

Mogelijkheden om veehouderijen door middel van de provinciale omgevingsverordening te verplichten tot verduurzaming

Mr. J.K. van de Poel, datum 29-10-2020

Datum

29-10-2020

Auteur

Mr. J.K. van de Poel^[1]

Folio weergave

[Download gedrukte versie \(PDF\)](#)

JCDI

JCDI:ADS237804:1

Vakgebied(en)

Milieurecht / Algemeen

Milieurecht / Inrichtingen en activiteiten - vergunningen

1. Inleiding

Op 19 november 2019 is het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant gevallen omdat de gedeputeerden van het CDA zich niet meer konden vinden in de datum waarop veehouderijen moesten voldoen aan de in de Interim omgevingsverordening Noord-Brabant (IOV) gestelde eisen aan verouderde huisvestingssystemen.^[2] De provincie Noord-Brabant kent een grote concentratie aan veehouderijen en voert een actief provinciaal landbouwbeleid, dat is gebaseerd op zowel de Wet ruimtelijke ordening (Wro) als de Wet natuurbescherming (Wnb). In dit artikel ga ik in op de mogelijkheden en eventuele juridische beperkingen om veehouderijen door middel van een provinciale omgevingsverordening te stimuleren dan wel te verplichten tot verduurzaming en innovatie, ik neem daarbij de IOV als voorbeeld.^[3] De situatie in Noord-Brabant illustreert dat dergelijk beleid alleen mogelijk is als het juridisch én bestuurlijk haalbaar is. De eisen in de IOV zijn strenger dan landelijk is voorgeschreven. Met de door het nieuwe college voorgestelde wijziging van de IOV, die van 14 juli 2020 tot 1 september 2020 ter inzage heeft gelegen, komt deze regeling voor een groot deel te vervallen.^[4]

In paragraaf 2 ga ik in op het juridisch kader van de in de IOV opgenomen regelgeving voor veehouderijen. Daarbij licht ik toe dat het mogelijk en in sommige gevallen ook wenselijk is om op provinciaal niveau regels te stellen voor veehouderijen. In paragraaf 3 bespreek ik de in de IOV opgenomen regelgeving voor veehouderijen. Ik ga daarbij met name in op de zogenoemde stalderingsregeling, de Brabantse Zorgvuldigheidsscore Veehouderij (BZV) en de eisen die aan huisvestingssystemen worden gesteld. In paragraaf 4 bespreek ik aan de hand van voorbeelden de exceptieve toetsing door de rechter van de in een provinciale omgevingsverordening opgenomen regelgeving. Daarbij betrek ik onder meer de recente uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) van 12 februari 2020^[5] en van de civiele rechter van de Rechtbank Den Haag van 15 juli 2020.^[6] In deze uitspraken is uitgebreid ingegaan op de juridische houdbaarheid van de in de IOV opgenomen regelgeving. In paragraaf 5 kom ik tot de conclusie dat er juridisch in ieder geval goede mogelijkheden zijn om veehouderijen door middel van een provinciale verordening te verplichten tot verduurzaming. Ik geef daarbij aan welke grenzen de provincie bij het opstellen van dergelijke regelgeving in acht zal moeten nemen.

2. Juridisch kader landbouwregelgeving in de IOV

2.1 Inleiding

Op 5 november 2019 is een zestal regelingen voor de fysieke leefomgeving op provinciaal niveau samengevoegd in de IOV. De landbouwregelgeving in de IOV is gebaseerd op artikel 2.4, derde lid, Wnb en artikel 4.1 Wro. Voor de samenvoeging in de IOV stonden deze regels in de Verordening natuurbescherming en de Verordening ruimte. Andere verordeningen die in de IOV zijn opgegaan, zijn de Milieuverordening gebaseerd op de Wet milieubeheer (Wm), waarin bijvoorbeeld stiltegebieden en waterwingebieden worden aangewezen, en de Verordening water gebaseerd op de Waterwet. Voor de provincie Noord-Brabant is de IOV de eerste stap op weg naar een omgevingsverordening, die op grond van de Omgevingswet (Ow) verplicht door provincies moet worden vastgesteld.^[7]

2.2 Onderscheid instructieregels en rechtstreeks werkende regels

Voor de op de Wro gebaseerde regelgeving geldt dat in de provinciale verordening op basis van artikel 4.1, eerste lid, Wro, instructies kunnen worden opgenomen waar bestemmingsplannen, beheersverordeningen en omgevingsvergunningen om van het planologisch regime af te wijken aan moeten voldoen. Op grond van artikel 4.1, tweede lid, Wro dient de gemeenteraad ervoor zorg te dragen dat het bestemmingsplan binnen een jaar na vaststelling van een provinciale verordening daarmee in overeenstemming is. In hoofdstuk 3 IOV staan instructieregels aan gemeenten. Daarnaast zijn op grond van artikel 4.1, derde lid, Wro in de meeste provinciale verordeningen rechtstreeks werkende regels opgenomen die gelden tot het moment dat de instructieregels uit de provinciale verordening correct zijn geïmplementeerd. In hoofdstuk 2 IOV staan dergelijke rechtstreeks werkende regels, die zich richten tot burgers en bedrijven.

2.3 Landbouwregelgeving op provinciaal niveau?

Uit de memorie van toelichting bij de Wro blijkt dat het gebruik van de in artikel 4.1 Wro aan de provincie gegeven bevoegdheid met name is aangewezen als de gemeentelijke beleidsruimte voor de vaststelling van de inhoud of de inrichting van bestemmingsplannen, al dan niet voorwaardelijk, naar het oordeel van de provincie moet worden genormeerd of ingeperkt. Provincies zullen moeten afwegen welke onderdelen van de door hen voorgestane ruimtelijke ontwikkelingen zo belangrijk zijn dat deze ook in acht moeten worden genomen bij de ruimtelijke besluiten van andere overheden.^[8] In de uitspraak van 12 februari 2020 overweegt de Afdeling dat de provincie, gelet op geschiedenis van de totstandkoming van de Wro, geacht moet worden een eigen belang en taak te hebben bij het verminderen van de impact van veehouderijen ten behoeve van de gewenste kwaliteit van het landelijk gebied en het gebruik daarvan, complementair aan dat van de rijksoverheid en lagere overheidsorganen.^[9] Het belang van het verminderen van de impact van veehouderijen op de omgeving leent zich, aldus de Afdeling, voor behartiging op provinciaal niveau aangezien het landelijk gebied zich uitstrekt over meerdere gemeenten en de effecten van veehouderijen op de omgeving niet bij een gemeentegrens eindigen. Onder de Ow geldt als uitgangspunt dat de uitoefening van taken en bevoegdheden aan de gemeente is.^[10] De provincie mag een taak of bevoegdheid alleen uitoefenen als dat nodig is met het oog op een provinciaal belang en als wordt voldaan aan het subsidiariteitsvereiste.^[11] Dit betekent dat de provincie moet motiveren dat het provinciaal belang de belangen van de betreffende gemeentes overstijgt en dat het niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door de gemeentes kan worden behartigd.^[12] Onder de Ow kunnen met het oog op het bereik en in stand houden van een gezonde fysieke leefomgeving in een provinciale omgevingsverordening regels worden gesteld.^[13] Het ligt, mede gelet op de hiervoor genoemde jurisprudentie van de Afdeling, in de rede dat deze regels, mits voldoende gemotiveerd, ook kunnen zien op agrarische ontwikkelingen.

