

‘De rechtspositie van de veehouderij na wijziging van de Wet Dieren’



Auteur:	R.G.P. van de Ven
Studentnummer:	2042096
Afstudeerorganisatie:	Van Dun Advies B.V.
Afstudeermentor:	F. van der Aalst
Afstudeerperiode:	8 september 2014 t/m 12 januari 2015
Onderwijsinstelling:	Juridische Hogeschool Avans-Fontys
Opleiding:	HBO-Rechten
Locatie:	's-Hertogenbosch
Eerste afstudeerdocent:	mr. P.J.D. Jacobs
Tweede afstudeerdocent:	mr. E.C.H.M. Koene-Körfer
Verschijningsdatum:	Someren, 12 januari 2015

Voorwoord

Ik heb de scriptie 'De rechtspositie van de veehouderij na wijziging van de Wet Dieren', zoals deze nu voor u ligt, geschreven tijdens mijn afstudeerstage voor de opleiding HBO-Rechten van de Juridische Hogeschool Avans-Fontys te 's-Hertogenbosch. De scriptie is het slotstuk van mijn opleiding en is geschreven in opdracht van en voor Van Dun Advies B.V. te Someren in de periode september 2014 tot en met januari 2015.

De veehouderij was voor mij, zowel juridisch als in de praktijk, onbekend terrein. Ik heb het leren kennen als een interessant vakgebied, waar kennis en expertise onmisbaar zijn. Wet- en regelgeving op dit gebied is zeer omvangrijk en voelt aan als een spinnenweb waar je in verstrikt kunt raken, als je niet oppast.

Het begin van mijn stage was dan ook een worsteling met de vele wet- en regelgeving, die gelden voor veehouderijen. Zo kreeg ik ook met wet- en regelgeving te maken die tijdens mijn opleiding de revue niet gepasseerd zijn. Af en toe vroeg ik me ook wel af of de keuze voor dit onderwerp wel zo gelukkig was. Het voelde dan ook als een opluchting om de scriptie af te ronden, want het was een pittig onderwerp, ook vanwege de grote onzekerheden op vele gebieden.

Allereerst wil ik iedereen bij Van Advies B.V. bedanken voor de leuke en leerzame tijd. Iedere dag ging ik met plezier richting kantoor. Nogmaals hartelijk dank voor de begeleiding en geboden kans. In het bijzonder mijn begeleider Frank van der Aalst, voor brainstormsessies en informatie kon ik altijd bij u terecht. Ook wil ik mevrouw Koene-Körfer bedanken voor de tijd die zij gestoken heeft in mijn onderzoeksrapport. Uiteraard wil ik ook de heer Jacobs bedanken voor zijn rol als eerste afstudeerdocent. De heer Jacobs heeft een grote bijdrage aan dit onderzoeksrapport geleverd middels zijn feedback, sturing en adviezen.

Rik van de Ven
Someren, januari 2015

Inhoudsopgave

Samenvatting

Lijst van afkortingen

Hoofdstuk 1 Inleiding	08
§ 1.1 Organisatie	08
§ 1.2 Probleembeschrijving	08
§ 1.3 Centrale vraag	10
§ 1.4 Doelstelling	10
§ 1.5 Onderzoeksmethodiek	10
§ 1.6 Leeswijzer	11
Hoofdstuk 2 Huidige juridische kader	12
§ 2.1 Specialiteitsbeginsel	12
§ 2.2 Voorzorgsbeginsel	12
§ 2.3 Wet ruimtelijke ordening	14
§ 2.4 Milieu	16
§ 2.5 Gezondheids- en welzijnswet dieren	21
§ 2.6 Verordening Ruimte	21
§ 2.7 Europese wet- en regelgeving	23
§ 2.8 Tussenconclusie	24
Hoofdstuk 3 Wetsvoorstel dierenantallen en volksgezondheid	25
§ 3.1 Ontstaansgeschiedenis wetgeving	25
§ 3.2 Maatregelen wetsvoorstel dierenantallen en volksgezondheid	25
§ 3.3 Bedrijfseffectentoets	30
§ 3.4 Actuele stand van zaken rond wet	30
§ 3.5 Tussenconclusie	31
Hoofdstuk 4 Praktijk Van Dun Advies B.V.	32
§ 4.1 Onderzoeken	32
§ 4.2 Gebieden	34
§ 4.3 Klanten	36
§ 4.4 Tussenconclusie	36
Hoofdstuk 5 Rechtmatige overheidsdaad	37
§ 5.1 Inleiding	37
§ 5.2 Nadeelcompensatie	37
§ 5.2.1 Normaal maatschappelijk risico	38
§ 5.2.2 Onevenredig	39
§ 5.2.3 Schade	39
§ 5.2.4 Voorzienbaarheid/risicoaanvaarding	40
§ 5.2.5 Causaal verband	40
§ 5.3 Praktijk	40
§ 5.4 Tussenconclusie	43
Hoofdstuk 6 Onrechtmatige overheidsdaad	44
§ 6.1 Inleiding	44
§ 6.2 Onrechtmatig	44
§ 6.3 Toerekenbaar	44
§ 6.4 Causaliteit	45
§ 6.5 Relativiteit	45

§ 6.6 Schade	45
§ 6.7 Eigen schuld en schadebeperkingsplicht	46
§ 6.8 Verjaring	46
§ 6.9 Praktijk	46
§ 6.10 Tussenconclusie	49
Hoofdstuk 7 Conclusies en aanbevelingen	50
§ 7.1 Conclusies	50
§ 7.2 Aanbevelingen	52

Literatuurlijst

Jurisprudentielijst

Bijlagen

Samenvatting

Dit onderzoek heeft betrekking op de rechtspositie van de veehouderij na wijziging van de Wet Dieren, via het wetsvoorstel dierenaantallen en volksgezondheid. Er zijn namelijk onduidelijkheden bij Van Dun Advies over de rol van het wetsvoorstel en de invloed op de rechtspositie van veehouderijen. In dit onderzoeksrapport staat de volgende vraag centraal:

“Wat zijn de mogelijke gevolgen van het inwerking treden van de wetswijzigingen uit het Wetsvoorstel Dierenaantallen en Volksgezondheid voor de rechtspositie van veehouderijen in Noord-Brabant en Limburg?”

In de periode van 8 september 2014 tot en met 9 januari 2015 is onderzoek verricht naar deze hoofdvraag. In de praktijk hebben interviews met professionals plaatsgevonden. Aan de hand van een inhoudsanalyse van diverse rechtsbronnen zoals wet- en regelgeving, jurisprudentie, artikelen, rapporten en literatuur zijn er uiteindelijk conclusies getrokken en daaruit voortvloeiende aanbevelingen gegeven aan Van Dun Advies.

Een bevinding op het gebied van de huidige wet- en regelgeving is dat het huidige instrumentarium in de toekomst ook kan voldoen ter ondervanging van het probleem. Hierdoor kan worden geconcludeerd dat het wetsvoorstel mogelijk een overbodige rol heeft. Een en ander is afhankelijk van de wetenschappelijke ontwikkelingen op dit gebied.

Een andere bevinding is dat de structuur van het wetsvoorstel mogelijk een ‘nieuw’ dierrechtensysteem in het leven roept. De enige uitbreidingsmogelijkheden die bedrijven hebben zijn vrijkomende dierenaantallen van stoppende bedrijven of uitbreiden buiten het aangewezen gebied. Hier vloeiende de aanbeveling uit voort om bedrijven die nog de mogelijkheid hebben om binnen de geldende vergunning te ontwikkelen, deze ontwikkelingsruimte nu te benutten.

Verder blijkt dat de kans niet groot is dat het wetsvoorstel in zijn huidige vorm in de praktijk treedt. Het IPO en de VNG spraken van een onuitvoerbaar wetsvoorstel en ook de afdeling advies van de Raad van State pleitte voor de nodige aanpassingen aan het wetsvoorstel.

Uit onderzoeken is gebleken dat er momenteel nog geen algemeen wetenschappelijk causaal verband is aan te tonen over de effecten van de veehouderij op de volksgezondheid. Een uitzondering hierop is de Q-koorts bij geitenhouderijen. Onderzoeken toonden aan dat er verhoogde concentraties schadelijke stoffen waren, maar de effecten van de veehouderij op de leefomgeving zijn nog niet voldoende duidelijk. De huidige informatie en data is onvoldoende om tot precieze conclusies te komen. Vervolgonderzoek is noodzakelijk om inzicht te krijgen in de relatie tussen gezondheidsrisico's en veehouderijen.

Mocht het bevoegde bestuursorgaan onder de huidige omstandigheden gebruikmaken van de bevoegdheden, dan neemt het mogelijk een onrechtmatig besluit. Een besluit ter vermindering van dierenaantallen vanwege risico's voor de volksgezondheid, kan op dit moment onvoldoende gemotiveerd worden. Een besluit in strijd met het motiveringsbeginsel kan wellicht vernietigd worden. De volledige schade komt voor vergoeding in aanmerking, die bedrijven lijden ten gevolge van het onrechtmatig genomen besluit.

Indien in de toekomst een wetenschappelijke onderbouwing komt voor bepaalde verbanden en stellingen, is het goed mogelijk dat bestuursorganen wel een rechtmatig besluit nemen. Er is dan sprake van een rechtmatige overheidsdaad. In zulke situaties is het toch mogelijk dat bedrijven onevenredig nadeel ondervinden, zodat overheden nadeelcompensatie moeten bieden aan de getroffen partij. Het is zeer onzeker of veehouderijen onevenredig zwaar getroffen gaan worden door de maatregelen, om die reden gaat nadeelcompensatie naar alle waarschijnlijkheid een lastig verhaal worden. Het is echter mogelijk dat in de omstandigheden van het geval een geslaagde aanspraak op nadeelcompensatie mogelijk is.

Lijst van afkortingen

ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
avv	algemeen verbindend voorschrift
Awb	Algemene wet bestuursrecht
B&W	Burgemeester & Wethouders
B.V.	Besloten Vennootschap
BBT	Best Beschikbare Technieken
Bor	Besluit omgevingsrecht
BZV	Brabantse Zorgvuldigheidsscore Veehouderij
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
COPD	Chronic Obstructive Pulmonary Disease
EU	Europese Unie
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
EZ	Economische Zaken
GGD	Gemeentelijke Gezondheidsdienst
GS	Gedeputeerde Staten
GWWD	Gezondheids- en Welzijnswet Dieren
IPO	Interprovinciaal Overleg
IRAS	Institute for Risk Assessment Sciences
m.e.r.	milieueffectrapportage (procedure)
MER	milieueffectrapportage (rapport)
MRSA	Meticilline Resistente Staphylococcus Aureus
Nge	Nederlandse grootte-eenheden
NIVEL	Nederlands instituut voor de gezondheidszorg
o.a.	onder andere
OBM	Omgevingsvergunning beperkte milieutoets
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
PS	Provinciale Staten
SO	standaardopbrengst
SVIR	Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte
VGO	Veehouderij en gezondheid omwonenden
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
VWEU	Verdrag betreffende Werking Europese Unie
VWS	Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wm	Wet milieubeheer
Wro	Wet ruimtelijke ordening

Hoofdstuk 1 Inleiding

Dit hoofdstuk start met een korte beschrijving van de organisatie. Vervolgens wordt door middel van de probleembeschrijving het probleem uiteengezet. Daarna volgt een beschrijving van de centrale vraag en doelstelling van dit onderzoeksrapport. Hierna volgt de onderzoeksmethodiek van dit rapport. Het slotstuk van dit hoofdstuk is de leeswijzer, daar is de indeling van het onderzoeksrapport beschreven.

§ 1.1 Organisatie¹

Van Dun Advies is een veelzijdig ontwerp- en adviesbureau met vestigingen in Ulicoten en Someren. Met een team van ruim dertig medewerkers bestaande uit o.a. milieuadviseurs, architecten en bouwkundig medewerkers is alle benodigde ontwerp, bouw- en milieukundige expertise in huis om ambitieuze plannen vorm te geven, uit te werken en te begeleiden.

Via een oplossingsgerichte aanpak worden maakbare plannen gerealiseerd. De schaalgrootte en de inhoud van de projecten variëren sterk; van de verplaatsing van een compleet agrarisch bedrijf of nieuwbouw van een kantoorpand tot het realiseren van een dakkapel op of aanbouw aan een woning.

Van Dun Advies is zich bewust van het belang van een optimaal evenwicht tussen de natuurlijke omgeving, wonen en werken. Van Dun Advies investeert voortdurend in het actualiseren van de aanwezige kennis van de medewerkers op het gebied van wet- en regelgeving op het gebied van milieu. Hierdoor leveren zij duurzame oplossingen voor mens en dier.

§ 1.2 Probleembeschrijving

In de loop der jaren zijn bestaande veehouderijen steeds groter geworden en werd er gaandeweg gebruik gemaakt van de voordelen van schaalvergroting. Langzaam maar zeker kreeg de ongekeerde groei van veehouderijen en bijbehorende dieren aantallen echter ook een keerzijde. Vooral in de zwaarder belaste gebieden, waar veel veehouderijen gesitueerd zijn, is er maatschappelijke roering over gezondheidsproblemen rond veehouderijen.² De maatschappelijke onrust nam toe tijdens epidemieën als Q-koorts en de vogelgriep en andere dierziektes die ook menselijke slachtoffers maakte. Milieuproblemen, problemen met dierziektes en het dierenwelzijn kregen hierna een belangrijkere plaats op de politieke agenda.³

Halverwege 2014 kondigde de staatssecretaris van Economische Zaken het wetsvoorstel dieren aantallen en volksgezondheid aan, waarbij een aantal maatregelen worden voorgesteld die een toevoeging vormen op de Wet Dieren. De Wet Dieren is een raamwet dat betekend: dat de wet zelf een kader vormt voor regels over dieren en daaraan gerelateerde onderwerpen en voorts de ruimte biedt om zaken te regelen in lagere regelgeving.⁴ In voornoemd wetsvoorstel wil de overheid op drie niveaus, vanuit een volksgezondheid perspectief, grenzen stellen aan veehouderijen.⁵ Er is expliciet gekozen voor de lagere overheden door de wetgever, zodat deze overheden gebiedsgericht maatwerk kunnen leveren en beleidskeuzes kunnen maken op dit gebied.⁶ Het doel van de regeling is om aantallen dieren te reguleren in het belang van de volksgezondheid, door middel van de wettelijke mogelijkheid veedichte gebieden aan te wijzen en in deze gebieden grenzen te stellen aan:

-het totaal aantal dieren dat door alle veehouderijlocaties kan worden gehouden;

¹ <www.vandunadvies.nl>

² Gremmen & Scholten 2010, p.27

³ Kamerstukken II, 2012/13, 28 973, nr.134

⁴ Kamerstukken II, 2013/14, 28 973, nr.140

⁵ Kamerstukken II, 2012/13, 28 973, nr.134

⁶ MvT Wet Dieren aantallen en volksgezondheid, p.7

- 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).⁷

Onder het huidige juridische kader is het niet mogelijk om gebiedsgericht en rechtstreeks op dieraantallen te beperken ter voorkoming van gezondheidsrisico's. Lokale overheden proberen wel via ruimtelijke instrumenten de gezondheidsrisico's te beperken, maar middels ruimtelijke instrumenten kan men de dieraantallen niet direct beperken, omdat deze bevoegdheden ook niet passen bij de doelen van de ruimtelijke wetten. Indirect zijn er mogelijkheden om dieraantallen te verkleinen en hiermee het risico in te krimpen, maar niet op basis van volksgezondheid.⁸ Op basis van het specialiteitsbeginsel kunnen alleen belangen worden beschermd die de specifieke wet beoogt te beschermen. De algemene tendens is dat de aanpak van dierziektes via andere wet- en regelgeving wordt gereguleerd en er een aanvullende rol is voor ruimtelijke wetten.⁹

De Gezondheids- en welzijnswet voor dieren is een wet die dierziektes moet reguleren, maar deze maakt ingrijpen pas mogelijk na openbaring van de dierziekte.¹⁰ Het is dus beperkt mogelijk om rechtstreeks (preventief) in te grijpen bij de kern van het probleem: de grootte van veehouderijen en hoeveelheid dieren in een bepaald gebied gedurende een specifieke situatie. Hierdoor lijkt er een lacune te ontstaan tussen de vigerende wet- en regelgeving bij de aanpak van risicovolle situaties in de relatie tussen veehouderijen en volksgezondheid. Volgens de rijksoverheid is er een verband tussen de plaats van vestiging, hoeveelheid dieren en risico's voor de volksgezondheid door zoönosen (infectieziektes die van dier op mens kunnen worden overgedragen).^{11 12} Het wetsvoorstel dieraantallen en volksgezondheid springt hierin door rechtstreeks invloed te kunnen uitoefenen op dieraantallen bij veehouderijen.

Wat de uitvoering van de nieuwe wetgeving extra complex kan gaan maken is dat een algemeen geaccepteerde wetenschappelijke onderbouwing over de link tussen veehouderijen en problemen met de volksgezondheid vooralsnog ontbreekt in de ogen van de rechtspraak.¹³ De huidige gegevens zijn nog te smal om conclusies tussen veehouderijen en volksgezondheid te trekken.¹⁴ Onderzoeken van diverse instellingen tonen aan dat de aanwezigheid van veehouderijen zorgt voor een verhoogde kans op verspreiding van en blootstelling aan ziektekiemen. Een causaal verband tussen veehouderijen en problemen met de volksgezondheid ontbreekt nog.¹⁵ Althans voor de rechtspraak in Nederland onvoldoende om deze onderzoeken als onderbouwing voor wetgeving te accepteren. Mede daardoor lopen er momenteel vervolgonderzoeken die moeten zorgen voor de vereiste wetenschappelijke onderbouwing.¹⁶

Voor Van Dun Advies en haar klanten vormen de bepalingen in het wetsvoorstel dieraantallen en volksgezondheid een ingrijpende verandering in het juridische landschap rond veehouderijen. Tachtig procent van het klantenbestand van Van Dun Advies is afkomstig uit de agrarische sector. Het merendeel van de klanten heeft een veehouderij bedrijf in de provincie Noord-Brabant en/of Limburg. Deze twee provincies hebben een relatief hoge concentratie van de Nederlandse veestapel op hun grondgebied. Op het

⁷ Artikel 2a.5 Dieraantallen en Volksgezondheid

⁸ Bruil & Lamers & Ullenbroeck 2012, p.17

⁹ ABRvS 24 november 2010, ECLI:NL:RVS:BO4822

¹⁰ MvT Dieraantallen en Volksgezondheid, p.11

¹¹ <www.vandieropmens.nl> zoek op: zoönosen

¹² Nijdam e.a. 2011, p.21

¹³ ABRvS 2 oktober 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1325

¹⁴ Gunning-Schepers e.a. 2012, p.9

¹⁵ Gunning-Schepers e.a. 2012, p.11

¹⁶ <www.sivz.nl> zoek op: VGO

moment dat het wetsvoorstel van kracht wordt, kan dit leiden tot ingrijpende maatregelen in de bedrijfsvoering van de klanten van Van Dun Advies, omdat de capaciteit en productie van deze bedrijven naar beneden gaat met de nodige economische gevolgen.

De verwachting bij Van Dun Advies is dat klanten naar hen toe zullen stappen met allerlei vragen betreffende dit onderwerp. Wat is de waarde van omgevingsvergunningen als deze eenzijdig ingeperkt kunnen worden? Er heeft immers al, bij het afgeven van de vergunning, een inhoudelijke toets van de bedrijfssituatie plaatsgevonden. Van Dun Advies wil de gevolgen van het wetsvoorstel voor bestaande vergunde situaties in kaart gebracht hebben. Eveneens een belangrijk vraagstuk is hoe de belangen van de veehouders beschermd kunnen worden en of veehouderijen die onverhoopt getroffen worden door beperkingen compensatie krijgen voor de gevolgen van de maatregelen.

Voor Van Dun Advies en haar klanten is het van belang dat er een gezonde balans is tussen enerzijds een economische en anderzijds duurzame en verantwoorde bedrijfsvoering. Daarom wil Van Dun Advies nu al een actueel beeld van de mogelijk nieuwe juridische situatie en de verschillen met de oude situatie en dat vertalen naar de concrete consequenties voor veehouderijen.

Bovenstaande probleembeschrijving heeft geleid tot onderstaande centrale vraag en deelvragen :

§ 1.3 Centrale vraag

Wat zijn de mogelijke gevolgen van het inwerking treden van de wetswijzigingen uit het Wetsvoorstel Dieraantallen en Volksgezondheid voor de rechtspositie van veehouderijen in Noord-Brabant en Limburg?

Om het beantwoorden van de centrale vraag mogelijk te maken zijn de volgende deelvragen ter ondersteuning geformuleerd:

Deelvragen

1. Wat zijn de bevoegdheden/mogelijkheden van de bevoegde overheidsorganen in het huidige juridische landschap rond problemen op het gebied van volksgezondheid en veehouderijen?
2. Wat zijn de bevoegdheden/mogelijkheden van de bevoegde overheidsorganen in het toekomstige juridische landschap rond veehouderijen in relatie tot problemen op het gebied van volksgezondheid?
3. In hoeverre biedt het inperken van dieraantallen vanwege de volksgezondheid uit het wetsvoorstel dieraantallen en volksgezondheid kansen, bedreigingen, aandachtspunten of risico's voor Van Dun Advies?
4. Wat is de rechtspositie van veehouderijen op de gebieden van nadeelcompensatie, rechtsbescherming en vergunningen, die in haar bedrijfsvoering getroffen worden door een maatregel uit het wetsvoorstel?
5. Welke rol gaat het wetsvoorstel dieraantallen en volksgezondheid spelen voor veehouderijen en dan met name op het gebied van de rechtspositie van veehouderijen, volgens vooraanstaande professionals uit verschillende (vak)gebieden?

§ 1.4 Doelstelling

Op 12 januari wordt aan Frank van der Aalst van Van Dun Advies B.V. een onderzoeksrapport overhandigd waarin een overzicht wordt gegeven van de mogelijke consequenties van het in werking treden van het wetsvoorstel Dieraantallen en Volksgezondheid voor de veehouderijen in Limburg en Noord Brabant, zodat Van Dun Advies adequaat haar klanten kan voorbereiden op mogelijke kansen en bedreigingen als gevolg van de inwerking treding van deze wet.

§ 1.5 Onderzoeksmethodiek

Het uitwerken van de deelvragen en daarmee het beantwoorden van de centrale vraag, gaat

middels het bestuderen van diverse rechtsbronnen. Er heeft een inhoudsanalyse plaatsgevonden van (vak)literatuur, jurisprudentie, tijdschriftartikelen, wet- en regelgeving, parlementaire stukken en rapporten plaatsgevonden. Daarnaast hebben er onderzoeken in de praktijk plaatsgevonden middels het afnemen van interviews (telefonisch, mail en vraaggesprek).¹⁷ Ook is er een seminar van Hekkelman Advocaten bijgewoond betreffende het onderwerp, om tot nadere inzichten te komen. Hiervoor is de keuze gemaakt om een breed scala van professionals uit verschillende vakgebieden te interviewen. Het doel was om het onderwerp zo vanuit meerdere invalshoeken te belichten.¹⁸

Hierboven genoemde rechtsbronnen en praktijkonderzoeken hebben er aan bijgedragen dat deelvragen op een professionele manier worden beantwoord. Informatie is verzameld uit gerenommeerde bronnen, die geen verder belang hebben bij de uitkomst van dit onderzoek.

Het rechtsbronnenonderzoek heeft zich voorgedaan door deskresearch van relevante informatie, uit hierboven beschreven rechtsbronnen. Voor het schrijven van het rapport is de informatie en data uiterst zorgvuldig per deelvraag geselecteerd en geordend. Na bestudering van deze informatie en data zijn deze omgezet in onderhavig onderzoeksrapport. Bovenstaande onderzoeksmethodiek is van toepassing geweest om tot oplossing van de centrale vraag te komen. Het wetsvoorstel kan nog aan veranderingen onderhavig zijn, daarom is bij dit onderzoek uitgegaan van het nu geldende wetsvoorstel.

§ 1.6 Leeswijzer

Dit onderzoeksrapport bestaat uit 7 hoofdstukken. In dit onderzoeksrapport kan gebruik zijn gemaakt van afkortingen, om die reden is ter verduidelijking een lijst met afkortingen opgenomen. Het eerste hoofdstuk is de inleiding waarin de volgende zaken aan de orde komen: de organisatie, probleembeschrijving waaruit een centrale vraag volgt, de doelstelling en de onderzoeksmethoden.

In hoofdstuk 2 is een analyse van de huidige wet- en regelgeving rond veehouderijen. Het wettelijk kader, zowel nationaal als Europees, is hier uiteengezet. Hier is met name omschreven op welke wijze volksgezondheid en inperking van dieren aantallen in wet- en regelgeving al zijn georganiseerd. Hoofdstuk 2 vormt het juridische kader van dit onderzoek.

Hoofdstuk 3 is een beschrijving van het wetsvoorstel dieren aantallen en volksgezondheid. De mogelijke maatregelen en gevolgen van het wetsvoorstel worden uiteengezet en vertaald naar de praktijk. De huidige stand van zaken rond het wetsvoorstel is ook meegenomen.

In hoofdstuk 4 zijn de belangrijkste resultaten van beschikbare onderzoeksrapporten weergegeven. Ook is huidige staat van de landbouw en veestapel in Nederland geanalyseerd. Tot slot is in dit hoofdstuk gekeken naar de klanten van Van Dun Advies.

In hoofdstuk 5 is het leerstuk van de rechtmatige overheidsdaad beschreven. Nader bekeken is of bedrijven mogelijk een geslaagde aanspraak kunnen doen op nadeelcompensatie voor het geleden nadeel.

Het zesde hoofdstuk beschrijft de onrechtmatige overheidsdaad. In dit hoofdstuk is bekeken of veehouderijen aanspraak kunnen maken op volledige schadevergoeding wegens onrechtmatige wetgeving of een onrechtmatig genomen besluit.

Hoofdstuk 7 is het laatste hoofdstuk van dit onderzoeksrapport. In dit hoofdstuk zijn de conclusies geformuleerd en de daaruit voortvloeiende aanbevelingen aan Van Dun Advies.

¹⁷ Zie bijlage F tot en met N van dit onderzoeksrapport

¹⁸ In bijlage D is een verantwoording per professional te vinden

Hoofdstuk 2 Het huidige juridische landschap rond veehouderijen en volksgezondheid

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de huidige wettelijke situatie rond veehouderijen en volksgezondheid. Het wettelijk kader rond veehouderijen is zeer omvangrijk en bestaat uit wetten, verordeningen en algemene rechtsbeginselen. Uiteengezet is op welke manier veehouderijen op het gebied van volksgezondheid worden gereguleerd. Door het hoofdstuk zijn meningen van professionals verweven.

§ 2.1 Specialiteitsbeginsel

Op grond van het specialiteitsbeginsel uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is er een zekere begrenzing van de mogelijkheden van het bevoegde overheidsorgaan.¹⁹ Overheidsorganen wegen bij een besluit alleen de belangen af die middels de betrokken wet dienen te worden beschermd. Zo mag een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen alleen worden geweigerd op grond van een in artikel 2.10 Wabo genoemde weigeringsgrond. Hetzelfde geldt voor een omgevingsvergunning voor de activiteit milieu. Een omgevingsvergunning milieu mag op grond van artikel 2.14 lid 3 alleen worden geweigerd in het belang van het milieu. Andere redenen om een belang af te wegen mogen, hoe zwaarwichtig ook, geen rol spelen in het besluitvormingsproces.

Als weigeringsgronden minder duidelijk zijn geformuleerd in de geldende wet- en regelgeving en er daardoor ruimte ontstaat voor facultatieve beslismogelijkheden, dan dient de beoordeling door het bestuursorgaan plaats te vinden aan de belangen die de wet dient te beschermen en de belangen van de betrokkene (aanvrager). Vrije beslismogelijkheden op dit gebied zijn minder ruim dan deze doen lijken. Denk hierbij aan door derden opgeworpen belangen, zoals bijvoorbeeld de volksgezondheid van omwonenden bij veehouderijen. In beginsel komen deze belangen pas aan de orde bij eventuele voorschriften, tenzij de belangen uitdrukkelijk worden beschermd via een ander regulier wettelijk kader.²⁰

Of volksgezondheid in relatie met problematieken rond veehouderijen een rol kunnen spelen in het afwegingsproces van bevoegde overheidsorganen bij onderstaande wetten hangt sterk af van de belangen die de wet dient te beschermen.

§ 2.2 Voorzorgsbeginsel

Ook in het omgevingsrecht spelen rechtsbeginselen een rol. Het voorzorgsbeginsel is in dit kader een belangrijk rechtsbeginsel. Veelal zijn rechtsbeginselen gecodificeerd in Europese wet- en regelgeving. Nederlandse wet- en regelgeving nemen dit niet expliciet over maar Europees recht werkt rechtstreeks door en heeft voorrang boven nationaal recht.²¹ Het voorzorgsbeginsel, preventiebeginsel, bestrijding aan de bron, de vervuiler betaalt, stand-still en ALARA-beginsel zijn een weergave van de belangrijkste rechtsbeginselen in het omgevingsrecht.²² Dit onderzoek focust zich vanwege het belang bij veehouderijen en volksgezondheid op het voorzorgsbeginsel.

Het voorzorgsbeginsel staat in artikel 191 Verdrag betreffende werking van de Europese Unie (VwEU). Dit artikel herbergt de doelstellingen van de Europese Unie (EU) op het gebied van milieubeleid. De EU streeft naar behoud, bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu door: bescherming van de gezondheid van de mens, behoedzaam en rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen, bevordering van de internationale aanpak van milieuproblemen en in het bijzonder de bestrijding van klimaatverandering. Het streven is een hoog niveau van bescherming voor de gehele EU, rekening houdend met verschillende regio's en situaties. Belangrijke middelen daarbij zijn de bovenstaande rechtsmiddelen. Bij het bepalen van het Europese milieubeleid gaat de EU uit van de volgende uitgangspunten: beschikbare wetenschappelijke en technische gegevens, milieuomstandigheden in regio's,

¹⁹ Artikel 3:4 Awb

²⁰ Van de Poel & Van Harten 2014

²¹ Artikel 93 juncto artikel 94 Grondwet

²² Boeve & Groothuijse 2013, p.17

voordelen en lasten die voortvloeien uit optreden of niet-optreden en tot slot de economische en sociale ontwikkeling van de EU als geheel.

Het voorzorgsbeginsel zorgt dat er niet hoeft te worden gewacht met het treffen van (voorzorgs)maatregelen, voordat de ernst van de mogelijke gevolgen volledig duidelijk zijn geworden. De onzekerheid of bepaalde gevolgen daadwerkelijk in zullen treden hoeft optreden van de bevoegde bestuursorganen niet in de weg te staan, maar dan zullen wel sterke aanwijzingen aanwezig moeten zijn. Het voorzorgsbeginsel mag slechts worden toegepast bij een vermoeden van een potentieel risico en niet een willekeurig besluit rechtvaardigen. Of het voorzorgsbeginsel toepasbaar is, is te toetsen aan een drietal voorwaarden. Ten eerste de bepaling van de potentieel schadelijke gevolgen. Ten tweede de evaluatie van de beschikbare wetenschappelijke gegevens. Ten derde de mate van wetenschappelijke onzekerheid.²³ Het voorzorgsbeginsel maakt het mogelijk dat in een vroeg stadium actie kan worden ondernomen, zelfs als het risico nog niet wetenschappelijk onderbouwd is.²⁴

Dit in ogenschouw nemende kijkend naar de praktijk: de gemeente Bernheze heeft op basis van het voorzorgsbeginsel richtafstanden opgenomen in het bestemmingsplan, met betrekking tot veehouderijen en woonkernen. De reden was gelegen in het grote aantal intensieve veehouderijen in de gemeente en de maatschappelijke onrust over gezondheidsrisico's van veehouderijen. De raad van Bernheze motiveert dit besluit door te verwijzen naar een rapport van de GGD en het rapport van IRAS, NIVEL, RIVM.^{25 26} De gedachte van de gemeente Bernheze achter dit besluit is: beter voorkomen dan genezen. Tevens achtte de gemeente deze vorm van beleid in lijn met het beoogde rijks- en provinciale beleid op dit gebied.²⁷ De Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State (ABRvS) vernietigde dit besluit echter vanwege een onvoldoende draagkrachtige motivering, omdat algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten over de gezondheidsrisico's van veehouderijen ontbraken. De ABRvS betoogde dat: "Uit de rapporten bleek niet dat uitbreiding van intensieve veehouderij binnen een bepaalde afstand tot een woning onwenselijk is". Verwijzing naar de huidige beschikbare onderzoeksrapporten en hierin genoemde normafstanden met verhoogde kans tot blootstelling aan endotoxine en fijn stof is onvoldoende voor de rechtspraak.²⁸

Gezien de doelstellingen van de EU op het gebied van milieu en de aan het voorzorgsbeginsel hangende voorwaarden, lijkt het nemen van richtafstanden in het bestemmingsplan proportioneel te zijn richting het te beschermen doel. In de doelstellingen komen ook de bescherming van de gezondheid van de mens aan bod. Er zijn echter drie kernelementen om het gebruik van het voorzorgsbeginsel toe te lichten: dreigende milieuschade, onzekerheid en actie.²⁹ Van der Broeck en Huijbers stellen dat, vanwege het ontbreken van wetenschappelijke kennis, ook het voorzorgsbeginsel niet toepasbaar is.³⁰ Kennisontwikkeling moet doorgaan, want uiteindelijk zal kennis worden opgenomen in rijkswetten of provinciale verordeningen. Van Gerven vraagt om een afstandscriterium op basis van het voorzorgsbeginsel.³¹ Van Dekken vindt het vreemd dat de rechter om een wetenschappelijke onderbouwing vraagt als het gaat om gezondheidseffecten van veehouderijen. In zijn ogen moet de overheid de burger kunnen beschermen en daarvoor

²³ < www.europa.eu >, zoek op: het voorzorgsbeginsel

²⁴ Barkhuysen & Onrust 2010, p.49

²⁵ Bureau GMV 2012

²⁶ Heederik & IJzermans 2011

²⁷ < www.bernheze.org >, zoek op: bestemmingsplan buitengebied

²⁸ ABRvS 10 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3335

²⁹ Barkhuysen & Onrust 2010, p.50

³⁰ Zie bijlage F en N van dit onderzoeksrapport

³¹ Zie bijlage M van dit onderzoeksrapport

moet het voorzorgsbeginsel worden toegepast.³² Bodden is van mening dat je als overheid hoort te wachten tot je over de inzichten beschikt, waarmee je een gedegen besluit kunt nemen.³³ Damen volgt hierin de lijn van de rechtbank Oost-Brabant en pleit voor nadere voorschriften aan de omgevingsvergunning.³⁴ Bruil is van mening dat het voorzorgsbeginsel mogelijk een rol kan spelen, maar tot op heden nog niet.³⁵ Milieu is in die zin een ruim uit te leggen begrip, maar in casu blijkt dat de inperking van risico's voor de volksgezondheid, via het voorzorgsbeginsel, in ruimtelijke wet- en regelgeving te vergaand is.

