

**AANTEKENEN**

Ministerie van Economische Zaken  
Postbus 20401  
2500 EK DEN HAAG

**Van**  
mw. mr. F.H. Damen - advocaat  
**E-mail**  
fd@kneppelhout.nl  
**Inzake**  
NVV en LTO Varkenshouderij / EZ

**Onze referentie**  
FD/ACW - 31822  
**Uw referentie**  
Interimwet veedichte gebieden  
**Telefoon (direct)**      **Datum**  
010-400 5133              22 mei 2017

Zijne, hare excellentie,

1. Tot mij wendden zich de Nederlandse Vakbond Varkenshouders, gevestigd aan de Van Zuijlen van Nieveltlaan 75 te (3771 AB) Barneveld, en de vakgroep varkenshouderij van de Land- en Tuinbouworganisatie Nederland, gevestigd aan de Bezuidenhoutseweg 225 te (2594 AL) Den Haag, met betrekking tot de internetconsultatie van de Interimwet veedichte gebieden.
2. Op 11 april 2017 is een ontwerpvoorstel voor de Interimwet veedichte gebieden gepubliceerd. De consultatie loopt tot en met 23 mei 2017. De Nederlandse Vakbond Varkenshouders (hierna: NVV) en de vakgroep varkenshouderij van de Land- en tuinbouworganisatie Nederland (hierna: LTO Varkenshouderij) maken graag van de gelegenheid gebruik om een reactie in te dienen op het ontwerpvoorstel. Hierbij dien ik daarom namens hen een reactie in op het ontwerpvoorstel voor de Interimwet veedichte gebieden.

**1. Inleiding**

3. Het ontwerpvoorstel 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".<sup>1</sup> Het voorstel voorziet in bevoegdheden voor provincies om voor dergelijke gebieden grenzen aan de omvang van de veehouderij te stellen.
4. Het voorstel kan verstrekkende gevolgen hebben voor varkenshouderijen. Daar kunnen de NVV en LTO Varkenshouderij zich niet mee verenigen. Zij zijn voorstander van een verdere verduurzaming van de varkenshouderij, maar door het stellen van grenzen aan de omvang van varkenshouderijen wordt een verdere verduurzaming juist belemmerd. Toepassing van de in het ontwerpvoorstel opgenomen

<sup>1</sup> Concept memorie van toelichting, blz. 1.

<b>Inzake</b>	<b>Datum</b>	<b>Pagina</b>
NVV en LTO Varkenshouderij / EZ	22 mei 2017	2

bevoegdheden heeft daardoor een averechts effect. Dat wordt ook als zodanig in de toelichting op het ontwerpvoorstel overwogen. Dat is een van de redenen waarom de NVV en LTO Varkenshouderij u verzoeken om af te zien van de Interimwet veedichte gebieden.

5. Een andere belangrijke reden hiervoor is het Actieplan Vitale Varkenshouderij (hierna: het Actieplan).<sup>2</sup> In het Actieplan wordt onder andere ingezet op duurzamer produceren, het verminderen van overlast naar de omgeving en het geven van een 'invulling' aan lege en vaak verouderde stallen van veel bedrijven die gestopt zijn. De Interimwet veedichte gebieden is daarom niet nodig en belemmert mogelijk een succesvolle uitvoering van het Actieplan. Ook om deze reden verzoeken de NVV en LTO Varkenshouderij u om af te zien van de Interimwet veedichte gebieden.
6. Bovendien beschikken provincies (en gemeenten) op dit moment reeds over toereikende bevoegdheden om (de kwaliteit van) de leefomgeving te borgen. In de toelichting op het ontwerpvoorstel wordt dat ook (impliciet) bevestigd. Met de desbetreffende bevoegdheden kan het met de Interimwet veedichte gebieden beoogde doel dan ook reeds worden bereikt. Een nieuw wettelijk instrument is daarvoor niet nodig. Het thans voorgestelde instrument zal zelfs een averechts effect hebben. Ook om deze reden verzoeken de NVV en LTO Varkenshouderij u om af te zien van de Interimwet veedichte gebieden.
7. Ook zal van de Interimwet veedichte gebieden moeten worden afgezien vanwege strijd met het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Daarnaast kan niet worden uitgesloten dat toepassing van de in de Interimwet veedichte gebieden opgenomen bevoegdheden leidt tot een onrechtmatige inmenging in de eigendom.

## **2. Doelstelling**

### **2.1 Algemeen**

8. Het ontwerpvoorstel bevat regels voor de regulering van aantallen landbouwhuisdieren en aantallen veehouderijlocaties in veedichte gebieden. Provincies krijgen bevoegdheden voor deze regulering. Het doel hiervan is om provincies in hun kracht te zetten om het leefklimaat voor de bewoners van veedichte gebieden te verbeteren. Het gaat daarbij om het bredere belang van de kwaliteit van de leefomgeving, waaronder het belang van de volksgezondheid.
9. Volgens de memorie van toelichting bij het ontwerpvoorstel is de meerwaarde van de Interimwet veedichte gebieden ten opzichte van de reeds bestaande instrumenten drieledig:

---

<sup>2</sup> In het Actieplan Vitalisering Varkenshouderij participeren, onder voorzitterschap van de heer U. Rosenthal, de Producenten Organisatie Varkenshouderij, de Rabobank en het Ministerie van Economische Zaken.

<b>Inzake</b>	<b>Datum</b>	<b>Pagina</b>
NVV en LTO Varkenshouderij / EZ	22 mei 2017	3

- a. 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;
  - b. een gebiedsgerichte aanpak waarin 'gebruiksruimte' kan worden verdeeld;
  - c. een directe sturing door één bestuurslaag, namelijk de provincie.
10. Met andere woorden: om de kwaliteit van de leefomgeving in veedichte gebieden te verbeteren, is volgens de toelichting op het ontwerpvoorstel een aanvullend wettelijk instrument nodig. De NVV en LTO Varkenshouderij betwisten dat. In het hiernavolgende wordt dat toegelicht aan de hand van een reactie op hetgeen hieromtrent in de toelichting op het ontwerpvoorstel is overwogen.

## 2.2 Negatieve effecten voor de leefomgeving

11. Reden waarom geen aanvullend wettelijk instrument nodig is om de kwaliteit van de leefomgeving in veedichte gebieden te verbeteren, is onder andere dat voor de genoemde negatieve effecten reeds wet- en regelgeving geldt. In de toelichting op het ontwerpvoorstel staat vermeld dat de negatieve effecten van de veehouderij op de leefomgeving zich onder andere uiten in water-, bodem- en luchtverontreiniging, een veranderende waterhuishouding, gevolgen voor natuur en landschap, geurhinder en gezondheidseffecten.<sup>3</sup> Dit is overgenomen uit het rapport 'Balans van de Leefomgeving 2016' van het Planbureau voor de Leefomgeving (hierna: PBL-rapport).
12. In het PBL-rapport staat verder onder andere vermeld dat het overheidsbeleid erop is gericht om een rendabele landbouw – want, zo volgt eveneens uit het rapport, de landbouw kan de leefomgeving ook in positieve zin beïnvloeden<sup>4</sup> – hand in hand te laten gaan met een maatschappelijk acceptabele milieukwaliteit. Wat acceptabel is, vloeit veelal voort uit Europese milieurielijn.

"Om de in Europees verband afgesproken milieudoelen te halen, worden er in het Nederlandse beleid ruwweg drie sporen gevolgd voor het beheersen van de milieudruk: (1) regels voor de aanwending van en omgang met meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen om de emissies naar water, bodem en lucht te beperken; (2) voorschriften voor gebouwen en installaties om de emissies naar lucht te beperken (bijvoorbeeld luchtwassers voor stallen, CO<sub>2</sub> uit de glastuinbouw); en (3) regels voor de begrenzing van de dierlijke productie (denk aan varkens- en pluimveerechten en fosfaatrechten in de melkveehouderij). Daarnaast zijn er innovatieprogramma's die op uiteenlopende manieren zijn gericht op het verbeteren van de (eco-) efficiëntie van de landbouw."<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Concept memorie van toelichting, blz. 2.

<sup>4</sup> PBL-rapport, blz. 42.

<sup>5</sup> PBL-rapport, blz. 43.

