



Raad voor de
rechtspraak

Advies concept wetsvoorstel Interimwet veedichte gebieden

Dit document bevat de alternatieve tekst van het origineel. Dit document is bedoeld voor mensen met een visuele beperking, zoals slechtzienden en blinden.

Brief aan de staatssecretaris van Economische Zaken

Ir. M.H.P. van Dam
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Inhoud van brief

Geachte heer Van Dam,

Bij brief van 12 april 2017, kenmerk DGAN-DAD / 17055297, verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de 'Raad') advies uit te brengen inzake de concept wetsvoorstel Interimwet veedichte gebieden (het 'Wetsvoorstel').

Het wetsvoorstel

Het Wetsvoorstel bevat instrumenten om maatregelen te kunnen nemen voor gebieden die te kampen hebben met negatieve gevolgen van omvangrijke veehouderijen voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Provincies krijgen bevoegdheden om voor een gebied grenzen aan de omvang van een veehouderij te stellen. De instrumenten in het Wetsvoorstel zijn een aanvulling op bestaande juridische instrumenten. De provincie bepaalt of het wenselijk is de instrumenten uit dit Wetsvoorstel toe te passen of dat het de voorkeur heeft om de betreffende problematiek met bestaande instrumenten aan te pakken. Hiermee hebben provincies maximale beleidsvrijheid om het instrumentarium van dit Wetsvoorstel al dan niet toe te passen.

De Raad heeft op 24 september 2014 over een vergelijkbaar concept wetsvoorstel geadviseerd¹. De uitgangspunten en het instrumentarium in dat wetsvoorstel verschillen op een aantal punten met die van het huidige Wetsvoorstel. Waar eerst het doel was om aantallen productiedieren te reguleren in verband met *de volksgezondheid* staat in het Wetsvoorstel *de kwaliteit van de leefomgeving* (dat het belang van de volksgezondheid omvat) centraal. In het eerdere wetsvoorstel waren bevoegdheden opgenomen voor zowel de provincies als voor de gemeenten, terwijl het thans ter advisering voorliggende Wetsvoorstel alleen bevoegdheden voor provincies bevat. De regering heeft naar aanleiding van de reacties uit de consultatie op het concept wetsvoorstel wijziging van de wet Dieren en voortschrijdende inzichten besloten het voorgestelde instrumentarium op te nemen in een zelfstandige wet.

¹ Advies over het concept wetsvoorstel wijziging van de Wet Dieren:
<https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/2014-35-Advies-concept-Wetsvoorstel-wijziging-Wet-dieren.pdf>

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.²

Advies

1. Kwaliteit van de fysieke leefomgeving

Inhoud

Op grond van artikel 2, eerste lid van het Wetsvoorstel kunnen Provinciale Staten (hierna PS) voor een gebied een *programma* "leefomgeving en veehouderijen" (hierna: programma) vaststellen voor de ontwikkeling van de veehouderijen in dat gebied. Dit met het oog op het bereiken en in standhouden van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Hierin kunnen doelstellingen worden opgenomen over het maximeren van het aantal landbouwhuisdieren van de gezamenlijke veehouderijlocaties in het gebied, per veehouderijlocatie in het gebied en het aantal veehouderijen in het gebied (lid 2). Het programma is een politiek-bestuurlijk document dat alleen PS bindt.

Om beperkingen voor individuele veehouderijen in een plv-gebied³ te kunnen stellen, dienen bij *verordening* algemene regels te worden gesteld die, anders dan het programma, bindend zijn voor de desbetreffende veehouders. Op grond van artikel 3, eerste lid van het Wetsvoorstel kunnen PS met het oog op het belang van voormeld programma in een verordening regels stellen over:

- het maximum aantal landbouwhuisdieren op een veehouderijlocatie in dat gebied (onder a);
- het in gebruik nemen van nieuwe veehouderijlocaties in dat gebied (onder b).

Artikel 6, tweede lid van het Wetsvoorstel geeft PS de bevoegdheid om een *voorbereidingsbesluit* te nemen. Dit om te voorkomen dat het plv-gebied tijdens de totstandkomingsfase van een programma en verordening minder geschikt wordt voor de verwezenlijking van het doel waarvoor de verordening wordt vastgesteld.

