

Vergaderjaar 2008–2009

32 030

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

Nr. 2

INITIATIEFNOTA

Inhoudsopgave

Samenvatting	2	2.6	Luchtkwaliteitseisen	11
		2.7	Wet geluidhinder	11
1. Beschrijving van de problemen in Nederland	4	2.8	Besluit glastuinbouw	12
1.1 Vitaal platteland	4	2.9	Besluit mestbassins milieubeheer	12
1.2 Boerderijen worden woonhuizen	4	2.10	Besluit externe veiligheid inrichtingen	12
1.3 Burgers belemmeren agrarische bedrijven	5	2.11	(Bijlage) Besluit Landbouw milieubeheer	12
1.4 Handhaving	6	2.12	Activiteitenbesluit	13
1.5 Legalisatie door vernieuwing bestemmingsplan	6	2.13	Handreiking Industrielawaai en vergunningverlening	13
1.6 Historisch gegroeide situaties	7	2.14	De Interimwet stad-en-milieubenadering	13
1.7 Werkwijze gemeenten	7	2.15	Gebruiksverbod en Wabo	14
1.8 Lasten agrarisch bedrijf	7	2.16	Besluit ruimtelijke ordening	15
1.9 Gehanteerde maar ontoereikend gebleken oplossingen	8			
1.10 Begrenzing nota	8	3. Knelpunt, aanbeveling en beslispunt		15
2. Betrokken beleid en regelgeving	9	3.1	Knelpunt	15
2.1 Wet milieubeheer	9	3.2	Aanbeveling	15
2.2 Wet geurhinder en veehouderij	9	3.3	Beslispunt	17
2.3 Wet geurhinder en veehouderij – «opgehouden deel uit te maken»	10	4. Financiën		17
2.4 Wet geurhinder en veehouderij – gemeentelijke verordening	10	5. Voorontwerp wetsvoorstel		18
2.5 Wet geurhinder en veehouderij en de Wro	11	Bijlage		20

Figuur 1: Agrarische bedrijfswoning (foto: NVM)



Samenvatting

Naar schatting 200 landelijke gemeenten kampen met de problematiek van de voormalig agrarische bedrijfswoningen. Als iedere gemeente 25 van zulke knelgevallen kent (Nederweert, Sint-Oedenrode, Barneveld kennen er ieder al circa 40), telt dat al snel op tot 5000 huizen. Door fusie en schaalvergroting zijn er duizenden woningen van agrariërs waarvan de kas of het land zijn afgesplitst en bijvoorbeeld bij het bedrijf van de burens toegevoegd. Die woningen vallen tussen wal en schip. De voormalige boerderijen zijn geen bedrijfswoningen, want door de splitsing behoort geen functionerend bedrijf meer bij de woning. Het zijn ook geen «gewone» burgerwoningen, omdat ze volgens de wet bijvoorbeeld te dicht op de stal, de kas of de schuur van de burens staan, zodat het wijzigen van het bestemmingplan niet mogelijk is zonder beperkingen aan het agrarisch buurtbedrijf op te leggen. Voor burgerwoningen gelden namelijk op het gebied van o.a. geluidhinder en fijnstof veel strengere normen dan voor bedrijfswoningen. Een agrariër die stopt met zijn bedrijfsvoering mag er dus formeel niet blijven wonen. De woning verkopen zit er ook niet in; wie wil er immers een huis waarin je niet mag wonen?

Gemeenten worden door jurisprudentie in toenemende mate gedwongen om ofwel bewoners uit te zetten met leegstand tot gevolg, ofwel de aanpalende inrichtingen gedeeltelijk op slot te zetten of te sluiten. Dit, terwijl bewoners zelf – zo blijkt uit onderzoek – graag genoegen nemen met dezelfde bescherming als ze genoten toen ze het bedrijf ter plaatse nog voerden. Dat geldt ook voor de mensen die de vaak pittoreske woningen na vertrek van de gestopte bedrijfseigenaar overnemen. Zij gaan bewust in het landelijk gebied wonen en nemen de «overlast» voor lief. Er zijn niettemin voorbeelden bekend van personen die al meerdere jaren naar tevredenheid in zo'n woning verbleven, maar die met de wet in de hand uit hun huis werden gezet of onbedoeld de agrarische bedrijven in de nabijheid in hun bedrijfsvoeringmogelijkheden beperkt hebben. Het betrof hier o.a. gevallen in de gemeente 's-Gravenzande, Nederweert, Maasdriel, Beuningen en Zaanstad.

Casus 1

Een gezin uit de gemeente Tubbergen dat reeds 14 jaar in hun woning verbleef en naar eigen zeggen de hinder op het platteland voor lief nam, werd tevens met uitzetting bedreigd. Dat in deze rechtszaak voor de ABRvS het gezin mocht blijven wonen was te danken aan het feit dat de woning al sinds het bestemmingplan rechtskracht had verkregen als burgerwoning in gebruik was genomen. Deze zaak betrof een uitzonderlijke situatie waarin het gezin mocht blijven wonen, maar illustreert dat vele personen die in een agrarische bedrijfswoning woonachtig zijn, op ieder moment gedwongen kunnen worden te verhuizen (ABRvS 17 december 2008, 20 080 1602/1).

Casus 2

Een ander geval in de gemeente Tubbergen liep minder goed af. Het betrof een vergunninghouder en zijn echtgenote die van 1979 tot en met 1997 een agrarisch bedrijf hadden gevoerd. Omdat er in deze situatie volgens de ABRvS geen concreet zicht op legalisatie bestond en er geen sprake was van een bijzonder geval mochten deze personen niet langer in hun woning verblijven (ABRvS 13 november 2002, 20 020 1874/1). Rustende boeren mogen slechts in de agrarische bedrijfswoning blijven zolang de aangrenzende gronden niet worden verkocht of door een ander bedrijfsmatig worden gebruikt. (ABRvS 22 november 2006, 20 050 8368/1).

Casus 3

In de zaak van de Rechtbank Roermond van 21 juli 2008, AWB 07/1154 betrof het een woning die sinds 1991 als burgerwoning in gebruik was. De naburige veehouder had verzocht om handhaving tegen de met het bestemmingsplan strijdige bewoning omdat hij door de burgerbewoning zou worden gehinderd in zijn bedrijfsvoering ten aanzien van de geldende milieuaspecten. De gemeente Nederweert weigerde echter tot handhaving over te gaan en op te treden tegen het illegale gebruik van de agrarische bedrijfspwoning. De eiser ging tegen de beslissing van de gemeente in bezwaar en voerde aan dat slechts in zeer uitzonderlijke gevallen van handhaving mocht worden afgezien. Nadat het bezwaar van de eiser was behandeld had de gemeente echter een persoonsgebonden gedoogbeschikking aan de bewoners afgegeven. De rechtbank heeft bepaald dat ondanks dat een persoonsgebonden beschikking was afgegeven, de bewoning van een agrarische bedrijfspwoning door burgers wel degelijk van invloed zou kunnen zijn op de uitbreidings- en exploitatiemogelijkheden van het nabijgelegen agrarische bedrijf. Het bezwaar werd gegrond verklaard. De gemeente is tegen de uitspraak in hoger beroep gegaan. Op 7 juli jl. heeft de Raad van State geoordeeld dat de argumentatie van de rechtbank wankel is, maar dat de afwijking van het bestemmingsplan in elk geval «geen overtreding van geringe ernst en aard» is, zodat het hoger beroep ongegrond is.

Casus 4

Een agrariër in Nieuwendijk, die van twee veehouderijen één wilde maken, kocht de nabijgelegen agrarische bedrijfspwoning niet op. In deze woning bleef de voormalige agrariër oftewel «rustende boer» wonen, welke het bedrijf aan de nieuwe eigenaar had verkocht. De rustende boer had vooraf aangegeven geen bezwaar te zullen maken tegen eventuele uitbreiding van het bedrijf. De gemeente Uden was echter van mening dat de woning niet langer als bedrijfspwoning gezien kon worden. Het pand werd als burgerwoning herbestemd en de uitbreidingsmogelijkheden van het nabijgelegen agrarische bedrijf werden beperkt. Uiteindelijk kon de door het agrarische bedrijf aangevraagde milieuvergunning niet worden verleend.

