijf - Havengebonden" ter plaatse van de [locatie 1] en de [locatie 2] en bijlage 2 bij de planregels, voor zover daarop de percelen aan de [locatie 1] en de [locatie 2] staan vermeld, is vastgesteld in strijd met de vereiste zorgvuldigheid. De beroepen zijn gegrond. Het bestreden besluit dient in zoverre wegens strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht te worden vernietigd."

De gemeenteraad heeft voor de betrokken percelen vervolgens het bestemmingsplan 'Havengebied Eerste Partiële Herziening' vastgesteld. De bestemming 'Bedrijf - Havengebonden' is daarbij behouden, maar de uitsterfregeling is vervangen door de aanduiding 'Wonen', waarbinnen het gebruik voor woondoeleinden positief is bestemd. In plaats van de uitsterfconstructie is een wijzigingsbevoegdheid opgenomen, waarmee de bestemming voor woondoeleinden kan worden geschrapt als dit gebruik (uit eigen beweging) is gestaakt.

13. Aan deze mogelijkheid om een positieve bestemming toe te kennen aan bestaande woningen op een gezoneerd industrieterrein doet niet af dat op pagina 33 van de 'Handreiking industrielawaai en vergunningverlening' (hierna: de '**handreiking**') wordt opgemerkt "(...) dat er (planologisch gezien) geen burgerwoningen aanwezig kunnen zijn op een gezoneerd industrieterrein)." De handreiking is immers geen wettelijke regeling, maar (slechts) een hulpmiddel bij het voorkomen en beperken van hinder door industrielawaai. Bovendien heeft dit hulpmiddel betrekking op het verlenen van vergunningen aan, of het stellen van maatwerkvoorschriften voor bedrijven, en niet op het ruimtelijke-ordeningsinstrument. Als de intentie bestond om het positief bestemmen van woningen op een industrieterrein uit te sluiten, dan had dit als een eis in de wet- en regelgeving moeten worden opgenomen, bijvoorbeeld in de Wet geluidhinder of het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening. Een dergelijke regeling ontbreekt.
14. De stelling dat er planologisch gezien geen woningen op een industrieterrein aanwezig kunnen zijn, wordt in de handreiking niet onderbouwd. Vermoedelijk houdt die stelling simpelweg verband met de definitie van 'industrieterrein' in de Wet geluidhinder. Die definitie houdt in dat aan het terrein in hoofdzaak een bestemming is gegeven voor de vestiging van inrichtingen die in belangrijke mate geluidhinder veroorzaken. Een dergelijke bestemming omvat in de meeste gevallen niet mede het gebruik voor reguliere woondoeleinden, zodat burgerwoningen in de regel inderdaad niet planologisch toelaatbaar zullen zijn. Dat er echter uitzonderingen denkbaar zijn, in die zin dat onder de bedrijfsbestemming wel degelijk ruimte bestaat voor reguliere woondoeleinden, wordt in de aangehaalde uitspraak over het industrieterrein IJmond geïllustreerd.

V. Aanvaardbaar woon- en leefklimaat als voorwaarde

15. Het voorgaande neemt niet weg dat de raad bij de vaststelling c.q. herziening van een bestemmingsplan waarin de woningen op het industrieterrein positief worden bestemd draagkrachtig moet onderbouwen dat ter plaatse van die woningen sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. Als de woningen een te hoge geluidsbelasting ondervinden, dan is een woonbestemming niet in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening. Een bestemmingsplan waarin een dergelijke bestemming wordt toegekend is dan in strijd met art. 3.1 lid 1 van de Wro.
16. Er bestaan geen wettelijke voorschriften waarin is bepaald wat de maximale geluidbelasting van woningen op een gezoneerd industrieterrein mag zijn om nog te kunnen spreken van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. In het licht van een goede ruimtelijke ordening heeft de gemeenteraad daarom beleidsvrijheid om dit zelf te bepalen. Daarbij moet uiteraard wel worden voldaan aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het zorgvuldigheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel. Dit betekent dat een bestemmingsplan waarin de woningen positief worden bestemd, moet worden voorzien van een draagkrachtige motivering waarin wordt onderbouwd dat ter plaatse van die woningen een hogere geluidbelasting gerechtvaardigd is en dat ondanks die hogere geluidbelasting, gelet op de omstandigheden van het geval, sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat.
17. De omstandigheid dat (bedrijfs)woningen aanwezig zijn op een industrieterrein en een gemeente de mogelijkheid onderzoekt of aan deze (bedrijfs)woningen een vorm van een positieve bestemming (waaronder een uitsterfregeling) kan worden gegeven, heeft zich reeds meermaals in de jurisprudentie voorgedaan. Gemeenschappelijke deler van die uitspraken is dat de raad beleidsruimte heeft bij de beoordeling of sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. De Afdeling volstaat daarbij met een redelijkheidstoets van de door de raad uitgevoerde belangenafweging, waarbij de ondergrens wordt gevormd door het zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel.

In ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1757, r.o. 7.11 en 7.12 oordeelt de Afdeling dat de raad de bestaande situatie van de woningen op het industrieterrein in redelijkheid als zodanig heft kunnen bestemmen, omdat er geen aanwijzingen zijn dat ter plaatse van deze woningen niet aan het in de handreiking genoemde maximale geluidniveau van 65 dB(A) kan worden voldaan.

In ABRvS 12 maart 2014, ECLI:NL:RVS:2014:846, r.o. 1.4 is een bestemmingsplan aan de orde waarin de raad niet is overgegaan tot het toekennen van een positieve bestemming aan een burgerwoning op een gezondeerd industrieterrein omdat de geluidbelasting op de gevel van de woning van meer dan 60 dB(A) te hoog wordt gevonden. De Afdeling acht die keuze niet onredelijk.

In ABRvS 12 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4056, r.o. 4.6 stelt de Afdeling zich op het standpunt dat het college bij de beantwoording van de vraag of ter plaatse van de woningen op het gezondeerde industrieterrein sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat in redelijkheid aansluiting heeft kunnen zoeken bij de in de VNG-brochure 'Handreiking bedrijven en milieuzonering' (hierna: de '**VNG-brochure**') opgenomen richtafstanden die dienen te worden aangehouden tussen een bepaald omgevingstype en een bedrijf van een bepaalde milieucategorie.

In ABRvS 12 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2982 overweegt de Afdeling dat bij het beantwoorden van de vraag of ter plaatse van een woning op een gezondeerd industrieterrein sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat mag worden betrokken dat de geluidbelasting op de woning hoger is dan de maximale toelaatbare geluidbelasting die ingevolge de Wet geluidhinder toelaatbaar zou zijn als de woning buiten het gezondeerde industrieterrein binnen de geluidzone zou liggen.

18. De beleidsvrijheid van de raad biedt ruimte om voor de woningen op het industrieterrein specifiek beleid te formuleren waarin wordt aangegeven onder welke omstandigheden het ruimtelijk aanvaardbaar is om bestaand gebruik voor reguliere woondoeleinden op het industrieterrein positief te bestemmen. Dat beleid kan worden gebaseerd op de omstandigheid dat sprake is van een historisch gegroeide situatie die thans als een knelpunt wordt ervaren en waarvoor een juridische oplossing moet worden gevonden. Dat vereist maatwerk, zodat gerechtvaardigd kan worden dat voor het industrieterrein specifiek beleid wordt geformuleerd.
19. Omdat het gebruik van de (bedrijfs)woningen voor reguliere woondoeleinden legaal is gestart onder het voorheen geldende planologisch regime, de woningen zich al geruime tijd op een (gezondeerd) industrieterrein bevinden en de vigerende bestemming ter plaatse reeds voorziet in bedrijvigheid en industrie, is goed verdedigbaar dat kan worden gemotiveerd dat in dit geval een hogere mate van hinder (vanwege industrielawaai) passend wordt geacht. Bij het beantwoorden van de vraag welke omvang de geluidbelasting van de (bedrijfs)woningen mag hebben om nog te kunnen spreken van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat kan bijvoorbeeld aansluiting worden gezocht bij de grenswaarden in de Wgh die gelden voor bestaande geluidsgevoelige objecten, bij de richtwaarde van 65 dB(A) die wordt vermeld in de handreiking voor (bedrijfs)woningen op een industrieterrein en/of de richtafstanden in de VNG-brochure.
20. Tegelijkertijd moet in het beleid aandacht worden besteed aan de gevolgen van de geluidbelasting voor de bewoners, waaronder de invloed op hun gezondheid, het al dan niet aanwezig zijn van een geluidluwe gevel en/of een geluidluwe buitenruimte en het akoestisch klimaat binnen de woning, rekening houdend met de geluidwering van de gevel.
21. Om alle relevante aspecten in kaart te brengen en in het beleid te verdisconteren, is het raadzaam om een akoestisch deskundigenbureau in te schakelen.

