
IGO adviescommissie Landbouw en Milieu

Intergewestelijk overleg en bestuurlijke samenwerking van gemeenten uit de regio's Brabant Zuidoost(ODZOB), Brabant Noordoost (ODBN) en Noord- en Midden Limburg

Onderlinge afstemming van het agrarisch milieubeleid, informeren, adviseren van gemeenten en belangen behartigen bij het Rijk en de provincie

Aan: Mw. Dijkma, staatsecretaris van EZ

Betreft: Internetconsultatie Wetsvoorstel dieraantallen en
volksgezondheid

Datum: 14 juli 2014

Geachte Mw. Dijkma,

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van uw Wetsvoorstel dieraantallen en volksgezondheid. Wij zijn het met u eens dat de ontwikkelingen in de veehouderij hebben geleid tot ongerustheid onder de bevolking. In onze regio's Brabant Zuidoost, Brabant Noordoost en Noord- en Midden Limburg merken wij dat burgers zich zorgen maken over hun gezondheid en het woon- en leefklimaat. Geuroverlast en onzekerheid over de risico's voor de volksgezondheid voeden de maatschappelijke weerstand tegen de veehouderij. Daarbij wordt ook vaak de omvang van de veehouderij ter discussie gesteld. Vanuit dit oogpunt is het begrijpelijk dat u met dit wetsvoorstel komt.

In het IGO werken gemeentebestuurders (wethouders) samen op gebied van veehouderij, milieu, ruimtelijke ontwikkeling, vergunningverlening, handhaving en allerlei beleidsterreinen. Het IGO heeft het wetsvoorstel besproken tijdens haar bijeenkomst op 26 juni j.l. in Heeze-Leende. Vanuit onze kennis en ervaring met de uitvoeringspraktijk van gemeenten willen wij onze zienswijzen op het wetsvoorstel onder uw aandacht brengen.

Algemeen

Om ongewenste effecten voor de volksgezondheid te beperken of te voorkomen krijgen de besturen van provincie en/of gemeente de bevoegdheid om in veedichte gebieden de dieraantallen te reguleren. De besturen kunnen met de nieuwe wet gehoor geven aan een wens van veel politieke en maatschappelijke partijen om de dieraantallen te limiteren. Dit is niet verplicht, maar wordt overgelaten aan het lokale democratisch besluitvormingsproces. Dit is in lijn met het advies van de Gezondheidsraad voor een aanpak op lokaal niveau omdat de omstandigheden sterk kunnen variëren, zoals de vee-intensiteit en bevolkingsdichtheid. De besturen kunnen bij het stellen van grenzen aan de omvang van de veehouderij rekening houden met de lokale of regionale verschillen in de structuur van de veehouderij en (gebiedsgericht) maatwerk leveren op basis van een regionale of lokale afweging. 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.

Voldoende flexibiliteit voor maatwerk

Het wetsvoorstel biedt naar onze mening voldoende flexibiliteit voor het lokale bestuur om naar maatwerk te streven. De besturen hebben de bevoegdheid gekregen 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. Het is dan mogelijk om te bepalen voor welke diersoort de begrenzing nodig is en kan rekening worden gehouden met bedrijfstype en aanwezige (emissiearme) huisvestingssysteem (luchtwassers). Vervolgens zijn vanuit het oogpunt van volksgezondheid op drie manieren grenzen te stellen aan het aantal dieren:

- 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.

Meerwaarde?

Gemeenten hebben nu al de mogelijkheid om indirect de omvang van de veehouderij te reguleren. In bestemmingsplannen wordt het maximaal bouwoppervlak vastgelegd. De Verordening ruimte 2014 van de provincie Noord-Brabant stelt ook een limiet aan het bouwoppervlak van veehouderijen en dit werkt door in de gemeentelijke bestemmingsplannen. Ook de milieuregels voor geur en fijn-stof hebben indirect een limiterend effect op de omvang van de veehouderijen. Dit instrumentarium blijkt in voorkomende gevallen niet afdoende. Wat ontbreekt, is een echt toetsingskader voor volksgezondheid met normen waarmee rekening kan worden gehouden bij de ruimtelijke planning en vergunningverlening. Dit is in ontwikkeling. Op het moment dat een toetsingskader beschikbaar is wordt het voorliggende wetsvoorstel naar onze mening overbodig.

