No.W11.18.0373/IV 's-Gravenhage, 17 april 2019

**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**

Bij brief van de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 27 november 2018 heeft de Tweede Kamer, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet van de leden Futselaar, Bromet en Moorlag houdende regels voor de regulering van aantallen landbouwhuisdieren en aantallen veehouderijlocaties in veedichte gebieden (Interimwet veedichte gebieden), met memorie van toelichting.

Het initiatiefwetsvoorstel kent aan provincies de bevoegdheid toe om te sturen op aantallen vee in gebieden waarin de veedichtheid leidt tot een ernstige aantasting van de kwaliteit van de leefomgeving. Het wetsvoorstel voorziet in het vaststellen van programma’s voor de ontwikkeling van de veehouderijen in veedichte gebieden met het oog op het bereiken en in stand houden van een veilige, gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en het doelmatige beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft begrip voor de motieven van de initiatiefnemers. Zij maakt in haar advies evenwel opmerkingen over:

* de vraag waar de bestaande instrumenten, bevoegdheden en beleid tekort schieten om voor een goede kwaliteit van de leefomgeving te zorgen;
* de mate waarin de Omgevingswet voorziet in de voorgestelde bevoegdheid;
* de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid;
* de financiële gevolgen van inzet van de bevoegdheid (nadeelcompensatie).

De Afdeling adviseert in het licht van deze opmerkingen om van verdere behandeling van het voorstel af te zien, tenzij het voorstel en de toelichting op deze punten worden aangepast.

1. Aanleiding, inhoud van het wetsvoorstel

In bepaalde gebieden in Nederland waar veel intensieve veehouderijen aanwezig zijn, staat de kwaliteit van de leefomgeving onder druk. De mensen die er wonen hebben last van onder meer stank, fijnstof en verkeer. Zij maken zich zorgen om gezondheidsrisico’s, waardoor het voor hen niet meer prettig wonen is. Tevens leidt een grote veedichtheid tot een hoge milieudruk. De kwaliteit van de leefomgeving is voor de omwonenden als gevolg hiervoor niet voldoende gewaarborgd. Dit doet zich voor in gebieden waar sprake is van concentraties van veehouderijen met grote aantallen dieren, dicht bij bewoning. Als voorbeeld van zo’n gebied noemt de memorie van toelichting de Peel in Noord Brabant.

De problematiek in de ‘veedichte gebieden’ die de initiatiefnemers signaleren is het gevolg van verschillende factoren:[[1]](#footnote-1)

* De groei van de veestapel in de afgelopen decennia en sterke concentratie in vooral delen van Noord-Brabant en Limburg.
* De toenemende verwevenheid van veehouderij en bewoning in deze gebieden.
* Het gegeven dat de bevolking in deze gebieden niet langer voornamelijk bestaat uit mensen die betrokken zijn bij de agrarische sector. Dit leidt tot minder draagvlak voor de veehouderij en meer ongerustheid over gezondheidsrisico’s als gevolg van de veehouderij en de daarbij betrokken activiteiten, zoals verwerking van mest en vlees, productie van veevoer en vervoer van dieren.

De initiatiefnemers zien deze problematiek als urgent en vinden dat de inzet van bestaande wettelijke instrumenten binnen bepaalde gebieden niet voldoende is om deze aan te pakken. Zij stellen daarom voor om provinciale staten nieuwe bevoegdheden te geven waarmee deze kunnen bepalen hoeveel dieren per gebied en per bedrijf in dat gebied gehouden mogen worden. Of, hoe en voor welke gebieden de provincies deze bevoegdheid inzetten, bepalen de provincies zelf. De initiatiefnemers willen hiermee de provincies een aanvullend, gebiedsgericht instrument in handen geven, dat zij kunnen inzetten wanneer de al bestaande instrumenten niet voldoende zijn.

*Bevoegdheid een programma leefomgeving en veehouderijen op te stellen*Op grond van het voorstel krijgen provinciale staten de bevoegdheid een programma ‘leefomgeving en veehouderijen’ op te stellen.[[2]](#footnote-2) Dit programma heeft betrekking op een gebied binnen een provincie en is gericht op de ontwikkeling van veehouderijen in dat gebied met het oog op het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.[[3]](#footnote-3) Het programma kan doelstellingen bevatten voor het totaal aantal landbouwhuisdieren (hierna: dieren) in het desbetreffende gebied, het aantal dieren per veehouderijlocatie en het aantal veehouderijlocaties in het gebied.

