



Advies concept Wetsvoorstel wijziging Wet dieren, Ministerie van Economische Zaken

De Staatssecretaris van Economische Zaken heeft aan de Raad voor de rechtspraak advies gevraagd over het conceptvoorstel tot wijziging van de Wet dieren. Het wetsvoorstel betreft de juridische verankering van de beleidslijn zoals gesteld in het kabinetstandpunt inzake de omvang van de intensieve veehouderij en schaalgrootte van 14 juni 2013 (Kamerstukken II, 2012/13, 28 973 nr. 134), voor zover het gaat om regulering van dierenaantallen in relatie tot volksgezondheid. Het wetsvoorstel biedt een grondslag voor het nemen van maatregelen tot regulering van dierenaantallen door decentrale overheden indien op basis van een risicoanalyse kan worden onderbouwd dat er een relatie is tussen gezondheidsrisico's voor de mens en het aantal dieren in een (als zodanig aan te wijzen) "veedicht" gebied. Het advies zal worden betrokken bij de beoordeling van alle ontvangen reacties op het wetsvoorstel.

De tekst van het wetsvoorstel is te raadplegen op: http://www.internetconsultatie.nl/wetsvoorstel_dierenaantallen_en_volksgezondheid

Hieronder volgt het advies.

Geachte mevrouw Dijkema,

Bij brief van 3 juli 2014, ontvangen op 7 juli, met bovengenoemd kenmerk, verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de "Raad") advies uit te brengen inzake het concept Wetsvoorstel wijziging van de Wet dieren houdende bepalingen betreffende de regulering van aantallen productiedieren in relatie tot de volksgezondheid (het "Wetsvoorstel"). Het Wetsvoorstel geeft besturen van provincies en gemeenten de bevoegdheid om het aantal landbouwhuisdieren in een gebied of op een veehouderijlocatie te kunnen reguleren teneinde ongewenste effecten voor de volksgezondheid te beperken of te voorkomen.

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.¹

Advies

1. Aanleiding en noodzaak Wetsvoorstel

Het Wetsvoorstel bevat een aantal instrumenten die ervoor moeten zorgen dat, met het oog op de volksgezondheid, beter grip kan worden gekregen op de omvang van de veehouderijen in Nederland. De wetgever is van mening dat de huidige wet- en regelgeving hier onvoldoende op is toegesneden. Anders dan in het Wetsvoorstel wordt aangenomen, bieden de Wabo, de Wet milieubeheer (Wm), het Activiteitenbesluit en de Wet geurhinder en veehouderij volgens de Raad wel de mogelijkheid om uit het oogpunt van de volksgezondheid beperkingen aan te brengen in de wijze van het exploiteren van een veehouderij. Naar huidig recht worden gevolgen voor de volksgezondheid op grond van de Wm² aangemerkt als "gevolgen voor het milieu". Hieraan moet in het kader van de verlening van de omgevingsvergunning worden getoetst. Het uitdrukkelijk bepalen dat er een bevoegdheid is om het aantal dieren in een bedrijf of een gebied te beperken zou ook kunnen worden uitgewerkt in het Besluit omgevingsrecht en in de Wabo van een uitdrukkelijke wettelijke basis kunnen worden voorzien. Het is staande praktijk dat maximale aantallen te houden dieren in een veehouderij worden opgenomen in voorschriften bij een omgevingsvergunning. De omgevingsvergunning bevat verder voorschriften die mede betrekking hebben op het belang van de volksgezondheid. Het opnemen van bepalingen over de intensiteit en de omvang van veehouderijen in de Wet dieren, acht de Raad gezien het voorgaande niet voor de hand liggend. Het Wetsvoorstel past verder niet in de omvangrijke wetgevingsinspanningen van de laatste jaren³ die erop gericht zijn om de gehele omgevingsrechtelijke besluitvorming zoveel mogelijk in één procedure te laten verlopen. Door de voorgestelde

¹ De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklast van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.

² In art. 1.1, lid 2 Wm omschreven als: het belang van de bescherming van mensen.

³ In het kader van de Wabo en de Omgevingswet



wijzigingen lijkt het er nu op dat na inwerkingtreding van het Wetsvoorstel twee keer op dezelfde punten kan worden getoetst met een mogelijk verschillende uitkomst. Uit het oogpunt van rechtszekerheid acht de Raad dit niet wenselijk.