Onder omstandigheden kan het wenselijk zijn maatwerk toe te passen door het nemen van *beschikkingen* ter concretisering van de gestelde algemene regels. Op grond van artikel 3 van het Wetsvoorstel is het mogelijk om ontheffingen te verlenen op gestelde algemene regels of om per veehouderijlocatie het maximaal te houden aantal dieren te bepalen.

² De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklast van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.

³ Plv staat voor Programma leefomgeving en veehouderijen

Opmerkingen

In de Memorie van Toelichting (MvT) bij het Wetsvoorstel wordt enerzijds aangegeven dat het stelsel van de Omgevingswet voldoende handvatten biedt om de beoogde regulering van de omvang van de veehouderij in bepaalde gebieden te kunnen voortzetten op grond van de Omgevingswet⁴.

Anderzijds meldt de MvT dat de inhoud van het Wetsvoorstel op termijn zal worden ingepast in het nieuwe stelsel, zodanig dat de handvatten van het bevoegd gezag om in een gebied te sturen op de omvang van de veehouderij onverkort blijven bestaan. Dit zal gebeuren via afzonderlijke aanpassingsregelgeving. De Raad vindt de MvT op dit punt niet duidelijk. Is het de bedoeling van de opstellers van het Wetsvoorstel dat het instrumentarium waarin dit voorstel voorziet straks ongewijzigd in de Omgevingswet zal worden overgenomen?

Het Wetsvoorstel is, eenmaal wet, bedoeld als een interimwet tot het moment waarop de Omgevingswet met het daarbij behorende instrumentarium in werking is getreden. Naar verwachting zal het Wetsvoorstel op zijn vroegst begin 2018 in werking treden. De Raad merkt op dat deze interimwet mogelijk maar gedurende korte tijd zal werken aangezien de inwerkingtreding van de Omgevingswet is voorzien in het voorjaar van 2019.⁵ Gezien de in de toelichting geschetste problematiek heeft de Raad begrip voor de wens om zo snel mogelijk in het instrumentarium te voorzien waarmee verdere nadelige invloeden van veehouderijen waaronder gezondheidsproblemen kunnen worden voorkomen. Daarbij wordt in overweging genomen dat het niet uitgesloten kan worden dat de invoering van de Omgevingswet vertraging zal oplopen. De Raad wijst er in dit verband op dat een interimwet kan leiden tot overgangsrechtelijke problemen. Dit kan merendeels worden voorkomen als de instrumenten uit de interimwet straks ongewijzigd in de Omgevingswet zullen worden ingevoegd. De Raad verzoekt u hiermee rekening te houden.

In zijn advies van 24 september 2014 (zie noot 1) heeft de Raad er op gewezen dat de keuze voor een provinciale verordening tot gevolg heeft dat er regionale verschillen kunnen ontstaan in inhoudelijke criteria en daarmee in het beschermingsniveau van de burger. De Raad heeft daarbij opgemerkt dat dergelijke regionale verschillen niet passend lijken nu het gaat om de bescherming van de volksgezondheid. De wetgever heeft intussen met de Omgevingswet gekozen voor een sterke nadruk op decentralisatie. In dat opzicht past dit Wetsvoorstel in de systematiek van de Omgevingswet. De Raad merkt daarbij op dat de wetgever in de Omgevingswet de regering wel de bevoegdheid heeft gegeven om door middel van inhoudelijke normen en instructienormen een zekere sturing te geven aan bijvoorbeeld de mate van bescherming die een burger mag verwachten. Die mogelijkheden zijn in dit Wetsvoorstel niet opgenomen. Door het ontbreken van deze bevoegdheden voorziet het Wetsvoorstel slechts in een instrumentarium voor de provincie maar voorziet op geen enkele wijze in een minimum beschermingsniveau voor de omwonenden. Het gebruik van het instrumentarium is op geen enkele wijze voorgeschreven en is geheel aan de beleidsinzichten van de betrokken

⁴ Zie MvT, blz. 16

⁵ Zie MvT, blz. 7

provincie overgelaten. De Raad is van mening dat het Wetsvoorstel daarom weinig rechtszekerheid aan de omwonenden en de betrokken agrariërs biedt.

