

Vergaderjaar 2009–2010

32 030

Beter wonen op het platteland Introductie van de «plattelandswoning» in de Wet milieubeheer

Nr. 4

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTE- LIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 november 2009

In de initiatiefnota «Beter wonen op het platteland» (Kamerstuk 32 030, nr. 2) beschrijft de heer Van Heugten problemen rond de planologische status van afgesplitste voormalige agrarische woningen en de gevolgen hiervan voor bewoners van deze panden en de aangrenzende bedrijven. Ik herken deze complexe problematiek. Er is een zekere spanning tussen schaalvergroting in de landbouw en wonen op het platteland. Deze spanning zal niet vanzelf verdwijnen. Zoals het er nu naar uitziet, is de schaalvergroting nog lang niet ten einde, terwijl de woonwensen van burgers eveneens blijven stijgen.

Hoe deze spanning uitwerkt, verschilt van gebied tot gebied. In gebieden met een grote woningvraag kan het vraagstuk rond de juridische status van een woning inderdaad een drempel voor potentiële bewoners zijn. In gebieden met een structurele bevolkingsdaling is er echter heel wat meer nodig om bewoners vast te houden, dan wel aan te trekken. Veel gebieden bevinden zich thans in de transitie tussen deze uitersten; wat nu nog als aantrekkelijke woning wordt beschouwd, blijkt over twintig jaar wellicht heel anders te zijn.

Ik onderken de wenselijkheid van een structurele oplossing voor voormalige agrarische bedrijfswoningen. Gemeenten kunnen met de reeds aan hen toebedeelde bevoegdheden de meeste problemen wel oplossen, maar deze oplossingen zijn vaak ad hoc en gekunsteld. Ik zie de initiatiefnota daarom als een stap in de richting van een solide en structurele oplossing, waarbij bovendien van de gemeente een integrale afweging en besluitvorming wordt gevraagd.

Wel wil ik u enkele aandachtspunten meegeven voor de nadere uitwerking van het wetsvoorstel.

Ten eerste zou een structurele oplossing moeten zijn gericht op maatwerk. Zo moeten gemeenten bijvoorbeeld rekening kunnen houden met onder-

dan wel overdruk op de regionale woningmarkt en met de karakteristieken van het betrokken gebied.

Vervolgens is de rechtszekerheid van zittende bewoners een aandachtspunt. Een zeer groot deel van de huidige burgerwoningen in het buitengebied is ooit bedrijfswoning geweest. Als deze woningen al een zelfstandige bestemming voor wonen hebben, die dus burgerbewoning toelaat, zal het herbestemmen van deze woningen tot plattelandswoning het beschermingsniveau verlagen en daarmee de waarde verminderen. Planschadeclaims kunnen het gevolg zijn.

Anderzijds geeft een te ruimhartige toepassing de mogelijkheid om boerderijen te stichten, met als verborgen oogmerk deze zo snel mogelijk om te zetten in duurdere «plattelandswoningen». De daaropvolgende stap is dan dat veel bewoners van deze woningen elke kans zullen aangrijpen om hun plattelandswoning tot burgerwoning te promoveren.

In beide gevallen verliest het instrument zijn kracht en treden ongewenste neveneffecten op. Ik ben van mening dat het voorontwerp-wetsvoorstel onvoldoende garanties biedt om het bovenstaande te voorkomen. Het is dan ook wenselijk om aanvullend duidelijke, objectieve criteria op te nemen, teneinde het begrip plattelandswoning te beperken en zo misbruik van de regeling uit te sluiten.

In de lijst met vragen en antwoorden met betrekking tot de initiatiefnota stelt de heer Van Heugten dat het beschermingsniveau van de plattelandswoning gelijk zal zijn aan dat van de bedrijfswoning (vragen 7, 8 en 10). Een nuancering is hierbij op zijn plaats. Zolang de bedrijfswoning onderdeel is van het bedrijf, is de bewoner zelf verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering. De agrariër maakt hierbij een afweging tussen het bedrijfsbelang en het eigen woongenot. Zodra de splitsing een feit is, verdwijnt deze koppeling. Afhankelijk van de relatie tussen de nieuwe eigenaar en de bewoner kan dit wel degelijk tot een achteruitgang in het beschermingsniveau leiden. Zo kan de nieuwe eigenaar ervoor kiezen in de stal naast zijn eigen huis nieuwe, stille ventilatoren te monteren en de oude, lawaaiige ventilatoren over te plaatsen naar de stal naast de afgesplitste woning. Of een overlastgevende activiteit wordt verplaatst van de dicht bij de woning van de nieuwe eigenaar gelegen opstallen naar de nieuw verworven locatie.

