

BIJLAGE: DISCUSSIONOTA INZAKE PLATTELANDSWONINGEN

Inhoudsopgave

1. Aanleiding	1
2. Probleemschets plattelandswoningen	2
3. Korte beschrijving van relevante wet- en regelgeving	4
4. Bestuurlijke aanpak.....	6
5. Samenhang met het Activiteitenbesluit	7
6. De oplossingsrichting	8
7. Aanpassing van de milieuwet- en -regelgeving	10
8. Uitgangspunten voor de regeling specifiek voor plattelandswoningen.....	11
9. Uitwerking van de regeling voor plattelandswoningen.....	13
10. Uitwerkingskwesties.....	15

1. Aanleiding

De aanleiding voor de in voorbereiding zijnde voorstellen met betrekking tot plattelandswoningen is tweeledig. Allereerst is er de initiatiefnota “Beter wonen op het platteland; introductie van de ‘plattelandswoning’ in de Wet milieubeheer”, op 18 augustus 2009 door toenmalig Kamerlid R. van Heugten ingediend bij de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2009/2010, 32 030, nrs. 1-2).

Het gebruik en de functies van het platteland zijn voortdurend in ontwikkeling. Als gevolg van onder meer schaalvergroting in de agrarische bedrijfsvoering, treedt functiewijziging en functiemenging op. Deze ontwikkeling kan onbedoelde neveneffecten hebben, zoals vergrijzing en krimp van de plattelandsbevolking en leegstand en verpaupering van agrarisch onroerend goed.

Ander gevolg van functiemenging is dat met name agrarische functies en niet-agrarische (‘burger’-)functies elkaar ‘in de weg zitten’ bij de toepassing van relevante milieuregels, bijvoorbeeld de wet- en regelgeving ten aanzien van geluid- en geurhinder.

Over deze problematiek en de door Van Heugten voorgestelde oplossingsrichting heeft de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van de Tweede Kamer op 19 november 2009 een rondetafelgesprek gehouden en op 23 november 2009 een notaoverleg. Ingevolge een daartoe strekkende motie (Kamerstukken II 2009/2010, 32 030, nr. 5) is dit initiatief van Van Heugten door de toenmalige minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (hierna: VROM) overgenomen.

Daarnaast bleek onder andere tijdens het genoemde rondetafelgesprek dat de door Van Heugten aanhangig gemaakte problematiek in sterke mate samenhangt met 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 gebruik in overeenstemming is met de daaraan toegekende bestemming. Deze problematiek is, in een andere context, eerder al aan de orde gesteld in de nota van toelichting bij het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (hierna: het Activiteitenbesluit).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 voor de hand om beide acties te combineren. Bijkomend voordeel van een bredere benadering is dat ook juridische problemen in een andere context dan die van de plattelandswoningen worden aangepakt, bijvoorbeeld die rond bewoning in strijd met de bestemming op bedrijventerreinen.

2. Probleemschets plattelandswoningen

In zijn initiatiefnota heeft Van Heugten aan de hand van een aantal concrete praktijksituaties een beeld geschetst van de problematiek van de plattelandswoningen. Het gaat hierbij om de wijze waarop in voorkomende gevallen is omgegaan met voormalige agrarische bedrijfswoningen waarvan de bewoner geen band (meer) heeft met het agrarische bedrijf waartoe de woning voorheen behoorde. Uit de nota is af te leiden dat de problematiek meerdere invalshoeken kent. Deze invalshoeken worden hier nogmaals kort geschetst en voorzien van enkele kanttekeningen.

Allereerst zijn in de initiatiefnota situaties onderscheiden waarin de handhaving van het bestemmingsplan tot concrete knelpunten leidt. In die situaties wordt de woning bewoond door iemand die niet – of niet meer – functioneel verbonden is met het nabijgelegen agrarische bedrijf. Er vindt derhalve ‘burgerbewoning’ plaats die in strijd is met de agrarische bestemming. Als het gemeentebestuur besluit tot handhaving van het bestemmingsplan en dus beëindiging van daarmee strijdige situaties, loopt deze bewoner het risico de woning alsnog te moeten verlaten. Hierbij wordt aangetekend dat dit niet automatisch betekent dat vanuit een oogpunt van milieu of ruimtelijke ordening sprake is van een knelpunt: de bewoner heeft er immers zelf (al dan niet bewust) voor gekozen om de woning in strijd met het bestemmingsplan te bewonen, en aanvaardt daarmee de mogelijkheid dat die situatie zal (moeten) worden beëindigd. Dat laat overigens onverlet dat dit in sommige concrete gevallen tot schrijnende situaties op het persoonlijke vlak kan leiden.

¹ Staatsblad 2007, 415, blz. 162: de artikelsgewijze toelichting bij het begrip ‘woning’ in artikel 1.1.

Voorts zijn situaties beschreven waarin ‘burgerbewoning’ van de voormalige agrarische bedrijfswoning zou leiden tot beperkingen voor de bedrijfsvoering van het nabijgelegen agrarisch bedrijf. In de initiatiefnota is te lezen dat dergelijke beperkingen kunnen optreden bij een grotere kring van omliggende bedrijven, maar die suggestie behoeft nadrukkelijk nuancering: in zijn algemeenheid zullen dergelijke beperkingen zich vooral voordoen bij het bedrijf waartoe de woning voorheen behoorde als agrarische bedrijfswoning en veel minder ten aanzien van ‘derde’ bedrijven. Om dit te illustreren is in paragraaf 3 een korte beschrijving opgenomen van de werking van de beschermingsregimes ten aanzien van verschillende relevante milieuaspecten. De effecten van de ‘burgerbewoning’ van de voormalige agrarische bedrijfswoning zijn dan ook minder verstrekkend dan wellicht uit de initiatiefnota gelezen kan worden. Daarnaast moet ook hierbij worden opgemerkt dat de omstandigheid dat een agrarisch bedrijf op deze wijze in zijn bedrijfsvoering wordt belemmerd, een direct gevolg is van de splitsing van dat bedrijf en de woning waaraan de agrariër in kwestie zelf heeft meegewerkt, bijvoorbeeld door niet het gehele bedrijf – inclusief de woning – aan te kopen of te huren, maar alleen de bedrijfsmatig te gebruiken gronden en opstallen.