§ 2.3 Wet ruimtelijke ordening (Wro)

De Wro bevat voornamelijk procedurele regels met als doel de bevoegde overheidsorganen instrumenten te verschaffen, zoals verordeningen en bestemmingsplannen. Via deze instrumenten kan dan een evenwichtige ruimtelijke indeling gerealiseerd worden. Ruimtelijke ordening laat zich het beste omschrijven als het plakken van een bestemming op een stuk grond.³⁶ Oftewel de regels voor het gebruik betreffende de grond en bijbehorende gebouwen.

De reikwijdte van de Wro wordt voornamelijk bepaald door het begrip 'goede ruimtelijke ordening'. De Wro geeft zelf geen invulling aan dit begrip. Invulling aan het begrip 'goede ruimtelijke ordening' wordt gegeven door intekening van het bestemmingsplan en bijbehorende toelichting en planregels. Het bestemmingsplan is het meest invloedrijke instrument van de gemeente in de ruimte. Het uiteindelijke doel van een bestemmingsplan is de ruimte op een meest wenselijke manier in te delen en dat verschillende grondgebruiken niet voor conflicterende belangen zorgen. Kortom een bestemmingsplan is een weergave van een zo goed mogelijke indeling van de maatschappelijke behoeften van een samenleving.³⁷ Zo zal er vanuit economische motieven ruimte moeten zijn voor de ontwikkeling van industrie in een gemeente. Het is echter niet wenselijk dat deze industrie zich nabij natuurgebieden zou bevinden. Het is nog minder denkbaar dat zware industrie zich in de buurt van bevolkingskernen zou bevinden. Op dit gebied kunnen ruimtelijke belangen conflicteren en hier zullen afwegingen gemaakt moeten worden.

De bevoegdheden uit de Wro zijn neergelegd bij het Rijk, provincies en gemeenten. Middels de Wro hebben provincies en gemeenten de bevoegdheden om de ontwikkeling van onder andere veehouderijen te reguleren, via structuurvisies, verordeningen en bestemmingsplannen. De doelstelling bij dergelijke besluiten is de negatieve gevolgen voor de kwaliteit van de leefomgeving in te perken. De provincie Noord-Brabant doet dit actief vanuit het provinciaal belang middels de Verordening Ruimte 2014. Hierover later in dit onderzoeksrapport meer. Structuurvisies zijn – niet juridisch bindende – hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling van een bepaald gebied. In de provinciale verordening komen de belangrijkste punten uit de provinciale structuurvisie terug. In de verordening komt concreet terug hoe men deze punten wil gaan realiseren. De bevoegdheid voor het creëren van een provinciale verordening komt voort uit de Wro.³⁸ Daar staat ook dat de provincie deze bevoegdheid heeft met het oog op een goede ruimtelijke ordening.

De gemeente is wettelijk verplicht voor het gehele grondgebied één of meer bestemmingsplannen vast te stellen. De bestemmingsplannen regelen de ruimte vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening. Dat wil zeggen dat er beperkingen worden opgelegd aan het gebruik en functies van een perceel. Er kunnen dus regels of maatregelen op grond van de Wro worden opgelegd met betrekking tot de bebouwing en het gebruik van grond en bouwwerken. Bij de intekening van het bouwblok in het bestemmingsplan kan de

³² Zie bijlage H van dit onderzoeksrapport

³³ Zie bijlage G van dit onderzoeksrapport

³⁴ Rb. Oost-Brabant 6 juni 2014, ECLI:NL:RBOBR:2014:3163

³⁵ Zie bijlage J van dit onderzoeksrapport

³⁶ Bruil & Brussaard & De Haan 2003, p.131

³⁷ Boeve & Groothuijse 2013, p.225

³⁸ Artikel 4.1 Wro

gemeente de maximale grootte van bouwwerken bepalen. De grootte van het bouwwerk heeft weer invloed op het aantal beschikbare dierplaatsen. Indirect kan het bevoegde bestuursorgaan dus invloed uitoefenen op dieraantallen.

In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) is door het kabinet besloten om vanuit het belang van de gezondheid op nationaal niveau geen ruimtelijke beperkingen op te leggen in relatie tot veehouderijen en volksgezondheid. Het Rijk laat het aan de decentrale overheden over om beleidskeuzes op dit gebied te maken en gebiedsgericht maatwerk aan te leveren.³⁹

In een uitspraak van 9 februari 2011 van de ABRvS is bepaald dat bij de vaststelling van een bestemmingsplan, dat voorziet in gevoelige functies, de mogelijke besmetting met dierziekten vanwege nabijgelegen agrarische bedrijven een mee te wegen belang is bij de ruimtelijke benadering, alhoewel de bestrijding van besmettelijke dierziekten primair in andere wet- en regelgeving wordt gereguleerd. Voorts kunnen aan de omgevingsvergunning wel voorschriften worden verbonden om gevolgen voor de volksgezondheid te voorkomen dan wel te beperken.⁴⁰

Zonering

Mogelijk instrument voor de gemeente is om zonering toe te passen in het vigerende bestemmingsplan. Zonering wil zeggen dat er tussen milieugevoelige locaties, zoals een woonkern of ziekenhuis, en milieubelastende locaties, zoals industrie of veehouderij, een bepaalde afstand is ingepast in het bestemmingsplan. Aan een dergelijk voornemen tot zonering moet een deugdelijke motivering ten grondslag liggen. Uit de motivatie moet duidelijk worden dat door de gekozen bestemmingsstrategie een goede ruimtelijke ordening wordt gerealiseerd en hinder en gevaar worden voorkomen.⁴¹ De Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) is met een handreiking gekomen die gewenste richtafstanden geeft met betrekking tot bedrijven en zonering. In deze handreiking staan richtafstanden voor veehouderijen op het gebied van geur, stof en geluid. Voor het aspect geur bedragen de afstanden over het algemeen tussen de 100 en 200 meter. Met betrekking tot het aspect geluid bedragen de afstanden tussen de 30 en 50 meter. Tot slot het aspect stof daar bedragen de afstanden tussen de 30 en 50 meter.⁴²

Uit het eerdere voorbeeld van de gemeente Bernheze bleek dat het opnemen van standaardafstanden vanwege volksgezondheid in het bestemmingsplan niet op goedkeuring kan rekenen van de ABRvS. De reden hiervoor is het ontbreken van algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten over de nadelige effecten van intensieve veehouderijen op de omgeving, hetgeen leidt tot een onvoldoende draagkrachtige motivering. Een tweede voorbeeld is de gemeente Bladel die probeerde via het bestemmingsplan de grootte van stallen te reguleren tot maximaal 300 Nge. Nge is een economische norm die de opbrengst koppelt aan het aantal dieren dat in een stal staat. Door in het bestemmingsplan een maximale norm op te nemen worden dieraantallen begrensd. Hier was het oordeel van de ABRvS dat het opleggen van een norm geen ruimtelijk relevante actie is en onvoldoende was gemotiveerd. Tevens was niet duidelijk dat het hanteren van een dergelijke normering de nadelige effecten op de leefomgeving zou beperken.⁴³

Bovenstaande voorbeelden tonen aan dat grenzen worden opgezocht van regelgevende bevoegdheden. In veel gevallen keurt de ABRvS deze beleidsvormen af, omdat in hoofdzaak de Wro deze belangen van volksgezondheid niet dient te beschermen. Volksgezondheid is een ruimtelijk relevant aspect, maar is hoofdzakelijk in andere wetten geregeld. Het

³⁹ Memorie van toelichting dieraantallen en volksgezondheid, p.9

⁴⁰ ABRvS 9 februari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP3690

⁴¹ Bruinsma & Brunner 2009, p.17

⁴² Bruinsma & Brunner 2009, p.87

⁴³ ABRvS 30 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2830

ontbreken van een draagkrachtige wetenschappelijke motivering over de relatie tussen veehouderijen, problemen met de volksgezondheid en de afstand tot woningen, draagt ook bij aan de beslissingen van de ABRvS. Geconcludeerd kan worden dat gezondheidsrisico's geen onderdeel uitmaken van het inhoudelijke toetsingskader van ruimtelijke ordening, maar slechts een aanvullende rol spelen.⁴⁴

§ 2.4 Milieu

In deze paragraaf zijn de verschillende stromen binnen het spoor milieu nader uitgelegd. Het systeem waarmee het bevoegde gezag invloed probeert te hebben en te houden op veehouderijen en het aspect gezondheid. In deze paragraaf aandacht voor: de omgevingsvergunning milieu, het activiteitenbesluit, omgevingsvergunning beperkte milieu toets en de milieueffectrapportage.

Omgevingsvergunning milieu

Een omgevingsvergunning milieu is een vergunning als bedoeld in artikel 2.1 lid 1 onder e van de wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Een vergunning is vereist voor het oprichten, veranderen of in werking hebben van een inrichting. Niet iedere inrichting is vergunningplichtig, artikel 2.1 lid 3 Wabo stelt dat er categorieën zijn die niet onder het verbod vallen. Een inrichting in de zin van de Wabo is aangewezen als categorie waarvan het oprichten, veranderen of in werking hebben moet worden onderworpen aan een voorafgaande toetsing, gezien de aard en de omvang van de nadelige gevolgen die de inrichtingen voor het milieu kunnen veroorzaken.⁴⁵ Om te kunnen bepalen of sprake is van een inrichting dient de activiteit naast de definitie van het begrip inrichting in artikel 1.1 Wet milieubeheer (Wm) te worden gelegd, daar volgt een verwijzing naar het besluit omgevingsrecht (Bor).⁴⁶ Na raadplegen van artikel 2.1 van het Bor volgt een verwijzing naar bijlage I van het Bor. In bijlage I van het Bor valt te constateren dat een veehouderij is omschreven in categorie 8.3 van bijlage 1 van het Bor en dus een inrichting is.

Voor het verlenen van vergunningen doet het bevoegde gezag een inhoudelijke toetsing van de situatie bij een veehouderij. Hierbij beoordelen de bevoegde overheden ook de mogelijke effecten van een veehouderij op de (leef)omgeving. Een ondernemer doet een aanvraag bij het bevoegde orgaan met het verzoek een x aantal dieren te vergunnen. De hoogte van het aantal te vergunnen dieren is afhankelijk van de effecten die de veehouderij kan hebben op de omgeving. Wanneer de aangevraagde situatie binnen de gestelde normen valt, verleent het bevoegde gezag de vergunning. De vergunning reguleert het aantal te houden dieren op een veehouderij. De hoogte van het aantal dieren is afhankelijk van wettelijk opgestelde normen.

De toetsingsgronden van het bevoegde gezag voor een activiteit in de zin van artikel 2.1 lid 1 onder e Wabo staan vervolgens in artikel 2.14 Wabo. Artikel 2.14 Wabo geeft aan welke afwegingen het bevoegde gezag maakt bij een aanvraag van een omgevingsvergunning milieu. Hier staan de toetsingsgronden voor het bevoegde gezag omschreven bij een aanvraag van een omgevingsvergunning milieu. Het toetst de invloed van een inrichting op het milieu in een bepaald gebied. Een bevoegd bestuursorgaan kan hier niet of slechts goed gemotiveerd van afwijken. Op grond van artikel 2.14 lid 1 onder c Wabo neemt het bevoegde gezag ook de best beschikbare technieken (BBT) in overweging voor een inrichting. Afhankelijk van de aard van het project, en/of de gevolgen voor de omgeving kunnen aan de vergunning voorschriften worden verbonden, om de nadelige gevolgen voor het milieu te voorkomen, te beperken of ongedaan te maken.⁴⁷ De juridische grondslag hiervan ligt in artikel 2.22 Wabo juncto artikel 2.14 Wabo.

⁴⁴ Barkhuysen 2013

⁴⁵ Artikel 1.1 lid 3 Wabo juncto artikel 1.1 lid 3 en 4 Wm

⁴⁶ Verhoeven 2014

⁴⁷ Bodden 2014, p.20

In de Wabo is ook een paragraaf opgenomen over de wijziging en (gedeeltelijke) intrekking van de omgevingsvergunning. Artikel 2.30 Wabo bevat een actualisatieplicht voor vergunningplichtige inrichtingen. De mogelijkheid bestaat dat er op basis van nieuwe ontwikkelingen op het gebied van technische mogelijkheden ter bescherming van het milieu of ontwikkelingen met betrekking tot de kwaliteit van het milieu aanpassingen worden gedaan. Op grond hiervan kunnen voorschriften aan een omgevingsvergunning milieu worden gewijzigd. Artikel 2.31 Wabo geeft de verplichting aan het bevoegde gezag omgevingsvergunningen te wijzigen om ernstige nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving te voorkomen of te beperken. Problemen van veehouderijen en volksgezondheid kunnen worden verstaan als gevolgen voor de fysieke leefomgeving, door emissies van geur en fijn stof. Artikel 2.31 lid 2 Wabo geeft de facultatieve bevoegdheid om voorschriften te wijzigen als het gaat om het oprichten van een inrichting, zolang het dient ter bescherming van het milieu. Via deze opties kan het risico op problemen ook verkleind worden en op een meer proportionele wijze ingegrepen worden in de bedrijfsvoering. Worden problemen door de voorschriften niet voldoende ondervangen dan leidt dit tot intrekking van de vergunning, zie artikel 2.33 Wabo. Hierboven is uiteengezet dat bestaande rechten kunnen worden ingeperkt of gewijzigd. Bij veehouderijen spreekt men bij bestaande rechten over een exact aantal en soort vergunde dieren.⁴⁸

In het kader van de omgevingsvergunning milieu is volksgezondheid een mee te wegen belang. Bij de beoordeling van een aanvraag omgevingsvergunning milieu is er ruimte voor een aanvullende toets, omdat de mogelijke gevolgen voor de volksgezondheid als consequentie van de aanwezigheid van een veehouderij moeten worden meegewogen. Mochten er door het in werking zijn van de inrichting risico's voor de volksgezondheid ontstaan, dan dienen deze risico's gelet op artikel 1.1 lid 2 onder a Wm als gevolg voor het milieu worden meegewogen bij beoordeling van de aanvraag.⁴⁹ Het is echter standaard jurisprudentie van de ABRvS dat er geen reden is om een omgevingsvergunning milieu te weigeren op gronden van volksgezondheid. De reden hiervoor is gelegen in het feit dat wetenschappelijk bewijs voor een relatie tussen veehouderijen en dergelijke risico's ontbreekt. Zo stelt de ABRvS in een uitspraak van 17 april 2013, dat appellant niet heeft gewezen op algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten waaruit zou moeten worden geconcludeerd dat de beoordeling van het college over de gezondheidsrisico's geen stand kan houden. Het college van B&W achtte de risico's van de in werking zijnde inrichting niet als zodanig om nadere voorschriften aan de vergunning te verbinden.⁵⁰ Op 15 oktober 2014 stelde de ABRvS opnieuw dat appellanten niet hebben gewezen op algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten op grond waarvan de conclusie zou moeten zijn dat het in werking zijn van de inrichting zodanige risico's voor de volksgezondheid opleveren dat de vergunning had moeten worden geweigerd.⁵¹ Er kan worden geconcludeerd dat de jurisprudentie helder is: er zijn geen wetenschappelijk aanvaarde inzichten waardoor een omgevingsvergunning milieu op aspecten van volksgezondheid kan worden geweigerd.

De rechtbank Oost-Brabant hanteert een andere beoordeling van het aspect volksgezondheid dan de lijn van de ABRvS.⁵² In gevallen dat er geen wettelijk of beleidsmatig toetsingskader van kracht is, zoals bij de risico's voor zoönosen, geldt er een zwaardere onderzoeksplicht voor het bevoegd gezag.⁵³ De rechtbank Oost-Brabant stelt dit in het kader van het voorzorgsbeginsel, waar een indicatie voor gezondheidsrisico's aanwezig is. Het bevoegd gezag maakt vervolgens een afweging of gelet op de feiten aanleiding is om de vergunning te weigeren, of om nadere voorschriften aan de vergunning te verbinden ter voorkoming van gezondheidsrisico's. Hierbij zijn de omstandigheden van het

⁴⁸ Beijen e.a. 2012, p.165

⁴⁹ Damen 2014, p.414

⁵⁰ ABRvS 17 april 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ7730

⁵¹ ABRvS 15 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3726

⁵² Verhoeven 2014

⁵³ Rb. Oost-Brabant 12 juli 2013, ECLI:NL:RBOBR:2013:2855

geval van belang, zoals de werking van de inrichting, de soort van gehouden dieren, de aard van de omgeving, eventuele hygiënemaatregelen ter voorkoming van uitbraak en verspreiding van zoonosen, alsmede de mogelijke effecten op de gezondheid. Het ontbreken van algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten over de gezondheidseffecten van een intensieve veehouderij op omwonenden, zorgt ervoor dat een vergunning om die reden niet kan worden geweigerd.⁵⁴ Hiermee volgt het deels de lijn van de ABRvS, maar maakt de rechtbank Oost-Brabant een verdiepingsslag op het aspect volksgezondheid. Damen spreekt van een heldere denkwijze van de rechtbank Oost-Brabant over de beoordeling van aspecten van volksgezondheid.

Activiteitenbesluit

In bovenstaande weerspiegeling van de omgevingsvergunning milieu speelde de Wet milieubeheer ook al een rol. In de Wm is een apart hoofdstuk opgenomen met betrekking tot inrichtingen. Artikel 8.40 Wm geeft aan dat er per AMvB regels gesteld kunnen worden die nodig zijn ter bescherming van het milieu tegen de nadelige gevolgen van inrichtingen. Artikel 8.41 Wm geeft aan dat enkele aangewezen categorieën in de AMvB ook verplicht kunnen worden tot het doen van een melding bij het bevoegde gezag. De AMvB waar in deze artikelen op gewezen wordt, is het Activiteitenbesluit. Het Activiteitenbesluit betreft algemene regels voor inrichtingen. Van belang voor de gevolgen betreffende de regels is onder welk type (A,B of C) een veehouderij te scharen valt.

Typen inrichtingen in het kader van het Activiteitenbesluit

-Type A: een inrichting waarvoor geen omgevingsvergunning is vereist voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1 lid 1 onder e Wabo. Tevens moet er worden voldaan aan criteria die opgenomen zijn in artikel 1.2 Activiteitenbesluit. Het gaat hierbij om inrichtingen met een kleine belasting van het milieu. Veehouderijen vallen niet onder deze typering. Type A inrichtingen zijn niet meldingsplichtig aan het bevoegde gezag.

-Type B: een inrichting waarvoor geen omgevingsvergunning is vereist voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1 lid 1 onder 3 Wabo, maar geen type A inrichting zijn, vallen in het geheel onder het Activiteitenbesluit en zijn meldingsplichtig op grond van artikel 1.9b Activiteitenbesluit.

-Type C: een inrichting die behoort tot de categorie van inrichtingen die op grond van artikel 1.1 lid 3 Wabo is aangewezen. Of een type C inrichting meldingsplichtig is hangt af van de activiteiten die plaatsvinden binnen de inrichting. Als deze activiteiten onder hoofdstuk 3 van het Activiteitenbesluit vallen is deze meldingsplichtig.

Het Activiteitenbesluit bestaat uit verschillende hoofdstukken en per hoofdstuk is de reikwijdte aangegeven van het hoofdstuk. Met andere woorden voor welk type inrichting het hoofdstuk van toepassing is. In het Activiteitenbesluit zijn veelal doelvoorschriften opgenomen, dat wil zeggen dat een bepaald kader gesteld wordt voor de ondernemers en dat niet uitmaakt hoe het bereikt gaat worden, als ze het maar bereiken. Het geeft de veehouders een bepaalde mate van vrijheid in het ondernemen, omdat de ondernemers zelf kunnen bepalen met welke middelen ze het doel gaan bereiken. Tevens zijn er in het Activiteitenbesluit middelvoorschriften opgenomen die verplichte maatregelen betekenen voor de veehouderijen. Ook blijft er in het Activiteitenbesluit de mogelijkheid om maatwerkvoorschriften op te stellen, indien deze mogelijkheid expliciet omschreven staat in het Activiteitenbesluit. In artikel 2.1 Activiteitenbesluit is een algemene zorgplicht opgenomen. In lid 2 sub I van dat artikel staat vervolgens: het voorkomen van risico's voor de omgeving en ongewone voorvallen, dan wel voor zover dat niet mogelijk is het zoveel mogelijk beperken van de risico's voor de omgeving en de kans dat ongewone voorvallen zich voordoen en de gevolgen hiervan. Mocht een veehouderij vallen onder het Activiteitenbesluit en dus ook aan de verplichting om aan dergelijke voorschriften te voldoen, kan het aspect volksgezondheid hier mogelijk worden meegenomen. Gegeven hierbij is dat

⁵⁴ Rb. Oost-Brabant 6 juni 2014, ECLI:NL:RBOBR:2014:3163

onder milieu ook het aspect volksgezondheid valt, dit wil zeggen dat op grond van de zorgplicht ook aan meldingsplichtige bedrijven maatwerkvoorschriften kunnen worden opgelegd met als doel het verkleinen van risico's voor de gezondheid.⁵⁵

Omgevingsvergunning beperkte milieutoets

Voor sommige activiteiten is ook een omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM) nodig. In dergelijke gevallen is er waarschijnlijk geen sprake van aanzienlijke gevolgen voor het milieu. Ook voor deze gevallen moet het bevoegd gezag bekijken of de activiteiten daadwerkelijk geen aanzienlijke milieuschade toebrengen. Er zijn dan nog twee verschillende typen OBM. Een OBM op grond van een m.e.r.-beoordeling of een OBM op basis van fijn stof.⁵⁶ Welke OBM gedaan moet worden is met name afhankelijk van de diersoort en het aantal te houden dieren. Aan een OBM kunnen geen voorschriften verbonden worden, alleen goed- of afkeuring van een bepaalde activiteit.⁵⁷ De juridische grondslag hiervoor is het artikel 2.1 lid 1 onder i Wabo. Het moet gaan om een andere activiteit die behoort tot een bij AMvB aangewezen categorie die van invloed kunnen zijn op de fysieke leefomgeving. Het is mogelijk dat in specifieke gevallen er samenloop bestaat tussen een OBM fijn stof en een m.e.r.-OBM. De dieraantallen voor een OBM fijn stof liggen hoger dan die voor een m.e.r.-OBM. Er zal dus vaker een m.e.r.-OBM aangevraagd moeten worden voor een veehouderij.⁵⁸

OBM fijn stof

OBM fijn stof is een voorafgaande toetsing bij het in werking nemen, veranderen of oprichten van een veehouderij, die mogelijk niet vergunningplichtig is. Er bestaat onduidelijkheid over het te veroorzaken effect van de activiteit op de luchtkwaliteit. De drempels voor toetsing staan in artikel 2.2a lid 4 Bor. Voor exacte aantallen is bijlage B aan dit rapport toegevoegd.⁵⁹ Daaruit blijkt dat het gaat om bepaalde dieraantallen. Het bevoegd gezag toetst de aanvraag op normen voor fijn stof. Eigenlijk volgt beantwoording van de vraag of de inrichting voldoet aan de normen om bij te dragen aan de concentratie fijn stof. Hebben bedrijven geen aanzienlijke gevolgen voor het milieu, dan volgt verlening van een OBM vergunning fijn stof door het bevoegde gezag. Type C-inrichtingen in de zin van het Activiteitenbesluit komen niet in aanmerking voor een OBM fijn stof, omdat toetsing van fijn stof integraal in de omgevingsvergunning is opgenomen. In beginsel komen alleen veehouderijen type B mogelijk in aanmerking voor een OBM fijn stof. Dit zijn inrichtingen waar geen omgevingsvergunning voor is vereist, maar qua grootte toch enige toetsing behoeven.

OBM-m.e.r.

Een m.e.r.-OBM is onder andere vereist voor het houden van landbouwhuisdieren, waarvoor de drempel van de m.e.r.-beoordelingsgrens niet behaald wordt, maar er toch een beoordeling door het bevoegd gezag nodig is. De grond van deze constructie ligt in de m.e.r.-richtlijn.⁶⁰ De drempel voor een m.e.r.-OBM is weergegeven in 2.2a lid 1 onder c tot en met i Bor. Voor exacte dieraantallen is bijlage B aan dit rapport toegevoegd.⁶¹ Eigenlijk volgt beantwoording van de vraag of de inrichting geen aanzienlijke milieugevolgen kan hebben. Is dat niet, dan volgt verlening van een m.e.r.-OBM. Volgt afkeuring dan moet de veehouderij een omgevingsvergunning milieu aanvragen, met bijbehorend milieueffectrapport (MER). Een m.e.r.-OBM komt met name voor bij type B-inrichtingen, logisch aangezien de dieraantallen voor een m.e.r.-OBM ook boven de grens liggen voor type B-inrichtingen.

Milieueffectrapportage (m.e.r.)

⁵⁵ MOLO rapportage 2014, p.9

⁵⁶ Jongbloed 2013, p.2

⁵⁷ Artikel 5.13a Bor

⁵⁸ <www.infomil.nl>

⁵⁹ Zie bijlage B van dit onderzoeksrapport

⁶⁰ Artikel 2 m.e.r.-richtlijn 2011/92/EU

⁶¹ Zie bijlage B van dit onderzoeksrapport

De m.e.r. helpt het bevoegde gezag bij het nemen van besluiten in het milieu spoor. Middels dit rapport krijgt het milieuaspect een volwaardige plaats in de procedure van besluitvorming. De Nederlandse milieueffectrapportage komt voort uit een Europese richtlijn –richtlijn 2011/92/EU– omtrent de m.e.r.⁶² Er kan een m.e.r.-plan worden gemaakt of een m.e.r.-project. Bij plannen is het bevoegde gezag verantwoordelijk voor het opstellen van de MER, bij projecten de initiatiefnemer.⁶³ De m.e.r. draagt bij aan het ontwikkelen van de ruimtelijke onderbouwing in verschillende ruimtelijke instrumenten. Het biedt alternatieven op het gebied van milieuperspectief, locatiekeuze en buiten de grenzen van het plangebied kijken. Ook moet het bevoegd gezag kunnen beoordelen of er mogelijk belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu zijn. De grondslag voor een m.e.r. ligt in artikel 7.2 Wm. Dat artikel verwijst naar een AMvB, het Besluit m.e.r., waar activiteiten worden aangewezen die belangrijke nadelige gevolgen kunnen hebben voor het milieu. Artikel 2 van het Besluit m.e.r. geeft aan welke activiteiten in aanmerking komen als bedrijven die nadelige gevolgen kunnen hebben voor het milieu en onder welke omstandigheden deze een MER op moeten stellen. In dit artikel wordt verwezen naar de bijbehorende bijlage bij het Besluit m.e.r. voor de verdere uitwerking van m.e.r.-plichtige bedrijven. Artikel 2 lid 5 van het Besluit m.e.r. geeft daarna aan dat activiteiten die vallen onder bepaalde gevallen van C in de bijlage de verplichting geldt om een MER op te stellen. Activiteit C14 beschrijft daarna de activiteit die van toepassing is voor veehouderijen: de oprichting, wijziging of uitbreiding van een installatie (stal) voor het fokken, mesten of houden van pluimvee of varkens. In de gevallen weergegeven in bijlage B bij dit rapport zijn de bedrijven direct verplicht een MER op te stellen.⁶⁴

Artikel 2 lid 2 van het Besluit m.e.r. geeft aan dat activiteiten die bij onderdeel D omschreven staan in ieder geval een beoordeling moeten krijgen of een MER benodigd is. Activiteit D14 beschrijft daarna de activiteit die van toepassing is voor veehouderijen: de oprichting, wijziging of uitbreiding van een installatie (stal) voor het fokken, mesten of houden van dieren.

Voldoet een activiteit aan bovenstaande omschrijving dan is een MER of m.e.r.-beoordeling verplicht. Wanneer niet is voldaan aan bovenstaande drempelwaarden dan moet een vormvrije m.e.r.-beoordeling worden uitgevoerd. Aan deze m.e.r.-beoordeling zijn geen vormvoorschriften verbonden. In veel gevallen zal namelijk snel duidelijk zijn dat deze activiteit geen nadelige gevolgen heeft voor het milieu. Samenvattend dus de volgende opties:

-Toetsing aan het Besluit milieueffectrapportage.

*Plan of besluit direct m.e.r. plichtig.

*Plan of besluit boven drempel D, eerst m.e.r. beoordeling daarna eventueel m.e.r.-plicht. Kolom D3 meteen plan m.e.r.

*Plan of besluit bevat activiteit onder drempel D. Eerst een vormvrije m.e.r.-beoordeling. Vervolgens eventueel een m.e.r. opstellen.

*De activiteit is niet genoemd in het besluit: geen m.e.r. (beoordelings)plicht

-Toetsing aan het kader van de Natuurbeschermingswet 1998 in verband met mogelijke passende beoordeling en de hierin opgenomen activiteiten mogelijk m.e.r.-plichtig.

-Toetsing aan de provinciale milieuverordening. Provinciale Staten kunnen het Besluit m.e.r. aanvullen met activiteiten die m.e.r.-plichtig zijn.

Hieronder een illustratie ter verduidelijking wanneer een MER vereist is. In de bijlagen kunt u meer informatie vinden ter verduidelijking van de milieueffectrapportage.⁶⁵

⁶² Bodden & Verstappen & Wingens, p.21

⁶³ Projecten: uitvoeren van bouwwerken of totstandbrenging van andere installaties of werken. Andere ingrepen in het natuurlijk milieu of landschap. Artikel 1 m.e.r.-richtlijn 2011/92/EU

⁶⁴ Zie bijlage B van dit onderzoeksrapport

⁶⁵ Zie bijlage A van dit onderzoeksrapport



De bevoegde Commissie voor milieueffectrapportage geeft in een factsheet aan wat er in een MER moet staan over het onderwerp intensieve veehouderij en gezondheid. Ruimtelijke aspecten en milieuaspecten worden meegenomen en aantoonbaar gemaakt dat er geen schadelijke effecten voor de omgeving zijn. In een rapport staan in ieder geval het effect op de luchtkwaliteit (fijn stof, ammoniak, geur) en geluid. In de MER is het aspect volksgezondheid meegenomen als aspect waar een plan of project rekening mee dient te houden. In ieder geval de risico's van zoönosen en resistentieproblematiek (MRSA, ESBL) en maatregelen om de risico's te beperken.⁶⁶ De m.e.r. heeft wel invloed als beoordelingsmiddel voor bevoegde bestuursorganen van mogelijke nadelige effecten van veehouderijen op de omgeving.

§ 2.5 Gezondheids- en welzijnswet dieren (GWWD)

De GWWD bevat onder andere regels om de veiligheid van mens en dier te garanderen. In hoofdlijnen is de GWWD een weergave van de Europese regels op het gebied van diergezondheid en welzijn. De GWWD is het kader voor het aanpakken en voorkomen van besmettelijke dierziekten, zoönosen en andere ziekteverschijnselen in de relatie tussen mens en dier. De maatregelen die op grond van deze wet kunnen worden genomen zijn zeer divers. Veel regels uit de GWWD zijn al overgeheveld naar de Wet Dieren. Deze heeft regels omtrent dierlijke producten, voorwerpen, gebouwen, ruimten, terreinen en gebieden welke extra aandacht behoeven op diergezondheid. In het kader van dit onderzoek ligt de focus op veehouderij en volksgezondheid. In het kader van artikel 15 lid 2 GWWD of hoofdstuk 5 Wet Dieren kunnen besmettelijke dierziekten worden aangewezen, indien de ernst van de ziekte, een verdrag dit eist of naar het oordeel van onze minister. De werkwijze is omslachtig, want eerst moet een ziekte als besmettelijke ziekte worden aangemerkt, daarna kunnen pas besluiten worden genomen om tot bestrijding van de dierziekte over te gaan. De GWWD geeft mogelijke maatregelen als het ruimen van dieren, transportverbod of maatregelen op het gebied van hygiëne. Het is in het kader van deze wet niet mogelijk om preventief in het belang van volksgezondheid in te grijpen in de dieren aantallen en ook nog eens gebiedsgericht. Vereiste voor inzet van dit wettelijke instrument, is dat besmettelijke en bestrijdingsplichtige dierziekten zijn aangetoond. Met dit wettelijk instrumentarium is de overheid vooral in staat te reageren op probleemsituaties in plaats van ageren. Een praktijkvoorbeeld is de huidige situatie rond de vogelgriep op bedrijven in Nederland. Op basis van de GWWD worden gebieden tijdelijk op slot gezet en transportverboden afgekondigd. Vervolgens worden bedrijven geruimd, preventieve ruiming is ook mogelijk. In principe is het vervolgens mogelijk dat de veehouder hetzelfde aantal dieren gaat houden in zijn stallen. De hoogte van dieren aantallen is een mogelijke factor bij het ontstaan van dierziekten.