Of deze situatie optreedt, is lastig van te voren te zeggen. Zowel schaalvergroting als de aankoop van een woning hebben een tijdshorizon van decennia. Ik ben iets minder optimistisch over de voorspelbaarheid van ontwikkelingen op deze termijn dan de heer Van Heugten. Het is moeilijk te voorzien of, wanneer en aan wie zowel de bedrijven als de woningen doorverkocht zullen worden.

Om deze redenen adviseer ik u om in uw beraadslagingen en de eventuele nadere uitwerking van het wetsvoorstel te bezien of het nodig en wenselijk is speciale aandacht te besteden aan de relatie tussen het actieve bedrijf, de afgesplitste woning en het oorspronkelijke bedrijf, teneinde het hierboven beschreven afwentelgedrag te voorkomen. Tenslotte wijs ik er op dat in het voorontwerp-wetsvoorstel de formuleringen te beperkt zijn. In de praktijk zou het nauwelijks effect hebben omdat het slechts een deel van de relevante wet- en regelgeving bestrijkt. In de bijlage bij deze brief wordt hierop nader ingegaan en wordt een aantal suggesties gedaan. De details hiervan kunnen na de meer algemene discussie in het notaoverleg nader worden uitgewerkt.

Indien de heer Van Heugten in vervolg op deze brief en het notaoverleg zijn initiatief zou willen doorzetten, bied ik daartoe desgevraagd graag juridische ondersteuning aan.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. M. Cramer

Opmerkingen en suggesties bij het voorontwerp wetsvoorstel*Ten aanzien van artikel I, onderdeel A:*

In lijn met de overwegingen weergegeven in deze brief, is te overwegen om in het eerste lid van het voorgestelde artikel 5.5a, bijvoorbeeld in de aanhef of in onderdeel a, explicieter te maken dat het steeds moet gaan om een *bestaand* gebouw; enige uitzondering hierop vormt nieuwbouw gerealiseerd met toepassing van een sloopof beëindigingsregeling. Met deze beperking wordt beoogd speculatie met woningbouw in het buitengebied zoveel mogelijk uit te sluiten.

Bovendien zou onderdeel c van artikel 5.5a, eerste lid, aangescherpt kunnen worden in die zin dat niet alleen het gebied, maar ook de woning zelf een agrarische *bestemming* moet hebben voorafgaand aan de bestemmingswijziging tot «plattelandswoning». Dit om te voorkomen dat een woning waarvoor – hoewel gelegen in een gebied met een overwegend agrarische bestemming – inmiddels reeds een «normale» woonbestemming geldt, dus een burgerwoning, alsnog wordt omgezet in een plattelandswoning, waardoor het beschermingsniveau feitelijk wordt verlaagd. Doel van het initiatiefvoorstel is immers niet een verlaging van het beschermingsniveau mogelijk te maken, maar het beschermingsniveau in voorkomende gevallen te bevroren op het beschermingsniveau van een agrarische bedrijfswoning.

Aanvullend kan het raadzaam zijn een historische grens te bepalen, zodat niet woningen in het buitengebied die al geruime tijd als burgerwoning fungeren, alsnog omgezet worden naar «plattelandswoning» waardoor het beschermingsniveau daalt. Hiervoor zou mogelijk aangesloten kunnen worden bij de tijdgrens die is ingebouwd in de Wet geurhinder en veehouderij (artikel 14).

In het voorstel van de heer Van Heugten is de toekenning van de bestemming «plattelandswoning» in het bestemmingsplan het doorslaggevende besluit voor de toepasbaarheid van de regeling(en) voor plattelandswoningen. Gelet daarop kan men zich, mede in het licht van het bovenstaande, afvragen of volstaan moet worden met de invoering van het voorgestelde (eventueel nog aan te passen) artikel 5.5a in de Wet milieubeheer, of dat een aanvullende regeling in of op grond van de Wet ruimtelijke ordening zinvol is.

Ten aanzien van artikel I, onderdeel B:

Een zo algemene bepaling dreigt in strijd te komen met de Europese richtlijn betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (Richtlijn 2008/50/EG). Ingevolge deze richtlijn gelden de normen voor luchtkwaliteit immers in principe overal in de buitenlucht.

