

Vergaderjaar 2018–2019

**35 094**

## **Voorstel van wet van de leden Futselaar, Bromet en Moorlag houdende regels voor de regulering van aantallen landbouwhuisdieren en aantallen veehouderijlocaties in veedichte gebieden (Interimwet veedichte gebieden)**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **I. ALGEMEEN**

##### **1. Inleiding**

Het zorgen voor een gezonde en prettige leefomgeving is een belangrijke overheidstaak. Iedereen moet in zijn of haar omgeving veilig, gezond en prettig kunnen wonen en werken.

De afgelopen decennia is vanwege de groei van de veestapel, met name in bepaalde delen van Nederland, het leefklimaat onder druk komen te staan. Omwonenden zijn geconfronteerd met schaalvergroting in de veehouderij waardoor er in hun directe omgeving een toename is geweest van varkensstallen, zowel in aantallen als in omvang. Hierdoor is in bepaalde gebieden een onbalans ontstaan tussen de verhouding vee ten opzichte van de leefomgeving. Het zuidelijke veehouderijgebied in Noord-Brabant en Limburg is uitgegroeid tot een regio met de hoogste veedichtheid ter wereld met 700.000 koeien, 7,5 miljoen varkens en 42 miljoen kippen. Ook in Gelderland en Overijssel zijn de dierenaantallen hoog. Zo huisvest Gelderland een kleine miljoen koeien, honderdvijftienduizend geiten en twee miljoen varkens. In het oostelijke en centrale veehouderijgebied worden daarnaast bijna 27 miljoen kippen gehouden. De provincie Overijssel telt 1,6 miljoen varkens en 665.000 koeien.<sup>1</sup>

De initiatiefnemers van dit wetsvoorstel zien dat het leefklimaat van veel bewoners in Nederland ernstig onder druk staat. Niet alleen ondervinden de omwonenden hinder en geuroverlast, ook is er verandering van het landschap gaande waar steeds grootschaliger veestallen het beeld bepalen, waar veelal de boer niet meer op het terrein woonachtig is. Tevens heeft de grote veedichtheid risico's voor de gezondheid van omwonenden en leidt het tot een hoge milieudruk. Het huidige wettelijke instrumentarium is in het verleden ontoereikend gebleken om te sturen op dierenaantallen in veedichte gebieden. De initiatiefnemers zijn van mening dat provinciale overheden adequatere mogelijkheden moeten

<sup>1</sup> CBS <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=80780ned&D1=459-499,520-534,542-616&D2=0,8,10,20-21,26,29&D3=0,5,10-16&HDR=G2&STB=T,G1&VW=T>

hebben om te sturen op dieren aantallen om zo de kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren. Onder andere het provinciebestuur van Brabant heeft meermaals aangegeven hier behoefte aan te hebben. Dit wetsvoorstel bevat instrumenten om maatregelen te nemen voor gebieden die te kampen hebben met negatieve gevolgen van de aanwezige, omvangrijke veehouderij voor de kwaliteit van de leefomgeving. Het voorstel voorziet in bevoegdheden voor provincies om in voorkomend geval voor het betreffende gebied grenzen aan de omvang van de veehouderij te stellen. De initiatiefnemers willen hiermee provincies de mogelijkheid bieden om het leefklimaat voor de bewoners van deze gebieden te verbeteren.

In hoofdstuk 2 van deze memorie van toelichting wordt ingegaan op de ontwikkeling van de veehouderij, de beschikbare omgevingsrechtelijke instrumenten, de problematiek in zogenaamde veedichte gebieden en het tekort in het huidige omgevingsrechtelijke instrumentarium. Hoofdstuk 3 beschrijft vervolgens de hoofdlijnen van het voorgestelde instrumentarium. Hoofdstuk 4 betreft aspecten van operationalisering, waaronder de toepassing van het wettelijke criterium van kwaliteit van de leefomgeving, de inbedding van de wet in de Omgevingswet, de verhouding met het geldende omgevingsrecht, informatievoorziening en toezicht en opsporing. Hoofdstukken 5, 6 en 7 betreffen achtereenvolgens de verhouding met het Europese recht, aspecten van regeldruk en de uitkomsten van de consultatie over het wetsvoorstel.

## **2. Achtergrond en aanleiding van het wetsvoorstel**

### *2.1. Omvang veehouderij en omgevingskwaliteit*

Van oudsher levert de veehouderij in Nederland een belangrijke bijdrage aan de voedselproductie, de economie en de werkgelegenheid. Vanaf medio vorige eeuw is de productie van veehouderijproducten (zuivel, vlees, eieren) in Nederland sterk gegroeid. De sterke productiegroei ging samen met een afname van het aantal veehouderijbedrijven en een toename van de omvang van bedrijven. Er vond professionalisering en schaalvergroting plaats. In de toeleverende en verwerkende industrie is eveneens veel ontwikkeling geweest. Schaalvergroting, een hoge productie-efficiëntie, een hoog kennisniveau, kwaliteitsproducten, leveringszekerheid, innovatiekracht en ondernemerschap hebben geleid tot economisch sterke veehouderijketens. Economische factoren droegen bij aan het ontstaan van belangrijke concentraties van veehouderijbedrijven in bepaalde gebieden. Die gebieden kennen nu een zeer omvangrijke veestapel.

In de afgelopen decennia is de waardering en de positie van de veehouderij veranderd van een vanzelfsprekende, dominant aanwezige en met het landelijk gebied verbonden sector naar een economische sector die net als de industrie aan milieuvoorwaarden moet voldoen, ook omdat de activiteiten nabij bewoning plaatsvinden. De maatschappelijke waardering voor de veehouderij staat in sommige, veerrijke gebieden onder druk door lokale overlast, door al dan niet vermeende risico's voor de volksgezondheid en andere knelpunten voor de leefbaarheid, dit ondanks initiatieven om de veehouderij te verduurzamen. Tevens heeft een hoge veedichtheid gevolgen voor de bescherming van natuur, water en bodemkwaliteit.

Het besef neemt toe dat de omvang van de veehouderij in die gebieden grenzen heeft bereikt vanwege de negatieve effecten voor de fysieke leefomgeving en dus voor omwonenden. Ook uit de Balans voor de

Leefomgeving<sup>2</sup> van het Planbureau voor de Leefomgeving komt naar voren dat de primaire veehouderijsector een forse invloed op de leefomgeving heeft, ondanks een efficiënte productie en een lage milieudruk per eenheid product. Die invloed uit zich onder andere in water-, bodem- en luchtverontreiniging, een veranderde waterhuishouding, gevolgen voor natuur en landschap, geurhinder en gezondheidseffecten. Daarnaast brengt een grote veedichtheid risico's met zich mee voor de verspreiding van zoonosen.

Eerder adviseerde de Brabantse Gezondheidsdienst (GGD) daarom om in twee kilometer rondom geitenhouderijen geen bewoning toe te staan.

Eerder is onderzoek uitgevoerd naar de kwantitatieve gezondheidseffecten van veehouderijen. Dit onderzoek is verricht onder leiding van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne (RIVM) en heeft geleid tot het rapport «Veehouderij en Gezondheid Omwonenden» (VGO-onderzoek, bijlage bij Kamerstuk II 2015/16, 28 973, nr. 181). Hieruit blijkt dat er bepaalde verbanden (zogenaamde associaties) zijn tussen het wonen in de omgeving van veehouderijen en de gezondheid. Voor het onderzoeksgebied komen onder andere aanwijzingen naar voren dat het wonen in de buurt van veehouderijen een nadelig effect heeft op de longfunctie. De onderzoekers van het VGO-onderzoek vinden een verminderde longfunctie bij mensen die veel veehouderijen in hun directe omgeving hebben. Dit is vooral te zien bij mensen die binnen 1 km afstand wonen van vijftien of meer bedrijven. Het is het meest waarschijnlijk dat deze verandering veroorzaakt wordt door de blootstelling aan stoffen afkomstig uit de veehouderij. Niet alleen blijkt dat mensen die dicht bij veel veehouderijen wonen een verminderde longfunctie hebben, ook vinden de onderzoekers dat de longfunctie in het hele onderzoeksgebied verlaagd is bij een hoge concentratie ammoniak in de lucht. De effecten van blootstelling aan ammoniak uit veehouderijen zijn in omvang vergelijkbaar met die van blootstelling aan verkeer in de stad.

Het VGO-onderzoek geeft ook aan dat pluimveebedrijven een hogere uitstoot (endotoxinen en fijnstof) hebben dan varkensbedrijven en vermoedelijk andere bedrijfstypen en dat omwonenden van pluimveebedrijven een verhoogde kans op longontsteking hebben, indien men woont binnen 1 km van pluimveebedrijven.

De eerdere conclusies over het verband tussen veehouderijen en longklachten zijn recent opnieuw bevestigd in het rapport «Veehouderij en Gezondheid Omwonenden III» (bijlage bij Kamerstuk 2018/2019, 28 973, nr. 205), waarbij moet worden opgemerkt dat het statistisch verband tussen pluimveehouderijen en longontsteking niet voor alle onderzochte jaren statistisch kon worden aangetoond, met uitzondering van bedrijven met vleeskuikens.

De effecten van veehouderijen op de gezondheid van omwonenden en de kwaliteit van de leefomgeving zijn zorgelijk en vormen reden voor het nemen van extra maatregelen om de luchtkwaliteit rondom veehouderijen te verbeteren. Hiernaast is ook stringent ruimtelijk beleid van belang om de overbelasting van het leefklimaat tegen te gaan. Decentrale overheden ervaren dat een goed leefklimaat niet altijd kan worden bewerkstelligd met toepassing van het huidige omgevingsrecht. Vooral in veerrijke gebieden is er soms sprake van een overbelasting van het leefklimaat, ondanks de inzet van milieu- en ruimtelijke ordeningsinstrumenten.

---

<sup>2</sup> <http://www.pbl.nl/publicaties/balans-van-de-leefomgeving-2016>

Tegen deze achtergrond is er reden om te voorzien in een aanvullend instrumentarium om in het belang van de kwaliteit van de leefomgeving en in het bijzonder ook het belang van volksgezondheid in specifieke gebieden grenzen aan de omvang van de veehouderij te kunnen stellen, als aanvulling op andere maatregelen.

## *2.2 Omgevingsrechtelijke instrumenten*

Om nadelige effecten van de veehouderij in een gebied te voorkomen zetten de verschillende overheden thans bevoegdheden in die zij ontlenuen aan de Wet ruimtelijke ordening (verder: Wro) en diverse milieuwetten. Hieronder wordt nader ingegaan op enkele relevante aspecten van het huidige omgevingsrechtelijke instrumentarium en van het toekomstige omgevingsrecht zoals dat is neergelegd in de Omgevingswet (Stb. 2016, 156) en de daarop berustende uitvoeringswetgeving.

### *2.2.1. Milieu-instrumentarium*

Op grond van de Wet milieubeheer en regelgeving van de Europese Unie gelden tal van normen voor activiteiten en inrichtingen. In hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer zijn, gebaseerd op EU-richtlijnen, grenswaarden voor fijnstof opgenomen (immissienormen, d.w.z. normen voor de uiteindelijke concentratie op leefniveau van uitgestoten schadelijke stoffen). Verder zijn in het Besluit emissiearme huisvesting voor veehouderijen specifieke emissieregels gesteld voor ammoniak en fijnstof. Hiernaast gelden voor vergunningplichtige veehouderijen met betrekking tot de immissie van geur en ammoniak de wettelijke kaders van de Wet geurhinder en veehouderij (Wgv) – ter beperking van geurhinder op gevoelige objecten –, respectievelijk de Wet ammoniak en veehouderij (Wav) – ter beperking van de depositie van ammoniak in zeer kwetsbare gebieden. Gelijkwaardige eisen over geur en ammoniak zijn voor niet-vergunningplichtige veehouderijen geregeld in het Activiteitenbesluit milieubeheer. In de Wgv en het Activiteitenbesluit is tevens de bevoegdheid opgenomen voor gemeenten om via een geurverordening eigen geurnormen te stellen.

Verder geldt ingevolge de Wet milieubeheer (artikel 1.1a) en het Activiteitenbesluit milieubeheer (artikel 2.1) een algemene zorgplicht voor eenieder respectievelijk voor degene die een inrichting drijft om de nadelige gevolgen voor het milieu, met inbegrip van de volksgezondheid, zoveel mogelijk te voorkomen. Voor de vestiging, wijziging of uitbreiding van een veehouderij vindt vaak vooraf een beoordeling plaats van de nadelige gevolgen voor het milieu. Afhankelijk van de omvang van (de uitbreiding van) die veehouderij kan het gaan om een omgevingsvergunning milieu (op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht) of een omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM). Het beperkte toetsingskader van de OBM ziet uitsluitend op een toets aan de grenswaarden fijnstof of op een toetsing of er sprake is van zodanig belangrijke nadelige gevolgen dat een milieueffectrapport nodig is. Als geen vergunning en geen OBM nodig is, is er geen verplichte toets vooraf. De betreffende veehouderij moet (ook dan) voldoen aan de eisen in het Activiteitenbesluit milieubeheer.

Vooral in veedichte gebieden kan bij een gemeente de vraag opkomen hoe zij in haar beleid rekening kan houden met (mogelijke) risico's voor de volksgezondheid. Daarvoor kan zij ten eerste gebruik maken van de wettelijke toetsingskaders voor fijnstof, geur en ammoniak (ammoniak-emissie heeft een indirect effect op de gezondheid via secundair fijnstof). Indien deze toetsingskaders niet relevant zijn of niet toereikend (lijken te) zijn, dient de gemeente zelf een onderbouwde afweging te maken of er in het specifieke geval redenen zijn om extra eisen te stellen, bijvoorbeeld op

basis van een milieueffectrapportage, aan de hand van een eigen afwegingskader of ter invulling van de zorgplicht. Hierbij kan het voorzorgbeginsel een rol spelen. Op grond van dit beginsel kan een overheid maatregelen nemen als er wetenschappelijke aanwijzingen zijn dat er sprake is van risico's voor het milieu of de volksgezondheid, ook al is er geen zekerheid (in de zin van algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten) over het bestaan van die risico's en over de effectiviteit van de beoogde maatregelen.

