

Memo gedeputeerde Spierings

Onderwerp

alternatief voor Wet veedichte gebieden

Naar aanleiding van de vragen van GroenLinks over geur in het rondvraagmoment d.d. 19 januari 2019 heb ik u toegezegd te informeren over het IPO alternatief voor de Wet veedichte gebieden.

Tijdens de internetconsultatie op de Wet veedichte gebieden is door het IPO in haar reactie aangegeven dat alleen sturen op dieren aantallen niet leidt tot duurzame oplossingen op regionaal niveau. Daarvoor is een breed pakket aan maatregelen nodig, dat bestaat uit zowel (verder) toepasbaar maken van reeds bestaande instrumenten, als het opstellen van nieuwe instrumenten (bijvoorbeeld een verplichte herbeoordeling van een veehouderij na xx jaar). De maatregelen zijn beschreven in bijlage 3 van bijgevoegde IPO reactie (zie bijlage). De IPO-reactie heb ik u eerder op 4 juli 2017 toegezonden.

Omdat het overleg over de genoemde maatregelen in bijlage 3 liep naast de overleggen over de Wet veedichte gebieden worden ze vaak aangeduid als "Tweede spoor-maatregelen".

In een brief van 1 november 2017 heeft de Minister-President de lijst van in te trekken wetsvoorstellen bekend gemaakt. Het wetsontwerp voor een Wet veedichte gebieden valt daaronder. Nu deze wet niet doorgaat wordt vanuit de provincies in overleggen met het Rijk ingezet op de Tweede spoor-maatregelen. Ook Brabant zal in haar contacten met het ministerie van EZK en IenW de Tweede spoor-maatregelen als uitgangspunt nemen.

Datum

23 januari 2018

Documentnummer

4308599

Aan

Leden Provinciale Staten

Kopie aan

A. Schoenmakers, A. Meulepas

van

M.L.P.J. (Marie Louise) van

Bommel

Telefoon

(073) 681 20 21

Email

mvbommel@brabant.nl

Aan de heer ir. M.H.P. van Dam
staatssecretaris van Economische Zaken
Postbus 20401
2500 EK 's-GRAVENHAGE



Interprovinciaal Overleg



uw brief van	uw kenmerk	ons kenmerk	datum
12 april 2017	DGAN-DAD/17055169	VP 08100/2017	8 juni 2017
onderwerp			
Gezamenlijke provinciale reactie op consultatie			
Interimwet veedichte gebieden			

Geachte heer Van Dam,

Op 12 april jl. ontvingen wij het voorstel Interimwet veedichte gebieden voor bestuurlijke consultatie. De provincies zijn u erkentelijk dat u ons de gelegenheid geeft om op het voorstel te reageren en waarderen het dat u samen met onder andere ons tot een oplossing wil komen voor de aanpak van een probleem dat zich in enkele gebieden in Nederland manifesteert. Per slot moet er wat gebeuren om de belangen van de burgers in die gebieden, waar de problematiek niet meer op te lossen lijkt te zijn, te dienen.

Met dit wetsvoorstel biedt u de provincies instrumenten om maatregelen te nemen voor gebieden die te kampen hebben met negatieve gevolgen van de aanwezige veehouderij voor de kwaliteit van de leefomgeving. Provincies krijgen de bevoegdheid om in voorkomend geval voor het betreffende gebied grenzen aan de omvang van de veehouderij te stellen.

Beoordeling Interimwetsvoorstel

Het wetsvoorstel hebben wij beoordeeld op basis van:

- het uitgangspunt dat geen enkele provincie negatieve gevolgen mag ondervinden van het toepassen van deze wet;
- de wens van de provincies om meer verantwoordelijkheid te dragen voor het landbouwbeleid door landbouwtaken te decentraliseren;
- de mogelijke bijdrage die uitvoering van de wet kan leveren aan het verder beperken van de problemen die zich in enkele gebieden met een nauwe verwevenheid van intensieve veehouderij en omwonenden voordoet;

Inlichtingen bij : mevrouw ir. M.A. Mentjox
Doorkiesnummer : 06 5393 6264
Bijlagen : vier

- de voorwaarde dat een oplossing van de problematiek de voortgang van de verduurzaming van de veehouderij en innovatieve ontwikkelingen niet belemmert, leidt tot verbetering van de leefomgeving en er zorg voor draagt dat milieuwinst in het betreffende gebied terecht komt.

Om te komen tot een oordeel hebben de provincies zich onder andere laten adviseren door een onafhankelijk jurist voor de inzet van de Meststoffenwet als aanvullend instrument en door drie onafhankelijke deskundigen om meer inzicht te krijgen in de relatie problematiek en wetsvoorstel en de eventuele gevolgen voor de verduurzaming van de sector. Deze oordelen zijn als bijlagen 1 en 2 bij deze brief bijgevoegd. Tevens zijn in het oordeel de uitkomsten van de botsproef meegewogen.

De provinciale reactie op de consultatie Interimwet is op basis van het voorgaande opgebouwd uit een algemeen deel (hoofdstuk 1), waarin de problematiek en wens tot nadere verdeling van verantwoordelijkheden ten aanzien van het landbouwbeleid worden toegelicht. Hoofdstuk 2 spitst zich toe op de wijze waarop provincies menen dat gebruik kan worden gemaakt van de Interimwet. De aanpak, die volgens de provincies nodig is om de verduurzaming niet te belemmeren en uiteindelijk op de lange termijn tot een oplossing van de problematiek te komen, is in hoofdstuk 3 uitgewerkt. In hoofdstuk 4 benoemen we een aantal punten, welke naar onze mening nog aandacht behoeven. Ten slotte komen wij in hoofdstuk 5 tot onze slotconclusie ten aanzien van het wetsvoorstel.

1. Algemeen

Alle provincies streven naar een verdere verduurzaming van de veehouderij met mogelijkheden tot verdergaande innovatie en modernisering. Als belangrijk aspect van de verduurzaming zullen (cumulatieve) emissies van ammoniak, fijnstof, geur, geluid etc. omlaag moeten. Een economisch sterke veehouderijsector, met een zo laag mogelijke emissie, een goed dierenwelzijn in balans met de omgeving bevordert een veilige gezonde fysieke leefomgeving zonder problemen voor bijvoorbeeld de volksgezondheid. Om dit te kunnen bereiken, is vernieuwing en innovatie nodig, waarbij de sector een "licence to change" van zijn omgeving verdient.

De verduurzaming van de landbouw zien wij vooral als een belangrijke regionale opgave. De landbouw is een belangrijk onderdeel van het landschap en heeft daar een grote invloed op. De bevoegdheden voor bescherming en ontwikkeling van het landschap vallen, voor nagenoeg alle betrokken thema's zoals natuur, energietransitie en ruimtelijke inpassing, onder de verantwoordelijkheid van de provincies, behalve als het de landbouw betreft. Provincies willen, voor de inrichting en het behoud van een aantrekkelijk en gezond landschap, en een krachtige regionale economische ontwikkeling meer verantwoordelijkheid dragen voor het landbouwbeleid. Daarom willen wij graag met de betrokken bewindspersoon/-personen in gesprek treden over decentralisatie van taken op het gebied van landbouw. Daarbij stellen wij ons voor dat in gezamenlijkheid doelen worden afgesproken en dat provincies samen met gemeenten en ketenpartijen bepalen met welke instrumenten die doelen worden bereikt. Een actieve en betrokken overheid, die o.a. instrumentarium ter beschikking stelt om de transitie in de landbouw te accommoderen, is daarbij gewenst.

Ook de deskundigen zijn van mening dat een nieuwe beleidsstructuur nodig is om de landbouw te stimuleren en te helpen bij hun opgave te komen tot verdergaande verduurzaming.

Op dit moment lijken de regelgeving en/of alternatieve oplossingen onvoldoende om in enkele specifieke gebieden te zorgen voor een goede omgevingskwaliteit. Provincies onderschrijven dat de omgevingskwaliteit in een veedichtgebied onder druk kan komen te staan door de combinatie van

veel vee met veel mensen. Deze problematiek, die in het bijzonder in enkele delen van de provincie Noord-Brabant speelt, wordt door alle provincies erkend. Echter, geen enkele provincie dient negatieve gevolgen te ondervinden van een oplossing voor deze problematiek, die speelt in het genoemde specifieke gebied.

Ten aanzien van het wetsvoorstel en gezien de wens van de provincies om meer verantwoording op het gebied van het landbouwbeleid te dragen, zijn provincies van mening dat het positief is dat de provincie die dit wetsvoorstel wil toepassen, zelf kan bepalen hoe hieraan invulling te geven.

