

*Veehouders schaakmat gezet?*



****

Naam: Frits van Houtum

Studentnummer: 2083131

Afstudeerorganisatie: ZLTO

Afstudeermentor: dhr. mr. M. Mol

Afstudeermentor (begin): dhr. mr. R. Ligtvoet

Opleiding: HBO-Rechten

Eerste afstudeerdocent: dhr. mr. F. Klaassen

Tweede afstudeerdocent: mevr. mr. R. Kerstens

Plaats en datum: ’s-Hertogenbosch, 28 mei 2018



ZLTO (Zuidelijke Land- en Tuinbouworganisatie)

Team locatieadvies

Onderwijsboulevard 225

5223 DE ‘s-Hertogenbosch

(073) 217 30 00

www.zlto.nl



Juridische Hogeschool (Avans-Fontys)

Hervenplein 2

5253 JE ’s-Hertogenbosch

(073) 629 5454

www.jhs.nl

Naam: Frits van Houtum

Studentnummer: 2083131

Afstudeerorganisatie: ZLTO

Afstudeermentor: dhr. mr. M. Mol

Afstudeermentor (begin): dhr. mr. R. Ligtvoet

Opleiding: HBO-Rechten

Eerste afstudeerdocent: dhr. mr. F. Klaassen

Tweede afstudeerdocent: mevr. mr. R. Kerstens

Datum: ’s-Hertogenbosch, 28 mei 2018

Classificatie: intern

****

# Voorwoord

De inspiratie voor dit onderzoeksrapport heb ik opgedaan middels een artikel in het Brabants Dagblad waarin werd aangegeven dat de milieuregels voor veestallen flink zullen worden aangescherpt. In datzelfde artikel stond vermeld dat veel gezinsbedrijven door deze milieumaatregelen in de knel zullen komen, evenals de boeren die een staluitbreiding willen realiseren. Deze input was voor mij de reden om contact op te nemen met de heer R. Ligtvoet van ZLTO met het voorstel om een onderzoek te doen naar deze aangescherpte maatregelen. Het doel van dat onderzoek was dat ik een (kleine) bijdrage kon leveren om de consequenties van het provinciaal beleid enigszins te verzachten door aanbevelingen te doen met betrekking tot de juridische knelpunten, die zijn ontstaan als gevolg van de aangescherpte maatregelen. Om deze knelpunten op te sporen, waren diverse gesprekken nodig met collega’s die advies geven aan veehouders met betrekking tot omgevingsvergunningen. Ik ben verheugd dat zij behulpzaam waren door duidelijk te maken wat de voornaamste juridische problemen zijn waarmee de leden van ZLTO te maken krijgen. De zitdag in Hulten, waarbij de boeren persoonlijk advies kregen over de aangescherpte provinciale emissievereisten, gaf inzicht in de financiële en emotionele impact die de maatregelen hebben op de boeren. Al met al heb ik ZLTO dan ook leren kennen als een organisatie die zich oprecht met hart en nieren inzet voor het belang van de boeren in Noord-Brabant, Zuid-Gelderland en Zeeland. De inspirerende werkomgeving van het Agri & Food Plaza droeg bij aan een plezierige werksfeer en die sfeer deed wat mij betreft ook recht aan de beroemde uitspraak van Winston Churchill: ‘we shape our buildings; thereafter they shape us’.

Ik ben de heer R. Ligtvoet dankbaar voor zijn begeleiding, vertrouwen en sturing tijdens de beginfase van het onderzoek. Verder ben ik de heer M. Mol in het bijzonder dankbaar voor zijn bijdrage, vertrouwen en sturing en correcties tijdens de vervolgfase van dit onderzoek. Zij hebben ervoor gezorgd dat ik mijn neiging om over sommige onderwerpen te ver uit te weiden, in bedwang hield. Zij hebben daarvoor dan ook de nodige correcties aangebracht. Tot slot bedank ik ook de andere collega’s van ZLTO, en dan in het bijzonder de omgevingsadviseurs, aangezien zij bereid waren om hun ervaring te delen hetgeen zeer waardevol was voor dit onderzoek.

Frits van Houtum

’s-Hertogenbosch, mei 2018

Inhoudsopgave

[Voorwoord 3](#_Toc515021047)

[Samenvatting 6](#_Toc515021048)

[Lijst met afkortingen 7](#_Toc515021049)

[1 Inleiding 9](#_Toc515021050)

[1.1 Probleembeschrijving 9](#_Toc515021051)

[1.2 Centrale vraag 10](#_Toc515021052)

[1.3 Doelstelling 10](#_Toc515021053)

[1.4 Deelvragen 10](#_Toc515021054)

[1.5 Onderzoeksstrategieën 11](#_Toc515021055)

[1.6 Leeswijzer 11](#_Toc515021056)

[2 Juridisch kader vergunningsprocedures stalontwikkelingen 12](#_Toc515021057)

[2.1 Benodigde vergunningen om een stalontwikkeling te realiseren 12](#_Toc515021058)

[2.2 Eisen die in het bijzonder voortvloeien uit de ‘Brabantse Maatregelen’ 13](#_Toc515021059)

[2.2.1 Wnb-vergunning (I-vergunning) 13](#_Toc515021060)

[2.2.2 Stalderingsbewijs 16](#_Toc515021061)

[2.3 Overige eisen 17](#_Toc515021062)

[2.3.1 Bouwen (A-vergunning) 17](#_Toc515021063)

[2.3.2 Uitvoeren van een werk of werkzaamheden (B-vergunning) 19](#_Toc515021064)

[2.3.3 Afwijken van een bestemmingsplan (C-vergunning) 19](#_Toc515021065)

[2.3.4 Milieu (E-vergunning) 19](#_Toc515021066)

[2.3.5 Slopen (G-vergunning) 21](#_Toc515021067)

[3 Geen huisvestingssystemen voor bepaalde dierencategorieën 23](#_Toc515021068)

[3.1 Knelpunt: geen goedgekeurde huisvestingssystemen 23](#_Toc515021069)

[3.1.1 Probleem huidige wet- en regelgeving 23](#_Toc515021070)

[3.1.2 Provinciale oplossing 25](#_Toc515021071)

[3.2 Middel: bestuursrechtelijke procedure 26](#_Toc515021072)

[3.2.1 Ultimum remedium 26](#_Toc515021073)

[3.2.2 De bestuursrechtelijke procedure in het algemeen 26](#_Toc515021074)

[3.2.3 Griffierecht en redelijke termijn voor de bestuursrechtelijke procedure 27](#_Toc515021075)

[3.2.4 Gronden voor de bestuursrechtelijke procedure 28](#_Toc515021076)

[4 Het begrip ‘huisvestingssysteem’ 32](#_Toc515021077)

[4.1 Knelpunt: dispuut tussen ZLTO en de provincie Noord-Brabant 32](#_Toc515021078)

[4.2 Middel: juridische uitleg bij het begrip ‘huisvestingssysteem’ 32](#_Toc515021079)

[5 Plicht om een wnb-vergunning te bezitten 34](#_Toc515021080)

[5.1 Knelpunt: onwetendheid m.b.t. de wnb-vergunning 34](#_Toc515021081)

[5.2 Middel: verbetering informatieverschaffing 35](#_Toc515021082)

[6 De stalderingsmaatregel en uitbreiding 36](#_Toc515021083)

[6.1 Knelpunt: stalderen belemmert de kansen op uitbreiding 36](#_Toc515021084)

[6.2 Middel: vestiging buiten stalderingsgebied of buiten Noord-Brabant 37](#_Toc515021085)

[6.2.1 Dichtheid van agrarische bebouwingen in Oost-Brabant 37](#_Toc515021086)

[6.2.2 Voor- en nadelen om buiten het stalderingsgebied of Noord-Brabant te vestigen 38](#_Toc515021087)

[7 Stalderingsmethoden 40](#_Toc515021088)

[7.1 Knelpunt: stalderingsmethoden 40](#_Toc515021089)

[7.2 Middel: slopen versus herbestemmen 40](#_Toc515021090)

[8 Conclusies en aanbevelingen 42](#_Toc515021091)

[8.1 Conclusies: 42](#_Toc515021092)

[8.1.1 Geen huisvestingssystemen voor bepaalde dierencategorieën 42](#_Toc515021093)

[8.1.2 Het begrip ‘huisvestingssysteem’ 43](#_Toc515021094)

[8.1.3 Plicht om een wnb-vergunning te bezitten 43](#_Toc515021095)

[8.1.4 De stalderingsmaatregel en uitbreiding 44](#_Toc515021096)

[8.1.5 Stalderingsmethoden 44](#_Toc515021097)

[8.2 Aanbevelingen: 44](#_Toc515021098)

[8.2.1 Geen huisvestingssystemen voor bepaalde dierencategorieën 44](#_Toc515021099)

[8.2.2 Het begrip ‘huisvestingssysteem’ 45](#_Toc515021100)

[8.2.3 Plicht om een wnb-vergunning te bezitten 45](#_Toc515021101)

[8.2.4 De stalderingsmaatregel en uitbreiding 45](#_Toc515021102)

[8.2.5 Stalderingsmethoden 45](#_Toc515021103)

[Bronnenlijst 47](#_Toc515021104)

[Begrippenlijst 51](#_Toc515021105)

# Samenvatting

De aanleiding voor dit onderzoek is het samenhangend pakket maatregelen zorgvuldige veehouderij 2017, inhoudende wijzigingen in de Verordening ruimte Noord-Brabant alsmede de Verordening natuurbescherming Noord-Brabant (ofwel de ‘Brabantse Maatregelen’). Deze maatregelen zijn op 7 juli 2017 aangenomen door de Provinciale Staten van Noord-Brabant, en de maatregelen zullen ingrijpende (financiële) consequenties hebben voor de veehouders. ZLTO wil graag weten welke knelpunten zich kunnen manifesteren als gevolg van de Brabantse Maatregelen en welke juridische middelen een uitkomst kunnen bieden bij het oplossen van deze knelpunten. Daarom behoeft de volgende centrale vraag een antwoord: welke aanbevelingen met betrekking tot het samenhangend pakket maatregelen voor zorgvuldige veehouderij 2017, inhoudende wijzigingen in de Verordening ruimte Noord-Brabant alsmede de Verordening natuurbescherming Noord-Brabant, kan ZLTO helpen met betrekking tot de juridische knelpunten die zich kunnen voordoen bij een concrete vergunningsaanvraag voor rundvee-, pluimvee (uitsluitend kippen)- en varkensstallen? De doelstelling is om op 27 mei 2018 een onderzoeksrapport aan te leveren met aanbevelingen die verband houden met de juridische knelpunten die het gevolg zijn van de ‘Brabantse Maatregelen’. Om een stalontwikkeling te realiseren, heeft een veehouder een wnb-vergunning, diverse onderdelen van de omgevingsvergunning en (eventueel) een stalderingsbewijs nodig om een stalontwikkeling te realiseren.

Ten eerste kan ZLTO een bestuursrechtelijke procedure starten tegen het feit dat er geen door de rijksoverheid goedgekeurde huisvestingssystemen zijn voor bepaalde dierencategorieën die tevens voldoen aan de ammoniakemissienormen van de provincie. Veehouders komen daardoor in de knel bij de aanvraag voor een omgevingsvergunning milieu, en de provincie lost dat probleem op door toe te staan dat huisvestingssystemen voor melkvee kunnen worden gebruikt. Dat beleid is echter in strijd met de Regeling ammoniak en veehouderij van de rijksoverheid. Ten tweede wijzigt een veehouder van huisvestingssysteem wanneer hij besluit om vee te gaan houden van een andere dierencategorie, aangezien dat wordt bevestigd door de bestaande jurisprudentie en commentaren. Daardoor kan de veehouder gebruik maken van extra investeringstijd die afhankelijk is van wanneer de omgevingsvergunning, onderdeel milieu, onherroepelijk is geworden dan wel de wanneer de melding ingevolge het activiteitenbesluit is ingediend.

Ten derde blijkt uit de gegevens van de zitdag, de gegevens van het CBS en de provincie Noord-Brabant dat een aanzienlijk deel van de veehouders nog niet in het bezit is van een wnb-vergunning. Daarbij geven de omgevingsdiensten aan dat zij binnen nu en de komende jaren meer controles willen uitoefenen bij veehouders. De krant ‘Nieuwe Oogst’ kan daaraan een artikel wijden, maar tijdens het ZLTO Congres kan er ook aandacht worden besteed aan de vraag of veehouders al in het bezit zijn van een wnb-vergunning. Niet in het bezit zijn van een wnb-vergunning kan tot gevolg hebben dat er een dwangsom wordt opgelegd, en in het ergste geval een strafrechtelijke procedure. Ten vierde is geconstateerd door Wageningen University & Research dat de meeste vrijstaande agrarische bebouwingen zullen ontstaan in het oosten van Noord-Brabant. Jonge boeren en uitbreidende boeren kunnen daarom overwegen om zich te vestigen in Zeeland, Zuid-Gelderland of het westen van Noord-Brabant om onder de stalderingsmaatregel uit te komen, waarbij veehouders uit Zeeland en Zuid-Gelderland niet hoeven te voldoen aan de ammoniakemissieregels van de provincie Noord-Brabant. Aangezien het niet voor iedere veehouder financieel haalbaar is om te verhuizen, zal deze optie dan ook maar voor een zeer beperkt aantal veehouders interessant zijn.

Tot slot blijkt dat de stalderingsmethode ‘slopen’ sneller is dan ‘herbestemmen’ aangezien het bij de methode ‘slopen’ niet nodig is om de grond van de te stalderen stal een andere bestemming te geven. De hiervoor genoemde oplossingen dragen bij om soelaas te bieden bij de knelpunten die zijn ontstaan door het samenhangende pakket maatregelen voor zorgvuldige veehouderij 2017, inhoudende wijzigingen in de Verordening ruimte alsmede de Verordening natuurbescherming.

# Lijst met afkortingen

A.b.b.b.: Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

ABRvS: Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Awb: Algemene wet bestuursrecht

BARIM: Activiteitenbesluit milieu

Besluit mer: Besluit milieueffectenrapportage

Bnb: Besluit natuurbescherming

Bor: Besluit omgevingsrecht

BsNB: Beleidsregel stalderen Noord-Brabant

BZV: Brabantse Zorgvuldigheidsscore Veehouderij

GS: Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant

Gw: Grondwet

HvJEU: Hof van Justitie van de Europese Unie

IED-richtlijn: Richtlijn industriële emissies (richtlijn nr. 2010/75/EU)

Jo.: juncto

Ministerie van I&W: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

NVr: Nadere regels Verordening ruimte Noord-Brabant

PS: Provinciale Staten van Noord-Brabant

Pw: Provinciewet

Rav-lijst: Regeling ammoniak veehouderij-lijst

RVO: Rijksdienst voor Ondernemend Nederland

Sr: Wetboek van Strafrecht

Vab: vrijkomende agrarische bedrijfslocatie

Vn: Verordening natuurbescherming Noord-Brabant

Vr: Verordening ruimte Noord-Brabant  
  
Wabo: Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

WED: Wet op de economische delicten

Wgv: Wet geurhinder en veehouderij

Wm: Wet milieubeheer

Wnb: Wet natuurbescherming

Wnb-vergunning: Wet natuurbeschermingsvergunning

# 1 Inleiding

*In dit hoofdstuk wordt een inleiding gegeven op het onderzoeksrapport. Wat is het probleem waar ZLTO tegenaan loopt? Wat is de centrale vraag en door welke deelvragen wordt die ondersteund? Verder wordt ook besproken welke onderzoeksstrategieën zijn gebruikt voor dit onderzoek.*

## 1.1 Probleembeschrijving

Op 7 juli 2017 heeft de Provinciale Staten van Noord-Brabant (PS) besloten om de Verordening natuurbescherming Noord-Brabant en de Verordening ruimte Noord-Brabant ingrijpend te wijzigen. De Verordening natuurbescherming Noord-Brabant vervangt (onder andere) de Verordening stikstof en Natura 2000 Noord-Brabant 2013.[[1]](#footnote-1) De hierboven genoemde wijzigingen in de Verordening natuurbescherming Noord-Brabant en de Verordening ruimte Noord-Brabant (en de gewijzigde Brabantse Zorgvuldigheidsscore Veehouderij) worden ook wel aangeduid als ‘de Brabantse maatregelen’. Zo worden bijvoorbeeld de emissievereisten voor ammoniak strenger en een boer die wil uitbreiden dient eerst een stal te slopen alvorens hij zijn eigen stal kan uitbreiden (het zogenaamde ‘stalderen’). De extra eisen die de provincie Noord-Brabant aan huisvestingssystemen stelt, zijn daarmee strenger dan de landelijke regelgeving. PS hoopt met deze wijzigingen een versnelde verduurzaming van de Brabantse veehouderij te bewerkstelligen. Volgens Gedeputeerde Staten moeten de strenge emissie-eisen de technische vernieuwing van huisvestingssystemen aanwakkeren. Onderdeel van de ‘Brabantse maatregelen’ is dat oudere stallen per 2022 aangepast dienen te worden aan de strengere milieueisen – waaronder de emissiereductie van ammoniak - die voor de nieuwe stallen gaan gelden.[[2]](#footnote-2) Een onderdeel van dit maatregelenpakket, zijn de wijzigingen in bijlage 2 van de Verordening natuurbescherming Noord-Brabant. Deze wijzigingen houden onder andere in dat de emissie-eisen voor nieuwe stallen stapsgewijs strenger zullen worden.[[3]](#footnote-3) ZLTO stelt dat dit beleid zo streng is, dat dit het einde zal betekenen voor ruim 500 Brabantse gezinsbedrijven, waarbij veel andere bedrijven onder de armoedegrens terecht zullen komen. Veel van deze bedrijven hebben namelijk niet de financiële capaciteit om te investeren in nieuwe huisvestingssystemen, hetgeen door de provincie wordt bevestigd in de notitie ‘Versnelling transitie veehouderij’.[[4]](#footnote-4) De provincie is van plan om de vrijkomende emissieruimte voor stikstof in te zetten om de industrie te bevorderen in de toekomst.[[5]](#footnote-5) ZLTO vindt het belangrijk dat andere sectoren zich ook inzetten om de stikstofemissies omlaag te brengen en dat de rekening niet eenzijdig bij de veehouder komt te liggen.[[6]](#footnote-6)

De reductiepercentages en reductiefactoren, die in bijlage 2 van de Verordening natuurbescherming Noord-Brabant te vinden zijn, worden verhoogd in drie stappen die nog genomen moeten worden. De verhogingen vinden plaats per 1 januari 2020, per 1 januari 2024 en per 1 januari 2028.[[7]](#footnote-7) Naast het feit dat het aanpassen van de stal financiële consequenties zal hebben voor de boeren, is het tevens een probleem dat er voor sommige dierencategorieën nog geen huisvestingssystemen zijn ontwikkeld, dan wel dat men nog niet, of pas recent begonnen is met de ontwikkeling van deze huisvestingssystemen om te voldoen aan de gestelde eisen. Deze wijzigingen van de provincie Noord-Brabant vinden doorgang ondanks de afspraken die zijn vastgelegd in het ‘Convenant Stikstof en Natura 2000’. Daarin stond namelijk dat bedrijven pas begin 2028 gemiddeld hoeven te voldoen aan de strenge emissievereisten. ZLTO is van mening dat de hiervoor genoemde afspraak door de provincie moet worden nagekomen.[[8]](#footnote-8)

Er is binnen het team locatieadvies van ZLTO behoefte aan duidelijkheid om op een overzichtelijke manier het juridisch kader weer te geven dat nodig is om het proces van vergunningaanvragen voor te bereiden. Verder wil het team locatieadvies van ZLTO weten welke knelpunten zich kunnen manifesteren tijdens dit proces, en welke juridische middelen een uitkomst kunnen bieden bij deze knelpunten. Op die manier kan ZLTO een betere inschatting maken met betrekking tot de kans dat een omgevingsvergunning omtrent de uitbreiding of vernieuwing van een stal daadwerkelijk wordt verleend. Deze kennis helpt het team locatieadvies van ZLTO om andere afdelingen en partners te adviseren. Deze behoefte aan duidelijkheid heerst vooral bij de drie grootste sectoren binnen ZLTO. Deze drie sectoren bestaan uit: de varkenshouderij, de rundveehouderij en de pluimveehouderij (uitsluitend kippen).

## 1.2 Centrale vraag

Welke aanbevelingen met betrekking tot het samenhangend pakket maatregelen voor zorgvuldige veehouderij 2017, inhoudende wijzigingen in de Verordening ruimte Noord-Brabant alsmede de Verordening natuurbescherming Noord-Brabant kunnen ZLTO helpen met betrekking tot de juridische knelpunten die zich kunnen voordoen bij een concrete vergunningsaanvraag voor rundvee-, pluimvee (uitsluitend kippen)- en varkensstallen?

## 1.3 Doelstelling

Op 27 mei 2018 een onderzoeksrapport aanleveren met aanbevelingen met betrekking tot het samenhangend pakket maatregelen voor zorgvuldige veehouderij 2017, inhoudende wijzigingen in de Verordening ruimte en de Verordening natuurbescherming voor ZLTO omtrent het juridisch kader en de juridische argumenten die soelaas kunnen bieden bij juridische knelpunten die zich kunnen voordoen bij een concrete vergunningsaanvraag voor rundvee-, pluimvee (uitsluitend kippen)- en varkensstallen.