Voor dit probleem moet een structurele landelijke oplossing komen. Zodat burgers die naar tevredenheid wonen in – soms van grote cultuurhistorische waarde zijnde – voormalige boerderijen daar gewoon mogen blijven wonen. Zodat boeren en tuinders hun huis – vaak hun oudedagsvoorziening – gewoon te gelde kunnen maken en verkopen als plattelandswoning. Die laatste is immers een groep die niet gekend is, maar waarvan we weten dat ze bestaan. Men wil stoppen met het bedrijf en kleiner gaan wonen. Maar de gemeente heeft geen zin in procedures en gedoogsituaties, dus geeft zij bij voorbaat aan dat de woning niet in aanmerking komt om te worden omgezet naar burgerwoning. De bewoners kunnen dan geen kant op. Het is onbekend hoe groot deze groep is. De oplossing is dat gemeenten de wettelijke mogelijkheid krijgen om in het bestemmingsplan een nieuw type woning, de «plattelandswoning» aan kunnen wijzen. Zulke woningen genieten eenvoudigweg dezelfde milieubescherming als bedrijfspwoningen. Gemeenten kunnen op deze wijze gericht knelgevallen ondervangen.

Deze nota is gebaseerd op bevindingen die naar aanleiding van de gevoerde gesprekken en een analyse van wet- en regelgeving zijn geconstateerd. Er zijn gesprekken gevoerd met personen werkzaam bij de volgende instanties: provincie Zuid-Holland, gemeente Barneveld en Nederweert, Samenwerkingsverband Regio Eindhoven, Zuidelijke Land-

en Tuinbouworganisatie, Stichting Advisering Bestuursrechtspraak – gerechtelijke omgevingsdeskundigen, Nederlandse Vereniging van Makelaars o.g., en vastgoeddeskundigen van de Nederlandse Vereniging voor Makelaars.

In hoofdstuk 3 wordt nader ingegaan op het knelpunt, de aanbeveling en het beslispunt. Het beslispunt luidt: Het introduceren van het begrip «plattelandswoning» als specifieke categorie in de Wet milieubeheer. In hoofdstuk 5 is een ontwerp wetsvoorstel hiervoor opgenomen.

1. Beschrijving van de problemen in Nederland

1.1 Vitaal platteland

De laatste jaren is een kentering zichtbaar op het platteland. Het aantal agrarische bedrijven loopt terug. Het betreft hierbij zowel veehouderij, akkerbouw, als tuinbouw. Alleen al in de regio Zeeland is het aantal landbouwbedrijven van 3567 in 2006 reeds teruggelopen naar 3321 bedrijven in 2008. Met het verminderen van het aantal agrarische bedrijven komt in een aantal regio's ook de leefbaarheid op het platteland onder druk te staan. In stedelijk gebieden bestaat vanuit de burgers en de consumenten een grote vraag naar diensten en producten van het agrarische platteland. Hierbij moet niet alleen worden gedacht aan recreatie, maar ook zorgverlening en werkervaringsprojecten die gebruik maken van de authenticiteit en schoonheid van het platteland. Voor bewoning en activiteiten op het platteland dient ruimte te worden geschapen. Het buitengebied kan een dynamische regio zijn waar landbouw, natuur en recreatie elkaar ontmoeten. Het maken van flexibelere milieuwetgeving waarin rekening wordt gehouden met de omgeving zal bijdragen aan de vitaliteit van het platteland.

Binnen de werkingssfeer van de milieuwetgeving zou meer aandacht moeten komen voor de landelijke context, de economische dragers in het gebied (bedrijven) en voor de cultuurhistorische onderbouwing. Door diversiteit in het landschap, natuurtypen, woonomgeving en recreatieve activiteiten te stimuleren, zal het platteland voor alle Nederlanders toegankelijker worden. Het creëren van een reservaat of museale sfeer in het buitengebied maakt ontwikkeling onmogelijk. Minder activiteiten en schaarste van woningen betekent dat het buitengebied minder interessant wordt, voornamelijk voor jongeren. Op deze wijze vergrijsst het platteland nog meer dan de stad, waardoor enkel slaapdorpen overblijven. Door het ontstaan van meer diversiteit en economische activiteiten zal de leegloop van het platteland worden tegengegaan. Er dient echter wel te worden gewaakt, dat de nieuwe bewoners en activiteiten niet de bedrijfsvoering van de reeds bestaande agrarische bedrijven belemmeren. Hierbij kan als maatstaf worden gehanteerd, dat nieuwe bewoners zich aanpassen aan de omgeving in plaats van omgekeerd. Men is immers te gast in het buitengebied, een houding die menig toekomstig plattelandsbewoner bereid is aan te nemen in ruil voor de voordelen die het platteland hen te bieden heeft.

1.2 Boerderijen worden woonhuizen

Sinds enkele tientallen jaren bestaat in Nederland de tendens geen burgerwoningen in het buitengebied toe te laten. De angst dat het loslaten van dit uitgangspunt zal leiden tot het stijgen van de grondprijzen in het buitengebied, tot verstedelijking van het platteland en tot toename van het aantal vervoersbewegingen voert de boventoon. Veel provincies hebben deze richtlijn dan ook strikt gehanteerd. Voor agrariërs die bij het agrarische bedrijf wilden verblijven of ophielden met hun bedrijfsvoering werden uitzonderingen toegestaan. Zodra deze woningen echter worden overgedragen aan nabestaanden of derden ontstaan juridische

problemen. Om leegstand en verpaupering van deze woningen met cultuurhistorische waarde te voorkomen, werd toch gedoogd dat burgers in deze woningen hun intrek namen.

Een agrarisch bedrijf kan bestaan uit verschillende opstallen. Meestal is sprake van een woongedeelte (de boerderij) en een bedrijfs gedeelte (schuren, stallen, kassen). In een bestemmingsplan is veelal sprake van één of meerdere agrarische bouwblokken. Het woongedeelte wordt als bedrijfswoning aangemerkt. Het kenmerk van een bedrijfswoning is, dat deze noodzakelijk is voor het bedrijf en slechts bewoond mag worden door iemand die ook aan het bedrijf verbonden is. Op deze wijze zijn woning en bedrijf aan elkaar gekoppeld. Door diverse ontwikkelingen kan deze koppeling wegvallen. De volgende situaties kunnen zich voordoen of hebben zich in het verleden voorgedaan: De agrariër draagt zijn bedrijf over aan een ander (opvolger of derde), waarbij hij zelf in de boerderij blijft wonen (1). Daarbij kan de boerderij worden mee verkocht en huurt de agrariër deze van de nieuwe eigenaar (1a). Of de agrariër verkoopt alleen het bedrijfs gedeelte en blijft zelf eigenaar van de boerderij (1b). Soms wordt de boerderij zelfs gesplitst of uitgebouwd, waardoor feitelijk een tweede woning ontstaat zodat de voormalige agrariër en zijn opvolger samen bij het bedrijf wonen (1c). Het woon- en bedrijfs gedeelte kunnen ook onafhankelijk van elkaar worden verkocht aan twee nieuwe eigenaren (2). Ten slotte bestaat ook de situatie dat een agrariër stopt met de bedrijfsvoering en gebruik maakt van een beëindigingsregeling van de overheid, bijvoorbeeld de ruimte-voor-ruimte-regeling (3). De ruimte-voor-ruimte-regeling is begin 2001 in samenhang met de Regeling Beëindiging Veehouderijtakken geïntroduceerd en zorgt ervoor dat de sloop van stallen van beëindigde veehouderijbedrijven wordt gefinancierd. In deze gevallen zullen de bedrijfsopstallen worden gesloopt, blijft het woongedeelte bestaan, en kunnen daarenboven één of meerdere woonkavels worden ontwikkeld in ruil voor de afgebroken bedrijfsopstallen. In al deze gevallen verandert de status van de boerderij van bedrijfswoning in een gewone burgerwoning. Hierbij dient de aantekening te worden gemaakt dat dit bij situatie 1c slechts voor een gedeelte van de boerderij geldt. Het veranderen van de status van de boerderij levert een aantal problemen op, waarop in het vervolg wordt ingegaan.