Het voorstel geeft provinciale staten de mogelijkheid om zo’n programma in te vullen met algemene regels die betrekking kunnen hebben op het aantal dieren.[[4]](#footnote-4) Provinciale staten kunnen in de verordening gedeputeerde staten de bevoegdheid geven om bij beschikking per veehouderijlocatie het maximale aantal te houden dieren vast te stellen.

Voorts is in het wetsvoorstel geregeld dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat de gegevens uit landbouwtellingen en gegevens die zijn opgenomen in het register voor identificatie en registratie van dieren, mede kunnen worden gebruikt voor de uitvoering van artikel 3 van deze wet. Ook bepaalt het voorstel dat regels kunnen worden gesteld over de gegevensverstrekking door de minister van LNV aan gedeputeerde staten en over de gegevensverwerking door gedeputeerde staten.

2. Nut en noodzaak van een nieuw instrument

*Problematiek*

De initiatiefnemers zijn van mening dat gebiedsgerichte sturing op aantallen dieren een bijdrage kan leveren aan het verbeteren van het leefklimaat voor de bewoners in veedichte gebieden. Zij constateren dat het huidige wettelijke instrumentarium op dit punt ontoereikend is gebleken en vinden dat provinciale overheden adequatere mogelijkheden moeten hebben om te sturen op dierenaantallen.[[5]](#footnote-5) Decentrale overheden ervaren dat een goed leefklimaat niet altijd kan worden bewerkstelligd met toepassing van het huidige omgevingsrecht, aldus de toelichting op het initiatiefvoorstel.[[6]](#footnote-6) Het bestaande instrumentarium van ruimtelijke ordening- en milieuregelgeving heeft daarom aanvulling nodig, in de vorm van de voorgestelde bevoegdheid, aldus de initiatiefnemers.

Het kabinet Rutte II bereidde een voorstel voor een Interimwet veedichte gebieden voor, met dezelfde inhoud als het voorliggende initiatiefvoorstel. Het kabinet Rutte III besloot in 2017 van indiening af te zien. Het kabinet zet in op een sanerings- en duurzaamheidsbeleid in de intensieve veehouderij en vindt het sturen op aantallen niet meer nodig. De initiatiefnemers zien die toegevoegde waarde echter wel. Zij zijn van mening dat hun voorstel een noodzakelijke aanvulling is op het ingezette beleid. Beide soorten maatregelen zijn volgens hen nodig voor een effectieve aanpak van de problematiek in veedichte gebieden.[[7]](#footnote-7)

De Afdeling heeft begrip voor de zorgen van initiatiefnemers over de nadelige effecten van veehouderijen op de kwaliteit van de leefomgeving en het streven naar een verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving.

*Ambities van het wetsvoorstel*  
De Afdeling onderscheidt in het wetsvoorstel twee ambities. Enerzijds het voorkómen van nieuwe veehouderijen en een verdere groei van bestaande veehouderijen en het veebestand in de veedichte gebieden en anderzijds het terugdringen van het veebestand in de veedichte gebieden door beëindiging of verkleining van bestaande veehouderijen.

*Terugdringen veebestand*

In een programma kunnen doelstellingen worden opgenomen die zijn gericht op een afname van het aantal dieren. Daarvoor biedt de wet een grondslag. De vraag rijst of het wetsvoorstel daadwerkelijk effectief zal zijn als instrument voor het terugdringen van het veebestand. Waar het gaat om een afname van het aantal veehouderijen staat in de memorie van toelichting dat de provincie andere instrumenten dan opgenomen in dit wetsvoorstel dient te gebruiken om die afname te bewerkstelligen, zoals het uitkopen van de desbetreffende veehouders.[[8]](#footnote-8) Waar in het wetsvoorstel beoogd wordt via de beschikkingen voor individuele veehouderijen te bepalen dat minder dieren mogen worden gehouden dan vergund, wordt ingegrepen in bestaande rechten van veehouderijen en zal financiële compensatie moeten plaatsvinden. De toelichting op het voorstel gaat echter niet in op de financiële consequenties van dergelijke ingrepen, noch op de dekking van de daarmee samenhangende kosten. Waar het gaat om het daadwerkelijk verminderen van het aantal veehouderijen in een gebied, biedt de wet daarom geen effectief zelfstandig sturingsinstrument en is die sturing mede afhankelijk van andere bestaande instrumenten.