§ 2.6 Verordening Ruimte 2014

De provincie Noord-Brabant heeft gebruik gemaakt van haar bevoegdheid zaken te regelen middels een verordening. Zoals eerder genoemd in §2.4 komt de bevoegdheid voor een provinciale verordening voort uit de Wro, artikel 4.1. Het doel van de Verordening Ruimte is het beschermen van de openbare ruimte in de provincie en het uitwerken en realiseren van de structuurvisie van de provincie. Uit de structuurvisie blijkt dat de provincie Noord-Brabant de volgende doelen heeft: ontwikkelen, regionaal samenwerken, beschermen en stimuleren.

⁶⁶ Commissie voor de milieueffectrapportage, *Gezondheid in m.e.r.*, p.2

In het kader van dit onderzoeksrapport ligt de focus op veehouderijen in de Verordening Ruimte. De ruimte in Noord-Brabant is in 4 hoofdstructuren ingedeeld: bestaand stedelijk gebied, ecologische hoofdstructuur, groenblauwe mantel en gemengd landelijk gebied.

In artikel 4.11 van de Verordening Ruimte staat dat uitbreiding van, vestiging van en omschakeling naar een veehouderij niet zijn toegestaan in bestaand stedelijk gebied. De ontwikkelingsmogelijkheden in dit gebied zijn ingeperkt voor veehouderijen. De ecologische hoofdstructuur is gericht op natuur en daar bevinden zich geen veehouderijen en zijn regels niet nodig. In principe kan een veehouderij in Noord-Brabant gelegen in een groenblauwe mantel of gemengd landelijk gebied structuur nog 'groeien', mits de veehouderij voldoet aan de bepalingen van 6.3 of 7.3 uit de verordening. De voorwaarden zijn dat is voldaan aan het begrip zorgvuldige veehouderij in de zin van de Brabantse Zorvuldigheidsscore Veehouderij (BZV). Het bouwperceel mag niet meer dan 1,5 hectare bedragen. Er moet worden voldaan aan criteria als een goede leefomgeving, voorwaarden van landschappelijke inpasbaarheid, emissie van geur en fijn stof en er moet een maatschappelijke dialoog met de omgeving hebben plaatsgevonden. Artikel 6.4 en 7.4 Verordening Ruimte verbreed de mogelijkheden van bedrijven nog enigszins, mits is voldaan aan de opgenomen criteria.

In de verordening kunnen gebieden zijn aangewezen, die de aanvullende aanduiding dragen 'beperking veehouderij', de oude extensiveringsgebieden. In beginsel kan er via artikel 25.1 van de verordening middels een bestemmingsplan een bepaling gelden dat uitbreiding, vestiging of omschakeling van een veehouderij niet is toegestaan. Toename van bestaande bebouwing is ook verboden. Het doel is verdere intensivering in de aangeduide gebieden tegen te gaan. Vervolgens zijn daar uitzonderingen op voor grondgebonden veehouderijen, die voldoen aan artikel 6.3 of 7.3 van de verordening. Een grondgebonden veehouderij is een veehouderij waarvan het voer en de mest voor het overgrote deel gewonnen respectievelijk aangewend worden op de gronden die in gebruik zijn van de veehouderij en die in de directe omgeving liggen van de bedrijfslocatie. Bestemmingsplannen in de groenblauwe mantel of in gemengd landelijk gebied kunnen onder strikte voorwaarden mogelijk toch voorzien in een uitbreiding van, vestiging van of een omschakeling naar een veehouderij. Onder de artikelen 6.4 en 7.4 zijn afwijkende regels voor de grondgebonden veehouderij te vinden.

Het artikel 25.2 geeft vervolgens weer dat het college van B&W een verzoek kan doen aan GS om begrenzing van de aanduiding 'Beperkingen veehouderij' te wijzigen, indien is aangetoond dat er sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat mede gelet op aspecten vanwege milieu en volksgezondheid. Met andere woorden als het bevoegd gezag kan aantonen dat er geen schade op zou treden voor de volksgezondheid, krijgen veehouderijen meer ontwikkelingsruimte. Het artikel 34 Veehouderijen van de verordening heeft rechtstreekse werking. Via dit artikel zijn situaties in bestemmingsplannen die niet overeenkomen met hetgeen volgens verordening is bepaald, toch gebonden aan criteria uit de verordening.

De BZV is een onderdeel van de Verordening Ruimte 2014 en een nadere invulling van artikelen 6.3 lid 1 en 7.3 lid 1 van deze verordening. De BZV speelt naast de vereisten uit deze artikelen van de Verordening Ruimte 2014. De BZV speelt een rol als een veehouderij in bebouwing wil uitbreiden. Indien niet voldaan is aan de BZV is er geen ontwikkelingsruimte voor betreffende veehouderijen. Voldaan aan de wettelijke eisen levert een 6 in de zin van de BZV op. Een bedrijf krijgt ontwikkelingsruimte indien het minimaal een 7 scoort. Er zijn 4 punten te behalen, 3 hiervan binnen de pijler inrichting en omgeving en 1 via de pijler certificaten.⁶⁷ Zie voor verduidelijking bijlage C bij dit rapport. Vanuit een aantal invalshoeken onder de BZV worden de pijlers getoetst:

-Gezondheid;

⁶⁷ Zie bijlage C van dit onderzoeksrapport

- Fysieke leefomgeving;
- Dierenwelzijn; en
- Verbinding (omgeving).

Het aspect gezondheid in de bedrijfsvoering en de inrichting van het bedrijf wordt meegenomen bij de beoordeling van de feitelijke situatie. De gedachte achter de BZV is dat bedrijven die zich willen ontwikkelen dit zelf moeten verdienen en dat bedrijven zorgvuldig moeten zijn. Zoals eerder omschreven is een voldoende voor de BZV niet zomaar een vrijgeleide voor uitbreiding. De ontwikkelingsruimte, vestiging, uitbreiding en omschakeling van veehouderijen zijn streng gereguleerd en aan veel criteria, voorwaarden en regels onderhevig. De provincie heeft een stevige greep op de veehouderijen om een goede indeling van de ruimte te realiseren. Gedeputeerde de Boer gaf te kennen dat de provincie behoefte heeft aan een instrument om invloed uit te kunnen oefenen op dierenaantallen, vanwege het wegvallen van het in Noord-Brabant aanwezige dierrechtensysteem.⁶⁸ De provincie vreest anders voor het uitdijen van de veestapel in bepaalde gebieden, aldus De Boer.

§ 2.7 Europese wet- en regelgeving

Tot slot speelt ook Europese wet- en regelgeving een rol rond veehouderijen. Vanwege de omvang van dit onderzoeksrapport zal dit hier slechts kort aangestipt worden. De onderwerpen betreffen het gemeenschappelijk landbouwbeleid en vrij verkeer van goederen.

Gemeenschappelijk Landbouwbeleid

Het voorzorgsbeginsel is al eerder aangestipt, maar van origine een beginsel uit Europese wetgeving. De Nederlandse wetgevingsplannen mogen niet in strijd zijn met deze (hogere) Europese wetgeving. Want recht van de Europese Unie heeft rechtstreekse werking in lidstaten en het heeft voorrang boven nationaal recht.^{69 70} De wet- en regelgeving werkt dus door en is in veel gevallen al gecodificeerd in nationale wetgeving. In artikel 38 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VwEU) heeft de EU gesteld dat binnen de EU een gemeenschappelijk landbouw- en visserijbeleid van kracht is. De uitvoering ligt ook bij de EU. In artikel 39 VwEU is de doelstelling van het landbouwbeleid beschreven. Doelen zijn onder meer de productiviteit laten toenemen door technische vooruitgang te bevorderen, landbouwbevolking een redelijke levensstandaard verzekeren, markten te stabiliseren en de voorziening veilig te stellen en redelijke prijzen bij de levering aan verbruikers te verzekeren. Uit vaste rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU blijkt dat lidstaten geen nationale maatregelen mogen treffen die afwijken of afbreuk doen ten aanzien van dit gemeenschappelijk geregelde onderwerp.⁷¹ Maximale dierenaantallen voor veehouderijen vanwege een relatie met de volksgezondheid zijn niet geharmoniseerd in initiatieven van de EU. Dat creëert de bevoegdheid voor lidstaten om hierover zaken zelfstandig te regelen zolang het niet haaks staat op het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid.⁷² Maatregelen kunnen zorgen voor productiebeperkende consequenties. Vanwege het feit dat het productiebeperkende effect slechts toeziet op het aangewezen gebied, is er geen sprake van een ernstige belemmering voor de markt. Een ernstige belemmering van de markt zou ongeoorloofd zijn. Het staat echter niet de goede werking van de gemeenschappelijke markt in de weg waardoor dergelijke maatregelen te tolereren zijn.

Vrij verkeer van goederen

Regelingen kunnen beperkingen opleveren voor het vrije handelsverkeer met andere lidstaten. Er gelden in het handelsverkeer nog de algemene in- en uitvoerbeperkingen, die

⁶⁸ Dierrechtensysteem: bedrijven hebben rechten, waarmee ze een corresponderend aantal dieren houden. Dierrechten zijn verhandelbaar.

⁶⁹ HvJ EG 16 augustus 1962, ECLI:EU:C:1963:1

⁷⁰ HvJ EG 15 juli 1964, ECLI:EU:C:1964:66

⁷¹ HvJ EU 19 september 2002, ECLI:EU:C:2002:508

⁷² MvT Dierenaantallen en Volksgezondheid, p.28

toezien op een gelijke werking tussen de lidstaten.⁷³ In de praktijk kan het gaan om kwantitatieve invoerbepanking, omdat in een aangewezen gebied geen dieren mogen worden ingevoerd. Artikel 36 VwEU geeft de exceptie vanwege belangen van niet-economische aard. Het gaat om bescherming van openbare zedelijkheid, openbare orde, openbare veiligheid, gezondheid en het leven van personen, dieren of planten. De mogelijke inbreuk valt te rechtvaardigen onder inbreuk in het kader van gezondheidsredenen.

§ 2.8 Tussenconclusie

Het aspect volksgezondheid is nu al vaak een mee te wegen of te beoordelen aspect. Op grond van huidige wet- en regelgeving zijn er geen instrumenten, op de GWWD na onder bepaalde omstandigheden, waarmee de bevoegde overheidsorganen rechtstreeks in kunnen grijpen in de dieren aantallen en de bedrijfsvoering bij veehouderijen.

Uit jurisprudentie van de ABRvS blijkt dat partijen niet wijzen op algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten, waaruit zou moeten worden geconcludeerd dat de beoordeling van het bevoegde gezag over de gezondheidsrisico's geen stand kan houden. Simpelweg omdat er geen algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten zijn en er dus ook geen beroep op kan worden gedaan. Omgevingsvergunningen milieu worden daarom niet geweigerd met het oog op volksgezondheidsrisico's. De rechtbank Oost-Brabant hanteert het principe dat in gevallen waar indicaties voor gezondheidsrisico's zijn, het bevoegde gezag de afweging maakt om voorschriften aan de vergunning te verbinden.

De professionals Bruil, Bodden, Damen, Van der Broeck en De Boer onderschrijven dat als er wetenschappelijk bewijs komt er op grond van het huidige instrumentarium voldoende ingegrepen kan worden in de bedrijfspraktijk. Henk van Gerven vreest dat problemen niet voldoende worden ondervangen, indien geen nieuwe instrumenten worden ontwikkeld. De afweging die het bestuursorgaan hier maakt, hoort mogelijk thuis in het omgevingsrecht en niet in een nieuw te vormen kader.

⁷³ Artikel 34 en 35 VwEU

Hoofdstuk 3 Wetsvoorstel dierenaantallen en volksgezondheid

In dit hoofdstuk is aandacht besteed aan de ontstaansgeschiedenis van het wetsvoorstel dierenaantallen en volksgezondheid. Vervolgens worden de maatregelen die op grond van de wet mogelijk zijn uiteengezet en vertaald naar de praktijksituatie. Tot slot de praktische kant van de wet, zoals het aantal bedrijven waar de wet effect op heeft en de actuele stand van zaken rond het wetsvoorstel. Door het hoofdstuk zijn meningen van professionals verweven.

§ 3.1 Ontstaansgeschiedenis wetgeving

De maatschappelijke aandacht voor de gezondheidsrisico's rond veehouderijen is steeds intenser geworden. Er zijn twee pijlers die hier voor zorgen. De eerste oorzaak voor de maatschappelijke focus op problemen met veehouderijen zijn de uitbraken van dierziektes als Q-koorts, vogelgriep en MRSA. De tweede oorzaak was dat via de media steeds vaker de negatieve aspecten onder de aandacht werden gebracht van het houden van vee op een bedrijfsmatige en grootschalige manier. Deze twee pijlers zorgden ervoor dat de maatschappelijke perceptie richting veehouderijen en volksgezondheidsproblemen danig veranderde. Natuurlijk waren de gevolgen van dergelijke uitbraken ook niet gering. Het start met het ontstaan van een geïnfecteerd bedrijf en de ziekte verspreidt zich vervolgens als een olievlek over andere bedrijven in de regio. Dergelijke zoönosen zijn infectieziektes die in bepaalde gevallen ook van dier op mens kunnen worden overgebracht. Bij Q-koorts resulteerde dit in duizenden besmettingen van burgers en veehouders en soms zelfs met een dodelijke afloop.^{74 75}

Op 14 juni 2013 volgde een brief van de staatssecretaris aan de Tweede kamer.⁷⁶ In deze brief lichtte de staatssecretaris toe dat de maatschappelijke waardering voor producten van veehouderijen onder druk staat. De huidige veehouderijen staan ter discussie door lokale overlast, onduidelijkheid over risico's voor de volksgezondheid, dierenwelzijn en de leefbaarheid voor de omgeving. Toch blijft de agrarische sector een van de belangrijkste motoren van de Nederlandse economie. Een van de doelstellingen van het Nederlandse kabinet is de Nederlandse landbouwbedrijven te verduurzamen. Het doel is ook dat deze verduurzaming geaccepteerd wordt door de Nederlandse samenleving. Om dit te realiseren loopt in Nederland ook een veel bredere discussie dan alleen de discussie over dierenaantallen en schaalgrootte. Dit onderzoek beperkt zich echter vanwege de omvang tot de discussie over dierenaantallen en volksgezondheid.

Om een verduurzaming van de Nederlandse veehouderij te realiseren is het, in de ogen van het kabinet, noodzakelijk om de veehouderij te begrenzen of te beperken in de groei van de bedrijven. Leidend hierin geweest is het advies van de Gezondheidsraad. Momenteel staat de veehouderij op een beleidsmatig keerpunt. Eerst stond productie bovenaan de agenda van veehouderijen. Het begint er op te lijken dat voedselveiligheid een steeds belangrijkere rol aan het innemen is. Het milieu en de omgeving zijn ook aspecten die van de veehouderijen steeds meer importantie genieten. Aan de hand daarvan wilde het kabinet een wettelijk kader bieden waarmee provincies en gemeentes uit de voeten kunnen om grenzen of beperkingen te stellen aan veehouderijen in correlatie met de volksgezondheid.

§ 3.2 Maatregelen wetsvoorstel dierenaantallen en volksgezondheid

Inmiddels ligt er een voorstel van de wet. Het voorstel is erop gericht aantallen productiedieren te reguleren in relatie tot de volksgezondheid. Het gaat om invoeging van een extra hoofdstuk in de Wet Dieren. Achter hoofdstuk 2 dieren komt een extra hoofdstuk 2a 'Bepalingen over de omvang en intensiteit van de veehouderij in gebieden'. De doelstelling is gebiedsgericht in te kunnen grijpen op dierenaantallen. Artikel 2a.1 van het wetsvoorstel geeft als vanouds in wetgeving de definities weer, zoals die van toepassing zijn

⁷⁴ www.nos.nl, zoek op: doden Q koorts

⁷⁵ www.rivm.nl, zoek op: Q koorts

⁷⁶ *Kamerstukken II 2012-2013, 28 973, nr.134*

binnen de wet. Daarna volgen de verordenende bevoegdheden voor provincies en gemeenten. Van Dekken (PvdA) is verheugd dat de overheid initiatief neemt om een wettelijk kader te creëren waarmee in de toekomst volksgezondheid kan worden gewaarborgd.⁷⁷

Artikel 2a.2 Aanwijzen van gebieden provincies

Lid 1 geeft aan dat provinciale staten ter voorkoming van schade aan of ter beperking van risico's voor de volksgezondheid als gevolg van aantallen dieren die op veehouderijlocaties worden gehouden, gebieden aan kan wijzen als veedicht. Onder een veehouderijlocatie wordt verstaan: veehouderijbedrijf of bij een veehouderijbedrijf behorend, op een afzonderlijke plaats gelegen, geheel van productie-eenheden, bestaande uit één of meer gebouwen of afgescheiden gedeelten waar dieren worden gehouden, en de daarbij behorende landbouwgrond.⁷⁸ De kans dat een gebied aangewezen zal worden als een veedicht gebied hangt af van een aantal factoren. Met name gebieden die vanwege de grote aantallen gehouden dieren een risico kunnen betekenen voor de volksgezondheid. De verwachting is dat het zal gaan om de gebieden Noord-Brabant, Limburg, Gelderland en Overijssel.⁷⁹ In een aangewezen gebied kan dan middels provinciale of gemeentelijke verordening regels worden gesteld om dierenaantallen te reguleren.

Lid 2 geeft aan welke gebieden als 'veedicht' gebied worden aangewezen. De Verordening Ruimte 2014, genoemd in §2.8 van dit onderzoeksrapport, is een voorbeeld van een regeling waar dergelijke veedichte gebieden in opgenomen kunnen worden in de zin van 2a.2 lid 2 onder a van het wetsvoorstel of middels een nieuwe verordening. Het artikel 2a.2 lid 2 onder b van het wetsvoorstel is eenzelfde soort bepaling, alleen is daar de bevoegdheid voor het gemeentebestuur gecreëerd. Daar kunnen gemeentes middels een bestemmingsplan veedichte gebieden aanwijzen. Daarbij kan een koppeling gemaakt worden naar grondgebonden veehouderij of niet-grondgebonden veehouderij. Grondgebonden veehouderij betreft een veehouderij die hoofdzakelijk niet in gebouwen actief is. Niet-grondgebonden veehouderij richt zich voornamelijk op intensieve veehouderij in stallen. Uit artikel 2a.2 lid 2 onder c van het wetsvoorstel blijkt dat gebieden worden aangewezen waar zich relatief hoge vee aantallen, hoge vee aantallen per oppervlakte-eenheid of hoge vee aantallen per veehouderijlocatie bevinden. Dergelijke aanwijzingen zullen voorzien moeten zijn van een gedegen onderbouwing. Onderbouwing is mogelijk via een aantal criteria. Ten eerste spelen de kenmerken van het gebied een rol. Een relatief hoge concentratie van veehouderijen binnen een gebied met daarop hoge dierenaantallen per locatie, vormen een aandachtspunt voor de bestuursorganen. Ook de afstand van veehouderijlocaties tot woonbebouwing speelt een rol. Ten tweede zijn risico's voor de volksgezondheid als gevolg van de aanwezigheid van concentratie veehouderijen en de hoge dierenaantallen een mee te wegen belang. Ten derde zullen overheidsorganen bij hun besluit een afweging moeten maken of er andere middelen ingezet kunnen worden ter voorkoming van gezondheidsrisico's door veehouderijen. Samen vormen deze pijlers de onderbouwing onder een overheidsbesluit. Het is mogelijk meerdere gebieden per provincie aan te wijzen. Een opmerkelijk gegeven is dat in de memorie van toelichting bij het voorstel van de wet, aangegeven is dat uitvoerbaarheid van de wet staat of valt met een deugdelijke wetenschappelijke onderbouwing. Bodden verwacht dat deze onderbouwing er, net als bij eerdere onderzoeken, niet gaat komen.⁸⁰ Damen stelt dat het wetenschappelijk bewijs momenteel ontbreekt. Was wetenschappelijk bewijs al beschikbaar, dan was op grond van de huidige wet- en regelgeving ook al te reguleren. De voorgestelde bevoegdheden zijn dan ook geen toegevoegde waarde ten opzichte van het huidige instrumentarium, aldus Damen.⁸¹ Van Dekken stelt dat op een aantal punten al voldoende wetenschappelijk bewijs

⁷⁷ Zie bijlage H van dit onderzoeksrapport

⁷⁸ Artikel 2a.1 Dierenaantallen en Volksgezondheid

⁷⁹ MvT Dierenaantallen en Volksgezondheid, p.13

⁸⁰ Zie bijlage G van dit onderzoeksrapport

⁸¹ Zie bijlage I van dit onderzoeksrapport

is.⁸² Bruil betoogt dat de wetenschappelijke onderbouwing onder de wet er ooit wel zal komen.⁸³

Voor de gemeente is deze bevoegdheid geheel nieuw. In beginsel komt de gemeente pas aan bod als de provincie van een dergelijke bevoegdheid geen gebruik maakt. Dit blijkt uit de memorie van toelichting bij de wet. De provincie Noord-Brabant heeft echter al vergelijkbare inperkende bevoegdheden via de provinciale Verordening Ruimte 2014. De provincie kan beperkingen opleggen waardoor vestiging, uitbreiding en omschakeling naar een veehouderij niet zijn toegestaan onder bepaalde omstandigheden. Een groot verschil is dat in de nieuwe wetgeving expliciet de koppeling is gemaakt naar dierenaantallen, waar in het verleden indirecte sturing op dierenaantallen plaatsvond. In de toekomst kunnen overheidsorganen direct sturen op dierenaantallen en dus ook de bedrijfsvoering van ondernemers met verstrekende gevolgen in hun dagelijks leven.

Artikel 2a.3 Vaststelling dierenaantallen

Op basis van dit artikel kan op grond van een verordening door de Gedeputeerde Staten van de provincie gesteld worden hoeveel dieren er maximaal op een veehouderij locatie mogen worden gehouden. De vaststelling van de hoeveelheid dieren op een veehouderijlocatie is altijd een momentopname. Zo is er een natuurlijk verloop van dieren en worden er dieren aan- en afgevoerd. Het is de verwachting dat Gedeputeerde Staten in alle redelijkheid een maximum aantal vaststellen per beschikking. De vaststelling door Gedeputeerde Staten vindt plaats op de wijze zoals die in de verordening is bepaald. De Gedeputeerde Staten stellen via een besluit voor elke veehouderij binnen een aangewezen gebied het aantal dieren vast. De mogelijkheid bestaat dat de mate van inperking per aangewezen gebied verschilt naar aanleiding van de aangetroffen gezondheidsrisico's.⁸⁴ Grofweg leidt dit tot drie denkbare scenario's:

- Een aantal dat gelijk is aan het aantal dieren op dat moment aanwezig op de veehouderijlocatie.
- Een aantal dat lager is dan het aantal dieren dat op dat moment aanwezig is op de veehouderijlocatie.
- Een aantal dat hoger is dan het aantal dieren dat op dat moment aanwezig is op de veehouderijlocatie.

De verwachting is dat de laatste mogelijkheid in de praktijk niet op gaat, omdat het bevoegde gezag de geïdentificeerde gezondheidsrisico's juist wil verkleinen en niet wil vergroten. In de praktijk zal het bij een verlaging niet gaan om het per direct verminderen van dierenaantallen. Indien daar de mogelijkheid voor is, dan zal er gekozen worden voor een natuurlijke vermindering van de dierenaantallen op risicovolle veehouderijen. Mocht het risico op een bepaalde veehouderij dermate hoog zijn, dan zal er sprake zijn van directe vermindering van dierenaantallen. Dergelijke maatregelen zullen waarschijnlijk in het kader van de GWWD worden genomen. De wetgever geeft hierbij aan, dat wanneer deze ingreep noodzakelijk is, het risico zich inmiddels zo heeft geopenbaard, dat de bron van het probleem duidelijk is. Huijbers verwacht alleen dat een causaal verband moeilijk aan te tonen is.⁸⁵ Er is zeker een verband tussen veehouderijen en gezondheidsproblemen. Een causaal verband in de zin van; als ik op een bepaald aantal meter van een veehouderij woon of in de buurt van een bepaald aantal dieren woon, dan word ik ziek, is er momenteel niet. Van Gerven zou wetgeving graag inzetten op basis van een verwezenlijkt risico, omdat een causaal verband qua bewijsvoering lastig zal worden.⁸⁶ Onduidelijk is op welke wijze het bevoegde bestuursorgaan dierenaantallen gaat vastleggen. De feitelijke situatie op een bedrijf en de vergunde situatie kunnen inmiddels erg van elkaar afwijken.

⁸² Zie bijlage H van dit onderzoeksrapport

⁸³ Zie bijlage J van dit onderzoeksrapport

⁸⁴ MvT Dierenaantallen en Volksgezondheid, p. 21

⁸⁵ Zie bijlage F van dit onderzoeksrapport

⁸⁶ Zie bijlage M van dit onderzoeksrapport

Artikel 2a.4 Verboden

Artikel 2a.4 van het wetsvoorstel is het artikel dat de verbodsbepaling geeft. Het is verboden een hoger aantal dieren te houden dan middels verordening is opgelegd op een veehouderijlocatie in een gebied aangewezen als veedicht. Zodoende volgt een strafbaarstelling op grond van de Wet op de economische delicten (WED).

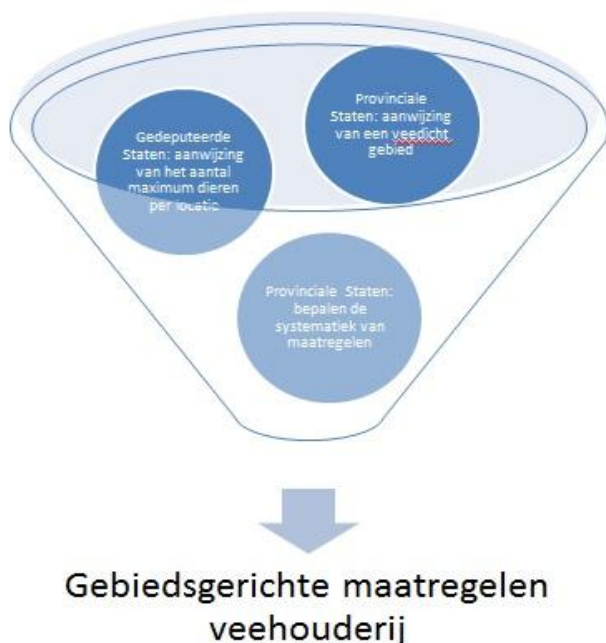
Artikel 2a.5 Verordening

Het artikel geeft de nodige mogelijkheden weer die de provincie per verordening kan regelen. Lid 1 geeft aan op welke wijze de dieren aantallen in een aangewezen gebied beperkt worden.

Gebieden worden beperkt, middels:

- begrenzen van het totaal aantal dieren dat binnen een gebied op veehouderijlocaties kan worden gehouden;
- begrenzing van het aantal dieren op één veehouderijlocatie; of
- koppelen van het aantal dieren op een veehouderij aan de oppervlakte van weide- of uitloopgebied waar dieren kunnen worden gehouden.

Bij de eerste optie stelt de provincie een maximum aantal dieren in een aangewezen gebied. Voordeel is dat de provincie de bevoegdheid heeft om vastgestelde dieren aantallen per locatie te herverdelen. In het geval dat door bedrijfsbeëindiging het totaal aantal dieren in een gebied lager is geworden dan het maximaal te houden aantal, blijft er toch nog de mogelijkheid voor andere veehouderijen om te ontwikkelen. Veehouderijen kunnen dan een aanvraag doen bij Gedeputeerde Staten om het aantal dieren op hun locatie te verhogen. Bij de tweede optie kan per veehouderij een maximaal aantal dieren worden vastgesteld. Het bevestigt de mogelijkheden van een veehouderij voor ontwikkeling. Het ligt voor de hand dat



een maatregel als deze gebruikt wordt bij situaties met veehouderijen dicht gelegen bij woonkernen. Naar mate het risico toeneemt, neemt ook de zwaarte van de maatregel toe. De derde optie gaat een rol spelen voor de intensiteit van weidegang van dieren. Simpel gezegd hoe groter het stuk grond dat beschikbaar is, hoe groter het aantal te houden dieren is. Op een klein stuk grond ligt de concentratie van aantallen sneller op een hoger niveau. Of de verordenende bevoegdheden ook gebruikt kunnen worden is, zoals eerder gesteld, afhankelijk van de wetenschappelijke onderbouwing. De Boer en Van der Broeck verwachten niet dat de wetenschappelijke onderbouwing sluitend zal worden.⁸⁷ Voor de inzetbaarheid en werking zal veel afhangen van het VGO onderzoek. Voorlopig zijn de provincies niet van plan gebruik te maken van de

bevoegdheden onder de huidige omstandigheden. De provincie Limburg is van mening dat sturing op dieren aantallen niet het juiste instrument is. Het Limburgse beleid is gericht op kwaliteit waarbij niet het aantal dieren, maar het effect van de veehouderij op de omgeving leidend is. Van Gerven denkt dat de wetenschappelijke onderbouwing een lastig verhaal is, met als kanttekening dat het voor de geitenhouderij bewezen is.⁸⁸ Bruil betoogt dat de te nemen maatregelen niet zorgen voor een gebiedsgerichte aanpak van dieren aantallen in relatie

⁸⁷ Zie bijlage L en N van dit onderzoeksrapport

⁸⁸ Zie bijlage M van dit onderzoeksrapport

tot de volksgezondheid.⁸⁹

De verordening bevat in ieder geval de procedure voor besluiten tot aanwijzing van veedichte gebieden en deel- gebieden daarbinnen en mogelijkheden tot wijziging van zodanige besluiten. In de verordening zijn criteria opgenomen op grond waarvan Gedeputeerde Staten aantallen vaststellen en de procedure voor vaststelling en wijziging van een te nemen besluit. De verordening richt ook de wijze van registratie van dieraantallen in.

Artikel 2a.6 Diertypen en bedrijfstype

Op grond van dit artikel bestaat de mogelijkheid om bij bovenstaande maatregelen onderscheid te maken naar diersoort of bedrijfstype. Zo kan bij een hernieuwde dreiging van uitbraak van de Q-koorts in de verordening louter maatregelen ten opzichte van geitenhouderijen worden opgenomen. Het bevoegde bestuursorgaan kan mogelijk ook rekening houden met de omstandigheden van het geval. Er zijn stallen met een moderne staluitrusting en voorzien van de best beschikbare technieken, maar ook veehouderijen waar aanmerkelijk minder dieren aanwezig zijn dan vergund. Damen pleit voor differentiatie: tussen veehouderijen kunnen forse verschillen bestaan vanwege diersoort, diercategorie, bedrijfssysteem, toegepaste technieken, getroffen maatregelen, management en hygiëneprotocollen. In een AMvB zou een uniform kader kunnen worden geboden om willekeur te voorkomen.⁹⁰

Artikel 2a.7 Gemeenten

Op basis van dit artikel komt aan gemeenten dezelfde bevoegdheden toe als aan provincies. Al komt de gemeente pas in beeld als de provincie van de bevoegdheden geen gebruik wenst te maken. Er zijn geen voorzieningen opgenomen voor situaties als de provincie geen beperkingen op wil leggen en de gemeente dat toch van plan is. De verwachting bij de wetgever overheerst dat bovenstaande betrokken partijen vanwege de aard en complexiteit van de problematiek altijd tijdig met elkaar in overleg treden over de te nemen stappen. Door het voorgestelde wettelijke stelsel is het uitgesloten dat organen van de provincie en gemeente gelijktijdig uitvoering geven aan de wettelijk getroffen voorzieningen.

Artikel 2a.8 Andere wetten

Besturen van provincie of gemeenten mogen niet in strijd handelen met hetgeen bij of krachtens (dus ook AMvB's) de artikelen 3 tot en met 32 en 103 GWWD is geregeld. Uit dit artikel blijkt dat de positie van de minister van Economische Zaken bij de bestrijding en preventie van dierziekten onaangetast blijft. Het wetsvoorstel is een aanvulling op het bestaande juridische kader en staat hier naast. Het bestrijden van dierziekten en zoönosen blijft voorbehouden aan de minister. Dergelijke maatregelen, zoals preventief ruimen van dieren of preventief inenten van dieren, kunnen niet opgelegd worden door Gedeputeerde Staten. Als het bestuur van de provincie dieraantallen wil laten krimpen kan dat alleen middels geleidelijke maatregelen worden gerealiseerd. Voornoemde preventieve maatregelen van het Rijk en de provincie zullen elkaar niet belemmeren, maar versterken op het gebied van risico vermindering voor de volksgezondheid.

De overige artikelen uit het wetsvoorstel dieraantallen en volksgezondheid zien toe op administratieve voorschriften zoals de wijze van registreren van dieraantallen op veehouderijlocaties in het daarvoor bestemde I&R-register en ter controle van de cijfers middels de jaarlijkse landbouwtelling van het CBS. De maatregelen van het bevoegd gezag voor een gebied kunnen maximaal gelden voor een periode van vijf jaar. In het vervolg van het wetsvoorstel staan andere procedurele bepalingen opgenomen.