De regels in het Wetsvoorstel zullen naast de regels van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) gaan gelden. Dit betekent dat het in voorkomende gevallen op grond van artikel 8 van het Wetsvoorstel mogelijk is dat een veehouder minder landbouwhuisdieren mag houden dan op grond van zijn omgevingsvergunning is toegestaan. De gronden waarop dit kan gebeuren zijn in artikel 2, eerste lid van het Wetsvoorstel zeer ruim geformuleerd en kunnen ook niet verder bij algemene maatregel van bestuur worden ingevuld. De Raad merkt op dat de rechtszekerheid die een vergunninghouder aan een omgevingsvergunning ontleent hierdoor afneemt. In de MvT wordt verwogen dat indien de gevolgen van de getroffen maatregel voor veehouders onevenredig zijn in verhouding tot de doelen van de maatregel het in beginsel noodzakelijk zal zijn om nadeelcompensatie te verlenen⁶. De MvT bevat echter geen overweging ten aanzien van de voorziene afname van voormelde rechtszekerheid. De Raad adviseert u in de MvT alsnog aandacht te besteden aan dit punt.

Op grond van artikel 7 van het Wetsvoorstel hebben vastgestelde verordeningen een geldigheidsduur van vijf jaar. Deze periode kan met ten hoogste vijf jaar worden verlengd. De Raad heeft er begrip voor dat wordt voorzien in een mechanisme waarin periodiek wordt beoordeeld of de verordening nog nut heeft. Het is de Raad echter niet duidelijk geworden waarom een dergelijk mechanisme specifiek voor deze verordening zou moeten worden ingevoerd terwijl dit niet algemeen gebruikelijk is. Een dergelijk mechanisme heeft als nadeel dat het leidt tot rechtsonzekerheid voor alle betrokkenen en dat die onzekerheid al enige jaren voor afloop van de termijn kan ontstaan. Gelet op het voorgaande adviseert de Raad om in de MvT nader te motiveren waarom in het Wetsvoorstel een geldigheidstermijn is opgenomen.

De Raad vindt het positief dat in het Wetsvoorstel zo veel mogelijk aansluiting is gezocht bij terminologie in de Omgevingswet en de daarop gebaseerde AMvB's (zoals bij het gebruik van de term 'landbouwhuisdieren' en de definitie van 'kwaliteit van de fysieke leefomgeving').

2. Nadeelcompensatie

Inhoud

In artikel 10 van het Wetsvoorstel is een mogelijkheid opgenomen om een aanvraag in te dienen voor toekenning van nadeelcompensatie. Dit is volgens de MvT op hoofdpunten een vergelijkbare regeling als op termijn wordt opgenomen in titel 4.5 van de Awb.⁷ De regeling in het Wetsvoorstel zal – ook als titel 4.5 van de Awb eerder in werking zou treden – pas vervallen zodra het Wetsvoorstel is geïncorporeerd in de Omgevingswet. Op dat moment wordt overgegaan op de regeling voor nadeelcompensatie zoals opgenomen in de Omgevingswet. Dit om te voorkomen dat in relatief korte tijd achtereenvolgens meerdere regimes gaan gelden.

⁶ Zie MvT, blz. 20

⁷ Zie MvT blz. 20, 29 en 30

Opmerkingen

De schade waarvoor op grond van artikel 10, eerste lid van het Wetsvoorstel om nadeelcompensatie kan worden gevraagd is beperkt tot inkomensderving en vermindering van waarde van een onroerende zaak. Dit betekent dat waardevermindering van de vermogenscomponenten van het bedrijf als gevolg van een besluit dat is genomen op grond van dit Wetsvoorstel (bijv. omdat alleen maar de slachtwaarde van een koe in plaats van de gewone handelswaarde van een melkkoe overblijft of het bedrijf als zodanig minder waard wordt) niet voor vergoeding in aanmerking kan komen. De Raad vraagt zich af of dit de bedoeling is en, zo ja, waarom is dit soort schade van vergoeding is uitgesloten. Daarbij merkt de Raad op dat een beperking van de schadesoorten die voor vergoeding in aanmerking komen spanning kan opleveren met het eigendomsrecht als opgenomen in artikel 1 van het eerste Protocol bij het EVRM. In dat verband is het tevens van belang dat het programma of de verordening ook tot vermogensschade kan leiden zonder dat een besluit is genomen. Het enkele feit dat een veehouderij is gelegen in een gebied waar deze plannen op zien, kan leiden tot vermogensschade.