De afweging van gezondheidsrisico's kan aanleiding zijn voor het bevoegd gezag om zogenaamde maatwerkvoorschriften of extra vergunningsvoorschriften te stellen. Wezenlijk is dat er een afdoende onderbouwing is van de maatregelen in relatie tot de ernst van de risico's en de beoogde bescherming daartegen.

Dat is vooral van belang als het bevoegd gezag strengere eisen wil stellen dan de eisen die gelden op grond van wettelijke of beleidsmatige toetsingskaders voor toegestane milieubelasting. Blijkens de jurisprudentie is voor de rechter dan sprake van een afdoende onderbouwing indien op basis van algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten aannemelijk is dat deze toetsingskaders ontoereikend zijn om onaantoonbare risico's voor de volksgezondheid te voorkomen. Op de vraag of de wettelijke toetsingskaders voor bijvoorbeeld fijnstof of geur op grond van voornoemd criterium toereikend zijn is in de verschillende rechterlijke uitspraken nog niet een eenduidig antwoord gegeven. Dat betekent dat het nog geen uitgemaakte zaak is of het bevoegd gezag strengere emissiereducerende maatregelen kan voorschrijven met het oog op de bescherming van de volksgezondheid.

#### 2.2.2 Ruimtelijk instrumentarium

Op basis van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) hebben gemeenten de bevoegdheid en taak de bestemming van gebieden te bepalen, uitgaand van het belang van een goede ruimtelijke ordening (dat mede een aanvaardbaar woon- en leefklimaat omvat). Dat biedt ook de mogelijkheid de ontwikkeling van veehouderijen te reguleren, ter beperking van negatieve effecten van veehouderijen, voor zover dat in ruimtelijk opzicht relevant is.

Soms worden in het ruimtelijk spoor beperkingen gesteld aan de nieuwe vestiging of uitbreiding van individuele veehouderijen in verband met de omvang van de emissie van veehouderijen. Dat is mogelijk, vooropgesteld dat er sprake is van een ruimtelijk belang, ongeacht of er ook maatregelen via het milieuspoor kunnen worden genomen en zijn genomen, zoals bv. het stellen van technische eisen aan de bedrijfsinstallatie. In die zin kan het ruimtelijk instrumentarium als complementair aan het milieubeleid worden beschouwd. Zo zijn er voorbeelden waarin bij bestemmingsplan voor bepaalde gebieden met urgente milieuproblemen werd bepaald dat daarin de uitbreiding van veehouderijen in verband met de nadelige gevolgen voor omwonenden of voor landschappelijke waarden wordt beperkt of stopgezet.

Verder kunnen binnen het instrumentarium van de Wro eisen worden gesteld aan de situering van veehouderijen ten opzichte van woonkernen, onder meer door een systeem van zonerings of in de vorm van minimumafstanden.

Aan besluiten over ruimtelijke maatregelen ligt een belangenafweging tussen de verschillende ruimtelijk relevante aspecten ten grondslag. Gemeenten kunnen blijkens jurisprudentie bij het nemen van besluiten inzake ruimtelijke ordening een zwaar gewicht toekennen aan nadelen van veehouderij voor het woon- en leefklimaat, met inbegrip van gezondheidsrisico's.

De onderbouwing van dergelijke besluiten blijkt in de praktijk echter lastig te zijn, bij gebrek aan feitelijke informatie over die nadelen, omdat interpretatie van de feitelijke informatie complex is of omdat beleidsmatige kaders ontbreken.

Op grond van artikel 4.1 van de Wro kunnen provincies bij verordening ruimtelijke eisen stellen aan de inhoud van bestemmingsplannen en omgevingsvergunningen voor zover nodig voor het behartigen van een provinciaal ruimtelijk ordeningsbelang. Daarbij kan worden bepaald dat een regel slechts geldt voor een daarbij aangegeven gedeelte van het grondgebied van de provincie.

Op deze wijze kunnen zij bijvoorbeeld kaders stellen voor bestemmingsplannen die betrekking hebben op de toelating van veehouderijen mede in verband met de gevolgen die kunnen ontstaan voor omwonenden.

Verscheidene provincies maken ook van deze mogelijkheid gebruik, waaronder de provincie Noord-Brabant. Deze provincie voert bovendien een beleid ter bevordering van een duurzame en zorgvuldige veehouderij. Dit beleid, geconcretiseerd in haar verordening ruimte, is mogelijk dankzij een bepaling in het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet. Deze wet biedt een mogelijkheid om bij wijze van experiment tijdelijk af te wijken van bepaalde wettelijke regels. Noord-Brabant staat alleen uitbreiding van bestaande veehouderijen toe indien de betreffende veehouder voldoende maatregelen heeft genomen zoals beschreven in de Brabantse zorgvuldigheidsscore veehouderij (verder: BZV).

### 2.2.3. Omgevingswet

Voorzien wordt dat het nieuwe stelsel van de Omgevingswet op zijn vroegst pas in 2021 wordt ingevoerd. Eerder was de verwachting dat deze wet in 2019 ingevoerd zou kunnen worden. Deze wet vervangt de bestaande wetten op de terreinen ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water.

Met de stelselherziening wordt beoogd het omgevingsrecht te harmoniseren en te bundelen om zo een meer samenhangende en integrale benadering mogelijk te maken, gericht op het brede thema van (samen)gevat kwaliteit van de leefomgeving. Een ander verbeterdoel van de stelselherziening is om meer ruimte te bieden voor een bestuurlijke afweging om zo maatwerk te kunnen bieden, gelet op bestaande regionale verschillen. Voor de verdeling van omgevingsrechtelijke taken en bevoegdheden is de zogenaamde subsidiariteit het uitgangspunt en in verband daarmee worden zoveel mogelijk taken en bevoegdheden bij de gemeente neergelegd. Om redenen van doelmatigheid of doeltreffendheid kunnen taken of bevoegdheden door provincies of het Rijk worden uitgeoefend.

De Omgevingswet gaat uit van een samenhangende benadering in de zin van een brede afweging van belangen van ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water. Daarmee kan een besluit om maatregelen te nemen voor een veerrijk gebied worden onderbouwd, ook als geen sprake is van specifieke emissieregels.

Daarbij kan, meer dan in het thans geldende omgevingsrecht, maatwerk worden geleverd. Het ontwerp voor het Besluit activiteiten leefomgeving biedt voor diverse onderwerpen een grondslag voor het stellen van maatwerkregels en -voorschriften door de provincie, zowel gebiedsgericht als per activiteit. Zo is het mogelijk om voor een gebied een maximum te hanteren voor het totaal van de milieubelastende activiteiten of van emissies. Uitbreiding van deze activiteiten of emissies in het gebied kan dan worden toegestaan mits dit mogelijk is binnen de gebruikruimte. Daarmee kan in aanvulling op de algemene rijksregels een strenger of juist een lichter regime worden gecreëerd. De provincie kan ook via

instructieregels sturing geven aan de gemeentelijke omgevingsplannen en op die wijze rekening houden met de specifieke situatie. De Omgevingswet kent de verplichting van de omgevingsvisie, waarbij langetermijndoelen en het strategisch beleid worden ontwikkeld. Op grond van artikel 3.3 van de Omgevingswet moet bij de opstelling van een omgevingsvisie rekening worden gehouden met de milieubeginselen, waaronder het voorzorgbeginsel, zoals hiervoor in paragraaf 2.2.1 is toegelicht.

Op grond van de Omgevingswet en het ontwerp voor het Besluit kwaliteit leefomgeving kan een omgevings-vergunning voor een milieubelastende activiteit alleen worden verleend indien verzekerd is dat alle passende preventieve maatregelen tegen milieuverontreiniging worden getroffen. Het vereiste van passende preventieve maatregelen is ook relevant voor het wijzigen van de voorschriften van de vergunning of het intrekken van de vergunning.

Voor de uitvoering van het beleid en de maatregelen kunnen diverse instrumenten worden benut, zoals het stellen van algemene regels, beleid voor het verlenen van vergunningen, toezicht en handhaving. Ook kunnen daarvoor instrumenten buiten de Omgevingswet worden ingezet zoals subsidies en feitelijke maatregelen. Het beleid is erop gericht dat de doelen voor de kwaliteit van de leefomgeving of een onderdeel daarvan gericht en actief worden bereikt. In dit beleid kan ook aandacht worden besteed aan de aanpak van de problemen binnen de leefomgeving als gevolg van de concentratie van veehouderijen in een gebied.

Het nieuwe stelsel van de Omgevingswet zal in vergelijking met het huidige stelsel een uitgebreider instrumentarium bieden om de nadelige effecten van de intensieve veehouderij te betrekken bij het beleid, de regelgeving en besluitvorming over individuele gevallen. Het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet is ook afhankelijk van de uitkomsten van de parlementaire behandeling van de verschillende onderdelen van de stelselherziening. In paragraaf 3.4 wordt ingegaan op de wijze waarop dit wetsvoorstel, eenmaal wet, kan worden ingebed in de Omgevingswet.

Initiatiefnemers zijn van mening dat, hoewel de nieuwe omgevingswet mogelijk iets meer grondslag biedt voor het sturen op beperking van nadelige effecten van intensieve veehouderij, er behoefte is aan een rechtstreekse sturing op dieraantallen. De nadelige effecten zijn immers in belangrijke mate gerelateerd aan de ruimtelijke concentratie van het aantal dieren, mede in relatie tot de aanwezigheid van andere functies, zoals wonen. Sturing op nadelige effecten, en met name de cumulatie van diverse nadelige effecten, is aanzienlijk complexer, juridisch minder goed houdbaar en brengt grotere administratieve en uitvoeringstechnische druk met zich mee voor betrokken lokale en provinciale overheden. Ook zijn initiatiefnemers van mening dat de urgentie van dien aard is dat niet gewacht kan worden op implementatie van de Omgevingswet.

### *2.3 Problematiek in sommige veedichte gebieden*

Zoals aan de orde is gekomen in paragraaf 2.1 zijn er in de loop der tijd concentraties van bepaalde soorten veehouderijen ontstaan, zoals voor legpluimvee in de Gelderse vallei en voor varkens en pluimvee in de Peel. De aanwezigheid van deze bedrijven heeft geleid tot een aantrekkelijk vestigingsklimaat voor andere bedrijven die deel uitmaken van dezelfde productieketen.

Voor Noord-Brabant is daarbij het door de rijksoverheid gevoerde mestbeleid van belang. De Meststoffenwet regelt de beperking van de

emissie van nitraat en fosfaat naar grond- en Oppervlaktewater en hanteert daartoe een stelsel van dierrechten voor varkens en kippen in combinatie met concentratiegebieden. Voor het houden van kippen en van varkens dient men over dierrechten te beschikken. Deze kunnen van andere veehouders worden gekocht, maar het is voor veehouders in een concentratiegebied niet toegestaan dierrechten van buiten dat gebied te verkrijgen. Concentratiegebied zuid omvat een groot deel van Noord-Brabant.

Ook al is dit regime bedoeld voor de bescherming van het grond- en oppervlaktewater, het impliceert dat er een plafond is voor het aantal varkens en kippen, in het bijzonder ook in Noord-Brabant.

De concentratiegebieden zijn naar aanleiding van een amendement per 1 januari 2008 afgeschaft en op 1 januari 2011 weer (ongewijzigd) ingevoerd (Wet van 15 september tot wijziging van de Meststoffenwet en intrekking van de Wet verplaatsing mestproductie en de Wet herstructurering varkenshouderij (vereenvoudiging productierechten), Stb. 2005, 480; resp. Wet van 6 juli 2011 tot wijziging van de Meststoffenwet (herinvoering compartimentering), Stb. 2011, 413). Daardoor was er gedurende deze drie jaar in Noord-Brabant de mogelijkheid om varkensrechten buiten het concentratiegebied zuid te verwerven. Dat heeft geleid tot een sterke aanwas van het aantal in Noord-Brabant gehouden varkens.

Ook na de herinvoering van concentratiegebied zuid is de economische concentratie en eenvormigheid in bepaalde gebieden van Noord-Brabant toegenomen door verplaatsing van bedrijvigheid binnen het concentratiegebied. De sterke concentratie van veehouderijen in bepaalde gebieden gaat gepaard met de komst van toeleverende en afnemende bedrijven. In de loop der tijd zijn weliswaar de emissiereductie-eisen in de milieuregeling aangescherpt waardoor de milieudruk per dier is afgenomen, door de verdergaande groei van de veestapel in deze gebieden is de milieudruk op gebiedsniveau onverminderd hoog. De omvang van de veehouderijsector in deze gebieden heeft er toe geleid dat daar het leefklimaat sterk is aangetast door een combinatie van factoren zoals fijnstof, geur, ammoniak, geluid, verkeer en aantasting van de landschappelijke kwaliteit. Voor de belangrijkste conclusies in het VGO-onderzoek over negatieve effecten van veehouderijen op de gezondheid van omwonenden wordt verwezen naar paragraaf 2.1.

De problematiek van de aantasting van het leefklimaat in deze gebieden in Noord-Brabant is mede het gevolg van een toenemende verwevenheid van veehouderijen en bewoning. De samenstelling van de bevolking in deze gebieden is veranderd en bestaat niet langer voornamelijk uit mensen die betrokken zijn bij de agrarische sector. Mede daardoor is het draagvlak voor de veehouderij afgenomen. Burgers zijn ongerust over gezondheidsrisico's van veehouderijen en van mestverwerkingsinstallaties. Zo zijn er diverse actiegroepen opgericht die hun zorgen uiten over de omvangrijke veestapel in de Peel.

Voor een aanpak van de geschetste problematiek is verder relevant dat de mogelijkheden van veehouders om hun bedrijfsvoering aan te passen niet onbeperkt zijn. Emissiereducerende maatregelen vergen investeringen en bepaalde delen van de veehouderijsector hebben het in economisch opzicht moeilijk. Bovendien wordt vanuit de overheid en maatschappelijke organisaties reeds een beroep gedaan op veehouders om hun bedrijfsvoering te verduurzamen. Bij het nemen van nieuwe maatregelen dient rekening te worden gehouden met lopende verduurzamingstrajecten en met de feitelijke en financiële mogelijkheden van veehouders om de omgevingsbelasting te verminderen.