Inzake	Datum	Pagina
NVV en LTO Varkenshouderij / EZ	22 mei 2017	4

13. Kortom: er gelden al de nodige regels. Meer specifiek kan daarover verder het volgende worden opgemerkt.
14. Voor de aspecten water en bodem bestaat aparte wetgeving met bijbehorende normen. Deze zijn onder andere vastgelegd in regels die zijn gesteld bij of krachtens de Waterwet, de Wet bodembescherming, de Meststoffenwet en het Activiteitenbesluit. Ook voor de andere aspecten bestaat reeds aparte wetgeving met bijbehorende normen. Voor zover het betreft de luchtkwaliteit zijn deze normen hoofdzakelijk vastgelegd in titel 5.2 van de Wet milieubeheer, het Activiteitenbesluit en het Informatiedocument industriële Emissies. Daarnaast zijn sinds 1 augustus 2015 maximale emissiewaarden voor fijn stof voor pluimveehouderijen opgenomen in het Besluit emissiearme huisvesting.
15. Voor zover het betreft de natuur en het landschap gelden veel regels in het kader van de ruimtelijke ordening, opgenomen in onder andere provinciale verordeningen en gemeentelijke bestemmingsplannen. Daarnaast zijn hiervoor strikte regels opgenomen in de Wet natuurbescherming, het Besluit natuurbescherming en de Regeling natuurbescherming. In dat kader is ook het Programma Aanpak Stikstof (hierna: PAS) van belang, zoals dat geldt sinds 1 juli 2015. In het PAS zijn brongerichte maatregelen voor de veehouderij opgenomen. Die maatregelen leiden ertoe dat de ammoniakemissie van veehouderijen daalt. Daardoor vermindert de stikstofdepositie veroorzaakt door veehouderijen op Natura 2000-gebieden. Daarnaast zijn in het PAS herstelmaatregelen opgenomen. Dit zijn maatregelen die door de overheid getroffen moeten worden in Natura 2000-gebieden. Deze maatregelen moeten de natuur versterken.
16. Voorts kan worden gewezen op de regels voor zeer kwetsbare gebieden waaraan veehouderijen moeten voldoen. Deze regels zijn opgenomen in de Wet ammoniak en veehouderij en het Activiteitenbesluit. Ook de regels uit het Besluit emissiearme huisvesting zijn van belang. Daarin zijn maximale emissiewaarden voor ammoniak voor veehouderijen opgenomen. Deze normen worden steeds verder aangescherpt.
17. Voor zover het betreft het aspect geur zijn regels voor veehouderijen opgenomen in de Wet geurhinder en veehouderij en het Activiteitenbesluit. Hierin zijn geurnormen en geurafstanden opgenomen waaraan veehouderijen moeten voldoen. Bovendien biedt de Wet geurhinder en veehouderij gemeenten de bevoegdheid om een geurverordening vast te stellen. Op deze manier hebben gemeenten de ruimte om rekening te houden met de ruimtelijke en milieuhygiënische feiten en omstandigheden in een concreet gebied en met de gewenste (toekomstige) ruimtelijke inrichting van dat gebied. Ook in het Activiteitenbesluit wordt verwezen naar de waarden of afstanden van een verordening zodat hier ook ruimte voor afwijking mogelijk is.

Inzake	Datum	Pagina
NVV en LTO Varkenshouderij / EZ	22 mei 2017	5

18. Voor zover het gezondheidseffecten betreft, is van belang dat het aspect volksgezondheid<sup>6</sup> een mee te wegen belang is in het kader van de milieuwetgeving én de ruimtelijke ordening. Dat betekent dat provincies en gemeenten bij het toepassen van bevoegdheden – zoals het verlenen van een omgevingsvergunning milieu en/of planologisch strijdig gebruik, het vaststellen van een provinciale verordening en/of visie en het vaststellen van een gemeentelijk plan en/of visie – eventuele risico's voor de volksgezondheid moeten betrekken. Daarnaast geldt op grond van het Activiteitenbesluit<sup>7</sup> een algemene zorgplicht voor degene die een inrichting (zoals een veehouderij) drijft om de nadelige gevolgen voor het milieu, met inbegrip van de volksgezondheid, te voorkomen of zoveel mogelijk te beperken.
19. Ten aanzien van gezondheidseffecten is verder van belang dat voor diverse milieuonderdelen die van invloed kunnen zijn op de volksgezondheid wettelijke en beleidsmatige toetsingskaders zijn gevormd, veelal op basis van heersende wetenschappelijke inzichten. Zo lang er geen algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten zijn die tot een andere conclusie leiden, heeft dan ook te gelden dat de toetsingskaders toereikend zijn om onaanvaarde risico's voor de volksgezondheid te voorkomen.<sup>8</sup>
20. Gelet op het voorgaande moet worden geconcludeerd dat voor de verschillende aspecten met betrekking tot (de kwaliteit van) de leefomgeving reeds wet- en regelgeving geldt. Daarin zijn vaak concrete normen opgenomen waar veehouderijen aan moeten voldoen. Dat betekent dat er reeds wordt gestuurd op de kwaliteit van de leefomgeving. Daarvoor is geen aanvullend wettelijk instrument nodig.

### 2.3 Toepassing huidige omgevingsrecht

21. In de toelichting op het ontwerpvoorstel staat vervolgens vermeld dat decentrale overheden ervaren dat een goed leefklimaat niet altijd kan worden bewerkstelligd met toepassing van het huidige omgevingsrecht. Vooral in veedichte gebieden zou soms sprake zijn van een overbelasting van het leefklimaat, ondanks de inzet van milieu- en ruimtelijke ordeningsinstrumenten.
22. Op deze verschillende instrumenten wordt hierna ingegaan. Zoals daar zal worden toegelicht, en zoals ook blijkt uit de bewoordingen in de toelichting op het ontwerpvoorstel, beschikken provincies en gemeenten, mede indachtig de geldende normen voor verschillende milieuaspecten, reeds over bevoegdheden om te sturen op (de kwaliteit van) de leefomgeving. Met een juiste toepassing van deze bevoegdheden kan dus een goede kwaliteit van de leefomgeving worden bereikt. Een aanvullend wettelijk instrument is daarom ook om deze reden niet nodig.

---

<sup>6</sup> Op het aspect volksgezondheid wordt verder ingegaan in hoofdstuk 3 van onderhavige reactie.

<sup>7</sup> Artikel 2.1 van het Activiteitenbesluit.

<sup>8</sup> Zie bijv. rechtbank Oost-Brabant 6 juni 2014, ECLI:NL:RBOBR:2014:3163.

<b>Inzake</b>	<b>Datum</b>	<b>Pagina</b>
NVV en LTO Varkenshouderij / EZ	22 mei 2017	6

23. Vervolgens wordt in de toelichting overwogen dat het kunnen bereiken van een goed leefklimaat in veedichte gebieden een integrale aanpak, gericht op een transitie naar een zorgvuldige en duurzame veehouderij vergt. Het gaat hierbij volgens de toelichting om een veehouderij waarin de volksgezondheid is geborgd door onder andere een zorgvuldig en minimaal gebruik van antibiotica en het verbeteren van het diergezondheidsmanagement, waarin het welzijn van de dieren<sup>9</sup> centraal staat, duurzaam geproduceerde grondstoffen en energie worden gebruikt, emissies naar het milieu vergaand zijn verminderd en de overlast voor de omgeving en de samenleving zoveel mogelijk tot een minimum is teruggebracht. Hiermee wordt er echter aan voorbij gegaan dat voor deze aspecten reeds wet- en regelgeving geldt, waaronder de hiervoor besproken milieuwet- en regelgeving, de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren en de Wet dieren. Voor zover het een zorgvuldig en minimaal gebruik van antibiotica betreft is Nederland zelfs koploper. Het gebruik van antibiotica in de veehouderij is in Nederland tussen 2009 en 2015 met ruim 56% afgenomen. Ook nadien is het gebruik van antibiotica nog verder gereduceerd.
24. Omdat voor deze aspecten reeds wet- en regelgeving geldt, bestaat er geen aanleiding om (mede) met het oog hierop aanvullende wetgeving vast te stellen. Dit geldt ook voor zover het betreft een (versnelling van de) verduurzaming van de veehouderij. Ook hiervoor bestaat al wet- en regelgeving. De verduurzaming vindt bijvoorbeeld plaats door het steeds verder aanscherpen van verschillende milieunormen en door eisen die daaraan met name in provinciale verordeningen – en vervolgens in bestemmingsplannen – worden gesteld. Steeds meer provincies staan de vestiging of uitbreiding van veehouderijen alleen toe als sprake is van een (vergaande mate van) verduurzaming. Ook hiervoor geldt dus dat op basis van de bestaande wet- en regelgeving reeds ingezet kan worden op een verduurzaming van de veehouderij en dat hiervoor geen nieuwe wetgeving nodig is.

