

## CONCEPT

### Memorie van toelichting

#### Algemeen deel

##### *Hoofdstuk 1. Inleiding*

Van oudsher levert de veehouderij een belangrijke bijdrage aan de voedselproductie, de economie en de werkgelegenheid. In de afgelopen decennia werd de impact van de veehouderijketens op de Nederlandse samenleving steeds meer zichtbaar. De maatschappelijke waardering voor de veehouderij staat in toenemende mate ter discussie door lokale overlast, onduidelijkheid over risico's voor de volksgezondheid, zorgen over het dierenwelzijn en over de leefbaarheid in lokale gemeenschappen. De gevolgen van uitbraken van dierziekten die kunnen overslaan naar de mens, hoge emissies van fijnstof en hoge geurbelasting leiden tot vragen over risico's voor de volksgezondheid. Het besef neemt toe dat de veehouderij grenzen bereikt heeft en dat in bepaalde veerijke gebieden sprake kan zijn van overbelaste situaties. In een aantal regio's is sprake van een vertrouwenscrisis en negatieve beeldvorming bij de lokale bevolking.

In de afgelopen jaren is de veehouderij onderwerp geweest van een breed maatschappelijk debat. In 2011 heeft de Commissie Van Doorn in opdracht van gedeputeerde staten van de provincie Noord-Brabant het advies 'Al het vlees duurzaam' opgesteld en zijn met een groot aantal stakeholders afspraken gemaakt in het Verbond van Den Bosch. In opdracht van het vorige kabinet is in 2011 onder leiding van de heer J.G.M. Alders een maatschappelijke dialoog gevoerd over de schaalgrootte en de toekomst van de veehouderij ('Van mega naar beter'; Kamerstukken II 2011/12, 28 973, nr. 79).

Het vorig kabinet heeft in 2011 de Gezondheidsraad (GR) advies gevraagd over een afwegingskader voor de gezondheidsrisico's uit de veehouderij voor omwonenden en te adviseren over eventueel in te stellen normen. Op 30 november 2012 is het advies van de Gezondheidsraad naar de Tweede Kamer gestuurd (Kamerstukken II 2012/13, 28 973, nr. 129).

In het Regeerakkoord van dit kabinet ('Bruggen slaan', 29 oktober 2012) (<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2012/10/29/regeerakkoord.html>) is omtrent de veehouderij onder meer opgenomen:

- De komende jaren wordt dierenwelzijn verder verankerd in de intensieve veehouderij. Uitgangspunt is het advies van de commissie Van Doorn.
- We toetsen planologische regels voor de bouw van zeer grote stallen en regels voor het gebruik van antibiotica voor dieren op volksgezondheidsaspecten en scherpen ze zo nodig aan.

De uitwerking van de afspraken uit het regeerakkoord is neergelegd in de brief van 14 juni 2013 aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2012/13, 28 973, nr. 134). Hierin is een reactie gegeven op het bovengenoemde advies van de Gezondheidsraad en is het kabinetsstandpunt verwoord inzake de

omvang van de intensieve veehouderij en schaalgrootte. Het advies van de Gezondheidsraad is voor het kabinet aanleiding om vanuit het oogpunt van volksgezondheid besturen van provincies of gemeenten de mogelijkheid te bieden beperkingen te stellen aan het aantal dieren of de veedichtheid in bepaalde gebieden dan wel aan de omvang van veehouderijlocaties in bepaalde gebieden. Zij zijn bij uitstek in staat rekening te houden met de grote regionale verschillen in de structuur van de veehouderij en maatwerk te leveren, gegeven de bevoegdheden die zij daartoe reeds hebben. Het huidige instrumentarium biedt hen niet altijd voldoende basis om in specifieke situaties, vanwege mogelijke ongewenste effecten op de volksgezondheid, regulerend op te treden op basis van dieraantallen die op veehouderijen kunnen worden gehouden.

Dit wetsvoorstel, strekkende tot wijziging van de Wet dieren, geeft hier invulling aan. Het geeft besturen van provincies en gemeenten de bevoegdheid om het aantal landbouwhuisdieren in een gebied of op een veehouderijlocatie te kunnen reguleren teneinde ongewenste effecten voor de volksgezondheid te beperken of te voorkomen. Het wetsvoorstel is onderdeel van het brede kabinetsbeleid met betrekking tot de verduurzaming van de veehouderij en mede in samenhang met de gevolgen van de toegenomen intensivering.

In hoofdstuk 2 van deze memorie van toelichting wordt nader ingegaan op de ontwikkelingen in de veehouderij en op de bevindingen van de maatschappelijke dialoog onder leiding van de heer Alders en de adviezen van de Commissie Van Doorn en de Gezondheidsraad. In hoofdstuk 3 wordt de visie op die ontwikkelingen en de wijze waarop hiermee door het kabinet wordt omgegaan, toegelicht.

Hoofdstuk 4 geeft een toelichting op de inhoud van het wetsvoorstel. Verdere juridische aspecten van het wetsvoorstel worden besproken in hoofdstuk 5. Het gaat daarbij onder andere om de relatie met het Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM) en de noodzaak tot schadevergoeding en de verhouding met de EU-regelgeving. Hoofdstuk 6 bevat een toelichting op aspecten van regeldruk, waaronder in het bijzonder bedrijfseffecten. Ook wordt in dit hoofdstuk ingegaan op het toezicht op de naleving en de handhaving.

## *Hoofdstuk 2. Analyse van de problematiek*

### 2.1. Ontwikkelingen in de Nederlandse veehouderij

Vanaf medio vorige eeuw is de productie van veehouderijproducten (zuivel, vlees, eieren) sterk uitgebreid in Nederland. De veehouderijsector heeft zich ontwikkeld tot een wereldspeler in de export van hoogwaardig voedsel en duurzame voedselproductiesystemen. De sterke productiegroei ging samen met een afname van het aantal veehouderijbedrijven en een toename van de omvang van bedrijven als gevolg van schaalvergroting. In de toeleverende en verwerkende industrie is eveneens een sterke consolidatie opgetreden. Schaalvergroting, een hoge productie efficiëntie, een hoog kennisniveau, innovatiekracht en ondernemerschap hebben geleid tot economisch sterke veehouderijketens.

De successen van de Nederlandse veehouderij hebben echter in toenemende mate ook een keerzijde. Milieuproblemen, uitbraken van dierziekten en het dierenwelzijn hebben de veehouderij de afgelopen decennia hoog op de politieke agenda gezet. In de jaren 80 en 90 van de vorige eeuw is duidelijk geworden dat de veehouderij de grenzen van de draagkracht van het milieu heeft bereikt. Verschillende veehouderijketens kregen in de afgelopen decennia te maken met omvangrijke uitbraken van besmettelijke dierziekten. Dit heeft een grote impact op de samenleving gehad. Grootschalige ruimingen van dieren hebben de kwetsbare kanten van de veehouderij bloot gelegd. Het bedrijfsleven heeft in samenwerking met de overheid en andere betrokken partijen acties ondernomen voor een duurzame ontwikkeling van de veehouderij. Bestaande regelgeving inzake dierenwelzijn en diergezondheid en het omgevingsrecht als ook de uitvoering daarvan, is in de loop van de jaren verder ontwikkeld en aangescherpt. Een aantal knelpunten in de veehouderij is verminderd, maar nog niet opgelost. Er zijn bovendien nieuwe vraagstukken bijgekomen, zoals de zorg over de omvang van het gebruik van antibiotica in de veehouderij, de relatie tussen veehouderij en de volksgezondheid en de leefbaarheid en sociale cohesie in het landelijk gebied.

### 2.2. De maatschappelijke dialoog en het advies van de Commissie Van Doorn

De maatschappelijke discussie over de risico's en de overlast van steeds grotere veehouderijen en de gevolgen hiervan voor het draagvlak voor de veehouderij is voor het kabinet Rutte I aanleiding geweest in 2011 een maatschappelijke dialoog te organiseren onder leiding van de heer J.G.M. Alders. Veel burgers en organisaties hebben in die maatschappelijke dialoog hun opvattingen kenbaar gemaakt over de huidige en toekomstige positie van de veehouderij. Uit de reacties blijkt dat er zowel in de samenleving als bij het bedrijfsleven zelf veel zorgen zijn over de ontwikkelingen in de veehouderij. Op lokaal niveau doen zich problemen voor met overlast die volgens de heer Alders met voorrang moeten worden opgelost.

Bij de maatschappelijke dialoog ging het vooral om de relatie tussen aantallen dieren op een locatie en diergezondheid en dierenwelzijn. Er is op gewezen dat de kans op overdracht van ziektekiemen tussen dieren op één locatie gehouden groter wordt naar mate meer dieren op die locatie aanwezig zijn. De zorg is geuit dat bij een uitbraak van een dierziekte de

gevolgen op grote veehouderijen vervolgens ook meteen zeer omvangrijk zijn. Dit wordt vooral pregnant als er noodzaak is tot het ruimen van dieren of bij stalbranden. Dergelijke incidenten voeden de maatschappelijke weerstand tegen zeer grote veehouderijen. Niet in de laatste plaats is de bezorgdheid geuit over de effecten van grote aantallen dieren bij elkaar voor de volksgezondheid. Het ging dan niet alleen om van dier op mens overdraagbare ziektekiemen maar ook de gevolgen voor de gezondheid als gevolg van fijnstof en endotoxinen en hinder en overlast vanwege geur.

De meeste deelnemers aan de dialoog plaatsten de veehouderij in het landelijk gebied en vonden veehouderijen op industrieterreinen onwenselijk. Dit betekent dat een goede inbedding nodig is van veehouderijen in het landelijk gebied en dat het wenselijk is dat veehouders in harmonie met hun lokale omgeving ondernemen. De schaalgrootte en het aantal dieren op een locatie zijn daarmee ook de verantwoordelijkheid van de ondernemer. Hier ligt een grote opgave omdat de dialoog duidelijk heeft gemaakt dat in verschillende gebieden in Nederland discussies worden gevoerd over de vraag of de ontwikkelingen in de veehouderij fysiek, sociaal en vanuit een oogpunt van dierenwelzijn en gezondheidsrisico's nog wel passend zijn. Daarbij is de sociale cohesie in het geding.

In de rapportage over de maatschappelijke dialoog concludeert de heer Alders dat "business as usual" geen optie meer is. Hij concludeert verder dat het huidige overheersende business- en verdienmodel, dat overwegend gebaseerd is op bulkproductie en een lage kostprijsstrategie, zowel maatschappelijk gezien als vanuit het oogpunt van de internationale concurrentiepositie op termijn een te beperkte strategie is.

De bevindingen uit de maatschappelijke dialoog komen sterk overeen met het advies van de Commissie Van Doorn, dat is opgesteld in opdracht van gedeputeerde staten van de provincie Noord-Brabant naar aanleiding van de uitbraak van Q-koorts en provinciale burgerinitiatieven tegen de voortgaande schaalvergroting in de veehouderij. Ook de Commissie Van Doorn wijst op een afnemende maatschappelijke waardering voor de veehouderij en de onvermijdelijke noodzaak tot verandering. Naar aanleiding van dit advies is het Verbond van Den Bosch gesloten met een groot aantal stakeholders (supermarkten, agribusiness en branche organisaties) en lokale overheden. De ambities van het Verbond van Den Bosch zijn het waarborgen van de volksgezondheid door een forse vermindering van het gebruik van antibiotica en het beheersen van zoonosen, het verduurzamen van het vleesaanbod in supermarkten in uiterlijk 2020, het centraal stellen van dierenwelzijn in de bedrijfsvoering en nieuwe marktconcepten, het minimaliseren van de milieubelasting, het gebruik van duurzaam geproduceerde veevoergrondstoffen en het verkleinen en sluiten van kringlopen.

De belangrijkste boodschap van zowel de heer Alders als de Commissie Van Doorn was dat de veehouderij verder moet verduurzamen en dat niet zozeer het aantal dieren op een veehouderijbedrijf het probleem is, maar de effecten van veehouderijen op de kwaliteit van de leefomgeving (gezondheid, milieu), de maatschappelijke inbedding van de veehouderij en de vraag welke ontwikkelingsruimte de veehouderij heeft.

### 2.3. Adviezen over gezondheidsrisico's van veehouderijen

De toenemende maatschappelijke ongerustheid over de risico's van veehouderijen voor de volksgezondheid in het landelijk gebied is aanleiding geweest voor het vorig kabinet een tweetal adviezen te laten opstellen.

Over de mogelijke effecten van intensieve veehouderij op de gezondheid van omwonenden heeft het Institute for Risk Assessment Sciences (IRAS) van de Universiteit Utrecht, het Nederlands Instituut voor onderzoek van de gezondheidszorg (NIVEL) en het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) een onderzoek uitgevoerd. Het rapport en de beleidsreactie daarop zijn op 21 juni 2011 aangeboden aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2010/11, 28 973, nr. 67). Het betreft een eerste inventariserende studie van een dergelijke omvang. Uit de metingen bleek dat er sprake was van meer blootstelling aan fijnstof, micro-organismen en endotoxinen (celwandbestanddelen van gram-negatieve bacteriën) rondom bedrijven met intensieve veehouderij. Er werden echter weinig verschillen gevonden tussen de gezondheid van de plattelandsbevolking in gebieden met veel en relatief weinig intensieve veehouderij. In het rapport wordt geconstateerd dat er geen aanwijzingen zijn gevonden voor een specifiek verband tussen het vóórkomen van bepaalde aandoeningen en de aanwezigheid van grote aantallen dieren.

Naar aanleiding van een aanbeveling in het rapport van IRAS c.s. heeft het vorig kabinet de Gezondheidsraad gevraagd een beoordelingskader te ontwikkelen voor veehouderijbedrijven in relatie tot de gezondheid van omwonenden.

In haar advies, dat op 30 november 2012 naar de Tweede Kamer is gestuurd, wijst de Gezondheidsraad op verschillende risico's van de intensieve veehouderij voor de volksgezondheid (Kamerstukken II 2012/13, 28 973, nr. 134). Omdat er onvoldoende wetenschappelijke kennis is over de gezondheidsrisico's van veehouderijen kunnen er, met uitzondering van endotoxinen (celwandresten van bacteriën), geen gefundeerde keuzes worden gemaakt over algemene afstandscriteria of andere kwantitatieve normen worden gesteld, aldus de Gezondheidsraad. Hiervoor is nader onderzoek nodig.

De Gezondheidsraad constateert verder dat geur- en stankhinder uit veehouderijen een negatieve invloed heeft op de leefbaarheid van het platteland en veel maatschappelijke onrust geeft bij de lokale bevolking. Geurhinder kan volgens de Gezondheidsraad indirect aanleiding geven tot gezondheidsklachten. De Gezondheidsraad constateert dat de normstelling voor geurhinder door veehouderijbedrijven soepeler is dan voor industriële bedrijfstakken en beklemtoont het beleid zeker ook te richten op het terugdringen van geurhinder.

De Gezondheidsraad adviseert een gezondheidkundige advieswaarde toe te passen voor endotoxinen (celwandresten van bacteriën) van 30 EU/m<sup>3</sup> voor de algemene bevolking en adviseert de blootstellingseffecten van deze stoffen nader te onderzoeken. Verder constateerde de Gezondheidsraad dat een reductie van de fijnstofemissies, waarin zich ook bacteriën kunnen bevinden, bijdraagt aan het terugdringen van gezondheidsrisico's van veehouderijen. De Gezondheidsraad adviseert de fijnstof-emissies te reduceren.