Het voorgaande neemt niet weg dat de laatste decennia op het platteland sprake is geweest van een sterke mate van schaalvergroting in de agrarische bedrijfsvoering, en dat die tendens zich naar verwachting zal voortzetten. Dat daarmee feitelijk sprake is van een ontwikkeling die potentieel leidt tot een toename van de leegstand van (voormalige) agrarische bedrijfswoningen wordt dan ook niet ontkend.

Van Heugten schatte in zijn initiatiefnota de omvang van de problematiek op circa 5.000 woningen. Hij veronderstelde daarbij dat ongeveer 200 landelijke gemeenten met deze problematiek kampen en ging daarbij uit van een gemiddelde van zo’n 25 woningen per gemeente.

Ook hierbij moet de kanttekening worden geplaatst dat zeker niet elke agrarische bedrijfswoning die van het bedrijf wordt afgesplitst ‘tussen wal en schip’ zal vallen. In situaties met intensieve (c.q. intensivering van de) veehouderij zullen de door Van Heugten geconstateerde knelpunten eerder optreden dan in bijvoorbeeld gebieden waar sprake is van extensivering van de akkerbouw. Niet in alle gevallen wordt alleen de woning afgesplitst van de rest van de bedrijfsopstallen en -gronden, maar regelmatig worden ook alleen de bedrijfsgronden verkocht en wordt de woning samen met de bijbehorende bedrijfsopstallen zoals schuren e.d. van die gronden afgesplitst. In zo’n geval worden ook de bedrijfsopstallen dan niet langer bedrijfsmatig gebruikt. In dergelijke situaties zal veel minder snel een knelpunt ter zake van de toepassing van de milieuwetgeving optreden omdat die wetgeving in belangrijke mate betrekking heeft op bedrijfsactiviteiten die zich in en rond de bedrijfsopstallen afspelen. Dat doet overigens niets af aan de

omstandigheid dat dan wel sprake kan zijn van bewoning in strijd met de geldende agrarische bestemming.

3. Korte beschrijving van relevante wet- en regelgeving

In deze paragraaf wordt op hoofdlijnen beschreven in hoeverre bedrijfs-respectievelijk burgerwoningen bescherming genieten tegen nadelige milieueffecten; complexe uitzonderingssituaties, die zich altijd kunnen voordoen, worden hier voor de overzichtelijkheid buiten beschouwing gelaten. De geldende juridische regimes ten aanzien van verschillende milieuaspecten hebben verschillende achtergronden en doelen, en verschillen daarmee van karakter. In relatie tot de plattelandswoningen zijn vooral de beschermingsregimes van belang die zich richten op de bescherming van de mens in de landelijke omgeving waar hij woont en verblijft. Concreet betreft dat de wet- en regelgeving ten aanzien van geluid, geurhinder, luchtkwaliteit en externe veiligheid.

Met betrekking tot al deze milieuaspecten wordt alvast vermeld dat een bedrijfswoning geen bescherming geniet tegen de nadelige milieugevolgen van het bijbehorende, eigen bedrijf.

Geluidhinder

Ingevolge de wet- en regelgeving ten aanzien van geluidhinder geniet een woning bescherming tegen geluidhinder van nabijgelegen bedrijven. De daarvoor geldende normering is – voor zover in dit verband relevant² – opgenomen in het Besluit landbouw milieubeheer (waar veel agrarische bedrijven onder vallen) en in het Activiteitenbesluit (voor andere bedrijven).³ Voor bedrijven waarvoor een omgevingsvergunning is vereist, worden geluidsnormen in de vergunning opgenomen waarbij de Handreiking industrielawaai en vergunningverlening richtinggevend is.

De geluidregelgeving maakt geen onderscheid tussen een bedrijfswoning van derden en een burgerwoning: een bedrijfswoning wordt in dezelfde mate als een burgerwoning beschermd tegen geluidhinder van nabijgelegen ‘derde’ bedrijven, dus van bedrijven waarmee de woning geen functionele relatie heeft.

Wel is voor de bescherming tegen geluidhinder het feitelijke gebruik, en niet de planologische status, van een pand als woning in de regel doorslaggevend. Dat betekent concreet dat een voormalige bedrijfswoning die nog de planologische status van bedrijfswoning heeft maar feitelijk als burgerwoning wordt gebruikt, beschermd wordt als ware het een burgerwoning, óók tegen

² Naast de hier genoemde regelingen is de normering voor de – in dit verband minder relevante – ‘grote lawaaimakers’ op gezoneerde industrieterreinen opgenomen in de Wet geluidhinder.

³ Een ontwerpbesluit waarmee onder meer het Besluit landbouw milieubeheer – beleidsneutraal – wordt geïntegreerd in het Activiteitenbesluit is op 31 december 2010 gepubliceerd (Stcrt. 2010, nr. 21211).

geluidhinder afkomstig van het bedrijf waarvan die woning voorheen een onderdeel was (en dat in planologisch opzicht ook nog steeds is).

Geurhinder

De Wet geurhinder en veehouderij bevat al een specifieke regeling voor de bescherming van in gebruik zijnde respectievelijk voormalige bedrijfswoningen bij veehouderijen. Deze bedrijfswoningen genieten wel bescherming tegen de geurhinder afkomstig van andere ('derde') veehouderijen, maar dat beschermingsniveau ligt lager dan het beschermingsniveau van burgerwoningen. Bedrijfswoningen waarvan het gebruik op of na 19 maart 2000 is gewijzigd in burgerwoning, behouden hetzelfde (lagere) beschermingsniveau als de bedrijfswoning die het voorheen was. De datum 19 maart 2000 in deze expliciete bepaling in de Wet geurhinder en veehouderij is ontleend aan de voormalige Regeling beëindiging veehouderijtakken (de zgn. "ruimte voor ruimte"-regeling). Deze specifieke regeling geldt dus niet voor bedrijfswoningen die vóór 19 maart 2000 in gebruik zijn genomen als burgerwoning. Deze 'oudere' voormalige bedrijfswoningen worden voor wat betreft de bescherming tegen geurhinder afkomstig van andere veehouderijen gelijk gesteld met burgerwoningen. Ook geldt deze specifieke regeling niet voor de bescherming van voormalige bedrijfswoningen ten opzichte van de veehouderij waarvan ze eerder onderdeel waren. Op dat punt is de wet zelf niet expliciet. Er is inmiddels op dit punt jurisprudentie ontstaan die inhoudt dat zolang de voormalige bedrijfswoning nog in juridisch-planologische zin als bedrijfswoning is aangemerkt, aan deze woning geen bescherming toekomt tegen de geurhinder van het 'eigen' bedrijf.