⁸⁹ Zie bijlage J van dit onderzoeksrapport

⁹⁰ Damen 2014, p.419

§ 3.3 Bedrijfseffectentoets

Er is door de overheid een inventarisatie geweest van de bedrijfseffecten die volgen uit de nieuwe wetgeving. De verwachting bij de overheid is dat ongeveer 2.000 bedrijven met de maatregelen te maken kunnen krijgen, op een totaal van 40.000 bedrijven in diverse veehouderijsectoren.⁹¹ Onder die 2000 bedrijven bevinden zich voornamelijk gezinsbedrijven zonder werknemers of bedrijven met enkele werknemers (MKB en microbedrijven). De bedrijven zijn gesitueerd in de veedichte gebieden in het zuiden en oosten van het land. Een verbod op het houden van dieren in grotere getallen dan bij beschikking is vastgesteld kan leiden tot economische schade, vanwege onderbezetting van de productiecapaciteit van een veehouderij. De economische schade die uiteindelijk optreedt is afhankelijk van de duur en de mate waarin de maatregel van kracht is. Het hoeft echter niet het einde te betekenen van de ontwikkelingsmogelijkheden van veehouderijen binnen een aangewezen veedicht gebied. Het een en ander is wel afhankelijk van stoppende bedrijven binnen het gebied. Mochten er binnen het gebied geen ontwikkelingsmogelijkheden zijn, dan draagt de overheid aan om buiten het gebied groei te realiseren door het aankopen van andere bedrijven. Deze optie is voor veehouders echter niet reëel. De effecten voor de totale markt zullen niet groot zijn in de ogen van de overheid, mede omdat de consequenties die uit de wet volgen op kleine gebieden effect zullen hebben.⁹² De verwachting is dat het mindere aanbod van het ene gebied zal worden opgevangen door het andere gebied.

§ 3.4 Actuele stand van zaken rond wet

Procedure

Het wetsvoorstel heeft ter consultatie voorgelegen, dat heeft veel reacties opgeleverd. Mede op basis van de reacties en bestuurlijk overleg met organisaties als VNG en Interprovinciaal Overleg (IPO) zal het wetsvoorstel tegen het licht worden gehouden. Als de verschillende betrokken departementen daar conclusies aan hebben verbonden, zal het wetsvoorstel aan de Ministerraad worden voorgelegd. Na aanvaarding in de Ministerraad zal het worden doorgestuurd naar de Raad van State voor advies. Na advies van de Raad van State gaat het wetsvoorstel samen met dit advies naar de Tweede Kamer. De Tweede Kamer neemt het wetsvoorstel in behandeling. Vaak eerst via een schriftelijke ronde (vragen van Kamerleden). De betrokken bewindslieden beantwoorden deze vragen middels een nota. Na een plenair debat, met de mogelijkheid tot het indienen van amendementen en moties, wordt dan over de wet gestemd. Als de wet is aangenomen gaat het vervolgens naar de Eerste Kamer, waar het in behandeling is genomen. In de Eerste Kamer zijn geen amendementen mogelijk. Ook in de Eerste Kamer volgt een stemming en na aanvaarding volgt publicatie in het Staatsblad. Publicatie is onderdeel van het inwerking treden van de wet.

Het VGO onderzoek, dat moet zorgen voor de wetenschappelijke ondersteuning bij de wet- en regelgeving loopt nog. Uit bevraging van de VGO onderzoeksgroep blijkt, dat publicatie te verwachten is in het voorjaar van 2016. De mogelijkheid blijft daar, dat in de tussengelegen periode tussenrapportages worden gepubliceerd. Mevrouw Dijkma was indienster van het wetsvoorstel. Na contact met een woordvoerder van staatssecretaris Dijkma van het ministerie van Economische Zaken blijkt het traject nog geruime tijd in beslag te zullen nemen. Het wetsvoorstel is inmiddels voor advies naar de Raad van State geweest. Naar aanleiding van dat advies is de verwachting dat het wetsvoorstel op een aantal punten zal wijzigen.

Advies Raad van State⁹³

Inmiddels ligt er een advies van de Raad van State. De afdeling advies van de Raad van State is van mening dat in het huidige juridische kader ook ruimte bestaat om vanuit het oogpunt van volksgezondheid beperkingen op te leggen in de wijze van het exploiteren van

⁹¹ Bedrijfseffectentoets wetsvoorstel Dieraantallen en Volksgezondheid, p.1

⁹² Bedrijfseffectentoets wetsvoorstel Dieraantallen en Volksgezondheid, p.4

⁹³ Zie advies Raad van State van 7 november 2014, *Stcrt.* 2014, 31 735

een veehouderij. Het opnemen van de voorgenomen maatregelen acht de Raad van State niet wenselijk omdat de laatste jaren getracht is alles te integreren in één omgevingsvergunning. Wellicht is het daarom beter om betreffende regels in de omgevingsprocedure op te nemen. Bodden deelt deze gedachte, hij pleit voor een integrale afweging vanwege de belangen die met de fysieke leefomgeving van doen hebben en tegen elkaar moeten worden afgewogen. Ook is het een gemiste kans om alleen de mogelijkheid tot beperking van dieraantallen op te nemen en de kans te laten liggen om betere technieken voor te schrijven. De Raad van State ziet een landelijke regeling als een betere invulling voor de problematiek. Veehouderijen zijn steeds minder een plaatselijke aangelegenheid geworden. Steeds vaker zijn veehouderijen grote grensoverschrijdende bedrijven. Als elke provincie zijn eigen regelingen op kan gaan stellen gaat dat ten koste van de rechtszekerheid, want er kunnen verschillen ontstaan in inhoudelijke criteria en daarmee het beschermingsniveau van de regeling. Om die reden ziet Bruil het ook als symboolwetgeving; het echte probleem wordt aan lagere overheden gelaten. Op het terrein van volksgezondheid zijn regionale verschillen niet wenselijk. Momenteel bestaat in het wetsvoorstel nog de mogelijkheid om veedichte gebieden aan te wijzen via een structuurvisie, provinciale verordening of bestemmingsplan. Tegen deze verschillende besluiten bestaan andere (rechtsbeschermings)procedures, wat mogelijk niet wenselijk is. Bij een gewenste uitbreiding kan het zijn dat er naast de procedure voor de omgevingsvergunning een procedure gaat lopen om een besluit in de zin van de Wet Dieren te verkrijgen. In de Wabo is reeds een grondslag te vinden voor het beperken van het aantal dieren in het kader van de volksgezondheid. De Raad van State ziet het daarom als een meer geschikte plek om de nieuwe maatregelen onder te brengen. De afdeling advies van de Raad van State ziet wel ruimte voor getroffen bedrijven om tegemoetkoming te ontvangen voor de geleden schade. Rechtsbescherming zal opnieuw ingericht dienen te worden, want voorsnog zijn in het wetsvoorstel nog veel onduidelijkheden. Als besluiten als algemeen verbindend voorschrift (avv) worden aangemerkt staat hier geen mogelijkheid tegen open bezwaar of beroep aan te tekenen. Bij ingrijpende wijzigingen zou de afdeling advies van de Raad van State graag opnieuw geraadpleegd worden. Ingrijpende wijzigingen kunnen zich voordoen naar aanleiding van dit advies of vanwege reacties van andere partijen op het wetsvoorstel.

§ 3.5 Tussenconclusie

De mogelijkheden die uit deze wet voortvloeien zijn revolutionair te noemen. Nooit eerder was het voor overheidsorganen mogelijk rechtstreeks dieraantallen te beperken en dus rechtstreeks in te grijpen in de bedrijfsvoering van veehouderijen voor uitbraak van dierziektes of verwezenlijking van risico's.

Er zit een grijs gebied tussen de wetgeving. Wetgever wenst geen directe vermindering van dieraantallen, maar via een natuurlijke afvloei tot lagere aantallen te komen. Bij openbaring van dierziektes zal er namelijk op basis van de GWWD ingegrepen worden. De rol van het wetsvoorstel dieraantallen en volksgezondheid zal er dus een zijn via natuurlijk verloop de dieraantallen te verlagen en op dat niveau houden vanwege de risico's. Een dergelijke ingreep zal wetenschappelijk moeilijk te bewijzen zijn omdat er onvoldoende gevaar is om op basis van de GWWD ingrepen te doen, maar toch genoeg om op basis van de Wet Dieren de aantallen kunstmatig laag te houden.

Het is uiterst twijfelachtig of de wet in zijn uiteindelijke vorm er hetzelfde uitziet als dit wetsvoorstel. De verwachting is van niet, omdat zelfs belangrijke organen als de afdeling advies van de Raad van State, de VNG en het IPO spraken van een (in zijn huidige vorm) onuitvoerbaar wetsvoorstel. De noodzaak van een wetenschappelijke onderbouwing komt hier ook om de hoek kijken, wil het wetsvoorstel niet eindigen op de plank als symboolwetgeving. Uit een uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant blijkt ook dat onder de huidige stand van zaken het wetsvoorstel niet toepasbaar is.⁹⁴

⁹⁴ Rb. Oost-Brabant 17 oktober 2014, ECLI:RBOBR:2014:6305

Hoofdstuk 4 Praktijk Van Dun Advies B.V.

In dit hoofdstuk worden de bevindingen uit de belangrijkste onderzoeksrapporten op het gebied van veehouderijen en volksgezondheid uiteengezet. Het gaat om de onderzoeken 'Gezondheidsrisico's rond veehouderijen' van de Gezondheidsraad en 'Mogelijke effecten van bedrijven met intensieve veehouderij op de gezondheid van omwonenden: onderzoek naar blootstelling en gezondheidsproblemen' van de instituten IRAS, NIVEL en RIVM. Daarna volgt een analyse van het werkterrein van Van Dun Advies, de provincies Noord-Brabant en Limburg.

§ 4.1 Onderzoeken

In deze paragraaf zijn de belangrijkste resultaten van enkele, op dit moment, toonaangevende onderzoeken weergegeven. Het gaat om een onderzoek van de Gezondheidsraad. In deze paragraaf worden de belangrijkste bevindingen van de Gezondheidsraad, het IRAS, NIVEL en RIVM en het hierop voortbordurende VGO-onderzoek uiteengezet.

Gezondheidsraad

Op 30 november 2012 presenteerde de Onderzoekscommissie (hierna: commissie) de Gezondheidsraad het rapport. Het onderzoek is mede aanleiding geweest voor het creëren van het wetsvoorstel Wet Dieraantallen en Volksgezondheid. Hieronder zijn de belangrijkste bevindingen van de commissie uiteengezet.

Geurhinder veroorzaakt een deel van de maatschappelijke onrust bij omwonenden. De wettelijke geurnormen liggen voor (intensieve) veehouderijen veel lager dan voor andere bedrijfstakken als industrie. De huidige normen zijn niet opgesteld op basis van een blootstellings-responsrelatie. De commissie stelt, na verrichting van nader wetenschappelijk onderzoek, voor deze normen aan te scherpen.

Afstandseisen tussen veehouderijbedrijven en woongebieden, om gezondheidsrisico's te voorkomen dan wel tot een aanvaardbaar niveau te beperken, laat zich bij de huidige stand van wetenschappelijke kennis niet onderbouwen.⁹⁵ De maatschappelijke onrust is en blijft een aanwezig feit, om daaraan tegemoet te komen is het wel nuttig om emissie gerelateerde minimumafstanden te hanteren die niet alleen op geurbelasting gestaafd zijn.⁹⁶

De wettelijke kaders voor fijn stof zijn met name gebaseerd op stedelijk fijn stof. Ruraal fijn stof is echter van een hele andere samenstelling. Ruraal fijn stof is een drager van ziekteverwekkende micro-organismen en endotoxinen.⁹⁷ Op basis van die wetenschap biedt het huidige beleidskader geen goede aanknopingspunten voor de beoordeling en beheersing van gezondheidsrisico's. Er geldt momenteel een gezondheidskundige advieswaarde van 90 EU/m³ voor werknemers in de stal, maar momenteel ontbreekt nog een advieswaarde voor de algemene bevolking. Door de onzekerheidsfactor besloot de onderzoeksgroep dit met een factor 3 te verlagen naar een advieswaarde van 30 EU/m³. Op enkele tientallen meters van een veehouderij is het mogelijk deze waarden te bereiken. Volgens de huidige gegevens is op 250 meter de grens bereikt, waar de concentratie overgaat in het achtergrondniveau.⁹⁸ De commissie acht het aannemelijk dat reductie van stofconcentraties in de buitenlucht kan bijdragen aan terugdringing van de gezondheidsrisico's.

Voor de gezondheidsrisico's onder reguliere omstandigheden bestaan wel aanwijzingen. De huidige data is naar het oordeel van de commissie te klein en te heterogeen om tot harde

⁹⁵ Gunning-Schepers e.a. 2012, p.41

⁹⁶ Gunning-Schepers e.a. 2012, p.45

⁹⁷ Endotoxinen: bestanddelen van de celwand van bepaalde bacteriën. Stoffen van een micro-organisme. Micro-organisme: een organisme dat te klein is om met het blote oog te zien. Voorbeeld hiervan is bijvoorbeeld Q-koorts.

⁹⁸ Gunning-Schepers e.a. 2012, p.38

conclusies te kunnen komen.⁹⁹

Nader onderzoek is noodzakelijk voor beheersmaatregelen van zoönosen. Gericht aanvullend onderzoek kan lacunes opvullen. De Gezondheidsraad adviseert voorlopig een kwalitatieve beoordeling (demografisch en geografisch) door de gemeentes van de lokale situatie. Voor een algemeen kwantitatief kader (emissie gerelateerde minimumafstanden) is het momenteel nog te vroeg.¹⁰⁰

IRAS, NIVEL en RIVM

Op 7 juni 2011 presenteerde een onderzoeksgroep van IRAS Universiteit Utrecht, NIVEL en RIVM haar bevindingen in het rapport 'Mogelijke effecten van de intensieve-veehouderij op de gezondheid van omwonenden: onderzoek naar potentiële blootstelling en gezondheidsproblemen'. Een studie naar de effecten van veehouderijen op de omgeving in Oost-Brabant en Noord-Limburg. Hieronder zijn de belangrijkste bevindingen van de onderzoeksgroep uiteengezet.

Rond veehouderijen is een verhoogde concentratie van fijn stof, met micro-organismen en endotoxinen, aanwezig.¹⁰¹ Bijkomend effect is dus ook meer blootstelling aan micro-organismen en endotoxinen. Endotoxineniveaus zijn duidelijk verhoogd ten opzichte van het achtergrondniveau bij varkenshouderijen en pluimveebedrijven. Bij pluimveebedrijven kan dit op korte afstand effect hebben op het ademhalingsorgaan. Op meerdere locaties werden concentraties aangetroffen van de Q-koortsbacterie en MRSA.

Oriëntatie naar de gezondheid van omwonenden leverde op dat de verschillen met plattelandsbevolking elders in het land (met aanmerkelijk minder intensieve veehouderij) minimaal zijn.¹⁰² Rondom intensieve veehouderij constateerde de onderzoeksgroep vooral meer longontstekingen, dan in gebieden zonder veehouderij. Astma en COPD kwamen niet meer voor, maar personen met die ziektes rond veehouderijen, hadden wel meer kans op complicaties.¹⁰³

De blootstelling van omwonenden aan intensieve veehouderij heeft een wisselend effect op de gezondheid van omwonenden. Astma komt minder vaak voor bij hoge concentraties van fijn stof in de nabijheid van omwonenden, wel hebben astmatici bij veehouderijen meer kans op infecties aan de luchtwegen. Het volume van longontstekingen is verhoogd rond veehouderijen in het algemeen en sterk rond omwonenden van pluimvee of geitenhouderijen. Voor Q-koorts is een sterke relatie te benoemen tussen veehouderijen en omwonenden.¹⁰⁴

Bovenstaande onderzoeken geven geen definitieve antwoorden op de vraagstelling rond veehouderijen en problemen met de volksgezondheid. Tot op heden is er nog zeer weinig onderzoek verricht in Nederland, maar ook in het buitenland naar gezondheidsrisico's rond veehouderijen. Bovenstaande onderzoeken zijn dan ook te zien als een vertrekpunt voor verdere studies. Naar aanleiding van de resultaten uit beide studies is nader onderzoek nodig rond veehouderijen en gezondheidsrisico's. De huidige stand van de wetenschap kan onvoldoende aantonen dat er een relatie is tussen hoogte van het aantal dieren en de kans op het verwezenlijken van zoönosen. Momenteel ontbreekt ook de onderbouwing voor een relatie tussen schadelijkheid van veehouderijen en een bepaalde afstand van de bebouwing tot deze veehouderij.

⁹⁹ Gunning-Schepers e.a. 2012, p.43

¹⁰⁰ Gunning-Schepers e.a. 2012, p.42

¹⁰¹ Heederik & IJzermans 2011, p.10

¹⁰² Heederik & IJzermans 2011, p.13

¹⁰³ Heederik & IJzermans 2011, p.14

¹⁰⁴ Heederik & IJzermans 2011, p.14

Veehouderij en Gezondheid Omwonenden (VGO)

Het VGO-onderzoek is een vervolg studie van het hierboven beschreven onderzoek. Het onderzoek wordt gedaan door het RIVM, NIVEL en Wageningen UR, onder leiding van de ministeries van VWS en EZ. Het doel van het onderzoek is om te onderzoeken of blootstelling aan micro-organismen, fijn stof of andere componenten in het milieu afkomstig van veehouderijen een gezondheidsrisico vormen voor mensen in de omgeving van deze bedrijven.¹⁰⁵ Het onderzoek vindt plaats in Oost-Brabant en Noord-Limburg. De keuze is op deze plaatsen gevallen, omdat hier de grootste dichtheid is van veehouderijbedrijven in Nederland. Het onderzoek is grofweg in drie pijlers onder te verdelen: blootstellingsonderzoek, gezondheidsonderzoek en modellering.

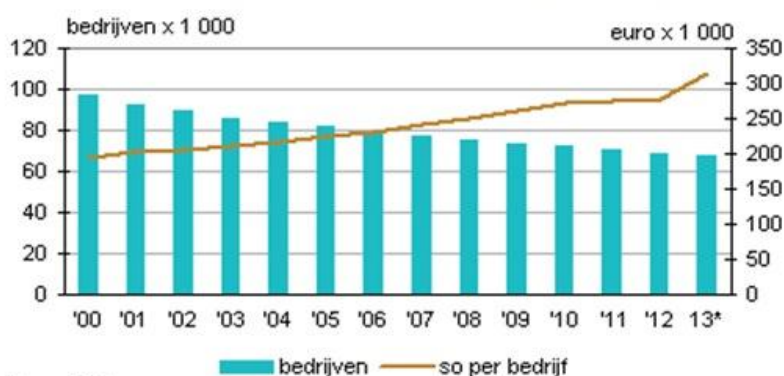
Nooit eerder is er op zo een grote schaal onderzoek gedaan naar de effecten van veehouderijen op de omgeving. In totaal wordt bij 3000 personen in het onderzoeksgebied onder andere bloedmonsters afgenomen.¹⁰⁶ Verder zal onderzoek gedaan worden naar de emissies van bepaalde stoffen door luchtmonsters te nemen bij bedrijven. Analyse van deze monsters moet bepaalde resultaten opleveren, waarmee verbanden kunnen worden gelegd in het onderzoek. De resultaten worden in het voorjaar van 2016 verwacht, maar er bestaat de mogelijkheid dat tussenrapportages worden uitgebracht.

Het onderzoek beoogt de wetenschappelijke inzichten op het vlak van gezondheidsrisico's van veehouderijen te vergroten.¹⁰⁷ Het vergroten van wetenschappelijke inzichten kan er voor zorgen dat de rechtspraak in de toekomst maatregelen voortkomend uit volksgezondheidsaspecten wel accepteert. Het onderzoek moet gaan zorgen voor de wetenschappelijke basis onder het wetsvoorstel.

§ 4.2 Gebieden en bedrijven

Nederland telde in 2013 ruim 67.000 land- en tuinbouwbedrijven. Sinds 2000 is dat aantal met 31% gekrompen. De oppervlakte landbouwgrond is in die jaren slechts met 7% afgenomen. De conclusie die daar aan kan worden verbonden is dat de boerenbedrijven groter zijn geworden.¹⁰⁸ De standaardopbrengst van een gemiddeld bedrijf is in de periode van 2000 tot 2013 toegenomen tot 315 duizend euro per bedrijf. In alle sectoren van de landbouw is de standaardopbrengst toegenomen, maar tussen de verschillende sectoren zijn nog grote verschillen. De sector hokdierbedrijven toont de grootste toename met 131%. De afname van bedrijven en de niet parallelle afname van de grond en de stijging van de standaardopbrengst, laat zien dat bedrijven groeien.

Aantal landbouwbedrijven en standaardopbrengst per bedrijf



Bron: CBS

Vanaf 2000 is het aantal land- en tuinbouwbedrijven gedaald van 97.389 bedrijven naar 65.507 bedrijven in 2014.¹⁰⁹ Na vermindering van het aantal dieren in de periode 2000 tot 2005, is het aantal hierna weer gestaag gaan groeien. Inmiddels zijn de dieren aantallen weer op een niveau van het jaar 2000, alleen is het totale aantal bedrijven met 30.000 afgenomen in Nederland.

¹⁰⁵ RIVM 2014, p.1

¹⁰⁶ RIVM 2014, p.5

¹⁰⁷ MvT dieren aantallen en volksgezondheid, p.6

¹⁰⁸ <www.cbs.nl>, zoek op: landbouw in vogelvlucht

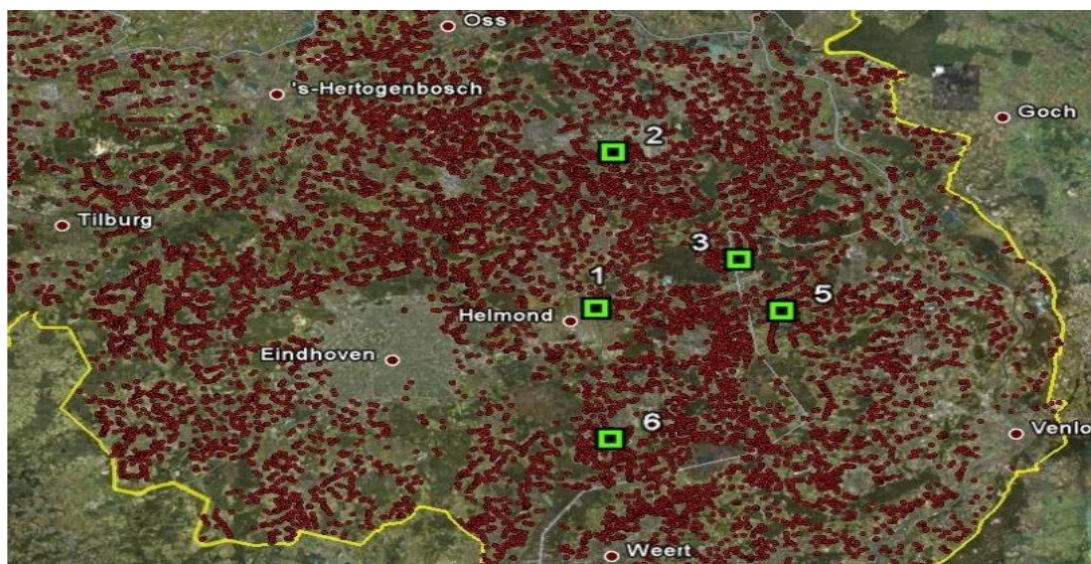
¹⁰⁹ <www.cbs.nl>, zoek op: Landbouw; dieren en grondgebruik naar hoofdbedrijfstype, regio

Hieronder is het verloop van de dierstapel in Nederland weergegeven.

Onderwerpen				Perioden	2000	2005	2010	2013	2014*
Graasdieren	Aantal dieren	Rundvee	Rundvee, totaal	aantal	4 068 710	3 796 780	3 975 190	3 999 220	4 068 330
		Schapen	Schapen, totaal		1 304 570	1 360 510	1 129 500	1 033 570	958 600
		Geiten	Geiten, totaal		178 570	291 890	352 830	412 550	431 420
Onderwerpen				Perioden	2000	2005	2010	2013	2014*
Hokdieren	Aantal dieren	Varkens	Varkens, totaal	aantal	13 117 810	11 311 560	12 254 970	12 212 300	12 238 120
		Kippen	Kippen, totaal		104 014 700	92 914 200	101 247 700	97 719 300	103 038 500

Bron: CBS

Door de afname van het aantal bedrijven en de groei van het aantal dieren valt te concluderen dat in zijn algemeenheid per bedrijf meer dieren worden gehouden. Onderstaande afbeelding van Oost-Brabant en Noord-Limburg toont aan dat in enkele specifieke gebieden in Nederland het aantal veehouderijen zeer hoog is. Onderzoeken moeten in de toekomst uit gaan wijzen of de hoeveelheid veehouderijen of het aantal dieren in de omgeving een schadelijk effect hebben. Daarnaast moet er onderzoek gedaan worden naar verbanden tussen de hoeveelheden van veehouderijen en dieraantallen en uitbraken van zoonosen.



Bron: CBS

Afstand

In september 2014 heeft Alterra, een onderdeel van Wageningen Universiteit, in opdracht van het ministerie van EZ onderzoek gedaan naar het aantal veehouderijen dat binnen 250 meter van burgerwoningen lag.¹¹⁰ Agrarische bedrijfswoningen zijn buiten beschouwing gelaten. In totaal staan er 591.000 gebouwen, niet zijnde gebouwen behorende tot landbouwbedrijven, met een woonfunctie in het buitengebied van Nederland. Gemiddeld blijkt dat 82% van de landbouwbedrijven op 250 meter of minder woningen heeft liggen. Het blijkt in veel gevallen wel te gaan om de kleinere veehouderijen (gemiddelde opbrengst 209 duizend SO). De bedrijven die verder dan 250 meter weg liggen hebben een standaard opbrengst van 299 duizend. De gegevens tonen echter aan dat het gebruiken van ruimtelijke ordening als instrument faalt om eventuele problemen op het gebied van veehouderijen en volksgezondheid in te perken. Er bestaat over het algemeen niet veel ruimte tussen (burger)woningen en veehouderijen. Daarmee kan worden geconcludeerd dat het systeem van zonering op dit moment nog onvoldoende resultaten boekt.

¹¹⁰ Van Os & Smidt & Jeurissen 2014, p.3

§ 4.3 Klanten

De klanten van Van Dun Advies B.V. bevinden zich voornamelijk in Noord-Brabant en Noord-Limburg, zoals op bovenstaande afbeelding te zien is het een gebied met tamelijk veel veehouderijen. De aanwezigheid van veel veehouderijen op een relatief klein stuk grondgebied en ook nog relatief veel dezelfde diertypen, maakt de kans groter dat een bedrijf getroffen gaat worden door maatregelen van de overheid. Mochten de maatregelen uit het wetsvoorstel in de praktijk worden gebracht kan dit mogelijk serieuze gevolgen hebben voor de klanten van Van Dun Advies. Tachtig procent van het klantenbestand van Van Dun Advies bestaat uit agrariërs, ook nog eens een ruime meerderheid daarvan uit bepaalde veedichte gebieden in Noord-Brabant en Limburg. Het wetsvoorstel kan dus mogelijk grote gevolgen hebben voor de bedrijfspraktijk van Van Dun Advies en de rechtspositie van haar klanten.

§ 4.4 Tussenconclusie

Door de beperkingen van de onderzoeken (relatief weinig meetlocaties en –series, geen gegevens over allergieën, geen vergelijkbare gegevens van de situatie wereldwijd, geen ‘beoordelingskader’ voor microbiële blootstelling en endotoxinen en acceptabele gezondheidsrisico’s, onmogelijk gevolgen te ontrafelen van samengaan op beperkt oppervlak van meerdere typen bedrijven) is een uitspraak over de relatie tussen intensieve veehouderij en de gevolgen voor omwonenden momenteel nog niet mogelijk. De onderzoeken komen niet verder dan hypothesen op het gebied van potentiële blootstelling en mogelijke effecten voor de gezondheid.

Het VGO-onderzoek is het eerste onderzoek dat op een dergelijke schaal onderzoek gaat doen naar de effecten van de veehouderij op de omgeving. Het is zeer de vraag of dit onderzoek, in tegenstelling tot eerdere onderzoeken, er wel in slaagt causale verbanden aan te tonen. Mocht het onderzoek er in slagen bepaalde verbanden wetenschappelijk hard te maken dan kan dit grote gevolgen hebben voor de jurisprudentie in de rechtspraak.

De huidige prognose is dat ongeveer 2000 veehouderijen van het totaal aantal aan veehouderijen in Nederland getroffen zal worden. Volstrekt onduidelijk is op welke gronden of feiten deze schatting van de overheid gebaseerd is. Regionale verschillen zullen echter onverminderd groot zijn. Gebieden in Noord-Brabant en Limburg maken zich ernstige zorgen, terwijl in Drenthe de gevolgen van de invoering van het wetsvoorstel dieraantallen en volksgezondheid nagenoeg onopgemerkt kunnen blijven.

Hoofdstuk 5 Rechtmatige overheidsdaad

Mocht het wetsvoorstel ingevoerd worden en maatregelen in de praktijk worden gebracht, dan heeft dit gevolgen voor de veehouderij. In dit hoofdstuk is het leerstuk van de rechtmatige overheidsdaad uiteengezet, ervan uitgaande dat bestuursorganen mogelijk een rechtmatige overheidsdaad plegen. De paragrafen bestaan uit de elementen van het leerstuk. Er is ook een koppeling gemaakt naar de feitelijke situatie in de praktijk van veehouderijen. Voor veehouderijen zijn er twee mogelijkheden om een geldelijke vergoeding te krijgen: vergoeding uit een rechtmatige- of onrechtmatige overheidsdaad. In dit hoofdstuk is de rechtmatige overheidsdaad omschreven.

§ 5.1 Inleiding

Iedere dag worden door overheidsorganen besluiten genomen bij het uitvoeren van haar publiekrechtelijke taken die nadere effecten met zich meebrengen. Regelmatig leidt dit tot positieve gevolgen, maar een enkele keer kan dit ook nadeel veroorzaken bij derden. Bij de uitvoering van wet- en regelgeving en beleid worden doorgaans rechtmatige besluiten genomen. In specifieke gevallen kunnen derden voor vergoeding van het geleden nadeel in aanmerking komen, beter bekend als nadeelcompensatie. Een benadeelde kan pas rechtmatig aanspraak maken op nadeelcompensatie als aan de voorwaarden rond het leerstuk is voldaan. Verdere uiteenzetting van het leerstuk volgt in de komende paragrafen.

§ 5.2 Nadeelcompensatie

Nadeelcompensatie is inmiddels via een algemene regeling omtrent nadeelcompensatie opgenomen in de wet, in titel 4.5 van de Awb. De regeling is momenteel nog niet in werking getreden, maar de algemene verwachting is dat het niet lang meer op zich laat wachten.¹¹¹ Om die reden gaat dit onderzoeksrapport ook uit van de beoogde nieuwe situatie. Een algemene nadeelcompensatieregeling is er ook niet zonder slag of stoot gekomen. De algemene perceptie is dat een dergelijke regeling zal resulteren in een sterke toename van het aantal verzoeken om nadeelcompensatie. De noodzaak om een einde te maken aan het doolhof van wettelijke en buitenwettelijke regelingen en onduidelijkheid rond procedures en rechtsbescherming heeft uiteindelijk geresulteerd in een algemene nadeelcompensatieregeling.¹¹²

De invoering van de algemene nadeelcompensatieregeling zorgt voor enkele veranderingen ten opzichte van de huidige situatie. In de toekomstige situatie kan door getroffen derden rechtstreeks bij het bevoegde bestuursorgaan een verzoek gedaan worden voor nadeelcompensatie, via een aanvraag. Alle besluiten op verzoeken om nadeelcompensatie worden eventueel daarna beoordeeld door de bestuursrechter in een beroepsprocedure. Het maakt hierbij niet uit of het gaat om een avv, besluit of beleidsregel die het nadeel veroorzaakt. In de algemene regeling is geen limitatieve lijst opgenomen en daardoor komen in beginsel een breed arsenaal aan schade oorzaken voor beoordeling of nadeelcompensatie gerechtvaardigd is in aanmerking.¹¹³ Bestaande (buiten)wettelijke nadeelcompensatieregelingen kunnen mogelijk vervallen of vereenvoudigd worden, voor zover in die regelingen een beroep wordt gedaan op het égalité-beginsel.¹¹⁴ Het égalité-beginsel uit jurisprudentie is namelijk gecodificeerd in het artikel 4:126 lid 1 over nadeelcompensatie van de Awb, hier komen de twee vereisten van het égalité-beginsel naar voren: de abnormale en speciale last.¹¹⁵ De overheid spreekt van een uitputtende regeling, waardoor overige nadeelcompensatieregelingen overbodig worden. Wel is er ruimte om procedurele aspecten over nadeelcompensatie in verordeningen op te nemen.¹¹⁶ Door invoering van een nadeelcompensatieregeling zorgt de wetgever voor harmonisatie van

¹¹¹ www.banning.nl zoek op: de regeling nadeelcompensatie

¹¹² www.banning.nl zoek op: de regeling nadeelcompensatie

¹¹³ Schueler 2013

¹¹⁴ Van den Broek 2012, p.95

¹¹⁵ De Graaf & Marseille 2014, p.31

¹¹⁶ *Kamerstukken I*, 2012/2013, 32 621, nr. 15

diverse (buiten)wettelijke regelingen op dit gebied.

