



Sturen op dierenwelzijn onder de Omgevingswet

Onderzoek in opdracht van de Dierenbescherming

Versie: definitief
Datum: 22 december 2023
Auteur: mr. dr. R.H.W. Frins
Kwaliteitsborger: mr. dr. ing. Th. Peters

Samenvatting

Verschillende provincies hebben in hun provinciale ruimtelijke verordening regels opgenomen met betrekking tot het aspect dierenwelzijn. Daarmee sturen zij op de inhoud van bestemmingsplannen die de nieuwvestiging of wijziging van veehouderijen mogelijk maken. Uit de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State volgt dat dergelijke regels onder voorwaarden zijn toegestaan, ofschoon het aspect dierenwelzijn niet ruimtelijk relevant is noch direct een bijdrage levert aan een goede omgevingskwaliteit. Uit deze jurisprudentie maak ik op dat het aspect dierenwelzijn nimmer van doorslaggevende betekenis mag zijn.

Op 1 januari 2024 treedt de Omgevingswet in werking. Dat heeft geleid tot de vraag of het Omgevingswet instrumentarium meer mogelijkheden biedt om te sturen op het aspect dierenwelzijn. In de memorie van toelichting bij de Omgevingswet wordt gesteld dat het thema dierenwelzijn *niet* onder de Omgevingswet valt. Gelet hierop verbaast het niet dat het Rijk géén regels stelt met betrekking tot het aspect dierenwelzijn. Zes provincies hebben in hun omgevingsverordening echter wél regels opgenomen met betrekking tot het aspect dierenwelzijn. Met deze regels wordt gestuurd op de inhoud van omgevingsplannen. Gemeenten kunnen evenwel ook eigener beweging in hun omgevingsplan regels opnemen die betrekking hebben op het aspect dierenwelzijn. De conclusie is dat de Omgevingswet maar beperkt extra mogelijkheden biedt om te sturen op het aspect dierenwelzijn.

1. Inleiding

Dierenwelzijn in de veehouderij is een thema dat al jaren in de belangstelling staat. Hoewel er in de veehouderij merkbare verbeteringen van het dierenwelzijn en de diergezondheid hebben plaatsgevonden (denk aan het feit dat leghennen niet meer in kooien worden gehouden en dat het antibioticumgebruik in de veehouderij is gedaald), liggen er nog belangrijke uitdagingen om het welzijn en de gezondheid van dieren in de veehouderij verder te verbeteren.¹ Dat is ook onderkend in het Coalitieakkoord van het inmiddels demissionaire kabinet Rutte-IV, waarin wordt gesteld dat het initiatief wordt genomen tot de ontwikkeling van een convenant over de ontwikkeling naar een dierwaardige veehouderij. Daarbij wordt opgemerkt dat dit convenant de basis vormt van wetgeving voor een dierwaardige veehouderij in balans met de volksgezondheid.² Op 11 december 2023 zond de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit het verslag van de voorzitter van het convenant met zijn reactie daarop aan de Tweede Kamer. Uit deze brief volgt dat het nog niet gelukt is om een convenant af te sluiten. Verder meldt de minister dat hij voorbereidingen treft voor nadere invulling van dierwaardige veehouderij in regelgeving (bij algemene maatregel van bestuur). De contouren daarvan worden in februari 2024 geschetst.³

Los hiervan hebben verschillende provincies jaren geleden al verkend of er mogelijkheden zijn om te sturen op het aspect dierenwelzijn door middel van het omgevingsrechtelijke instrumentarium.⁴ Uiteindelijk heeft een aantal provincies ertoe besloten om in hun provinciale ruimtelijke verordening ex art. 4.1 Wet ruimtelijke ordening (Wro) specifieke regels op te nemen met betrekking tot het aspect dierenwelzijn. In hoofdstuk 2 zal nader op deze regels worden ingegaan, waarbij tevens de relevante jurisprudentie wordt besproken die over deze regels is verschenen en de voorwaarden die daaruit kunnen worden gedistilleerd.

Zoals bekend wordt echter ook al vele jaren gewerkt aan een herziening van het omgevingsrecht en de totstandkoming van de Omgevingswet (Ow). Deze wet treedt op 1 januari 2024 in werking. Het doel van de Ow is het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving. Buiten kijf staat dat de reikwijdte van de Ow en de bijbehorende instrumenten – vanwege de insteek op de fysieke leefomgeving – ruimer is dan de reikwijdte van de Wro en de daarbij behorende instrumenten. De vraag dringt zich dan ook op of er onder de Ow meer mogelijkheden zijn voor het Rijk en de provincies om te sturen op het aspect dierenwelzijn dan thans het geval is. Die onderzoeksvraag staat in dit document centraal. Om deze vraag te beantwoorden wordt in par. 3 eerst nader ingegaan op de hoofdlijnen van de Ow. Daarna worden de in het licht van voornoemde onderzoeksvraag belangrijkste (kern)instrumenten besproken. Vervolgens wordt een aantal omgevingsverordeningen besproken dat regels bevat met betrekking tot het aspect dierenwelzijn. Naar aanleiding van dit alles wordt in par. 4 gereflecteerd op de (on)mogelijkheden voor het Rijk en de provincies om onder de Ow te sturen op het aspect dierenwelzijn. In aanvulling daarop wordt tevens kort stilgestaan bij de mogelijkheden die gemeenten hebben om zelf te sturen op het aspect dierenwelzijn.

2. Huidig omgevingsrecht

Zoals in par. 1 opgemerkt hebben verschillende provincies besloten om te sturen op het aspect dierenwelzijn door daartoe in hun provinciale ruimtelijke verordeningen specifieke regels op

¹ *Kamerstukken II 2022/23*, 28 286, nr. 1265.

² Zie: Coalitieakkoord 2021 – 2025: Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst (overheid.nl).

³ *Kamerstukken II 2023/24*, 28 286, nr. 1321.

⁴ Zie in dit verband o.a. Bruil 2012, Bruil 2014, Bokelaar 2014 en Van de Poel 2020.

te nemen. Voordat deze verordeningen en de betreffende regels in par. 2.2 worden besproken, ga ik eerst nader in op het thans geldende juridisch kader.