#### **2.4 Belemmering verduurzaming en Actieplan Vitalisering Varkenshouderij**

25. Het ontwerpvoorstel zal niet tot een (versnelling van de) verduurzaming van de veehouderij leiden. Door het maximeren van het aantal dieren zullen veehouderijen niet meer investeren. Veehouderijen kunnen namelijk alleen economisch verantwoord investeren in emissiereducerende technieken als er een tegenprestatie tegenover staat, zoals een hogere opbrengst, lagere kosten of een hogere omzet. Daarvoor is schaalvergroting nodig. Het vastleggen van een maximum aantal te houden dieren zal investeringen in emissiereducerende technieken dus juist remmen. Als een veehouderij door het maximum toegestaan aantal dieren namelijk geen of nog slechts beperkte ontwikkelingsruimte heeft, zal de veehouderij niet meer investeren omdat dit niet meer economisch verantwoord kan worden gedaan.

---

<sup>9</sup> Het welzijn van dieren heeft geen betrekking op de fysieke leefomgeving en is in zoverre dan ook niet relevant.

Inzake	Datum	Pagina
NVV en LTO Varkenshouderij / EZ	22 mei 2017	7

Op die manier wordt een (verdere) verduurzaming tegengegaan.<sup>10</sup> Dit wordt ook erkend in de toelichting op het ontwerpvoorstel.

“Een bevroeringsmaatregel kan dus averechts werken omdat daardoor de nadelige effecten van veehouderijen en de cumulatie daarvan in het gebied niet afnemen.”<sup>11</sup>

26. Maar een ‘bevroering’ is juist exact hetgeen het ontwerpvoorstel beoogt mogelijk te maken: een ‘bevroering’ van het (maximum) aantal landbouwhuisdieren én het (maximum) aantal veehouderijlocaties in een gebied. Met andere woorden: met de in het ontwerpvoorstel opgenomen bevoegdheden wordt een averechts effect bereikt.<sup>12</sup>
27. Niet alleen worden door het beperken van het aantal dieren investeringen in emissiereducerende technieken geremd, maar ook overigens wordt hierdoor een (verdere) verduurzaming van de veehouderij geremd. Een uitbreiding in het aantal dieren gaat namelijk gepaard met een uitbreiding in het aantal dierrechten. Dat betekent dat wanneer een varkenshouder wil uitbreiden, hij voor de toename van het aantal varkens ook over voldoende varkensseenheden moet beschikken. De varkensseenheden worden vaak gekocht van oudere varkenshouderijen die nog niet hebben geïnvesteerd in emissiereducerende technieken. Juist die oudere varkenshouderijen zorgen daardoor vaak voor een relatief groot effect op de leefomgeving. Dat is anders dan de moderne varkenshouderijen. Door het kopen van varkensseenheden van oude varkenshouderijen blijft het aantal dieren dus gelijk, maar neemt het effect op de leefomgeving af doordat de varkensseenheden benut gaan worden op een varkenshouderij mét emissiereducerende technieken.
28. Bovendien zet de varkenshouderij zelf ook reeds in op een verdere verduurzaming van de sector. In het reeds hiervoor genoemde Actieplan Vitale Varkenshouderij (hierna: Actieplan) – waarin uw Ministerie nota bene participeert – wordt, zoals aangegeven, onder andere ingezet op duurzamer produceren en het verminderen van overlast naar de omgeving. Dit wordt onder andere gedaan door het verplaatsen van varkenshouderijen, waarmee lokale overlastsituaties opgelost kunnen worden. Bedrijven op niet geschikte plekken (nabij natuurgebieden en kernen) worden gesaneerd en blijvende bedrijven op goede locaties krijgen ontwikkelingsruimte. In het Actieplan staat daarover onder andere het volgende vermeld:

“Het is voor het maatschappelijk draagvlak voor de blijvers van belang om het aantal locaties in met name de concentratiegebieden terug te brengen om negatieve

---

<sup>10</sup> Vergelijk ABRS 20 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3335, waarin de Afdeling onder andere het navolgende overwoog: “Daarbij wordt mede in aanmerking genomen dat, naar ZLTO terecht betoogt, het vergroten van het bouwvlak een mogelijkheid kan bieden voor een verbetering van de bedrijfsvoering en daarmee tot een terugdringen van de milieubelasting van het bedrijf voor de omgeving.”

<sup>11</sup> Concept memorie van toelichting, blz. 12.

<sup>12</sup> Hierop wordt verder ingegaan in paragraaf 4.1 van onderhavige reactie.

<b>Inzake</b>	<b>Datum</b>	<b>Pagina</b>
NVV en LTO Varkenshouderij / EZ	22 mei 2017	8

effecten en overlast (bijv. geur) voor de omgeving te verminderen. (...) De POV<sup>13</sup> gaat met de provincies aan de slag om een ruimtelijk beeld van de sector in 2020 uit te werken. Met de provincies worden afspraken gemaakt waarin het samenstellen van de Varkenskaart wordt geregeld.<sup>14</sup>

29. Het doel dat wordt nagestreefd met het ontwerpvoorstel wordt dus ook door de varkenshouderij zelf nagestreefd. De varkenshouderij heeft echter zelf al het Actieplan opgesteld om dit doel te verwezenlijken. Uw Ministerie participeert in het Actieplan. Nu hierin ook andere partijen, zoals de Rabobank, participeren én het Actieplan voorziet in overleg met provincies, dient van de Interimwet veedichte gebieden te worden afgezien.

## 2.5 Bestaande instrumenten milieuwetgeving

30. In de toelichting op het ontwerpvoorstel (paragraaf 2.2) is ingegaan op de bestaande wettelijke instrumenten. In dat kader wordt toegelicht waarom deze instrumenten onvoldoende zijn om aan de doelstelling – het verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving – te voldoen. Anders dan in de toelichting wordt verondersteld, beschikken provincies en gemeenten op basis van de huidige wet- en regelgeving wel degelijk over voldoende bevoegdheden om de kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren. Daartoe wordt in deze paragraaf ingegaan op de milieuwetgeving en in de volgende paragraaf op de ruimtelijke ordeningswetgeving.
31. Op de milieuwetgeving is in paragraaf 2.2 van onderhavige reactie ook reeds ingegaan. Zoals aldaar is toegelicht, geldt er voor de relevante milieuaspecten reeds veel wet- en regelgeving. Daarin zijn bovendien vaak normen opgenomen waaraan veehouderijen moeten voldoen. Deze regels en/of normen gelden rechtstreeks voor veehouderijen en/of worden getoetst in het kader van besluiten, zoals een omgevingsvergunning milieu.
32. Ook in de toelichting op het ontwerpvoorstel wordt overwogen dat er reeds tal van normen gelden voor activiteiten en inrichtingen, en dus ook voor veehouderijen. Het gaat onder andere om normen voor luchtkwaliteit (waaronder fijn stof), geur, ammoniak en geluid. Deze normen worden de laatste jaren steeds verder aangescherpt. Daartoe kunnen onder andere de (aangescherpte) normen voor ammoniak en fijn stof in het Besluit emissiearme huisvesting en het Programma Aanpak Stikstof (verankerd in de Wet natuurbescherming, het Besluit natuurbescherming en de Regeling natuurbescherming) worden genoemd. Die (aangescherpte) normen leiden ertoe dat de milieudruk van veehouderijen op de omgeving afneemt. Ook in PBL-rapport waarnaar in de toelichting op het ontwerpvoorstel wordt verwezen, staat vermeld dat de milieudruk door de Nederlandse

---

<sup>13</sup> Producenten Organisatie Varkenshouderij.

<sup>14</sup> Actieplan Vitalisering Varkenshouderij, blz. 50-51.



Inzake	Datum	Pagina
NVV en LTO Varkenshouderij / EZ	22 mei 2017	9

landbouw de afgelopen 25 jaar sterk is afgenomen.<sup>15</sup> Zo is bijvoorbeeld de ammoniakemissie in de varkenshouderij tussen 1990 en 2015 met 80% gedaald en de fijn stofemissie met een derde.<sup>16</sup> De verwachting is dat deze tendens de komende jaren verder doorzet. Dit heeft vooral te maken met de toepassing van moderne technieken waarbij de toepassing van luchtwassers een belangrijke rol speelt.