Luchtkwaliteit

De wettelijke regeling voor luchtkwaliteit is opgenomen in titel 5.2 van de Wet milieubeheer. Die regeling kent geen specifieke eisen ten aanzien van bedrijfs- of andere woningen, want ingevolge de Europese richtlijn inzake luchtkwaliteit⁴ gelden de normen voor luchtkwaliteit in beginsel *overall* in de buitenlucht. Wel bevat de richtlijn enkele uitzonderingen waar het gaat om plaatsen waar de luchtkwaliteit daadwerkelijk moet worden beoordeeld. Voor de uitwerking hiervan is door het rijk een beleidslijn opgesteld, die is opgenomen in de Handreiking fijn stof en veehouderijen⁵. Een en ander is niet in wet- of regelgeving vastgelegd.

In de beleidslijn wordt ingegaan op de vraag of woningen die deel uitmaken van nabijgelegen 'derde' veehouderijen – en in het verlengde daarvan voormalige bedrijfswoningen die inmiddels door burgers worden bewoond –

⁴ Richtlijn 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (Pb. L152/1).

⁵ Deze Handreiking is definitief vastgesteld in mei 2010 en gepubliceerd via onder andere de internetsite van InfoMil (thans: AgentschapNL) in het dossier "Landbouw, tuinbouw", onder "Landbouw – Fijn stof en veehouderijen".

wel of niet beschermd moeten worden tegen de uitstoot van fijn stof van een veehouderij. De beleidslijn houdt in dat ter plaatse van een bedrijfswoning van een 'derde' wel getoetst wordt aan de grenswaarden voor luchtkwaliteit. Een bedrijfswoning van een veehouderij wordt derhalve beschermd tegen de emissie van fijn stof vanuit naburige 'derde' veehouderijen.

Ten aanzien van *voormalige* bedrijfswoningen van veehouderijen, dus woningen waarvan de bewoner geen functionele relatie (meer) heeft met het bijbehorende bedrijf, is het geldende planologische regime doorslaggevend. Als een voormalige bedrijfswoning in juridisch-planologisch opzicht nog deel uitmaakt van het bijbehorende bedrijf, wordt deze voormalige bedrijfswoning niet beschermd tegen de emissie van fijn stof vanuit dat 'eigen' bedrijf, maar – zoals hiervoor aangegeven – wel tegen de emissie van fijn stof afkomstig van 'derde' bedrijven. Als de woning inmiddels is herbestemd als volwaardige burgerwoning, wordt deze woning beschermd tegen fijn stof afkomstig van zowel 'derde' bedrijven als het bedrijf waartoe die woning voorheen als bedrijfswoning behoorde.

Externe veiligheid

In het Activiteitenbesluit zijn veiligheidsafstanden opgenomen die moeten worden aangehouden bij activiteiten met gevaarlijke stoffen. Daarnaast is het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi) van toepassing op inrichtingen waar grotere hoeveelheden gevaarlijke stoffen aanwezig zijn. Het Bevi zal echter niet snel van toepassing zijn op een agrarische inrichting.. Voor de bescherming tegen de risico's van die gevaarlijke stoffen wordt zowel in het Activiteitenbesluit als in het Bevi onderscheid gemaakt tussen kwetsbare objecten en beperkt kwetsbare objecten, waarbij voor kwetsbare objecten een hoger beschermingsniveau geldt.

Bedrijfswoningen van derden en verspreid liggende burgerwoningen (maximaal twee per hectare) zijn beperkt kwetsbare objecten en worden dus in mindere mate beschermd dan andere woningen, die als kwetsbare objecten worden aangemerkt. Bij de omzetting van een agrarische bedrijfswoning in een burgerwoning, ontstaat vanwege de verspreide ligging van woningen op het platteland waarschijnlijk een beperkt kwetsbaar en mogelijk – als de bebouwingsdichtheid hoger is dan twee woningen per hectare – een kwetsbaar object.

4. Bestuurlijke aanpak

Zoals aangegeven in paragraaf 1 werd tijdens het rondetafelgesprek op 19 november 2009 door enkele wethouders uiteengezet 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 de plattelandswoningen binnen het huidige juridische stelsel. Daarbij ging het niet zozeer om de inhoud of het niveau van de normstelling voor de in paragraaf 3 beschreven milieuaspecten, maar veeleer om de wijze waarop in bepaalde wet- en

regelgeving de mate van bescherming tegen negatieve milieueffecten (mede) wordt bepaald door het feitelijk gebruik van gronden en opstallen, ongeacht of dat gebruik in overeenstemming is met de aan die gronden en opstallen toegekende bestemming. Zo is bijvoorbeeld in artikel 1 van de Wet geluidhinder het begrip ‘woning’ gedefinieerd als een gebouw dat voor bewoning gebruikt wordt **óf** daartoe bestemd is.

In de gevallen die tijdens het rondetafelgesprek werden aangehaald, had het gemeentebestuur in het bestemmingsplan binnen de agrarische bestemming een gebruiksregeling opgenomen die onder voorwaarden ook bewoning van de agrarische bedrijfswoning door niet-agrariërs mogelijk maakte. Was in planologisch opzicht formeel nog steeds sprake van een agrarische bedrijfswoning, feitelijk was dit al een aanwijzing van een ‘plattelandswoning’ *avant la lettre*.

Echter, de bestuursrechter oordeelde in dergelijke gevallen bij de toepassing van de milieuwetgeving dat het feitelijke gebruik van het pand doorslaggevend was. Daardoor werd een door niet-agrariërs bewoonde bedrijfswoning voor de toepassing van de milieuwetgeving als burgerwoning aangemerkt, met als gevolg een hoger beschermingsniveau tegen de nadelige milieueffecten van het bedrijf waartoe de woning als agrarische bedrijfswoning behoorde.