De hiervoor geschetste problematiek doet zich nu in een beperkt aantal gebieden voor. Het gaat vooral om veerrijke, ofwel veedichte gebieden. Zo is in noordelijk en in westelijk Nederland in veel mindere mate sprake van ruimtelijke concentratie van veehouderijen. Een structurele aantasting van het leefklimaat zoals bijvoorbeeld in Noord-Brabant, Limburg of Gelderland het geval is, doet zich hier niet of slechts in mindere mate voor.

Bovendien zijn er veedichte gebieden waar geen of in mindere mate sprake is van een overbelasting van de leefomgeving, vanwege feitelijke omstandigheden of omdat de desbetreffende provincie of gemeente er in die specifieke situatie er in slaagt met bestaande instrumenten afdoende maatregelen te nemen. Daarmee is evenwel niet gezegd dat de geschetste problematiek en de behoefte aan een aanpak via beperking van de omvang van de veehouderij zich niet in de toekomst ook in die provincies zou kunnen gaan voordoen.

De overbelasting van de leefomgeving door de omvang van de veehouderij kan in bepaalde gebieden niet voldoende worden voorkomen met de bestaande instrumenten, in het bijzonder de omgevingsrechtelijke instrumenten van het ruimtelijke en het milieuspoor. Het is in de praktijk vaak lastig om met dit instrumentarium tot een effectieve aanpak te komen.

Om die effectieve aanpak alsnog mogelijk te maken, is het wenselijk dat er aanvullende instrumenten beschikbaar komen. Hieronder wordt er op ingegaan op welke punten deze instrumenten meerwaarde moeten hebben ten opzichte van het bestaande omgevingsrechtelijke instrumentarium.

#### *2.4 Meerwaarde aanvullend instrument*

Ten eerste is er behoefte aan een eigenstandige bevoegdheid om voor een gebied te kunnen sturen op de omvang van de veehouderij als zodanig vanwege de effecten van grote aantallen dieren op de kwaliteit van de leefomgeving. In het omgevingsrecht speelt de omvang van de veestapel slechts een indirecte rol. In het milieuspoor worden grenzen gesteld aan de omvang van emissies, rekening houdend met de technische en economische mogelijkheden om emissies te reduceren. De mogelijkheden van emissiereductie zijn dus naar hun aard beperkt. De huidige milieuregels hebben bovendien steeds betrekking op een specifieke emissie en zijn niet bedoeld om een stapeling van effecten van veehouderijen in een gebied te normeren. Zoals geconstateerd in paragraaf 2.2.1 is het de vraag of het voorschrijven van emissieredurende maatregelen die verder gaan dan de bestaande wettelijke toetsingskaders, afdoende kan worden onderbouwd. In het ruimtelijke spoor kunnen alleen maatregelen worden genomen indien ze in het belang van een goede ruimtelijke ordening zijn. Het is vaak lastig te onderbouwen dat een beperking van de veestapel dat belang dient. Bovendien kan een overbelasting van de leefomgeving door een omvangrijke veestapel niet steeds worden vertaald in een ruimtelijk belang. Daarom heeft een eigenstandige bevoegdheid om kwantitatieve grenzen te stellen aan de omvang van de veehouderij in een gebied met het oog op de kwaliteit van de leefomgeving meerwaarde.

Verder is het wenselijk dat het aanvullende instrument het niet alleen mogelijk maakt om te sturen per locatie maar dat het ook een gebiedsgerichte aanpak mogelijk maakt. De problematiek hangt samen met de concentratie van landbouwhuisdieren in een gebied en de stapeling van milieu- en andere effecten. Het moet dus mogelijk zijn maatregelen te

nemen die een grens stellen aan de omvang van de veehouderij in het gebied en deze «gebruiksruimte» te verdelen zonder de omvang van elke afzonderlijke veehouderij in het gebied te bevrozen. Bij de functietoedeling in bestemmingsplannen kunnen weliswaar voorwaarden worden gesteld ten aanzien van de per locatie te verrichten activiteiten maar hiermee kan niet de hiervoor bedoelde gebiedsgerichte aanpak worden gerealiseerd.

Ten derde is de bestuurlijke effectiviteit van belang, ook gelet op de urgentie van de problematiek. Waar de problematiek een bovengemeentelijke schaal heeft en maatregelen dus logischerwijze door de provinciale overheid moeten worden genomen, is het zaak dat maatregelen van de provincie direct werken, zonder tussenkomst van de gemeentelijke overheid. In het huidige stelsel zijn de procedures versnipperd, langdurig en kostenintensief, waarbij een hoge mate van onzekerheid kan ontstaan of voorgenomen maatregelen daadwerkelijk uitgevoerd (kunnen) worden. Het uitgangspunt van het ruimtelijk ordeningsrecht is dat provinciaal beleid wordt neergelegd in een verordening ruimte en vervolgens door gemeenten wordt vertaald in hun bestemmingsplannen. Met deze werkwijze kan niet op relatief korte termijn een provinciale sturing op de omvang van de veehouderij in een gebied worden gerealiseerd. Directe sturing door één bestuurslaag, namelijk de provincie, kan wel een effectieve aanpak mogelijk maken. Er ontstaan dan meer mogelijkheden om gewenste maatregelen voor een bepaald gebied en over de grenzen van gemeenten heen te treffen en deze binnen een relatief korte termijn tot uitvoering te brengen. Dit is van belang als de opgaven urgent zijn zoals bij ernstige overbelasting van het leefklimaat voor omwonenden in een veedicht gebied en als initiatieven van de betreffende provincie en gemeenten niet de gewenste resultaten opleveren voor zo'n gebied.

Met de invoering van de Omgevingswet komt er een nieuw stelsel voor het omgevingsrecht. Zoals hieronder in paragraaf 3.4 nader aan de orde komt, bevat het kader van de Omgevingswet de nodige grondslagen om de beoogde sturing op de omvang van de veehouderij mogelijk te maken. Het is dus mogelijk en, gelet op het integrale karakter van de Omgevingswet, ook wenselijk de extra mogelijkheden van dit wetsvoorstel te zijner tijd op te nemen in het stelsel van de Omgevingswet.

#### 2.4.1 Regeerakkoord Rutte-3

In het huidige regeerakkoord is afgesproken om middelen vrij te maken voor een warme sanering van de varkenshouderij. Hiervoor wordt zowel in 2018 als in 2019 honderd miljoen vrijgemaakt. De regeringspartijen hebben afgesproken om het lang aangekondigde wetsvoorstel «Interimwet veedichte gebieden» in te trekken. De initiatiefnemers zijn van mening dat enkel het vrijmaken van middelen voor een warme sanering voor de varkenshouderij niet afdoende is. Beide maatregelen zijn nodig om de huidige problematiek in veedichte gebieden aan te pakken en de leefomgeving te verbeteren. De middelen zijn enkel en alleen voor de varkenshouderij gereserveerd, terwijl de veedichtheid ook in andere diersectoren regionaal hoog is. Bijvoorbeeld in de pluimveehouderij in de regio rond Ede en Barneveld (Gelderland) en Horst, Maasbree en Venray (Limburg), maar ook in de geitenhouderij. In de provincies Overijssel, Gelderland en Noord-Brabant is een grote groeiende populatie geiten. In laatst genoemde diercategorie, de geitenhouderij, hebben Gelderland en Noord-Brabant een totale stop afgekondigd voor uitbreiding van geitenhouderijen vanwege het ontbreken van adequate wetgeving op landelijk niveau. Het is daarom van belang dat ook veedichtheid in andere diersectoren dan enkel de varkenshouderij beperkt kan worden.

Daarnaast constateren de initiatiefnemers dat de varkenshouderij alleen blijvend gesaneerd kan worden en de veedruk kan worden verlaagd, indien dierrechten uit de markt worden gehaald.

Echter de compartimenten (concentratiegebied zuid en concentratiegebied oost) zijn zo omvangrijk, dat ook als er dierproductierechten uit deze concentratiegebieden worden gehaald, dit niet noodzakelijkerwijs zal leiden tot een vermindering van de veedruk in veedichte regio's zoals de Peel. Het kan leiden tot een verschuiving van bedrijven binnen een concentratiegebied van minder veedichte gebieden naar veedichtere gebieden. De initiatiefnemers zien daarom in dit initiatiefwetsvoorstel een middel om deze verschuiving te voorkomen, doordat gericht en kleinschaligere gebieden kunnen worden aangewezen waarbij plafonds worden gesteld aan het aantal dieren in zo'n gebied.

Initiatiefnemers zien onderhavig wetsvoorstel dan ook als een noodzakelijk wettelijk middel dat in lijn is met de bedoeling van het regeerakkoord om te komen tot effectieve verlaging van de druk van de te hoge veestapel in de meest veedichte gebieden. Dit wetsvoorstel is complementair aan het inzetten van financiële middelen ter reductie van de veestapel, zoals reeds opgenomen in het regeerakkoord. Initiatiefnemers zijn van mening dat hiermee de effectiviteit van een warme sanering flink kan worden vergroot en waarmee alsmede kan worden geborgd dat de gewenste effecten blijvend van aard zijn. Tevens wijzen initiatiefnemers er op dat het wetsvoorstel voor gebieden waar een begin is van een ongewenst oplopende concentratie van intensieve veehouderij, er voor kan zorgen dat in latere jaren niet alsnog een groot volume aan financiële middelen door de overheid behoeft te worden ingezet om een uit de hand gelopen ontwikkeling te corrigeren.

### **3. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel**

#### *3.1 Uitgangspunten*

##### **3.1.1 Provinciale bevoegdheid**

De belasting van de leefomgeving in veedichte gebieden is van bovenlokaal belang. Regionale omstandigheden en de structuur van de veehouderij, de randvoorwaarden die aan de veehouderij gesteld worden en de omvang van de veestapel (het aantal veehouderijlocaties en het aantal dieren) bepalen de totale belasting van een gebied. Of die belasting problematisch is, is vooral ook afhankelijk van de omvang van de bewoning en de mate waarin deze is verweven met de veehouderijfunctie. Het stellen van grenzen aan de omvang van de veehouderij op gebiedsniveau vergt daarom regionaal maatwerk. Het is daarom doelmatig om de bevoegdheden ter begrenzing van de omvang van de veehouderij te verlenen aan de provincies. Voor zover sprake is van gebieden die in meer dan één provincie liggen, kunnen de betreffende provincies samenwerken bij de toepassing van dit wetsvoorstel, eenmaal wet. Het is aan de provincie om te bepalen of gebruik wordt gemaakt van deze wet en, zo ja, om de uitvoering ter hand te nemen. Dat het voortouw bij de provincie ligt, neemt niet weg dat afstemming met de desbetreffende gemeenten van belang is, zowel over de besluitvorming inzake de te nemen begrenzingsmaatregelen als over de uitvoering daarvan. Omdat een provinciale begrenzingsmaatregel aanvullend is op het bestaande ruimtelijke en milieu-instrumentarium, heeft de gemeente als bevoegd gezag hiermee in de praktijk te maken. Dit komt in paragraaf 4.3 nader aan de orde.

### 3.1.2 Belasting van de leefomgeving

Dit wetsvoorstel bevat instrumenten voor het reguleren van de omvang van de veehouderij in een gebied waar de kwaliteit van de leefomgeving onder druk staat of kan komen te staan door de omvang van de veehouderij. Het gaat om gebieden waar sprake is van concentraties van veehouderijen en landbouwhuisdieren, met verwevenheid met bewoning. Daarbuiten kunnen veehouderijactiviteiten ook leiden tot een ongewenste belasting van het leefklimaat maar het gaat hierbij dan om een meer lokale problematiek waarvoor in beginsel het bestaande omgevingsrechtelijke instrumentarium toereikend is.

Gegeven de aard van de problematiek is het wenselijk dat voor toepassing van deze instrumenten een brede grondslag bestaat. Ook omdat deze wet vooruitloopt op de invoering van de Omgevingswet is op dit punt aansluiting bij die wet gezocht. De keuze voor een grondslag conform de brede doelstelling van de Omgevingswet, hier verder samengevat als kwaliteit van de leefomgeving, maakt het mogelijk maatregelen te onderbouwen met een reeks van argumenten, zoals argumenten inzake gezondheidsrisico's, emissies, verkeershinder, de ervaren hinder en stress van omwonenden etc.

### 3.1.3 Aanvullend karakter

Dit wetsvoorstel beoogt een aanvulling op de bestaande juridische instrumenten te bieden. Het is aan de provincie om te bepalen of het wenselijk is toepassing aan dit voorstel, eenmaal wet, te geven voor een bepaald gebied of dat het de voorkeur heeft om een eventuele problematiek met bestaande instrumenten aan te pakken. Dit wetsvoorstel, eenmaal wet, maakt een programmatische aanpak mogelijk die kan worden ingevuld met concrete maatregelen ten aanzien van de omvang van de veehouderij in het betreffende gebied. De provincie kan volstaan met een programmatische aanpak, zonder dat concreet wordt gestuurd op de omvang van de veehouderij. Binnen een programmatische aanpak kunnen ook bestaande instrumenten een plaats krijgen.

Hiermee hebben provincies maximale beleidsvrijheid om het instrumentarium van dit wetsvoorstel al dan niet toe te passen. Dat is wenselijk omdat de aard van de problematiek vraagt om maatwerk en omdat de inzet van dit instrumentarium aanvullend is op bestaande omgevingsrechtelijke instrumenten van de decentrale overheden. Daarbij kan de provincie kiezen om eerst gebruik te maken van de instrumenten in het kader van het milieu of de ruimtelijke ordening of er voor kiezen om in verband met een gewenste geïntegreerde aanpak de bevoegdheden in dit wetsvoorstel naast voornoemde instrumenten in te zetten. Daarom wordt ook niet voorzien in concrete wettelijke normen over het al dan niet inzetten van het voorgestelde instrument. Zoals in het kader van de ruimtelijke ordening door het bestuur met een ruime discretionaire bevoegdheid wordt gekozen om een bepaalde gebiedsontwikkeling mogelijk te maken, biedt deze wet ook die ruimte aan de provincie. Dit komt tot uitdrukking in zowel de beleidsmatige inkadering als de mogelijkheden om bij het sturen op de omvang van de veestapel maatwerk te leveren (zie verder paragrafen 3.2 en 3.3).