## 1.4 Deelvragen

1. Wat is de inhoud en de achtergrond van de Verordening ruimte en de Verordening natuurbescherming en waaruit blijkt de relevantie van deze verordeningen tijdens het vergunningenproces voor rundvee-, pluimvee (uitsluitend kippen)-, en varkensstallen?
2. Welke juridische argumenten kunnen worden gebruikt in een bestuursrechtelijke procedure tegen de Verordening natuurbescherming?

*2.1 Welke jurisprudentie kan hieraan bijdragen?*

*2.2 Welke literatuur kan hieraan bijdragen?*

*2.3 Welke regels en beleidsdocumenten kunnen hieraan bijdragen?*

1. Welke juridische knelpunten kunnen zich voordoen tijdens het vergunningentraject van rundvee-, pluimvee (uitsluitend kippen)-, en varkensstallen, en hoe verhouden deze juridische knelpunten zich ten opzichte van een concrete veehouder?

*3.1 Welke knelpunten kunnen zich voordoen met betrekking tot het stalderen?*

*3.2 Wat zijn de belangrijkste knelpunten die door de locatieadviseurs van ZLTO worden aangevoerd?*

1. Welke juridische informatie met betrekking tot de Verordening natuurbescherming en de Verordening ruimte kan ZLTO helpen om soelaas te bieden bij de juridische knelpunten die zich kunnen voordoen tijdens het vergunningstraject voor rundvee-, pluimvee (uitsluitend kippen), en varkensstallen, en hoe verhouden deze oplossingen zich ten opzichte van een concrete veehouder?
   1. *Welke jurisprudentie kan hieraan bijdragen?*

*4.2 Welke literatuur kan hieraan bijdragen?*

## 1.5 Onderzoeksstrategieën

Om een concreet antwoord op de deelvragen te verkrijgen, is een uitgebreid onderzoek nodig naar de relevante rechtsbronnen en literatuur. Aangezien er een aanzienlijk aantal regels van toepassing zijn bij de uitvoering van een stalontwikkeling, is een uitgebreid analytisch onderzoek naar deze rechtsbronnen noodzakelijk. Uit deze analyse moet blijken wat nu het concrete juridisch kader is van het vergunningentraject; uit de analyse moet ook naar voren komen wat de juridische knelpunten zijn tijdens dit vergunningentraject. Juridische knelpunten kunnen ook worden opgespoord door middel van interviews met collega’s die zich met het vergunningstraject bezig houden in hun dagelijkse werkzaamheden. De juridische knelpunten zullen ook in verband worden gebracht met een concrete situatie van een veehouder.

## 1.6 Leeswijzer

Voor de indeling van de hoofdstukken wordt de volgorde van de deelvragen zoveel mogelijk gevolgd. In hoofdstuk 1 wordt een inleiding gegeven op dit onderzoek. Hoofdstuk 2 weergeeft het juridisch (theoretisch) kader waarin dit onderzoek zich afspeelt. Vervolgens wordt de in hoofdstuk 2 geschetste theorie toegepast in de hoofdstukken 3 tot en met 7. Bij deze hoofdstukken beschrijft de eerste paragaaf het knelpunt waar ZLTO tegenaan loopt, en de tweede paragraaf beschrijft het middel waarmee ZLTO dat knelpunt kan verzachten. Zo betreft hoofdstuk 3 de bestuursrechtelijke procedure die ZLTO kan starten ten aanzien van het dierencategorieën waarvoor geen goedgekeurde huisvestingssystemen bestaan. Hoofdstuk 5 schetst de kwestie over het begrip ‘huisvestingssysteem’. Daarin wordt uiteengezet welke gevolgen de (in de ogen van ZLTO) verkeerde interpretatie heeft voor een veehouder, en op welke manier ZLTO vindt dat het begrip ‘huisvestingssysteem moet worden uitgelegd. Vervolgens wordt in hoofdstuk 5 ingegaan op de bekendheid van de wnb-vergunning onder de boeren en op welke manier ZLTO kan helpen om die bekendheid te vergroten. Vervolgens wordt in hoofdstuk 6 ingegaan op de gevolgen die de stalderingsmaatregel heeft voor boeren die wensen uit te breiden. Daarbij wordt geschetst op welke manier bepaalde boeren dat probleem kunnen omzeilen. Hoofdstuk 7 schetst de voor- een nadelen van de stalderingsmethoden die volgens de Verordening Ruimte mogen worden toegepast. Daarbij wordt uiteengezet welke stalderingsmethode het beste is en waarom de desbetreffende methode het beste is. Tot slot geeft hoofdstuk 8 de conclusies en aanbevelingen weer van dit onderzoek waarmee de onderzoeksresultaten worden geconcretiseerd.

Indeling deelvragen:

Deelvraag 1: hoofdstuk 2

Deelvraag 2: hoofdstuk 3

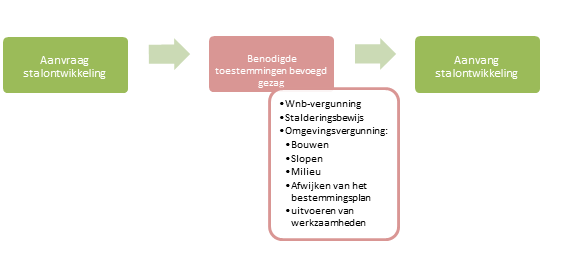
Deelvraag 3, 4: hoofdstuk 4, 5, 6, 7

# 2 Juridisch kader vergunningsprocedures stalontwikkelingen

*Bij de meeste juridische onderzoeken krijgt een jurist te maken met een bepaald juridisch kader waarin de relevante rechtsnormen zijn weergegeven die relevant zijn voor het onderzoek. In dit hoofdstuk wordt het juridisch kader geschetst waarmee de veehouder te maken krijgt wanneer deze een stalontwikkeling wil realiseren.*

## 2.1 Benodigde vergunningen om een stalontwikkeling te realiseren

Om een beter begrip te krijgen van de ‘Brabantse maatregelen’, is het nodig om enige voorkennis te hebben van het vergunningenstelsel waarmee een veehouder te maken krijgt. In dit hoofdstuk wordt een beschrijving gegeven van dat vergunningenstelsel. Wanneer een veehouder een stalontwikkeling wil realiseren in de provincie Noord-Brabant, dan dient hij zich een weg te banen door het enorme lappendeken aan regels die daarvoor gelden. Dat betekent ook dat er bij de bouw van een nieuwe stal diverse toestemmingen nodig zijn die vervolgens uitmonden in diverse vergunningen en bewijzen. Deze vergunningen en bewijzen zijn weergegeven in het onderstaande diagram:



*Figuur 1: diagram benodigde vergunningen en bewijzen voor een stalontwikkeling, eigen bron*

Deze vergunningen worden verleend volgens diverse procedures hetgeen de complexiteit van het juridisch kader vergroot. Daarbij krijgt de veehouder te maken met diverse overheidsinstanties die allen in overeenstemming met hun eigen beleidsregels handelen. Hieronder wordt een kort overzicht gepresenteerd van de belangrijkste wet- en regelgeving die van toepassing is op de voor de veehouder benodigde vergunningen welke nodig zijn om een nieuwe stal te realiseren:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Soort vergunning/toestemming | Bevoegd gezag | Toepasselijke wet- en regelgeving |
| Omgevingsvergunning   * Bouwen * Slopen * Milieu * Afwijken van het bestemmingsplan * Uitvoeren van werkzaamheden | College van burgemeester en wethouders | *Omgeving: Milieu:*  Wabo Wet Milieubeheer  Bor BARIM  Mor Besluit mer  Wro Wav  Bro Rav  Besl. emissiearme huisvest.  *Decentraal*:  Verordening ruimte Noord-Brabant  Nadere regels verordening ruimte Noord-Brabant  Bestemmingsplanregels |
| Wnb-vergunning | Gedeputeerde Staten | Wet natuurbescherming  Besluit natuurbescherming  Regeling natuurbescherming  Verordening natuurbescherming Noord-Brabant |
| Stalderingsbewijs | Gedeputeerde Staten | Verordening ruimte Noord-Brabant  Beleidsregel stalderen |

*Figuur 2: tabel benodigde vergunningen en bewijzen om een stalontwikkeling te realiseren, eigen bron*

## 2.2 Eisen die in het bijzonder voortvloeien uit de ‘Brabantse Maatregelen’

### 2.2.1 Wnb-vergunning (I-vergunning)

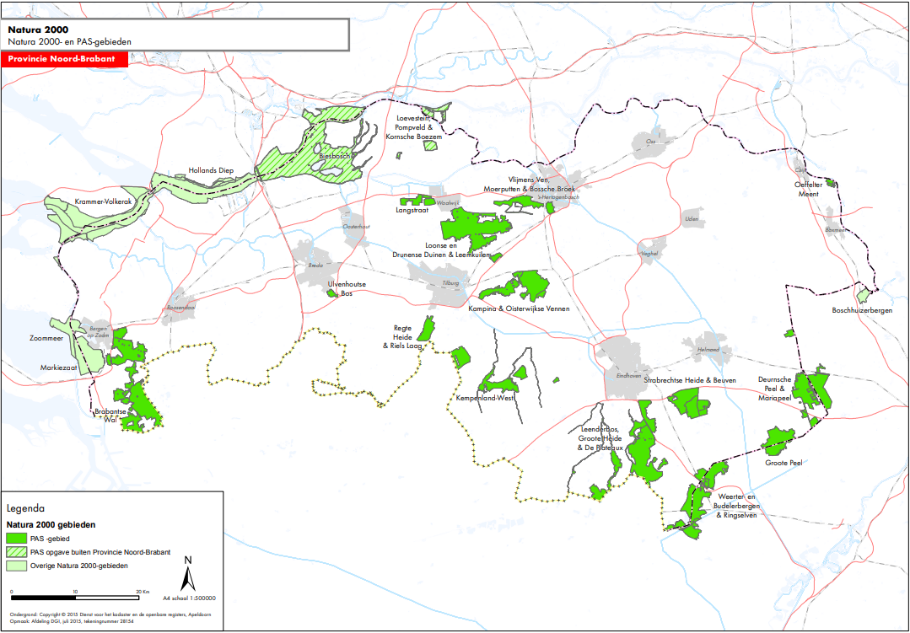
De wnb-vergunning wordt onder de ‘I-vergunning’ geschaard op grond van art. 2.2aa sub a Bor jo. 2.1 lid 1 sub i Wabo.

*Bevoegd gezag tot vergunningverlening*

De GS van de provincie Noord-Brabant is bevoegd om de wnb-vergunning te verlenen. Dat blijkt uit de lezing van art. 2.7 Wnb. Voor deze vergunning wordt verleend met toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure aangezien er door de GS een verklaring van geen bedenking dient af te geven (art. 3.10 lid 1 sub e Wabo jo. 6.10a lid 1 en 2.2aa sub a Bor).

*Vergunningsplicht om projecten te realiseren i.v.m. Natura 2000-gebieden*

Voor het realiseren van een stalontwikkeling, is een vergunning nodig in de zin van de Wet natuurbescherming. Dat vloeit voort uit het verbod van art. 2.7 lid 2 Wet natuurbescherming (Wnb), welke verbiedt om een project te realiseren dat gevolgen heeft voor de kwaliteit van de habitats van soorten in een Natura 2000-gebied. De memorie van toelichting stelt dat het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen onder het begrip ‘project’ verstaat: de uitvoering van bouwwerken of de totstandbrenging van andere installaties of werken.[[9]](#footnote-9)[[10]](#footnote-10) Aangezien er bij de bouw van een agrarische stal, of een onderdeel hiervan, een bouwwerk of werk wordt uitgevoerd, is er voldaan aan de hiervoor genoemde definitie. In het hiervoor genoemde artikel 2.7 lid 2 Wnb wordt tevens vermeld dat de aanvraag van deze vergunning dient te geschieden bij de Gedeputeerde Staten van de provincie Noord-Brabant (GS). De Natura 2000-gebieden in de provincie Noord-Brabant zijn hieronder weergegeven:



*Figuur 3: overzichtskaartje Natura 2000-gebieden provincie Noord-Brabant*

*Meldingsplicht in plaats van vergunningsplicht*

Een veehouder dient slechts een wnb-vergunning aan te vragen wanneer zijn staluitbreiding in cumulatie met andere projecten en handelingen waarbij de stikstofdepositie op voor stikstof gevoelige habitats in een Natura 2000-gebied de waarde van 1 mol per hectare per jaar wordt overschreden op grond van art. 2.12 lid 1 sub a onder 1 Besluit natuurbescherming (Bnb). De ‘mol’ is een aanduiding voor een aantal, net zoals een dozijn (12) of een gros (144). Met deze eenheid wordt het aantal moleculen aangegeven. Eén mol is gelijk aan 6,02214 x 1023 moleculen. Wanneer de door de minister van Economische Zaken en minister van Infrastructuur en Waterstaat (hierna te noemen: minister van I&W) vastgestelde dispositieruimte voor stikstof voor 95% procent in gebruik is, wordt de grens van 1 mol per hectare per jaar verlaagd naar 0,05 mol per hectare per jaar ingevolge art. 2.12 lid 2 Bnb jo. 2.1 lid 3 Bnb.[[11]](#footnote-11) De dispositieruimte is de ruimte, uitgedrukt in mol stikstof per hectare per jaar, die in het kader van het programma beschikbaar is voor stikstofdepositie op een in het programma opgenomen Natura 2000-gebied die het gevolg is van wijziging of uitbreiding van bestaande activiteiten of het gevolg is van de realisatie van nieuwe projecten of verrichting van nieuwe andere handelingen (art. 1.1 Bnb). Als daarvan sprake is, dan blijkt dat uit de berekening die de omgevingsadviseur heeft gemaakt met de software genaamd ‘AERIUS Calculator’, welke software is voorgeschreven voor de berekening van de stikstofdepositie op een voor stikstof gevoelige habitat in een Natura 2000-gebied (art. 2.1 lid 1 Regeling natuurbescherming). In bijlage 17 staat een lijst met de Natura 2000-gebieden gebieden in en rond Noord-Brabant waarvoor de grenswaarde verlaagd is van 1 mol per hectare per jaar naar 0,05 mol per hectare per jaar. Er zijn in totaal 28 Natura 2000-gebieden in en rondom Noord-Brabant. Voor die Natura 2000-gebieden zijn slechts 8 gebieden waarvoor een grenswaarde van 1 mol geldt. Dat betekent dat voor 71,43 procent van de Noord-Brabantse Natura 2000-gebieden een verlaagde grenswaarde van 0,05 mol per hectare per jaar geldt. Deze uitzondering op de vergunningplicht geldt slechts wanneer stikstofdepositie het enige mogelijk effect is op een Natura 2000-gebied (art. 2.12 lid 1 sub b Bnb). Is er geen wnb-vergunning nodig? Dan geldt er een meldingsplicht indien de stikstofdepositie op voor stikstof gevoelige habitats in een Natura 2000-gebied meer bedraagt dan de drempelwaarde van 0,05 mol per hectare per jaar bedraagt (art. 2.1 lid 1 sub b Regeling natuurbescherming).

*Passende beoordeling i.v.m. Natura 2000-gebieden*

Mocht de GS concluderen dat de bouw van een stal significante gevolgen heeft voor een Natura 2000-gebied, dan maakt de GS een passende beoordeling waarin eventuele mitigerende maatregelen worden opgenomen ter instandhouding van het Natura 2000-gebied (art. 2.7 lid 3 sub a jo. 2.8 lid 3 Wnb). Mitigerende maatregelen zijn maatregelen die de negatieve gevolgen van een project kunnen voorkomen of verzachten waardoor het project de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet aantasten.[[12]](#footnote-12) Zo is de uitstoot van ammoniak door de veehouderij een factor die onder andere zal worden meegewogen bij deze beoordeling. Het toetsingskader voor deze passende beoordeling deze passende beoordeling is verder weergegeven in art. 2.7 lid 3 jo. 2.8 Wnb. Daarin wordt onder andere gekeken naar alternatieve oplossingen dan wel compenserende maatregelen wanneer er geen alternatieven beschikbaar zijn. Compenserende maatregelen zijn maatregelen die genomen moeten worden wanneer een project wordt toegelaten ondanks het feit dat niet is uitgesloten dat de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied worden aangetast.[[13]](#footnote-13)

*Emissievereisten ammoniak voor nieuwe stallen*

De rijksoverheid heeft de bevoegdheid om ammoniakemissies vast te stellen gedelegeerd aan de (art. 2.4 lid 3 Wnb), en de regels hiervoor zijn neergelegd in de Verordening natuurbescherming Noord-Brabant (Vn). Art. 1.4 lid 1 aanhef Vn bepaalt dat de initiatiefnemer dan wel de drijver van de betrokken ‘inrichting’ ervoor zorgt dat bij het realiseren van een of meer nieuwe stallen aan de vereisten van ‘bijlage 2’ is voldaan zoals deze geldt op het moment dat de daarvoor vereiste wnb-vergunning, omgevingsvergunning of melding is gedaan.

In paragraaf 2.2 kwam ter sprake dat een stal moet worden gekwalificeerd als een ‘inrichting’ in juridische zin. Naast het feit dat er volgens art. 1.4 lid 1 aanhef Vn sprake moet zijn van een ‘inrichting’ in juridische zin, moet de nieuwe stal tevens voldoen aan de emissievereisten voor ammoniakuitstoot (NH3) die zijn opgenomen in bijlage 2 van de Vn. Deze bijlage is opgenomen in bijlage 1 van dit onderzoeksrapport. Voor varkenshouders bestaat een streefreductie van 85% ten opzichte van traditionele huisvestingssystemen. Zo streeft de provincie bijvoorbeeld dat in 2020 alle huisvestingssystemen met kraamzeugen van 8,3 kg ammoniakuitstoot per jaar en per diereenheid (kg/dr/jr) naar 1,3 kg/dr/jr gaan. In de tabel is verder te zien dat emissievereisten voor huisvestingssystemen vanaf 1 januari 2020 strenger zullen worden en vervolgens zullen deze vereisten in 2024 en 2028 nóg strenger worden.

Art. 1.4 lid 2 onder a Vn stelt verder dat een veehouder vanaf 1 januari 2020 geen huisvestingssysteem meer mag toepassen waarvan de aanvraag voor een omgevingsvergunning (onderdeel milieu) voor rundvee langer dan 20 jaar geleden is ingediend. Voor andere diercategorieën geldt een kortere termijn van 15 jaar nadat de aanvraag voor een omgevingsvergunning (onderdeel milieu) is ingediend. De provincie stelt namelijk dat de afschrijfduur voor huisvestingssystemen voor rundvee langer is dan voor andere dierencategorieën, waardoor de termijn voor rundveestalen dus langer is dan voor andere dierencategorieën. Daarmee dwingt de provincie dus dat veehouders hun stallen aanpassen. Verder moeten de huisvestingssystemen vanaf 1 januari 2020 voldoen aan de vereisten van bijlage 2, alvorens deze systemen gebruikt mogen worden.

Op de deadline van 1 januari 2020 geldt een uitzondering waardoor de stallen niet vanaf 1 januari 2020, maar pas vanaf 1 januari 2022 aan de vereisten van bijlage 2 moeten voldoen. Dat is namelijk volgens art. 1.4 lid 3 Vn mogelijk wanneer het huisvestingssysteem op 18 juni 2017[[14]](#footnote-14) voldoet aan de landelijke eisen van het Besluit emissiearme huisvesting (sub a) en wanneer uiterlijk op 1 januari 2020 een ontvankelijke en vergunbare aanvraag is ingediend voor een omgevingsvergunning, onderdeel milieu, voor een nieuw huisvestingssysteem of een melding ingevolge het Activiteitenbesluit (hierna te noemen: BARIM) is ingediend (sub b).

### 2.2.2 Stalderingsbewijs

Een ander onderdeel van de ‘Brabantse maatregelen’ is het zogenaamde ‘stalderen’.