Verzoek: provincies willen met de betrokken bewindspersoon/-personen in gesprek treden over decentralisatie van een aantal taken op het gebied van landbouw

2. Interimwet alleen als oplossing voor specifieke gebieden

Provincies zijn van mening dat het reguleren van het aantal dieren in een gebied op zichzelf, los van ander beleid, geen wezenlijke bijdrage levert aan het verbeteren van het fysieke aspect van de omgevingskwaliteit. Het wetsvoorstel geeft weliswaar een mogelijk sturingsmechanisme, maar lost het probleem dat veroorzaakt wordt door de cumulatie van diverse factoren als geur, fijnstof, ammoniak en verkeers- en geluidsoverlast nog niet direct op. Daarvoor is uitvoering van een breder pakket van bestaande verder te ontwikkelen maatregelen, zoals een verbeterde toepassing van bbt-maatregelen nodig.

De deskundigen die wij hebben geraadpleegd zijn tot een vergelijkbaar oordeel gekomen: 'de wet alleen biedt niet de nodige systeemverandering die nodig is om veehouderijbedrijven een economisch duurzame toekomst en omwonenden een gezonde leefomgeving te bieden.' Zij noemen de Interimwet een noodverband dat bij hoge uitzondering kan worden toegepast om de problematiek rond intensieve veehouderij en omwonenden in enkele gebieden in Nederland te kanaliseren.

Provincies verschillen op voorhand in het al dan niet willen toepassen van deze Interimwet. Niet alleen de mate waarin de problematiek voorkomt, maar ook de wijze waarop een eventuele problematiek in voorkomend geval wordt aangepakt, verschilt per provincie. Dat betekent dat per provincie en zelfs per regio verschillende maatregelen nodig zijn. Het wetsvoorstel mag eigen beleid richting een duurzame landbouw niet in de wielen rijden noch lasten geven. Het merendeel van de provincies die de problematiek herkennen verwacht, met de eigen gebiedsgerichte aanpak, de gewenste verduurzaming en verbetering van de omgevingskwaliteit te kunnen bereiken zonder gebruik te hoeven maken van de mogelijkheid van sturing op dieren aantallen die de Interimwet biedt.

Zowel de provincies als de deskundigen voorzien dat het in de Interimwet voorgestelde beleid het risico in zich heeft dat schaalvergroting in de hand kan worden gewerkt, op een wijze waarbij bedrijven zich ontwikkelen door (oude) locaties aan te kopen. Vooral de grotere, veelal niet gezinsbedrijven, breiden uit naar verschillende locaties, ook in verband met de concentratienadelen als risico op dierziekten, verkeersbewegingen etc. Juist in die gebieden waar de problematiek speelt, is er sprake van toename van nevenlocaties. Deze nevenlocaties hebben veelal nauwelijks lokale binding, de veehouder woont daar per slot niet. Daarmee erodeert ook de sociale cohesie (in het buitengebied).

Daar waar de sociale cohesie en de maatschappelijke dialoog nog wel bestaan, goed functioneren en door provincies ook gebruikt kunnen worden om met de omgeving over de kwaliteit van de leefomgeving in overleg te gaan, zal het inzetten van de Interimwet mogelijk meer kapot maken

dan tot stand brengen. Ook de deskundigen zijn deze mening toegedaan en geven aan om deze gebieden vooral te zien als proeftuin.

De provincies zijn daarom gezamenlijk van mening dat dit wetsvoorstel geen oplossing is die breed moet worden toegepast en vinden dat de Interimwet alleen in die gebieden moet worden ingezet waar dat echt nodig is én waar, naar oordeel van de betreffende provincie, er geen andere oplossingsrichting meer is. De wet kan onbedoelde, onvoorziene en averechts uitpakkende effecten tot gevolg hebben als de wet onvoldoende met aanvullend beleid wordt ingekleed.

Advies: in de tekst van de wet en/of Memorie van Toelichting dient duidelijk gemaakt te worden dat de wet alleen bij uitzondering dient te worden ingezet en onder welke omstandigheden dat dan zinvol kan zijn. Daarnaast dient ook duidelijker naar voren te komen dat de wijze waarop de relatie veehouderij en leefomgevingskwaliteit zich uit van provincie/regio tot provincie/regio kan verschillen.

Er moet wat gebeuren in het specifieke gebied

Duidelijk is dat er wat moet gebeuren om de belangen van de burgers/omwonenden in relatie tot de leefomgeving in het desbetreffende gebied serieus te nemen. Een maatregel moet rust brengen, ruimte creëren voor het maatschappelijk debat. Gezien de hoogoplopende onrust in het enkele gebied is er nu sprake van 'no regret'.

Net als de provincies zijn de deskundigen van mening dat te allen tijde voorkomen moet worden dat de Interimwet de maatschappelijke dialoog elders verstoort.

Om onbedoelde en onvoorziene neveneffecten dan ook te voorkomen, dient de wet alleen toegespitst te worden op die gebieden waar de problematiek niet meer op te lossen is, omdat ook de sociale cohesie ontbreekt, zoals bijvoorbeeld in enkele veedichte gebieden van de provincie Noord-Brabant.

Wij willen u er ook op wijzen dat het gaat om een Interimwet, gericht op het bieden van een oplossing van een acuut probleem. De looptijd van deze Interimwet is beperkt, namelijk tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Gegeven dit tijdelijke karakter vinden wij het passend dat in het wetsvoorstel nadrukkelijk wordt aangegeven dat dit wetsvoorstel met name betrekking heeft op de zandgronden in de provincie Noord-Brabant, waar het omschreven probleem op dit moment actueel is.

Daar is het noodzaak dat geen verdere concentratie van dieren plaatsvindt in het overbelaste gebied en de milieuwinst binnen het gebied blijft. Sturing op dieraantallen is voor deze provincie daarmee een essentieel onderdeel van een totaalpakket van maatregelen om de omgevingskwaliteit in overbelaste gebieden te verbeteren en het maatschappelijk draagvlak voor ontwikkelingen en de sociale cohesie te herstellen.

Noot bij het Interimwetsvoorstel is de vraag in hoeverre deze wet op termijn bijdraagt aan het voldoende wegnemen van de zorg en emotie van omwonenden. Mogelijk creëert de wet een verwachting, die niet reëel blijkt. De groei van het aantal dieren kan wellicht worden geremd of zelfs stilgezet, maar daarmee heb je niet (substantieel) minder dieren en een betere omgevingskwaliteit. Maar als de aanvullende maatregelen effectief blijken te zijn, blijft de milieuwinst in het gebied en verbetert de omgevingskwaliteit.

Advies: in de tekst van het wetsvoorstel en de Memorie van Toelichting dient duidelijk te worden dat deze wet alleen van toepassing kan zijn in dat deel van Nederland waar de problematiek niet meer op te lossen is, te weten de zandgronden in de provincie Noord-Brabant.

Op het moment dat de provincie Noord-Brabant de Interimwet toepast, is het denkbaar dat door het vastleggen en mogelijk inperken van het aantal dieren, de dieren zich verplaatsen naar Noord-Limburg en daarmee leiden tot een toename van de milieubelasting aldaar.

Gebieden in Noord-Limburg maken namelijk net als gebieden in Noord-Brabant deel uit van compartiment Zuid, zoals opgenomen in bijlage 1 van de Meststoffenwet. Binnen het compartiment Zuid is het verhandelen/verschuiven van productierechten toegestaan.

Wij benadrukken dat een dergelijke verschuiving van dieren een ongewenst effect is en wijzen u op het eerder beschreven uitgangspunt, namelijk de voorwaarde dat geen enkele provincie negatieve gevolgen mag ondervinden van de toepassing van de Interimwet.

Een oplossing ter voorkoming van dit effect is het compartiment Zuid te verkleinen, zodat Limburg en Noord-Brabant daar niet gezamenlijk deel van uitmaken. Niet uitgesloten wordt dat een andere methode eventueel even effectief kan zijn. In hoofdstuk 3 wordt nader ingegaan op de mogelijkheid de Meststoffenwet hiertoe te benutten.

Het beperken van het toepassingsbereik voorkomt mogelijk (afhankelijk van de uitkomsten van de uitvoeringstoets, zie hoofdstuk 4) ook aanzienlijke (voorbereidings)kosten voor de provincies om regio specifiek het wel of niet toepassen van de wet te onderbouwen. Vanwege de specifieke regionale situatie biedt de wet noch de toelichting eenduidige en objectieve normen voor het aanwijzen van een veedicht gebied in relatie tot de kwaliteit van de leefomgeving. Dat maakt dat bij brede invoering van de wet provincies voor de opgave worden gesteld te onderzoeken of, waar en hoe toepassing aan deze wet moet worden gegeven.

3. Versnel het verder ontwikkelen van bestaande instrumenten, uiteindelijk leidend tot de noodzakelijke gebiedsgerichte aanpak

Zoals eerder aangegeven is niet alleen de sturing op dieren aantallen nodig om op regionaal niveau tot duurzame oplossingen te komen. Er is een breed pakket aan maatregelen nodig om de verdergaande verduurzaming en innovatieve ontwikkeling van de veehouderijsector vorm te geven. Deskundigen noemen de wet dan ook een paardenmiddel. Uiteindelijk worden daadwerkelijk oplossingen die leiden tot verbeteringen van het leefklimaat gevonden in gebiedsprocessen.