2.1 Juridisch kader

Op grond van art. 4.1, eerste lid, Wro kunnen, *indien provinciale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken* (zie hierna), bij of krachtens provinciale verordening regels worden gesteld over – onder andere – de inhoud van bestemmingsplannen. Hierbij kan het zowel gaan om verplichtingen (bestemmingsplannen moeten bepaalde regels bevatten of een bepaald thema regelen) als om verboden (bestemmingsplannen moeten regelen dat bepaalde ontwikkelingen niet (meer) mogelijk zijn).⁵ In dit verband zij erop gewezen dat regels die op grond van art. 4.1, eerste lid, Wro worden gesteld louter gericht kunnen zijn tot bestuursorganen, waarbij regels die worden gesteld over de inhoud van bestemmingsplannen uitsluitend gericht zijn tot de gemeenteraad. De gemeenteraad is immers het bevoegde gezag met betrekking tot de vaststelling van een bestemmingsplan.

Uit de hierboven gecursiveerde zinsnede kunnen drie eisen worden gedistilleerd waaraan ‘lid 1 regels’ moeten voldoen, te weten: 1) er moet sprake zijn van een provinciaal belang, 2) de betreffende regels moeten worden gesteld met het oog op een goede ruimtelijke ordening, en 3) het provinciale belang in kwestie moet de regels noodzakelijk maken. Te beginnen met de eerste eis. Uit de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling bestuursrechtspraak) volgt dat hier geen hoge eisen aan worden gesteld. Waar het op neerkomt is dat een belang een provinciaal belang is, als het betreffende provinciale bestuursorgaan van mening is dat het belang in kwestie het gemeentelijke niveau overstijgt. Daarbij komt dat een belang niet exclusief een gemeentelijk, provinciaal of Rijksbelang hoeft te zijn.⁶ Interessant in dit verband is de in par. 2.3.1 nader te bespreken uitspraak van 12 februari 2020 over de Brabantse Zorgvuldigheidsscore Veehouderij. Hierin overweegt de Afdeling bestuursrechtspraak namelijk:

“Bij de vraag of provinciale staten bij het stellen van de bestreden regels voor veehouderijen een provinciaal belang heeft, beoordeelt de Afdeling of provinciale staten het belang in kwestie zich in redelijkheid hebben kunnen aantrekken. Provinciale staten hebben daarbij beoordelingsruimte, nu de wetgever niet heeft vastgelegd wat de provinciale belangen zijn. (...)

Naar het oordeel van de Afdeling hebben provinciale staten zich verantwoordelijk mogen achten voor de kwaliteit van het landelijk gebied en het gewenste gebruik daarvan. Zij hebben zich het belang bij het verminderen van de impact van veehouderijen op de omgeving door veehouderijen te stimuleren over te stappen naar een bedrijf dat ruimtelijk en maatschappelijk optimaal is ingepast in de omgeving en door bestaande overbelaste geursituaties aan te pakken, in redelijkheid kunnen aantrekken. Dit belang leent zich voor behartiging op provinciaal niveau aangezien het landelijk gebied zich uitstrekt over verschillende gemeenten en de effecten van veehouderijen zoals geur op de omgeving niet bij een gemeentegrens eindigen. (...) Ook het feit dat ter invulling van een zorgvuldige veehouderij maatregelen op het gebied van bijvoorbeeld brandveiligheid kunnen worden getroffen en brandveiligheid ook in wetgeving op rijksniveau een rol speelt, maakt niet dat een provinciaal belang ontbreekt. Daarbij moet gelet op [de] geschiedenis van de totstandkoming van de Wro de provincie geacht worden een eigen belang en taak te

⁵ Zie: Van Buuren, Nijmeijer & Robbe 2017, p. 305.

⁶ Zie: Van Buuren, Nijmeijer & Robbe 2017, p. 306-307.

hebben bij het verminderen van de impact van veehouderijen ten behoeve van de gewenste kwaliteit van het landelijk gebied en het gebruik daarvan, complementair aan dat van de rijksoverheid en lagere overheidsorganen.”⁷

De tweede eis houdt in dat de regels een ruimtelijk belang moeten dienen/ruimtelijk relevant moeten zijn. Ook deze eis wordt in de jurisprudentie ruim uitgelegd. In dit verband zij er echter op gewezen dat in de literatuur vraagtekens zijn geplaatst bij de ruimtelijke relevantie van een aantal onderdelen van de Brabantse Zorgvuldigheidsscore Veehouderij (zie ook par. 2.3.1). In voornoemde uitspraak heeft de Afdeling bestuursrechtspraak zich ook over deze vraag gebogen. Zij overweegt:

“Verder bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de bestreden regels voor veehouderijen geen ruimtelijk belang dienen. Provinciale staten beogen met de regels de kwaliteit van het landelijk gebied te verbeteren en het landelijk gebied in ruimtelijk opzicht voor meerdere functies aantrekkelijker te maken. Dit is een ruimtelijk belang. Dat de overstap naar een zorgvuldige veehouderij ook bijdraagt aan de ambitie van provinciale staten om Noord-Brabant te ontwikkelen tot een top kennis- en innovatieregio, waarbij de agrofoodsector een belangrijke positie inneemt voor de Brabantse economie, betekent niet dat met de bestreden regels geen ruimtelijk belang wordt gediend. Het laat zien dat ruimtelijke belangen samen gaan met andere belangen. (...).”⁸

Tot slot de derde eis: het provinciale belang in kwestie moet de regels noodzakelijk maken. Ook hiervoor geldt dat provinciale staten in beginsel zelf bepalen of de betreffende regels noodzakelijk zijn. Ook deze eis wordt door de bestuursrechter zeer terughoudend getoetst. Zo overweegt de Afdeling bestuursrechtspraak in eerdergenoemde uitspraak:

“Zoals hiervoor uit 17.2 blijkt, voeren provinciale staten al geruime tijd een bestendig beleid om de impact van veehouderijen op de omgeving te verminderen. Provinciale staten zien zich genoodzaakt het beleid voor veehouderijen te uniformeren en nadrukkelijker de regie te nemen bij de uitvoering van het beleid. Volgens provinciale staten maakt het provinciaal belang bij het verminderen van de impact van veehouderijen op de omgeving het noodzakelijk dat zij onder andere instructieregels stellen aan de inhoud van bestemmingsplannen waarbij een grens wordt gesteld aan de toegestane cumulatieve geurhinder en waarbij randvoorwaarden worden gesteld aan de wijze waarop bedrijven zich mogen ontwikkelen. In het Afwegingskader, dat als bijlage bij de structuurvisie en de toelichting van de Verordening is gevoegd, is toegelicht waarom het noodzakelijk is dat dit ruimtelijk beleid onder andere wordt geregeld door provinciale regels die in acht moeten worden genomen bij ruimtelijke besluiten, zoals bestemmingsplannen. Dat komt er kort gezegd op neer dat gemeenten en het provinciebestuur de afgelopen jaren samen veel inspanningen hebben geleverd om de agrarische sector te verduurzamen om zo een aanvaardbaar woon-, werk- en leefklimaat te realiseren, maar dat het beoogde doel niet is bereikt. (...)
Naar het oordeel van de Afdeling hebben provinciale staten zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat provinciale belangen de bestreden regels in de

⁷ ABRvS 12 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:452, r.o. 17.5-17.6. Zie nader over deze uitspraak: Bokelaar 2020.

⁸ ABRvS 12 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:452, r.o. 17.7.

*Verordening noodzakelijk maken. Daarbij staat voorop dat de impact van veehouderijen op de omgeving zeker in bepaalde gebieden nog altijd groot is. (...)*⁹

Resumerend: de drie voorwaarden die art. 4.1, eerste lid, Wro bevat met betrekking tot het opnemen van regels in een provinciale ruimtelijke verordening worden door de bestuursrechter terughoudend getoetst en staan *niet* in de weg aan het stellen van regels over veehouderijen. Verder kan uit de geciteerde passages worden opgemaakt dat dergelijke regels primair een ruimtelijk belang moeten dienen, maar tegelijkertijd ook andere belangen kunnen dienen. Dat lijkt ruimte te bieden om de provinciale regels over veehouderijen ook betrekking te laten hebben op het aspect dierenwelzijn. In par. 2.3.1 ga ik nader in op de voorwaarden die daaraan verbonden zijn.

2.2 Analyse huidige omgevingsvisies en huidige omgevingsverordeningen

Om de in par. 1 geformuleerde onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden zijn de omgevingsvisies van de verschillende provincies geanalyseerd, alsmede de thans vigerende omgevingsverordeningen. Uit deze analyse volgt dat vijf provincies in hun beleid en regels concreet sturen op het aspect dierenwelzijn, te weten: Noord-Brabant, Gelderland, Friesland, Utrecht en Zeeland. De betreffende regels uit de omgevingsverordeningen van deze provincies worden hierna per provincie besproken (par. 2.2.1-2.2.5). Daarnaast zijn er enkele provincies die in hun regels niet concreet sturen op het aspect dierenwelzijn, maar hiermee wel een zekere koppeling hebben gelegd. Daar wordt in par. 2.2.6 nader op ingegaan.

2.2.1 Noord-Brabant

Op 19 maart 2014 trad de Verordening ruimte Noord-Brabant 2014 in werking. Vanaf die dag gelden in Noord-Brabant regels met betrekking tot een zorgvuldige veehouderij. Thans geldt de Interim Omgevingsverordening (IOV). Afdeling 3.6 hiervan is getiteld ‘Vitaal platteland’. De voor dit onderzoek belangrijkste artikelen van deze afdeling zijn (cursivering toegevoegd):

Artikel 3.49 Veehouderij in Landelijk gebied

1. Een bestemmingsplan van toepassing op Landelijk gebied kan voorzien in een uitbreiding van, een vestiging van of een omschakeling naar een veehouderij, als:
 - a. *is geborgd dat ter plaatse alleen een zorgvuldige veehouderij is toegestaan;*
 - b. het bouwperceel ten hoogste 1,5 hectare bedraagt;
 - c. de ontwikkeling vanuit een goede omgevingskwaliteit met een veilige, gezonde leefomgeving inpasbaar is in de omgeving;
 - d. Mestbewerking is uitgesloten tenzij dit ten behoeve van ter plaatse geproduceerde mest is;
 - e. is aangetoond dat de kans op cumulatieve geurhinder (achtergrondbelasting) op geurgevoelige objecten, in de bebouwde kom niet hoger is dan 12 % en in het buitengebied niet hoger is dan 20 %, tenzij er - indien blijkt dat de achtergrondbelasting hoger is dan voornoemde percentages - maatregelen worden getroffen door de veehouderij die tot een daling leiden van de achtergrondbelasting, welke ten minste de eigen bijdrage aan de overschrijding van de achtergrondbelasting compenseert;

⁹ ABRvS 12 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:452, r.o. 17.8.

- f. de landschappelijke inpassing tenminste 10% van de omvang van het bouwperceel omvat;
 - g. de toelichting van het bestemmingsplan een verantwoording bevat dat een zorgvuldige dialoog is gevoerd, gericht op het betrekken van de belangen van de omgeving in de planontwikkeling.
2. *Er is sprake van een zorgvuldige veehouderij als is voldaan aan de Nadere regels zorgvuldige veehouderij, zoals door gedeputeerde staten vastgesteld op grond van artikel 5.11.*
 3. Een bestemmingsplan kan in afwijking van het eerste lid voorzien in mestvergisting voor samenwerkende melkrundveehouderijen tot ten hoogste 25.000 ton per jaar als:
 - a. de locatie goed is ontsloten;
 - b. de op-, overslag en verwerking van producten niet in de openlucht plaatsvindt;
 - c. in het geval dat de mest na vergisting ter plaatse verder wordt bewerkt ten minste 50 % van het volume van de mest wordt omgezet in loosbaar water.

Artikel 3.50 Aanvullende regels nieuw dierenverblijf

1. Een bestemmingplan van toepassing op een veehouderij in Landelijk gebied bepaalt dat:
 - a. een toename van de oppervlakte dierenverblijf binnen een bouwperceel alleen is toegestaan als:
 1. *maatregelen worden getroffen en in stand gehouden die invulling geven aan een zorgvuldige veehouderij;*
 2. de ontwikkeling vanuit een goede omgevingskwaliteit met een veilige, gezonde leefomgeving inpasbaar is in de omgeving;
 3. is aangetoond dat de kans op cumulatieve geurhinder (achtergrondbelasting) op geurgevoelige objecten, in de bebouwde kom niet hoger is dan 12 % en in het buitengebied niet hoger is dan 20 %, tenzij er - indien blijkt dat de achtergrondbelasting hoger is dan voornoemde percentages - maatregelen worden getroffen door de veehouderij die tot een daling leiden van de achtergrondbelasting, welke ten minste de eigen bijdrage aan de overschrijding van de achtergrondbelasting compenseert;
 4. een zorgvuldige dialoog is gevoerd, gericht op het betrekken van de belangen van de omgeving in de planontwikkeling.
 - b. *binnen gebouwen dieren - al dan niet in hokken - alleen op de grond gehouden mogen worden, ongeacht voorzieningen voor dierenwelzijn, met uitzondering van volière- en scharrelstallen voor legkippen waar een tweede bouwlaag gebruikt mag worden;*
 - c. bij een gebruikswijziging van een aanwezig gebouw, gericht op het in gebruik nemen als dierenverblijf, toepassing wordt gegeven aan onderdeel a.
2. Voor de toepassing van dit artikel geldt als dierenverblijf hetgeen gebruikt mag worden voor het houden van landbouwhuisdieren krachtens een omgevingsvergunning milieu, bedoeld in artikel 2.1, eerste lid onder e, Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, of de omgevingsvergunning beperkte milieutoets, bedoeld in artikel 2, eerste lid, onder i, Wet algemene bepalingen omgevingsrecht of melding, bedoeld in artikel 1.10 Activiteitenbesluit milieubeheer.

3. *Er is sprake van maatregelen die invulling geven aan een zorgvuldige veehouderij als is voldaan aan de Nadere regels zorgvuldige veehouderij, zoals door gedeputeerde staten vastgesteld op grond van artikel 5.11.*

Uit deze twee artikelen volgt kort en goed dat de vestiging of uitbreiding van een veehouderij alleen is toegestaan, als sprake is van een ‘zorgvuldige veehouderij’. Blijkens art. 1.1 IOV wordt daaronder verstaan: “veehouderij die door het treffen van maatregelen, onder andere gericht op landschap, het verder sluiten van kringlopen op lokaal niveau, emissiebeperking en gezondheid voor mens en dier, ruimtelijk en maatschappelijk optimaal is ingepast in zijn omgeving”. De Nadere regels zorgvuldige veehouderij (Nadere regels) waar in beide artikelen naar wordt verwezen, zijn vastgesteld door gedeputeerde staten.¹⁰ Uit art. 3 van de Nadere regels volgt dat gedeputeerde staten met de Brabantse Zorgvuldigheidsscore Veehouderij (BZV) invulling geven aan de opdracht om maatregelen vast te stellen die bijdragen aan een zorgvuldige veehouderij. Sinds 1 augustus 2022 geldt de BZV versie 2.2, die als bijlage 1 bij de Nadere regels is opgenomen.¹¹ De BZV maakt het handelen van de veehouder op het gebied van volksgezondheid, dierenwelzijn en fysieke leefomgeving inzichtelijk. De BZV werkt met een scoresysteem. Wanneer een veehouder relevante aspecten beter regelt dan de wet voorschrijft, haalt hij een hoge BZV-score en kan daarmee ontwikkelruimte verdienen. Om de BZV-score te berekenen moet de veehouder gebruikmaken van een webapplicatie (<http://bzv.brabant.nl>), waarin hij aangeeft over welke certificaten hij beschikt en welke maatregelen hij op zijn bedrijf treft.



Figuur 2 Basisindeling BZV

Zoals uit bovenstaande figuur volgt bestaat de BZV uit drie pijlers: 1) Certificaten, 2) Inrichting & Omgeving en 3) Innovatie. Een veehouder kan per pijler punten scoren. Binnen de pijler ‘Certificaten’ krijgt een veehouder een bepaald aantal punten voor certificaten die in de BZV zijn opgenomen. In de BZV vormen de thema’s brandpreventie, energie, dierenwelzijn, zoönosen/diergezondheid, antibioticagebruik en fosfaatefficiëntie de grondslag voor de waardering van certificaten. Afhankelijk van het aantal thema’s en het niveau van de vereiste maatregelen krijgt een certificaat meer of minder punten in de BZV. In hoofdstuk 4

¹⁰ Deze nadere regels zijn raadpleegbaar via: <https://noord-brabant.tercera-ro.nl/MapView/Default.aspx?id=NLIMRO9930nrbzvgc-gc03>.

¹¹ De BZV versie 2.2 is raadpleegbaar via: https://noord-brabant.tercera-ro.nl/SiteData/9930/Publiek/BV00425/b_NL.IMRO.9930.nrbzvgc-gc03_1.pdf.

van de BZV 2.2 worden de verschillende certificaten en de punten die zij opleveren opgesomd. Hieruit volgt dat een aantal certificaten stuurt en stimuleert op maatregelen voor dierenwelzijn (o.a. Beter Leven en Maatlat Duurzame Veehouderij (MDV)).

De tweede pijler – ‘Inrichting & Omgeving’ – richt zich op de fysieke inrichting van veehouderijen en bevat zes maatlatten:

- 1) Gezondheid;
- 2) Geuremissie;
- 3) Geurimpact;
- 4) Emissie & impact fijn stof en endotoxinen;
- 5) Mineralen kringlopen;
- 6) Verbinding, biodiversiteit en omgeving.