De algemene norm voor nadeelcompensatie volgt uit artikel 4:126 lid 1 Awb: “Indien een bestuursorgaan in de rechtmatige uitoefening van zijn publiekrechtelijke taak schade veroorzaakt die uitgaat boven het normaal maatschappelijke risico en die een benadeelde in vergelijking met anderen onevenredig zwaar treft, kent het bestuursorgaan de benadeelde desgevraagd een vergoeding toe.”

§ 5.2.1 Normaal maatschappelijk risico

Normaal maatschappelijk risico is een van de criteria waar aan voldaan moet zijn om aanspraak te kunnen maken op nadeelcompensatie. Normaal maatschappelijk risico laat zich het beste omschrijven als schade of nadeel ten gevolge van algemeen maatschappelijke ontwikkelingen en nadelen waarmee men rekening kan houden.¹¹⁷ Zelfs als er geen zicht is op de omvang, de plaats waar en het moment waarop deze ontwikkelingen zich concretiseren en de omvang van de nadelen die daaruit voortvloeien.¹¹⁸ De door een normale maatschappelijke ontwikkeling veroorzaakte schade blijft in beginsel binnen het normaal maatschappelijke risico, waardoor het geleden nadeel in beginsel niet voor compensatie in aanmerking komt.¹²⁰ Het door de veehouder geleden nadeel moet boven een bepaalde grens uitkomen, om voor compensatie in aanmerking te komen, en de veehouder hoefde er geen rekening mee te houden.

Uit de formulering van artikel 4:126 Awb blijkt dat alleen onevenredige schade gecompenseerd hoeft te worden. Nadeelcompensatie betreft zeker geen volledige compensatie van het door de veehouderij geleden nadeel, een vast te stellen percentage van het geleden nadeel blijft voor rekening van de getroffen partij.¹²¹ Welk deel dan wel voor vergoeding in aanmerking komt is afhankelijk van een bepaalde grens die men stelt: het normaal maatschappelijk risico. De schade die boven het normaal maatschappelijk risico uitkomt komt voor vergoeding in aanmerking. De duur, intensiteit en omvang van de hinder zijn factoren die meespelen bij bepaling of het nadeel uitstijgt boven het normaal maatschappelijk risico.¹²²

Normaal maatschappelijk risico is een redelijk algemene open norm en vage term. In jurisprudentie is dan ook gesteld dat de hoogte van het normaal maatschappelijk risico in veel gevallen afhankelijk is van de omstandigheden van het geval.¹²³ Bij de beoordeling van het aspect ‘normaal maatschappelijk risico’ spelen de volgende zaken een rol: de aard van de overheidshandeling en het gewicht van het daarmee gediende belang, de voorzienbaarheid van de handeling en de gevolgen, en de aard en omvang van de toegebrachte schade.¹²⁴

Het arrest Wouwse Tol is een belangrijke uitspraak van de ABRvS in het hanteren van een drempel en toepassing van het criterium normaal maatschappelijk risico. Bij de vaststelling van de omvang of hoogte van het normaal maatschappelijk- of ondernemers risico is aan het bevoegde bestuursorgaan ruimte gelaten, zo bleek uit de uitspraak van de ABRvS.¹²⁵ Het bevoegde bestuursorgaan geniet beoordelingsvrijheid en dus vereist een dergelijk besluit een deugdelijke en daadkrachtige motivering, dat zijn tevens de aspecten waar de bestuursrechter een bestreden besluit aan toetst. Is de motivering toereikend, dan oordeelt

¹¹⁷ Van Wijk & Konijnenbelt & Van Male 2014, p.783

¹¹⁸ ABRvS 9 februari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP3666

¹¹⁹ Barkhuysen & Den Ouden & Tjepkema 2012, p.393

¹²⁰ Van Ravels 2014, p.3

¹²¹ Scheltema 2011

¹²² Kneus & Veenhof 2013

¹²³ HR 17 september 2004, ECLI:NL:HR:2004:AO7887

¹²⁴ Kneus & Veenhof 2013

¹²⁵ ABRvS 5 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY5105

de rechter dat het beleid niet onredelijk is.¹²⁶ De ABRvS stelde verder dat in beginsel in het belang van uniformiteit en voorspelbaarheid van de eventuele vergoeding van de schade aanvaardbaar is dat het bevoegde bestuursorgaan ten aanzien van het normaal maatschappelijk risico vaste percentages hanteert. Het zorgt namelijk voor rechtszekerheid in bepaalde gevallen. Het bevoegde bestuursorgaan zal, als daartoe op grond van de door getroffen partij verschaft informatie, overwegen of het percentage ook van toepassing is in de omstandigheden van dat geval. Naarmate het bestuursorgaan een hoger percentage hanteert, nemen de eisen aan de motiveringsplicht toe.¹²⁷ Voor ondernemers ligt het normaal maatschappelijk risico bijna standaard op een hoger niveau dan voor particulieren. Ondernemers hebben er naar hun aard voor gekozen om een bepaald ondernemersrisico te dragen. Hieruit vloeit voort dat zij een deel van het nadeel als bedrijfs- of ondernemersrisico op zich nemen.¹²⁸ Slechts wanneer door een partij een nadeel wordt geleden waarmee, gemeten naar de aard en inhoud van de maatregel uit het besluit, het tijdstip waarop het in werking treedt, of de plaats waarop deze betrekking heeft, redelijkerwijs geen rekening hoefde te worden gehouden, kan aanspraak bestaan op een nadeelcompensatieregeling.¹²⁹

¹³⁰

§ 5.2.2 Onevenredig

Uit artikel 4:126 Awb blijkt dat alleen de onevenredige schade vergoed dient te worden. Het nadeel wordt alleen vergoed, indien deze uitgaat boven het normaal maatschappelijk risico (abnormale last)¹³¹ en de veehouder in vergelijking met anderen, een bepaalde referentiegroep, onevenredig zwaar wordt getroffen (speciale last).¹³² De veehouder(s) moet zich onderscheiden van anderen, doordat hij schade lijdt, maar hij moet ook gelijkenissen vertonen met personen binnen de referentiegroep die geen, of veel minder, schade lijden.¹³³ Uit rechtspraak of literatuur is nog geen uitsluitsel gekomen over de referentiegroep: of het in dit geval bij de referentiegroep gaat om een beperkte opvatting (gelijk getroffen en binnen het aangewezen gebied) of om een ruime opvatting (Europese of Nederlandse veehouderij).

Treft het nadeel een grote groep personen, dan is er in beginsel geen sprake van onevenredig nadeel en bestaat er geen aanleiding om nadeelcompensatie uit te keren. Aangezien het onderscheidende criterium vaag is – een beperkte of een grotere groep van personen – leidt dit in de praktijk tot problemen.¹³⁴ In veel gevallen komt het bij dit vraagstuk er op aan of de groep van personen wel beperkt is.¹³⁵

§ 5.2.3 Schade

Een ander vereiste om nadeelcompensatie te kunnen verlenen, is dat er schade moet zijn geleden. Om de hoogte van de schade te kunnen bepalen, zal er een vergelijking gemaakt moeten worden.¹³⁶ De uitgangssituatie zal moeten worden vergeleken met de situatie na het rechtmatig genomen besluit dat nadeel veroorzaakt.¹³⁷ Daarbij zal ook uitgezocht moeten worden welk soort nadeel wordt geleden door de getroffen partij. Op basis van artikel 4:126 lid 3 Awb blijkt dat indien diegene ook voordeel heeft genoten van het besluit dit in aanmerking wordt genomen en verrekend. Voorts blijft de schade voor rekening van de aanvrager van nadeelcompensatie als de veehouder anderszins is verzekerd, wettelijk

¹²⁶ Van Ravels 2009, p.215

¹²⁷ ABRvS 30 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW6926

¹²⁸ Van Wijk & Konijnenbelt & Van Male 2014, p.786

¹²⁹ Van Wijk & Konijnenbelt & Van Male 2014, p.786

¹³⁰ ABRvS 17 juni 2009, ECLI:NL:RVS:BI8464

¹³¹ *Kamerstukken II* 2010/11, 32 621, nr.3

¹³² Van Wijk & Konijnenbelt & Van Male 2014, p.782

¹³³ Tjepkema 2010, p.356

¹³⁴ Van Wijk & Konijnenbelt & Van Male 2014, p.782

¹³⁵ ABRvS 25 januari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV1826

¹³⁶ Van Doorn-Hoekveld 2014

¹³⁷ Van Wijk & Konijnenbelt & Van Male 2014, p.789

vastgelegd in artikel 4:126 lid 2 onder a Awb. Daarmee bedoelde de wetgever dat nadeelcompensatie op grond van bijzondere (wettelijke) regelingen en privaatrechtelijke aanspraken op vergoeding voorgaan op de algemene nadeelcompensatieregeling.¹³⁸

§ 5.2.4 Voorzienbaarheid/risicoaanvaarding

Het aspect voorzienbaarheid speelt ook een rol bij verlening van nadeelcompensatie. De voorzienbaarheid kan zorgen dat een deel van de schade voor de veehouder zelf dient te blijven, maar dat de overige schade gelet op de omvang van de schadepost, moet worden vergoed.¹³⁹ Uit het begrip normaal maatschappelijk risico is het begrip risicoaanvaarding af te scheiden. Artikel 4:126 lid 2 onder a Awb bepaalt dat schade in ieder geval voor rekening van de schadelijgende partij blijft voor zover het risico, het risico van het ontstaan is aanvaard. Uit jurisprudentie van de ABRvS blijkt dat sprake is van risicoaanvaarding als een bepaalde maatregel voor een redelijk denkende en handelende partij voorzienbaar was, zodat hij ermee rekening heeft kunnen houden. Cruciaal is of op het moment van de beslissing om te investeren aanleiding bestond om rekening te houden met de kans dat de investering niet (volledig) terugverdiend kan worden door een voorzienbare wijziging van de bestaande situatie.¹⁴⁰ Of in concrete gevallen risicoaanvaarding kan worden tegengeworpen is afhankelijk van factoren als overheidsplannen, kenbaarheid van overheidsbeleid, de structuur van de omgeving en tijdsverloop.

§ 5.2.5 Causaal verband

Het laatste aspect wat van belang is bij het leerstuk nadeelcompensatie is causaal verband. Tussen het rechtmatige bestuursbesluit en het geleden nadeel dient rechtstreeks causaal verband te bestaan. In ieder geval is een conditio sine qua non-verband aanwezig.¹⁴¹ Dat verband wil zeggen dat de schade niet zou zijn ingetreden als het besluit niet genomen was. Het vereiste van conditio sine qua non bij de causaliteitsvraag na schade bij een rechtmatig besluit volgt uit de rechtspraak.¹⁴² De bewijslast van het causale verband rust op getroffen partijen. In dit geval zijn dat de veehouderijen.¹⁴³ Een hypothese stellen is op dit gebied onvoldoende om het causaal verband aan te tonen. Het zal met bewijsmiddelen onderbouwd moeten worden.¹⁴⁴ Iedere situatie zal in deze een nieuwe beoordeling vergen.

§ 5.3 Praktijk

In deze paragraaf worden de elementen uit het leerstuk omgezet naar de praktijksituatie van veehouderijen in Noord-Brabant en Limburg.

De maatschappelijke ongerustheid en uitbraken van dierziektes zorgden er voor dat de overheid in Nederland al langere tijd bezig is met het ontwikkelen van een nieuw instrumentarium. De vraag is in hoeverre de inzet van het nieuwe instrumentarium te scharen valt onder algemeen maatschappelijke ontwikkelingen en nadelen, waarmee de veehouder rekening dient te houden. Het bevoegde bestuursorgaan neemt hier een mogelijk rechtmatig besluit dat wel nadeel veroorzaakt. De kans bestaat dat de veehouder rekening diende te houden met dergelijke ontwikkelingen dan zou het mogelijk betekenen, dat de maatregelen binnen het normaal maatschappelijk risico vallen en er dus geen aanspraak mogelijk is op nadeelcompensatie. Veehouderijen werden echter nog niet vaak getroffen door maatregelen waarbij de overheid, voor langere periode, preventief rechtstreeks in kon grijpen in de dieren aantallen. Bepaalde getroffen bedrijven kunnen echter onevenredig zwaar getroffen worden in haar belangen, waardoor het nadeel uitstijgt boven het normaal maatschappelijk risico. Agrarische bedrijven ervaren dagelijks de aanwezigheid van

¹³⁸ Van Wijk & Konijnenbelt & Van Male 2014, p.790

¹³⁹ Barkhuysen & Tjepkema 2006, p.186

¹⁴⁰ ABRvS 1 augustus 1997, ECLI:NL:RVS:1997:AN5515

¹⁴¹ Van Wijk & Konijnenbelt & Van Male 2014, p.788

¹⁴² ABRvS 8 februari 2012, ECLI:NL:RVS:BV3258

¹⁴³ ABRvS 18 mei 2011, ECLI:NL:RVS:BQ4893

¹⁴⁴ ABRvS 5 december 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU8862

maatregelen en mogelijke nieuwe maatregelen. Het feit dat er maatregelen aan zaten te komen, was voor ondernemers wel in grote mate voorzienbaar. De plannen van de politiek om in te grijpen in de agrarische sector waren niet van gisteren.

Voor ondernemingen in de agrarische sector is de algemene lijn in de rechtspraak dat zij vanwege hun aard van het bedrijf een groot risico lopen dat ze getroffen worden door rechtmatige bestrijdingsmaatregelen. Bij veehouderijen zal dus sneller worden uitgegaan van een 'objectief voorzienbaar risico van ziekten en van in verband daarmee al dan niet met het oog op de volksgezondheid getroffen overheidsmaatregelen'.¹⁴⁵ Bruil ziet het nadeel dat veehouders oplopen dan ook als een nadeel dat valt onder het normale bedrijfs- of ondernemersrisico voor ondernemers.

Uit het Harrida-arrest bleek ook dat van ondernemers verwacht wordt dat zij maatschappelijke ontwikkelingen volgen en zo mogelijk overschakelen op een andere bedrijfsvoering. Bedrijven die in een gebied liggen waar relatief veel pluimveebedrijven zijn gesitueerd, hebben de kans om over te schakelen naar een ander type veehouderij. Bedrijven zijn daarbij wel weer afhankelijk van de financiële mogelijkheden. Wanneer overheidsmaatregelen voorzienbaar waren en



ondernemers de bedrijfsvoering niet tijdig aangepast hebben of adequate maatregelen hebben genomen, bestaat er geen recht op nadeelcompensatie.¹⁴⁶ De voorzienbaarheid draagt er aan bij dat bedrijven de tijd hebben om in te spelen op de maatregelen, als bedrijven dit niet doen aanvaarden zij als het ware de gevolgen. De veehouder moet oppassen voor risicoaanvaarding uit artikel 4:126 Awb. Factoren die daarbij een rol spelen zijn: de inhoud van overheidsplannen,¹⁴⁷ kenbaarheid van overheidsbeleid,¹⁴⁸ de structuur van de omgeving¹⁴⁹ en het tijdsverloop.¹⁵⁰ Voor bedrijven is het daarom zaak om alles te doen, wat binnen hun macht ligt, om de eventuele schadelijkheid van het bedrijf te minimaliseren. Uit de hierboven weergegeven figuur blijkt dat bedrijven, die bepaalde investeringen hebben gedaan of onevenredig getroffen worden, een grotere kans hebben op nadeelcompensatie vóór bekendmaking van de plannen door Dijkma.¹⁵¹ Van actieve risicoaanvaarding is sprake als een veehouder investeringen doet, terwijl de veehouder kon voorzien dat overheidsmaatregelen de investering minder rendabel kunnen maken.¹⁵² In de praktijk is veel afhankelijk van de omstandigheden van het geval en het moment waarop handelingen plaatsvonden bij een veehouderij.

De overheid tracht hier de volksgezondheid te beschermen, door maatregelen te nemen binnen een bepaalde sector, waardoor de kans op openbaring van gevolgen voor de volksgezondheid of het risico hier op zo klein mogelijk zijn. Grote invloed op de mogelijke risico's zijn bepaalde factoren in de omgeving die invloed op het bedrijf hebben en deze bepalen naar alle waarschijnlijkheid ook de zwaarte van de opgelegde maatregelen door de overheden voor bedrijven: de afstanden tot andere bedrijven, hoeveelheid bedrijven binnen een bepaalde straal, verschillende diertypen of homogene bedrijven en de uitrusting van stalsystemen. Factoren die als een mee te wegen aspect in de omstandigheden van het

¹⁴⁵ HR 20 juni 2003, ECLI:NL:PHR:2003:AF7902

¹⁴⁶ Van den Broek 2012, p.102

¹⁴⁷ ABRvS 30 januari 1996, ECLI:NL:RVS:1996:AS5687

¹⁴⁸ AGRvS 10 maart 1992, ECLI:NL:RVS:1992:AN2772

¹⁴⁹ ABRvS 11 april 1995, ECLI:NL:RVS:1995:AS5918

¹⁵⁰ AGRvS 7 mei 1993, ECLI:NL:RVS:1993:AQ0899

¹⁵¹ Barkhuysen & Den Ouden & Tjepkema 2012, p.395

¹⁵² De Graaf & Marseille 2014, p.40

geval worden meegenomen door het bevoegde bestuursorgaan.

Er kan mogelijk toch sprake zijn van onevenredig nadeel voor bepaalde bedrijven. Een kanttekening die hierbij geplaatst moet worden, is dat het in sterke mate afhankelijk is van in welke vorm en zwaarte overheden maatregelen inzetten. De zwaarte van de opgelegde maatregelen kan er voor zorgen dat het geleden nadeel eerder boven het normaal maatschappelijk risico uitstijgt. Een veehouderij (of een beperkte groep veehouderijen) zal bij dit aspect aan moeten tonen dat zij als bedrijf onevenredig zwaar getroffen worden door de maatregelen. Hierbij is het bijvoorbeeld mogelijk dat bedrijven in vergelijking met andere veehouderijen een onevenredig hoog percentage dieren in moeten leveren. Zo zijn er nog meer situaties (theorieën) mogelijk waardoor bedrijven onevenredig zwaar getroffen worden in haar bedrijfsvoering. Bepalend hierbij is welke referentiegroep genomen wordt door de Afdeling. Zal de referentiegroep hier gevormd worden door de bedrijven binnen het getroffen gebied of moet er vanwege de sector provinciaal, landelijk of zelfs Europees gekeken worden naar de referentiegroep. Uit de rechtspraak of literatuur is nog geen uitsluitsel gegeven of het bij de referentiegroep gaat om een beperkte opvatting (gelijk getroffen) of om een ruime opvatting (hele Nederlandse samenleving). Voor de veehouderijen binnen een door maatregelen getroffen gebied zal een ruime opvatting voordeliger zijn. Immers is dan gemakkelijker aantoonbaar dat de door hun geleden schade onevenredig is als gevolg van het genomen besluit. Binnen de in dat geval genomen referentiegroep zijn immers ook genoeg bedrijven die geen nadeel ondervinden of niet worden getroffen door het besluit. Aannemelijker is dat het gaat om een beperkte opvatting, waardoor bedrijven zich moeten onderscheiden van vergelijkbare ook getroffen bedrijven binnen het getroffen gebied.¹⁵³ Het lijkt waarschijnlijker dat de referentiegroep wordt gevormd door iedereen tegen wie zich het verbod richt.¹⁵⁴

De schade die veehouderijen lijden lijkt op inkomensschade. Het rechtmatig genomen besluit zorgt er namelijk voor dat veehouderijen minder dieren kunnen houden. Bedrijven leveren dus een deel van de productiecapaciteit van het bedrijf in op korte termijn. Op lange termijn kan dit voor de veehouder leiden tot inkomensschade. Daarnaast kunnen investeringen in het bedrijf zijn gedaan op basis van het aantal dieren dat aanwezig is op het bedrijf of er te houden is, zo is het mogelijk dat bedrijven ook vermogensschade lijden. De hoogte van de daadwerkelijk geleden schade zal voor veel bedrijven moeilijk bepaalbaar zijn. Er kunnen in de loop der jaren grote verschillen zijn ontstaan tussen de vergunde situatie en feitelijke situatie op bedrijven. Fluctuerende (markt)prijzen zorgen er ook voor dat niet duidelijk is hoeveel schade bedrijven hebben geleden of gaan lijden door de opgelegde maatregel. Het nadeel dat bedrijven ondervinden dient rechtstreeks voort te vloeien uit de opgelegde maatregel. De economische crisis maakt het ook moeilijker voor bedrijven om het ondervonden nadeel aan te tonen. Bedrijven zullen dit door middel van cijfers dienen te onderbouwen dat zij ernstig nadeel ondervinden van de maatregel. Analyse van de kosten en baten van het bedrijf kan hier aan bijdragen. De omzetcijfers zullen dalen naar mate er minder dieren op het bedrijf zijn, terwijl de vaste kosten op een bepaald niveau blijven, hetgeen uiteindelijk kan leiden tot een lagere winst voor het bedrijf. Nadeelcompensatie is dan nog steeds geen zekerheid, alleen vanaf een door de ABRvS gesteld percentage of vanwege de omstandigheden van het geval. Het is zeer de vraag of bedrijven een dermate hoge schade oplopen dat zij boven het normaal maatschappelijk risico uitstijgen en dus onevenredig zwaar getroffen worden.

Bodden voorziet dat de overheid eerder een onrechtmatige overheidsdaad pleegt en verwacht daardoor dat bedrijven geen aanspraak kunnen maken op nadeelcompensatie, maar volledige schadevergoeding kunnen vorderen. Hierover meer in hoofdstuk 6 van dit onderzoeksrapport. De professionals Damen, Huijbers, van Gerven, van Dekken, de Boer en

¹⁵³ Tjepkema 2010, p.367

¹⁵⁴ Schueler 2002, p.134

van der Broeck zijn van mening dat bedrijven wel een legitieme aanspraak kunnen maken op compensatie van het geleden nadeel, voor zover dat onevenredig is.

§ 5.4 Tussenconclusie

Door veehouderijen wordt naar alle waarschijnlijkheid geen nadeel geleden waarmee zij, gemeten naar de aard en inhoud van de maatregel, het tijdstip waarop het in werking treedt, of de plaats waarop deze betrekking heeft, redelijkerwijs geen rekening hoefde te houden. Daardoor gaat aanspraak maken op een nadeelcompensatie regeling een moeilijk verhaal worden, want de door een normale maatschappelijke ontwikkeling veroorzaakte schade blijft in beginsel onder de grens het normaal maatschappelijk risico. De ingreep van het bevoegde overheidsorgaan bij een veehouderij moet dusdanig groot zijn, wil de schade voor compensatie in aanmerking komen.

De verwachting is tevens dat de ingrepen van overheden op dieren aantallen bij bedrijven niet dermate groot zullen zijn, dat de geleden schade van een veehouderij uitstijgt boven het normaal maatschappelijk risico en veehouderijen dus ook niet onevenredig zwaar getroffen worden. Een en ander is ook afhankelijk van de omstandigheden van het geval bij veehouderijen.

Concluderend kan gesteld worden dat de overheid naar alle waarschijnlijkheid geen nadeelcompensatie uit hoeft te keren, omdat de effecten van de maatregelen niet voldoende zwaarwegend zijn om nadeelcompensatie uit te keren. Het percentage van de mogelijke beperking in absolute dieren aantallen zal te laag liggen om voor nadeelcompensatie in aanmerking te komen.

Vooralsnog zijn de getrokken conclusies slechts gebaseerd op het vermoeden van de onderzoeker. Uiteindelijk zal er door de Afdeling recht moeten worden gewezen waardoor deze hypothesen worden bevestigd en er zich een lijn in de jurisprudentie kan ontwikkelen.

Hoofdstuk 6 Onrechtmatige overheidsdaad

Mocht het wetsvoorstel ingevoerd worden en maatregelen in de praktijk worden gebracht, dan heeft dit gevolgen voor de veehouderij. In dit hoofdstuk is het leerstuk van de onrechtmatige overheidsdaad uiteengezet, ervan uitgaande dat bestuursorganen mogelijk een onrechtmatige overheidsdaad plegen. De paragrafen bestaan uit de elementen van het leerstuk. In een paragraaf is er ook een koppeling gemaakt naar de feitelijke situatie in de praktijk van veehouderijen. Tot slot wordt beschreven wat de gevolgen zijn van een mogelijke onrechtmatige overheidsdaad.

§ 6.1 Inleiding

Overheden kunnen in hun dagelijkse werkzaamheden ook te vergaande handelingen verrichten. Onder omstandigheden kan er dan sprake zijn van een onrechtmatige overheidsdaad. Deze onrechtmatige overheidsdaad heeft vorm gekregen in het recht aan de hand van de elementen uit artikel 6:162 BW 'onrechtmatige daad'.

§ 6.2 Onrechtmatig

Mogelijke gronden voor een onrechtmatige overheidsdaad door de overheid zijn:

- inbreuk op een (subjectief) recht;
- doen of nalaten in strijd met een wettelijke plicht; of
- strijd met een ongeschreven recht in het maatschappelijke verkeer betaamt.

De overheid pleegt hier in beginsel mogelijk een onrechtmatige overheidsdaad via een onrechtmatig genomen besluit of via onrechtmatige wetgeving. In de praktijk is sprake van een onrechtmatig besluit, in §6.9 van dit hoofdstuk zal worden behandeld waarom sprake is van een onrechtmatig besluit en geen onrechtmatige wetgeving. Als de bestuursrechter het beroep van een belanghebbende tegen een genomen besluit gegrond heeft verklaard en het besluit heeft vernietigd wegens strijd met het geschreven of ongeschreven recht (algemene rechtsbeginselen of algemene beginselen behoorlijk bestuur), dan is daarmee de onrechtmatigheid gegeven. Overigens zal ook voldaan moeten zijn aan de overige vereisten van het privaatrechtelijke begrip 'onrechtmatige daad', die hier bestuursrechtelijk ingevuld worden.¹⁵⁵ Bij een onrechtmatige overheidsdaad is de toetsing van de onrechtmatige daad net wat uitgebreider. Beleids- of beoordelingsvrijheid leidt tot een terughoudende, marginale toetsing door de rechter. Het element onrechtmatigheid gaat er dan niet om of, achteraf beoordeeld, een andere beslissing beter was geweest omdat daardoor schade had kunnen worden voorkomen. Het gaat er in dat geval om of in de omstandigheden van het geval en met de kennis van toen door de overheid in redelijkheid is gehandeld.¹⁵⁶ Bij de beoordeling van rechtmatigheid van wet- en regelgeving, of het niet tot stand komen ervan, is de aard van de overheidstaak een mee te wegen factor,¹⁵⁷ bleek uit jurisprudentie in een zaak tussen de gemeente Venray en een varkenshouder.¹⁵⁸

§ 6.3 Toerekenbaar

Als de onrechtmatigheid van de handeling vast is komen te staan, dient de daad nog gekoppeld te worden aan de dader. In artikel 6:162 lid 3 BW is het toerekeningselement bij het begrip schuld neergelegd. In de rechtspraak is schuld echter nagenoeg verdwenen en vervangen door pseudo-risicoaansprakelijkheid.¹⁵⁹ Uitgangspunt is dat het onrechtmatige besluit naar verkeersopvatting aan het betreffende overheidslichaam moet worden toegerekend, met uitzondering van situaties in bijzondere omstandigheden van het geval.¹⁶⁰ Uit jurisprudentie valt af te leiden dat wanneer een appellabel besluit is vernietigd, met de

¹⁵⁵ Van Wijk & Konijnenbelt & Van Male 2014, p.745

¹⁵⁶ De Graaf & Marseille 2014, p.70

¹⁵⁷ Van Wijk & Konijnenbelt & Van Male 2014, p.740

¹⁵⁸ HR 21 januari 2005, ECLI:NL:HR:AR4041

¹⁵⁹ Van Wijk & Konijnenbelt & Van Male 2014, p.746

¹⁶⁰ HR 13 oktober 2006, ECLI:NL:HR:2006:AV:6956

vernietiging ook de toerekening aan het bevoegde bestuursorgaan is gegeven.¹⁶¹ De reden van de vernietiging en de vraag of het bevoegde bestuursorgaan wel of geen verwijt kan worden gemaakt, is daarbij minder belangrijk. Zo is onder meer bepaald in het arrest Van Gog/Nederweert.¹⁶²

§ 6.4 Causaliteit

Causaal verband maakt deel uit van het leerstuk van de onrechtmatige overheidsdaad. De grondslag hiervoor is terug te vinden in het woord 'dientengevolge' in artikel 6:162 BW.

Causaliteit kent twee pijlers:

1. Er dient sprake te zijn van een 'condicio sine qua non'-verband, de schade zou niet zijn ingetreden als het onrechtmatige besluit er niet was geweest.
2. Toerekening naar redelijkheid op basis van 6:98 BW. De herkomst van de schadeposten moet verband houden met de gebeurtenis waarop de aansprakelijkheid rust.¹⁶³

De aard van de aansprakelijkheid of de aard van de schade kan met zich meebrengen, dat een gevolg van een gebeurtenis direct kan worden toegerekend.^{164 165} Bij causaliteit speelt ook de Demogue-Besier leer een rol: als de schade ook was ingetreden door een direct genomen rechtmatig besluit, bestaat geen causaal verband tussen het onrechtmatig genomen besluit en de schade. De leer van Demogue-Besier maakt het voor de overheid mogelijk, om aan te voeren, dat de schade ook zou zijn ontstaan als ten tijde van het onjuiste primaire besluit een rechtmatig besluit mogelijk was geweest dat dezelfde schade zou veroorzaken.¹⁶⁶

§ 6.5 Relativiteit

Om een geslaagd beroep op een onrechtmatige overheidsdaad te doen, is relativiteit een vereiste. Als een genomen besluit door de rechter is vernietigd, wil dat zeggen dat het besluit onrechtmatig is genomen, maar levert dat vernietigde besluit niet per definitie een onrechtmatige daad op.¹⁶⁷ In artikel 6:163 BW is de relativiteitsnorm neergelegd. De verplichting tot schadevergoeding bestaat niet, wanneer de geschonden norm niet strekt tot bescherming tegen de schade, zoals de benadeelde die heeft geleden. In het arrest 'Duwbak Linda' heeft de Hoge Raad een nadere uitwerking gegeven.¹⁶⁸ Bij de beantwoording van de vraag of is voldaan aan het in artikel 6:163 BW neergelegde vereiste, is de geldende leer dat de geschonden norm strekt tot bescherming tegen de schade, zoals benadeelde die heeft geleden. Het komt aan op het doel en de strekking van de geschonden norm, aan de hand waarvan moet worden onderzocht tot welke personen en tot welke schade en welke wijzen van ontstaan van de schade de daarmee beoogde bescherming zich uitstrekt.¹⁶⁹

§ 6.6 Schade

Het volgende vereiste voor een onrechtmatige overheidsdaad is schade. Uit artikel 6:162 BW blijkt dat de benadeelde in principe recht heeft op vergoeding van de volledige schade. Het is aan de schadelijdende partij om de gestelde schade te bewijzen, dit blijkt ook uit jurisprudentie.^{170 171} De voor vergoeding in aanmerking komende schade kan vermogensschade of ander nadeel zijn; de schade kan materieel of immaterieel van aard

¹⁶¹ De Graaf & Marseille 2014, p.67

¹⁶² HR 31 mei 1991, AB 1992/290

¹⁶³ Schutgens 2009, p.59

¹⁶⁴ Van Wijk & Konijnenbelt & Van Male 2014, p.752

¹⁶⁵ ABRvS 15 december 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AR7587

¹⁶⁶ Van Wijk & Konijnenbelt & Van Male 2014, p.752

¹⁶⁷ Van Wijk & Konijnenbelt & Van Male 2014, p.749

¹⁶⁸ HR 7 mei 2004, ECLI:NL:HR:2004:AO6012

¹⁶⁹ De Graaf & Marseille 2014, p.70

¹⁷⁰ Van Wijk & Konijnenbelt & Van Male 2014, p.758

¹⁷¹ ABRvS 6 februari 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC3578

zijn, blijkt uit artikel 6:95 BW. Artikel 6:96 BW werkt het begrip vermogensschade verder uit: het aspect schade betreft mogelijk zowel geleden verlies, als gederfde winst en enkele als gevolg van de geleden schade gemaakte andere kosten. De geleden schade gaat in vanaf de datum dat het primaire besluit is genomen, als dat besluit wordt vernietigd of herroepen wegens onrechtmatigheid.¹⁷²

§ 6.7 Eigen schuld en schadebeperkingsplicht

Het geval dat met de vernietiging van het besluit de onrechtmatigheid vaststaat en deze daardoor toerekenbaar is aan het bestuursorgaan, staat er niet aan in de weg dat een gedeelte van de geleden schade, onder omstandigheden, het gevolg kan zijn van toerekenbare handelingen van de schadelijdende partij.¹⁷³ Neerhof, Van Wijk, Konijnenbelt en Van Male spreken van eigen schuld in situaties waarin de schadeveroorzakende omstandigheid aan de benadeelde is toe te rekenen of de benadeelde invloed heeft op de hoogte van de schade. Het blijkt niet expliciet uit artikel 6:101 BW, maar schending van de schadebeperkingsplicht rekent men ook tot de eigen schuld.¹⁷⁴ De schadebeperkingsplicht zorgt voor de verplichting van benadeelde om maatregelen te nemen om de schade, naar redelijkheid, via maatregelen te beperken.¹⁷⁵

§ 6.8 Verjaring¹⁷⁶

Vanwege de grootte van het onderzoek is aan het element van verjaring slechts beperkt aandacht gegeven. Een feit doet verjaren 5 jaar na aanvang van de dag, dat benadeelde bekend is geworden met zowel de schade als met het voor de schadeveroorzakende gebeurtenis verantwoordelijke bestuursorgaan.¹⁷⁷ Na verloop van twintig jaar nadat de schade is veroorzaakt, is in ieder geval sprake van verjaring, stelt ook artikel 4:131 Awb.