VI. Toekennen van maatwerkbestemmingen

22. Bij de voorbereiding van de nieuwe planologische regeling voor de woningen op het industrieterrein moet worden onderzocht in hoeverre ter plaatse van de individuele woningen sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. Hiervoor moet de geluidbelasting van de individuele woningen worden berekend en worden getoetst aan de eisen die in het specifieke akoestische beleid aan het woon- en leefklimaat worden gesteld. Bij deze berekeningen moet worden uitgegaan van de maximale planologische mogelijkheden voor de bedrijvigheid op het industrieterrein. Eventuele geluidruimte die binnen de geluidszone resteert, moet dus in aanmerking worden genomen. Voor de bedrijven geldt immers geen beperking om meer geluid uit te stoten zolang op de zonegrens aan de grenswaarde wordt voldaan. Daarom kan op voorhand niet worden uitgesloten dat de woningen in de toekomst een zwaardere geluidbelasting zullen ondervinden dan thans het geval is.
23. Op basis van de resultaten van het akoestisch onderzoek naar de individuele woningen op het industrieterrein, dient vervolgens een keuze te worden gemaakt over de planologische regeling die voor de woningen in het bestemmingsplan wordt opgenomen. Naast de beleidsvrijheid om te bepalen onder welke geluidsbelasting nog sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat, is het type planologische regeling dat aan de woningen wordt toegekend een tweede knop waaraan kan worden gedraaid om een maatwerkoplossing te bieden in een individueel geval. In algemene zin zijn hiervoor vier mogelijkheden.
24. In de eerste plaats kan het gebruik voor reguliere woondoeleinden positief worden bestemd als kan worden gemotiveerd dat ter plaatse van de woning sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. In dat geval kan ervoor worden gekozen om (i) aan de woningen een reguliere woonbestemming te toe kennen (dienovereenkomstig geel gearceerd op de plankaart) of (ii) de huidige bestemming "Bedrijventerrein" (dienovereenkomstig paars gearceerd op de plankaart) te behouden en middels de (functie)aanduiding "wonen" het gebruik voor reguliere woondoeleinden toe te staan. Gelet op de omstandigheid dat: (a) de woningen verspreid over het bedrijventerrein liggen; (b) door de gemeente het uitgangspunt wordt gehanteerd dat er in principe geen andere functies dan bedrijven worden toegestaan op bedrijventerreinen (anders dan die ondersteunend aan het bedrijventerrein) en (c) de sterkere signaalfunctie die uitgaat van woningen met een "bedrijventerrein"-bestemming ten opzichte van een reguliere woonbestemming (immers, bij de koop van een woning met de bestemming "bedrijventerrein" ligt het in de rede dat daar eerder hinder wordt ervaren dan wanneer een woning met een reguliere woonbestemming wordt gekocht), geniet het behouden van de bestemming "bedrijventerrein" in combinatie met het toekennen van een (functie)aanduiding waarbinnen het gebruik voor woondoeleinden wordt toegestaan, ons inziens de voorkeur.
25. In de tweede plaats kan gebruik gemaakt worden van een uitsterfregeling. Een uitsterfregeling houdt in dat het gebruik voor reguliere woondoeleinden niet meer mag worden hervat nadat het voor een bepaalde periode gestaakt is geweest. Het is gebruikelijk om hierbij een periode van een jaar te hanteren, omdat dit aansluit op de periode die voor het gebruiksovergangsrecht is voorgeschreven in het Bro. Er kan echter voor een langere periode worden gekozen. Een kortere termijn is ook denkbaar, mits dat in het licht van de concrete omstandigheden van het geval gerechtvaardigd kan worden. Voor het overige is een uitsterfregeling een positieve bestemming. De regeling is zaaksgebonden, zodat de woning kan worden verkocht zonder dat het recht om die woning te gebruiken voor reguliere woondoeleinden komt te vervallen. Daarnaast is het onder een uitsterfregeling toegestaan om de woning te verbouwen, tenzij het bestemmingsplan daaraan beperkingen stelt. Ook in andere opzichten worden de bewoners niet in hun bestaande gebruiksrecht beperkt zolang het gebruik voortduurt.

