



Beleidsnota
Plattelandswoningen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1	Probleemstelling	1
Hoofdstuk 2	(Mogelijke) oplossing van de probleemstelling	2
Hoofdstuk 3	Plattelandswoning	3
Hoofdstuk 4	Gemeentelijk beleid	6
Hoofdstuk 5	Conclusies	12
Hoofdstuk 6	Bijlagen	13

Hoofdstuk 1 Probleemstelling

In het buitengebied komt regelmatig *burgerbewoning van (voormalige) agrarische bedrijfswoningen* voor. In vrijwel alle gevallen is dit een gevolg van het feit dat:

- de stoppende agrariër zijn bedrijf verkocht heeft (een derde exploiteert de stallen) en zelf in de bedrijfswoning is blijven wonen, of
- de agrariër heeft de bedrijfswoning los van het agrarische bedrijf verkocht aan personen die functioneel niet aan het bedrijf verbonden zijn.

Deze feitelijke situaties leveren problemen op met zowel het bestemmingsplan als met de milieu-regelgeving.

Bestemmingsplantechnisch is het gebruik als burgerbewoning in zijn algemeenheid strijdig met de planregels, omdat de woning niet in overeenstemming met de aangewezen agrarische bestemming gebruikt wordt. De illegale situatie heeft tot gevolg dat het gemeentebestuur in beginsel een handhavingsplicht heeft, wat inhoudt dat de bewoner de woning moet ontruimen. Hierbij is van belang dat de Raad van State in die situatie onevenredigheid niet heeft aangenomen. Dit betekent dat ook al bestaat deze illegale situatie al meerdere jaren, het gemeentebestuur dan toch tot ontruiming kan overgaan. Gelet op de jurisprudentie zijn er echter ook uitzonderingen op het uitgangspunt dat bewoning van een agrarische bedrijfswoning door een burger in beginsel (altijd) in strijd is met de agrarische bestemming. Zie hiervoor de uitspraken van de Afdeling Bestuursrecht-spraak van de Raad van State volgens de bijlagen 3.2 en 3.5.

Vanuit milieuoogpunt is er strijdigheid met de ruimtelijke scheiding tussen milieubelastende en milieugevoelige activiteiten, gelet op de geringe afstand van de woning (geurgevoelig object) tot de agrarische bedrijfsopstallen. Door de van de stallen te duchten milieuhinder (geur, geluid, fijnstof) stond de vraag centraal of ervoor de nieuwe bewoner een aanvaardbaar woon- en leefklimaat gegarandeerd kan worden en anderzijds kon de nieuwe situatie leiden tot beperkingen van de bedrijfsvoering van het nabijgelegen agrarische bedrijf. Het gevolg was dat wijziging van de bestemming van de agrarische bedrijfswoning in de bestemming Wonen niet zonder meer mogelijk was.

Hoofdstuk 2 (Mogelijke) oplossing van de probleemstelling

Op 1 januari 2013 is een nieuwe wet in werking getreden die een oplossing voor de onder 1 vermelde probleemstelling kan zijn. Het betreft: "*Wet van 12 juli 2012 tot 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)*".

In 2009 is de initiatiefnota 'Beter wonen op het platteland. Introductie van de plattelandswoning in de Wet milieubeheer' opgesteld. In deze nota stond de illegale bewoning van agrarische bedrijfswoningen centraal. De definitie van plattelandswoning luidde als volgt:

- een gebouw dat 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;
- een gebouw dat voor bewoning werd gebruikt;
- een gebouw dat is gelegen in een gebied met een agrarische bestemming;
- een gebouw dat als plattelandswoning is bestemd op grond van de Wet ruimtelijke ordening.

Vervolgens is dit wetsvoorstel aangepast, waarbij in verband met de vereenvoudiging van het omgevingsrecht is besloten om in wet- en regelgeving geen aparte categorie plattelandswoningen op te nemen en waarbij ook geregeld is dat illegale gebruikers (illegaal in juridisch-planologische zin) niet langer worden beschermd tegen milieuhinder.

In de nieuwe wet is als oplossing voor de onder punt 1 vermelde problematiek gekozen voor een algemene aanpassing van de relevante wet- en regelgeving. Daarbij is allereerst de Wet algemene bepaling omgevingsrecht (Wabo) aangepast. Bij het beoordelen van een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor het oprichten, veranderen van de werking of het in werking hebben van een inrichting wordt een koppeling gelegd tussen milieu en ruimtelijke ordening. Deze houdt in dat bij het beschermen van woningen en andere functies in de omgeving van de agrarische inrichting de *planologische status* van de betrokken gronden en opstallen bepalend is en niet langer het feitelijk gebruik (zie bijlage 3-3 (Bodegraven), AbRS 4 april 2012, zaaknummer 201009530/1/R4). De consequentie hiervan is dat illegaal gebruik in het milieurecht niet langer beschermd wordt. Naast deze algemene aanpassing is ook de wetgeving ten aanzien van geluidhinder en geurhinder aangepast, waarbij de aangepaste definitie van woning is gericht op de planologische status. Voor wat betreft luchtkwaliteit behoeft de Wet milieubeheer geen aanpassing. Correcte toepassing van de Handreiking fijn stof en veehouderijen is in dat verband toereikend.