*Voorkomen van groei*

Waar het gaat om het voorkomen van groei wijst de Afdeling erop dat met bestaande instrumenten door decentrale overheden op dit moment al kan worden en wordt gestuurd op aantallen dieren in de intensieve veehouderij. Zij noemt hiervan enkele voorbeelden.

In artikel 4.1 van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) is bepaald dat, indien provinciale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken, bij of krachtens provinciale verordening regels kunnen worden gesteld over de inhoud van bestemmingsplannen, omgevingsvergunningen voor het afwijken van het bestemmingsplan of beheersverordeningen. Daarbij kan worden bepaald dat een regel slechts geldt voor een daarbij aangegeven grondgebied van de provincie. Een goede kwaliteit van de leefomgeving is onderdeel van een goede ruimtelijke ordening. Deze bevoegdheid maakt het daarom ook mogelijk regels te stellen die betrekking hebben op een goede kwaliteit van de leefomgeving.

In de praktijk wordt door provincies al gebruik gemaakt van de in artikel 4.1 van de Wro opgenomen bevoegdheid om uitbreiding van veehouderijen tegen te gaan. In verschillende provincies is met toepassing van die bevoegdheid een verbod op vestiging en of uitbreiding of omschakeling naar geitenhouderijen opgenomen. Verder kent bijvoorbeeld de Verordening ruimte van de provincie Noord-Brabant de aanduiding “Beperkingen veehouderij”. In gebieden waaraan die aanduiding is gegeven, moet in een bestemmingsplan worden bepaald dat, behoudens uitzonderingen, uitbreiding van, vestiging van en omschakeling naar een veehouderij niet is toegestaan. Voorts is daarin bepaald dat de omvang van de oppervlakte van de gebouwen van veehouderijen per 21 september 2013 is bevroren. In de toelichting bij de Verordening staat dat het doel van de aanduiding is om verdere intensivering vanwege ontwikkelingen in de veehouderij in de aangeduide gebieden tegen te gaan.  
  
Voorts kent de Verordening ruimte de aanduiding “Stalderingsgebied”. Voor gebieden waaraan op de kaarten bij de verordening die aanduiding is gegeven moet in een bestemmingsplan worden bepaald dat vestiging van of omschakeling naar een hokdierhouderij alleen is toegestaan als bewijs is overgelegd dat binnen dat gebied een bestaand dierenverblijf of hokdierhouderij is gesaneerd door sloop of door herbestemming waarbij het gebruik als dierenverblijf juridisch en feitelijk is beëindigd en de oppervlakte van de sanering ten minste 110% bedraagt van de oppervlakte die met de vestiging of omschakeling in gebruik wordt genomen. Volgens de toelichting bij de Verordening is de aanduiding “Stalderingsgebied” onder meer opgenomen om verdere regionale concentratie van veehouderijen tegen te gaan. In de rechtspraak is aanvaard dat het tegengaan van overlast voor zowel mens als natuur door de uitstoot van geur, fijnstof, stikstof, risico’s voor de volksgezondheid als ruimtelijk belang aan toepassing van “staldering” ten grondslag wordt gelegd.[[9]](#footnote-9)

Deze voorbeelden laten zien dat met de in de Wro opgenomen instrumenten provinciebesturen ook nu kunnen sturen en ook al daadwerkelijk sturen op het gebied van vestiging en uitbreiding van veehouderijen in bepaalde gebieden.

Het zijn voorbeelden van het indirect sturen op aantallen dieren. In de rechtspraak is ook het direct sturen op diersoorten en aantallen dieren aanvaardbaar geacht.[[10]](#footnote-10) Daarbij geldt wel als voorwaarde dat het sturen op aantallen gemotiveerd moet worden in die zin dat de te stellen maximale dieraantallen verband moeten houden met de gevolgen van veehouderijen voor ruimtebeslag, milieu, volksgezondheid en natuur.