‘Stalderen’ houdt in dat een veehouder voor elke 1m2 stal die hij wil bouwen, 1,1 m2 dient te slopen of herbestemmen alvorens de bouwwerkzaamheden aanvang kunnen vinden (art. 26.1 lid 1 sub b jo. 26.1 lid 2 sub b jo. 35 lid 3 sub b Vr). Deze regeling is neergelegd in de Verordening ruimte (Vr). Deze verordening geeft regels waarmee een gemeente rekening moet houden bij het ontwikkelen van bestemmingsplannen. De grondslag voor deze verordening is te vinden in art. 4.1 lid 1 Wro jo. 105 lid 1 Pw jo. 124 lid 1 Gw.[[15]](#footnote-15) De provincie stelt in art. 26.1 lid 1 Vr dat de gemeente haar bestemmingsplannen dient aan te passen aan de nieuwe stalderingsregels m.b.t. de vestiging van of de omschakeling naar een hokdierhouderij. In lid 2 van datzelfde artikel geeft de provincie de verplichting aan gemeenten om haar bestemmingsplannen aan te passen aan de nieuwe stalderingsregels m.b.t. de toename van de oppervlakte dierenverblijf binnen het bouwperceel voor een hokdierhouderij. Om de periode tussen de invoering van de Verordening ruimte en de aanpassing van het nieuwe bestemmingsplan te overbruggen, stelt provincie rechtstreeks werkende regels in art. 35 lid 3 Vr, waarin tevens de verplichting tot staldering is neergelegd. Dit doet de provincie om te voorkomen dat gemeenten het doel van de Verordening ruimte frustreren in de tijd dat het bestemmingsplan nog niet is aangepast aan de stalderingsregels die in de Verordening ruimte zijn neergelegd.[[16]](#footnote-16)

Een belangrijke voorwaarde is dat de gesloopte dierenstal op 17 maart 2017 en de voorafgaande drie jaar onafgebroken bedrijfsmatig in gebruik is geweest voor het houden van landbouwhuisdieren (art. 26.1 lid 4 jo. 35 lid 7 Vr). De ratio hierachter is dat ‘stalderen’ primair bedoeld is om de regionale veestapel te laten krimpen, en niet om de leegstand van de stallen aan te pakken.[[17]](#footnote-17) In de onderstaande kaart zijn de zes stalderingsgebieden weergegeven:[[18]](#footnote-18)



*Figuur 4: provincie Noord-Brabant, www.brabant.nl*

Het is belangrijk om hierbij te vermelden dat de veehouder uitsluitend de vierkante meters kan gebruiken die vrijkomen binnen het stalderingsgebied waarin hij zijn bedrijf uitoefent (art. 26.1 lid 1 sub a en lid 2 sub a jo. 35 lid 3 sub a Vr). Een veehouder uit Eersel kan dus niet stalderen met vierkanten meters die vrijkomen in Zundert. Daarnaast mag er op de te stalderen stal niet reeds een andere aanvraag liggen tot afgifte van een stalderingsbewijs op grond van art. 4 lid 1 sub a van de Beleidsregel staldering Noord-Brabant (BsNB). Het beoogde saneringsgebied mag volgens datzelfde artikel ook geen onderdeel zijn van de ‘Ruimte voor Ruimte regeling’ en het mag ook geen onderwerp zijn van een sloop-nieuwbouw-aanvraag.[[19]](#footnote-19) Daarnaast geldt de stalderingsregeling uitsluitend voor hokdierhouderijen; dat zijn veehouderijen met uitzondering van de melkrundveehouderijen, schapenhouderijen en nertsenhouderijen, aldus art. 1.41 Vr. Dat blijkt uit de lezing van art. 26.1 aanhef en lid 1 en lid 2 aanhef jo. 35 lid 3 aanhef Vr. Het stalderingsloket van de provincie Noord-Brabant zal zich ontfermen over alle zaken die betrekking hebben op het gebied van stalderen (art. 2 BsNB). Dit loket verleent namens de GS aan de veehouder een stalderingsbewijs wanneer de veehouder aan de in deze paragraaf genoemde voorwaarden voldoet (art. 26.1 lid 3 jo. 35 lid 7 Vr).

2.3 Overige eisen

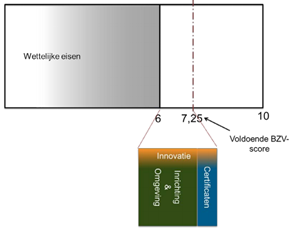
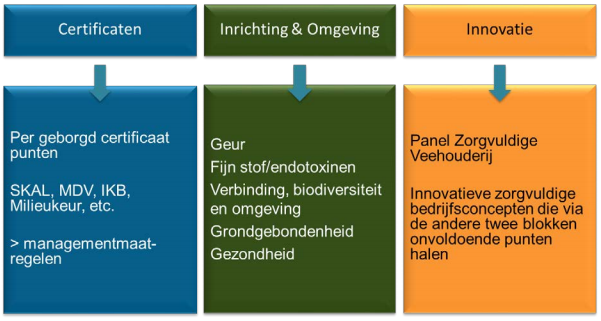
De vereisten die in deze paragraaf worden beschreven houden slechts indirect verband met de ‘Brabantse Maatregelen’. Desalniettemin worden deze vereisten vermeld om een volledig beeld te verschaffen over welke eisen er gelden om een stalontwikkeling te realiseren. Een veehouder heeft tevens diverse onderdelen van de omgevingsvergunning nodig om de ontwikkeling met betrekking tot zijn stal te kunnen realiseren. Het college van burgemeester en wethouders is in beginsel bevoegd om de hierna te noemen onderdelen van de omgevingsvergunning te verlenen aangezien er geen uitzonderingen gelden op de hoofdregel van art. 2.4 lid 1 Wabo. De veehouder heeft daarvoor diverse onderdelen van de omgevingsvergunning nodig:

### 2.3.1 Bouwen (A-vergunning)

De veehouder heeft ingevolge art. 2.1 lid 1 sub a Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) een omgevingsvergunning, onderdeel bouwen, nodig indien de stal wordt uitgebreid. De gemeente zal daarbij onder andere toetsen aan het Bouwbesluit 2012, eventuele welstandsnormen, maar ook de Brabantse Zorgvuldigheidsscore Veehouderij. Voor deze vergunning wordt de reguliere voorbereidingsprocedure gevolgd (art. 3.7 lid 1 Wabo).

*Brabantse Zorgvuldigheidsscore Veehouderij*

Bij de behandeling van de omgevingsvergunning, onderdeel bouwen, wordt tevens getoetst aan de Brabantse Zorgvuldigheidsscore Veehouderij (BZV). Alvorens aan een veehouder de omgevingsvergunning wordt verleend om de beoogde ontwikkeling(en) te realiseren, dient de veehouder voldoende punten te scoren op de BZV. Blijkens art. 3 Nadere regels Verordening Ruimte – Brabantse Zorgvuldigheidsscore Veehouderij (versie 2.0) (NVr), vindt de BZV zijn juridische grondslag in art. 6.3 lid 3 jo. 7.3 lid 3 Vr. Kort gezegd zijn deze regels bedoeld om de (1) volksgezondheid, (2) dierenwelzijn- en gezondheid en de (3) fysieke leefomgeving te verbeteren en te beschermen. Een veehouder dient ten minste 7,25 BZV-punten te halen op een schaal van 1 t/m 10, om als ‘zorgvuldig’ te worden aangemerkt. Wanneer een veehouder slechts aan de wettelijke vereisten voldoet, scoort hij 6 BZV-punten. Daarnaast kan de veehouder BZV-punten scoren op drie pijlers die nu achtereenvolgens besproken zullen worden: (1) Certificaten, (2) Inrichting & Omgeving en (3) Innovatie:[[20]](#footnote-20)



*Figuur 5: Brabantse Zorgvuldigheidsscore Veehouderij versie 2.0*

1. Certificaten

Om het aantal BZV-punten voor deze pijler te bepalen, telt men het aantal basispunten op dat men per certificaat verdient volgens de tabel van bijlage 2. Zo kan een veehouder bijvoorbeeld BeterLeven-, Milieukeur- en IKB-certificaten behalen wanneer er is voldaan aan de daarvoor gestelde eisen. Het totaal aantal basispunten gedeeld door 40 resulteert in het totaal aantal BZV-punten voor de pijler ‘Certificaten’. Het is niet mogelijk om een maximale score te bepalen, aangezien diverse combinaties van certificaten denkbaar zijn.[[21]](#footnote-21) Een veehouder dient echter wel minimaal 0,2 BZV-punten te scoren op deze pijler op grond van art. 4 lid 1 NVr.

1. Inrichting & Omgeving

Om het aantal BZV-punten voor deze pijler te bepalen, telt men het aantal basispunten op dat men per maatlat kan verdienen. Er zijn zes maatlatten waarop een veehouder kan scoren:

* Gezondheid
* Geuremissie
* Geurimpact
* Emissie & impact fijnstof en endotoxinen
* Mineralen kringlopen
* Verbinding, biodiversiteit en omgeving

Per maatlat kan een veehouder 100 basispunten scoren waardoor er dus in totaal 600 basispunten kunnen worden gescoord. Voor sommige sectoren gelden er minder maatlatten waardoor een veehouder minder basispunten kan scoren. Zo kent de melkveehouderij 3 maatlatten (maximaal 300 basispunten).[[22]](#footnote-22) Om dat verschil gelijk te trekken met andere sectoren, geldt er in die gevallen een correctiefactor waarbij de maximale score voor 6 maatlatten (600 basispunten) gedeeld door de maximale score voor de desbetreffende sector. De correctiefactor voor de melkveehouderij wordt als volgt berekend: deze sector kent 3 maatlatten, dus 600/300=2. Het totale aantal basispunten wordt vervolgens vermenigvuldigd met de correctiefactor. Om het aantal BZV-punten te berekenen, dient het totale aantal basispunten tot slot door 200 te worden gedeeld. Daardoor kan een veehouder dus maximaal: 600/200= 3 BZV-punten scoren op de pijler ‘Inrichting & Omgeving. Op deze pijler dient een veehouder ten minste 0,6 BZV-punten te scoren op grond van art. 4 lid 1 NVr.

1. Innovatie

Wanneer het onduidelijk is of een bedrijf met een innovatief karakter voldoende kan scoren op de eerste twee pijlers, dan kan de veehouder via de gemeente een volledig ingevulde BZV en een bedrijfsplan voorleggen aan het onafhankelijke Panel Zorgvuldige Veehouderij, welke krachtens art. 5 lid 1 NVr door de GS is ingesteld. Dit Panel zal via de GS aan de gemeente het aantal BZV-punten laten weten dat de veehouder toegekend krijgt door het Panel.

Wanneer uit de totale score op de drie bovengenoemde pijlers resulteert in minimaal 7,25 BZV-punten, dan kan deze veehouderij als ‘zorgvuldig’ worden aangemerkt. Wanneer dat niet het geval is, dan is het voor deze veehouder niet mogelijk om uit te breiden.

### 2.3.2 Uitvoeren van een werk of werkzaamheden (B-vergunning)

Daarnaast kan het zijn dat een veehouder ingevolge een bestemmingsplan een omgevingsvergunning nodig heeft om bepaalde werkzaamheden uit te voeren, zoals het aanleggen van een verharde oppervlakte en de installatie van drainagesystemen tijdens de bouw; deze werkzaamheden zijn echter afhankelijk van de regels van het onderliggende bestemmingsplan, waardoor per vergunningsaanvraag bekeken dient te worden of de in art. 2.1 lid 1 sub b Wabo genoemde omgevingsvergunning nodig is. Deze vergunning wordt verleend met toepassing van de reguliere voorbereidingsprocedure (art. 3.7 lid 1 Wabo).

### 2.3.3 Afwijken van een bestemmingsplan (C-vergunning)

Wanneer een veehouder wil afwijken van de regels van het bestemmingsplan door bijvoorbeeld buiten het bouwvlak te bouwen, of door hoger dan de maximale bouwhoogte te bouwen, dan is de veehouder verplicht om daarvoor een vergunning aan te vragen ingevolge art. 2.1 lid 1 sub c Wabo. Vaak is daarvoor een goede ruimtelijke onderbouwing nodig, waardoor de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing is bij deze vergunning (art. 2.12 lid 1 sub a onder 3 jo. 3.10 lid 1 sub a Wabo).

### 2.3.4 Milieu (E-vergunning)

Een omgevingsvergunning, onderdeel milieu, is nodig wanneer er sprake is van een ‘inrichting’ die vergunningplichtig is. Om te spreken van een ‘inrichting’ moet er voldaan zijn aan de wettelijke definitie van het begrip ‘inrichting’, maar de activiteit moet ook zijn vermeld in een categorieomschrijving van bijlage I onderdeel C van het Besluit omgevingsrecht (Bor). Het begrip ‘inrichting’ is gedefinieerd in art. 1.1 lid 1 van de Wet milieubeheer (Wm): ‘elke door de mens bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, ondernomen bedrijvigheid die binnen een zekere begrenzing pleegt te worden verricht’. De definitie behelst ten eerste dat er sprake moet zijn van een bedrijfsmatige activiteit. Een veehouderij is een bedrijfsmatige activiteit aangezien de veehouder door het houden van vee in zijn levensbehoefte tracht te voorzien. Ten tweede moet de activiteit voor een zekere periode worden verricht (bijvoorbeeld zes maanden) of met een zekere regelmaat (bijvoorbeeld wekelijks). Op een gemiddelde veehouderij wordt dagelijks gewerkt waardoor er sprake is van een zekere regelmaat dat de activiteit wordt verricht. Ten derde moet de locatie steeds op dezelfde plaats worden verricht. Dat is het geval aangezien het vrijwel onmogelijk is om de stallen en het andere vastgoed dat nodig is om een veehouderij uit te exploiteren te verplaatsen naar een andere locatie. Een nieuwe stal voldoet dus aan de definitie van art. 1.1 lid 1 Wm. Tot slot moet de activiteit ook voorkomen in een categorieomschrijving van bijlage I onderdeel C Bor op grond van art. 1.1 lid 3 en 4 eerste volzin Wm jo. 2.1 lid 1 Bor. Het houden, mesten, en fokken van dieren is vermeld in art. 8.1 sub a van bijlage I onderdeel C Bor, waardoor we dus kunnen spreken van een ‘inrichting’ in juridische zin. Dat wil echter nog niet zeggen dat de inrichting verplicht is om een omgevingsvergunning, onderdeel milieu, aan te vragen. Het Bor maakt in art. 2.1 lid 1 en 2 een onderscheid tussen inrichtingen en vergunningsplichtige inrichtingen. Vergunningsplichtige inrichtingen zijn volgens art. 2.1 lid 2 Bor IPPC-installaties en inrichtingen die (wat de agrarische sector betreft) zijn vermeld onder art. 8.3 bijlage I onderdeel C Bor. Daaruit blijkt dus dat niet alle agrarische inrichtingen verplicht zijn om een omgevingsvergunning, onderdeel milieu, aan te vragen. Een omgevingsvergunning, onderdeel milieu, wordt verleend met toepassing van de uitgebreide voorbereidingsprocedure ingevolge art. 3.10 lid 1 sub c Wabo.

*Maximale grootte bouwperceel*

De provincie stelt dat gemeenten haar bestemmingsplannen aan dienen te passen zodat een veehouder slechts een nieuwe stal kan bouwen wanneer het bouwperceel ten hoogste 1,5 hectare bedraagt. Deze regels gelden op grond van art. 6.3 lid 1 sub b Vr voor veehouderijen binnen de ‘Groenblauwe mantel’ en voor veehouders binnen het ‘Gemengd landelijk gebied’ op grond van art. 7.3 lid 1 sub b Vr. Uitbreidingen boven de 1,5 hectare zijn mogelijk mits voldaan is aan een van de situaties genoemd onder art. 6.4 lid 1 jo. 7.4 lid 1 Vr. Een kaart van de ‘Groenblauwe mantel’ evenals het ‘Gemengd landelijk gebied’ is te vinden in bijlage 3 bij dit rapport.

*Gemeentelijke en landschappelijke inpassing*

De bouw van een nieuwe stal moet ook vanuit een goede leefomgeving en ter bevordering van de ruimtelijke kwaliteit inpasbaar zijn in de omgeving (art. 6.3 lid 1 sub c en lid 2 sub a onder II jo. 7.3 lid 1 sub c en lid 2 sub a onder II jo. 35 lid 1 sub a onder III Vr). De gemeenten dienen dit vast te stellen in de toelichting bij de bestemmingsplannen op grond van art. 3.1 lid 1 en 3 Vr. Zo moet in de toelichting onder andere worden vermeld hoe in het bestemmingsplan rekening is gehouden met de gevolgen voor onder meer de bodemkwaliteit, cultuurhistorische waarden of de ecologische waarden. Verder moeten gemeenten in hun bestemmingsplannen opnemen dat de landschappelijke inpassing ten minste 10% van de omvang van het bouwperceel omvat wanneer een veehouder zijn stal wil uitbreiden. Dat betekent dat 10% van het bouwvlak moet bestaan uit groenvoorzieningen zoals heggen, bomen, struiken enzovoort.

*Maximale cumulatieve geurhinder*

Om de geplande ontwikkeling te realiseren, dient de veehouder aan te tonen dat de kans op cumulatieve geurhinder op geurgevoelige objecten niet hoger is dan 12% in het bebouwde kom, en niet hoger dan 20% in het buitengebied (art. 6.3 lid 1 sub d en lid 2 onder III jo. 7.3 lid 1 sub d en lid 2 sub a onder III jo. jo. 35 lid 1 sub a onder IV Vr). Het begrip geurgevoelig object is niet gedefinieerd in de Vr.[[23]](#footnote-23) Volgens de rechtbank Oost-Brabant heeft de provincie Noord-Brabant blijkens de toelichting beleidsvrijheid willen gunnen om te bepalen wanneer er sprake is van een geurgevoelig object of niet. Dat betekent dat men voor de Vr niet aansluit bij het begrip ‘geurgevoelig object’ van art. 1 Wgv, hetgeen bij de oude Verordening Ruimte 2014 wél het geval was.[[24]](#footnote-24)

*Maximale fijnstofconcentratie*

Er dient ook aangetoond te worden dat de achtergrondconcentratie van fijnstof (PM10) op gevoelige objecten maximaal 31,2 μ/m3 bedraagt (art. 6.3 lid 1 sub e en lid 2 sub a onder IV jo. 7.3 lid 1 sub e en lid 2 sub a onder IV jo. 35 lid 1 sub a onder V Vr). Een achtergrondconcentratie van 31,2 μ/m3 fijnstoftreft men bijvoorbeeld aan op de Maasvlakte in Rotterdam.[[25]](#footnote-25) Wat moet worden verstaan onder een ‘geurgevoelig object’ is reeds besproken onder het vorige kopje ‘maximale cumulatieve geurhinder’.

*Zorgvuldige dialoog*

Om draagvlak te creëren met de omgeving van de veehouder, is de veehouder verplicht om een ‘zorgvuldige dialoog’ te voeren met de omgeving waarin de boerderij is gesitueerd (art. 6.3 lid 1 sub g en lid 2 sub a onder V jo. 7.3 lid 1 sub g en lid 2 sub a onder V jo. 35 lid 1 sub a onder VI Vr). De rechtbank Oost-Brabant heeft invulling gegeven aan het begrip ‘zorgvuldige dialoog’, door te stellen dat in ieder geval aan dit criterium is voldaan wanneer een persoonlijke ontmoeting tussen omwonenden of andere eigenaren van de percelen in de omgeving van de projectlocatie is georganiseerd, waarbij deze personen vooraf worden uitgenodigd, informatie krijgen over het project en de gelegenheid krijgen hierop te reageren. Het is niet vereist dat iedereen uit de omgeving daadwerkelijk verschijnt. Een resultaat in de vorm van een alternatief of van instemming met het project is ook niet vereist. Een zorgvuldige dialoog kan echter ook op andere manieren worden gevoerd.[[26]](#footnote-26)

*Grondgebondenheid*

Bedrijven die gesitueerd zijn in een gebied met de aanduiding ‘Beperking veehouderij’ dienen ‘grondgebonden’ te zijn alvorens zij hun bestaande stallen kunnen uitbreiden (art. 25.1 lid 2 jo. 35 lid 2 Vr). Er is sprake van een grondgebonden veehouderij wanneer het voer en de mest van een veehouderij voor het overgrote deel gewonnen dan wel aangewend worden op gronden die in gebruik zijn van de veehouderij en die in de directe omgeving liggen van de bedrijfslocatie (art. 1.37 Vr). Hierdoor ontstaat dus een groene cirkel waardoor de veehouder zijn mest en voer verwerkt op zijn eigen landerij(en). Deze definitie kan robuuster worden geformuleerd, omdat het bijvoorbeeld onduidelijk is wanneer er sprake is van het ‘overgrote deel’. Daarom heeft het Comité GRAS aan de Tweede Kamer en het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit een nieuwe definitie gepresenteerd voor het begrip ‘grondgebondenheid’.[[27]](#footnote-27) De nieuwe definitie houdt in dat er sprake is van grondgebondenheid wanneer de fosfaatproductie gelijk of kleiner is dan de plaatsingsruimte van het fosfaat dat geproduceerd is op de veehouderij. Nu rest de vraag of de politiek bereid is om de nieuwe definitie van het begrip ‘grondgebondenheid’ te codificeren tot wettelijke bepaling.

*Milieueffectenrapportage (MER)*

Het bevoegd gezag zal ook kijken of het nodig is om een MER op te stellen waarin maatregelen worden gegeven om de schadelijke gevolgen van de veeteelt zoveel mogelijk te beperken. De Wet milieubeheer bepaalt in art. 7.2 lid 1 dat de categorieën van activiteiten waarvoor een MER dan wel een mer-beoordeling nodig is, worden weergegeven in de bijlage van het Besluit milieueffectenrapportage (Besluit mer). Onderdeel C van het Besluit mer geeft categorieën van activiteiten aan waarvoor een MER verplicht is. Onderdeel D van het Besluit mer geeft categorieën van activiteiten waarvoor slechts een beoordeling hoeft te worden gemaakt of het al dan niet nodig is om een MER te maken (mer-beoordeling). Dat is het geval wanneer de drempelwaarde in onderdeel D wordt overschreden. Het bevoegd gezag mag echter ook beslissen dat een mer-beoordeling nodig is, ongeacht het feit dat de drempelwaarde van onderdeel D niet wordt overschreden; dat heeft te maken met het feit dat het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU) heeft bevestigd dat deze drempelwaarden slechts indicatief zijn.[[28]](#footnote-28)

### 2.3.5 Slopen (G-vergunning)

Indien dit uitdrukkelijk is bepaald in het bestemmingsplan, is een veehouder verplicht om een omgevingsvergunning aan te vragen voor eventuele sloopwerkzaamheden die nodig zijn om de geplande ontwikkelingen met betrekking tot de stallen te kunnen realiseren. Dat is neergelegd in art. 2.1 lid 1 sub g Wabo. Veel bestemmingsplannen verplichten de sloper om een omgevingsvergunning aan te vragen voor deze activiteit. Deze vergunning wordt voorbereid met de reguliere voorbereidingsprocedure ingevolge art. 3.7 lid 1 Wabo.