26. Een uitsterfregeling moet gerechtvaardigd worden met een onderbouwing dat het gebruik voor reguliere woondoeleinden op den duur ongewenst is. Die rechtvaardiging kan bijvoorbeeld zijn gelegen in de omstandigheid dat gronden waar bedrijven met een zwaardere milieucategorie zijn toegestaan schaars zijn in de gemeente en bewoning om die reden daarop beperkt moet blijven, maar bestaande woningen niet kunnen worden wegbestemd omdat niet aannemelijk is dat het gebruik daarvan beëindigd zal worden.
27. De uitsterfregeling brengt tot uitdrukking dat sprake is van een tijdelijke, aflopende planologische grondslag. Dat kan een argument zijn om een zwaardere geluidsbelasting van de woning aanvaardbaar te achten.
28. In de derde plaats kan worden gezien of het gebruik van de woningen voor reguliere woondoeleinden nogmaals onder het algemeen overgangsrecht kan worden gebracht. Zoals aangegeven is daarvoor vereist dat aannemelijk is dat het gebruik binnen een redelijke en afzienbare termijn wordt beëindigd.⁷ Dit betekent dat de gemeente zich bereid zal moeten verklaren om tot onteigening over te gaan als de bewoners niet bereid zijn om het gebruik uit eigen beweging te staken.
29. In de vierde plaats biedt het Bro de mogelijkheid om een persoonsgebonden overgangsrecht toe te kennen. Een persoonsgebonden overgangsrecht geldt voor een specifiek natuurlijk persoon in combinatie met een bepaald gebruik. Het gebruik mag dus niet worden voortgezet door een ander persoon. In dat geval zou sprake zijn van met het plan strijdig gebruik waartegen handhavend moet worden opgetreden. Het toekennen van een persoonsgebonden overgangsrecht komt in beeld in gevallen waarin het bestaande gebruik, gelet op artikel 3.2.2, vierde lid, van het Bro, niet onder de werking van het algemene overgangsrecht zou vallen en handhavend optreden tot een onbillijkheid van overwegende aard als bedoeld in artikel 3.2.3 van het Bro zou leiden.⁸ Die omstandigheid doet zich niet snel voor.⁹ Bij het toepassen van persoonsgebonden overgangsrecht moet bovendien altijd gemotiveerd worden waarom niet ook kan worden volstaan met een uitsterfconstructie, nu een dergelijke regeling niet persoonsgebonden is en meer rechtszekerheid biedt.¹⁰ Gelet hierop is het persoonsgebonden overgangsrecht geen instrument dat generiek kan worden ingezet en is het dus geen geschikte oplossing in de voorliggende situatie.

VII. Planschadevergelijking

30. Een bestemmingsplan waarmee het gebruik van woningen in het havengebied wordt gereguleerd, is een schadeoorzaak als bedoeld in art. 6.1 van de Wro. Dit betekent dat de eigenaren van die woningen en de drijvers van de omliggende inrichtingen mogelijk aanspraak kunnen maken op een tegemoetkoming in planschade als zij door dat bestemmingsplan in een planologisch nadeliger positie komen te verkeren en als gevolg daarvan schade lijden.
31. Op grond van art. 6.2 lid 1 Wro dient schade die binnen het normale maatschappelijke risico ligt, voor rekening van de aanvrager te blijven. Daarvoor wordt in art. 6.2 lid 2 Wro een forfaitaire drempel neergelegd van 2% van de waarde van de onroerende zaak onmiddellijk voorafgaand aan het ontstaan van de schade. Die drempel is niet van toepassing op zogenoemde directe planschade, dat wil zeggen de schade die wordt veroorzaakt door een

⁷ Vgl. ABRvS 9 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2203, r.o. 35.2.