In het Wetsvoorstel wordt geen aandacht besteed aan mitigerende maatregelen met het oog op de volksgezondheid. Zo is het niet duidelijk waarom het Wetsvoorstel alleen de mogelijkheid kent om de dieraantallen te beperken en niet de mogelijkheid om betere technieken voor te schrijven.

2. Inhoudelijk commentaar

Algemeen

Het Wetsvoorstel kent zowel provincies als gemeenten nieuwe bevoegdheden toe. Zo kan het bevoegd gezag een gebied als veedicht aanwijzen, kan zij bepalen dat een veehouderij maar een maximaal aantal dieren mag houden en kan zij bepalen dat er geen nieuwe veehouderijlocaties in een bepaald gebied mogen starten. Zoals in de Toelichting⁴ is aangegeven gaat het hier om preventieve instrumenten die kunnen worden benut als wetenschappelijk de zekerheid bestaat dat risico voor schade van de volksgezondheid kan optreden. Dit criterium is alleen opgenomen in de MvT en niet in de wettekst. Dit kan tot onduidelijkheid leiden. Om misverstanden te voorkomen adviseert de Raad om ook in de tekst van de wet uitdrukkelijk aan te geven dat de betrokken bevoegdheden slechts kunnen worden uitgeoefend ten behoeve van de volksgezondheid.

Provinciale verordening

Artikel 2a.5 van het Wetsvoorstel bepaalt dat in een provinciale verordening criteria zullen worden genoemd op basis waarvan de provincie een besluit tot veedichtgebied neemt of een besluit tot vaststelling van het aantal dieren. Ook regelt de verordening de procedure tot aanwijzing van een veedichtgebied.

Aangezien elke provincie deze verordening zelf mag vormgeven zullen er regionale verschillen kunnen ontstaan in inhoudelijke criteria en daarmee het beschermingsniveau. Nu het gaat over de volksgezondheid lijken regionale verschillen niet passend. Een landelijke regeling ligt volgens de Raad meer voor de hand. Dit temeer nu de veehouderij ook steeds minder een plaatselijke aangelegenheid is en steeds meer een onderdeel wordt van grote provinciegrenzen overschrijdende bedrijven.

Vaststellen veedichtgebied

In artikel 2a.2 van het Wetsvoorstel wordt aan de provincie de bevoegdheid toegekend om een gebied als veedicht aan te wijzen. Op basis van artikel 2a.7 komt deze bevoegdheid ook aan de gemeente toe, voor zover de provincie geen gebruik maakt van deze bevoegdheden. De gebieden kunnen als zodanig in een structuurvisie, een provinciale verordening of een bestemmingsplan worden aangewezen. Niet alle genoemde besluiten zijn appellabel. Een en ander kan tot gevolg hebben dat er verschillende procedures tegen de aanwijzing van een dergelijk gebied gestart kunnen worden. Het is de vraag of dit de bedoeling van de wetgever is. De Raad adviseert u hieraan aandacht te besteden in de Toelichting.

Vaststellen dieraantallen

Artikel 2a.3 van het Wetsvoorstel bepaalt dat ambtshalve een besluit kan worden genomen over het maximaal aantal te houden dieren op een veehouderijlocatie. Veelal zal een dergelijk besluit een beperking betekenen. De introductie van deze bevoegdheid heeft tot gevolg dat er voor de veehouder een extra wetgevingskader ontstaat, naast dat van de Wabo, de Nbw 1998 en de Meststoffenwet. Zou de veehouder willen uitbreiden dan kan dit betekenen dat hij naast de omgevingsvergunning ook een besluit op basis van de Wet dieren nodig heeft. Als de veehouder het niet eens is met de besluiten kan dit leiden tot twee procedures. Zoals ook eerder in dit advies is opgemerkt is het niet duidelijk waarom voor deze lijn wordt gekozen. De Wabo biedt reeds een grondslag voor het beperken van het aantal dieren in het kader van de volksgezondheid.