Een breed maatregelenpakket, waarmee een gebiedsgerichte regionale aanpak kan worden bewerkstelligd, is op dit moment niet voorhanden en is wel wat de provincies opteren. Dat pakket dient te bestaan uit zowel (verder) toepasbaar gemaakte al bestaande instrumenten, als nieuwe instrumenten, bijvoorbeeld een verplichte herbeoordeling van een veehouderij na xx jaar. De deskundigen zijn van mening dat zonder de inzet van aanvullende instrumenten, de intensieve veehouderij langzaam maar zeker economisch gemarginaliseerd wordt, zonder de problematiek noemenswaardig te verminderen. De huidige gewenste rust dient zoveel als mogelijk met bestaande middelen en maatregelen te worden bereikt. Een nieuw instrument, zoals in dit geval de Interimwet, blijkt achteraf meestal ingewikkelder dan gedacht, waardoor het langer duurt en kinderziektes bijna onvermijdelijk zijn. Zaak is dat op alle overheidsniveaus er zoveel als mogelijk gebruik gemaakt wordt van (doorontwikkeling van) bestaande instrumenten. Ook de deskundigen noemen in dit kader de Meststoffenwet. Het verkleinen van de compartimenten kan bijdragen aan de gevraagde rust in het gebied en schept geen irreële verwachtingen bij de omwonenden.

Benut de Meststoffenwet

De meststoffenwet als sturing op het aantal dieren (varkens en stuks pluimvee) is een interessant en vrij eenvoudig instrument om het aantal dieren in een gebied te reguleren. Een nadeel – op dit moment – is dat andere diersoorten niet kunnen worden meegenomen. Verkleining van de compartimenten heeft tot gevolg dat dierrechten binnen een kleiner compartiment beschikbaar en verhandelbaar zijn. Groei binnen het compartiment is niet meer mogelijk, krimp wel. De consequentie en effecten op het sturen op dieraantallen zijn in beginsel vergelijkbaar met die van de Interimwet.

De provincies zijn in beginsel positief over de inzet van dit instrument. Zoals hiervoor beschreven is het voor de provincie Limburg essentieel dat, bij toepassing van de Interimwet voor de zandgronden uitsluitend in de provincie Noord-Brabant, voorkomen wordt dat dieren zich gaan concentreren in Limburg. Naar de mening van Limburg zou dit middels het verkleinen van het compartiment Zuid het meest voor de hand liggend geregeld kunnen worden.

Uit onafhankelijk juridisch advies blijkt dat er mogelijkheden zijn om te sturen op de omvang van de veestapel door middel van het verkleinen van compartimenten (bijlage 2). Ook eerder heeft de Meststoffenwet een rechtmatige grondslag geboden om het aantal dieren in een regio te sturen. De aanleiding voor de herinvoering was vooral de netto toename van het aantal dieren in concentratiegebieden en de daarmee gepaard gaande toename in milieudruk (brief Rijk van 23 april 2010¹). Provincies hebben toen ook met een gezamenlijke brief om herinvoering gevraagd. Bij de herinvoering van de compartimentering in 2010 was het doel het tegengaan van een verdere concentratie van dieren in gebieden die gevoelig zijn voor ammoniak (zie de motie Waalkens d.d. 22 april 2010).

Dat dit instrument, volgens de tekst van de Memorie van Toelichting niet passend zou zijn om een bijdrage te leveren aan de oplossing voor de geschetste problematiek is naar de mening van de provincies onvoldoende aannemelijk gemaakt.

Het verkleinen van de compartimenten sluit aan bij de vraag uit de maatschappij om een rem te zetten op de groei van dieren in bepaalde gebieden en is gericht op die gebieden waar het probleem zich daadwerkelijk voordoet. Bij voldoende grote gebieden zet het de sector niet op slot en wordt innovatie niet geremd. Milieuwinst vindt in het betreffende gebied plaats. De uitvoerbaarheid en administratieve lasten zijn mogelijk positiever dan bij introductie van een nieuwe maatregel als de Interimwet. Daarnaast draagt dit instrument bij aan de voorwaarde van de provincies dat de oplossing geen last geeft voor die provincies die er geen gebruik van willen maken.

Provincies ervaren het als een gemis dat de Meststoffenwet alleen van toepassing is op varkens en kippen, omdat er voor de overige diercategorieën geen mestproductierechten gelden. In provincie Noord-Brabant is er bijvoorbeeld juist een forse toename/uitbreiding van geitenhouderijen, terwijl dit erg gevoelig ligt in verband met Q-koorts. Voor Noord-Brabant is het essentieel dat de werking van de Meststoffenwet ook wordt uitgebreid naar andere diercategorieën.

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2010/04/23/herinvoering-compartimentering-dierrechten/2010423-129399.pdf>

Om de concentratiegebieden te verkleinen, is het voorstel de definitie van concentratiegebied en bijlage 1 van de Meststoffenwet aan te passen. Hiervoor zijn 2 varianten mogelijk:

1. EZ stelt, na overleg met de provincies, een nieuwe bijlage 1 vast met daarin een nadere onderverdeling in compartimenten;
2. EZ neemt in de meststoffenwet een juridische grondslag op dat GS een nadere onderverdeling kunnen vaststellen.

Advies: provincies verzoeken het Rijk om het verkleinen van de compartimenten, zoals vastgelegd in de Meststoffenwet te realiseren en daarnaast te onderzoeken hoe die uitgebreid kan worden naar andere diercategorieën.

Versnelde ontwikkeling van overige maatregelen en instrumentarium

Naast het benutten van de meststoffenwet is het, om uiteindelijk te komen tot een gebiedsgerichte aanpak, gewenst om andere (generieke) maatregelen in samenhang te verkennen gericht op het versterken van de kwaliteit van de leefomgeving. De kracht ligt in het stimuleren van maatregelen gericht op het toepassen van schone technieken op duurzame locaties, in combinatie met generieke eisen die de toepassing van deze maatregelen bevorderen. Ook meer op emissie gerichte sectorale (milieu)bijdragen hebben effect. In een aantal gevallen moet voorkomen kunnen worden dat ondernemers bij toepassing van schonere technieken de behaalde emissiewinst geheel 'opvullen' door meer dieren te houden, waardoor de leefkwaliteit lokaal niet profiteert. De verduurzaming versnellende set van maatregelen zijn al langer in beeld in het overleg met de landelijke overheid over verduurzaming van de sector en hebben, bijvoorbeeld in het debat in de Tweede Kamer, nog onvoldoende aandacht gehad². Zaak is hier versneld mee aan de slag te gaan. Bijlage 3 bevat een overzicht van de set van effectieve maatregelen.

Verzoek: om op termijn de fysieke en sociaal/maatschappelijke omgevingskwaliteit substantieel en verder versneld te verbeteren, is het noodzakelijk om gezamenlijk te werken aan een breed pakket maatregelen en instrumenten. Uiteindelijke inbedding in regionale gebiedsprocessen is noodzakelijk.

Advies: in vervolg op voorgaand verzoek vragen wij het Rijk in overleg met provincies, de sector en gemeenten de nodige stappen te zetten om met generiek beleid zorg te dragen voor verlaging van de emissies en daartoe diverse alternatieve bestaande maatregelen en nieuwe initiatieven te faciliteren. Voorbeelden uit de set van maatregelen (bijlage 3) zijn het verduurzamen van verouderde stalsystemen via een systeem van APK, ofwel het verruimen van mogelijkheden om te komen tot de actualisatie van een vergunning. Maar ook bijvoorbeeld het van rechtswege laten vervallen van vergunde rechten, die drie jaar of langer niet worden gebruikt.

4. Overige aandachtspunten

Bestuurslasten

De Financiële Verhoudingswet bepaalt dat bij een wijziging van de taken van provincies en gemeenten de financiële gevolgen hiervan onderbouwd moeten zijn. Wie dit betaalt, is overlegd met de ministers van Binnenlandse Zaken en Financiën.

De bestuurs- en administratielasten zullen uiteraard afhangen of en op welke wijze de wet wordt ingezet. Tegelijkertijd zijn deze wel aan een bandbreedte te verbinden. Verantwoordelijkheden,

² Zie bijvoorbeeld kamerstuk 28973, Toekomst veehouderij, nr. 190 Motie van het lid Dik-Faber van 5 april 2017

bevoegdheden en middelen zullen in een goede verhouding tot elkaar moeten staan. De beoordeling hiervan behoort nadrukkelijk onderdeel uit te maken van de besluitvorming om de wet al dan niet in te zetten. Zoals ook tijdens de totstandkoming van de wet is gebleken (waaronder de botsproef), kunnen deze lasten aanzienlijk hoog uitvallen.

Advies: gezien de verschillen in wenselijkheid van toepassing van de wet door de provincies is het gewenst om inzicht in de uitvoeringslasten van de wet te krijgen. Het Rijk wordt verzocht om de bestuurs- en administratieve lasten van het wetsvoorstel in beeld te brengen en aan te geven wie deze bekostigt.