# 3 Geen huisvestingssystemen voor bepaalde dierencategorieën

*Uit interviews met de omgevingsadviseurs is gebleken dat er voor bepaalde dierencategorieën geen huisvestingssystemen beschikbaar zijn. Welke oplossing biedt de provincie Noord-Brabant voor dat probleem, en waarom zijn die oplossingen juridisch gezien ontoereikend? Kan ZLTO, naast de civiele procedure, ook bestuursrechtelijk het provinciale beleid aanvechten bij de bestuursrechter?*

## 3.1 Knelpunt: geen goedgekeurde huisvestingssystemen

### 3.1.1 Probleem huidige wet- en regelgeving

Een melkveerundhouder uit Hulten heeft 160 melkkoeien en 72 stuks vrouwelijk jongvee.

De provincie eist dat vanaf 2022 in beginsel alle dierencategorieën voldoen aan ammoniakemissievereisten van bijlage 2 van de Verordening natuurbescherming. Dat betekent dat de veehouder zijn huisvestingssystemen voor melkkoeien en vrouwelijk jongvee dient te vernieuwen. De veehouder heeft daarin een beperkte vrijheid, aangezien het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat een ministeriële regeling heeft ingesteld waarin de door het ministerie goedgekeurde huisvestingssystemen zijn weergegeven. Deze huisvestingssystemen staan namelijk in de Rav-lijst (bijlage 1 behorende bij de Regeling ammoniak en veehouderij). Deze Rav-lijst staat in bijlage 4 van het bijlagenboek. Het opmerkelijke is dat er voor sommige dierencategorieën nog geen huisvestingssystemen zijn goedgekeurd door het ministerie van I&W. Zo zijn er geen goedgekeurde huisvestingssystemen voor de volgende dierencategorieën:

|  |  |
| --- | --- |
| **Rav-code** | **Dierencategorie** |
| A2 | Zoogkoeien ouder dan 2 jaar |
| A3 | Vrouwelijk jongvee tot 2 jaar |
| A6 | Vleesstieren en overig vleesvee van circa 8 tot 24 maanden (meer dan 100 dieren A6+A7) |
| A7 | Fokstieren en overig rundvee ouder dan 2 jaar (meer dan 100 dieren A6+A7) |

*Figuur 6: dierencategorieën waarvoor geen huisvestingssystemen beschikbaar zijn, eigen bron*

Aangezien er geen huisvestingsystemen beschikbaar zijn voor deze dierencategorieën, zou het dus praktisch onmogelijk zijn om aan de emissievereisten te voldoen voor de rundveehouder uit Hulten. Om de technische innovatie aan te wakkeren, zijn er twee mogelijkheden wanneer er geen goedgekeurde huisvestingssystemen beschikbaar zijn:[[29]](#footnote-29)

1. **Proefstalregeling**

Bij de proefstalregeling zoekt de producent van huisvestingssystemen vier veehouders uit waarin het nieuwe huisvestingssysteem zal worden toegepast. Vervolgens stelt de minister van Infrastructuur en Waterstaat een bijzondere emissiefactor vast waaraan het systeem dient te voldoen. Het huisvestingssysteem kan in de proefstalfase nog niet door iedere veehouder worden toegepast. Wanneer het systeem effectief genoeg blijkt te zijn, kan het systeem vervolgens definitief worden opgenomen in de Rav-lijst. Het doormeten van een proefstal kan jaren duren, maar de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) is bezig om deze procedure efficiënter te laten verlopen zodat nieuwe emissiearme huisvestingssystemen sneller op de markt komen.[[30]](#footnote-30) De proefstalregeling is opgenomen in art. 3 Rav.

1. **Voorlopige emissiefactoren instellen**

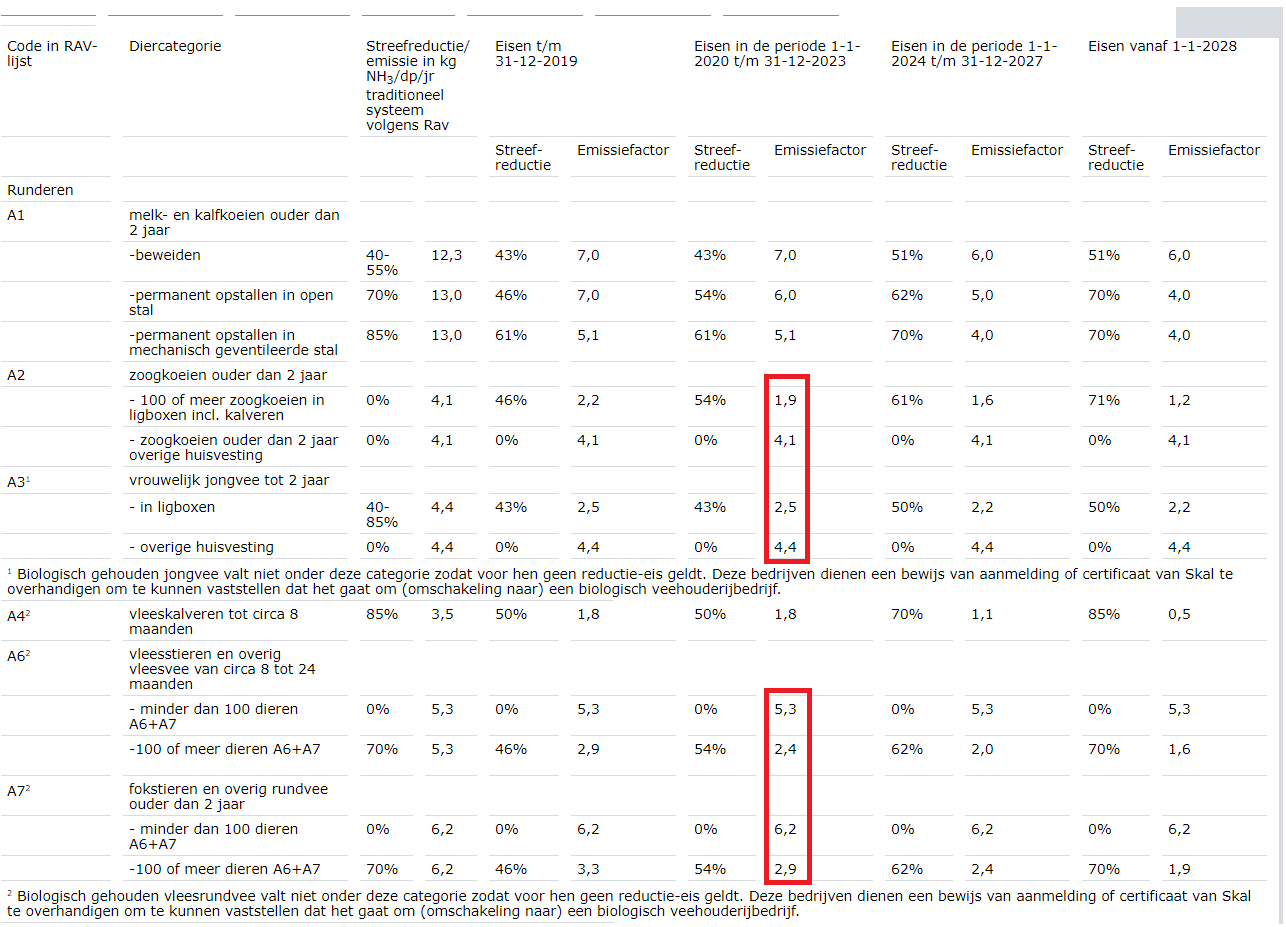
Aangezien de proefstalprocedure enkele jaren kan duren, is het mogelijk dat de minister van Infrastructuur en Waterstaat voor een proefstal een bijzondere emissiefactor opneemt in de Rav-lijst als ‘voorlopige emissiefactor’. Op die manier kunnen alle veehouders het huisvestingssysteem toepassen. De mogelijkheid om voorlopige emissiefactoren in te stellen, vloeit voort uit art. 2 Beleidsregels voorlopige emissiefactoren Regeling ammoniak en veehouderij.[[31]](#footnote-31)

De hierboven genoemde wettelijke mogelijkheden bieden echter geen uitkomst wanneer de benodigde huisvestingsystemen zich nog niet bevinden in de proefstalfase. Verder is het ook interessant om te constateren dat diverse producenten van huisvestingssystemen zelf aangeven dat deze systemen voor de dierencategorieën A2, A3, A6 en A7 nog niet beschikbaar zijn (zie bijlage 9). Deze producenten zijn onder andere: Berkel Beton, HCI Betonindustrie, Swaans Beton en Anders Beton.

Berkel Beton geeft aan dat het onduidelijk is hoe zij de ammoniakemissie van een jongveestal (A3) moeten bemeten, aangezien het jongvee vaak een afdeling is binnen een stal met diverse dierencategorieën. Zij stellen dat het daardoor niet mogelijk is om een proefstal te bouwen.

HCI Betonindustrie bevestigt dat zij geen product hebben dat aan de strenge ammoniakemissienormen van de provincie Noord-Brabant kan voldoen, en zij verwachten ook niet dat zij een vloer kunnen ontwikkelen die voldoet aan de strenge ammoniakemissienormen. Zij stellen dat een combinatie van emissie reducerende technieken wel mogelijk is, maar deze mogelijkheid is nog niet onderzocht.

Swaans Beton geeft een aantal huisvestingssystemen op die een oplossing kunnen bieden voor dit probleem. Zij bieden de G6 vloer met een uitstoot van 6 kg/dr/jr, en de G3 vloer met een uitstoot van 8 kg/dr/jr. Beide huisvestingssystemen staan in de Rav-lijst als melkkoeiensystemen (Rav-code: A1) vermeld. De G6 vloer met een uitstoot van 6kg/dr/jr voldoet qua ammoniakemissie slechts aan de norm voor fokstieren en overig rundvee ouder dan 2 jaar, waarbij er in totaal minder dan 100 dieren worden gehouden (Rav-code: A7). Dat is duidelijk op te maken uit bijlage 2 van de Verordening natuurbescherming Noord-Brabant:



*Figuur 7: Verordening natuurbescherming, www.overheid.nl*

Anders Beton geeft aan dat zoogkoeien (A2), vleesstieren (A6) en fokstieren (A7) bijna nooit worden gehuisvest op ligboxenloopstallen, waardoor zij dus weinig mogelijkheden zien om met vloersystemen de bijgevoegde doelstellingen te halen. Zij geven echter wel aan dat zij een klant hebben waarbij vrouwelijk jongvee (A3) is gehuisvest op een goedgekeurde emissiearme stalvloer. Aangezien er geen goedgekeurde huisvestingssystemen zijn voor vrouwelijk jongvee (A3), is dit huisvestingssysteem naar alle waarschijnlijkheid van een andere dierencategorie.

### 3.1.2 Provinciale oplossing

De provincie Noord-Brabant heeft echter aangegeven dat voor de hierboven genoemde dierencategorieën ook huisvestingssystemen voor melkvee (Rav-code: A1) mogen worden gebruikt, hetgeen ook blijkt uit de toelichting in bijlage 2 Vn (zie bijlage 7). Deze gesuggereerde oplossing van de provincie Noord-Brabant baart individuele boeren zorgen, aangezien men stelt dat het gebruik van huisvestingssystemen voor andere dierencategorieën, in strijd is met de regels voor een omgevingsvergunning, onderdeel milieu.[[32]](#footnote-32) Die vergunning wordt verleend door het college van burgemeester en wethouders. Als oplossing voor dat probleem, stelt de provincie Noord-Brabant dat zij de wnb-vergunning verlenen voor vrouwelijk jongvee jonger dan 2 jaar (Rav-code: A3), waarbij zij vermelden dat er een huisvestingssysteem voor melkkoeien (Rav-code: A1) wordt toegepast. Vervolgens dient het college van B&W de omgevingsvergunning, onderdeel milieu, te verlenen waarbij het vermeldt dat er een ‘traditioneel huisvestingssysteem’ wordt gebruikt, die niet vermeld is onder categorie A3 van de Rav-lijst. Het ministerie van I&W (InfoMil) heeft in een e-mailbericht aangegeven dat de provincie Noord-Brabant zelf emissiefactoren mag vaststellen voor huisvestingssystemen, mits zij die emissiefactoren uitsluitend gebruikt om aan haar eigen regels - in dit geval de Verordening natuurbescherming Noord-Brabant - te toetsen (zie bijlage 8).

Verder geeft de Technische Advies Pool van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) aan dat in het kader van een omgevingsvergunning, onderdeel milieu, het niet geoorloofd is om huisvestingssystemen voor melkvee (A1), toe te passen op vrouwelijk jongvee (A3), aangezien dat niet in overeenstemming is met de praktijk. De RVO voert ook aan dat de verschillen in de samenstelling van de mest van melkkoeien en de mest van vrouwelijk jongvee, invloed kan hebben op de emissiereducerende werking van een huisvestingssysteem (zie bijlage 10). Daarom is het niet mogelijk om de emissiefactor voor de huisvestingssystemen van melkkoeien (A1) toe te passen op vrouwelijk jongvee (A3), aangezien het onduidelijk is of het huisvestingssysteem qua ammoniakemissie wel reducerend genoeg is voor de dieren die er in worden gehuisvest. Proeftuin Natura 2000 bevestigt de stelling dat erkende huisvestingssystemen voor melkveekoeien niet toepasbaar zijn voor vrouwelijk jongvee.[[33]](#footnote-33) Proeftuin Natura 2000 is een specialistische organisatie die tracht om samen met veehouders en adviseurs de Natura 2000-doelen te realiseren door onderzoek te doen naar emissiearme maatregelen.

## 3.2 Middel: bestuursrechtelijke procedure

### 3.2.1 Ultimum remedium

Procederen moet worden beschouwd als het ‘ultimum remedium’, hetgeen betekent dat alle andere mogelijke middelen zijn uitgeput. Het is namelijk niet opportuun om de relatie tussen ZLTO en de provincie Noord-Brabant lukraak op het spel te zetten. Nu de provincie herhaaldelijk verwijst naar het feit dat huisvestingssystemen voor melkvee ook toegepast kunnen worden op de hiervoor genoemde dierencategorieën waarvoor nog geen huisvestingssystemen beschikbaar zijn, rest er voor ZLTO niets anders dan te concluderen dat er geen ruimte meer is om op dit punt te overleggen met de provincie. Een bestuursrechtelijke procedure is daarom noodzakelijk zodat de provincie wordt gedwongen om een ander beleid te voeren. Hoewel ZLTO van plan is om een civielrechtelijke procedure te starten tegen de provincie, kan ZLTO ook overwegen om daarnaast een bestuursrechtelijke procedure te starten.[[34]](#footnote-34)

### 3.2.2 De bestuursrechtelijke procedure in het algemeen

Aangezien er geen goedgekeurde huisvestingssystemen op de Rav-lijst staan voor de dierencategorieën zoogkoeien ouder dan 2 jaar (A2), vrouwelijk jongvee tot 2 jaar (A3), vleesstieren en overig vleesvee van circa 8 tot 24 maanden (A6) en fokstieren en overig rundvee ouder dan 2 jaar (A7), zal het bevoegd gezag de aanvraag hoogstwaarschijnlijk afwijzen. Tegen deze afwijzing kan vervolgens door ZLTO worden geprocedeerd tot aan de ABRvS. Een omgevingsvergunning, onderdeel milieu, is een beschikking waaraan een weigering om een beschikking af te geven, wordt gelijkgesteld (art. 3:2 lid 2 Awb). De weigering om de omgevingsvergunning, onderdeel milieu, te verstrekken, kan dus worden gekwalificeerd als een appellabel besluit in de zin van de Awb. Indien dat noodzakelijk is, kan ZLTO voor deze procedure de kennis en expertise inroepen van Linssen cs Advocaten, omdat zij gespecialiseerd zijn op het gebied van agrarisch recht en ZLTO hun kennis en expertise vaker inroept.

Daar de Verordening natuurbescherming Noord-Brabant een algemeen verbindend voorschrift is, is het niet mogelijk daartegen rechtstreeks beroep in te stellen ingevolge art. 8:3 lid 1 sub a Awb. Het is echter wel mogelijk om deze verordening exceptief te laten toetsen door de rechter. De rechter oordeelt in dat geval of de Verordening natuurbescherming Noord-Brabant rechtmatig is bij de beoordeling van de rechtmatigheid van het onderliggende besluit.[[35]](#footnote-35) Om deze procedure tot stand te brengen, moet een veehouder allereerst een aanvraag voor een omgevingsvergunning, onderdeel milieu, moet indienen bij het college van B&W voor een van de in paragraaf 7.1 genoemde dierencategorieën. Vervolgens zal men binnen de daarvoor gestelde termijn bezwaar moeten indienen bij het bestuursorgaan welke het besluit heeft genomen, hetgeen normaliter binnen 6 weken dient te gebeuren ingevolge art. 6:7 Awb. Normaliter wordt een bestuursrechtelijke procedure met volmacht van de veehouder door de lokale ZLTO-afdeling opgestart, welke de rechtsvorm heeft van commerciële vereniging (rechtspersoon) in de zin van art. 2:3 jo. 2:26 lid 1 BW. De statuten vermelden immers dat de vereniging opkomt voor de procesbelangen van haar leden. Mocht het besluit in de bezwaarschriftprocedure niet baten, dan is het mogelijk om beroep in te stellen bij de bestuursrechter, aangezien er geen bijzondere bestuursrechter bevoegd is in deze procedure ingevolge art. 8:1 jo. 8:6 lid 1 Awb. Nu het in deze procedure gaat om een negatief besluit van een bestuursorgaan van de gemeente, is de rechtbank binnen het rechtsgebied waarin het bestuursorgaan zijn zetel heeft, relatief competent om de procedure in behandeling te nemen ingevolge art. 8:7 lid 1 Awb. Daar het werkgebied van ZLTO zich uitspreidt over drie provincies: Noord-Brabant, Zeeland en Zuid-Gelderland, is het mogelijk dat de procedure in behandeling wordt genomen door de rechtbank Oost-Brabant (zittingsplaats ’s-Hertogenbosch), rechtbank Zeeland-West-Brabant (zittingsplaats Breda) dan wel de rechtbank Gelderland (zittingsplaats Arnhem) ingevolge art.1 onder c, h, en k van het Besluit zittingsplaatsen gerechten.

### 3.2.3 Griffierecht en redelijke termijn voor de bestuursrechtelijke procedure

Als griffierecht dient de ZLTO-afdeling €338,- te betalen ingevolge art. 8:41 lid 1 en 2 sub c Awb. De bestuursrechter dient binnen zes weken na sluiting van het onderzoek schriftelijk uitspraak te doen, waarbij in bijzondere omstandigheden deze termijn met ten hoogste zes weken kan worden verlengd (art. 8:66 lid 1 en 2 Awb). Mocht de beroepsprocedure niet baten, dan is het tot slot nog mogelijk om hoger beroep in te stellen tegen de uitspraak van de bestuursrechter bij de ABRvS, aangezien geen andere hogerberoepsrechter bevoegd is om kennis te nemen van de procedure (art. 8:104 lid 1 sub a jo. 8:105 lid 1 Awb). Het griffierecht bedraagt in dat geval €466,- ingevolge art. 8:109 lid 1 sub c Awb.

ZLTO heeft er belang bij dat de bestuurlijke procedure vlot verloopt waardoor een veehouder snel duidelijkheid krijgt over wat er met betrekking tot de vergunningen moet gebeuren ten aanzien van de dierencategorieën waarvoor geen goedgekeurde huisvestingssystemen beschikbaar zijn. Vast staat dat art. 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens stelt dat een uitspraak binnen ‘een redelijke termijn’ dient te geschieden. De grote kamer van de ABRvS heeft in dat kader een uitspraak gedaan over wat nu de lengte is van een ‘redelijke termijn’ in het bestuursrecht. Voor de behandeling van de bezwaar- en beroepsfase geldt een termijn van twee jaar. [[36]](#footnote-36) Deze termijn begint te lopen bij de indiening van het bezwaarschrift.[[37]](#footnote-37) Als die termijn is overschreden, dan geldt dat de bezwaarfase bij het bestuursorgaan onredelijk lang heeft geduurd bij de overschrijding van de termijn van een half jaar, en voor de beroepsfase bij de bestuursrechter geldt een termijn van anderhalf jaar. Voor hoger beroep geldt een termijn van twee jaar, waarbij de termijn begint te lopen op het moment dat het hoger beroep is ingesteld. Een overschrijding van de redelijke termijn kan gerechtvaardigd zijn als gevolg van de complexiteit van de zaak, de wijze waarop de zaak door het bestuursorgaan en de rechter is behandeld en het processuele gedrag van appellant gedurende de gehele bestuursrechtelijke procedure.[[38]](#footnote-38) Indien de overschrijding niet gerechtvaardigd is, kan in ieder geval de daardoor geleden immateriële schade worden vergoed. Daarvoor geldt een vergoeding van €500 per half jaar of een gedeelte daarvan waarmee de redelijke termijn is overschreden. Dit bedrag dient te worden betaald door de het bestuursorgaan en of de Staat der Nederlanden.[[39]](#footnote-39)

### 3.2.4 Gronden voor de bestuursrechtelijke procedure

Tegen de weigering om de omgevingsvergunning, onderdeel milieu, te verlenen, kunnen twee gronden worden aangevoerd: (1) de Verordening natuurbescherming is in strijd met hogere regelgeving, namelijk de Regeling ammoniak en veehouderij. (2) de Verordening natuurbescherming is in strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (a.b.b.b.).