In het advies stelt de Gezondheidsraad dat de relatie tussen gezondheidsrisico's voor omwonenden en het aantal dieren in stallen onbekend is, met uitzondering van stallen met meer dan 1500 geiten tijdens de Q-koorts-epidemie.

De Gezondheidsraad adviseert dat gemeenten op lokaal niveau een kwalitatieve beoordeling van gezondheidsrisico's dienen uit te voeren om tegemoet te komen aan de maatschappelijke onrust. Leidraad kan zijn volgens de Gezondheidsraad het bestaande "Beoordelingskader gezondheid en milieu". De Gezondheidsraad adviseert een aanpak op lokaal niveau omdat de omstandigheden sterk kunnen variëren zoals de vee-intensiteit en bevolkingsdichtheid. Dit maakt lokaal maatwerk mogelijk. Tenslotte adviseert de Gezondheidsraad om gericht aanvullend onderzoek te doen.

Naar aanleiding van de gerapporteerde bevindingen in het IRAS onderzoek en het advies van de Gezondheidsraad is in 2013 opdracht gegeven voor het uitvoeren van aanvullend onderzoek naar de kwantitatieve gezondheidseffecten van veehouderijen, het zogenoemde "Veehouderij en Gezondheid Omwonenden" (VGO) onderzoek. Het onderzoek wordt uitgevoerd door een consortium van onderzoeksinstituten onder leiding van het RIVM in samenwerking met Wageningen Universiteit, IRAS en NIVEL. Het onderzoek beoogt de wetenschappelijke inzichten over de gezondheidsrisico's van veehouderijen te vergroten.

Hoewel er op dit moment onvoldoende wetenschappelijke kennis bestaat over de relatie tussen dieraantallen en alle risico's voor de volksgezondheid, wordt het wenselijk geoordeeld met een wettelijke voorziening te komen waarmee provincies en gemeenten vanuit een oogpunt van volksgezondheid beperkingen kunnen stellen aan het aantal dieren dan wel aan de intensiteit waarin dieren op veehouderijlocaties in bepaalde gebieden worden gehouden.

Daarbij dient rekening te worden gehouden met de grote regionale verschillen in de structuur van de veehouderij. De omvang van de veehouderij of van veehouderijlocaties hangt nauw samen met de inpassing van veehouderijen in de lokale omgeving en is onderdeel van het omgevingsbeleid. De lokale omstandigheden, de totale belasting van een gebied en de randvoorwaarden, die aan de veehouderijproductie worden gesteld, zijn bepalend voor de omvang van veehouderijen en veehouderijlocaties. Het stellen van grenzen aan de omvang van de veehouderij op gebiedsniveau vergt daarom maatwerk op basis van een regionale of lokale afweging.

Dit laat onverlet dat gebruik gemaakt kan worden van de bestaande milieu- en ruimtelijke ordeningswetgeving, welke eveneens mogelijkheden bieden voor het op regionaal en lokaal niveau beperken van de effecten van veehouderijbedrijven ten aanzien van de kwaliteit van de leefomgeving. Hetzelfde geldt voor het dierziektebeleid in het kader van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren.

Verwezen wordt verder naar hoofdstuk 3 van deze memorie.

### *Hoofdstuk 3. Inhoud wetsvoorstel*

#### 3.1. Inleiding

### 3.1.1. Algemeen

Dit wetsvoorstel, strekkende tot wijziging van de Wet dieren, is aangekondigd in het kabinetstandpunt inzake de omvang van de intensieve veehouderij en schaalgrootte (Kamerstukken II, 2012/13, 28 973 nr. 134). Het biedt de provincies en gemeenten de mogelijkheid om vanuit het oogpunt van volksgezondheid op drie manieren grenzen te stellen aan het aantal dieren dat op veehouderijlocaties wordt gehouden:

- maximeren van de totale omvang van de veehouderij in een bepaald gebied (inclusief het op 'slot' zetten van een gebied)
- maximeren van de veehouderij intensiteit in een gebied, of
- begrenzing van een veehouderijlocatie in een gebied.

Daartoe wordt aan de besturen van provincies en, wanneer deze hiervan afzien aan de besturen van gemeenten, de bevoegdheid gegeven om gebieden aan te wijzen als veedicht gebied. Dit betreft gebieden waar dieren in zodanig grote aantallen worden gehouden dat als gevolg daarvan een risico zou kunnen ontstaan voor de volksgezondheid. In aangewezen gebieden worden bij provinciale of gemeentelijke verordening regels gesteld teneinde het aantal dieren in die gebieden te reguleren zoals hiervoor gedeut.

De Wet dieren is op dit moment gericht op de verzorging en behandeling van individuele dieren. Het gaat daarbij niet alleen om regels inzake dierenwelzijn en diergezondheid, maar ook om regels inzake de diergeneeskundige zorg, diergeneesmiddelen, diervoeders en dierlijke producten. Behalve het belang van dierenwelzijn en diergezondheid, worden ook belangen van de volksgezondheid en van de bescherming van het milieu voor zover die aan de orde zijn, betrokken en afgewogen bij het stellen van die regels. De belangen van de volksgezondheid en milieu zijn vooral een factor van betekenis bij de besluitvorming op de onderwerpen op het terrein van diergezondheid, diergeneesmiddelen, diervoeders en dierlijke producten en hebben aldus een brede betekenis. Binnen deze context van de Wet dieren voegt dit nieuw voorgesteld hoofdstuk een nieuw element in, namelijk het reguleren van aantallen dieren in het belang van de volksgezondheid. Het betreft risico's voor de volksgezondheid in brede zin zoals zoönosen, geur, fijnstof en endotoxinen, die een relatie hebben met de dieraantallen of dierdichtheid in een gebied en waarbij de besluitvorming door provincies of gemeenten goed onderbouwd moet zijn.

Het stellen van regels betreffende het houden van dieren en het voorkomen en bestrijden van dierziekten, ook die welke gevolgen kunnen hebben voor de volksgezondheid, is thans ingevolge de Wet dieren voorbehouden aan de Minister van Economische Zaken. De bevoegdheid voor besturen van provincies en gemeenten is een nieuw element in de Wet dieren. Belangrijkste overweging hiervoor is dat de besturen van provincies en gemeenten, gegeven de aard van de onderhavige problematiek, beter dan deze minister in staat zullen zijn te komen tot gebiedsgericht maatwerk. Zij bepalen thans met de toepassing van de Wet ruimtelijke ordening, de Wet milieubeheer en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht in hoge mate de randvoorwaarden en de mogelijkheden van exploitatie van de locaties van veehouderijbedrijven. Dit wetsvoorstel zal hen een extra instrument geven om risico's van veehouderijlocaties voor de volksgezondheid te beheersen en te beperken. Het gaat om een eigenstandige bevoegdheid die

in afstemming op en in samenhang met het omgevingsrecht en het dierziektebeleid zal kunnen worden uitgeoefend.

In dit hoofdstuk zal de inhoud en de werking van het voorgestelde wettelijk stelsel worden uiteengezet in paragraaf. 3.1.3. Daaraan voorafgaand wordt in paragraaf 3.1.2. geanalyseerd waarom dit wetsvoorstel noodzakelijk is gezien de bestaande wettelijke kaders en hoe het zich daarmee verhoudt.

Bij deze analyse wordt achtereenvolgens aandacht besteed aan:

- a. de regels betreffende de diergezondheid;
- b. het omgevingsrecht;
- c. de publieke gezondheidszorg.

### 3.1.2. Huidige wettelijke instrumenten

#### 3.1.2.1 De regels betreffende de diergezondheid

De Wet dieren bevat in hoofdstuk 5 de noodzakelijke bepalingen voor het voorkomen en bestrijden van besmettelijke dierziekten, zoönosen en ziekteverschijnselen in het belang van de gezondheid van mens en dier. Deze bepalingen regelen dezelfde materie als die welke thans is opgenomen in de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (GWWD) (artikelen 3 tot en met 32 en 98, 99, 99a, 101a, 102 en 103). Zij strekken er in hoofdzaak toe dat uitvoering gegeven kan worden aan de regels die door de EU zijn vastgesteld met het oog op de diergezondheid. Het kan gaan om dieren, maar ook om dierlijke producten, voorwerpen, gebouwen, ruimten, terreinen en gebieden welke in dat kader aandacht behoeven of risico kunnen vormen.

De maatregelen die kunnen worden genomen zijn velerlei. Zij lopen uiteen van preventieve maatregelen als het vaccineren en ophokken van dieren tot het doden van dieren. Onderzoeksverplichtingen kunnen worden opgelegd en dierlijke producten kunnen worden vernietigd. Toegangsregelingen kunnen worden vastgesteld. Verplichtingen tot het reinigen en ontsmetten kunnen worden opgelegd.

Bepalend voor het kunnen nemen van maatregelen en het verrichten van andere handelingen gericht op het voorkomen en bestrijden van dierziekten en zoönosen, is dat deze dierziekten en zoönosen zijn aangewezen door de Minister van Economische Zaken, met andere woorden zijn benoemd en geïdentificeerd. De GWWD noch de Wet dieren biedt op dit moment aangrijpingspunten om in het belang van de volksgezondheid in brede zin preventief regels te stellen aan het aantal dieren dat op veehouderijlocaties in een gebied kan worden gehouden wanneer besmettelijke en bestrijdingsplichtige dierziekten niet concreet zijn aangetoond.

Er kunnen zich echter situaties voordoen waarbij op basis van een risicoanalyse wordt geconcludeerd dat er een relatie is tussen het aantal dieren en gezondheidsrisico's in het algemeen, zonder aantoonbare relatie met een concrete dierziekte of zoönose. Dit kan een gevolg zijn van een veelheid van met het houden van dieren samenhangende factoren die de volksgezondheid kunnen beïnvloeden, zoals geur, fijnstof en endotoxinen. Het wordt van belang geacht niet alleen in aanvulling op de GWWD maar ook op het omgevingsrecht, waarop hieronder zal worden ingegaan, direct en rechtstreeks ook te kunnen sturen op aantallen dieren.



Tot slot van deze paragraaf wordt aangetekend dat de bepalingen van de GWWD voor zover het gaat om diergezondheid zullen vervallen, afhankelijk van en in samenhang met de totstandkoming van de Europese Animal Health Law. De Wet dieren zal daarna de wettelijke grondslag vormen voor het alsdan stellen van de noodzakelijke regels. Om die reden wordt in het navolgende voor zover het gaat om de toelichting in relatie tot het vigerend stelsel niet naar de Wet dieren maar louter naar de GWWD verwezen.

### 3.1.2.2 Omgevingsrecht

#### *Ruimtelijk instrumentarium*

Het kabinet heeft er in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) voor gekozen om vanuit het belang van gezondheid op nationaal niveau geen ruimtelijke beperkingen aan de veehouderij op te leggen. Het Rijk laat het aan de decentrale overheden om beleidskeuzes op dit onderwerp te maken en desgewenst gebiedsgericht maatwerk te leveren.

Op basis van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) hebben provincies en gemeenten de bevoegdheid de ontwikkeling van veehouderijen te reguleren waardoor negatieve effecten van veehouderijen op de kwaliteit van de leefomgeving worden beperkt. De structuurvisie en het bestemmingsplan zijn sturende instrumenten voor de bouw en omvang van veehouderijen. In bestemmingsplannen kunnen vanuit een oogpunt van goede ruimtelijke ordening beperkingen worden gesteld aan de functies die op een perceel of in een gebied zijn toegestaan. Dit kan leiden tot beperkingen aan de nieuwvestiging of uitbreiding van veehouderijen. Ook kunnen eisen worden gesteld ten aanzien van de situering van veehouderijen ten opzichte van woonkernen, onder meer door een systeem van zonering of in de vorm van minimumafstanden.

In bijvoorbeeld de provincie Noord-Brabant wordt daartoe door het provincie bestuur de mogelijkheid benut om met de verordeningen ruimte instructienormen te geven met betrekking tot de inhoud van bestemmingsplannen ten aanzien van een verbod op nieuwvestiging, uitbreidingsverboden of beperkingen van bouwblokken.

Voor het realiseren van bij bestemmingsplan gegeven ontwikkelingsmogelijkheden is vergunning vereist. Het bouwen van een bouwwerk zonder omgevingsvergunning is ingevolge artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht verboden. Ingevolge artikel 2.3a van die wet is het verboden een bouwwerk of deel daarvan dat is gebouwd zonder omgevingsvergunning in stand te laten. Op grond van artikel 2.10, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (WABO) wordt de omgevingsvergunning geweigerd indien de activiteit in strijd is met onder andere het bestemmingsplan.

Aan besluiten over ruimtelijke maatregelen ligt een belangenafweging tussen de verschillende ruimtelijk relevante aspecten ten grondslag, waarbij ook het belang van de gezondheid aan de orde is. Deze afweging dient voldoende onderbouwd te kunnen worden. Ongeacht de wijze waarop de decentrale overheden op basis van het wettelijke instrumentarium ongewenste effecten van de veehouderij reguleren, blijven er situaties van maatschappelijke ongerustheid over de gezondheidsrisico's van veehouderijen. Op basis van bestendige jurisprudentie kan evenwel worden gesteld dat op dit moment

nog onvoldoende wetenschappelijke kennis bestaat om te kunnen komen tot gefundeerde keuzes ten aanzien van die gezondheidsrisico's voor zover hiervoor nog geen wettelijke normen zijn vastgesteld.

Door het provinciaal bestuur van Noord-Brabant is een experiment met een transitie naar zorgvuldige veehouderij aangemeld voor de negende tranche van het Besluit uitvoering Crisis- en Herstelwet (CHW). Met dit experiment wil gedeputeerde staten van Noord-Brabant ruimte bieden voor de ontwikkeling van een zorgvuldige veehouderij en tegelijkertijd overbelaste gebieden (zogenoemde urgentiegebieden) saneren. Het experiment in Noord-Brabant omvat de volgende onderdelen:

1. Het verbreden van de juridische grondslag van de Verordening ruimte;
2. Het kunnen stellen van voorschriften voor cumulatieve geurhinder
3. Het kunnen stellen van strengere grenswaarden voor zwevende deeltjes dan de Wet milieubeheer
4. Het kunnen stellen van geur- en fijnstof normen voor bestaande bedrijven in zogenoemde urgentiegebieden, die onder het Activiteitenbesluit milieubeheer en het Besluit ammoniakemissie huisvesting vallen.

In het experiment van de provincie Noord-Brabant in het kader van de CHW vindt geen directe regulering van dieraantallen plaats. Voor een uitgebreide toelichting wordt verwezen naar de algemene maatregel van bestuur tot aanvulling van het Besluit uitvoering Crisis- en Herstelwet.

#### *Milieu-instrumentarium*

De grotere veehouderijbedrijven zijn als vergunningplichtige inrichtingen aangewezen krachtens artikel 2.1, tweede lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht in het Besluit omgevingsrecht. Bij aanvragen van een omgevingsvergunning milieu voor een veehouderij moeten ook de gevolgen daarvan voor de volksgezondheid worden beoordeeld. Voor zover er wettelijke normen gelden, zoals voor geur en fijnstof, moet bij overschrijding daarvan de vergunning worden geweigerd. Voor andere emissies die risico's voor de volksgezondheid met zich kunnen brengen dient het bevoegd gezag zelf een onderbouwde afweging te maken. Het gebrek aan wetenschappelijke inzichten leidt er thans toe dat het weigeren van een vergunning voor de oprichting of uitbreiding van een veehouderij vanwege gezondheidsrisico's, waarvoor geen wettelijke normen zijn vastgesteld, in de praktijk niet slaagt. Voortschrijdend onderzoek kan tot nieuwe inzichten leiden.