§ 6.9 Praktijk

Er zijn in de praktijk twee opties resterend: onrechtmatige wetgeving of een onrechtmatig genomen besluit. Allereerst zal bekeken worden of er mogelijk sprake is van onrechtmatige wetgeving, indien daar noodzaak toe is zal daarna nog worden bekeken of er sprake is van een onrechtmatig genomen besluit.

Onrechtmatige wet- en regelgeving heeft vergaande juridische consequenties: het kan er toe leiden dat wet- en regelgeving onverbindend of buiten toepassing wordt verklaard. Begrijpelijkerwijs zijn daarvoor zwaarwegende argumenten vereist. Een verwijzing naar de Wet verbod pelsdierhouderij is hier op zijn plaats, omdat daar enigszins vergelijkbare wetgeving buiten werking werd gesteld. Door invoering van deze wet werd een verbod ingesteld voor het houden, doden en doen doden van pelsdieren. Er gold een uitfaseringsperiode van tien jaar per 1 januari 2024. Pelsdierhouders zijn in opstand gekomen tegen deze wetgeving. Op 21 mei 2014 deed de Rechtbank Den Haag uitspraak in deze zaak.¹⁷⁸ De rechtbank verklaarde de Wet verbod pelsdierhouderij buiten werking en daarmee onrechtmatig. Er is in deze zaak sprake van regulering van eigendom en vanaf 1 januari 2024 zeer zware regulering van eigendom. Als gevolg van deze regulering worden pelsdierhouders financieel zeer zwaar getroffen, zonder dat daar enige of adequate vergoeding tegenover staat. Daardoor is geen sprake meer van fair balance (rechtvaardig evenwicht tussen het algemeen belang en bescherming van de rechten van eigenaren) en daarmee zijn de maatregelen disproportioneel en in strijd met artikel 1 1^e protocol van het EVRM.

¹⁷² ABRvS 6 februari 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC3578

¹⁷³ Van Wijk & Konijnenbelt & Van Male 2014, p.761

¹⁷⁴ A.R. Neerhof 2003, p.90-101

¹⁷⁵ De Graaf & Marseille 2014, p.80

¹⁷⁶ Van Wijk & Konijnenbelt & Van Male 2014, p.764

¹⁷⁷ ABRvS 5 maart 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC5805

¹⁷⁸ Rb. Den Haag 21 mei 2005, ECLI:NL:RBDHA:2014:6161

De praktijksituatie van pelsdierhouders en veehouderijen zijn in dit geval met elkaar te vergelijken. Bedrijven worden rechtstreeks getroffen in haar bedrijfsvoering zonder dat er rekening is gehouden met enige of adequate financiële compensatie. De Wet verbod pelsdierhouderij trof pelsdierhouders rechtstreeks. Het wetsvoorstel raakt de rechten van veehouders via een door het college van Gedeputeerde Staten genomen besluit. Het voorliggend wetsvoorstel Dieraantallen en Volksgezondheid is slechts een raamwet. Invulling van de bevoegdheden geschiedt door bestuursorganen middels verordeningen en besluiten. Hierdoor bestaat de kans dat wet- en regelgeving op de plank blijft liggen als symboolwetgeving, aldus de heren Bodden en Bruil.¹⁷⁹ Het wetsvoorstel schept slechts mogelijkheden voor lagere overheden om op eventuele problemen in te spelen, daardoor is de wet op zichzelf niet als onrechtmatig te bestempelen omdat deze niet zorgt voor een onrechtmatige inbreuk op de rechten van bedrijven. Het feit dat hier waarschijnlijk geen sprake is van onrechtmatige wetgeving is, brengt met zich mee dat hier alleen het aspect onrechtmatigheid is aangestipt.

Is er dan mogelijk sprake van een onrechtmatig genomen besluit? De schade die bedrijven lijden is namelijk op grond van een door het college van Gedeputeerde Staten genomen besluit. Provinciale Staten stelt, zoals eerder in dit onderzoeksrapport aangehaald, middels een verordening een veedicht gebied vast en stelt ook vast op welke wijze binnen dit gebied dieraantallen worden ingeperkt. Gedeputeerde Staten stelt vervolgens ambtshalve per veehouderij het te houden aantal dieren vast via een besluit.

Een besluit door het bestuursorgaan zal goed onderbouwd en gemotiveerd moeten zijn, volgt onder andere uit het motiveringsbeginsel neergelegd in 3:46 Awb. Voor de deugdelijkheid van de motivering is in elk geval vereist dat de feiten waarop het bestuursorgaan zich beroept juist zijn en dat de toepasselijke wettelijke bepaling juist is geïnterpreteerd, ook als het om een vage norm gaat.¹⁸⁰ De motivering moet het besluit kunnen dragen. De vereiste kwaliteit van de motivering hangt samen met de zwaarte van de ingreep van het besluit in kwestie. Een besluit waarbij een bestuursorgaan de dieraantallen inperkt, dient ook voorzien te zijn van een deugdelijke motivering. De inperking van dieraantallen doet het bestuursorgaan dan op grond van volksgezondheid, via een besluit. Uit jurisprudentie blijkt echter dat dergelijke ingrepen momenteel niet op grond van volksgezondheid kunnen worden gedaan, door het ontbreken van wetenschappelijk bewijs.¹⁸¹ Het besluit kan dus onvoldoende gemotiveerd worden en is daarmee in beginsel in strijd met algemene rechtsbeginselen.

‘Hoewel er op dit moment onvoldoende wetenschappelijke kennis bestaat over de relatie tussen dieraantallen en alle risico’s voor de volksgezondheid, kan er voorlopig gebruik worden gemaakt van bestaande wet- en regelgeving’ staat in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel.¹⁸² Daaruit blijkt dat de wetgever ook voorziet dat in beginsel voorlopig geen gebruik kan worden gemaakt van het instrumentarium. Voorlopig zijn er geen algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten, die kunnen zorgen voor de juridische onderbouwing en motivering onder een besluit voor inperking van dieraantallen op gronden van volksgezondheid. De wetenschap is nog niet voldoende voortgeschreden om dergelijke verbanden vast te kunnen leggen. Bodden stelt tevens dat bij een dergelijk besluit ook mogelijk sprake is van strijd met het verbod van willekeur.¹⁸³ Het verbod van willekeur speelt met name een rol bij de proportionaliteit van overheidsingrijpen. De beperking in de samenleving moet te rechtvaardigen zijn ten opzichte van de te beschermen belangen.¹⁸⁴ Het verbod van willekeur impliceert dat het bestuur een gedegen belangenafweging moet

¹⁷⁹ Zie bijlage G en J van dit onderzoeksrapport

¹⁸⁰ Van Wijk & Konijnenbelt & Van Male 2014, p.342

¹⁸¹ ABRvS 17 april 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ7730

¹⁸² MvT Dieraantallen en Volksgezondheid, p.6

¹⁸³ Zie bijlage G van dit onderzoeksrapport

¹⁸⁴ Burkens 2006, p.189

maken alvorens het besluiten neemt. De mate van ruimte die er is voor beleidsvrijheid heeft ook effect op de ruimte voor de belangenafweging, die het bestuursorgaan moet maken. De belangenafweging moet dan ook diepgaander zijn ingevuld en gemotiveerd. De bevoegde overheidsorganen schaden de belangen van veehouderijen op dusdanig zware wijze, terwijl er geen aanvaarde wetenschappelijke onderbouwing voorhanden is. Het ontbreken van deze onderbouwing en het toch nemen van een dergelijk besluit, impliceert dat de overheid onvoldoende de belangen van de veehouderij heeft afgewogen. Het bevoegde bestuursorgaan had in redelijkheid niet tot dusdanig zware inperkingen kunnen komen op grond van de momenteel beschikbare gegevens, hetgeen mogelijk kan leiden tot vernietiging van het besluit.

Het bevoegde bestuursorgaan neemt in de huidige omstandigheden risico als het gebruik maakt van de in de Wet Dieren geschepte bevoegdheden, omdat het bestuursorgaan een besluit neemt dat mogelijk in strijd is met het motiveringsbeginsel en het verbod van willekeur. Hierdoor handelen de bevoegde overheidsorganen in strijd met algemene rechtsbeginselen en is mogelijk sprake van een onrechtmatig besluit, waardoor de rechter genoodzaakt is een dergelijk besluit te vernietigen op grond van artikel 8:72 Awb. Het vernietigen van een overheidsbesluit door de rechter stelt de onrechtmatigheid van een besluit vast.

Het vernietigen van het besluit zorgt ervoor dat het toerekenbaar is aan het bestuursorgaan, dat verantwoordelijk is voor het genomen besluit. De lijn van de jurisprudentie bevestigt dit onder andere in het arrest Van Gog/Nederweert. In elke situatie tussen veehouderijen en de overheid kunnen bijzondere omstandigheden van het geval spelen, die het niet toerekenbaar maken.

De schade rust in dit geval direct op het door Gedeputeerde Staten onrechtmatig genomen besluit, de inperking van dieraantallen. De schade zou ook niet zijn ingetreden als het onrechtmatige besluit niet was genomen. Er was voor de overheid geen ruimte om op dat moment een soortgelijk rechtmatig besluit te nemen, waardoor ook geen beroep kan worden gedaan op de leer van Demogue-Besier. Het vernietigen van het besluit door de rechter maakt het makkelijker om de causaliteit aan te tonen.

De verplichting tot schadevergoeding bestaat niet, wanneer de geschonden norm niet strekt tot bescherming tegen de schade zoals de benadeelde die heeft geleden. Hier zijn de geschonden normen algemene rechtsbeginselen. Algemene rechtsbeginselen zijn fundamentele opvattingen die binnen de samenleving van groot belang worden geacht, en daardoor zorgen voor een juridische normstelling.¹⁸⁵ De geschonden norm strekt hierdoor wel tot bescherming van de door veehouderijen geleden schade, omdat de geschonden norm zorgt voor een onrechtmatig genomen besluit.

In beginsel komt de volledige geleden schade voor vergoeding in aanmerking. Wel is het aan de schadelijdende partij, de veehouderij, om de schade aan te tonen. Het lijden van verlies en het mislopen van winst door een onrechtmatig besluit loopt vanaf het moment waarop het onrechtmatige besluit is genomen.¹⁸⁶ Ook vermogensschade als het minder waard worden van onroerend goed, komt voor vergoeding in aanmerking.¹⁸⁷ Op grond van artikel 8:88 Awb kan de rechter het bestuursorgaan bevelen, de door een onrechtmatig besluit, geleden schade te vergoeden. In tijden van economische crisis zal het voor de veehouder moeilijker zijn om aan te tonen dat of welk deel van de geleden schade komt door het genomen besluit. Het houden van minder dieren zal onmiskenbaar gevolgen hebben voor de productie en dus de omzet. Hierdoor lijden de bedrijven financiële schade in de vorm van verminderde omzet

¹⁸⁵ Van Wijk & Konijnenbelt & Van Male 2014, p.745

¹⁸⁶ De Graaf & Marseille 2014, p.77

¹⁸⁷ ABRvS 19 februari 1998, AB 1998/202

en winst, maar ook in het verminderen van de totale bedrijfswaarde. Veehouders zullen echter de schade in cijfers uit moeten drukken en onderbouwen.

§ 6.10 Tussenconclusie

Geconcludeerd kan worden dat bevoegde overheidsorganen een risico lopen als zij in de huidige omstandigheden gebruikmaken van bevoegdheden uit het wetsvoorstel dieraantallen en volksgezondheid, omdat mogelijk sprake is van onrechtmatige besluiten. In de memorie van toelichting adviseert de wetgever ook voorlopig gebruik te maken van het huidige juridische kader. De provincies Noord-Brabant en Limburg gaven in een eerder stadium al aan dit voornemens te zijn.

Het instrument is inzetbaar als preventief instrument. Uit de memorie van toelichting blijkt dat het instrument kan worden benut als wetenschappelijk de zekerheid bestaat dat een risico voor de volksgezondheid kan optreden. Nu deze wetenschappelijke onderbouwing op dit moment nog onvolledig is, kunnen bestuursorganen besluiten onvoldoende motiveren. Het college van Gedeputeerde Staten kan onvoldoende motiveren waarom zij besluiten tot een vermindering van het aantal dieren op veehouderijen. Een dergelijk besluit is mogelijk in strijd met de geldende rechtsnormen. Waarschijnlijk is het de bedoeling van de wetgever om nu al een wettelijke voorziening te creëren, maar in de toekomst pas gebruik te gaan maken van deze voorziening.

In het kader van de rechtszekerheid is het voor bedrijven ook moeilijk te accepteren dat zij voldoen aan alle geldende wet- en regelgeving op het gebied van milieu en ruimte en dan nog het risico lopen op rechtstreeks beperkende maatregelen, in de vorm van het inperken van dieraantallen.

Hoofdstuk 7 Conclusies en aanbevelingen

Uit het literatuur- en praktijkonderzoek zijn conclusies en aanbevelingen naar voren gekomen die in dit hoofdstuk worden besproken. Zie paragraaf 7.1 voor de conclusies en paragraaf 7.2 voor de daaruit voortvloeiende aanbevelingen. De conclusies hieronder vormen het antwoord op de centrale vraag:

‘Wat zijn de mogelijke gevolgen van het inwerking treden van de wetswijzigingen uit het Wetsvoorstel Dieraantallen en Volksgezondheid voor de rechtspositie van veehouderijen in Noord-Brabant en Limburg?’

§ 7.1 Conclusies

Conclusie 1 Huidig instrumentarium ondervangt problemen mogelijk ook

De overheid probeert in het huidige juridische kader de schadelijkheid van veehouderijen binnen de perken te houden. Op grond van het huidige instrumentarium dient in het kader van ruimtelijke ordening en het kader van het milieurecht rekening te worden gehouden met aspecten van volksgezondheid. Schrijvers en professionals stellen dat als er in de toekomst een wetenschappelijke grondslag komt, het huidige instrumentarium ook kan voldoen voor de aanpak van het probleem. De wijziging van de Wet dieren vormt dan een niet noodzakelijk extra toetsingskader.

Preventieve maatregelen kunnen dan ingezet worden voor de aanpak van het probleem, deze maatregelen zijn bovendien minder ingrijpend, dan het rechtstreeks ingrijpen in de bedrijfsvoering (dieraantallen) van veehouderijen door het bevoegde bestuursorgaan. Ruimtelijke ordening kan ook een positieve bijdrage leveren. In bestemmingsplannen kunnen mogelijk standaardafstanden met betrekking tot volksgezondheid worden opgenomen voor veehouderijen. Standaardafstanden die veehouderijen minimaal moeten aanhouden ten opzichte van bevolkingskernen, maar wellicht ook afstanden ten opzichte van andere agrarische bedrijven in de directe omgeving ten behoeve van de volksgezondheid. Het milieurecht kan in de toekomst mogelijk strengere normen hanteren, waardoor het aantal dieren op veehouderijen mogelijk ook kan afnemen. De inzet van deze instrumenten is, net als het nieuwe instrumentarium, afhankelijk van de wetenschappelijke vaststelling van bepaalde verbanden.

Conclusie 2 Onzekerheid toekomst wetsvoorstel

Het is goed denkbaar dat het wetsvoorstel in zijn huidige vorm niet in de praktijk gerealiseerd zal worden. Het wetsvoorstel heeft een spervuur aan kritieken over zich heen gekregen. Het IPO en de VNG waren uiterst kritisch over het wetsvoorstel: ‘een onuitvoerbaar, tijdrovende papieren tijger’. Het IPO en de VNG zijn twee overkoepelende instanties van Nederlandse provincies en gemeenten, die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het wetsvoorstel. De provincies Noord-Brabant en Limburg gaven, bij monde van gedeputeerden, te kennen voorsnog geen gebruik te zullen maken van bevoegdheden. De insteek van provincies is gebaseerd op de huidige omstandigheden en kunnen in de toekomst mogelijk veranderen. Mocht de wetenschappelijke onderbouwing niet rondkomen is de algemene verwachting dat de wet niet in werking treedt of voorlopig als symboolwetgeving op de plank blijft liggen, zoals Bodden en Bruil stellen. Bruil stelde ook dat de wetenschappelijke onderbouwing er ooit wel zal zijn. Het is daarom goed denkbaar dat de wetgever nu al een juridische voorziening wil creëren, om hier in de toekomst direct gebruik van te kunnen maken.

Conclusie 3 Wetsvoorstel wekt mogelijk een dierrechtensysteem op

De kans bestaat dat in de praktijk een ‘nieuw’ dierrechtensysteem ontstaat. De enige uitbreidingsmogelijkheid voor bedrijven is het overnemen van rechten van bedrijven, die van plan zijn te stoppen met de bedrijfsactiviteiten. Het bedrijf kan als geheel overgenomen worden of de vrijkomende dieraantallen kunnen naar een ander bedrijf overgeheveld worden. Het is geen onaardige gedachte dat bedrijven, die van plan zijn te stoppen, ‘dierrechten’ gaan proberen te verkopen aan veehouderijen. De veehouderij die voornemens is uit te breiden zal hiervoor een aanvraag moeten doen bij het bevoegde gezag. Het college van

Gedeputeerde Staten beslist uiteindelijk over het aantal te houden dieren op een bedrijf. De enige andere uitbreidingsmogelijkheid die een bedrijf heeft, is vestiging buiten een aangewezen veedicht gebied.

Conclusie 4 Geen wetenschappelijk bewijs voor causaal verband

In het verleden zijn al diverse onderzoeken gedaan naar de effecten van veehouderijen op de (leef)omgeving. Onderzoeken die wel verbanden konden leggen tussen de aanwezigheid van veehouderijen en effecten op de leefomgeving, maar nog geen causale verbanden. Uitzondering hierop is de Q-koorts op geitenhouderijen, waar causale verbanden wel konden worden aangetoond. Rond veehouderijen werden verhoogde concentraties fijn stof (met micro-organismen en endotoxinen) gemeten. De effecten hiervan op de omgeving zijn echter nog niet voldoende duidelijk. Door de beperkingen van de onderzoeken is een uitspraak over de relatie tussen de (intensieve) veehouderij en de gevolgen voor omwonenden niet mogelijk. De onderzoeken komen momenteel niet verder dan hypothesen op het gebied van potentiële blootstelling en mogelijke effecten voor de gezondheid. Causale verbanden als een verhoogd risico voor de volksgezondheid bij een bepaald aantal dieren of schadelijke effecten van veehouderijen op de omgeving binnen een bepaald aantal meters, zijn nog niet vast te stellen. De oorzaak ligt deels in dat er nog relatief weinig onderzoek is gedaan naar het onderwerp, maar ook dat de wetenschap onvoldoende is voortgeschreden. Er bestaan ook twijfels of dergelijke causale verbanden in de toekomst ooit veehouderij breed getrokken kunnen worden.

Conclusie 5 Nadeelcompensatie een moeilijk verhaal

Indien er sprake is van een rechtmatige overheidsdaad, staat voor getroffen veehouderijen de mogelijkheid open om een verzoek om nadeelcompensatie te doen bij het bestuursorgaan. Mocht in de toekomst de wetenschappelijke onderbouwing rondkomen, dan is dit het mogelijke spoor om de rechtspositie van de veehouder te beschermen.

Het nadeel dat bedrijven ondervinden van de ingestelde maatregel dient onevenredig te zijn ten opzichte van andere getroffen bedrijven. De hoogte van het geleden nadeel dient ook nog boven een bepaalde grens uit te stijgen, namelijk het normaal maatschappelijk risico. Stijgt het nadeel niet boven het normaal maatschappelijk risico uit, dan is een bedrijf ook niet onevenredig zwaar getroffen. De ingreep in de dieren aantallen, door het bestuursorgaan, zal dusdanig zwaar moeten zijn om voor nadeelcompensatie in aanmerking te komen. Natuurlijk spelen bij elke afzonderlijke veehouderij andere omstandigheden van het geval mee, die moeten worden meegenomen in de overweging door het bevoegde bestuursorgaan of de rechter. Veehouderijen zijn afhankelijk van het feit in welke vorm en zwaarte bestuursorganen maatregelen opleggen.

Een verzoek om nadeelcompensatie zal naar alle waarschijnlijkheid, gezien het bovenstaande, moeilijk afdwingbaar worden voor veehouderijen. De ABRvS zal uiteindelijk uitspraak moeten doen in een procedure en daarmee een lijn in de jurisprudentie ontwikkelen.

Conclusie 6 Mogelijk sprake van een onrechtmatige overheidsdaad

Mochten de colleges van Gedeputeerde Staten in Nederland op dit moment maatregelen instellen op grond van de Wet dieren, nemen zij een risico. Mogelijk plegen zij een onrechtmatige overheidsdaad, de heer Bodden ondersteunt deze gedachte.

Gedeputeerde Staten wijzen, via een besluit, het aantal te houden dieren op een veehouderij aan op gronden van risico's voor de volksgezondheid. Een dergelijk besluit moet rusten op een deugdelijke motivatie. Momenteel ontbreekt echter nog een wetenschappelijk bevestiging van dergelijke causale verbanden. Ook de rechtspraak staat voorlopig nog geen maatregelen toe op gronden van volksgezondheid, vanwege het eerdergenoemde ontbreken van een wetenschappelijk verband.

Gedeputeerde Staten pleegt dan een inbreuk zonder dat daar een deugdelijke motivering aan ten grondslag ligt, hetgeen in strijd is met het motiveringsbeginsel. Daardoor is een besluit van Gedeputeerde Staten om dieraantallen binnen een gebied te beperken mogelijk in strijd met algemene rechtsbeginselen. Onrechtmatigheid van een besluit kan leiden tot vernietiging van het besluit door de rechter. Vervolgens kan aan Gedeputeerde Staten opgelegd worden om de volledige geleden schade aan veehouderijen te vergoeden, op grond van het onrechtmatig genomen besluit.

Ook hier zal de ABRvS uiteindelijk uitspraak moeten doen in een procedure en daarmee de te volgen lijn in de jurisprudentie ontwikkelen. De rechtspositie van de veehouderij is hier waarschijnlijk verdedigbaar. Momenteel geeft dit traject waarschijnlijk de meeste kans om de rechtspositie van de veehouderij te verdedigen.

§ 7.2 Aanbevelingen

Aanbeveling 1

Monitor onderzoeken over de relatie veehouderij-

volksgezondheid

Het VGO-onderzoek kan een enorme impact hebben op de rechtspositie van veehouderijen, zelfs op het totale juridische landschap rond veehouderijen. In de toekomst ligt het voor de hand dat er vervolgonderzoeken opgezet worden. De wetenschap schrijdt zich altijd voort. Voor Van Dun Advies B.V. is het daarom van groot belang om blijvend op de hoogte te blijven van wetenschappelijke ontwikkelingen en lopende onderzoeken.

Aanbeveling 2

Procedure wetsvoorstel

Gezien de recente ontwikkelingen, nadat minister Dijksma het wetsvoorstel dieraantallen en volksgezondheid indiende, is het zeer de vraag of het wetsvoorstel onveranderd in de praktijk gebracht zal worden. Het is voor Van Dun Advies B.V. van belang om eventuele wijzigingen in het wetsvoorstel helder te hebben. Gevolgen van de wijzigingen zullen geanalyseerd moeten worden om klanten uiteindelijk van een zo goed mogelijk advies te kunnen voorzien. De werkwijze en criteria waarmee de bevoegde bestuursorganen gaan werken worden in verordeningen gegeven. Voor Van Dun Advies is het zaak deze verordeningen en de gevolgen hiervan scherp in beeld te hebben.

Aanbeveling 3

Advocatuur

Het is Van Dun Advies aan te bevelen om contact te zoeken met partners in de advocatuur over de haalbaarheid van nadeelcompensatie uit rechtmatige overheidsdaad of schadevergoeding uit onrechtmatige overheidsdaad. Welke van de twee vormen van toepassing is hangt af van de wetenschappelijke onderbouwing onder het wetsvoorstel.

Aanbeveling 4

Bereid de veehouderijen voor op wat mogelijk komen gaat

Voor Van Dun Advies is het zaak dat veehouderijen maximaal geprepareerd zijn op wat komen gaat. Veehouderijen moeten proberen alle mogelijke voorzorgsmaatregelen treffen, waardoor het effect van de maatregelen op het bedrijf zo klein mogelijk blijft. Veehouderijen die nog niet het maximaal vergunde aantal dieren houden, moeten proberen hun bedrijf optimaal te benutten en het aantal dieren op te hogen. Vergunningen moeten in orde zijn en nageleefd worden. Stalsystemen dienen optimaal te functioneren en het liefst voorzien van de BBT. Veehouderijen moeten vooraf alle mogelijke maatregelen treffen, die binnen hun macht liggen, om de schadelijkheid van de veehouderij op de omgeving te beperken.

Aanbeveling 5

Huidig juridisch kader

De rol van het huidige juridische kader kan in de toekomst nog groter worden. Bepaalde instrumenten kunnen mogelijk dwingender ingezet worden. Momenteel is nog onduidelijk op welke wijze en welke diepte instrumenten in de toekomst mogelijk kunnen worden ingezet. Analyse hiervan is noodzakelijk om de klanten te kunnen voorzien van het juiste advies.

Literatuurlijst

Boeken:

Barkhuysen & Den Ouden & Tjepkema 2012

T. Barkhuysen & W. den Ouden & M.K.G. Tjepkema, *Coulant compenseren? Over overheidsaansprakelijkheid en rechtspolitiek*, Deventer: Kluwer 2012

Barkhuysen & Tjepkema 2006

T. Barkhuysen & M.K.G. Tjepkema, *Aansprakelijkheid uit 'rechtmatige' overheidsdaad*, Zutphen: Uitgeverij Paris B.V. 2006

Bastiaans e.a. 2010

M.H. Bastiaans e.a., *Leidraad voor juridische auteurs*, Deventer: Kluwer 2010

Beijen e.a. 2012

B.A. Beijen e.a., *Hoofdlijnen milieubestursrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2012

Bodden & Verstappen & Wingens 2013

P.P.A. Bodden & T.J.H. Verstappen & H.J.M. Wingens, *Milieu en ruimte in het buitengebied*, Amsterdam: Berghauser Pont Publishing 2013

Boeve & Groothuijse 2013

M.N. Boeve & F.A.G. Groothuijse, *Omgevingsrecht*, Amsterdam: Europa Law Publishing 2013

Bruil & Brussaard & De Haan 2003

D.W. Bruil & W. Brussaard & P. de Haan, *Inleiding agrarisch recht*, Den Haag: Koninklijke Vermande 2003

Bruinsma & Brunner 2009

R. Bruinsma & C.M. Brunner, *Bedrijven en milieuzonering*, Den Haag: Sdu Uitgevers BV 2009

Burkens e.a. 2006

M.C. Burkens e.a., *Beginselen van de democratische rechtsstaat*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2006

Van Buuren e.a. 2010

P.J.J. van Buuren e.a., *Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2010

De Graaf & Marseille 2014

K.J. De Graaf & A.T. Marseille, *Nadeelcompensatie en onrechtmatige overheidsdaad*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2014

Gremmen & Scholten 2010

H.G.J. Gremmen & M.C.T. Scholten, *Over zorgvuldige veehouderij. Veel instrumenten, één concert*, Wageningen: Wageningen UR 2010

Van Schaaijk 2011

G.A.F.M. van Schaaijk, *Praktijkgericht juridisch onderzoek*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011

Scheltema & Scheltema 2008

M.W. Scheltema & M. Scheltema, *Gemeenschappelijk Recht: wisselwerking tussen publiek- en privaatrecht*, Deventer: Kluwer 2008

Schlössels & Zijlstra 2010

R.J.N. Schlössels & S.E. Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat*, Deventer: Kluwer 2010

Schueler 2002

B.J. Schueler, *Schadevergoeding bij rechtmatige overheidsdaad*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2002

Schutgens 2009

R.J.B. Schutgens, *Onrechtmatige wetgeving*, Deventer: Kluwer 2009

Tjepkema 2010

M.K.G. Tjepkema, *Nadeelcompensatie op basis van het égalitébeginsel*, Deventer: Kluwer 2010

Van Wijk & Konijnenbelt & Van Male 2014

H.D. van Wijk & W. Konijnenbelt & R.M. van Male, *Hoofdstukken van Bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2014

Rapporten:

Beukema 2014

G. Beukema, *Concept-wijzigingsvoorstel Wet Dieren* (advies van 13 augustus 2014 van het IPO over het concept wetsvoorstel Dieraantallen en Volksgezondheid), Den Haag: IPO 2014

Bruil & Lamers & Ullenbroeck 2012

W. Bruil & L.T.M. Lamers & H.P.T. Ullenbroeck, *Sturingsmogelijkheden omvang veestapel*, Arnhem: ARCADIS 2012

Bureau GMV 2012

L. Geelen e.a., *Gezondheidseffectscreening Ontwerpbestemmingsplan Buitengebied Gemeente Bernheze*, Tilburg: Bureau GMV 2012

Gezondheidsraad 2012

Gezondheidsrisico's rond veehouderijen (rapport Gezondheidsraad 30 november 2012), Den Haag: Gezondheidsraad 2012

Gunning-Schepers e.a. 2012

L.J. Gunning-Schepers e.a., *Gezondheidsrisico's rond veehouderijen*, Den Haag: Gezondheidsraad 2012

Heederik & IJzermans 2011

D.J.J. Heederik & C.J. IJzermans, *Mogelijke effecten van intensieve-veehouderij op de gezondheid van omwonenden: onderzoek naar potentiële blootstelling en gezondheidsproblemen*, Utrecht: 2011

MOLO rapportage 2014

Veehouderij en volksgezondheid: mogelijkheden om volksgezondheidsaspecten mee te wegen bij vergunningverlening, Den Bosch: 2014

Van Os & Smidt & Jeurissen 2014

J. van Os & R. Smidt & L. Jeurissen, *Afstand veehouderij tot woningen*, Wageningen: Alterra 2014

Nijdam e.a. 2011

R. Nijdam e.a., *Informatieblad Intensieve Veehouderij en Gezondheid*, Tilburg: GGD Nederland 2011

RIVM 2014

Projectplan Veehouderij en Gezondheid Omwonenden (VGO), Den Haag: RIVM 2014

De Vet 2014

C.J.G.M. de Vet, *Reactie VNG op concept wijzigingsvoorstel Wet Dieren* (advies van 11 september 2014 van de VNG over het concept wetsvoorstel Dieraantallen en Volksgezondheid), Den Haag: VNG 2014

*Artikelen:***Barkhuysen 2013**

T. Barkhuysen, 'Gezondheidsrisico's door dieren en omgevingsrecht', *NJB* 2013-19

Barkhuysen & Onrust 2010

T. Barkhuysen & F. Onrust, 'De betekenis van het voorzorgsbeginsel voor de Nederlandse (milieu)rechtspraak', *Europe Law Publishing* 2010

Bodden 2014

P.P.A. Bodden, 'Gezondheidsrisico's van veehouderijen', *TO* 2014-1, p.20

Damen 2014

F.H. Damen, 'Wetsvoorstel dieraantallen en volksgezondheid: nodig of overbodig?', *TAR* 2014, p.414

Kneus & Veenhof 2013

G. Kneus & R. Veenhof, 'Normaal maatschappelijk risico en de omstandigheden van het geval. Een analyse van de jurisprudentie', *StAB* 2013 nr.2

Neerhof 2003

A.R. Neerhof, 'Eigen schuld en schadebeperkingsplicht in het bestuursrecht', *O&A* 2003

Van de Poel & Van Harten 2014

J.K. van de Poel & M. van Harten, 'De bescherming van de volksgezondheid in het omgevingsrecht', *StAB* 2014 nr.3

Scheltema 2011

M.W. Scheltema, 'Het wetsvoorstel schadevergoeding bij rechtmatige overheidsdaad (nadeelcompensatie)', *VR* 2011/79

Schueler 2013

B.J. Schueler, 'Overheidsaansprakelijkheid in beweging', *M en R* 2013/72

Van den Broek 2012

G.M. van den Broek, 'De toekomst van nadeelcompensatie in het omgevingsrecht', *TO* 2012-4, p.102

Van Doorn-Hoekveld 2014

W.J. van Doorn-Hoekveld, 'Schadevaststelling bij nadeelcompensatie. Een theoretische en schematische analyse van de aspecten die relevant zijn bij het vaststellen van de schade in het nadeelcompensatieproces', *TBR* 2013/108

Van Ravels 2014

B.P.M. van Ravels, 'Hoe groot is het normale maatschappelijke risico?', *NTB* 2014/2

Van Ravels 2009

B.P.M. van Ravels, 'Kroniek schadevergoeding', *NTB* 2009/7

Verhoeven 2014

M.J.H.M. Verhoeven, 'Drie jaar milieurechtspraak in eerste aanleg', *M en R* 2014/8

Elektronische bronnen:

Banning, 'De regeling nadeelcompensatie', 12 december 2014, www.banning.nl

CBS, 'Landbouw in vogelvlucht, 23 december 2014, www.cbs.nl

Gemeente Bernheze, 'Raad van State beoordeelt bestemmingsplan buitengebied', 12 september 2014, www.bernheze.org.

Infomil, 'OBM bij veehouderijen', 16 oktober 2014, www.infomil.nl

Kennisnetwerk zoönosen Midden Nederland, 'Zoönosen', 14 september 2014, www.vandieropmens.nl.

Stichting Informatievoorziening Zorg, 'VGO', 17 september 2014, www.sivz.nl.

Van Dun Advies, 'Organisatie', 9 september 2014, www.vandunadvies.nl.

