

Het wetsvoorstel voor de plattelandswoning

Een goede ruimtelijke ordening?

mr. P.P.A. Bodden*

In het artikel 'De plattelandswoning in de Wet milieubeheer, Van de regen in de drup'¹ behandelde ik de initiatiefnota 'Beter wonen op het platteland. Introductie van de plattelandswoning in de Wet milieubeheer' (hierna: 'de initiatiefnota') van 18 augustus 2009.² Onlangs heeft de initiatiefnota een vervolg gekregen. Op 7 november 2011 is het wetsvoorstel voor de plattelandswoning aan de Tweede Kamer aangeboden. De volledige titel luidt: 'Wijziging van de wet algemene bepalingen omgevingsrecht en enkele andere wetten om de planologische status van gronden en opstallen bepalend te laten zijn voor de mate van milieubescherming alsmede om de positie van agrarische bedrijfswoningen aan te passen ('plattelandswoningen')'.³ Voordat ik dit wetsvoorstel hierna behandel, ga ik eerst kort in op de initiatiefnota.

1. De initiatiefnota

In de initiatiefnota stond het probleem centraal van de illegale bewoning van agrarische bedrijfswoningen door burgers. Dit probleem kan als volgt worden samengevat. Laat ik de gestopte boer die zijn stallen verpacht aan een derde als voorbeeld nemen. In de regel kan de boer juridisch-planologisch niet meer als boer worden gezien, en overtreedt hij het bestemmingsplan door als burger de bedrijfswoning (waar op grond van het bestemmingsplan enkel gewoon mag worden ten behoeve van het agrarische bedrijf) te bewonen. Evenals bij andere overtredingen in het omgevingsrecht, is hierbij de zogeheten beginselplichtjurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: 'de Afdeling') van belang. Het bevoegd gezag moet handhavend optreden, tenzij sprake is van concreet zicht op legalisatie of handhavend optreden zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen, dat van optreden in die concrete situatie dient te worden afgezien.⁴ Onevenredigheid wordt door de Afdeling in zo'n geval niet aangenomen. Legalisatie is veelal niet mogelijk. Van een goede ruimtelijke ordening is namelijk meestal geen sprake, gezien de van de stallen te duchten milieuhinder (denk aan geur, geluid en fijn stof). Voor een uitgebreidere en exactere beschrijving van de problematiek verwijs ik hier naar voornoemde eerdere bijdrage in dit tijdschrift, meer in het bijzonder de hoofdstukken 1 en 2 van dat artikel.⁵

2. Voorontwerp

Het voorontwerp⁶ waar de initiatiefnota betrekking op had introduceerde het begrip plattelandswoning. De plattelandswoning was gedefinieerd als een gebouw dat a) voorheen als agrarische bedrijfswoning behoorde tot een inrichting dan wel is gebouwd ten gevolge van een sloop- of beëindigingsregeling van de 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 (een herziening van het bestemmingsplan is dus vereist). Vervolgens regelde het voorontwerp - kort weergegeven - dat milieukwaliteitseisen en luchtkwaliteitseisen voor de plattelandswoning gelijk zijn aan die voor de agrarische bedrijfswoning.

3. Wetsvoorstel 33 078

Het wetsvoorstel verschilt op belangrijke punten van het voorontwerp. Anders dan bij het voorontwerp nog het geval was, is de term 'plattelandswoning' naar de achtergrond verdreven. De term plattelandswoning zou een te rooskleurig beeld geven. Romantisch wonen in het buitengebied, terwijl het in feite gaat om een woning waar het leefklimaat niet optimaal is. Een andere reden voor de minder prominente plaats van de term plattelandswoning is dat het wetsvoorstel een ruimer bereik heeft. Het wetsvoorstel regelt ook dat illegale gebruikers (illegaal in juridisch-planologische zin) niet langer worden beschermd tegen milieuhinder.

4. Illegaal gebruik

Ten aanzien van het illegale gebruik in algemene zin wordt in de Memorie van Toelichting gerefereerd aan de uitspraak van de Afdeling van 15 juni 2000.⁷ Aan de orde waren woonboten die in strijd met het bestemmingsplan in het water lagen. De hamvraag was of aan deze boten (beter gezegd, aan de bewoners van deze boten) bescherming toekwam tegen de hinder van een nabij gelegen inrichting. De Afdeling oordeelde dat het bevoegd gezag niet vrij stond om bij de invulling van de beoordelingsvrijheid die het krachtens art. 8.10 en art. 8.11 (oud) van de Wet milieubeheer had, betekenis toe te kennen aan de planologische status van een hindergevoelig object. Het feitelijk gebruik dat van het object wordt gemaakt is bepalend, aldus de Afdeling.

* Mr. P.P.A. Bodden is advocaat bij Hekkelman Advocaten en Notarissen te Nijmegen.

1. *Agr.r.* 2010, p. 193 e.v.
2. *Kamerstukken II* 2008/09, 32 030, nr. 1 en 2.
3. *Kamerstukken II* 2011/12, 33 078, nr. 2.
4. Overigens heeft de Afdeling recent (op 5 oktober 2011) de zogenoemde beginselplichtformule gepreciseerd voor de situatie waarin het bevoegd gezag handhavensbeleid voert, zie ABRvS 5 oktober 2011, zaaknummer 201010199/1/M2, www.raadvanstate.nl.
5. *Agr.r.* 2010, p. 193.
6. *Kamerstukken II* 2008/09, 32 030, nr. 2.
7. *AB* 2000, 353, m.nt. F.C.M.A. Michiels.

Art. I van het wetsvoorstel regelt in algemene zin, door een zevende lid toe te voegen aan art. 2.14 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, dat bij de beoordeling van een aanvraag om omgevingsvergunning voor milieu, enkel gronden en bouwwerken in de omgeving van de inrichting in aanmerking worden genomen overeenkomstig het bestemmingsplan, de beheersverordening, of, indien met toepassing van art. 2.12, eerste lid van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan of de beheersverordening is afgeweken, de omgevingsvergunning. Illegaal gebruik mag en moet dus buiten beschouwing gelaten worden.

De artikelen II en III van het wetsvoorstel wijzigen de begripsomschrijvingen van de begrippen 'ander geluidsgevoelig gebouw', 'geluidsgevoelig terrein', 'woning' en 'geluidsgevoelig object' in de Wet geluidhinder zodanig dat nog enkel legaal gebruik beschermd wordt.

Ook de definitie van het begrip 'geurvoelig object' in de Wet geurhinder en veehouderij wordt gewijzigd, zij het dat deze wijziging geen materiële verandering met zich brengt. Ingevolge art. 1 van de Wet geurhinder en veehouderij is een geurvoelig object 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. De Afdeling heeft onder verwijzing naar de wetsgeschiedenis reeds geoordeeld dat de zinsnede 'bestemd voor (...) menselijk wonen of menselijk verblijf' vereist dat een gebouw planologisch gezien een functie heeft voor wonen of verblijf.⁸ Art. IV van het wetsvoorstel maakt, voor zover nodig, duidelijk waaruit de juridisch-planologische titel kan bestaan, te weten een bestemmingsplan, een inpassingsplan, een beheersverordening of een omgevingsvergunning waarmee van het bestemmingsplan of de beheersverordening is afgeweken.⁹

5. De plattelandswoning

Dan keer ik nu weer terug naar de plattelandswoning. De systematiek van het wetsvoorstel is eenvoudig, maar effectief. Het gemeentebestuur kan bepalen dat een bedrijfswooning (in zoverre is dus geen sprake van een bestemmingswijziging), behorend tot of voorheen behorend tot een landbouwinrichting¹⁰, ondanks de agrarische bestemming (het zij herhaald, die blijft gehandhaafd), door een derde (een niet-agrariër) bewoond mag worden. Hierbij staan het gemeentebestuur drie wegen ter beschikking: het bestemmingsplan, de beheersverordening of een omgevingsvergunning waarmee van het bestemmingsplan dan wel de beheersverordening wordt afgeweken.¹¹ Indien het gemeentebestuur de woning als zodanig gekwalificeerd heeft, wordt de woning van rechtswege beschouwd als onderdeel uitmakend van de inrichting, hetgeen erop neerkomt dat de woning niet beschermd wordt tegen milieuemissies van (uitsluitend) die inrichting.¹²

6. Een goede ruimtelijke ordening?

De kritiek die ik geuit heb met betrekking tot het voorontwerp¹³, geldt onverkort voor het thans voorliggende wetsvoorstel. Dat enkel nog legaal gebruik wordt beschermd juich ik toe. Voor het overige, het onderdeel plattelandswoning, blijf ik sceptisch.

Dat de wet een probleem oplost staat buiten kijf. De voorafmalige boer thans burger of zijn rechtsoptvolger kan in de woning blijven wonen. Het bedrijf wordt niet langer gehin-

derd door de 'eigen' woning. Maar zou het middel in sommige gevallen niet erger kunnen zijn dan de kwaal? Wat mijns inziens niet over het hoofd mag worden gezien is dat met het wetsvoorstel een belangrijk principe wordt verlaten, te weten het principe van ruimtelijke scheiding (zonerings). Dé aangewezen manier om milieuaspecten een rol te laten spelen in de ruimtelijke ordening is zonerings, het aanbrengen van een ruimtelijke scheiding tussen milieubelastende en milieugevoelige activiteiten. Burgerwoningen (en dus ook plattelandswoningen) moeten gelet op dat principe nu juist zo veel mogelijk geweerd worden uit gebieden waar de landbouw het primaat heeft, althans op voldoende afstand worden geplaatst van de plekken waar de bedrijvigheid is geconcentreerd (denk aan de stallen en de mestverwerkingsinstallaties). Het is bijvoorbeeld moeilijk met elkaar te rijmen dat er enerzijds een roep is om burgerbewoning naast veehouderijen toe te staan en anderzijds gepleit wordt voor minimale afstanden tussen veehouderijen en woningen ter voorkoming van zoönoses (infectieziekten die van dieren op mensen overdraagbaar zijn, bijvoorbeeld de Q-koorts). Zo is zeer recent een motie behandeld door provinciale staten van Noord-Brabant die ziet op een minimale afstand van 250 meter tussen intensieve veehouderijen en woningen.¹⁴ Verder schreef de Vereniging van Nederlandse Gemeenten op 17 november 2011 nog het volgende in een brief aan de Vaste Commissie EL&I van de Tweede Kamer¹⁵:

'(...) Gemeenten hebben behoefte aan duidelijkheid over gezondheidsaspecten rond intensieve veehouderij om een goede afweging te kunnen maken en tegemoet te komen aan zorgen van de bevolking. Moeten bijvoorbeeld uit voorzorg bepaalde afstanden worden aangehouden of getoetst worden op technische maatregelen en bedrijfsvoering? Pas na het advies van de Gezondheidsraad in het derde kwartaal van 2012 krijgen gemeenten meer duidelijkheid terwijl zij hier al in 2010 om hebben gevraagd vanwege lokale problemen. Dit is veel te laat voor gemeenten, wij dringen dan ook aan op versnelling van het advies. (...)'

Anderzijds past het wetsvoorstel goed bij een andere ontwikkeling die zich afspeelt op het snijvlak tussen ruimtelijke ordening en milieu. De Afdeling heeft namelijk, zoals zij het zelf formuleert, de omgekeerde werking van de geurcontour

8. ABRvS 8 juli 2009, *Gst.* 2009, 7322, 88.
9. Art. 2.12, eerste lid van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.
10. Onder landbouwinrichting wordt verstaan: 'een inrichting waar uitsluitend of in hoofdzaak agrarische activiteiten, zijnde het telen of kweken van landbouwgewassen of het fokken, mesten, houden of verhandelen van landbouwhuisdieren, dan wel activiteiten die daarmee verband houden worden verricht.'
11. Art. 2.12, eerste lid van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.
12. Art. I van het wetsvoorstel.
13. *Agr.r.* 2010, p. 193 e.v.
14. Motie 'Afstandscriteria intensieve veehouderijbedrijven', vergadering PS van Noord-Brabant d.d. 9 december 2011, op het moment dat dit artikel is geschreven (22 december 2011) was slechts bekend dat de behandeling van deze motie was aangehouden.
15. Kenmerk BAMM/U201102115.

van veehouderijen in de ruimtelijke ordening verlaten. Zij ziet de geurcontour niet langer als keiharde grens. Of de geldende geurnorm wordt overschreden is niet langer bepalend, althans niet langer doorslaggevend. Van belang is of, daar gelaten de norm, een aanvaardbaar woon- en leefklimaat kan worden gerealiseerd. Voor een uitgebreide beschouwing van de betreffende jurisprudentie verwijs ik naar het artikel 'De Wet geurhinder en veehouderij vier jaren in werking; de geurverordening en de omgekeerde werking van de geurcontour'¹⁶. Vanwege deze jurisprudentie heeft het bevoegd gezag nog meer ruimte gekregen dan het reeds had door middel van de geurverordening¹⁷, om in de ruimtelijke ordening voor zover het de van veehouderijen te duchten geurhinder betreft te differentiëren in de na te streven milieukwaliteit (in bijvoorbeeld twee woongebieden met een ander karakter).¹⁸ Ook onderhavig wetsvoorstel vormt de basis voor onderscheid in milieukwaliteit tussen woonfuncties (wonen in een 'plattelandswoning' en wonen in een 'normale woning'). Het bevoegd gezag bepaalt het beschermingsniveau.

Het is evenwel de vraag of de praktijk wel gebaat is bij een dergelijke flexibiliteit. Waar het mij om gaat, is dat de wet problemen op een microniveau oplost (de illegale bewoning kan worden gelegaliseerd), maar in veel gevallen op een hoger schaalniveau situaties met zich kan brengen (indien het bevoegd gezag gebruik maakt van de wettelijke mogelijkheden) die uit oogpunt van een goede ruimtelijke ordening ongewenst zijn. Dit laat overigens onverlet dat indien overeenkomstig de wet wordt gehandeld sprake zal zijn van een goede ruimtelijke ordening in de zin van de Wet ruimtelijke ordening.¹⁹

Zo is het wat mij betreft in beginsel ongewenst om burgerbewoning te hebben in een gebied waar de landbouw het primaat heeft, bijvoorbeeld een landbouwontwikkelingsgebied als bedoeld in de Reconstructiewet concentratiegebieden. Een ander voorbeeld: het legaliseren van illegale burgerbewoning in regio's waar de bevolking krimpt, ligt mijns inziens evenmin voor de hand.

Verder is het natuurlijk niet zo dat vanwege de uitschakeling van de wettelijke bescherming niet langer milieuhinder zal worden ondervonden in en rondom de plattelandswoning. Het leefklimaat zal in veel gevallen niet goed zijn en het is maar zeer de vraag of de burger in de plattelandswoning in alle opzichten zal berusten in de bedrijvigheid van de boer. In ieder geval resten hem nog civielrechtelijke mogelijkheden, nu volgens vaste jurisprudentie van de Hoge Raad het hebben van een vergunning de drijver van een inrichting niet vrijwaart voor aansprakelijkheid uit onrechtmatigheid.²⁰ Tot slot: zou het niet beter zijn om de afwijkende milieukwaliteit enkel mogelijk te maken in 'oude gevallen', illegale situaties die reeds op een bepaalde datum (bijvoorbeeld 7 november 2011, de datum waarop het wetsvoorstel aan de Tweede Kamer werd aangeboden) bestonden? Zo wordt voorkomen dat anticiperend op de mogelijkheden die de nieuwe wet biedt nieuwe illegale situaties ontstaan.

16. Mr. P.P.A. Bodden, *Agr.r.* 2011, p. 5. e.v.

17. Art. 6 van de Wet geurhinder en veehouderij.

18. Art. 6 van de Wet geurhinder en veehouderij.

19. Zie onder andere art. 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening.

20. Onder andere HR 21 oktober 2005, *NJ* 2006, 418.