Gegevensvoorziening

De provincies bepleiten een betere borging van de benodigde gegevensvoorziening, hierin gesteund door de deskundigen. Ook tijdens de botsproef is het belang hiervan geconstateerd. Niet alleen om "snel en effectief" de ontwikkelingen in de veehouderij en omwonenden zichtbaar te maken en aan de hand daarvan te bepalen of er in een gebied een probleem is of niet, maar ook om in voorkomend geval de beschikbare ruimte in een programma leefomgeving en veehouderijen-gebied evenwichtig te kunnen verdelen.

In de Memorie van Toelichting (bij artikel 9 van de wet) wordt uitgelegd wat er aan gegevens en informatie nodig is om een goede toepassing te geven aan (delen van) de wet. Maar in het artikel zelf staat alleen dat het Rijk gegevens kan verstrekken via een Algemene Maatregel van Bestuur.

Advies: Provincies vragen om dit zodanig te wijzigen dat de wetgever ervoor zorgt dat provincies over de benodigde gegevens van het Rijk kunnen beschikken (dus daarop recht hebben). Het Rijk kan hieraan via een Algemene Maatregel van Bestuur regels stellen.

Relatie met de omgevingswet

Het regionaal sturen op dieraantallen is een instrument dat op basis van de omgevingswet tot de mogelijkheden gaat behoren. Zoals aangegeven in de inleiding van de Memorie van Toelichting is het wetsvoorstel afgestemd op de regelgeving van de toekomstige Omgevingswet. Een uiteindelijke opneming in deze wet van de Interimwet vraagt te zijner tijd wel aandacht voor verschillende toestemmingsvereisten (o.a. voor het houden van vee en voor vereisten voortvloeiend uit de Natuurbeschermingswet) en voor de uitwerking van diverse maatregelen zoals opgenomen in bijlage 3 van deze reactie.

Overig

De inzet van de Interimwet is het verbeteren van de omgevingskwaliteit door sturing op het aantal dieren. De wet biedt op zich ruimte aan provincies om gebieden aan te wijzen waar het aantal dieren toe mag nemen, maar dat is niet de enige wijze om investeringen in duurzaamheid te kunnen terugverdienen. In dit kader is het opvallend c.q. opmerkelijk dat in de Memorie van Toelichting (par. 3.1.4.) wordt opgevoerd dat investeringen in duurzaamheid moeten worden terugverdiend met het houden van meer dieren.

Advies: provincies stellen voor om de MvT overeenkomstig aan te passen.

Tekstuele opmerkingen

De tekstuele opmerkingen van de provincies zijn in bijlage 4 opgenomen.

5. Slotconclusie

Samenvattend komen de provincies tot de volgende conclusies:

- Provincies beschouwen de verduurzaming en modernisering van de landbouw als een belangrijke regionale opgave. Zij hebben al de verantwoording over het landschap en de regionale economie en willen dit uitbreiden met de verantwoording voor het landbouwbeleid.
- Het voorgaande betekent ook dat provincies hun verantwoordelijkheid willen nemen om een oplossing te vinden voor de problematiek die gepaard kan gaan met een nauwe verwevenheid van omwonenden en intensieve veehouderij.
- Het Interimwetsvoorstel is een laatste redmiddel om een oplossing te bieden voor een probleem dat zich in een deel van de provincie Noord-Brabant voordoet. Deze wet dient alleen bij uitzondering te worden ingezet. Voorkomen dient te worden dat de sociale cohesie en maatschappelijke dialoog elders door deze wet wordt verstoord.

In het wetsvoorstel dient duidelijk te worden gemaakt dat deze wet alleen bij uitzondering ingezet moet worden, onder welke omstandigheden dat zinvol kan en dient de toepassing van de wet toegespitst te worden op die delen van Nederland waar behoefte is aan deze wet, namelijk de zandgronden van de provincie Noord-Brabant.

- De Interimwet reguleert aantallen en zal seq. niet leiden tot de gewenste systeemveranderingen die nodig zijn om omwonenden en veehouderijen een gezonde toekomst te bieden, maar helpt om de benodigde licence to change te verkrijgen. Om dit te bereiken is daarnaast een breed pakket aan maatregelen nodig, uiteindelijk leidend tot een gebiedsgerichte regionale aanpak.
- Als gevolg van de invoering en toepassing van de Interimwet dienen dieren zich niet te verplaatsen naar andere gebieden waardoor de milieubelasting aldaar toeneemt.
- Dit brede maatregelenpakket bestaat uit bestaande en (verder) te ontwikkelen instrumenten. Het Rijk wordt verzocht hier samen met provincies, gemeenten en de sector de nodige stappen op te zetten.
- Een al bestaand voor de sturing op dierenaantallen bruikbaar instrument is het verkleinen van de compartimenten, zoals deze zijn vastgelegd in de Meststoffenwet. U wordt verzocht hier uitvoering aan te geven.
- Voorts is er een aantal punten, waaronder het uitvoeren van enkele onderdelen van de uitvoeringstoets, waarvoor wij uw aandacht en inzet vragen.

Wij vertrouwen erop dat u ons advies niet als vrijblijvend beschouwt en derhalve onze gewenste aanpassingen van het Interimwetsvoorstel overneemt en zijn graag bereid hier een nadere toelichting op te geven.

Met vriendelijke groet,
INTERPROVINCIAAL OVERLEG



mr. H.M. Meijdam
algemeen directeur

Deskundigenoordeel Interimwet veedichte gebieden

Kennis genomen hebbend van

- de problematiek zoals die zich in enkele gebieden in Nederland met betrekking tot de verwevenheid van de intensieve veehouderij en de omwonenden afspeelt
- de erkenning van deze problematiek door de verschillende provincies en de wil om in gezamenlijkheid tot een oplossing te komen
- de voorwaarde van de provincies dat een oplossing het eigen beleid niet frustreert en de innovatieve en duurzame ontwikkelingen van de veehouderijsector niet belemmert
- de tekst en Memorie van Toelichting van het Interimwetsvoorstel veedichte gebieden hebben wij, Annie de Veer (WUR, directeur Livestock Research), Gé Backus (directeur Connecting Agro & Food) en Frits van der Schans (senior adviseur en procesbegeleider CLM) ons op 10 mei 2017 een oordeel gevormd over de door het Rijk aangeboden oplossing in de vorm van het instrument Interimwetsvoorstel veedichte gebieden (hierna genoemd Interimwet).

Dit oordeel luidt als volgt:

De Interimwet is een noodverband dat bij hoge uitzondering kan worden toegepast om de problematiek rond intensieve veehouderij en omwonenden in enkele gebieden in Nederland te kanaliseren. Daadwerkelijke oplossingen die leiden tot verbetering van het leefklimaat kunnen alleen worden gevonden in gebiedsprocessen.

Voor nu is er gezien de hoogoplopende onrust in enkele gebieden sprake van 'no regret'. De Interimwet is daar dan een tussenstap naar een meer geaccepteerde en mogelijke duurzamere veehouderij. Flankerend beleid is daarbij nodig om onbedoelde en onvoorziene neveneffecten zo veel als mogelijk te beperken.

Voorts dienen vooral bestaande instrumenten zoveel als mogelijk benut te worden, zoals bijvoorbeeld de compartimentering binnen de Meststoffenwet. Dit creëert rust en schept geen verwachtingen bij omwonenden, die niet zullen worden waargemaakt. De inschatting is dat omwonenden van de Interimwet meer verwachten dan deze kan en zal waarmaken.

Om onbedoelde effecten van de Interimwet te voorkomen dienen de voorgaande punten in de tekst van de wet e/o Memorie van Toelichting te worden opgenomen. De wet dient te worden toegespitst op die gebieden in Nederland waar de problematiek, mede vanwege het ontbreken van sociale cohesie, met de huidige oplossingsrichtingen niet meer lukt en het oplossen uiteindelijk een proces van jaren zal zijn. Te allen tijden moet worden voorkomen dat de maatschappelijke dialoog elders door deze wet wordt verstoord. Zie daartoe gebieden met een hoge veedichtheid en een goed functionerende sociale cohesie, als een proeftuin. De Interimwet daar inzetten zal mogelijk meer kapot maken, dan tot stand brengen.

Een nieuwe beleidsstructuur is gewenst om niet alleen aan de eisen van vandaag te voldoen, maar vooral juist op de eisen van morgen in te kunnen spelen en daartoe de noodzakelijke systeeminnovaties een kans te geven.

Nadere toelichting op het oordeel

De Interimwet lost de problematiek niet op

De geschetste problematiek, zoals die zich in enkele gebieden in Nederland voordoet wordt niet opgelost door op gebiedsniveau de veestapel te reguleren, zoals de Interimwet voorstaat. Deze Interimwet stuurt op aantallen, niet op verbeteringen en is daardoor een noodoplossing, een paardenmiddel, voor enkele zeer beperkte gebieden met hoge veedichtheid en relatief veel omwonenden. Daarbij is het van belang te

onderkennen dat er regionale verschillen in perceptie zijn, zeker bij de huidige problemen. Veedichtheid en maatschappelijke onrust zijn niet lineair verbonden. Bovendien leidt het huidige voorgesteld beleid tot verdere schaalvergroting. Vooral de grotere bedrijven, veelal niet de gezinsbedrijven, breiden uit naar verschillende locaties. Milieu-investeringen vergen veelal een minimum bedrijfsomvang.