1.3 Burgers belemmeren agrarische bedrijven

Zodra het woongedeelte van een agrarisch bedrijf wordt losgekoppeld en als zelfstandige wooneenheid blijft bestaan, ontstaat een bedrijfswoning zonder bijbehorend agrarisch bedrijf. Deze woning kan formeel niet langer als bedrijfswoning worden aangemerkt, aangezien personen in de boerderij wonen die geen noodzakelijke binding met het bijbehorend agrarisch bedrijf hebben. Het feitelijke gebruik van de woning wijkt dan af van het toegestane gebruik, wat een illegale situatie met zich meebrengt op grond van de Wet ruimtelijke ordening (Wro). Tegen deze situatie moet de gemeente optreden, zeker wanneer conflicten ontstaan. De gemeente zal handhavend moeten optreden en aan deze illegale situatie een einde maken, dan wel een bestemmingsplanwijziging laten plaatsvinden. Wanneer in het bestemmingsplan een wijziging van agrarisch naar woonbestemming plaatsvindt, kunnen omliggende agrarische bedrijven, die een nieuwe milieuvergunning aanvragen of een vergunning moeten verlengen, geconfronteerd worden met beperkingen aan de bedrijfsvoering of aanvullende/strengere regelgeving. Bij de Wet geurhinder en veehouderij (Wgv) wordt een woning als geurgevoelig object bestemd, waarbij wordt uitgegaan van de juridisch-planologische bestemming. Zowel agrarische woningen als burgerwoningen worden als geurgevoelig aangemerkt, maar voor de bedrijfswoning zijn enkele uitzonderingen mogelijk gemaakt. De woning wordt aangemerkt als burgerwoning indien geen functionele verbinding meer bestaat tussen het agrarische bedrijf en

de bewoners, waarbij wordt uitgegaan van de feitelijke situatie. Ook binnen de werkingssfeer van de overige milieuregelgeving, bijvoorbeeld omtrent geluidhinder en luchtkwaliteit, wordt uitgegaan van de feitelijke situatie, zodat een agrarisch bedrijf ook bij illegale bewoning geconfronteerd wordt met strengere regelgeving.

1.4 Handhaving

Het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschap heeft een aantal uitgangspunten geformuleerd waaraan het handhavingssysteem van de lidstaten moet voldoen. De lidstaat is niet volledig vrij in de keuze om tot handhaving over te gaan. Uit de door het Europees Hof van de Rechten van de Mens gewezen zaak Oneryildiz t. Turkije blijkt dat de staat een adequaat systeem van toezicht en handhaving dient te hebben. Indien een maatregel noodzakelijk is mag deze niet met het oog op andere belangen worden uitgesteld. Het staat de overheid niet vrij om zonder onderbouwde redenen af te wijken van de plicht tot handhaving.

Besluit de gemeente te handhaven en over te gaan tot opheffing van de illegale situatie, dan is het voor de nieuwe bewoners verboden nog langer in de boerderij te wonen. Indien het college van B & W niet kan aangeven welke bijzondere omstandigheden rechtvaardigen dat van handhaving wordt afgezien, wordt deze geacht bestuursdwang toe te passen. De nieuwe bewoner zal verplicht moeten verhuizen en laat een lege boerderij achter waarin slechts personen kunnen wonen die aan het bijbehorend agrarisch bedrijf zijn verbonden. De burger die de boerderij heeft gekocht in de veronderstelling dat het een burgerwoning betrof, kan door deze gedwongen verkoop aan een agrarisch bedrijf verlies lijden op het pand. In negen van de tien gevallen rest enkel leegstand, verval en wellicht sloop, hetgeen eveneens verlies oplevert voor de burger, maar ook voor het cultureel erfgoed in het buitengebied. In de gemeente Nederweert zijn al meer dan 40 van deze situaties bekend en ook in de gemeente Barneveld zijn enkele tientallen gevallen geconstateerd waar deze problematiek speelt. Zolang niet wordt verzocht om handhaving zal de bewoning door de burgers, die soms al meer dan 20 jaar in de plattelandswoning verblijven, door gemeenten door de vingers worden gezien. Als dit verzoek wel wordt gedaan, vaak naar aanleiding van problemen rondom de uitbreiding of burenruzies, laat dit de gemeente weinig keus. Het is de vraag of het nog langer reëel is om op basis van starre geluids- of geurhinderpercentages een gehele woning te slopen en daarmee een ernstige kapitaal- en cultuurvernietiging tot stand te brengen. Het enkel aan de burger opleggen van een verplichting om zich vooraf goed te laten voorlichten over de bestemming van het aan te kopen pand zal niet in alle gevallen een oplossing bieden. Deze verplichting geeft immers geen uitkomst voor historisch gegroeide situaties waarin mogelijk toezeggingen door het daartoe bevoegde gezag, en zal tevens de vitaliteit van het platteland in de toekomst worden belemmerd.

1.5 Legalisatie door vernieuwing bestemmingsplan

Kiest de gemeente voor legalisatie van de burgerbewoning middels een bestemmingsplanwijziging, dan zal het in de nabije omgeving gelegen agrarisch bedrijf bezwaar maken, omdat hij door de komst van de burgerwoning in zijn bedrijfsvoering wordt beperkt. Van gemeenten wordt verwacht dat zij een onderzoek verrichten en een goede motivatie voorhanden hebben voordat zij tot een bestemmingsplanwijziging overgaan. Bij het omzetten van een agrarische woning naar burgerwoning zal een goed woon- en leefklimaat gegarandeerd moeten worden. De Wgv geeft de gemeente de ruimte om in de verordening geurnormen vast te stellen die zij voor het gebied acceptabel acht. Indien de agrariër in het gelijk wordt gesteld, hetgeen niet ondenkbaar is aangezien het bedrijf in de

toekomst mogelijk in zijn uitbreidingsmogelijkheden en bedrijfsvoering wordt beperkt, rest de gemeente niets anders dan op te treden tegen de illegale situatie. Het doorzetten van een bestemmingsplanwijziging door een gemeente zal door de belemmeringen voor de uitbreidingsmogelijkheden van het agrarische bedrijf en de hoge planschade zelden worden toegepast.

1.6 Historisch gegroeide situaties

De gestelde oplossingen lijken vrij eenduidig, maar enige nuancering is hierbij op zijn plaats. Door historische gebeurtenissen, ontwikkelingen en toezeggingen zijn de zaken vaak complexer dan voorgesteld. Tussentijdse bestemmingsplanwijzigingen kunnen overgangsrecht hebben gecreëerd waarop zowel de burgerbewoning als het agrarische bedrijf, afhankelijk van de situatie, een beroep kunnen doen. Ook kunnen acties van de gemeente of anderen in de loop der tijd voor complicaties of gedoog-situaties hebben geleid. Hierbij valt te denken aan bouw-, aanleg-, of sloopvergunningen, toekenningen van adressen en inschrijvingen in het GBA, aanleg van riolering, kadastrale inschrijvingen etc. Er zal in veel gevallen sprake moeten zijn van maatwerk wil men tot een oplossing van het probleem komen.

1.7 Werkwijze gemeenten

Sinds enkele jaren wordt door gemeenten aan burgers, die voornemens zijn een plattelandswoning aan te kopen, aangeraden navraag te doen bij de gemeente naar het bestemmingsplan en de mogelijkheid tot functiewijziging. Is bewoning illegaal en kan geen functiewijziging tot stand worden gebracht, dan wordt afgeraden de woning te kopen. Hiermee wordt geaccepteerd dat een woning onverkoopbaar blijft. De aanvraag tot een bestemmingsplanwijziging zorgt in verscheidene gemeenten tot langlopende procedures waardoor burgers zullen afzien van de ontwikkelingsplannen en waardoor onvoorziene, maar daarom niet minder kansvolle of gewenste ontwikkelingen niet tot stand zullen komen.

1.8 Lasten agrarisch bedrijf

In het algemeen wordt het afsplitsen van een woning als ongunstig getypeerd voor de uitbreidingsmogelijkheden en bedrijfsvoering van een agrarisch bedrijf. De conclusie «omdat het agrarisch bedrijf zelf kiest voor afsplitsing zal deze op de blaren moeten zitten» lijkt te kort door de bocht. Aangezien het aantal bedrijven de laatste jaren afneemt en het aantal afgesplitste woningen toeneemt, zal echt naar een oplossing gezocht moeten worden. Ook door de schaalvergroting zullen afsplitsingen onvermijdelijk blijven en is een wettelijke aanpassing wenselijk. Momenteel zijn in de Wgv voor agrarische bedrijfswoningen die op of na 19 maart 2000 hebben opgehouden deel uit te maken van een agrarisch bedrijf, uitzonderingen opgenomen en kan men middels gemeentelijke verordening uitzonderingen maken. Deze flexibiliteit, die moet zorgen voor maatwerk, lijkt vooralsnog binnen de werkingssfeer van de Wgv toereikend, maar heeft enkel binnen de werkingssfeer van deze wet toepassing gekregen. Ook op basis van de in titel 5.2 Wet milieubeheer (Wm) opgenomen luchtkwaliteitseisen en de op basis van de Wet geluidhinder maximaal toegelaten geluidhinder voor woningen zal de bedrijfsvoering of de eventuele uitbreiding van het agrarische bedrijf in de toekomst worden belemmerd en zal bewoning door burgers onmogelijk blijven.