In de Toelichting⁵ wordt aangegeven dat als de maatregelen als voorzien in dit Wetsvoorstel zouden interfereren met gebruiksmogelijkheden of vergunde ruimte in het kader van het omgevingsrecht, de maatregelen die zijn genomen in het kader van het Wetsvoorstel, bepalend zijn. Het gaat hier volgens de MvT om een bijzondere wet die voorgaat op de Wabo en de Wet ruimtelijke ordening (Wro). De Raad is van mening dat een dergelijke "voorrangsregeling" duidelijk in de tekst van de wet tot uitdrukking moet komen en niet slechts in de Toelichting opgenomen dient te worden.

⁴ MvT, blz. 29, derde alinea.

⁵ MvT, blz. 16-17



Gaat de provincie of de gemeente over tot het lager vaststellen van het aantal dieren dan al vergund is, dan komt de vraag op of dit geen schending van het eigendomsrecht van de veehouder oplevert (1e Protocol EVRM). De Toelichting stelt dat er in deze gevallen in beginsel geen aanspraak bestaat op schadevergoeding omdat er sprake is van regulering van eigendom. De Raad is van mening dat dit een te overhaaste conclusie is, zoals blijkt uit rechtsoverweging 7.3 van de uitspraak van de Hoge Raad van 16 november 2001 (ECLI:HR:2001:AD5493). In zijn algemeenheid kan erop gewezen worden dat ook bij de regulering van het gebruik van eigendommen schadevergoeding passend wordt geacht. Het bekende voorbeeld is de planschade in het kader van de Wro.

3. Rechtsbescherming

Vooralsnog staat niet vast dat voor alle soorten besluiten die op grond van het voorgestelde hoofdstuk 2a kunnen worden genomen, rechtsbescherming openstaat. Indien de besluiten moeten worden aangemerkt als algemeen verbindend voorschrift, staat artikel 8:3, eerste lid, onder a, van de Awb in de weg aan bezwaar en beroep. Het verdient aanbeveling dit in de MvT te verduidelijken.

Artikel E van het Wetsvoorstel bepaalt dat artikel 10.3 van de Wet dieren wordt gewijzigd. De Raad wijst erop dat artikel 10.3 van de Wet dieren sinds 1 januari 2013 niet meer bestaat⁶. De competentieregeling zoals die in artikel 10.3 van de Wet dieren was opgenomen is per 1 januari 2013 te vinden in bijlage 2 van de Algemene wet bestuursrecht (Bevoegdheidsregeling bestuursrecht), artikelen 4, 7 en 11. Navraag bij uw departement ter zake leverde onderstaande informatie op over de wijze waarop de rechtsbescherming in de Wet dieren vorm zal krijgen nadat dit Wetsvoorstel tot wet is verheven⁷. Artikel E zal daartoe worden aangepast, aldus uw departement.

- a) Voor beroepen tegen besluiten die genomen zijn op basis van artikel 8.7 van de Wet dieren (bestuurlijke boete) staat conform de huidige situatie beroep open bij de rechtbank Rotterdam, de hoger beroepsinstantie voor deze zaken is het CBb.
- b) Voor besluiten die genomen worden op basis van het voorgestelde hoofdstuk 2a van het Wetsvoorstel (besluiten die zien op vaststelling dieraantallen en aanwijzing van een veedicht gebied) gelden de normale Awb competentieregels: beroep staat open bij alle rechtbanken en daarna hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.
- c) Voor alle overige besluiten die worden genomen op basis van de Wet dieren geldt conform de huidige situatie dat beroep in eerste en enige aanleg bij het CBb kan worden ingesteld.

Dit leidt ertoe dat voor wat betreft de rechtsbescherming er verschillende beroeps- en hoger beroepsinstanties binnen de Wet dieren een rol spelen. Zo dient men afhankelijk van het soort besluit beroep in te stellen bij de rechtbank Rotterdam, bij alle rechtbanken of (in eerste en enige aanleg) bij het CBb. Dit geldt tevens voor de hoger beroepsinstantie: bij sommige besluiten is het CBb, bij andere besluiten is de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bevoegd. Een dergelijke variatie binnen één wet is voor de rechtzoekenden onoverzichtelijk. De Raad adviseert een aparte paragraaf rechtsbescherming in de MvT op te nemen waarin een en ander duidelijk uiteen wordt gezet. Ten aanzien van het aanwijzen van de Raad van State als hoger beroepsinstantie voor beroepen die uit de nieuwe besluiten voortvloeien, wil de Raad het volgende opmerken. In de Toelichting⁸ wordt gemeld dat deze keuze is gemaakt omdat het te beschermen belang van de volksgezondheid algemeen van aard is. Tot de competentie van het CBb vallen besluiten waarbij dat argument ook opgaat, zoals besluiten op grond van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren, Tabakswet en Warenwet. De Raad verzoekt u de keuze voor de Raad van State als hoger beroepsinstantie nader te onderbouwen.