De rode draad die hieruit gedestilleerd kan worden, is dat het gemeentebestuur thans in het ruimtelijke spoor wel over een aantal mogelijkheden beschikt om te regelen dat in een voormalige agrarische bedrijfswoning (ook) burgerwoning mag plaatsvinden, maar dat een sluitende regeling nog niet voorhanden is in die zin dat een en ander niet geregeld kan worden zonder dat het agrarische bedrijf waartoe de woning voorheen behoorde, daar potentieel door in zijn bedrijfsvoering wordt beperkt. Ook niet als beide partijen – bewoner en agrariër – hierover geen conflict hebben maar in pais en vree naast elkaar leven in het landelijk gebied.

5. Samenhang met het Activiteitenbesluit

Zoals vermeld is deze problematiek in meer algemene zin al verwoord in de nota van toelichting bij het Activiteitenbesluit. Hier staat het volgende geschreven:

“Het uitgangspunt is dat het milieurecht is geschreven ter bescherming van het belang van het milieu en het ruimtelijke ordeningsrecht bevoegdheden geeft in verband met een goede ruimtelijke ordening. Bij illegale bewoning van een gebouw dient het bevoegd gezag te handhaven op grond van het ruimtelijk ordeningsrecht.

Het kan echter voorkomen dat illegaal bewoonde gebouwen onbedoeld akoestisch worden beschermd, omdat het bevoegd gezag het bestemmingsplan niet kan of wil handhaven. Vanwege de onwenselijkheid

hiervan, zal evaluatie plaatsvinden van de betekenis van het begrip woning in verschillende wetten en besluiten. Dit onderzoek zal betrekking hebben op meer wetten en regels dan alleen dit besluit. Daarbij zal ook meegenomen worden de problemen van dienstwoningen en woningen op bedrijventerreinen.” (Staatsblad 2007, 415, blz. 162).

In vervolg daarop heeft de toenmalige minister van VROM in verscheidene algemeen overleggen aangegeven dat wordt gestreefd naar meer eenduidigheid in de VROM-regelgeving met betrekking tot het al dan niet beschermen van objecten die in strijd met het ruimtelijk regime worden bewoond. De genoemde passage uit de nota van toelichting bij het Activiteitenbesluit is ingegeven door de omstandigheid dat niet alleen op het platteland knelpunten optreden, maar ook op bedrijventerreinen. Ook (voormalige) bedrijfswoningen op bedrijventerreinen worden in strijd met het geldende planologische regime bewoond, en datzelfde geldt soms voor kantoren en andere bedrijfspanden.

Aangezien deze kwestie, aangekaart in de nota van toelichting bij het Activiteitenbesluit, nog eens wordt bevestigd door de problematiek inzake de plattelandswoningen, is ervoor gekozen beide zaken aan elkaar te verbinden.

6. De oplossingsrichting

De voorgestelde oplossing is tweeledig:

- Het planologische regime, en niet langer het feitelijke gebruik, is bepalend voor de milieubescherming.
- Voormalige agrarische bedrijfswoningen kunnen worden aangewezen als plattelandswoning, met als gevolg dat ze niet beschermd zijn tegen milieugevolgen van het bedrijf waarvan zij voorheen deel uitmaakten.

Gezien het in de voorgaande paragrafen vermelde is een zodanige aanpassing van de relevante wet- en regelgeving dat het planologische regime, en niet langer het feitelijke gebruik, bepalend zal zijn voor de bescherming die een gebouw of functie geniet tegen negatieve milieueffecten, het centrale element in de oplossing van de problematiek van de plattelandswoningen. Hiermee wordt uitgesloten dat, in weerwil van het doel van de voorstellen inzake de plattelandswoningen, alsnog aan een plattelandswoning het beschermingsniveau van een burgerwoning wordt toegekend vanwege het enkele feit dat in die plattelandswoning iemand woont die geen functionele binding (meer) heeft met het nabijgelegen bedrijf.

Ook buiten de problematiek inzake de plattelandswoningen zijn er meerdere argumenten die deze keuze ondersteunen.

Zo is deze in lijn met de wijziging van de Wet milieubeheer (Wm) die op 15 juli 2009 (Stb. 2009, 297) in werking trad, waardoor een milieuvergunning geweigerd kan worden als door verlening ervan strijd zou ontstaan met een

bestemmingsplan.⁶ De nu door te voeren aanpassingen vormen in wezen een ‘spiegel’ van deze wijziging van de Wm: niet alleen voor de vergunningverlening aan de inrichting zelf maar ook voor (de beoordeling van) de omgeving van die inrichting gaat het planologische regime – in plaats van het feitelijke gebruik – een doorslaggevende rol spelen.

Bovendien is een meer met de systematiek verbonden argument om (mede) aan te haken bij het feitelijke gebruik komen te vervallen met de invoering van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) per 1 juli 2008. De ‘oude’ Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) die voordien gold, kende alleen voor het buitengebied de verplichting om een bestemmingsplan vast te stellen; een dergelijke verplichting gold niet voor de bebouwde kom. Omdat daardoor eenvoudigweg niet overal een planologisch regime *bestond*, was het juridisch toen niet mogelijk om voor de milieubescherming alleen aan te sluiten bij het planologische regime, maar was het nuttig om (mede) aansluiting te zoeken bij het feitelijke gebruik.

De nieuwe Wro daarentegen bevat de verplichting om voor het gehele gemeentelijke grondgebied één of meer bestemmingsplannen vast te stellen. Hoewel dat in de praktijk nog niet overal gebeurd is, zal ingevolge de nieuwe Wro dus voor het gehele grondgebied van een gemeente wel een planologisch regime tot stand komen. Dat maakt het mogelijk en ook logisch om voor de milieubescherming aansluiting te zoeken bij dat planologische regime. De door het gemeentebestuur gemaakte afgewogen keuzes ten aanzien van gebruik van gronden en opstallen in een gebied werken dan ook door in de milieubescherming. Dat creëert duidelijkheid: de juridische verhoudingen zijn kenbaar voor een ieder, ook voor mensen die (nog) niet bekend zijn met de feitelijke situatie ter plaatse. Verder wordt voorkomen dat de onderlinge juridische verhoudingen tussen partijen automatisch worden verstoord door ‘illegaal’ handelen: door voor de milieubescherming uit te blijven gaan van het feitelijke gebruik, zou feitelijk handelen in strijd met het bestemmingsplan in feite worden ‘beloond’ doordat daarmee een stringenter beschermingsniveau kan worden afgedwongen dan voorheen, wat voor andere belanghebbenden tot nadeel leidt. Dat wordt, mede in het licht van het Regeerakkoord, onwenselijk geacht.