Een aanzienlijk deel van de veehouderijen is niet verplicht een omgevingsvergunning aan te vragen. Voor deze bedrijven gelden algemene regels op grond van het Activiteitenbesluit milieubeheer. Deze bedrijven hebben bij uitbreidingen waarbij de kans bestaat dat de luchtkwaliteitseisen voor fijnstof worden overschreden, een zogeheten omgevingsvergunning beperkte milieutoets nodig. Bij andere gezondheidsrisico's kan het bevoegd gezag een onderbouwde afweging maken. Ook daarbij loopt het bevoegd gezag tegen de beperking aan dat volgens bestendige jurisprudentie de noodzaak voor aanvullende voorschriften zal moeten worden aangetoond op basis van algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten.

Naast de omgevingsvergunning en het Activiteitenbesluit milieubeheer stelt de Wet milieubeheer regels voor de milieueffectrapportage (MER). De MER maakt onderdeel uit van de integrale afweging van gezondheidsrisico's bij de herziening van bestemmingsplannen en bij MER-plichtige veehouderij-

projecten. De Commissie voor de milieueffectrapportage weegt bij de toetsing van een MER het gezondheidsaspect mee in haar oordeel. Provincies en gemeenten besteden in de MER expliciet aandacht aan de gevolgen voor de gezondheid en onderzoeken alternatieven die mogelijke gezondheidsrisico's voorkomen of beperken.

Dieraantallen spelen in het kader van het milieu-instrumentarium een indirecte rol. De mate van belasting van de leefomgeving is doorslaggevend. Het aantal dieren in een veehouderij kan wel bepalend zijn voor het niveau van de emissienormen waaraan moet worden voldaan.

De in voorbereiding zijnde Omgevingswet en zijn uitvoeringsregels zullen op termijn een samenhangend kader geven voor het omgevingsrecht. In de uitvoeringsregels van de Omgevingswet zullen ongewenste effecten op de leefomgeving, waaronder bijvoorbeeld de volksgezondheid, worden beperkt door het stellen van onder meer technische voorschriften en door ruimtelijke en gebiedsgerichte maatregelen. In het onderhavige wetsvoorstel wordt beoogd ongewenste effecten voor de volksgezondheid terug te dringen door het reguleren van dieraantallen. De systematiek van het instrumentarium van de Wet dieren en die van de Omgevingswet sluiten op elkaar aan.

#### 3.1.2.3. De Wet publieke gezondheid

Artikel 2 van de Wet publieke gezondheid bepaalt dat burgemeester en wethouders de totstandkoming en de continuïteit van en de samenhang binnen de publieke gezondheidszorg en de afstemming ervan met de curatieve gezondheidszorg en de geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen bevorderen. Ter uitvoering van deze taak dient het college van burgemeester en wethouders onder meer zorg te dragen voor onder meer het bewaken van gezondheidsaspecten in bestuurlijke beslissingen (artikel 2.2 sub c). De Wet publieke gezondheid is niet van toepassing op vergunningenprocedures. In het geval dat de besluiten belangrijke gevolgen kunnen hebben voor de publieke gezondheidszorg vraagt het lokaal bevoegd gezag advies aan de gemeentelijke gezondheidsdienst (artikel 16). De gemeenteraad heeft een controlerende functie ten aanzien van de bestuurlijke beslissingen op grond van de Wet publieke gezondheid.

#### 3.1.2.4 Beoordeling

De GWWD biedt onvoldoende basis om maatregelen te treffen in het belang van de volksgezondheid zolang concrete dierziekten die daarvoor een gevaar kunnen opleveren, niet kunnen worden benoemd. Dit geldt ook voor het nemen van preventieve maatregelen. Rechtstreeks op aantallen gehouden dieren kan niet worden gestuurd anders dan in het kader van bestrijdingsplichtige dierziekten.

Het omgevingsrecht, bepaald door instrumenten voor ruimtelijk ordening en milieu, is vooral een instrumentarium bedoeld voor de middellange termijn. Met bestemmingsplannen en de omgevingsvergunning wordt de bedrijfsvoering van veehouderijen en de effecten van veehouderijen op de leefomgeving bepaald. Bestaande rechten op basis van bestemmingsplannen en afgegeven omgevingsvergunningen bemoeilijken preventief en collectief ingrijpen door het bestuur van provincies en gemeenten, indien, ondanks die regulering, situaties ontstaan die gebiedsgericht ingrijpen uit hoofde van

volksgezondheid wenselijk maken. Slechts de grotere veehouderijen zijn vergunningplichtig. Met het wijzigen van vergunningen is geruime tijd gemoeid als ook met de eventuele aanpassing van de bedrijfsinrichting als gevolg daarvan. Een samenstel van vergunningen en algemene regels geeft geen garantie dat zich als gevolg van cumulatieve effecten geen risico's voor de gezondheid zullen voordoen. Maatwerk is dus niet zonder meer mogelijk. Op aantallen gehouden dieren kan, zoals ook het geval is met de GWWD, niet direct worden gestuurd omdat die kwantitatieve maatregelen niet primair het belang dienen van een goede ruimtelijke ordening of omgevingskwaliteit.

Van een andere orde is het feit dat het belang van de volksgezondheid volgens bestendige jurisprudentie op dit moment onvoldoende valt mee te wegen bij de besluitvorming in het kader van het omgevingsvergunning of omgevingsvergunning beperkte milieutoets door het ontbreken van wetenschappelijke kennis over de directe relatie tussen enerzijds gezondheidsrisico's en anderzijds effecten van veehouderijen.

De toets op voldoende bruikbaarheid van het vigerend omgevingsrecht, en planologische regels in het bijzonder, op de bouw van grote stallen ter voorkoming van negatieve volksgezondheidsaspecten, zoals aangekondigd in het Regeerakkoord van het kabinet is dan ook negatief uitgevallen. Een aanvullend preventief instrument waarmee de mogelijkheid wordt geboden aan provincies of gemeenten van een gebiedsgerichte regulering van dierenaantallen waarmee ongewenste gezondheidsrisico's van veehouderijen kunnen worden beheerst of verminderd, is noodzakelijk geoordeeld, te meer daar ook de GWWD daarin niet voorziet.

### 3.2. Inhoudelijke aspecten

#### 3.2.1. Algemeen

Het bestuur van provincies en gemeenten komen gelijke bevoegdheden toe om gebruik te maken van de voorgestelde mogelijkheid tot regulering van dierenaantallen op veehouderijlocaties. Gelet op de aard en de schaal van mogelijke gezondheidsrisico's en om versnippering van beleid zo veel mogelijk te voorkomen geldt een zeker primaat voor het bestuur van provincies. De aard van de problematiek brengt met zich mee dat bestuurders van provincies en gemeenten tijdig met elkaar in overleg treden over te treffen maatregelen in gebieden met gezondheidsrisico's als gevolg van relatief hoge dierenaantallen en veedichtheden. Omwille van de leesbaarheid worden in het navolgende veelal alleen bestuursorganen van provincies geduid waar dit tevens in overeenkomstige zin geldt voor bestuursorganen van gemeenten.

Het wetsvoorstel bevat drie in elkaars verlengde liggende instrumenten waarmee het bestuur van provincies regulerend kan optreden teneinde gezondheidsrisico's als gevolg van aantallen dieren te voorkomen of te beperken:

1. het aanwijzen van gebieden als veedichte gebieden als bedoeld in artikel 2a.2 van het wetsvoorstel;
2. het vaststellen door gedeputeerde staten van de dierenaantallen per veehouderijlocatie op grond van artikel 2a.3;

3. het vaststellen in samenhang hiermee van een verordening op grond van artikel 2a.5.

De dieren waarom het gaat zijn de dieren die gebruikt worden voor de productie van dierlijke producten. Die diersoorten zijn aangewezen op grond van artikel 2.3 van de Wet dieren. Het gaat dan niet alleen om de bekende dieren die worden gehouden voor de productie van dierlijke producten, zoals koeien, schapen, geiten, pluimvee en varkens, maar ook een veelheid van andere dieren.

Het wetsvoorstel neemt de lacunes die de GWWD enerzijds en het omgevingsrecht anderzijds laten, zoals beschreven onder 3.1.2.4, weg. Het biedt met de bevoegdheid te sturen op aantallen dieren, gebiedsgerichte mogelijkheden tot:

1. preventief optreden, ook als geen bestrijdingsplichtige dierziekten op grond van de GWWD zijn of kunnen worden vastgesteld, indien voldoende blijkt dat er risico's bestaan voor de volksgezondheid gerelateerd aan dieraantallen en veedichtheid;
2. een snel samenhangend en gelijktijdig, eveneens preventief, optreden gericht op alle veehouderijlocaties in een aangewezen veedicht gebied op het moment waarop de gezondheidsrisico's zijn vastgesteld, ter beperking van die risico's.

Niet alleen gaat het hierbij om optreden tegen effecten van het houden van dieren op individuele veehouderijlocaties in dusdanige aantallen dat ze risico's voor de volksgezondheid met zich meebrengen. Ook gecumuleerde effecten van het totaal aan veehouderijlocaties in het betreffende gebied kunnen worden betrokken bij de afweging.

Het wetsvoorstel is dan ook aanvullend op zowel de GWWD waar het gaat om effecten voor de volksgezondheid van dierziekten en zoönosen als ook op het omgevingsrecht, waar het gaat om mede de belangen van de volksgezondheid.

De bevoegdheid direct te kunnen sturen op dieraantallen brengt met zich dat niet uitgesloten is dat de vaststelling van dieraantallen op veehouderijlocaties beperkend kan uitwerken op mogelijkheden die het bestemmingsplan of de omgevingsvergunning aan veehouders laten. Niet uitgesloten kan dan ook worden dat stallen niet ten volle kunnen worden benut, of geen gebruik kan worden gemaakt van vergunde ruimte om uit te breiden.

Hieronder wordt nader ingegaan op de mogelijkheden die het wetsvoorstel aan besturen van provincies biedt. Allereerst wordt aandacht besteed aan de omstandigheden die aanleiding kunnen geven tot de voorgestelde maatregelen; vervolgens zal worden ingegaan op de werking van die maatregelen.

### 3.2.2. Aanleiding voor het treffen van maatregelen

De aanleiding voor dit wetsvoorstel is de bezorgdheid die zowel bij het kabinet als in de samenleving bestaat over de risico's van de veehouderij voor de volksgezondheid. In hoofdstuk 2 is dit uiteengezet. Die zorg leeft onverkort eveneens bij besturen van provincies en gemeenten. Vooral in delen van Gelderland, Limburg, Noord-Brabant en Overijssel worden dieren in zeer hoge dichtheden gehouden en is de bezorgdheid over

gezondheidseffecten, ook bij bewoners, groot. Het is dus wenselijk dat risico's voor de volksgezondheid voldoende onder controle kunnen worden gehouden teneinde zoveel mogelijk daadwerkelijke gezondheidschade te voorkomen. Tijdig, dus vroegtijdig preventief optreden kan daaraan bijdragen.

Zoals in het in hoofdstuk 1 genoemde kabinetsstandpunt is gesteld, is het vanzelfsprekend dat de besluitvorming door provincies, en gemeenten, om in genoemde situaties maatregelen te nemen in het belang van de volksgezondheid goed onderbouwd moet zijn. Zoals bij de toepassing van het omgevingsrecht de noodzaak hiertoe telkenmale blijkt, geldt het eens te meer ook voor de voorgestelde maatregelen.

In het geval dat het provinciebestuur het wenselijk oordeelt tot het gebruik van bevoegdheden zoals in dit wetsvoorstel opgenomen, over te gaan, zal het dan ook voor een degelijke onderbouwing dienen zorg te dragen. Primair richt die zich op het besluit tot aanwijzing van veedichte gebieden.

Het wetsvoorstel bevat ten algemene in het voorgesteld artikel 2a.2 een duiding welke categorieën gebieden in aanmerking zullen kunnen komen voor een aanwijzing van veedicht gebied. In het tweede lid is indicatief bepaald dat voor aanwijzing als veedicht gebied in aanmerking komen:

- a. gebieden die bij provinciale verordening als bedoeld in artikel 4.1, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening, in een structuurvisie of anderszins door het provinciaal bestuur zijn aangemerkt onderscheidenlijk zijn aangewezen of mede zijn aangewezen als gebieden voor de ontwikkeling dan wel de beperking van de grondgebonden of niet-grondgebonden veehouderij;
- b. gebieden die bij bestemmingsplan, in een structuurvisie of anderszins door het gemeentebestuur zijn aangewezen of mede zijn aangewezen als gebieden voor de ontwikkeling dan wel de beperking van de grondgebonden of niet-grondgebonden veehouderij of
- c. gebieden waar zich relatief hoge vee aantallen, hoge vee aantallen per oppervlakte-eenheid of hoge vee aantallen per veehouderijlocatie bevinden.

Niettemin zal een besluit tot aanwijzing van een gebied als veedicht gebied steeds een meer inhoudelijke onderbouwing behoeven, met andere woorden er dient voldoende concreet een aanleiding te zijn dergelijke gebieden als veedicht gebied aan te wijzen.

In de eerste plaats zal die aanleiding gevonden kunnen worden in de kenmerken van het gebied. Een relatief hoge concentratie van veehouderijlocaties met daarop relatief veel dieren per locatie ten opzichte van de gemiddelde situatie vormt een eerste aandachtspunt. Een tweede aandachtspunt zal kunnen zijn de afstand van die veehouderijlocaties tot woonbebouwing. Een derde aandachtspunt is overschrijding van geldende wettelijke normen in een gebied, die relevant zijn voor de volksgezondheid. Een tweede aanleiding zullen signalen zijn dat risico's voor de volksgezondheid aanwezig zijn als gevolg van die concentraties van veehouderijlocaties en de grote daar aanwezige aantallen dieren. Dergelijke signalen kunnen blijken uit bijvoorbeeld klachten van bewoners maar ook uit waarnemingen van huisartsen ter plaatse. Veelal zal een samenstel van dergelijke factoren aanleiding geven een nader onderzoek in te stellen naar de omvang van mogelijke gezondheidsrisico's die gerelateerd zijn aan aantallen gehouden dieren.

Afhankelijk van de uitkomsten daarvan zal kunnen worden bepaald of er een risico is en hoe groot dat is. Het is voorstelbaar dat gedeputeerde staten zich daartoe laten bijstaan door panels deskundigen. Hulpmiddel voor de beoordeling van de risico's kan zijn het door de Gezondheidsraad ontwikkelde toetsingskader te gebruiken. Dit kader biedt op een systematische wijze een handvat voor beoordeling van gezondheidsrisico's. De GGD heeft dit Beoordelingskader Gezondheid en Milieu intensieve veehouderijen verder ingevuld (<http://www.ggdkennisnet.nl>). Het beoordelingskader brengt de aspecten in beeld die van belang zijn bij afwegingen en besluitvorming over de aanpak van problemen in de leefomgeving waarbij gezondheidsaspecten aan de orde zijn.

Behalve de GGD kunnen de Gezondheidsdienst voor Dieren (GD), het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne (RIVM) en het Centraal Veterinair Instituut (CVI) en de Commissie voor de milieueffectrapportage (MER) worden genoemd als andere instanties die kennis hebben die de besluitvorming van provincies kan ondersteunen.

Op initiatief van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport worden voorts de mogelijkheden onderzocht om te komen tot een kennisplatform dat ondersteuning biedt aan provincies en gemeenten bij de onderbouwing van gezondheidsrisico's van veehouderijen. Besluitvorming hierover is voorzien in de loop van 2014.