Een andere vraag is of artikel 10 van het Wetsvoorstel voldoende schadevergoeding biedt in geval van schade die het gevolg is van vermindering van het aantal landbouwhuisdieren dat gehouden mag worden. In de MvT is geen aandacht besteed aan eerdere uitspraken met betrekking tot andere wetten die tot een beperking of zelfs een algeheel verbod van het houden van bepaalde diersoorten hebben geleid⁸. De Raad adviseert u aan het voorgaande aandacht te besteden in de MvT.

In het Wetsvoorstel is opgenomen dat de aanvraag voor nadeelcompensatie moet worden ingediend binnen vijf jaar nadat het betreffende besluit onherroepelijk is geworden (artikel 10, tweede lid). Uit artikel 4:131 van beoogd titel 4.5 van de Awb volgt dat het bestuursorgaan de aanvraag kan afwijzen indien op het tijdstip van de aanvraag vijf jaren zijn verstreken na aanvang van de dag na die waarop de benadeelde bekend is geworden zowel met de schade als met het voor de schadeveroorzakende gebeurtenis verantwoordelijke bestuursorgaan, en in ieder geval na verloop van twintig jaren nadat de schade is veroorzaakt. Uit de MvT blijkt niet waarom in het Wetsvoorstel is gekozen voor een andere termijn dan in titel 4.5 van de Awb. De Raad adviseert u deze keuze alsnog toe te lichten in de MvT.

De Raad merkt op dat in artikel 10, vierde lid, onder a van het Wetsvoorstel staat dat bij de beslissing op de aanvraag om nadeelcompensatie onder meer rekening wordt gehouden met de voorzienbaarheid van het besluit krachtens dit Wetsvoorstel. Uit de MvT blijkt niet wat voor veehouderijen onder voorzienbaarheid moet worden verstaan. Is het enkele feit dat in de samenleving en politiek hierover gesproken wordt hiervoor voldoende of is pas sprake van voorzienbaarheid als er een concreet beleidsvoornemen is? Daarbij komt dat in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 10⁹ staat dat geen nadeelcompensatie wordt toegekend als de schade voorzienbaar was. Deze formulering is

⁸ Gedacht kan worden aan het arrest van de Hoge Raad van 16 november 2001 (ECLI:NL:HR:2001:AD5493), maar ook aan het arrest van de Hoge Raad van 16 december 2016 in verband met de Wet verbod pelsdierhouderij (ECLI:NL:HR:2016:2888) en de uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven van 15 juni 2016 inzake melkveefosfaatreferenties (ECLI:NL:CBB:2016:149).

⁹ Zie MvT, blz. 29

verder strekkend dan de betreffende wettekst. De Raad voorziet dat de MvT op dit punt verstrekkende gevolgen kan hebben.

De Raad vindt het ongelukkig dat er op dit moment twee verschillende wettelijke regelingen voor nadeelcompensatie een rol spelen in dit Wetsvoorstel. Bij de inpassing van het Wetsvoorstel in de Omgevingswet zal de regeling gaan gelden zoals die in de Invoeringswet Omgevingswet zal zijn vorm gegeven. De Raad vraagt zich af waarom niet nu al uitdrukkelijk wordt aangesloten bij dat ontwerp in plaats van bij de generieke regeling zoals die in de Awb in werking zal treden.

3. Rechtsbescherming

Inhoud

Uit artikel 13 van het Wetsvoorstel volgt dat geen bezwaar en beroep mogelijk is tegen de vaststelling van het programma. Dit geldt ook voor de verordeningen en voorbereidingsbesluiten die worden genomen op grond van dit Wetsvoorstel omdat deze algemeen verbindende voorschriften bevatten.

Tegen besluiten die voortvloeien uit de verordening (bijv. de vaststelling van het aantal dieren voor een veehouderijlocatie, ontheffingen etc.) kan bezwaar worden ingesteld en is beroep mogelijk bij de rechtbank. Tegen een uitspraak van de rechtbank kan hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Opmerkingen

De Raad hanteert als algemeen uitgangspunt rechtspraak in twee feitelijke instanties en kan zich dan ook vinden in de rechtsbescherming tegen de betreffende besluiten zoals dit in het Wetsvoorstel is vormgegeven. Wel voorziet de Raad het risico dat voor één en dezelfde activiteit (het uitbreiden van een veestapel) meerdere procedures (bijvoorbeeld over een ontheffing van een bij verordening ingesteld plafond in combinatie met de omgevingsvergunning voor de activiteiten milieu, natuur en bouwen), bij meerdere bestuursorganen moeten worden gevoerd, daar waar juist zowel de Wabo als de Omgevingswet streven naar integrale besluitvorming, al dan niet door middel van een verklaring van geen bedenkingen van het andere bestuursorgaan.