1.9 Gehanteerde maar ontoereikend gebleken oplossingen

Gemeenten hebben verschillende oplossingsrichtingen geprobeerd. Deze bleken de ontstane problemen echter niet afdoende op te lossen. Een van deze maatregelen was het opnemen van een gebruiksregeling in het bestemmingsplan, waarin werd toegestaan dat agrarische bedrijfs-woningen ook door niet-agrariërs bewoond mochten worden. Op deze wijze treedt geen bestemmingsplanwijziging op. De toetsing aan milieu-wetgeving, welke veelal uitgaat van de feitelijke situatie, maakt deze oplossing echter ontoereikend. Immers, als de milieuwetgeving uitgaat van het feitelijk gebruik, en niet van de bestemde functie, dan heeft een gebruiksregeling geen effect op het voorkomen dat door de bewoning belemmeringen voor omringende agrarische bedrijfsvoering op kan treden.

Het afgeven van een persoonsgebonden gedoogbeschikking in bestaande situaties heeft evenmin geleid tot het gewenste effect. Recent heeft de rechtbank Roermond de gemeente Nederweert in het ongelijk gesteld. In een rechtszaak van een gevestigde agrariër tegen een door de gemeente afgegeven gedoogbeschikking aan een niet-agrarische bewoner vond de rechtbank dat ondanks de agrarische bestemming toch sprake was van burgerbewoning. In eerste instantie is de gemeente in het ongelijk gesteld, maar zij heeft hoger beroep ingesteld. De Raad van State kwam vervolgens tot dezelfde conclusie. De vraag is dus of de weg van gedoogbeschikkingen soelaas biedt. Omdat gedogen slechts mag in overgangs- en overmachtssituaties en vanuit de rechtspraak de groeiende drang bestaat een einde aan illegale situaties te maken, is het werken met gedoogbeschikkingen voor gemeenten geen structurele en duurzame oplossing. Bij het geven van een gedoogbeschikking gaat het niet om het verlenen van een vrijstelling, maar om het afzien van handhaving. Dat kan alleen wanneer sprake is van een bijzondere omstandigheid. Hiervan is sprake indien er concreet zicht op legalisatie bestaat of het optreden tegen de situatie in verhouding met de te dienen belangen een zeer onredelijke of onbevredigende situatie met zich meebrengt. Maar bovenal kan ondanks het afgeven van een persoonsgebonden beschikking de bewoning in het buitengebied vanwege het feitelijke gebruik toch van invloed zijn op de uitbreidings- en exploitatiemogelijkheden van het nabijgelegen agrari-sche bedrijf.

Tot slot kan een gemeente door middel van het opstellen van een gemeentelijke verordening o.g.v. de Wgv veel uitzonderingen tot stand brengen. Het qua geurnormering gelijkstellen van een afgesplitste agrari-sche bedrijfswoning met een functionele agrarische bedrijfswoning, zal echter geen oplossing bieden voor overige milieuwetgeving waarin deze bevoegdheid tot verordening niet is opgenomen. Daarnaast is het nog onduidelijk of deze werkwijze door de ABRvS wordt goedgekeurd.

1.10 Begrenzing nota

Deze initiatiefnota is beperkt tot agrarische woningen die zich in het buitengebied bevinden. Daar bevinden zich naar onze inschatting namelijk de knelpunten, omdat voor velen het buitengebied een aantrekkelijke woonoptie is. Daarmee onderscheiden voormalige boerderijen zich van bedrijfswoningen op (industriële) bedrijventerreinen. In deze nota worden dergelijke bedrijfswoningen dan ook buiten beschouwing gelaten. Het verruimen van woonmogelijkheden op bedrijventerreinen ligt ook niet in de rede. Eventuele knelpunten van woningen op bedrijventerreinen kunnen beter in het kader van herstructurering van bedrijventerreinen worden meegenomen. Voorts heeft deze nota ook geen betrekking op nieuwe woningbouwlocaties in voormalig agrarisch gebied.

Figuur 2: Woning te Nederweert waarin burgerbewoning i.v.m. milieuregelgeving en de lopende rechtszaak niet mogelijk was.



2. Betrokken beleid en regelgeving

2.1 Wet milieubeheer

Het begrip «inrichting» zoals opgenomen in de Wm is van groot belang binnen de milieuregelgeving. Een inrichting is: «Elke door de mens bedrijfsmatig of in omvang alsof zij bedrijfsmatig was, ondernomen bedrijvigheid die binnen een zekere begrenzing pleegt te worden verricht». Als één inrichting wordt beschouwd de tot dezelfde onderneming of instelling behorende installaties die onderling technische, organisatorische of functionele bindingen hebben en in elkaars nabijheid zijn gelegen. Omdat de Wm de omgeving beoogt te beschermen, wordt alles wat tot de inrichting behoort niet getoetst of beoordeeld op o.a. geluid, fijnstof en geur. Een woning behoort niet tot een inrichting indien de functionele binding ontbreekt. Hierbij dient het feitelijk gebruik leidend te zijn. Zodra een woning wordt verkocht aan een derde, kan de woning niet langer tot de inrichting worden gerekend en zal bescherming verkrijgen tegen het door het agrarische bedrijf geproduceerde geluid, de geur of het fijnstof.

De in hoofdstuk 8 Wm opgestelde regels omtrent milieuvergunningen en algemene regels zijn enkel van toepassing op «inrichtingen». Een inrichting dient altijd een milieuvergunning te bezitten indien deze in het Inrichtingen en vergunningenbesluit milieubeheer (Ivb) is aangewezen als categorie die nadelige gevolgen voor het milieu kan veroorzaken. Hieronder valt het kweken, fokken, mesten, houden, verhandelen, verladen of wegen van dieren en het telen, behandelen, verhandelen, opslaan of overslaan van landbouwproducten. Glastuinbouw, akkerbouw en rundveehouderijen hebben in tegenstelling tot varkenshouderijen of pluimveehouderijen geen vergunning nodig, maar dienen enkel bij oprichting, verandering of het in werking hebben van een inrichting een melding bij het bevoegde gezag af te geven.

2.2 Wet geurhinder en veehouderij

De Wgv stuurt de Wm aan waar het gaat om geurhinder afkomstig van veehouderijen. Indien niet wordt voldaan aan de Wgv, kan op basis van de Wm geen vergunning c.q. uitbreidingsvergunning worden afgegeven. Er zijn grenzen aangegeven waarbinnen de hoeveelheid geureenheden op een geurgevoelig object moet blijven om als agrarisch bedrijf in aanmerking te komen voor een vergunning. Op grond van art. 1 Wgv wordt onder een geurgevoelig object verstaan, een «gebouw, bestemd voor en blijkens aard, indeling en inrichting geschikt om te worden gebruikt voor menselijk wonen of menselijk verblijf en die daarvoor permanent of een daarmee

vergelijkbare wijze van gebruik, wordt gebruikt». Indien aan alle elementen van het artikel is voldaan zal sprake zijn van een geurgevoelig object en moet worden vastgesteld welk beschermingsniveau op het object van toepassing is. De in de Wgv gestelde regels omtrent de hoogst toegestane geurbelasting op een geurgevoelig object zorgen voor een landelijk beoordelingskader.

De bescherming die het geurgevoelig object krijgt is mede afhankelijk van de ligging van het object. Hierbij geldt dat er onderscheid wordt gemaakt tussen een ligging binnen en buiten de bebouwde kom en binnen of buiten een concentratiegebied. Niet aan ieder geurgevoelig object komt op basis van de Wgv dezelfde bescherming toe. Gezien het feit dat milieuwetgeving is gericht op het reguleren van de gevolgen op de omgeving, krijgt een geurgevoelig object dat deel uitmaakt van een veehouderij geen bescherming. Het beschermingsniveau wordt daar dan ook op nihil gesteld. Bij de beoordeling of een bedrijfswoning nog langer deel uitmaakt van een veehouderij zal naar de feitelijke situatie worden gekeken. Zodra een bedrijfswoning wordt bewoond door personen die geen binding hebben met het bedrijf zal deze als burgerwoning worden aangemerkt.