1. **De Verordening natuurbescherming is in strijd met hogere regelgeving**

Verordening natuurbescherming heeft tot doel de ammoniakuitstoot van huisvestingssystemen te verlagen en daarvoor worden normen gesteld waardoor melkveehouders genoodzaakt zijn om hun stallen aan te passen. Het ministerie van I&W bepaalt in de Regeling ammoniak en veehouderij welke huisvestingssystemen de boer mag toepassen; de provincie wijkt daar vervolgens van af in de Verordening natuurbescherming door te bepalen dat huisvestingssystemen voor melkkoeien (A1) toegepast kunnen worden voor zoogkoeien ouder dan 2 jaar (A2), vrouwelijk jongvee tot 2 jaar (A3), vleesstieren en overig vleesvee van circa 8 tot 24 maanden (A6) en fokstieren en overig rundvee ouder dan 2 jaar (A7). Het college van B&W dient vervolgens een omgevingsvergunning, onderdeel milieu, af te geven waarin vermeld staat dat er een ‘traditioneel huisvestingssysteem’ voor vrouwelijk jongvee jonger dan 2 jaar (A3) wordt toegepast. Hierdoor ontstaat er een discrepantie tussen de door de GS afgegeven wnb-vergunning, en de door het college van B&W afgegeven omgevingsvergunning, onderdeel milieu. Daardoor is de Verordening natuurbescherming in strijd met een hogere regeling, namelijk de Regeling ammoniak en veehouderij (Rav), hetgeen door RVO wordt bevestigd. In dat geval geldt de regel ‘lex superior derogat legi inferiori’ (een hogere wet prevaleert de lagere wet), waardoor de Verordening natuurbescherming (wat betreft de dierencategorieën waarvoor geen huisvestingssystemen beschikbaar zijn) onverbindend dient te worden verklaard. Dat betekent dat de bestuursrechter constateert dat regelgeving in strijd is met hogere regelgeving waardoor de werking van de verordening geen doorgang dient te vinden.[[40]](#footnote-40) Daarbij moet worden geconstateerd dat de Regeling ammoniak en veehouderij nergens de bevoegdheid verleent om af te wijken van de gestelde normen welke in die regeling worden gesteld.

1. **De Verordening natuurbescherming is in strijd met de a.b.b.b.**

Verder kan ZLTO aanvoeren dat het stellen van ammoniakemissienormen voor dierencategorieën waarvoor geen huisvestingssystemen beschikbaar zijn, in strijd is met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De geschonden beginselen worden hieronder verder besproken.

*Evenredigheidsbeginsel (materieel zorgvuldigheidsbeginsel):*

ZLTO kan aanvoeren dat de PS in strijd handelt met het evenredigheidsbeginsel van art. 3:2 lid 2 Awb. Een logische vraag die in dit verband rijst: mag de bestuursrechter een algemeen verbindend voorschrift toetsen aan dit beginsel? Art. 3:1 lid 1 sub a Awb bepaalt dat afdeling 3.2 van de Awb, waarin het evenredigheidsbeginsel is gecodificeerd, van toepassing is voor zover de aard van het besluit zich daartegen niet verzet. De aard van de Verordening natuurbescherming (een algemeen verbindend voorschrift) verzet zich niet tegen een gerechtelijke toetsing aan het evenredigheidsbeginsel. Het oorspronkelijke wetsvoorstel bevatte namelijk de bepaling dat afdeling 3.2 niet van toepassing zou zijn op algemeen verbindende voorschriften, waardoor het niet mogelijk zou zijn om algemeen verbindende voorschriften te toetsen aan het evenredigheidsbeginsel. Dat wetsvoorstel is echter geamendeerd waardoor een gerechtelijke toets aan het evenredigheidsbeginsel mogelijk is.[[41]](#footnote-41) In de rechtsgeschiedenis is al vaker exceptief getoetst door de rechter aan het evenredigheidsbeginsel van art. 3:4 lid 2 Awb, waardoor er geen wettelijke belemmering is die de bestuursrechter ervan weerhoudt om de Verordening natuurbescherming te toetsen aan het evenredigheidsbeginsel.[[42]](#footnote-42)

Dan rest nog de vraag waarom de Verordening natuurbescherming in strijd is met het evenredigheidsbeginsel van art. 3:4 lid 2 Awb. Het evenredigheidsbeginsel houdt in dat uit een besluit voortvloeiende lasten niet disproportioneel zwaar mogen zijn in vergelijking met het effect daarvan op de met het besluit te dienen belangen. De Verordening natuurbescherming moet dus als middel in verhouding staan tot het doel van dat middel, namelijk de verwezenlijking van de instandhoudingsdoelstellingen voor de Natura 2000-gebieden.[[43]](#footnote-43) De toets aan het evenredigheidsbeginsel bestaat volgens het HvJEU uit drie onderdelen: (1) de geschiktheidstoets, (2) de noodzakelijkheidstoets en (3) de proportionaliteitstoets.

Ten eerste de geschiktheidstoets waarbij gekeken dient te worden of het middel geschikt is om het beoogde doel te dienen. In dit geval bepaalt de provincie in de Verordening natuurbescherming dat een melkveehouder aan de gestelde ammoniakemissienormen dient te voldoen ondanks het feit dat er voor sommige dierencategorieën nog geen huisvestingssystemen zijn goedgekeurd door het ministerie van I&W. In paragraaf 7.1 is besproken dat het volgens de RVO niet is toegestaan om huisvestingssystemen te gebruiken voor een andere dierencategorie bij de aanvraag voor een omgevingsvergunning, onderdeel milieu. De redenering van de provincie dat de veehouder goedgekeurde huisvestingssystemen voor melkvee dient toe te passen op dierencategorieën waarvoor geen stalcategorieën beschikbaar zijn, snijdt daardoor geen hout. De RVO voert ook aan dat de verschillen in de samenstelling van de mest van melkkoeien en vrouwelijk jongvee invloed kunnen hebben op de emissiereducerende werking van een huisvestingssysteem (zie bijlage 10). Daarom is het niet mogelijk om de emissiefactor voor de huisvestingssystemen van melkkoeien (A1) toe te passen op vrouwelijk jongvee (A3), aangezien het onduidelijk is of het huisvestingssysteem qua ammoniakemissie wel reducerend genoeg is voor de dieren die er in worden gehuisvest. Daardoor zijn de strenge emissienormen voor de dierencategorieën waarvoor geen huisvestingssystemen beschikbaar zijn, ongeschikt om de ammoniakemissie terug te dringen met het oog op de instandhoudingsdoelstellingen voor Natura-200 gebieden. De organisatie ‘Proeftuin Natura 2000’ sluit zich bij de conclusie van RVO aan voor zover het gaat om vrouwelijk jongvee jonger dan 2 jaar. Het genoemde beleid kan daardoor de geschiktheidstoets niet doorstaan.

Ten tweede de noodzakelijkheidstoets waarbij wordt gekeken of er met minder ingrijpende maatregelen ook kan worden volstaan. Linssen cs Advocaten bevestigt in haar civiele dagvaarding dat nergens uit blijkt dat de provincie mogelijke alternatieven heeft onderzocht om de ammoniakemissie van veehouders op een andere manier te reduceren dan uitsluitend via andere huisvestingssystemen. Zo had de provincie bijvoorbeeld ook kunnen kijken naar voermanagementmaatregelen, andere manieren om mest uit te rijden en door beweiding te stimuleren. Denk bij voermanagementmaatregelen aan het verlagen van het eiwitgehalte van het voer en bij mest uitrijden aan zodenbemesting.[[44]](#footnote-44) Op deze manier had de provincie ervoor kunnen zorgen dat met goedkopere maatregelen de Natura-2000 doelen zouden worden behaald. De provincie heeft echter geen blijk heeft gegeven van het feit dat deze maatregelen zijn onderzocht; zij kijkt slechts kortzichtig naar maatregelen waarbij ammoniakreductie alleen kan worden bereikt door het complete huisvestingssysteem aan te passen. Het feit dat de provincie heeft nagelaten om alternatieve maatregelen te onderzoeken, maakt dat het genoemde beleid de noodzakelijkheidstoets niet doorstaat.

Ten derde de proportionaliteitstoets waarbij wordt gekeken of het verwachte effect in redelijke verhouding staat tot de opgelegde last. Anders gezegd: staat de verwachte milieuwinst door het gebruik van melkveesystemen in verhouding tot de last waarmee de veehouders worden geconfronteerd? Deze vraag moet ontkennend worden beantwoord wanneer in beschouwing wordt genomen dat de melkveestallen ongeschikt zijn voor vrouwelijk jongvee, zoals al eerder is betoogd. Het gebruik van melkveesystemen is ook in strijd met de wettelijke systematiek van de Regeling ammoniak en veehouderij, aangezien voor de verschillende dierencategorie niet voor niets afzonderlijke huisvestingssystemen zijn voorgeschreven. Een veehouder wordt dus opgezadeld met maatregelen waaraan deze onmogelijk kan voldoen gezien de huidige stand van de techniek. Dat betekent dat het genoemde beleid de proportionaliteitstoets niet doorstaat.

Nu het provinciale beleid de geschiktheidstoets, de noodzakelijkheidstoets en de proportionaliteitstoets van het evenredigheidsbeginsel niet kan doorstaan, volgt daaruit de conclusie dat het provinciale beleid ten aanzien van dierencategorieën waarvoor geen goedgekeurde huisvestingssystemen beschikbaar zijn, onverbindend moet worden verklaard.

*Plicht tot belangenafweging:*

Bij de bespreking van het evenredigheidsbeginsel werd geconcludeerd dat afdeling 3.2 van de Awb van toepassing is op algemeen verbindende voorschriften. Dat geldt dus ook voor de Verordening natuurbescherming aangezien dat een algemeen verbindend voorschrift is. In afdeling 3.2 van de Awb is in art. 3:4 lid 1 Awb de plicht tot belangenafweging gecodificeerd. De plicht tot belangenafweging houdt in dat een bestuursorgaan de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen afweegt, voor zover dat niet uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit. Ofwel: alle belangen die mogen worden meegewogen, moeten worden meegewogen.[[45]](#footnote-45) Er zijn geen wettelijke voorschriften waaruit blijkt dat de PS geen plicht heeft tot belangenafweging, en dit vloeit ook niet voort uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid van de provincie om bij verordening regels te stellen. De PS is op de hoogte van het feit dat er voor de dierencategorieën A2, A3, A6 en A7 nog geen goedgekeurde huisvestingssystemen beschikbaar zijn. Die kennis blijkt uit de vierde overweging bij een motie van afkeuring die tijdens het debat op 7 juli 2017 over de ‘Tweede wijzigingsverordening Verordening natuurbescherming Noord-Brabant’ is ingediend door de fractie van het CDA (zie bijlage 11). Het CDA herhaalt die wetenschap in de eerste constatering bij de motie ‘Voorkom aanbiedersmonopolie’ tijdens datzelfde debat (zie bijlage 12). Toch stelt gedeputeerde Van den Hout (portefeuille Natuur, Water en Milieu) in een memo dat deze huisvestingssystemen voor melkvee effectief en toepasbaar zijn voor vrouwelijk jongvee, waarbij dezelfde reductiepercentages kunnen worden toegepast (zie bijlage 13). Het is echter niet bekend op welke feiten de hierboven genoemde stelling berust, en ZLTO vermoedt zelfs dat er helemaal geen feiten aan de stelling ten grondslag liggen, aangezien al is aangetoond dat huisvestingssystemen voor melkvee niet één op één over kunnen worden genomen voor vrouwelijk jongvee. De provincie kan ook geen tests overleggen waar bijvoorbeeld uit blijkt dat de mestsamenstelling van jongvee, welke anders is dan de mestsamenstelling van melkvee, geen effect heeft op de emissiereducerende werking van het huisvestingssysteem. Daar komt nog bij dat de door ZLTO aangehaalde bronnen (RVO, Proeftuin Natura 2000) de bevindingen van gedeputeerde Van den Hout tegenspreken. Daaruit kan geconcludeerd worden dat de provincie de vereiste technische kennis over huisvestingssystemen niet heeft meegewogen in haar besluitvorming, waardoor er dus onmogelijk sprake kan zijn van een deugdelijke belangenafweging in de zin van art. 3:4 lid 1 Awb. Het feit dat het besluit is genomen door een democratisch gekozen orgaan doet daar niets aan af.

*Formele rechtszekerheidsbeginsel:*

Dit beginsel wordt ook weleens aangeduid als het ‘duidelijkheidsbeginsel’, wat voortvloeit uit de jurisprudentie. Dit beginsel verlangt dat de overheid besluiten duidelijk en ondubbelzinnig formuleert, waarbij de betekenis ervan niet afhankelijk mag zijn van de uitleg door een ander.[[46]](#footnote-46) Dat betekent dat de betrokkene niet in onzekerheid mag verkeren over de rechtsgevolgen van een besluit. Het is belangrijk om daarbij in beschouwing te nemen dat de rechtsgeschiedenis leert dat bepalingen uit algemeen verbindende voorschriften al eens eerder onverbindend zijn verklaard wegens onduidelijkheden. Zo werd een bepaling uit een gemeentelijke belastingverordening onverbindend verklaard aangezien deze een onduidelijke omschrijving gaf van de grondslag om belasting te heffen.[[47]](#footnote-47) Tevens is ooit een bijstandsverordening onverbindend verklaard, omdat de criteria om een onderscheid te maken tussen een lichte en gewone verplichting en tussen het niet of onvoldoende nakomen van een dergelijke verplichting, niet in de verordening was opgenomen. Voor de bijstandsgerechtigde was het daardoor niet duidelijk welke gevolgen aan zijn gedragingen waren verbonden.[[48]](#footnote-48) Voor ZLTO is het opportuun om het duidelijkheidsbeginsel toe te passen op de ammoniakemissienormen voor de dierencategorieën zoogkoeien ouder dan 2 jaar (A2), vrouwelijk jongvee tot 2 jaar (A3), vleesstieren en overig vleesvee van circa 8 tot 24 maanden (A6) en fokstieren en overig rundvee ouder dan 2 jaar (A7) van de Verordening natuurbescherming. Nu er voor deze dierencategorieën geen landelijk goedgekeurde huisvestingssystemen beschikbaar zijn, waarbij het ook niet mogelijk is om landelijk goedgekeurde huisvestingssystemen voor andere dierencategorieën toe te passen, blijft de veehouder achter met onduidelijkheid over hoe hij aan de ammoniakemissienormen van de Verordening natuurbescherming moet voldoen. Dat is namelijk praktisch onmogelijk geworden. De provincie had moeten onderzoeken of er andere mogelijkheden waren om de emissies van deze dierencategorieën te reduceren, in plaats van een creatieve interpretatie te geven van de regels van de Regeling ammoniak en veehouderij, hetgeen ook niet is toegestaan.

# 4 Het begrip ‘huisvestingssysteem’

*In het vorige hoofdstuk is het juridische kader van dit onderzoek afgebakend. In dit hoofdstuk kijken we naar het begrip ‘huisvestingssysteem’ dat betrekking heeft op de Verordening natuurbescherming. Binnen het team van omgevingsadviseurs van ZLTO is de vraag ontstaan hoe het begrip ‘huisvestingssysteem’ geïnterpreteerd moet worden. Welke gevolgen heeft de uitleg van dit begrip voor de tijdspanne waarin de veehouder zijn huisvestingssysteem moet vervangen op grond van de Verordening natuurbescherming en hoe legt de provincie Noord-Brabant dit begrip uit? Dat zijn vragen die in dit hoofdstuk aan bod zullen komen.*

## 4.1 Knelpunt: dispuut tussen ZLTO en de provincie Noord-Brabant

Een rundveehouder uit Dongen (zie bijlage 16) heeft een stal waarin hij melkkoeien houdt en waarvoor de rundveehouder een omgevingsvergunning, onderdeel milieu, heeft die sinds 1 december 2010 onherroepelijk is geworden. Melkkoeien vallen onder categorie A1 van bijlage 1 Regeling ammoniak en veehouderij, welke bijlage normaliter wordt aangeduid als de ‘Rav-lijst’ (zie bijlage 4). Nu is diezelfde veehouder van plan om in dezelfde stal in plaats van melkkoeien zoogkoeien te gaan houden vanaf 2015. Deze koeien vallen onder een andere categorie, namelijk categorie A2 op de Rav-lijst. De vraag is of de veehouder zijn huisvestingssysteem heeft gewijzigd nu deze een andere dierencategorie is gaan houden. Hieromtrent is een dispuut ontstaan tussen ZLTO en de provincie Noord-Brabant met betrekking tot de vraag over de interpretatie van het begrip ‘huisvestingssysteem’. Art. 1.4 lid 2 sub a Vn stelt dat vanaf 1 januari 2020 geen huisvestingssysteem meer mag worden toegepast welke gebaseerd is op een omgevingsvergunning, onderdeel milieu, die langer dan 15 jaar geleden onherroepelijk is geworden dan wel een melding ingevolge het BARIM die langer dan 15 jaar geleden is ingediend. Voor rundveehouders geldt dat er vanaf 1 januari 2020 geen huisvestingssysteem mag worden toegepast welke gebaseerd is op een omgevingsvergunning, onderdeel milieu, die langer dan 20 jaar geleden onherroepelijk is geworden dan wel een melding ingevolge het BARIM die langer dan 20 jaar geleden is ingediend. De rundveehouder die melkrundvee houdt, waarvan de melding of vergunningsaanvraag op 1 december 2010 onherroepelijk is geworden dan wel is ingediend, zou dus pas vanaf 1 december 2030 aan de strenge vereisten van bijlage 2 van de Verordening Natuurbescherming hoeven te voldoen ingevolge art. 1.4 lid 2 sub a Vn. Het is de vraag of deze termijn verschuift wanneer dezelfde melkveehouder vanaf 1 december 2015 een onherroepelijke aanvraag voor een omgevingsvergunning, onderdeel milieu, dan wel een melding heeft ingediend, voor het houden van zoogkoeien (A2) in dezelfde stal als dat hij de melkkoeien hield (A1). De provincie Noord-Brabant is van mening dat dit niet het geval is, aangezien er geen ander huisvestingssysteem wordt toegepast. ZLTO is echter van mening dat er wél een ander huisvestingssysteem wordt toegepast, waardoor de in art. 1.4 lid 2 sub a Vn gestelde termijn verschuift. Het voordeel hiervan is dat de veehouder in dat geval dus in aanmerking komt voor uitstel, hetgeen betekent dat hij een extra investeringstermijn heeft van 5 jaar.

## 4.2 Middel: juridische uitleg bij het begrip ‘huisvestingssysteem’

Voor de definitie van het begrip ‘huisvestingssysteem’, verwijst de Vn in art. 1.1 lid 1 sub d naar art. 1 van het Besluit emissiearme huisvesting. Daarmee sluit de provincie dus aan bij de landelijke definitie van het begrip ‘huisvestingssysteem’. Dat besluit definieert het begrip ‘huisvestingssysteem’ als volgt: ‘gedeelte van een dierenverblijf, waarin landbouwhuisdieren van één dierencategorie op dezelfde wijze worden gehouden’. Nu is het de vraag of er sprake is van een ander huisvestingssysteem wanneer een veehouder besluit om in hetzelfde dierenverblijf een andere dierencategorie te houden. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) heeft in een uitspraak geoordeeld dat wanneer er in een stal een andere dierencategorie van de Rav-lijst wordt gehouden dan voorheen, er niet meer sprake is van hetzelfde huisvestingssysteem. In deze zaak wilde een boer namelijk kraamzeugen houden terwijl er voor de stallen een omgevingsvergunning was verleend voor gespeende biggen. De ABRvS oordeelde dat hier geen sprake was van hetzelfde huisvestingssystemen, aangezien kraamzeugen en gespeende biggen als afzonderlijke dierencategorieën zijn vermeld in de Rav-lijst.[[49]](#footnote-49) Daar komt nog bij dat het houden van andere dieren gevolgen heeft voor de ammoniakemissie,[[50]](#footnote-50) aangezien melkkoeien een andere emissiefactor in de Rav-lijst hebben dan zoogkoeien. Daarmee wordt nogmaals aangetoond dat het huisvestingssysteem verandert wanneer men van dierencategorie verandert. Een veehouder dient van die wijziging een melding ingevolge het BARIM te doen, dan wel een nieuwe omgevingsvergunning, onderdeel milieu, aan te vragen. Dat betekent dus dat de in art. 1.4 lid 2 sub a Vn genoemde termijn van 15 jaar (20 jaar voor de rundveehouderij) opnieuw begint te lopen wanneer er vóór 2020 een andere dierencategorie wordt gehouden in hetzelfde dierenverblijf, aangezien er dan sprake is van een ander huisvestingssysteem. Hierdoor kan geconcludeerd worden dat ZLTO het recht op de juiste wijze interpreteert. De in de casus genoemde veehouder hoeft daardoor pas vanaf 1 december 2035 te voldoen aan strenge emissienorm van bijlage 2 van de Verordening natuurbescherming, in plaats van 1 december 2030. Daardoor kan de rundveehouder dus gebruikmaken van een extra investeringstermijn van 5 jaar. De provincie zou in de toekomst kunnen kiezen voor een eigen definitie van het begrip ‘huisvestingssysteem’ om onder de hiervoor genoemde jurisprudentie uit te komen. Dat is echter nu niet het geval.