⁸ Vgl. ABRvS 17 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:576, r.o. 7.3.

⁹ Te denken valt aan de situatie dat gelet op de hoge leeftijd van de gebruiker van een woning te verwachten is dat het strijdig gebruik op termijn weggenomen zal worden, maar niet duidelijk is precies wanneer. Zie verder: ABRvS 17 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4571.

¹⁰ Vgl. ABRvS 20 juni 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW8880, r.o. 2.3.6 en 2.3.7; ABRvS 17 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3390, r.o. 9.7 en ABRvS 25 september 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3271, r.o. 9.4.

verandering van de bestemming of de planregels voor de onroerende zaak zelf. Dat wil echter niet zeggen dat voor directe planschade geen normaal maatschappelijk risico geldt. Volgens Afdelingsjurisprudentie heeft art. 6.2 lid 1 Wro zelfstandige betekenis.¹¹

32. Ten aanzien van de omvang van het normaal maatschappelijk risico hanteert de Afdeling bestuursrechtspraak standaard de volgende overweging:

*"de vraag of schade als gevolg van een planologische ontwikkeling als bedoeld in artikel 6.1, tweede lid, van het Wro tot het normaal maatschappelijk risico behoort, worden beantwoord met inachtneming van alle van belang zijnde omstandigheden van het geval. Van belang is onder meer of de planologische ontwikkeling als een normale maatschappelijke ontwikkeling kan worden beschouwd waarmee de benadeelde rekening had kunnen houden in die zin, dat de ontwikkeling in de lijn van de verwachtingen lag, ook al bestond geen concreet zicht op de omvang waarin, de plaats waar en het moment waarop de ontwikkeling zich zou voordoen. In dit verband komt betekenis toe aan de mate waarin de ontwikkeling naar haar aard en omvang binnen de ruimtelijke structuur van de omgeving en het gevoerde planologisch beleid past. Omstandigheden die verder van belang kunnen zijn, zijn de afstand van de locatie waar de ontwikkeling heeft plaatsgevonden tot de onroerende zaak van de aanvrager en de aard en de omvang van het door de ontwikkeling veroorzaakte nadeel."*¹²

33. Als woningen direct voorafgaand aan de inwerkingtreding van het huidige bestemmingsplan "Havengebied Westerval-Noord" in gebruik waren voor reguliere woondoeleinden, dan kan sprake zijn van een waardedaling als gevolg van dat plan die op grond van afdeling 6.1 Wro voor een tegemoetkoming in planschade in aanmerking komt. Uit de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak volgt namelijk dat de overgangsbepalingen bij een bestemmingsplan van een andere orde zijn dan de regels van de bestemming zelf, omdat die bepalingen beogen om het bestaande gebruik binnen de planperiode te beëindigen. Aan het kunnen voortzetten van bestaand gebruik onder het overgangsrecht komt dan ook niet dezelfde waarde toe als een gebruik dat rechtstreeks is bestemd.¹³
34. Ook als het planologisch regime wordt gewijzigd en voor de woningen een uitsterfregeling wordt opgenomen, kan sprake zijn van schadeplichtigheid.¹⁴ Een uitsterfregeling kan voor een redelijk denkend en handelend koper als nadeel worden gezien en om die reden een drukkend effect hebben op de koopprijs. De reden daarvoor is dat zich omstandigheden kunnen voordoen die ertoe kunnen leiden dat de woning ongewild langer dan een jaar niet wordt gebruikt voor reguliere woondoeleinden, waarna de positieve bestemming komt te vervallen.
35. Zowel het overgangsrecht als een uitsterfregeling hebben dus een waardedrukkend effect dat onder omstandigheden kan leiden tot een verplichting om een tegemoetkoming in planschade uit te keren. Daarbij kunnen evenwel twee kanttekeningen worden geplaatst.
36. Ten eerste is hiermee niets gezegd over de omvang van de waardevermindering. Die moet nog worden begroot. Daarbij mag worden aangenomen dat de waardedaling als gevolg van een uitsterfregeling kleiner is dan als gevolg van het wegbestemmen van de woondoeleinden, omdat het nadeel van een uitsterfregeling beperkter is.
37. Ten tweede kan sprake zijn van een normaal maatschappelijk risico. Een aanknopingspunt daarvoor is dat woningen niet op een gezonde industrieterrein thuishoren, omdat een dergelijk terrein bedoeld is voor bedrijven die zware milieuhinder veroorzaken. Het is dus verdedigbaar dat het als een normale maatschappelijke ontwikkeling moet worden gezien dat in het planologisch regime tot op zekere hoogte wordt aangestuurd op het beëindigen van het gebruik voor reguliere woondoeleinden, waar een benadeelde rekening mee had kunnen