2.3 Wet geurhinder en veehouderij – «opgehouden deel uit te maken»

In art. 3 lid 2 Wgv zijn ten opzichte van een geurgevoelig object dat onderdeel uitmaakt van een andere veehouderij, of dat op of na 19 maart 2000 heeft opgehouden deel uit te maken van een andere veehouderij, afwijkende afstanden opgenomen. Voor geurgevoelige objecten die zijn afgesplitst van de eigen stallen geldt deze uitzondering niet. Dit betekent dat de afgesplitste woning ten opzichte van de eigen stallen als «normaal» geurgevoelig object worden aangemerkt. Het verschil in beoordeling komt voort uit de gedachte dat een nabijgelegen agrarisch bedrijf niet de dupe moet worden van het besluit van het andere agrarische bedrijf om de woning af te splitsen. Het bedrijf dat besluit af te splitsen maakt zelf de keuze en aanvaardt daarmee dat het in de toekomst mogelijk gehinderd wordt door strengere milieuregelgeving en problemen rondom de uitbreiding van het bedrijf. Voor rundveehouderijen, glastuinbouw en akkerbouw is de in art. 3 lid 2 Wgv opgenomen flexibiliteit tot op heden wettelijk niet goed aan deze sectoren gekoppeld.

De in de Wgv opgenomen datum van 19 maart 2000 is van groot belang. De agrarische bedrijfswoningen die vóór deze datum zijn verkocht aan derde door afsplitsing of het stoppen van het bijbehorende agrarische bedrijf, zullen immers als geurgevoelig object worden aangemerkt en dan geldt de uitzonderingsbepaling niet. Dat dit niet zelden voorkomt, blijkt uit de situatie in de gemeenten Nederweert, Sint-Oedenrode en Barneveld, waar enkele tientallen gevallen geconstateerd zijn. Vooralsnog lijkt het erop dat de Wgv de ruimte heeft geboden om aan de hand van gemeentelijke verordeningen de bescherming van woningen die vóór 19 maart 2000 zijn afgesplitst, gelijk te stellen aan bedrijfswoningen. Op gemeenten rust de taak om bij het vaststellen van een verordening wel rekening te houden met een goede ruimtelijke ordening.

2.4 Wet geurhinder en veehouderij – gemeentelijke verordening

In een gemeentelijke verordening kan worden vastgelegd dat binnen een deel van het grondgebied van de gemeente een andere waarde of afstand geldt dan in de Wgv staat vermeld. Het is aan de gemeente om het geurregime voor de geurgevoelige objecten vast te stellen. Hierbij moet een maximum- en minimumwaarde in acht worden genomen, dient het bevoegde gezag binnen de in de Wgv gestelde bandbreedte te blijven en zal de keuze op basis van een gemeentelijke visie gemotiveerd moeten worden. Bij het overgaan tot het vastleggen van een andere waarde of

afstand moet men wel rekening houden met de huidige en de te verwachten geursituatie vanwege de veehouderijen in het gebied, het belang van een geïntegreerde aanpak van de verontreiniging en de noodzaak van een hoog niveau van de bescherming van het milieu. Tevens moet de gemeenteraad bij het bepalen van de waarde of afstand de gewenste ruimtelijke inrichting van het gebied of de afwijkende relatie tussen geurbelasting en geurhinder betrekken. Voor geurgevoelige objecten die onderdeel hebben uitgemaakt van een veehouderij geldt dat hiervoor tevens middels gemeentelijke verordening vast te stellen andere waarden of afstanden van toepassing verklaard kunnen worden. Hierbij worden geen maximale of minimale waarden of afstanden aangegeven.

2.5 Wet geurhinder en veehouderij en de Wro

In verband met de goede ruimtelijke ordening die op basis van de Wro moet worden bereikt, zal bij de vaststelling van het bestemmingsplan met de milieuregelgeving rekening gehouden moeten worden. Door de in de Wgv geboden ruimte kunnen gemeenteraden met een goed onderbouwde en in een verordening vastgelegde afwijking toch zorgen voor een bestemmingsplan dat in overeenstemming is met een «goede ruimtelijke ordening» en een aanvaardbaar woon- of leefklimaat. Het dwarsverband dat tussen de Wgv en de Wro tot stand is gekomen zou ervoor moeten zorgen dat een einde wordt gemaakt aan gevallen waarbij een illegale situatie, namelijk het illegaal grondgebruik, beperkingen oplegt aan een in overeenstemming met de milieuvergunning opererend agrarisch bedrijf. Aan de hand van de in de Wro opgenomen term het «normale maatschappelijke risico» zal de mogelijkheid om als burger in het buitengebied planschadevergoeding in te dienen worden ingeperkt. De mogelijke nadelen die ontstaan door uitbreiding van de bedrijfsvoering zijn immers veelal voorzienbaar. Ook de planschade die door agrarische bedrijven wordt gevorderd wegens het wegvallen van bouwmogelijkheden of belemmering van de bedrijfsvoering door bewoning van burgers in het nabijgelegen pand, zullen niet langer gerechtvaardigd zijn.

2.6 Luchtkwaliteitseisen

De in titel 5.2 Wm opgenomen luchtkwaliteitseisen zijn van belang voor de landbouw. Voornamelijk door veehouderijen vindt uitstoot van fijnstof plaats. Binnen de glastuinbouw zal stikstofdioxide kunnen worden uitgestoten, maar binnen deze branche is zelden een overschrijding van de in de Wm gestelde grenzen voorgekomen. Voordat een agrarisch bedrijf een vergunning verkrijgt, zal de emissie van fijnstof worden getoetst aan de grenswaarden zoals opgenomen in de Wm. Indien er geen overschrijding van de grenswaarden wordt vastgesteld en de uitoefening of toepassing «niet in betekende mate bijdraagt» aan de concentratie in de buitenlucht zal een vergunning worden verleend. Voor fijnstof houdt het begrip «niet in betekende mate» in dat er slechts een toename van 1% tijdens de interim-periode of 3% na inwerkingtreding van het Nationaal Samenwerkingsprogramma luchtkwaliteit van de grenswaarde per jaar wordt toegestaan. De luchtkwaliteit zal enkel worden beoordeeld op locaties en plaatsen waar significante blootstelling met personen plaatsvindt, bijvoorbeeld een woning. Hierbij is het staltype, de omgevingsafstand en de toetsafstand van belang. Op het terrein van de inrichting zal de luchtkwaliteit niet worden getoetst.

2.7 Wet geluidhinder

Het hoofddoel van de Wet geluidhinder (Wgh) is het beschermen van mensen tegen geluidhinder. In de praktijk zouden woningen in het buitengebied geluidhinder kunnen ondervinden door het gebruik van ventila-

toren. Daarnaast zou door het gebruik van tractoren op de akkers tijdens het planten en oogsten van het de agrarische producten geluidhinder kunnen ontstaan. Het decibelniveau moet worden vastgesteld aan de hand van een akoestisch rapport. Bij de vergunningverlening is een bedrijfswoning die tot de inrichting behoort geen geluidgevoelig object.

2.8 Besluit glastuinbouw

Voor glastuinbouwbedrijven type A zal de vergunningsplicht die geldt op grond van art. 8.1 lid 1 Wm blijven bestaan indien het bedrijf na 30 april is opgericht en de afstand tot een woning van een derde minder dan 25 meter is. Bedrijven die vóór 1 mei 1996 zijn opgericht moeten minstens 10 meter van een woning van derde af staan, wil men niet onder de werking Hoofdstuk 8 Wm vallen. De afstanden worden gemeten vanaf het onderdeel van het glastuinbouwbedrijf dat het dichtst bij het object is gelegen. Een dienst- of bedrijfswoning behorende tot een inrichting wordt niet als woning aangemerkt. Voor wat betreft andere geluidgevoelige objecten, zoals woningen, wordt verwezen naar de systematiek van de Wgh.

2.9 Besluit mestbassins milieubeheer

In het Besluit mestbassins milieubeheer is vastgelegd dat voor woningen van derden en gevoelige objecten een grotere verplichte afstand voor bassins van 0 tot 350 m² en van 350 t/m 750 m² geldt. Wordt niet aan de in het besluit gestelde eisen en afstanden voldaan, blijft de vergunningsplicht voor het desbetreffende mestbassin bestaan.