De derde pijler – ‘Innovatie’ – maakt het voor veehouderijen die door hun innovatieve opzet onvoldoende punten scoren in de eerste en tweede pijler mogelijk om toch een voldoende BZV-score te halen. Hiervoor is een Panel Zorgvuldige Veehouderij opgericht, dat beoordeelt of een veehouderij voldoende innovatief is om dispensatie te krijgen.¹²

Het kernartikel van voornoemde Nadere regels is art. 4. Uit dit artikel volgt namelijk dat in beginsel alleen een veehouderij die voldoende BZV-punten scoort als een ‘zorgvuldige veehouderij’ kan worden aangemerkt. De enige uitzondering hierop is een verklaring van voornoemd Panel (zie de leden 3 en 4). Zoals hiervoor opgemerkt mogen op grond van de IOV alleen ‘zorgvuldige veehouderijen’ worden gerealiseerd respectievelijk uitgebreid.

Artikel 4 Zorgvuldige veehouderij

1. Een veehouderij die ten minste 7,25 punten behaalt overeenkomstig de bij deze nadere regels horende Brabantse Zorgvuldigheidsscore Veehouderij (versie 2.2), treft voldoende maatregelen inzake de (ontwikkeling naar een) zorgvuldige veehouderij, als bedoeld in artikel 2.73 en artikel 3.50 van de Interim omgevingsverordening Noord-Brabant, waarbij geldt dat ten minste 0,2 punten behaald moet worden via de pijler Certificaten en minimaal 0,6 punten via de pijler Inrichting & Omgeving.
2. Een biologische veehouderij voldoet in afwijking van het eerste lid aan de BZV indien zij 40 punten scoort op de maatlat Fysieke maatregelen gezondheid.
3. Indien voor een bepaalde diersoort of veehouderijsysteem geen certificaten in de BZV zijn opgenomen, zijn de in het eerste lid genoemde minimumscores niet van toepassing. Indien een veehouderij voor deze diersoort onvoldoende mogelijkheden heeft de vereiste normscore te realiseren is deze veehouderij zorgvuldig indien dit blijkt uit een verklaring van het deskundigenpanel, bedoeld in artikel 5.

¹² Art. 5, tweede lid, van de Nadere regels bepaalt dat het Panel in ieder geval bestaat uit een onafhankelijk voorzitter en minimaal twee onafhankelijke deskundigen die gezamenlijk overzicht hebben over alle aspecten van zorgvuldige veehouderij. Naast de Nadere regels is er ook het Reglement Deskundigenpanel Veehouderij Noord-Brabant (zie: https://www.brabant.nl/actueel/regelingen/cvdr607433_3). Art. 7 daarvan bepaalt dat het Deskundigenpanel is samengesteld uit: a) een onafhankelijk voorzitter, en b) maximaal 15 deskundigen, waarbij Gedeputeerde Staten er zorg voor dragen dat een evenwichtige spreiding over de kennisdomeinen people, planet en profit wordt bereikt.

4. Ingeval van innovatieve bedrijfsconcepten is er in afwijking van het eerste lid sprake van een (ontwikkeling naar) een zorgvuldige veehouderij indien dit blijkt uit een verklaring van het deskundigenpanel, bedoeld in artikel 5.

2.2.2 Gelderland

Sinds 22 maart 2017 is het Gelders Plussenbeleid van toepassing. Uit de toelichting bij de Omgevingsverordening Gelderland (Omgevingsverordening) volgt dat dit beleid in de plaats is gekomen van de voorheen van toepassing zijnde maximale bouwmaten van 1 resp. 1,5 ha, die met ingang van voornoemde datum zijn komen te vervallen. In art. 1.2 van de Omgevingsverordening wordt 'Plussenbeleid' omschreven als: "*beleid met aanvullende kwaliteitsvoorwaarden die gelden voor het ruimtelijk beleid van gemeenten die een uitbreiding van een niet-grondgebonden veehouderijbedrijf mogelijk willen maken*".¹³ De Omgevingsverordening bevat daarnaast drie artikelen die betrekking hebben op het Plussenbeleid, te weten de artikelen 2.30, 2.31 en 8.2.

Artikel 2.30 (uitbreiding niet-grondgebonden veehouderijbedrijf of veehouderijtak: handreiking beleidsregels Plussenbeleid)

1. Gedeputeerde Staten stellen in een handreiking een algemeen kader vast voor de door het gemeentebestuur op te stellen beleidsregels Plussenbeleid.
2. De handreiking Plussenbeleid bevat in ieder geval als kader dat:
 - a. uitbreiding van een niet-grondgebonden veehouderijbedrijf of niet-grondgebonden veehouderijtak alleen mogelijk is als door de aanvrager plusmaatregelen worden getroffen;
 - b. de investering in de te treffen plusmaatregelen aantoonbaar € 15,- tot € 20,- per vierkante meter bruto stalvloeroppervlakte van de uitbreiding bedraagt;
 - c. de plusmaatregelen getroffen worden in de volgende rangorde:
 - i. ter plaatse op het erf;
 - ii. in de directe omgeving van het erf;
 - iii. in de omgeving van de direct-omwonenden.
 - d. de te treffen plusmaatregelen geborgd worden in:
 - i. een privaatrechtelijke overeenkomst, inclusief een boetebeding;
 - ii. een voorwaardelijke plicht in het bestemmingsplan, of
 - iii. de voorschriften van een omgevingsvergunning.

Artikel 2.31 (instructieregel bestemmingsplan Plussenbeleid)

1. Een bestemmingsplan maakt een uitbreiding van een niet-grondgebonden veehouderijbedrijf of niet-grondgebonden veehouderijtak alleen mogelijk als de uitbreiding voldoet aan door het gemeentebestuur in overeenstemming met de handreiking Plussenbeleid vastgestelde beleidsregels.
2. Een bestemmingsplan kan eens per vijf jaar een uitbreiding van een niet-grondgebonden veehouderijbedrijf of veehouderijtak mogelijk maken met een omvang van ten hoogste 500 vierkante meter, waarop de vastgestelde beleidsregels niet van toepassing zijn.

¹³ De thans vigerende Omgevingsverordening Gelderland is raadpleegbaar via:
https://media.gelderland.nl/Omgevingsverordening_Gelderland_januari_2023_12310e266c.pdf?updated_at=2023-01-20T12:31:28.076Z.

