

Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)

Probleemanalyse

1. Wat is de aanleiding?

De veehouderijsector staat in toenemende mate ter discussie door lokale overlast, onduidelijkheid over de risico's voor de volksgezondheid als gevolg van zoönosen, emissies van geur, fijnstof en endotoxinen, zorgen over dierenwelzijn en over de leefbaarheid in lokale gemeenschappen. In vooral zwaar belaste veerijke gebieden is de maatschappelijke onrust aanzienlijk ten aanzien van mogelijke gezondheidseffecten en geurhinder van veehouderijen. Als onderdeel van de brede problematiek in de veehouderij is de Gezondheidsraad gevraagd een advies op te stellen over de gezondheidsrisico's uit de veehouderij. Het advies van de Gezondheidsraad 'Gezondheidsrisico's rond veehouderijen' is voor het kabinet aanleiding geweest om een meer integrale afweging van gezondheidsrisico's in relatie tot de veehouderij en de omgeving mogelijk te maken. Aanvullend op het omgevingsinstrumentarium en het instrumentarium van de dierziektebestrijding (GWWD) heeft het kabinet in het Kabinetstandpunt inzake de omvang van de intensieve veehouderij en schaalgrootte (Kamerstukken II, 2012/13 28 973, nr. 134) aangekondigd een wettelijk kader op basis van de Wet dieren op te stellen dat provincies en gemeenten de mogelijkheid biedt om vanuit een oogpunt van volksgezondheid grenzen te kunnen stellen aan het aantal dieren in bepaalde gebieden.

2. Wie zijn betrokken?

Veehouders:	Maximering van het aantal dieren raakt veehouders direct bij de ontwikkeling en uitvoering van eventuele plannen tot bedrijfsuitbreiding boven de gestelde norm. De effecten zijn afhankelijk van de ontwikkelruimte die in de aangewezen gebieden aan individuele bedrijven wordt geboden. De maatregelen zijn in beginsel tijdelijk, afhankelijk van voortschrijdend wetenschappelijk inzicht en de ontwikkeling en toepassing van mitigerende technische maatregelen.
Burgers:	Het op grond risico's voor de volksgezondheid begrenzen van het aantal dieren dat op veehouderijlocaties kan worden gehouden, zal de gezondheid kunnen bevorderen.
Gemeentelijk en provinciale overheid:	Decentrale overheden kunnen, indien zij daartoe besluiten, gebruik maken van de wettelijke mogelijkheden om in het belang van de volksgezondheid veedichte gebieden aan te wijzen en bij verordening grenzen te stellen aan: <ul style="list-style-type: none">• het totaal aantal dieren dat tezamen door alle veehouderijlocaties kan worden gehouden• het totaal aantal dieren dat per veehouderijlocatie kan worden gehouden of• het totaal aantal dieren dat op veehouderijlocaties per oppervlakte eenheid kan worden gehouden (dierintensiteit).

3. Wat is het probleem?

De ontwikkelingen in de veehouderij hebben geleid tot ongerustheid en ongenoegen in sommige veerijke gebieden van Nederland. De zorgen gaan over geuroverlast en zorgen over de gevolgen voor de gezondheid van zoönosen en emissies van fijn stof en endotoxinen. Daarnaast zijn er zorgen over het dierenwelzijn en de leefbaarheid en sociale cohesie in lokale gemeenschappen. Zoals aangegeven in het kabinetstandpunt kan alleen een integrale aanpak een antwoord geven op de complexe en veelzijdige vraagstukken in de veehouderij. Onderdeel van deze aanpak is een begrenzing of beperking aan de groei van de veehouderij wanneer dat noodzakelijk wordt geacht.

4. Wat is het doel?

Het wetsvoorstel beoogt een bijdrage te leveren aan het realiseren van de ambities zoals verwoord in de kabinetstandpunt van 14 juni 2013 over de toekomst van de veehouderij (Kamerstukken II, 2012/13 28 973, nr. 134). Het is een aanvullend instrument op het omgevingsinstrumentarium en de wetgeving voor de dierziektebestrijding en heeft als doel risico's voor de volksgezondheid te

beperken voor zover deze risico's een onderbouwde en aangetoonde relatie hebben met het aantal gehouden landbouwhuisdieren of de dierintensiteit in een gebied.