*Meerwaarde van de voorgestelde bevoegdheden*

In de toelichting bij het voorstel wordt de meerwaarde van de voorgestelde bevoegdheid gezien in drie kenmerken:[[11]](#footnote-11)

* Een *zelfstandige bevoegdheid* om te sturen op aantallen dieren, met het oog een goede kwaliteit van de leefomgeving.
* Een *gebiedsgerichte aanpak,* naast de bestaande mogelijkheden om per locatie op aantallen dieren te kunnen sturen.
* *Bestuurlijke effectiviteit*: het beleggen van de bevoegdheid bij de provincie doet recht aan het regionale karakter van de problematiek én zorgt ervoor dat de gewenste maatregelen voor een bepaald gebied binnen relatief korte termijn uitgevoerd kunnen worden.

De Afdeling gaat hieronder op elk van deze drie punten in.

De *zelfstandige bevoegdheid* om te sturen op dieraantallen wordt in de toelichting gemotiveerd met de overweging dat in het ruimtelijke spoor alleen maatregelen in het belang van een goede ruimtelijke ordening genomen kunnen worden, dat lastig is te onderbouwen dat een beperking van de veestapel dat belang dient en dat een overbelasting van de leefomgeving door een omvangrijke veestapel niet steeds kan worden vertaald in een ruimtelijk belang. Zoals hiervoor opgemerkt is de kwaliteit van de leefomgeving een ruimtelijk belang. De in het initiatiefvoorstel toegekende bevoegdheden moeten worden uitgeoefend in het belang van een goede kwaliteit van de leefomgeving. In de toelichting staat daarover dat indien een provincie kiest voor toepassing van dit wettelijke instrumentarium zij dient te onderbouwen in welke opzichten er in het desbetreffende gebied lacunes in de kwaliteit van de leefomgeving zijn of te verwachten zijn en dit ook van belang is om te kunnen beoordelen of deze lacunes, gelet op de belangen van de desbetreffende veehouders, het nemen van de beoogde maatregelen rechtvaardigen.[[12]](#footnote-12)

Om gebruik te kunnen maken van de in de initiatiefwet opgenomen bevoegdheden zal daarom, net als in het kader van de ruimtelijke ordening, gemotiveerd moeten worden dat het beperken van de veestapel nodig is ten behoeve van een goede kwaliteit van de leefomgeving en moet een afweging van de betrokken belangen plaatsvinden. Het maken van die afweging zal, gelet op de volgens de toelichting vereiste motivering, niet minder lastig zijn dan de afweging in het ruimtelijke spoor. Als zou worden gekozen voor sturen op aantallen, acht de Afdeling de in het wetsvoorstel opgenomen regeling die voorziet in het gebruik van landbouwtellingen, de in het register voor de identificatie en registratie van dieren, alsmede gegevensverstrekking door de Minister van LNV behulpzaam voor de provincies om op adequate wijze de dieraantallen in de gebieden te kunnen bepalen. De provincies moeten voor het maken van hun afweging immers beschikken over de juiste gegevens, en diergegevens uit bestaande registraties kunnen daarbij een goed middel zijn.

Anders dan waarvan in de memorie van toelichting bij het initiatiefwetsvoorstel wordt uitgegaan[[13]](#footnote-13) bieden de bestaande instrumenten in het ruimtelijk spoor wel de mogelijkheid om *gebiedsgericht*problemen in de kwaliteit van de leefomgeving aan te pakken. De in artikel 4.1 Wro opgenomen bevoegdheid maakt bij uitstek een gebiedsgerichte aanpak mogelijk. De provincies kunnen bij verordening voor verschillende gebieden binnen de provincie en afhankelijk van de problematiek die zich binnen die gebieden voordoet, kiezen voor verschillende manieren om de problemen aan te pakken, gericht op de specifieke problemen in die gebieden.

Over de *bestuurlijke effectiviteit* staat in de toelichting bij het initiatiefvoorstel dat het belangrijk is dat maatregelen van de provincie rechtstreeks werken zonder tussenkomst van de gemeentelijke overheid. Daarbij wordt erop gewezen dat het uitgangspunt van het ruimtelijke ordeningsrecht is dat provinciaal beleid wordt neergelegd in een verordening ruimte en vervolgens door gemeenten wordt vertaald in hun bestemmingsplannen. Met die werkwijze kan volgens de toelichting niet op relatief korte termijn een provinciale sturing op de omvang van de veehouderij in een gebied worden gerealiseerd.