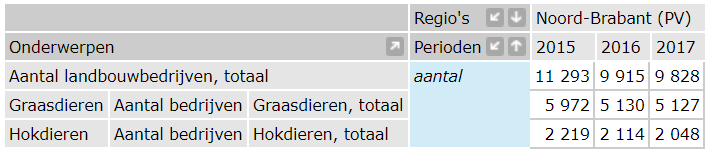
# 5 Plicht om een wnb-vergunning te bezitten

*Veel veehouders zijn verplicht om een wnb-vergunning te bezitten op grond van de Wet natuurbescherming en aanverwante regelingen. Uit de zitdagen die ZLTO organiseert is naar voren gekomen dat veel veehouders nog niet in het bezit zijn van een wnb-vergunning. Vaak zijn veehouders ook niet op de hoogte van het feit dat zij verplicht zijn om deze vergunning te bezitten. Op welke manier kan ZLTO een bijdrage leveren om dit probleem op te lossen?*

## 5.1 Knelpunt: onwetendheid m.b.t. de wnb-vergunning

Uit de adviesgesprekken van de omgevingsadviseurs van ZLTO, is naar voren gekomen dat veel veehouders niet in het bezit zijn van een wnb-vergunning waarbij velen ook niet op de hoogte zijn van het feit dat zij de eventuele verplichting hebben om in het bezit te zijn van een dergelijke vergunning. De woordvoerder van gedeputeerde Van der Hout van de provincie Noord-Brabant, stelt dat er geen cijfers beschikbaar zijn omtrent het percentage veehouders dat niet in het bezit is van een wnb-vergunning (zie bijlage 15). Daarbij wordt wel vastgesteld dat er ruim 3600 vergunningen zijn verleend inzake natuurbescherming (dus zowel de oude Natuurbeschermingswet 1998 als de nieuwe Wnb). De provincie verklaart dat echter niet bekend is of deze op dit moment afdoende zijn en dat het ook niet bekend is welke veehouderijen vergunningsvrij zijn. Hierdoor is het niet mogelijk om een nauwkeurig percentage te geven van het aantal boeren dat niet in het bezit is van een wnb-vergunning. Volgens CBS zijn er in 2017 in de provincie Noord-Brabant in totaal 7175 hokdier- en graasdierbedrijven. Daarbij zijn de bedrijven die niet bij de Kamer van Koophandel geregistreerd zijn niet meegenomen, hetgeen betekent dat het onbekend is welke van deze bedrijven in het bezit zijn van een wnb-vergunning:

Landbouw; gewassen, dieren en grondgebruik naar regio



*Figuur 8: Centraal Bureau voor de Statistiek, Den haag/Heerlen 18-4-2018*

Uit deze cijfers kan in ieder geval worden opgemaakt dat een aanzienlijk deel van de veehouders nog niet in het bezit is van een wnb-vergunning.

Dit probleem is tweeledig, aangezien het zowel een juridisch probleem als een praktisch probleem betreft. Dit is een juridisch probleem aangezien de boeren die niet in het bezit zijn van een wnb-vergunning feitelijk in strijd handelen met art. 2.7 lid 2 Wnb. Dit is tevens een praktisch probleem aangezien veel boeren blijkbaar niet op de hoogte zijn van het feit dat zij vergunningsplichtig zijn. Niet in het bezit zijn van een wnb-vergunning kan nadelige gevolgen hebben voor een veehouder wanneer deze vergunning niet op verzoek van de omgevingsdienst kan worden getoond. De hoge leges van € 3002,- voor de wnb-vergunning kunnen een reden zijn dat boeren ervan afzien om deze vergunning aan te vragen (zie bijlage 5 bij dit rapport). De Wet op de economische delicten (WED) stelt echter dat dit strafbaar is. Dit is namelijk een overtreding, dan wel een misdrijf indien kan worden bewezen dat er sprake is van opzet (art. 1a sub 2 jo. 2 lid 1 WED). Een misdrijf kan worden gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren, een taakstraf of een geldboete van ten hoogste €20.750,- (art. 6 lid 1 sub 2 WED jo. 23 lid 4 Sr). Wanneer opzet niet kan worden aangetoond, dan is er sprake van een overtreding waarvoor een hechtenis van ten hoogste zes maanden, een taakstraf of een geldboete van ten hoogste €20.750,- kan worden opgelegd (art. 6 lid 1 sub 5 WED).

Nu is de hiervoor genoemde strafrechtelijke weg van sanctioneren nogal rigoureus; daarom kiezen de omgevingsdiensten liever voor een herstelsanctie, zoals de last onder dwangsom. Aangezien art. 7.2 lid 1 Wnb jo. 122 Pw de GS de bevoegdheid geeft om een last onder bestuursdwang op te leggen, is in plaats daarvan een last onder dwangsom ook mogelijk ingevolge art. 5:32 lid 1 Awb.[[51]](#footnote-51) De hoogte van de dwangsom moet beantwoorden aan de vraag wat vereist is om de dwangsom doeltreffend te doen zijn.[[52]](#footnote-52) De dwangsom wordt voorafgegaan aan een waarschuwing, aangezien de materiële zorgvuldigheidsnorm van art. 3:4 lid 2 Awb dat vereist.[[53]](#footnote-53) Nu heeft de Omgevingsdienst Brabant Noord aangekondigd dat het toezicht op veehouders voor wat betreft de naleving van de natuurwet- en regelgeving wordt geïntensiveerd (aan welk project ZLTO ook deelneemt).[[54]](#footnote-54) Het belang dat een veehouder in het bezit is van een wnb-vergunning zal daardoor toenemen aangezien de mogelijke sancties er niet om liegen. De vraag is of ZLTO hiertoe een bijdrage kan leveren. Dit probleem is tweeledig, aangezien het zowel een juridisch als een praktisch probleem is.

## 5.2 Middel: verbetering informatieverschaffing

Dit probleem kan op diverse manieren worden opgelost. Zowel de omgevingsadviseurs als de afdeling Communicatie binnen ZLTO kunnen hieraan een nuttige bijdrage leveren. Aangezien de omgevingsadviseurs vaak direct contact hebben met de boeren, kunnen zij de boeren hiervan mondeling op de hoogte stellen. Tevens kan de afdeling Communicatie onderzoeken wat de beste informatiemedia zijn om de boeren te informeren over de wnb-vergunning. Het is daarbij natuurlijk belangrijk dat zoveel mogelijk boeren worden bereikt. Zo is het ook mogelijk om via het ZLTO-congres informatie te geven over de vereiste wnb-vergunning, en het verschil tussen de wnb-vergunning en de omgevingsvergunning, onderdeel milieu. Daarnaast kan het agrarische vakblad van LTO Nederland, ‘Nieuwe Oogst’, een artikel wijden aan dit onderwerp met het doel om veehouders te informeren over de mogelijke verplichting om in het bezit te zijn van een wnb-vergunning. Uit een onafhankelijk onderzoek van AgriDirect blijkt namelijk dat Nieuwe Oogst door 25 procent van de boeren en tuinders wordt genoemd als belangrijkste agrarische vakblad.[[55]](#footnote-55) AgriDirect is een organisatie die gespecialiseerd is in marketing en marktonderzoek in de agrarische sector, maar ze hebben geen banden met LTO Nederland. Aangezien alle leden van LTO Nederland dit blad in de bus krijgen, is het communicatiebereik groot. De journalisten van Nieuwe Oogst zijn verder ook eenvoudig te bereiken, aangezien zij in hetzelfde gebouw ressorteren als ZLTO.

# 6 De stalderingsmaatregel en uitbreiding

*De stalderingsmaatregel vloeit voort uit de Verordening ruimte. In dit hoofdstuk is het de vraag welke opties een veehouder kan overwegen om de gevolgen van de ‘stalderingsmaatregel’ te neutraliseren. Zijn deze opties wel voor iedere veehouder interessant en wat kan de afdeling Vastgoed van ZLTO meenemen bij de advisering over de mogelijke ontwikkelingsruimte die een veehouder heeft als gevolg van de stalderingsmaatregel?*

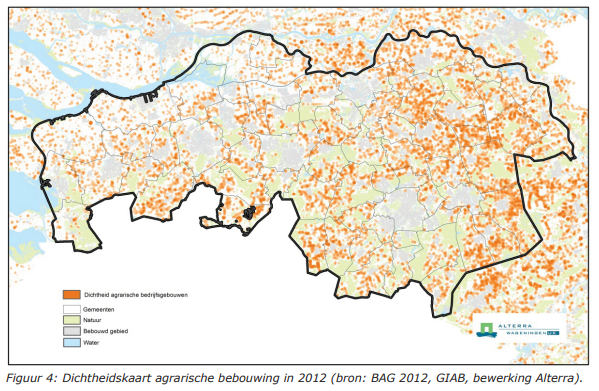
## 6.1 Knelpunt: stalderen belemmert de kansen op uitbreiding

Een varkenshouder uit de gemeente Meierijstad met 500 varkens wil zijn stal vergroten met het oog op een eventuele uitbreiding van het aantal varkens, maar ook om de dierenwelzijn van de varkens te verbeteren. Daarnaast zoekt een startende varkenshouder uit Oirschot een leegstaand bedrijf waarin hij zijn vak kan uitoefenen. Beide varkenshouders streven naar een goed ondernemersklimaat, hetgeen betekent dat er zo min mogelijk regels zijn die de mogelijkheid tot uitbreiding kunnen belemmeren. Het stalderen is zo’n maatregel die de bedrijfsvoering kan belemmeren wanneer de varkenshouder graag wil uitbreiden. De stalderingsmaatregel geldt niet voor de gehele provincie, aangezien hokdierhouders in het westen van Noord-Brabant niet hoeven te stalderen alvorens zij een uitbreiding willen realiseren. In paragraaf 2.4 is een kaart weergegeven waarop de zes stalderingsgebieden te zien zijn. Hokdierhouders die de ambitie hebben om een uitbreiding te realiseren, dienen namelijk eerst de stallen van stoppende hokdierhouderijen op te kopen en te slopen alvorens zij hun eigen bedrijf kunnen uitbreiden. Hokdierhouders die in een stalderingsgebied wonen, worden opgezadeld met een enorme extra kostenpost indien men wil uitbreiden. Zo dient de varkenshouder uit Meierijstad voor 2140 m2 in totaal €107.000,- te betalen (€50,- per m2).[[56]](#footnote-56) De prijs per vierkante meter kan verschillen aangezien er sprake is van een vrije markt. Van die 2140 m2 mag de veehouder vervolgens maar 1945,45 m2 gebruiken om zijn eigen stal uit te breiden, aangezien er 10% meer gesloopt dient te worden dan dat er gebouwd mag worden. Dat betekent dus dat de veehouder extra betaalt voor de sloop van 194,55 m2 (€9727,5), welke vierkante meters hij vervolgens niet kan gebruiken ter uitbreiding van zijn eigen stal. Verder zorgt de splitsing van de stalderingsgebieden ervoor dat het voor hokdierhouders moeilijker wordt om een stoppende hokdierhouderij te vinden en dat geldt al helemaal voor hokdierhouderijen die gevestigd zijn aan de grens van zo’n stalderingsgebied.[[57]](#footnote-57) Zo kan het zijn dat een in Oisterwijk gevestigde hokdierhouder beter op de hoogte is van het aantal ‘staldeerbare’ stallen dat in Haaren is gesitueerd, dan het aantal ‘staldeerbare’ stallen dat in Zundert is gesitueerd. En dat terwijl Haaren in een ander stalderingsgebied ligt dan Oisterwijk, terwijl Zundert in hetzelfde stalderingsgebied is gesitueerd als Oisterwijk (zie de kaart van paragraaf 2.4). Voor het verlenen van stalderingsbewijzen namens de GS, is het ‘stalderingsloket’ ingesteld. Het stalderingsloket houdt zich uitsluitend bezig met het verlenen van stalderingsbewijzen. Dat betekent dat het stalderingsloket dus niet bijhoudt hoeveel vierkante meters er beschikbaar zijn gekomen per stalderingsgebied als gevolg van de sloop van stallen. Hokdierhouderijen zijn daardoor dus aan de vrije markt overgeleverd en dienen zelf op zoek te gaan naar stallen die gesloopt kunnen worden. ZLTO heeft een register waarin is weergegeven hoeveel vierkante meters beschikbaar zijn per stalderingsgebied. Daardoor hoeft een boer dus in principe niet zelf op zoek te gaan naar een stal om te slopen, aangezien ZLTO hierin kan adviseren.

## 6.2 Middel: vestiging buiten stalderingsgebied of buiten Noord-Brabant

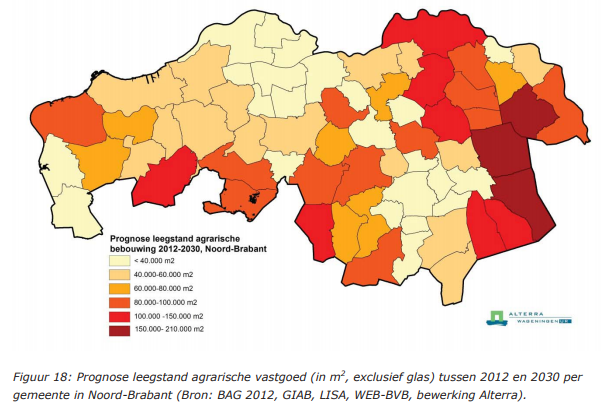
### 6.2.1 Dichtheid van agrarische bebouwingen in Oost-Brabant

De stalderingsregels zorgen ervoor dat het voor hokdierhouders minder aantrekkelijk wordt om uit te breiden binnen het stalderingsgebied. Daar komt nog bij dat er de komende jaren veel veehouderijen zullen ophouden te bestaan, hetgeen betekent dat de leegstand van agrarische bedrijven in exorbitante getalen zal gaan toenemen. Wageningen University & Research heeft in een prognose gesteld dat er in 2030 in Noord-Brabant bijna 4 miljoen m2 aan lege agrarische bedrijfsgebouwen bijkomt.[[58]](#footnote-58) In de onderstaande kaart is te zien dat de dichtheid van agrarische bebouwing het hoogst is in Oost-Brabant:[[59]](#footnote-59)



*Figuur 9: rapport leegstand agrarisch vastgoed Noord-Brabant Alterra Wageningen UR*

De hoge dichtheid van de agrarische bebouwing in Oost-Brabant, verklaart waarom de provincie Noord-Brabant heeft bepaald dat uitbreidende hokdierhouders moeten stalderen alvorens zij mogen uitbreiden. Verder geeft Wageningen University & Research een prognosekaart van de leegstand van agrarische bebouwing welke tussen 2012 en 2030 naar verwachting zal ontstaan. In de onderstaande prognosekaart is duidelijk te zien dat de leegstand vooral zal toenemen in Oost-Brabant:[[60]](#footnote-60)



*Figuur 10: rapport leegstand agrarisch vastgoed Noord-Brabant Alterra Wageningen UR*

### 6.2.2 Voor- en nadelen om buiten het stalderingsgebied of Noord-Brabant te vestigen

Er zijn echter nog meer omstandigheden waar een hokdierhouder rekening mee dient te houden alvorens hij beslist om zich buiten het stalderingsgebied te vestigen. Zo verwacht de provincie dat een verschuiving van bedrijven naar West-Brabant niet of nauwelijks optreedt vanwege: [[61]](#footnote-61)

1. de vestigingsvoorwaarden die minder gunstig zijn;
2. er relatief gezien slechts een beperkt aantal hokdierbedrijven in West-Brabant gevestigd is en eventuele uitbreiding daarvan al wordt beperkt door bestaande regels in de verordening;
3. de bestemmingsplannen in West-Brabant de vestiging van hokdierbedrijven in het algemeen uitsluiten.

West-Brabant, Zeeland en Zuid-Gelderland zijn allen onderdeel van het werkgebied van ZLTO (zie bijlage 19). In die gebieden zal het dus niet aantrekkelijk zijn om een nieuwe veehouderij te beginnen. Het is echter wel aantrekkelijk om de vrijkomende agrarische bedrijfsruimtes (vab’s) in West-Brabant, Zeeland en Zuid-Gelderland zoveel mogelijk te benutten. Voor die gebieden geldt namelijk geen stalderingsplicht, hetgeen resulteert in een beter vestigingsklimaat. Daarbij zijn de provincies Zeeland en Zuid-Gelderland extra aantrekkelijk aangezien voor die gebieden de strenge ammoniakvereisten van de provincie Noord-Brabant niet van toepassing zijn. Dat heeft te maken met het feit dat die provincies geen verordeningen hebben waarin ammoniakvereisten zijn opgenomen. Daardoor vallen zij terug op het landelijk beleid ten aanzien van ammoniakemissie; dat landelijk beleid is vastgelegd in het Besluit emissiearme huisvesting. De regels van dat besluit zijn soepeler dan de regels die zijn opgenomen in de Verordening natuurbescherming Noord-Brabant. Zo mag een in 2018 opgericht dierenverblijf voor het beweiden van melkkoeien (Rav-code: A1) op grond van bijlage 1 van het Besluit emissiearme huisvesting 8,6 kg NH3 (ammoniak) per dierenplaats per jaar uitstoten (NH3/dr/jr), terwijl de Verordening natuurbescherming Noord-Brabant bepaalt dat diezelfde categorie slechts 7 kg NH3/dr/jr mag uitstoten. Dat is een verschil van afgerond 19%. Op die manier kan ZLTO helpen om het agrarisch zeer dichte Oost-Brabant enigszins te ontlasten op de lange termijn. Er bestaat echter een roep om ook in die regio’s het stallenbeleid aan te passen.[[62]](#footnote-62) De optie om eventueel te verhuizen zal daarom maar voor een beperkt aantal veehouders een interessante optie zijn. Voor de varkenshouder uit Schijndel zal die optie dan ook veel minder aantrekkelijk zijn dan voor de nieuwe veehouder die op zoek is naar een vrijstaande agrarische bebouwing.

# 7 Stalderingsmethoden

*In het vorige hoofdstuk is gesproken over de consequenties van de stalderingsmaatregel wanneer een veehouder wenst uit te breiden. In dit hoofdstuk wordt ingezoomd op de methoden die gebruikt kunnen worden om te stalderen. Op welke manieren kan een veehouder stalderen, en wat is juridisch gezien de meest efficiënte manier om te stalderen? Die vragen komen in dit hoofdstuk aan bod aangezien een veehouder zijn stalontwikkeling zo snel mogelijk wil realiseren in verband met zijn financiële belangen.*

## 7.1 Knelpunt: stalderingsmethoden

Een varkenshouder met 500 varkens uit Meierijstad dient te kiezen op welke manier hij gaat stalderen aangezien hij zijn bedrijf graag wil uitbreiden. Zo heeft een hokdierhouderij de mogelijkheid om uit te breiden wanneer men in het bezit is van een stalderingsbewijs dat wordt uitgegeven door de GS (art. 26.1 lid 3 jo. 35 lid 7 Vr). De Verordening ruimte stelt in art. 26.1 lid 1 sub a en lid 2 sub a jo. 35 lid 3 sub b dat de vestiging, omschakeling of uitbreiding van een hokdierhouderij alleen is toegestaan als:

‘binnen het stalderingsgebied bestaand dierenverblijf van een hokdierhouderij is gesaneerd door sloop of herbestemming waarbij het gebruik als dierenverblijf juridisch en feitelijk is beëindigd.’

Het is duidelijk dat de Verordening ruimte twee saneringsmethoden onderscheidt: (1) slopen of (2) herbestemmen. De vraag is welke van deze twee opties het snelste is zodat de boer zijn stalontwikkeling zo snel mogelijk kan verwezenlijken. De economische belangen van de veehouder zullen in de meeste gevallen dan ook leidend zijn bij de afweging welke saneringsmethode gebruikt zal worden. De hierboven genoemde wettelijke bepaling is problematisch aangezien het niet volstrekt duidelijk is wanneer de boer voldoet aan deze bepaling. Zo is het de vraag of een boer dient aan te tonen dat het dierenverblijf juridisch en feitelijk is beëindigd wanneer hij kiest om de stal te slopen; bij herbestemming is het namelijk volstrekt logisch dat men moet aantonen dat het dierenverblijf zowel juridisch als feitelijk is beëindigd, aangezien men op die manier kan controleren of er voor die stal daadwerkelijk een herbestemming is gevonden. Bij slopen is dat minder logisch en dat zou de methode ‘slopen’ ook minder aantrekkelijk maken ten opzichte van ‘herbestemmen’ wanneer deze methode dezelfde doorlooptijd heeft als ‘herbestemmen’.