33. Naast de reeds genoemde aspecten is ook het belang van de volksgezondheid een aspect dat in het kader van de milieuwetgeving moet worden betrokken. Dit volgt uit vaste rechtspraak. Dat betekent dat bijvoorbeeld bij het verlenen van een omgevingsvergunning milieu het belang van de volksgezondheid moet worden meegewogen. Daarnaast geldt voor dit belang, zoals in het voorgaande toegelicht, de zorgplicht ingevolge het Activiteitenbesluit.
34. In de toelichting op het ontwerpvoorstel wordt overwogen dat gemeenten om rekening te houden met (mogelijke) risico's voor de volksgezondheid gebruik kunnen maken van de wettelijke toetsingskaders voor fijn stof, geur en ammoniak. Volgens wordt overwogen wat gemeenten kunnen doen als deze toetsingskaders niet relevant of niet toereikend (lijken te) zijn. In dat kader zij (nogmaals) opgemerkt dat voor diverse milieuonderdelen die van invloed kunnen zijn op de volksgezondheid wettelijke en beleidsmatige toetsingskaders zijn gevormd, veelal op basis van heersende wetenschappelijke inzichten. Zo lang er geen algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten zijn die tot een andere conclusie leiden, heeft dan ook te gelden dat de toetsingskaders toereikend zijn om onaanvaarde risico's voor de volksgezondheid te voorkomen.<sup>17</sup> Er bestaat dan ook aanleiding noch grondslag om strengere emissiereducerende maatregelen voor te schrijven met het oog op de bescherming van de volksgezondheid. Dat wordt niet anders met een aanvullend wettelijk instrument.

## 2.6 Bestaande instrumenten ruimtelijke ordening

35. Daarnaast zijn uiteraard de verschillende bevoegdheden (van provincies en gemeenten) in het kader van de ruimtelijke ordening van belang. Zoals in de toelichting op het ontwerpvoorstel is vermeld, gaat het daarbij om het belang van een goede ruimtelijke ordening dat mede een aanvaardbaar woon- en leefklimaat, waaronder tevens begrepen het belang van de volksgezondheid, omvat. Dat biedt de mogelijkheid om de ontwikkeling van veehouderijen te reguleren ter beperking van negatieve effecten van veehouderijen. Dat kan bijvoorbeeld door een systeem van zonering of in de vorm van minimumafstanden. Op deze manier kan worden gestuurd op (de kwaliteit van) de leefomgeving. Dit kan dus reeds worden gerealiseerd met toepassing van de bestaande wettelijke instrumenten.

---

<sup>15</sup> PBL-rapport, blz. 41.

<sup>16</sup> Bericht van Agrimatie d.d. 19 december 2016 'Ammoniakemissie in de varkenshouderij blijft dalen' en 'Pluimveehouderij veroorzaakt twee derde van de fijnstofemissie uit de landbouw'.

<sup>17</sup> Zie bijv. rechtbank Oost-Brabant 6 juni 2014, ECLI:NL:RBOBR:2014:3163.

<b>Inzake</b>	<b>Datum</b>	<b>Pagina</b>
NVV en LTO Varkenshouderij / EZ	22 mei 2017	10

36. Vervolgens wordt in de toelichting op het ontwerpvoorstel overwogen dat het voor gemeenten in de praktijk lastig is om bij het nemen van besluiten inzake ruimtelijke ordening bepaalde keuzes te maken ten aanzien van kort gezegd veehouderijen in relatie tot volksgezondheidsrisico's. Als redenen daarvoor worden in de toelichting de volgende punten genoemd:
- een gebrek aan feitelijke informatie over nadelen van veehouderijen voor het woon- en leefklimaat;
  - de complexe interpretatie van feitelijke informatie;
  - het ontbreken van beleidsmatige kaders.
37. Deze argumentatie kan echter niet worden gevolgd. Er zijn wél beleidsmatige kaders ten aanzien van de volksgezondheid. Zoals in het voorgaande al is opgemerkt, zijn er voor diverse milieuonderdelen die van invloed kunnen zijn op de volksgezondheid namelijk wettelijke en beleidsmatige toetsingskaders gevormd. Deze toetsingskaders zijn toereikend om onaanvaardbare risico's voor de volksgezondheid te voorkomen.
38. Er zijn geen algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten die tot een andere conclusie leiden. Ook op basis van het VGO-onderzoek kan niet tot een andere conclusie worden gekomen. Los van de omstandigheid dat het onderzoek geen algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten bevat, is van belang dat uit het VGO-onderzoek niet volgt dat sprake is van oorzakelijke verbanden tussen veehouderijen en gezondheidseffecten. Van oorzakelijke verbanden tussen dieraantallen en gezondheidseffecten blijkt (vanzelfsprekend) evenmin.<sup>18</sup>
39. De in de toelichting op het ontwerpvoorstel genoemde argumentatie raakt dan ook kant noch wal. Het tekent enkel dat van overheidswege simpelweg de wens bestaat om het aantal landbouwhuisdieren en het aantal veehouderijlocaties in Nederland te beperken, ondanks dat er geen wetenschappelijk bewijs is voor een oorzakelijk verband tussen (de omvang van) veehouderijen en gezondheidseffecten. Dit wordt nog eens onderstreept door de omstandigheid dat met de voorgestelde bevoegdheden geen verbetering van (de kwaliteit van) de leefomgeving zal worden bereikt, terwijl dit wel als doel van het ontwerpvoorstel wordt genoemd. Toepassing van de bevoegdheden zal, zoals ook in de toelichting op het ontwerpvoorstel wordt overwogen, een averechts effect hebben.
40. Met een juiste inzet van de bestaande wettelijke instrumenten kan het doel van het ontwerpvoorstel daarentegen wel worden bereikt. Provincies en gemeenten kunnen in verordeningen respectievelijk bestemmingsplannen immers locaties aanwijzen voor verschillende functies; zij zijn bevoegd om de 'ruimte te ordenen'. Zo kunnen bijvoorbeeld locaties voor veehouderijen in specifieke gebieden worden aangewezen. Tot voor kort werd daarvoor aangesloten bij de constructiegebieden

---

<sup>18</sup> Op het aspect volksgezondheid wordt verder ingegaan in hoofdstuk 3 van onderhavige reactie.

als bedoeld in de Reconstructiewet concentratiegebieden. Met de reconstructie werd een integrale aanpak beoogd van de doelstellingen van die wet, zoals het realiseren van varkensvrije zones, vermindering van het aantal geurgehinderden en het aanwijzen van gebieden waar de vestiging en verdere ontwikkeling van veehouderijen mogelijk is. Voor elk reconstructiegebied werd een reconstructieplan opgesteld. Een vastgesteld reconstructieplan kon rechtstreeks doorwerken in een bestemmingsplan. Een belangrijk onderdeel van een reconstructieplan was de beschrijving van de integrale ruimtelijke zonering in landbouwontwikkelingsgebieden, verwevingsgebieden en extensiveringsgebieden. De indeling van het reconstructiegebied in deze verschillende gebieden geschiedde onder andere met het oog op het bevorderen van een goed woon- en leefklimaat. Deze indeling van de gebieden werd in een bestemmingsplan overgenomen. Op die manier vond een goede 'indeling' van de ruimte voor veehouderijen respectievelijk andere functies plaats.

41. Ook zonder deze constructiegebieden kan de ruimte op een goede manier worden 'ingedeeld' voor verschillende functies. Bovendien kunnen provincies en gemeenten in hun verordeningen respectievelijk bestemmingsplannen grenzen stellen aan de bouw- en gebruiksmogelijkheden van veehouderijlocaties. Dat wordt ook veelvuldig gedaan in de praktijk. Provincies staan in hun verordeningen, zoals gezegd, steeds vaker alleen nog (tot een bepaald maximum) de uitbreiding van een veehouderij toe als sprake is van een duurzame ontwikkeling. De provincie Noord-Brabant stelt daartoe tot op heden de meest verstrekkende eisen aan veehouderijen. Zoals in de toelichting op het ontwerpvoorstel is vermeld, voert deze provincie een beleid ter bevordering van een duurzame en zorgvuldige veehouderij. Daartoe zijn in de provinciale verordening ook rechtstreeks werkende regels opgenomen, waaraan aanvragen om een omgevingsvergunning voor veehouderijen getoetst moeten worden.<sup>19</sup>
42. Het voorgaande leidt tot de conclusie dat provincies en gemeenten op basis van de huidige wet- en regelgeving al over voldoende bevoegdheden beschikken om de kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren. Een nieuw wettelijk instrument voegt daar niets aan toe.

