

Vergaderjaar 2011–2012

33 078

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)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 25 augustus 2011 en het nader rapport d.d. 31 oktober 2011, aangeboden aan de Koningin door de minister Infrastructuur en Milieu. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 19 juli 2011, no. 11.001788, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Infrastructuur en Milieu, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende 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), met memorie van toelichting.

Het voorstel past de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en enige andere wetten aan waardoor voortaan het planologisch regime van gronden en opstallen, en niet langer het feitelijke gebruik daarvan, bepalend wordt voor de mate van bescherming tegen hinder van geluid, geur en fijn stof. Voorts regelt het voorstel dat (voormalige) agrarische bedrijfswoningen (tevens) die door derden mogen worden bewoond, niet worden beschermd tegen milieugevolgen van het bijbehorende agrarische bedrijf.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt daarbij de volgende kanttekeningen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 19 juli 2011, nr. 11.001788, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 25 augustus 2011, nr. W14.11.0287/IV, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan de opmerkingen van de Afdeling aandacht zal zijn geschonken.

Hieronder ga ik in op het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State.

1. Problematiek «plattelandswoningen»

Het voorstel regelt dat een bedrijfswoning die behoort tot een landbouw-inrichting, maar feitelijk als burgerwoning wordt gebruikt (hierna: plattelandswoning), niet wordt beschermd tegen milieubelasting vanwege die inrichting.¹ De regering beoogt hiermee het probleem op te lossen dat het gebruik als plattelandswoning leidt tot beperkingen voor de bedrijfsvoering van het nabijgelegen agrarische bedrijf. Volgens de regering doet dit probleem zich vooral voor bij het bedrijf waartoe de woning behoort of voorheen behoorde en veel minder ten aanzien van «derde» bedrijven.² Om die reden beperkt zij de reikwijdte van het voorstel tot het nabijgelegen agrarische bedrijf (waartoe de woning voorheen behoorde).³ In het voorstel komt dit tot uitdrukking in de woorden «met betrekking tot die inrichting» in het voorgestelde artikel 1.1a, eerste lid, van de Wabo.

De Afdeling merkt op dat de memorie van toelichting niet aangeeft waarom «derde» bedrijven veel minder problemen in de bedrijfsvoering ondervinden van plattelandswoningen. Hierdoor is niet helder waarom de reikwijdte van het voorstel is beperkt tot het nabijgelegen agrarische bedrijf (waartoe de woning voorheen behoorde).

De Afdeling adviseert de memorie van toelichting aan te vullen met een passage waarin wordt uitgelegd dat plattelandswoningen minder problemen geven voor de bedrijfsvoering van «derde bedrijven», omdat het niveau van milieubescherming ten aanzien van deze bedrijven niet wijzigt bij gebruik als plattelandswoning.⁴

1. Het advies is overgenomen. Paragraaf 5 van de memorie van toelichting is aangevuld met een passage als door de Afdeling bedoeld.

2. Geen overgangsrecht

De Afdeling merkt op dat het wetsvoorstel niet voorziet in overgangsrecht. De regering stelt dit niet nodig te achten omdat – kort gezegd – het wetsvoorstel in de praktijk alleen tot een verlaging van het milieubeschermingsniveau leidt in geval van «illegaal bewoonde gebouwen».⁵

De Afdeling acht deze motivering niet toereikend. Het voorstel heeft niet alleen consequenties voor «illegaal bewoonde gebouwen», maar ook voor gebouwen die legaal worden bewoond en ingevolge de huidige wetgeving overeenkomstig het feitelijke gebruik een hoger milieubeschermingsniveau genieten tegenover de eigen agrarische inrichting dan onder het voorstel. De Afdeling adviseert in de toelichting aan te geven waarom voor (de bewoners van) deze gebouwen is afgezien van enige vorm van overgangsrecht.

2. De Afdeling acht de motivering voor het ontbreken van overgangsrecht ontoereikend. In het advies wordt gewezen op gebouwen die wel legaal worden bewoond maar waarvan onder de huidige wetgeving het beschermingsniveau overeenkomstig het feitelijke gebruik hoger is dan onder de werking van het wetsvoorstel, wanneer het planologische regime doorslaggevend wordt.

¹ Memorie van toelichting, Algemeen deel, Hoofdstuk 1. Inleiding en artikelsgewijze toelichting bij artikel 1, onderdeel A.

² Memorie van toelichting, Algemeen deel, Hoofdstuk 2. Probleemschets plattelandswoningen, derde tekstblok.

³ Memorie van toelichting, Algemeen deel, Hoofdstuk 5. De oplossing, onderdeel B. De «plattelandswoningen», derde tekstblok.

⁴ Onder de huidige wetgeving worden bedrijfswoningen op grotendeels dezelfde wijze beschermd tegen hinder van geluid, geur en fijn stof van omliggende «derde» bedrijven als burgerwoningen. Het gebruik als plattelandswoning leidt derhalve onder de huidige wetgeving niet tot een gewijzigd beschermingsniveau. Zie ook de Memorie van toelichting, Algemeen deel, Hoofdstuk 3. Korte beschrijving van relevante wet- en regelgeving.

⁵ Memorie van toelichting, Algemeen deel, Hoofdstuk 6. Geen overgangsrecht.