Overigens wordt deze aanpassing niet beperkt tot de problematiek van de plattelandswoningen. Niet alleen zou het wetgevingstechnisch zeer complex zijn om de wijziging te beperken tot de situatie op het platteland, maar een belangrijker argument is dat door een algemene aanpassing tevens de soortgelijke problematiek op bedrijventerreinen wordt aangepakt.

⁶ Deze weigeringsgrond is in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht vervangen door het vereiste van de ‘onlosmakelijke samenhang’: indien een milieuactiviteit in strijd is met het bestemmingsplan, geldt ingevolge artikel 2.7 van de Wabo dat de aanvraag mede betrekking moet hebben op die strijdige planologische activiteit. Weliswaar is sprake van een andere juridische constructie, maar het principe dat het ruimtelijk kader (mede) een toetsingsgrond is voor milieuactiviteiten blijft hierbij overeind.

Naast deze meer algemene aanpassing van wet- en regelgeving wordt een (beperkte) regeling gecreëerd specifiek voor plattelandswoningen. Hiermee moeten de randvoorwaarden voor de omzetting van een voormalige agrarische bedrijfswoning naar een plattelandswoning worden gewaarborgd, zowel in de richting van de bewoners als naar het nabijgelegen bedrijf toe waarvan de woning voorheen als bedrijfswoning deel uitmaakte. In paragraaf 8 wordt nader ingegaan op de plattelandswoning zoals deze in het licht van deze oplossingsrichting wordt gezien.

7. Aanpassing van de milieuwet- en -regelgeving

Teneinde te bevorderen dat alleen nog de planologische status van gronden en opstallen, en niet langer het feitelijk gebruik, bepalend is voor het beschermingsniveau ingevolge de milieuwet- en -regelgeving, zal allereerst de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) worden aangepast. Deze aanpassing heeft zoals gezegd een bredere strekking. In het kader van de toetsingsgronden voor de beoordeling van een aanvraag om een omgevingsvergunning voor het oprichten, het veranderen of veranderen van de werking of het in werking hebben van een inrichting (voorheen: een milieuvergunning) zal worden geregeld dat bij het beoordelen van de aanvraag een koppeling wordt gelegd tussen milieu en ruimtelijke ordening. Deze houdt in dat bij het beschermen van woningen en andere functies in de omgeving van de inrichting niet langer moet worden uitgegaan van het feitelijk gebruik daarvan, maar van de planologische status⁷ van de betrokken gronden en opstallen.

Naast deze algemene aanpassing dienen in de regelgeving ten aanzien van een aantal sectorale milieuaspecten de definities van onder meer het begrip 'woning' te worden aangepast. Waar nu bijvoorbeeld de Wet geluidhinder het begrip 'woning' definieert als 'een gebouw dat voor bewoning gebruik wordt of daartoe bestemd is', wordt de aangepaste definitie gericht op het planologische regime om te bepalen of een gebouw daadwerkelijk als een 'woning' moet worden beschouwd; het element dat ook sprake is van een 'woning' als een gebouw – ongeacht de aard of bestemming daarvan – als zodanig wordt gebruikt, zal komen te vervallen. Vergelijkbare aanpassingen zijn nodig in de overige relevante wet- en regelgeving, waaronder het Activiteitenbesluit en het Bevi.

⁷ Idealiter wordt de planologische status bepaald door de bestemming die in een bestemmingsplan aan gronden en opstallen is toegekend. Deze kan echter ook uit andere besluiten of omstandigheden voortvloeien, bijvoorbeeld overgangsrechtelijke bepalingen in een bestemmingsplan of een omgevingsvergunning waarbij de strijd met het bestemmingsplan wordt opgeheven. Bij de wettelijke vormgeving zal ook met dergelijke omstandigheden rekening worden gehouden.

8. Uitgangspunten voor de regeling specifiek voor plattelandswoningen

Behalve bij de initiatiefnota wordt met het vormgeven van de aanvullende regeling specifiek voor plattelandswoningen aansluiting gezocht bij hetgeen is besproken tijdens het rondetafelgesprek in de Tweede Kamer op 19 november 2009 en tijdens het notaoverleg op 23 november 2009 (het verslag van het notaoverleg is opgenomen onder Kamerstukken II 2009/2010, 32 030, nr. 10). Alvorens over te gaan tot uitwerking van zo'n regeling, is het zaak eerst een aantal uitgangspunten voor die uitwerking op een rij te zetten.

a. Expliciete besluitvorming

De op te stellen regeling in wet- en/of regelgeving leidt niet automatisch, dus van rechtswege, tot omzetting van (alle) voormalige agrarische bedrijfswoningen in plattelandswoningen. De regeling creëert een mogelijkheid om woningen om te zetten. Om die omzetting gestalte te laten krijgen, is expliciete besluitvorming nodig over concrete woningen, waarbij de concrete omstandigheden van het geval de doorslag geven.

b. Gemeentelijk besluit

De beoordeling van die concrete omstandigheden kan het beste gebeuren door die bestuurslaag die het dichtst staat bij de burgers die het direct aangaat. Dat is in lijn met het Regeerakkoord en ook met de systematiek van de Wet ruimtelijke ordening. Besluitvorming vindt daarom plaats op gemeentelijk niveau.

c. Ruimtelijk spoor

De keuze om een voormalige agrarische bedrijfswoning wel of niet de status van plattelandswoning te geven, betreft in feite een belangenafweging. Om alle relevante omstandigheden van het concrete geval een plek te kunnen geven in de besluitvorming, vindt die besluitvorming plaats in het ruimtelijke spoor – dat daartoe bij uitstek de ruimte biedt –, zoveel mogelijk met gebruikmaking van het bestaande ruimtelijke instrumentarium.