## 7.2 Middel: slopen versus herbestemmen

In deze paragraaf wordt ingegaan op de vraag of het een juridisch vereiste is dat een boer dient aan te tonen dat het gebruik van de stal als dierenverblijf juridisch is beëindigd wanneer de stal wordt gesloopt. Nu is het mogelijk dat het in paragraaf 5.1 geciteerde artikel doet vermoeden dat een hokdierhouder een verzoek tot herziening van het bestemmingsplan moet indienen bij de gemeenteraad wanneer hij ervoor kiest om een stal te slopen. Dat brengt echter veel onzekerheden met zich mee, aangezien de doorlooptijd om een bestemmingsplan te wijzigen kan variëren; voor de voorbereidingsfase van het bestemmingsplan gelden namelijk geen wettelijke termijnen (zie bijlage 18). De gemeente heeft weliswaar belang bij het feit dat een stal een andere bestemming krijgt dan een agrarische bestemming, alhoewel de procedure daarvoor ongeveer een half jaar of zelfs langer kan duren.[[63]](#footnote-63) Een boer heeft er dus belang bij dat het perceel onder de gesloopte stal niet hoeft te worden herbestemd, zodat de veehouder zijn stalontwikkeling sneller kan realiseren. De toelichting op art. 26.1 Vr geeft dan ook aan dat bij herbestemming geldt dat feitelijk en juridisch geborgd moet zijn dat er geen dieren meer gehouden kunnen worden in het gebouw, hetgeen betekent dat de bestemming ‘veehouderij’ niet meer op de gebouwen mag liggen. Deze toelichting is opgenomen in bijlage 6 van dit rapport. Dit vergt dat de bestemmingsplanprocedure (middels een uniforme openbare voorbereidingsprocedure) doorlopen moet zijn, zodat het geborgen is dat de bestemming ‘veehouderij’ niet meer op de gebouwen rust. De toelichting zwijgt echter over de gedachte dat dit ook het geval zou zijn wanneer een veehouder zijn stal wil slopen. Daardoor moet worden vastgesteld dat het niet nodig is om het bestemmingsplan te herzien wanneer er wordt gekozen om de stal te slopen. Aangezien slopen een vlottere saneringsmethode is dan herbestemmen, is het dan ook aan te raden om deze saneringsmethode te prefereren boven herbestemmen. De kosten van beide stalderingsmethodes zijn moeilijk met elkaar te vergelijken, aangezien de kosten voor het herbestemmen van een stal sterk kunnen variëren. Zo is het bijvoorbeeld duurder om een luxe kampeerboerderij te maken van de stal, dan om een beugelbaan te maken van de stal. Die vergelijking wordt dan ook buiten beschouwing gelaten in dit onderzoek.

# 8 Conclusies en aanbevelingen

*In dit hoofdstuk worden de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek gepresenteerd. Deze conclusies en aanbevelingen sluiten aan bij de centrale vraag: welke aanbevelingen met betrekking tot het samenhangend pakket maatregelen voor zorgvuldige veehouderij 2017, inhoudende wijzigingen in de Verordening ruimte Noord-Brabant alsmede de Verordening natuurbescherming Noord-Brabant kan ZLTO helpen met betrekking tot de juridische knelpunten die zich kunnen voordoen bij een concrete vergunningsaanvraag voor rundvee-, pluimvee (uitsluitend kippen)- en varkensstallen? Aan de hand van deze conclusies worden vervolgens aanbevelingen gedaan wat ZLTO kan doen met betrekking tot de gevonden knelpunten die ontstaan zijn door het samenhangend pakket maatregelen 2017 van de provincie Noord-Brabant (beter bekend als ‘de Brabantse maatregelen’).*

Leeswijzer: de volgorde van de conclusies en de aanbevelingen corresponderen met inhoudelijke hoofdstukken van het onderzoeksrapport. Aan ieder inhoudelijk hoofdstuk is een paragraaf gewijd met conclusies en aanbevelingen. In het beroepsproduct zal worden uiteengezet voor welke afdeling(en) binnen ZLTO deze conclusies en aanbevelingen relevant zijn. Verder zal er aan het beroepsproduct een checklist worden toegevoegd over welke stukken nodig zijn voor een ontvankelijke aanvraag voor een omgevingsvergunning, onderdeel milieu, zodat een veehouder pas in 2022 aan de ammoniakemissienormen hoeft te voldoen, in plaats van 2020.

## 8.1 Conclusies:

### 8.1.1 Geen huisvestingssystemen voor bepaalde dierencategorieën

Allereerst de kwestie met betrekking tot de dierencategorieën waarvoor geen goedgekeurde huisvestingssystemen beschikbaar zijn die voldoen aan de ammoniakemissievereisten van de Verordening natuurbescherming. De genoemde conclusies dienen als argumenten voor een toekomstige bestuursrechtelijke procedure tegen de provincie Noord-Brabant (dan wel de civiele procedure die namens Linssen cs Advocaten wordt gevoerd). Onder die categorieën vallen zoogkoeien ouder dan 2 jaar (A2), vrouwelijk jongvee tot 2 jaar (A3), vleesstieren en overig vleesvee van circa 8 tot 24 maanden en fokstieren (A6) en overig rundvee ouder dan 2 jaar (A7). De producenten van de huisvestingssystemen (Berkel Beton, HCI Betonindustrie, Swaans Beton en Anders Beton) bevestigen dat zij voor de genoemde dierencategorieën geen huisvestingssystemen kunnen leveren, en dat deze huisvestingssystemen momenteel nog niet in ontwikkeling zijn. De door de provincie aangedragen oplossing, namelijk het gebruik van huisvestingssystemen die zijn goedgekeurd voor melkvee (A1), is allereerst in strijd met de systematiek van de Rav. Dat wordt bevestigd door de RVO welke bevestigt dat de genoemde oplossing niet in overeenstemming is met de praktijk aangezien het niet duidelijk is of het huisvestingssysteem wel reducerend genoeg is vanwege het verschil in mestsamenstelling tussen bijvoorbeeld melkkoeien (A1) en vrouwelijk jongvee (A3). De dieren behoren niet voor niets tot verschillende categorieën. De organisatie ‘Proeftuin Natura 2000’ bevestigt het feit dat huisvestingssystemen voor melkkoeien niet één op één toepasbaar zijn op vrouwelijk jongvee. Hetzelfde verhaal geldt in dat geval voor zoogkoeien (A2) vleesstieren en overig vleesvee en fokstieren (A6) en overig rundvee (A7).

Daarnaast is het stellen van ammoniaknormen voor dierencategorieën waarvoor geen huisvestingssystemen beschikbaar zijn in strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Zo zijn de ammoniaknormen in strijd met het evenredigheidsbeginsel. De door de provincie aangedragen oplossing is namelijk ongeschikt om het beoogde doel te bereiken aangezien deze in strijd is met de Rav. Daarnaast heeft de provincie minder ingrijpende maatregelen niet of niet voldoende onderzocht. Zo had de provincie kunnen kijken naar voermanagementmaatregelen, andere manieren om mest uit te rijden en het stimuleren van beweiding, allemaal met het doel om de ammoniakuitstoot te verminderen. Verder staat het verwachte effect van het provinciale beleid niet in redelijke verhouding tot de opgelegde last. Dat komt omdat een veehouder aan maatregelen dient te voldoen die niet beantwoorden aan de huidige stand van de techniek aangezien er geen goedgekeurde huisvestingssystemen beschikbaar zijn. Dit alles maakt dat het provinciale beleid in strijd is met het evenredigheidsbeginsel.

Het provinciale beleid is ook in strijd met de plicht tot belangenafweging. Dat komt omdat de PS niets gedaan heeft met de wetenschap dat er geen huisvestingssystemen beschikbaar zijn voor de dierencategorieën A2, A3, A6 en A7. Die wetenschap blijkt uit de twee moties die de CDA-fractie heeft ingediend. Gedeputeerde Van den Hout stelt in memo echter het tegendeel, omdat hij stelt dat huisvestingssystemen voor melkvee effectief en toepasbaar zijn voor vrouwelijk jongvee, waarbij dezelfde reductiepercentages kunnen worden toegepast. Daarbij worden echter geen testrapporten, dan wel andere bewijsmiddelen aangevoerd om de stelling van de gedeputeerde te onderbouwen. Daaruit kan worden opgemaakt dat de provincie de vereiste technische kennis omtrent huisvestingssystemen niet heeft meegewogen. Dat resulteert in het feit dat het beleid in strijd met de plicht tot belangenafweging tot stand is gekomen. Als laatste is het provinciale beleid in strijd met het formele rechtszekerheidsbeginsel. Dat beginsel verlangt dat de overheid haar besluiten duidelijk en ondubbelzinnig formuleert, waarbij de betekenis ervan niet afhankelijk mag zijn van de uitleg door een ander. Nu het niet duidelijk is welke huisvestingssystemen een veehouder kan toepassen om de dieren van de dierencategorieën A2, A3, A6 en A7 te huisvesten, is het praktisch onmogelijk geworden om aan de ammoniakemissienormen van de Verordening natuurbescherming te voldoen.

### 8.1.2 Het begrip ‘huisvestingssysteem’

Daarnaast kan geconcludeerd worden dat de uitleg van ZLTO met betrekking tot het begrip ‘huisvestingssysteem’ meer aansluiting vindt bij de juridische bronnen, dan de uitleg die de provincie Noord-Brabant geeft aan het begrip ‘huisvestingssysteem’. Dat betekent dat een veehouder dus zijn huisvestingssysteem wijzigt wanneer hij besluit om dieren te houden die in een andere categorie zijn vermeld op de Rav-lijst. Alle afzonderlijke dierencategorieën in de Rav-lijst hebben namelijk ieder een eigen ammoniakemissiefactor hetgeen betekent dat een verandering van dierencategorie gevolgen kan hebben voor de totale ammoniakemissie van een veehouderij. Aangezien voor iedere wijziging aan een huisvestingssysteem een omgevingsvergunning, onderdeel milieu, dan wel een melding ingevolge het BARIM gedaan moet worden, begint de termijn van art. 1.4 lid 2 sub a onder 1 Vn opnieuw te lopen. Een wijziging van huisvestingsysteem heeft dus tot gevolg dat de termijn van 15 jaar (20 jaar voor rundvee) opnieuw begint te lopen. Dat is zeer gunstig voor een veehouder aangezien hij daardoor pas later hoeft te voldoen aan de ammoniakemissieregels die zijn vastgelegd in bijlage 2 van de Verordening natuurbescherming.

### 8.1.3 Plicht om een wnb-vergunning te bezitten

Veehouders bij wie uit een meting blijkt dat zij met hun bedrijf meer dan 1 mol uitstoten op Natura 2000-gebieden, dienen een wnb-vergunning aan te vragen (art. 2.12 lid 1 sub a onder 1 Bnb). Dat geldt ook voor veehouders die meer dan 0,05 mol per hectare per jaar uitstoten op Natura 2000-gebieden waarvoor de dispositieruimte voor 95% is gebruikt (art. 2.12 lid 2 Bnb). De verlaagde grenswaarde van 0,05 mol per hectare per jaar geldt voor 71,43 procent van alle Natura 2000-gebieden in Noord-Brabant. Daarom zijn veruit de meeste veehouders verplicht om in bezit te zijn van een wnb-vergunning. Uit de zitdag blijkt dat 5 van de 7 veehouders niet in het bezit zijn van een wnb-vergunning. De provincie bevestigt dat er in totaal 3600 vergunningen inzake natuurbescherming zijn verleend, terwijl er ongeveer 7175 veehouders actief zijn in Noord-Brabant volgens het CBS. Dit indiceert dat een aanzienlijk aantal veehouders nog niet in het bezit is van de verplichte wnb-vergunning. Nu de omgevingsdiensten te kennen hebben gegeven dat zij meer controles gaan uitoefenen binnen nu en de komende jaren, kan ZLTO helpen om de veehouders op de hoogte te stellen van de plicht om een wnb-vergunning te bezitten.

### 8.1.4 De stalderingsmaatregel en uitbreiding

Verder kan geconcludeerd worden dat ZLTO in sommige gevallen een andere strategie kan kiezen als het gaat om de verkoop van vrijkomende agrarische bedrijfsruimtes. Het is duidelijk dat de agrarische regeldruk het hoogst is in Oost- en Midden-Brabant. Dat heeft te maken met het feit dat in die gebieden de meeste veehouders zijn gevestigd, hetgeen ook blijkt uit een onderzoek van Alterra Wageningen UR. De verwachte leegstand zal tussen 2018 en 2030 dan ook het meeste toenemen in Noord-Brabant. De provincie probeert die gebieden bewust te ontlasten door strengere voorwaarden te stellen aan uitbreidende veehouders. Daarom is het voor ambitieuze en nieuwe veehouders interessant om zich in Zeeland of Zuid-Gelderland te vestigen aangezien de regeldruk in die regionen aanzienlijk lager is dan in Noord-Brabant. Uitbreidende hokdierhouders hoeven daar niet te stalderen, en ze krijgen ook niet te maken met ammoniakemissieregels die zo streng zijn als in Noord-Brabant. Het westen van Noord-Brabant is het meest interessante vestigingsgebied voor hokdierhouders, aangezien men daar niet hoeft te stalderen. De hokdierhouders in het westen van Noord-Brabant dienen echter wél te voldoen aan de ammoniakemissieregels van de Verordening natuurbescherming.

### 8.1.5 Stalderingsmethoden

Nu de Verordening natuurbescherming twee stalderingsmethoden kent, is het belangrijk om te weten welke van deze twee methoden het meest efficiënt is qua tijdsbesteding. De twee stalderingsmethoden zijn: (1) slopen en (2) herbestemmen, zoals blijkt uit de lezing van art. 26.1 lid 1 sub a en lid 2 sub a jo. 35 lid 3 sub a Vr. Bij de methode ‘herbestemmen’ is de doorlooptijd allesbepalend. Daarvoor dient het gebruik als dierenverblijf zowel juridisch als feitelijk beëindigd te zijn. Voor de voorbereidingsfase van de bestemmingsplanprocedure gelden geen wettelijke termijnen. Daardoor kan de doorlooptijd van een bestemmingsplanprocedure sterk variëren van een half jaar tot langer. Bij de methode slopen blijkt uit de toelichting op de Verordening ruimte dat het niet nodig is om aan te tonen dat het gebruik als dierenverblijf juridisch is beëindigd, hetgeen betekent dat er geen bestemmingsplanprocedure dient te worden doorlopen. Dat betekent dus dat slopen qua tijd de meest efficiënte methode is om te stalderen.

## 8.2 Aanbevelingen:

### 8.2.1 Geen huisvestingssystemen voor bepaalde dierencategorieën

ZLTO kan de aangedragen gronden meenemen in de civiele procedure welke ZLTO zal gaan voeren tegen de provincie Noord-Brabant. In overleg met Linssen cs advocaten zou dan afgestemd kunnen worden of en hoe de genoemde gronden in de dagvaarding worden verwerkt. Daarnaast heeft ZLTO de optie om dit specifieke punt aan te vechten via de bestuursrechtelijke weg. Die mogelijkheid ontstaat wanneer aan een veehouder geen omgevingsvergunning, onderdeel milieu, wordt verleend, aangezien deze een huisvestingssysteem gebruikt dat niet is bedoeld voor de desbetreffende rundveecategorie (A2, A3, A6 en A7). Die mogelijkheid ontstaat ook wanneer geen wnb-vergunning wordt verleend als gevolg van het feit dat het door de veehouder voorgestelde huisvestingssysteem niet voldoet aan de vereisten van de Verordening natuurbescherming. De desbetreffende ZLTO-afdeling dient echter, met volmacht van de veehouder, bereid te zijn om een bestuursrechtelijke procedure te starten wanneer een dergelijk geval zich voordoet. Wanneer dat het geval is, dan kan het juridische cluster van ZLTO een bezwaarschrift voorbereiden, welke indien nodig vervolgd kan worden door een beroepsschrift voor de bestuursrechter en een beroepsschrift bij de ABRvS. ZLTO kan daarvoor eventueel de expertise inschakelen van Linssen cs advocaten.

### 8.2.2 Het begrip ‘huisvestingssysteem’

Nu de provincie probeert om haar lezing van het begrip ‘huisvestingssysteem’ op te leggen aan individuele veehouders, kan ZLTO helpen door te trachten om een gerechtelijke beslissing te forceren die in het voordeel is van de veehouder. Daarvoor dient een plaatselijke ZLTO-afdeling bereid te zijn om bestuursrechtelijke stappen te zetten wanneer een dergelijke kwestie zich voordoet. Zo’n kwestie doet zich bijvoorbeeld voor wanneer de wnb-vergunning van een veehouder wordt geweigerd. In dat geval kan de plaatselijke ZLTO-afdeling, met volmacht van de desbetreffende veehouder, in bezwaar gaan tegen het weigeringsbesluit van de GS. Als alternatief hiervoor is het echter ook mogelijk om te kijken of deze kwestie inpasbaar is in de civiele procedure die ZLTO reeds aan het voorbereiden is tegen de provincie Noord-Brabant inzake de ‘Tweede wijzigingsverordening Verordening natuurbescherming Noord-Brabant’.

*8.2.3 Plicht om een wnb-vergunning te bezitten*

ZLTO kan qua informatievoorziening helpen om veehouders op de hoogte te stellen van de verplichting om een wnb-vergunning te bezitten. De afdeling Communicatie binnen ZLTO, kan daaraan een steentje bijdragen, maar ook het vakblad Nieuwe Oogst, welke wordt uitgegeven in opdracht van LTO Nederland, kan daarbij helpen. Zo kan de afdeling Communicatie dit onderwerp aankaarten op evenementen welke door ZLTO worden georganiseerd (bijvoorbeeld het ZLTO Congres). Aangezien de afdeling Communicatie het beste weet wat de meest effectieve communicatiemiddelen zijn naar de veehouders toe (bijvoorbeeld via e-mail, websites en evenementen), wordt de keuze over welke communicatiemiddelen ingezet kunnen worden, overgelaten aan de medewerkers van de afdeling Communicatie. De redacteurs van Nieuwe Oogst zouden dit onderwerp kunnen belichten door middel van een artikel. In dat artikel kan de omgevingsdienst worden geïnterviewd, aangezien deze van plan is om de toezicht en handhaving van de natuurbeschermingsregels te intensiveren. Daarnaast zouden ook bestuurders en individuele leden van ZLTO geïnterviewd kunnen worden om te bezien hoe zij tegen dit probleem aankijken.

### 8.2.4 De stalderingsmaatregel en uitbreiding

De informatie die met betrekking tot de stalderingsmaatregel is gevonden, kan gebruikt worden bij de advisering van veehouders die opzoek zijn naar een vrijstaand agrarisch bedrijfsgebouw waarmee zij hun bedrijf kunnen uitoefenen. Op die manier kan de afdeling Vastgoed van ZLTO de veehouder ondersteunen in de afweging van de voor- en nadelen wanneer deze zich in een bepaald gebied wil vestigen. Daarbij kan worden uitgelegd in welke gebieden binnen het werkgebied van ZLTO de meest gunstige regelgeving van toepassing is voor veehouders. De gevonden informatie kan ook een indicatie zijn voor waar in de toekomst de meeste leegstand zal ontstaan. De meeste vab’s bevinden zich momenteel in het oosten van Noord-Brabant, en dat zal in de toekomst hoogstwaarschijnlijk niet veranderen.

### 8.2.5 Stalderingsmethoden

Het is aan te raden dat een veehouder die zijn uitbreiding zo snel mogelijk wil realiseren een stal sloopt in plaats van herbestemt. Slopen is namelijk een snellere methode dan herbestemmen, aangezien men bij herbestemmen is overgeleverd aan de gemeenteraad die een bestemmingsplanprocedure dient te doorlopen alvorens het bestemmingsplan wordt gewijzigd. De methode ‘herbestemmen’ komt in beeld wanneer een veehouder wil diversifiëren door bijvoorbeeld de te stalderen stal om te bouwen tot ‘kampeerboerderij’. Verder is de methode ‘herbestemmen’ in veel gevallen niet interessant voor de veehouder, aangezien ‘slopen’ een snellere methode is dan ‘herbestemmen’ en omdat niet alle veehouders willen diversifiëren.

# Bronnenlijst

**1. Literatuur**

**Albers 2013**

C.L.F.G.H. Albers, Bestuursrecht begrepen, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2013.

**Boeve & Groothuijse 2013**

M.N. Boeve en F.A.G. Groothuijse, Omgevingsrecht, Europa Law Publishing: Amsterdam 2013.

**Geilswijk 2017**

M. van Geilswijk, in: Tekst & Commentaar Milieurecht, Deventer: Kluwer 2017, art. 7.2 lid 1 Wnb.

**Janssen 2016**

C.A. Janssen, in: Lexplicatie, Deventer: Kluwer 2016, art. 1 Besluit emissiearme huisvesting.

