
Aan : ABT
CC :
Betreft : criteria herbestemming bedrijfswoningen
Kenmerk :

Van : Jan Oosterkamp
Datum : 28-10-2014
Project :
Versie :

Inleiding

Bestemmingsplannen en inpassingsplannen worden vastgesteld ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening (artikel 3.1 Wro). Een goede ruimtelijke ordening voorziet in het voorkomen van voorzienbare hinder en gevaar door milieubelastende activiteiten. Door bij nieuwe ontwikkelingen voldoende afstand in acht te nemen tussen milieubelastende activiteiten en gevoelige functies worden hinder en gevaar voorkomen en wordt het mogelijk gemaakt om woningen binnen aanvaardbare afstanden van bedrijven te vestigen en vice versa. Dit wordt milieuzonering genoemd.

Bij de opstelling van het inpassingsplan voor de herstructurering van de glastuinbouw in de Bommelerwaard speelt milieuzonering een prominente rol. Dat hangt samen met de kwestie van de voormalige bedrijfswoningen. Door schaalvergroting worden vele bedrijfswoningen niet meer gebruikt voor de huisvesting van een agrariër of tuinder, maar als burgerwoning. Het gaat dikwijls om woningen die voorheen tot een tuinbouwbedrijf hebben behoord en waarin de oud-tuinder is blijven wonen na verkoop van het bedrijf en de bedrijfsgronden. Ook zijn voormalige bedrijfswoningen doorverkocht aan niet-agrariërs/niet-tuinders. Hoe dit echter ook zij, de toepasselijke bestemmingsplannen laten dit niet toe: via de gebruiksbepaling is het niet toegestaan om gronden en bouwwerken te gebruiken in strijd met de bestemming¹. Een bedrijfswoning mag dus niet voor reguliere woondoeleinden worden gebruikt. Dat is ook het vertrekpunt bij de opstelling van het inpassingsplan (besluit Dagelijks Bestuur PHTB 14 juni 2012), zij het dat niet in alle gevallen burgerbewoning van de bedrijfswoning problematisch is voor de herstructurering. Onder bepaalde voorwaarden kan de bestemming van de bedrijfswoning alsnog worden omgezet naar die van een voormalige agrarische bedrijfswoning. Die legalisatie vindt plaats via een bestemmingsplanherziening ex artikel 3.1 jo. 3.8 Wro. Of het PHTB de gemeenteraad voorstelt om van deze mogelijkheid gebruik te maken hangt af van de volgende voorwaarden:

1. De legalisatie moet inpasbaar zijn binnen de herstructureringsdoelstellingen van een intensiveringsgebied, dan wel magneetlocatie (extensiveringsgebieden vallen buiten het bereik van deze notitie). Dit betekent dat de legalisatie er niet toe mag leiden dat de glastuinbouwontwikkeling onevenredig wordt belemmerd. Per afzonderlijk geval zal het PHTB onderzoeken in hoeverre de omzetting naar een woonbestemming aan die eis voldoet. De opgestelde streefbeelden strekken daarbij als hulpmiddel.
2. De achter en naast het huiskavel² gelegen gronden moeten beschikbaar komen voor de herstructurering van het intensiveringsgebied of de magneetlocatie waarin de gronden zijn gelegen. De achtergrond van deze voorwaarde is als volgt. Een behoorlijk aantal voormalige bedrijfswoningen staat op een ruime en vooral diepe kavel. Het gevolg van legalisatie van de burgerbewoning mag niet zijn dat deze gronden blijvend ten behoeve van die burgerbewoning mogen worden gebruikt (bijvoorbeeld als (sier)tuin of paardenweide). Dit zou immers inhouden dat deze gronden nimmer ter beschikking komen van de herstructurering.
3. Aan hun bestemming onttrokken bedrijfsgebouwen op de woonkavel dienen te worden gesloopt.
4. De omzetting moet voldoen aan de eis van een goede ruimtelijke ordening, wat inhoudt dat een evenwichtige afweging wordt gemaakt over de in acht te nemen afstanden tussen de glastuinbouwbedrijven en de her te bestemmen woningen.

¹ Voor enkele gevallen zal sprake zijn van gebruiksovergangsrecht.

² Onder huiskavel worden de gronden begrepen waarop zich het woongebouw bevindt, met dien verstande dat de minimale diepte en breedte aan weerszijden 14 meter bedraagt, gemeten vanaf (het verlengde van) de zij- en achtergevel van het woongebouw (dus niet voor die onderdelen van het gebouw die geen woonfunctie hebben).