d. Bevoegdheid, geen verplichting

Het gemeentebestuur heeft de bevoegdheid om voormalige agrarische bedrijfswoningen om te zetten in plattelandswoningen, maar is daartoe niet verplicht. Bij de uitoefening van die bevoegdheid kan het gemeentebestuur de eigen ruimtelijke verantwoordelijkheden waarmaken: er is dus sprake van een beleidsmatige afwegingsruimte, wat zich naar zijn aard niet verhoudt met een dwingend wettelijk kader.

e. Beleidskader

Aan het gemeentebestuur wordt geen verplichting opgelegd om vooraf een structuurvisie over dit onderwerp op te stellen. Zo'n verplichting zou onevenredig zwaar zijn in relatie tot het doel en nut ervan. Wel wordt het opstellen van een eigen beleidskader – al dan niet als onderdeel van de

gemeentelijke structuurvisie – aangeraden. Dit kan worden gebruikt als toetsingskader voor verzoeken tot omzetting van agrarische bedrijfswoningen in plattelandswoningen. In een beleidskader kunnen allerlei relevante aspecten een plek krijgen, bijvoorbeeld de karakteristiek van het gemeentelijke buitengebied en de voorgenomen ontwikkelingsrichting daarvan, de cultuurhistorische waarde van het landschap en de bebouwing, de relatie met de lokale woningmarkt, de leefbaarheid van het platteland, maar ook gezondheidsaspecten (de recente ontwikkelingen rond Q-koorts indachtig).

Zo is het zeer wel denkbaar dat een gemeente het vanuit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening niet wenselijk vindt om een toename van burgerbewoning toe te staan in een gebied dat bedoeld is voor intensieve veeveelt en mogelijk zelfs de verdere intensivering daarvan (bijvoorbeeld in de zgn. LOG's: landbouwontwikkelingsgebieden), terwijl dat in gebieden waar sprake is van extensivering van de landbouw op veel minder bezwaren stuit.

f. Beschermingsregime

Voor de plattelandswoning blijft in beginsel het beschermingsregime gehandhaafd dat gold voor de bedrijfswoning die het voorheen was ten opzichte van het bedrijf waartoe die woning voorheen behoorde. Ook het beschermingsregime ten opzichte van omliggende derde bedrijven verandert niet. In dit verband wordt overigens wel verwezen naar paragraaf 10, waarin uitwerkingsvragen rond dit uitgangspunt zijn beschreven.

Anders gezegd wordt beoogd burgerbewoning van de voormalige agrarische bedrijfswoning mogelijk te maken zonder het beschermingsregime van die woning ten opzichte van het bedrijf waartoe die woning voorheen behoorde, te wijzigen in dat van een 'normale' burgerwoning. Anders is de kans namelijk groot dat dat bedrijf daardoor in zijn bedrijfsvoering belemmerd zou worden, en dat is niet beoogd.

Het is wel zaak dat daarvoor in de besluitvorming inzake plattelandswoningen een blijvende, transparante en juridisch verankerde relatie wordt gelegd tussen de plattelandswoning en het agrarische bedrijf waartoe de woning voorheen behoorde.

Zou die relatie niet gelegd worden en zou slechts in algemene zin geregeld worden dat de plattelandswoning een lager beschermingsniveau krijgt dan een burgerwoning, dan zou de plattelandswoning onbedoeld 'vogelvrij' kunnen worden ten opzichte van 'derde' bedrijven tegen de effecten waarvan de woning voorheen als agrarische bedrijfswoning wél bescherming genoot. Daarmee zou het beschermingsniveau niet worden gefixeerd op dat van de agrarische bedrijfswoning, maar zou het beschermingsniveau van de plattelandswoning ten opzichte van dat van een bedrijfswoning aanzienlijk worden verlaagd, met alle consequenties van dien. Dat is niet beoogd en is ook niet wenselijk.

g. Woningen

De voorstellen hebben alleen betrekking op de woonfunctie van plattelandswoningen. De vraag of een voormalige agrarische bedrijfswoning eventueel omgezet mag worden in een andere dan een woonfunctie, is geen onderdeel van de voorstellen. Dat is ook niet nodig omdat die andersoortige – veelal meer bedrijfsmatige – functies in de regel geen beschermde objecten/functies zijn in het kader van de milieuwetgeving en dientengevolge niet tot beperkingen voor de bedrijfsvoering van nabijgelegen bedrijven leiden. Met andere woorden: het eventueel toestaan van dergelijke bedrijfsmatige functies stuit niet op de problemen die thans verbonden zijn aan de omzetting naar plattelandswoningen en waarvoor deze voorstellen een oplossing beogen te bieden.

Dat betekent overigens niet dat deze voorstellen eraan in de weg zouden staan dat een niet-agrarische bedrijfsmatige functie wordt toegestaan in een voormalige agrarische bedrijfswoning of eventueel bijbehorende opstallen, al dan niet in combinatie met een woonfunctie. De voorstellen zien daar eenvoudigweg niet op. Het is bij uitstek aan het gemeentebestuur om de vraag te beantwoorden of het toevoegen van een niet-agrarische bedrijfsfunctie op de locatie in kwestie verantwoord is en past binnen het geldende ruimtelijke beleid en binnen de uitgangspunten van een goede ruimtelijke ordening. Zo'n keuze wordt gemaakt in het normale ruimtelijke spoor. Bij de belangenafweging die aan zo'n ruimtelijk besluit ten grondslag ligt, kunnen alle relevante belangen en factoren worden betrokken zoals het karakter van die bedrijvigheid in relatie tot de omgeving, maar bijvoorbeeld ook de verkeersaantrekkende werking ervan en de belasting die daarvan uitgaat op de veelal rustige plattelandsomgeving.

h. Hoofdverblijf of recreatieve functie

In dit voorstel wordt niet geregeld dat een plattelandswoning alleen als hoofdverblijf mag fungeren en niet als recreatiewoning. Ook dat is ter beoordeling aan het gemeentebestuur, dat in voorkomende gevallen – bijvoorbeeld in geval van toenemende leegloop van het platteland – de voorkeur zou kunnen geven aan een recreatiefunctie boven het alternatief: leegstand.