De initiatiefnemers merken terecht op dat waar in de ruimtelijke verordening regels worden gesteld over de inhoud van bestemmingsplannen de gemeenten die regels moeten vertalen naar bestemmingsplannen. Artikel 4.1, derde lid, van de Wro, voorziet er evenwel in dat in de verordening regels kunnen worden gesteld die nodig zijn om te voorkomen dat de in de verordening begrepen gronden of bouwwerken minder geschikt worden voor de verwezenlijking van het doel van de verordening zolang geen bestemmingsplan waarin de regels van de verordening zijn toegepast is vastgesteld. Dit betekent dat in de verordening zogenoemde rechtstreeks werkende regels kunnen worden opgenomen. Daarin kan bijvoorbeeld bepaald worden dat, tot het tijdstip dat een bestemmingsplan in overeenstemming is met een in de provinciale verordening neergelegd verbod op vestiging of uitbreiding van veehouderijen, zodanige uitbreiding niet toegestaan is.

Waar de provincie het belangrijk vindt dat de regelingen in de verordening direct hun werking hebben, kan zij dergelijke rechtstreeks werkende bepalingen in de verordening opnemen. Ook met de bestaande instrumenten van de Wro is het daarom mogelijk om op korte termijn in een verordening opgenomen maatregelen ten uitvoer te brengen.

De Afdeling adviseert in het licht van het voorgaande nader te motiveren wat de meerwaarde van de in het voorstel opgenomen sturing op dieraantallen is, ten opzichte van de bestaande mogelijkheden te sturen op aantallen. Als die motivering niet kan worden gegeven adviseert zij van verdere behandeling van het voorstel af te zien.

3. Toekomstige instrumentarium: opportuniteit in relatie tot de Omgevingswet

Naar verwachting treedt op 1 januari 2021 de Omgevingswet in werking. Provinciale staten stellen voor hun provincie één omgevingsverordening vast waarin regels over fysieke leefomgeving worden opgenomen (artikel 2.6). Daarin kunnen omgevingswaarden worden vastgesteld. Een omgevingswaarde bepaalt voor de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan de gewenste staat of kwaliteit, de toelaatbare belasting door activiteiten en de toelaatbare concentratie of depositie van stoffen. Een omgevingswaarde wordt uitgedrukt in meetbare of berekenbare eenheden of anderszins in objectieve normen (artikel 2.9).

Gedeputeerde staten kunnen een programma vaststellen dat voor een of meer onderdelen van de fysieke leefomgeving een uitwerking van het te voeren beleid voor de ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming of het behoud daarvan bevat en maatregelen om aan een of meer omgevingswaarden te voldoen of een of meer andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te bereiken. In de door provinciale staten vast te stellen omgevingsverordening kunnen met het oog op de doelen van de wet regels worden gesteld over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving.

De Afdeling merkt op dat de Omgevingswet daarmee een grondslag biedt voor dezelfde bevoegdheden die met het initiatiefwetsvoorstel aan provinciale staten worden toegekend. Gelet op de verwachte datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet is de vraag of het nu nog opportuun is de Interimwet Veedichte gebieden tot stand te brengen. In dit licht wijst de Afdeling op het risico juridische complicaties die de introductie van een interimregeling zo kort voor inwerkingtreding van de Omgevingswet met zich brengt. Die complicaties kunnen optreden wanneer de door het voorstel geraakte partijen in een relatief korte periode met invoering van verschillende instrumenten ten aanzien van dieraantallen te maken krijgen.

De Afdeling adviseert de opportuniteit van het voorstel nader te motiveren in relatie tot de verwachte inwerkingtreding van de Omgevingswet. Indien die motivering niet kan worden gegeven, adviseert zij ook om die reden van het voorstel af te zien.

4. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Het sturen op aantallen zal uiteindelijk vorm moeten krijgen bij de veehouderijen in een gebied. Daar moeten immers de aantallen vee worden beperkt. Artikel 3 van het voorstel bevat daartoe een regeling dat bij verordening regels kunnen worden gesteld over de ten hoogste te houden aantallen dieren per veehouderijlocatie. Voorts is daarin geregeld dat bij beschikking het ten hoogste te houden aantal dieren voor een individuele veehouderijlocatie kan worden bepaald. Waar de provincie gebruik maakt van de bevoegdheid om regels te stellen ter begrenzing van veehouderijen in veedichte gebieden heeft het provinciebestuur ook tot taak om toe te zien op de naleving van deze regels. In artikel 11 van het voorstel is daarover bepaald dat gedeputeerde staten toezichthoudende ambtenaren aanwijst.