## 2.7 Problematiek in veedichte gebieden

43. In de toelichting op het ontwerpvoorstel is vervolgens ingegaan op de problematiek in veedichte gebieden. In dat kader komt het stelsel van dierrechten voor varkens en pluimvee aan de orde. Zoals terecht in de toelichting wordt overwogen, impliceert het stelsel dat er een plafond is voor het aantal varkens en kippen (in het bijzonder ook in Noord-Brabant). Als een varkenshouder wil uitbreiden, moet hij voor de toename van het aantal varkens de benodigde varkensseenheden kopen. Daarbij geldt dat varkenshouders in een concentratiegebied, zoals concentratiege-

---

<sup>19</sup> In paragraaf 2.8 van onderhavige reactie wordt daar verder op ingegaan.

Inzake	Datum	Pagina
NVV en LTO Varkenshouderij / EZ	22 mei 2017	12

bied zuid (dat een groot deel van Noord-Brabant omvat), alleen varkenseenheden uit dat gebied mogen kopen.

44. Oftewel: er geldt reeds een plafond voor het aantal varkens(eenheden) in Nederland en de verschillende concentratiegebieden. Dat het stelsel van dierrechten een ander doel kent, maakt dat niet anders. Het stellen van nóg een plafond voor het aantal varkens dat mag worden gehouden, is dus dubbelop en overbodig.
45. Vervolgens wordt in de toelichting onder andere overwogen dat de vrees voor een toename van het aantal dieren bij omwonenden van veehouderijen leidt tot weerstand tegen nieuwe ontwikkelingen voor veehouderijen en dat investeringen om veehouderijen te verduurzamen, mede om het leefklimaat te verbeteren, zo worden tegengehouden.<sup>20</sup> Deze overweging is om meerdere redenen interessant om te noemen. Als de overweging wordt ontleed, dan blijkt namelijk het volgende:
- a. Een verduurzaming van een veehouderij zorgt mede voor een verbetering van het leefklimaat.
  - b. Voor de verduurzaming moeten investeringen worden gedaan.
  - c. De investeringen moeten economisch verantwoord zijn. Daardoor gaat een verduurzaming gepaard met een toename van het aantal dieren.
46. Oftewel: ook in geval van een toename van het aantal dieren kan – door investeringen in verduurzaming – het leefklimaat verbeteren. Én: met het huidige wettelijk instrumentarium kan het leefklimaat worden verbeterd. Deze overweging in de toelichting op het ontwerpvoorstel maakt dus duidelijk dat geen nieuw wettelijk instrument nodig is om, ook in veedichte gebieden, (de kwaliteit van) de leefomgeving te verbeteren. De NVV en LTO Varkenshouderij verzoeken u dan ook om af te zien van de Interimwet veedichte gebieden.

## 2.8 'Meerwaarde' aanvullend instrument

47. Het aanvullend instrument, zoals opgenomen in het ontwerpvoorstel, heeft volgens de toelichting om drie redenen een meerwaarde. Hierna wordt toegelicht dat ook op basis van die drie punten geen meerwaarde kan worden toegedicht aan een aanvullend wettelijk instrument. Daarvoor is vanzelfsprekend ook al hetgeen in het voorgaande reeds is aangevoerd van belang.
48. De meerwaarde van een aanvullend instrument zou in de eerste plaats zijn 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.

---

<sup>20</sup> Concept memorie van toelichting, blz. 8.

<b>Inzake</b>	<b>Datum</b>	<b>Pagina</b>
NVV en LTO Varkenshouderij / EZ	22 mei 2017	13

49. Om die reden is echter geen sprake van een meerwaarde. Voor de effecten van de veehouderij zijn namelijk veel wettelijke normen vastgesteld. Daar moeten veehouders aan voldoen. De wettelijke normen worden steeds verder aangescherpt. Als voorbeeld worden de aangescherpte normen voor ammoniak en fijn stof in het Besluit emissiearme huisvesting, de Wet natuurbescherming en het Programma Aanpak Stikstof genoemd. Voor zover het de provincie Noord-Brabant betreft, zij ook gewezen op de daarin gestelde eisen ten aanzien van (de achtergrondbelasting van) geur en fijn stof in de Verordening Ruimte 2014 (welke eisen overigens ook rechtstreeks werken, hetgeen betekent dat een aanvraag omgevingsvergunning bouwen en/of planologisch strijdig gebruik voor een veehouderij aan deze eisen moet worden getoetst). Verder is van belang dat een groot aantal dieren niet vanzelfsprekend betekent dat de 'belasting' van de leefomgeving ook groter is. Door het treffen van emissiereducerende maatregelen neemt de 'belasting' van de leefomgeving af. Dit wordt in de toelichting op het ontwerpvoorstel ook (impliciet) erkend.
50. De meerwaarde van een aanvullend instrument zou in de tweede plaats zijn vanwege een gebiedsgerichte aanpak waarin 'gebruiksruimte' kan worden verdeeld zonder de omvang van elke afzonderlijke veehouderij in het gebied te bevrozen. Ook hiervoor is echter geen aanvullend instrument nodig. Er geldt immers al een plafond voor het aantal te houden varkens (en pluimvee). Een aanvullend plafond is dubbelop en dus overbodig. Een gebiedsgerichte aanpak is ook reeds mogelijk met toepassing van het huidige wettelijk instrumentarium, waartoe (wederom) kan worden gewezen op de Verordening Ruimte 2014 van de provincie Noord-Brabant. In aanvulling op hetgeen daarover reeds is opgemerkt, zij gewezen op de aankomende wijziging van deze verordening. Provinciale staten wensen in de verordening een 'stalderingsregeling' op te nemen, op grond waarvan varkenshouderijen (en andere 'hokdierhouderijen') alleen mogen uitbreiden als zij elders in een 'stalderingsgebied' een oppervlakte van ten minste 110% van de voorgenomen uitbreiding aan oude dierenverblijven saneren. Ook dit toont aan dat een gebiedsgerichte aanpak – in het geval van de Verordening Ruimte 2014 van de provincie Noord-Brabant per 'stalderingsgebied' – mogelijk is. Een dergelijke gebiedsgerichte aanpak is in zowel provinciale verordeningen als bestemmingsplannen mogelijk. Dit leidt tot de conclusie dat ook op basis van de tweede genoemde reden geen meerwaarde aan een aanvullend instrument kan worden toegedicht.
51. Overigens hebben de NVV en LTO Varkenshouderij de provincie Noord-Brabant – mede vanwege het Actieplan – opgeroepen om de stalderingsregeling niet in te voeren en de blijvers via het 'Ontwikkelingsbedrijf Varkenshouderij' – onderdeel van het Actieplan – te koppelen aan stoppers.
52. De meerwaarde van een aanvullend instrument zou in de derde plaats zijn vanwege de mogelijkheid van directe sturing door één bestuurslaag, namelijk de provincie. Ook in dit opzicht is echter geen sprake van een meerwaarde. Provincies kunnen met toepassing van de bestaande wettelijke instrumenten namelijk al recht-

Inzake	Datum	Pagina
NVV en LTO Varkenshouderij / EZ	22 mei 2017	14

streeks sturen. Immers zijn provincies bevoegd om een ruimtelijke verordening vast te stellen. In deze verordening mogen rechtstreeks werkende regels worden opgenomen, waaraan in het geval van een omgevingsvergunning bouwen en/of planologisch strijdig gebruik rechtstreeks moet worden getoetst.