Jurisprudentielijst

Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State

ABRvS 2 oktober 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1325
ABRvS 24 november 2010, ECLI:NL:RVS:BO4822
ABRvS 10 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3335
ABRvS 9 februari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP3690
ABRvS 30 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2830
ABRvS 17 april 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ7730
ABRvS 15 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3726
ABRvS 9 februari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP3666
ABRvS 5 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY5105
ABRvS 30 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW6926
ABRvS 17 juni 2009, ECLI:NL:RVS:BI8464
ABRvS 25 januari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV1826
ABRvS 8 februari 2012, ECLI:NL:RVS:BV3258
ABRvS 18 mei 2011, ECLI:NL:RVS:BQ4893
ABRvS 5 december 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU8862
ABRvS 30 januari 1996, ECLI:NL:RVS:1996:AS5687
ABRvS 11 april 1995, ECLI:NL:RVS:1995:AS5918
ABRvS 15 december 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AR7587
ABRvS 6 februari 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC3578
ABRvS 5 maart 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC5805
ABRvS 19 februari 1998, AB 1998/202

Afdeling geschillen van bestuur van de Raad van State

AGRvS 10 maart 1992, ECLI:NL:RVS:1992:AN2772
AGRvS 7 mei 1993, ECLI:NL:RVS:1993:AQ0899

Rechtbank Oost-Brabant en Den Haag

Rb. Oost-Brabant 6 juni 2014, ECLI:NL:RBOBR:2014:3163
Rb. Oost-Brabant 12 juli 2013, ECLI:NL:RBOBR:2013:2855
Rb. Oost-Brabant 17 oktober 2014, ECLI:RBOBR:2014:6305
Rb. Den Haag 21 mei 2005, ECLI:NL:RBDHA:2014:6161

Hof van Justitie van de Europese Gemeenschap

HvJ EG 16 augustus 1962, ECLI:EU:C:1963:1
HvJ EG 15 juli 1964, ECLI:EU:C:1964:66

Hof van Justitie van de Europese Unie

HvJ EU 19 september 2002, ECLI:EU:C:2002:508

Hoge Raad der Nederlanden

HR 17 september 2004, ECLI:NL:HR:2004:AO7887
HR 20 juni 2003, ECLI:NL:PHR:2003:AF7902
HR 21 januari 2005, ECLI:NL:HR:AR4041
HR 13 oktober 2006, ECLI:NL:HR:2006:AV:6956
HR 31 mei 1991, AB 1992/290
HR 7 mei 2004, ECLI:NL:HR:2004:AO6012

‘De rechtspositie van de veehouderij na wijziging van de Wet Dieren’



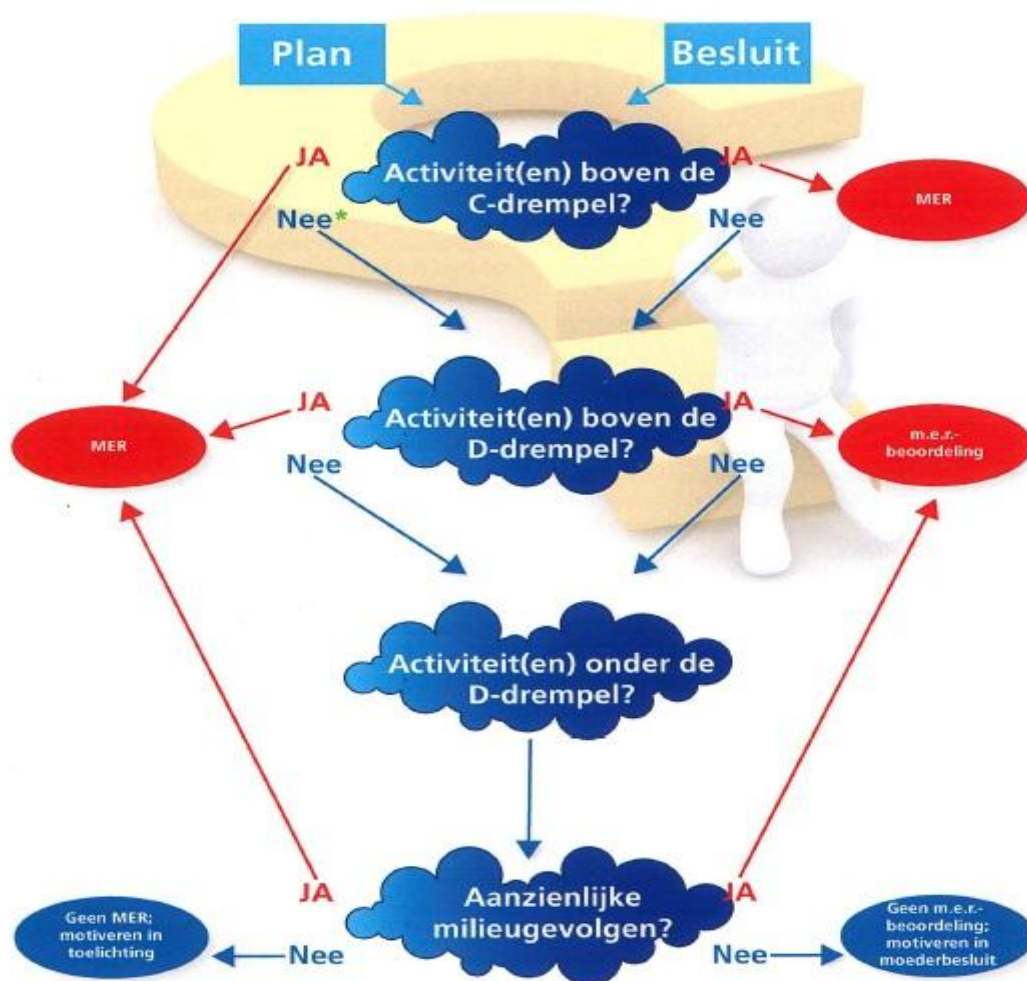
BIJLAGEN

BIJLAGEN

Inhoudsopgave bijlagen:

Bijlage A	Milieueffectrapportage
Bijlage B	Drempels procedures
Bijlage C	BZV
Bijlage D	Verantwoording professionals
Bijlage E	Modelbrief interview professionals
Bijlage F	Interview Hans Huijbers (ZLTO)
Bijlage G	Interview Paul Bodden (Hekkelman)
Bijlage H	Mailwisseling Van Dekken (PvdA)
Bijlage I	Mailwisseling Franca Damen (Linssen CS Advocaten)
Bijlage J	Mailwisseling Willem Bruil (IAR)
Bijlage K	Mailwisseling Renske Nijdam (GGD)
Bijlage L	Mailwisseling De Boer (VVD)
Bijlage M	Mailwisseling Van Gerven (SP)
Bijlage N	Mailwisseling Van der Broeck (CDA)

Bijlage A milieueffectrapportage



* tenzij er een passende beoordeling o.g.v. de Natuurbeschermingswet 1998 vereist is; dan wel MER

Bijlage B Drempels procedures

m.e.r.-plichtige bedrijven C-drempel

- 85.000 mesthoenders (Rav cat. E3 t/m 5)
- 60.000 hennen (Rav E1 t/m E2)
- 3.000 mestvarkens (Rav D3)
- 900 zeugen (Rav D1.2, D1.3 en D3 m.b.t opfokzeugen)

m.e.r. beoordeling D-drempel

- 40.000 pluimvee (Rav E, F, G en J)
- 2.000 vleesvarkens (Rav D3)
- 750 zeugen (Rav D1.2, D1.3 en D3 m.b.t opfokzeugen)
- 3.750 gespeende biggen (Rav D1.1)
- 5.000 pelsdieren, fokteven (Rav H1 t/m H3)
- 1.000 voedsters of 6.000 vlees- en opfokkonijnen tot dekleeftijd (Rav cat. I1 en I2)
- 200 melk- en kalfkoeien of zoogkoeien >2 jaar (Rav A1 en A2)
- 340 vrouwelijk jongvee <2 jaar (Rav A3)
- 340 melk-,kalf- en zoogkoeien >2 jaar en vrouwelijk jongvee <2 jaar (Rav A1,A2 en A3)
- 1.200 vleesrunderen (Rav A4 t/m A7)
- 2.000 schapen of geiten (Rav B1, C1 t/m C3)
- 100 paarden of pony's, exclusief opfok (Rav K1 en K3)
- 1.000 struisvogels (Rav L1 t/m L3)

OBM fijn stof

Drempels voor toetsing OBM fijn stof

- minstens 500 en ten hoogste 1200 vleesrunderen
- minstens 3000 stuks pluimvee
- minstens 900 varkens van diercategorieën D1 tot en met D3
- Gemengde bedrijven: minstens 1500 stuks pluimvee, 500 gespeende biggen, 500 landbouwhuisdieren anders dan pluimvee en gespeende biggen.

OBM-m.e.r.

Drempels voor toetsing OBM-m.e.r.

Melkrundvee en vrouwelijk jongvee (A1 t/m A3): geen OBM

Schapen en geiten (B1, C1 t/m C3): 51-1200 stuks

Biggenopfok (gespeende biggen) (D1.1): 500-3750

Kraamzeugen / guste & dragende zeugen (D1.2/D1.3): 51-750

Dekberen (D2): geen OBM

Vleesvarkens, opfokberen, opfokzeugen (D3): 51-2000

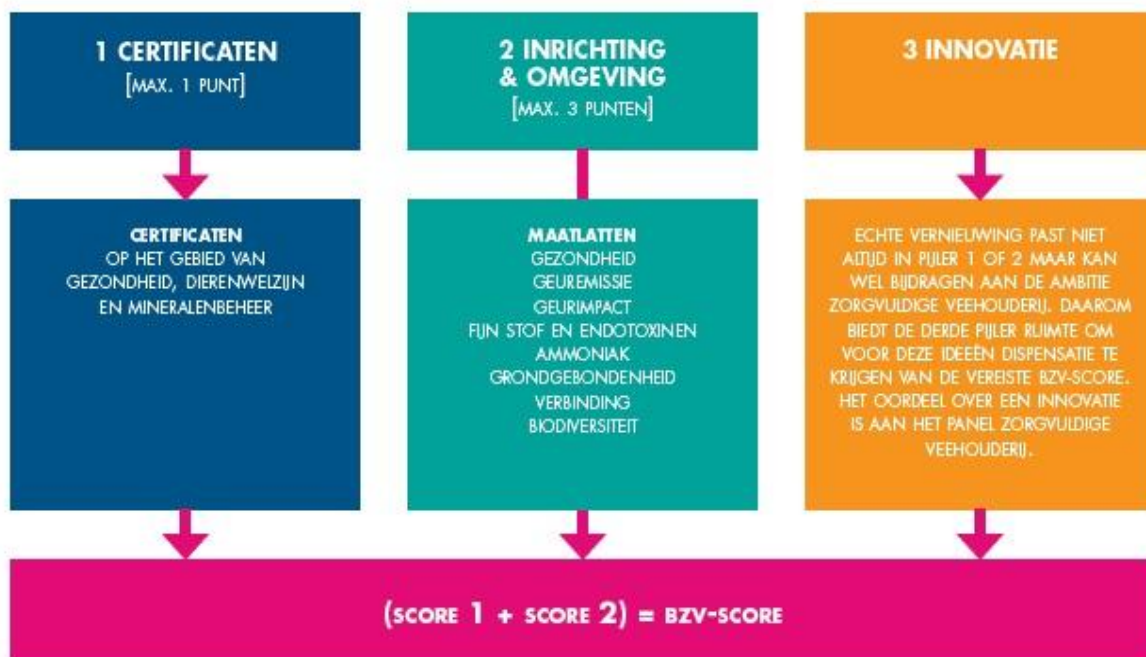
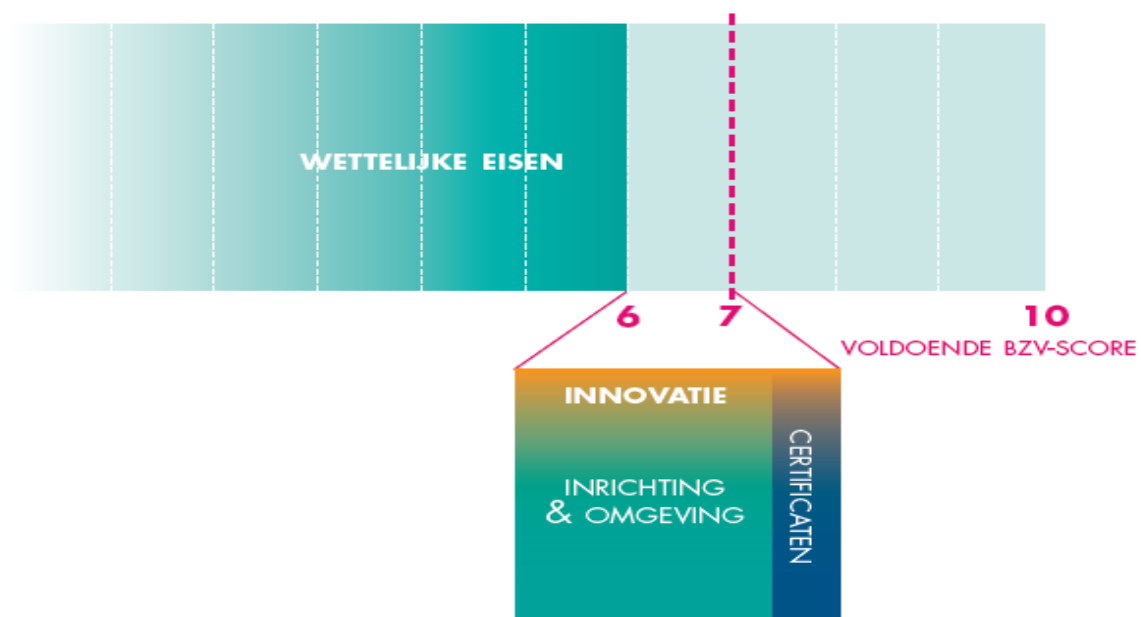
Kippen, kalkoenen, eenden en parelhoenders (E,F,G,J): 2500-40000

Pelsdieren, konijnen (H,I): geen OBM

Paarden en pony's (exclusief dieren in opfok) (K): 51-100

Overige landbouwhuisdieren (L): geen OBM

Bijlage C BZV



Bijlage D verantwoording professionals

De meningen van vooraanstaande professionals kunnen van grote invloed zijn op de kans van slagen van een wetsvoorstel. Voor dit onderzoeksrapport is een interview opgesteld om deze meningen van professionals te peilen. Hiervoor verwijst ik u naar bijlage F van dit onderzoeksrapport. Er is een keuze gemaakt om personen te bevragen uit verschillende vakgebieden. De volgende categorieën vallen te onderscheiden: advocatuur, biologie, gezondheid, politiek en (agrarische) experts.

Advocatuur

-Mr. P.P.A. Bodden

Werkt bij een vooraanstaand kantoor op het gebied van agrarisch recht: Hekkelman Advocaten & Notarissen te Nijmegen. Is genoemd als een van de topadvocaten in de agrarische sector in het vakblad *Boerderij*. Schreef vele artikelen over het onderwerp.

-Mr. F. Damen

Werkt bij een gespecialiseerd kantoor op het gebied van agrarisch recht: Linssen CS Advocaten te Tilburg. Is fervent tegenstandster van de wet en schreef vele artikelen voor het Omgevingsweb en diverse vakbladen.

Politiek

-Y.C.M.G. De Boer

Gedeputeerde van de provincie Noord-Brabant (VVD). In zijn portefeuille zitten onder andere ruimtelijke ordening, gebiedsontwikkelingen en land- en tuinbouw. Belangrijk bestuurder bij het eventueel uitvoeren van wet- en regelgeving in de provincie Noord-Brabant.

-P.F.C.A van den Broeck

Gedeputeerde van de provincie Limburg (CDA). In zijn portefeuille zitten onder andere ruimtelijke ordening, natuur- en plattelandsontwikkeling en landbouw. Belangrijk bestuurder bij het eventueel uitvoeren van wet- en regelgeving in de provincie Limburg.

-T.R. van Dekken

Tweede Kamerlid namens de PvdA. Lid van de betrokken commissie van Economische Zaken, waar landbouw onder valt, van de Tweede Kamer.

-H.P.J. van Gerven

Tweede Kamerlid namens de SP. Schreef een initiatiefnota met aanvullende maatregelen naar aanleiding van het concept wetsvoorstel Dieraantallen en Volksgezondheid. Tevens is de heer van Gerven woordvoerder op het gebied van zorg en landbouw.

Gezondheid

-R. Nijdam

Namens de GGD betrokken bij enkele onderzoeken naar de effecten van veehouderijen op de omgeving. Gaf aan onvoldoende in de materie te zitten om tot beantwoording van de vragen te komen.

Biologie

-C.B.M. Maassen

Biologie bij het RIVM en onder andere betrokken bij het onderzoek 'Infectierisico's van de veehouderij voor omwonenden'. Wegens tijdgebrek helaas niet in staat om de vragen te beantwoorden.

Experts

-D.W. Bruil

Bijzonder hoogleraar agrarisch recht aan de Rijksuniversiteit Groningen en directeur van het Instituut Agrarisch Recht te Wageningen. Specialist op het gebied van agrarische wetgeving en schreef artikelen over het onderwerp.

-H. Huijbers

Voorzitter van de ZLTO. De ZLTO is een vereniging voor ondernemers in de groene ruimte. In Noord-Brabant, Zeeland en Zuid-Gelderland vertegenwoordigen zij 16.000 leden, die zij ondersteunen met (bedrijfs)advies en belangenbehartiging.

Bijlage E modelbrief interviews professionals

Someren, 31 oktober

Betreft: scriptie

Geachte heer/mevrouw,

In het kader van mijn afstudeerscriptie ben ik bezig met een onderzoek naar het concept wetsvoorstel Dieraantallen en Volksgezondheid. Graag zou ik bij mijn onderzoek de mening van enkele vooraanstaande professionals uit verschillende vakgebieden betrekken, waaronder u. Daarom wil ik u vriendelijk verzoeken vrijblijvend even de tijd te nemen om uw mening te ventileren op onderstaande vragen. Het zou mijn scriptie van een extra impuls voorzien. Indien u daar interesse in heeft kan ik u een eindversie van mijn scriptie toesturen. Bij voorbaat hartelijk dank!

Vragen:

1. Is er in uw ogen een causaal verband tussen veehouderijen en problematieken met de volksgezondheid?
2. Wat is uw mening over de concept wet Dieraantallen en Volksgezondheid?
3. Wat is uw verwachting omtrent de noodzakelijke wetenschappelijke onderbouwing rond het wetsvoorstel?
4. Welke rol ziet u weggelegd voor het voorzorgsbeginsel in dit vraagstuk bij problematieken rond veehouderijen en volksgezondheid?
5. Welke rol ziet u de wet innemen ten opzichte van bestendige wet- en regelgeving rond veehouderijen en volksgezondheid? Mocht de wet geen doorgang vinden worden de problemen dan voldoende ondervangen door bestaande wet- en regelgeving?
6. Zorgen de beoogde maatregelen uit de concept wet voor het gewenste resultaat (concrete aanpak dieraantallen gebiedsgericht in relatie tot risico's voor de volksgezondheid)?
7. In welke mate voorziet u de bevoegde overheidsorganen gebruikmaken van de geschepte bevoegdheden? Wat is uw verwachting van de hoeveelheid bedrijven die zullen worden getroffen door de beoogde maatregelen uit de concept wet Dieraantallen en Volksgezondheid?
8. Welke consequenties heeft invoering van de concept wet Dieraantallen en Volksgezondheid met betrekking tot nadeelcompensatie van bedrijven die getroffen worden door een maatregel uit het concept wetsvoorstel Dieraantallen en Volksgezondheid?
9. Hoe ziet u de rol van de concept wet Dieraantallen en Volksgezondheid met betrekking tot vergunningen en beperking van reeds vergunde situaties rond veehouderijen?
10. Welke mogelijkheden bestaan er voor veehouderijen op rechtsbescherming tegen een maatregel gericht op veehouderijen en volksgezondheid?

Mocht u verder nog vragen hebben kunt u altijd contact met mij opnemen via onderstaande contactgegevens.

Met vriendelijke groet,

Rik van de Ven

email: rikvandeven@vandunadvies.nl
telefoon: 0493-745015
mobiel: 0650622636

Verslag

VAN : De heer R. van de Ven & de heer H. Huijbers
DATUM : 13 november 2014
WAAR : Telefonisch interview
BETREFT : Verslag van een vraaggesprek met Hans Huijbers voorzitter van het ZLTO over het wetsvoorstel Dieraantallen en Volksgezondheid

Vragen:

1. Is er in uw ogen een causaal verband tussen veehouderijen en problematieken met de volksgezondheid?

Causaal zeg ik nee. Een op een valt niet te bewijzen dat als ik op zoveel meter van een veehouderij woon dan raak ik geïnfecteerd. Kan er een verband zijn, dan zeg ik ja. Er zijn wereldwijd nu 400 zoönosen bekend die van dier naar mens of vice versa over kunnen gaan.

2. Wat is uw mening over de concept wet Dieraantallen en Volksgezondheid?

Persoonlijk vind ik het onzinnig om vanuit het voorzorgsprincipe iets wat niet te bewijzen is preventief aan te pakken. Ik zie het niet zitten om maatregelen op te nemen die op vermoedens gebaseerd zijn. De juridische basis waar een wetsvoorstel op gebouwd moet zijn is in mijn ogen te beperkt hier.

3. Wat is uw verwachting omtrent de noodzakelijke wetenschappelijke onderbouwing rond het wetsvoorstel?

Dit gaat een heikel punt worden voor het wetsvoorstel. Causaal verband in de zin van als ik op een x aantal meter van een veehouderij woon of bij deze aantallen dan ontstaan er dierziekten zijn in mijn ogen niet of zeer moeilijk aan te tonen. Kan er een verband zijn? Dat moet ik bevestigend beantwoorden. Wel is bekend dat boeren bovengemiddeld gezonder zijn, dus niet zonder meer kan worden aangenomen dat veehouderijen schade opleveren voor de gezondheid.

4. Welke rol ziet u weggelegd voor het voorzorgsbeginsel in dit vraagstuk bij problematieken rond veehouderijen en volksgezondheid?

Zelfs het voorzorgsprincipe moet wel ergens op gebaseerd zijn en kan niet zomaar ingezet worden bij enkele flauwe vermoedens. Er is momenteel nog te weinig kennis om gebruik te maken van het voorzorgsprincipe.

5. Welke rol ziet u de wet innemen ten opzichte van bestendige wet- en regelgeving rond veehouderijen en volksgezondheid? Mocht de wet geen doorgang vinden worden de problemen dan voldoende ondervangen door bestaande wet- en regelgeving?

Ik ga er vanuit dat de wet niet aangenomen gaat worden. Toch moet kennisontwikkeling doorgaan. Als op een gegeven moment duidelijk is dat fijn stof deeltje A in bepaalde omstandigheden niet schadelijk is en fijn stof deeltje B wel, zal deze kennisontwikkeling toch zijn weg vinden in de praktijk. Deze kennis zal dan uiteindelijk toch opgenomen worden in rijkswetten of provinciale verordeningen.

6. Zorgen de beoogde maatregelen uit de concept wet voor het gewenste resultaat (concrete

aanpak dieraantallen gebiedsgericht in relatie tot risico's voor de volksgezondheid)? Nu is het een globale raamwet die nog te weinig specifiek is. Kennis later vertalen in specifieke wet- en regelgeving. Momenteel is de onderbouwing onder de wet nog op een flinterdunne basis.

7. In welke mate voorziet u de bevoegde overheidsorganen gebruik maken van de geschepte bevoegdheden? Wat is uw verwachting van de hoeveelheid bedrijven die zullen worden getroffen door de beoogde maatregelen uit de concept wet Dieraantallen en Volksgezondheid?

Wetgeving op grond van niet bewezen kennis gaat leiden tot hobbyisme van de verantwoordelijke ambtenaren. Uiteindelijk zal de rechter een oordeel moeten vellen of het scheppen van wet- en regelgeving op dergelijke basis mogelijk is. In mijn ogen mag verwachte kennis nog niet worden vertaald in beleid. Daarom ben ik ook benieuwd naar het oordeel van de Eerste Kamer. De Eerste Kamer toetst voorstellen op rechtsgronden. De rechtsgronden vind ik persoonlijk dubieus hier. Hobbyisme bij ambtenaren kan leiden tot onverantwoorde uitkomsten. De juridische hardheid onder de wet is flinterdun.

8. Welke consequenties heeft invoering van de concept wet Dieraantallen en Volksgezondheid met betrekking tot nadeelcompensatie van bedrijven die getroffen worden door een maatregel uit het concept wetsvoorstel Dieraantallen en Volksgezondheid?

Ik denk dat er nadeelcompensatie mogelijk is. Zeker als het op grond van wetenschappelijk bewijs lastig te verantwoorden is. De vergunning die bedrijven hebben verkregen is ooit op grond van de wet rechtmatig verkregen, dus is er sprake van een rechtmatige bedrijfsuitoefening. Indien op basis van nadere inzichten vergunde situaties aangepast worden, staat voor mij vast dat er sprake is van nadeelcompensatie. De overheid zal erg terughoudend zijn met het uitkeren van nadeelcompensatie. Uiteindelijk zal ook een zaak voor de rechter moeten komen die zich hier over uitspreekt en duidelijkheid schept.

9. Hoe ziet u de rol van de concept wet Dieraantallen en Volksgezondheid met betrekking tot vergunningen en beperking van reeds vergunde situaties rond veehouderijen?

Ik voorzie dat de overheid eerder komt tot ontwikkelingsbeleid. Inperken moet altijd op basis van (wetenschappelijke) kennis. Zo lang die er niet is, is de wet op een flinterdunne basis gebouwd.

10. Welke mogelijkheden bestaan er voor veehouderijen op rechtsbescherming tegen een maatregel gericht op veehouderijen en volksgezondheid?

Buiten mijn vakgebied dus niet te beantwoorden.

Verslag

VAN : De heer R. van de Ven & de heer P. Bodden

DATUM : 10 november 2014

WAAR : Hekkelman Advocaten & Notarissen te Nijmegen

BETREFT : Verslag van een vraaggesprek met Paul Bodden van Hekkelman over het wetsvoorstel Dieraantallen en Volksgezondheid

Vragen:

1. Is er in uw ogen een causaal verband tussen veehouderijen en problematieken met de volksgezondheid?

Q-koorts als enige wel, de risico's zitten in de overdracht. Er zijn wel verbanden maar nog niet genoeg om het te bewijzen. Dat is meteen het losse zand onder de wet. Met name de verordeningen zullen er hierdoor niet echt mee aan de slag kunnen gaan omdat de onderbouwing ontbreekt.

2. Wat is uw mening over de concept wet Dieraantallen en Volksgezondheid?

Als de wetenschappelijke onderbouwing niet rondkomt en er zitten onduidelijkheden in pakt het in iedere regio weer anders uit. In dat geval heb ik er nog meer moeite mee. Ook met betrekking tot de rechtszekerheid hangt dit samen met de onderbouwing. Ik blijf het een onding vinden want persoonlijk vind ik dat in het omgevingsrecht moet en niet in de Wet Dieren met aparte bevoegdheden. Het moet onderdeel zijn van een integrale afweging die je maakt in het omgevingsrecht. Met name vanwege de belangen die met de fysieke leef-omgeving van doen hebben en tegen elkaar af moet wegen. Flankerende maatregelen bepalen heel erg of je het goed doet als staat en hier zitten geen flankerende maatregelen bij.

3. Wat is uw verwachting omtrent de noodzakelijke wetenschappelijke onderbouwing rond het wetsvoorstel?

Als jurist stel ik vast wat de Gezondheidsraad tot nu toe heeft opgeschreven. Er zijn vermoedens, maar we kunnen niet echt aantonen hoe het zit. Behalve dan bij Q-koorts. Vooralsnog ga ik er vanuit dat deze er niet gaat komen. Er zijn al eerdere onderzoeken geweest en ook zonder resultaat tot nu toe, het zou me verbazen mocht dit nu wel lukken. Sommige dingen zijn nu eenmaal de vinger niet achter te krijgen.

4. Welke rol ziet u weggelegd voor het voorzorgsbeginsel in dit vraagstuk bij problematieken rond veehouderijen en volksgezondheid?

Als je zo toch ongeveer denkt te weten hoe het zit, moet je gelet op het grote risico misschien toch met maatregelen komen. Alleen tot op heden wil de Rechtsspraak hier niets van weten, zie meest recente uitspraak Bernheze. De gemeenteraad had hier expliciet een beroep gedaan op het voorzorgsbeginsel maar dat mocht niet baten. Onvoldoende aantoonbaar gemaakt dat er problemen zijn. Er zou mogelijk gebruik van kunnen worden gemaakt, maar wat ga je dan precies regelen? Stel er is een ziekte met een overdrachtsrisico: doe je dan iets met afstanden of zet je alles op slot?! De invulling en onderbouwing loopt op dit gebied spaak. Wat je wel zou kunnen doen is de methode Mill/St. Hubert die hadden van geur, fijn stof, gezondheid een cocktail gemaakt en zijn hier beleid voor gaan schrijven. Dan zie je de Raad van State kijken geur en fijn stof zijn meetbaar en modellen voor beschikbaar en zo kwamen ze tot afstanden en gezondheid ging dan als het ware in de slipstream mee en het vereiste geen separate onderbouwing en werd dan onderbouwd met de onderbouwing die voor geur en fijn stof werd gegeven. Dat is een

praktische manier om iets te regelen, want zo pak je het aspect gezondheid mee met andere argumenten.

5. Welke rol ziet u de wet innemen ten opzichte van bestendige wet- en regelgeving rond veehouderijen en volksgezondheid? Mocht de wet geen doorgang vinden worden de problemen dan voldoende ondervangen door bestaande wet- en regelgeving?

Dijksma haalt het weg uit de Wro, Wabo en Wm en doe het via een ander apart spoor: Wet Dieren. Zo hoeft er niet te worden voldaan aan ruimtelijke begrippen als goede ruimtelijke ordening en beschermen belangen van het milieu. Ze geeft ook specifiek de doelstelling mee gezondheidsrisico van dier naar mens. Vind ik persoonlijk gekunsteld. De afweging die hier gemaakt wordt hoort primair thuis in het omgevingsrecht bij het bestemmingsplan of in de omgevingsvergunning. Wat vinden we van de gezondheidsrisico's en wat kunnen we er aan doen. Je zou het juist in deze kaders moeten onderbrengen. Dat kan nu eenmaal pas als je meer inzichten hebt, dan moet je daar geduld voor opbrengen. Deze wijze vind ik opportunistisch. De kans dat de wet er niet komt acht ik best aanwezig gelet op de kritiek van de VNG en het IPO.

6. Zorgen de beoogde maatregelen uit de concept wet voor het gewenste resultaat (concrete aanpak dierenaantallen gebiedsgericht in relatie tot risico's voor de volksgezondheid)?

Nee, om een aspect uit het omgevingsrecht te halen vanwege het lastige punt op het gebied van de wetenschappelijke onderbouwing vind ik onhandig en bijna wel onwerkbaar, want zo krijg je weer een apart besluit en aparte procedures. Ook vanwege de kenbaarheid. Stel we kopen samen een bedrijf in Drenthe we moeten het bestemmingsplan bekijken, de PAS, de omgevingsverordening en daarnaast ook nog eens deze verordening die mogelijkheden op ander vlak weer beperkt. Weer een stukje regelgeving erbij en ik ben daar sterk tegenstander van. Ik vind dat het integraal moet worden geregeld. De wet schept hier eigenlijk alleen de bevoegdheid.

7. In welke mate voorziet u de bevoegde overheidsorganen gebruik maken van de geschepte bevoegdheden? Wat is uw verwachting van de hoeveelheid bedrijven die zullen worden getroffen door de beoogde maatregelen uit de concept wet Dierenaantallen en Volksgezondheid?

Er zijn enkele gemeenten en provincies die op dit gebied vooruitstrevend zijn. Of ze ook verordeningen gaan vaststellen weet ik niet. Op dat moment neem je als overheid ook een risico, want je haalt het schaderisico naar je toe. Toch vermoed ik dat Brabant het gaat proberen en vermoedelijk de provincie Groningen. De rest zal de kat uit de boom kijken. Er is nog geen inschatting te maken van de hoeveelheid bedrijven die getroffen gaan worden, omdat dit afhankelijk is van nadere verordeningen van gemeentes en provincies. Pas als je weet wat die gaan doen kun je een inschatting maken. Is bijna niet te voorspellen.

Dat er landelijke verschillen optreden zie ik niet als een groot probleem. In de praktijk is dit eigenlijk ook al zo door de verschillende provinciale verordeningen en bestemmingsplannen per gemeenten met bijbehorende regels. Verschil in regelgeving is er toch al wel.

8. Welke consequenties heeft invoering van de concept wet Dierenaantallen en Volksgezondheid met betrekking tot nadeelcompensatie van bedrijven die getroffen worden door een maatregel uit het concept wetsvoorstel Dierenaantallen en Volksgezondheid?

In mijn ogen speelt eerst de vraag is het een rechtmatige overheidsdaad? De kans is misschien wel groter dat het in casu gaat om een onrechtmatige overheidsdaad. Dan ontstaat er toch andere schade. Stel de wet treedt morgen in werking en er worden verordeningen vastgesteld dan denk ik dat je als overheid een onrechtmatige daad pleegt. Dan moet er volledig betaald worden even grofweg, want dan verminderd mijn bedrijf in waarde van de ene op de andere dag. Dan mag de veehouder niet meer uitbreiden of misschien wel helemaal niks weer. Hoe zit het financieel? Artikel 1 1^e protocol van Europese Verdrag van de Rechten van de Mens: komt er een buitengewone disproportionele last op je komt te rusten ten opzichte van een grotere groep dan moet de overheid vergoeden. Hoe je

die groep dan bepaald weet ik niet. Misschien wel de veehouderij in Nederland en groupe of Europa.