In het kader van de implementatie van deze richtlijn en de uitvoering van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit wordt thans bezien in hoeverre de luchtkwaliteit beoordeeld moet worden ter plaatse van agrarische bedrijfswoningen, waarbij niet alleen de vraag relevant is t.a.v. de eigen bedrijfswoning, maar ook de vraag aan de orde is of de luchtkwaliteit beoordeeld moet worden bij woningen die deel uitmaken van een nabijgelegen agrarische bedrijf, en in het verlengde daarvan de voormalige agrarische bedrijfswoningen die inmiddels door burgers worden bewoond.

Als de resultaten van deze actie bekend zijn, kan met het beoogde initiatiefvoorstel hierbij mogelijk worden aangesloten.

Ten aanzien van artikel II:

Met het uitsluitend toevoegen van een artikellid in de Wet geluidhinder

zoals voorgesteld wordt het beoogde doel niet bereikt. De Wet geluidhinder zelf ziet namelijk uitsluitend op geluidhinder rond gezoneerde industrieterreinen en langs wegen en spoorwegen en kent bovendien het begrip «bedrijfswoning» niet. In de context van de Wet geluidhinder komt het begrip «bedrijfswoning» thans alleen voor in de Handreiking Industrielawaai en Vergunningverlening; het betreft dan woningen aanwezig op gezoneerde industrieterreinen.

In formele regelgeving komt de term «dienst- of bedrijfswoning» in relatie tot geluidhinder nu alleen voor in twee – in dit verband overigens zeer relevante – algemene maatregelen van bestuur, namelijk het Besluit glas-tuinbouw (artikel 1) en het Besluit landbouw milieubeheer (onderdeel A van de bijlage).

Overigens bestaat het voornemen om beide Besluiten te integreren in het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (kortweg: het Activiteitenbesluit), waarbij het begrip (agrarische) dienst- of bedrijfswoning mogelijk goeddeels in het Activiteitenbesluit geïntroduceerd zou moeten worden; het begrip komt nu slechts voor in één van de overgangsbepalingen van dat Besluit.

Aanvullende suggesties

Zoals terecht aangegeven in de initiatiefnota wordt in de Wet geurhinder en veehouderij bij de definiëring van het begrip «geurgevoelig object» niet alleen aansluiting gezocht bij het bestemd zijn van een gebouw voor bewoning, maar ook bij het feitelijke gebruik van dat gebouw als woning. In bijvoorbeeld de regelgeving voor externe veiligheid is sterker aansluiting gezocht bij de planologische situatie, zij het dat ook de feitelijke toestand van het gebouw daarbij een rol speelt.

Nader bezien zou moeten worden of een deel van de door de heer Van Heugten gesignaleerde problematiek zou kunnen worden opgelost door te streven naar synchronisatie van de wet- en regelgeving voor de verschillende milieuaspecten op dit punt en daarbij zoveel mogelijk aansluiting te zoeken bij de planologische situatie. Of dat volledig mogelijk is, zal bij de uitwerking moeten blijken. Lastig element bij die uitwerking zal ook zijn de vraag hoe om te gaan met gedoog- en overgangssituaties, dus situaties die al gedurende lange tijd hebben kunnen voortbestaan.

Tot slot is nog een punt van aandacht de relatie tussen de «plattelandswoning» en het bedrijf waartoe die woning voorheen behoorde. Een «echte» bedrijfswoning blijft buiten beschouwing bij de beoordeling van de milieueffecten van het eigen bedrijf, maar niet bij de beoordeling van de milieueffecten van bedrijven van derden. Bij een «echte» bedrijfswoning behoort de woning tot de inrichting, maar die vanzelfsprekende relatie vervalt als de woning wordt afgesplitst van het bedrijf. Om te voorkomen dat de «plattelandswoning» een lager beschermingsniveau zou krijgen dan een normale bedrijfswoning doordat de «plattelandswoning» ook ten opzichte van het bedrijf waartoe deze voorheen behoorde geen enkele bescherming meer geniet, zou moeten worden voorzien in een juridische regeling t.a.v. de woning en het bedrijf waartoe die woning voorheen behoorde. Dit kan echter complex zijn, omdat de verhouding tussen plattelandswoning en bedrijf verder «vertroebeld» kan raken als het afgesplitste bedrijf nog eens wordt doorverkocht en samengevoegd met een andere (aangrenzende) agrarische inrichting.