Het wetsvoorstel maakt het mogelijk dat provincies of in voorkomende gevallen gemeenten gebieden als veerrijke gebieden aanwijzen en grenzen stellen aan het aantal dieren dat op veehouderijlocaties of in deze gebieden kan worden gehouden en waarbij de besluitvorming door provincie of gemeente goed moet zijn onderbouwd. De maatregelen leveren een bijdrage aan de kabinetsambitie om te komen tot een duurzame veehouderijproductie die de overlast voor de lokale omgeving tot een minimum heeft teruggebracht.

5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

De maatschappelijke onrust over de risico's van veehouderijen voor de gezondheid van omwonenden is voor het vorige kabinet aanleiding geweest advies te vragen aan de Gezondheidsraad. De Gezondheidsraad wijst in haar advies op verschillende risico's van de intensieve veehouderij voor de volksgezondheid. Echter omdat er onvoldoende wetenschappelijke kennis is over de gezondheidsrisico's van veehouderijen kunnen er nog geen gefundeerde keuzes worden gemaakt over algemene afstandscriteria of andere normen zoals dieraantallen per locatie of gebied. Hiervoor is nader onderzoek nodig.

Het advies van de Gezondheidsraad is desondanks aanleiding geweest voor het kabinet om een wijziging van de Wet dieren voor te bereiden waarmee provincies en gemeenten vanuit het oogpunt van volksgezondheid beperkingen kunnen stellen aan het aantal dieren in bepaalde gebieden dan wel aan de intensiteit waarin dieren op veehouderijlocaties in bepaalde gebieden worden gehouden. Zelfregulering is niet realistisch. Het stellen van grenzen aan dieraantallen of dierintensiteit op locaties of in gebieden is alleen te realiseren met interventie door de overheid via wetgeving.

Instrumentkeuze

6. Wat is het beste instrument?

Beperkingen aan het aantal te houden dieren op een locatie of in een gebied of aan de dierintensiteit vanwege het belang van de volksgezondheid kunnen alleen bij of krachtens wet worden opgelegd. Voor de regulering van dieraantallen is de Wet dieren het aangewezen wettelijk kader. Bestaande wetgevingskaders zoals de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (GWVD) en het omgevingsinstrumentarium (Wet op de ruimtelijke ordening (Wro), Wet Milieubeheer en Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)) bieden onvoldoende basis om gebiedsgericht rechtstreeks op dieraantallen te kunnen reguleren waarmee onderbouwde en aangetoonde gezondheidsrisico's van veehouderijen worden beperkt of beheerst.

Bij toepassing van de mogelijkheden die het wetsvoorstel biedt dient rekening te worden gehouden met de grote regionale verschillen in de veehouderij. Het aantal dieren in een gebied of op een veehouderijlocatie of de dierintensiteit hangen nauw samen met de inpassing in de lokale omgeving. Ieder gebied is anders en heeft zijn eigen landschappelijke en sociale kenmerken. Elke situatie is verschillend en vraagt om maatwerk. De lokale omstandigheden, de totale belasting van een gebied en de randvoorwaarden, die aan de veehouderijproductie worden gesteld, zijn bepalend voor de omvang van de veehouderij. Het kabinet acht het daarom noodzakelijk dat maatregelen regionaal dan wel lokaal kunnen worden bepaald op basis van een regionale of lokale afweging. Daarbij is voorzien dat decentrale overheden veedichte gebieden kunnen aanwijzen en bij verordening regulerende maatregelen voor dieraantallen kunnen treffen.

In het geval dat het bestuur van provincie of gemeente het wenselijk oordeelt tot het gebruik van bevoegdheden zoals in dit wetsvoorstel opgenomen, over te gaan, zal het voor een degelijke onderbouwing dienen zorg te dragen. Primair richt zich dit op het besluit tot aanwijzing van veedichte gebieden. In het kader van de voorbereiding van de gebiedsaanwijzing dient het bestuur voldoende inzicht te hebben in de potentiële gezondheidsrisico's op basis van een wetenschappelijke analyse van die risico's. Bij de beoordeling daarvan is het van belang ook een beeld te hebben van de wetenschappelijke onzekerheden. De beoordeling van de gezondheidsrisico's en de noodzaak tot het treffen van maatregelen kan verder worden ondersteund door adviezen van deskundigen en andere betrokken partijen. Genoemd kunnen worden instanties zoals de Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD), Gezondheidsdienst voor

Dieren (GD), het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne (RIVM), het Centraal Veterinair Instituut (CVI) en advisering door de Commissie voor de milieueffectrapportage.