¹¹ Vgl. ABRvS 26 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3120, r.o. 13.2 en 13.3.

¹² Vgl. ABRvS 28 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2582, r.o. 5.9 en 5.10.

¹³ Vgl. ABRvS 27 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3980, r.o. 6.5.

¹⁴ Vgl. ABRvS 15 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:79, r.o. 7.

houden, in die zin dat een dergelijke planologische ontwikkeling in de lijn van de verwachtingen lag. Dit geldt temeer voor een uitsterfregeling, die immers een beperkter nadeel veroorzaakt, zodat ook de daaruit voortvloeiende schade eerder evenredig zal zijn in verhouding tot het doel dat met die regeling wordt nagestreefd. Een aanknopingspunt voor de omvang van het normaal maatschappelijk risico kan ook worden gevonden in de mate van milieuhinder ter plaatse van de woning in kwestie. Hoe meer de woning ligt ingeklemd tussen zware bedrijvigheid, des te meer het in de rede ligt om aan te nemen dat die woning niet past binnen de bestaande ruimtelijke structuur.

38. Eigenaren van bedrijfswoningen die worden geconfronteerd met een waardedaling omdat het onder het geldende bestemmingsplan niet langer mogelijk is om die woning in gebruik te nemen voor reguliere woondoeleinden, kan mogelijkwijs passieve risicoaanvaarding worden tegengeworpen. Van passieve risicoaanvaarding is sprake als vanuit de positie van een redelijk denkende en handelende eigenaar aanleiding bestond om rekening te houden met de kans dat de planologische zaak zou gaan veranderen in een voor hem ongunstige zin. Daarbij dient rekening te worden gehouden met concrete beleidsvoornemens die openbaar zijn gemaakt, ook als die voornemens geen concrete status hebben. Het kan bijvoorbeeld gaan om een voorontwerp-bestemmingsplan.¹⁵ Voor zover geen sprake is van passieve risicoaanvaarding, omdat niet kan worden onderbouwd dat er voor de eigenaren aanleiding bestond om rekening te houden met de kans dat de mogelijkheid om de woning voor reguliere woondoeleinden in gebruik te nemen zou verdwijnen, kan sprake zijn van een verplichting om een tegemoetkoming in planschade uit te keren. De beperking van de gebruiksmogelijkheid zal voor een redelijk denkend en handelend koper immers reden zijn om minder voor de woning te willen betalen.
39. Als de betrokken woningen positief worden bestemd, dan kan bij de omliggende bedrijven sprake zijn van indirecte planschade als dit resulteert in een beperking van de bedrijfsvoering. Zoals wij hierboven uiteen hebben gezet, is het echter zeer de vraag of een dergelijke beperking zich een concreet geval voordoet. In dit verband is in de eerste plaats van belang dat een bedrijfswoning bij een andere inrichting voor de toepassing van de milieunormen dezelfde status heeft als een woning die voor reguliere woondoeleinden in gebruik is. Geluidsnormen zijn zelfs in het geheel niet van toepassing op woningen die op een gezoneerd industrieterrein liggen. Beide type woningen vormen in dat opzicht hetzelfde knelpunt, zodat het positief bestemmen van reguliere woondoeleinden geen beperking vormt. Dit is slechts anders als ter plaatse van een woning dusdanige milieueffecten optreden, dat in redelijkheid niet meer kan worden gesproken van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. In de tweede plaats is het voor de toepassing van de milieunormen niet relevant of de woning een overgangsrechtelijke status heeft.

¹⁵ Vgl. ABRvS 20 juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2018, r.o 5.3.