Hoofdstuk 3 Plattelandswoning

Op grond van de in werking getreden Wet plattelandswoningen kan het gemeentebestuur bepalen dat een bedrijfswoning, behorend tot of voorheen behorend tot een landbouwinrichting, ondanks de (nog geldende) agrarische bestemming door een derde (een niet-agrariër) bewoond mag worden. Dit betekent dat de gemeente in het bestemmingsplan, een beheersverordening of een omgevingsvergunning regels dient op te nemen die duidelijk maken dat deze woning mede bewoond mag worden door iemand die geen functionele binding heeft met het nabijgelegen agrarische bedrijf. De woning moet hiervoor op de verbeelding ook een aanduiding krijgen, zoals bijvoorbeeld "voormalige agrarische bedrijfswoning" of "specifieke vorm van wonen - bab" (burgerbewoning van voormalige agrarische bedrijfswoningen). In dat geval wordt de woning van rechtswege beschouwd als onderdeel van de agrarische inrichting en wordt de woning niet beschermd tegen milieu-emissies van die inrichting. Wel geniet de woning milieubescherming tegen andere agrarische bedrijven in de directe omgeving. Dit kan inhouden dat deze bedrijven in hun bedrijfsontwikkeling worden geremd.

Wel dient hierbij de volgende kanttekening gemaakt te worden. De toelichting op de wet is geschreven vanuit de milieuproblematiek (beschermen van woningen en andere functies in de omgeving van de agrarische inrichting) en stelt feitelijk een regeling voor die zich niet verhoudt tot een passende wijze van bestemmen. Het gemeentebestuur dient namelijk uit te gaan van een aanvaardbaar (= goed) woon- en leefklimaat c.q. een goede ruimtelijke ordening. Wanneer een voormalige agrarische bedrijfswoning is vervreemd en kadastraal en feitelijk volledig is gescheiden van de inrichting is er geen sprake meer van een agrarische functie. Zie in dat verband ook hoofdstuk 4 onder 1.3 - Leefbaarheid van het platteland, waarin is vermeld dat plattelandswoningen overbelaste woningen zijn en blijven.

Gelet op de keuze van de aanvrager/toekomstige bewoner om dichtbij het agrarische bedrijf te willen wonen, is het dan ook van belang dat, voordat een ruimtelijk besluit wordt genomen, hij/zij van tevoren wordt geïnformeerd dat de (voormalige) bedrijfswoning planologisch onderdeel blijft uitmaken van de agrarische inrichting en dat er sprake zal zijn van een acceptabel (= matig) woon- en leefklimaat. Verder dient in het ruimtelijke besluit ook vastgesteld te worden wie wat gebruikt op de percelen en ook wie wat en waar mag bouwen (bijvoorbeeld een garage bij de plattelandswoning). Dit is in voornoemde wet niet opgenomen. Planologisch is er namelijk sprake van één agrarisch perceel, terwijl er privaatrechtelijk sprake kan zijn van twee eigenaren. In de planregels dient het uitgangspunt te zijn dat bij eventuele uitbreiding de gebouwen niet dichterbij elkaar worden gebouwd.

3.1. Voorwaarden gebruik plattelandswoning (voormalige agrarische bedrijfswoning)

Vanuit de Wet plattelandswoningen (zie hoofdstuk 2) zijn de volgende voorwaarden van toepassing:

1. De bestemming Agrarisch bedrijf met het bijbehorende bouwvlak blijft gehandhaafd. Dit betekent in beginsel dat de landbouwinrichting binnen het agrarische bouwvlak nog in werking is. Wanneer de inrichting buiten werking is, maar de verwachting is dat de agrarische activiteiten binnen de planperiode worden voortgezet, kan de aanwijzing eventueel ook worden toegepast. (zie ook conclusies paragraaf 3.3 onder 5).
2. De betreffende woning, voorheen behorend tot de landbouwinrichting, ligt binnen het aangegeven agrarische bouwvlak van de landbouwinrichting. 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.
3. In het bestemmingsplan, de beheersverordening of omgevingsvergunning is door middel van een aanduiding en planregels bepaald dat bewoning door een derde (een niet-agrariër) is toegestaan. De woning is dan van rechtswege onderdeel van de bijbehorende landbouwinrichting.
4. De woning ondervindt geen onevenredige milieubelemmeringen op de aspecten geluid, trilling fijn stof of verkeer van de onder 1 vermelde inrichting.
5. De activiteit (woonfunctie) belemmert geen andere activiteiten in de omgeving.
6. Er ontstaat geen onevenredige hinder op het gebied van milieu, infrastructuur, landschap, ecologie, hydrologie en archeologie.

3.2 Wijziging Activiteitenbesluit milieubeheer per 1 maart 2014

Per 1 maart 2014 is het Besluit van 6 januari 2014 tot wijziging van het Activiteitenbesluit milieubeheer, het Besluit omgevingsrecht en enkele andere besluiten (nieuwe activiteiten en herstel van gebreken van wetstechnische en inhoudelijk ondergeschikte aard) in werking getreden.

In relatie tot de plattelandswoning is het Activiteitenbesluit milieubeheer o.a. als volgt gewijzigd:

Artikel 1.1, eerste lid

Aan de begripsomschrijving van "agrarische activiteiten" wordt voor de puntkomma aan het slot toegevoegd: , *daaronder mede begrepen agrarisch gemechaniseerd loonwerk zoals het uitvoeren van cultuurtechnische werken, mestdistributie, grondverzet of soortgelijke dienstverlening.*

Volgens de Toelichting, onderdeel A1 worden hieronder ook loonbedrijven, grondverzetbedrijven, bedrijven die gewassen opslaan of bewerken, plantsoendiensten en hoveniersbedrijven begrepen. Door de begripsomschrijving van agrarische activiteiten aan te vullen wordt duidelijk dat inrichtingen die deel uitmaken van een bedrijf waar agrarisch gemechaniseerd loonwerk wordt verricht, evenals inrichtingen die deel uitmaken van een akkerbouwbedrijf of veehouderijbedrijf, behoren tot de inrichtingen die bedoeld zijn in artikel 2.17, vijfde lid.