Het gebruik maken van de instrumenten waarin de wet voorziet kunnen op provinciaal niveau regeldruk en uitvoeringslasten genereren. In de toelichting wordt niet ingegaan op de vraag of de provincies die uitvoeringslasten kunnen dragen.

De Afdeling adviseert initiatiefnemers in het licht van het voorgaande de toelichting aan te vullen.

5. Nadeelcompensatie

Veehouders kunnen een aanvraag voor nadeelcompensatie indienen wanneer zij nadeel ondervinden als gevolg van maatregelen die op grond van het voorstel worden genomen. Artikel 10 van het voorstel bevat een regeling voor nadeelcompensatie. Die regeling komt volgens de toelichting op hoofdlijnen overeen met de voorgenomen regeling voor nadeelcompensatie in titel 4.5 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).[[14]](#footnote-14) De Afdeling stelt vast dat de regeling in artikel 10 op onderdelen afwijkt van titel 4.5 van de Awb zonder dat daarvoor in de toelichting een reden wordt gegeven.[[15]](#footnote-15)

De Afdeling adviseert daarom in de toelichting te verduidelijken wat de redenen zijn om op onderdelen van titel 4.5 Awb af te wijken en het voorstel zo nodig aan te passen.

6. Unierechtelijke aspecten

Het wetsvoorstel stelt regels op een terrein waarop het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) van de Europese Unie van toepassing is. De EU-lidstaten mogen regels toepassen die doelstellingen van algemeen belang nastreven, op voorwaarde dat deze regels de goede werking van het GLB niet ondergraven.[[16]](#footnote-16) Volgens de toelichting voorziet het wetsvoorstel niet in productiebeperkende maatregelen.[[17]](#footnote-17)

De Afdeling wijst er echter op dat toepassing van het voorgestelde instrument voor individuele veehouderijen in een veedicht gebied wel degelijk een productiebeperking kan opleveren, bijvoorbeeld in de vorm van een verval van de latente productieruimte. Uitbreiding of vestiging van een nieuwe veehouderijlocatie is mogelijk niet toegestaan. Dat dit buiten het betreffende veedichte gebied nog steeds wel mogelijk zou zijn, doet aan dit beperkende effect niet af, mede in het licht van het relatieve economisch gewicht van deze gebieden binnen de landbouwsector.[[18]](#footnote-18) In de toelichting wordt niet ingegaan op de gevolgen van toepassing van het voorgestelde instrument voor de doelstellingen van het GLB, waaronder het verzekeren van de inkomenspositie van veehouders.

Daarnaast zijn de regels inzake het vrij verkeer van belang. In de toelichting wordt onderkend dat het vrij verkeer van goederen kan worden belemmerd als gevolg van de maatregelen die de omvang van een veehouderij beperken. De Afdeling sluit echter niet uit dat beperking van veehouderijlocaties of van aantallen te houden dieren ook kan leiden tot een belemmering van de vrijheid van vestiging. Niet is toegelicht waarom dergelijke effecten slechts onzeker en indirect zouden zijn.[[19]](#footnote-19)

De genoemde beperkingen en belemmeringen zullen moeten worden gerechtvaardigd door een dwingende reden van algemeen belang. In de toelichting worden als zodanige redenen de bescherming van de leefomgeving en de bescherming van de volksgezondheid en het milieu genoemd. Er wordt evenwel niet toegelicht of het voorgestelde instrument met het oog op het behalen van deze doelstelling ook geschikt en noodzakelijk is, mede in het licht van de opmerkingen hierover in paragraaf 2.

Hoewel het in voorkomende gevallen aan de provincies zal zijn om te waarborgen dat hun verordeningen in overeenstemming zijn met het Unierecht, adviseert de Afdeling om in de toelichting bij het wetsvoorstel nader op bovenstaande punten wordt in te gaan.

7. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het initiatiefvoorstel en adviseert het voorstel niet in behandeling te nemen, tenzij het is aangepast.   
  