2.10 Besluit externe veiligheid inrichtingen

Inrichtingen waar een koel- of vriesinstallatie aanwezig is met een inhoud van meer dan 1500 kg ammoniak, inrichtingen waar meer dan 1 500 m³ vergiftigde stoffen in gasflessen of meer dan 13 m³ propaan wordt bewaard en inrichtingen waar meer dan 100 000 kilogram nitraat-houdende kunstmeststoffen worden opgeslagen worden op basis van het Besluit externe veiligheid inrichtingen aangewezen als categoriale inrichting. Voor deze bedrijven geldt een afstandsgrens. Agrarische bedrijfswoningen die tot de inrichting behoren worden niet als (beperkt) kwetsbaar object aangemerkt. Een bedrijfswoning van een derde of een verspreid liggende woning van een derde met een dichtheid van maximaal twee woningen per hectare wordt wel als beperkt kwetsbaar objecten aangemerkt.

2.11 (Bijlage) Besluit Landbouw milieubeheer

Het Besluit landbouw milieubeheer (het Besluit) is van toepassing op landbouwbedrijven die niet onder het Activiteitenbesluit vallen en stelt daaraan algemene voorschriften. Het Besluit geeft aan gemeenten de mogelijkheid om voor een gebied via een gemeentelijke verordening andere grenswaarden voor geluid vast te stellen. Hierbij geldt dat het geproduceerde geluid maximaal 5 dB (A) boven de in de bijlage opgenomen maximum grenswaarde mag komen.

In de bijlage bij het Besluit Landbouw milieubeheer wordt gesproken over geluidsgevoelige bestemmingen, indien sprake is van een woning die niet tot een inrichting behorende dienst- of bedrijfswoning kan worden gerekend. Voor geluidgevoelige bestemmingen gelden vaste waarden voor de maximale toegestane geluidshinder. Voor de veiligheid voor gasflessen en daarmee in verbinding zijnde leidingen (art. 1.6.2) en voor het opslaan of overslaan, bewerken en verwerken van gevaarlijke stoffen, brandbare vloeistoffen, gewasbeschermingsmiddelen of biociden (art. 2.6.5 en art

2.6.6) gelden strengere eisen en grotere afstanden indien een woning door derden wordt bewoond.

2.12 Activiteitenbesluit

Overige meldingsplichtige bedrijven vallen onder het Activiteitenbesluit. Door het Activiteitenbesluit zijn een aantal veranderingen in de Wm opgetreden. Voorheen waren de meeste bedrijven onder de Wm vergunningsplichtig. Onder de nieuwe regeling geldt echter het uitgangspunt dat bedrijven aan algemene regels dienen te voldoen. Type-C bedrijven (opgenomen in bijlage I van het Activiteitenbesluit) en bedrijven welke onder werkingssfeer van de IPPC vallen blijven echter vergunningsplichtig. Op grond van de Europese Richtlijn 96/61/EG inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (IPPC-richtlijn) worden lidstaten verplicht milieuvervuilende bedrijven te reguleren aan de hand van een integrale vergunning welke zijn gebaseerd op de Best Beschikbare Techniek (BBT). De IPPC-richtlijn is in Nederland o.a. geïmplementeerd in de Wm en de Wet ammoniak en veehouderij (Wav). Intensieve pluimvee- of varkenshouderijen met meer dan 40 000 plaatsen voor pluimvee, 2 000 plaatsen voor mestvarkens (van meer dan 30 kg) of 750 plaatsen voor zeugen vallen onder de IPPC-richtlijn.

Voor de bedrijven die onder het Activiteitenbesluit vallen geldt een maximum van 50 dB(A) voor de dichtstbijzijnde geluidgevoelige gebouwen. Bedrijfswoningen die niet tot de inrichting behoren worden aangemerkt als woningen van derden en treden de grenswaarden automatisch in werking. Voor gemeenten bestaat de mogelijkheid om maatwerkvoorschriften te stellen. Het bedrijf wordt vergunningsplichtig indien het niet meer aan de in het activiteitenbesluit gestelde criteria en maximum kan voldoen. Hierbij dienen de in het besluit gestelde afstanden in acht genomen te worden en is het feitelijk gebruik van een woning van groot belang.

2.13 Handreiking Industrielawaai en vergunningverlening

De Handreiking Industrielawaai is opgesteld voor vergunningplichtige bedrijven die niet zijn gelegen op een door de Wet geluidhinder omschreven gezonde industrieterrein. Bij de richt- en grenswaarden wordt gekeken naar de aard van het gebied en het activiteitsniveau. In landelijke gebieden wordt gestreefd naar lagere waarden dan in een druk stadscentrum. Voor een landelijke omgeving gelden richtwaarden van 40, 35 en 30 dB(A) voor respectievelijk de dag-, avond- en nachtperiode. Overschrijding van de richtwaarden is mogelijk tot het referentieniveau van het omgevingsgeluid. Daarnaast dient de gemeente bij afwijkingen van het referentieniveau een nadere motivatie te geven. De handreiking geeft de mogelijkheid om per gemeente aan de hand van een bestuurlijk afwegingsproces beleid voor industrielawaai en vergunningverlening vast te stellen. Dit kan aan de hand van een separate beleidsnota industrielawaai of door inbedding in een nota over geluid. In de praktijk wordt van deze mogelijkheid weinig gebruik gemaakt. De handreiking beveelt aan om bij de herziening van de vergunning voor bestaande inrichtingen de richtwaarden voor de omgeving opnieuw te toetsen.

2.14 De Interimwet stad-en-milieubenadering

De Interimwet stad-en-milieubenadering (Interimwet) dient de gemeente meer ruimte te geven in de ruimtelijke ontwikkeling van het gebied. Op verzoek van de Tweede Kamer is de Interimwet verbreed naar het landelijk gebied. De gemeenteraad kan ten behoeve van het vestigen van milieugevoelige bestemmingen en het vestigen of verplaatsen van kleinschalige bedrijvigheid bij functiemenging van wonen en werken besluiten tot afwij-

king van een milieukwaliteitsnorm met betrekking tot bodem, geluid en lucht en tot afwijking van regelgeving omtrent ammoniak en stank. Dit mag enkel ten aanzien van een door hen aangewezen projectgebied in het belang van zuinig en doelmatig ruimtegebruik en het bereiken van optimale leefomgevingskwaliteit. Het besluit dient gemotiveerd te worden, waarbij ten minste de visie van de gemeenteraad op de gewenste leefomgevingskwaliteit van het projectgebied, mede in relatie tot het ruimtegebruik en de leefomgevingskwaliteit in het gebied waarbinnen het projectgebied is gelegen, betrokken zal worden. Tevens dient te worden aangegeven op welke wijze er wordt getracht rekening te houden met: milieukwaliteit in de ruimtelijke planvorming, brongerelateerde maatregelen, optimale benutting van wettelijke voorschriften en zuinig en doelmatig ruimtegebruik om zodoende een optimale leefomgevingskwaliteit te bereiken. Het begrip optimale leefomgevingskwaliteit dient aan de hand van maatwerk en overleg tussen de betrokken partijen te worden vastgesteld. Door toepassing van de Interimwet stad-en-milieubenadering kan van landelijk geldende milieuregels worden afgeweken, maar dit zal slechts in zeer specifieke gevallen worden toegepast. De eisen die in de Interimwet worden gesteld zijn zodanig hoog, dat het in het algemeen niet gewenst is deze procedure voor de ontwikkeling in het landelijk gebied aan te wenden. De Interimwet dient niet toegepast te worden bij reeds bestaande problemen en knelpunten; de mogelijkheid om af te wijken mag slechts met terughoudendheid worden toegepast en begin 2011 zal de Interimwet komen te vervallen.