Ook de stikstofproblematiek, die op basis van de Wnb is gereguleerd, leent zich naar mijn idee, indien daar aanleiding voor is, voor een (aanvullende) regeling op provinciaal niveau. Ik wijs in dit verband op het eindadvies van het Adviescollege Stikstofproblematiek.^[14] In dit advies wordt gepleit voor een per bedrijf bij te houden stoffenbalans, op basis waarvan normen zouden moeten worden gesteld.^[15] Deze normen zouden gebaseerd moeten worden op wat lokaal nodig is. Dit zou, aldus het advies, betekenen dat de normen per provincie verschillen en dat binnen een provincie voor het ene gebied een strengere norm kan gelden dan voor het andere gebied.^[16]

Onder de Ow kunnen de regels die op basis van artikel 2.4, derde lid, Wnb in de IOV zijn opgenomen op basis van artikel 4.1, eerste lid, Ow in de omgevingsverordening worden opgenomen.^[17] Daarnaast kunnen in een omgevingsverordening maatwerkregels worden gesteld die een nadere invulling geven aan de specifieke zorgplicht voor activiteiten met mogelijke gevolgen voor een Natura 2000-activiteit.^[18]

3. De in de IOV opgenomen regelgeving met betrekking tot veehouderijen

3.1 De totstandkoming van de regels

Vanaf ongeveer 2010 is, onder meer naar aanleiding van de politieke discussie over megastallen, het beleid van de provincie Noord-Brabant ten aanzien van (intensieve) veehouderijen herzien. Sinds 2013 is de kern van het provinciale beleid dat uitbreiding van veehouderijen enkel mogelijk is als een bedrijf voldoet aan specifieke eisen op het gebied van zorgvuldigheid en duurzaamheid. Om dit beleid te ondersteunen zijn in de Verordening ruimte 2014 op de BZV gebaseerde eisen opgenomen waaraan een veehouderij die wil uitbreiden of zich nieuw wil vestigen moet voldoen.^[19] Daarnaast zijn in de Verordening ruimte 2014 normen opgenomen ten aanzien van geur en fijnstof.^[20]

In 2017 hebben provinciale staten op basis van de notitie 'Versnelling transitie veehouderij' aanvullende maatregelen vastgesteld.^[21] Met de Verordening ruimte 2017 is onder meer de zogenoemde stalderingsregeling ingevoerd en is de BZV aangescherpt.^[22] Daarnaast is de in de Verordening natuurbescherming opgenomen regeling die eisen stelt aan huisvestingssystemen, aangescherpt.^[23]

In paragraaf 3.2 geef ik aan welke regels voor veehouderijen in de IOV zijn opgenomen, in paragrafen 3.2.1, 3.2.2 en 3.2.3 licht ik nader toe wat de eisen aan huisvestingssystemen, de BZV en de stalderingsregeling inhouden. In paragraaf 3.3 licht

ik toe waarom deze drie regelingen strekken tot verduurzaming.

3.2 De in de IOV opgenomen regels voor veehouderijen

De IOV verdeelt de provincie Noord-Brabant, voor wat betreft de van toepassing zijnde regels voor landbouw, in een drietal gebieden: Stedelijk gebied, Landelijk gebied en Beperkingen veehouderij. Op de verbeelding van de IOV maken het Stedelijk gebied en Beperkingen veehouderij beide deel uit van een gebied dat wordt geduïd als 'Verbod uitbreiding veehouderij – Rechtstreeks werkende regels: landbouw'. Dit gebied omvat, globaal genomen, de kernen met (stedelijke) bebouwing, het Natuur Netwerk Brabant^[24] en een zone daaromheen.^[25] Apart van deze gebieden wijst de IOV Stalderingsgebieden^[26] aan waar de stalderingsregeling geldt.

Voor veehouderijen zijn in de IOV de volgende regels opgenomen:

- eisen huisvestingssysteem bestaande en nieuwe stal veehouderij;^[27]
- tijdelijk verbod geitenhouderijen in Landelijk gebied;^[28]
- verbod op toename van de oppervlakte van bouwwerken en gebouwen in Stedelijk gebied en Beperkingen veehouderij, uitgezonderd de bedrijfswoning;^[29]
- verbod op toename van de oppervlakte dierenverblijf in Landelijk gebied, tenzij zorgvuldige veehouderij en voldaan aan aantal overige eisen (onder meer ten aanzien van cumulatieve geurhinder en fijnstof);^[30]
- verbod op toename van de oppervlakte dierenverblijf voor hokdieren in Stalderingsgebied, tenzij voldaan aan stalderingsregeling;^[31]
- verbod op toename van de gebruiksoppervlakte voor mestbewerking in Landelijk gebied;^[32]
- verbod op uitbreiding van, vestiging van of omschakeling naar veehouderij in Landelijk gebied, tenzij zorgvuldige veehouderij en voldaan aan overige eisen (onder meer bouwperceel maximaal 1,5 ha).^[33]

Op enkele van deze regels ga ik hierna dieper in.

3.2.1 De eisen aan huisvestingssystemen

In de IOV is een op de Wnb gebaseerde regeling opgenomen die eisen stelt aan huisvestingssystemen. Na de val van het college in 2019 hebben provinciale staten in februari 2020 een wijziging van de IOV vastgesteld (regelwijziging 1) waarmee de data waarop verouderde huisvestingssystemen moeten voldoen aan de in bijlage 2 bij de IOV opgenomen eisen aan emissiefactoren, zijn opgeschoven.^[34] Het nieuwe college heeft inmiddels een ontwerp-wijziging IOV ter inzage gelegd (regelwijziging 2).^[35] Ik ga hierna uit van de regeling zoals die gold ten tijde van het schrijven van het artikel, dat wil zeggen de regelgeving zoals die gold na regelwijziging 1.

Artikel 2.66, eerste lid, IOV bepaalt dat het vanaf 1 januari 2021 verboden is om een verouderd huisvestingssysteem in werking te hebben.^[36] Onder een verouderd huisvestingssysteem wordt verstaan een huisvestingssysteem dat ouder is dan 15 of 20 jaar én niet voldoet aan de in bijlage 2 bij de IOV opgenomen eisen.^[37] Voor bedrijven die op 19 juli 2017, de datum van inwerkingtreding van de regeling, voldeden aan het Besluit emissiearme huisvesting, geldt dit verbod vanaf 1 oktober 2022.^[38] Voorwaarde is dat voor 1 januari 2021 een vergunbare aanvraag dan wel een melding voor het nieuw toe te passen huisvestingssysteem is ingediend.^[39]

De in de IOV opgenomen regels voor huisvestingssystemen zijn op een aantal punten strenger dan de landelijke regeling in het Besluit emissiearme huisvesting. In de eerste plaats wijken de in bijlage 2 bij de IOV opgenomen emissiefactoren voor ammoniak uit een dierenverblijf op de volgende punten af van de emissiefactoren die zijn opgenomen in bijlage 1 en 2 bij het Besluit emissiearme huisvesting:

- De in bijlage 2 bij de IOV opgenomen emissiefactoren zijn strenger.^[40] Dit lijkt met name te verklaren doordat de bijlage uitgaat van meer recente gegevens dan het Besluit emissiearme huisvesting;^[41]
- In bijlage 2 bij de IOV zijn voor meer diercategorieën emissiefactoren opgenomen, waardoor de eisen voor huisvestingssystemen voor meer diercategorieën van toepassing zijn;
- In bijlage 2 bij de IOV zijn emissiefactoren opgenomen voor vier periodes.^[42] Voor toekomstige periodes (vanaf 1 januari 2021, 1 januari 2024 en 1 januari 2028) gelden in bepaalde gevallen strengere emissiefactoren. Het moment waarop het verouderde stalsysteem moet worden vervangen, bepaalt welke emissiefactor van toepassing is. Dit systeem is bedoeld om fabrikanten en veehouderijen te stimuleren om nieuwe stalsystemen te ontwikkelen.^[43]

In de tweede plaats is de regeling in de IOV strenger omdat intern salderen niet is toegestaan.^[44] Dit betekent dat alle verouderde huisvestingssystemen in een bedrijf op 1 oktober 2022 moeten voldoen aan de in de IOV gestelde emissie-eisen, terwijl het Besluit emissiearme huisvesting intern salderen toestaat voor stallen die voor 1 januari 2007 zijn opgericht.^[45] In de derde plaats zijn de strengere regels uit de IOV eerder van toepassing dan de regels uit het Besluit emissiearme huisvesting. Dit komt doordat alle wijzigingen van de in artikel 2.70 IOV opgesomde systemen,^[46] voor zover deze betrekking hebben op de emissiereductie van stikstof,^[47] worden aangemerkt als het realiseren van een nieuwe stal.