Artikel 1.3c

Een bedrijfswoning, behorend tot of voorheen behorend tot een inrichting waar uitsluitend of in hoofdzaak agrarische activiteiten dan wel activiteiten die daarmee verband houden worden verricht, die op grond van het bestemmingsplan, de beheersverordening of, indien met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, van de Wabo van het bestemmingsplan of de beheersverordening is afgewezen, de omgevingsvergunning door een derde bewoond mag worden, wordt met betrekking tot die inrichting voor de toepassing van het bij of krachtens dit besluit bepaalde beschouwd als onderdeel van die inrichting.

Volgens de toelichting, onderdeel D van het Activiteitenbesluit wordt nu ook, in aansluiting op de wettelijke voorziening van de Wet plattelandswoningen die op 1 januari 2013 in werking is getreden, voor inrichtingen die onder het Activiteitenbesluit vallen geregeld dat een voormalige agrarische bedrijfswoning die bij de inrichting hoorde kan worden bestemd tot plattelandswoning.

De Wet plattelandswoningen geeft een voorziening voor de situatie dat er sprake is van een agrarische inrichting met een milieuvergunning op grond van de Wabo. Het gevolg van de wijziging van het Activiteitenbesluit is dat voor meer dan 90% van de agrarische bedrijven geen omgevingsvergunning milieu meer nodig is. Een voorziening voor inrichtingen die onder het Activiteitenbesluit vallen maakt het mogelijk dat een gemeente, ongeacht of er sprake is van een vergunningsplicht of niet, voor heel haar agrarisch grondgebied per geval na kan gaan welk niveau van bescherming passend is.

3.3 Conclusies

De volgende conclusies kunnen getrokken worden:

1. De Wet plattelandswoningen maakt het mogelijk om burgerbewoning in voormalige agrarische bedrijfswoningen toe te staan. De woning blijft de bestemming Agrarisch bedrijf houden, echter met een specifieke aanduiding. Daarbij is van belang dat aanvrager zich bewust is dat er geen sprake zal zijn van een optimaal woonklimaat (zie ook hoofdstuk 4 onder 1.3. - Leefbaarheid van het platteland).
2. De wijziging per 1 maart 2014 van het Activiteitenbesluit milieubeheer maakt het ook mogelijk om burgerbewoning in voormalige bedrijfswoningen van agrarisch gemechaniseerde loonwerkbedrijven toe te staan.
3. Hiervoor is wel een gemeentelijk ruimtelijk besluit (bijvoorbeeld bestemmingsplan) nodig met inspraak- en rechtsbeschermingsmogelijkheden. De woning is van rechtswege onderdeel van de bijbehorende landbouwinrichting.
4. Het betreffende agrarische bedrijf wordt door het onder 2 vermelde besluit niet beperkt in de bedrijfsvoering en uitbreidingsmogelijkheden. De agrarische bedrijfswoning genoot als onderdeel van de agrarische inrichting ook al geen milieubescherming. De betreffende woning geniet door de aangewezen bestemming ook nu geen bescherming omdat deze onderdeel blijft van de agrarische inrichting.

5. De wet heeft in principe alleen betrekking op situaties waarin de agrarische bedrijfsvoering van het betreffende bedrijf wordt voortgezet. Bij beëindiging van het agrarische bedrijf kan de aanduiding 'voormalige agrarische bedrijfswoning' of "specifieke vorm van wonen - bab" (burgerwoning van voormalige agrarische bedrijfswoningen) niet gebruikt worden. In dat geval zal de bestemming van het gehele perceel moeten worden aangepast, tenzij de verwachting is dat het agrarisch gebruik binnen de planperiode wordt hervat.
6. Woon- en leefklimaat.
De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft de omgekeerde werking van de geurcontour van veehouderijen in de ruimtelijke ordening aangenomen. Zij ziet, met uitzondering van de bedrijven waar vaste afstanden gelden (rundvee en paarden), de geurcontour niet langer als keiharde grens (zie bijlage 6 - Omgekeerde werking ?).
Hierbij kan worden opgemerkt dat de gemeente Venray als aanvulling op een vastgestelde gebiedsvisie een handreiking voor de intensieve veehouderij heeft vastgesteld voor de wijze waarop een beoordeling van het aanvaardbaar woon- en leefklimaat wordt gemaakt. Hierin wordt een relatie gelegd tussen geurbelasting-geurgehinderden en leefklimaat (zie bijlage 8).
Uit de tabel blijkt dat deze gemeente van mening is dat bij 15-20 geurgehinderden er sprake is van een matig leefklimaat.
Naast geur spelen echter ook aspecten, zoals geluid en fijnstof, mee bij de afwegingen. Van belang daarbij is of een aanvaardbaar woon- en leefklimaat gerealiseerd kan worden. Zie in dit kader ook hoofdstuk 4 onder 1.3. Leefbaarheid van het platteland.
7. De wet heeft uitdrukkelijk niet betrekking op de 'gewone' burgerwoningen in het buitengebied.
8. Met deze wet wordt het principe van ruimtelijke scheiding (= zonerings) verlaten. De aangewezene 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) dienden in dat verband op voldoende afstand te worden geplaatst van de plekken waar de bedrijvigheid is geconcentreerd (denk aan stallen en mestverwerkingsinstallaties). Door de nieuwe wet wordt dit principe losgelaten en geniet de betreffende woning geen bescherming meer (zie punt 3). Het zijn en blijven echter overbelaste woningen (zie ook hoofdstuk 4 onder 1.3. en 1.6. - Gemeentelijk beleid en hoofdstuk 5 - Conclusies).
9. Om een goede afweging te kunnen maken, is het voor de gemeente verstandig/wenselijk om een algemeen toetsingskader (= beleid) te formuleren (zie Hoofdstuk 4 - Gemeentelijk beleid).
10. De burger in de plattelandswoning heeft nog wel civielrechtelijke mogelijkheden om bescherming te zoeken. Volgens vaste jurisprudentie vrijwaart het hebben van een vergunning de drijver van de inrichting niet voor aansprakelijkheid uit onrechtmatige daad (zie ook hoofdstuk 5 - Conclusies).

Hoofdstuk 4 Gemeentelijk beleid

Zoals in hoofdstuk 3, paragraaf 3.3. onder 9 is aangegeven, is het wenselijk om de besluitvorming te ondersteunen met het gemeentelijke ruimtelijke beleid over plattelandswoningen. Dit beleidskader dient als toetsingskader voor verzoeken tot aanwijzing van de plattelandswoning.

Bij de op te stellen criteria kan onderscheid gemaakt worden in:

1. **Uitgangspunten die bepalend zijn om de gewenste aanduiding, zoals bedoeld in hoofdstuk 3, Plattelandswoning, aan te kunnen wijzen.**

Deze hebben betrekking op:

1. De karakteristiek van het gemeentelijk buitengebied en de voorgenomen ontwikkelingsrichting daarvan maken deel uit van de afwegingen.
2. De cultuurhistorische waarde van het landschap en de bebouwing worden bij de afwegingen betrokken.
3. De leefbaarheid van het platteland.
4. Gezondheidsaspecten.
5. De woning voldoet qua afstand aan de Geurverordening Leek. Het bestuur gaat uit van de vastgestelde geurverordening, waarin is bepaald dat in het buitengebied de afstand tot de veehouderij minimaal 25 meter bedraagt.
6. Als uitgangspunt voor de geurbelasting van een veehouderij geldt een norm van 8 odour per kubieke meter lucht. Deze norm is gebaseerd op artikel 3 lid 1 onder d van de Wgv, waarin is bepaald dat boven deze norm een omgevingsvergunning geweigerd moet worden. Daaruit kan geconcludeerd worden dat deze norm landelijk aanvaardbaar is.

2. **Uitgangspunten die in beginsel geen belemmering vormen voor de aanwijzing, maar wel van belang zijn voor een goede afweging.**

Deze hebben betrekking op:

1. De relatie met de lokale woningmarkt.
2. De functionele kenmerken van het gebied.
3. De redelijkerwijs te voorziene bedrijfsontwikkelingen van het bedrijf.

criterium 1

Ad 1.1 Karakteristieken en 1.2 Cultuurhistorische waarden

Uitgangspunt voor het buitengebied is het behoud en de bescherming van de karakteristieken/cultuurhistorische waarden. Ruimtelijke kwaliteit, met name de landschappelijke en cultuurhistorische belevingswaarde (rust, ruimte, stilte, duisternis) is in het buitengebied van belang. De functie van het landelijk gebied is veelal landbouw, natuur, recreatie. Daarbij kan worden vermeld dat de agrarische sector van oudsher al verbonden is met het buitengebied (het totale grondgebied van de gemeente Leek omvat circa 6500 hectare, waarvan 5300 in agrarisch gebruik). Mede in dat verband is het primaat voor het buitengebied bij de agrarische sector gelegd en is voor de agrarische bedrijven schaalvergroting toegestaan. De laatste decennia neemt ook de woonfunctie in het buitengebied een belangrijke plaats in, waarbij echter de bouw van nieuwe burgerwoningen niet is toegestaan. Dit is vaak de aanleiding om de agrarische bedrijfswoning te blijven bewonen, terwijl de voormalige agrariër niet meer in dienst van het bedrijf is. Een ander aspect is dat de agrarische bedrijfswoning als burgerwoning wordt verkocht.

De gemeente kan in die situatie nu een ruimtelijk besluit (o.a. bestemmingsplan) nemen, waarbij de woning door de specifieke aanduiding van rechtswege onderdeel van het agrarische bedrijf blijft uitmaken en toch als burgerwoning bewoond mag worden. De karakteristieke/cultuurhistorische waarden van het gebied worden daarmee niet direct aangetast. De voormalige agrarische bedrijfswoning is immers al aanwezig en door de bewoning kan verpaupering of kapitaalvernietiging voorkomen worden. Ten aanzien van eventuele verbouw of vervangende nieuwbouw van de plattelandswoning is echter wel van belang of het een karakteristiek pand betreft of niet. Voor karakteristieke panden zullen nadere regels in het bestemmingsplan worden opgenomen.

Ad 1.3 Leefbaarheid platteland

Zoals eerder is aangegeven kan door het aanwijzen van de woning als plattelandswoning voorkomen worden dat de (voormalige bedrijfs)woning verpauperd. Door het toestaan van de burgerwoning kan in die zin een bijdrage worden geleverd aan het leefbaar houden van het buitengebied. Anderzijds dient op grond van jurisprudentie een afweging gemaakt te worden of met het aanwijzen als plattelandswoning een aanvaardbaar woon- en leefklimaat gerealiseerd kan worden. Bij deze afweging moet men beseffen dat plattelandswoningen overbelaste woningen zijn en blijven. Anderzijds kan gesteld worden dat de aanvrager er bewust voor kiest om dichtbij het agrarische bedrijf te gaan wonen, waarbij kan worden opgemerkt dat de acceptatiegrens van iemand die vroeger in dienst was van het agrarische bedrijf meestal hoger ligt dan bij degenen die van buiten komen. Bij deze laatste groep bestaat het gevaar dat men enige tijd nadat men de woning betrokken heeft toch gaat klagen (echter dan privaatrechtelijk). In dat verband is het van belang om bij de afwegingen milieuaspecten zoals geur, geluid en fijnstof te betrekken. In dit kader is het, zoals eerder vermeld, van belang dat aanvrager gewaarschuwd wordt voor zijn/haar keuze. Men kiest namelijk 'bewust' voor een acceptabel (= matig) woonklimaat in plaats van een aanvaardbaar (= goed) woon- en leefklimaat.

Aspecten woon- en leefklimaat

Geurhinder en woningbouw

In het verleden was er volgens gangbare jurisprudentie bij bouwen binnen een geurcontour geen sprake van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat.

Nadien is in een aantal richtinggevende uitspraken van de Raad van State (zie bijlage 3-6, Geertruidenberg 24 oktober 2012, zaaknummer 201107891/1/R3) de omgekeerde werking van afstanden op grond van de Wet geurhinder veehouderijen (Wgv) aangenomen bij het beoordelen van de aanvaardbaarheid van het woon- en leefklimaat (zie ook bijlage 6 - Omgekeerde werking ?). Deze omgekeerde werking houdt in dat de regelingen uit de Wgv niet alleen bepalend zijn voor de uitbreidingsmogelijkheden van de veehouderij, maar ook een belangrijke rol spelen bij de vraag of nieuwe geurgevoelige objecten mogelijk gemaakt kunnen worden in een bestemmingsplan. Zo is in een uitspraak van de Raad van State van 13 april 2011 het gemeentelijke standpunt dat kopers van woningen een bewuste keuze maken om dicht bij een veehouderij te gaan wonen geaccepteerd. Gelet op die uitspraak is er voor een woning nabij een veehouderij al snel sprake van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. Daarbij is eigenlijk wel sprake van een vreemde situatie. De veehouder moet aan de geurnormen voldoen, terwijl die norm niet geldt voor nieuwe woningen vlakbij een veehouderij. In de uitspraak van 24 oktober 2012 (**Geertruidenberg**) heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State bepaald dat 'indien tussen de veehouderij en een geurgevoelig object de in de Wgv of de hierop gebaseerde geurverordening genoemde afstand wordt aangehouden, in beginsel mag worden aangenomen dat bij het geurgevoelige object een aanvaardbaar woon- en leefklimaat kan worden gegarandeerd'. Hierbij kan worden opgemerkt dat bij de vaststelling van de Geurverordening Leek geredeneerd is vanuit het bedrijf. Bij de beoordeling van het woon- en leefklimaat kan de handreiking bij de Wet geurhinder en veehouderij, waarin een invulling en toelichting is opgenomen hoe kan worden omgegaan met de beoordeling van het woon- en leefklimaat, worden gevolgd. Zie in dit verband onder 1.6.

Geluid

In het kader van de Wet plattelandswoningen is ook de Wet geluidhinder als volgt aangepast:

1. Onder "ander geluidsgevoelig gebouw" wordt verstaan: bij Algemene Maatregel van Bestuur als zodanig aangewezen gebouw, niet zijnde een woning, dat vanwege de bestemming daarvan bijzondere bescherming tegen geluid behoeft, waarbij wat betreft de bestemming wordt uitgegaan van het gebruik dat is toegestaan op grond van het bestemmingsplan, de beheersverordening, bedoeld in artikel 3.38 van de Wet ruimtelijke ordening, of, indien met toepassing van artikel 2.12, eerste lid van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan of de beheersverordening is afgeweken, de omgevingsvergunning bedoeld in artikel 1.1, eerste lid van laatstgenoemde wet;

2. onder "geluidgevoelig terrein" wordt verstaan: bij Algemene Maatregel van Bestuur als zodanig aangewezen terrein dat vanwege de bestemming daarvan bijzondere bescherming tegen geluid behoeft, waarbij wat betreft de bestemming wordt uitgegaan van het gebruik dat is toegestaan op grond van het bestemmingsplan, de beheersverordening, bedoeld in artikel 3.38 van de Wet ruimtelijke ordening, of, indien met toepassing van artikel 2.12, eerste lid van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan of de beheersverordening is afgeweken, de omgevingsvergunning bedoeld in artikel 1.1, eerste lid van laatstgenoemde wet;
3. onder "woning" wordt verstaan: gebouw of gedeelte van een gebouw waar bewoning is toegestaan op grond van het bestemmingsplan, de beheersverordening, bedoeld in artikel 3.38 van de Wet ruimtelijke ordening, of, indien met toepassing van artikel 2.12, eerste lid van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan of de beheersverordening is afgeweken, de omgevingsvergunning bedoeld in artikel 1.1, eerste lid van laatstgenoemde wet;
4. onder "geluidgevoelig object" wordt verstaan: bij Algemene Maatregel van Bestuur als zodanig aangewezen gebouw of terrein dat vanwege de bestemming daarvan bijzondere bescherming tegen geluid behoeft, waarbij wat betreft de bestemming wordt uitgegaan van het gebruik dat is toegestaan op grond van het bestemmingsplan, bedoeld in artikel 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening, een inpassingsplan, bedoeld in artikel 3.26 of 3.28 van die wet daaronder mede begrepen, de beheersverordening, bedoeld in artikel 3.38 van de Wet ruimtelijke ordening, of, indien met toepassing van artikel 2.12, eerste lid van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan of de beheersverordening is afgeweken, de omgevingsvergunning bedoeld in artikel 1.1, eerste lid van laatstgenoemde wet;

Bovenstaande aanpassingen hebben betrekking op de begripsbepalingen. Met deze aanpassingen van de Wet geluidhinder wordt de plattelandswoning niet meer aangemerkt als geluidgevoelig object (effect van artikel 1.1a van de Wabo). Immers, de woning maakt door de aangewezen aanduiding onderdeel uit van het agrarische bedrijf en geniet geen bescherming.

Privaatrechtelijk kan overbelasting van geluid echter wel een rol spelen. In de praktijk kan de nieuwe bewoner immers wel hinder ondervinden van de geluidsactiviteiten van het agrarische bedrijf (o.a. het ophalen van de melk door een tankwagen is gedurende 24 uur per dag mogelijk, het dagelijks af en aan rijden van de agrariër met landbouwwerktuigen, mestafvoer). Deze aspecten kunnen mogelijk ook invloed hebben op de gezondheid van de bewoner van de bedrijfswoning. Zie ook onder 1.4. Gezondheidsaspecten. Hierbij kan worden opgemerkt dat het instellen van onderzoeken duur is en dat de uitkomst zal zijn dat er sprake is en zal blijven van overbelaste situaties.

Fijnstof

Landbouw is een belangrijke bron van fijnstof. Om de Nederlandse lucht aan de Europese normen voor luchtkwaliteit te kunnen laten voldoen, is het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) opgesteld, waarin Rijk en medeoverheden samenwerken. In het NSL is een apart spoor voor de veehouderij ontwikkeld. Dit spoor moet ervoor zorgen dat voldoende maatregelen worden getroffen in gebieden waar de bestaande veehouderij een belangrijke oorzaak is van overschrijdingen van de grenswaarden voor fijn stof. Volgens artikel 8.8 van de Wet milieubeheer dient bij vergunningverlening rekening gehouden te worden met toekomstige ontwikkelingen, die voldoende concreet zijn. Rekening moet worden gehouden met mogelijke effecten van de toekomstige veehouderij op de omgeving. Voor fijnstof is (nog) niet vastgelegd wat de best beschikbare technieken (BBT) zijn.

Zoals in hoofdstuk 2 is vermeld, is bij het opstellen van de Wet plattelandswoningen als uitgangspunt gekozen om de Wet milieubeheer voor wat betreft luchtkwaliteit niet aan te passen. Hierbij wordt opgemerkt dat het kabinet de Tweede Kamer heeft aangegeven dat in het kader van het NSL door een wijziging van het Besluit huisvesting ammoniak in 2014 emissienormen voor fijnstof uit stallen in werking treden. Deze emissienormen zullen ook een rol spelen in het advies van de Gezondheidsraad (zie hoofdstuk 4 onder 1.4 Gezondheidsaspecten). De vraag is dan ook of daarbij kan worden voldaan aan de in hoofdstuk 3 onder 4 genoemde voorwaarde dat de woning geen onevenredige milieubelemmeringen op de aspecten geluid, trilling, fijn stof of verkeer ondervindt.

Ad 1.4 Gezondheidsaspecten

In het kader van de brede maatschappelijke discussie over veehouderijen (Alders/Van Doorn) is aangegeven dat de effecten van de veehouderijen op de kwaliteit van de leefomgeving (gezondheid en milieu) een probleem kunnen vormen. Daarbij kan gedacht worden aan het voorkomen van zoönoses (infectieziekten) die van dieren op mensen overdraagbaar zijn, bijvoorbeeld Q-koorts. De Gezondheidsraad constateert daarbij ook dat geur- en stankhinder en luchtkwaliteit een negatieve invloed kunnen hebben op de leefomgeving. Zie in dit verband ook bijlage 3-7 Geldermalsen.

In verband met het vorenstaande is het kabinet bezig met de voorbereiding van een wetsvoorstel inzake de aanpassing van de Wet dieren. Hierin worden mogelijke maatregelen ter vermindering van de risico's van veehouderijen (bestrijding dierziekten) vastgelegd. Daarbij dienen gemeenten ook het ruimtelijk spoor als af te wegen belang mee te nemen. Zo wenst het kabinet dat gemeenten de ruime mogelijkheden van de Wet geurhinder en veehouderij (Wgv) benutten om tot strengere geurnormen te komen. In dat verband kan vermeld worden dat de gemeente Leek een Geurverordening (2012) heeft vastgesteld, die juist een versoepeling (kortere afstand tot het bedrijf, namelijk in het buitengebied 25 meter) inhoudt. Verder worden de emissienormen voor fijnstof uit stallen in 2014 aangescherpt.

Gelet op het vorenstaande zullen gezondheidsaspecten naar verwachting een belangrijke rol gaan vormen bij de afwegingen of wel of niet tot aanwijzing tot plattelandswoning kan worden overgegaan. Wanneer het wetsvoorstel wordt aangenomen dan zal voortaan ook een advies van de Gezondheidsraad moeten worden gevraagd, waarin aandacht wordt gegeven aan de aspecten geur, fijnstof en geluid. Daarbij zal nadrukkelijk naar voren komen of uitgegaan kan worden van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. Hierbij kan worden opgemerkt dat het instellen van onderzoeken, die feitelijk momentopnamen betreffen, duur is en dat de uitkomst zal zijn dat er sprake is en zal blijven van overbelaste situaties. De woonsituatie kan dan ook per persoon verschillen, deze zal voor bijvoorbeeld een astmapatiënt bezwaarlijker zijn. Een oplossing kan zijn om de bewoner voor wat betreft de gezondheidsaspecten betreft zelf onderzoeken te laten doen voordat hij/zij er gaat wonen.

Ad 1.5 Geurverordening Leek

In de Geurverordening Leek is bepaald dat de minimale afstand tussen het agrarische bedrijf en de woning in het buitengebied 25 meter bedraagt. Zoals eerder is aangegeven, is de geurverordening beredeneerd vanuit het agrarische bedrijf, terwijl de Wet plattelandswoningen redeneert vanuit de gene die geen relatie heeft met het agrarische bedrijf.

Ad 1.6 Geurbelasting

De gemeenteraad kan gemotiveerd vaststellen wat beschouwd wordt als een goed woon- en leefklimaat. Daarbij heeft de gemeenteraad beleidsvrijheid, maar betreft in elk geval de huidige en te verwachten geursituatie vanwege de veehouderijen in het gebied. Daarbij zijn zowel de afstand tussen een veehouderij en een geurgevoelig object alsmede de geurbelasting belangrijke factoren.

Afstand

In artikel 3, lid 2 onder b van de Wgv is bepaald dat de afstand tussen een veehouderij en geurgevoelig object, dat op of na 19 maart 2000 heeft opgehouden deel uit te maken van een andere veehouderij, ten minste 50 meter bedraagt indien het geurgevoelige object buiten de bebouwde kom is gelegen. Verder is in artikel 6, lid 2 Wgv bepaald dat bij gemeentelijke verordening kan worden vastgesteld dat de afstand in het buitengebied ten minste 25 meter bedraagt. Met betrekking tot deze laatste bepaling kan worden opgemerkt dat in de gemeente Leek in 2012 een gemeentelijke geurverordening is vastgesteld, waarin wel de afstand van 25 meter is vastgelegd maar geen bepaling met betrekking tot de geurbelasting. Zie 1.5.- Geurverordening Leek. Een belangrijk aspect daarbij is dat de afwijkende normering qua afstand in de geurverordening niet mag leiden tot een verslechtering van het woon- en leefklimaat. Wanneer wordt voldaan aan de vaste afstanden die gelden, kan er zonder meer van worden uitgegaan dat er sprake is van een goede ruimtelijke ordening (aanvaardbaar woon- en leefklimaat). Wordt niet aan de vaste afstanden voldaan dan is de situatie feitelijk ongewenst. Wanneer de gemeente toch van mening is dat het wel kan dan zal dit goed gemotiveerd moeten worden.

Geurbelasting

Met betrekking tot de geurbelasting is het mogelijk om de toelaatbare voorgrond- en achtergrondbelasting vast te stellen. Onder voorgrondbelasting wordt verstaan de geurbelasting van die veehouderij die de meeste geur bij het geurgevoelige object veroorzaakt. Onder achtergrondbelasting wordt verstaan de gezamenlijke geurbelasting als gevolg van de veelheid aan veehouderijen in de omgeving van een geurgevoelig object. Het vaststellen van de huidige en te verwachten geursituatie kan worden vastgelegd in een gebiedsvisie. Deze gebiedsvisie kan vervolgens worden vertaald in een geurverordening. In bovenvermelde uitspraak van Geertruidenberg (24 oktober 2012) is aangegeven dat de geurverordening geldt als toetsingskader en niet de gebiedsvisie.

In artikel 3, lid 1 onder d. van de Wgv is bepaald dat een omgevingsvergunning met betrekking tot een veehouderij geweigerd wordt indien de geurbelasting op een geurgevoelig object, gelegen buiten een concentratiegebied buiten de bebouwde kom, meer bedraagt dan 8,0 odour units per kubieke meter lucht. Gelet op deze wettekst is onze voorlopige conclusie dat de norm van 8,0 odour op rijksniveau blijkbaar acceptabel is om van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat te spreken. Zoals echter in paragraaf 3.3 onder 6 is vermeld, heeft de gemeente Venray een relatie gelegd tussen geurbelasting-geurgehinderden en leefklimaat, waarbij deze gemeente van mening is dat bij 15-20 geurgehinderden (6,5-10 odour voorgrondbelasting en 13-20 odour achtergrondbelasting) er sprake is van een matig leefklimaat. Daarbij kan worden opgemerkt dat gemeenten op grond van artikel 6, lid 1 onder d. van de Wgv bij verordening kunnen vastleggen dat de geurbelasting van een veehouderij op een geurgevoelig object buiten de bebouwde kom niet minder dan 2,0 odour units per kubieke meter lucht en niet meer dan 20,0 odour units per kubieke meter lucht. Daarbij dient wel opgemerkt te worden dat wanneer de geurverordening wordt aangepast voor wat betreft de geurbelasting, bijvoorbeeld van 8 odour naar 4 odour, het aantal overbelaste situaties zal toenemen. Er zijn namelijk naast de plattelandswoningen ook burgerwoningen in de omgeving aanwezig. Op dit moment zijn in de gemeente Leek 15 woningen overbelast.

Nu in de geurverordening Leek alleen de minimale afstand tussen een veehouderij en een geurgevoelig object in het buitengebied op 25 meter is bepaald en niet is vastgelegd wat het aantal odours per kubieke meter lucht mag zijn, kan de vraag gesteld worden of de gemeente Leek voldoende gemotiveerd heeft vastgesteld wat zij als een aanvaardbaar woon- en leefklimaat beschouwt.

criterium 2

Ad 2.1 Relatie woningmarkt

Het aanwijzen als plattelandswoning heeft een beperkte invloed op de lokale woningmarkt. Het gaat om een betrekkelijk gering aantal woningen. Ook betreft het een (beperkte) groep bewoners die in de directe nabijheid van een agrarisch bedrijf wil wonen.

Ad 2.2 Functionele kenmerken gebied

Zoals in hoofdstuk 4 onder ad 1.1. en 1.2. is aangegeven, wordt het grootste deel van het grondgebied van de gemeente benut ten dienste van de landbouw. De landbouw heeft dan ook qua economische factor het primaat in het buitengebied en vormt daarmee feitelijk het (historisch) functionele kenmerk van het gebied. Hoewel in de agrarische bedrijfswoning ook gewoond werd, was de woonfunctie als burgerbewoning in het verleden altijd van beperkte omvang. Als gevolg van de vrijgekomen agrarische bebouwing (beëindiging agrarisch bedrijf) is de functie van burgerbewoning in de afgelopen periode al toegenomen.

Hoewel de plattelandswoning qua bestemming onderdeel blijft uitmaken van het agrarische bedrijf neemt de burgerbewoning in het buitengebied feitelijk nog verder toe. Daarmee verandert het functionele kenmerk van het buitengebied naar mijn mening fysiek niet, maar qua beleving wel. Bij een eventuele wijziging van de bedrijfswoning in plattelandswoning zal dit aspect moeten worden meegewogen. Een belangrijk aspect in de afwegingen is zoals reeds aangegeven of er sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat.