  
  
  
De vice-president van de Raad van State,

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W11.18.0373/IV

* In artikel 3, derde lid, de zinsnede ‘,onder a bedoelde regels’ vervangen door de zinsnede ‘bedoelde verordening’ en in het vierde lid de zinsnede ‘Bij of krachtens verordening, vervangen door de zinsnede ‘Bij of krachtens een verordening als bedoeld in het eerste lid’.
* In artikel 9 ‘Minister van Economische Zaken’ vervangen door Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

1. Memorie van toelichting, paragraaf 1, paragraaf 2.3. [↑](#footnote-ref-1)
2. Met het instrument ‘programma’ sluit het wetsvoorstel aan op het stelsel van de Omgevingswet. Een programma is één van de zogenoemde kerninstrumenten van de Omgevingswet. Het is een beleidsdocument dat alleen voor de provincie zelf bindend is. Het werkt dus niet direct door naar burgers en bedrijven, daarvoor is het nodig dat de provincie algemene regels stelt ter uitvoering van het programma. [↑](#footnote-ref-2)
3. Dit zijn ook de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet, zie artikel 1.3 van de Omgevingswet, Stb. 2016, nr. 156. Een programma is een beleidsdocument dat alleen voor de provincie zelf bindend is. Het werkt dus niet direct door naar burgers en bedrijven, daarvoor is het nodig dat de provincie algemene regels stelt ter uitvoering van het programma. [↑](#footnote-ref-3)
4. Artikel 3 van het voorstel: de algemene regels kunnen de vorm hebben van een verordening. In de verordening kan worden bepaald dat ontheffing van de regels van de verordening kan worden verleend. Voorts kan bij beschikking per veehouderijlocatie worden vastgesteld wat het ten hoogste te houden aantal dieren op die locatie is. Het staat de provincie echter ook vrij om de doelstellingen van het programma leefomgeving en veehouderijen na te streven met het bestaande wettelijke instrumentarium; dus zonder inzet van de algemene regels die het voorstel introduceert. Zie daarover paragraaf 3.1.3 van de memorie van toelichting. [↑](#footnote-ref-4)
5. Memorie van toelichting, paragraaf 1. [↑](#footnote-ref-5)
6. Memorie van toelichting, paragraaf 2.1. [↑](#footnote-ref-6)
7. Memorie van toelichting, paragraaf 2.4.1. [↑](#footnote-ref-7)
8. Memorie van toelichting paragraaf 3.3, p. 21, tweede alinea. [↑](#footnote-ref-8)
9. Zie de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtpraak van 7 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3609, r.o. 7.4 [↑](#footnote-ref-9)
10. Zie de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 4 november 2015, ECLI: NL: RVS:2015:3394, r.o. 2.4. [↑](#footnote-ref-10)
11. Memorie van toelichting, paragraaf 2.4 [↑](#footnote-ref-11)
12. Zie paragraaf 4.1, blz. 22 onderaan en 23, bovenaan. [↑](#footnote-ref-12)
13. Zie paragraaf 2.4, tweede alinea. [↑](#footnote-ref-13)
14. Memorie van toelichting, paragraaf 4.3, laatste alinea. Titel 4.5 Awb is gepubliceerd in het Staatsblad maar nog niet in werking getreden. Stb 2013,50. [↑](#footnote-ref-14)
15. Volgens de toelichting is beoogd dat het voorstel op termijn wordt ingepast in de Omgevingswet met als gevolge dat de nadeelcompensatieregeling op grond van die wet gaat gelden voor het voorgestelde instrumentarium. Deze wordt in Hoofdstuk 15 van de Omgevingswet ingevoegd middels de Invoeringswet Omgevingswet. Het voorstel voor de invoeringswet werd op 7 maart 2019 aangenomen door de Tweede Kamer en is nu in behandeling bij de Eerste Kamer. https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/34986\_invoeringswet\_omgevingswet5. [↑](#footnote-ref-15)
16. Doelstellingen van het GLB zijn onder meer de bevordering van de productie en het verzekeren van de inkomenspositie van degenen die in de landbouwsector werkzaam zijn. [↑](#footnote-ref-16)
17. Memorie van toelichting, paragraaf 5.2, laatste alinea. [↑](#footnote-ref-17)
18. Vergelijk HvJEU 8 november 2005, zaak C-293/02, Jersey Produce Marketing Organisation Ltd, ECLI:EU:C:2005:664. [↑](#footnote-ref-18)
19. Memorie van toelichting, paragraaf 5.4, eerste alinea. [↑](#footnote-ref-19)