### 3.1.4 Verduurzaming

Voor de beoogde verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving is ook van belang dat de veehouderijen in het betreffende gebied een toekomstperspectief hebben en dat investeringen voor innovatie en verduurzaming worden aangemoedigd. Provincies krijgen daarom de mogelijkheid om een flexibele aanpak te hanteren waarbij binnen een voor een gebied geldend maximum aantal dieren, individuele veehouders onder nadere en strikte voorwaarden hun veestapel kunnen uitbreiden op bedrijfsniveau.

De provincie heeft daarmee de mogelijkheid, enkel en alleen als duurzaamheid, milieu en dierenwelzijn daarmee zijn gediend, voor individuele veehouders de bevrozingsmaatregel van dierenaantallen gereguleerd los te laten. Provincies kunnen zo in het beleid ter verbetering van het leefklimaat beleidsdoelen inzake de ontwikkeling van de veehouderij in het gebied integreren.

### 3.1.5 Interimwet

Deze wet heeft het karakter van een interimwet die vooruitloopt op het kader van de Omgevingswet en die daarom is afgestemd op de Omgevingswet. Dit komt vooral tot uitdrukking in de gebruikte begrippen en de toegepaste beleidscyclus. Op die wijze wordt de toekomstige inpassing van dit wettelijke instrumentarium in het stelsel van de Omgevingswet vergemakkelijkt en worden de gevolgen hiervan voor het bevoegd gezag beperkt. In paragraaf 3.4 wordt hier nader op in gegaan.

## 3.2 Programma

Het instrumentarium van dit wetsvoorstel sluit aan op de beleidscyclus die is voorzien voor de Omgevingswet (zie paragraaf 2.2.3). Ten eerste heeft de provincie de mogelijkheid een programma op te stellen voor een gebied waar de omvang van de veehouderij leidt tot belasting van de leefomgeving. In dat programma wordt beleid geformuleerd dat is gericht op het actief verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving van het betreffende gebied, in relatie tot de aanwezige veehouderijen. In samenspraak met andere actoren in de maatschappij kan de provincie, wanneer zij dat wenselijk acht, beleidsdoelen formuleren en maatregelen nemen om die doelen te realiseren. Daarbij kunnen aanvullende randvoorwaarden worden gesteld waarbinnen de veehouderij-activiteiten kunnen worden verricht. Indien beleidsdoelen en randvoorwaarden de omvang van de veehouderij betreffen, kunnen via een verordening de nodige sturingsmaatregelen worden genomen (zie paragraaf 3.3).

In het wetsvoorstel is de hiervoor bedoelde programmatische aanpak als volgt vorm gegeven.

Provinciale staten stellen, wanneer zij dat wenselijk achten, een samenhangend programma «leefomgeving en veehouderijen» op voor de ontwikkeling van de veehouderijen in een gebied waarin naar hun oordeel sprake is van een overbelasting van de leefomgeving door de omvang van de veehouderij. Het gebied waarvoor dit programma wordt opgesteld, wordt in het wetsvoorstel aangemerkt als «plv-gebied» (artikel 1) waarbij de letters «plv» staan voor «programma leefomgeving en veehouderijen». In dit programma wordt vastgesteld welk samenhangend pakket van maatregelen voor de ontwikkeling van de veehouderijen in dat gebied wordt genomen, rekening houdend met de visie van de provincie daarop in relatie tot de kwaliteit van de leefomgeving van dat gebied. Dit programma is een politiek-bestuurlijk document dat alleen provinciale staten bindt.

Een provincie geeft, gegeven haar verantwoordelijkheid, zelf invulling aan de inhoud van dit programma. Het ligt in de rede dat het programma om te beginnen een beschrijving bevat van de feitelijke situatie (in elk geval het aantal bewoners, het aantal landbouwhuisdieren en de ligging van veehouderijlocaties ten opzichte van bewoning) en de verwachte autonome ontwikkelingen daarin. In artikel 4 van het wetsvoorstel wordt namelijk vereist dat provinciale staten in elk geval met deze factoren rekening houden bij het opstellen van het programma. Voor de beschrijving is ook relevant welke diersoorten voor welke productiedoelen en met welke huisvestingssystemen worden gehouden. Aan de hand van de beschrijving en de geconstateerde knelpunten op het vlak van de

kwaliteit van de leefomgeving kunnen doelstellingen worden bepaald ten aanzien van de relevante veehouderijen en kan worden bepaald welke maatregelen genomen moeten worden om de knelpunten weg te nemen, c.q. om de doelstellingen te bereiken. Die doelstellingen en maatregelen kunnen worden toegespitst op de diersoorten en -categorieën en eventueel huisvestingsystemen die het meest relevant zijn voor de kwaliteit van de leefomgeving. Zij kunnen gelegen zijn in het begrenzen van de omvang van de veehouderij, maar het kan ook gaan om andere doelstellingen en maatregelen. Te denken valt aan de toepassing van omgevingsrechtelijke instrumenten, stimuleringsmaatregelen, aanscherping van het handhavingsbeleid of andere flankerende maatregelen. Hoofdzaak is dat de in het programma opgenomen maatregelen gezamenlijk leiden tot de beoogde verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving voor de inwoners van het plv-gebied.

De doelstellingen kunnen op grond van artikel 2, tweede lid, van het wetsvoorstel zijn gelegen in het totaal aantal landbouwhuisdieren in het plv-gebied, het aantal dieren per veehouderijlocatie en het aantal veehouderijlocaties in het gebied. In het eerste geval gaat het er om dat het aantal dieren in het gebied niet boven dit maximum uit komt, wat niet uitsluit dat het aantal dieren op afzonderlijke veehouderijlocaties toeneemt. Dit is van belang om een beleid mogelijk te maken dat vernieuwing en verduurzaming in de veehouderij ondersteunt. Hoe de doelstelling van een maximum aantal dieren voor het gebied wordt gerealiseerd vergt uitwerking door de provincie. In paragraaf 3.3 wordt hier nader op ingegaan.

Bij een doelstelling voor het aantal landbouwhuisdieren per veehouderijlocatie staat centraal dat het aantal dieren op geen van deze locaties een bepaald maximum overstijgt, gelet op de gevolgen voor de kwaliteit van de leefomgeving.

De gestelde doelen kunnen al dan niet een inkrimping ten opzichte van de bestaande situatie impliceren. De keuze op dit punt zal vooral afhankelijk zijn van de ernst van de problematiek, de mate waarin maatregelen binnen een redelijke termijn kunnen bijdragen aan de beoogde verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving, en de gevolgen hiervan voor de in het gebied gevestigde veehouders. Bij het stellen van doelen omtrent het aantal landbouwhuisdieren is van belang of wordt uitgegaan van het aantal dieren dat feitelijk wordt gehouden of van het aantal dieren dat op grond van omgevingsvergunningen of anderszins op grond van het omgevingsrecht mag worden gehouden. In de praktijk is er een verschil tussen beide. In paragraaf 4.3 wordt hier nader op ingegaan.

### *3.3 Verordening*

Om beperkingen voor individuele veehouderijen in een plv-gebied te kunnen stellen, dienen bij verordening algemene regels te worden gesteld die, anders dan het programma, bindend zijn voor de desbetreffende veehouders (artikel 3 van het wetsvoorstel). De regels dienen gericht te zijn op de realisatie van in het programma opgenomen doelstellingen over de omvang van de veehouderij in dat gebied. De algemene regels worden door provinciale staten neergelegd in een verordening (artikel 2, eerste lid, van het wetsvoorstel). De hiermee op te leggen beperkingen betreffen enerzijds veehouders met een veehouderijlocatie in het plv-gebied betreffende het aantal dieren dat zij op die locatie houden, en anderzijds degene die voornemens is een nieuwe veehouderijlocatie in het gebied in gebruik te nemen.

De regels betreffende het aantal dieren stellen grenzen aan het feitelijk op een veehouderijlocatie gehouden aantal dieren door daarvoor maximum aantallen te bepalen (artikel 2, tweede lid, van het wetsvoorstel). Dit kan gebeuren door daarvoor een concreet maximum te bepalen of door dat maximum te omschrijven, bijv. als het aantal dieren dat op een bepaald moment wordt gehouden of dat op grond van omgevingsvergunningen, algemene regels of het bestemmingsplan mag worden gehouden. Waar het gaat om de doelstelling voor een maximum aantal dieren in het gebied ligt het voor de hand dat ruimte wordt geboden voor fluctuaties van de dieren aantallen mits hierdoor het maximum voor het gebied niet wordt overschreden. In verband hiermee kunnen de regels voorwaarden bevatten waaronder een voor een veehouderijlocatie gesteld maximum kan worden overschreden en hoe dit vervolgens leidt tot aanpassing van de maxima voor de betreffende veehouderijlocaties. Deze voorwaarden kunnen betrekking hebben op de mate waarin de locatie een belasting voor de omgeving oplevert. Zodoende kan verduurzaming van de veehouderij worden bevorderd. De voorwaarden kunnen overigens niet betrekking hebben onderwerpen die reeds geheel zijn genormeerd in bestaande wettelijke kaders, zoals emissienormen op grond van de Wet milieubeheer.

Het voorgaande kan worden geïllustreerd met een voorbeeld waarin de provincie zich ten doel stelt dat het aantal dieren van bepaalde diercategorieën in een plv-gebied niet toeneemt ten opzichte van het feitelijk aantal gehouden dieren op een referentiedatum (het gebiedsplafond) en waarin de provincie een verdere sturing op het niveau van een veehouderijlocatie niet gewenst acht. In dat geval bevatten de algemene regels een verbod om op een veehouderijlocatie meer dieren te houden dan ten tijde van de referentiedatum, tenzij een uitbreiding niet leidt tot een overschrijding van het gebiedsplafond. In de algemene regels kan dan worden bepaald dat de provincie een salderingsbank instelt, dat de houders van de relevante diercategorieën gehouden zijn voorgenomen uitbreidingen aan de salderingsbank te melden en dat de bank aan degene die de melding heeft gedaan bericht of de voorgenomen uitbreiding leidt tot een overschrijding van het gebiedsplafond. Alleen indien dat niet het geval is, kan de betreffende veehouder de voorgenomen uitbreiding realiseren.

De toepassing van voorwaarden waaronder een gesteld maximum kan worden overschreden, kan ook gericht zijn op verdere verbetering van het leefklimaat. Te denken valt aan voorwaarden over de reductie van emissies, geluidshinder etc.

Onder omstandigheden kan het wenselijk zijn maatwerk toe te passen door het nemen van beschikkingen ter concretisering van de gestelde algemene regels. Daarom biedt het wetsvoorstel (artikel 3) de mogelijkheid om ontheffingen te verlenen op gestelde algemene regels of om per veehouderijlocatie het maximaal te houden aantal dieren te bepalen.

Op welke wijze ook regels worden gesteld over het aantal dieren dat op veehouderijlocaties in het plv-gebied wordt gehouden, in alle gevallen is van belang dat er duidelijkheid is over het aantal feitelijk gehouden dieren. In verband hiermee kan de provincie regels stellen voor de wijze waarop dat aantal wordt bepaald (artikel 3, vierde lid, van het wetsvoorstel). Hiervoor kan bijvoorbeeld worden verwezen naar de informatie hierover zoals vastgelegd in het register voor de identificatie en registratie van dieren (verder: I&R-register, gebaseerd op de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren) of kan van de veehouder worden gevraagd om (aanvullende) informatie te verstrekken over de aantallen landbouw-

huisdieren per veehouderijlocatie en de desbetreffende diercategorie en huisvestingssysteem.

Ter beperking van de omvang van de veehouderij kunnen verder regels worden gesteld inzake het in gebruik nemen van nieuwe veehouderijlocaties in het gebied (artikel 3, eerste lid, onder b, van het wetsvoorstel), zoals een verbod om een nieuwe veehouderijlocatie te openen. Op zich is het denkbaar dat in het programma een doelstelling is opgenomen die een afname van het aantal veehouderijlocaties impliceert. In dat geval dient de provincie andere instrumenten dan opgenomen in dit wetsvoorstel (zoals het uitkopen van de betreffende veehouder) te gebruiken om die afname te bewerkstelligen.

Indien via regels beperkingen worden opgelegd voor het houden van dieren in het plv-gebied zijn deze aanvullend op de beperkingen die reeds voortvloeien uit het omgevingsrecht. Onder omstandigheden – al naar gelang de aard van de opgelegde beperkingen en de gevolgen voor betrokkene, in het bijzonder bij een doorkruising van verworven rechten of gewekte verwachtingen –, kan het noodzakelijk zijn betrokkene nadeelcompensatie te verlenen. In paragraaf 4.3 wordt hier nader op ingegaan.

Een verordening ter begrenzing van de omvang van de veehouderij in een plv-gebied heeft een geldigheidsduur van vijf jaar die steeds met dezelfde periode kan worden verlengd (artikel 7 van het wetsvoorstel). Het uitgangspunt van tijdelijkheid hangt er mee samen dat de instrumenten van dit wetsvoorstel aanvullend zijn op in het bijzonder de reguliere omgevingsrechtelijke instrumenten en daarbij ook vanuit het voorzorgbeginsel kunnen worden toegepast (zie hierover ook paragraaf 4.1). Indien na verloop van tijd via het ruimtelijke of het milieuspoor afdoende maatregelen kunnen worden genomen is er in beginsel geen reden de op dit wetsvoorstel gebaseerde maatregelen te continueren.

Zoals hiervoor al aan de orde was, zal de belasting van het leefklimaat zich in de praktijk concentreren op bepaalde diersoorten en typen veehouderijen. Ook bij het stellen van regels kan onderscheid worden gemaakt naar diersoorten, diercategorieën en huisvestingssystemen. Bovendien is het mogelijk te differentiëren tussen delen van het plv-gebied, bijv. omdat bepaalde delen van het gebied een meer specifieke problematiek hebben of om te voorkomen dat problemen zich binnen het plv-gebied verplaatsen (artikel 5 van het wetsvoorstel).