3.2.2 De BZV

Als voorwaarde voor uitbreiding of omschakeling naar een veehouderij in landelijk gebied geldt dat sprake is van een zogenoemde zorgvuldige veehouderij. Onder een zorgvuldige veehouderij wordt volgens de definitie in artikel 1 IOV verstaan een veehouderij die door het treffen van maatregelen, onder andere gericht op landschap, het verder sluiten van kringlopen op lokaal niveau, emissiebeperking en gezondheid voor mens en dier, ruimtelijk en maatschappelijk optimaal is ingepast in zijn omgeving. Op 25 september 2017 hebben gedeputeerde staten de nadere regels waar een zorgvuldige veehouderij aan moet voldoen aangescherpt.^[48] Bijlage 2 bij deze nadere regels is de BZV 2.0. De BZV is bedoeld om het handelen van de veehouder op het gebied van volksgezondheid, dierenwelzijn en fysieke leefomgeving inzichtelijk te maken. De BZV werkt met een scoresysteem, een veehouder kan scoren op een schaal van 1 tot 10. Een bedrijf dat aan alle wettelijke eisen voldoet krijgt als basis 6 punten, met de in de BZV genoemde, bovenwettelijke maatregelen kunnen 4 extra punten worden gehaald. Wanneer een veehouder een totaalscore van ten minste 7,25 punten haalt, komt hij in aanmerking voor ontwikkelruimte. Binnen de eerste pijler Inrichting & Omgeving kunnen 3 en moet minimaal 0,6 van de extra punten worden gehaald, binnen de tweede pijler Certificaten kan 1 en moet minimaal 0,2 van de extra punten worden gehaald.

De eerste pijler bestaat uit zes maatlatten: 1) gezondheid,^[49] 2) geuremissie,^[50] 3) geurimpact,^[51] 4) emissie en impact fijnstof en endotoxinen, 5) mineralen kringlopen^[52] en 6) verbinding, biodiversiteit en omgeving.^[53] Binnen de tweede pijler Certificaten krijgt de veehouder punten voor certificaten die in de BZV zijn opgenomen. Het gaat bijvoorbeeld om de certificaten Maatlat Duurzame Veehouderij en Beter Leven die zien op maatregelen op het gebied van diergezondheid/zoönosen, antibioticagebruik, dierenwelzijn, brandveiligheid en energieverbruik.

De derde pijler Innovatie is bedoeld voor bedrijven die door hun innovatieve opzet onvoldoende punten halen in de andere pijlers. Deze aanvragen worden afzonderlijk beoordeeld.

3.2.3 De stalderingsregeling

De stalderingsregeling verbiedt een toename van de bestaande oppervlakte voor hokdieren binnen een bouwperceel in het Stalderingsgebied door de bouw van een hokdierenverblijf of het in gebruik nemen van een aanwezig gebouw als hokdierenverblijf.^[54] Een dergelijke toename is alleen toegestaan indien bij de aanvraag voor de bouw of de wijziging van het gebruik bewijs is overgelegd dat:

- a. binnen het betreffende Stalderingsgebied een dierenverblijf van een hokdierhouderij is gesaneerd door sloop of herbesteding waarbij het gebruik als dierenverblijf juridisch en feitelijk is beëindigd;
- b. de te saneren oppervlakte dierenverblijf voor hokdieren bedraagt:
 1. in geval van sloop, ten minste 120% van de oppervlakte die wordt opgericht of in gebruik genomen;
 2. in geval van herbesteding, ten minste 200% van de oppervlakte die wordt opgericht of in gebruik genomen;
- c. voor de sanering geen gebruik is gemaakt van een provinciale saneringsregeling.

In de artikelen 2.74 en 3.52 IOV is verder onder meer bepaald dat een stal alleen kan worden ingezet voor staldering indien deze legaal aanwezig is en voorafgaand aan 17 maart 2017 drie jaren onafgebroken bedrijfsmatig is gebruikt voor het houden van hokdieren.

3.3 Dragen de regels bij aan verduurzaming van de veehouderij?

In het rapport 'Our common future' van de commissie Brundtland uit 1987 wordt onder een duurzame ontwikkeling verstaan 'een ontwikkeling die tegemoetkomt aan de noden van het heden, zonder de mogelijkheden van toekomstige generaties om in hun behoeften te voorzien in het gedrang te brengen'.^[55] Toegepast op de veehouderij betekent dit dat regelgeving is gericht op verduurzaming indien deze zowel de belangen op kortere termijn, met name die van veehouders, voedselproductie en de gezondheid van mens en dier, als de belangen op langere termijn, met name die van natuur en milieu, in aanmerking neemt.

De in de IOV opgenomen eisen aan huisvestingssystemen zijn bedoeld om te komen tot een daling van de ammoniakbelasting op de Natura 2000-gebieden. Deze eisen zijn, gelet op het feit dat veel van de nabijgelegen Natura 2000-gebieden wat betreft stikstofdepositie overbelast zijn, gericht op verduurzaming van de veehouderij. Ook de BZV is gericht op verduurzaming van de veehouderij. De regeling beoogt de milieubelasting van veehouderijen te verminderen en de gezondheid voor mens en dier te verzekeren. De stalderingsregeling is onder meer bedoeld om verdere regionale concentratie van veehouderijen tegen te gaan, zodat de druk op mens en natuur in bepaalde overbelaste delen van de provincie Noord-Brabant kan afnemen.^[56] Ook deze regeling draagt daarmee bij aan een duurzame veehouderij.

4. Juridische toetsing van de in een omgevingsverordening opgenomen regelgeving

4.1 Exceptieve toetsing

4.1.1 Inleiding

De IOV is een provinciale verordening en daarmee een algemeen verbindend voorschrift, waartegen geen bezwaar en beroep mogelijk is.^[57] De in de IOV opgenomen, al dan niet rechtstreeks werkende,^[58] regelgeving kan wel exceptief worden getoetst in het kader van het beroep tegen een bestemmingsplan of een (weigerings van een) vergunning. Bij exceptieve toetsing kan door de rechter worden getoetst aan hogere regelgeving en algemene rechtsbeginselen.

4.1.2 Toetsing aan hogere regelgeving

Bij toetsing van de IOV aan hogere regelgeving kan het bijvoorbeeld gaan om de Wet geurhinder en veehouderij (Wgv), de Wm, de Wro en de Wnb.

De Verordening ruimte is op 18 maart 2015 aangemerkt als een experiment in de zin van artikel 2.4 Crisis- en herstelwet (Chw), waarbij mocht worden afgeweken van (bepaalde artikelen uit) de Wgv en de Wro. Artikel 71 Besluit uitvoering Chw bepaalt dat provinciale staten van Noord-Brabant in aanvulling op artikel 3.1 en 4.1 Wro uiterlijk op 18 maart 2018 in de Provinciale verordening ruimte regels stellen omtrent de inhoud van bestemmingsplannen, die strekken ten behoeve van het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Dit betekent dat de in de IOV opgenomen regelgeving die voorheen in de Verordening ruimte was opgenomen, dient te voldoen aan de in artikel 4.1 Wro in samenhang gelezen met artikel 71 Besluit uitvoering Chw gestelde eisen. Er dient sprake te zijn van een provinciaal belang en de regelgeving dient met het oog op een veilige en gezonde leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit noodzakelijk te zijn. In paragraaf 4.2.2 staan enkele voorbeelden van de wijze waarop de rechter dit toetst.

De in de IOV opgenomen regelgeving die voorheen in de Verordening natuurbescherming was opgenomen, dient te voldoen aan de in artikel 2.4, derde lid, Wnb gestelde eis dat de regels nodig zijn voor een Natura 2000-gebied, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen.

