

Vergaderjaar 2010–2011

32 030

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

Nr. 11

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 december 2010

Inleiding

Op 18 augustus 2009 bood toenmalig Kamerlid Van Heugten zijn initiatiefnota aan de Tweede Kamer aan met de titel «Beter wonen op het platteland; Introductie van de «plattelandswoning» in de Wet milieubeheer» (Kamerstukken II 2008/09, 32 030, nr. 2). In vervolg op het notaoverleg op 23 november 2009 over deze nota heeft de toenmalige minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer dit initiatief van de heer Van Heugten overgenomen. Bij brief van 8 september 2010 met bovenvermeld kenmerk heeft de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer verzocht om het wetsvoorstel waarmee uitvoering wordt gegeven aan deze initiatiefnota zo spoedig mogelijk naar de Tweede Kamer te sturen. Dit wetsvoorstel is nog niet gereed. Ik neem deze gelegenheid te baat om u te informeren over de wijze waarop ik naar de huidige inzichten voornemens ben de initiatiefnota om te zetten in wet- en regelgeving.

De initiatiefnota

In zijn initiatiefnota presenteerde de heer Van Heugten een aantal casus waarin burgerbewoning van voormalige agrarische bedrijfswoningen problemen opleverde. Allereerst signaleerde de heer Van Heugten problemen wegens bewoning door niet-agrariërs in strijd met het bestemmingsplan. Dergelijke knelpunten in het ruimtelijke spoor leidden in een aantal gevallen zelfs tot uitzetting van de bewoners uit de woning. Daarnaast signaleerde de heer Van Heugten kwesties waarin burgerbewoning van een voormalige agrarische bedrijfswoning leidde tot beperkingen voortvloeiend uit de toepassing van de milieuwet- en -regelgeving. De initiatiefnota is gericht op de totstandkoming van een oplossing voor beide genoemde elementen van deze kwestie, zodat mensen die naar

tevredenheid in een (voormalige) agrarische bedrijfswoning wonen daar mogen blijven wonen zonder dat dat negatieve consequenties heeft voor de ontwikkelingsmogelijkheden van naburige bedrijven. Concreet werd gedacht aan een wettelijke mogelijkheid voor gemeenten waarmee in het bestemmingsplan een nieuw type woning, de «plattelandswoning», kan worden aangewezen, die dezelfde mate van milieubescherming blijft genieten als de agrarische bedrijfswoning die het voorheen was.

De toenmalige minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer heeft bij brief van 18 november 2009 gereageerd op de initiatiefnota van de heer Van Heugten (Kamerstukken II 2009/2010, 32 030, nr. 4).

Naar aanleiding van de initiatiefnota heeft op 19 november 2009 een rondetafelgesprek plaatsgevonden in de Tweede Kamer en op 23 november 2009 een notaoverleg (het verslag van dat notaoverleg is opgenomen in Kamerstukken II 2009/2010, 32 030, nr. 10). Een belangrijk element in de gewenste oplossing dat in beide bijeenkomsten naar voren is gekomen, is de behoefte aan een regeling die maatwerk mogelijk maakt, waarbij gemeentebesturen concrete voormalige agrarische bedrijfswoningen planologisch kunnen omzetten in plattelandswoningen. Er is geen sprake van een verplichting: bij de invulling van die bevoegdheid is plaats voor een integrale belangenafweging in het kader van een goede ruimtelijke ordening.

Oplossingsrichtingen

Ook ik ben een voorstander van besluitvorming op gemeentelijk niveau inzake de plattelandswoningen. Niet voor niets is in het Regeerakkoord aangegeven dat ruimtelijke besluitvorming moet plaatsvinden op het overheidsniveau zo dicht mogelijk bij degenen die het direct aangaat. De omzetting van agrarische bedrijfswoning naar plattelandswoning is een kwestie die zich bij uitstek leent voor besluitvorming door het gemeentebestuur.