### *3.4 Karakter van interimwet*

In paragraaf 2.2.3 is al ingegaan op de Omgevingswet (verder: Ow) en de instrumenten die het nieuwe omgevingsrechtelijke stelsel zal bieden. In deze paragraaf is aan de orde hoe dit wetsvoorstel zich daartoe verhoudt, dit met het oog op de beoogde inpassing in het nieuwe stelsel. De toekenning in dit wetsvoorstel van bevoegdheden aan provincies sluit aan bij de bevoegdheidsverdeling in het nieuwe stelsel. Omdat de problematiek van belasting van de leefomgeving door veehouderijen gemeentegrensoverstijgend is, ligt het vanwege de doelmatigheid in de rede dat sturend wordt opgetreden door de provincie (artikel 2.3 Ow).

De instrumenten die dit wetsvoorstel bevat, programma en verordening, maken deel uit van het instrumentarium van de Omgevingswet (hoofdstukken 3 en 4 Ow). In de omgevingsvisie die verplicht is onder de Omgevingswet, kan een provincie in voorkomend geval aangeven welk integraal doel het nastreeft in verband met belasting van de omgeving door veehouderijen in een gebied. De provincie kan deze omgevingsvisie in een programma operationaliseren waarbij kan worden ingezet op een



pakket van diverse maatregelen, met inbegrip van maatregelen om de omvang van de veehouderij te begrenzen. De provincie kan vervolgens in de omgevingsverordening algemeen verbindende voorschriften opnemen.

Zoals hiervoor reeds is beschreven, betreft de problematiek van hoge omgevingsdruk in sommige veedichte gebieden een reeks van factoren, zoals emissies, verkeer, ervaren hinder en stress bij bewoners vanwege mogelijke gezondheidsrisico's. Op basis van het voorgaande kan geconcludeerd worden dat er dan kennelijk sprake is van een onevenwichtige verdeling van functies aan locaties. Dan is het mogelijk een kwalitatief doel te stellen ter beperking van de omgevingsdruk ter bereiking waarvan passende maatregelen genomen kunnen worden, bijvoorbeeld door het bepalen van een «gebruiksruimte» voor bepaalde activiteiten of emissies.

Die gebruiksruimte kan betrekking hebben op een maximaal aantal te houden dieren, zoals voorzien in dit wetsvoorstel. De Omgevingswet maakt het ook mogelijk te differentiëren tussen gebieden, bijv. indien de bestaande problematiek daartoe aanleiding geeft of indien het nemen van maatregelen in het ene gebied naar verwachting leidt tot een vergroting van de omgevingsdruk op een nabijgelegen gebied (art. 2.4, eerste lid, Ow). Daarnaast kan in het kader van de Omgevingswet een programmatische aanpak worden gebruikt om de omgevingsdruk naar een gewenst niveau terug te brengen.

Het voorgaande maakt duidelijk dat het stelsel van de Omgevingswet voldoende handvatten biedt om de met dit wetsvoorstel beoogde regulering van de omvang van de veehouderij in bepaalde gebieden te kunnen voortzetten op grond van de Omgevingswet. Dit wetsvoorstel is dan ook uitdrukkelijk bedoeld als interim-wet. De inhoud daarvan zal worden ingepast in het nieuwe stelsel, zodanig dat de handvatten van het bevoegd gezag om in een gebied te sturen op de omvang van de veehouderij onverkort blijven bestaan. Dit gebeurt via afzonderlijke aanpassingsregelgeving, zoals ook gebeurt bij de inbouw van de Wet natuurbescherming in het nieuwe stelsel via de Aanpassingsregelgeving natuur. Het kan bijv. in het belang zijn van een gelijkwaardige omzetting dat in de uitvoeringswetgeving van de Omgevingswet expliciet wordt vastgelegd dat provincies met het oog op de kwaliteit van de leefomgeving gebruik kunnen maken van de in dit wetsvoorstel opgenomen maatregelen. Met een dergelijke inpassing wordt recht gedaan aan de verbeterdoelstellingen van de stelselherziening, zoals het vereenvoudigen en bundelen van regelgeving over de fysieke leefomgeving.

## **4. Operationalisering**

### *4.1 Beoordeling kwaliteit van de leefomgeving*

In paragraaf 3.1 is toegelicht dat dit wetsvoorstel beoogt een instrumentarium te bieden om te kunnen optreden in veedichte gebieden waar naar het oordeel van de provincie reden is om aanvullende maatregelen te nemen. Vanwege de aard van de problematiek heeft dit wetsvoorstel de brede grondslag van (samengevat) de kwaliteit van de leefomgeving. Het is niet mogelijk op eenduidige of zelfs kwantitatieve wijze te bepalen wanneer de kwaliteit van de leefomgeving door de omvang van de veehouderij in het geding is of dreigt te komen. Het is aan de provincies om dit van geval tot geval te beoordelen en dus of er reden is voor toepassing van dit wetsvoorstel, eenmaal wet. Indien een provincie kiest voor toepassing van dit wettelijke instrumentarium dient zij te onderbouwen in welke opzichten er in het betreffende gebied lacunes in de

kwaliteit van de leefomgeving zijn of te verwachten zijn. Dit is ook van belang om te kunnen beoordelen of deze lacunes, gelet op de belangen van de betreffende veehouders, het nemen van de beoogde maatregelen rechtvaardigen.

Kwaliteit van de leefomgeving omvat zowel ruimtelijke als milieukwaliteit, zoals deze begrippen worden toegepast in het kader van de Omgevingswet. Hierbij spelen aspecten van ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur, water, gezondheid en geur een rol. De provincie kan al naar gelang de situatie in veedichte gebieden voor bepaalde van deze aspecten beleid formuleren. Dit beleid heeft de normen, bestemmingsplannen en andere instrumenten op grond van de bestaande omgevingsrechtelijke kaders als vertrekpunt. Het biedt een aanvullend ijkpunt wat voor een aanvaardbare kwaliteit van de leefomgeving de maximale omgevingsbelasting is en daarmee welke gebruiksruimte er voor het gebied is te verdelen. Het beleid kan een doelstelling voor de omvang van de veehouderij in het veedichte gebied omvatten die wordt neergelegd in het programma, bedoeld in dit wetsvoorstel.

Zoals aan de orde was in paragraaf 3.2 dient bij de opstelling van een programma en een verordening rekening te worden gehouden met de omvang van de veestapel in het gebied, het aantal bewoners en de mate waarin veehouderijlocaties en bewoning verweven zijn en met de ontwikkeling daarvan. Deze factoren bepalen mede de omvang van de emissies en andere overlastgevendende effecten en de mate waarin omwonenden daaraan blootgesteld (gaan) worden. Juist de combinatie van een relatief groot aantal dieren met bewoning op relatief kleine afstand kan belasting van de leefomgeving opleveren. Een voortgaande concentratie van veehouderijactiviteiten in een gebied vergroot de belasting van de leefomgeving en doet de positieve effecten van bijv. emissiereducerende maatregelen teniet. Of feitelijk sprake is of zal zijn van een zodanige belasting van de leefomgeving dat er reden is om maatregelen te nemen, hangt af van nog meer factoren die zich minder eenduidig laten benoemen. Het gaat onder meer om de geografische situatie (bijv. de heersende windrichting), de ruimtelijke inrichting (wegen, bebouwing etc.) en de aard van de veehouderijen (diercategorie en huisvestingssysteem).

Het vergt een integrale en objectieve beoordeling van alle aspecten om te kunnen vaststellen hoezeer de leefomgeving in een gebied is belast door de aanwezige veehouderijen. Hoewel sommige effecten van veehouderijen kwantitatief kunnen worden bepaald, geldt dat niet voor alle effecten, laat staan dat er een kwantitatieve maatstaf is voor de maximale belasting door het samenstel van effecten.

Om te komen tot een objectieve beoordeling van bepaalde effecten van veehouderij voor omwonenden kan de provincie advies inwinnen bij onafhankelijke deskundigen. Op het terrein van gezondheidseffecten kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne en het Institute for Risk Assessment Sciences (IRAS; Universiteit Utrecht). Verder kan voor een objectieve beoordeling gebruik worden gemaakt van bepaalde hulpmiddelen. Ten eerste valt te denken aan het Beoordelingskader gezondheid en milieu (rapport nr. 609026003/2003 van het RIVM). Dat is een instrument waarmee factoren in beeld worden gebracht die een rol spelen bij beleidsbeslissingen over milieuproblemen met gezondheidsaspecten. Het gaat dan niet alleen om ernst en omvang van gezondheidseffecten, maar ook om risicoperceptie, kosten-baten analyses en handavingsaspecten. Het beoordelingskader maakt het mogelijk op gestandaardiseerde wijze risico's te inventariseren en de noodzaak van eventuele maatregelen te bepalen.

Het voornoemde beoordelingskader is toegepast op het thema van intensieve veehouderijen. Het betreffende rapport, Beoordelingskader gezondheid en milieu intensieve veehouderijen (opgesteld door Fast advies, in opdracht van GGD Noord-Brabant en Zeeland, maart 2013) geeft nader inzicht in de verschillende risico's voor de volksgezondheid door de nabijheid van intensieve veehouderijen en in de mogelijke maatregelen. Het biedt daarmee ook handvatten voor een bestuurlijke afweging om al dan niet gebruik te maken van het instrumentarium van dit wetsvoorstel.

Voorts kan gebruik worden gemaakt van de door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu opgestelde Handreiking veehouderij en gezondheid. Deze handreiking beoogt provincies, gemeenten en omgevingsdiensten adviezen te geven over het betrekken van volksgezondheidsaspecten van veehouderijen bij de besluitvorming over omgevingsvergunningen, meldingen van vergunningvrije veehouderijen en ruimtelijk beleid. In deze handreiking wordt ingegaan op de beschikbare wetenschappelijke informatie, waaronder het VGO-rapport, en op de manier waarop een zorgvuldige afweging van belangen van omwonenden (gezondheid) en veehouders (bedrijfsvoering) kan worden gerealiseerd. In dit kader heeft de toenmalige Staatssecretaris van Economische Zaken, mede namens de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Staatssecretaris van Infrastructuur en milieu, de Gezondheidsraad gevraagd om advies uit te brengen over de vraag in hoeverre de inzichten die zijn neergelegd in het VGO-rapport en andere relevante rapporten kunnen worden beschouwd als wetenschappelijk algemeen aanvaard of als aanwijzingen daarvoor.

Dit is van belang voor de onderbouwing van de beoogde maatregelen. In het recent verschenen advies concludeert de Gezondheidsraad dat er aanwijzingen zijn dat wonen in de buurt van veehouderijen specifieke gezondheidsrisico's met zich meebrengt en dat zich rond veehouderijen verhoogde concentraties fijnstof kunnen voordoen, maar dat de bewijskracht voor causaliteit tekortschiet en dat aanvullend onderzoek derhalve zinvol is.<sup>3</sup> De resultaten van eventuele vervolgstudie kunnen grondvormen voor het versterken van de Handreiking Veehouderij en gezondheid.

#### *4.2 Procedurele aspecten*

Om te bevorderen dat alle relevante belangen worden betrokken bij de totstandkoming van het programma en de verordening en dat hierover in de provinciale staten een goede afweging kan worden gemaakt, is voorzien in toepassing van de openbare voorbereidingsprocedure van de Algemene wet bestuursrecht (artikel 6 van het wetsvoorstel). In dit geval houdt deze procedure kort samengevat in dat de provincie een ontwerp van het programma c.q. verordening gedurende zes weken ter inzage legt, ook langs elektronische weg, gedurende welke termijn eenieder daarover zijn zienswijze kenbaar kan maken.

Door niet alleen belanghebbenden maar ook anderen in de gelegenheid te stellen op een ontwerp te reageren wordt een brede inbreng vanuit de samenleving mogelijk gemaakt. Dat is in het bijzonder ook van belang voor de ontwikkeling van beleid voor de ontwikkeling van de veehouderij in het betreffende gebied. Het ligt in de rede dat de bewoners van en veehouders in het veedichte gebied al voorafgaand aan de hiervoor bedoelde inspraakprocedure worden betrokken bij de voorbereiding van

<sup>3</sup> Advies Gezondheidsraad «Gezondheidsrisico's rond veehouderijen: vervolgadvisie», Kamerstuk 2018/2019, 28 973, nr. 197.

het programma. Het programma moet voor alle partijen een werkbare aanpak opleveren en een vroegtijdige betrokkenheid is bovendien belangrijk voor het draagvlak.

Het programma is overigens niet gericht op een rechtsgevolg en zal daarom in beginsel niet kunnen worden aangemerkt als besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Om geen misverstand te laten ontstaan over het feit dat er geen bezwaar en beroep open staat tegen de vaststelling van een programma, is voorzien dat het programma wordt opgenomen in bijlage 2 van de Algemene wet bestuursrecht op de lijst van besluiten die niet vatbaar zijn voor bezwaar en beroep (artikel 13 van het wetsvoorstel).

De totstandkoming van een programma en verordening vergt enige tijd. Mede door de toepassing van de openbare voorbereidingsprocedure zou het beleidsdoel om de belasting van de leefomgeving te verminderen, kunnen worden ondergraven als veehouders in de tussentijd uitbreidingen van hun veestapel kunnen realiseren. Om dit te kunnen voorkomen voorziet het wetsvoorstel in de mogelijkheid een zogenaamd voorbereidingsbesluit te nemen (zoals ook de Wro en de Ow de figuur van het voorbereidingsbesluit kennen). In dat besluit kan onder meer worden bepaald dat het verboden is gedurende anderhalf jaar, althans tot de totstandkoming van de verordening, het aantal gehouden landbouwhuisdieren uit te breiden. Voor zover de verordening wordt geconcretiseerd door middel van beschikkingen voor afzonderlijke veehouderijlocaties, hetzij voor alle locaties, hetzij voor het maken van uitzonderingen (ontheffingen), kan tegen de betreffende beschikking bezwaar en beroep worden ingesteld. De verordening zelf en ook een eventueel voorbereidingsbesluit is niet vatbaar voor bezwaar en beroep omdat deze algemeen verbindende voorschriften bevat. Overigens bestaat op grond van artikel 10 van het wetsvoorstel steeds de mogelijkheid een aanvraag om nadeelcompensatie in te dienen, en tegen het besluit op deze aanvraag staat wel bezwaar en beroep open. Het aspect van nadeelcompensatie komt nader in paragraaf 4.3 aan de orde.