Ten derde zullen gedeputeerde staten bij hun afweging mede acht dienen te slaan op ander instrumentarium dat regels bevat gericht op het kunnen voorkomen van gezondheidsrisico's van veehouderijen. De belangrijkste wettelijke voorzieningen zijn genoemd en beoordeeld onder 3.1. Ten opzichte daarvan zal uit het oogpunt van proportionaliteit en nut en noodzaak beoordeeld dienen te worden of er voldoende aanleiding is om ook toepassing te geven aan de mogelijkheden die in dit wetsvoorstel zijn opgenomen. Hierop wordt verder in 3.2.3 ingegaan.

Samengevat strekt dit alles ertoe dat in het kader van de voorbereiding van de gebiedsaanwijzing het provinciaal bestuur voldoende inzicht dient te hebben in de potentiële gezondheidsrisico's op basis van een gedegen analyse van die risico's. Bij de beoordeling daarvan is het van belang ook een beeld te hebben van de wetenschappelijke onzekerheden. Voor een afweging van maatregelen zal daarom het inzichtelijk moeten worden gemaakt op welke wijze met deze onzekerheden is omgegaan. Dit betekent dat ook bij onzekerheid geen maatregelen achterwege behoeven te blijven. Het staat of valt bij een deugdelijke onderbouwing waarbij alle beschikbare gegevens, onzekerheden en beoordelingen zijn benoemd. Het motief om toepassing te geven aan mogelijkheden die dit wetsvoorstel beoogt ten opzichte van ander instrumentarium, zal onderdeel daarvan dienen uit te maken.

Tenslotte geldt, zoals blijkt uit paragraaf 2.3, dat lopend en eventueel toekomstig onderzoek mede tot doel heeft de wetenschappelijke inzichten over de gezondheidsrisico's van veehouderijen te vergroten. Naar verwachting kan het bevoegd gezag daarmee in het kader van het omgevingsrecht en dit wetsvoorstel tot een beter onderbouwde afweging komen bij het treffen of heroverwegen van maatregelen om de gezondheidsrisico's van veehouderijen te beperken.

De effectiviteit die het wetsvoorstel kan hebben, hangt hiervan in hoge mate af en is daarvan afhankelijk. Zodra dit wetsvoorstel is aanvaard en tot wet verheven, biedt het echter naar verwachting goede mogelijkheden daarvan gebruik te maken in situaties waarin dit wenselijk wordt geoordeeld.

### 3.2.3 Relatie met andere wettelijke kaders

In bestaande situaties zoals die onder 3.2.2 zijn beschreven, zullen veehouderijlocaties onderworpen zijn aan de regels van het omgevingsrecht. In bestemmingsplannen zullen bestemmingen zijn vastgelegd en bijvoorbeeld mogelijkheden tot bedrijfsuitbreiding op basis van omvang van bouwblokken zijn gegeven. Regels van het Activiteitenbesluit zullen gelden al dan niet in samenhang met voorschriften verbonden aan omgevingsvergunningen voor de betreffende bedrijfsinrichtingen. Uit de ongerustheid van bestuurders en omwonenden over de mogelijke gezondheidsrisico's in dergelijke situaties, blijkt dus dat die vigerende maatregelen niet op voorhand als afdoende kunnen worden beschouwd.

Voor de GWWD geldt eenzelfde weging. De gezondheidstatus van de Nederlandse veestapel wordt mede door preventieve maatregelen op basis van die wet bewaakt en in stand gehouden. Preventieve maatregelen die op basis van de GWWD worden genomen zijn echter, zoals eerder gesteld, altijd gekoppeld aan bestaande ziekteveroorzakers, bijvoorbeeld waarbij het gaat om het preventief inenten van dieren ter bescherming tegen een besmettelijke dierziekte. In situaties waar hoge dieraantallen voorkomen, kan ongerustheid over mogelijke risico's voor de gezondheid ten algemene niet eenvoudig met een verwijzing naar de GWWD worden weggenomen.

Juist voor dergelijke situaties is dit wetsvoorstel bedoeld. Besturen van provincies kunnen dit benutten, indien voldoende aanleiding bestaat, om gebiedsgericht aanvullend maatregelen te nemen met betrekking tot de veestapel teneinde gezondheidsrisico's te verminderen of beheersbaar te houden. Bij gebleken en onderbouwde gezondheidsrisico's, welke zich bijvoorbeeld kunnen voordoen bij overschrijding van voor de volksgezondheid relevante normen, maar ook niet tegenstaande die normen, kan dit op een eenduidige wijze voor alle in het aan te wijzen veedichte gebied gelegen veehouderijlocaties worden gerealiseerd. Daarbij kan rekening worden gehouden met aard en type van de bedrijven en de aard van de risico's. Het kan gaan om risico's veroorzaakt door het totaal van alle in het geding zijnde veehouderijlocaties. Ook is denkbaar dat alleen bepaalde diersoorten zoals pluimvee of alleen geiten veroorzakers zijn van het geïnventariseerde risico. De maatregelen kunnen dan tot bedrijven die dergelijke dieren houden worden beperkt.

Dergelijke maatregelen zullen relatief snel samenhangend kunnen doorwerken ten aanzien van alle in het geding zijnde veehouderijlocaties. Het is immers niet eenvoudig mogelijk van de ene op de andere dag alle betreffende vergunningen aan te passen of algemene regels aan te scherpen, nog afgezien van eventueel noodzakelijke feitelijke aanpassingen aan bedrijfsinrichtingen als gevolg van verscherpte eisen aan de bedrijfsuitrusting.

De verschillende besluiten die op grond van dit wetsvoorstel, eenmaal wet, zullen kunnen worden genomen, staan dan ook geheel los van het omgevingsrecht. Dit geldt niet alleen voor de aanwijzing van een veedicht



gebied in relatie tot het bestemmingsplan; het geldt ook voor de vaststelling van dieraantallen op een veehouderijlocatie in relatie tot een verleende omgevingsvergunning. Indien mogelijkheden tot het houden van dieraantallen door maatregelen als voorzien in dit wetsvoorstel zouden interfereren met gebruiksmogelijkheden of vergunde ruimte in het kader van het omgevingsrecht, zijn de dieraantallen die voor een veehouderijlocatie zullen kunnen worden vastgesteld bepalend. Het gaat hier om een bijzondere wet die voorgaat op de Wro en de WABO. In geval een ander (kleiner) aantal dieren wordt vastgesteld dan op basis van de omgevingsvergunning, vraagt dat een extra onderbouwing omdat mogelijk wordt ingegrepen op de bestaande vergunde ruimte.

Ook geldt dat niet uitgesloten behoort te worden dat op basis van een zelfde risico-analyse door de Minister van Economische Zaken en besturen van provincies een verschillende inschatting wordt gemaakt van de noodzaak tot het treffen van maatregelen. Indien beide besluiten over te gaan tot preventieve maatregelen, gaat het om maatregelen van verschillende aard die naast elkaar kunnen staan en elkaar zullen kunnen versterken. Anders ligt dat evenwel, indien de risico-analyse leidt tot het oordeel dat er een groot risico bestaat op gezondheidschade voor de mens als gevolg van een aanwijsbare dierziekte of zoonose en dieren gelet op dat risico dienen te worden geruimd dan wel andere ziektebestrijding maatregelen dienen te worden getroffen. In dat geval is de bestrijding van die risico's voorbehouden aan de Minister van Economische Zaken met toepassing van GWWD en is er geen rol van de provincies. Het provinciebestuur is tot dergelijke maatregelen niet bevoegd.

Indien de noodzaak tot optreden vanwege de Minister van Economische Zaken aan de orde is op grond van de GWWD en hetzelfde gebied ook is aangewezen als veedicht gebied, zullen er geen fricties behoeven te ontstaan. Wel zal dit aanleiding kunnen geven op enig moment de aanwijzing van het gebied als veedichtgebied te heroverwegen. Veel zal afhangen van de aard, omvang en intensiteit van de te bestrijden dierziekten en de soorten dieren die het betreft. Een enkele te bestrijden dierziekte voor varkens zal in een aangewezen veedicht gebied waar gezondheidsrisico's primair worden bepaald door pluimveehouderij, van geen invloed op die aanwijzing zijn.

### 3.2.4. De werking van het wetsvoorstel

#### 3.2.4.1 Algemeen

De in artikel 2a.5 voorgestelde verordening biedt provinciale staten de mogelijkheid de noodzakelijke regels te stellen voor de goede regulering van dieraantallen in de aangewezen veedichte gebieden. Het voorgesteld regime wordt bepaald door de aanwijzing van veedichte gebieden in samenhang met de wijze waarop dieraantallen in die gebieden worden geregeld.

Voorgesteld wordt dat in de verordening de procedure voor de aanwijzing van veedichte gebieden wordt bepaald. Daarnaast dienen in de verordening één of meer van de in artikel 2a.5, eerste lid, genoemde methoden te worden bepaald volgens welke de dieraantallen worden gereguleerd. Op één en ander zal onder 3.2.4.2 nader worden ingegaan.

De regulering van de dieren aantallen geschiedt steeds op basis van het maximum aantal dieren dat door gedeputeerde staten per veehouderijlocatie in een aangewezen veedicht gebied zal worden bepaald. In de verordening zullen daartoe de criteria worden opgenomen met in achtname waarvan die dieren aantallen zullen worden vastgesteld. Ook de wijze waarop de betreffende besluiten worden vastgesteld en de omstandigheden waaronder deze zullen kunnen worden gewijzigd, zullen in de verordening bepalingen worden opgenomen. Dit wordt nader toegelicht onder 3.2.4.3.

Gelet op één en ander zal in de praktijk de verordening zoveel mogelijk gelijktijdig met een eerste gebiedsaanwijzing worden ontwikkeld en vastgesteld. Indien in een provincie daarna meer veedichte gebieden worden aangewezen, zullen per aangewezen gebied verschillende bepalingen kunnen gelden. De verordening zal daar dan van geval tot geval op moeten worden aangepast. Bijvoorbeeld is dat aan de orde waar het gaat om het vaststellen van het totaal aantal dieren dat in een aangewezen veedicht gebied kan worden gehouden. Voor verschillende veedichte gebieden zullen immers niet steeds dezelfde keuzen behoeven te worden gemaakt, al naar gelang de aard van de gezondheidsrisico's die zijn onderscheiden.

Bij alle besluiten die in dit kader aan de orde zijn zal onderscheid kunnen worden gemaakt naar aangewezen veedichte gebieden en daarbinnen onderscheiden deelgebieden, naar diersoorten, diercategorieën en bedrijfstypen. Dit is bepaald in het voorgestelde artikel 2a.6.

#### 3.2.4.2 De aanwijzing van veedichte gebieden

In het voorgestelde artikel 2a.2 is indicatief bepaald welke de gebieden zijn die voor een aanwijzing als veedicht gebied in aanmerking kunnen komen. Het gaat om gebieden met hoge concentraties van veehouderijlocaties en met hoge dieren aantallen.

Voor een aanwijzing zou bijvoorbeeld aangesloten kunnen worden bij in het kader van de Wet ruimtelijke ordening aangewezen gebieden. Zoals gesteld onder 3.2.3 staat deze aanwijzing geheel los van dat ruimtelijk instrumentarium.

Bij de besluitvorming over de begrenzing en aanwijzing van veedichte gebieden is, naast hetgeen hierover is overwogen onder 3.2.2 tevens van belang welke diersoorten of -categorieën de gezondheidsrisico's zouden kunnen veroorzaken. Niet alle soorten behoeven in betekende mate bij te dragen aan volksgezondheidsrisico's. Bijvoorbeeld zou dit aan de orde kunnen zijn indien gezondheidsrisico's vooral zijn gerelateerd aan pluimveehouderijen maar in het gebied ook een enkele varkenshouderij is gelegen. Het is dan voor de hand liggend dat maatregelen beperkt blijven tot de pluimveehouderijen. Daarbij wordt ook de mogelijkheid open gelaten binnen een diercategorie te differentiëren naar bedrijfstypen naar gelang zij bijdragen aan de gezondheidsrisico's. Het kan hierbij onder meer gaan om veehouderijlocaties die uitgerust zijn met moderne technieken waarvan is aangetoond dat zij de emissies van risicovolle stoffen vergaand terugbrengen en daarmee de gezondheidsrisico's van veehouderijen in vergaande mate beperken.

Afhankelijk van de aard van de gezondheidsrisico's en het aantal gehouden dieren zal de begrenzing van een veedicht gebied kunnen worden vastgesteld, als ook van eventuele deelgebieden binnen dat gebied.

Aanwijzing van deelgebieden kan, afhankelijk van de risico's, worden overwogen, bijvoorbeeld waar verhoudingsgewijs veehouderijen meer geconcentreerd bij elkaar liggen of in de directe nabijheid van bebouwing, bestemd voor bewoning.

In samenhang met de aanwijzing als veedicht gebied zal bij de verordening, bedoeld in artikel 2a.5, worden bepaald op basis van welke methodiek de dieren aantallen in het veedicht gebied of delen daarvan zullen worden gereguleerd. Het kan dan gaan om het begrenzen van:

1. het totaal aantal dieren dat tezamen op alle veehouderijlocaties kan worden gehouden
2. het totaal aantal dieren dat per veehouderijlocatie kan worden gehouden of
3. het totaal aantal dieren dat op veehouderijlocaties per oppervlakte eenheid kan worden gehouden (dierintensiteit).

Ten aanzien van de keuze tussen deze drie methoden van regulering wordt het volgende overwogen.

Het verschil tussen deze drie methoden zal vooral worden bepaald door de aard en de ernst van de gezondheidsrisico's in het gebied als gevolg van de aantallen dieren die daar worden gehouden en de ligging van de veehouderijlocaties. De eerst genoemde methode beperkt zich tot het totaal aantal dieren in het gebied. De keuze voor deze modaliteit ligt in de rede indien het om een eenduidig gebied gaat waarbij de risico's voor de gezondheid in het gehele gebied als gelijk kunnen worden beoordeeld. Veelal zullen alsdan ook geen deelgebieden behoeven te worden aangewezen. Een keuze voor de tweede modaliteit ligt in de rede indien de gezondheidsrisico's bijvoorbeeld als gevolg van de aanwezigheid van bebouwing voor bewoning, de risico's van plaats tot plaats meer verschillen.

De derde modaliteit is denkbaar in situaties waarin hoge aantallen dieren ook in de open ruimte worden gehouden zoals weidegang en buitenuitloop.

De voorgestelde drie hiervoor onderscheiden methoden worden alle geëffectueerd op basis van een verbod om dieren te houden in een hoger aantal dan voor een veehouderijlocatie door gedeputeerde staten is vastgesteld. Dat is bepaald in het voorgestelde artikel 2a.4.

Het is dus in alle gevallen nodig dat voor alle in het gebied gelegen veehouderijlocaties dat dierenaantal wordt vastgesteld.

In paragraaf 3.2.4.3 wordt nader ingegaan op het vaststellen van het dierenaantal per veehouderijlocatie.

#### *1) Begrenzen van het totaal aantal dieren*

Indien bij de gebiedsaanwijzing provinciale staten besluit tot het begrenzen van het totaal aantal dieren binnen een gebied wordt tegelijkertijd het totaal aantal dieren in een gebied vastgesteld. Dit geschiedt bij de verordening op grond van artikel 2a.5, tweede lid, onder b, in samenhang met het derde lid van dat artikel. Deze wijze van reguleren biedt de mogelijkheid aan gedeputeerde staten om vastgestelde dierenaantallen per veehouderijlocatie te herverdelen in het geval door bijvoorbeeld bedrijfsbeëindiging het totaal aantal daadwerkelijk gehouden dieren lager is dan het vastgestelde totaal aantal voor het veedichte gebied. Zo kan binnen het veedichte gebied een zekere dynamiek behouden blijven en verdere bedrijfsontwikkeling plaatsvinden. Op verzoek zullen gedeputeerde staten derhalve een hoger

aantal dieren op een veehouderijlocatie kunnen vaststellen, mits het totaal aantal dieren binnen het gebied gelijk blijft. Hierbij wordt aangetekend dat het geen recht is van veehouders om tot uitbreiding over te gaan. Het is aan gedeputeerde staten om hierover te beslissen.