Werklast

Zoals in uw aanbiedingsbrief is aangegeven moeten nieuwe wetenschappelijke onderzoeken onderbouwde informatie genereren over de gezondheidsrisico's als gevolg van veehouderijen en grote dieraantallen. Dit onderzoek gaat, afhankelijk van de uitkomsten, de basis vormen voor de op grond van het Wetsvoorstel mogelijk gemaakte maatregelen. Omdat de resultaten van de onderzoeken op dit moment nog niet beschikbaar zijn, kan slechts in grove lijnen worden aangegeven wat de werklastgevolgen voor de Rechtspraak zouden kunnen zijn.

De verwachting is dat het Wetsvoorstel zeker gevolgen voor de Rechtspraak zal hebben. Hiervoor zijn een aantal redenen:

De besluiten tot aanwijzing van diernaantallen raken direct aan de bedrijfsvoering van veehouderijen.

⁶ Inwerkingtreding van het wetsvoorstel aanpassing bestuursprocesrecht (32.450).

⁷ Mailbericht van het Ministerie van Economische Zaken, dd 17 juli 2014

⁸ MvT, blz. 41, toelichting bij artikel I, onderdeel E,



De bereidheid om daartegen op te komen zal naar verwachting groot zijn. Ongeveer 2.000 veehouders komen voor deze maatregel in aanmerking.

- Bij het besluit tot het aanwijzen van een veedichtgebied worden veel zaken verwacht, daar waar bedrijven door dat besluit in hun toekomstige bedrijfsvoering getroffen kunnen worden.
- Vanwege het grote financiële belang dat ermee gemoeid kan zijn, worden procedures over het wel of niet toekennen van nadeelcompensatie verwacht.
- Op basis van dit Wetsvoorstel kunnen milieuorganisaties en omwonenden proberen om dieraan-tallen te verlagen dan wel in beroep komen tegen een vastgesteld dierenaantal.
- Als de provincie een veedichtgebied aanwijst, zal het CBb (in eerste en enige aanleg) te maken krijgen met extra beroepszaken, verband houdend met de handhaving door de Minister van Economische Zaken⁹ van de verbodsbepaling in het voorgestelde artikel 2a.4.

De procedures die uit het Wetsvoorstel voortvloeien zullen niet eenvoudig zijn, bijvoorbeeld omdat provincies en gemeentes individueel invulling kunnen geven aan de te nemen maatregelen en kaders of omdat op individuele basis bekeken moet worden wat schadelijk is voor de volksgezondheid en wat niet. Het inschatten van de werklastergevolgen is op dit moment niet mogelijk omdat, zoals hiervoor is aangegeven, de basis ontbreekt. Wel wil de Raad erop wijzen dat het om grote bedragen kan gaan. Mocht het Wetsvoorstel bijvoorbeeld slechts tot 500 extra beroepszaken (landelijk) leiden, dan gaat het al om een bedrag van minimaal € 0,5 miljoen euro. Als de zaken vanwege de complexiteit meervoudig moeten worden afgedaan zal dit tot nog hogere kosten leiden.

Zodra uw departement over de uitkomsten van genoemde onderzoeken beschikt en op basis daarvan een inschatting kan maken over het mogelijk gebruik van de nieuwe maatregelen, wordt de Raad graag alsnog in de gelegenheid gesteld een berekening te maken van de werklastergevolgen voor de Rechtspraak.

Tot slot

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

⁹ Last onder bestuursdwang en last onder dwangsom, op grond van artikel 8.5 van de Wet Dieren en artikel 5:32 eerste lid van de Awb