De Afdeling doelt waarschijnlijk op de situatie die is geschetst tijdens een rondetafelgesprek in de Tweede Kamer, zoals aangehaald in paragraaf 4 van de memorie van toelichting. In die gevallen trachtte het gemeentebestuur via een gebruiksregeling in het bestemmingsplan binnen de agrarische bestemming ook bewoning van een (voormalige) agrarische bedrijfswoning door niet-agrariërs mogelijk te maken zonder het beschermingsniveau te verhogen naar dat van een burgerwoning. De bestuursrechter oordeelde echter dat bij de toepassing van de milieuwetgeving het feitelijke gebruik van het pand doorslaggevend was. Hierdoor gold een hoger beschermingsniveau dan het gemeentebestuur had beoogd. Het gaat hier echter slechts om een beperkt aantal gevallen die bovendien nogal verschillend van aard zijn, en waarbij in de praktijk overigens ook niet altijd problemen zijn ontstaan. Er is geen aanleiding om hiervoor overgangsrecht te maken.

Buiten deze incidentele gevallen zijn er geen situaties waarin bewoners door het wetsvoorstel onbedoeld onder een lager beschermingsniveau zouden vallen. In de context van het wetsvoorstel wordt een pand «legaal» bewoond als het bewoond wordt in overeenstemming met het geldende planologische regime. Dit is in het wetsvoorstel ruim gedefinieerd. Hierbij is verwezen naar het bestemmingsplan, maar tevens naar de beheersverordening en de omgevingsvergunning, waarmee met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan of de beheersverordening kan worden afgeweken. De verwijzing naar het bestemmingsplan omvat bovendien niet uitsluitend de bestemming in enge zin, maar ook andersoortige gebruiksmogelijkheden op grond van dat bestemmingsplan, bijvoorbeeld als uitvloeisel van overgangsrecht dat in een bestemmingsplan is opgenomen. Er resteren dan geen situaties waarin een pand «legaal» wordt bewoond maar het feitelijk gebruik afwijkt van het planologisch regime met een afwijkend beschermingsregime tot gevolg, en het wetsvoorstel zal hier dan ook niet leiden tot een verlaging van het beschermingsniveau. Dat geldt tevens voor het beschermingsniveau ten opzichte van de eigen agrarische inrichting. Zoals al aangegeven in de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling, geniet de woning behorend bij de eigen agrarische inrichting onder de huidige wetgeving immers geheel geen milieubescherming tegen de eigen bedrijfsactiviteiten. Van een verlaging van het beschermingsniveau kan daar dus geen sprake zijn.

De onderbouwing voor het ontbreken van overgangsrecht in paragraaf 6 van de memorie van toelichting is aangevuld met een verwijzing naar de situatie die tijdens het rondetafelgesprek is aangehaald.

3. Omschrijving plattelandswoning

Het voorgestelde artikel 1.1a, eerste lid, van de Wabo omschrijft een plattelandswoning als een bedrijfswoning, «behorend tot of voorheen behorend tot een landbouwinrichting». Door het gebruik van de zinsnede «voorheen behorend tot» kunnen ook woningen, die planologisch reeds herbestemd zijn van agrarische bedrijfswoning tot burgerwoning, onder deze omschrijving vallen. Daardoor geldt in theorie ook voor deze burgerwoningen de verlaagde milieubescherming, hetgeen niet beoogd zal zijn met de herbestemming.

De Afdeling adviseert aan het vorenstaande aandacht te besteden in de memorie van toelichting en het voorstel zo nodig aan te passen.

3. Naar aanleiding van het advies is de toelichting bij artikel I, onderdeel A, aangevuld.

4. Code Interbestuurlijke Verhoudingen

Op grond van de Code Interbestuurlijke Verhoudingen (hierna: Code) moet conceptregelgeving met relevantie voor decentrale overheden voor advies aan het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) worden voorgelegd. Hun adviezen dienen te worden meegezonden aan de Raad van State.¹

De Afdeling constateert dat er op ambtelijk niveau overleg is gevoerd met het IPO en de VNG.² Het wetsvoorstel is als zodanig evenwel niet ter advisering voorgelegd aan het IPO en de VNG. De Afdeling merkt op dat het wetsvoorstel evidente gevolgen heeft voor de uitvoeringspraktijk van de provincies en gemeenten. Gelet op de afspraken neergelegd in de Code is het van belang dat het IPO en de VNG bestuurlijk advies uitbrengen over het wetsvoorstel.³

De Afdeling adviseert voorstellen van wet en algemene maatregel van bestuur met relevantie voor decentrale overheden voorafgaand aan de advisering door de Afdeling voor te leggen aan het IPO en de VNG. Voorts adviseert de Afdeling de adviezen tegelijkertijd met die voorstellen mee te zenden, zodat de Afdeling daarvan tijdig kennis kan nemen.

4. Naar aanleiding van het advies is paragraaf 10 van de memorie van toelichting aangevuld met een passage waaruit blijkt dat namens VNG en IPO is aangegeven te zullen volstaan met een ambtelijke inbreng over dit wetsvoorstel.

Van de gelegenheid is gebruikgemaakt om in de memorie van toelichting (paragraaf 8, Administratieve lasten) een passage op te nemen over de afname van de nalevingskosten als gevolg van dit wetsvoorstel.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

*De vice-president van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De minister van Infrastructuur en Milieu,
M. H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus

¹ Code Interbestuurlijke Verhoudingen, bijlage I, onderdeel IV «Afspraken Interbestuurlijke Verhoudingen», in samenhang met bijlage III, onderdeel 6 «Checklist voor rijksregelgeving en beleid met relevantie voor decentrale overheden», Den Haag, 2004, blz. 28, 29 en 40, 41.

² Memorie van toelichting, Algemeen deel, Hoofdstuk 10. Consultatie en adviezen.

³ Ambtelijk advies is niet gelijk aan een bestuurlijk advies. Net zomin als rijksambtenaren in een interdepartementaal overleg hun minister kunnen binden, kunnen medewerkers van het IPO en de VNG hun bestuur binden.