Binnen het Besluit landbouw en milieubeheer, het Activiteitenbesluit en de Handreiking Industrielawaai en vergunningverlening zijn uitzonderingen mogelijk op de geldende milieuregelgeving. Via de Interimwet stad-en-milieubenadering kan door middel van het stellen van maatwerkvoorschriften van de milieukwaliteitsnormen met betrekking tot bodem, geluid en lucht, voornamelijk de wettelijke bepalingen met betrekking tot ammoniak en stank worden afgeweken. Aangehaalde wetten en besluiten zorgen echter niet voor een generieke oplossing. Daarnaast is de oplossing afhankelijk van het door de gemeente opgestelde beleid. Omdat specifieke expertise wordt geleverd van de betrokken gemeenten, is het wenselijk tot een oplossing op landelijk niveau te komen. Voor gemeenten is het onmogelijk om op voorhand aan te geven of de vestiging van een burger in het buitengebied nadelige effecten op de bedrijfsvoering van de nabijgelegen agrarische bedrijven zal hebben. Enkel wanneer een bedrijf zeer specifieke uitbreidingsplannen aan een gemeente voorlegt, zal meer duidelijkheid ontstaan over de mogelijkheden van deze uitbreiding. Bovengenoemde regelgeving zorgt voor een mistige situatie waarin veel onzekerheid en onduidelijkheid voor de betrokken agrarische bedrijven en de burgers blijft bestaan.

2.15 Gebruiksverbod en Wabo

Het bestuursorgaan dient te handhaven en mag slechts in bijzondere omstandigheden van deze plicht afzien. Door het opleggen van een last onder dwangsom, het toepassen van bestuursdwang, of door het intrekken van een aanleg-, bouw- of sloopvergunning kan handhavend worden opgetreden. Het in de Wro opgenomen algemene gebruiksverbod verbiedt gronden en bouwwerken te gebruiken of te laten gebruiken in strijd met het bestemmingsplan, een projectbesluit, een beheersverordening, een besluit als bedoeld in art. 3.40, 3.41 of 3.42, een voorbereidingsbesluit of een algemene maatregel van bestuur (art. 7.10 Wro). Zodra de Wabo in werking is getreden zal hoofdstuk 7 van de Wro komen te vervallen en worden vervangen door een verwijzing naar hoofdstuk 5 van de Wabo. Onder de Wabo zal een omgevingsvergunning verplicht worden gesteld voor bouw-, aanleg- en sloopactiviteiten en voor

het in strijd met het ruimtelijk plan of besluit gebruiken van bouwwerken of gronden. Voor het verkrijgen van een omgevingsvergunning zal de reguliere procedure doorlopen moeten worden. Inhoudelijk zal de Wabo geen rol spelen binnen de problematiek aangezien de nieuwe systematiek niet zal afdoen aan de werking van de huidige milieuregelgeving welke immers uitgaat van de feitelijke situatie.

Figuur 3: Woning te Nederweert waarin burgerbewoning i.v.m. milieuregelgeving en de lopende rechtszaak niet mogelijk was.



2.16 Besluit ruimtelijke ordening

De in het Besluit ruimtelijke ordening opgenomen anti-dubbeltelbepaling dient iedere gemeente verplicht op te nemen in het bestemmingsplan. Deze bepaling is landelijk opgenomen om te voorkomen dat de ruimte die een bestemmingsplan laat ter realisatie van een bepaald gebruik of functie, nogmaals toegepast zal worden door feitelijke functie- of gebruiksverandering. Op een agrarisch bouwperceel is burgerbewoning niet toegestaan, maar voor een voormalig bedrijfsleider is een uitzondering toelaatbaar. Indien deze woning een aan burger wordt verkocht nadat de rustende bedrijfsleider het pand heeft verlaten en er bestaat de behoefte aan wederom een extra woning, zal de huidige eigenaar van het agrarische bedrijf in verband met de anti-dubbeltelbepaling geen tweede of derde bedrijfswoning op het agrarisch bouwperceel mogen bouwen.

3. Knelpunt, aanbeveling en besispunt

3.1 Knelpunt

Bij het afsplitsen van een agrarische bedrijfswoning zal bewoning door burgers veelal onmogelijk zijn. De woning is op basis van het geldende bestemmingsplan vaak aangeduid als bedrijfswoning, die niet bestemd is voor burgers zonder binding met het bedrijf. Bij het uitgaan van een bestemmingsplanwijziging zal een agrarisch bedrijf hiertegen beroep instellen, omdat deze wordt gehinderd in zijn bedrijfsvoering. Het laten voortbestaan van de illegale situatie is geen optie; een gemeente zal handhavend op moeten treden, hetgeen vaak leidt tot leegstand van de woning. Daarnaast geldt op basis van de milieuregelgeving dat het bedrijf reeds te maken krijgt met zwaardere eisen wanneer enkel sprake is van feitelijke burgerbewoning. Deze werkwijze belemmert de vitaliteit van het platteland waardoor de kansen en mogelijkheden die door het buitengebied worden geboden niet worden benut.

3.2 Aanbeveling

De bescherming van een woning met een agrarische bestemming en een woning die door burgers hetzij door derden wordt bewoond zou gelijkgetrokken kunnen worden door de introductie van het begrip plattelands-

woning als nieuwe specifieke categorie. Met de huidige systematiek van de Wro staat het gemeenten vrij om in een bestemmingsplan de categorie «plattelandswoning» op te nemen voor bepaalde grondgebieden. Hierbij kan een onderscheid tot stand worden gebracht tussen een woonbestemming, een bedrijfswoning en de plattelandswoning als tussenvorm. De gemeente zal de bewoning op deze wijze legaliseren en de rechtszekerheid waarborgen. Het begrip plattelandswoning dient te worden verankerd in de wet, om zodoende de plaatselijke overheid te garanderen dat deze tussenvorm ook wettelijk haalbaar en houdbaar is. In het Besluit ruimtelijke ordening is de anti-dubbeltelbepaling opgenomen die voorkomt dat een tweede bedrijfswoning op het agrarisch bouwperceel gebouwd kan worden. Om aan de eisen van de anti-dubbeltelbepaling te blijven voldoen zal enkel een reeds bestaande burgerwoning of bedrijfswoning als plattelandswoning aangemerkt mogen worden. Aangezien aan de gemeente de beslissing wordt gelaten om tot een herbestemming over te gaan, is het opnemen van overgangsrecht niet noodzakelijk.

De zekerheid die voor de betrokkenen ontstaat door het opnemen van het begrip plattelandswoning, zal zorgen voor een reële waardeontwikkeling van de plattelandswoning. Een bewoner zal minder bescherming verkrijgen, maar krijgt daarentegen wel de zekerheid dat burgerwoning gelegaliseerd kan worden. De plattelandswoning zal door de afname van de bescherming mogelijk in waarde dalen, maar doordat bewoning door burgers niet langer illegaal zal zijn zal deze waardedaling beperkt blijven. In die situaties waarin burgers al sinds lange tijd in een bedrijfswoning verblijven, zal aan de hand van een bestemmingsplanwijziging de bewoning niet langer illegaal zijn en kan men blijven wonen. Voor burgers die een woning kopen met de bestemming plattelandswoning, is het duidelijk dat de toelaatbare normen zijn verhoogd en dat de bescherming op basis van de geldende milieuregelgeving gelijk is gesteld met die van een bedrijfswoning. Bij de verkoop van een woning zal een plicht op de verkoper liggen om dit gegeven kenbaar te maken.

Het begrip plattelandswoning zal door gemeentebesturen naar verwachting van toepassing worden verklaard op woningen die zijn afgesplitst als gevolg van een bedrijfsbeëindiging en woningen die afzonderlijk van het agrarische bedrijf zijn verkocht. Ook wanneer sprake is van een woning waarin twee of meerdere aparte wooneenheden zijn gesitueerd, kan het begrip van toepassing blijven. De hoeveelheid bewoners maakt immers voor de bescherming van de woning geen verschil. De algemene bepalingen van bezwaar en beroep blijven op de plattelandswoning van toepassing. Het doel van deze wetswijziging is enkel de onverkoopbaarheid en onbewoonbaarheid door burgers van plattelandswoningen te voorkomen.

Om een koppeling tussen het bestemmingsplan en de milieuregelgeving tot stand te brengen moet binnen de werkingssfeer van de Wm een omschrijving van plattelandswoning worden opgenomen. Voor het schrijven van het voorstel was de volgende formulering het startpunt: «Een plattelandswoning wordt geacht een bedrijfswoning te zijn» (art.1 Wm). Door in de Wm deze woningen als aparte entiteit te beschrijven zal een agrarisch bedrijf niet langer door de feitelijke bewoning van burgers in een zwaarder regime terechtkomen. De plattelandswoning zal binnen de milieuregelgeving gelijk worden getrokken met de bedrijfswoning, zodat de toelaatbare milieunormen verhoogd kunnen worden.