Er moet wat gebeuren

Er moet wat gebeuren, om de belangen van burgers in gebieden waar de problematiek speelt daadwerkelijk aan te pakken. Omwonenden in deze gebieden hebben het gevoel belast te worden door veehouderijbedrijven en voelen zich niet meer serieus genomen. Dit wordt nog versterkt door ontwikkelingen in die gebieden, zoals de toename van nevenlocaties, waar de bedrijfswoning door anderen (b.v. medewerkers) en niet de veehouder/eigenaar wordt bewoond. Deze andere bewoners hebben vaak nauwelijks lokale binding waardoor de sociale cohesie (in het buitengebied) erodeert.

De Interimwet kan bijdragen aan het beperken van maatschappelijke onrust omtrent de intensieve veehouderij (in veedichte gebieden) en het is daarom niet verstandig om de wet categorisch af te wijzen.

Vraag is wel of de Interimwet bij de omwonenden een niet reële verwachting creëert. Worden de zorg en emotie voldoende en ook daadwerkelijk weggenomen door deze wet? De groei van het aantal dieren kan wellicht worden geremd of zelfs stilgezet. Maar daarmee heb je niet (substantieel) minder dieren en een betere omgevingskwaliteit.

Toepassing van een wet als de Interimwet alleen bij hoge uitzondering, gebruik vooral bestaande instrumenten

De Interimwet moet alleen in die gebieden worden ingezet waar dat echt nodig is én waar er geen andere oplossingsrichtingen zijn. De wet kan immers ook onbedoelde, onvoorziene en zelfs averechts uitpakkende effecten tot gevolg hebben. Zeker omdat een eenduidige relatie tussen de beleidsdoelstelling (oplossen van de problematiek) en beleidsinstrument (reguleren van aantallen) ontbreekt. Een gewenst toekomstbeeld ontbreekt waardoor ook met deze wet problemen slechts worden aangepakt, maar niet opgelost. Een toekomstgericht beleid ten behoeve van een transformatie van de veehouderij is nodig, in plaats van "stoplappenbeleid" om gaten te dichten.

In de Interimwet moet daarom scherper naar voren komen, in welke omstandigheden dit instrument ingezet kan worden. Omdat in twee gebieden met vergelijkbare kwaliteit van de leefomgeving, omwonenden het ene gebied als ongezond karakteriseren en het andere niet, is het moeilijk om te komen tot een concreet en generiek beleidsinstrumentarium. Een gebiedsproces met personen en partijen is daar noodzakelijk.

In eerste instantie moet een maatregel rust brengen en ruimte creëren voor het maatschappelijke debat. Dat kan met behulp van dit wetsvoorstel.

Maar vooral moet er – op alle overheidsniveaus – zoveel als mogelijk bestaande instrumenten worden ingezet c.q. geschikt gemaakt om te gebruiken. Denk daarbij aan het daadwerkelijk benutten van de Wet Ruimtelijke Ordening, aan het aanpassen van de Meststoffenwet door de compartimenten te verkleinen, het toepassen van milieuregelgeving bij vergunningen en het laten vervallen van inactieve vergunningen. De introductie van nieuwe instrumenten blijkt achteraf meestal ingewikkelder dan gedacht, waardoor het langer duurt en kinderziektes bijna onvermijdelijk zijn. Regel de rust daarom zoveel als mogelijk met bestaande middelen en maatregelen. De kans dat met een verdere compartimentering binnen de Meststoffenwet onvoorziene averechtse effecten zullen optreden, is veel geringer dan met nieuw beleid. Zeker als je rust zoekt, draagt de compartimentering daaraan bij, en schept het geen irreële verwachtingen bij burgers.

Problematiek alleen op te lossen met een gebiedsproces

Zonder de inzet van aanvullende instrumenten wordt de intensieve veehouderij langzaam maar zeker economisch gemarginaliseerd, zonder de problemen noemenswaardig te verminderen. De problematiek betreft niet alleen geur, fijnstof, ammoniak, ziektekiemen, geluid, verkeersbewegingen, maar ook de leefbaarheid en het samenspel van boeren en burgers.

Zoals in de vorige paragrafen al aangegeven is het een groot risico om dit met één ingreep -de Interimwet- te willen regelen. De wet alleen biedt niet de nodige systeemverandering die nodig is om veehouderijbedrijven een economische duurzame toekomst en omwonenden een gezonde leefomgeving te bieden. Daarvoor is een gebiedsproces nodig en niet alleen een technische rekenexercitie, welke voorkomt uit deze wet. Zo een gebiedsproces is nu niet in het Interimwetsvoorstel beschreven. Voorkomen moet worden dat als er een discussie tussen veehouders en omwonenden ontstaat, deze wet als panacee uit de kast wordt gehaald. Integreer in het gebiedsproces bestaande maatregelen en organiseer mogelijke kansen voor innovatie, bijvoorbeeld systemen waarbij de mest elke (paar) dag(en) wordt weggehaald uit de stal.

Nieuwe beleidsstructuur nodig

Bij investeringen in een nieuw en beter systeem wil een ondernemer wel de garantie, dat hij op korte termijn niet wordt geconfronteerd met nieuwe regels. De huidige stallen zijn gebaseerd op de wetgeving van nu en op die basis worden vergunningen afgegeven. Idealiter zijn stallen –waarin veehouders voor enkele tientallen jaren investeren- gericht op de wetgeving van morgen. Juist daarom is consistent en doelgericht beleid belangrijk zodat veehouders investeren ten behoeve van een gezonde leefomgeving.

In de huidige regelgeving is er weinig ruimte om de optimale oplossing te vinden omdat veehouders worden gedwongen alleen van reeds goedgekeurde systemen/technieken gebruik te maken. Daarbij wordt het, op zich al lastige, traject richting innovatieve duurzame stalsystemen sterk belemmerd door de huidige formele toetsingskaders voor stalsystemen.

Nu moet gedacht worden over het toekomstig beleid. Vergunningen geven enerzijds zekerheid, maar zijn anderzijds belemmerend voor de introductie van nieuwe systeeminnovaties. Laat ondernemers onderbouwen dat systemen beter zijn, geef ze het vertrouwen, en maak duidelijk dat als het niet werkt er sprake is van ondernemersrisico¹. Ga van middel- naar doelvoorschriften.

De optimale oplossing bestaat uit:

- 1) Stimuleer dat er in breed verband, door ketenpartijen en overheden in gezamenlijkheid, wordt gewerkt aan duurzame ketens met lagere kosten en/of andere hogere opbrengsten. Voorkom dat wet- en regelgeving noopt tot schaalvergroting alleen om te kunnen investeren in duurzame systemen.
- 2) Ga als provincies in gezamenlijkheid de versnelde invoering van systeeminnovaties ter vervanging van de huidige end of pipe systemen regelen, desnoods buiten de bestaande regels (b.v. TacRav lijst) om en met een duidelijke kaderstelling. Draag bij aan de ontwikkeling en introductie van nieuwe integraal duurzame stalsystemen zodat deze niet leiden tot hogere kosten en daarmee vrijwel onvermijdelijke schaalvergroting.
- 3) Subsidiariteit. Veranker noodzakelijke wettelijke normen en doelen, zoals b.v. voor gezondheid op nationaal niveau maar zorg voor ruimte op regionaal niveau in de uitvoering (bijv. APK voor stallen, etc.).

Mogelijke stip op de (verre) horizon is dat provincies en gemeenten opteren voor een klimaatneutrale veehouderij, met een goede gezondheid voor mens en dier. Maak daartoe een *roadmap* van de (bijv. 10) belangrijkste maatregelen met voor iedere twee jaar de *deliverables*. Begin geen discussie over het overdragen van taken en bevoegdheden tussen overheden, maar zorg dat ieder zijn rol en verantwoordelijkheden

¹ Aanvullende noot: om dit proces voldoende voortgang te laten vinden is nodig dat een vergunning onverkort -b.v. voor 15 jaar- wordt toegekend op basis van een goede onderbouwing van de proefstal, gebaseerd op strengere eisen dan heden gehanteerd.

pakt om te komen tot resultaten. Draag zorg voor een breed bestuurlijk akkoord met alle partijen, want er is geen enkele partij die het alleen kan realiseren. Naast overheden zijn een stevige sector en keten nodig om zo gezamenlijk het proces naar duurzame stalsystemen te voeren.

Overige aandachtspunten

Bij de uitvoering van de wet conform het wetsvoorstel worden problemen voorzien bij de benodigde informatie en data. Het gebruik van de gegevens over de aantallen gehouden dieren is niet zo eenvoudig als beschreven. Het is de vraag of provincies en gemeenten daadwerkelijk over actuele en betrouwbare data kunnen beschikken.