Daarnaast is ook de al genoemde integrale ruimtelijke afweging in lijn met het Regeerakkoord. Het gemeentebestuur kan bij de beslissing alle relevante ruimtelijke factoren betrekken, waaronder het karakter van het gebied in kwestie en het eventueel voor dat gebied vastgestelde beleid. Zo ligt het voor de hand dat eerder meegewerkt zal worden aan het creëren van «plattelandswoningen» in een gebied waarin sprake is van extensieve landbouw dan in een gebied met veel intensieve veeteelt. In lijn met het voorgaande wordt dan ook allereerst gezien in hoeverre een specifieke faciliteit in het ruimtelijke spoor nodig en nuttig is in aanvulling op wat conform de geldende wet- en regelgeving al mogelijk is. Concreet wordt hierbij gedacht aan het creëren van een zogenaamde «aanduiding» voor de plattelandswoning binnen de agrarische bestemming. Met zo'n aanduiding wordt bewoning van de (voormalige) agrarische bedrijfswoning door niet-agrariërs dan juridisch expliciet mogelijk gemaakt.

Voorts werd door enkele wethouders tijdens het rondetafelgesprek op 19 november 2009 gesteld dat de inhoud van de milieuwetgeving in een aantal gevallen mede in de weg had gestaan aan het creëren van een oplossing voor de problematiek van plattelandswoningen. Concreet werd hierbij bedoeld op de wijze waarop in bepaalde milieuwet- en -regelgeving de mate van bescherming tegen negatieve milieueffecten (mede) wordt bepaald door het feitelijk gebruik van gronden en opstallen, ongeacht of dat in overeenstemming is met de daaraan toegekende bestemming. Zo is bijvoorbeeld in artikel 1 van de Wet geluidhinder het

begrip «woning» gedefinieerd als een gebouw dat voor bewoning gebruikt wordt **ó**f daartoe bestemd is.

In de gevallen die tijdens het rondetafelgesprek werden aangehaald, was in het bestemmingsplan binnen de agrarische bestemming een gebruiksregeling opgenomen die onder voorwaarden ook bewoning van de agrarische bedrijfswoning door niet-agrariërs mogelijk maakte; in planologisch opzicht was nog steeds sprake van een agrarische bedrijfswoning. De bestuursrechter oordeelde bij de toepassing van de milieuwetgeving echter dat in die gevallen het feitelijke gebruik van het pand doorslaggevend was. Een door niet-agrariërs bewoonde bedrijfswoning werd daardoor voor de toepassing van de milieuwetgeving als burgerwoning aangemerkt, met een hoger beschermingsniveau tegen de negatieve milieueffecten van het bedrijf waartoe de woning voorheen als agrarische bedrijfswoning behoorde en in een enkel geval – afhankelijk van het relevante milieuaspect – ook van omliggende bedrijven.

In reactie op het voorgaande zal een wijziging in de relevante milieuwet- en -regelgeving worden voorbereid die ertoe zou leiden dat in het vervolg alleen het planologische regime doorslaggevend is voor de toepassing van milieunormen, en niet langer het – al dan niet met de bestemming strijdige – feitelijke gebruik. Een suggestie van dien aard heeft de toenmalige minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer ook al gedaan in de eerdergenoemde brief van 18 november 2009 waarin zij reageerde op de initiatiefnota van de heer Van Heugten (zie blz. 4 van die brief, onder «Aanvullende suggesties»). De (nieuwe) Wet ruimtelijke ordening verplicht de gemeente voor het gehele gemeentelijke grondgebied bestemmingsplannen vast te stellen, en daarbij dus bewuste keuzes te maken over welke functies op welke locaties wel of juist niet toelaatbaar zijn. Dat maakt het mogelijk en ook logisch om voor het bepalen van de mate van milieubescherming direct aansluiting te zoeken bij die keuzes, kortom: de mate van milieubescherming rechtstreeks te relateren aan het geldende planologische regime in plaats van (mede) aan het feitelijke gebruik van gronden en opstallen.