Ad 2.3 Bedrijfsontwikkeling

Met de aanwijzing van de (voormalige) agrarische bedrijfswoning als plattelandswoning blijft de planologisch-juridische status van de woning agrarisch. Immers, de woning maakt van rechtswege deel uit van de agrarische inrichting. Er zijn in dat verband geen belemmeringen voor het betreffende agrarische bedrijf aanwezig voor bedrijfsontwikkelingen. Wel dient rekening te worden gehouden met andere omliggende agrarische bedrijven.

Ook blijven er voor de burger civielrechtelijke mogelijkheden aanwezig omdat volgens vaste jurisprudentie het hebben van een vergunning de drijver van de inrichting niet vrijwaart voor aansprakelijkheid uit onrechtmatige daad (zie hoofdstuk 5 - Conclusies).

Hoofdstuk 5 Conclusies

Gelet op het vorenstaande lijkt het gezegde "Bezint eer ge begint" van toepassing. Daarbij zijn de volgende uitgangspunten van belang:

1. Om een (voormalige) agrarische bedrijfswoning aan te kunnen wijzen als plattelandswoning dient aan de in hoofdstuk 3 Plattelandswoning vermelde voorwaarden en aan de in hoofdstuk 4 Gemeentelijk beleid vermelde criteria te worden voldaan. Hierbij is het per 1 maart 2014 van kracht geworden artikel 1.3c van het Activiteitenbesluit milieubeheer ook van toepassing.
2. De Wet plattelandswoningen lost weliswaar problemen op microniveau op (illegale bewoning kan worden gelegaliseerd), maar kan in veel gevallen op een hoger schaalniveau situaties met zich meebrengen die uit oogpunt van een goede ruimtelijke ordening ongewenst zijn. Hierbij kan gedacht worden aan de door het Kabinet voorgenomen wettelijke regels ten aanzien van o.a. fijnstof uit stallen en gezondheidsaspecten. Deze regels kunnen weleens heel anders uitpakken dan destijds de bedoeling was bij het vaststellen van de Wet plattelandswoningen. De gevolgen zijn op dit moment dan ook niet te overzien. Wel zeker is dat er sprake is en blijft van een overbelaste situatie.
3. Het is dan ook van belang dat aanvrager/toekomstige bewoner van te voren wordt geïnformeerd dat de (voormalige) bedrijfswoning planologisch onderdeel blijft uitmaken van de agrarische inrichting en dat er sprake zal zijn van een acceptabel (= matig) woon- en leefklimaat.
4. Wanneer aanvrager/toekomstige bewoner schriftelijk aangeeft dat hij/zij instemt met een acceptabel (= matig) woon- en leefklimaat kan het gemeentebestuur het noodzakelijke ruimtelijke besluit nemen.
5. Verder is de mogelijkheid aanwezig dat het nu aanwijzen van de agrarische bedrijfswoning als plattelandswoning later kan leiden tot planschadeverzoeken. Hiertoe kan de gemeente echter planschadeovereenkomsten aangaan met de verzoeker.
6. Met het aanwijzen van de woning als plattelandswoning kan er voor de agrariër mogelijk privaatrechtelijk een probleem ontstaan omdat het hebben van een vergunning de drijver van de inrichting niet vrijwaart voor aansprakelijkheid als gevolg van onrechtmatige hinder. Dit zal door een civiele rechter moeten worden bepaald, waardoor wij geen inzicht hebben in de gevolgen daarvan. Uitgangspunt voor de gemeente is dat er geen sprake is van onrechtmatige hinder. Wanneer het besluit tot aanwijzing als plattelandswoning voldoende is gemotiveerd valt de gemeente niets te verwijten.
7. Met betrekking tot nieuwe verzoeken tot aanwijzing als plattelandswoning eerst een standpunt bepalen of het landelijk beleid ten aanzien van fijnstof uit stallen en gezondheidsaspecten nog is gewijzigd.
8. In het planologische besluit tot aanwijzing als plattelandswoning moet vastgelegd zijn wie wat mag gebruiken en bouwen. Uitgangspunt daarbij dient te zijn dat bij eventuele uitbreiding de gebouwen niet dichtbij elkaar worden gebouwd.

Hoofdstuk 6 Bijlagen

1. Wet plattelandswoningen.
2. Notitie 'Het wetsvoorstel voor de plattelandswoning. Een goede ruimtelijke ordening ?' van mr. P.P.A. Bodden d.d. 1 januari 2012.
3. Jurisprudentie
 - 3-1 Heemstede, HR 21 oktober 2005, NJ 2006, 418;
 - 3-2 Westvoorne, zaaknr. 200508171/1;
 - 3-3 Bodegraven 4 april 2012, zaaknr. 201009530/1/R4;
 - 3-4 Hengelo 11 april 2012, zaaknr. 201012134/1/R1;
 - 3-5 Hardenberg, zaaknr. 201113089/1/A4;
 - 3-6 Geertruidenberg 24 oktober 2012, zaaknr. 201107891/1/R3;
 - 3-7 Geldermalsen, 26 maart 2014, zaaknr. 201306395/1/R2.
4. Wet geurhinder en veehouderij, artikel 2 t/m 6.
5. Notitie Milieucirkels van (agrarische) bedrijven.
6. Notitie 'Omgekeerde werking ?' uit Ruimtelijk relevant Milieu en Ruimte in het Buitengebied.
7. Notitie Binnenlands Bestuur 'Plattelandswoning blijft een stinkhuis'.
8. Notitie 'Beoordeling aanvaardbaar woon- en leefklimaat' Venray.
9. Besluit tot wijziging Activiteitenbesluit milieubeheer (6 januari 2014).