9. Uitwerking van de regeling voor plattelandswoningen

Zoals beschreven in paragraaf 8, vindt besluitvorming over de omzetting van een voormalige agrarische bedrijfswoning naar plattelandswoning plaats in het ruimtelijke spoor, waarbij het gemeentebestuur de geëigende bestuurslaag is om op lokaal niveau de relevante belangen tegen elkaar af te wegen. Als de beschreven uitgangspunten tegen het licht worden gehouden, blijkt dat het ruimtelijke instrumentarium al grotendeels in deze mogelijkheid voorziet. Het ruimtelijk instrumentarium omvat verschillende instrumenten. Allereerst kent de Wro uiteraard het instrument van (de herziening van) het bestemmingsplan. Daarnaast bevat de Wabo de mogelijkheid om eventuele

strijd met het vigerende bestemmingsplan op te heffen via de omgevingsvergunning. Indien het gemeentebestuur in een concrete situatie besluit aan één of meer voormalige agrarische bedrijfswoningen de planologische status van plattelandswoning te verlenen, zijn beide instrumenten daarvoor bruikbaar.⁸

Zoals in paragraaf 8, onder f (“Beschermsregime”), al is aangegeven, is het zaak dat bij de besluitvorming over de plattelandswoning een duidelijke, blijvende relatie wordt gelegd met het agrarische bedrijf waarvan de woning voorheen als bedrijfswoning deel uitmaakte. In een bestemmingsplan kan dat door de plattelandswoning in de bestemmingsregeling te definiëren als een bij een bedrijf behorende woning; in feite dus een bedrijfswoning maar met de expliciete mogelijkheid om deze ook te laten bewonen door niet-agrariërs. Een bestemmingsregeling zal erop moeten toezien dat er bij de omzetting naar plattelandswoning geen ongewenste mogelijkheid ontstaat om naast de plattelandswoning een nieuwe bedrijfswoning te bouwen. Het is aan het gemeentebestuur om dit te regelen.

Een omgevingsvergunning wijzigt de bestemming niet, zodat de relatie met het ‘bijbehorende’ bedrijf intact blijft en er daarnaast over het algemeen geen nieuwe bouw mogelijkheden ontstaan als van dat instrument gebruik wordt gemaakt. Omdat een omzetting slechts een gebruikwijziging is, zonder bouwactiviteiten, is er sprake van een beperkte planologische ingreep.

Daarom kan de omzetting van een voormalige agrarische bedrijfswoning in een plattelandswoning op de zogenaamde ‘kruimellijst’ van artikel 4 van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht (Bor) worden geplaatst. Dit leidt ertoe dat de reguliere Wabo-vergunningprocedure van toepassing is, in plaats van de langere uitgebreide procedure. De duur van deze reguliere procedure is maximaal acht weken met een eenmalige expliciete verlengingsmogelijkheid met maximaal zes weken. Wordt deze termijn overschreden, dan ontstaat er een van rechtswege verleende vergunning.

Een aanvullende regeling specifiek voor de plattelandswoningen is slechts nodig om de meest noodzakelijke randvoorwaarden vast te leggen, onder andere om te voorkomen dat onbedoeld tóch van rechtswege een ‘normale’ burgerwoning ontstaat omdat de woning ook door niet-agrariërs bewoond mag worden. Daartoe zal onder meer expliciet geregeld moeten worden dat de plattelandswoning voor wat betreft de vergunningverlening aan het nabijgelegen bedrijf beschouwd blijft worden als een bedrijfswoning. Voor een beschrijving van de consequenties daarvan, maar ook voor eventueel aanvullend te regelen elementen wordt overigens verwezen naar paragraaf 10.

⁸ Op termijn zal de plattelandswoning ook een plek krijgen in beheersverordeningen op grond van de Wro. Omdat zo'n beheersverordening echter een conserverend karakter heeft, zal dit naar zijn aard doorgaans niet het meest voor de hand liggende instrument zijn om de omzetting van agrarische bedrijfswoning naar plattelandswoning vorm te geven.

10. Uitwerkingskwesties

Bij de uitwerking van de plannen inzake plattelandswoningen in concrete voorstellen voor aanpassing van wet- en regelgeving rijst een aantal lastige, soms zeer principiële uitwerkingskwesties en keuzes. Teneinde de Kamer de gelegenheid te geven zich hierover een oordeel te vormen, worden de belangrijkste kwesties en keuzes hieronder kort geschetst.

Beschermingsregime

Eén van de belangrijkste uitgangspunten in de initiatiefnota is de voorwaarde dat de omzetting van een voormalige agrarische bedrijfswoning naar een plattelandswoning niet leidt tot beperkingen voor de bedrijfsvoering van omliggende bedrijven. Zoals uit de korte beschrijvingen van de verschillende wettelijke stelsels in paragraaf 3 blijkt, zullen dergelijke beperkingen niet zozeer optreden bij omliggende bedrijven van derden, maar wel bij het bedrijf waarvan de woning voorheen als agrarische bedrijfswoning deel uitmaakte, maar waarvan de woning nu functioneel wordt afgesplitst.

De afstand tussen de woning en (de opstallen van) het bedrijf zal in de praktijk echter vaak erg klein zijn. Het (alsnog) introduceren van een bepaalde mate van bescherming of normering voor de relatie tussen de plattelandswoning en het bedrijf waartoe die woning voorheen behoorde, dient vanwege die korte afstand nauwelijks een doel en zou bovendien één van de meest wezenlijke uitgangspunten van de initiatiefnota aantasten. Er zou ofwel alsnog een beperking optreden voor de bedrijfsvoering van dat bedrijf, wat volgens de initiatiefnota niet beoogd werd, ofwel er zou gewerkt moeten worden met een dusdanig soepele – en bovendien op geen enkel onderzoek gebaseerde – normering dat deze de bewoners van de plattelandswoning in feite nauwelijks bescherming biedt. Zo'n soepele norm zou op papier wellicht een zekere bescherming tegen nadelige (gezondheids)effecten suggereren, maar die is in de praktijk niet waar te maken. Dit is daarom geen optie.