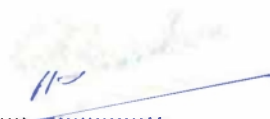
De subjectiviteit, die met de Interimwet gepaard gaat baart zorgen. Objectivering van de effecten van veehouderij op ziekten en daarmee de gezonde leefomgeving is nodig en voorwaarde.

De vermindering van de sociale cohesie in een gebied is een belangrijke oorzaak van de toenemende spanning tussen veehouderijbedrijven en de omgeving. Maar in de tekst van het wetsvoorstel wordt weinig aandacht besteed aan enerzijds het afkalven van sociale cohesie (mede door het toenemende aantal nevenlocaties) en anderzijds het belang en behoud van sociale cohesie welke je door deze wet niet wil frustreren.

Opgetekend d.d. 12 mei 2017 te Den Haag.




mevrouw ir. A. de Veer
Directeur WUR Livestock Research


De heer dr. ir. G.B.C. Backus
Directeur Connecting Agro&Food

De heer ir. F. van der Schans
Senior adviseur en procesbegeleider CLM

IPO

t.a.v. mevrouw M.A. Mentjox

Postbus 16107

2500 BC DEN HAAG

Per e-mail: mmentjox@ipo.nl

Agro Business Park 3
Postbus 150
6700 AD Wageningen
T (0317) 42 53 00
F (0317) 42 19 22
E wag@aens.nl

www.aens.nl

Wageningen, 24 april 2017

Kenmerk : 12973/JK/B.J./1.

Dossier : IPO/advies Meststoffenwet

Geachte mevrouw Mentjox,

Namens het IPO heeft de heer mr H.M. Meijdam mij opdracht verleend om het IPO te adviseren over de mogelijkheid om op grond van de Meststoffenwet het aantal dieren in (bepaalde) regio's te kunnen sturen (verkleinen). Mijn bevindingen treft u bijgaand aan.

Inleiding

De intensieve veehouderij is in een aantal provincies in Nederland zeer geconcentreerd. Hierdoor ontstaat een hoge milieudruk door (te) hoge concentraties stikstof en fosfaat in de bodem en het oppervlaktewater, maar ook (te) hoge geuroverlast en grote aantallen verkeersbewegingen die inherent zijn aan een intensieve veehouderij met veel aanvoer van voer en afvoer van mest en dieren.

De onbeperkte groei van aantallen varkens en pluimvee in sommige regio's is enigszins beperkt door de aanwezigheid van concentratiegebieden die onder vigore van de Meststoffenwet zijn ingesteld. De verplaatsing van pluimvee en varkens binnen een concentratiegebied is nog wel toegestaan. Hierdoor kan de milieudruk in sommige gebieden nog steeds toenemen, wat ook gebeurt, omdat de infrastructuur in de veedichte gebieden geschikt is om veel dieren te houden.

Provincies willen deze milieudruk door de grote veedichtheid terugdringen. Zij willen de aanwezige concentratiegebieden verder (kunnen) compartimenteren, waardoor verdere groei van het aantal dieren binnen een compartiment niet meer mogelijk is. Dit kan door wijziging van de compartimentering in de Meststoffenwet zelf in overleg met provincies of door opnemng in de Meststoffenwet van een delegatiebevoegdheid aan provincies. In dat geval is er geen separatie (nieuwe) wet in formele zin nodig, die dat regelt, maar kan worden aangesloten bij de bestaande wetgeving.

advocaten

mr J.H. van Vliet
mr B. Nijman
mr P.H.N. van Spanje
mr mr E.C. Hilderink
mr mr ir W. de Jongh
(MfN-registremediator)
mr mr ir J.M.M. Kroon
mr mr M. Verkuyl-Boessenkool
mr M.J.H. van Baalen

Alle diensten en/of werkzaamheden worden verricht op basis van een overeenkomst van opdracht met A&S Advocaten B.V., te Wageningen (handelsregister nr. 09 07 01 36, BTW nr. NL.0087.30.660.B01). Daarop zijn algemene voorwaarden van toepassing die zijn gedeponeerd bij de K.v.K. te Arnhem. Deze zijn in te zien op de website. Daarin wordt onder meer de aansprakelijkheid beperkt tot het bedrag waarop de afgesloten beroepsaansprakelijkheidsverzekering aanspraak geeft, vermeerderd met het eigen risico onder die verzekering.

Voor het IPO hebben mevrouw mr M.-L. van Bommel en mevrouw mr M. Vroemen een notitie opgesteld. Schrijfters concluderen dat het verkleinen van de compartimenten in het kader van de Meststoffenwet bijdraagt aan het verminderen van de milieudruk welke nu, door de regionale concentratie van intensieve veehouderijen, tot overlast voor de omgeving zorgt vanwege een cumulatie van factoren zoals geur, ammoniak en verkeer. Inzet van de Meststoffenwet (in de vorm van verkleining van compartimenten) om milieudruk te beperken, is gerechtvaardigd en is niet in strijd met de (Meststoffen)wet.

Juridisch kader Meststoffenwet

De Meststoffenwet stelt sinds zijn invoering in 1984 regels over het verhandelen van meststoffen en de afvoer van mestoverschotten. Momenteel is de Meststoffenwet vooral een uitwerking van de Europese Nitraatrichtlijn (Richtlijn 91/676/EEG) en de Kaderrichtlijn water (Richtlijn 2000/60 EG). Hiervoor stelt de Meststoffenwet regels over het in of op de bodem brengen van meststoffen op basis van gebruiksnormen en beperkt het de productie van dierlijke meststoffen via een uitbreidingsverbod voor varkens en pluimvee en binnenkort voor melkvee. Ook de overgang van productierechten is aan banden gelegd.

De Meststoffenwet richt zich erop via voornoemde sporen de milieudruk door nitraat en fosfaat in/naar de bodem, dan wel oppervlaktewater te verminderen. De Meststoffenwet stelt geen regels over geur en transportbewegingen en kan op dat gebied geen middel zijn om op deze onderdelen direct te sturen. Sturing op vermindering van vee van en naar bepaalde gebieden door de aanwezigheid van concentratiegebieden kan wel als (positief) bijgevolg hebben dat de geurhinder, ammoniakproductie dan wel verkeersbewegingen in bepaalde gebieden afnemen.

Verbod verplaatsing mestproductie

In het begin van de mestregelgeving (in 1984) was het verboden mestproductierechten te verplaatsen. Om bedrijfsontwikkeling mogelijk te maken, werd dit systeem verlaten en werd per 1 januari 1994 met de Wet verplaatsing mestproductie de vrije handelbaarheid van mestproductierechten ingevoerd. Om te voorkomen dat de mestproductie in die regio's, die al kampten met een niet-plaatsbaar mestoverschot, verder zouden stijgen, bleef verplaatsing van de mestproductierechten naar en tussen die regio's, de concentratiegebieden, verboden. Concentratiegebieden op grond van de Wet verplaatsing mestproductie waren gebieden, waarin de gemiddelde jaarlijkse mestproductie per ha groter was dan 125 kg fosfaat. Zo ontstonden destijds twee concentratiegebieden: zuid (Noord-Brabant met uitzondering van West-Brabant, en Limburg met uitzondering van Zuid-Limburg) en oost (grote delen van Gelderland en Overijssel en een klein deel van Utrecht).

De beperking in de mogelijkheden van verplaatsing werd bij nota van wijziging in het wetsvoorstel voor de Wet verplaatsing mestproductie opgenomen (Kamerstukken II 1991/92, 21 114, nr. 5) en vloeide voort uit de notitie mestbeleid 2^e fase (Kamerstukken II 1989/90, 21502, nr. 3). Bij de invoering van het gebruiksnormenstelsel in de Meststoffenwet (2006) werd het stelsel van mestproductierechten vereenvoudigd. De compartimenteringsregeling in de Meststoffenwet is per 1 januari 2008 komen te vervallen.

Nieuw compartimenteringsstelsel

Na het vervallen van de compartimentering is een stroom van varkensrechten naar Noord-Brabant en Limburg op gang gekomen. De Tweede Kamer heeft door aanneming van een motie van Waalkens c.s. de regering verzocht de eerder afgeschafte compartimentering opnieuw in te voeren, omdat verdere concentratie van varkens in gebieden die gevoelig zijn voor ammoniak niet wenselijk is¹. Uit de formulering van de motie blijkt dat de sturing in aantallen varkens de directe aanleiding is voor de compartimentering. Deze wens werd gesteund door een brief van de Adviescommissie landelijk gebied van het IPO van 23 april 2010².

In 2010 is het stelsel van compartimentering opnieuw ingevoerd. Volgens de memorie van toelichting is het doel hiervan tweeledig. In de eerste plaats wordt beoogd een verdere toename van de druk op het milieu door de toenemende productie in de gebieden, waar een mestoverschot bestaat, de concentratiegebieden, te voorkomen. In de tweede plaats wordt beoogd de fraudedruk, met name in de concentratiegebieden, door de hoge kosten van het afzetten van de extra geproduceerde mest buiten het eigen bedrijf, te beheersen³.