Er is nog relatief weinig kennis en inzicht in de gezondheidsrisico's en mogelijke mitigerende maatregelen waarmee gezondheidsrisico's van veehouderijen kunnen worden beperkt. Voorts kan de analyse en perceptie van gezondheidsrisico's in de loop van de tijd veranderen en kunnen mitigerende technische maatregelen worden ontwikkeld en toegepast die ongewenste effecten beperken. Vanwege het voortschrijdend inzicht in kennis en wetenschap is in het wetsvoorstel opgenomen dat de maatregelen uiterlijk na vijf jaren verlopen tenzij het bestuur van provincie of gemeente gemotiveerd een nieuw besluit heeft genomen.

Gevolgenbeoordeling

7. Wat zijn de gevolgen voor burgers, bedrijven, overheid, natuur en milieu?

Burgers:

Het wetsvoorstel heeft geen directe gevolgen voor burgers anders dan dat de mogelijke gezondheidsrisico's van de veehouderij afnemen als gevolg van het houden van dieren in grote aantallen.

Bedrijven

De gevolgen voor het bedrijfsleven zullen eerst ten volle blijken bij de maatregelen die provincies en gemeenten nemen op grond van het wetsvoorstel.

Ingeschat wordt dat de implementatie van de maatregelen initieel een belasting van 4 uur oplevert en jaarlijks 1 uur. Met een aangenomen uurtarief van € 37,= per uur en 2000 bedrijven die met de maatregelen te maken kunnen krijgen, zijn de initiële kosten € 300.000,= en de jaarlijkse kosten € 75.000,=. Deze bedragen zijn relatief laag omdat gebruik kan worden gemaakt van gegevens die het Ministerie van Economische Zaken inwint in het kader van de verplichtingen die voortvloeien uit de Regeling identificatie en registratie (I&R) die geldt voor runderen, varkens, schapen en geiten en de gecombineerde opgave onderdeel landbouwtelling.

Indien provincies of gemeenten besluiten om zelf bij veehouders informatie in te winnen kan worden aangesloten bij de administratieve verplichtingen die veehouders al hebben in het kader van de Meststoffenwet en de milieuwetgeving.

Voor het voldoen aan de informatieverplichtingen is de inhuur van externe krachten niet nodig. Er zijn geen inhoudelijke verplichtingen die tot nalevingskosten leiden. Het betreft louter een verbod op het houden van meer dieren dan in de beschikking van het bestuur van provincie of gemeente is aangegeven.

Het begrenzen het aantal dieren dat op een locatie of een gebied kan worden gehouden en het begrenzen van de dierintensiteit beperkt de mogelijkheden van bedrijfsontwikkeling en productiviteitsverbetering. De mate waarin is afhankelijk van de begrenzing van het veedichte gebied en de aard van de regulerende maatregelen voor dieraantallen. Zeker als de begrenzing noopt tot krimp van het aantal dieren kan de economische schade voor de betrokken ondernemers aanzienlijk zijn. De maatregelen zijn in beginsel tijdelijk.

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 aangewezen veedicht gebied te herverdelen. Indien er grenzen worden gesteld aan een veehouderijlocatie kan bedrijfsontwikkeling worden gerealiseerd door aankoop van een andere locatie binnen of buiten het aangewezen veedichte gebied.

Overheid

Het wetsvoorstel leidt niet tot uitvoeringslasten voor de centrale overheid. Het wetsvoorstel zal wél leiden tot uitvoeringslasten voor de decentrale overheid. Deze lasten bestaan uit het voorbereiden van besluiten, het inwinnen van gegevens over dieraantallen bij bedrijven, 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 het bestuur van provincie of gemeenten kan ondersteunen.

Natuur en milieu

Het wetsvoorstel heeft beperkte gevolgen voor natuur en milieu. Bij een begrenzing van dieren aantallen in een gebied of op een veehouderijlocatie in een aangewezen veedicht gebied zal er geen toe- of afname van de belasting van het milieu en de natuur optreden.