#### *4.3 Verhouding met huidig omgevingsrecht*

Het instrumentarium van dit wetsvoorstel is aanvullend op het bestaande omgevingsrecht. Dat betekent dat algemene regels voor de regulering van de omvang van de veehouderij in een gebied op grond van dit wetsvoorstel, eenmaal wet, en eventuele daarop gebaseerde beschikkingen gelden naast het geldende omgevingsrecht. Indien wordt bepaald dat veehouders in het plv-gebied slechts binnen bepaalde voorwaarden hun veestapel kunnen uitbreiden, blijven hiernaast de bestaande omgevingsrechtelijke verplichtingen voor betrokkenen op grond van bijv. het bestemmingsplan of een omgevingsvergunning onverkort gelden. Aanscherping van bijv. vergunningsvoorschriften om deze in overeenstemming te brengen met de verplichtingen op grond van dit wetsvoorstel is alleen mogelijk voor zover daarvoor een basis is in de desbetreffende omgevingsrechtelijke wetgeving. Het is van belang dat belanghebbenden goed worden voorgelicht door provincie en gemeenten over de verhouding tussen maatregelen op grond van dit wetsvoorstel en het reguliere omgevingsrecht en dat er goede communicatie is tussen de betreffende provincie en gemeenten.

Bij de opstelling van het programma en de verordening dient de provincie duidelijkheid te bieden op welk knelpunt van de kwaliteit van de leefomgeving de betreffende maatregelen aangrijpen. Naarmate dat knelpunt ernstiger is, zal er meer reden zijn om maatregelen te nemen die de betreffende veehouders (kunnen) belemmeren in hun bedrijfsvoering. Het

is noodzakelijk een gedegen afweging te maken van de belangen van in elk geval de omwonenden en de veehouders, rekening houdend met verkregen rechten en gewekte verwachtingen. Het betreft hier vooral maar niet alleen de omgevingsrechtelijke positie van de veehouder. Hierbij is van belang dat het aantal feitelijk gehouden landbouwhuisdieren vaak lager is dan het aantal dieren dat de betreffende veehouder op grond van het omgevingsrecht mag houden. Soms wordt deze zogenaamde latente gezag op dat punt de omgevingsvergunning aan te passen. Het mag duidelijk zijn dat het voor veehouders veel verschil uitmaakt of een maatregel waarmee een plafond voor het aantal landbouwhuisdieren in een gebied wordt bepaald, is geënt op het totaal voor het gebied vergunde aantal landbouwhuisdieren of het totaal in het gebied feitelijk gehouden dieren. In het tweede geval kan dit betekenen dat voorgenomen uitbreidingen worden geblokkeerd.

Indien de gevolgen van de maatregel voor veehouders onevenredig zijn met de doelen van de maatregel, zal het in beginsel noodzakelijk zijn om hen nadeelcompensatie te verlenen. Dit vloeit voort uit artikel 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht en, voor zover sprake is van eigendomsinmenging, uit artikel 1 van het eerste protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden onderscheidenlijk artikel 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. De laatstgenoemde bepalingen staan de inmenging in eigendom slechts toe in het algemeen belang en op grond van de wet. Bij eigendomsontneming is volledige schadevergoeding het uitgangspunt.

Bij eigendomsregulering is nadeelcompensatie aan de orde indien de maatregel disproportioneel is en resulteert in een individuele en buitensporige last. Indien een veehouder minder dieren houdt dan toegestaan op grond van zijn omgevingsvergunning, impliceert een maatregel die tot gevolg heeft dat deze «latente ruimte» niet langer kan worden benut, dat sprake is van regulering van eigendom. Gelet op dit wetsvoorstel is dan sprake van regulering in het algemeen belang met een wettelijke grondslag.

De beoordeling van de proportionaliteit van de maatregel dient per geval plaats te vinden. Al naar gelang de omstandigheden zal het wel of niet noodzakelijk zijn in dergelijke gevallen nadeelcompensatie te verlenen.

Met het oog hierop bevat het wetsvoorstel een regeling die op hoofdlijnen overeenkomt met de regeling voor nadeelcompensatie die op termijn zal worden ingevoerd in de Algemene wet bestuursrecht (Stb. 2013, 50). Criterium voor toekenning van nadeelcompensatie is hierbij dat sprake is van een inkomensderving of waardevermindering van een onroerend goed als gevolg van een besluit van provinciale staten of gedeputeerde staten die redelijkerwijs niet voor rekening van de betrokkene moet blijven (artikel 10 van het wetsvoorstel).

#### *4.4 Informatievoorziening*

Het is voor de uitvoering van deze wet van belang dat provincies kunnen beschikken over gegevens omtrent de veehouderij-activiteiten in een plv-gebied. Informatie over het aantal veehouderijlocaties in een gebied kan worden geput uit bestemmingsplannen. Dat geldt niet voor het aantal landbouwhuisdieren dat in het plv-gebied en per veehouderijlocatie wordt gehouden, de diercategorie en het huisvestingssysteem. Dat is wezenlijke informatie om een analyse te kunnen maken van de situatie in een plv-gebied en in het bijzonder van de belasting van de leefomgeving, en om vervolgens zo nodig maatregelen te kunnen nemen om de omvang van de veehouderij te begrenzen. Voor de opstelling van een programma

is van belang dat deze informatie voor een bepaald gebied (op geaggregeerd niveau) beschikbaar is. Voor de opstelling van algemene regels dient ook de informatie per veehouderijlocatie voorhanden te zijn.

Het ligt in de rede vanuit een oogpunt van beperking van administratieve lasten waar mogelijk hiervoor reeds bestaande gegevens te gebruiken. Gegevens over de aantallen gehouden dieren zijn opgenomen in het register voor de identificatie en registratie van dieren (verder: I&R-register) en de gegevens over huisvestingssysteem en diercategorieën worden verzameld in het kader van de jaarlijkse landbouwtelling, bedoeld in de artikelen 24 en 25 van de Landbouwwet. De gegevens die op grond van de (jaarlijks opnieuw vastgestelde) ministeriële regeling voor de landbouwtelling en de gecombineerde opgave worden verzameld (verder hieronder aangeduid als de gegevens van de landbouwtelling), worden onder meer door het CBS verwerkt tot statistische informatie.

Deze informatie wordt vervolgens door Wageningen Environmental Research (WER) en het RIVM bewerkt en verrijkt, onder meer voor de PAS (programmatische aanpak stikstof) en voor rapportages aan de Europese Commissie over emissies. Ook al is er veel relevante informatie voorhanden, het is niet uit te sluiten dat deze informatie op onderdelen niet een voldoende inzicht biedt in de aantallen gehouden dieren per gebied en per veehouderijlocatie, onderscheiden naar diercategorie en huisvestingssysteem. Afhankelijk van de concrete situatie in een gebied met een veehouderijconcentratie kan het noodzakelijk zijn dat de provincie hierover nadere informatie inwint bij de veehouders en dat zo nodig een afzonderlijke telling plaatsvindt.

Het wetsvoorstel (artikel 3, vierde lid) biedt een expliciete grondslag voor het stellen van regels over de wijze van bepaling van het aantal gehouden landbouwhuisdieren. In die regels kan worden bepaald welk referentiepunt wordt gehanteerd bij de regels ter begrenzing van de omvang van de veehouderij in het plv-gebied.

Dat referentiepunt kan gelegen zijn in bestaande gegevensverzamelingen maar ook in een afzonderlijke telling van het aantal gehouden dieren. Dit is ook van belang voor de handhaving van opgelegde maxima. Of een veehouder meer dieren houdt dan op grond van het maximum is toegestaan, zal feitelijk moeten worden vastgesteld, aan de hand van een telling of de bedrijfsadministratie.

De gegevens die relevant zijn voor de uitvoering van dit wetsvoorstel bevatten persoonsgegevens in de zin van de Algemene verordening gegevensbescherming (verder: AVG), althans kunnen onder omstandigheden (bijv. als sprake is van een eenpersoonsbedrijf) daartoe worden herleid. Het betreft de naam en het adres van de veehouder. Bij gebruik van deze gegevens moet de provincie daarom de voorwaarden van de AVG voor de verwerking van persoonsgegevens in acht nemen. Voor het gebruik van gegevens uit het I&R-register en de landbouwtelling is van belang dat eenmaal verstreekte en verwerkte persoonsgegevens alleen verder mogen worden verwerkt als dat verenigbaar is met de doeleinden waarvoor ze zijn verkregen (artikel 5 AVG).

Voor de beoordeling van de verenigbaarheid is onder meer van belang in hoeverre het doel van de verkrijging en het doel van de verdere verwerking verwant zijn. Als een maatregel op grond van dit wetsvoorstel met het oog op de kwaliteit van de leefomgeving mede de volksgezondheid betreft, is er sprake van een dergelijke verwantschap omdat het doel van het I&R-register is gelegen in de bescherming van de dier- en volksgezondheid. Of sprake is van een verenigbaar doel in de zin van de verordening is afhankelijk van de concrete maatregel die op grond van dit

wetsvoorstel, eenmaal wet, wordt genomen. Onder omstandigheden is het dus nodig te voorzien in een afzonderlijke wettelijke basis voor de verdere verwerking van de relevante gegevens van het I&R-register en de landbouwtelling. Het wetsvoorstel bevat daarom in artikel 9 een grondslag voor een algemene maatregel van bestuur waarin wordt bepaald dat en onder welke voorwaarden deze gegevens kunnen worden gebruikt en verwerkt voor de uitvoering van artikel 3 van het wetsvoorstel. Hiermee is er een wettelijke voorziening om zo nodig, al naar gelang de door een provincie beoogde toepassing, een basis te scheppen voor de verstrekking aan en het gebruik door provincies van gegevens van het I&R-register en de landbouwtelling.

Voor de opstelling van een programma (ter uitvoering van artikel 2 van het wetsvoorstel) dient een provincie (slechts) te beschikken over informatie op geaggregeerd niveau over de omvang van de veehouderij in een gebied. Een provincie kan hiervoor gebruik maken van bestaande statistische informatie van het CBS of kan zo nodig aan het CBS of WER opdracht verlenen de beschikbare gegevens te verkrijgen. Omdat deze informatie is geaggregeerd op gebiedsniveau kunnen de betreffende gegevens niet worden herleid tot persoonsgegevens, zodat de voorwaarden van de AVG niet van toepassing zijn op de beschikbaarstelling van deze gegevens aan een provincie voor de opstelling van een programma.

Een belangrijke voorwaarde van de AVG voor de verwerking van persoonsgegevens is dat dit noodzakelijk en proportioneel is, gelet op het doel ervan (artikel 5 AVG). In het voorgaande is reeds ingegaan op het belang en de noodzaak dat provincies voor de toepassing van het instrumentarium van dit wetsvoorstel kunnen beschikken over gegevens over aantallen gehouden dieren. Deze gegevens worden overeenkomstig dit wetsvoorstel slechts gebruikt om aan veehouders beperkingen te kunnen opleggen ten aanzien van het aantal gehouden landbouwhuisdieren. Welke gegevens over specifieke veehouderijlocaties beschikbaar moeten zijn, is afhankelijk van de maatregelen die een provincie wil nemen. Indien bijvoorbeeld de problematiek in een gebied is beperkt tot één diersoort, is het verzamelen en verwerken van gegevens over die diersoort gerechtvaardigd, gelet op het feit dat dit wetsvoorstel niet zonder die gegevens kan worden toegepast. Het zou daarentegen bovenmatig zijn in dat geval ook gegevens over andere diersoorten te verzamelen en te verwerken. De provincie dient dus bij het verzamelen van gegevens, ook bij het opvragen van gegevens uit het I&R-register, rekening te houden met het proportionaliteitsvereiste.

Bij de verwerking van gegevens dient de provincie verder in het bijzonder te voldoen aan vereisten voor de kwaliteit van de verwerkte gegevens, de gegevensbeveiliging en de informatieverstrekking aan betrokkene (respectievelijk artikelen 5, 28 en 14 AVG). Voor de kwaliteit van de verwerkte gegevens is van belang dat indien een provincie de gegevens van het I&R-register en de landbouwtelling aanvult met andere gegevens, wordt bewaakt dat het totaal van de verzamelde informatie consistent is.

De AVG verplicht de provincie er toe om eenmaal verwerkte gegevens adequaat te beheren en te beveiligen. Gegevens over het aantal dieren dat op een veehouderij wordt gehouden, kunnen gevoelige informatie bevatten indien de veehouderijlocatie is gelegen in een gebied waar weinig draagvlak voor de veehouderij in het gebied is. Het is overigens nu al zo dat omwonenden met een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur informatie over aantallen gehouden dieren kunnen opvragen. Voor zover de informatie als milieu-informatie moet worden aangemerkt,

zijn er slechts beperkte gronden om een dergelijk verzoek af te wijzen (artikel 10, vierde en zesde lid, Wet openbaarheid van bestuur).

#### *4.5 Toezicht en opsporing*

Nu dit wetsvoorstel voorziet in toekenning van de bevoegdheid aan provincies om algemene regels te stellen ter begrenzing van de omvang van de veehouderij in een veedicht gebied, heeft het provinciaal bestuur ook tot taak toe te zien op de naleving van deze regels. In verband hiermee is bepaald dat gedeputeerde staten daartoe toezichhoudende ambtenaren aanwijst (artikel 11). Zo nodig kan het provinciebestuur bestuursdwang uitoefenen. De bevoegdheid tot het opleggen van een last onder bestuursdwang berust op artikel 122 van de Provinciewet bij gedeputeerde staten. Ingevolge artikel 5:32 van de Algemene wet bestuursrecht kunnen gedeputeerde staten in voorkomend geval ook een last onder dwangsom opleggen. Voorts wordt voorgesteld een overtreding van de vast te stellen provinciale regels aan te merken als economisch delict.

In verband hiermee is in artikel 8 van het wetsvoorstel expliciet bepaald dat het verboden is bij het houden van landbouwhuisdieren of het in gebruik nemen van een veehouderijlocatie in een plv-gebied de krachtens de wet gestelde regels te overtreden. De Wet op de economische delicten is aangevuld door hierin een verwijzing naar dit artikel op te nemen (artikel 12 van het wetsvoorstel).