Gelet op het voorgaande heeft het zonder meer doorvoeren van genoemd uitgangspunt uit de initiatiefnota dan ook onvermijdelijk de consequentie dat de plattelandswoning in het geheel geen bescherming geniet tegen de bedrijfsactiviteiten van het bedrijf in kwestie. Immers, de eigen bedrijfswoning van een bedrijf geniet ook geen bescherming tegen de eventuele nadelige milieueffecten van dat bedrijf en in de opzet van de initiatiefnota verandert dat niet.

Een min of meer natuurlijk 'reguleringsmechanisme' vervalt echter wel: voordat de woning werd afgesplitst, was de bewoner van de woning ook degene die de bedrijfsvoering in handen had. De agrariër zal wellicht tot enige aanpassing in de bedrijfsvoering geneigd zijn als hij daarmee ter plaatse van zijn eigen woning eventuele overlast kan beperken, een natuurlijke neiging die kan afnemen ten aanzien van een niet door hemzelf bewoonde plattelandswoning.

Daarnaast is de vraag welke ontwikkelingen in de bedrijfsvoering zich zullen voordoen nadat de bewoner van de plattelandswoning de woning heeft betrokken, maar die op dat moment wellicht nog niet concreet te voorzien waren. In het oog springende ontwikkelingen hierbij zijn bijvoorbeeld de oprichting van megastallen en van biogasinstallaties bij agrarische bedrijven. Ook tegen dergelijke ontwikkelingen wordt de bewoner van de plattelandswoning in beginsel niet beschermd.⁹

Uitgaande van de situatie waarin de plattelandswoning in het geheel geen bescherming zou genieten om te voorkomen dat het nabijgelegen bedrijf beperkingen in de bedrijfsvoering ondervindt, kan men zich afvragen of het ontbreken van bescherming/normering voor alle milieuaspecten in dezelfde mate acceptabel is. Er zou ten minste een onderscheid gemaakt moeten worden tussen enerzijds geluidhinder, geurhinder en luchtverontreiniging en anderzijds externe veiligheid. Bij de drie eerstgenoemde milieuaspecten treedt bij een te hoog blootstellingsniveau eventuele gezondheidsschade doorgaans op wat langere termijn op. Bij externe veiligheid daarentegen doen de consequenties zich, als er iets fout gaat, zeer plotseling en ook ingrijpend voor: niet alleen de kans, maar ook het effect (van acute letale afloop tot letselschade) is aanzienlijk groter. Het is dan ook legitiem om de vraag te stellen of op het uitgangspunt dat de bedrijfsvoering niet beperkt mag worden, een uitzondering gemaakt zou moeten worden voor externe veiligheid, waarbij anderzijds zeker niet miskend mag worden dat overmatige blootstelling aan geluid, geur en luchtverontreiniging eveneens zeer schadelijk is voor de gezondheid.

Agrarische versus andere bedrijfswoningen

Naast de algemene aanpassingen van wet- en regelgeving om de planologische status van gronden en opstallen (in plaats van het feitelijk gebruik) richtinggevend te laten zijn voor het beschermingsniveau ervan wordt een (beperkte) aanvullende regeling gemaakt die specifiek gericht is op de plattelandswoningen. Er is bewust voor gekozen om een soortgelijke regeling niet op te stellen voor andersoortige (voormalige) bedrijfswoningen, bijvoorbeeld op industrieterreinen.

De toenemende functieverandering en functiemenging op het platteland leidt er op veel plekken¹⁰ toe dat de omgeving in toenemende mate meer geschikt wordt voor bewoning door anderen dan de agrariërs zelf. In algemene zin is het platteland met andere woorden een omgeving die zich beter leent voor

⁹ Op het eerste gezicht lijkt het vast (laten) leggen van het bestaande hinderniveau ten tijde van de omzetting – om dat voor de toekomst als maximaal hinderniveau te hanteren – misschien een alternatief voor het geheel niet bieden van bescherming, maar in de praktijk zal dat ondoenlijk zijn.

¹⁰ En waar dat niet het geval is (bijvoorbeeld in gebieden waar verdere intensivering van de veehouderij voorzien wordt), staat het het gemeentebestuur vrij om niet mee te werken aan een verzoek tot omzetting van een (voormalige) agrarische bedrijfswoning in een plattelandswoning.

menging met niet-bedrijfsmatige functies dan bijvoorbeeld een industrieterrein.

Randvoorwaarden

Tegen de achtergrond van de initiatiefnota rijst de vraag of aan de regeling specifiek voor plattelandswoningen nog extra inhoudelijke randvoorwaarden zouden moeten worden verbonden.

Zo was de initiatiefnota kort gezegd gericht op het voorkomen van leegstand én van woninguitzettingen op het platteland, maar bijvoorbeeld niet op het uitbreiden van het aantal door niet-agrariërs te bewonen woningen op het platteland. Vanuit die optiek zou gedacht kunnen worden aan een verbod of beperking aan het eventueel splitsen van een grote voormalige bedrijfswoning, of aan een verbod om – al dan niet gedurende een bepaalde periode na de omzetting – de bouw van een nieuwe (tweede) agrarische bedrijfswoning te realiseren. De gemeente en niet het rijk is echter de meest geëigende bestuurslaag om over dit soort zaken te beslissen.

Wel wordt gedacht aan een regeling om te voorkomen dat nieuw te bouwen woningen als plattelandswoning worden aangemerkt. Zoals hiervoor beschreven zal de plattelandswoning immers in beginsel geen bescherming tegen de nadelige milieueffecten van het nabijgelegen bedrijf krijgen, en het is onwenselijk om in zo'n context nieuwe woningen te realiseren. Bij nieuwbouw van niet-bedrijfsgerelateerde woningen (burgerwoningen dus), moet het mogelijk zijn om die zodanig te realiseren dat aan de normale milieunormeringen voldaan kan worden.

Bovendien wordt gedacht aan een regeling die de omzetting naar plattelandswoning alleen mogelijk maakt voor (voormalige) agrarische bedrijfswoningen die daadwerkelijk nog een agrarische bestemming hebben. Als zo'n voormalige agrarische bedrijfswoning al eerder positief bestemd is tot volwaardige burgerwoning, met het bijbehorende beschermingsniveau, is het niet wenselijk om dat later alsnog 'terug te schroeven' naar het lagere beschermingsniveau van een plattelandswoning.