4.1.3 Toetsing aan algemene rechtsbeginselen

Op 22 december 2017 heeft staatsraad advocaat-generaal Widdershoven (de A-G) een conclusie genomen over exceptieve toetsing en de intensiteit daarvan.^[59] De A-G heeft geadviseerd om de zogenoemde 'willekeursluis' bij deze toetsing niet langer als horde te laten fungeren.^[60] De materiële rechtsbeginselen die voor exceptieve toetsing in aanmerking komen zijn het gelijkheidsbeginsel, het verbod van terugwerkende kracht als onderdeel van het rechtszekerheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en het evenredigheidsbeginsel.^[61] De formele rechtsbeginselen die in aanmerking komen zijn onder meer het zorgvuldigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel.^[62] De A-G heeft geadviseerd dat, anders dan thans het geval is, ook schending van een formeel rechtsbeginsel zou moeten kunnen leiden tot het onverbindend verklaren van een algemeen verbindend voorschrift en dus niet slechts tot het buiten toepassing laten ervan. Het verschil is dat buiten toepassing laten alleen gevolgen heeft voor het voorliggende geval, terwijl onverbindend verklaren betekent dat het betreffende voorschrift helemaal niet meer kan worden toegepast.^[63] De A-G geeft verder aan dat de intensiteit van de rechterlijke toetsing afhankelijk is van de beslissingsruimte die het vaststellend orgaan heeft. Hij formuleert daarbij een viertal vuistregels. In een viertal uitspraken van 1 juli 2019 heeft de Centrale Raad van Beroep (CRvB) de conclusie van de A-G grotendeels gevolgd.^[64] In afwijking van de conclusie van de A-G heeft de CRvB geoordeeld dat een enkele schending van formele rechtsbeginselen slechts kan leiden tot het buiten toepassing laten van een algemeen verbindend voorschrift. In de uitspraak van 12 februari 2020, die ik in paragraaf 4.2.3 meer uitgebreid bespreek, volgt de Afdeling voor het eerst expliciet de lijn uit de uitspraken van de CRvB van 1 juli 2019.

4.2 Voorbeelden

4.2.1 Inleiding

In deze paragraaf schets ik aan de hand van voorbeelden de wijze waarop de rechter de in een provinciale verordening opgenomen regelgeving met betrekking tot veehouderijen toetst. Hierbij komen ook de in de IOV opgenomen eisen aan huisvestingssystemen, de BZV en de stalderingsregeling aan de orde.

4.2.2 Toetsing aan hogere regelgeving

Maximale omvang bouwblok in strijd met Reconstructiewet concentratiegebieden (Rwc)?

In een viertal uitspraken van 13 maart 2013 kwam aan de orde of een vergunning voor het oprichten van stallen kon worden geweigerd wegens strijd met het in de Verordening ruimte 2011 opgenomen verbod van nieuwvestiging van intensieve veehouderij in een landbouwontwikkelingsgebied.^[65] Betoogd werd dat dit verbod in strijd was met de Rwc en de op basis daarvan vastgestelde reconstructieplannen. De Afdeling oordeelde dat dit niet het geval was, omdat uit de Rwc niet volgt dat in ieder landbouwontwikkelingsgebied ruimte moet worden geboden aan nieuwe intensieve veehouderijen. Dat het verbod afwijkt van de niet-bindende beleidsregels uit de reconstructieplannen over het grondgebruik in landbouwontwikkelingsgebieden maakt dit niet anders. Deze beleidsregels hadden geen planologische doorwerking

aangezien ze geen volledige afweging inhielden.

Tijdelijk verbod op uitbreiding van intensieve geiten- of schapenhouderij in strijd met artikel 4.1 Wro?

In de uitspraak van de Afdeling van 6 november 2013 was een in de Verordening ruimte 2011 opgenomen verbod, geldend tot 1 juni 2012, om een intensieve geiten- of schapenhouderij uit te breiden, aan de orde.^[66] Betoogd werd dat deze bepaling, gelet op de bestaande regelgeving niet noodzakelijk en daarmee in strijd met artikel 4.1 Wro was. De Afdeling overweegt dat het besmettingsgevaar voor omwonenden met dierziekten als Q-koorts en vogelgriep een ruimtelijk relevant belang is dat kan worden meegewogen, maar dat de bestrijding van besmettelijke dierziekten primair geregeld is in andere regelgeving, zoals de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren. Deze regelgeving beoogt te voorkomen dat het aantal schapen en geiten in besmette gebieden toeneemt. De Gezondheids- en welzijnswet voor dieren houdt echter geen bouwverbod voor uitbreiding in, zodat de bepaling uit de verordening een aanvullende werking heeft.

Stalderingsregeling in strijd met artikel 4.1 Wro?

In de uitspraak van 7 november 2018 heeft de Afdeling naar aanleiding van de door de provincie gegeven toelichting dat de intensieve veehouderij leidt tot overlast door uitstoot van geur, fijnstof en stikstof, risico's voor de volksgezondheid, gevaarlijke situaties door het vrachtverkeer en visuele hinder geoordeeld dat het voldoende aannemelijk is dat de stalderingsregeling een ruimtelijk belang dient.^[67] In de uitspraak van 7 november 2018 en ook in de uitspraak van 12 februari 2020 heeft de Afdeling verder geoordeeld dat provinciale staten de stalderingsregeling noodzakelijk hebben kunnen achten.^[68] De Afdeling heeft het daarbij van belang geacht dat de maatregelen die de provincie al had getroffen, onvoldoende waren gebleken om de ontwikkeling van schaalvergroting van veehouderijen tegen te gaan en dat de stalderingsregeling zich, anders dan andere bestaande regelingen, specifiek richt op het tegengaan van een regionale concentratie van intensieve veehouderijen.

Bepaling over cumulatieve geurbelasting in strijd met de Wgv?

In de uitspraak van de Afdeling van 12 februari 2020 is geoordeeld dat de voorwaarde met betrekking tot cumulatieve geurhinder die in de IOV is gesteld aan toename van de oppervlakte dierenverblijf in Landelijk gebied, niet in strijd is met de Wgv.^[69] De Afdeling overweegt daartoe dat de Wgv ziet op de voorgrondbelasting, dat is de geurbelasting die een individuele veehouderij op een geurgevoelig object veroorzaakt. Voor cumulatieve geurbelasting, ook wel de achtergrondbelasting genoemd, wordt in de Wgv, noch in andere wetgeving een kader geboden. De Wgv staat er dus niet aan in de weg dat dergelijke regels in de IOV worden gesteld.

Maximaal jaargemiddelde fijnstofconcentratie (PM₁₀) op gevoelige objecten in strijd met de Wm?

In de uitspraak van de Afdeling van 12 februari 2020 is verder geoordeeld dat de in de IOV opgenomen voorwaarde dat de achtergrondconcentratie, vermeerderd met de bijdrage van het initiatief, een jaargemiddelde fijnstofconcentratie (PM₁₀) op gevoelige objecten mag veroorzaken van maximaal 31,2 microgram/m³, in strijd is met de Wm.^[70] Artikel 5.16, tweede lid, Wm bepaalt dat de gemeenteraad bij het vaststellen van het bestemmingsplan de gevolgen daarvan voor de luchtkwaliteit moet betrekken. De luchtkwaliteitseisen in titel 5.2 Wm vormen dus het toetsingskader voor het bestemmingsplan. Titel 5.2 Wm bevat een regeling voor kwaliteit van de buitenlucht, waaronder PM₁₀ en dat is, zo blijkt uit artikel 5.6 Wm, een uitputtende regeling.^[71] De in de IOV opgenomen norm voor de jaargemiddelde fijnstofconcentratie PM₁₀ doorkruist deze regeling en is om die reden onverbindend.^[72]

BZV in strijd met artikel 4.1 Wro in samenhang met artikel 71 Besluit uitvoering Chw?