53. Dat provincies rechtstreeks werkende regels mogen opnemen in een provinciale verordening volgt uit artikel 4.1 van de Wet ruimtelijke ordening. Dat een aanvraag omgevingsvergunning voor veehouderijen hieraan getoetst moet worden, volgt uit de artikelen 2.10 en 2.12 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. De rechtstreeks werkende regels zijn dus rechtstreeks verbindende voorschriften. In de toelichting op het ontwerp-wetsvoorstel wordt dan ook ten onrechte overwogen dat provincies geen rechtstreeks verbindende voorschriften aan veehouderijen (of andere bedrijven) kunnen stellen.
54. Voor een voorbeeld wordt gewezen op de rechtstreeks werkende regels in de Verordening Ruimte 2014 van de provincie Noord-Brabant. Op basis van deze rechtstreeks werkende regels mag alleen nog medewerking worden verleend aan de uitbreiding van een veehouderij door het verlenen van een omgevingsvergunning bouwen en/of planologisch strijdig gebruik als wordt voldaan aan de eisen die hieraan worden gesteld in de Verordening Ruimte 2014 van de provincies. Dit zijn dus rechtstreeks verbindende voorschriften.
55. Met de derde genoemde reden wordt dus het bestaande wettelijk instrumentarium miskend. Van een meerwaarde is derhalve ook om deze reden geen sprake.
56. Ook gelet op het voorgaande kan dus niet anders dan worden geconcludeerd dat een aanvullend instrument, zoals opgenomen in het ontwerp-wetsvoorstel Interim-wet veedichte gebieden, géén meerwaarde heeft. Bij de doelstelling een verbetering van (de kwaliteit van) de leefomgeving moeten de emissies centraal staan en niet de aantallen dieren en/of de aantallen veehouderijlocaties.

### 3. Volksgezondheid

57. In de toelichting op het ontwerp-wetsvoorstel wordt overwogen dat de regulering van aantallen landbouwhuisdieren en aantallen veehouderijlocaties in veedichte gebieden niet enkel is verbonden aan het belang van volksgezondheid, maar aan het bredere belang van de kwaliteit van de leefomgeving.<sup>21</sup> Daarmee zou het ontwerp-wetsvoorstel een breder belang dienen dan het voorstel voor de Wet dierenaantallen en volksgezondheid zoals dat eerder ter consultatie is voorgelegd. Uit een aantal overwegingen in de toelichting kan echter worden afgeleid dat het wél gaat om het belang van de volksgezondheid.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Zie o.a. concept memorie van toelichting, blz. 1.

<sup>22</sup> Zie o.a. concept memorie van toelichting, blz. 4.

Inzake	Datum	Pagina
NVV en LTO Varkenshouderij / EZ	22 mei 2017	15

58. Het is uiteraard van belang dat rekening wordt gehouden met de volksgezondheid. Zoals in het voorgaande is toegelicht, is dit ook een mee te wegen aspect in het kader van milieu en ruimtelijke ordening. Dat betekent dat provincies en gemeenten op basis van de hen ter beschikking staande bevoegdheden bij te nemen besluiten het aspect volksgezondheid kunnen c.q. behoren te betrekken.
59. Op dit moment is er echter geen wetenschappelijk bewijs voor een causaal verband tussen de veehouderij en risico's voor de volksgezondheid, laat staan voor een relatie tussen dieren aantallen en risico's voor de volksgezondheid. Een dergelijk verband is tot op heden niet aangetoond, ook niet met de onderzoeken die hieromtrent de afgelopen jaren zijn uitgevoerd.
60. Daartoe kan in de eerste plaats worden gewezen op het onderzoeksrapport 'Mogelijke effecten van intensieve veehouderij op de gezondheid van omwonenden: onderzoek naar potentiële blootstelling en gezondheidsproblemen' van juni 2011 van het IRAS, NIVEL en RIVM. Uit dit onderzoek blijkt niet van een duidelijke relatie tussen (verhoogde blootstelling aan) een intensieve veehouderij en de gezondheid van omwonenden. Dit is ook de conclusie van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport over dit rapport:
- "Er zijn geen aanwijzingen gevonden voor een specifiek verband tussen het vóórkomen van bepaalde aandoeningen en de nu bestaande megastallen."<sup>23</sup>
61. Op 30 november 2012 is het aanvullend gezondheidsonderzoek 'Gezondheidsrisico's rond veehouderijen' van de Gezondheidsraad verschenen. Dit rapport bevestigt dat er geen (causaal) verband gevonden kan worden tussen de intensieve veehouderij en de volksgezondheid. De Gezondheidsraad geeft expliciet aan het te vroeg te achten om een uitspraak te kunnen doen over eventuele negatieve gezondheidseffecten. Gegeven de stand van zaken ligt één algemeen kwantitatief beoordelingskader waarin wordt vastgelegd welke risico's voor omwonenden maximaal toelaatbaar zijn, nog buiten bereik.<sup>24</sup> Afstandseisen bedoeld om gezondheidsrisico's te voorkomen dan wel tot een aanvaardbaar niveau te beperken, zijn wetenschappelijk noch gezondheidkundig te onderbouwen.<sup>25</sup> Ook emissienormen zijn niet gezondheidkundig te onderbouwen.<sup>26</sup>
62. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State sluit zich bij deze onderzoeken aan en oordeelt standaard dat, nu er geen wetenschappelijk bewijs is voor een relatie tussen de veehouderij en risico's voor de volksgezondheid, er geen re-

---

<sup>23</sup> Kamerstukken II 2010/11, 28 973, nr. 67 inhoudende een brief van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 21 juni 2011.

<sup>24</sup> Gezondheidsraad, 'Gezondheidsrisico's rond veehouderijen', 30 november 2012, blz. 44.

<sup>25</sup> Gezondheidsraad, 'Gezondheidsrisico's rond veehouderijen', 30 november 2012, blz. 41.

<sup>26</sup> Gezondheidsraad, 'Gezondheidsrisico's rond veehouderijen', 30 november 2012, blz. 39.

Inzake	Datum	Pagina
NVV en LTO Varkenshouderij / EZ	22 mei 2017	16

den is om een omgevingsvergunning voor een (intensieve) veehouderij te weigeren.<sup>27</sup>

63. In de toelichting op het ontwerp-wetsvoorstel wordt veel nadruk gelegd op het rapport 'Veehouderij en Gezondheid Omwonenden' (hierna: VGO-onderzoek).<sup>28</sup> Hieruit blijkt, aldus de toelichting op het ontwerp-wetsvoorstel<sup>29</sup>, dat er bepaalde verbanden zijn tussen het wonen in de omgeving van veehouderijen en de gezondheid. In de toelichting wordt gewezen op enkele nadelige effecten. De positieve effecten die volgen uit het VGO-onderzoek worden echter niet genoemd.
64. Zoals in het VGO-onderzoek zelf wordt opgemerkt, kan geen algemeen antwoord worden gegeven op de vraag of veehouderijen effecten hebben op de gezondheid van mensen die in de buurt van veehouderijen wonen.<sup>30</sup> Met andere woorden: op basis van het VGO-onderzoek kan niet in algemene zin worden gezegd dat veehouderijen risico's voor de volksgezondheid veroorzaken.
65. Bovendien richt het VGO-onderzoek zich op *mogelijke* verbanden tussen stoffen en micro-organismen van veehouderijen en gezondheidseffecten. Op basis van alleen het VGO-onderzoek kan niet worden vastgesteld of dit oorzakelijke verbanden zijn.<sup>31</sup> Het VGO-onderzoek bevat geen algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten.<sup>32</sup> Verder gelden de gegevens uit het onderzoek voor het onderzoeksgebied, met de specifieke kenmerken van het gebied. De resultaten kunnen daarom niet zonder meer worden vertaald naar andere gebieden in of buiten Nederland.<sup>33</sup>
66. Het voorgaande betekent dat er op dit moment geen wetenschappelijk bewijs is voor een relatie tussen veehouderijen en risico's voor de volksgezondheid, laat staan voor een relatie tussen dieraantallen en risico's voor de volksgezondheid. Er bestaat dan ook geen aanleiding om het aantal dieren en/of veehouderijen te begrenzen. Daarmee wordt het met het ontwerp-wetsvoorstel beoogde doel niet bereikt. Ook om deze reden verzoeken de NVV en LTO Varkenshouderij u om af te zien van de Interimwet veedichte gebieden.

---

<sup>27</sup> Zie bijv. ABRS 24 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1970, ABRS 15 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1665, ABRS 17 april 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ7730, ABRS 15 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3726 en ABRS 17 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1301.

<sup>28</sup> Bijlage bij Kamerstukken II 2015/16, 28 973, nr. 181.

<sup>29</sup> Zie o.a. concept memorie van toelichting, blz. 2.

<sup>30</sup> VGO-onderzoek, blz. 11.

