

Beleidsregel Kleinschalig houden van dieren Noord-Beveland 2010

1. Inleiding

Binnen de gemeente Noord-Beveland worden de toezichthouders regelmatig geconfronteerd met het feit dat de bedrijfsvoering op een toenemend aantal agrarische bedrijven veranderd is of in de nabije toekomst veranderd wordt. De verandering heeft veelal betrekking op het aantal en het soort te houden dieren. Op dat moment moet beoordeeld worden of het bedrijf nog overeenkomstig een omgevingsvergunning of een AMvB (Algemene Maatregel van Bestuur) in werking is. In een aantal situaties is dan namelijk sprake van een zodanige afname van het veebestand, dat redelijkerwijs gesteld kan worden dat er geen sprake meer is van een bedrijfsmatige activiteit.

Bij het bovenstaande draait het om het onderscheid tussen het bedrijfsmatig houden van dieren ten opzichte van het hobbymatig houden van dieren. Dit onderscheid wordt niet duidelijk gemaakt door de wetgeving. Het Ministerie van VROM heeft getracht een AMvB of richtlijn betreffende het kleinschalig houden van dieren te ontwikkelen, maar dit bleek onmogelijk omdat deze kwestie te situatiegebonden is. Elke situatie bleek maatwerk te vereisen. De mate waarin hinder, die het gevolg is van het houden van dieren, ervaren wordt is niet alleen afhankelijk van het aantal dieren dat wordt gehouden, maar ook van de manier waarop en de omgeving waarin de dieren worden gehouden. Een AMvB is bedoeld om de individuele vergunningplicht op te heffen voor situaties die algemeen en in grote mate hetzelfde zijn. Bij het kleinschalig houden van dieren is dit niet het geval. Juist een maatwerkmethode (individuele afweging) is daarom gewenst en maatwerk is alleen mogelijk als het bevoegd gezag daarvoor de ruimte wordt geboden. Een richtlijn (besluit van algemene strekking) biedt hiertoe ook maar beperkte mogelijkheden en is dus evenmin wenselijk.

Wel is er de afgelopen decennia jurisprudentie verschenen waarin verschillende criteria worden aangegeven, die als hulpmiddel kunnen worden gebruikt bij de beoordeling of een activiteit al dan niet als bedrijfsmatig dient te worden aangemerkt. Aan de hand van deze jurisprudentie en leidraden van andere gemeenten is deze beleidsregel opgesteld.

In de beleidsregel worden deze criteria uit de jurisprudentie in een samenhangend geheel gepresenteerd zodat deze notitie als hulpmiddel gebruikt kan worden bij het bepalen welke activiteiten als bedrijfsmatig en welke als hobbymatig beschouwd kunnen worden. Op deze manier wordt getracht duidelijkheid te scheppen voor de gemeentelijke toezichthouders, voor een adequate uitvoering van het milieuprogramma, alsmede voor degenen die dieren houden. Vooropgesteld dient te worden dat maatwerk in elke situatie een vereiste blijft.

2. Grondslag beleidsregel

Conform artikel 1:3 lid 4 van de Algemene wet bestuursrecht wordt onder een beleidsregel verstaan: *“Een bij besluit vastgestelde algemene regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan.”*

In het geval van onderliggende beleidsregel wordt er invulling gegeven aan het begrip “inrichting” uit artikel 1.1 van de Wet milieubeheer voor zover het de omvang betreft waarin sprake is van bedrijfsmatigheid bij het houden van dieren. De Wet milieubeheer definieert het begrip “inrichting” namelijk als volgt: *“elke door de mens bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, ondernomen bedrijvigheid die binnen een zekere begrenzing pleegt te worden verricht.”*

Activiteiten die onder het begrip inrichting vallen, vallen onder de reikwijdte van de Wet milieubeheer. Dit betekent in het kort dat die activiteiten vergunningplichtig zijn of dat de activiteiten onder algemene regels vallen. Ingevolge artikel 2.1 onder e van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) juncto categorie 8.1, onder a, van Bijlage 1 behorend bij het Besluit omgevingsrecht (Bor) is een inrichting voor het kweken, fokken, mesten, houden, verhandelen, verladen of wegen van dieren vergunningdan wel meldingplichtig.

Het hobbymatig of kleinschalig houden van dieren kan dus onder de reikwijdte van de Wet milieubeheer vallen. Het ligt er dan aan of er sprake is van bedrijfsmatigheid. Indien uitsluitend dieren hobbymatig worden gehouden, is de activiteit niet te beschouwen als een bedrijfsmatige activiteit. Wel kan het zo zijn dat de omvang van de activiteit zodanig is, dat deze activiteit “een omvang alsof zij bedrijfsmatig was” heeft. Wanneer hier sprake van is, heeft de wetgever niet nader ingekleurd.

Om op eenduidige wijze te kunnen bepalen of er sprake is van bedrijfsmatigheid, is het bevoegd gezag veelal aangewezen op jurisprudentie en toetsing aan gelijkwaardige situaties. Om de rechtsgelijkheid te bewaken, kan het bevoegd gezag met een beleidsregel een wettelijk voorschrift uitleggen.