Artikel 8.2 (specifieke overgangsbepaling Plussenbeleid)

In afwijking van artikel 8.1, derde lid, geeft de gemeenteraad uitvoering aan de instructieregels gesteld in de artikelen 2.30 en 2.31:

- a. bij bestemmingsplannen die voor 1 januari 2007 zijn vastgesteld: voor 1 april 2019;
- b. bij overige bestemmingsplannen: voor 1 januari 2027.

Uit bovenstaande artikelen volgt kort en goed dat een bestemmingsplan alleen een uitbreiding van een niet-grondgebonden veehouderij met meer dan 500 m² mogelijk mag maken, als de veehouder in kwestie aanvullende maatregelen van ruimtelijke kwaliteit neemt op het gebied van milieu, landschappelijke inpassing en/of fysieke maatregelen op het gebied van dierenwelzijn. Het gaat bij aanvullende maatregelen niet over gangbare maatregelen die al vanuit bestaande wettelijke en beleidskaders nodig zijn. Het is aan de gemeenten om voor deze aanvullende maatregelen – ‘plusmaatregelen’ – beleidsregels op te stellen. De kaders voor deze beleidsregels volgen uit de door gedeputeerde staten van Gelderland vastgestelde Handreiking Plussenbeleid (Handreiking).¹⁴ Volgens de Handreiking moeten de volgende punten op gemeentelijk niveau worden uitgewerkt:

- wat is de gewenste werkwijze en dialoog voor de voorgenomen uitbreiding?
- welke inhoudelijke accenten zijn gewenst vanuit het lokale beleid, passend bij het gebied, zodat lokaal maatwerk mogelijk is in de geest van de Omgevingswet, Gelderse Omgevingsvisie en Omgevingsverordening;
- aangeven van de ondergrens van de extra duurzaamheidsmaatregelen (wat zijn ‘plus-investeringen’?);
- hoe worden de afspraken met de ondernemer gemaakt?

In dit verband wordt nog opgemerkt dat deze punten op regionaal niveau kunnen worden uitgewerkt, waarbij de Menukaart van de regio FoodValley als voorbeeld wordt genoemd.¹⁵

In de Handreiking wordt ten aanzien van dierenwelzijn opgemerkt dat aanvullende maatregelen bijvoorbeeld gericht zijn op:

- oppervlakte;
- groepsgrootte;
- stalinhoud;
- voorkomen hittestress;
- schuurvoorziening;
- erfverharding;
- hygiënesluis;
- mestafvoerpunten.¹⁶

Verder wordt opgemerkt dat voorbeelden van maatregelen op het gebied van ruimtelijke kwaliteit, milieu en dierenwelzijn ook te vinden zijn in de MDV, het Beter Leven keurmerk (“sterrensysteem”) en Milieukeur. Deze certificaatsystemen zijn waardevol omdat zij aangeven wat duurzame stalconcepten zijn, aldus de Handreiking.¹⁷ Kortom: in de Handreiking wordt – net als in de BZV – een koppeling gelegd met bestaande certificaatsystemen, met dien verstande dat deze systemen in het Plussenbeleid een vrijblijvendere status hebben.

¹⁴ De Handreiking Plussenbeleid is raadpleegbaar via <https://www.gelderland.nl/themas/agrifood/plussenbeleid>.

¹⁵ Handreiking Plussenbeleid, p. 5.

¹⁶ Handreiking Plussenbeleid, p. 6.

¹⁷ Handreiking Plussenbeleid, p. 6.

Een korte zoektocht op internet levert een aantal voorbeelden op van door gemeentebesturen vastgestelde beleidsregels.¹⁸ Het meest concreet zijn de door de gemeenteraad van Overbetuwe vastgestelde regels omtrent plussenbeleid niet grondgebonden veehouderij.¹⁹ In par. 5.4 van deze regels wordt nader ingegaan op het thema dierenwelzijn. In dit verband worden de volgende maatregelen als ‘plus-maatregelen’ genoemd:

- Deelname aan gecertificeerde keurmerken die ten aanzien van dierenwelzijn verdergaande (fysieke) maatregelen voorschrijven dan de toepassing in de gangbare praktijk en waarbij certificering en controle uitgevoerd en geborgd wordt door onafhankelijke instanties (hierbij worden MDV en Beter Leven als voorbeeld genoemd);
- Extra (niet-verplichte) maatregelen ter verbetering van brandveiligheid van stallen (bijvoorbeeld meer compartimenteren dan dat verplicht is, extra branddeuren, vroegtijdig vervangen van verouderde elektrische installaties in bestaande stallen, hittemelders, een watermistinstallatie, een sprinklerinstallatie in de technische ruimte etc.).

2.2.3 Friesland

De Brabantse en Gelderse regels met betrekking tot dierenwelzijn zijn het meest concreet en bekendst. Ook de Verordening Romte Fryslân 2014 bevat echter regels die betrekking hebben op het aspect dierenwelzijn.²⁰ Deze regels zijn neergelegd in hoofdstuk 6 (Landbouw), meer concreet in de artikelen 6.1.2 en 6.1.3 (cursivering toegevoegd).

Artikel 6.1.2

1. In een ruimtelijk plan kan een bestaand bouwperceel voor een grondgebonden agrarisch bedrijf een uitbreiding krijgen tot een maximale oppervlakte van 1,5 ha, dan wel de bestaande oppervlakte behouden indien deze meer bedraagt dan 1,5 ha.
2. In afwijking van het eerste lid kan een groter bouwperceel worden toegestaan, mits:
 - a. het agrarisch bedrijf grondgebonden blijft, en
 - b. de oppervlakte van het agrarisch bouwperceel niet meer bedraagt dan 3 ha.
3. In afwijking van het tweede lid kan in een incidenteel geval een bouwperceel van meer dan 3 ha worden toegestaan indien:
 - a. het bedrijf al een bouwperceel van bijna 3 ha of meer dan 3 ha heeft en de bedrijfsuitbreiding redelijkerwijs niet binnen dat bouwperceel is te realiseren,
 - b. de uitbreiding van het bouwperceel beperkt blijft, en
 - c. *de nieuwe situatie een aanzienlijk maatschappelijk voordeel oplevert voor een of meer van de volgende aspecten:*
 - I. *verbetering van dierenwelzijn,*
 - II. *vermindering van milieubelasting en van uitstoot van milieubelastende stoffen;*

¹⁸ Zie o.a. de Beleidsregel Plussenbeleid gemeente Bronckhorst (<https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR648202/1>), het Plussen Beleidskader Maasdriel (<https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR626376/1>) en het Plussenbeleid Oost Gelre (<https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR679218/1>).