Uitsluitend in de gevallen waarbij een aanvaardbaar woon- en leefklimaat³ kan worden gegarandeerd (milieuzonering), komt de bestemming 'voormalige agrarische bedrijfswoning' in aanmerking. Bij die afweging moeten de bestaande uitbreidingsmogelijkheden worden betrokken. Indien die mogelijkheden worden benut, wordt de bewoner daartegen niet beschermd. Het omgekeerde is ook aan de orde: is eenmaal de bestemming 'voormalige agrarische bedrijfswoning' toegekend, dan heeft dat mogelijk invloed op latere besluitvorming om bedrijfsuitbreidingen van het oorspronkelijke bedrijf toe te staan. Daarom zal de ruimtelijke overweging over de aanvaardbaarheid van een woonbestemming uitgaan van een maximale invulling van de gebieden met glastuinbouw.

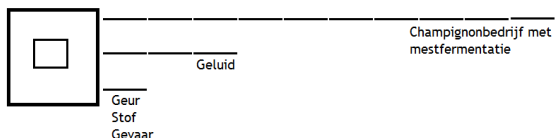
Deze notitie heeft betrekking op punt 4. De notitie geeft de kaders aan waarbinnen de afweging plaats moet vinden of de bestemming 'voormalige agrarische bedrijfswoning' aanvaardbaar is te achten ten opzichte van de maximale invulling van de intensiveringsgebieden met glastuinbouw. Meer concreet onderzoekt de notitie wat in dat licht de minimaal aan te houden richtafstanden zijn.

De VNG-handreiking

Een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan of een inpassingsplan is maatwerk op lokaal niveau. Dat geldt ook voor het aspect van milieuzonering. De VNG-handreiking Bedrijven en milieuzonering (verder: de handreiking) is daarvoor het landelijke hulpmiddel. Die handreiking is geen wettelijke norm. Het uitgangspunt in de handreiking is dan ook niet dat daarvan slechts gemotiveerd kan worden afgeweken maar dat zij gemotiveerd wordt toegepast. Er is voldoende aanleiding om de handreiking in dit geval toe te passen. De in aanmerking te nemen glastuinbouwbedrijven zijn namelijk direct te herleiden tot de richtafstandentabel, zijnde bedrijven met SBI-code 011, 012, 013 en 0,16. Niettemin is het spectrum van de overlasttypen die de richtafstandentabel hanteert te beperkt. In de tabel zijn geur, stof, geluid en gevaar opgenomen maar ontbreekt het aspect licht in de vorm van assimilatiebelichting. Dit betekent dat de handreiking weliswaar een eerste oriëntatiebron oplevert, maar dat het geen sluitend afwegingskader is. Maatwerk is dus vereist, in die zin dat de minimaal aan te houden richtafstand voor *alle* relevante overlasttypen wordt vastgesteld.

Geur, stof, geluid en gevaar

Beginnend bij geur, stof, geluid en gevaar kan het volgende worden geconstateerd. De VNG-handreiking houdt ten aanzien van tuinbouw 30 m aan voor geluid. Voor geur, stof en gevaar wordt 10 m aangehouden, met dien verstande dat ten aanzien van geur 100 m wordt aangehouden bij champignonkwekerijen met mestfermentatie (dergelijke bedrijven zullen niet worden toegestaan).



De afstanden die in de handreiking worden aanbevolen, gelden in beginsel tussen de perceelsgrens van een bedrijf en de gevel van een woning die is gelegen in een rustige woonwijk of een vergelijkbaar omgevingstype⁴. Een vergelijkbaar omgevingstype qua aanvaardbare milieubelasting is een rustig buitengebied, een stiltegebied of een natuurgebied. Indien de aard van de omgeving dit rechtvaardigt, kunnen gemotiveerd kleinere richtafstanden worden aangehouden bij het omgevingstype gemengd gebied, dat gezien de aanwezige functiemenging of ligging nabij drukke wegen al een hogere milieubelasting kent. Lintbebouwing in het buitengebied met overwegend agrarische en andere bedrijvigheid kan als gemengd gebied worden beschouwd. De afstandsstap kan met 1 worden verlaagd als er sprake is van gemengd gebied. 30 m wordt dan 10 m, 100 m wordt dan 50 m.

Los van de champignonbedrijven met mestfermentatie, kan samenvattend worden vastgesteld dat voor de aspecten geur, stof, geluid en gevaar in beginsel een richtafstand van 30 m dient te worden aangehouden. Deze afstand wordt bepaald door het aspect geluid. De andere aspecten vergen een minimale richtafstand van 10 m. Dit maakt het interessant om te bezien in hoeverre de richtafstand voor

³ De term 'aanvaardbaar woon- en leefklimaat' is ontwikkeld in jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Een voorbeeld is de uitspraak van 25 april 2012, zaakno. 201108990/1/R3.

⁴ Zie Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State d.d. 18 juli 2012, zaakno. 201110193/1/R2.

geluid redelijkerwijs teruggebracht kan worden tot 10 m⁵. Zou die verlaging te onderbouwen zijn, dan opent dat immers voor een relatief groot aantal potentiële situaties de weg naar de bestemming 'voormalige agrarische bedrijfswoning'. In eerste instantie moet dan worden onderzocht in hoeverre de intensiveringsgebieden als 'gemengd gebied' in de zin van de handreiking kunnen worden beschouwd. Daarover het volgende. De intensiveringsgebieden kenmerken zich nu al, maar zeker in de toekomstige situatie, door een relatief hoge concentratie van glastuinbouwbedrijven. In stedenbouwkundige zin kan men spreken van lintbebouwing met overwegend agro-industriële bedrijvigheid. Daarmee staat vast dat het omgevingstype van een 'rustige woonwijk', in de vorm van 'een rustig buitengebied' op de intensiveringsgebieden niet van toepassing is. Het omgevingstype 'gemengd gebied', in de vorm van 'intensief glastuinbouwgebied' is een geschiktere kwalificatie voor deze gebieden. Aldus leidt de toepassing van de handreiking voor de aspecten geur, stof, geluid en gevaar tot een minimale richtafstand van 10 m.

Daarmee is echter nog geen eindconclusie getrokken. Feit is namelijk dat sommige glastuinbouwbedrijven zich bedienen van bijzondere installaties. Dit zijn de zogenaamde Warmtekrachtkoppelingen. Deze WKK's zijn onder de naam 'total energy installaties (met gasmotor)' afzonderlijk opgenomen in de VNG-richtafstandenlijst, bijlage 2. De daar opgenomen richtafstanden voor installaties zijn verwerkt in de Staat van Bedrijfsactiviteiten, voor zover het activiteiten betreft die onderdeel uitmaken van een bedrijf. Aangezien niet bij ieder glastuinbouwbedrijf een WKK aanwezig is, is dit logischerwijs niet gekoppeld. De richtafstand voor een WKK is 50 meter tot een rustige woonwijk voor geluid, met de toevoeging C (continu). Voor gemengd gebied kan een stap terug gedaan worden naar 30 meter. Een andere veel gebruikte installatie is een vorkheftruck met verbrandingsmotor, dan wel met elektrische aandrijving. De heftruck met verbrandingsmotor heeft een richtafstand van 50 m. Ook die afstand zou kunnen worden teruggebracht naar 30 m nu het gaat om het omgevingstype Gemengd gebied.

Afrondend ten aanzien van de toetsing aan de VNG-handreiking kan worden gesteld dat de minimale richtafstand 10 m mag bedragen. Indien het desbetreffende glastuinbouwbedrijf gebruik maakt van installaties in de zin van WKK's en/of vorkheftrucks met een gasmotor, moet strikt genomen worden uitgegaan van een richtafstand van 30 m. Er is echter aanleiding om ook in die gevallen een minimale richtafstand van 10 m tussen de grens van een bedrijfsperceel en een woning aanvaardbaar te achten.

- Voor WKK's wordt daartoe in het inpassingsplan de regel opgenomen dat het in werking hebben van een WKK op minder dan 30 m van een (bedrijfs)woning, niet zijnde de tot het bouwperceel behorende bedrijfswoning als een vorm van verboden gebruik wordt aangemerkt. Tevens voorziet het plan in een afwijkingsbevoegdheid voor een kortere afstand onder de voorwaarde dat de geluidnormen uit het Activiteitenbesluit in acht worden genomen. Daarmee staat vast dat op deze afstand dit type installaties aanvaardbaar is nabij woningen.
- Voor vorkheftrucks luidt de argumentatie dat deze op zichzelf tot geluidoverlast aanleiding kunnen geven. Feit is echter, dat dit geluid als gebiedseigen kan worden beschouwd. De woonsituatie in de intensiveringsgebieden gaat nu eenmaal gepaard met laad- los- en transportactiviteiten en de daarmee verbonden geluidbelasting. Bovendien voorziet het Activiteitenbesluit in een aanvaardbaar woon- en leefklimaat door aan glastuinbouwbedrijven geluidnormen op te leggen voor onder andere laad- en losactiviteiten (waaronder ook vorkheftruck-bewegingen vallen) gedurende avond en nacht. Dat feit ondersteunt de aanname dat het geluid van vorkheftrucks inherent is aan wonen in het intensiveringsgebied.

Licht

Het aspect licht, in de vorm van assimilatiebelichting⁶, wordt geregeld in het gewijzigde Barim. In het Besluit is, net als in het eerdere Besluit glastuinbouw, een regeling opgenomen voor de toepassing van assimilatiebelichting. Het Besluit heeft mede als motief het tegengaan van overlast, waardoor het bruikbaar is als ruimtelijk afwegingskader voor milieuzonering. In relatie tot wonen is assimilatiebelichting met name relevant als het gaat om lichtuitstraling aan de gevelzijde. Lichtuitstraling aan de bovenzijde levert in mindere mate waarneembare overlast op. Artikel 3.58 van het Activiteitenbesluit bevat de volgende bepaling:

'Vanaf het tijdstip van zonsondergang tot het tijdstip van zonsopgang is de gevel van een kas waarin assimilatiebelichting wordt toegepast op een zodanige wijze afgeschermd dat de lichtuitstraling op een afstand van ten hoogste 10 meter van die gevel met ten minste 95% wordt gereduceerd en de gebruikte lampen buiten de inrichting niet zichtbaar zijn.'

⁵ De handreiking kent de volgende afstandsstappen in meters: 0, 10, 30, 50, 100, 200, 300, 500, 700, 1.000. Gelet daarop is het niet reëel om een extra afstandsstap in te lassen tussen bijvoorbeeld 10 en 30 meter.

⁶ Assimilatiebelichting is kunstmatige belichting van gewassen, gericht op de beïnvloeding van het groeiproces van de gewassen.

Nu de VNG-handreiking geen bepalingen bevat omtrent lichthinder, wordt het Barim op dit punt als aanvullend afwegingskader toegepast ter onderbouwing van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. Op basis van het Barim is elk glastuinbouwbedrijf aan een lichtuitstralingsnorm gebonden. Er kan vanuit worden gegaan dat hierdoor een aanvaardbaar woon- en leefklimaat is gegarandeerd op een afstand van 10 m.

Tuinders

Uitgangspunt in deze notitie is dat de herbestemming naar voormalige agrarische bedrijfswoningen geen belemmering voor de herstructurering mag opleveren. In dat licht is het een voorwaarde dat de tuinders door de omzetting van bedrijfswoning naar voormalige agrarische bedrijfswoning niet in een nadeliger positie komen te verkeren. Daarin wordt voorzien via de Wet plattelandswoningen. Onder huidig recht is nog de situatie dat de voormalige bedrijfswoning in milieurechtelijke zin **niet** tot de inrichting als bedoeld in het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (Barim, of ook wel Activiteitenbesluit) behoort. Het Barim biedt geluidsbescherming aan **alle** voor bewoning gebruikte gebouwen in de omgeving van een inrichting, met uitzondering van de bedrijfswoning die tot de inrichting behoort. Dat daardoor ook aan de als burgerwoning in gebruik genomen bedrijfswoning bescherming wordt geboden wordt inmiddels als onwenselijk beschouwd. De al genoemde Wet plattelandswoningen zal dit oplossen. Die wet legt een koppeling met de Wabo: het nieuwe artikel 1.1.a Wabo zal bepalen dat wanneer eenmaal het ruimtelijke besluit is genomen dat die bedrijfswoning 'door een derde bewoond mag worden', die woning in milieurechtelijke zin tot de inrichting gaat behoren. In termen van het Barim is die woning dan niet langer als een 'gevoelig gebouw' te beschouwen. De tuinder wordt dus niet aan extra milieueisen gebonden indien de woning die voorheen de bedrijfswoning was, wordt herbestemd tot voormalige agrarische bedrijfswoning.

Conclusie

De VNG-handreiking schrijft een minimale richtafstand van 10 m voor tussen een perceel van een glastuinbouwbedrijf en een voormalige agrarische bedrijfswoning. Ten aanzien van het aspect geluid wordt daarbij in het bijzonder overwogen dat de algemene minimale richtafstand van 30 m bij het omgevingstype gemengd gebied in casu teruggebracht kan worden tot 10 m.