3. Geraadpleegde documenten

Bij de totstandkoming van onderliggende beleidsregel zijn de volgende documenten gebruikt:

- a. "Beleidsregel Kleinschalig houden van dieren" van de gemeente Woensdrecht;
- b. brief van het Directoraat-Generaal Milieubeheer van het Ministerie van VROM (kenmerk DWL/99192791);
- c. "Het kleinschalig houden van dieren: Een handreiking bij het beoordelen van situaties waarbij sprake is van het hobby- dan wel bedrijfsmatig houden van dieren" van de gemeente Heerde.

Beleidsregel Kleinschalig houden van dieren gemeente Woensdrecht en handreiking gemeente Heerde: Deze beleidsregels sluiten goed aan bij de behoefte van de gemeente Noord-Beveland. De systematiek is helder en goed onderbouwd. Delen van deze stukken zijn daarom overgenomen. Onderzocht is of de gebruikte jurisprudentie nog actueel is, onder meer via www.infomil.nl.

Brief VROM DWL/99192791:

In deze brief uit 1999 geeft het Directoraat-Generaal Milieubeheer van het Ministerie van VROM richtlijnen voor het kleinschalig houden van dieren. Gemeenten hebben de bevoegdheid van een richtlijn af te wijken, wat betekent dat de richtlijnen ruimte bieden voor maatwerk bij de beoordeling of binnen een inrichting wel of niet bedrijfsmatige activiteiten plaatsvinden. Deze brief dient als richtlijn en is opgenomen als bijlage.

4. Status

Als gezegd, zijn beleidsregels geen wettelijk voorschrift. De toepassing van artikel 2 van de beleidsregel op zich is niet voldoende, ook de vragen van artikel 3 dienen beantwoord te worden om te bepalen of er sprake is van een omvang alsof deze bedrijfsmatig is.

5. Beleidsregel

Artikel 1. Begripsbepaling

In deze beleidsregel wordt verstaan onder:

- a. Inrichting: een inrichting als bedoeld in artikel 1.1 van de Wet milieubeheer;
- b. Categorie I: de activiteiten met betrekking tot het houden van dieren vinden plaats in de directe omgeving van:
 1. de bebouwde kom;
 2. stankgevoelige objecten;
 3. objecten voor verblijfsrecreatie, uitgezonderd de verblijfsrecreatie op kampeerboerderijen.
- c. Categorie II: de activiteiten met betrekking tot het houden van dieren vinden plaats in de directe omgeving van:
 1. niet-agrarische bebouwing, geconcentreerd in lintbebouwing buiten de bebouwde kom, langs wegen, vaarten, dijken e.d.;
 2. meerdere verspreid liggende niet-agrarische bebouwingen die aan het desbetreffende buitengebied een bepaalde woonfunctie verlenen;
 3. objecten voor dagrecreatie.
- d. Categorie III: de activiteiten met betrekking tot het houden van dieren vinden plaats in de directe omgeving van een enkele niet-agrarische bebouwing in het buitengebied.
- e. Categorie IV: de activiteiten met betrekking tot het houden van dieren vinden plaats in de directe omgeving van een agrarische inrichting.
- f. Tabel: de tabel in artikel 2, onder b van deze beleidsregels.

Artikel 2. Toepassing puntensysteem

1. is sprake van een inrichting voor zover het de omvang betreft waarbij sprake is van een bedrijfsmatigheid als van de afzonderlijke diersoorten meer dieren aanwezig zijn dan aangegeven in de tweede en derde kolom van de tabel en
 - a. het aantal van 50 punten voor de categorieën I en II in de tabel wordt overschreden of
 - b. het aantal van 100 punten voor de categorieën III en IV in de tabel wordt overschreden.

Tabel:

Diersoort	Maximaal aantal per soort		Punten per dier
	Cat. I en II	Cat. III en IV	
Melk- en zoogkoeien	2	4	10
Jongvee en vleeskalveren	5	10	5
Stieren	2	4	10
Paarden	5	10	10
Varkens	5	10	8
Schape	10	20	2
Geiten	5	10	3
(Dam)herten/reeën	5	10	5
Eenden	10	20	2
Fazanten	10	20	1
Papegaaien/parkieten	10	20	3
Kalkoenen/ganzen/pauwen	5	10	3
Struisvogels	5	10	5
Duiven	20	40	1
Leg-/sierkippen	20	40	1
Konijnen (voedsters)	10	20	1
Pelsdieren	5	10	2
Katten	5	10	10
Honden	5	10	10

Artikel 3

Naast het bepaalde uit artikel 2 wordt bij de beantwoording van de vraag of er sprake is van een inrichting rekening gehouden met de volgende aspecten:

- a. winstoogmerkt (verhouding tussen kosten en opbrengsten);
- b. de hinder die de activiteit veroorzaakt (bijv. stank- of geluidsoverlast);
- c. de continuïteit van de activiteit (hoe lang zal de situatie voortduren);
- d. de wijze van huisvesting van de in de inrichting aanwezige dieren (speciale voorzieningen);
- e. commerciële doeleinden (het plaatsen van advertenties, inschrijving bij de Kamer van Koophandel);
- f. gebruik/aanwending van de dieren (houdt men de dieren voor hobby, eigen gebruik of gezinsconsumptie);
- g. perceelsgrootte;
- h. omgeving waar de dieren worden gehouden (landelijk of stedelijk gebied).

vastgesteld door b & w op 23 november 2010, besluit nr. 2010.4818