¹⁹ Zie: <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR636442>.

²⁰ De Verordening Romte Fryslân 2014 is raadpleegbaar via: https://www.fryslan.frl/_flysystem/media/geconsolideerde-versie-verordening-romte-fryslan-2014-versie-maart-2021.pdf.

- III. een innovatieve bedrijfsvoering die bijdraagt aan duurzaamheid en daardoor een voorbeeldfunctie heeft,
- IV. aanmerkelijke landschappelijke verbetering, waaronder begrepen het elders slopen van minimaal een gelijke oppervlakte aan bebouwing.

Artikel 6.1.3

1. In een ruimtelijk plan kan een bestaand bouwperceel voor een niet grondgebonden veehouderij een uitbreiding krijgen tot een maximale oppervlakte van 1,5 ha, dan wel de bestaande oppervlakte behouden indien deze meer bedraagt dan 1,5 ha, met dien verstande dat in geval op het bouwperceel bedrijfsactiviteiten plaatsvinden zoals bedoeld in artikel 6.2.1, eerste lid, van een extra oppervlak tot maximaal 0,5 ha mag worden uitgegaan.
2. In afwijking van het eerste lid kan een groter bouwperceel worden toegestaan indien:
 - a. het bedrijf al een bouwperceel van bijna 1,5 ha of meer dan 1,5 ha heeft en de bedrijfsuitbreiding redelijkerwijs niet binnen dat bouwperceel is te realiseren,
 - b. de uitbreiding van het bouwperceel beperkt blijft, en
 - c. *de nieuwe situatie een maatschappelijk voordeel oplevert voor een of meer van de volgende aspecten:*
 - I. *verbetering van dierenwelzijn,*
 - II. *vermindering van milieubelasting en van uitstoot van milieubelastende stoffen;*
 - III. een innovatieve bedrijfsvoering die bijdraagt aan duurzaamheid en daardoor een voorbeeldfunctie heeft,
 - IV. aanmerkelijke landschappelijke verbetering, waaronder begrepen het elders slopen van minimaal een gelijke oppervlakte aan bebouwing.

Uit deze artikelen volgt dat een uitbreiding van een bestaand agrarisch bouwperceel boven de standaardomvang gepaard moet gaan met een verbetering ten aanzien van een of meerdere aspecten, waaronder dierenwelzijn. In de bij deze artikelen behorende toelichting wordt opgemerkt dat de verbeteringen op het gebied van dierenwelzijn verder moeten gaan dan de wettelijke eisen van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (thans de Wet dieren). Bijvoorbeeld door te voldoen aan de MDV van de Stichting Milieukeur. Of door het vergroten van de beschikbare ruimte per dier volgens het ‘Beter Leven sterrensysteem’ van de Dierenbescherming, aldus de toelichting. Kortom: ook in de Friese regels wordt een – vrijblijvende – koppeling gelegd met bestaande certificaatsystemen.

2.2.4 Utrecht

Hoofdstuk 8 van de Interim Omgevingsverordening provincie Utrecht is getiteld ‘Landbouw’.²¹ Voor dit onderzoek is met name par. 8.1 (Agrarische bedrijven) relevant. Twee artikelen van deze paragraaf hebben specifiek betrekking op het aspect dierenwelzijn, te weten de artikelen 8.1 en 8.2. Die luiden (cursivering toegevoegd):

²¹ De Interim Omgevingsverordening provincie Utrecht is raadpleegbaar via:
<https://ruimtelijkeplannen.provincie-utrecht.nl/NL.IMRO.9926.2020InterimVerord-VA02>.

Artikel 8.1 (Instructieregel agrarische bedrijven)

1. Een bestemmingsplan dat betrekking heeft op locaties binnen Agrarische bedrijven bevat geen bestemmingen en regels die voorzien in:
 - a. nieuwe agrarische bouwpercelen, tenzij het gaat om de verplaatsing van een grondgebonden landbouwbedrijf voor het voldoen aan internationale verplichtingen; en
 - b. een omschakeling van grondgebonden agrarisch bedrijf naar niet-grondgebonden veehouderij.
2. Een bestemmingsplan dat betrekking heeft op locaties binnen Agrarische bedrijven bevat bestemmingen en regels die voorzien in een agrarisch bouwperceel met een oppervlakte van maximaal 1,5 ha ten behoeve van bestaande agrarische bedrijven, waarbij per bouwperceel maximaal één bedrijfswoning en bedrijfsgebouwen met maximaal één bouwlaag voor het stallen van dieren zijn toegestaan.
3. Een bestemmingsplan dat betrekking heeft op locaties binnen Agrarische bedrijven kan bestemmingen en regels bevatten die voorzien in uitbreiding van een bestaand agrarisch bouwperceel voor een grondgebonden veehouderij tot maximaal 2,5 hectare, *mits is voldaan aan de volgende voorwaarden*:
 - a. voorzien wordt in een goede landschappelijke inpassing;
 - b. *de uitbreiding draagt bij aan verbetering van het dierenwelzijn*;
 - c. de uitbreiding draagt bij aan vermindering van de milieubelasting; en
 - d. de uitbreiding draagt bij aan verbetering van de volksgezondheid.
4. Een bestemmingsplan dat betrekking heeft op locaties binnen Agrarische bedrijven kan bestemmingen en regels bevatten die nevenactiviteiten toestaan, mits voldaan is aan de volgende voorwaarden:
 - a. de nevenactiviteit blijft ruimtelijk ondergeschikt aan de agrarische activiteiten;
 - b. de nevenactiviteit vindt plaats binnen het bestaande bouwperceel;
 - c. erfinrichting en bedrijfsbebouwing zijn landschappelijk goed inpasbaar; en
 - d. omliggende agrarische bedrijven worden niet in hun bedrijfsvoering belemmerd.
5. De motivering van een bestemmingsplan bevat een onderbouwing waaruit blijkt dat aan de genoemde voorwaarden is voldaan. Een beeldkwaliteitsparagraaf maakt onderdeel uit van de onderbouwing.