### **5. Verhouding met het Europese recht**

#### *5.1 Inleiding*

Eén van de hoofddoelstellingen van de Europese Unie is het tot stand brengen van een interne markt, gericht op een duurzame ontwikkeling van Europa op basis van een evenwichtige economische groei en van prijsstabiliteit, een sociale markteconomie met een groot concurrentievermogen die gericht is op volledige werkgelegenheid en sociale vooruitgang en van een hoog niveau van bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu (artikel 3, derde lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU)).

Binnen de interne markt is het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal gewaarborgd (artikel 26, tweede lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)). Het wetsvoorstel is ingegeven door bezorgdheid over de gevolgen van veehouderij voor de kwaliteit van de leefomgeving. Centraal staat evenwel het houden van dieren als economische activiteit. Vanuit dat perspectief behoeft het een beoordeling op het punt van EU-conformiteit.

#### *5.2 Het gemeenschappelijk landbouwbeleid*

Op grond van artikel 38 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (verder: VWEU) bepaalt de Europese Unie een gemeenschappelijk beleid voor de landbouw en de visserij en voert dat uit. Dat beleid heeft ingevolge artikel 39, eerste lid, VWEU, ten doel:

- a. de productiviteit van de landbouw te doen toenemen door de technische vooruitgang te bevorderen en door zowel de rationele ontwikkeling van de landbouwproductie als een optimaal gebruik van de productiefactoren, met name de arbeidskrachten, te verzekeren;
- b. aldus de landbouwbevolking een redelijke levensstandaard te verzekeren (...);
- c. de markten te stabiliseren;
- d. (...);



e. redelijke prijzen bij de levering aan verbruikers te verzekeren. Volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie impliceert het bestaan van een gemeenschappelijke marktordening dat de lidstaten ten aanzien van onderwerpen die door de gemeenschappelijke marktordening zijn geregeld, geen nationale maatregelen mogen treffen die de strekking hebben daarvan af te wijken of afbreuk te doen aan de doelstellingen daarvan<sup>4</sup>.

De maximale omvang van de veehouderij in gebieden, uitgedrukt in aantallen dieren, is niet geharmoniseerd door initiatieven van de Europese Unie. Lidstaten hebben dan ook de bevoegdheid om ten aanzien van dit onderwerp voorschriften vast te stellen, mits deze regelgeving niet strijdig is met de doelstellingen van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid.

Dit wetsvoorstel maakt het provincies mogelijk de omvang van de veehouderij in bepaalde gebieden te begrenzen.

Het gaat om een gebiedsgebonden aanpak waarbij voorwaarden worden gesteld aan het houden van vee en waarin voor veehouders in elk geval ruimte blijft om zich elders in de provincie of in een andere provincie te vestigen. Net zo min als bij het ruimtelijk ordeningsinstrumentarium is dus sprake van een maatregel die de productie beperkt of in ander opzicht strijdig is met de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid.

### *5.3 Het vrij verkeer van goederen*

Met de beginselen van de interne markt en, binnen dat kader, de gemeenschappelijke marktordening zijn onverenigbaar nationale bepalingen of praktijken die het vrij handelsverkeer kunnen beperken of verhinderen.<sup>5</sup> De artikelen 34 en artikel 35 VWEU bepalen dat kwantitatieve in- en uitvoerbeperkingen en alle maatregelen van gelijke werking zijn verboden. Een uitzondering geldt voor maatregelen ter bescherming van de in artikel 36 VWEU genoemde belangen of andere zogenaamde dwingende redenen van algemeen belang. Deze maatregelen zijn toegestaan mits zij geen middel tot willekeurige discriminatie of een verkapte beperking van de handel tussen lidstaten vormen, er geen alternatieve maatregelen zijn die het handelsverkeer minder belemmeren en het niet gaat om beleid waarvoor geharmoniseerde EU-wetgeving geldt. Indien een provincie maatregelen heeft genomen om de omvang van de veehouderij in een gebied te begrenzen, heeft dat in beginsel niet tot gevolg dat de in- of uitvoer wordt beperkt. De maatregelen zijn immers gericht op het tegengaan van een (verdere) concentratie van veehouderijactiviteiten in een bepaald gebied en laten de omvang van de veehouderij in Nederland ongemoeid. Voor zover een provinciale maatregel in een uitzonderlijk geval, met het oog op invoerbeperkende effecten, zou moeten worden aangemerkt als een maatregel van gelijke werking, kan een beroep worden gedaan op de uitzondering van dwingende redenen van niet-economische aard. De bescherming van de leefomgeving kan als zodanig worden aangemerkt. Het belang van een veilige en gezonde leefomgeving omvat de belangen van de volksgezondheid en het milieu, onderwerpen die op grond van artikel 36 VWEU en in jurisprudentie reeds expliciet zijn aanvaard als grond voor het nemen van invoer- of uitvoerbeperkende maatregelen.

<sup>4</sup> HvJ, 22 mei 2003, Freskot, C-355/00

<sup>5</sup> HvJ, 29 november 1978, Pigs Marketing Board, 83/78, Jur. blz. 2347

Voor de brede thematiek van de kwaliteit van de leefomgeving is er geen geharmoniseerde EU-wetgeving. Daarbij wordt op grond van dit wetsvoorstel geen onderscheid gemaakt naar de herkomst van dieren of is er anderszins een beperking van de handel tussen lidstaten. Het ligt in de rede dat provinciale maatregelen proportioneel zijn omdat dit wetsvoorstel bedoeld is als aanvullend instrument in gevallen waarin met de bestaande omgevingsrechtelijke instrumenten de belasting van de leefomgeving door de regionale omvang van de veehouderij onvoldoende kan worden tegengegaan. Het is uiteindelijk aan de provincie om al naar gelang de situatie op een proportionele wijze toepassing te geven aan dit wetsvoorstel, mede met het oog op het handelsverkeer tussen de lidstaten van de Europese Unie.

#### *5.4 Overige aspecten*

Het vrije verkeer van personen en de vrijheid van dienstverlening en van vestiging van natuurlijke personen en rechtspersonen worden met dit wetsvoorstel niet beperkt. Waar het gaat om personen die naar Nederland komen om de landbouw uit te oefenen, zullen zij, gelijkelijk als de Nederlandse agrariërs, gehouden zijn aan de nationale regels omtrent de bedrijfsvoering. Het wetsvoorstel heeft geen betrekking op dienstverrichting als zodanig, ook al kan niet worden uitgesloten dat het indirect gevolgen heeft voor dienstverlening in de agrarische sector. De Dienstenrichtlijn (richtlijn 2006/123/EG) heeft slechts betrekking op gevallen waarin directe eisen worden gesteld aan dienstverrichters en is dus in dit kader niet relevant. Voorts is hier van belang dat het Hof van Justitie heeft overwogen dat de vrijheid van vestiging niet in het geding kan komen indien eventueel mogelijke beperkingen daarvan zo onzeker en indirect zijn dat niet kan worden gezegd dat zij deze vrijheid belemmeren.<sup>6</sup>

Verder kan worden geconstateerd dat dit wetsvoorstel niet voor notificatie in aanmerking komt op grond van de z.g. Notificatierichtlijn (richtlijn 98/34/EG<sup>7</sup>). Deze richtlijn heeft tot doel de belemmeringen voor het vrije verkeer van goederen, die kunnen voortvloeien uit de vaststelling van onderling verschillende nationale technische voorschriften, op te heffen of te verkleinen door de doorzichtigheid van de nationale initiatieven ten opzichte van de Commissie, de Europese normalisatie-instellingen en de overige lidstaten te vergroten. Dit wetsvoorstel bevat geen technisch voorschriften in de zin van de voornoemde richtlijn.

### **6. Lasten voor de overheid en voor bedrijven**

Dit wetsvoorstel genereert als zodanig geen lasten. Het wetsvoorstel biedt provincies aanvullende instrumenten om maatregelen te nemen met het oog op de kwaliteit van de leefomgeving en deze instrumenten zijn zo veel mogelijk afgestemd op het stelsel van de Omgevingswet. Provincies dienen te bepalen of en, zo ja, hoe men gebruik maakt van deze instrumenten. De door een provincie gewenste maatregelen, neergelegd in een programma en, eventueel, een verordening, kunnen regeldruk en uitvoeringslasten op provinciaal niveau genereren. De omvang van deze lasten, in het bijzonder voor het bedrijfsleven en de provincie, is afhankelijk van de aard en vormgeving van die maatregelen. Het is aan de provincie om bij de besluitvorming over toepassing van dit wetsvoorstel, eenmaal wet, rekening te houden met de aspecten van regeldruk en uitvoeringslasten.

<sup>6</sup> HvJ, 20 juni 1996, *Semeraro Casa Uno*, gevoegde zaken C-418/93 t/m C-42/93, C-460/93 t/m C-464/93, C-9/94 t/m C-11/94, C-14/94, C-15/94, C-23/94, C-24/94 en C-332/94.

<sup>7</sup> Richtlijn 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften (PbEG 1998 L 204).

## 7. Consultatie en adviezen

### 7.1 Consultatie

Van begin april tot eind mei 2017 heeft toenmalig Staatssecretaris Van Dam zijn concept Interimwetsvoorstel veedichte gebieden opengesteld voor consultatie. In totaal hebben meer dan honderd afzonderlijke partijen gebruik gemaakt van deze mogelijkheid om hun overwegingen in te sturen. De initiatiefnemers waarden de inbreng van deze bedrijven, bewoners, overheden en belangenorganisaties.

Voor de initiatiefnemers zijn alleen de bij de internetconsultatie ingediende overwegingen in te zien die openbaar zijn.<sup>8</sup> Dat is de ruwweg de helft van de reacties. In zijn brief van 30 augustus 2017 gaat de toenmalig Staatssecretaris in op de resultaten van de internetconsultatie.

Het IPO stelt dat het wetsvoorstel een antwoord is op een lacune in het beschikbare instrumentarium, specifiek voor wat betreft de problematiek in Noord-Brabant, maar dat deze niet uitsluitend door deze problematiek kan worden opgelost, en dat verdere maatregelen nodig zijn. De initiatiefnemers onderschrijven dit punt en wijzen erop dat het initiatief van het kabinet tot sanering in de varkenssector een goede aanvulling kan zijn op dit wetsvoorstel, en dat aanvullende maatregelen zullen moeten worden genomen in het kader van de Omgevingswet waar deze interimwet op vooruitloopt.

Uit de brief van de Staatssecretaris blijkt verder dat de VNG stelt dat er bij de problematiek rond veedichte gebieden te veel achter de feiten aan wordt gelopen en dat het niet zo kan zijn dat deze wet de enige reactie is op het VGO-onderzoek over emissies uit de veehouderij. De VNG pleit voor een landelijk toetsingskader voor veehouderij en gezondheid. Daarnaast benadrukt de VNG het belang van het betrekken van gemeenten bij toepassing van de interimwet. De initiatiefnemers zijn het met de VNG eens dat aanvullende maatregelen nodig zijn in reactie op het VGO-onderzoek en wijzen in dat kader op de interim status van de wet. Deze is ook zeker bedoeld als aanvulling op andere maatregelen, zoals een toekomstig landelijk toetsingskader.

Voor wat betreft de oproep van de VNG tot het betrekken van gemeenten delen de initiatiefnemers het standpunt dat dit van groot belang is. Ook verschillende gemeenten die individuele reacties hebben ingediend benadrukken het belang van het betrekken van gemeenten bij het vaststellen van een programma voor een gebied. De initiatiefnemers onderschrijven dit belang, en gaan er vanuit dat provincies er zorg voor zullen dragen dat deze betrokkenheid vorm krijgt. Het is immers bij uitstek een gebiedsgerichte wet. De initiatiefnemers zijn van mening dat dit niet in het wetsvoorstel opgenomen dient te worden om het risico te vermijden dat een enkele gemeente een gebiedsdekkende aanpak kan blokkeren. Voor het overige zien gemeenten de interimwet als een aanvulling op hun juridisch instrumentarium, afhankelijk van de lokale situatie.

Vanuit de agrarische sector worden verschillende argumenten tegen het interim-wetsvoorstel opgeworpen. Een veelvuldig genoemd bezwaar is dat voor noodzakelijke technische aanpassingen om emissies tegen te gaan juist een grotere veestapel per bedrijf nodig is om de investering te kunnen doen. De initiatiefnemers wijzen in dit verband op de reacties van een aantal gemeenten, waarin wordt opgemerkt dat dit argument voor frustratie zorgt bij omwonenden die zich geconfronteerd zien met een

<sup>8</sup> <https://www.internetconsultatie.nl/interimwetveedichtegebieden/details>

groeierende veestapel in hun omgeving ondanks, of juist door groeiende geur- en milieuwetgeving, omdat strengere regels steeds lijken te leiden tot schaalvergroting om aan die regels te kunnen voldoen. De initiatiefnemers wijzen in dit verband ook op de passages in het Regeerakkoord over de gezondheids- en leefbaarheidsproblematiek en veedichte gebieden en de wens om te komen tot een sanering in de varkenshouderij.

Wat betreft het argument dat het huidige beleidsinstrumentarium afdoende is om problematiek aan te pakken, wijzen de initiatiefnemers op de reacties van zowel IPO als gemeenten die opmerken dat het wetsvoorstel een aanvulling is, of kan zijn op het huidige instrumentarium. Gemeenten wijzen erop dat pogingen om dieraantallen te limiteren binnen de huidige wetgeving in de praktijk vaak voor de rechter stranden.

Een volgend veelvoorkomend argument van met name individuele agrarische bedrijven is dat de gebiedsgerichte aanpak feitelijk zal leiden tot rechtsongelijkheid, met name voor veehouders. De initiatiefnemers stellen dat enige mate van ongelijkheid tussen gebieden inherent is aan een gebiedsgericht aanpak zoals in dit wetsvoorstel voorzien.