Ik merk hierbij op dat deze problematiek, in een andere context, eerder al aan de orde is gesteld in de nota van toelichting bij het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (BARIM, hierna kortweg: het Activiteitenbesluit). Ook daar werd geconstateerd dat het voor kan komen dat gebouwen die in strijd met de bestemming worden bewoond, onbedoeld akoestische bescherming genieten.¹ Vanwege de inhoudelijke samenhang tussen enerzijds deze in de nota van toelichting bij het Activiteitenbesluit omschreven problematiek en anderzijds de specifieke problematiek inzake de plattelandswoningen ligt het mijns inziens voor de hand om beide acties zo mogelijk te combineren. Bijkomend voordeel van een bredere benadering is dat ook juridische problemen in een andere context dan die van de plattelandswoningen kunnen worden opgelost, bijvoorbeeld die rond illegale bewoning op bedrijventerreinen.

Tot slot is bij het voorgaande uiteraard van belang dat afstemming plaatsvindt met de uitvoering van de actie uit het Regeerakkoord betreffende de modernisering van het omgevingsrecht. Weliswaar zal vooralsnog het bestaande juridische kader het vertrekpunt vormen voor de voorstellen met betrekking tot de plattelandswoningen, maar uiteraard zal ik ervoor waken dat voorstellen tot stand komen die niet stroken met de intentie van het kabinet om te komen met voorstellen tot bundeling en vereenvoudiging van wet- en regelgeving op het gebied van het omgevingsrecht.

¹ Staatsblad 2007, 415, blz. 162: de artikelsge-
wijze toelichting bij het begrip «woning» in
artikel 1.1.

Planning

Naar nu is te voorzien, zal voor sommige onderdelen van de in voorbereiding zijnde voorstellen aanpassing van wetten in formele zin nodig zijn en voor andere onderdelen wijziging van onderliggende regelgeving (algemene maatregelen van bestuur en/of ministeriële regelingen). Deze verschillende aanpassingen doorlopen hun eigen juridische procedure en ook de mate van formele betrokkenheid van het parlement bij deze verschillende procedures verschilt.

Relevant is echter wel om de verschillende aanpassingen in hun onderlinge samenhang op te stellen en te blijven beschouwen omdat slechts het totale pakket zal kunnen leiden tot het realiseren van de doelstellingen die de heer Van Heugten had met zijn initiatiefnota en die door mij blijkens het voorgaande worden onderschreven. Daarnaast moeten de voorstellen recht doen aan de uitkomsten van het rondetafelgesprek. Dit alles maakt het wetgevingstraject in dit geval complex.

Daarnaast rijzen bij de concrete uitwerking van wijzigingen soms lastige vragen, bijvoorbeeld aangaande de juridische relatie tussen de plattelandswoning en het agrarische bedrijf waartoe die woning voorheen behoorde. Wanneer de agrariër zelf in de bedrijfswoning woont, worden de belangen van de bewoners meer vanzelfsprekend in het oog gehouden dan wanneer er geen directe relatie meer is tussen de bewoner(s) van de plattelandswoning en het agrarische bedrijf en zijn activiteiten.

Vanwege deze complexiteit zal de uitwerking tot concrete voorstellen voor aanpassing van wet- en regelgeving nog enige tijd in beslag nemen.

Uiteraard zal ik deze voorstellen omwille van zorgvuldigheid en draagvlak ook bespreken met de decentrale overheden en met andere maatschappelijke actoren die bij de oplossing van dit vraagstuk zijn betrokken. Al met al streef ik ernaar een voorstel voor aanpassing van de formele wetgeving in de zomer van 2011 in de ministerraad te laten vaststellen, waarna dit wetsvoorstel de gebruikelijke procedure zal doorlopen.

De minister van Infrastructuur en Milieu,
M. H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus