

Onderzoeksrapport
Analyse plattelandswoningen

Den Haag en Groningen, oktober 2015

A. Bregman

W. Steur

N. Woestenburg

Inhoud

INLEIDING	3
1.1 AANLEIDING TOT DIT RAPPORT	3
1.2 AANPAK VAN HET ONDERZOEK	3
1.3 OPZET VAN HET RAPPORT	4
TOTSTANDKOMING EN INHOUD VAN DE WETTELIJKE REGELING INZAKE PLATTELANDSWONINGEN 5	
2.1 DE INITIATIEFNOTA “BETER WONEN OP HET PLATTELAND”	5
2.2 DE REACTIE VAN DE MINISTER OP DE INITIATIEFNOTA	8
2.3 DE WETTELIJKE REGELING INZAKE DE PLATTELANDSWONING	8
2.3.1 De regeling in het algemeen	8
2.3.2 Het aspect luchtkwaliteit in de memorie van toelichting	8
2.3.3 De Handreiking fijn stof en veehouderijen	9
2.3.4 De verhouding tussen de wettelijke regeling en de Handreiking nader toegelicht	10
DE UITSpraak VAN DE RAAD VAN STATE VAN 4 FEBRUARI 2015	12
3.1 DE INHOUD VAN DE UITSpraak	12
3.2 DE ANNOTATIE VAN F.H. DAMEN	13
3.3 DE ANNOTATIE VAN H.C.W.M. MOESKER	14
3.4 DE ANNOTATIE VAN H.S. DE VRIES	15
3.5 DE ANNOTATIE VAN F. LIMPENS-CUIJPERS	15
3.6 DE REACTIE VAN DE MINISTER OP DE UITSpraak	16
3.6.1 De brief van 27 maart 2015	16
3.6.2 De brief van 2 juli 2015	18
VLAANDEREN	20
4.1 INLEIDING	20
4.2 IMPLEMENTATIE VAN DE RICHTLIJNEN	21
4.2.1 Luchtkwaliteit	21
4.2.2 Europese Commissie over Vlaamse luchtkwaliteit	22
4.2.3 Arbeidsplaatsen	22
4.3 VAN HEUSDEN STELT DAT DIT ARTIKEL RELEVANT IS VOOR DE PLAATSING VAN BIJVOORBEELD MEETPUNTEN.	
WET- EN REGELGEVING, BELEID EN JURISPRUDENTIE	23
4.3.1 Functiewijziging agrarische bedrijfswoningen	23
4.3.2 Luchtkwaliteit	26
4.3.3 Arbeidsplaatsen	26
4.4 SAMENVATTENDE CONCLUSIE EN RELEVANTIE VOOR NEDERLAND	27
DUITSLAND	28
5.1 INLEIDING	28
5.2 IMPLEMENTATIE VAN DE RICHTLIJNEN	29
5.2.1 Luchtkwaliteit	29
5.2.2 Europese Commissie over Duitse luchtkwaliteit	29
5.2.3 Arbeidsplaatsen	30
5.3 WET- EN REGELGEVING, BELEID EN JURISPRUDENTIE	30
5.3.1 Functiewijziging agrarische bedrijfswoningen	30

5.3.2.	<i>Luchtkwaliteit</i>	31
5.3.3.	<i>Arbeidsplaatsen</i>	33
5.4	SAMENVATTENDE CONCLUSIE EN RELEVANTIE VOOR NEDERLAND	33
DENEMARKEN		34
6.1	INLEIDING	34
6.2	IMPLEMENTATIE VAN DE RICHTLIJNEN	34
6.2.1.	<i>Luchtkwaliteit</i>	34
6.2.2.	<i>Europese Commissie over Deense luchtkwaliteit</i>	35
6.2.3.	<i>Arbeidsplaatsen</i>	35
6.3	WET- EN REGELGEVING, BELEID EN JURISPRUDENTIE	35
6.3.1.	<i>Functiewijziging agrarische bedrijfswoningen</i>	35
6.3.2.	<i>Luchtkwaliteit</i>	36
6.3.3.	<i>Arbeidsplaatsen</i>	37
6.4	SAMENVATTENDE CONCLUSIE EN RELEVANTIE VOOR NEDERLAND	37
ANALYSE EN CONCLUSIES		39
7.1	ANALYSE	39
7.2	CONCLUSIES	41
VRAGENLIJST		42

Inleiding

1.1 Aanleiding tot dit rapport

In de uitspraak van 4 februari 2015 inzake een plattelandswoning in de gemeente Weert overweegt de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State onder meer dat bij plattelandswoningen de luchtkwaliteit dient te worden beoordeeld. Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu wenst de gevolgen van deze uitspraak in beeld te brengen. In dat kader acht het Ministerie het onder meer van belang dat zicht ontstaat op de wijze waarop in andere Europese landen wordt omgegaan met voormalig agrarische bedrijfswoningen.

Het Ministerie heeft het Instituut voor Bouwrecht opdracht gegeven om het vergelijkende onderzoek dat daarvoor nodig is, uit te voeren. Het Instituut voor Bouwrecht heeft vervolgens samenwerking gezocht met Pro Facto. Het voorliggende rapport bevat de resultaten van dit onderzoek.

1.2 Aanpak van het onderzoek

Het onderzoek beoogt door middel van vergelijking in drie landen inzicht te bieden in hoe andere Europese landen met de uitvoering van de richtlijn luchtkwaliteitseis 2008/50/EG in relatie tot (voormalige) (agrarische) bedrijfswoningen omgaan en welke oplossingsrichtingen hieruit voor Nederland kunnen worden gedestilleerd. Het onderzoek bestond uit een document- en literatuurstudie en een casestudy in drie landen.

De casestudy heeft plaatsgevonden in drie Europese landen, België (Vlaanderen), Duitsland en Denemarken. In eerste instantie was voorgesteld om het Verenigd Koninkrijk als derde casestudy te kiezen, maar bij opdrachtverlening is gekozen voor Denemarken omdat de inrichting van het juridisch stelsel van het Verenigd Koninkrijk meer dan dat van Denemarken verschilt van dat van Nederland, hetgeen voor een goede vergelijking niet bevorderlijk wordt geacht. In elk land is een expert benaderd met het verzoek om de feitelijke en juridische situatie met betrekking tot voormalig agrarische bedrijfswoningen te beschrijven. Een belangrijk onderdeel bij het bevragen van de buitenlandse experts vormde een lijst met concrete vragen waarop van elk van de experts een antwoord werd gevraagd.

Gezien de omvang van de opdracht was het niet mogelijk om een uitgebreid onderzoek in de drie landen uit te voeren. Per land is een expert bevraagd die deskundig op dit gebied is, waardoor in korte tijd zoveel mogelijk informatie kon worden verzameld. Hierdoor is niet voor alle onderwerpen alle informatie boven tafel gekomen en beperkt deze rapportage zich tot het schetsen van een globaal beeld van de onderzochte materie.

Over de opzet van het onderzoek, de aan de buitenlandse experts te stellen vragen en het concept-rapport is overleg gevoerd met een door de opdrachtgever samengestelde begeleidingscommissie, bestaande uit Bert Naarding, Roland Pellemans, Joyce van Reijn en Liede Wöltgens. De begeleidingscommissie vergaderde tweemaal: eenmaal om de aan de buitenlandse deskundigen te stellen vragen met de onderzoekers te bespreken en eenmaal aan de hand van het concepteindrapport. Dit rapport is uitgebracht geheel onder de verantwoordelijkheid van de onderzoekers die dit onderzoek hebben uitgevoerd.

1.3 Opzet van het rapport

In dit rapport zal in hoofdstuk 2 eerst de totstandkoming en inhoud van de wettelijke regeling inzake plattelandswoningen worden beschreven. Dit zal gebeuren aan de hand van zowel een beleidsnota uit 2009 als de wettekst en de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel. Aansluitend komt in hoofdstuk 3 de uitspraak van de Raad van State van 4 februari 2015 aan de orde en zal worden aangegeven wat de inhoud en strekking van diverse commentaren op deze uitspraak in de literatuur is.

In de hoofdstukken 4 tot en met 6 worden de resultaten van het onderzoek in respectievelijk België (Vlaanderen), Duitsland en Denemarken beschreven. Besloten wordt in hoofdstuk 7 met een analyse en conclusies naar aanleiding van de bevindingen uit het vergelijkend onderzoek, mede in het licht van de commentaren op de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in de literatuur. Als bijlage bij het rapport is een document opgenomen met daarin de aan de bevraagde buitenlandse experts verstrekte informatie en voorgelegde vragen.

Totstandkoming en inhoud van de wettelijke regeling inzake plattelandswoningen

2.1 De Initiatiefnota “Beter wonen op het platteland”

Op 18 augustus 2009 bood het kamerlid van Heugten de Initiatiefnota *Beter wonen op het platteland; Introductie van de “plattelandswoning” in de Wet milieubeheer* aan de Tweede kamer aan. In deze nota beschrijft Van Heugten de problematiek van de vrijkomende agrarische bedrijfswoningen, waarvan het gebruik ten behoeve van het bijbehorende agrarische bedrijf niet meer noodzakelijk is.

In de initiatiefnota wordt aangegeven dat het aantal agrarische bedrijven in Nederland teruggloopt. Deze teruggang treft zowel veehouderij, als akkerbouw en tuinbouw. Dit leidt tot het beschikbaar komen van woningen die niet meer door de exploitant van het agrarische bedrijf worden bewoond. Bewoning door derden is – zo constateert de nota – in beginsel problematisch in het licht van het sinds enkele tientallen jaren in Nederland bestaande beleid om geen burgerwoningen in het buitengebied toe te staan. Daarbij worden in de praktijk uitzonderingen toegestaan voor agrariërs die bij het bedrijf willen verblijven of voor hen die stopten met de bedrijfsvoering.¹ 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.”²

Over deze juridische problemen wordt in de Initiatiefnota onder meer opgemerkt: “Zodra het woongedeelte van een agrarisch bedrijf wordt losgekoppeld en als zelfstandige woon-eenheid 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 agra-

¹ Kamerstukken 2008/09, 32030, nr. 2, p. 4.

² Kamerstukken 2008/09, 32030, nr. 2, p. 4/5.

risch 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.”³

In het verleden, zo constateert de nota, zijn verschillende pogingen gedaan om deze problematiek het hoofd te bieden. Daarover staat in de nota onder meer: *“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 bedrijfswoningen ook door niet-agrariërs bewoond mochten worden. Op deze wijze treedt geen bestemmingsplanwijziging op. De toetsing aan milieuwetgeving, 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. (...)

Tot slot kan een gemeente door middel van het opstellen van een gemeentelijke verordening op grond van de Wet geurhinder en veehouderij veel uitzonderingen tot stand brengen. Het qua geurnormering gelijkstellen van een afgesplitste agrarische 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 Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) wordt goedgekeurd.”⁴

Een en ander brengt de heer Van Heugten tot het voorstel om een nieuwe bestemming te introduceren: *“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 plattelandswoning 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 antidubbeltelbepaling te blijven voldoen zal enkel een reeds bestaande burgerwoning of bedrijfswoning als plattelandswoning aangemerkt mogen worden. Aangezien aan de gemeente de beslis-*

³ Kamerstukken 2008/09, 32030, nr. 2, p. 5.

⁴ Kamerstukken 2008/09, 32030, nr. 2, p. 8.

sing wordt gelaten om tot een herbestemming over te gaan, is het opnemen van overgangsrecht niet noodzakelijk.”⁵

Ter nadere uitwerking van deze lijn wordt in de initiatiefnota onder meer aangegeven: *“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.”⁶*

Wat betreft het thema luchtkwaliteit stelt de initiatiefnota met betrekking tot luchtkwaliteit en de agrarische sector het volgende: *“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.”⁷*

Bij de initiatiefnota is een voorontwerp wetsvoorstel gevoegd, “Wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet geluidhinder ter versoepeling van milieukwaliteitseisen en luchtkwaliteitseisen voor plattelandswoningen”. Specifiek met betrekking tot het thema luchtkwaliteit wordt voorgesteld aan de Wet milieubeheer (Wm) een extra artikel (artikel 5.8a) toe te voegen, dat als volgt zou moeten luiden: *“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”.*

In het eveneens nieuwe artikel 5.5, eerste lid, Wm wordt de plattelandswoning volgens de initiatiefnota als volgt gedefinieerd:

“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*

⁵ Kamerstukken 2008/09, 32030, nr. 2, p. 15/16.

⁶ Kamerstukken 2008/09, 32030, nr. 2, p. 16.

⁷ Kamerstukken 2008/09, 32030, nr. 2, p. 11.

d) *als plattelandswoning is bestemd op grond van de Wet ruimtelijke ordening.*⁸

2.2 De reactie van de minister op de Initiatiefnota

Bij brief d.d. 18 november 2009⁹ heeft de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer gereageerd op de Initiatiefnota van de heer Van Heugten en op het concept wetsvoorstel dat hij daaraan heeft toegevoegd. De Minister geeft daarbij enkele aandachtspunten mee voor de nadere uitwerking van het wetsvoorstel, die zijn uitgewerkt in een bijlage bij de brief, met daarin opmerkingen en suggesties bij het concept wetsvoorstel.

Bij het door Van Heugten voorgestelde artikel 5.8a merkt de Minister op: *“Een zo algemene bepaling dreigt in strijd te komen met de Europese richtlijn betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (Richtlijn 2008/50/EG). Ingevolge deze richtlijn gelden de normen voor luchtkwaliteit immers in principe overal in de buitenlucht. In het kader van de implementatie van deze richtlijn en de uitvoering van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit wordt thans bezien in hoeverre de luchtkwaliteit beoordeeld moet worden ter plaatse van agrarische bedrijfswoningen, waarbij niet alleen de vraag relevant is t.a.v. de eigen bedrijfswoning, maar ook de vraag aan de orde is of de luchtkwaliteit beoordeeld moet worden bij woningen die deel uitmaken van een nabijgelegen agrarische bedrijf, en in het verlengde daarvan de voormalig agrarische bedrijfswoningen die inmiddels door burgers worden bewoond. Als de resultaten van deze actie bekend zijn, kan met het beoogde initiatiefvoorstel hierbij mogelijk worden aangesloten.*¹⁰

2.3 De wettelijke regeling inzake de plattelandswoning

2.3.1. De regeling in het algemeen

Op 7 november 2011 is het wetsvoorstel 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)” aan de Tweede Kamer aangeboden.¹¹ Volgens de bij het wetsvoorstel behorende memorie van toelichting¹² bevat het wetsvoorstel een tweetal onderdelen: *“Om te beginnen wordt geregeld dat het planologische regime, en niet langer het feitelijk gebruik, bepalend wordt voor de bescherming die een gebouw of functie geniet tegen negatieve milieueffecten. Het tweede element van het wetsvoorstel heeft specifiek betrekking op zogenaamde plattelandswoningen. Dat zijn (voormalig) agrarische bedrijfswoningen die (tevens) door derden mogen worden bewoond. Het wetsvoorstel regelt dat deze woningen niet worden beschermd tegen milieugevolgen van het bijbehorende bedrijf.*¹³

2.3.2. Het aspect luchtkwaliteit in de memorie van toelichting

Dit tweede element ziet concreet op de wet- en regelgeving ten aanzien van geluid, geurhinder en luchtkwaliteit. Wat betreft het aspect luchtkwaliteit wordt dit in de MvT als volgt nader uitgewerkt: *“De wettelijke regeling voor luchtkwaliteit is opgenomen in titel 5.2 van*

⁸ Kamerstukken 2008/09, 32030, nr. 2, p. 18/19.

⁹ Kamerstukken 2009/10, 32030, nr. 4.

¹⁰ Kamerstukken 2009/10, 32030, nr. 4, p. 3.

¹¹ Kamerstukken 2011/12, 33078, nr. 2.

¹² Kamerstukken 2011/12, 33078, nr. 3.

¹³ Kamerstukken 2011/12, 33078, nr. 3, p. 1.

de Wm. Die regeling kent geen specifieke eisen ten aanzien van bedrijfs- of andere woningen, want ingevolge de Europese richtlijn inzake luchtkwaliteit gelden de normen voor luchtkwaliteit in beginsel overal in de buitenlucht. Wel bevat de richtlijn enkele uitzonderingen waar het gaat om plaatsen waar de luchtkwaliteit daadwerkelijk moet worden beoordeeld. Voor de uitwerking hiervan is door het Rijk een beleidslijn opgesteld, die is opgenomen in de Handreiking fijn stof en veehouderijen. In de beleidslijn wordt ingegaan op de vraag of woningen die deel uitmaken van nabijgelegen “derde” veehouderijen – en in het verlengde daarvan voormalig bedrijfswoningen bij veehouderijen die inmiddels door burgers worden bewoond – wel of niet beschermd moeten worden tegen de uitstoot van fijn stof van een veehouderij. De beleidslijn houdt in dat ter plaatse van een bedrijfswoning van een «derde» wel getoetst wordt aan de grenswaarden voor luchtkwaliteit. Een bedrijfswoning van een veehouderij wordt derhalve beschermd tegen de emissie van fijn stof vanuit naburige «derde» veehouderijen, en ook bedrijfswoningen bij niet-veehouderijen en burgerwoningen worden daartegen beschermd. Ten aanzien van voormalig bedrijfswoningen van veehouderijen, dus woningen waarvan de bewoner geen functionele relatie (meer) heeft met het bijbehorende bedrijf, is het geldende planologische regime doorslaggevend. Als een voormalig bedrijfswoning in juridisch-planologisch opzicht nog deel uitmaakt van het bijbehorende bedrijf, wordt deze voormalig bedrijfswoning niet beschermd tegen de emissie van fijn stof vanuit dat “eigen” bedrijf, maar – zoals hiervoor aangegeven – wel tegen de emissie van fijn stof afkomstig van “derde” bedrijven. Als de woning inmiddels is herbestemd als volwaardige burgerwoning, wordt deze woning beschermd tegen fijn stof afkomstig van zowel “derde” bedrijven als het bedrijf waartoe die woning voorheen als bedrijfswoning behoorde.”¹⁴

2.3.3. De Handreiking fijn stof en veehouderijen

In de hiervoor genoemde passage in de memorie van toelichting is onder meer verwezen naar de *Handreiking fijn stof en veehouderijen*.¹⁵ In deze Handreiking (van mei 2010) wordt ook ingegaan op de betekenis van de Europese regelgeving op het gebied van luchtkwaliteit voor zowel agrarische als voormalig agrarische bedrijfswoningen. In dit verband is aangegeven dat, om een project te kunnen toetsen aan de grenswaarden die gelden voor luchtkwaliteit, eerst moet worden bepaald wáár getoetst moet worden. In artikel 74 van de Regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007 (Rbl) is geregeld dat concentraties worden bepaald vanaf de grens van de betreffende inrichting. Volgens dit artikel moet – zo stelt de Handreiking – dus buiten de inrichting getoetst worden.¹⁶ Daaraan voegt de Handreiking onder meer toe dat volgens artikel 5.19 lid 2 Wm op een aantal locaties de luchtkwaliteit niet hoeft te worden vastgesteld, waarbij toegankelijkheid een grote rol speelt. Hier wordt verderop in de Handreiking nader ingegaan.

Wat betreft het onderwerp toegankelijkheid wordt artikel 5.19, tweede lid, Wm in de Handreiking weergegeven. Dit artikellid luidt als volgt:

- “2. Op de volgende locaties vindt geen vaststelling plaats van het kwaliteitsniveau als bedoeld in het eerste lid en vindt geen berekening plaats van effecten als bedoeld in de artikelen 5.12, tweede en derde lid, en 5.16, eerste lid, van de wet, voor zover het betreft de in het eerste lid bedoelde kwaliteitsniveaus en luchtkwaliteitseisen:*
- a. locaties die zich bevinden in gebieden waartoe leden van het publiek geen toegang hebben en waar geen vaste bewoning is;*

¹⁴ Kamerstukken 2011/12, 33078, nr. 3, p. 5.

¹⁵ Handreiking fijn stof en veehouderijen, opgesteld door InfoMil in samenwerking met het Ministerie van VROM, mei 2010, te raadplegen via <http://www.infomil.nl/onderwerpen/landbouw-tuinbouw/stof/beoordelen-fijn-stof/>, geraadpleegd op 11 augustus 2015.

¹⁶ Handreiking fijn stof en veehouderijen, p. 9.

- b. terreinen waarop een of meer inrichtingen zijn gelegen, waar bepalingen betreffende gezondheid en veiligheid op arbeidsplaatsen als bedoeld in artikel 5.6, tweede lid, van de wet, van toepassing zijn;*
- c. de rijbaan van wegen en de middenberm van wegen, tenzij voetgangers normaliter toegang tot de middenberm hebben."*

Wat betreft onderdeel b (terreinen met één of meer inrichtingen waar arbo-regels gelden) bevat de Handreiking de volgende toelichting, waarbij na een korte introductie afzonderlijk wordt ingegaan op zowel agrarische als voormalig agrarische bedrijfswoningen:

"Op het terrein van de inrichting (inclusief de eigen bedrijfswoning) waar de luchtverontreiniging ontstaat, wordt de luchtkwaliteit niet getoetst. Dat wordt beschouwd als terrein van de inrichting. Dat geldt ook voor bedrijfsterreinen of bij bijvoorbeeld bedrijfsverzamelgebouwen."

Bedrijfswoningen van naastgelegen inrichtingen

Bedrijfswoningen van naastgelegen veehouderijen moeten, net als burgerwoningen, meegenomen worden bij de toetsing. Dit sluit aan bij de doelstelling van de Europese richtlijn, namelijk de bescherming van de volksgezondheid tegen de nadelige effecten van luchtverontreiniging. Bovendien wordt door te toetsen bij bedrijfswoningen van naburige veehouderijen voorkomen dat nieuwe knelpunten ontstaan. Dit omdat de nabijgelegen bedrijfswoning ervoor zorgt dat er geen onbeperkte uitbreiding van fijn stof kan ontstaan. Met name in concentratiegebieden zou een onbeperkte uitbreiding van meerdere veehouderijen tot hoge achtergrondconcentraties kunnen leiden en daardoor weer nieuwe knelpunten kunnen veroorzaken.

Voormalig bedrijfswoningen van veehouderijen

Omdat zowel bedrijfswoningen als burgerwoningen beschermd worden tegen de fijn stof emissie van de nabij gelegen veehouderij, maakt het voor de toetsing van de nabijgelegen veehouderij niet uit of het gaat om een bedrijfswoning of een voormalig bedrijfswoning. Voor de toetsing van fijn stof afkomstig van de 'eigen' veehouderij maakt dit echter wél uit. Een bedrijfswoning maakt immers onderdeel uit van de inrichting en hoeft daarom niet getoetst te worden. Dit volgt uit het systeem van de Wet milieubeheer. Dat geldt niet voor een voormalig bedrijfswoning. Ten aanzien van een voormalig bedrijfswoning wordt geadviseerd om bij de toetsing van fijn stof afkomstig van de 'eigen' veehouderij aan te sluiten bij de juridisch-planologische status van die woning, ofwel de bestemming in het bestemmingsplan. Alleen als een voormalig bedrijfswoning is herbestemd tot burgerwoning wordt dan beoordeeld of aan de grenswaarden voor fijn stof wordt voldaan. Een voormalig agrarische bedrijfswoning die planologisch gezien nog onderdeel van de veehouderij uitmaakt, wordt niet beschermd tegen de nadelige gevolgen van fijn stof van de 'eigen' veehouderij. Daarmee wordt aangesloten bij de in het milieurecht waarneembare tendens om aan te sluiten bij de bestemming in plaats van bij het feitelijk gebruik."¹⁷

2.3.4.

De verhouding tussen de wettelijke regeling en de Handreiking nader toegelicht

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel voor de introductie van de plattelandswoning is door de leden van de D66-fractie aangegeven dat het hen niet duidelijk was hoe er in de wettekst wordt verwezen naar het aspect luchtkwaliteit. Bovendien vragen deze leden zich af wat de implicaties zijn als dit milieuaspect buiten de wetswijziging wordt gehouden. Ter beantwoording van deze vragen gaat de minister in de Nota naar aanleiding van het ver-

¹⁷ Handreiking fijn stof en veehouderijen, p. 10/11.

slag¹⁸ nader in op het aspect luchtkwaliteit. Daarbij betreft de minister ook de in de vorige paragraaf genoemde handreiking: *“In de wetgeving op het terrein van luchtkwaliteit – titel 5.2 van de Wet milieubeheer – is in lijn met de EU-richtlijn terzake geregeld dat de normen voor luchtkwaliteit overal in de buitenlucht gelden. Noch in de richtlijn noch in titel 5.2 van de Wet milieubeheer is daarom een onderscheid gemaakt tussen de bescherming van normale woningen, bedrijfswoningen of andere functies. Wel bepaalt de richtlijn dat op sommige specifieke plaatsen de luchtkwaliteit niet hoeft te worden beoordeeld (het zgn. “toepasbaarheidsbeginsel”). Dit onderdeel van de richtlijn is niet uitgewerkt in de wetgeving, maar in een beleidslijn die is opgenomen in de “Handreiking fijn stof en veehouderijen”. Deze beleidslijn sluit al goed aan bij de wijze waarop dit wetsvoorstel vorm heeft gekregen. Ook in de Handreiking wordt aangesloten bij het planologische regime. In de Handreiking wordt geadviseerd om een voormalig agrarische bedrijfswoning die juridisch-planologisch nog steeds als bedrijfswoning is bestemd, niet te beschermen tegen nadelige effecten (fijn stof) veroorzaakt door het «eigen» bedrijf. Voor een uitvoeriger beschrijving verwijs ik korthedshalve naar paragraaf 3 van de memorie van toelichting. Omdat er op dit punt geen sprake is van wetgeving die aanpassing behoeft, komt het aspect luchtkwaliteit niet expliciet in het wetsvoorstel zelf aan de orde, maar kon worden volstaan met een beschrijving in de memorie van toelichting. Wel benadruk ik hierbij volledigheidshalve nogmaals dat het gemeentebestuur bij de keuze om een (voormalig) agrarische bedrijfswoning al dan niet aan te merken als plattelandswoning alle relevante aspecten in de ruimtelijke afweging zal moeten betrekking. De kwaliteit van de leefomgeving zal één van die factoren zijn, en afhankelijk van de concrete omstandigheden van het geval kan de emissie van fijn stof door het “bijbehorende” bedrijf daarbij een rol spelen.”*¹⁹

¹⁸ Kamerstukken 2011/12, 33078, nr. 6.

¹⁹ Kamerstukken 2011/12, 33078, nr. 6, p. 7

De uitspraak van de Raad van State van 4 februari 2015

3.1 De inhoud van de uitspraak

In de uitspraak van 4 februari 2015²⁰ inzake een plattelandswoning in de gemeente Weert overweegt de Raad van State onder meer dat de luchtkwaliteit in alle agglomeraties en zones in beginsel beoordeeld dient te worden. Er vindt echter geen beoordeling plaats op terreinen waarop een of meer inrichtingen zijn gelegen, waar bepalingen betreffende gezondheid en veiligheid op bepaalde arbeidsplaatsen van toepassing zijn. Gelet hierop, beoordeelt de Afdeling de vraag of het perceel waarop de betreffende plattelandswoning staat, valt onder deze uitzondering op het uitgangspunt dat de luchtkwaliteit op iedere plaats beoordeeld dient te worden, zoals vastgelegd in bijlage III, onder A, onder 1 bij Richtlijn 2008/50/EG (hierna Richtlijn luchtkwaliteit). Bijlage III, onder A, onder 2 benoemt enkele uitzonderingen, waaronder “bedrijfsterreinen of terreinen van industriële inrichtingen, waarop alle relevante bepalingen inzake gezondheid en veiligheid op het werk gelden”.

De Afdeling stelt daarbij voorop dat artikel 1.1a van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo, op grond waarvan is bepaald dat een plattelandswoning een bedrijfswoning is die door een derde bewoond mag worden en dat deze met betrekking tot die inrichting voor de toepassing van deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt beschouwd als onderdeel van die inrichting, tenzij bij of krachtens deze wet anders is bepaald), “een bepaling betreft die ziet op de omvang van een inrichting voor de toepassing van die wet en de daarop rustende bepalingen.” Dat een bedrijfswoning, zoals in dit geval, op grond van het bestemmingsplan door een derde bewoond mag worden en daarom voor de toepassing van de Wabo en de daarop rustende bepalingen wordt beschouwd als onderdeel van die inrichting, staat los van de vraag of ingevolge artikel 5.19, tweede lid, van de Wet milieubeheer de luchtkwaliteit ter plaatse van het perceel waarop die woning staat al dan niet moet worden beoordeeld. Naar het oordeel van de Afdeling kan het perceel waarop een voormalig agrarische bedrijfswoning staat die door een derde mag worden be-

²⁰ Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 4 februari 2015, No. 201306630/5/R3, ECLI:RVS:2015:236 (Plattelandswoning Weert), *TBR* 2015/59 m.n. H.C.W.M. Moesker.

woond, niet worden aangemerkt als een terrein waarop een of meer inrichtingen zijn gelegen, waar bepalingen betreffende gezondheid en veiligheid op arbeidsplaatsen als bedoeld in artikel 5.6, tweede lid, van toepassing zijn. Een dergelijk perceel kan immers niet worden aangemerkt als een arbeidsplaats als bedoeld in artikel 5.6, tweede lid, van de Wet milieubeheer. Een dergelijke plaats is in artikel 2 van de Richtlijn 89/654/EEG van de Raad van 30 november 1989 gedefinieerd als elke plaats die bestemd is als locatie voor werkplekken in gebouwen van de onderneming en/of inrichting, met inbegrip van elke andere plaats op het terrein van de onderneming en/of inrichting waartoe de werknemer in het kader van zijn werk toegang heeft. Gelet op het vorenstaande heeft de raad zich ten onrechte op het standpunt gesteld dat bij de eventuele verlening van een omgevingsvergunning voor de inrichting van [appellante] die gevolgen kan hebben voor de luchtkwaliteit, die luchtkwaliteit niet beoordeeld zal hoeven te worden ter plaatse van het perceel [locatie 2] en dat de toekenning van de bestreden aanduiding daarom geen gevolgen zal hebben voor de ontwikkelingsmogelijkheden van de inrichting. Aan het vorenstaande doet niet af dat in de memorie van toelichting op de Wijziging van de Wabo 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)²¹ is vermeld dat als een voormalig bedrijfswoning in juridisch-planologisch opzicht nog deel uitmaakt van het bijbehorende bedrijf, deze voormalig bedrijfswoning niet wordt beschermd tegen de emissie van fijn stof vanuit dat "eigen" bedrijf. Daarmee wordt het bepaalde in artikel 5.19, eerste en tweede lid, van de Wet milieubeheer immers miskend.

“Gelet op het vorenstaande” – zo concludeert de Afdeling – “heeft de raad niet deugdelijk gemotiveerd waarom, gelet op de belangen van [appellante], de toekenning van de aanduiding “specifieke vorm van wonen - voormalig agrarische bedrijfswoning” aan het perceel [locatie 2] strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening”.

3.2 De annotatie van F.H. Damen

In het Tijdschrift voor Agrarisch Recht van 3 maart 2105 annoteert F.H. Damen de uitspraak van 4 februari 2015.²² De uitspraak wordt in het tijdschrift als volgt gekenschetst: *“Een plattelandswoning is geen arbeidsplaats als de bewoner geen binding heeft met het agrarische bedrijf. Bij het nemen van besluiten die gevolgen kunnen hebben voor de luchtkwaliteit bij een plattelandswoning moet rekening gehouden worden met de luchtkwaliteitseisen.”* Damen stelt zich op het standpunt dat de Afdeling een juiste uitleg heeft gegeven aan titel 5.2 Wm en de Richtlijn luchtkwaliteit. Daarbij verwijst zij naar een in december 2013 verschenen artikel van A. van den Brink in hetzelfde tijdschrift.²³ Anders dan de wetgever bij het aannemen van de Wet plattelandswoningen heeft aangenomen, kan volgens van Damen *“het planologisch toestaan van een plattelandswoning dus wel degelijk de ontwikkelingsmo-*

²¹ Kamerstukken II, 2011-12, 33 078, nr. 3, p. 5.

²² *Agr. r.* 2015, nr. 3, p. 198 e.v.

²³ A. van den Brink, De wet plattelandswoning: in strijd met de Europese richtlijn betreffende de luchtkwaliteit? *Agr.r.* 2013, nr. 12, p. 433/4346. In dit artikel komt Van den Brink tot de slotsom dat, om een beoordeling op het punt van luchtkwaliteit te ontkomen, de beoordeling van de plattelandswoning op dit punt gebaseerd moeten zijn op artikel 5.19, tweede lid, onder b (arbeidsplaatsen). Van den Brink is van oordeel dat dit “niet erg voor de hand” ligt: “De redenering dat de bedachte uitzondering past in de doelstelling van de richtlijn en een van de uitgangspunten van de Wet milieubeheer (geen bescherming tegen de eigen inrichting) vormt een tamelijk zwakke juridische basis voor de gedachte dat de plattelandswoning geen bescherming tegen fijn stof behoeft. De Wet plattelandswoning zou daarom heel goed in strijd kunnen zijn met de Europese verordening betreffende luchtkwaliteit. Dit alles nog los van de vraag of het wel gewenst is dat er woningen zijn of gecreëerd worden waar de kwaliteit ernstig te wensen overlaat”. Daarbij verwijst Van den Brink naar het artikel “Het wetsvoorstel voor de plattelandswoning. Een goede ruimtelijke ordening?”, *Agr.r.* 2012, nr. 1, p. 4 e.v.

gelijkheden voor een agrarisch bedrijf belemmeren. Bij het verlenen van een omgevingsvergunning voor een agrarisch bedrijf dat gevolgen kan hebben voor de luchtkwaliteit, zal immers de luchtkwaliteit ook beoordeeld moeten worden ter plaatse van het perceel waarop de (plattelands)woning is gelegen”.

Damen is van oordeel dat de Afdeling in zoverre een streep heeft gezet door de Wet plattelandswoningen. Daaruit trekt zij echter niet de conclusie dat *“nimmer een plattelandswoning meer mogelijk gemaakt kan worden. Wel is nu duidelijk dat, anders dan op grond van de Wet plattelandswoningen de bedoeling was, bij het planologisch mogelijk maken van een plattelandswoning ook een beoordeling van de luchtkwaliteit moet worden uitgevoerd. Slechts wanneer aan de grenswaarden voor luchtkwaliteit wordt voldaan, mag de plattelandswoning planologisch mogelijk worden gemaakt. Daarnaast dient echter ook rekening gehouden te worden met de bedrijfsvoering en ontwikkelingsmogelijkheden van omliggende agrarische bedrijven, nu zij hierin mogelijk kunnen worden belemmerd door het planologisch mogelijk maken van de plattelandswoning. Het bevoegd gezag zal dit mee moeten nemen bij de beoordeling van de vraag of met het planologisch mogelijk maken van een plattelandswoning nog sprake is van een goede ruimtelijke ordening. Het laatste woord zal hierover dus nog niet gezegd zijn”.*

3.3 De annotatie van H.C.W.M. Moesker

Een tweede annotatie bij de uitspraak is van de hand van H.C.W.M. Moesker, gepubliceerd in het Tijdschrift voor Bouwrecht.²⁴ Daarin gaat Moesker in op de benadering van de Afdeling, waarbij de Afdeling hetgeen wettelijk is geregeld, laat prevaleren boven hetgeen in een memorie van toelichting wordt vermeld. Moesker is van oordeel dat de achterliggende materiële gedachtegang van de Afdeling zorgt voor twijfel over de toepasbaarheid van de Wet plattelandswoningen. Daarbij vraagt hij zich af: *“Is het een kwestie van goed motiveren door de raad wanneer een woning als plattelandswoning wordt bestemd of legt de Afdeling met de gevolgde redenering uiteindelijk de spreekwoordelijke bijl aan de wortel van de Wet plattelandswoningen in zijn huidige redactie?”*

Moesker stelt dat de kern respectievelijk de bedoeling van de Wet plattelandswoningen was dat de bewoner van een plattelandswoning sinds 1 januari 2013 niet meer kan klagen over milieugevolgen van het bijbehorende bedrijf en daarmee zal moeten leven. Daar staat volgens Moesker tegenover dat *“de exploitant van het bijbehorende bedrijf blijkens de uitspraak Weert blijkbaar kan stellen last te hebben van de bestemming plattelandswoning omdat dit zijn ontwikkelingsmogelijkheden kan beperken op grond van luchtkwaliteitseisen die gelden en die, blijkens de Afdeling, ook gemeten moeten worden op de plaats waar de plattelandswoning zich bevindt. Op basis van de uitspraak Weert zou er na het bestemmen van een voormalig agrarische bedrijfswoning, die (tevens) door derden mag worden bewoond, als plattelandswoning via de band van de gevolgen voor het bijbehorende bedrijf toch indirect sprake zijn van een bepaalde mate van bescherming van de plattelandswoning tegen milieugevolgen van datzelfde bijbehorende bedrijf. En dat was in ieder geval niet de bedoeling van de Wet plattelandswoningen. In zoverre is het inderdaad op zijn minst niet eenvoudiger geworden wanneer de raad van een gemeente een woning als plattelandswoning wil bestemmen als het al niet eerst tot aanpassing van wetgeving zal moeten leiden wil dat op een, in de ogen van de Afdeling, adequate wijze, dat wil zeggen zonder strijd met de Wm, kunnen plaatsvinden”.*

²⁴ Zie noot 20.

3.4 De annotatie van H.S. de Vries

In Jurisprudentie Milieurecht van 8 mei 2015 heeft H.S. de Vries de uitspraak van de Afdeling van 4 februari 2015 geannoteerd.²⁵ De Vries constateert dat deze uitspraak veel stof heeft doen opwaaien, maar vraagt zich af of dit terecht is. De Vries analyseert dat het in deze uitspraak draait om de interpretatie “[...] waartoe de werknemer toegang heeft”. De interpretatie van de Afdeling is naar zijn mening voor “echte” functionele bedrijfswoningen dat deze toegankelijk zijn voor de werknemer in het kader van zijn werk. Dit – zo stelt de Vries – *“is gelukkig een pragmatische interpretatie, welke ook de andere kant had kunnen uitvallen.”* Aansluitend beantwoordt De Vries de vraag of deze uitspraak aanleiding kan zijn tot een reparatie van de wetgeving: *“Op zich kan worden voorgesteld, net als bij “geurgevoelig object”, dat aan artikel 5.6 Wm wordt toegevoegd dat onder arbeidsplaats tevens moet worden verstaan “voormalig bedrijfswoning bewoond door een derde” met een verwijzing naar de Wabo. Nu de Afdeling echter nadrukkelijk overwegingen wijdt aan de Europese richtlijn en de omschrijving van arbeidsplaats daar kennelijk weinig ruimte voor interpretatie toelaat, lijkt een reparatie nauwelijks mogelijk. Dat wil echter niet zeggen dat de Wet plattelandswoningen geen toekomst meer heeft. Het geldt alleen in die situaties waarin fijn stof een rol speelt. Dat speelt vooral bij pluimveehouderijen en (veel) minder bij andere agrarische bedrijven.”*

Ook bedrijventerreinen waar voormalig bedrijfswoningen staan en die door derden worden bewoond lijken weinig gevolgen te zullen ondervinden van deze uitspraak. Al met al is het opvallend en merkwaardig dat de Afdeling advisering van de Raad van State hier in haar advies geen aandacht aan heeft geschonken”.

3.5 De annotatie van F. Limpens-Cuijpers

De laatste annotatie die hier wordt behandeld is die van F. Limpens-Cuijpers in de Gemeentestem van juni 2015.²⁶ In de Gemeentestem wordt de essentie van de uitspraak als volgt weergegeven: *“Een voormalig agrarische bedrijfswoning die ook door derden mag worden bewoond – een zogenoemde plattelandswoning – kan gevolgen hebben voor de ontwikkelingsmogelijkheden van het bijbehorende agrarische bedrijf. Om die reden moet de luchtkwaliteit als gevolg van het bijbehorende agrarische bedrijf ter plaatse van een plattelandswoning (toch) worden beoordeeld. Zo’n woning is niet aan te merken als een arbeidsplaats zoals bedoeld in artikel 5.6, tweede lid Wm”.*

Limpens-Cuijpers wijst er in haar annotatie op dat bij het opstellen van de wettelijke regeling inzake plattelandswoningen aanpassing van wetgeving ten aanzien van luchtkwaliteit niet noodzakelijk werd geacht. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel – zo stelt Limpens-Cuijpers – is immers aangegeven dat de uitzondering op de plicht om de luchtkwaliteit te beoordelen, het zogenoemde toepasbaarheidsbeginsel uit artikel 5.6, tweede lid Wm, verder is uitgewerkt in een beleidslijn die opgenomen is in de Handreiking fijn stof en veehouderijen. Daarbij verwijst Limpens-Cuijpers naar de redenering van de Minister in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel en in de Nota naar aanleiding van het verslag, waarbij wordt verwezen naar de Handreiking fijn stof en veehouderijen. Met deze redenering zo stelt - Limpens-Cuijpers - is door de uitspraak van de Afdeling nu *“korte metten gemaakt, nu een agrarische bedrijfswoning die ook door derden mag worden bewoond niet is aan te merken als een arbeidsplaats zoals bedoeld in de genoemde Europese richtlijn en*

²⁵ JM 2015/69, afl. 5

²⁶ Gst. 2015/48, afl. 7421 – juni 2015.

derhalve ook beschermd moet worden tegen de emissie van fijn stof vanuit het bijbehorende bedrijf. De uitzondering op de plicht om overal in de buitenlucht naleving van de grenswaarden te beoordelen is hier niet van toepassing. Op grond van artikel 2.14, eerste lid aanhef, onder c, onderdeel 2 Wabo moet hiermee rekening worden gehouden bij o.a. het verlenen van een omgevingsvergunning voor de activiteit 'milieu' voor het bijbehorende agrarische bedrijf. Het planologisch mogelijk maken van een plattelandswoning kan dus wel degelijk gevolgen hebben voor de ontwikkelingsmogelijkheden van het 'bijbehorende' of 'eigen' bedrijf. Bij de voorbereiding van een ruimtelijk besluit om bewoning van de (voormalig) agrarische bedrijfswoning door een derde mogelijk te maken, is een beoordeling van de luchtkwaliteit ter plaatse van deze woning dus toch vereist.

Deze uitspraak heeft gevolgen voor de praktijk. Het beoogde doel van de Wet plattelandswoningen om een meer flexibel gebruik van (voormalig) agrarische bedrijfswoningen mogelijk te maken, zonder dat het bijbehorende agrarische bedrijf hierdoor wordt gehinderd is uiteindelijk niet bereikt. Aanpassing van de wetgeving omtrent luchtkwaliteit, bijvoorbeeld door een verruiming van het toepasbaarheidsbeginsel in relatie tot het begrip 'arbeidsplaats' is (vooralsnog) niet aan de orde, nu dit begrip en de uitleg daarvan voortvloeit uit een Europese richtlijn. In het verleden heeft de minister al aangegeven dat de Wet plattelandswoningen zal opgaan in de Omgevingswet. Ook is de wens geuit deze regeling daarin te verbreden tot andere dan agrarische bedrijfswoningen (Kamerstukken II 2011/12, 33078, nr. 6, p. 5). Dit voornemen is recent nog herhaald in het kader van de voorbereiding van de Omgevingswet (Kamerstukken II 2014/15, 33962, nr. 12, p. 40). Naar aanleiding van deze uitspraak zijn Kamervragen gesteld, waarin ook is gevraagd of de Omgevingswet soelaas kan bieden door meer flexibiliteit mogelijk te maken met betrekking tot bewoning van agrarische percelen. De minister heeft bij de beantwoording daarvan nogmaals aangegeven te onderzoeken of een (beperkte) verbreding mogelijk kan worden gemaakt voor gemeenten die daaraan behoefte hebben en dit ook te laten gelden voor een beperkt aantal categorieën van gevallen (Aanhangsel Handelingen II 2014/15, nr. 1753). Op welke wijze dit vorm krijgt, mede in het licht bezien van de hier besproken uitspraak, moet worden afgewacht”.

3.6 De reactie van de Minister op de uitspraak

3.6.1. De brief van 27 maart 2015

In reactie op de uitspraak van de Raad van State heeft de Minister van I&M een brief aan de Tweede Kamer gezonden, waarin de Minister ingaat op de strekking van de wettelijke regeling en in de inhoud en betekenis van de uitspraak van de Raad van State.²⁷

De inhoud en strekking van de uitspraak wordt door de Minister als volgt getypeerd: “De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) heeft in haar uitspraak bepaald dat, onafhankelijk van de Wet plattelandswoningen, de luchtkwaliteit bij de voormalig agrarische bedrijfswoning, die door een derde mag worden bewoond, moet worden beoordeeld met toepassing van titel 5.2 (luchtkwaliteitseisen) van de Wet milieubeheer (Wm). Die regels volgen uit de Europese richtlijn luchtkwaliteit. De luchtkwaliteitseisen gelden volgens die richtlijn overal, behalve op (onder andere) arbeidsplaatsen. Op bedrijfsterreinen waar bepalingen inzake gezondheid en veiligheid op het werk gelden, hoeft dan ook geen beoordeling van de luchtkwaliteit plaats te vinden. Volgens de ABRvS is bij een voormalig bedrijfswoning die mag worden bewoond door derden geen sprake meer van zo’n arbeidsplaats en moeten daar de gevolgen voor de luchtkwaliteit van de emissies vanuit het «eigen» bedrijf waar de woning bij hoorde, worden beoordeeld. De ABRvS ziet deze voormalig agrarische bedrijfswoning

²⁷ Kamerstukken 2014/15, 33078, nr. 11.

ningen die door derden mogen worden bewoond voor de toetsing van de luchtkwaliteit dus niet langer als onderdeel van het bedrijf. Dit laatste was juist wel beoogd met de Wet plattelandswoningen. Uit de uitspraak volgt dat in deze gevallen bij de wijziging van het bestemmingsplan (of een ander besluit) de luchtkwaliteit bij de voormalig agrarische bedrijfswoning moet worden beoordeeld. Indien daarbij een overschrijding van een grenswaarde voor fijn stof (of andere grenswaarden waarin de richtlijn luchtkwaliteit voorziet) wordt geconstateerd geldt in zijn algemeenheid op grond van de richtlijn luchtkwaliteit (2008/50/EG) de verplichting om maatregelen te nemen om deze overschrijding te voorkomen dan wel te beëindigen. Dit kunnen algemene maatregelen zijn op programmaniveau (zoals het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit, NSL, of regionaal programma) dan wel lokale maatregelen. Dit kunnen ook maatregelen te nemen door bedrijven zijn. Als met de programma-aanpak of algemene maatregelen niet de overschrijding kan worden voorkomen of beëindigd, kan een herbestemming mogelijk leiden tot belemmeringen voor de toekomstige ontwikkeling van het bedrijf waar de voormalig agrarische bedrijfswoning bij hoorde. Daardoor kan een situatie ontstaan waarin wordt afgezien van de herbestemming, waardoor een belemmering ontstaat voor bewoning door derden en de met de Wet plattelandswoningen beoogde ontwikkeling van het platteland. De specifieke gevolgen voor eigenaren/bewoners van plattelandswoningen en voor agrariërs in verschillende mogelijke situaties worden momenteel nader onderzocht. Ik merk in dit verband op dat het al dan niet toestaan van bewoning door derden van een voormalig agrarische bedrijfswoning onderdeel is van de ruimtelijke afweging die primair door gemeenten zelf wordt gemaakt. Bij de totstandkoming van de Wet plattelandswoningen is er in dit verband meermalen op gewezen dat de gemeente moet kunnen onderbouwen dat ter plaatse van de woning op het moment van besluitvorming, maar ook in de toekomst een goed woon- en leefklimaat kan worden geboden. Tegen die achtergrond kan het vanuit het oogpunt van goede ruimtelijke ordening minder wenselijk zijn om bewoning door derden in voormalig agrarische bedrijfswoningen toe te staan in gebieden met een hoge milieubelasting, zoals gebieden met intensieve veehouderij waar sprake kan zijn van hoge concentraties fijn stof.”²⁸

Naar aanleiding van deze uitspraak geeft de minister aan dat de regeling voor plattelandswoningen was bedoeld om, *“in situaties waarin het gemeentebestuur ervoor kiest bewoning door derden in een voormalig agrarische bedrijfswoning toe te staan, voor te zorgen dat de bedrijfsvoering binnen de bestaande planologische en milieumogelijkheden niet geblokkeerd zou kunnen worden”*. De Minister geeft aan nog steeds achter die gedachte en dat beleid te staan en zal daarom tegen die achtergrond naar een oplossing zoeken. Daaraan voegt de Minister toe: *“Ik streef ernaar die doelstelling van de Wet plattelandswoningen, rekening houdend met de Europese, zoveel mogelijk overeind te houden inclusief de voorwaarde dat deze geen nadelige consequenties heeft voor omliggende bedrijven. Met als belangrijke argumenten enerzijds de omstandigheid dat functiewijziging en schaalvergroting op het platteland leiden tot vrijkomende woningen en, als daar niets mee gebeurt, dit uiteindelijk leidt tot verval, en anderzijds de omstandigheid dat rustende boeren die hun bedrijf hadden overgedragen maar nog in hun oude bedrijfswoning woonden, soms op grond van handhaving van het bestemmingsplan (waarin de woning planologisch nog steeds een bedrijfswoning was) niet uit hun woning worden gezet.”²⁹*

In de brief geeft de minister aan dat zij met het oog op haar streven zoals hiervoor verwoord enkele acties heeft ingezet en waar nodig vervolgacties zal inzetten. In dat kader past ook het onderhavige onderzoek. De Minister zegt toe de Tweede Kamer op de hoogte te zullen houden van de uitkomsten van de (vervolg)acties en met de Kamer van gedachten te zullen

²⁸ Kamerstukken 2014/15, 33078, nr. 11, p. 2/3.

²⁹ Kamerstukken 2014/15, 33078, nr. 11, p. 3.

blijven wisselen over aard en omvang van de problematiek en mogelijke oplossingsrichtingen. De Minister zegt de Kamer toe voor de zomer te zullen informeren over haar bevindingen.³⁰

3.6.2. De brief van 2 juli 2015

Conform de aan het einde van de brief van 27 maart 2015 gedane toezegging, heeft de Minister de Kamer op 2 juli 2015 geïnformeerd over haar bevindingen tot dan toe.³¹ In deze tweede brief naar aanleiding van de uitspraak van de Raad van State gaat de minister achtereenvolgens in op de aard en omvang van de problematiek van de luchtkwaliteit bij plattelandswoningen, op de juridische gevolgen van de uitspraak van de Raad van State, op de Europese context van de problematiek, op een vergelijking met andere lidstaten en op het vervolg van de aanpak.

Wat betreft de omvang van de problematiek komt de minister op basis van uitgevoerd extern onderzoek tot de inschatting dat sprake is van ongeveer 100 tot 200 potentiële plattelandswoningen waar luchtkwaliteit een mogelijk knelpunt kan zijn.³²

Met betrekking tot de juridische gevolgen van de uitspraak van de Afdeling merkt de minister onder meer – volledigheidshalve – op dat de uitspraak geen gevolgen heeft voor wat betreft de aspecten geur en geluid omdat dit – anders dan het aspect luchtkwaliteit – aspecten betreft waarbij enkel sprake is van nationale regelgeving en normering.

In het kader van de Europese context heeft volgens de brief nader onderzoek plaatsgevonden op mogelijkheden tot een uitleg waarbij geen beoordeling van de luchtkwaliteit zou hoeven plaatsvinden bij een plattelandswoning. Daarbij is bekeken of er in het verlengde daarvan mogelijkheden zijn tot ‘reparatie’ van de Wet plattelandswoningen. Ten aanzien van de Europese context beantwoordt de minister eerst de vraag waar de richtlijn luchtkwaliteit van toepassing is en aansluitend de vraag waar de luchtkwaliteit moet worden beoordeeld. In dit verband stelt de minister onder meer: *“De richtlijn luchtkwaliteit bevat normen voor verontreinigende stoffen in de lucht. Onder “lucht” verstaat de richtlijn de buitenlucht in de troposfeer, met uitsluiting van plaatsen als gedefinieerd in richtlijn 89/654/EEG (verder: de arborichtlijn) waarop bepalingen betreffende gezondheid en veiligheid op de arbeidsplaats van toepassing zijn én waartoe leden van het publiek gewoonlijk geen toegang hebben (art. 2, onder 1). Op die plaatsen is de richtlijn luchtkwaliteit derhalve niet van toepassing. Onder de bedoelde plaatsen worden ingevolge de arborichtlijn arbeidsplaatsen verstaan, zijnde elke plaats die bestemd is als locatie voor werkplekken in gebouwen van de onderneming en/of inrichting, met inbegrip van elke andere plaats op het terrein van de onderneming en/of inrichting waartoe de werknemer in het kader van zijn werk toegang heeft. Als een gebouw voldoet aan deze voorwaarden is er sprake van een arbeidsplaats in de zin van de arborichtlijn (...) De arborichtlijn is niet van toepassing op velden, bossen en andere terreinen die deel uitmaken van een landbouwbedrijf doch buiten het bebouwde gebied van dat bedrijf gelegen zijn. Op deze terreinen is de richtlijn luchtkwaliteit weer wel van toepassing. Er is hierbij sprake van een complementaire werking: ofwel er is sprake van een arbeidsplaats en werknemers worden via arbomaatregelen beschermd ofwel er is sprake van «gewone buitenlucht» en dan is de richtlijn luchtkwaliteit van toepassing.*

(...)

Als de richtlijn luchtkwaliteit van toepassing is, bepaalt bijlage III van die richtlijn waar de luchtkwaliteit beoordeeld moet worden. Niet beoordeeld wordt op bedrijfsterreinen of ter-

³⁰ Kamerstukken 2014/15, 33078, nr. 11, p. 3/4.

³¹ Kamerstukken 2014/15, 33078, nr. 12.

³² Kamerstukken 2014/15, 33078, nr. 12, p. 2

reinen van industriële inrichtingen, waarop alle relevante bepalingen inzake gezondheid en veiligheid op het werk gelden. Voor agrarische inrichtingen houdt dat in dat niet op het terrein (het bouwblok) van de inrichting wordt getoetst maar op aangrenzende terreinen, daar waar sprake is van significante blootstelling (zoals bij de woning van de burens). Dit is vastgelegd in de Regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007, waarin is bepaald dat de concentraties worden bepaald vanaf de terreingrens van de inrichting (art. 74). In de praktijk wordt getoetst op het dichtstbijgelegen object buiten het terrein van de inrichting waar sprake is van significante blootstelling, zoals de woning van de burens. Hier komt dus ingevolge de jurisprudentie van de Afdeling de toetsing bij de «eigen» plattelandswoning bij, omdat die volgens de Afdeling geen deel meer uitmaakt van de inrichting. De richtlijn luchtkwaliteit noch de arborichtlijn bevatten specifieke bepalingen over het beoordelen van de luchtkwaliteit bij voormalig agrarische bedrijfswoningen (plattelandswoningen). Daardoor moet uitgegaan worden van de algemene regels inzake de beoordeling van de luchtkwaliteit, zoals hiervoor uiteengezet.»³³

Reparatie van de Wet plattelandswoningen acht de minister geen begaanbare weg, omdat, als daarbij ook voor luchtkwaliteit de planologische bestemming als dwingend kader zou worden voorgeschreven, een dergelijke reparatie in strijd zou zijn met de richtlijn luchtkwaliteit.³⁴

Voorts maakt de brief van de minister melding van het vergelijkende onderzoek dat heeft geleid tot het onderhavige rapport en kondigt de minister (nogmaals) aan dat de inhoud van de Wet plattelandswoning wordt opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving onder de Omgevingswet. Daarbij tekent de minister aan dat onder de Omgevingswet er meer mogelijkheden bestaan voor lokaal maatwerk. In dat kader onderzoekt de minister de mogelijkheden “voor verbreding van de regeling naar andere typen voormalig bedrijfswoningen. Ook onder dit nieuwe regime zullen er geen mogelijkheden zijn om fijn stof uit te zonderen van toetsing. Dit kan wel voor de aspecten geluid en geur”.³⁵

³³ Kamerstukken 2014/15, 33078, nr. 12, p. 4/5.

³⁴ Kamerstukken 2014/15, 33078, nr. 12, p. 5.

³⁵ Kamerstukken 2014/15, 33078, nr. 12, p. 6.

Vlaanderen

4.1 Inleiding

België is ingedeeld in drie Gewesten: het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Landbouw, milieu en ruimtelijke ordening zijn gewestelijke bevoegdheden.³⁶ Deze rapportage heeft uitsluitend betrekking op het Vlaams Gewest.

Ten behoeve van dit hoofdstuk is contact gezocht met prof. dr. Bernard van Heusden, professor publiek recht, in het bijzonder milieu- en energierecht aan de Universiteit van Hasselt. Van Heusden heeft een vragenlijst ingevuld, literatuur en jurisprudentie aangeleverd en met hem is telefonisch gesproken.

Globale schets van de situatie op het platteland in Vlaanderen

In Vlaanderen³⁷ is het aantal landbouwbedrijven van bijna 41.000 in het jaar 2000 gedaald naar minder dan 25.000 in 2013. In de provincies Antwerpen, Vlaams-Brabant en Limburg is het aantal zelfs gehalveerd.³⁸ Leegloop van het platteland en schaalvergroting lijkt dus ook in Vlaanderen aan de orde te zijn. Toch staat het onderwerp volgens Van Heusden niet in de belangstelling. Incidenteel krijgt het de aandacht. Hij verwijst naar een seminarie in 2013 met als onderwerp: 'vrijgekomen boerderijen wat doen we ermee?'.³⁹

Het aantal voormalig agrarische bedrijfswoningen dat niet meer wordt bewoond door agrariërs, maar door burgers, hebben wij niet achterhaald. .

In het Tijdschrift voor Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw zal een artikel van de heer Tom de Waele, eerste auditeur bij de Raad van State en onderwijsprofessor Vrije Universiteit Brussel, verschijnen dat specifiek ingaat op het thema van de landbouwbedrijfswoning.⁴⁰ De

³⁶ Zie artikel 6 van de Bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, Belgisch Staatsblad 15 augustus 1980.

³⁷ http://lv.vlaanderen.be/sites/default/files/attachments/aantal_bedrijven_en_oppeervlakte_2000_2013.pdf.

³⁸ http://lv.vlaanderen.be/sites/default/files/attachments/aantal_bedrijven_en_oppeervlakte_2000_2013.pdf.

³⁹ <https://www.landelijkegilden.be/Onze-werking->

[/Plattelandsacademie/Archief/articleType/ArticleView/articleId/1721/Verslag-en-presentaties-seminarie-Plattelandsacademie-Vrijgekomen-boerderijen-wat-doen-we-ermee](https://www.landelijkegilden.be/Onze-werking-/Plattelandsacademie/Archief/articleType/ArticleView/articleId/1721/Verslag-en-presentaties-seminarie-Plattelandsacademie-Vrijgekomen-boerderijen-wat-doen-we-ermee)

⁴⁰ T. de Waele bespreekt wat kan en niet kan in het agrarisch gebied. Zijn artikel "De planologische bestemmingsvoorschriften: overzicht van rechtspraak met commentaar. Deel V: Landbouw – partim 1", *Tijdschrift voor Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw* 2015, 5-19, heeft specifiek betrekking op landbouw.

publicatiedatum is nog onbekend. Voor het schrijven van deze rapportage komt dat helaas te laat.

Hierna wordt ingegaan op de implementatie van de Richtlijnen 2008/50/EC in Vlaanderen, het standpunt van de Europese Commissie daaromtrent en de implementatie van de Richtlijn en arbeidsplaatsen (paragraaf 4.2). Daarna volgt een beschrijving van de wet- en regelgeving, beleid en jurisprudentie in Vlaanderen ten aanzien van de functiewijziging van agrarische bedrijfswoningen, de beoordeling van de luchtkwaliteit bij voormalig agrarische bedrijfswoningen en of deze woning gezien wordt als een arbeidsplaats (paragraaf 4.3). Ten slotte wordt ingegaan op de vraag wat in Nederland geleerd kan worden van de Vlaamse situatie.

4.2 Implementatie van de richtlijnen

4.2.1. Luchtkwaliteit⁴¹

De grens- en streefwaarden van richtlijn 2008/50/EC zijn opgenomen in de zogenoemde VLAREM-regelgeving, die de wettelijke basis vormt voor de bestrijding van milieuverontreiniging in Vlaanderen.⁴² Bijlage 2.5.3. van VLAREM II heeft betrekking op de beoordeling en beheer van luchtkwaliteit, bijlage 2.5.8 op de beoordeling en beheer van arseen, cadmium, kwik, nikkel en polycyclische aromatische koolwaterstoffen in de lucht, en bijlage 2.10. op de beheersing van de emissies van SO₂, NO_x, VOS en NH₃. Voor PM₁₀ is de grenswaarde ingevoerd.⁴³ Inzake PM_{2,5} bevindt zich in VLAREM II zowel een streefwaarde,⁴⁴ een grenswaarde,⁴⁵ een gewestelijke streefwaarde inzake de vermindering aan blootstelling⁴⁶ en een gewestelijke blootstellingsconcentratieverplichting.⁴⁷

In 2005 is de Vlaamse overheid gestart met een plan tegen fijn stof: *het Vlaams stofplan*. In 2007 is dit uitgewerkt in een actieplan *fijn stof in industriële hotspotzones* en in 2008 in het specifieke actieplan *fijn stof en NO₂ in de Antwerpse haven en de stad Antwerpen*. In 2012 werd een nieuw Vlaams luchtkwaliteitsplan in het kader van de uitstelaanvraag voor de normen van NO₂ opgesteld, dat ook een impact op fijn stof heeft.⁴⁸

De verplichting om de luchtkwaliteit te *meten* ligt bij de Vlaamse Milieumaatschappij (VMM). In jurisprudentie⁴⁹ is bepaald dat deze taak niet bij de gewestelijke overheid ligt.⁵⁰ Daarnaast werd in dezelfde uitspraak bepaald dat de gewestelijke overheid wel maatregelen moet treffen in de vorm van een plan of programma indien blijkt dat in een bepaalde zone de grenswaarden worden overschreden, maar deze plicht gaat niet zo ver dat er voor elke

⁴¹ T. Loose, 'Europese luchtkwaliteitsnormen inzake fijn stof en hun impact op het Vlaamse omgevingsrecht', in: *Milieu- en Energierecht* 2014, p. 251-264.

⁴² VLAREM is de afkorting van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning. VLAREM bestaat uit twee delen. Het Besluit van de Vlaamse Regering, houdende de vaststelling van het Vlaams Reglement betreffende de milieuvergunning, VLAREM I, dateert van 6 februari 1991. VLAREM II is het Besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne. Beide regelingen zijn sindsdien meermalen aangepast.

⁴³ Artikel 2.5.2.3.2, § 1 jo. Bijlage 2.5.3.11, tabel B VLAREM II.

⁴⁴ Artikel 2.5.2.3.5, 1° zin jo. Bijlage 2.5.3.14, D VLAREM II.

⁴⁵ Artikel 2.5.2.3.5, 2° zin jo. Bijlage 2.5.3.14, E VLAREM II.

⁴⁶ Artikel 2.5.2.3.4, 1° zin jo. Bijlage 2.5.3.14, B VLAREM II.

⁴⁷ Artikel 2.5.2.3.4, 2° zin jo. Bijlage 2.5.3.14, C VLAREM II.

⁴⁸ T. Loose, 'Europese luchtkwaliteitsnormen inzake fijn stof en hun impact op het Vlaamse omgevingsrecht', in: *Milieu- en Energierecht* 2014, p. 251-264.

⁴⁹ Rb. Leuven 10 maart 2010, TMR 2012, 484 (verkort), H. Schoukens, "Leuvense rechtbank verwerpt 'fijn stof-klacht': géén vuiltje aan de lucht?" (noot onder Rb. Leuven 10 maart 2010), TOO 2012, al. 1, 50-52.

⁵⁰ Cf. art. 2.5.2.1.4 VLAREM II. In het Vlaamse Gewest is de VMM belast met de beoordeling van de luchtkwaliteit, de nauwkeurigheid van de metingen en de analyse van de beoordelingsmethoden. De VMM deelt het hele grondgebied in zones en agglomeraties in, alwaar de luchtkwaliteitsbeoordeling en het luchtkwaliteitsbeheer plaatsvinden.

straat een apart plan gemaakt moet worden. In deze zaak had de overheid – het Vlaams Gewest – aan haar verplichtingen voldaan in de vorm van een saneringsplan voor fijn stof.⁵¹

Bedrijven die activiteiten uitvoeren die een zekere impact op het leefmilieu hebben (“ingedeelde inrichtingen”) moeten in het bijzonder voldoen aan de algemene voorwaarden in VLAREM II. Artikel 4.1.3.2 van VLAREM II verplicht de exploitant om als normaal zorgvuldig persoon alle nodige maatregelen te nemen om de buurt niet te hinderen door geur, rook, stof, geluid, trillingen, niet-ioniserende stralingen, licht en dergelijke meer.

4.2.2. Europese Commissie over Vlaamse luchtkwaliteit

De Europese Commissie heeft België (en Bulgarije) zeer recent door middel van een inbreukprocedure voor het Hof van Justitie gedaagd in verband met aanhoudende hoge niveaus van stofdeeltjes, die een ernstig risico voor de volksgezondheid vormen.⁵² De Commissie heeft aangegeven dat ondanks dat de prestaties van België de afgelopen jaren zijn verbeterd – nu is slechts in drie zones en agglomeraties, waaronder twee Vlaamse gebieden; het Gentse havengebied en het Roeselaarse havengebied, sprake van overschrijding van de luchtkwaliteitsnormen – de maatregelen tot nu toe nog niet voldoende zijn geweest om het probleem op te lossen, en erop gewezen dat de termijn voor naleving al lang is verstreken.⁵³

Eventuele rapportages van de Vlaamse overheid aan de Europese Commissie over de beoordelingssystematiek in het kader van de implementatie van richtlijn 2008/50/EC of rapportages in verband met overschrijdingen hebben wij in dit onderzoek niet gevonden.. Ook hebben wij geen zienswijze van de Europese Commissie als het gaat om het wel of niet toetsen van de toelaatbaarheid van bewoning van voormalig agrarische bedrijfswoningen achterhaald.

4.2.3. Arbeidsplaatsen

Richtlijn 89/654/EEC is gedeeltelijk geïmplementeerd in Vlaanderen bij Koninklijk Besluit van 10 oktober 2012 tot vaststelling van de algemene basiseisen waaraan arbeidsplaatsen moeten beantwoorden (B.S.5:11.2012. ed. 2). Aansluitend is de richtlijn geïmplementeerd bij Koninklijk Besluit van 4 december 2012 betreffende de minimale voorschriften inzake veiligheid van elektrische installaties op arbeidsplaatsen (B.S.21.12.2012) en bij Koninklijk Besluit van 28 maart 2014 betreffende de brandpreventie op de arbeidsplaatsen (B.S.23.4.2014).

In de Bijlage 2.5.3.3.A VLAREM II is de uitzondering voor de beoordeling van luchtkwaliteit op de arbeidsplaats opgenomen.

De luchtkwaliteit wordt in alle zones en agglomeraties beoordeeld overeenkomstig de volgende criteria :

(...)

2. Op de volgende locaties vindt geen beoordeling plaats van de naleving van de grenswaarden met het oog op de bescherming van de menselijke gezondheid :

⁵¹ Idem. Vindplaats jurisprudentie: Rb. Leuven 10 maart 2010, *TMR* 2012, 484 (verkort).

⁵² <http://emis.vito.be/artikel/commissie-daagt-belgi%C3%AB-en-bulgarije-voor-hof-wegens-slechte-luchtkwaliteit-en-waarschuwt> en http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5197_nl.htm (persbericht)

⁵³ In 2012 betrof dit Roeselare, Gent, Antwerpen en Oostrozebeke. In 2013 zou het slechts om drie plaatsen gaan. Zie Antwoord van de Vlaams minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur, op de actuele vraag nr. 238 van mevrouw Tine Eerlingen en nr. 239 van mevrouw Marleen Van den Eynde over de nieuwe Europese waarschuwing met betrekking tot het fijnstofbeleid, Hand. VI.Parl. 26 februari 2014, 33-37.

- a) locaties die zich bevinden in gebieden waartoe leden van het publiek geen toegang hebben en waar geen vaste bewoning is;
- b) overeenkomstig de definitie luchtverontreiniging, op bedrijfsterreinen of terreinen van industriële inrichtingen waar alle relevante bepalingen inzake gezondheid en veiligheid op het werk gelden;
- c) op de rijbaan van wegen, en op de middenberm van wegen, tenzij voetgangers normaal toegang tot de middenberm hebben.

Van Heusden stelt dat dit artikel relevant is voor de plaatsing van bijvoorbeeld meetpunten.

4.3 Wet- en regelgeving, beleid en jurisprudentie

4.3.1. Functiewijziging agrarische bedrijfswoningen

Het toepasselijke wettelijke kader voor de beoordeling van de wijziging van agrarische functies, zoals het in gebruik nemen als plattelandswoning, vindt plaats aan de hand van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO). Daarnaast zijn relevant:

- het Koninklijk Besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen (het Inrichtingsbesluit);⁵⁴ en
- het Besluit van de Vlaamse Regering van 11 april 2008 tot vaststelling van de nadere regels met betrekking tot de vorm en de inhoud van de ruimtelijke uitvoeringsplannen (het Besluit Typevoorschriften).⁵⁵

Voor veel gronden geldt op basis van de voormalig Stedenbouwwet van 29 maart 1962 dat daarop nog oude gewestplannen van toepassing zijn. Op een aantal gronden zijn inmiddels nieuwe zogenaamde ruimtelijke uitvoeringsplannen van toepassing op basis van de VCRO. Het Inrichtingsbesluit is relevant voor de gronden waarvoor nog steeds een oud gewestplan geldt. Het Besluit Typevoorschriften is relevant voor de gronden waarvoor intussen een ruimtelijk uitvoeringsplan geldt.

Het wettelijk kader is behoorlijk streng met betrekking tot wat kan in agrarisch gebied. Het uitgangspunt is dat wonen in agrarisch gebied alleen mogelijk is voor de exploitant. Zo bepaalt artikel 11.4.1 van het Inrichtingsbesluit bijvoorbeeld:

*“... De agrarische gebieden zijn bestemd voor de landbouw in de ruime zin. Behoudens bijzondere bepalingen mogen de agrarische gebieden enkel bevatten de voor het bedrijf noodzakelijke gebouwen, de woning van de exploitanten, benevens verblijfsgelegenheid voor zover deze een integrerend deel van een leefbaar bedrijf uitmaakt, en eveneens para-agrarische bedrijven. Gebouwen bestemd voor niet aan de grond gebonden agrarische bedrijven met industrieel karakter of voor intensieve veeteelt, mogen slechts opgericht worden op ten minste 300 m van een woongebied of op ten minste 100 m van een woonuitbreidingsgebied, tenzij het een woongebied met landelijk karakter betreft. De afstand van 300 en 100 m geldt evenwel niet in geval van uitbreiding van bestaande bedrijven. De overschakeling naar bosgebied is toegestaan overeenkomstig de bepalingen van artikel 35 van het Veldwetboek, betreffende de afbakening van de landbouw- en bosgebieden.
...”*

⁵⁴ <http://www.ruimtelijkeordening.be/NL/Beleid/Wetgeving/Uitvoeringsbesluiten/Planning/KBINrichtingentoepassinggewestplannen>.

⁵⁵ <http://www.ruimtelijkeordening.be/NL/Beleid/Wetgeving/Uitvoeringsbesluiten/Planning/UitvoeringsbesluitVormvoorschriftenRUPs>.

Uit bovenstaande bepaling blijkt dat woningbouw in agrarisch gebied alleen is toegelaten voor de woning van de exploitant van een leefbaar bedrijf. Van Heusden legt uit dat het begrip ‘leefbaar bedrijf’ een stedenbouwkundige en niet een economische betekenis heeft. Het Inrichtingsbesluit is niet gericht op de organisatie van of het toezicht op de landbouw als economische bedrijvigheid, maar wel op de uitvoering en de toepassing van de wetgeving inzake ruimtelijke ordening, die betrekking heeft op de ordening van het grondgebied en de indeling ervan. De vergunningverlenende overheid moet onderzoeken of de aanvraag vanuit stedenbouwkundig oogpunt werkelijk betrekking heeft op een landbouwbedrijf of redelijkerwijze kan worden aangenomen dat de bouwwerken, waarvoor een vergunning gevraagd wordt, inderdaad een landbouwbestemming hebben. Omgekeerd moet de vergunningverlenende overheid op basis van de beschikbare gegevens onderzoeken of de aanvraag geen voorwendsel is om een gebouw op te trekken dat niet thuishoort in agrarisch gebied.⁵⁶ Verder blijkt van afstandsbepalingen ten opzichte van woongebieden.

Functies die in principe niet thuishoren in het agrarisch gebied, worden ‘zonevreemde functies’ genoemd. Het wijzigen van de functie van een agrarisch gebouw naar een zonevreemde functie is vergunningplichtig op basis van artikel 4.2.1, 6°, VCRO. Op basis van artikel 4.4.23 VCRO mag het vergunningverlenende bestuursorgaan:

“ bij het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning die betrekking heeft op een vergunningplichtige functiewijziging van een gebouw of een gebouwencomplex, afwijken van de bestemmingsvoorschriften, voor zover voldaan is aan beide hiernavolgende voorwaarden:

1° het gebouw of het gebouwencomplex beantwoordt op het ogenblik van de aanvraag aan alle hiernavolgende vereisten:

- a) het gebouw of het gebouwencomplex bestaat,*
- b) het gebouw of het gebouwencomplex is niet verkrót,*
- c) het gebouw of het gebouwencomplex is hoofdzakelijk vergund,*
- d) het gebouw of het gebouwencomplex is niet gelegen in:*
 - 1) ruimtelijk kwetsbare gebieden, met uitzondering van parkgebieden en agrarische gebieden met ecologisch belang of ecologische waarde,*
 - 2) recreatiegebieden, zijnde de als dusdanig door een plan van aanleg aangewezen gebieden, en de gebieden, geordend door een ruimtelijk uitvoeringsplan, die onder de categorie van gebiedsaanduiding « recreatie » sorteren;*

2° de functiewijziging komt voor op een door de Vlaamse Regering vast te stellen lijst, waarin nadere regelen en bijkomende voorwaarden voor de betrokken wijzigingen van gebruik kunnen worden bepaald.”

De lijst die in bovenstaand artikel onder 2 is genoemd, is het Besluit van de Vlaamse regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen. De relevante bepalingen in het Besluit luiden als volgt.

ART. 2. §1. De functiewijzigingen, vermeld in dit besluit, kunnen enkel worden toegestaan als voldaan is aan de generieke voorwaarden, vermeld in artikel 4.4.23, eerste lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

§2. De functiewijzigingen, vermeld in artikel 4 tot en met 9, kunnen enkel worden toegestaan als het gebouw of het gebouwencomplex gelegen is aan een voldoende uitgeruste weg, die op het ogenblik van de aanvraag reeds bestaat. Het begrip “voldoende uitgerus-

⁵⁶ Zie bijvoorbeeld Raad voor Vergunningsbetwistingen 18 juni 2012, nr. A/2012/0246 (beschikbaar op <https://www.rwo.be/language/nl-BE/Home/RaadvoorVergunningsbetwistingen/Rechtspraak>).

te weg” wordt gelezen in de zin die artikel 4.3.5 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening daaraan geeft. De voorwaarde, vermeld in het eerste lid, heeft geen betrekking op de private toegangsweg tot het commerciële, ambachtelijke of industriële gebouw of gebouwencomplex of tot de woning voor zover deze private toegangsweg aansluit op een voldoende uitgeruste weg.

§3. De functiewijzigingen, vermeld in artikel 4 tot en met artikel 10, kunnen enkel worden toegestaan als het gebouw of gebouwencomplex bouwfysisch geschikt is voor de nieuwe functie. Een gebouw of gebouwencomplex is bouwfysisch geschikt voor een nieuwe functie als aan het gebouw of gebouwencomplex uit financieel of bouwtechnisch oogpunt geen ingrijpende werken uitgevoerd hoeven te worden voor de nieuwe functie. Daarmee wordt bedoeld dat de functie gerealiseerd kan worden als de bestaande structuur van het gebouw grotendeels wordt benut en gevaloriseerd, waarbij het gebouw aangepast kan worden aan hedendaagse comfort-, energie- of milieueisen.

ART. 5. Met toepassing van artikel 4.4.23 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening kan een vergunning worden verleend voor het geheel of gedeeltelijk wijzigen van het gebruik van een gebouw of gebouwencomplex, niet gebruikt of bedoeld voor de "landbouw" in de ruime zin, in maximaal één eengezinswoning per gebouwencomplex, voorzover aan al de volgende voorwaarden voldaan is:

- 1° het gebouw of gebouwencomplex maakt deel uit van een gebouwengroep;*
- 2° in de ruimere omgeving van het gebouw of het gebouwencomplex komen nog gebouwen voor met de vergunde functie wonen.*

ART. 11. Met toepassing van artikel 4.4.23 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening kan een vergunning worden verleend voor het geheel of gedeeltelijk wijzigen van het gebruik van een eventueel leegstaand landbouwbedrijf, met als nieuw gebruik uitsluitend wonen, op voorwaarde dat al de volgende voorschriften nageleefd worden:

- 1° de bedrijfswoning en de fysiek aansluitende aanhorigheden die in bouwtechnisch opzicht een rechtstreekse aansluiting of steun vinden bij de bedrijfswoning, krijgen als nieuw gebruik wonen, met uitsluiting van meergezinswoningen maar met inbegrip van tijdelijke verblijfgelegenheden op voorwaarde dat landbouw als nevenbestemming nog aanwezig blijft;*
- 2° de bedrijfsgebouwen van het landbouwbedrijf mogen niet afgesplitst worden van de bedrijfswoning en kunnen alleen een nieuw gebruik krijgen als woningbijgebouwen, of als accommodatie voor tijdelijke verblijfgelegenheden op voorwaarde dat landbouw als nevenbestemming nog aanwezig blijft.*

Door het aanvragen van een vergunning kan de functie van een landbouwbedrijf de agrarische bedrijfswoning onder meer worden gewijzigd naar residentieel wonen. Per geval wordt bekeken of de vergunning kan worden verleend. Zolang wordt voorzien in een toereikende motivering, heeft de overheid daarbij veel vrijheid. Na vergunningverlening blijft de woning gelegen in agrarisch gebied; de bestemming blijft agrarisch. Van Heusden licht toe dat met het toestaan van de zonevreemde functie niet het recht ontstaat die functie daar altijd en onbeperkt te mogen uitoefenen, maar dat deze kan worden gezien als een soort gunst door de overheid. De uitbreidingsmogelijkheden of de mogelijkheden van gebruik van bijgebouwen voor de woonfunctie zijn beperkt. Dat blijkt uit voornoemd artikel 11, 2°. Misschien is het door dit alles dat wonen in voormalig boerderijen niet populair is; men woont daar onder beperkingen.

4.3.2. Luchtkwaliteit

In Vlaanderen bestaat geen specifiek beleid ten aanzien van voormalig agrarische bedrijfswoningen in relatie tot luchtkwaliteit.

Van Heusden geeft aan dat Vlaanderen geen koppeling tussen vergunningverlening voor functiewijziging en de luchtkwaliteitsnormen kent. Hij verwijst in dit verband naar het artikel van Loose. In Vlaanderen worden vergunningen voor functiewijzigingen momenteel niet getoetst aan de grenswaarden voor luchtkwaliteit. Dit komt naar voren in enkele van de besproken arresten in het artikel van Loose; de Raad van State overwoog daarin dat de regelgeving uit VLAREM II een verplichting voor de minister inhoudt om de nodige maatregelen te nemen (bijvoorbeeld via saneringsmaatregelen op internationaal, Vlaams of lokaal niveau) en dat de grenswaarden inzake luchtkwaliteit geen dringend toetsingskader vormen voor de opmaak van ruimtelijke uitvoeringsplannen en stedenbouwkundige vergunningen. Dit betekent dat een ruimtelijk plan dat aanleiding kan geven tot een overschrijding van de grenswaarden, toch vastgesteld en goedgekeurd kan worden. Wat overigens niet betekent dat nooit sprake kan zijn van strijd met de richtlijn inzake luchtkwaliteit; in een arrest over schending van de geluidsnormen oordeelde de Raad van State dat de zorgvuldigheidsnormen geschonden worden wanneer wel bekend is dat de normen overschreden worden, maar hier niets voor geregeld is.⁵⁷

Bij de totstandkoming van het Omgevingsvergunningsdecreet kwam recent nog aan de orde op welke manier de milieukwaliteitsnormen doorwerken in het Vlaamse recht. De minister van Leefmilieu heeft bij enkele amendementen, waarbij werd voorgesteld dat voorschriften in verband met de milieukwaliteitsnormen inzake lucht en geluid werden opgenomen, in dit decreet gesteld dat deze inhoudelijke beoordelingscriteria niet in dit decreet thuishoren (omdat het gaat om een proceduredecreet). Er is dus nog steeds geen directe doorwerking van luchtkwaliteitsnormen bij de vergunningverlening. Desalniettemin, zo stelt Loose in zijn artikel, betekent dit niet dat overheden er geen rekening mee hoeven te houden en kunnen de milieukwaliteitseisen leiden tot het opleggen van bijvoorbeeld bijzondere vergunningsvoorwaarden.⁵⁸ Loose stelt verder dat zeer manifeste strijdigheden met milieukwaliteitsnormen of de luchtkwaliteitsplannen ook in Vlaanderen in rechte aanvechtbaar lijken te zijn.

Verder ontwikkelingen zijn naar het zich laat aanzien vooraf afhankelijk van ontwikkelingen in de jurisprudentie. Over luchtkwaliteit wordt in Vlaanderen tot nu toe echter relatief weinig geprocedeerd.⁵⁹

4.3.3. Arbeidsplaatsen

In Vlaanderen worden agrarische bedrijfswoningen bij de beoordeling gezien als een arbeidsplaats in de zin van de Richtlijn. Zoals hiervoor is aangegeven, is in bijlage 2.5.3.3.A bij VLAREM II opgenomen dat bij dergelijke woningen de normen inzake de luchtkwaliteit niet van toepassing zijn.

Van Heusden geeft aan dat wanneer de locatie niet meer als bedrijfswoning wordt gebruikt (voormalig agrarische bedrijfswoning), het geen arbeidsplaats in de zin van de richtlijn meer

⁵⁷ Idem. In het artikel wordt verwezen naar verschillende arresten van de RvS. De laatste waarnaar verwezen wordt betreft RvS 21 oktober 2010, nr. 208.294, Nijs.

⁵⁸ Idem.

⁵⁹ Backes constateerde in 2006 al dat toentertijd geen enkele uitspraak voorhanden was waarin grenswaarden voor de luchtkwaliteit uit de EG-richtlijnen een rol spelen. 'Internationale vergelijking implementatie EU-richtlijnen luchtkwaliteit', IKC 1923. Prof. dr. Ch.W. Backes. Centrum voor Omgevingsrecht en Beleid/NILOS, Universiteit Utrecht februari 2006, en bijlage bij TK 2005-2006, 30486, nr. 6.

is. Dit vanuit de veronderstelling dat de werknemer hier in het kader van de uitvoering van zijn werk ook geen toegang meer toe heeft.

4.4 Samenvattende conclusie en relevantie voor Nederland

Ook Vlaanderen kent een afname van het aantal agrarische bedrijven met als gevolg leegstand van boerderijen. Deze problematiek staat evenwel niet als zodanig in de belangstelling. Van Heusden stelt dat de context van de plattelandswoning in Nederland moeilijk vergelijkbaar is met de situatie in Vlaanderen.

Het uitgangspunt is dat wonen in agrarisch gebied alleen mogelijk is voor de exploitant. Wijziging van het feitelijke gebruik van de opstallen voor een zogenoemde zonevreemde functie, waaronder woonfunctie, is onder voorwaarden mogelijk. Die wijziging is evenwel niet definitief. Als de agrarische bedrijfswoning voor 'residentieel' wonen mag worden gebruikt, blijft de agrarische functie gelden. De vergunninghouder moet genoeg nemen met beperkingen; de uitbreidingsmogelijkheden en de mogelijkheden van gebruik van bijgebouwen voor de woonfunctie zijn beperkt. In de praktijk blijkt er geen koppeling tussen de vergunningverlening voor functiewijziging en de luchtkwaliteitsnormen te zijn. De grenswaarden voor luchtkwaliteit spelen blijkens uitspraken van de Vlaamse Raad van State bij dit soort functiewijzigingen geen rol. De status van de woning als arbeidsplaats wordt niet overwogen wanneer de locatie niet meer als bedrijfswoning wordt gebruikt.

Vlaanderen bevindt zich volgens Van Heusden ter zake van deze problematiek in dezelfde situatie als Nederland voor de totstandkoming van de Wet Plattelandswoningen. Derhalve biedt de wettelijke regeling in Vlaanderen geen oplossingsrichtingen voor de Nederlandse probleemsituatie.

Duitsland

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de regelgeving in Duitsland ten aanzien van de luchtkwaliteit bij voormalig agrarische bedrijfswoningen. Daartoe is gesproken met prof. dr. Thomas Schomerus. Schomerus is professor publiekrecht in het bijzonder energie- en milieurecht aan Leuphana, Universiteit van Lüneburg en rechter bij het *Oberverwaltungsgericht Lüneburg* (hoogste administratieve rechter van deze deelstaat). Schomerus heeft een vragenlijst ingevuld, literatuur en jurisprudentie aangeleverd en met hem is telefonisch gesproken.

Volgens Schomerus speelt in Duitsland een zelfde soort problematiek als in Nederland. Hoewel 90% van het grondoppervlak is aangemerkt als platteland, woont slechts 50% van de inwoners daar.⁶⁰ Volgens cijfers van het 'Berlijnse Instituut voor Bevolking en Ontwikkeling' heeft tweederde van de landelijk gelegen gemeenten de afgelopen jaren een afname in het aantal inwoners waargenomen. Deze ontwikkeling is het sterkst in Oost-Duitsland.⁶¹ Het aantal boerderijen in Duitsland is op dit moment 285.000,⁶² maar is in de laatste jaren met ongeveer 5% verminderd (ten opzichte van 2010).⁶³

Tegen deze achtergrond wordt volgens Schomerus in Duitsland het gebruik en hergebruik van agrarisch vastgoed – waaronder de voormalig agrarische bedrijfswoningen – als een onderwerp van groot belang gezien. De krimp in landelijke gebieden is dan ook zeker een thema in de Duitse politiek. Over het onderwerp is echter nauwelijks onderzoek, juridische literatuur of literatuur binnen de ruimtelijke ordening beschikbaar, althans: in de korte tijd die beschikbaar was voor dit onderzoek heeft Schomerus geen literatuur of onderzoeksrapporten gevonden die over het onderwerp van luchtkwaliteit bij voormalig agrarische bedrijfswoningen gaan. Verder geeft hij aan dat de jurisprudentie die bij hem bekend is over luchtkwaliteit, nooit over agrarische gebieden gaat. Wel bestaat jurisprudentie over geuroverlast in agrarische gebieden, waarna voor zover relevant wordt verwezen.

⁶⁰ Deze cijfers zijn afkomstig van het Berlijns Instituut voor Bevolking en Ontwikkeling, onderdeel van het Bondsministerie Voedsel en Landbouw. Bundesprogramm Ländliche Entwicklung, *Inhalte und ziele des Bundesprogramms „Ländliche Entwicklung*, http://www.bmel.de/DE/Laendliche-Raeume/BULE/_texte/BULE.html, 14 april 2015.

⁶¹ http://www.berlin-institut.org/fileadmin/user_upload/Doerfer_2011/Die_Zukunft_der_Doerfer_webversion.pdf

⁶² https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Wirtschaftsbereiche/LandForstwirtschaftFischerei/_Doorpage/LandwirtschaftlicheBetriebe_ol.html

⁶³ https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2014/01/PD14_022_411.html.

Hierna wordt ingegaan op de implementatie van de Richtlijnen 2008/50/EC in Duitsland, het standpunt van de Europese Commissie daaromtrent en de implementatie van de Richtlijn en arbeidsplaatsen (paragraaf 1.2). Daarna volgt een beschrijving van de wet- en regelgeving, beleid en jurisprudentie in Duitsland ten aanzien van de functiewijziging van agrarische bedrijfswoningen, de beoordeling van de luchtkwaliteit bij voormalig agrarische bedrijfswoningen en of deze woning gezien wordt als een arbeidsplaats (paragraaf 1.3). Ten slotte wordt ingegaan op de vraag wat in Nederland kan worden geleerd van de Duitse situatie (paragraaf 1.4).

5.2 Implementatie van de richtlijnen

5.2.1. Luchtkwaliteit

De richtlijn inzake luchtkwaliteit is in Duitsland omgezet in de *Bundes-Immissionsschutzgesetz* (BImSchG). Het gaat om een algemene wet op bondsniveau op hoofdlijnen. De technische details, waaronder de uitwerking van de grenswaarden, is opgenomen in de *Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft*⁶⁴ (TA Luft). Het gaat hier ‘slechts’ om een technische handleiding, maar deze wordt door de rechtsprekende instanties in Duitsland gezien als één van de belangrijkste implementaties van de richtlijn inzake luchtkwaliteit; in jurisprudentie over de luchtkwaliteit wordt stelselmatig naar de TA Luft verwezen.

De richtlijn is anders geïmplementeerd in Duitsland dan in Nederland. Zo is in Duitsland de algemene opvatting ten aanzien van de richtlijn dat alleen aan de grenswaarden moet worden voldaan op plekken waar mensen zich geregeld voor een langere tijd ophouden. Het gaat hier om de zogenaamde gevoelige en niet-gevoelige bestemmingen. In Duitsland wordt niet gemeten op plekken waar personen zich niet meerdere uren aaneen ophouden, zoals busstations en in de berm van (auto)wegen.⁶⁵ Daarnaast wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende gebieden; in het aangewezen *dorfgebiet* wordt bijvoorbeeld aangenomen dat, omdat daar veel agrarisch gebruik plaatsvindt, een verminderde bescherming van de luchtkwaliteit geldt (zie ook hierna bij bespreking van de luchtkwaliteit bij agrarische woningen).

Ter zake van inrichtingen wordt in Duitsland alleen aan de richtlijn getoetst als een bijdrage van meer dan 3% aan de plaatselijke verontreiniging te verwachten is. Ook worden plannen en projecten niet getoetst aan grenswaarden. Een uitzondering geldt wanneer wordt aangetoond dat het besluit tot het opstellen van een luchtkwaliteitsplan het in acht nemen van de bewuste grenswaarde geheel onmogelijk zou maken; in dat geval wordt het plan of het project wel aan grenswaarden getoetst.⁶⁶

5.2.2. Europese Commissie over Duitse luchtkwaliteit

In dit onderzoek is geen informatie gevonden over eventuele rapportages aan de Europese Commissie over de beoordelingssystematiek in het kader van de implementatie van richtlijn 2008/50/EC of rapportages in verband met overschrijdingen. Ook is geen informatie gevonden over de zienswijze van de Europese Commissie als het gaat om het wel of niet toetsen van de toelaatbaarheid van bewoning van voormalig agrarische bedrijfswoningen.

⁶⁴ Erste Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Bundes-Immissionsschutzgesetz (Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft – TA Luft), 24 juli 2002.

⁶⁵ Backes, *Internationale vergelijking implementatie EU-richtlijnen luchtkwaliteit* (vergelijking door Centrum voor Omgevingsrecht en Beleid/NILOS, Universiteit Utrecht) februari 2006, p. 11.

⁶⁶ Internationale vergelijking implementatie EU-richtlijnen luchtkwaliteit, Prof. dr. Ch. W. Backes, Centrum voor Omgevingsrecht en Beleid/NILOS, Universiteit Utrecht, Februari 2006.

Wat wel bekend is, is dat Duitsland de afgelopen jaren meerdere keren van de Europese Commissie te horen gekregen dat zij zich actiever moet inzetten ter zake van het terugdringen van de emissiewaarden voor fijnstof. Recent is de Europese Commissie een inbreukprocedure in verband met PM₁₀ (uitstoot van kleine deeltjes) gestart tegen 16 landen,⁶⁷ waaronder Duitsland.⁶⁸ Zie hiervoor ook het hoofdstuk over België.

5.2.3. Arbeidsplaatsen

De richtlijn arbeidsplaatsen is in Duitsland omgezet in de *Arbeitsstättenverordnung* en het *Arbeitsschutzgesetz*.

5.3 Wet- en regelgeving, beleid en jurisprudentie

5.3.1. Functiewijziging agrarische bedrijfswoningen

In Duitsland geldt geen gericht beleid ten aanzien van het (her)gebruik van voormalig agrarische bedrijfswoningen. Wel zijn verschillende programma's voor stimulering van plattelandsontwikkeling opgezet, zoals het federale programma *Ländliche Entwicklung*, plattelandsontwikkelingsprogramma's op deelstaatsniveau en ondersteuning in de vorm van richtlijnen door de *Landwirtschaftskammern*. Deze programma's kunnen worden gezien als een stimulering om andere doeleinden te vinden voor de panden. De nadruk ligt daarbij echter op het aantrekkelijker maken van de leefomgeving. Van gericht beleid om voormalig agrarische bedrijfswoningen bewoond te krijgen, is geen sprake.

Voor het gebruik van vrijkomende agrarische bedrijfswoningen is geen specifieke regelgeving opgesteld vergelijkbaar met de Nederlandse situatie. Voor het toepasselijke juridische kader voor de beoordeling van de wijziging van agrarische functies geldt het ruimtelijk ordeningsrecht in algemene zin.

Het ruimtelijke ordeningsrecht is in Duitsland opgenomen in het Baugesetzbuch (hierna BauGB). In het BauGB wordt, naast het bestemmingsplan van een gemeente (*Flächennutzungsplan*), onderscheid gemaakt tussen drie typen gebieden:

- 1) Het plangebied (*planbereich*), §30 BauGB
Dit betreft een gebied waar veel woningen en bedrijven zijn gevestigd, met een sterke ruimtelijke uitstraling. In deze gebieden is de gemeente verplicht om een specifiek bebouwingsplan (*bebauungsplan*) voor het gebied op te stellen.
- 2) Ongeplande binnengebied (*unbeplanten innengebiet*), §34 BauGB
Dit gebied is vergelijkbaar met de Nederlandse bebouwde kom. Het is een gebied met woonhuizen, waarvoor geen specifiek plan is opgesteld.
- 3) Buitengebied (*Außenbereich*), §35 BauGB
Dit gebied valt buiten het bestemmingsplan. Daarnaast bestaat ook geen verplichting tot het opstellen van een specifiek plan. In het buitengebied bevinden zich in principe geen woningen. Wel kunnen in dit gebied geprivilegieerde woningen zijn, zoals woningen behorend bij een agrarisch bedrijf.

Agrarische bedrijfswoningen kunnen in alle gebieden voorkomen. In een §30 gebied moeten de eisen van het desbetreffende bouwplan worden nageleefd. Onder meer kan een bepaal-

⁶⁷ Zie <http://emis.vito.be/artikel/commissie-daagt-belgi%C3%AB-en-bulgarije-voor-hof-wegens-slechte-luchtkwaliteit-en-waarschuwt>.

⁶⁸ S. Vertragsverletzung Nr. 2008/2191, C(2014) 8657 final).

de vorm van gebruik worden gestimuleerd, waardoor een functiewijziging van de bestemming kan worden verboden. Dit kan in elk gebied anders geregeld zijn; algemene regels zijn niet gesteld.

Van oudsher zijn veel agrarische bedrijven gesitueerd in de dorpen, waardoor zij veelal binnen een §34 gebied vallen. In een §34 gebied kan functiewijziging plaatsvinden zonder vergunning, mits de nieuwe bestemming voldoet aan de kenmerken van de buurt. Eisen die bijvoorbeeld worden gesteld zijn: gezonde leef- en werkomstandigheden, en een bestemming die stedenbouwkundig verantwoord is en verenigbaar is met de openbare belangen.

In een §35 gebied mag in beginsel niet worden gebouwd. Beleidsmatige reden hiervoor is dat het landschap in het buitengebied zoveel mogelijk gehandhaafd blijft; woningen moeten zoveel mogelijk in de dorpen worden gebouwd. Een woonbestemming wordt onder bepaalde voorwaarden toegestaan. Hiertoe is een limitatieve opsomming van de bevoorrechte vormen van gebruik in het artikel opgenomen, waaronder het gebruik van een woning door de agrariër en zijn gezin. Wanneer dergelijk gebruik eindigt, vervalt het bestaansrecht van de woning. Volgens het *Oberverwaltungsgericht Bautzen* (hoogste administratieve rechter van deze deelstaat) kan deze 'verstoring van de rechtsorde' slechts worden verholpen 'door verwijdering van het object'.

Functiewijziging in een §35 gebied is evenwel onder voorwaarden mogelijk. Deze voorwaarden worden door de verschillende deelstaten verder ingevuld. Schomerus noemt ter illustratie de voorwaarden die gelden bij functiewijziging in de deelstaat Beieren.

Functiewijziging in een §35 gebied wordt onder de volgende voorwaarden toegestaan.

- *Het plan tot functiewijziging dient een doelmatig gebruik van het object.*
- *De uiterlijke vormgeving van het gebouw blijft in essentie behouden.*
- *Het doel van het gebruik tot dan toe is niet ouder dan zeven jaar.*
- *Het gebouw is meer dan zeven jaar geleden legaal opgericht.*
- *Het gebouw kent een ruimtelijk-functioneel verband met het agrarisch bedrijf.*
- *In geval van wijziging naar een residentieel gebruik ontstaan naast de momenteel bestaande woningen ten hoogste drie woningen per boerderij.*
- *Er geldt een verplichting om geen nieuwbouw op te richten als vervanging voor het opgeheven gebruik tenzij nieuwbouw noodzakelijk is voor de ontwikkeling van het bedrijf.⁶⁹*

In het algemeen is het derhalve mogelijk om vrijkomende agrarische bedrijfswoningen in gebruik te laten nemen als woonhuis door een derde die geen binding heeft met het bedrijf. Daarbij blijft de oude planologische bestemming bestaan.

5.3.2. Luchtkwaliteit

De grenswaarden inzake luchtkwaliteit zijn opgenomen in de hiervoor genoemde TA Luft. In verschillende gebieden gelden andere grenswaarden. Voor het beoordelen van de luchtkwaliteit is, ondanks dat in de TA Luft niet verwezen wordt naar de verschillende gebieden uit het BauGB, van belang in welke van de hiervoor besproken gebieden het agrarisch bedrijf is gesitueerd: het plangebied (§30), het ongeplande binnengebied (§34) of het buitengebied (§35). Hieronder worden de situaties in een §34 en §35 gebied besproken, omdat agrarische bedrijven minder voorkomen in een §30 gebied en per plangebied andere regels gelden.

⁶⁹ *Bayerische Landesanstalt für Landwirtschaft* (Beierse instituut voor de Landbouw). Weinberger-Miller/Dreer, *Einkommensicherung und -entwicklung durch Diversifizierung in der Landwirtschaft*, Teilbericht IV a: Bedeutung ehemals landwirtschaftlich genutzter Bausubstanz, 2013, S. 18.

Zoals hiervoor is aangegeven, is in het ongeplande binnengebied functiewijziging mogelijk mits wordt voldaan aan de kenmerken van de buurt. Daarnaast geldt ook het *Rücksichtnahmeverbot* (bouwrechtelijk consideratievereiste, wat inhoudt dat de bewoner(s) in de buurt van bedrijven met de aanwezigheid van die bedrijven rekening moeten houden). Dit geldt zeker ook voor §35 gebieden, omdat in die gebieden nauwelijks woonbestemmingen worden toegestaan. Dat maakt dat als een woonbestemming wordt toegestaan, in sterkere mate rekening moet worden gehouden met de andere nabije bestemmingen.

Omdat in de Duitse regelgeving niet is voorgeschreven welke nieuwe bestemming voormalig agrarische bedrijfswoningen kunnen krijgen, kan volgens Schomerus de woning ook in gebruik worden genomen als woonhuis voor een ander dan de eigenaar van het bedrijf (een derde). Schomerus geeft aan dat de nieuwe bewoner op het gebied van de luchtkwaliteit dan wel een verminderde bescherming moet accepteren. De planologische bestemming is daarvoor maatgevend, niet het feitelijke gebruik.

Over de beoordeling van de luchtkwaliteit bij voormalig agrarische bedrijfswoningen is geen jurisprudentie bekend. In jurisprudentie inzake geuroverlast⁷⁰ heeft de rechter meerdere malen geoordeeld dat niet alleen agrarische bedrijven en de daarbij behorende bedrijfswoningen geuroverlast boven de grenswaarden moeten accepteren, maar ook derden die wonen in voormalig agrarische bedrijfswoningen. Dit omdat tot op zekere hoogte sprake is van 'nawerking' van het bedrijf. Het Beierse *Oberverwaltungsgericht* zegt hierover het volgende:

De verplichting om geuroverlast te accepteren is nog sterker als het woonhuis in kwestie onderdeel is van het agrarisch bedrijf. In dat geval bestaat een lotsverbondenheid met het bedrijf. Dit geldt ook bij een perceel in het buitengebied waar een overgang van geprivilegieerd naar residentieel wonen plaatsvindt. [...] In een dergelijk geval van het wegvallen van de lotsverbondenheid tussen woning en agrarisch bedrijf geldt voor het voormalige agrarische perceel een nawerkende verplichting om in het bijzonder rekening te houden met naburige agrarische bedrijven.

Het *Oberverwaltungsgericht* in Lüneburg heeft hieruit het *Rücksichtnahmeverbot* afgeleid. Deze nawerkende consideratieplicht kent geen vaste tijdsgrens:

Voor het Rücksichtnahmeverbot geldt geen vaste tijdsgrens. De werkingsduur hangt af van de verdere ontwikkeling van de nabije omgeving en kan vele decennia voortduren. Zolang agrarische bestemming nog steeds haar stempel drukt op de nabije omgeving en de lotsverbondenheid voort bestaat, of zelfs maar één agrarisch bedrijf dat op grond van zijn omvang en/of emissies een groot stempel op de omgeving drukt voort bestaat, blijft ook het Rücksichtnahmeverbot bestaan.

Hieruit volgt dat bij bewoning van een voormalig agrarische bedrijfswoning voor onbepaalde tijd een fundamenteel beperkte aanspraak op bescherming bestaat. Uit de hiervoor besproken jurisprudentie blijkt dat dit in elk geval geldt voor geuroverlast. Het is volgens Schomerus aannemelijk dat – wanneer een dergelijke casus over luchtkwaliteit wordt voorgelegd aan het *Oberverwaltungsgericht* – de rechter op dezelfde wijze zal oordelen over de luchtkwaliteit als hij heeft geoordeeld over geur.

⁷⁰ Thomas Schomerus verwijst in zijn antwoorden meerdere malen naar de *Geruchsimmissions-Richtlinie* – de Duitse richtlijn inzake geurimmissies en de jurisprudentie daarover.

Wel kan het bewonen van een voormalig agrarische bedrijfswoning door een derde gevolgen hebben voor eventuele uitbreidingen van het agrarisch bedrijf. Schomerus leidt uit de jurisprudentie af dat bij het bouwen van nieuwe stallen of het introduceren van een nieuw bedrijf, een hoger beschermingsniveau geldt ten opzichte van de voormalig agrarische bedrijfswoning (onder meer vanwege de vergroting van de hoeveelheid emissies).

5.3.3. Arbeidsplaatsen

In de juridische online databanken in Duitsland was geen wetgeving of jurisprudentie te vinden betreffende de vraag in hoeverre (voormalig) agrarische bedrijfswoningen in Duitsland als een arbeidsplaats in de zin van de richtlijn worden gezien.

5.4 Samenvattende conclusie en relevantie voor Nederland

In Duitsland is geen aparte regelgeving of gericht beleid opgesteld ten aanzien van het (her)gebruik van voormalig agrarische bedrijfswoningen, hoewel ook men ook daar een afname van het aantal agrarische bedrijven kent. Het juridische kader dat geldt voor functiewijziging is daarmee het ruimtelijke ordeningsrecht in algemene zin. Functiewijziging is afhankelijk van het type gebied. In het buitengebied mag in beginsel niet door burgers worden gewoond, tenzij voldaan wordt aan één van de bevoorrechte vormen van gebruik zoals limitatief in de wet omschreven. Eén van deze vormen is het gebruik van een woning door de agrariër en zijn gezin. Functiewijziging is evenwel mogelijk onder voorwaarden; deze voorwaarden kunnen door de afzonderlijke deelstaten worden vastgesteld.

In Duitsland wordt bij voormalig agrarische bedrijfswoningen voor het beoordelen van de luchtkwaliteit gekeken naar de planologische bestemming in plaats van naar het feitelijk gebruik. Aangenomen wordt dat de planologische bestemming van het woonhuis ten allen tijde agrarisch blijft en dat de nieuwe bewoner een verminderde bescherming op het gebied van de luchtkwaliteit moet accepteren.

Er is geen jurisprudentie inzake de luchtkwaliteit bij agrarische bedrijfswoningen in Duitsland voorhanden. De huidige toetsing in Duitsland focust vooral op geur en niet op de luchtkwaliteit. Uit de jurisprudentie over geur kan worden afgeleid dat de rechter van het *Rücksichtnahmeverbot* uitgaat. Dat wil zeggen dat er een lotsverbondenheid bestaat tussen het woonhuis en het agrarisch bedrijf, zodanig dat de bewoner van het voormalig agrarische perceel de verplichting heeft om in het bijzonder rekening te houden met naburige agrarische bedrijven. De rechter heeft zich er echter nog niet over uitgelaten in hoeverre deze verplichting ook geldt in het kader van de beoordeling van de luchtkwaliteit.

Denemarken

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de regelgeving in Denemarken ten aanzien van de luchtkwaliteit bij voormalig agrarische bedrijfswoningen. Ten behoeve van dit hoofdstuk is gesproken met prof. dr. jur. Peter Pagh, professor milieurecht aan de Universiteit van Kopenhagen. Pagh heeft een vragenlijst ingevuld, literatuur en jurisprudentie aangeleverd en er is telefonisch met hem gesproken.

In het gesprek met Pagh kwam naar voren dat het probleem zoals het geschetst is in dit onderzoek geen onderwerp van discussie is in de politiek in Denemarken. Volgens hem bestaat geen met Nederland vergelijkbare problematiek ten aanzien van voormalig agrarische bedrijfswoningen. Het onderwerp wordt ook niet besproken in de literatuur. Wel is door Pagh een aantal voorbeelden uit de jurisprudentie gegeven.

Pagh geeft aan dat in de afgelopen twintig jaar veel kleinschalige Deense agrarische bedrijven zijn opgehouden te bestaan, waardoor in Denemarken wel nagedacht is over nieuwe bestemmingen voor deze leegstaande voormalig agrarische bedrijfswoningen in Denemarken. Het aantal leegstaande woningen onbekend.

Hierna wordt ingegaan op de implementatie van de Richtlijnen 2008/50/EC in Denemarken, het standpunt van de Europese Commissie daaromtrent en de implementatie van de Richtlijn en arbeidsplaatsen (paragraaf 6.2). Daarna volgt een beschrijving van de wet- en regelgeving, beleid en jurisprudentie in Denemarken ten aanzien van de functiewijziging van agrarische bedrijfswoningen, de beoordeling van de luchtkwaliteit bij voormalig agrarische bedrijfswoningen en of deze woning gezien wordt als een arbeidsplaats (paragraaf 6.3). Ten slotte wordt ingegaan op de vraag wat in Nederland geleerd kan worden van de Deense situatie.

6.2 Implementatie van de richtlijnen

6.2.1. Luchtkwaliteit

In Denemarken is richtlijn 2008/50/EG inzake luchtkwaliteit, waaronder de grenswaarden die bij deze richtlijn gegeven zijn, geïmplementeerd in wet no. 1326/2011 inzake de beoor-

deling en het beheer van de luchtkwaliteit. Deze wet verdeelt het land in zones en agglomeraties; de beoordeling en het beheer van de luchtkwaliteit wordt in alle zones en agglomeraties uitgevoerd overeenkomstig de richtlijn (aldus hoofdstuk 2, paragraaf 3). Een belangrijke taak voor het toezien op de grenswaarden en het beoordelen van de luchtkwaliteit ligt bij de *Miljøstyrelsen* (de Deense instantie die toeziet op de luchtkwaliteit, onderdeel van het ministerie voor milieu).

In de laatste vier jaar zijn in Denemarken 1100 zaken over veehouderijen behandeld bij de Deense beroepsinstantie voor natuur en milieu: *Natur og Miljøklagenævnet*. Slechts één van deze zaken ging over de grenswaarden zoals bedoeld in de richtlijn inzake luchtkwaliteit: MAD 2014.119⁷¹. Hierbij ging het om een IPPC-vergunning voor een mestverwerkingsinstallatie. De rechter heeft in deze zaak bepaald dat de impact van de nitraatconcentratie in de lucht buiten het gebied waar de bio-energie installatie stond, niet meetbaar was.

6.2.2. Europese Commissie over Deense luchtkwaliteit

Er zijn ons geen meldingen betreffende overschrijdingen door de Deense overheid bekend of een reactie daarop vanuit de Europese Commissie. Eveneens is de zienswijze van de Europese Commissie als het gaat om het wel of niet toetsen van de toelaatbaarheid van bewoning van voormalig agrarische bedrijfswoningen onbekend.

6.2.3. Arbeidsplaatsen

De richtlijn inzake arbeidsplaatsen is geïmplementeerd in Denemarken via ministeriële regeling no. 96/2001 inzake arbeidsplaatsen (zoals bedoeld in de *Lovbekendtgørelse nr. 1072*⁷², Wet op de arbeidsomgeving). Deze ministeriële regeling is van toepassing op elke plaats waar werknemers werkzaam zijn. Bij de beoordeling of sprake is van een arbeidsplaats wordt uitgegaan van het feitelijk gebruik van de plaats of woning.

Dit betekent dat een agrarische bedrijfswoning gezien wordt als arbeidsplaats in de zin van de richtlijn wanneer de bedrijfswoning wordt bewoond door de agrariër of door één van zijn werknemers. De bedrijfswoning wordt niet als een arbeidsplaats gezien wanneer de woning verhuurd wordt aan niet-werknemers.

Voor voormalig agrarische bedrijfswoningen geldt dat geen sprake is van een arbeidsplaats in de zin van de richtlijn. Het feitelijk gebruik van de woning – bewoning door een niet-werknemer – is hierbij doorslaggevend. Het maakt voor deze beoordeling niet uit of deze plaats in het verleden een arbeidsplaats is geweest.

6.3 Wet- en regelgeving, beleid en jurisprudentie

6.3.1. Functiewijziging agrarische bedrijfswoningen

De Deense wet voor ruimtelijke ordening is de *Lovbekendtgørelse nr. 587*⁷³ (de wet betreffende het vaststellen van plannen). In deze wet zijn afzonderlijke regels opgenomen over het gebruik van voormalig agrarische bedrijfswoningen.

Artikel 35 van de Wet betreffende het vaststellen van plannen schrijft voor dat het noodzakelijk is om een vergunning aan te vragen wanneer veranderingen worden aangebracht in het gebruik van land of gebouwen die niets met agrarische activiteiten te maken hebben. In

⁷¹ Uitspraak van de *Natur- og Miljøklagenævnet* van 1 april 2014, NMK-10-00730.

⁷² Wet van 7 september 2010, laatstelijk gewijzigd op 27 januari 2015.

⁷³ Wet van 27 mei 2013, laatstelijk gewijzigd op 29 april 2015.

artikel 37 is een uitzondering op de vergunningplicht opgenomen; het is toegestaan de woning te gebruiken voor ambachtswerk, kleine industrie, kleine winkels en *private bewoning*, zonder dat een vergunning zoals bedoeld is in artikel 35, nodig is, zolang deze activiteiten uitgevoerd kunnen worden zonder significante uitbreidingen van het gebouw en alleen indien de gebouwen minimaal 5 jaar oud zijn. De eigenaar dient – volgens artikel 38 - voorafgaand aan de functiewijziging dit te melden en uit te leggen waarom deze activiteit onder de uitzondering van artikel 37 valt. De concrete beoordeling vindt plaats op basis van deze uitleg.

De uitzondering van artikel 37 wordt door de beroepsinstantie *Natur og Miljøklagenævnet* eng uitgelegd. In MAD 2003.721⁷⁴ heeft de rechter bepaald dat het opdelen van een woning tot drie private appartementen niet onder de uitzonderingsbepaling valt. In MAD 2010.275⁷⁵ heeft de rechter in eerste aanleg bepaald dat het gebruik van de zolder als werkruimte niet is toegestaan, ook niet wanneer de begane grond als private woning wordt gebruikt. Wat volgens de beroepsinstantie *Natur og Miljøklagenævnet* wel wordt geaccepteerd is de voormalig agrarische bedrijfswoning gebruiken als een kleine chocoladefabriek met 25 medewerkers (MAD 2008.453⁷⁶).

6.3.2. Luchtkwaliteit

In Denemarken zijn regels gesteld ten aanzien van de verontreiniging van de luchtkwaliteit door agrarische bedrijven in de *Lovbekendtgørelse nr. 879*⁷⁷ (Wet ter bescherming van het milieu) en de *Lovbekendtgørelse nr. 1486*⁷⁸ (Wet betreffende de veehouderij). In sectie 6(1)(4) van de Wet betreffende de veehouderij is bepaald dat het verboden is om een veehouderij op te richten dan wel een bestaande veehouderij uit te breiden wanneer een burgerwoning binnen 50 meter van het bedrijf staat.⁷⁹ De Deense beroepsinstantie *Natur og Miljøklagenævnet*, interpreteert een burgerwoning als een woning die op een ander perceel staat (MAD 2009.1188⁸⁰). Dat betekent dat – net als in Nederland – het eigen woonhuis van de agrariër niet gezien wordt als een burgerwoning. Het vereiste dat binnen 50 meter afstand van de burgerwoning niet gebouwd mag worden, geldt alleen wanneer het bedrijf is opgericht na totstandkoming van de Wet betreffende de veehouderij. Andere bedrijven kunnen – net als alle bedrijven – wel door de *Miljøstyrelsen* (de Milieuautoriteit) worden aangesproken op het verminderen van de emissies zodat aan de grenswaarden voor stank en luchtkwaliteit wordt voldaan.

De eis ten aanzien van 50 meter afstand van het agrarisch bedrijf geldt niet voor burgerwoningen op buitenlandse grond; aan de landsgrenzen geldt het vereiste van 50 meter dus niet. Daarnaast spreekt de wet alleen over burgerwoningen en houdt de wet geen rekening met andersoortige bedrijven in de omgeving. Wél geldt volgens sectie 6(1)(3) van de Wet betreffende de veehouderij de 50 meter eis voor gebieden die – op grond van de Wet betreffende het vaststellen van plannen – door lokale of gemeentelijke plannen zijn aangewezen als (privé-eigendom) zomerhuizen of instellingen voor creatieve doeleinden.

In Ufr 2003.73 is het Hooggerechtshof in Denemarken tot een oordeel gekomen over de eis van 50 meter. In deze zaak ging het om de vraag of een varkenshouderij gevestigd mocht

⁷⁴ Uitspraak van de *Natur og Miljøklagenævnet* van 14 april 2003, j.nr. 03-31/350-0018.

⁷⁵ Uitspraak van de *Retten i Helsingørs dom* (het Hof van Helsingør) van 11 februari 2010, sag. nr. BS 1-2260/2008.

⁷⁶ Uitspraak van de *Naturklagenævnet* van 12 februari 2008, j.nr. NKN-33-01510.

⁷⁷ Wet van 26 juni 2010, laatstelijk gewijzigd op 29 april 2015.

⁷⁸ Wet van 4 december 2009, laatstelijk gewijzigd op 28 januari 2014.

⁷⁹ Deze 50 meter is arbitrair gekozen. In de politiek is destijds een discussie gevoerd omtrent de afstand tot allerlei objecten, waaronder de afstand van het agrarisch bedrijf en andere omliggende woonhuizen.

⁸⁰ Uitspraak van de *Miljøklagenævnet* van 27 mei 2009, j.nr. MKN-130-00184.

worden in twee voormalig stallen welke 45 meter van een woonhuis lagen. De *Miljøstyrelsen* (Milieuautoriteit) had een vergunning hiervoor verleend met als argument dat de varkenshouderij geen onacceptabele geur met zich mee zou brengen voor het nabijliggende woonhuis. De bewoner van het woonhuis heeft na vestiging van de varkenshouderij een rechtzaak aangespannen, waarin hij aandroeg dat er wél sprake was van onacceptabele geur. Het Hooggerechtshof oordeelde dat de Milieuautoriteit dit van tevoren niet had kunnen weten en dat daarom de vergunning gehandhaafd bleef.

In Denemarken bestaat geen regelgeving of beleid ten aanzien van voormalig agrarische bedrijfswoningen specifiek in relatie tot de luchtkwaliteit. Uit de informatie hierboven blijkt dat voormalig agrarische bedrijfswoningen, mits aan een aantal voorwaarden is voldaan, zonder vergunning als burgerwoning in gebruik kunnen worden genomen of worden aangewend voor ambachtswerk, kleine industrie enzovoort. Voor de nieuwe functie geldt geen andere regelgeving dan die geldt voor agrarische bedrijven.

Pagh geeft aan dat beide wetten – de Wet ter bescherming van de het milieu en de Wet betreffende de veehouderij – de veroorzaker van de emissies aanwijzen als degene die verantwoordelijk is voor het voldoen aan de grenswaarden van luchtkwaliteit.

6.3.3. Arbeidsplaatsen

In Denemarken worden agrarische bedrijfswoningen bij de beoordeling gezien als een arbeidsplaats in de zin van deze richtlijn. De Wet op de arbeidsomgeving legt de verantwoordelijkheid voor het garanderen van een goede luchtkwaliteit van de werknemers bij de werkgever. Hiervoor hebben we gezien dat de Wet ter bescherming van het milieu en de Wet op de veehouderij de veroorzaker van de emissies aanwijzen als degene die verantwoordelijk is voor het voldoen aan de grenswaarden van luchtkwaliteit. Dat roept de vragen op hoever de verantwoordelijkheid van de werkgever gaat en wanneer de veroorzaker van de emissies verantwoordelijk is. Pagh beredeneert dat in de Wet op de arbeidsomgeving niet is uitgesloten dat de werkgever geen taak heeft in het tegengaan van vervuiling van de luchtkwaliteit door omliggende bedrijven, wat betekent dat de Inspectie de werkgever kan aanmanen om noodzakelijke voorzorgsmaatregelen te nemen om de uitstoot van emissies van omliggende bedrijven tegen te gaan. Hiervoor bestaat echter in Denemarken geen specifieke beoordelingssystematiek.

6.4 Samenvattende conclusie en relevantie voor Nederland

De Deense expert heeft aangegeven dat het probleem zoals het geschetst is in dit onderzoek geen onderwerp van discussie is in de politiek in Denemarken. Er bestaat geen vergelijkbare problematiek zoals deze in Nederland wordt ervaren met voormalig agrarische bedrijfswoningen.

Functiewijziging van voormalig agrarische bedrijfswoningen kan in Denemarken plaatsvinden via een melding en zonder vergunning, zolang de woning wordt gebruikt voor ambachtswerk, kleine industrie, kleine winkels en private bewoningen deze activiteiten uitgevoerd kunnen worden zonder significante uitbreidingen in het gebouw. Dit geldt alleen wanneer de gebouwen minimaal 5 jaar oud zijn. Hiermee wordt op een eigen manier invulling gegeven aan leegstaande voormalig agrarische bedrijfswoningen.

De Deense regelgeving kent geen specifieke wetgeving ten aanzien van de luchtkwaliteit bij voormalig agrarische bedrijfswoningen, zoals in Nederland. Wel is in de Wet betreffende de

veehouderij bepaald dat niet binnen 50 meter van een burgerwoning een veehouderij mag worden opgericht of uitgebreid (deze wet geldt sinds 2010). Daarnaast wijst deze wet – evenals de Wet ter bescherming van het milieu – de veroorzaker van de emissies aan als degene die verantwoordelijk is voor het voldoen aan de grenswaarden van de luchtkwaliteit.

Analyse en conclusies

7.1 Analyse

Alle drie de landen die in het vergelijkende onderzoek zijn betrokken, kennen het verschijnsel voormalig agrarische bedrijfswoningen die door niet-agrariërs worden bewoond. Dit verschijnsel heeft in de drie landen niet geleid tot aparte regelgeving, vergelijkbaar met de Wet plattelandswoningen in Nederland.. Het uitgangspunt in alle drie de onderzochte landen is dat er alleen agrariërs in het buitengebied wonen. Aan het bewonen van voormalig agrarische bedrijfswoningen door niet-agrariërs zijn in alle drie de onderzochte landen restricties verbonden.

In alle drie de landen geldt dat de voormalig agrarische bedrijfswoning gebruikt mag worden voor bewoning door derden, maar daarbij blijft de agrarische functie gelden. Soms volgt dit rechtstreeks uit de wet, soms moet een vergunning worden aangevraagd. Dat betekent dat de bewoners van de voormalig agrarische woning genoeg moeten nemen met minder bescherming van de luchtkwaliteit. In Duitsland volgt dit bijvoorbeeld uit het *Rücksichtnahmeverbot*, wat inhoudt dat de bewoner(s) in de buurt van bedrijven rekening moeten houden met de bestemming daarvan. In Vlaanderen ontstaat bij vergunningverlening van de zonevreemde functie niet het recht die functie daar altijd en onbeperkt te mogen uitoefenen, waardoor het mogen bewonen van de voormalig agrarische woning wordt gezien als 'een gunst van de overheid'. Ook in Denemarken geldt geen andere regelgeving voor deze woningen en blijft de regelgeving voor het agrarisch gebied geldend.

Hieronder worden de belangrijkste bevindingen van de landenstudie weergegeven:

Vlaanderen

In België (Vlaanderen) geldt dat wijziging van het gebruik van agrarische opstallen voor een zogenoemde zonevreemde functie, waaronder de woonfunctie, onder voorwaarden mogelijk is. Door het aanvragen van een vergunning kan de functie van een landbouwbedrijf de agrarische bedrijfswoning onder meer worden gewijzigd naar 'residentieel wonen'. Per geval wordt bekeken of de vergunning daarvoor kan worden verleend. Daarbij heeft de overheid veel vrijheid, zolang wordt voorzien in een toereikende motivering. Na vergunningverlening blijft de bestemming agrarisch. Door de geraadpleegde deskundige is aangegeven dat met het toestaan van de zonevreemde functie niet het recht ontstaat die functie daar altijd en onbeperkt te mogen uitoefenen, maar dat het verlenen van de vergunning min of meer kan worden gezien als een gunst van de overheid. De uitbreidingsmogelijkheden van de

woning en de mogelijkheden van gebruik van bijgebouwen voor de woonfunctie zijn beperkt. Dat volgt uit de wettelijke bepaling die als volgt luidt: *“de bedrijfsgebouwen van het landbouwbedrijf mogen niet afgesplitst worden van de bedrijfswoning en kunnen alleen een nieuw gebruik krijgen als woningbijgebouwen, of als accommodatie voor tijdelijke verblijfsgelegenheden op voorwaarde dat landbouw als nevenbestemming nog aanwezig blijft”*. Een en ander heeft tot gevolg dat het bewonen van voormalig agrarische bedrijfswoningen door particulieren niet erg in trek is, aangezien bewoners van voormalig agrarische bedrijfswoningen nadrukkelijk worden geconfronteerd met beperkingen.

In Vlaanderen worden vergunningen niet getoetst aan de grenswaarden voor luchtkwaliteit. In enkele arresten van de Belgische Raad van State is overwogen dat de wettelijke bepalingen een verplichting voor de minister inhouden om de nodige maatregelen te nemen, maar dat de grenswaarden inzake luchtkwaliteit geen dringend toetsingskader vormen voor de opmaak van ruimtelijke uitvoeringsplannen en stedenbouwkundige vergunningen. Dit betekent dat een ruimtelijk plan dat de mogelijkheid geeft tot een overschrijding van de grenswaarden desondanks kan worden vastgesteld en dat een vergunning die een overschrijding mogelijk maakt, waaronder een vergunning voor ‘residentieel wonen’ in een agrarisch gebied, toch kan worden verleend.

Duitsland

In Duitsland wordt het hergebruik van voormalig agrarisch vastgoed – waaronder de voormalig agrarische bedrijfswoningen – als een onderwerp gezien van groot belang. De krimp in landelijke gebieden is zeker een thema in de Duitse politiek. In Duitsland geldt op federaal niveau uniform wettelijk regime (opgenomen in paragraaf 30 - 35 Baugesetzbuch). Daarin is bepaald dat bebouwing in het buitengebied slechts onder strikte voorwaarden is toegestaan; de invulling hiervan is per deelstaat anders. In het ongeplande binnengebied – waar veel agrarische bedrijven gesitueerd zijn – geldt dat functiewijziging is toegestaan zonder vergunning zolang de nieuwe bestemming past binnen de kenmerken van de buurt. In alle gevallen geldt dat de oude planologische bestemming blijft bestaan.

Door de geraadpleegde deskundige is aangegeven dat de nieuwe bewoner van de agrarische gebouwen een verminderde bescherming op het gebied van onder meer de luchtkwaliteit moet accepteren. Deze gedachte ligt in lijn met de verplichte blijvende samenhang tussen de woonmogelijkheden en het bijbehorende agrarische bedrijf, zoals vereist op grond van de wettelijke regeling inzake het creëren van extra woonmogelijkheden op het Duitse platteland.

Denemarken

In Denemarken bestaan afzonderlijke wettelijke regels met betrekking tot het gebruik van voormalig agrarische bedrijfswoningen. Het is noodzakelijk om een vergunning aan te vragen wanneer veranderingen in het gebruik van land of gebouwen aangebracht worden die niets met agrarische activiteiten te maken hebben. De wet noemt ook uitzonderingen op de vergunningplicht, waarbij wel een meldingsplicht geldt: het is toegestaan om de woning te gebruiken voor ambachtswerk, kleine industrie, kleine winkels en private bewoning, zolang deze activiteiten uitgevoerd kunnen worden zonder significante uitbreidingen in het gebouw en alleen wanneer de gebouwen minimaal 5 jaar oud zijn.

Wat betreft luchtkwaliteit geldt in Denemarken onder meer dat het verboden is om een veehouderij op te richten dan wel een bestaande veehouderij uit te breiden wanneer een burgerwoning binnen 50 meter van het bedrijf staat. De Deense rechter verstaat onder een

burgerwoning een woning die op een ander dan het agrarische bedrijfsperceel staat. Dat betekent dat het eigen woonhuis van de agrariër niet gezien wordt als een burgerwoning. In Denemarken bestaat geen regelgeving of beleid ten aanzien van voormalig agrarische bedrijfswoningen specifiek in relatie tot de luchtkwaliteit, wat betekent dat voor de nieuwe functie geen andere regels gelden dan de regels die voor agrarische bedrijven gelden.

7.2 Conclusies

Er zijn belangrijke verschillen tussen de positie van een bewoner van een plattelandswoning in Nederland enerzijds en een bewoner van een voormalig agrarische bedrijfswoning in Vlaanderen, Duitsland of Denemarken anderzijds. Deze drie landen kennen geen specifieke wettelijke regels ten aanzien van de luchtkwaliteit bij bewoning door niet-agrariërs van voormalig agrarische bedrijfswoningen. Wanneer bewoning door niet-agrariërs wordt toegestaan, geldt over het algemeen dat dit als een uitzondering moet worden gezien en dat bewoners dienen te accepteren dat zij verbonden zijn met een agrarische onderneming, waaruit zekere beperkingen van bouw- en gebruiksmogelijkheden en ook de (hoewel wettelijk onuitgesproken) acceptatie van een andere immissie, onder meer wat betreft luchtkwaliteit, voortvloeien.

Doordat bewoners van voormalig agrarische gebouwen zekere beperkingen dienen te accepteren, wordt de Nederlandse situatie zoals beschreven in paragraaf 2.1. van dit rapport, niet herkend. In Nederland was voor de introductie van de plattelandswoning bij veel door derden bewoonde voormalig agrarische bedrijfswoningen sprake van feitelijk gebruik dat afweek van het toegestane gebruik, wat een illegale situatie met zich meebracht op grond van de Wro. Zeker wanneer conflicten ontstonden, moest de gemeente handhavend 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 plaatsvond, konden omliggende agrarische bedrijven, die een nieuwe milieuvergunning aanvragen of een vergunning moeten verlengen, worden geconfronteerd met beperkingen aan de bedrijfsvoering.

Deze problemen lijken in de drie onderzochte landen op voorhand te zijn voorkomen door bewoning van voormalig agrarische bedrijfswoningen door derden toe te staan onder zodanige voorwaarden dat deze bewoning voor omliggende agrarische bedrijven geen extra belemmeringen oplevert ten opzichte van de situatie dat de woning nog als agrarische bedrijfswoning in gebruik was.

In geen van de drie landen die in het onderzoek zijn betrokken (België (Vlaanderen), Duitsland en Denemarken) wordt bij het toestaan van de wijziging van het gebruik van een agrarische bedrijfswoning naar dat als burgerwoning getoetst aan de grenswaarden voor luchtkwaliteit. Specifiek over dit soort functiewijzigingen in relatie tot luchtkwaliteit zijn ook geen rechterlijke uitspraken bekend. In geen van de drie landen heeft het uit de uitspraak van de Raad van State blijvende knelpunt zich tot op heden gemanifesteerd. Dat agrarische bedrijven enerzijds en bewoners van voormalig agrarische bedrijfswoningen anderzijds in de drie onderzochte landen in elkaars nabijheid verkeren zonder dat die combinatie in beginsel in planologisch opzicht een illegale situatie oplevert, heeft dergelijke knelpunten mogelijk mede voorkomen.

Bijlage

Vragenlijst

Toelichting vragenlijst onderzoek voormalig agrarische bedrijfswoningen

Op 1 januari 2013 is de zogenoemde ‘Wet Plattelandswoningen’ in werking getreden. Deze wet heeft tot doel om de positie van agrarische bedrijfswoningen aan te passen alsmede om de planologische status van gronden en opstallen bepalend te laten zijn voor de mate van milieubescherming. Recent heeft de hoogste rechter, de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS), bepaald dat voornoemde wet in strijd is met de eisen die gesteld worden door richtlijn 2008/50/EG inzake luchtkwaliteitseisen in samenhang met richtlijn 89/654/EEG inzake arbeidsplaatsen. In antwoord op vragen heeft de minister aan de Tweede Kamer toegezegd gevolgen van de uitspraak in beeld te brengen en te zoeken naar passende oplossingsrichtingen. Onderdeel daarvan is onderzoek naar de wijze waarop andere landen de richtlijnen hebben geïmplementeerd en daarin in de praktijk uitvoering geven.

Dit onderzoek heeft tot doel in beeld te brengen in hoeverre de problematiek die in Nederland als zodanig wordt ervaren, ook in andere Europese landen (Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en België) speelt, en, indien dit het geval is, voor welke oplossingsrichtingen in die landen is gekozen. Daarbij gaat het in het bijzonder om de beoordeling van de luchtkwaliteit bij voormalig agrarische bedrijfswoningen.

Hieronder wordt eerst kort de problematiek, het wettelijke kader en de uitspraak van de ABRvS geschetst. Daarna wordt een aantal vragen gesteld.

Problematiek

De aanleiding voor het wetsvoorstel plattelandswoningen was de constatering dat het gebruik en de functies van het platteland voortdurend in ontwikkeling zijn, waarbij als gevolg van onder meer schaalvergroting in de agrarische bedrijfsvoering functiewijziging optreedt en ook functiemenging. Deze ontwikkeling kan, zo is in de memorie van toelichting bij de wet opgenomen, onbedoelde neveneffecten hebben, zoals vergrijzing en krimp van de plattelandsbevolking, en leegstand en verpaupering van, soms cultuurhistorisch waardevol, agrarisch onroerend goed, zowel woningen als andere opstallen. Een ander gevolg van functiemenging kan zijn dat met name agrarische functies en niet-agrarische functies elkaar ‘in de weg zitten’, bij de toepassing van relevante milieuwet- en -regelgeving.

De inhoud van de Wet plattelandswoningen

De Wet plattelandswoningen is tot stand gebracht om voornoemde ontwikkelingen te onder-
vangen. Doel van de wet is bewoning van voormalig agrarische bedrijfswoningen door derden
mogelijk te maken zonder dat daardoor de ontwikkeling van het bedrijf waar de woning bij
hoorde, wordt belemmerd. De wet bepaalt dat voor de beoordeling of wordt voldaan aan de ter
plaats geldende milieukwaliteitseisen niet langer het feitelijke gebruik maatgevend is, maar het
juridisch-planologisch toegestane gebruik. Illegaal gebruik moet bij de toetsing buiten beschou-
wing worden gelaten. Als het gemeentebestuur heeft bepaald dat een voormalig agrarische
bedrijfswoning (in de wet als 'plattelandswoning' aangeduid) door een derde zonder binding
met het bedrijf mag worden bewoond, wordt die woning van rechtswege beschouwd als onder-
deel van de agrarische inrichting. Dat betekent dat die woning niet meer wordt beschermd te-
gen emissies van die inrichting.

De uitspraak van de ABRvS

De ABRvS heeft uitgesproken dat, ongeacht het bepaalde in de Wet plattelandswoningen, de
luchtkwaliteit bij een voormalig agrarische bedrijfswoning, die door een derde wordt bewoond,
moet worden beoordeeld met toepassing van de geldende luchtkwaliteitseisen in de Wet mili-
eubeheer (waarin richtlijn 2008/50/EG is geïmplementeerd) en dat daarvoor de feitelijke situatie
maatgevend is.

Uit deze uitspraak volgt dat de voormalig agrarische bedrijfswoning die door een derde wordt
bewoond bij de beoordeling van de luchtkwaliteit niet langer als onderdeel van het bedrijf van
wordt gezien. Dit laatste was juist wel beoogd met de Wet plattelandswoningen.

Vragenlijst

In de vragenlijst wordt onder een voormalig agrarische bedrijfswoning verstaan: de woning die
bewoond wordt door een persoon die geen band (meer) heeft met het bedrijf waar de woning
vroeger bij hoorde. Onder luchtkwaliteit wordt verstaan: luchtkwaliteit als bedoeld in Richtlijn
2008/50/EG.

Wij vragen u om bij de beantwoording van de vragen zoveel mogelijk te verwijzen naar relevante
wetgeving, literatuur, onderzoeksrapporten en/of jurisprudentie die bij u bekend is.

Vragen

1. Kunt u een inschatting maken van het aantal voormalig agrarische bedrijfswoningen in
uw land dat niet meer wordt bewoond door agrariërs, maar door burgers? Is daarin in
de afgelopen jaren een bepaalde ontwikkeling waar te nemen?
2. Bestaat specifiek beleid ten aanzien van wat er moet gebeuren met vrijkomende agrari-
sche bedrijfswoningen? Welk wettelijk kader geldt daarvoor?
3. Is er beleid ten aanzien van voormalig agrarische bedrijfswoningen *specifiek in relatie
tot de luchtkwaliteit*?
4. Welke bestemming wordt op grond van de wettelijke regelgeving toegekend aan voor-
malig agrarische bedrijfswoningen?
5. Worden agrarische bedrijfswoningen bij de beoordeling in uw land gezien als een ar-
beidsplaats in de zin van Richtlijn 89/654/EEG?

6. Worden *voormalig* agrarische bedrijfswoningen bij de beoordeling in uw land gezien als een arbeidsplaats in de zin van Richtlijn 89/654/EEG?
7. Wordt de luchtkwaliteit ter plaatse van een agrarische bedrijfswoning ervan uitgaande dat sprake is van actieve bedrijfsvoering van het <<eigen>> agrarische bedrijf en al dan niet van naburige <<derde>> bedrijven in uw land beoordeeld? Indien dat het geval is, welke beoordelingssystematiek wordt gehanteerd?
8. Wordt de luchtkwaliteit ter plaatse van een *voormalig* agrarische bedrijfswoning ervan uitgaande dat sprake is van actieve bedrijfsvoering van het <<eigen>> agrarische bedrijf en al dan niet van naburige <<derde>> bedrijven in uw land beoordeeld? Indien dat het geval is, welke beoordelingssystematiek wordt gehanteerd?
9. Heeft de Europese Commissie gereageerd op de rapportage over de beoordelingssystematiek in het kader van de implementatie van richtlijn 2008/50/EG? Hierbij vragen wij uw specifieke aandacht voor reacties op eventuele overschrijdingen die gerapporteerd zijn.
10. Bent u bekend met de zienswijze van de Europese Commissie als het gaat om het wel of niet toetsen van de toelaatbaarheid van bewoning van voormalig agrarische bedrijfswoningen, bijvoorbeeld via rapportages of pilots? Zo ja, wat is de zienswijze volgens u?
11. Welke literatuur, rapportages, wetgeving en/of jurisprudentie acht u relevant voor ons ter ondersteuning van uw antwoorden op deze vragenlijst?