9. Hoe ziet u de rol van de concept wet Dieraantallen en Volksgezondheid met betrekking tot vergunningen en beperking van reeds vergunde situaties rond veehouderijen?

Dan zit de schade in de wet. Effect van de wet is dan dat ik niks meer met mijn vergunningen kan. Ontwikkelingsmogelijkheden zijn weg. Die vergunning is nog steeds fijn om te hebben, maar je kunt het alleen niet meer realiseren. Causaal gezien heeft het eigenlijk niets te maken met de vergunning, maar rechtstreeks met de wet. De wet zorgt voor een inperking van de vergunningen.

10. Welke mogelijkheden bestaan er voor veehouderijen op rechtsbescherming tegen een maatregel gericht op veehouderijen en volksgezondheid?

Verordening van de provincie zijn ook niet appellabel en kun je ook niet in tegen beroep. Anders dan bij het bestemmingsplan kun je dan helemaal niks. Moet je het indirect gaan aanvechten en is het ingewikkeld. Via de civiele rechter bijvoorbeeld in strijd met het verbod van willekeur of eventueel andere rechtsbeginselen. Dus dan is de verordening onverbindend of moet buiten toepassing gelaten worden. Moet dan weer via de civiele rechter omdat er bestuursrechtelijk geen ingang is. Daarom is het wel leuk om met een schuin oog naar de uitspraak over pelshouderij te kijken. De rechtbank Den Haag heeft de wet verbod pelsdierhouderij onverbindend laten verklaren omdat er onvoldoende naar de belangen van de nertsenhouders was gekeken. Tevens onvoldoende naar de flankerende maatregelen of er voor zou zorgen dat nertsenhouders op een goede manier hun verplichtingen kunnen afbouwen. Geldt hier ook stel je bedrijf komt in een zone te liggen en je kunt doordat je niet meer uit kunt breiden niet meer je milieunormen of welzijnsnormen kunt halen. Zorgt dit voor grote problemen.

Bijlage H mailwisseling Van Dekken

Beste Rik van de Ven,

Uw vragen hebben betrekking op het gebied van het Tweede Kamerlid Tjeerd van Dekken van de PvdA. Namens hem hierbij het antwoord op uw vragen.

1. Is er in uw ogen een causaal verband tussen veehouderijen en problematieken met de volksgezondheid?

Volgens mij is er een duidelijk causaal verband tussen de veehouderij en de volksgezondheid. Ik vind dat dit al voldoende is aangetoond en wetenschappelijk is onderbouwd op de gebieden van fijnstof, geur en endotoxine. Op het gebied van zoönose is het ook overduidelijk dat de veehouderij de volksgezondheid ernstige schade toebrengt, de Q-koortsuitbraak van 2007 is hiervan het meest sprekende voorbeeld.

2. Wat is uw mening over de concept wet Dieraantallen en Volksgezondheid?

Hoewel de wet nog van invulling (normen, wetenschappelijke onderbouwing, etc) dient te worden voorzien is het belangrijk dat de regering het initiatief neemt om een wettelijk kader te creëren waarmee in de toekomst de volksgezondheid kan worden gewaarborgd.

3. Wat is uw verwachting omtrent de noodzakelijke wetenschappelijke onderbouwing rond het wetsvoorstel?

Zoals al gesteld ben ik van mening dat op een aantal criteria er al voldoende wetenschappelijke onderbouwing aanwezig is. Ik weet niet wat mijn verwachtingen moeten zijn v.w.b. de wetenschappelijke hardheid van het zoonoserisico, maar dit laat de PvdA t.z.t graag toetsen door de Raad van State. Als het om de gezondheidseffecten van de veehouderij gaat vind ik het vreemd dat de rechter wetenschappelijke onderbouwing vraagt bij wetgeving die overheid heeft opgesteld. Mijn inziens is het juist de rol van de overheid om burgers te beschermen. Daarvoor moet het voorzorgsbeginsel kunnen worden toegepast. Het zou in die zin vreemd zijn als de rechter de overheid belet om burgers bescherming te bieden.

4. Welke rol ziet u weggelegd voor het voorzorgsbeginsel in dit vraagstuk bij problematieken rond veehouderijen en volksgezondheid?

Zie vorige vraag. Als de overheid er (op basis van hele goede argumenten) voor kiest om de veehouderij beperkingen op te leggen met als doel om burgers te beschermen moet dat mogelijk zijn.

5. Welke rol ziet u de wet innemen ten opzichte van bestendige wet- en regelgeving rond veehouderijen en volksgezondheid? Mocht de wet geen doorgang vinden worden de problemen dan voldoende ondervangen door bestaande wet- en regelgeving?

Ik ga ervan uit dat de wet er komt.

6. Zorgen de beoogde maatregelen uit de concept wet voor het gewenste resultaat (concrete gebiedsgerichte aanpak van dieraantallen in relatie tot risico's voor de volksgezondheid)?

Wellicht lost de wet nog niet alles op, maar het is een stap in de goede richting.

7. In welke mate voorziet u de bevoegde overheidsorganen gebruik maken van de geschepte bevoegdheden? Wat is uw verwachting van de hoeveelheid bedrijven die zullen worden getroffen door de beoogde maatregelen uit de concept wet Dieraantallen en Volksgezondheid?

Ik reken erop dat zoveel mogelijk gemeenten gebruik gaan maken van de wettelijke mogelijkheden die ze krijgen.

8. Welke consequenties heeft invoering van de concept wet Dieraantallen en Volksgezondheid met betrekking tot nadeelcompensatie van bedrijven die getroffen worden door een maatregel uit het concept wetsvoorstel Dieraantallen en Volksgezondheid?

De overheid dient zo min mogelijk nadeelcompensatie uit te keren. Indien nodig wordt gewerkt met redelijke overgangstermijnen.

9. Hoe ziet u de rol van de concept wet Dieraantallen en Volksgezondheid met betrekking tot vergunningen en beperking van reeds vergunde situaties rond veehouderijen?

Als het aan de PvdA ligt gaat de wet in de toekomst ook sturen op reeds vergunde situaties.

10. Welke mogelijkheden bestaan er voor veehouderijen op rechtsbescherming tegen een maatregel gericht op veehouderijen en volksgezondheid?

We zien dat de rechtbank geregeld oordeelt in het voordeel van veehouderijen en tegen overheden die willen sturen op grond van het voorzorgbeginsel. We hopen dit met dit wetsvoorstel te veranderen.

Met vriendelijke groeten,

Tjeerd van Dekken

Bijlage I mailwisseling Damen



Geachte heer Van de Ven, beste Rik,

Hartelijk dank voor uw e-mail.

Een interessant onderwerp voor een afstudeerscriptie. Wellicht heeft u mijn artikel over het concept wetsvoorstel al gelezen (<http://www.francadamen.com/agrarisch-recht/wetsvoorstel-dieraantallen-en-volksgezondheid/>). Binnenkort verschijnt er ook een artikel van mij over het concept wetsvoorstel dieraantallen en volksgezondheid in het Tijdschrift voor Agrarisch Recht (TAR). Ik zal eraan proberen te denken om het u dan toe te sturen. Mocht ik het vergeten, dan zou u mij over bijv. ongeveer 1,5 maand een reminder kunnen sturen. Ik weet namelijk niet exact wanneer het artikel wordt gepubliceerd.

Voor de beantwoording van uw vragen verwijs ik u naar het onderstaande in uw e-mail. Ik geef op een groot aantal vragen een relatief korte reactie, omdat ik op nagenoeg alle onderdelen uitvoerig inga in mijn – nog te publiceren – artikel in het TAR. Mocht u nog vragen hebben, neemt u dan gerust contact met mij op. In ieder geval veel succes gewenst met uw afstudeerscriptie. Ik zou het zeker interessant vinden om een eindversie van uw scriptie te ontvangen!

Met vriendelijke groet,

mr. Franca Damen

Linssen cs Advocaten
Willem II straat 29a
5038 BA Tilburg
T: 013 542 04 00
F: 013 543 04 08

www.linssen-advocaten.nl
f.damen@linssen-advocaten.nl

1. Is er in uw ogen een causaal verband tussen veehouderijen en problematieken met de volksgezondheid?

Nee; uit de uitgevoerde wetenschappelijke onderzoeken blijkt niet van een causaal verband tussen de intensieve veehouderij en risico's voor de volksgezondheid. Dit is ook standaardjurisprudentie van o.a. de Raad van State. In mijn artikel in het TAR ga ik hier uitvoerig op in. Daar verwijs ik graag op voorhand dan ook al naar.

2. Wat is uw mening over de concept wet Dieraantallen en Volksgezondheid?

Mijns inziens is het wetsvoorstel onuitvoerbaar. Reden daarvoor is in de kern als volgt:

De belangrijkste kanttekening is dat in het wetsvoorstel dieraantallen en volksgezondheid bevoegdheden aan provincies en gemeenten worden toegekend om te reguleren op aantallen dieren ter voorkoming van schade aan of ter beperking van risico's voor de volksgezondheid als gevolg van aantallen dieren die op veehouderijlocaties worden gehouden, terwijl er geenszins wetenschappelijk bewijs is voor een (causaal) verband tussen veehouderijen – laat staan aantallen dieren – en risico's voor de volksgezondheid. Reeds om die reden is het wetsvoorstel onuitvoerbaar. Immers zo lang dergelijk wetenschappelijk bewijs ontbreekt, mag en kan van de voorgestelde bevoegdheden geen gebruik worden

gemaakt. Indien er bovendien dergelijk wetenschappelijk bewijs voorhanden zou geraken, dan kan er middels het bestaande instrumentarium nader regulerend worden opgetreden met betrekking tot aspecten van volksgezondheid. Met deze aspecten dient namelijk reeds op grond van het huidige instrumentarium rekening gehouden te worden, zowel in het kader van ruimtelijke ordening als in het kader van het milieurecht. Op dit moment kan niet nader regulerend worden opgetreden met betrekking tot aspecten van volksgezondheid vanwege het ontbreken van wetenschappelijk bewijs voor een (causaal) verband tussen veehouderijen en risico's voor de volksgezondheid. Indien en voorzover dergelijk wetenschappelijk bewijs zal worden verkregen, dan zal op grond van het huidige instrumentarium nader regulerend kunnen worden opgetreden. De in het wetsvoorstel dieraantallen en volksgezondheid voorgestelde bevoegdheden hebben dan ook geen toegevoegde waarde ten opzichte van het bestaande instrumentarium.

In mijn artikel in het TAR ga ik hier ook nader op in.

3. Wat is uw verwachting omtrent de noodzakelijke wetenschappelijke onderbouwing rond het wetsvoorstel?

Deze wetenschappelijke onderbouwing ontbreekt op dit moment. Immers is er geen wetenschappelijk bewijs voor een causaal verband tussen intensieve veehouderijen en risico's voor de volksgezondheid, laat staat voor een causaal verband tussen aantallen dieren en risico's voor de volksgezondheid. Zie ook mijn antwoord op vraag 1 en mijn – nog te publiceren – artikel in het TAR.

4. Welke rol ziet u weggelegd voor het voorzorgsbeginsel in dit vraagstuk bij problematieken rond veehouderijen en volksgezondheid?

Hiervoor verwijst ik u graag naar een uitspraak van rechtbank Oost-Brabant van 6 juni 2014, ECLI:NL:RBOBR:2014:3163 (<http://www.francadamen.com/agrarisch-recht/heldere-uitspraak-rechtbank-oost-brabant-omtrent-omgevingsvergunning-milieu/>). In deze uitspraak gaat de rechtbank daar nader op in. In deze 'aanpak' van de rechtbank kan ik mij vinden.

5. Welke rol ziet u de wet innemen ten opzichte van bestendige wet- en regelgeving rond veehouderijen en volksgezondheid? Mocht de wet geen doorgang vinden worden de problemen dan voldoende ondervangen door bestaande wet- en regelgeving?

De wet biedt op dit moment voldoende instrumentarium. Zie mijn antwoord op vraag 2 en mijn artikel in het TAR.

6. Zorgen de beoogde maatregelen uit de concept wet voor het gewenste resultaat (concrete gebiedsgerichte aanpak van dieraantallen in relatie tot risico's voor de volksgezondheid)?

Dat kan op dit moment niet gezegd worden. Op grond van de huidige wetenschappelijke onderzoeken moet het antwoord op de vraag ontkennend luiden; immers is er geen wetenschappelijk bewijs voor een causaal verband tussen intensieve veehouderijen en risico's voor de volksgezondheid.

7. In welke mate voorziet u de bevoegde overheidsorganen gebruik maken van de geschepte bevoegdheden? Wat is uw verwachting van de hoeveelheid bedrijven die zullen worden getroffen door de beoogde maatregelen uit de concept wet Dieraantallen en Volksgezondheid?

Helaas kan ik hier geen inschatting van maken. Ik verwacht wel dat provincies zoals in ieder geval Noord-Brabant gebruik zullen maken van de bevoegdheden (dan mogen gemeenten geen gebruik maken van de bevoegdheid). Omtrent het aantal bedrijven dat mogelijk zal worden getroffen, kan ik geen inschatting maken.

8. Welke consequenties heeft invoering van de concept wet Dieraantallen en

Volksgezondheid met betrekking tot nadeelcompensatie van bedrijven die getroffen worden door een maatregel uit het concept wetsvoorstel Dieraantallen en Volksgezondheid?

Het wetsvoorstel kan ertoe leiden dat veehouderijen hun bestaande rechten niet volledig kunnen benutten. Zie ook mijn artikel in TAR.

Met het wetsvoorstel worden aan provincies en gemeenten bevoegdheden toegekend om direct te sturen op dieraantallen. Het wetsvoorstel bepaalt niet dat bij het vaststellen van maximaal aantal te houden dieren bestaande rechten van veehouderijen in acht moeten worden genomen. Dit brengt met zich dat de vaststelling van dieraantallen op basis van het voorgesteld hoofdstuk 2a Wet dieren beperkend kan uitwerken op mogelijkheden die op grond van het bestemmingsplan en/of een omgevingsvergunning bestaan. Kortom: er kan afbreuk worden gedaan aan bestaande rechten. De ontneming van bestaande rechten kan leiden tot schadeclaims. Uit de toelichting op het wetsvoorstel blijkt niet dat hiermee rekening is gehouden.

Aan het verkrijgen van nadeelcompensatie zijn verschillende voorwaarden verbonden.

9. Hoe ziet u de rol van de concept wet Dieraantallen en Volksgezondheid met betrekking tot vergunningen en beperking van reeds vergunde situaties rond veehouderijen?

Zie mijn antwoord op vraag 8.

10. Welke mogelijkheden bestaan er voor veehouderijen op rechtsbescherming tegen een maatregel gericht op veehouderijen en volksgezondheid?

Tegen besluiten die op grond van het thans voorgestelde hoofdstuk 2a Wet dieren kunnen worden genomen, staat bezwaar en beroep open. Hiertoe wordt artikel 10.3 van de Wet dieren gewijzigd, aldus artikel I, onderdeel E, van het wetsvoorstel. De huidige Wet dieren kent echter geen artikel 10.3, zodat het wetsvoorstel op dit punt niet juist is. In de wet dient nog een regeling vastgelegd te worden waarin de rechtsbeschermingsmogelijkheden tegen besluiten die op grond van de Wet dieren worden genomen, worden opgenomen.

Bijlage J mailwisseling Bruil

1. Is er in uw ogen een causaal verband tussen veehouderijen en problematieken met de volksgezondheid?

Volgens de rechtspraak, gebaseerd op allerlei onderzoeken niet, met een enkele uitzondering.

2. Wat is uw mening over de concept wet Dieraantallen en Volksgezondheid?

Symboolwetgeving; het echte probleem – de relatie veehouderij-volksgezondheid wordt in het midden c.q. aan de lager overheid overgelaten. Ook technisch rammelt de wet. Ook is de vraag wat de aantallen dieren er mee te maken hebben.

3. Wat is uw verwachting omtrent de noodzakelijke wetenschappelijke onderbouwing rond het wetsvoorstel?

Die zal er ooit wel komen.

4. Welke rol ziet u weggelegd voor het voorzorgsbeginsel in dit vraagstuk bij problematieken rond veehouderijen en volksgezondheid?

Dat kan een rol gaan spelen, maar tot nu toe niet.

5. Welke rol ziet u de wet innemen ten opzichte van bestendige wet- en regelgeving rond veehouderijen en volksgezondheid? Mocht de wet geen doorgang vinden worden de problemen dan voldoende ondervangen door bestaande wet- en regelgeving?

Als het verband eenmaal wordt vastgesteld, kan ook via de ruimtelijke ordening worden ingegrepen.

6. Zorgen de beoogde maatregelen uit de concept wet voor het gewenste resultaat (concrete gebiedsgerichte aanpak van dieraantallen in relatie tot risico's voor de volksgezondheid)?

Nee

7. In welke mate voorziet u de bevoegde overheidsorganen gebruik maken van de geschepte bevoegdheden? Wat is uw verwachting van de hoeveelheid bedrijven die zullen worden getroffen door de beoogde maatregelen uit de concept wet Dieraantallen en Volksgezondheid?

Het blijft lastig te onderbouwen en ik denk dat overheden er geen gebruik van zullen maken. Dan zullen ook geen bedrijven worden getroffen.

8. Welke consequenties heeft invoering van de concept wet Dieraantallen en Volksgezondheid met betrekking tot nadeelcompensatie van bedrijven die getroffen worden door een maatregel uit het concept wetsvoorstel Dieraantallen en Volksgezondheid?

Geen. Dit lijkt mij een gewoon bedrijfsrisico.

9. Hoe ziet u de rol van de concept wet Dieraantallen en Volksgezondheid met betrekking tot vergunningen en beperking van reeds vergunde situaties rond veehouderijen?

Ook dat is niet duidelijk.

10. Welke mogelijkheden bestaan er voor veehouderijen op rechtsbescherming tegen een maatregel gericht op veehouderijen en volksgezondheid?

Tegen een provinciale of gemeentelijke aanwijzing op bedrijfsniveau zal beroep open staan. Tegen verordeningen kan men naar de civiele rechter.

Succes met uw scriptie.

Vriendelijke groet,

Willem Bruil

prof. mr. D.W. Bruil
Instituut voor Agrarisch Recht
Postbus 245
6700 AE Wageningen
www.iar.nl

tel. 0317 - 424181
mobiel 0655143836
secretariaat: mw C. Smits / c.smits@iar.nl

Bijlage K mailwisseling Nijdam

Beste Rik,

Het is een zeer interessant onderzoek en zeer actueel en relevant.

Helaas kan ik niet alle vragen beantwoorden, daar zou ik eerst zelf een onderzoek naar kunnen doen en een scriptie over kunnen schrijven. In de bijlagen bij het wetsvoorstel staan ook al veel antwoorden op vragen die jij stelt.

In de bijlage heb ik de inspraakreactie van GGD NL bijgevoegd; daarin worden een aantal van je vragen beantwoord. Hopelijk kun je daarmee vooruit.

Heel veel succes met je scriptie en ik ben heel benieuwd naar het resultaat.

Met vriendelijke groet,

Renske Nijdam

Bijlage L mailwisseling De Boer

Beste Rik

Bedankt voor je vragen over de voorgenomen aanpassing van Wet dieren. Bij het doornemen van je vragen zie ik dat deze voor een deel al zijn gesteld door Statenleden. In antwoord op je vragen 1 t/m 5 heb ik daarom antwoorden op twee sets Statenvragen aan deze mail bijgevoegd plus de link naar de IPO-site met het gezamenlijke IPO-standpunt inzake dit wetsvoorstel. <http://www.ipo.nl/publicaties/wet-dieren-onuitvoerbare-tijdrovende-papieren-tijger/> . Dit standpunt is ook het standpunt van de provincie.

Vragen 6, 7, 8 en 9

Op deze vragen kan ik geen antwoord geven omdat het concept wetsvoorstel nog niet definitief is en in deze vorm vrijwel zeker niet zal worden ingevoerd. De staatssecretaris heeft in de TK laten weten dat de ingebrachte zienswijzen voor haar reden zijn om nog eens goed naar de Wet te kijken. Daarbij komt dat de wetsaanpassing, zolang er nog geen op wetenschappelijk onderzoek gebaseerd landelijk toetsingskader is, nog niet toepasbaar is. Er is gewoon nog teveel onbekend.

Vraag 10

De standaard rechtsbescherming is van toepassing.

Ik wens je veel succes met je afstudeerscriptie en ik zie graag een exemplaar tegemoet als deze is afgerond.

Yves de Boer.

Bijlage M mailwisseling Van Gerven

Geachte heer van Gerven,

In het kader van mijn afstudeerscriptie ben ik bezig met een onderzoek naar het concept wetsvoorstel Dieraantallen en Volksgezondheid. Graag zou ik bij mijn onderzoek de mening van enkele vooraanstaande professionals uit verschillende vakgebieden betrekken, waaronder u. Daarom wil ik u vriendelijk verzoeken vrijblijvend even de tijd te nemen om uw mening te ventileren op onderstaande vragen. Het zou mijn scriptie van een extra impuls voorzien. Indien u daar interesse in heeft kan ik u een eindversie van mijn scriptie toesturen. Bij voorbaat hartelijk dank!

1. Is er in uw ogen een causaal verband tussen veehouderijen en problematieken met de volksgezondheid?

In een aantal gevallen is er een causaal verband bekend. Bij de q-koorts is de ziekte en de nabijheid bij een geitenhouderij duidelijk aangetoond.

Fijnstof uit de veehouderij heeft negatieve effecten op de volksgezondheid en dat is wel bewezen. Fijnstof hoeveelheden nemen af naarmate je verder van de bron bent.

Verhoogde endotoxinen waarde nabij veehouderijen zijn bewezen. Dit houdt een risico in voor de volksgezondheid (maar geen causaal verband). In het advies van de gezondheidsraad 'Gezondheidsrisico's rond veehouderijen' <http://www.gezondheidsraad.nl/nl/adviezen/preventie/gezondheidsrisico-s-rond-veehouderijen> wordt geadviseerd een maximum endotoxine niveau van 30 EU/m³ (endotoxine eenheden per kubieke meter) vast te stellen.

Er is onderzoek geweest IRAS COPD

<http://www.nivel.nl/sites/default/files/bestanden/Rapport-Intensieve-Veehouderij.pdf> Daaruit bleek weinig relatie tussen veehouderij en volksgezondheid. Wel waren er meer longklachten.

Er is onderzoek van de gezondheidsraad 'De invloed van stikstof op de gezondheid'

<http://www.gezondheidsraad.nl/nl/nieuws/ongezond-veel-stikstof-nederlands-milieu>. Daarin concludeert de Gezondheidsraad dat het regeringsbeleid voor de aanpak van stikstof uit veehouderij en verkeer moet worden aangescherpt teneinde volksgezondheidsproblemen te verminderen.

Het RIVM doet in de zomer van 2012 onderzoek naar zes infectieziekten en concludeert dat weinig wetenschappelijke uitspraken gedaan kunnen worden en dat vervolgonderzoek hard nodig is. RIVM 'Infectierisico's van de veehouderij voor omwonenden'

http://www.rivm.nl/Documenten_en_publicaties/Wetenschappelijk/Rapporten/2012/juli/Infectierisico_s_van_de_veehouderij_voor_omwonenden Bovengeboemde studies zijn van later datum.

In een aantal gevallen zijn er dus causale verbanden bekend, maar in zijn algemeenheid is er vooral veel niet bekend. Wij pleiten dan ook voor een afstandscriterium gebaseerd op het voorzorgsprincipe. Er is genoeg reden om aan te nemen dat er risico is.

2. Wat is uw mening over de concept wet Dieraantallen en Volksgezondheid?

De Wet is nog niet naar de Kamer gestuurd, alleen vooraangekondigd per brief. (De concept wet gaat waarschijnlijk/ wellicht nog gewijzigd worden). Als we op deze vooraankondiging afgaan, lijkt de Wet niet veel om het lijf te hebben; het wordt dan namelijk alleen mogelijk om veehouderij te limiteren door gemeenten op basis van gevaren voor de volksgezondheid. De wetenschappelijke bewijsvoering zal echter heel moeilijk zijn. Als het gaat om causale verbanden wordt het nog veel moeilijker qua bewijsvoering dan als het gaat om risico's.

Gemeenten hebben niet de capaciteit om dit goed te kunnen doen. De VNG en het IPO vrezen terecht een eindeloze jurisdisering.

Wij pleiten aan beperkingen aan de veehouderij op basis van voorzorg, niet op basis van bewezen causaliteit.

3. Wat is uw verwachting omtrent de noodzakelijke wetenschappelijke onderbouwing rond het wetsvoorstel?

Wij verwachten dat wetenschappelijke onderbouwing van causaliteit niet rond zal komen, op enkele uitzonderingen na (zoals q-koorts). Ook over de risico's is weinig bekend. Er zal veel jurisdisering komen. Momenteel is er vooral veel onbekend.

4. Welke rol ziet u weggelegd voor het voorzorgsbeginsel in dit vraagstuk bij problematieken rond veehouderijen en volksgezondheid?

Wij willen een afstandscriterium voor veehouderij tot bewoning op basis van het voorzorgsbeginsel.

5. Welke rol ziet u de wet innemen ten opzichte van bestendige wet- en regelgeving rond veehouderijen en volksgezondheid?

Misschien dat de wet op wat langere termijn een impact kan hebben nadat de wetenschap voort geschreden is, maar de SP voorziet een kleine rol.

Mocht de wet geen doorgang vinden worden de problemen dan voldoende ondervangen door bestaande wet- en regelgeving?

De problemen worden niet voldoende ondervangen door bestaande wet- en regelgeving daarom heeft de SP in haar initiatiefnota aanvullende maatregelen voorgesteld.

https://www.sp.nl/sites/default/files/131106_Initiatiefnota_gezonde_veehouderij_1.pdf

6. Zorgen de beoogde maatregelen uit de concept wet voor het gewenste resultaat (concrete gebiedsgerichte aanpak van dierenaantallen in relatie tot risico's voor de volksgezondheid)?

De wet lijkt weinig tot geen concrete effecten te hebben behalve jurisdisering. Uitzondering is wellicht de geitenhouderij.

7. In welke mate voorziet u de bevoegde overheidsorganen gebruik maken van de geschepte bevoegdheden?

Vermoedelijk gaan ze er niet of bijna niet gebruik van maken vanwege het risico dat een dergelijk besluit wordt aangevochten en leidt tot jarenlange procedures. Zie ook kritiek VNG en IPO.

Wat is uw verwachting van de hoeveelheid bedrijven die zullen worden getroffen door de beoogde maatregelen uit de concept wet Dierenaantallen en Volksgezondheid?

Geen tot weinig.

8. Welke consequenties heeft invoering van de concept wet Dierenaantallen en Volksgezondheid met betrekking tot nadeelcompensatie van bedrijven die getroffen worden door een maatregel uit het concept wetsvoorstel Dierenaantallen en Volksgezondheid?

Aangezien de wet nog niet naar de Kamer is, kunnen we daar geen uitspraak over doen. Getroffen bedrijven zullen hier aanspraak op willen maken.

9. Hoe ziet u de rol van de concept wet Dierenaantallen en Volksgezondheid met betrekking tot vergunningen en beperking van reeds vergunde situaties rond veehouderijen?

De wet zal hier naar verwachting geen wijziging voor inhouden.

10. Welke mogelijkheden bestaan er voor veehouderijen op rechtsbescherming tegen een maatregel gericht op veehouderijen en volksgezondheid?

De inhoud van de wet is nog onbekend (kan nog gewijzigd naar de Kamer komen) maar vooralsnog verwachten we dat veel (zo niet alle) veehouders die ermee geconfronteerd worden, hiertegen zullen procederen. Dit zal dus leiden tot veel en lange procedures.

Met vriendelijke groet,

Henk van Gerven
Tweede-Kamerlid SP en oud-huisarts
Woordvoerder Zorg, Landbouw, Natuur, Visserij

Lid Parlementaire Enquêtecommissie Fyra
T. +31703182824/+31618305838

Bijlage N mailwisseling Van der Broeck

1. Is er in uw ogen een causaal verband tussen veehouderijen en problematieken met de volksgezondheid?

Over de causaliteit tussen veehouderij en volksgezondheid is nog veel onduidelijkheid. Zo werd in het onderzoek van de IRAS 'mogelijke effecten van de intensieve veehouderij op de gezondheid van omwonenden' uit 2011 op basis van bestaande registraties van huisartsen geconcludeerd dat er weinig verschillen werden gevonden tussen de gezondheid van omwonenden van veehouderijbedrijven met de gezondheid van een plattelandsbevolking elders in het land die beduidend minder veehouderij in de omgeving heeft. Mede op basis van dit onderzoek loopt er momenteel een vervolgonderzoek naar effecten van veehouderijen op de volksgezondheid.

2. Wat is uw mening over de concept wet Dieraantallen en Volksgezondheid

Provincie Limburg is erg sceptisch over het concept wetsvoorstel. Zie daartoe ook bijgevoegd artikel.

3. Wat is uw verwachting omtrent de noodzakelijke wetenschappelijke onderbouwing rond het wetsvoorstel?

Een wetenschappelijke onderbouwing is niet te geven.

4. Welke rol ziet u weggelegd voor het voorzorgsbeginsel in dit vraagstuk bij problematieken rond veehouderijen en volksgezondheid?

Door het ontbreken van wetenschappelijke kennis is ook toepassen van een voorzorgsbeginsel niet te onderbouwen (voorbeeld is de gemeente Bernheze die een afstand hanteerde tussen veehouderij en kwetsbare functies. Dit is door de Raad van State, uitspraak 10 september 2014, bij gebrek aan algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten over de gezondheidsrisico's van intensieve veehouderijen niet geaccepteerd).

5. Welke rol ziet u de wet innemen ten opzichte van bestendige wet- en regelgeving rond veehouderijen en volksgezondheid? Mocht de wet geen doorgang vinden worden de problemen dan voldoende ondervangen door bestaande wet- en regelgeving?

De bestaande wet- en regelgeving sluiten aan bij de inzichten die er nu zijn. Zo bevat de gezondheids- en welzijnswet voor dieren (GWWD) de noodzakelijke bepalingen voor het voorkomen en bestrijden van besmettelijke dierziekten, zoönosen en ziekteverschijnselen in het belang van de gezondheid van mens en dier.

Bij aanvragen van een omgevingsvergunning milieu voor een veehouderij moeten ook de gevolgen voor volksgezondheid worden beoordeeld. Voor zover daarbij wettelijke normen gelden, zoals voor geur en fijn stof, moet bij overschrijding daarvan de vergunning worden geweigerd. Daarnaast moet in de MER voor veehouderijen aandacht besteed worden aan de gevolgen voor de gezondheid.

6. Zorgen de beoogde maatregelen uit de concept wet voor het gewenste resultaat (concrete gebiedsgerichte aanpak van dieraantallen in relatie tot risico's voor de volksgezondheid)?

In onze ogen niet. Het sturen op dieraantallen zien wij niet als het juiste instrument. Het Limburgse beleid is gericht op kwaliteit waarbij niet het aantal dieren maar wel het effect van de bedrijven op de omgeving leidend is. Zie hiervoor ook bijgevoegde brief met onze reactie op het wetsvoorstel.

7. In welke mate voorziet u de bevoegde overheidsorganen gebruik maken van de geschepte bevoegdheden? Wat is uw verwachting van de hoeveelheid bedrijven die zullen

worden getroffen door de beoogde maatregelen uit de concept wet Dieraantallen en Volksgezondheid?

Aangezien e.e.a. niet wetenschappelijk te onderbouwen is verwachten wij niet dat overheidsorganen gebruik zullen maken van de bevoegdheid omdat men hierdoor bij een mogelijke rechtsgang zeer zwak staat.

8. Welke consequenties heeft invoering van de concept wet Dieraantallen en Volksgezondheid met betrekking tot nadeelcompensatie van bedrijven die getroffen worden door een maatregel uit het concept wetsvoorstel Dieraantallen en Volksgezondheid?

Het is zeer wel denkbaar dat indien er een maatregel wordt genomen tot het maximaal te houden aantal dieren dat de betreffende ondernemers een verzoek indienen voor nadeelcompensatie. De wet biedt hier geen specifieke regeling voor maar er kan beroep worden gedaan op de nadeelcompensatie van de Awb. Het bestuur (provincie of gemeente) dat het besluit heeft genomen dient het verzoek om nadeelcompensatie te behandelen en de kosten van de compensatie financieel te dragen.

9. Hoe ziet u de rol van de concept wet Dieraantallen en Volksgezondheid met betrekking tot vergunningen en beperking van reeds vergunde situaties rond veehouderijen?

Het wetsvoorstel richt zich op feitelijk aanwezige dieren. Gebleken is dat dit flink kan afwijken met de vergunde situatie (bv stal staat tijdelijk leeg tussen twee rondes door, stal wordt nog gebouwd). Indien de vergunde situatie wordt beperkt kan dit leiden tot verzoeken tot nadeelcompensatie.

10. Welke mogelijkheden bestaan er voor veehouderijen op rechtsbescherming tegen een maatregel gericht op veehouderijen en volksgezondheid?

Ten aanzien van besluiten die op grond van het wetsvoorstel worden genomen geldt het algemene stelsel van bezwaar en beroep van de Awb.

Met vriendelijke groet,

Patrick van der Broeck
Gedeputeerde Limburg