Het begrip concentratiegebied is gedefinieerd in artikel 1, sub bb Meststoffenwet. Een concentratiegebied is: concentratiegebied Zuid of concentratiegebied Oost als aangegeven in bijlage 1. In bijlage 1 bij de Meststoffenwet zijn vervolgens op een globaal kaartje de twee concentratiegebieden aangegeven met daaronder een opsomming van gemeenten die behoren tot het gebied 1 en het gebied 2. De verboden van de verplaatsing van productierechten is geregeld in hoofdstuk 5, titel 4 van de Meststoffenwet.

De Meststoffenwet heeft eerder een rechtmatige grondslag geboden om het aantal dieren in een regio te sturen door invoering van de compartimentering. Het bevoegd gezag kan deze compartimentering wijzigen, waaronder verkleinen zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de rechtmatige grondslag.

¹ Kamerstukken II 2009/10, 28 385, nr. 178.

² Kamerstukken II 2009/2010, 32 469, nr. 3

³ idem

Kanttekening

Indien verdere compartimentering mogelijk wordt (gemaakt), zal bij de uitvoering hiervan verder onderzoek moeten worden gedaan naar de gevolgen voor de veehouders. Veehouders beschikken nu over de mogelijkheid om productierechten te verplaatsen. Bij inperking hiervan is mogelijk sprake van regulering van eigendom. Of deze verdere compartimentering op grond van Meststoffenwet rechtmatig en ook gerechtvaardigd is, hangt onder meer af van de alternatieven die er zijn om de doelen van de Staat te bereiken en afweging van belangen van de Staat en de individuele veehouders.

Verdere compartimentering?

Met mrs Van Bommel en Vroemen ben ik van mening dat compartimentering verdere concentratie van pluimvee en varkens kan tegengaan. Kleine compartimenten beperken deze concentratie nog meer. Dit kan de milieudruk door toenemende productie in een gebied een halt toeroepen dan wel tegengaan. Het is niet zo dat door verdere compartimentering de milieudruk binnen een compartiment wordt verminderd. De Meststoffenwet biedt een wettelijke grondslag voor (aanpassing van) de compartimentering.

Echter, verdere compartimentering is niet zonder meer mogelijk door provincies. De aanwijzing van concentratiegebieden volgt uit een wet in formele zin, de Meststoffenwet. De Meststoffenwet geeft geen wettelijke bevoegdheid aan derden de vorm of het aantal concentratiegebieden te wijzigen of verder te compartimenteren. Wijziging van de concentratiegebieden is alleen mogelijk door wijziging van de Meststoffenwet, een bevoegdheid die toekomt aan de Tweede en Eerste Kamer der Staten-Generaal. Voor wijziging van de concentratiegebieden blijven provincies dus wel afhankelijk van de centrale overheid.

Conclusie

De conclusie van mrs Van Bommel en Vroemen onderschrijf ik in die zin dat verdere compartimentering de milieudruk binnen een compartiment niet verder zal laten groeien. De praktische uitvoering van compartimentering is voor provincies niet (direct) mogelijk, omdat zij hiervoor verdere compartimentering afhankelijk zijn van de centrale overheid.

Indien u een verdere toelichting wenst, ben ik natuurlijk bereid met u te overleggen.

Met vriendelijke groet,

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'J.M.M. Kroon', with a horizontal line drawn underneath.

J.M.M. Kroon

Set van effectieve maatregelen en instrumentarium

Om de omgevingskwaliteit (fysiek en sociaal/maatschappelijk) substantieel en verder versneld te verbeteren vragen provincies het Rijk, in overleg met sector, gemeenten en provincies de nodige stappen te zetten om met generiek beleid zorg te dragen voor verlaging van de emissies en daartoe diverse alternatieve bestaande maatregelen en nieuwe initiatieven te faciliteren.

Onderstaand een overzicht van mogelijke maatregelen.

De werkingskracht van BBT-systemen

Op dit moment is bepaald dat een bedrijf, dat voldoet aan het Besluit huisvesting, ook de best beschikbare technieken (BBT) toepast. Dit kan een systeem zijn met minimale emissie-eisen. Gewenst is om systemen met een lagere emissiefactor als BBT te benoemen, waarbij ook rekening wordt gehouden met de ontwikkelruimte van de ondernemer. Er dient een oplossing gevonden te worden waarbij de ondernemer in een nieuw vergunde situatie door toepassing van schonere technieken enerzijds niet alle behaalde emissiewinst 'opvult' met meer dieren en anderzijds zijn ontwikkelruimte verliest omdat het plafond gebaseerd is op de nieuwe emissie.

APK voor stallen

Nadat een bedrijf eenmaal een omgevingsvergunning heeft gekregen, zijn er in de praktijk weinig mogelijkheden om deze vergunning te actualiseren. Een periodieke keuring voor stallen (APK), door middel van een (verruiming van) wettelijke verplichtingen en mogelijkheden om vergunningen te actualiseren, kan hierin verandering brengen. Wanneer de stallen periodiek worden geüpdatet naar de nieuwste stand der techniek zal de emissie snel verlagen. Nu geldt een vergunning nogal eens voor 25 tot 30 jaar of langer. In de industrie is het al gebruikelijk om vergunningen regelmatig te updaten.

Voorstel is maatregelen te nemen om dit wettelijk mogelijk te maken.

Stalderen

Op provinciaal niveau kunnen in de Verordening ruimte instructieregels voor een afgebakend gebied (in combinatie met rechtstreeks werkende bepalingen) worden opgenomen. Hierin wordt bepaald dat gemeenten in hun bestemmingsplannen vast moeten leggen dat de bouw van een stal alleen is toegestaan als elders een stal is gesloopt of wordt herbestemd ten behoeve van een andere functie met dezelfde of kleinere oppervlakte. Doordat de totale staloppervlakte gelijk blijft, kunnen er in principe geen dieren bijkomen. Deze aanpak wordt stalderen genoemd.

In het algemeen wordt dit gezien als een instrument dat bijdraagt aan de oplossing van de problematiek. Het kan voorkomen dat bestaande vrijkomende locaties opnieuw worden gebruikt. Gebruikmaking van het instrument is een provinciale/ gemeentelijke verantwoordelijkheid, waarbij per provincie of regio kan worden bekeken wat nodig is.

Nadeel is dat op provinciaal/gemeentelijk niveau er alleen gegevens bekend zijn op vergunningniveau. Veehouderijen hebben echter vaak meer dieren aangevraagd en vergund gekregen dan er daadwerkelijk worden gehouden. In sommige sectoren bedraagt de loze ruimte in een vergunning 30%. Hierdoor kunnen er nog steeds dieren bijkomen. Dit probleem wordt niet opgelost met salderen en stalderen. Ook om die reden verdient het de voorkeur om vergunde rechten die langer dan drie jaar niet zijn gebruikt van rechtswege te laten vervallen. Koppeling aan een APK voor stallen ligt hierbij voor de

hand. De Wabo biedt in art. 2.33, lid 2, onder a weliswaar de bevoegdheid om vergunningen op deze grond al dan niet gedeeltelijk in te trekken, maar daarvan wordt in de praktijk, zoals de ervaring leert niet veel gebruik gemaakt. Provincies zijn in deze veelal geen bevoegd gezag.

Intern salderen uit de regelgeving halen

In de Wav (Wet ammoniak en veehouderij) en Behv (Besluit emissiearme huisvesting) bestaat de mogelijkheid tot 'intern salderen'. Stallen die zijn opgericht voor 1 januari 2007 hoeven niet te voldoen aan de eisen uit het Behv, mits de gemiste ammoniakreductie gecompenseerd wordt door het toepassen van verdergaande technieken in de overige stallen. Dit heeft tot gevolg dat oude stalsystemen in werking blijven. Het zijn juist deze oude stallen die voor veel overlast zorgen. Door de mogelijkheid tot intern salderen kunnen deze oude stallen 'oneindig' lang blijven bestaan, aangezien er op stalniveau geen einddatum is vastgesteld. Door afschaffing van de mogelijkheid tot intern salderen, moeten deze stallen afzonderlijk voldoen aan het Besluit emissiearme huisvesting. Een aandachtspunt is dat het gelijke speelveld niet in het geding mag komen.

Ook in de Wgv (Wet geurhinder en veehouderij) is een vorm van intern salderen opgenomen, de zgn. 50% regeling. Hierbij mag een ondernemer bij een bedrijfsontwikkeling in een volgens de Wgv overbelaste situatie een deel van het terugdringen van de overlast weer opvullen. Ook hier geldt dat door deze regeling de huidige, overbelaste situaties kunnen blijven bestaan bij verdere ontwikkeling van een bedrijf. Afschaffing van de 50%-regeling leidt er toe dat een inrichting in elk geval onder de maximaal afgesproken geurbelasting blijft.