In de uitspraak van de Afdeling van 12 februari 2020 is ook geoordeeld over de vraag of de regels over de BZV wel een provinciaal belang dienen. De Afdeling is van oordeel dat provinciale staten zich verantwoordelijk hebben mogen achten voor de kwaliteit van het landelijk gebied en het gewenste gebruik ervan.^[73] De Afdeling overweegt verder dat provinciale staten de BZV hebben kunnen baseren op artikel 71 Besluit uitvoering Chw.^[74] Dat een aantal van de in de BZV 2.0 genoemde certificaten betrekking heeft op dierenwelzijn en niet op een veilige en gezonde leefomgeving dan wel een goede omgevingskwaliteit maakt dit niet anders. Het minimaal vereiste aantal punten binnen de pijler Certificaten kan namelijk ook gehaald worden met certificaten die wel betrekking hebben op deze aspecten. De Afdeling is ten slotte van oordeel dat provinciale staten zich in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat provinciale belangen het opnemen van de BZV in de IOV noodzakelijk maken. Zij overweegt daartoe dat voorop staat dat de impact van veehouderijen op de omgeving in bepaalde gebieden nog altijd groot is en dat voor een zorgvuldige veehouderij op rijksniveau geen kader wordt geboden.

Eisen aan een huisvestingssysteem voor een bestaande stal in strijd met artikel 2.4, derde lid, Wnb dan wel het Besluit emissiearme huisvesting?

De Rechtbank Den Haag heeft op 15 juli 2020 uitspraak gedaan in een tweetal civiele procedures waarin (onder meer) werd verzocht om de in de artikelen 2.66 en 2.67 IOV opgenomen regeling onverbindend te verklaren.^[75] De rechtbank oordeelt

dat provinciale staten in algemene zin bevoegd zijn om op grond van artikel 2.4, derde lid, Wnb een verordening vast te stellen aangezien in Noord-Brabant Natura 2000-gebieden zijn gelegen met habitattypen die gevoelig zijn voor stikstof waarvan de kritische depositiewaarde al langere tijd wordt overschreden, terwijl niet zeker is dat dit binnen afzienbare tijd zal veranderen.^[76] De in de artikelen 2.66 en 2.67 IOV gestelde eisen zijn een aanscherping van de eisen die voor 19 juli 2017 in de Verordening natuurbescherming waren gesteld. Deze eerdere eisen vloeiden voort uit een in 2009 tussen de provincie en belangenorganisaties gesloten convenant waarin was overeengekomen dat de landbouw proportioneel zou bijdragen aan een verlaging van de stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden tot 1.500 mol per hectare per jaar in 2028.^[77] De rechtbank is van oordeel dat provinciale staten de aanscherping noodzakelijk hebben kunnen achten omdat medio 2017 onvoldoende zeker was dat de op dat moment voorgeschreven maatregelen voldoende waren. De rechtbank overweegt daartoe dat de provincie uit hoofde van het voorzorgsbeginsel het zekere voor het onzekere mocht nemen en verdere maatregelen mocht treffen om te komen tot snellere en verdere beperking van de ammoniakdepositie op de Natura 2000-gebieden in Noord-Brabant, in plaats van te wachten tot 2028, de einddatum van het convenant.^[78] De rechtbank acht de artikelen 2.66 en 2.67 IOV ook niet in strijd met het Besluit emissiearme huisvesting aangezien aan het (op artikel 8.40, eerste lid, van de Wm gebaseerde) Besluit emissiearme huisvesting een ander motief ten grondslag ligt, namelijk de bescherming van het milieu. Bij de totstandkoming van het Besluit emissiearme huisvesting heeft de wetgever overwogen dat provinciale verordeningen gericht op de bescherming van Natura 2000-gebieden naast het Besluit emissiearme huisvesting kunnen bestaan.^[79]

Eisen aan een huisvestingssysteem voor een bestaande stal in strijd met artikel 1 eerste protocol bij het EVRM (artikel 1 EP)?

De Rechtbank Den Haag heeft in de uitspraken van 15 juli 2020 ook geoordeeld over de vraag of de artikelen 2.66 en 2.67 IOV in strijd zijn met het door artikel 1 EP gewaarborgde recht op ongestoord genot van eigendom. Ik beperk mij tot de conclusies van de rechtbank. Op regelniveau acht de rechtbank de getroffen maatregelen niet in strijd met artikel 1 EP.^[80] Op individueel niveau is de rechtbank evenwel van oordeel dat er sprake kán zijn van een buitensporige last indien het gaat om varkenshouders die (a) een zeer hoge investering moeten doen om hun huisvestingssystemen te laten voldoen aan bijlage 2 bij de IOV, (b) terwijl deze investeringen in hun individuele geval géén of een beperkt effect hebben op de stikstofdepositie in een of meer Natura 2000-gebieden in Noord-Brabant en (c) zij geen enkele compensatie of tegemoetkoming ontvangen op grond van de provinciale ondersteunende maatregelen of een landelijke regeling.^[81] Over de onder (b) genoemde kosteneffectiviteit heeft de rechtbank in haar uitspraken overwogen dat de afstand van de veehouderij tot een Natura 2000-gebied een relevante factor kan zijn.^[82] De rechtbank komt in haar uitspraak nog niet toe aan de vraag of er op individueel niveau sprake is van een onevenredige last. Zij heeft partijen, gelet op het inmiddels gesloten Bestuursakkoord,^[83] eerst de vraag voorgelegd welk belang de individuele eisers nog hebben bij hun vordering.^[84]

4.2.3 Toetsing aan algemene rechtsbeginselen

Uitsluiten van interim-uitbreiders van stalderingsregeling in stikstofverordening in strijd met het gelijkheidsbeginsel?

In de uitspraak van 20 mei 2015 heeft de Afdeling geoordeeld dat er geen aanleiding is om het in de Verordening stikstof en Natura 2000 Noord-Brabant 2013 gemaakte onderscheid tussen interim-uitbreiders,^[85] die niet in aanmerking konden komen voor saldering via de depositiebank, en bedrijven die in de periode na 7 december 2004 niet hebben uitgebreid, niet rechtvaardig te achten.^[86] Uit de door het college gegeven toelichting bleek dat de ratio van de uitsluiting van de interim-uitbreiders was dat zij, anders dan de bedrijven die in de voor hen geldende interim-periode niet hebben uitgebreid, reeds hebben kunnen uitbreiden.

Ontbreken van een overgangsregeling in de stalderingsregeling in strijd met het rechtszekerheids- of het evenredigheidsbeginsel?

Een kwestie waar veel over te doen is geweest is de vraag of het ontbreken van een overgangsregeling voor aanvragen om omgevingsvergunning die voor de inwerkingtreding van de Verordening ruimte 2017 waren ingediend in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel.^[87] De Afdeling heeft in de tussenuitspraak van 26 juni 2019, anders dan de Rechtbank Oost-Brabant,^[88] overwogen dat het niet opnemen van een overgangsregeling in de Verordening ruimte 2017 niet in strijd is met het rechtszekerheids- of het evenredigheidsbeginsel.^[89] Uit de uitspraken van de Afdeling van 11 december 2019 en 13 mei 2020 blijkt dat dit als consequentie heeft dat een eerder verleende vergunning in bezwaar alsnog kan worden geweigerd omdat in de tussenvolgende periode de Verordening ruimte 2017 in werking is getreden.^[90]

BZV en stalderingsregeling onevenredig?