## *2) Begrenzen van het aantal dieren op een veehouderijlocatie*

Indien provinciale staten bij de gebiedsaanwijzing besluit tot het begrenzen van het aantal dieren dat maximaal op een veehouderijlocatie kan worden gehouden, wordt het aantal dieren op de betreffende veehouderijlocatie bevroren. Deze maatregel geeft dus minder flexibiliteit voor veehouderijen en beperkt inherent mogelijkheden voor bedrijfsontwikkeling. Met deze maatregel wordt een verdere concentratie en dus een verdere toename van het aantal dieren voorkomen. Vooral waar concentraties van veehouderijlocaties in de omgeving van woonbebouwing voorkomen, zal, zoals ook hiervoor al gesteld, tot een dergelijke meer in de bedrijfsvoering ingrijpende maatregel kunnen worden overgegaan.

## *3) Begrenzen van het aantal dieren op een veehouderijlocatie per oppervlakte eenheid (dierintensiteit)*

Tot deze maatregel zal bij de gebiedsaanwijzing kunnen worden besloten indien uit wetenschappelijke gegevens en adviezen van deskundigen blijkt dat de gezondheidsrisico's van veehouderijen zijn gerelateerd aan de intensiteit van koppels dieren die bij weidegang op feitelijk beschikbaar weiland of die in een buitenuitloop worden gehouden. Het kan hierbij gaan om zowel weidegang van graasdieren, zoals melkvee en schapen, als om andere dieren die, al dan niet gedurende delen van een dag, in een buitenuitloop worden gehouden. Feitelijk beschikbaar weiland of buitenuitloop is de oppervlakte weidegrond of buitenuitloop die daadwerkelijk op enig tijdstip toegankelijk is voor koppels dieren. Met deze maatregel wordt een ongewenste concentratie van dieren bij weidegang of in een buitenuitloop voorkomen. Op verzoek van een ondernemer zal ook, gelijk als gesteld onder punt 1 hiervoor, door gedeputeerde staten een hoger dierenaantal op een veehouderijlocatie kunnen worden vastgesteld zolang de dierintensiteitsnorm niet wordt overschreden. In dergelijke gevallen kan zo een zekere dynamiek worden behouden en kan bedrijfsontwikkeling plaatsvinden. Het is aan gedeputeerde staten om hierover te beslissen.

Alle drie genoemde varianten dienen uiteraard voldoende onderbouwd te zijn. Bepalend hiervoor zullen zijn gegevens en adviezen van deskundigen die aan het besluit tot aanwijzing van het veedicht gebied ten grondslag zullen liggen. Verwezen wordt naar het ter zake gestelde onder 3.2.2 en 3.2.3.

De procedure voor de gebiedsaanwijzing wordt vastgesteld door provinciale staten. Dit kan bij de verordening, voorgesteld in artikel 2a.5, tweede lid, onder a, met inachtneming van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Afhankelijk van de keuze voor de uniforme openbare voorbereidingsprocedure als bedoeld in afdeling 3.4 van de Awb staat bezwaar en beroep open ingevolge die wet. In samenhang daarmee is ook denkbaar dat nadere regels over advisering worden vastgesteld.

### 3.2.4.3. De vaststelling van dierenaantallen op een veehouderijlocatie

Op grond van artikel 2a.3 van het wetsvoorstel zullen gedeputeerde staten het aantal dieren dat op een veehouderijlocatie kan worden gehouden, vaststellen bij beschikking.

In het tweede lid, onder b, van artikel 2a.5 van het wetsvoorstel is bepaald dat bij de in dat artikel bedoelde provinciale verordening de criteria worden vastgesteld op basis waarvan gedeputeerde staten die aantallen kunnen vaststellen. Dat zal per aangewezen veedicht gebied verschillend kunnen zijn, afhankelijk van de gezondheidsrisico's.

Grofweg laten zich drie varianten onderscheiden. Primair is uiteraard dat deze steeds afgeleid zijn uit de ernst van de verwachte risico's van grote dieraantallen voor de volksgezondheid. Op basis daarvan ligt voor de hand dat dit leidt tot een vaststelling van het maximum dieraantal:

1. gelijk aan het feitelijk aantal dieren dat op dat moment aanwezig is op de veehouderijlocatie;
2. een aantal dat lager is dan die feitelijke bezetting;
3. een aantal dat hoger is dan die feitelijke bezetting.

Gegeven de noodzaak tot de aanwijzing van het veedichte gebied, zal de vaststelling van het aantal dieren, naar mag worden verwacht, overeenkomen met het aantal dieren dat feitelijk op de betreffende veehouderijlocatie wordt gehouden. Het beleid zal er immers op gericht zijn de gezondheidsrisico's die zijn geïdentificeerd, niet groter te laten worden. In de situatie dat geoordeeld wordt dat een lager aantal dieren dient te worden vastgesteld dan feitelijk wordt gehouden, zal het overigens gelet op het preventief karakter van het wetsvoorstel niet zo zeer kunnen gaan om een directe vermindering, maar veeleer om een meer geleidelijke vermindering van het aantal dieren. Wanneer sprake is van zodanige gezondheidsrisico's dat een snelle directe vermindering van dieraantallen noodzakelijk wordt geacht, ligt het nemen van maatregelen op grond van de GWWD meer in de rede. Veelal zal dan immers ook een duidelijke oorzaak van die risico's aanwijsbaar zijn.

De criteria kunnen voorts betreffen hoe wordt omgegaan met fluctuaties in de dieraantallen als gevolg van reguliere aanwas en afvoer van dieren op veehouderijlocaties. De vaststelling is immers een momentopname. In beginsel gaat het om het dieraantal dat zal zijn af te leiden uit een bestendige bedrijfsvoering.

In de verordening zal ingevolge artikel 2a.6 ook kunnen worden bepaald voor welke diersoorten aantallen dienen te worden vastgesteld. Ook is bij dit artikel voorzien in de mogelijkheid rekening te houden met verschillende bedrijfstypes. Denkbaar is dat er op veehouderijlocaties modern uitgeruste stallen zijn waarvoor bij de verlening van de omgevingsvergunning is uitgegaan van een bepaalde veebezetting. Indien de feitelijke veebezetting in zodanig geval aanmerkelijk lager is, zal daar dan rekening mee kunnen worden gehouden.

De eerste keer dat voor een veehouderijlocatie het maximum aantal dieren wordt vastgesteld, geschiedt dit ambtshalve. Een doelmatige beheersing van de gezondheidsrisico's laat niet toe dat de vaststelling van dieraantallen op veehouderijlocaties afhankelijk is van aanvragen van de betrokken veehouders. Dat behoeft echter niet uit te sluiten dat gedeputeerde staten desgewenst en voor zover noodzakelijk informatie van de betrokken veehouders kunnen vragen.

De vaststelling zal, gegeven de aanleiding om tot de aanwijzing van een veedicht gebied over te gaan, in tijd gekoppeld zijn aan die aanwijzing.

Voor zover dat aan de orde is, hoeft niet te worden uitgesloten dat wijziging van het vastgestelde dieraantal mogelijk is. De gezondheidsrisico's kunnen hiervoor bepalend zijn, maar ook zal dit mede afhankelijk zijn welke methodiek in het aangewezen gebied van toepassing is voor regulering van de dieraantallen. In de situatie dat alleen het maximum aantal dieren in het gehele gebied wordt gereguleerd, zoals omschreven onder 3.2.4.1, eerste onderdeel, zal wijziging ook aan de orde zijn bij een bedrijfsuitbreiding die binnen dat maximum blijft. Tot een wijziging zal ook op verzoek van de veehouder, kunnen worden besloten.

Tegen de vaststelling staat bezwaar en beroep open ingevolge de Awb.

Het vastgestelde dieraantal op een veehouderijlocatie zal, zoals ook gesteld onder 3.2.3, kunnen afwijken van eventuele mogelijkheden en ruimte die het bestemmingsplan of de omgevingsvergunning biedt.

Het voorgestelde artikel 2a.9 bepaalt dat gedeputeerde staten voor het vaststellen van de dieraantallen aan de Minister van Economische Zaken om benodigde gegevens kunnen verzoeken. Het gaat hierbij om gegevens uit de bij die minister berustende registratie ten behoeve van identificatie en registratie van de belangrijkste diersoorten (verder: I&R-register). In het I&R register zijn gegevens van runderen, schapen, geiten, varkens en pluimvee opgenomen. Het I&R-register voor runderen geeft een nauwkeurige weergave van het aantal dieren dat op een bepaald moment aanwezig is op een veehouderijlocatie. Het I&R-register voor schapen en geiten geeft met een zekere vertraging een nauwkeurige weergave van het aantal dieren.

Voor de andere diersoorten en diercategorieën (varkens en pluimvee) kunnen gegevens uit het I&R-register worden aangevuld met gegevens van de jaarlijks uitgevoerde landbouwtelling. De landbouwtelling geeft op enig moment inzicht in de dieraantallen per bedrijf. Aangezien deze gegevens maar één keer per jaar vastgelegd worden, kunnen er gedurende het jaar afwijkingen van de geregistreerde aantallen voorkomen.

Andere bronnen die mogelijk behulpzaam kunnen zijn voor de vaststelling van dieraantallen zijn registers die zijn voorgeschreven in het kader van de Wet milieubeheer.

Indien gedeputeerde staten ook maatregelen noodzakelijk achten voor dieren die niet worden geregistreerd in het I&R-register of wanneer gedeputeerde staten van oordeel zijn dat beschikbare gegevens onvoldoende actueel of gedetailleerd zijn, zullen zij zelf in een registratie dienen te voorzien. Met de verwijzing naar Hoofdstuk 7 van de Wet dieren in het voorgestelde artikel 2a.11 is hiervoor de grondslag gegeven. Artikel 2a.5, derde lid, biedt de basis voor het stellen van de noodzakelijk regels bij verordening.

### 3.2.5. Tijdelijkheid van de maatregelen

De wettelijke voorziening ziet op het nemen van maatregelen om gezondheidsrisico's van veehouderij te beperken die een relatie hebben met

dieraantallen en dierintensiteit. Zoals eerder aangegeven is er nog relatief weinig kennis en inzicht in deze gezondheidsrisico's en mogelijke mitigerende maatregelen waarmee gezondheidsrisico's van veehouderijen kunnen worden beperkt. Hierbij kan worden gedacht aan vaccinatieprogramma's, risicobeperkende maatregelen aan stalrichtingen (luchtwassers, filters en dergelijke) en managementmaatregelen. Verder kan de analyse van gezondheidsrisico's in de loop van tijd veranderen. Vanwege het voortschrijdend inzicht in kennis en wetenschap wordt in artikel 2a.10 voorgesteld dat de maatregelen uiterlijk na vijf jaren verlopen tenzij provinciale staten of de gemeenteraad gemotiveerd een nieuw besluit hebben genomen.

In het licht van de tijdelijkheid van de gebiedsaanwijzingen als veedicht gebied dient ook geplaatst te worden de verplichting tot het stellen van regels omtrent monitoring en rapportages over de werking en gevolgen van de gebiedsaanwijzingen, voorgesteld in artikel 2a.5, tweede lid, onder d. Het betreft hier monitoring van de effecten van de maatregel op het beperken van de gezondheidsrisico's en ter onderbouwing van voorstellen en besluitvorming door provinciale staten over een eventuele verlenging van de gebiedsaanwijzing en de regulerende maatregel.

### 3.2.6 De vertrouwelijkheid van gegevens

Het voorgestelde artikel 2a.9 voorziet erin dat gegevens die door de Minister van Economische Zaken zijn verkregen voor de identificatie en registratie van dieren (I&R-register) al dan niet in combinatie met gegevens verkregen voor de jaarlijkse landbouwtelling als bedoeld in de artikelen 24 en 25 van de Landbouwwet mede kunnen worden aangewend voor de uitvoering van de voorgestelde maatregelen. Gedeputeerde staten kunnen daartoe om benodigde gegevens verzoeken. Het kunnen beschikken over gegevens uit de onderscheiden registers kan voor besturen van provincies of gemeenten behulpzaam zijn om dieraantallen te kunnen vaststellen zoals wordt voorgesteld in dit wetsvoorstel.

Beide registers bevatten nauwkeurige en actuele aantallen dieren, onderscheiden naar diersoort of categorieën van dieren. Er worden geen nieuwe gegevens vergaard met het oog op de uitvoering van dit wetsvoorstel, slechts de in de registers opgenomen gegevens zullen worden verstrekt. Voor de verwerking ten behoeve van dit wetsvoorstel geldt, dat in het I&R-register dieren of koppels van dieren worden geregistreerd. Er worden geen gegevens over diercategorieën opgeslagen. Om een beter inzicht te krijgen in de aantallen per diercategorie die op een bedrijf voorkomen, zal dan ook veelal een aanvulling met gegevens van de landbouwtelling wenselijk zijn. Daarenboven omvat de landbouwtelling meer diersoorten. Het gaat dus om een gecombineerde verwerking.

Deze registers hangen nauw met elkaar samen en kunnen in onderlinge samenhang een bruikbaar beeld opleveren van het aantal dieren op veehouderijbedrijven en veehouderijlocaties.

Hierbij zij aangetekend dat de landbouwtellingsgegevens alleen actueel zijn op het moment dat ze ingewonnen worden (tussen 1 april en 15 mei). De verantwoordelijke mag en kan derhalve niet verwachten dat hij/zij een nog nauwkeuriger nauwkeurig beeld krijgt over dieraantallen en diercategorieën als bijvoorbeeld in december gegevens worden opgevraagd bij RVO.nl

De registers zijn te beschouwen als registers die mede persoonsgegevens bevatten, ten minste naar personen te herleiden gegevens.

Artikel 9 van de Wet bescherming persoonsgegevens bepaalt dat persoonsgegevens niet mogen worden verwerkt op een wijze die onverenigbaar is met de doeleinden waarvoor de gegevens zijn verkregen. Bij de beoordeling of een verwerking onverenigbaar is, als bedoeld in het eerste lid, houdt de verantwoordelijke in elk geval rekening met:

- a. de verwantschap tussen het doel van de beoogde verwerking en het doel waarvoor de gegevens zijn verkregen;
- b. de aard van de betreffende gegevens;
- c. de gevolgen van de beoogde verwerking voor de betrokkene;
- d. de wijze waarop de gegevens zijn verkregen en
- e. de mate waarin jegens de betrokkene wordt voorzien in passende waarborgen.

Het bijhouden en het (doen) insturen van gegevens voor het I&R register door de veehouder is een Europese verplichting. Het I&R-register heeft als doel de tracering van vee. Het is daarmee van belang voor de uitvoering van de Wet dieren ten algemene en in het bijzonder voor diergezondheid en volksgezondheid. Via het systeem is een dier door de keten te volgen en is te achterhalen welke (groepen) dieren met elkaar in contact zijn geweest. Daardoor is het mogelijk de bron van een eventuele besmetting te vinden. Het doel van het I&R register is derhalve verwant aan dat van het wetsvoorstel, primair het dienen van het belang van de volksgezondheid.