<sup>31</sup> VGO-onderzoek, blz. 13.

<sup>32</sup> Zie bijv. ABRS 12 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2687, rechtbank Limburg 13 februari 2017, ECLI:NL:RBLIM:2017:1170 en ABRS 17 mei 2017, ECLI:NL:RVS:1301.

<sup>33</sup> VGO-onderzoek, blz. 13.



#### 4. Voorgestelde provinciale bevoegdheden

##### 4.1 Programma en verordening

67. Het ontwerp-wetsvoorstel beoogt aan provincies verschillende bevoegdheden toe te kennen. Die kunnen als volgt worden samengevat:
- a. het vaststellen van een programma 'leefomgeving en veehouderijen' door provinciale staten, met daarin doelstellingen over in ieder geval:
    - i. het maximum aantal landbouwhuisdieren in het plv-gebied;
    - ii. het maximum aantal landbouwhuisdieren op een veehouderijlocatie in het plv-gebied;
    - iii. het maximum aantal veehouderijlocaties in het plv-gebied;
  - b. het vaststellen van een verordening voor het bereiken van de onder sub a, i tot en met iii genoemde doelstellingen door provinciale staten, inclusief de bevoegdheid om een afwijking (onder voorwaarden) of ontheffing (onder voorwaarden, door gedeputeerde staten) toe te staan.
68. Zoals in de toelichting op het ontwerp-wetsvoorstel staat vermeld, hebben provincies maximale beleidsvrijheid om de instrumenten al dan niet toe te passen.<sup>34</sup> Er zijn geen concrete wettelijke normen over het al dan niet inzetten van de instrumenten.<sup>35</sup> Evenmin zijn er normen over de wijze waarop de instrumenten mogen worden toegepast.
69. Los van de omstandigheid dat het toepassen van de in het ontwerp-wetsvoorstel opgenomen bevoegdheden een averechts effect heeft<sup>36</sup> en het met het ontwerp-wetsvoorstel beoogde doel – een verbetering van (de kwaliteit van) de leefomgeving – met toepassing van de bestaande wettelijke instrumenten kan worden bereikt, hebben de NVV en LTO Varkenshouderij bezwaren tegen de ongeclausuleerde bevoegdheden in het ontwerp-wetsvoorstel. Uit het hiernavolgende overzicht blijkt op een duidelijke manier hoeveel vrijheid provincies krijgen:
- a. Er gelden geen voorwaarden om een programma leefomgeving en veehouderijen (hierna: plv) te mogen vaststellen. Dat betekent dat provincies daarvoor iedere omstandigheid kunnen aangrijpen.
  - b. Er gelden geen voorwaarden voor de inhoud van een plv. Dat betekent dat provincies volstrekt vrij zijn om de inhoud van een plv vorm te geven.
  - c. Er gelden geen voorwaarden voor de beleidsdoelen en maatregelen die in een plv mogen worden opgenomen. Dat betekent dat provincies volstrekt vrij worden gelaten in bijvoorbeeld het voorschrijven van bovenwettelijke eisen aan veehouderijen, dit met alle gevolgen voor veehouderijen van dien.

<sup>34</sup> Concept memorie van toelichting, blz. 11.

<sup>35</sup> Concept memorie van toelichting, blz. 12.

<sup>36</sup> Zie paragraaf 2.4 van onderhavige reactie en hierna.

Inzake	Datum	Pagina
NVV en LTO Varkenshouderij / EZ	22 mei 2017	18

- d. Er gelden geen voorwaarden voor de begrenzing van de aantallen landbouwhuisdieren en aantallen veehouderijlocaties. Dat betekent in theorie dat provincies kunnen bepalen dat het aantal landbouwhuisdieren en het aantal veehouderijlocaties in een plv-gebied tot nul wordt beperkt. Dit theoretisch voorbeeld maakt duidelijk hoe verstrekkend de bevoegdheden van provincies zijn.
  - e. Er gelden geen voorwaarden om een verordening als bedoeld in artikel 3 van het ontwerp-wetsvoorstel te mogen vaststellen. Dat betekent dat provincies daarvoor iedere omstandigheid kunnen aangrijpen.
  - f. Er gelden geen voorwaarden voor de inhoud van een verordening. Dat betekent dat provincies volstrekt vrij zijn om de inhoud van een verordening vorm te geven.
  - g. Er gelden geen voorwaarden voor de (sturings)maatregelen<sup>37</sup> die in een verordening kunnen worden voorgeschreven, dit met alle gevolgen voor veehouderijen van dien.
  - h. Er gelden geen beperkingen ten aanzien van de voorwaarden die kunnen worden gesteld aan de mogelijkheid tot afwijking (artikel 3, tweede lid, sub b) respectievelijk ontheffing (artikel 3, derde lid, sub a).
70. Tegen de ongeclausuleerde bevoegdheden bestaan de nodige bezwaren, waaronder de hiernavolgende. Door het ontbreken van voorwaarden en 'bandbreedtes' ten aanzien van het toepassen van bevoegdheden en de wijze waarop die bevoegdheden worden toegepast, kunnen provincies de bevoegdheden naar believen en op geheel eigen wijze toepassen. Provincies krijgen volledige vrijheid. Daarbij dreigt willekeur en een schending van het fair play beginsel.
71. Doordat provincies vrij zijn in de manier waarop zij de bevoegdheden toepassen, kunnen zij ook op een eigen manier vaststellen hoe het maximum aantal landbouwhuisdieren en het maximum aantal veehouderijlocaties in een plv-gebied worden vastgesteld. Een deugdelijke onderbouwing daarvoor lijkt niet gegeven te kunnen worden, nu veehouderijen allemaal aan dezelfde wettelijke (milieu)normen moeten voldoen en er geen wetenschappelijk bewijs is voor een oorzakelijk verband tussen veehouderijen en gezondheidseffecten.
72. Binnen en tussen provincies kunnen grote verschillen ontstaan. Dit zorgt voor een ongelijk speelveld en oneerlijke concurrentie (geen level playing field). Er dreigt een schending van het gelijkheidsbeginsel.
73. Door het ontbreken van voorwaarden en 'bandbreedtes' worden provincies vrij gelaten om bovenwettelijke eisen aan veehouderijen te stellen. Bedrijven kunnen hierdoor worden belemmerd in hun bedrijfsvoering. Dat wordt als zodanig ook erkend in de toelichting op het ontwerp-wetsvoorstel.<sup>38</sup> Bovendien kunnen de eisen

---

<sup>37</sup> Vgl. concept memorie van toelichting, blz. 13.

<sup>38</sup> Concept memorie van toelichting, blz. 20.

Inzake	Datum	Pagina
NVV en LTO Varkenshouderij / EZ	22 mei 2017	19

c.q. maatregelen leiden tot aanzienlijke meerkosten voor bedrijven, zonder dat zij dit kunnen doorberekenen. Ook hierdoor kan een ongelijk speelveld ontstaan.

74. In de toelichting op het ontwerp-wetsvoorstel staat weliswaar vermeld dat voorwaarden geen betrekking kunnen hebben op onderwerpen die reeds zijn genormeerd in bestaande wettelijke kaders<sup>39</sup>, maar dit is niet vastgelegd in het ontwerp-wetsvoorstel. Nu de toelichting niet bindend is, had deze 'beperking' opgenomen moeten worden in het ontwerp-wetsvoorstel zelf.
75. Door het ontbreken van voorwaarden en 'bandbreedtes' worden provincies vrij gelaten om het aantal landbouwhuisdieren (en/of het aantal veehouderijlocaties) zodanig te begrenzen, dat veehouderijen verplicht worden om te krimpen.<sup>40</sup> Daarmee kunnen bestaande (vergunde) rechten worden afgenomen. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen bij een veehouderij waar tijdelijk minder dieren worden gehouden door ziekte van de veehouder en/of ziekte van de dieren. Ook kan dit zich bijvoorbeeld voordoen bij een veehouderij die een vergunde ontwikkeling nog niet volledig heeft gerealiseerd (bijvoorbeeld omdat de veehouderij de ontwikkeling met eigen aanwas wil realiseren). Als de provincie dan het aantal landbouwhuisdieren begrenst tot bijvoorbeeld het aantal dat op enig moment feitelijk (legaal) wordt gehouden, dan kan het bedrijf de vergunde bedrijfsontwikkeling niet doorzetten, terwijl de financieringsverplichtingen hierop wel zijn gebaseerd.
76. Bestaande rechten kunnen dus – ten onrechte – worden afgenomen. Dit is in de provincie Noord-Brabant eens te meer bezwaarlijk, nu sinds de inwerkingtreding van de Verordening Ruimte 2014 omgevingsvergunningen voor veehouderijen alleen nog verleend kunnen worden als zij óók voldoen aan de – zeer strikte – rechtstreeks werkende regels zoals opgenomen in de Verordening Ruimte 2014. Dat zou betekenen dat ondanks dat een veehouderij voldoet aan deze zeer strikte provinciale regels – die gericht zijn op een duurzame en zorgvuldige veehouderij – de veehouderij toch kan worden beperkt door toepassing van de bevoegdheden zoals opgenomen in het ontwerp-wetsvoorstel.
77. Zoals in het voorgaande al is toegelicht, leidt een begrenzing van het aantal landbouwhuisdieren niet tot een verduurzaming van de veehouderij. Sterker nog, dit kan een averechts effect hebben:<sup>41</sup>

"Een bevroeringsmaatregel kan dus averechts werken omdat daardoor de nadelige effecten van veehouderijen en de cumulatie daarvan in het gebied niet afnemen."<sup>42</sup>

---

<sup>39</sup> Concept memorie van toelichting, blz. 14.

<sup>40</sup> Vgl. concept memorie van toelichting, blz. 13.

<sup>41</sup> Zie ook paragraaf 2.4 van onderhavige reactie.

<sup>42</sup> Concept memorie van toelichting, blz. 12.

<b>Inzake</b>	<b>Datum</b>	<b>Pagina</b>
NVV en LTO Varkenshouderij / EZ	22 mei 2017	20

78. Een 'bevriezing' is, zoals in het voorgaande reeds toegelicht, juist exact hetgeen het ontwerpvoorstel beoogt mogelijk te maken. Met de in het ontwerpvoorstel opgenomen bevoegdheden wordt een averechts effect bereikt. Dat op grond van artikel 3 van het ontwerpvoorstel de bevoegdheid bestaat om een afwijking toe te staan (artikel 3, tweede lid, sub b) of een ontheffing te verlenen (artikel 3, derde lid, sub a), maakt dit niet anders. Immers is een van de voorwaarden voor het toestaan van een afwijking of het verlenen van ontheffing dat het maximum toegestaan aantal dieren binnen het plv-gebied niet wordt overschreden. Het toestaan van een afwijking c.q. het verlenen van ontheffing aan de ene veehouderij zorgt dan ook voor een (verdergaande) beperking van een andere veehouderij. Linksom of rechtsom worden er altijd veehouderijen in het plv-gebied beperkt door een maximum toegestaan aantal landbouwhuisdieren in het plv-gebied.
79. Door dit maximum zal bovendien – als al een afwijking wordt toegestaan c.q. een ontheffing worden verleend – slechts een beperkte uitbreiding op een veehouderijlocatie worden toegestaan. Dan rijst de vraag in hoeverre de investeringen die gepaard gaan met de uitbreiding nog economisch verantwoord zullen zijn. Dit geldt nog eens te meer door de voorwaarden die op grond van het ontwerpvoorstel kunnen worden verbonden aan een afwijking of ontheffing. De conclusie blijft dan ook dat het ontwerpvoorstel een averechts effect zal hebben.

#### **4.2 Nadeelcompensatie**

80. Als een veehouder in de vorm van een inkomensderving of een waardevermindering van zijn onroerende zaak schade lijdt of zal lijden als gevolg van een besluit dat is genomen op grond van het ontwerpvoorstel Interimwet veedichte gebieden, kan hij daarvoor een tegemoetkoming krijgen. De veehouder kan die tegemoetkoming alleen krijgen voor zover de schade niet redelijkerwijs voor zijn rekening kan blijven en voor zover de tegemoetkoming niet voldoende op een andere manier is verzekerd. In het ontwerpvoorstel is hiervoor een nadeelcompensatieregeling opgenomen.
81. Ook voor de nadeelcompensatieregeling geldt dat de bevoegdheden hiertoe toegekomen aan provincies en dat hierbij volledige beleidsvrijheid geldt. Provincies kunnen dus ieder op een eigen manier invulling geven aan de nadeelcompensatieregeling en aanvragen daartoe op een eigen manier beoordelen. Dat betekent dat ook op dit punt grote verschillen tussen provincies kunnen ontstaan. Dat is vanzelfsprekend onwenselijk. De nadeelcompensatie dient voor alle (gedupeerde) veehouders hetzelfde te zijn.
82. Overigens is het de vraag wanneer veehouders nadeelcompensatie zullen krijgen. In de toelichting op het ontwerpvoorstel wordt daartoe overwogen dat als de gevolgen van de maatregel voor veehouders onevenredig zijn met de doelen van de maatregel, het in beginsel noodzakelijk zal zijn om hen nadeelcompensatie te

Inzake	Datum	Pagina
NVV en LTO Varkenshouderij / EZ	22 mei 2017	21

verlenen.<sup>43</sup> Wanneer een maatregel onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen, zal de maatregel gelet op het evenredigheidsbeginsel als bedoeld in artikel 3:4, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht echter niet mogen worden voorgeschreven. Bovendien zijn aan het toepassen van de bevoegdheden als bedoeld in het ontwerp-wetsvoorstel en de wijze waarop deze bevoegdheden mogen worden toegepast geen voorwaarden gesteld. Dat maakt het krijgen van nadeelcompensatie nog eens te meer onzeker.

## 5. Verhouding met het Europese recht

83. In de toelichting op het ontwerp-wetsvoorstel wordt ook ingegaan op de verhouding met het Europese recht. In dat kader wordt het volgende opgemerkt.
84. Op grond van artikel 38 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (hierna: 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 onder andere ten doel om de productiviteit van de landbouw te doen toenemen en de markten te stabiliseren. Het bestaan van een gemeenschappelijke marktordening impliceert 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.
85. Het ontwerp-wetsvoorstel voldoet hier echter niet aan. Reden daarvoor is onder andere dat met de in het ontwerp-wetsvoorstel opgenomen bevoegdheden de productie wordt beperkt. Immers kunnen provincies maximum aantallen landbouwhuisdieren en maximum aantallen veehouderijlocaties vaststellen. Reeds dat duidt op een beperking van de productie. De overweging in de toelichting op het ontwerp-wetsvoorstel dat veehouderijen kunnen verplaatsen, kan niet worden gevolgd. Los van de omstandigheid dat dit niet te voorziene kosten met zich brengt, geldt dat ook andere provincies grenzen kunnen stellen aan het aantal landbouwhuisdieren en het aantal veehouderijlocaties. Daarmee wordt afbreuk gedaan aan de doelstelling van het gemeenschappelijk landbouwbeleid om de productiviteit van de landbouw te doen toenemen. Ook vindt hiermee geen stabilisatie van de markten plaats. Bovendien bestaat het risico dat veehouderijen aan extra, bovenwettelijke eisen zullen moeten voldoen, waardoor voor hen geen redelijke levensstandaard is verzekerd.
86. Daarnaast vindt in geval van toepassing van de in het ontwerp-wetsvoorstel opgenomen bevoegdheden een inmenging in de eigendom van veehouders plaats. Mede gelet op de omstandigheid dat het toepassen van de bevoegdheden en de manier waarop die bevoegdheden kunnen worden toegepast niet aan voorwaarden zijn verbonden, is discutabel of de inmenging in de eigendom gerechtvaardigd zal

---

<sup>43</sup> Concept memorie van toelichting, blz. 20.

**Inzake**  
NVV en LTO Varkenshouderij / EZ

**Datum**  
22 mei 2017

**Pagina**  
22

zijn. Daardoor kan strijdigheid met artikel 1 van het Eerste Protocol van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens ontstaan.

## CONCLUSIE

87. Het voorgaande in acht nemende verzoeken de NVV en LTO Varkenshouderij u om af te zien de Interimwet veedichte gebieden en het verder in behandeling nemen van het wetsvoorstel hiertoe. Het beoogde doel – het verbeteren van (de kwaliteit van) de leefomgeving – kan reeds met de huidige wettelijke instrumenten worden bereikt. Met de in het ontwerpvoorstel opgenomen bevoegdheden wordt juist een averechts effect bereikt.

Hoogachtend,  
Kneppelhout & Korthals N.V.

F.H. Damen