In de uitspraak van 12 februari 2020 heeft de Afdeling geoordeeld over het betoog dat de regels over zorgvuldige veehouderij en staldering onrechtmatig zijn omdat de nadelige gevolgen onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen doelen. De Afdeling overweegt hierover dat provinciale staten er in redelijkheid vanuit hebben kunnen gaan dat de BZV en de stalderingsregeling een bijdrage leveren aan respectievelijk het verminderen van de impact van veehouderijen op de omgeving en het tegengaan van een verdere concentratie van vee en leegstand van dierenverblijven en dat

provinciale staten zich in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat de stalderingsregeling niet verder gaat dan nodig is om deze doelen te bereiken.^[91] Provinciale staten hebben toegelicht dat de financiële gevolgen van de beide regelingen bewust bij de veehouderijen zijn gelegd, omdat de voorwaarden in de IOV voor veehouderijen direct zijn gerelateerd aan de negatieve effecten van een door een veehouder gewenste ontwikkeling. Provinciale staten hebben verder toegelicht dat de prijs voor stalderingsmeters naar verwachting ongeveer 10% van de totale investeringskosten voor het oprichten van een dierenverblijf zal bedragen. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat de financiële gevolgen van deze regelingen voor de varkenshouderijen onevenredig bezwarend zijn in verhouding tot het algemene belang dat provinciale staten nastreven.^[92] De Afdeling acht de BZV en de stalderingsregeling om die reden niet in strijd met het evenredigheidsbeginsel. Ook in de uitspraak van 30 september 2020 overweegt de Afdeling dat het grote maatschappelijke belang dat met de stalderingsregeling gediend wordt, opweegt tegen de extra investering die hierdoor moet worden gedaan.^[93]

4.3 Intensiteit van de rechterlijke toetsing

Wat betreft de toetsing aan hogere regelgeving stel ik vast dat de intensiteit van de rechterlijke toetsing met name afhankelijk is van de beslissingsruimte die de wettelijke bepaling de provincie biedt. De artikelen 4.1, eerste lid, Wro en 2.4, derde lid, Wnb laten de provincie vrij veel ruimte. Als provinciale staten voldoende motiveren waarom zij een bepaalde regeling noodzakelijk achten, is dat al snel voldoende. Verder is het van belang binnen welk toetsingskader de betreffende wet of regeling geldt en of de gestelde regels uitputtend zijn bedoeld. Zo staat het Besluit emissiearme huisvesting, dat is gebaseerd op de Wm, niet in de weg aan een op de Wnb gebaseerde regeling die strengere eisen aan huisvestingssystemen stelt.

Wat betreft de toetsing aan algemene rechtsbeginselen blijkt uit de uitspraak van de Afdeling van 12 februari 2020 dat de zogenoemde willekeursluis niet meer wordt gehanteerd. Uit de woordkeuze in de uitspraak van 12 februari 2020 maak ik echter op dat de Afdeling vervolgens wel vrij terughoudend is met de toetsing aan de algemene rechtsbeginselen.^[94] Het is goed mogelijk dat dit verband houdt met de beslissingsruimte die de Afdeling provinciale staten ten aanzien van het opstellen van de IOV toekent. Bij de toetsing aan het evenredigheidsbeginsel lijkt de Afdeling het door de A-G voorgestane beoordelingskader te volgen, met een drietrapstoets aan geschiktheid, noodzakelijkheid en evenwichtigheid.^[95] In de uitspraak van 12 februari 2020 toetst de Afdeling, ter beantwoording van de vraag of de stalderingsregeling in strijd is met het evenredigheidsbeginsel, of provinciale staten er in redelijkheid vanuit hebben kunnen gaan dat de stalderingsregeling een verder regionale concentratie van vee tegengaat, of provinciale staten zich in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat de regeling niet verder gaat dan nodig om het gestelde doel te bereiken en of er aanleiding is voor het oordeel dat de financiële gevolgen voor de varkenshouderijen onevenredig bezwarend zijn.

De toetsing door de civiele rechter in de uitspraken van de Rechtbank Den Haag van 15 juli 2020 lijkt intensiever. Dit lijkt met name te verklaren doordat er een beroep werd gedaan op artikel 1 EP, waardoor beoordeeld moest worden of sprake was van een 'fair balance'. In de vuistregels van de A-G is erop gewezen dat een toetsing intensiever zou moeten zijn indien er fundamentele rechten aan de orde zijn.

5. Conclusie

Ik kom op basis van het voorgaande tot de conclusie dat er voor provincies goede mogelijkheden zijn om veehouderijen door middel van de provinciale omgevingsverordening te stimuleren dan wel te verplichten tot verduurzaming en innovatie. De provincie dient te motiveren waarom de betreffende regeling noodzakelijk is en waarom er sprake is van een provinciaal belang. Daarnaast dient de provincie, gelet op het evenredigheidsbeginsel, toe te lichten dat de regeling niet verder gaat dan nodig is om het gestelde doel te bereiken en inzichtelijk te maken dat de nadelige financiële gevolgen voor de veehouderijen niet onevenredig zijn. In paragraaf 4 heb ik aan de hand van voorbeelden toegelicht dat de Afdeling vrij terughoudend aan deze criteria toetst.

Verder geldt dat de in een verordening opgenomen regelgeving niet in strijd mag zijn met hogere regelgeving die binnen hetzelfde toetsingskader geldt. Uit de uitspraken van de civiele rechter van de Rechtbank Den Haag van 15 juli 2020 maak ik op dat het in geding zijn van grondrechten, zoals het in artikel 1 EP gewaarborgde recht op ongestoord eigendom, kan leiden tot een meer intensieve toetsing. De uitspraken hebben betrekking op de eisen aan huisvestingssystemen die op basis van de Wnb in de IOV zijn gesteld. In de uitspraken wordt overwogen dat de afstand van een veehouderij tot een Natura 2000-gebied relevant kan zijn voor de effectiviteit van die regeling. Bij het opstellen van een regeling zal een provincie zich dus steeds de vraag moeten stellen of de regeling ook voor de hele provincie noodzakelijk is.

De bestaande mogelijkheden om in een provinciale verordening regels voor verduurzaming van veehouderijen op te nemen, zullen onder de Ow niet wijzigen. Mogelijk zal de provincie, gelet op het uitgangspunt onder de Ow dat de taken en bevoegdheden op gemeentelijk niveau worden uitgeoefend, nadrukkelijker moeten motiveren waarom dit belang het meest doelmatig en doeltreffend op provinciaal niveau kan worden behartigd. Bij regels over agrarische ontwikkelingen wordt doorgaans echter wel verondersteld dat deze op provinciaal niveau mogen worden gesteld.

Voetnoten

[1]

Jelle van de Poel is adviseur bij de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (STAB). Hij dankt mr. dr. G.M. van den Broek (Berthy), per 1 oktober 2020 rechter in opleiding bij de Rechtbank Gelderland, en mr. J.E. Dijk (Jan-Eelco), advocaat bij Vos & Vennoten Advocaten, voor hun commentaar. Het artikel is op persoonlijke titel geschreven.

[2]

Provinciaal blad 2019, 7150. De IOV is op 25 oktober 2019 vastgesteld en trad op 5 november 2019 in werking. In paragraaf 3.2.1 worden de genoemde eisen nader besproken en toegelicht.

[3]

In paragraaf 3.3 wordt nader toegelicht wat in dit artikel onder verduurzaming wordt verstaan.

[4]

De voorgestelde wijziging is met deze link te vinden op www.brabant.nl. Het is de bedoeling dat provinciale staten de gewijzigde verordening in de vergadering van 27 november 2020 vaststellen. Dit artikel is afgerond in oktober 2020.

[5]

ABRVs 12 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:452. Deze uitspraak betreft het beroep van de vereniging Producenten Organisatie Varkenshouderij (POV) tegen het bestemmingsplan "Buitengebied Mill en Sint Hubert 2018".

[6]

Rb. Den Haag 15 juli 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:6375 en ECLI:NL:RBDHA:2020:6377. Het betreft een tweetal civiele procedures waarin onder meer POV en de Zuidelijke Land- en Tuinbouworganisatie (ZLTO) verzochten om de in de IOV opgenomen regeling die eisen aan huisvestingssystemen stelt onverbindend te verklaren.

[7]

Zie art. 2.6 Ow.

[8]

[Kamerstukken II 2003/04, 28916, nr. 3](#), p. 42.

[9]

ECLI:NL:RVS:2020:452, onder 17.6.

[10]

Zie art. 2.3, eerste lid, Ow.

[11]

Zie art. 2.3, tweede lid, onder a, Ow.