Wat betreft de aard van de gegevens in de registers geldt dat het dieren betreft naar soort en in aantallen op veehouderijbedrijven en bedrijfslocaties. Weliswaar gaan deze gegevens in zekere zin over bezittingen, maar het zijn bedrijfsgegevens en betreffen niet, of niet in directe zin, de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen.

De gevolgen van de verstrekking voor de betrokken veehouders zijn gering. Weliswaar kan het gebruik van de gegevens in het kader van dit wetsvoorstel leiden tot overheidsbesluiten met mogelijk nadelige gevolgen voor de betrokkene, maar gedeputeerde staten zijn niet verplicht deze gegevens te hanteren. De gegevens mogen alleen voor de uitvoering van de voorgestelde maatregelen worden verstrekt en mogen door gedeputeerde staten niet voor andere doeleinden worden verwerkt.

De gegevens over de dieren en dieraantallen zijn door betrokkenen op grond van wettelijk voorschrift verstrekt aan de Minister van Economische Zaken. De betrokkenen kunnen dus niet de keuze maken of zij de gegevens al dan niet willen aanleveren, en daar afwegingen over maken. Maar gelet op de waarborgen die zullen worden aangelegd, hoeft dit geen probleem te zijn. Al met al kan gesteld worden dat de verstrekking van de I&R-gegevens niet onverenigbaar is in de zin van artikel 9 van de Wet bescherming persoonsgegevens.

De artikelen 24 en 25 van de Landbouwwet bieden de wettelijke grondslag voor de landbouwtelling. Doel van de registratie is het kunnen beschikken over informatie in de vorm van op de persoon herleidbare gegevens ten behoeve van het nationale en internationale landbouwbeleid alsmede onderzoek en voorlichting op het gebied van de landbouw. De gegevens worden jaarlijks ingewonnen en worden verstrekt aan het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en gebruikt voor Europees verplichte statistieken. De gegevens worden onder andere ook gebruikt voor emissieregistratie en



door de onderzoekinstellingen Alterra en LEI (voorheen het Landbouw Economisch Instituut) voor onderzoek en analyses.

Voorts worden de gegevens als bedoeld in artikel 24 en 25 van de Landbouwwet blijkens artikel 31 van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet, ook gebruikt voor de mestregistratie. Blijkens de Regeling landbouwtelling en gecombineerde opgave 2014 worden de gegevens daarnaast ook benut voor de uitvoering van Verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad van de Europese Unie van 19 januari 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening aan landbouwers in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers, tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 1290/2005, (EG) nr. 247/2006, (EG) nr. 378/2007 en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1782/2003 (PbEU 2009, L 30) en Verordening (EU) nr. 1305/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (ELFPO) en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad (PbEU 2013, L 347). Bij de jaarlijkse opgave van de gegevens wordt melding gemaakt van de doelen waartoe de ingewonnen gegevens worden verwerkt.

De landbouwtelling dient derhalve onderscheiden doelen. Gelet op artikel 9 van de Wet beschermingspersoonsgegevens is de verwantschap met het doel waarvoor de gegevens in het kader van dit wetsvoorstel zullen worden gebruikt, minder groot. Niettemin wordt het wenselijk geacht met het voorgestelde artikel 2a.8 buiten twijfel te stellen dat niet alleen de I&R-gegevens, maar ook deze verzamelde gegevens ook voor de uitvoering van de voorgestelde maatregelen kunnen worden verwerkt.

Met betrekking tot de aard van de gegevens, de gevolgen van de verwerking voor betrokkenen en de wijze waarop de gegevens zijn verkregen geldt het gestelde daarover bij de I&R-registratie in overeenkomstige zin. Het voorgestelde artikel beoogt extra administratieve lasten voor veehouders te vermijden. Daarbij wordt er overigens op gewezen dat gedeputeerde staten niet verplicht worden deze gegevens te hanteren. Zij kunnen ook op basis van andere bij hen berustende gegevens, bijvoorbeeld die welke in het kader van het omgevingsrecht worden verzameld, dieraantallen vaststellen of mede vaststellen, uiteraard ook met inachtneming van hetgeen de Wet bescherming persoonsgegevens over zodanig gebruik is bepaald.

Ten aanzien van de vraag of wordt voorzien in waarborgen, geldt het volgende. Gedeputeerde staten worden voor de verstrekte gegevens verantwoordelijk en zullen deze uitsluitend mogen gebruiken voor het vaststellen van de dieraantallen op bedrijfslocaties van dezelfde betrokken veehouders. Andere bewerkingslagen zijn niet toegestaan, zoals ook bepaald in het voorgestelde artikel 2a.9. Bovendien zullen de betrokkenen over het doel van de gegevensverwerking worden geïnformeerd. Het voorgestelde artikel 2a.9, vierde lid, bevat de mogelijkheid met het oog op bescherming van persoonsgegevens als bedoeld in de Wet bescherming persoonsgegevens nadere regels te stellen betreffende de verstrekking van de gegevens en de wijze waarop gedeputeerde staten deze verwerken en beheren.

Het I&R-systeem is een basissysteem voor de belangrijkste diersoorten die in Nederland voor productiedoeleinden worden gehouden. Vee dat niet is geregistreerd en geïdentificeerd kan niet worden verhandeld en vervoerd.

Het wordt daarom niet verwacht dat de voorgestelde uitbreiding van mogelijkheden waarvoor de I&R-gegevens worden gebruikt, zal leiden tot ontwijkend gedrag bij veehouders. Veeleer heeft hij er bij de initiële vaststelling van dieraantallen belang bij dat ieder dier op zijn bedrijf is geïdentificeerd en geregistreerd. Daarenboven hebben zij geen belang bij ontwijkend gedrag omdat zij dan de facto hun bedrijf niet kunnen exploiteren. Aan- en afvoer van dieren zal goeddeels onmogelijk worden. Verwezen wordt voorts naar paragraaf 4.4.

## *Hoofdstuk 4. Overige juridische aspecten*

### 4.1. Algemeen

Het wetsvoorstel biedt provincies en, onder omstandigheden gemeenten, de mogelijkheid om ter voorkoming van schade aan de volksgezondheid of van het risico op het ontstaan van zodanige schade, aantallen dieren die op veehouderijlocaties worden gehouden, te reguleren. Provinciale staten kunnen daartoe veedichte gebieden aanwijzen. In deze gebieden kan het totaal aantal dieren dat op veehouderijlocaties wordt gehouden, aan een maximum worden gebonden of beperkt. Ook kan de intensiteit waarin dieren, uitgedrukt in oppervlakte-eenheden, worden begrensd of beperkt.. Maatregelen kunnen worden vastgesteld voor het gehele gebied of delen daarvan. Uit hun aard raken dergelijke maatregelen de bedrijfsvoering. De juridische aspecten die in dat verband aan de orde zijn, worden in dit hoofdstuk behandeld. Het gaat om Europeesrechtelijke aandachtspunten en aandachtspunten vanuit het nationaal recht, met name schadeaspecten.

De facto zullen dergelijke aspecten overigens pas aan de orde zijn als besluiten, zoals voorgesteld in dit wetsvoorstel, ook daadwerkelijk door besturen van provincies zijn genomen. Bij die maatregelen zal onverkort aandacht dienen uit te gaan aan genoemde aspecten.

### 4.2. De Europese component

#### 4.2.1. 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)).

Wat betreft de bescherming en verbetering van de volksgezondheid is de Europese Unie bevoegd het optreden van de lidstaten te ondersteunen, te coördineren of aan te vullen (artikelen 6 en 168 ev (VWEU)). De Europese Unie streeft een hoog niveau van bescherming van de volksgezondheid na. Het optreden van de Unie is, in aanvulling op het beleid van de lidstaten, gericht op verbetering van de volksgezondheid, preventie van ziekten en aandoeningen bij de mens en het wegnemen van bronnen van gevaar voor de lichamelijke en geestelijke gezondheid.

Het wetsvoorstel is ingegeven door bezorgdheid over de gevolgen van veehouderij voor de volksgezondheid. Centraal staat evenwel het houden van dieren als economische activiteit. Vanuit dat perspectief behoeft het een beoordeling op het punt van EU-conformiteit.

#### 4.2.2. Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid.

Voor de landbouw en de visserij bepaalt de Europese Unie (EU) een gemeenschappelijk beleid en voert dat uit (artikel 38 VWEU). Dat beleid heeft 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. (art 39, eerste lid, VWEU)

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 daaraan afbreuk te doen. Nationale maatregelen echter die strekken tot andere doelstellingen dan die van de gemeenschappelijke marktordening kunnen, zelfs indien zij gevolgen hebben voor de goede werking van die ordening, verenigbaar worden geacht met het recht van de Economische Unie.

De maximale omvang van de veehouderij in gebieden op basis van 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, zolang deze regelgeving niet strijdig is met het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid.

Grote aantallen dieren bijeen kunnen mogelijk in gebieden onder omstandigheden een mogelijk risico vormen voor de volksgezondheid. Het wordt wenselijk geoordeeld vanuit dat perspectief specifiek gericht op aantallen dieren regulerend te kunnen optreden. Het wetsvoorstel is dan ook een extra instrument om uit het oogpunt van preventie, aanvullend op het reguliere dierziektebeleid en het omgevingsrecht, dieraantallen op en van veehouderijen aan een maximum te kunnen binnen of te beperken.

Natuurlijk kunnen de voorziene maatregelen op enig moment gevolgen hebben voor de omvang en kosten van de productie van dierlijke producten binnen de onderscheiden sectoren in Nederland. Dit kan aan de orde zijn indien het vast te stellen maximumaantal dieren in gebieden of locaties gelegen binnen die gebieden, wordt overschreden. Een negatief gevolg hiervan voor de gemeenschappelijke marktordening wordt evenwel niet verwacht. De voorziene maatregel kan niet worden aangemerkt als een productiebeperkende maatregel. Ondernemers zijn, indien veedichte gebieden "vol" zijn of indien op een locatie het vastgestelde maximumaantal dieren is bereikt, vrij om hun bedrijf uit te breiden elders of op andere locaties. Ook nieuwvestiging blijft mogelijk, indien bijvoorbeeld door bedrijfsbeëindiging ruimte ontstaat.

Vorenstaande leidt tot de conclusie dat het wetsvoorstel, gegeven de gemeenschappelijke marktordening, niet de strekking heeft daarvan af te wijken of er inbreuk op te maken. Het staat de goede werking ervan niet in de weg, waarbij geldt dat de materie door de gemeenschappelijke marktordening niet uitputtend is geregeld.

#### 4.2.3. 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. Artikel 34 en artikel 35 van het VWEU bepalen dat kwantitatieve in- en uitvoerbeperkingen en alle maatregelen van gelijke werking zijn verboden. Dit kan slechts anders zijn, indien met het oog op niet-economische belangen lidstaten eenzijdig maatregelen vaststellen die zonder onderscheid van toepassing zijn op of voor de binnenlandse markt of de uitvoer.

Voor zover nodig wordt hieromtrent onder verwijzing naar hoofdstuk 2 van deze memorie van toelichting en paragraaf 4.2.2. het volgende overwogen. Aanvoer van dieren in veedichte gebieden of op een veehouderij als aldaar het maximum aantal dieren als voorzien met dit wetsvoorstel is bereikt, is niet toegestaan. Een zodanige regeling kan derhalve een belemmering opleveren voor het vrije handelsverkeer met andere lidstaten. Invoer kan hierdoor onder omstandigheden worden bemoeilijkt. Een dergelijke invoerbeperkende maatregel van gelijke werking, of in ieder geval om een maatregel die dat effect kan hebben, is verboden (artikel 34 VWEU).

Voor zover dieren in aantallen boven het vastgestelde maximumaantal dieren worden gehouden, zullen deze dieren naar elders dienen te worden verplaatst.

Zowel het één als het ander sluit niet uit dat de beoogde maatregelen een belemmerend effect hebben op de invoer. Dergelijke maatregelen kunnen worden toegestaan vanwege belangen van niet-economische aard genoemd in artikel 36 van het VWEU. Dat artikel bepaalt dat er geen beletsel is voor verboden of beperkingen welke gerechtvaardigd zijn uit hoofde van bescherming van de openbare zedelijkheid, de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid en het leven van personen, dieren of planten, het nationaal artistiek historisch en archeologisch bezit of uit hoofde van bescherming van de industriële en commerciële eigendom. Deze verboden mogen geen middel inhouden tot willekeurige discriminatie noch een verkapte beperking van de handel tussen de lidstaten, zoals bedoeld artikel 36 VWEU. Dergelijke maatregelen kunnen worden gesteld bij afwezigheid van harmonisatie.

Van een uitvoerende beperkende maatregel is geen sprake, omdat de maatregel objectief op de productie van toepassing is, ongeacht of het product bestemd is voor de nationale markt of de uitvoer.

Het wetsvoorstel heeft niet het oogmerk het handelsverkeer te belemmeren en maakt geen onderscheid naar herkomst van dieren of naar lidstaten. Het

belang van de volksgezondheid ligt aan het voorstel ten grondslag. Dit belang. Dit belang is specifiek in genoemd artikel genoemd.

Met betrekking tot de proportionaliteit kan worden gesteld dat dit wetsvoorstel een extra aanvullend instrument is om uit het oogpunt van preventie schade aan de gezondheid van personen te voorkomen dan wel risico's daarop te voorkomen. Het is aanvullend op het reguliere dierziektebeleid dat vooral is gericht op het bestrijden van dierziekten na uitbraak van een besmettelijke dierziekte en op preventie waar het gaat om het voorkomen van verspreiding van bekende specifieke dierziekten. Het is ook aanvullend ten opzichte van de regelgeving op het gebied van ruimtelijke ordening en milieu en natuur. Ook in die kaders kunnen beperkende maatregelen worden vastgesteld in het belang van de volksgezondheid. Verwezen wordt naar hoofdstuk 3.1.2.

Meer dan beide genoemde categorieën van maatregelen biedt het wetsvoorstel de mogelijkheid direct en rechtstreeks aan te grijpen op aantallen dieren of de intensiteit waarin dieren worden gehouden. Het is een preventief instrument dat kan worden benut als wetenschappelijk de zekerheid bestaat dat risico voor schade voor de volksgezondheid kan optreden. Het is niet gekoppeld aan specifieke dierziekten. Het wetsvoorstel onderscheidt zich daarmee van zowel het reguliere dierziektebeleid als het omgevingsrecht. Om die reden kan het in concrete gevallen inbreuk op het vrij verkeer van goederen opleveren, een inbreuk evenwel die gerechtvaardigd is uit hoofde van het belang van de bescherming van de gezondheid van mensen.

Afsluitend geldt bij vorenstaande beschouwing ten algemene dat het wetsvoorstel louter de basis verschaft voor concrete maatregelen, te nemen door besturen van provincies en, onder omstandigheden, van gemeenten. Het is aan hen te letten op de EU-conformiteit daarvan op het moment dat zij tot het nemen van maatregelen willen overgaan.

#### 4.2.4. Vrijheid van vestiging

Het vrije verkeer van personen en de vrijheid van vestiging van natuurlijke personen en rechtspersonen wordt met dit wetsvoorstel niet belet. 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.

Voorts is in dit verband 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 belemmert.

#### 4.2.5. Vrij verrichten van diensten

Het wetsvoorstel betreft niet het verrichten van diensten in de zin van het VWEU.

#### 4.2.6. De "Notificatierichtlijn"

Richtlijn 98/34/EG 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.