**Janssen 2017**

C.A. Janssen, in: Lexplicatie, Deventer: Kluwer 2017, art. 2.1 Besluit natuurbescherming.

**Krijnen 2017**

A.P. Krijnen, in: Tekst & Commentaar Gemeentewet Provinciewet, Deventer: Kluwer 2017.

**Poorter, de, 2017**

J.C.A. de Poorter, in: Tekst & Commentaar Algemene wet bestuursrecht, Deventer: Kluwer 2017.

**Wijk, van, & Konijnenbelt & Male, van, 2014**

H.D. van Wijk & W. Konijnenbelt & R. van Male, Hoofdstukken van Bestuursrecht, Deventer: Kluwer 2014.

**2. Artikelen uit kranten en tijdschriften**

**Berends, *De Gelderlander* 7 juli 2017**

R. Berends, ‘Vrees voor vlucht Brabantse boeren naar Gelderland’, De Gelderlander 7 juli 2017.

**3. Elektronische bronnen**

**Bodden, *Boerderij.nl* 2017**

P. Bodden, ‘Brabants beleid aanvechtbaar?’, *www.boerderij.nl* 2017.

**Bodden, *Hekkelman.nl* 2017**

P. Bodden, ‘Wijziging Noordbrabantse Verordening Natuurbescherming’, *www.hekkelman.nl* 2017.

**Braakman, *Boerderij.nl* 2018**

J. Braakman, ‘Snellere beoordeling nieuwe huisvestingssystemen’, *www.boerderij.nl* 17 januari 2018.

**Damen, *Francadamen.com* 2017**

F. Damen, ‘Maatregelenpakket zorgvuldige veehouderij Noord-Brabant’, *www.francadamen.com* 2017.

**Damen, *Francadamen.com* 2017**

F. Damen, ‘Stalderingsregeling voor Brabantse veehouderij’, *www.francadamen.com* 29 april 2017.

**Damen, *Francadamen.com* 2017**

F. Damen, ‘Wet natuurbescherming: toetsingskader voor vergunningen en plannen’, *www.francadamen.com* 2017.

**Dreumel, van, *Hekkelman.nl* 2017**

R. Van Dreumel, ‘Wijzigingen Noordbrabantse Verordening Natuurbescherming’, *www.hekkelman.nl* 11 april 2017.

***Gemeente Hollands Kroon* 2018**

Gemeente Hollands Kroon, ‘Hoelang duurt mijn procedure?’, *www.hollandskroon.nl.*

***Gemeente Horst aan de Maas* 2018**

gemeente Horst aan de Maas, ‘Wijzigen van het bestemmingsplan’, *www.horstaandemaas.nl*.

***Gemeente Maassluis* 2018**

Gemeente Maassluis, ‘Bestemmingsplannen procedure’, *www.maassluis.nl.*

**Goumans, *Hekkelman.nl* 2016**

P. Goumans, ‘Vereiste ‘zorgvuldige dialoog’ door rechtbank ingevuld’, *www.hekkelman.nl* 3 oktober 2016.

**Grootschalige Concentratie- en Depositiekaarten Nederland (GCN en GDN), *geodata.rivm.nl* 2017**

Grootschalige Concentratie- en Depositiekaarten Nederland (GCN en GDN)’, *geodata.rivm.nl.*

***Infomil.nl***

‘Opname nieuwe systemen’, *www.infomil.nl*.

***Lto.nl* 2016**

‘Nieuwe Oogst belangrijkste vakblad’*, www.lto.nl* 12 februari 2016.

**Middeldorp, van, *Omroepbrabant.nl* 2017**

P. van Middendorp, ‘ZLTO naar rechter na uitkomst veehouderijdebat, CDA spreekt van ‘historische fout’’, *www.omroepbrabant.nl* 8 juli 2017.

***Molenaar.nl* 2017**

‘ZLTO: Plannen provincie Noord-Brabant desastreus’, *www.molenaar.nl* 2017.

***Netwerkgrondig.nl* 2018**

‘Netwerk GRONDig presenteert definitie Grondgebondenheid in Den Haag’, *www.netwerkgrondig.nl* 19 maart 2018.

***Proeftuinnatura 2000***

‘Via huisvesting jongvee aanvullend ammoniakreductie realiseren’, *www.proeftuinnatura2000.nl*.

**Rooij, de, 2017**

C. de Rooij, ‘Gemeenten en provincie intensiveren toezicht veehouderijen’, *www.obdn.nl* 21 december 2017.

**Spreeuwenberg, *Arvalis.nl* 2017**

B. Spreeuwenberg, ‘Stalderingsbank in Noord-Brabant geopend, handel overgelaten aan de markt’*, www.arvalis.nl* 2017.

**Stevens, *Boerderij.nl*  2018**

R. Stevens, ‘Huidige emissiearme huisvestingssystemen ontoereikend voor Brabantse eisen 2028’, *www.boerderij.nl* 30 januari 2018.

***ZLTO.nl 2017***

J. Scheepers, ‘Reactie ZLTO transitie veehouderij’, *www.zlto.nl* 22 juni 2017.

***ZLTO.nl* 2017**

‘Nieuw provinciaal beleid: wat nu?’, www.z*lto.nl* 2017.

**4. Rapporten en dissertaties**

**Gies & Nieuwenhuizen & Naeff & Och, van, 2016**

T.J.A. Gies & W. Nieuwenhuizen & H.S.D. Naeff & R.A.F. van Och, Leegstand agrarisch vastgoed Noord-Brabant, Alterra Wageningen UR: Wageningen 2016.

**Raijmakers 2009**

T.G.G. Raijmakers, Onrechtmatige wetgeving, Tilburg: Tilburg University 2009.

**Smits & Aamink & Ellen & Groenestein 2013**

M.C.J. Smits & A.J.A. Aamink & H.H. Ellen & C.M. Groenestein, *Overzicht van maatregelen om ammoniakemissie uit de veehouderij te beperken,*  Wageningen UR livestock Research: Lelystad 2013.

**Versnelling transitie veehouderij 2017**

Versnelling transitie veehouderij 2017.

**5. Jurisprudentie**

Hof van Justitie van de Europese Unie

HvJ EG 7 september 2004, C-127/02, ECLI:EU:C:2004:482 (Kokkelvisserij).

HvJ EU 15 oktober 2009, C-255/08, ECLI:EU:C:2009:630.

Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State

ABRvS 10 mei 2006, ECLI:NL:RVS:2010:BL6256 (Top Moerdijk).

ABRvS 24 december 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BG8294.

ABRvS 24 juni 2009, ECLI:NL:RVS:2014:188 (uniforme redelijke termijn bestuursrecht).

ABRvS 6 april 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ0310.

ABRvS 18 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2797.

Centrale Raad van Beroep

CRvB 17 februari 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:421.

Gerechtshof

Hof ’s-Gravenhage 1 mei 1986, ECLI:NL:GHSGR:1986:AW8031.

Rechtbanken

Rb. Oost-Brabant 22 mei 2018, ECLI:NL:RBOBR:2018:2436.

Rb. Oost-Brabant 24 januari 2018, ECLI:NL:RBOBR:2018:311.

Rb. Zeeland-West-Brabant 7 november 2016, ECLI:NL:RBZWB:2016:6945.

Rb. Oost-Brabant 20 april 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:1903.

**6. Parlementaire stukken**

*Kamerstukken II* 2011/12, 33348, 3, p. 150 (MvT).

*Statenvoorstel Noord-Brabant* 2017, 41/17A.

*Statenvoorstel Noord-Brabant* 2017, 41/17A.

**7. Overheidsbladen**

*Prb.* 2017, 2977.

*Prb.* 2017, 3130.

*Prb.* 2017, 4972.

*Stcrt*. 2011, 2434.

# Begrippenlijst

**Achtergrondconcentratie:** de totale fijnstofconcentratie op het gevoelige object.

**Compenserende maatregelen:** Compenserende maatregelen zijn maatregelen die genomen moeten worden wanneer een project wordt toegelaten ondanks het feit dat niet is uitgesloten dat de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied worden aangetast.

**Dierenverblijf:**

Verordening natuurbescherming: al dan niet overdekte ruimte waarbinnen dieren worden gehouden, inclusief de daaraan gekoppelde mestopslag of mestbewerkingstechnieken waarvoor een Rav-code is opgenomen in de Rav-lijst (art. 1.1 lid 1 sub d Vn).

Verordening ruimte/besluit emissiearme huisvesting/wet ammoniak en veehouderij: gebouw voor het houden van landbouwhuisdieren, inclusief de daartoe behorende voorzieningen (art. 1.28 Vr)

**Dispositieruimte:** ruimte, uitgedrukt in mol stikstof per hectare per jaar, die in het kader van het programma, bedoeld in artikel 2.1, beschikbaar is voor stikstofdepositie op een in het programma opgenomen Natura 2000-gebied die het gevolg is van wijziging of uitbreiding van bestaande activiteiten of het gevolg is van de realisatie van nieuwe projecten of verrichting van nieuwe andere handelingen (art. 1.1 Bnb).

**Hokdierhouderij:** veehouderij met uitzondering van nertsenhouderij, melkrundveehouderij en schapenhouderij (art. 1.41 Vr)

**Huisvestingssysteem:** gedeelte van een dierenverblijf, waarin landbouwhuisdieren van één diercategorie op dezelfde wijze worden gehouden (art. 1 Besluit emissiearme huisvesting).

**Stalderingsgebied:** gebied waarbinnen het oprichten van een dierenverblijf voor een hokdierhouderij is gekoppeld aan de sanering van een bestaand dierenverblijf van een hokdierhouderij met als doel de regionale concentratie van leegstand te voorkomen (art. 1.83 Vr).

**Mitigerende maatregelen:** Mitigerende maatregelen zijn maatregelen die de negatieve gevolgen van een project kunnen voorkomen of verzachten waardoor het project de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet aantasten.

**Mol:** de mol is een aanduiding voor een aantal, net zoals een dozijn (12) of een gros (144). Met deze eenheid wordt het aantal moleculen aangegeven. Eén mol is gelijk aan 6,02214 x 1023 moleculen.

1. R. Van Dreumel, ‘Wijzigingen Noordbrabantse Verordening Natuurbescherming’, *www.hekkelman.nl* 11 april 2017. [↑](#footnote-ref-1)
2. ‘ZLTO: ‘Plannen provincie Noord-Brabant desastreus’’, *www.demolenaar.nl* 5 juni 2017. [↑](#footnote-ref-2)
3. *Prb*. 2017, 2977. [↑](#footnote-ref-3)
4. ‘Nieuw provinciaal beleid: wat nu?’, *www.zlto.nl* 2017; zie ook *Versnelling transitie veehouderij* 2017, p. 18. [↑](#footnote-ref-4)
5. *Versnelling transitie veehouderij* 2017, p. 2,3, 18, 22, 36. [↑](#footnote-ref-5)
6. J. Scheepers, ‘Reactie ZLTO transitie veehouderij’, *www.zlto.nl* 22 juni 2017. [↑](#footnote-ref-6)
7. F. Damen, ‘Maatregelenpakket zorgvuldige veehouderij Noord-Brabant’, *www.francadamen.com* 21 juni 2017. [↑](#footnote-ref-7)
8. J. Scheepers, ‘Reactie ZLTO transitie veehouderij’, *www.zlto.nl* 22 juni 2017. [↑](#footnote-ref-8)
9. *Kamerstukken II* 2011/12, 33348, 3, p. 150 (MvT). [↑](#footnote-ref-9)
10. HvJ EG 7 september 2004, C-127/02, ECLI:EU:C:2004:482 (Kokkelvisserij). [↑](#footnote-ref-10)
11. C.A. Janssen, in: Lexplicatie, Deventer: Kluwer 2017, art. 2.1 Besluit natuurbescherming (online, bijgewerkt 16 november 2016). [↑](#footnote-ref-11)
12. M.N. Boeve en F.A.G. Groothuijse, *Omgevingsrecht*, Europa Law Publishing: Amsterdam 2013 p. 316. [↑](#footnote-ref-12)
13. M.N. Boeve en F.A.G. Groothuijse, *Omgevingsrecht*, Europa Law Publishing: Amsterdam 2013 p. 319. [↑](#footnote-ref-13)
14. *Statenvoorstel Noord-Brabant* 2017, 41/17A; zie ook *Prb*. 18 juli 2017, 3130. [↑](#footnote-ref-14)
15. A.P. Krijnen, in: Tekst & Commentaar Gemeentewet Provinciewet, Deventer: Kluwer 2017, art. 105 lid 1, aant. 1 (online, bijgewerkt 1 juli 2017). [↑](#footnote-ref-15)
16. M.N. Boeve en F.A.G. Groothuijse, *Omgevingsrecht*, Europa Law Publishing: Amsterdam 2013 p. 263. [↑](#footnote-ref-16)
17. *Versnelling transitie veehouderij* 2017, p. 31. [↑](#footnote-ref-17)
18. *Versnelling transitie veehouderij* 2017, p. 10. [↑](#footnote-ref-18)
19. *Prb*. 2017, 4972. [↑](#footnote-ref-19)
20. *Brabantse Zorgvuldigheidsscore Veehouderij versie 2.0,* 25 september 2017, p. 15. [↑](#footnote-ref-20)
21. *Brabantse Zorgvuldigheidsscore Veehouderij versie 2.0*, 25 september 2017, p. 17. [↑](#footnote-ref-21)
22. *Brabantse Zorgvuldigheidsscore Veehouderij versie 2.0*, 25 september 2017, p. 53. [↑](#footnote-ref-22)
23. Rb. Oost-Brabant 24 januari 2018, ECLI:NL:RBOBR:2018:311. [↑](#footnote-ref-23)
24. Rb. Oost-Brabant 22 mei 2018, ECLI:NL:RBOBR:2018:2436. [↑](#footnote-ref-24)
25. ‘Grootschalige Concentratie- en Depositiekaarten Nederland (GCN en GDN)’, *geodata.rivm.nl/gcn/* (zoeken op Fijnstof P10). [↑](#footnote-ref-25)
26. P. Goumans, ‘Vereiste ‘zorgvuldige dialoog’ door rechtbank ingevuld’, *www.hekkelman.nl* 3 oktober 2016; zie ook Rb. Oost-Brabant 20 april 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:1903. [↑](#footnote-ref-26)
27. ‘Netwerk GRONDig presenteert definitie Grondgebondenheid in Den Haag’, www.netwerkgrondig.nl 19 maart 2018. [↑](#footnote-ref-27)
28. HvJ EU 15 oktober 2009, C-255/08, ECLI:EU:C:2009:630. [↑](#footnote-ref-28)
29. ‘Opname nieuwe systemen’, *www.infomil.nl*. [↑](#footnote-ref-29)
30. J. Braakman, ‘Snellere beoordeling nieuwe stalsystemen’, *www.boerderij.nl* 17 januari 2018. [↑](#footnote-ref-30)
31. *Stcrt.* 2011, 2434. [↑](#footnote-ref-31)
32. R. Stevens, ‘Huidige emissiearme stalsystemen ontoereikend voor Brabantse eisen 2028’, *www.boerderij.nl* 30 januari 2018. [↑](#footnote-ref-32)
33. ‘Via huisvesting jongvee aanvullend ammoniakreductie realiseren’, *www.proeftuinnatura2000.nl*. [↑](#footnote-ref-33)
34. P. van Middendorp, ‘ZLTO naar rechter na uitkomst veehouderijdebat, CDA spreekt van ‘historische fout’, *www.omroepbrabant.nl* 8 juli 2017. [↑](#footnote-ref-34)
35. C.L.F.G.H. Albers, *Bestuursrecht begrepen*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2013 p. 520. [↑](#footnote-ref-35)
36. ABRvS 24 juni 2009, ECLI:NL:RVS:2014:188 (uniforme redelijke termijn bestuursrecht). [↑](#footnote-ref-36)
37. H.D. van Wijk & W. Konijnenbelt & R. van Male, *Hoofdstukken van Bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2014, p. 628. [↑](#footnote-ref-37)
38. ABRvS 24 december 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BG8294. [↑](#footnote-ref-38)
39. H.D. van Wijk & W. Konijnenbelt & R. van Male, *Hoofdstukken van Bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2014, p. 632. [↑](#footnote-ref-39)
40. T.G.G. Raijmakers, *Onrechtmatige wetgeving,* Tilburg: Tilburg University 2009 p. 14. [↑](#footnote-ref-40)
41. J.C.A. de Poorter, in: Tekst & Commentaar Algemene wet bestuursrecht, Deventer: Kluwer 2017, art. 3:1 lid 1 , aant. 2 (online, bijgewerkt 1 november 2017). [↑](#footnote-ref-41)
42. J.C.A. de Poorter, in: Tekst & Commentaar Algemene wet bestuursrecht, Deventer: Kluwer 2017, art. 3:4 lid 2, aant. 6 sub c (online, bijgewerkt 1 november 2017). [↑](#footnote-ref-42)
43. H.D. van Wijk & W. Konijnenbelt & R. van Male, *Hoofdstukken van Bestuursrecht,* Deventer: Kluwer 2014, p. 329. [↑](#footnote-ref-43)
44. ‘Via huisvesting jongvee aanvullend ammoniakreductie realiseren’, *www.proeftuinnatura2000.nl*; zie ook M.C.J. Smits & A.J.A. Aamink & H.H. Ellen & C.M. Groenestein, *Overzicht van maatregelen om ammoniakemissie uit de veehouderij te beperken*, Wageningen UR livestock Research: Lelystad 2013, p. 5-10. [↑](#footnote-ref-44)
45. H.D. van Wijk & W. Konijnenbelt & R. van Male, *Hoofdstukken van Bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2014, p. 296. [↑](#footnote-ref-45)
46. H.D. van Wijk & W. Konijnenbelt & R. van Male, *Hoofdstukken van Bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2014, p. 305. [↑](#footnote-ref-46)
47. Hof ’s-Gravenhage 1 mei 1986, ECLI:NL:GHSGR:1986:AW8031. [↑](#footnote-ref-47)
48. CRvB 17 februari 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:421. [↑](#footnote-ref-48)
49. ABRvS 6 april 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ0310. [↑](#footnote-ref-49)
50. C.A. Janssen, in: Lexplicatie, Deventer: Kluwer 2016, art. 1 Besluit emissiearme huisvesting (online, bijgewerkt 24 november 2016). [↑](#footnote-ref-50)
51. H.D. van Wijk & W. Konijnenbelt & R. van Male, *Hoofdstukken van Bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2014, p. 468; zie ook M. van Geilswijk, in: Tekst & Commentaar Milieurecht, Deventer: Kluwer 2017, art. 7.2 lid 1 Wnb (online, bijgewerkt 1 september 2017). [↑](#footnote-ref-51)
52. ABRvS 10 mei 2006, ECLI:NL:RVS:2010:BL6256 (Top Moerdijk). [↑](#footnote-ref-52)
53. H.D. van Wijk & W. Konijnenbelt & R. van Male, *Hoofdstukken van Bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2014, p. 472. [↑](#footnote-ref-53)
54. C. de Rooij, ‘Gemeenten en provincie intensiveren toezicht veehouderijen’, *www.obdn.nl* 21 december 2017. [↑](#footnote-ref-54)
55. ‘Nieuwe Oogst belangrijkste vakblad’, *www.lto.nl* 12 februari 2016. [↑](#footnote-ref-55)
56. Reland locatieontwikkeling, *www.reland.nl* (zoeken op: staldering). [↑](#footnote-ref-56)
57. F. Damen, ‘Stalderingsregeling voor Brabantse veehouderij’, *www.francadamen.com*, 29 april 2017. [↑](#footnote-ref-57)
58. T.J.A. Gies & W. Nieuwenhuizen & H.S.D. Naeff & R.A.F. van Och, *Leegstand agrarisch vastgoed Noord-Brabant,* Alterra Wageningen UR: Wageningen 2016, inleiding. [↑](#footnote-ref-58)
59. T.J.A. Gies & W. Nieuwenhuizen & H.S.D. Naeff & R.A.F. van Och, *Leegstand agrarisch vastgoed Noord-Brabant,* Alterra Wageningen UR: Wageningen 2016, p. 20. [↑](#footnote-ref-59)
60. T.J.A. Gies & W. Nieuwenhuizen & H.S.D. Naeff & R.A.F. van Och, *Leegstand agrarisch vastgoed Noord-Brabant,* Alterra Wageningen UR: Wageningen 2016, p. 32. [↑](#footnote-ref-60)
61. *Versnelling transitie veehouderij* 2017, p. 11. [↑](#footnote-ref-61)
62. R. Berends, ‘Vrees voor vlucht Brabantse boeren naar Gelderland’, *De Gelderlander* 7 juli 2017. [↑](#footnote-ref-62)
63. Gemeente Maassluis, ‘Bestemmingsplannen procedure’, *www.maassluis.nl* (laatst geraadpleegd op 3 mei 2018); zie ook gemeente Hollands Kroon, ‘Hoelang duurt mijn procedure?’, *www.hollandskroon.nl* (laatst geraadpleegd op 3 mei 20018); zie ook gemeente Horst aan de Maas, ‘Wijzigen van het bestemmingsplan’, *www.horstaandemaas.nl* (laatst geraadpleegd op 3 mei 2018). [↑](#footnote-ref-63)