

Vergaderjaar 2017–2018

29 383

Regelgeving Ruimtelijke Ordening en Milieu

Nr. 301

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 19 juni 2018

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de brief van 23 februari 2018 over de reactie op de motie van de leden Veldman en Ronnes over de Wet plattelandswoningen en de richtlijn voor luchtkwaliteit (Kamerstuk 29 383, nr. 262) (Kamerstuk 29 383, nr. 293).

De vragen en opmerkingen zijn op 5 april 2018 aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voorgelegd. Bij brief van 19 juni 2018 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Ziengs

De griffier van de commissie,
Hendrickx

I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

Vragen en opmerkingen van uit de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de reactie van de Minister BZK op de motie van de leden Veldman en Ronnes over de Wet plattelandswoningen en de richtlijn voor luchtkwaliteit (Kamerstuk 29 383, nr. 262). Hier hebben de leden van de VVD-fractie nog een aantal vragen over.

Kan de Minister aangeven waarom de betreffende motie als afgedaan wordt beschouwd, ondanks dat de lidstaten van de Europese Unie en de Europese Commissie geen reactie hebben gegeven op de gestelde vraag die als volgt luidt: erkennen de lidstaten het probleem en, zo ja, zijn zij bereid om gezamenlijk naar oplossingen te zoeken die in overeenstemming zijn met de richtlijn luchtkwaliteit? Op welke wijze de Minister recht gaat doen aan de uitvoering van de door de Kamer breed aangenomen motie?

Voorts vragen de leden van de VVD-fractie wanneer de Minister denkt de Kamer hierover te kunnen informeren?

Vragen en opmerkingen van uit de CDA-Fractie

De leden van de CDA-fractie hebben teleurgesteld kennis genomen van de brief van de Minister omtrent de afdoening van de motie Veldman en Ronnes (Kamerstuk 29 383, nr. 262) inzake de Wet plattelandswoningen. Zij hebben nog enkele vragen.

De leden van de CDA fractie zijn teleurgesteld omdat uit de brief blijkt dat de problematiek rondom de plattelandswoningen op zijn beloop wordt gelaten.

De leden van de CDA fractie menen dat de problematiek van leegkomende agrarische woningen groot is en de komende jaren nog veel groter zal worden door de afname van het aantal agrarische bedrijven. Graag vernemen zij of de Minister die zorgen deelt.

De leden van de CDA fractie menen dat een solide oplossing van (voormalige) agrarische woningen kan bijdragen aan een gedeeltelijke oplossing van de problematiek van leegkomende agrarische bebouwing. Graag vernemen zij of de Minister die mening deelt.

De leden van de CDA fractie lezen dat reeds in juni 2017 deze kwestie aan de orde is geweest tijdens een bijeenkomst van de (Europese) Ambient Air Quality Expert Group. Graag vernemen zij waarom de betrokken lidstaten niet gereageerd hebben en waarom zij niet gerappelleerd zijn. De leden van de CDA fractie vernemen graag expliciet welke vragen de Europese Commissie heeft gesteld en welk antwoord de regering daarop heeft gegeven.

De leden van de CDA fractie leest dat medio september nogmaals met de Europese Commissie is gesproken. Graag ontvangen zij het verslag van dat gesprek. Kan daarbij aangegeven worden op welke termijn de Europese Commissie met een reactie zegt te komen, zo vragen zij. De leden van de CDA fractie constateren dat diverse gemeenten de mogelijkheid bieden in hun ruimtelijke plannen om een bedrijfswoning om te zetten naar een plattelandswoning. Die gemeenten hebben ten aanzien van het aspect «aanvaardbaar woon- en leefklimaat» tot op zekere hoogte beoordelingsvrijheid en voor het bepalen van het woon- en leefklimaat, zullen zij dan moeten kijken naar de plattelandswoning, als ware het een bedrijfswoning. Volgens deze leden gelden bij de beoordeling of een bedrijfswoning inderdaad omgezet kan worden naar een plattelandswoning voor wat betreft de aspecten geur en geluid geen specifieke wettelijke eisen, omdat plattelandswoningen geen geluid- en

geurgevoelige objecten zijn in het kader van de Wabo en het Activiteitenbesluit. Graag vernemen zij of deze aanname juist is. Deze leden vernemen graag of meer inzicht gegeven kan worden rondom de vraag hoe gemeenten de aspecten geur- en geluid kunnen toetsen, om goed onderbouwd te kunnen beoordelen of er sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat ter plekke van de plattelandswoning.

II Reactie van de bewindspersoon

Vraag

Kan de Minister aangeven waarom de betreffende motie als afgedaan wordt beschouwd, ondanks dat de lidstaten van de Europese Unie en de Europese Commissie geen reactie hebben gegeven op de gestelde vraag die als volgt luidt: erkennen de lidstaten het probleem en, zo ja, zijn zij bereid om gezamenlijk naar oplossingen te zoeken die in overeenstemming zijn met de richtlijn luchtkwaliteit? Op welke wijze gaat de Minister recht doen aan de uitvoering van de door Kamerbreed aangenomen motie?

Voorts vragen de leden van de VVD-fractie wanneer de Minister denkt de Kamer hierover te kunnen informeren?

Antwoord

In opdracht van het toenmalige Ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft het Instituut voor Bouwrecht in samenwerking met Pro Facto onderzocht hoe andere Europese landen met de uitvoering van de Richtlijn Luchtkwaliteit (2008/50/EG) in relatie tot (voormalige) agrarische bedrijfswoningen omgaan en welke oplossingsrichtingen hieruit voor Nederland kunnen worden gedestilleerd. Dit rapport is bijgevoegd¹.

Uit dit onderzoek blijkt dat er belangrijke verschillen zijn tussen de positie van een bewoner van een plattelandswoning in Nederland en een bewoner van een voormalig agrarische bedrijfswoning in Vlaanderen, Duitsland of Denemarken. Laatstgenoemde landen/landsdelen kennen geen specifieke wettelijke regels ten aanzien van de luchtkwaliteit bij bewoning van voormalige agrarische bedrijfswoningen door niet-agrariërs. De problematiek, zoals we die in Nederland, kennen wordt daar om die reden niet herkend.

Eén en ander blijkt ook uit de consultatie onder de lidstaten, zoals deze bijvoorbeeld via de (Europese) Ambient Air Quality Expert Group is gedaan. Tijdens de Pakketvergadering op 18 september 2017 is van de zijde van de Europese Commissie aangegeven dat zij niet op de hoogte is van gelijkaardige problemen in andere lidstaten. Er is daarom bij de lidstaten geen draagvlak om gezamenlijk te zoeken naar oplossingen die in overeenstemming zijn met de Richtlijn luchtkwaliteit.

Begin mei heeft de Europese Commissie aangegeven geen mogelijkheden te zien om de richtlijn anders uit te leggen dan de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State in de uitspraak van 4 februari 2015 heeft gedaan. Dit betekent dat bij plattelandswoningen in alle gevallen de luchtkwaliteit moet worden beoordeeld met toepassing van titel 5.2 (luchtkwaliteitseisen) van de Wet milieubeheer.

Naar aanleiding van deze uitspraak heeft Royal Haskoning/DHV in opdracht van het toenmalige Ministerie van Infrastructuur en Milieu onderzoek gedaan naar het aantal agrarische bedrijfswoningen, waarbij

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

luchtkwaliteit specifieke aandacht vraagt in het geval dat de bestemming wordt omgezet naar «plattelandswoning» en waarbij sprake is van een reëel risico op overschrijding van de grenswaarde voor fijnstof als gevolg van de bijdrage van de eigen veehouderij. Op basis van de uitgevoerde inventarisaties en analyses is de inschatting dat fijnstof in 100 à 200 gevallen mogelijk een belemmering vormt voor een bestemmingswijziging (naar plattelandswoning). Hierbij zij opgemerkt dat het fijnstofprobleem zich hoofdzakelijk rondom pluimveehouderijen voordoet.

De voormalige staatssecretarissen van Economische Zaken en Infrastructuur en Milieu hebben, mede namens de Staatssecretaris van VWS, bij brief van 1 juni 2017 doelstellingen beschreven ten aanzien van de vermindering van de uitstoot van fijnstof door pluimveehouderijen (Kamerstuk 28 973, nr. 191). De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit heeft in het Algemeen Overleg dierziekten en antibiotica-reductiebeleid op 15 februari 2018 aangegeven dat het kabinet de ambities van het vorige kabinet onderschrijft. Het kabinet overlegt met de pluimveesector over een haalbaar maatregelenpakket om deze doelstellingen te kunnen realiseren. Het verminderen van de uitstoot van fijnstof door pluimveehouderijen kan ertoe bijdragen dat een deel van de agrarische bedrijfswoningen op termijn gaat voldoen aan de fijnstofnormen en daarmee, indien gewenst, kan worden herbestemd tot plattelands- of burgerwoning. Dat neemt niet weg dat dit voor een ander deel van de bedrijfswoningen geen oplossing zal bieden, omdat de fijnstofconcentratie daar zo hoog is dat emissiereducerende maatregelen, door de hoofdbron, veelal een pluimveehouderij, niet zullen leiden tot het op termijn gaan voldoen aan de fijnstofnormen.

Vraag

De leden van de CDA-fractie hebben teleurgesteld kennis genomen van de brief van de Minister omtrent de afdoening van de motie Veldman en Ronnes inzake de Wet plattelands-woningen. Zij zijn teleurgesteld omdat uit de brief blijkt dat de problematiek rondom de plattelandswoningen op zijn beloop wordt gelaten.

De leden van de CDA fractie menen dat de problematiek van leegkomende agrarische woningen groot is en de komende jaren nog veel groter zal worden door de afname van het aantal agrarische bedrijven. Graag vernemen zij of de Minister die zorgen deelt.

De leden van de CDA fractie menen dat een solide oplossing van (voormalige) agrarische woningen kan bijdragen aan een gedeeltelijke oplossing van de problematiek van leegkomende agrarische bebouwing. Zij vragen de Minister of zij die mening deelt.

Antwoord

Het aantal leegkomende agrarische woningen zal mogelijk toenemen door de afname van het aantal agrarische bedrijven. De problematiek van fijnstof speelt echter maar bij een zeer beperkt gedeelte van deze leegkomende agrarische woningen. Zoals bij de antwoorden op de vragen van de leden van de VVD-fractie is vermeld, speelt fijnstof hoofdzakelijk bij pluimveehouderijen. De Wet plattelandswoningen draagt, voor wat betreft aspecten als geluid en geur vanuit de bedrijfslocatie waartoe de plattelandswoning voorheen behoorde, bij aan een gedeeltelijke oplossing van de problematiek van leegkomende agrarische bebouwing.

Voor wat betreft de aanpak van deze problematiek verwijs ik naar de antwoorden op de vragen van de leden van de VVD-fractie. Er is naar mijn mening dan ook geen sprake van op zijn beloop laten. Nederland moet

voldoen aan de Europese normen voor fijnstof. Een andere oplossing naast de inzet op emissiereductie van fijnstof acht ik op dit moment niet haalbaar. Als er ontwikkelingen zijn dan zal ik daarop reageren en de Kamer hierover informeren.

Vraag

De leden van de CDA fractie lezen dat reeds in juni 2017 deze kwestie aan de orde is geweest tijdens een bijeenkomst van de (Europese) Ambient Air Quality Expert Group. Graag vernemen zij waarom de betrokken lidstaten niet gereageerd hebben en waarom zij niet gerappelleerd zijn.

De leden van de CDA fractie vernemen graag expliciet welke vragen de Europese Commissie heeft gesteld en welk antwoord de regering daarop heeft gegeven.

De leden van de CDA fractie lezen dat medio september nogmaals met de Europese Commissie is gesproken. Graag ontvangen zij het verslag van dat gesprek. Kan daarbij aangegeven worden op welke termijn de Europese Commissie met een reactie zegt te komen?

Antwoord

Zoals hiervoor in antwoord op vragen van de leden van de VVD-fractie al is aangegeven, is uit onderzoek van het Instituut voor Bouwrecht in samenwerking met Pro Facto gebleken dat de Nederlandse situatie door de andere lidstaten niet wordt herkend. Één en ander blijkt ook uit de consultatie onder de lidstaten, zoals deze bijvoorbeeld via de (Europese) Ambient Air Quality Expert Group is gedaan. Tijdens de Pakketvergadering op 18 september 2017 is van de zijde van de Europese Commissie aangegeven dat zij niet op de hoogte is van gelijkaardige problemen in andere lidstaten. Er is daarom bij de lidstaten geen draagvlak om gezamenlijk naar oplossingen te zoeken die in overeenstemming zijn met de Richtlijn luchtkwaliteit.

Met het oog hierop heb ik er van afgezien om te rappelleren en in plaats daarvan mijn inspanningen te richten op het zoeken naar een oplossing binnen de landsgrenzen.

Daarbij speelt mede een rol dat in de aanloop naar de vergadering met de Europese Commissie (medio september) bleek dat de strekking van de vraag onvoldoende helder was. Één en ander was voor de Europese Commissie aanleiding om het onderwerp te agenderen. Een letterlijke weergave van het verslag van deze vergadering ten aanzien hiervan, vindt u hieronder.²

«Het doel van de bespreking was verduidelijking te krijgen van Nederland over de vereisten inzake luchtkwaliteit bij residentieel gebruik van voormalige boerderijen in landbouwgebieden. Tijdens een vergadering van de deskundigengroep werd een vraag gesteld aan DG ENV, maar de strekking ervan was niet duidelijk genoeg.

«...» legt uit dat op basis van een nationale rechterlijke uitspraak (referentie zal later worden bezorgd) een bestaande uitzondering in het Nederlandse recht betreffende grenswaarden voor luchtkwaliteit die toeliet dat voormalige boerderijen worden gebruikt voor residentieel gebruik, niet langer kon worden gebruikt. Voor actieve boerderijen gelden andere waarden voor luchtkwaliteit, die waarschijnlijk voortspruiten uit de bescherming van werknemers. Deze waarden zijn lager dan die welke zijn gebaseerd op Richtlijn 2008/50/EG (vermoedelijk gebaseerd op het idee dat blootstelling op de werkplek per dag beperkt is in de tijd). Zodra deze

² Op verzoek van de Europese Commissie zijn de personalia weggelaten en vervangen door «...».

specifieke wetgeving niet langer van kracht is, gelden echter de grenswaarden van Richtlijn 2008/50/EG. Het resultaat daarvan is dat terwijl een landbouwer mag worden blootgesteld aan bepaalde concentraties verontreinigende stoffen zolang de boerderij zijn werkplek is, diezelfde landbouwer (of iemand anders die in de voormalige boerderij wil gaan wonen) niet mag worden blootgesteld aan diezelfde niveaus als hij alleen in dat gebouw zou blijven wonen zonder er te werken. Het Nederlandse parlement maakt zich zorgen dat deze situatie zou kunnen leiden tot het verval van deze gebouwen (zij kunnen niet worden verkocht door de strengere voorwaarden voor luchtkwaliteit). Ongeveer 100 à 200 boerderijen kunnen hierdoor worden getroffen. Nederland vraagt zich af of andere lidstaten ook worden geconfronteerd met gelijkaardige situaties.

«...» betuigt dank voor de toelichting en belooft zo snel mogelijk een antwoord te formuleren. Op het eerste gezicht lijkt het echter moeilijk te concluderen dat een uitzondering mogelijk is krachtens Richtlijn 2008/50/EG. Bovendien is DG ENV niet op de hoogte van gelijkaardige problemen in andere landen.

Actiepunten

- Nederland legt de nationale rechterlijke beslissing voor
- DG ENV formuleert een antwoord.»

Inmiddels heeft de Europese Commissie begin mei aangegeven geen mogelijkheden te zien om de richtlijn anders uit te leggen dan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in de uitspraak van 4 februari 2015 heeft gedaan. Dit betekent dat bij plattelandswoningen in alle gevallen de luchtkwaliteit moet worden beoordeeld met toepassing van titel 5.2 (luchtkwaliteitseisen) van de Wet milieubeheer. Mede naar aanleiding van dit antwoord richt ik mijn inspanningen op het zoeken naar een oplossing binnen de landsgrenzen.

Vraag

De leden van de CDA fractie constateren dat diverse gemeenten de mogelijkheid bieden in hun ruimtelijke plannen om een bedrijfswoning om te zetten naar een plattelandswoning. Die gemeenten hebben ten aanzien van het aspect «aanvaardbaar woon- en leefklimaat» tot op zekere hoogte beoordelingsvrijheid, en voor het bepalen van het woon- en leefklimaat zullen zij dan moeten kijken naar de plattelandswoning als ware het een bedrijfswoning. Volgens deze leden gelden bij de beoordeling of een bedrijfswoning inderdaad omgezet kan worden naar een plattelandswoning voor wat betreft de aspecten geur en geluid geen specifieke wettelijke eisen, omdat plattelandswoningen geen geluid- en geurgevoelige objecten zijn in het kader van de Wabo en het Activiteitenbesluit. Graag vernemen de leden van de CDA-fractie of deze aanname juist is.

Antwoord

Anders dan de leden van de CDA-fractie veronderstellen, zijn plattelandswoningen wel degelijk geluid- en geurgevoelige objecten in de zin van de Wabo en het Activiteitenbesluit. Als het gaat om geluid en geur vanuit omliggende bedrijven geldt voor de plattelandswoning dan ook hetzelfde beschermingsniveau als voor (agrarische) bedrijfswoningen. De aanname van deze leden is wel juist voor zover het gaat om geur en geluid vanuit de bedrijfslocatie waartoe de plattelandswoning voorheen behoorde.

Het beschermingsniveau van de bedrijfswoning tegen geluid van omliggende bedrijven is overigens hetzelfde als het beschermingsniveau van een burgerwoning. Het beschermingsniveau van de bedrijfswoning tegen geur van omliggende bedrijven is ook hetzelfde als voor een burgerwoning, maar alleen als de bedrijfswoning niet tot een veehouderij behoort. Voor bedrijfswoningen die tot een veehouderij behoren geldt een aangepast beschermingsniveau tegen geur van omliggende bedrijven. Dit is geregeld in de Wet geurhinder en veehouderij.

Vraag

Kan meer inzicht worden gegeven in de vraag hoe gemeenten de aspecten geur- en geluid kunnen toetsen, om goed onderbouwd te kunnen beoordelen of er sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat ter plekke van de plattelandswoning?

Antwoord

In de jurisprudentie van de Raad van State komt naar voren dat bij het bestemmen van een plattelandswoning, ter plaatse van die woning sprake moet zijn van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat als onderdeel van een goede ruimtelijke ordening. Het feit dat sprake is van een plattelandswoning waarbij geen wettelijke normen worden overschreden, betekent niet dat geen verdere toetsing aan een goede ruimtelijke ordening nodig is. De gemeente heeft als bevoegd gezag daarin grote beleidsvrijheid. In dat kader kan de gemeente bijvoorbeeld beoordelen of in een bepaalde situatie een zodanige geur- of geluidsbelasting aannemelijk is dat gezondheidsrisico's te verwachten zijn. Ook andere omgevingsfactoren kunnen van belang zijn. Zo kan de gemeente aan beoogde plattelandswoningen niet alleen voorwaarden voor geluid en geur stellen, maar kan het gemeentelijk beleid bijvoorbeeld ook normen bevatten inzake maximale hinder van verkeer of trillingen uit de omgeving. Daarnaast kunnen de belangen van agrarische bedrijven bij een ongehinderde bedrijfsuitoefening worden betrokken in de afweging.

Verder verwijs ik naar de brieven van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van 22 september 2017 (Kamerstuk 30 175, nr. 256), en 30 oktober 2017 (Kamerstuk 30 175, nr. 268), waarin zij ingaat op de uitvoering van de uitspraak van de rechter op 7 september 2017, waarin de rijksoverheid samengevat is veroordeeld tot het op zo kort mogelijke termijn wegnemen van de resterende NSL-knelpunten in binnensteden (NO_x) en rond veehouderijen (fijnstof). Die uitspraak is voor wat betreft knelpunten rond veehouderijen gericht op overschrijdingen van fijnstofnormen bij burger- en plattelandswoningen. Mede in dit verband acht ik het niet gewenst dat een gemeente een bedrijfswoning omzet naar een burger- of plattelandswoning indien er sprake is van overschrijding van fijnstofnormen. Van 27 maart tot en met 7 mei 2018 lag het concept-kabinetsbesluit Aanpassing Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) 2018 ter inzage, waarin ook de knelpuntenanalyse en aanpak veehouderij-gerelateerde knelpunten is opgenomen. Uw Kamer is hierover bij brief van 24 april 2018 geïnformeerd (Kamerstuk 30 175, nr. 291).