Het wetsvoorstel biedt de basis voor het stellen van een grens aan het aantal te houden dieren voor productiedoeleinden in gebieden en op locatie daarbinnen. Dit aantal zal worden vastgesteld bij besluiten van provincies of gemeenten. Het bevat geen technisch voorschrift in de zin van genoemde richtlijn. Dit betekent dat dit wetsvoorstel niet voor notificatie in aanmerking komt.

#### 4.3. Het EVRM en de noodzaak tot schadevergoeding

In beginsel kan niet worden uitgesloten dat met name de vaststelling van dieraantallen per veehouderijlocatie in veedichte gebieden effecten kan hebben op de bedrijfsvoering zoals die plaatsvindt gegeven de ruimtelijke mogelijkheden en de verleende omgevingsvergunningen. Dit zal onderdeel uitmaken van de besluitvorming door gedeputeerde staten, ook wat betreft de eventuele noodzaak tot financiële tegemoetkomingen.

Artikel 1 van het eerste protocol bij het Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM) betreft de bescherming van eigendom. Het artikel luidt:

"Iedere natuurlijke of rechtspersoon heeft recht op het ongestoord genot van zijn eigendom. Aan niemand zal zijn eigendom worden ontnomen behalve in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht.

Ook het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (2000/C 364/01) is in dit kader aan de orde. Artikel 17 inzake het recht op eigendom bepaalt:

1. Eenieder heeft het recht de goederen die hij rechtmatig heeft verkregen in eigendom te bezitten, te gebruiken, erover te beschikken en te vermaken. Aan niemand mag zijn eigendom worden ontnomen, behalve in het algemeen belang in de gevallen en onder de voorwaarden waarin de wet voorziet en mits zijn verlies tijdig op billijke wijze wordt vergoed. Het gebruik van de goederen kan worden geregeld bij de wet voorzover het algemeen belang dit vereist.

De voorgaande bepalingen tasten echter op geen enkele wijze het recht aan, dat een Staat heeft om die wetten toe te passen, die hij noodzakelijk oordeelt om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen of boeten te verzekeren."

Inbreuk op het recht op het ongestoord genot van het eigendom kan slechts plaatsvinden in twee gevallen. Onteigening kan plaatsvinden in het algemeen belang en onder voorwaarden die bij wet zijn geregeld. Dit betreft het ontnemen van eigendom. Voorts heeft de Staat het recht om het gebruik van eigendom te reguleren.

Van het ontnemen van eigendom is in casu geen sprake. Onroerende zaken of delen daarvan worden niet afgenomen. Ook kan niet gesteld worden dat andere vermogensrechten of rechtsvorderingen worden afgenomen of zodanig worden geschonden dat de facto van onteigening in de zin van het Verdrag kan worden gesproken. Gronden en opstallen kunnen immers blijvend worden gebruikt, ook voor het houden van vee. Slechts het aantal te houden dieren in gebieden kan worden beperkt.

Het gaat derhalve om een vorm van regulering van eigendom. Indien sprake is van regulering geldt in beginsel niet dat er een schadevergoeding moet worden betaald. Voor zover die regulering echter disproportioneel is en resulteert in een individuele en buitensporige last, ligt dit anders. Dan zal door besturen van provincies dienen te worden gezien of, en zo ja in hoeverre, tot compensatie zal moeten worden overgegaan.

In dit geval is vooreerst niet op voorhand duidelijk op basis van welke uitgangspunten dieraantallen in aangewezen veedichte gebieden zullen worden gemaximeerd. Bepalend zal in beginsel zijn de ernst van het mogelijke gezondheidsrisico. Op voorhand laten zich drie mogelijkheden onderscheiden:

1. het aantal dieren wordt hoger vastgesteld dan het aantal dat feitelijk op de veehouderijlocatie aanwezig is;
2. het aantal dieren wordt vastgesteld op basis van het aanwezig aantal dieren;
3. het aantal dieren wordt lager vastgesteld dan het aantal dat feitelijk wordt gehouden.

Een en ander wordt beslist door het bestuur van de provincie of gemeente. Het zal een belangrijk element zijn voor de vraag of zich situaties voordoen die voor compensatie in aanmerking zouden moeten komen.

Voorts geldt ten algemene dat van een individuele buitensporige last in beginsel geen sprake zal kunnen zijn. Alle veehouders zullen immers in het gebied gelijkelijk worden getroffen. Daar doet niet aan af dat afhankelijk van de soort gehouden dieren in relatie tot de te verwachten gezondheidsrisico's, beperkt kunnen worden tot een deel van die veehouders, namelijk tot allen die op gelijksoortige wijze met dezelfde diersoorten werken. Ook is denkbaar dat in verschillende aangewezen veedichte gebieden maatregelen van onderscheidende impact voor de bedrijfsvoering kunnen worden getroffen. Per gebied gaat het om maatwerk, dat in beginsel gelijkelijk uitwerkt voor betrokkenen.

Andere aspecten, die van belang zijn, zijn voorzienbaarheid en ondernemersrisico. De discussie over de gevolgen van het houden van dieren voor productie in grote aantallen en hoge dichtheden is er één van al lange duur. Veelal gaat het daarbij om een veelheid van aandachtspunten. Niet het minste daarvan zijn de gezondheidsrisico's voor de mens. Maatregelen daartoe worden ook al genomen in het kader van het omgevingsrecht door het stellen van bijvoorbeeld normen. Niettemin blijft de bezorgdheid over gezondheidsrisico's bestaan. Die risico's worden ook onderkend door de sector zelf. Voor veehouders kunnen ook aanvullende maatregelen niet onverwacht komen. In die zin is het ook een deel van het ondernemersrisico.

#### 4.4. Handhaving



Voorgesteld wordt een overtreding van de vast te stellen norm aan te merken als economisch delict. In het wetsvoorstel is daartoe een wijziging opgenomen van de Wet economische delicten (artikel III). Opsporingsambtenaren aangewezen op grond van artikel 8.14, eerste lid, van de Wet dieren ofwel artikel 114, derde lid, van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren alsmede de ambtenaren, bedoeld in artikel 141, van het Wetboek van Strafvordering, zijn bevoegd handhavend op te treden tegen overtreding van het voorgestelde verbod.

Met inachtneming van artikel 8 van de Wet bescherming persoonsgegevens zullen besturen van provincies en gemeenten desgevraagd de beschikking kunnen krijgen over de benodigde gegevens over aantallen dieren die worden gehouden voor zover dit relevant is voor hun besluitvorming. Genoemd artikel biedt de mogelijkheid tot verwerking van persoonsgegevens in de gevallen dat gegevensverwerking noodzakelijk is voor de goede vervulling van een publiekrechtelijke taak door het desbetreffende bestuursorgaan dan wel het bestuursorgaan waaraan de gegevens worden verstrekt.

Het kan niet zo zijn dat rechtstreeks op grond van gegevens uit het IenR-systeem handhavend kan worden opgetreden wegens overtreding van de norm. Wel kan dat systeem worden benut voor het maken van risicoanalyses vooraf en verificatie van vastgestelde aantallen dieren achteraf. Het IenR-systeem kan derhalve worden beschouwd als een hulpmiddel. Veelal zal in de praktijk overtreding kunnen worden vastgesteld als de facto de veebezetting als erg hoog wordt beschouwd. Het vaststellen van overtreding zal altijd plaats vinden op basis van een combinatie van gegevens waarbij de feitelijke veebezetting primair staat. Dit komt neer op telling van de dieren, ondersteund met primair de bedrijfsadministratie. Hetzelfde geldt voor gegevens, verkregen met de landbouwtelling.

## *Hoofdstuk 5. Aspecten van regeldruk*

### 5.1. Algemeen

De inspanning van Rijk, provincie en gemeenten is er op gericht de regeldruk voor burgers en bedrijven en de uitvoeringslasten/beheerskosten voor uitvoerders zoveel mogelijk te beperken. Tegelijkertijd zijn er waarborgen nodig voor doelmatigheid en kwaliteit, waardoor een bepaalde mate van administratieve lasten onvermijdelijk zal blijven.

Onderstaand zijn de waarschijnlijke gevolgen voor de regeldruk voor met name bedrijven weergegeven. Deze slaan met name bij het bedrijfsleven neer. Echter de gevolgen voor het bedrijfsleven zullen eerst ten volle blijken bij de maatregelen die provincies nemen op grond van paragraaf 2a van het wetsvoorstel. De bedrijfseffecten kunnen dan ook pas concreet gemaakt worden als de details van de besluiten van provincies bekend zijn.

### 5.2. Administratieve lasten

De administratieve lasten die gepaard gaan met de invoering van dit voorgesteld hoofdstuk in de Wet dieren hebben betrekking op kennisname van de bepalingen in de verordening en de overdracht van zowel informatie(stromen) als werkzaamheden die hiermee gepaard gaan. Bedrijven hebben hier mee te maken.

In het wetsvoorstel is opgenomen dat gedeputeerde staten het aantal dieren bij beschikking kunnen vaststellen. Deze beschikking kan betrekking hebben op één of meerdere diersoorten of diercategorieën. De eerste keer dat het vaststellen van het aantal dieren voor een veehouderijlocatie plaatsvindt, gebeurt dit ambtshalve. Gedeputeerde Staten kunnen er voor kiezen om de ambtshalve vaststelling te baseren op gegevens van de Regeling identificatie en registratie (I&R) van dieren en/of gegevens uit de jaarlijkse gecombineerde data inwinning (GDI), ook wel landbouwtelling genoemd. Resultaten van deze registraties kunnen op verzoek door de Rijksoverheid aan decentrale overheden beschikbaar worden gesteld. Bij deze wijze van vaststelling van dieraantallen zullen de administratieve lasten voor het bedrijfsleven zeer beperkt zijn.

Tegen bedoelde beschikking is bezwaar en beroep mogelijk. Teneinde het aantal gevallen van bezwaar en beroep te beperken kan provinciale staten er voor kiezen om via een vooraankondiging aan de betrokken veehouders te berichten welk aantal dieren zij voornemens is in de beschikking op te nemen en op basis waarvan de aangegeven dieraantallen zijn bepaald. Deze vooraankondiging kan tot administratieve lasten leiden omdat de veehouder de in de vooraankondiging aangegeven dieraantallen zal willen vergelijken met de eigen administratie.

Het wetsvoorstel voorziet ook in de mogelijkheid dat provinciale staten desgewenst en voor zover noodzakelijk informatie van de betrokken veehouders kunnen vragen. Wanneer deze informatie uitsluitend betrekking heeft op dieraantallen is deze bij de betrokken veehouders beschikbaar omdat deze krachtens de Meststoffenwet (artikel 32 Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet) en in voorkomende gevallen in het kader van de Milieuwetgeving (Artikel 3.120 Activiteitenbesluit milieubeheer) gehouden zijn een administratie te voeren over de op het bedrijf of de locatie

gehouden diersoorten, diercategorieën en aantal dieren. Derhalve kunnen de gegevens worden ontleend aan de administratie die op het bedrijf aanwezig is.

Naast de bij beschikking vast te stellen dieraantallen kan de betrokken overheid aan de veehouder periodiek inzage vragen in de administratie van de op de locatie gehouden dieren gedurende de bij verordening vastgestelde periode. Daarvoor kan gebruik gemaakt worden van gegevens van de bedrijfsadministratie die krachtens de bepalingen in de Meststoffenwet of de milieuwetgeving van veehouders wordt verlangd.

### 5.3. Berekening administratieve lasten

De kosten voor het betrokken bedrijfsleven bestaan uit de prijs (P) voor de in te zetten arbeid, het aantal bedrijven (Q) dat met de maatregel te maken kan krijgen en de frequentie (F) waarmee de bedrijven als gevolg van de regelgeving één of meerdere handelingen moeten verrichten. De lasten worden dan berekend via de formule  $P \times Q \times F$ . Voor P wordt in 2014 een waarde van €37,- per uur gehanteerd. Geschat wordt dat landelijk 5% van de bedrijven met de maatregel te maken kan krijgen. Dit zijn (afgerond) 2000 bedrijven. Voor sommige veerijke provincies (Limburg, Noord-Brabant, Gelderland, Overijssel) kan genoemd percentage hoger zijn. Het percentage zal echter waarschijnlijk sterk afhangen van de diersoort en de aard van het risico waarvoor de maatregel is bedoeld.

De maatregelen kunnen betrekking hebben op de (CBS) bedrijfstypen zoals weergegeven in tabel 1.

Tabel 1. Voor het wetsvoorstel relevante bedrijfstypen en het aantal in 2013

<b>Bedrijfstype</b>	<b>Aantal in 2013</b>
Melkveebedrijven	17.001
Vleeskalverenbedrijven	1.328
Overige rundveebedrijven	6.748
Schapebedrijven	4.389
Geitenbedrijven	362
Paard- en ponybedrijven	3.857
Overige graasdierbedrijven	1.505
Fokzeugenbedrijven	972
Vleesvarkensbedrijven	1.957
Overige varkensbedrijven	749
Leghenbedrijven voor consumptie-eieren	697
Vleeskuikenbedrijven	428
Overige pluimveebedrijven	352
Overige hokdierbedrijven	261
Totaal	40.606

Bron: CBS.

Aangenomen wordt dat het kennis nemen van de inhoud van de verordening, het kennis nemen en reageren op de voor aankondiging en het reageren op de beschikking waarbij de dieraantallen per bedrijf worden vastgesteld circa 4 uur van de ondernemer zal vergen. Daarmee bedraagt de totale eenmalige administratieve last voor de betrokken bedrijven circa €300.000. Daarnaast zal mogelijk periodiek (F) opgave moeten worden verstrekt van de aantallen gehouden dieren hoewel gedeputeerde staten ook kunnen bepalen dat dit gegeven conform de bepalingen in de

milieuwetgeving en de meststoffenwet niet hoeft te worden ingezonden maar op de locatie inzichtelijk moet worden bewaard. Indien voor jaarlijkse inzending ( $F = 1$ ) wordt besloten zal dat aanvullend op de registratie t.b.v. de Meststoffenwet en de milieuwetgeving circa 1 uur administratie vergen. De totale structurele administratieve last voor alle betrokken bedrijven bedraagt circa €75.000.totaal.

#### 5.4 Overige gevolgen voor bedrijven

Bij het beoordelen van de gevolgen voor bedrijven is van belang op te merken dat de te nemen maatregelen in principe tijdelijk zijn. Of de gevolgen van de eventuele maatregelen voor bedrijven daarmee ook tijdelijk zijn zal uiteraard afhangen van de aard en omvang van de maatregelen. Het begrenzen van de dierintensiteit of het aantal dieren dat op een locatie of een gebied kan worden gehouden beperkt de mogelijkheden van schaalvergroting en productiviteitsverbetering. De mate waarin is afhankelijk van de begrenzing die bij verordening wordt vastgesteld. Zeker als de begrenzing noopt tot krimp van het aantal dieren kan de economische schade voor de betrokken ondernemers aanzienlijk zijn.

Het begrenzen van de dierintensiteit of het aantal dieren op een veehouderijlocatie of een gebied hoeft niet het einde te betekenen van de ontwikkelingsmogelijkheden. Decentrale overheden kunnen besluiten om vrijkomende productiecapaciteit (bijvoorbeeld van stoppende bedrijven) binnen een veerrijk gebied te herverdelen. Indien er grenzen worden gesteld aan een veehouderijlocatie kan het bedrijf eventueel ook groei realiseren door uitbreiding op een andere locatie binnen (indien mogelijk) of buiten het aangewezen veerrijke gebied. Daarbij wordt opgemerkt dat ondernemers soms vrijwillig kiezen voor vestiging van het bedrijf op meerdere locaties.

#### 5.5. Gevolgen voor burgers

Het wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de regeldruk waar burgers mee te maken hebben en die het gevolg is van maatregelen van de decentrale of centrale overheid.