Artikel 6:3 van de Awb bepaalt dat een beslissing inzake de procedure ter voorbereiding van een besluit niet vatbaar is voor bezwaar of beroep, tenzij deze beslissing de belanghebbende los van het voor te bereiden besluit rechtstreeks in zijn belang treft. Uit artikel 6, derde lid van het Wetsvoorstel volgt dat een dergelijk voorbereidingsbesluit ook los van het voor te bereiden besluit rechtsgevolgen kan hebben, namelijk door het opnemen van specifieke verboden in het voorbereidingsbesluit. De Raad is van mening dat een voorbereidingsbesluit waarbij dergelijke verboden worden ingesteld ook vatbaar zou moeten zijn voor bezwaar en beroep.



Werklast

Het Wetsvoorstel heeft mogelijk werklastgevolgen voor de Rechtspraak. De omvang van die gevolgen zijn voor de Raad echter niet in te schatten. Dat wordt hieronder toegelicht.

Het antwoord op de vraag naar de werklastgevolgen voor de Rechtspraak is sterk afhankelijk van de wijze waarop de provincies het Wetsvoorstel in de praktijk zullen uitvoeren. De provincies hebben maximale beleidsvrijheid om het instrumentarium van dit Wetsvoorstel al dan niet toe te passen.

Er zijn onderzoeken gedaan naar de gezondheidsrisico's als gevolg van veehouderijen en grote dieraantallen, de uitkomsten van die onderzoeken geven echter geen verdere duidelijkheid over de mate waarin en wijze waarop de beschikbare maatregelen worden ingezet.

De omvang van de maatschappelijke problematiek, zoals in de MvT geschetst, en het activisme van omwonenden, zal er naar verwachting toe leiden dat een aantal provincies gebruik zal maken van de bevoegdheden uit het Wetsvoorstel. De procesbereidheid van veehouderijen zal groot zijn, de bedrijfsvoering wordt immers direct geraakt. Tevens worden beroepen van derde-belanghebbenden als omwonenden en milieuorganisaties verwacht.

De Raad verwacht tevens extra procedures die gaan over het toekennen van nadeelcompensatie. Ook hier verwacht de Raad een grote procesbereidheid bij benadeelden. Hoeveel extra procedures bij de gerechten zullen instromen is afhankelijk van de wijze waarop de provincies gebruik zullen maken van het instrumentarium dat in het Wetsvoorstel is opgenomen.

De procedures die voortvloeien uit het Wetsvoorstel zijn naar verwachting zwaar. Dit vanwege de grote maatschappelijke (en financiële) belangen, de technische complexiteit van de relatie tussen het aantal dieren en gezondheidsschade, de te verwachten ingewikkelde provinciale regelgeving en de complexe samenhang met het overige omgevingsrecht.

Omdat (1) het Wetsvoorstel kan leiden tot aanzienlijke hoeveelheden extra beroepsprocedures en (2) die procedures zware zaken zullen zijn, kan het Wetsvoorstel aanzienlijke werklastgevolgen hebben met aanzienlijke financiële gevolgen. Deze gevolgen zijn thans echter niet in te schatten. Een inschatting van de gevolgen van dit Wetsvoorstel voor de gerechten kan mogelijk wel worden gemaakt op het moment dat de aanpassingswetgeving – waarmee dit Wetsvoorstel wordt ingepast in de Omgevingswet – in concept gereed is. Dan zijn wellicht ook ervaringsgegevens beschikbaar. De Raad vraagt dan ook met klem om geconsulteerd te worden over die aanpassingswetgeving.

Conclusie

De Raad voor de rechtspraak heeft geen zwaarwegende bezwaren tegen het Wetsvoorstel. Wel vraagt de Raad voor de rechtspraak u om het Wetsvoorstel op de in dit advies genoemde onderdelen te verduidelijken dan wel aan te passen.



Tot slot

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het Wetsvoorstel, stelt de Raad er prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Tweede en de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het *Staatsblad*. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend, mr. F.C. Bakker, Voorzitter Raad voor de rechtspraak