Voor de oplossing van het probleem is nog overwogen om de huidige systematiek en de flexibiliteit die tot stand is gebracht in de Wgv als voorbeeld voor overige milieuwetgeving te laten dienen. De mogelijkheid om

middels gemeentelijke verordeningen uitzonderingen te bewerkstelligen en de in de Wgv opgenomen uitzondering voor woningen welke niet langer deel uitmaken van een veehouderij, zorgt voor een tweetal nuttige instrumenten. Binnen de werkingssfeer van de overige milieuregelgeving wordt deze ruimte niet in deze mate geboden en ontstaan gekunstelde en soms schrijnende situaties die gemeenten in een lastig parket brengen en de ontwikkelingen in het buitengebied belemmeren. De bevoegdheden die onder de Wgv aan de gemeenten zijn gegeven, zouden ook binnen de overige aangehaalde milieuregelgeving niet misstaan. Vanuit het gezichtspunt van subsidiariteit is het immers de gemeente die per individueel geval de situatie het beste kan inschatten en beoordelen. Deze aanbeveling zou echter de onzekerheid bij belanghebbenden niet wegnemen en zou zorgen voor ingewikkelde constructies die per gemeente kunnen verschillen.

Dit alles concluderende zal door opname van het begrip plattelandswoning binnen de werkingssfeer van de milieuregelgeving een heldere en generieke oplossing worden gecreëerd, die ook in de toekomst voor zowel de burger als het agrarisch bedrijf voor meer rechtszekerheid zal zorgen.

3.3 Beslispunt

De Kamer wordt gevraagd om in te stemmen met het introduceren van het begrip «plattelandswoning» als specifieke categorie in de Wet milieubeheer. Hierbij wordt verwezen naar de strekking van het voorontwerp wetsvoorstel in hoofdstuk 5. De Minister van VROM wordt in de gelegenheid gesteld aanvullingen voor te stellen voordat het wetsvoorstel voor advies aan de Raad van State wordt toegezonden.

4. Financiën

De financiële consequenties van de aanbeveling zijn niet exact vast stellen. Maar in zijn algemeenheid kan gesteld worden dat het toepassen van het begrip plattelandswoning door gemeenten een optie is die de wet biedt, maar geen verplichting is die voortvloeit uit de wet.

Bij het omzetten van een agrarische bedrijfswoning naar een plattelandswoning zal er geen aanleiding tot planschade op basis van de Wro zijn. Integendeel, hiermee blijft voor de voormalige boerderij een betere waarde behouden omdat het voor de bewoning een duurzame oplossing is.

Anderzijds kan het omzetten van de (reguliere) bestemming woning naar een plattelandswoning mogelijk wel voor procedures over planschade zorgen. Maar, zoals gezegd, de keuze tot herbestemming is aan de gemeente zodat per geval een afweging hieromtrent gemaakt kan worden.

5. Voorontwerp wetsvoorstel

VOORONTWERP

Wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet geluidhinder ter introductie van de plattelandswoning

VOORONTWERP

Wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet geluidhinder ter versoepeling van milieukwaliteitseisen en luchtkwaliteitseisen voor plattelandswoningen

Nr. 2

VOORSTEL VAN WET

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is om milieukwaliteitseisen en luchtkwaliteitseisen te versoepelen ten aanzien van plattelandswoningen;

Zo is het, dat Wij, de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

De Wet milieubeheer wordt als volgt gewijzigd:

A

In hoofdstuk 5, titel 5.1, wordt na artikel 5.5 een artikel toegevoegd, luidende:

Artikel 5.5a

1. Een plattelandswoning is een gebouw dat:
 - a. voorheen als agrarische bedrijfswoning behoorde tot een inrichting dan wel is gebouwd ten gevolge van een sloop- of beëindigingsregeling van Onze Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit;
 - b. voor bewoning gebruikt wordt;
 - c. is gelegen in een gebied met een agrarische bestemming; en
 - d. als plattelandswoning is bestemd op grond van de Wet ruimtelijke ordening.
2. Indien ter uitvoering van deze titel milieukwaliteitseisen worden gesteld ten aanzien van een plattelandswoning zijn deze milieukwaliteitseisen hetzelfde als die milieukwaliteitseisen die aan een agrarische bedrijfswoning behorende bij een inrichting worden gesteld.

B

In hoofdstuk 5, titel 5.2, wordt na artikel 5.8 een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 5.8a

Indien ter uitvoering van deze titel luchtkwaliteitseisen worden gesteld ten aanzien van een plattelandswoning als bedoeld in artikel 5.5a, eerste lid, zijn deze luchtkwaliteitseisen hetzelfde als die luchtkwaliteitseisen die

aan een agrarische bedrijfswoning behorende bij een inrichting worden gesteld.

ARTIKEL II

In de Wet geluidhinder wordt aan artikel 1b een lid toegevoegd, luidende:

8. In deze wet en de daarop berustende bepalingen is de geluidsbelasting, die van toepassing is ten aanzien van een agrarische bedrijfswoning behorende bij een inrichting, tevens van toepassing ten aanzien van een plattelandswoning als bedoeld in artikel 5.5a, eerste lid, van de Wet milieubeheer.

ARTIKEL III

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering hand zullen houden.

Gegeven

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,

Geraadpleegde literatuur

- **Backes, Gilhuis en Koeman**
 - (Ch. W. Backes, P.C. Gilhuis en N.S.J. Koeman, *Milieurecht*, Deventer: Kluwer 2006)
- **Houweling 2006**
 - (P. Houweling, *Van vergunning naar algemene regel. Een onderzoek naar de vergunningvervangende amvb's op het terrein van het milieurecht*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2006)
- **Michiels & Lavrysen 2004**
 - (F.C.M.A. Michiels & L. Lavrysen, *Milieurecht in de lage landen*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2004)
- **Van Zundert e.a. 2008**
 - (J.W. van Zundert e.a., *Ruimtelijk bestuursrecht. Tekst en commentaar*, Deventer: Kluwer 2008)
- **Alterra-rapport 410. Geurhinder agrarische bedrijven in het landelijk gebied 2001**
 - (*Alterra-rapport 410. Geurhinder agrarische bedrijven in het landelijk gebied*, Alterra Research Instituut voor de Groene Ruimte 2001)
- **Alterra-rapport 946. Vrijgekomen Agrarische Bebouwing in de Provincie Utrecht 2004**
 - (*Alterra-rapport 946. Vrijgekomen Agrarische Bebouwing in de Provincie Utrecht*, Alterra 2004)
- **Het platteland van alle Nederlanders 2008**
 - (*Het platteland van alle Nederlanders. Hoe Nederlanders het platteland zien en gebruiken*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2008/20)
- **Handreiking bij Wet geurhinder en veehouderij 2007**
 - (*Handreiking bij Wet geurhinder en veehouderij*, Infomil in samenwerking met het Ministerie van VROM, SRE en de provincie Noord-Brabant 2007)
- **Lusten en Lasten 2007**
 - (*Lusten en Lasten. Handreiking gemeentelijk geluid- en geurbeleid landelijk gebied Zeeland*, Adviesbureau RBOI in opdracht van Provincie Zeeland en ZLTO 2007)
- **Over de dynamiek van de groene ruimte 2008**
 - (*Over de dynamiek van de groene ruimte*, ZLTO 2008)
- **Provincie Zeeland 2005**
 - (*Provincie Zeeland. Stad en milieubenadering in het landelijk gebied*, Adviesbureau RBOI in opdracht van Provincie Zeeland en ZLTO 2005)
- **Raamplan voor woningen in het buitengebied van de gemeente Westland 2005**
 - (*Raamplan voor woningen in het buitengebied van de gemeente Westland*, Projectteam 2005)
- **Van platteland naar publiek domein. Visie landelijk gebied 2008**
 - (*Van platteland naar publiek domein. Visie landelijk gebied*, NVM 2008)

Regelgeving

- Wet geurhinder veehouderij
- Wet milieubeheer
- Wet geluidhinder
- Wet ruimtelijke ordening
- Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
- Besluit ruimtelijke ordening
- Besluit mestbassins milieubeheer
- Besluit glastuinbouw

- Besluit Landbouw milieubeheer
- Besluit externe veiligheid inrichtingen
- (Bijlage) Besluit Landbouw milieubeheer
- De Interimwet stad-en-milieubenadering
- Activiteitenbesluit
- Handreiking Industrielawaai en vergunningverlening

Brief

Gemeente Nederweert, d.d. 19 mei 2009, onderwerp: bewoning van agrarische bedrijfswoning door burgers.