[12]

[Kamerstukken II 2015/16, 33962, nr. 3](#), p. 400.

[13]

Zie art. 4.1, eerste lid, Ow.

[14]

Adviescollege Stikstofproblematiek, '*Niet alles kan overal*', 8 juni 2020. Bijlage bij [Kamerstukken II 2019/20, 35334, nr. 86](#).

[15]

Adviescollege Stikstofproblematiek, '*Niet alles kan overal*', 8 juni 2020. Bijlage bij [Kamerstukken II 2019/20, 35334, nr. 86](#), p. 49.

[16]

Adviescollege Stikstofproblematiek, '*Niet alles kan overal*', 8 juni 2020. Bijlage bij [Kamerstukken II 2019/20, 35334, nr. 86](#), p. 52.

[17]

Zie [Kamerstukken II 2017/18, 34985, nr. 3](#), p. 118 en de omzettingstabel in de voorhangversie van de Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet, p. 364.

[18]

Zie art. 11.6 en 11.7 Besluit activiteiten leefomgeving.

[19]

Provinciaal blad 2014, nr. 14. De definitieve versie van de Verordening ruimte 2014 is op 19 maart 2014 in werking getreden.

[20]

Zie ook P.B. Bokelaar, 'De provinciale Verordening ruimte als instrument voor de verduurzaming van de veehouderij', *TO* 2014-1. Hij gaat in dit artikel

ook in op de juridische houdbaarheid van deze normen.

[\[21\]](#)

De notitie is met deze link te vinden op www.brabant.nl.

[\[22\]](#)

Provinciaal blad 2017, nr. 3129. De Verordening ruimte 2017 is op 15 juli 2017 in werking getreden.

[\[23\]](#)

Provinciaal blad 2017, nr. 3130. De wijziging is op 19 juli 2017 in werking getreden.

[\[24\]](#)

Het Natuur Netwerk Brabant is op grond van art. 2.10.2 Besluit algemene regels ruimtelijke ordening in de structuurvisie van de provincie Noord-Brabant aangewezen.

[\[25\]](#)

Deze zone heeft – naar inschatting – een gemiddelde breedte van ongeveer 200 m.

[\[26\]](#)

Het gaat om zeven aaneengesloten gebieden die het grootste deel van het zuiden en het gehele oosten van de provincie omvatten.

[\[27\]](#)

Art. 2.66 tot en met 2.70 IOV.

[\[28\]](#)

Art. 2.71 en 3.47 IOV.

[\[29\]](#)

Art. 2.72, 3.48 en 3.51 IOV.

[\[30\]](#)

Art. 2.73 en 3.50 IOV.

[\[31\]](#)

Art. 2.74, 2.75 en 3.52 IOV.

[\[32\]](#)

Art. 2.77, 3.49, derde lid, en art. 3.74 IOV.

[\[33\]](#)

Art. 3.49, eerste en tweede lid, en art. 3.53 IOV.

[\[34\]](#)

Provinciaal blad 2020, 993. Deze wijziging is op 22 februari 2020 in werking getreden.

[\[35\]](#)

Zie paragraaf 1.

[\[36\]](#)

Voor de regelwijziging 1 gold dit verbod per 1 januari 2020. In regelwijziging 2 is bepaald dat per 1 januari 2024 op bedrijfsniveau aan de eisen uit bijlage 2 bij de IOV moet worden voldaan. Dit betekent dat intern salderen (zie noot 44) na regelwijziging 2 weer is toegestaan. Om de verordening te laten voldoen aan het landelijke gedoogbeleid is in art. 2.66 een nieuw tweede lid ingevoegd waarin is bepaald dat de datum 1 januari 2020 wel nog steeds geldt voor bedrijven die op 19 juli 2017 niet voldeden aan het Besluit emissiearme huisvesting. Dit blijft ook gelden na regelwijziging 2.

[\[37\]](#)

15 jaar is, aldus de toelichting bij de IOV, de gemiddelde economische afschrijvingsduur voor een stalsysteem, voor systemen in gebruik bij rundvee is dit 20 jaar.

[\[38\]](#)

Voor regelwijziging 1 gold als datum 1 januari 2022. In regelwijziging 2 wordt dit onderscheid niet meer gemaakt.

[\[39\]](#)

Voor regelwijziging 1 gold als datum 1 april 2020. In regelwijziging 2 is geen deadline voor het aanvragen van een vergunning of het doen van een melding meer opgenomen.

[\[40\]](#)

Hierbij vergelijk ik de in kolom C van bijlage 1 bij het Besluit emissiearme huisvesting genoemde maximale emissiewaarde per diersoort die vanaf 1 januari 2020 geldt met de maximale emissiewaarde die op grond van bijlage 2 bij de IOV tot en met 31 december 2020 gold.

[\[41\]](#)

De in bijlage 2 bij de IOV genoemde emissiefactoren zijn gebaseerd op een advies van de (provinciale) commissie van deskundigen. Het is mij niet

bekend welke uitgangspunten daarbij zijn gehanteerd. In de Lijst innovatieve stalsystemen staan de huisvestingssystemen die voldoen aan de eisen uit de IOV. Deze lijst is beperkter dan de in de bijlage bij de Regeling ammoniak en veehouderij opgenomen lijst met huisvestingssystemen. Verder blijkt uit de nota van toelichting bij het Besluit emissiearme huisvesting (*Stb.* 2015, 266) dat wat betreft de economische haalbaarheid van een huisvestingssysteem is uitgegaan van een maximum van 3% extra kosten op jaarbasis. Mogelijk is bij het opstellen van bijlage 2 van de IOV een strengere criterium gehanteerd.

[42]

In regelwijziging 2 zijn in bijlage 2 nog maar drie periodes opgenomen. De emissiefactoren die nu nog zijn opgenomen voor de periode tot en met 31 december 2020 gelden na regelwijziging 2 tot en met 31 december 2023.

[43]

Zie de notitie *Versnelling transitie veehouderij* (p. 34). Met de bestaande huisvestingssystemen zijn deze voor de toekomst geldende emissiefactoren deels nog niet of beperkt haalbaar.

[44]

Onder interne saldering wordt in het Besluit emissiearme huisvesting verstaan het binnen een veehouderij in (een deel van) de bestaande huisvestingssystemen geen beste beschikbare technieken (BBT) toepassen. Voorwaarde is wel dat de veehouder de gemiste ammoniakreductie compenseert door het toepassen van verdergaande technieken dan BBT in de overige huisvestingssystemen. Intern salderen kan alleen bij huisvestingssystemen in stallen die zijn opgericht vóór 1 januari 2007. Met regelwijziging 2 komt dit verschil te vervallen.

[45]

Zie art. 5, tweede lid, Besluit emissiearme huisvesting. Stallen die voor 1 augustus 2015, de datum van inwerkingtreding van het Besluit emissiearme huisvesting, zijn opgericht, hoeven enkel te voldoen aan de in kolom A van bijlage 1 bij het Besluit emissiearme huisvesting genoemde maximale emissiewaarde.

[46]

Zoals bijv. een luchtwasser, een warmtewisselaar, een aanpassing van een (rooster) vloer of een aanpassing van een ventilatiesysteem.

[47]

Zie art. 2.69, lid 2, IOV.

[48]

Stcrt. 2018, 7889. De wijziging is op 9 februari 2018 in werking getreden.

[49]

Gezondheid bevat de subthema's zoönosen, endotoxinen, geurhinder, fijnstof en antibioticagebruik. Geurhinder en fijnstof zijn opgenomen in de maatlatten 2, 3 en 4. Er worden bijvoorbeeld punten toegekend aan een bedrijf dat een quarantainestal heeft of een bedrijf dat op grote afstand van andere veehouderijen ligt.

[50]

Indien de geuremissie lager is dan die van een traditioneel stalsysteem worden er punten toegekend, een vergelijkbaar systeem geldt voor de emissie van fijnstof (maatlat 4).

[51]

Indien de geurmissie ter plaatse van het meest nabijgelegen geurgevoelig object of woonkern lager is dan de toegestane norm, worden er punten toegekend.