De sectororganisaties LTO Nederland, NVP, NVV en NMV stellen volgens de brief van de Staatssecretaris dat de bestaande situatie in de eerste plaats te wijten is aan falend overheidsbeleid uit het verleden. Daarmee is de huidige concentratie van veehouderij in bepaalde gebieden mogelijk gemaakt. De initiatiefnemers ontkennen de rol die de overheid heeft gehad niet, maar zien hierin geen aanleiding om niet alsnog overheidsingrijpen mogelijk te maken. De sectororganisaties pleiten er eveneens voor om de zaken die in dit wetsvoorstel worden geregeld uitsluitend te beperken tot het omgevingsrecht, uitmondend in de Omgevingswet. De initiatiefnemers wijzen erop dat het wetsvoorstel specifiek bedoeld is als interimwet tot de Omgevingswet afgerond is. De Omgevingswet is echter vertraagd en de situatie is zodanig nijpend dat tot dan een instrumentarium nodig is.

Een aantal maatschappelijke organisaties dringt aan op een grotere rol voor de rijksoverheid, bijvoorbeeld door het Rijk gebieden aan te laten wijzen in plaats van dit aan provincies over te laten. De initiatiefnemers begrijpen deze voorkeur, maar stellen vast dat dit niet past in de specifiek gebiedsgerichte aanpak die dit wetsvoorstel beoogt. De initiatiefnemers hechten eraan dat provincies in samenspraak met gemeenten en organisaties komen tot een gedragen gebiedsgerichte aanpak die past bij de specifieke regionale omstandigheden.

Ten slotte verheugt het de initiatiefnemers dat de GGD GHOR Nederland het wetsvoorstel steunt.

## **II. ARTIKELSGEWIJS**

### **Artikel 1**

#### *Landbouwhuisdieren*

Landbouwhuisdieren zijn gedefinieerd als zoogdieren of vogels die bedrijfsmatig worden gehouden voor bepaalde landbouwdoeleinden, namelijk voor de productie van vlees, eieren, melk, wol, pels en veren, en voor het fokken voor zover het paarden en pony's betreft. Deze definitie komt overeen met de definitie die is voorzien in het ontwerp voor het Besluit activiteiten leefomgeving (gebaseerd op de Omgevingswet). Ook

als dieren primair worden gehouden voor het vermeerderen van landbouwhuisdieren, zoals bijvoorbeeld zeugen en (groot)ouderdieren in de pluimveehouderij, valt dit onder de zinsnede «voor de productie van vlees, eieren, melk, wol, pels en veren» omdat het uiteindelijke doel is om de genoemde dierlijke producten te produceren. Het begrip productie heeft naar zijn aard alleen betrekking op bedrijfsmatige activiteiten. Daarom vallen niet onder het begrip landbouwhuisdier dieren die hobbymatig worden gehouden, gezelschapsdieren e.d.

#### *Diercategorie*

Als diercategorie wordt aangeduid een categorie landbouwhuisdieren van een bepaalde soort die voor dezelfde landbouwdoeleinden worden gehouden. Als illustratie kan worden gewezen op de diercategorieën die als zodanig zijn aangewezen op grond van de Wet ammoniak en veehouderij en de Wet geurhinder en veehouderij en op de diersoorten, aangewezen in bijlage 2 van het Besluit houders van dieren. Onderscheidelijke landbouwdoeleinden zijn bijv. de productie van vlees, melk, eieren etc. Zo vormen vleeskuikens en legkippen twee verschillende diercategorieën van de diersoort van kippen. Dit wetsvoorstel bevat een omschrijving van het begrip diercategorie, anders dan de geldende milieuregelgeving. Daarin kan namelijk worden volstaan met de aanwijzing van diercategorieën in samenhang met de desbetreffende emissienormen. Op grond van dit wetsvoorstel wordt het aan de provincie overgelaten om te bepalen op welke diercategorieën maatregelen betrekking hebben.

#### *Dierenverblijf*

Een dierenverblijf is omschreven als het gebouw waar landbouwhuisdieren worden gehouden met inbegrip van een uitloop met verharde ondergrond. Omdat pelsdieren soms worden gehouden onder een overkapping zonder muren, wat niet als gebouw wordt aangemerkt, worden ook bouwwerken voor het houden van pelsdieren als dierenverblijf aangemerkt. Op grond van de Wet verbod pelsdierhouderij is het binnen bepaalde voorwaarden toegestaan om pelsdieren te houden tot 2024.

#### *Veehouderijlocatie*

De definitie van veehouderijlocatie in dit wetsvoorstel betreft de locatie van een veehouderij voor zover het de dierenverblijven betreft, ofwel het erf van de boerderij. Indien ook landbouwgronden deel uit maken van een locatie zoals die bijv. in het bestemmingsplan is aangeduid, vallen deze dus buiten de reikwijdte van het begrip veehouderijlocatie. Een verharde uitloop maakt wel deel uit van een veehouderijlocatie omdat een dierenverblijf ook de verharde uitloop omvat. Waar in de definitie wordt gesproken over «veehouderij» gaat het om een veehouderijbedrijf. Een veehouderijbedrijf kan verschillende vestigingen (veehouderijlocaties) hebben. Een veehouderijlocatie betreft naar zijn aard de vestiging van slechts één veehouderijbedrijf.

Het begrip veehouderijlocatie wordt verder afgebakend met de zinsnede «die in elkaars onmiddellijke nabijheid zijn gelegen». Met deze zinsnede in combinatie met andere elementen van de definitie (locatie van een veehouderij) wordt bewerkstelligd dat een veehouderijlocatie in de regel aangemerkt zal kunnen worden als één inrichting in de zin van artikel 1.1, vierde lid, Wet milieubeheer. Voor de afbakening van een veehouderijlocatie is niet relevant hoe de stallen die daar zijn gelegen, worden gebruikt. Ook bij gebruik voor verschillende diercategorieën of met verschillende huisvestingssystemen, is sprake van één veehouderijlocatie.

Op grond van het tweede lid kan het begrip veehouderijlocatie zo nodig bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nader worden afgebakend. Het gaat hier slechts om een concretisering van de wettelijke begripsomschrijving. De aard en de reikwijdte van de provinciale bevoegdheid wordt hiermee niet gewijzigd. Deze regels zouden bijvoorbeeld betrekking kunnen hebben op het nabijheidsvereiste.

#### *Huisvestingssysteem*

Bij het houden van landbouwhuisdieren wordt gekozen voor een bepaalde methode voor het huisvesten van dieren. De inrichting van het dierenverblijf is daarop aangepast. Dat is bepalend voor de uitvoering van de vloer, mestopvang, mestbeluchting, legnesten, ventilatie e.d. Huisvestingssystemen verschillen daarmee onderling zowel ten aanzien van de huisvesting in directe zin als in de systemen en methoden die worden gebruikt voor de toevoer van licht, lucht, water en voer en de afvoer van eieren, mest en lucht. Ook luchtwassers maken dus deel uit van een huisvestingssysteem.

#### **Artikel 2**

In het algemeen deel van de toelichting is reeds ingegaan op dit artikel betreffende de vaststelling door provinciale staten van een programma voor de ontwikkeling van de veehouderij in een plv-gebied. Het betreft een gebied dat gelet op de provinciale taak en verantwoordelijkheid binnen de grenzen van het grondgebied van de provincie gelegen is en dat in de praktijk, gelet op de omvang van veedichte gebieden, een beperkt aantal gemeenten zal omvatten. Indien een programma (mede) dient voor het sturen op een maximum aantal dieren in een gebied, is de omvang van het plv-gebied medebepalend hoe die sturingsmaatregelen kunnen worden vormgegeven. Indien het wenselijk wordt geacht hierbij een flexibele aanpak, zoals bedoeld in paragraaf 3.1.4, te hanteren, is het namelijk van belang dat het gebied groot genoeg is voor een zekere wisselwerking tussen bedrijfsbeëindigingen en bedrijfsuitbreidingen. Hoe groter het plv-gebied, althans hoe meer veehouderijlocaties in het plv-gebied, hoe eerder een dergelijke wisselwerking zich kan voordoen. Anderzijds heeft een klein plv-gebied het voordeel dat een sturingsmaatregel gericht en in dat opzicht effectiever kan zijn. Het is aan de provincie om bij de gebiedsafbakening ook deze aspecten af te wegen.

#### **Artikel 3**

In het algemeen deel van de toelichting is reeds ingegaan op dit artikel betreffende het stellen van algemene regels ter realisering van doelstellingen voor de omvang van de veehouderij in het plv-gebied. Op grond van het tweede lid kunnen provinciale staten in de verordening het stellen van de concretiserende regels over aantallen te houden landbouwhuisdieren en over voorwaarden waaronder uitbreiding is toegestaan, overlaten aan gedeputeerde staten.

In het derde lid is expliciet bepaald dat provinciale staten gedeputeerde staten de mogelijkheid kunnen geven de algemene regels in individuele gevallen (onthefving of beschikking) toe te passen. Het vierde lid bevat een grondslag voor het stellen van regels bij of krachtens verordening over de wijze van bepaling van het aantal landbouwhuisdieren dat op een veehouderijlocatie wordt gehouden. In paragraaf 4.4 van het algemeen deel van de toelichting is hier reeds op ingegaan.

#### **Artikel 4**

In het algemeen deel van de toelichting is reeds ingegaan op dit artikel.

## **Artikel 5**

In het algemeen deel van de toelichting is reeds ingegaan op dit artikel.

## **Artikel 6**

In het algemeen deel van de toelichting is reeds aan de orde geweest dat het programma met toepassing van de openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht wordt voorbereid, zoals bepaald in artikel 6, eerste lid. Hierin is tevens aanvullend op de in afdeling 3.4 beschreven procedure vastgelegd dat de kennisgeving van het ontwerp van het programma of de verordening en de beschikbaarstelling van bijbehorende stukken ook langs elektronische weg geschiedt. In artikel 6, tweede lid en verder, is voorzien in de mogelijkheid een voorbereidingsbesluit te nemen, zoals reeds vermeld in paragraaf 4.2 van het algemeen deel van de toelichting. Op grond hiervan kan bij het voorbereidingsbesluit voor daarbij aangewezen gevallen tijdelijk worden verboden werken of werkzaamheden uit te voeren, bouwwerken te slopen, het gebruik van bouwwerken of locaties te wijzigen of het aantal gehouden landbouwhuisdieren uit te breiden. Het verbod heeft betrekking op concrete locaties en heeft, op grond van artikel 6, vierde lid, een maximale duur van anderhalf jaar.

## **Artikel 7**

In het algemeen deel van de toelichting is reeds ingegaan op dit artikel.

## **Artikel 8**

Op grond van dit artikel is het verboden de regels te overtreden die door provinciale staten of, in geval van delegatie, door gedeputeerde staten, zijn gesteld om grenzen te stellen aan de omvang van de veehouderij in het plv-gebied. Het betreft de regels betreffende het aantal dieren dat ten hoogste op een veehouderijlocatie kan worden gehouden en de regels betreffende het in gebruik nemen van een nieuwe veehouderijlocatie. Voorzien is dat overtreding van deze regels strafbaar wordt op grond van de Wet economische delicten, zoals aangepast door artikel 12 van dit wetsvoorstel.

## **Artikel 9**

In het algemeen deel van de toelichting is reeds ingegaan op dit artikel.

## **Artikel 10**

Zoals vermeld in het algemeen deel van de toelichting kan het nemen van maatregelen op grond van dit wetsvoorstel onder omstandigheden reden zijn nadeelcompensatie te verlenen aan veehouders die door die maatregelen nadeel ondervinden. Meer concreet gaat het om de gevolgen van besluiten, dat wil zeggen verordeningen of beschikkingen, van provinciale of gedeputeerde staten op grond van dit wetsvoorstel. Uitgangspunt is dat een disproportionele maatregel die resulteert in een individuele en buitensporige last, reden is voor het toekennen van nadeelcompensatie aan de betrokkene. Binnen het normale maatschappelijke risico vallende schade blijft dan ook voor eigen rekening, zo is bepaald in artikel 10, vijfde lid. Evenmin wordt nadeelcompensatie toegekend als de schade voorzienbaar was of als de betrokkene de schade had kunnen voorkomen of beperken, zo vloeit voort uit artikel 10, vierde lid. Op grond van artikel 10, eerste lid, wordt voorts geen nadeelcompensatie

satie toegekend indien betrokkene op andere wijze verzekerd is van een tegemoetkoming voor de ondervonden schade.

Zowel inhoudelijk als procedureel komt de in artikel 10 opgenomen regeling op hoofdlijnen overeen met de generieke regeling voor nadeelcompensatie die als titel 4.5 op termijn wordt opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht (Stb. 2013, 50). In procedureel opzicht is vooral relevant de termijn van vijf jaar waarbinnen een aanvraag om nadeelcompensatie dient te worden gedaan, de mogelijkheid van instelling van een schadevergoedingscommissie door gedeputeerde staten ten behoeve van advisering over aanvragen om nadeelcompensatie, en de beslistermijnen. Artikel 10, achtste lid, biedt een grondslag voor het stellen van nadere provinciale regels over de aanvraag- en behandelingsprocedure. Het is mogelijk dat de hiervoor bedoelde generieke regeling voor nadeelcompensatie in de Awb eerder in werking treedt dan dit wetsvoorstel, eenmaal wet, en de Omgevingswet. In dat geval blijft de specifieke regeling voor nadeelcompensatie van artikel 10 gelden totdat bij de inpassing van dit wetsvoorstel in het stelsel van de Omgevingswet wordt overgegaan op de regeling voor nadeelcompensatie van die wet. Op deze wijze wordt voorkomen dat in relatief korte tijd voor nadeelcompensatie achtereenvolgens drie (onderling enigszins verschillende) regimes van toepassing zijn.

### **Artikel 11**

In het algemeen deel van de toelichting is reeds ingegaan op dit artikel.

### **Artikel 12**

In het algemeen deel van de toelichting is reeds ingegaan op dit artikel.

### **Artikel 13**

De vaststelling van een programma op grond van artikel 2 van dit wetsvoorstel is in de regel geen besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, Awb en om die reden niet appellabel. Om ieder misverstand hierover uit te sluiten is in artikel 13 bepaald dat besluiten die op grond van artikel 2, eerste lid, van dit wetsvoorstel worden vastgesteld, worden opgenomen in de zogenaamde negatieve lijst (bijlage 2, artikel 1) van de Awb. Bijgevolg staat er in geen geval bezwaar en beroep open tegen de vaststelling van een programma.

Futselaar  
Bromet  
Moorlag