Milieunormen opnemen in bestemmingsplannen

Gemeenten hebben beleidsvrijheid bij het bepalen wanneer sprake is van een goed woon- en leefklimaat. Deze beleidsvrijheid biedt ruimte om in een bestemmingsplan regels op te nemen over dieraantallen per diersoort. De diersoort en bijbehorende aantallen hebben immers, onder meer gelet op de daarbij behorende uitstoot van geur, ammoniak en fijnstof in relatie tot het gehanteerde stalsysteem invloed op de ruimtelijke gevolgen van een veehouderij op de omgeving.

Uit de reacties blijkt dat de vertaling van beleid in bestemmingsplannen lastig kan zijn. Zo blijkt de onderbouwing van de (noodzaak) om milieunormen in bestemmingsplannen op te nemen vaak lastig. Bovendien leidt dit alternatief tot lange doorlooptijden, enorme bestuurslasten en bureaucratie. Bij iedere ontwikkeling dienen er immers twee wijzigingen in het bestemmingsplan te worden doorgevoerd (zowel bij het bedrijf dat inlevert als bij het bedrijf dat ontwikkelt). Ook instellen van zonering uit voorzorg vanwege risico's voor de gezondheid blijkt op problemen te stuiten bij rechterlijke toetsing, zoals het geval was bij een bestemmingsplan van de gemeente Bernheze (ABRvS 10 september 2014, 201208940/1/R3). Dit middel is vanwege de lange doorlooptijd niet geschikt om in concrete gevallen snel in te grijpen. In Noord-Brabant is de ervaring dat het schaalniveau van de gemeente te klein is. De problematiek overschrijdt de gemeentegrenzen, waardoor een regionale aanpak de voorkeur heeft. Het vastleggen van milieunormen in bestemmingsplannen leidt dan tot ingewikkelde afstemmingsprocedures tussen gemeentebesturen.

Vraag is of er oplossingen gevonden kunnen worden voor de problemen waar gemeenten, bij het opnemen van milieunormen in bestemmingsplannen tegenaan lopen.

Strengere generieke emissie-eisen

In overleg met de sector kan het generiek aanscherpen van emissie-eisen ertoe leiden dat de belasting van een gebied minder wordt. Dit werkt vooral mits de ruimte niet wordt ingevuld met een toename van het dieraantal op een bedrijf. Deze aanpak is vooral

effectief in combinatie met de alternatieve maatregelen zoals APK, BBT en geen intern salderen. Eisen moeten wel haalbaar en betaalbaar te realiseren zijn.

Bij voorkeur worden ondernemers geprikkeld om op een andere wijze dan via regels en dwang te verduurzamen. Dit voorstel is dan ook een 'ultimum remedium'. Om de ontwikkeling van innovaties te stimuleren is de vraag ook of de overheid hierin meer kan betekenen in de vorm van b.v. stimulerings-/subsidiereregelingen.

Biologische (pluimvee)sector onder de werking van het Besluit Huisvesting

In het besluit huisvesting zijn uitzonderingen opgenomen voor de huisvestingseisen voor de biologische sector. Nu bedrijven vaker blijken over te schakelen naar biologische en/of groeien heeft dat effect op de gemeten emissies (fijnstof) in een regio, deze nemen namelijk toe. Uit recent onderzoek (VGO, 2016) is gebleken dat er, vanwege fijnstof, een groter risico op luchtwegaandoeningen rond pluimveebedrijven is. De reguliere pluimveesector wil haar verantwoordelijkheid nemen en de fijnstof emissie terugdringen. Het is niet meer dan logisch dat ook de biologische sector de noodzakelijke maatregelen gaat nemen.

Stoppersregeling

Met de keuze voor de huidige stoppersregeling is niet te voorkomen dat ondernemers na beëindiging van de termijn doorgaan met ondernemen. Wanneer dit onder het dan geldende regime plaatsvindt, is dit niet bezwaarlijk. Zaak is dat er actief wordt gestuurd op intrekken van oude vergunning e/o tijdig een nieuwe omgevingsvergunning aanvragen. Nationaal oprekken van termijnen dient te worden voorkomen. Als het maatschappelijk gewenst dat ondernemers daadwerkelijk de bedrijfsactiviteiten beëindigen dan is een andere invulling (afkoop, functieverandering) nodig.

Portal voor monitoring luchtwassers

Bedrijven zijn verplicht om de werking van luchtwassers te registreren. Het toezicht en de handhaving is tot nog toe moeilijk omdat er geen verplichting is om de gegevens centraal te registreren/in te leveren. Verder is er twijfel over de werkzaamheid van luchtwassers. Met de portal is een tool ontwikkeld om de gegevens van alle luchtwassers te ontsluiten. Daarmee wordt het veel makkelijker om te handhaven of luchtwassers daadwerkelijk en maximaal worden gebruikt. Dit alternatief verbetert toezicht en handhaving zonder direct van invloed op het terugdringen van emissies of dieren aantallen. Gewenst is een generieke verplichting om de registraties te delen, waardoor ook meer inzicht in emissies wordt verkregen.

Tekstuele opmerkingen op tekst van de wet en Memorie van Toelichting (MvT)

Artikel 2 van de wettekst

De vaststelling van een programma in het Interimwetsvoorstel (art. 2.1) geschiedt door Provinciale Staten, dit in tegenstelling tot de systematiek zoals gehanteerd in de Omgevingswet. In laatstgenoemde wet (art. 3.4) worden programma's door Gedeputeerde Staten vastgesteld. Vraag is waarom voor deze (afwijkende) koers is gekozen in het Interimwetsvoorstel en of dit niet beter in overeenstemming met de omgevingswet kan worden gebracht.

Artikel 3 van de wettekst

De definities van dierenverblijf en huisvestingssystemen uit de interimwet wijken af van de gebruikelijke definities van de Wgv, de Wav en het Activiteitenbesluit. Hierdoor ontstaan uitvoeringsproblemen bij de toepassing van artikel 3 van de interimwet. Dit leidt mogelijk tot misverstanden bij de uitleg van de wet en mogelijk tot problemen bij de rechterlijke toetsing van besluiten die op basis van de wet of naar aanleiding daarvan worden genomen. De definities in de Interimwet moeten aansluiten bij de huidige uitvoeringspraktijk.

Artikel 6 van de wettekst

Om voorbereidingsbescherming in het leven te kunnen roepen is ook een aanpassing van art. 3.3 Wabo nodig, omdat dit artikel alleen lijkt te zien op voorbereidingsbesluiten op grond van de Wro. Hoe stel je vast wat de bestaande situatie is op het moment dat het voorbereidingsbesluit wordt genomen?

Artikelen 3 en 6 van de wettekst

Vraag is waarom in art. 3.3.a. Gedupeerde Staten met de woorden 'bij of krachtens' door Provinciale Staten in de gelegenheid worden gesteld om concretiserende regels over aantallen landbouwhuisdieren te stellen, terwijl in art. 6.5 een vergelijkbare bevoegdheid wordt gedelegeerd. Dit geeft onduidelijkheid.

Artikel 6 van de wettekst

In lid 1 van dit artikel is opgenomen dat 'kennisgeving tevens langs elektronische weg geschiedt'. Dit impliceert dat kennisgeving ook langs andere weg (b.v. dag-, nieuws-, huis-aan-huisbladen) dient plaats te vinden. Artikel 3.12 van de Awb biedt de ruimte om kennisgeving alleen langs elektronische weg te doen.

Voorstel derhalve om het woord 'tevens' te vervangen door 'tenminste'.

In lid 5 wordt verwezen naar de bevoegdheid, bedoeld in het derde lid. De bevoegdheid is bepaald in het tweede lid.

Vraag is of in art. 6 niet ook een ontheffingsbesluit voor GS moet worden opgenomen om wenselijke ontwikkelingen door het voorbereidingsbesluit niet te laten afremmen. Het voorbereidingsbesluit in artikel 4.14 en 4.15 van de Omgevingswet voorziet ook in een dergelijke mogelijkheid.

Tevens de vraag, gezien de mogelijk langdurige besluitvorming in PS of een voorbereidingsbesluit niet standaard bij GS kan worden gelegd, in plaats van gedelegeerd.

Artikel 8

Hier ook toevoegen een verbod om in strijd met de bepalingen in het voorbereidingsbesluit te handelen

Artikel 3 van de MvT

In de toelichting wordt opstellen programma en programmatische aanpak door elkaar heen gebruikt. Dat leidt tot verwarring. In de Omgevingswet is de programmatische aanpak een verbijzondering van een programma gericht op actief terugbrengen van de omgevingsdruk met allerlei extra consequenties. Dat wordt niet bedoeld in artikel 2 van deze wet en vereist derhalve aanpassing van art. 3.1.3 en art. 3.2 van de MvT.

In art. 3.4. vierde alinea wordt verwezen naar art. 2.4. eerste lid van de Omgevingswet. Dat artikel heeft geen eerste lid.