Besluitvorming en motivering

Provincie en gemeente krijgen op grond van de wet de mogelijkheid om in veedichte gebieden de dieraantallen te reguleren (op gebiedsniveau, per locatie of per oppervlakte-eenheid). Een besluit hiertoe moet grondig worden gemotiveerd. Het bestuur van provincie of gemeente zal het voor een degelijke onderbouwing moeten te zorgen: voldoende inzicht in de potentiële gezondheidsrisico's op basis van een wetenschappelijke analyse met een beeld van de wetenschappelijke onzekerheden. Uit de Memorie van toelichting blijkt echter dat er onvoldoende wetenschappelijke

kennis is over de gezondheidsrisico's van veehouderijen in relatie tot de dieraantallen. Hiervoor is nader onderzoek nodig en in uitvoering. Toch vindt u het wenselijk om met dit wetsvoorstel te komen, zodat provincies en gemeente in "een later stadium" om redenen van volksgezondheid beperkingen kunnen stellen aan de dieraantallen. Dit bevreemdt ons: betekent het dat we moeten wachten op de uitkomsten van het lopende onderzoek, zodat we op grond daarvan de motivering kunnen vinden voor het reguleren van dieren? Als dat zo is, is ook het hiervoor aangehaalde echte toetsingskader met normen voor de volksgezondheid binnen handbereik en is het reguleren van dieraantallen middels het voorliggende wetsvoorstel overbodig.

Desalniettemin voorzien wij een motiveringsprobleem. De huidige kennis over de volksgezondheidseffecten is niet toereikend om het reguleren van dieraantallen te motiveren. De ervaring leert dat nieuw onderzoek weliswaar nieuwe inzichten oplevert, maar het is vaak de vraag in hoeverre deze voor beleidsdoeleinden gebruikt kunnen worden. Zoals u in de Memorie van toelichting aangeeft zal de beoordeling van de gezondheidsrisico's en de noodzaak het reguleren van dieraantallen kunnen worden ondersteund door adviezen van deskundigen en andere betrokken partijen, 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. We hebben te maken met een motiveringprobleem en vragen diverse instanties om advies en ondersteuning. Wij vrezen een ernstige lastenverzwaring voor het bestuur en voor de veehouderijsector. De vraag is wat dit oplevert, dikke rapportages waarin ook de leemten in kennis worden aangedragen, op grond waarvan vraagtekens gezet kunnen worden gezet bij de juridische houdbaarheid van een eventueel besluit tot reguleren van de dieraantallen.

Preventief karakter van het wetsvoorstel

Uit de memorie van toelichting blijkt dat het wetsvoorstel een preventief karakter heeft. Vroegtijdig preventief optreden kan bijdragen aan het onder controle houden van risico's voor de volksgezondheid om zoveel mogelijk daadwerkelijke gezondheidsschade te voorkomen. Het preventief karakter komt naar onze mening overeen met handelen uit voorzorg. De vraag is dan of een zware motiveringsplicht zoals hiervoor is besproken, past bij beperken van aantallen dieren uit voorzorg. Kan niet worden volstaan met een motivering vanwege overbelasting door geur en fijn-stof die een relatie hebben met de dieraantallen of dierdichtheid in een gebied?

Maatschappelijk druk tot reguleren dieraantallen

Bij het in werking treden van de wet zal de maatschappelijke en politieke druk op het reguleren van dieraantallen toenemen. Het lokale bestuur kan haast niet anders dan aan deze wens tegemoet komen. Wanneer zij dit niet doet, dan loopt zij een groot bestuurlijk risico. Bij een eventuele uitbraak van een dierziekte die kan overslaan op de mens (vergelijk Q-koorts), dan zal het bestuur verweten worden dat zij afgezien heeft van het reguleren van dieraantallen. Dit vinden wij onwenselijk. De veehouderijsector is zelf verantwoordelijk voor zorgvuldige productie en het voorkomen gezondheidseffecten naar de omgeving. De wetgeving zal dit moeten borgen via de Wet milieubeheer of straks de Omgevingswet.

De maatschappelijke druk op het reguleren van dieraantallen kan ook leiden tot het reguleren van dieraantallen in een te vroeg stadium. Dus nog voordat er voldoende wetenschappelijke kennis is over de gezondheidsrisico's van veehouderijen in relatie tot de dieraantallen. En ook eerder dan u voor ogen heeft gelet op uw overweging met betrekking tot "een later stadium" waarop besturen beperkingen stellen aan de omvang van veehouderijen (zie voorgaande alinea). Als het de bedoeling is dat de besturen wachten op meer kennis en inzicht over de relatie dieraantallen en volksgezondheid, dan kan het in werking treden van de wet beter worden uitgesteld tot het moment dat deze inzichten beschikbaar zijn. Dan wordt voorkomen dat de besturen in te vroeg stadium - onder maatschappelijke druk - het aantal dieren gaan reguleren en daarbij ongewenste afbreukrisico's lopen.