#### 5.6. Nationale wetgeving

Het wetsvoorstel komt voort uit de toezegging die het kabinet heeft gedaan met de brief van 14 juni 2013 aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2012/13, 28 973, nr. 134). Er is geen corresponderende Europese regelgeving op dit gebied..

#### 5.7. Alternatieven

Het wetsvoorstel beoogt de risico's voor de volksgezondheid te verminderen die gepaard gaan met het houden van grote aantallen dieren in gebieden of op een veehouderijlocatie. Sommige, maar niet alle, risico's die voortvloeien uit het houden van dieren kunnen met technische middelen (bijvoorbeeld luchtwassers) worden verminderd. Technische middelen kunnen de risico's verminderen die gepaard gaan met de emissie van stoffen uit dierverblijven. Technische middelen moeten veelal nog ontwikkeld worden en geïmplementeerd worden in de praktijk waarbij rekening gehouden moet worden met investeringsritme en afschrijving van eerdere investeringen. Daarnaast zijn technische middelen niet altijd toepasbaar bij huisvestingssystemen met buitenuitloop of met natuurlijke ventilatie die met name bij herkauwers en paarden gebruikelijk zijn. Derhalve zullen risico's, afhankelijk van diersoort, stalsysteem en plaatselijke situatie, alleen

verminderd kunnen worden door dieraantallen al dan niet tijdelijk te begrenzen.

#### 5.8. Nalevingskosten

Het wetsvoorstel noch de daarop te baseren provinciale of gemeentelijke verordening zal voor het bedrijfsleven nalevingskosten met zich meebrengen. Het gaat louter om een verbodsbepaling.

#### 5.9. Uitvoeringslasten

Het wetsvoorstel leidt niet tot uitvoeringslasten voor de centrale overheid anders dan het op verzoek van decentrale overheden verstrekken van gegevens over dieraantallen op bedrijven of veehouderijlocaties. Het wetsvoorstel zal wél leiden tot uitvoeringslasten voor de decentrale overheid. Deze lasten bestaan uit het voorbereiden van besluiten, het inwinnen van gegevens, het afgeven van beschikkingen, het behandelen van gevallen van bezwaar en beroep en de controle op de naleving van de in de beschikking genoemde dieraantallen. Daarnaast zal in veel gevallen een risicoanalyse gewenst zijn voorafgaand aan het opstellen van de verordening. Bij deze risicoanalyse is een belangrijke rol weggelegd voor experts omdat deze geacht worden, op basis van de laatste wetenschappelijke inzichten, de kennis te hebben die de besluitvorming van de provincies kan ondersteunen. *PM, nog nader te bepalen.*

#### 5.10. Gevolgen voor handhaving

De toezichtlasten voor de rijksoverheid wijzigen niet en voor decentrale overheid in beperkte mate. Voor het toezicht op de naleving geldt dat dit kan geschieden binnen de bestaande reguliere handhavingstrategieën m.b.t. het omgevingsrecht en zal kunnen worden opgevangen binnen de bestaande capaciteit. De beoogde normen zijn eenduidig en leveren ook uit dien hoofde geen lasten op in het kader van het toezicht. De belasting van de rechterlijke macht zal als gevolg van dit wetsvoorstel niet meetbaar toenemen. Dit oordeel is primair gestoeld op de verwachting dat de te stellen norm niet of althans zeer beperkt zal worden overtreden

## *Hoofdstuk 6 Overleg (PM)*

## De artikelen

### **Artikel I, onderdeel A**

#### **Artikel 2a.1**

Onder het eerste gedachtestreepje zijn dieren gedefinieerd als dieren behorende tot een soort als bedoeld in artikel 2.3, tweede lid, van de Wet dieren. Het eerste lid van dat artikel bepaalt dat dieren niet mogen worden gebruikt met het oog op de productie van dieren, afkomstig van die dieren. Ingevolge artikel 2.3, tweede lid is dit verbod niet van toepassing op dieren behorende tot bij algemene maatregel van bestuur aangewezen soorten. Op deze lijst staat een veelheid van soorten. Voor de toepassing van dit wetsvoorstel zullen voornamelijk doorslaggevend zijn de landbouwhuisdieren als koeien, varkens, schapen, geiten en pluimvee en ander gevogelte, voor zover die in bepaalde gebieden in grote aantallen worden gehouden. Dieren behorende tot het merendeel van de overige soorten op die lijst, wordt slechts op meer bescheiden schaal door een beperkt aantal bedrijven gehouden.

De soorten staan vermeld op de bijlage behorende bij het Besluit houders van dieren.

Een veehouderijlocatie is gedefinieerd als een veehouderijbedrijf of bij een veehouderij behorend, op een afzonderlijke plaats gelegen, geheel van productie-eenheden, bestaande uit één of meer gebouwen of afgescheiden gedeelten daarvan waar dieren worden gehouden en de daarbij behorende landbouwgrond.

De definitie omzeilt het probleem dat een veehouderijbedrijf kan beschikken over meer bedrijfslocaties. Veehouderijbedrijven die over meer dan één bedrijfslocatie beschikken worden dus beschouwd als even zo vele veehouderijlocaties in de zin van dit voorgestelde hoofdstuk. Voor elk van de afzonderlijke bedrijfslocatie, die in een veedicht gebied is gelegen, wordt het aantal dieren vastgesteld dat daar wordt gehouden.

Gelet op de vele mogelijke bedrijfsvormen waaronder dieren worden gehouden, is het wenselijk te kunnen beschikken over de mogelijkheid om nadere uitwerking te geven aan het begrip bedrijfslocatie. Zo is denkbaar dat het nuttig kan zijn daaraan extra eisen te verbinden. Het voorgestelde tweede lid biedt daartoe de mogelijkheid.

#### **Artikel 2a.2**

Veedichte gebieden worden begrensd door provinciale staten of door gemeenten. Zoals in hoofdstuk 3 beschreven zal die begrenzing worden bepaald door de mate van de gezondheidsrisico's in relatie tot de gehouden dieraantallen gegeven een gedegen analyse van de risico's en beoordeling daarvan. De procedure voor de besluitvorming zal door provinciale staten of door het bestuur van een gemeente kunnen worden bepaald in de verordening, bedoeld in artikel 2a.5 van het wetsvoorstel.

Het zal, zoals in het algemeen deel van deze memorie van toelichting beschreven, over het algemeen gaan om gebieden met een relatief hoge dierintensiteit en een relatief grote dichtheid aan veehouderijbedrijven ten opzichte van de gemiddelde situatie.

### **Artikel 2a.3**

In paragraaf 3.2.4.3 is beschreven op welke wijze gedeputeerde staten het dierenaantal per veehouderijlocatie kunnen vaststellen.

De vaststelling van het aantal dieren op een veehouderijlocatie is in beginsel een momentopname. Over het algemeen zal dit aantal in verloop van de tijd variëren, als gevolg van geboortes, aanvoer of afvoer van dieren. Het ligt in de dan ook in de rede het aantal dieren vast te stellen met inachtneming van dergelijke variaties. Bij verordening kunnen daarvoor regels worden gesteld.

Uiteraard leidt artikel 2a.6, in welk artikel wordt bepaald dat besluiten verschillend kunnen worden vastgesteld voor het gehele aangewezen veedicht gebied of voor bij de aanwijzing begrensde delen daarvan, waarbij onderscheid kan worden gemaakt naar diersoorten of diercategorieën en categorieën bedrijfstypen, ertoe dat gedeputeerde staten alleen voor die veehouderijlocaties maximum dierenaantallen vaststellen voor zover die in het geding zijn bij de betreffende gebiedsaanwijzing.

### **Artikel 2a.4**

Deze verbodsbepaling om op een veehouderijlocatie in een aangewezen veedicht gebied dieren te houden in een hoger aantal dan het aantal dat door gedeputeerde staten voor die locatie is vastgesteld, wordt strafbaar gesteld op grond van de onder artikel II voorgestelde wijziging van de Wet op de economische delicten.

### **Artikel 2a.5**

Op de verordening is ingegaan in hoofdstuk 3.2. Deze geeft de nodige mogelijkheden voor het bestuur van provincies om de maatregelen te treffen als bedoeld in dit wetsvoorstel.

Met name met het oog op de uitvoering van de in artikel 2a.5, eerste lid, onder a, bedoelde reguleringsmethode, welke ziet op de begrenzing van het totaal aantal dieren in het gebied, is in het derde lid bepaald dat ten aanzien van het betreffende gebied het totaal aantal dieren kan worden vastgesteld dat in het aangewezen gebied mag worden gehouden. Binnen dat totaal zijn er voor veehouderijlocaties onder omstandigheden mogelijkheden om het aantal dieren te verhogen. Dit zal met name het geval zijn indien bedrijven stoppen met de veehouderijproductie. Veehouders kunnen gedeputeerde staten in zo'n geval een aanvraag doen om voor hun veehouderijlocatie het dierenaantal te verhogen. De criteria op grond waarvan zodanige aanvraag kan worden gedaan, zullen bij de voorgestelde provinciale verordening worden vastgesteld.

In het voorgestelde vierde lid is voorzien dat al die bepalingen kunnen worden opgenomen die nodig zijn voor een goede uitvoering van de aan hen toekomende bevoegdheden zoals voorgesteld in dit hoofdstuk 2a van de Wet dieren.

### **Artikel 2a.7**



Dit artikel bepaalt dat aan het bestuur van gemeenten gelijke bevoegdheden toekomen als aan het bestuur van provincies. Wel wordt voorgesteld een zeker primaat voor het bestuur van de provincies gelet op aard en schaal van de problematiek. Er is geen expliciete voorziening voorgesteld om te voorkomen dat een provinciebestuur en een gemeentebestuur gelijktijdig van de voorgestelde bevoegdheid gebruik zouden willen maken. De aard van de problematiek brengt bijna vanzelfsprekend mee dat bestuurders van gemeenten en provincies tijdig met elkaar in overleg treden over te treffen maatregelen in gebieden waar gezondheidsproblemen worden verwacht als gevolg van relatief hoge veedichtheden. Het voorgestelde stelsel sluit uit dat beide besturen gezamenlijk in een aangewezen gebied optreden, bijvoorbeeld dat gemeenten uitvoering geven aan door provinciale staten aangewezen veedichte gebieden.

### **Artikel 2a.8**

Dit artikel positioneert dit voorgesteld hoofdstuk ten opzichte van het dierziektebeleid zoals dat is geregeld in de Gezondheids-en welzijnswet voor dieren. Hetzelfde zal te zijner tijd ook gelden voor Hoofdstuk 5 van de Wet dieren, op het moment dat uitvoering wordt gegeven aan de Animal Health Law. In artikel (pm) is daartoe een wijziging van dit artikel opgenomen.

Het artikel brengt tot uitdrukking dat dit voorgesteld hoofdstuk geen afbreuk doet aan de bevoegdheden en taak van de Minister van Economische Zaken waar het gaat om bestrijding van dierziekten, ook voor zover dat gaat om preventiemaatregelen. Het wetsvoorstel geeft een aanvulling hierop en staat daar naast. Het bestrijden van dierziekten en zoönosen is met andere woorden voorbehouden aan genoemde minister. Maatregelen gericht op bijvoorbeeld het doden van dieren in het kader daarvan ter vermindering van risico's kunnen niet door gedeputeerde staten worden genomen. Ook preventief beleid zoals het inenten van dieren ter bescherming tegen ziekten, kunnen niet door gedeputeerde staten worden genomen. Het preventief beleid vanwege de provincie staat hiernaast. Voor zover vermindering van dieraantallen wenselijk wordt geoordeeld, zal het provinciebestuur dit slechts kunnen bereiken door geleidelijke maatregelen, niet door maatregelen die in het kader van het dierziektebeleid aan de orde zijn.

Preventieve maatregelen van Rijk en provincie kunnen naast elkaar bestaan en beïnvloeden elkaar niet in belemmerende zin, veeleer kunnen zij elkaar versterken waar het gaat om vermindering van risico's voor de volksgezondheid.

### **Artikel 2a.9**

Op grond van artikel 2a.5 kunnen bij verordening regels gesteld worden betreffende de registratie van dieraantallen op veehouderijlocaties. Dit artikel maakt het mogelijk dat gedeputeerde staten kunnen beschikken over gegevens over dieraantallen voor zover deze berusten onder de Minister van Economische Zaken.

Voorts bevat dit artikel bepalingen die in het kader van de Wet bescherming persoonsgegevens nodig zijn om misbruik daarvan te voorkomen. Voorgesteld wordt dat voor zover nodig regels kunnen worden gesteld bij algemene maatregel van bestuur.

### **Artikel 2a.10**

Dit artikel bepaalt dat besluiten tot aanwijzing van veedichte gebieden, vaststelling van dieraantallen per bedrijfslocatie en de vaststelling van een verordening als bedoeld in artikel 2a.5, gelden voor een periode van ten hoogste vijf jaren. Daarna vervallen zij tenzij die besluiten worden verlengd. Daartoe kan meer keren achtereen worden besloten. Deze tijdelijkheid wordt voorgesteld omdat er in beginsel van moet worden uitgegaan dat een situatie waarin risico's voor de volksgezondheid aanwezig zijn die tot maatregelen als voorgesteld nopen, niet een permanente situatie kan of mag zijn. Het is dan ook gewenst dat die tijdelijkheid van de besluiten uitgangspunt is en dat alleen na hernieuwde afweging eventueel tot verlenging wordt besloten.

#### **Artikel 2a.11**

In dit artikel is bepaald dat gedeputeerde staten ten behoeve van hun besluitvorming kunnen steunen op hoofdstuk 7 van de Wet dieren. Dat hoofdstuk bevat uiteenlopende bepalingen ter zake van besluiten, zoals de procedures, het wijzigen, het verbinden van voorschriften en beperkingen aan beschikkingen en, desgewenst, advisering.

#### **Artikel I, onderdelen B en C**

Deze wijziging van artikel 8.1 van de Wet dieren voorziet erin dat door gedeputeerde aangewezen toezichthouders toezicht kunnen houden op de naleving van de bepalingen van Hoofdstuk 2a. Deze toezichthouders kunnen beschikken over de bevoegdheden bedoeld in dat artikel.

Met de toevoeging van een artikel 8.14a wordt voorgesteld dat bedoelde toezichthouders ook kunnen worden belast met de opsporing van strafbare feiten, in case dus het voorgestelde verbod in artikel 2a.4 om op veehouderijlocaties dieren te houden in een hoger aantal dan voor die locatie door gedeputeerde staten is vastgesteld.

#### **Artikel I, onderdeel D**

Artikel 10.1 van de Wet dieren biedt de mogelijkheid om, voor zover onder andere het belang van de gezondheid van de mens zich daar niet tegen verzet, vrijstelling of ontheffing te verlenen van het bepaalde bij of krachtens de wet.

Voorgesteld wordt deze mogelijkheid ook aan gedeputeerde staten dan wel het college van burgemeester en wethouders te geven voor zover zij uitvoering geven aan het voorgesteld hoofdstuk. Niet uitgesloten kunnen immers worden bijzondere situaties waarvoor het wenselijk wordt geacht uitzondering te maken.

#### **Artikel I, onderdeel E**

Met deze wijziging van artikel 10.3 van de Wet dieren wordt beoogd het algemene stelsel van bezwaar en beroep van de Awb open te stellen ten aanzien van besluiten die op grond van de voorgestelde artikelen zullen kunnen worden genomen. Vooral doorslaggevend hiervoor is dat het te beschermen belang van de volksgezondheid algemeen van aard is.

De Staatssecretaris van Economische Zaken