[52]

De BZV waardeert de mate waarin fosfaat uit mest in de directe nabijheid van het bedrijf wordt afgezet.

[53]

Het wordt positief gewaardeerd als dieren zichtbaar en bezoekers welkom zijn, daarnaast worden bepaalde maatregelen tegen geur- en geluidhinder (bijvoorbeeld inpandig lossen) positief gewaardeerd.

[54]

Een hokdierhouderij is in de IOV gedefinieerd als een veehouderij met uitzondering van nertsenhouderij, melkrundveehouderij en schapehouderij.

[55]

Report of the World Commission on Environment and Development, *Our Common Future*, Oxford: Oxford University Press 1987.

[56]

Zie de notitie *Versnelling transitie veehouderij*, p. 1.

[57]

Dit volgt uit art. 7:1 en 8:3 Algemene wet bestuursrecht (Awb).

[58]

Zie paragraaf 2.2 van dit artikel.

[59]

[\[60\]](#)

De 'willekeursluis' was afkomstig uit het Landbouwvliegers-arrest van de Hoge Raad van 16 mei 1986 (ECLI:NL:HR:1986:AC9354). Het hield in dat een voorschrift alleen onverbindend kon worden verklaard indien het in strijd was met het verbod van willekeur.

[\[61\]](#)

Het evenredigheidsbeginsel staat in art. 3:4, tweede lid, Awb.

[\[62\]](#)

Het zorgvuldigheidsbeginsel staat in art. 3:2 Awb.

[\[63\]](#)

Zie ook H.J. de Vries, 'Afscheid van het Landbouwvliegersarrest', *TO* 2020-1, paragraaf 5. Het is naar zijn mening onduidelijk of aan het onverbindend verklaren ook terugwerkende kracht moet worden toegekend.

[\[64\]](#)

ABRvS 1 juli 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:2016, ECLI:NL:CRVB:2019:2017, ECLI:NL:CRVB:2019:2018 en ECLI:NL:CRVB:2019:2019. Zie hierover J.R. van Angeren, 'Exit willekeursluis: Een nieuwe rechterlijke toetsing van algemeen verbindende voorschriften', *Stibbeblog* 13 augustus 2019.

[\[65\]](#)

ABRvS 13 maart 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ4013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ4015, ECLI:NL:RVS:2013:BZ4016 en ECLI:NL:RVS:2013:BZ4017.

[\[66\]](#)

ABRvS 6 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1819.

[\[67\]](#)

ECLI:NL:RVS:2018:3609, onder 7.4.

[\[68\]](#)

Respectievelijk ECLI:NL:RVS:2018:3609, onder 7.6 en ECLI:NL:RVS:2020:452, onder 18.3.

[\[69\]](#)

ABRvS 12 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:452, onder 12.3.

[\[70\]](#)

ECLI:NL:RVS:2020:452, onder 13.3 tot en met 13.5.

[\[71\]](#)

Voorschrift 4.1, aanhef en onder a, van bijlage 2 bij de Wm, dat gelet op art. 5.6 Wm van toepassing is, bepaalt dat de grenswaarde voor PM₁₀ voor de bescherming van de gezondheid van de mens 40 microgram/m³ als jaargemiddelde concentratie bedraagt.

[\[72\]](#)

ECLI:NL:RVS:2020:452, onder 28.

[\[73\]](#)

ECLI:NL:RVS:2020:452, onder 17.6. Zie ook paragraaf 2.3 van dit artikel.

[\[74\]](#)

ECLI:NL:RVS:2020:452, onder 17.7.

[\[75\]](#)

Zie noot 6. De civiele rechter heeft eisers ontvankelijk geacht omdat de aangescherpte regels voor huisvestingssystemen alleen door het doen van een aanvraag, zoals art. 2.4 Verordening natuurbescherming (thans art. 2.66 en 2.67 IOV) voorschrijft, bij de bestuursrechter aan de orde kunnen worden gesteld. Het doen van een dergelijke aanvraag kan naar het oordeel van de rechtbank niet van eisers worden gevergd (zie Rb. Den Haag 15 juli 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:6375, onder 4.25).

[\[76\]](#)

Rb. Den Haag 15 juli 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:6375, onder 4.40 en Rb. Den Haag 15 juli 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:6377, onder 4.21.

[\[77\]](#)

Het Convenant Stikstof en Natura 2000 van 29 september 2009, ook ZLTO, één van de eisers bij de rechtbank, was daarbij partij.

[\[78\]](#)

ECLI:NL:RBDHA:2020:6375, onder 4.46 en ECLI:NL:RBDHA:2020:6377, onder 4.27. In beide uitspraken is (onder respectievelijk 4.38 en 4.19) overwogen dat het betrachten van voorzorg een rol kan spelen in de door de provincie te maken afweging omdat het voorzorgsbeginsel van art. 191, tweede lid, VWEU in de Habitatrichtlijn besloten ligt.

[\[79\]](#)

ECLI:NL:RBDHA:2020:6375, onder 4.53 en ECLI:NL:RBDHA:2020:6377, onder 4.34.

[\[80\]](#)

ECLI:NL:RBDHA:2020:6375, onder 4.121 en ECLI:NL:RBDHA:2020:6377, onder 4.100.

[\[81\]](#)

ECLI:NL:RBDHA:2020:6375, onder 4.131 en ECLI:NL:RBDHA:2020:6377, onder 4.110.

[\[82\]](#)

ECLI:NL:RBDHA:2020:6375, onder 4.112 en ECLI:NL:RBDHA:2020:6377, onder 4.91.

[\[83\]](#)

Zie paragraaf 1 van dit artikel. Uit het Bestuursakkoord bleek al dat het nieuwe college voornemens was om de in de IOV opgenomen regeling met eisen voor huisvestingssystemen te wijzigen.

[\[84\]](#)

ECLI:NL:RBDHA:2020:6375, onder 4.133 en ECLI:NL:RBDHA:2020:6377, onder 4.112.

[\[85\]](#)

Dit zijn veehouderijen die na 7 december 2004 (de datum voor de referentie-emissie indien een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet (Nbw) ontbrak) op basis van een Wabo-vergunning of melding, maar zonder Nbw-vergunning, zijn uitgebreid.

[\[86\]](#)

ABRvS 20 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1577, onder 2.5.

[\[87\]](#)

Zie noot 22. Op 15 juli 2017 is de stalderingsregeling met de Verordening ruimte 2017 ingevoerd.

[\[88\]](#)

De Rb. Oost-Brabant had in de uitspraak van 22 mei 2018 (ECLI:NL:RBOBR:2018:2436) geoordeeld dat de stalderingsregeling onder meer vanwege het ontbreken van een overgangsregeling in een aantal gevallen buiten toepassing moest worden gelaten.

[\[89\]](#)

ABRvS 26 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1990, onder 8.7. Zie ook de uitspraak van de Afdeling van 30 september 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:2317), *M en R* 2020/98, onder 7.3.

[\[90\]](#)

Respectievelijk ABRvS 11 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4166, onder 12, en ABRvS 13 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1224, onder 5. Reden is dat het uitgangspunt is dat bij heroverweging in bezwaar ex nunc moet worden getoetst.

[\[91\]](#)

ABRvS 12 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:452, onder 21.1 respectievelijk 25.2 en 25.3.

[\[92\]](#)

ABRvS 12 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:452, onder 21.2 respectievelijk 25.4.

[\[93\]](#)

ABRvS 30 september, ECLI:NL:RVS:2020:2317, *M en R* 2020/98, onder 7.4.

[\[94\]](#)

De A-G geeft in zijn conclusie aan in zijn algemeenheid voorstander te zijn van een indringender exceptieve toetsing. Zie ABRvS 22 december 2018, ECLI:NL:RVS:2017:3557, onder 8.1.

[\[95\]](#)

Zie ABRvS 22 december 2018, ECLI:NL:RVS:2017:3557, onder 8.7.