Vergunde rechten en schadevergoeding

De nieuwe wet zal de bestaande wetgeving overrulen. Het wordt mogelijk om op bedrijfsniveau het aantal dieren vast te leggen: hoger, gelijk of lager dan het aantal aanwezige dieren. Het bestuur besluit daarover, maar loopt daarbij een aanzienlijk risico als zij besluit tot het vaststellen van een lager aantal dieren. Uit de Memorie van toelichting blijkt dat het niet uit te sluiten is dat compensatie aan de orde is. Voor besturen moet de vraag zijn of zich situaties voordoen die voor compensatie in aanmerking zouden komen. De Memorie van toelichting zegt hierover het volgende: "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 dienen te worden bezien of, en zo ja in hoeverre, tot compensatie zal moeten worden overgegaan."

Daarnaast merken wij op dat afstemming met het omgevingsrecht nodig is. Wanneer het aantal dieren lager wordt vastgesteld dan in de omgevingsvergunning (of melding Activiteitenbesluit) is toegestaan, dan intrekken van een deel van de vergunning niet vanzelfsprekend. Vraag is ook in welk tijdsbestek het aantal dieren dient dan te worden teruggebracht. Ook zal het voorkomen dat omgevingsvergunningen worden aangevraagd en niet op grond van het aantal dieren kan worden geweigerd.

Voor toezicht en handhaving worden meerdere organisatie genoemd die daar een bevoegdheid in hebben, waaronder ook het Wabo bevoegde gezag. Vraag is welke organisatie daarbij het voortouw heeft en hoe de afstemming plaatsvindt.

Bedrijfsontwikkeling

Het risico bestaat dat deze wet de weg naar een duurzamere veehouderij zal vertragen. Door het reguleren van het aantal dieren wordt een situatie gecreëerd dat moderne en duurzame veehouderijen niet of minder kunnen uitbreiden. Uitbreidingen zijn vaak nodig om kosten voor ontwikkelingen te dekken om de milieubelasting te verminderen en de veehouderij duurzamer te maken. De kans is groot dat positieve ontwikkelingen om de veehouderij moderner en duurzamer te maken niet plaatsvinden, doordat de extra kosten die hiermee gepaard gaan niet kunnen worden gedekt. Banken kunnen/willen hieraan ook geen medewerking verlenen. Het gevolg is dat de huidige veehouderijen zich langzamer in een duurzame richting kunnen ontwikkelen, waardoor de huidige milieubelasting en ervaren overlast veel langzamer wordt verminderd. Het voorliggende wetsvoorstel kan dus contraproductief werken en het is in dit licht bezien de vraag of deze wet wenselijk is.

Concluderend

Het wetsvoorstel komt tegemoet aan de wens van veel maatschappelijke en politieke partijen om te komen tot regulering van dieraantallen. Het biedt besturen voldoende flexibiliteit om lokaal maatwerk te leveren. Besluitvorming daarover staat onder zware maatschappelijke druk en bevat een aanzienlijk risico's op schadeloosstelling. De motiveringsplicht zal tot hoge administratieve en bestuurlijke lasten leiden. De meerwaarde van het wetsvoorstel is beperkt in het licht van een echt toetsingskader voor volksgezondheid en veehouderij met normen die gebruikt kunnen worden bij de ruimtelijke planning en de vergunningverlening. Dit laatste is hetgeen waar gemeente echt op zitten te wachten. Tot slot zal de Wet dieren ook zijn impact hebben op

andere wet- en regelgeving. Om strijdige wetgeving te voorkomen zullen andere wetten hierop aangepast moeten worden.

Tot slot merken wij op dat het in het licht van lokaal maatwerk het vreemd is dat het primaat voor het stellen van grenzen aan het aantal dieren wordt gelegd bij de provincie en niet bij de gemeenten.

Hij vertrouwen er op dat wij u met de inbreng in de internetconsultatie van dienst zijn. Voor vragen kunt u terecht bij de heer F. Stouthart van de Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant (f.stouthart@odzob.nl, 088 3690 668).

Hoogachtend,

Mevr. W. van de Rijt

(Voorzitter IGO, wethouder gemeente Heeze-Leende)