Artikel 8.2 (Instructieregel landbouwontwikkelingsgebied)

1. Een bestemmingsplan dat betrekking heeft op locaties binnen Landbouwontwikkelingsgebied kan bestemmingen en regels bevatten die voorzien in uitbreiding van een bestaand agrarisch bouwperceel voor een niet-grondgebonden veehouderij tot maximaal 2,5 hectare, *mits is voldaan aan de volgende voorwaarden*:
 - a. voorzien wordt in een goede landschappelijke inpassing;
 - b. *de uitbreiding draagt bij aan verbetering van het dierenwelzijn*;
 - c. de uitbreiding draagt bij aan vermindering van de milieubelasting; en
 - d. de uitbreiding draagt bij aan verbetering van de volksgezondheid.
2. De motivering van een bestemmingsplan bevat een onderbouwing waaruit blijkt dat aan de genoemde voorwaarden is voldaan. Een beeldkwaliteitsparagraaf maakt onderdeel uit van de onderbouwing.

Uit deze artikelen volgt dat een uitbreiding van een bestaand agrarisch bouwperceel boven de standaardomvang alleen mogelijk is, als de uitbreiding bijdraagt aan een verbetering van het dierenwelzijn. Aantekening verdient dat deze verbetering in Utrecht verplicht is en geen optie, zoals in Friesland wél het geval is. In Friesland is dierenwelzijn immers ‘slechts’ een aspect dat kan worden meegewogen (zie par. 2.2.3). In de toelichting bij beide artikelen wordt – net als in de Friese toelichting – opgemerkt dat het hierbij gaat om een verbetering ten opzichte van de bestaande wettelijke normen. Mogelijkheden om hier invulling aan te geven zijn volgens de toelichting onder andere:

- het voldoen aan de MDV van de Stichting Milieukeur;
- de vergroting van de beschikbare ruimte per gehouden dier, oftewel grotere ruimtebehoefte bij gelijkblijvende veebezetting en het Beter Leven keurmerk van de Dierenbescherming.

2.2.5 Zeeland

Ook de Omgevingsverordening Provincie Zeeland 2018 bevat regels die concreet sturen op dierenwelzijn.²² Zo bepaalt art. 2.19, zesde tot en met tiende lid, van de Omgevingsverordening Provincie Zeeland 2018 (cursivering toegevoegd):

Artikel 2.19 (Intensieve veehouderij)

(...)

6. Het aanwijzen van bestemmingen of het geven van regels in verband met de uitbreiding van een bestaande intensieve veehouderij tot ten hoogste 5000 m² bedrijfsvloeroppervlak is toegelaten indien in de toelichting bij het bestemmingsplan aannemelijk wordt gemaakt dat het een uitbreiding betreft
 - a. *waarmee een significante bijdrage wordt geleverd aan de verduurzaming van het bedrijf en*
 - b. *die noodzakelijk is voor de continuïteit van het bedrijf en*
 - c. *waartegen omgevingskwaliteiten zich niet verzetten.*
7. Het aanwijzen van bestemmingen of het geven van regels in verband met de uitbreiding van een bestaande intensieve veehouderij met een bedrijfsvloeroppervlak groter dan 5000 m² is toegelaten met ten hoogste 20% van het bestaande bedrijfsvloeroppervlak of tot een totaal bedrijfsvloeroppervlak van ten hoogste 8000 m² indien in de toelichting bij het bestemmingsplan aannemelijk wordt gemaakt dat het een uitbreiding betreft
 - a. *waarmee een significante bijdrage wordt geleverd aan de verduurzaming van het bedrijf en*
 - b. *de uitbreiding noodzakelijk is voor de continuïteit van het bedrijf en*
 - c. *omgevingskwaliteiten zich daartegen niet verzetten.*

(...)

9. *Indien wettelijke eisen ten aanzien van dierenwelzijn een groter bedrijfsvloeroppervlak vergen is het bepaalde omtrent het bedrijfsvloeroppervlak in het vijfde tot en met het achtste lid niet van toepassing.*
10. *Indien het toepassen van het Beter Leven Keurmerk (1 ster) ten aanzien van dierenwelzijn een groter bedrijfsvloeroppervlak vergt, is het bepaalde omtrent*

²² De Omgevingsverordening Provincie Zeeland 2018 is raadpleegbaar via:
https://www.ruimtelijkeplannen.nl/web-roo/transform/NL.IMRO.9929.OVOmgVer2018-VA01/pt_NL.IMRO.9929.OVOmgVer2018-VA01.xml#NL.IMRO.PT.s5494cfba-074e-4468-8181-5ad6f5e982ae.

bedrijfsvloeroppervlak in het vijfde tot en met het zevende lid niet van toepassing. Deze regel is uitsluitend van toepassing indien en voorzover een bedrijf bij toepassing van genoemd keurmerk minder dieren zou mogen houden dan in de huidige planologisch vergunde situatie.

In dit verband zij ook nog gewezen op art. 2.1, onder au, waarin ‘verduurzaming’ is gedefinieerd als: *“het treffen van maatregelen die verder gaan dan hetgeen bij of krachtens de wet is voorgeschreven ten aanzien van milieu en dierenwelzijn en die strekken tot: i. milieuwinst en ii. het versterken van omgevingskwaliteiten”*.

Hieruit volgt dat een bestaande intensieve veehouderij alleen mag worden uitgebreid als een significante bijdrage wordt geleverd aan de verduurzaming van het bedrijf. Aantekening verdient dat in de toelichting bij art. 2.1, onder au, wordt opgemerkt dat in de onderbouwing aan alle genoemde onderdelen aandacht moet worden besteed en bezien moet worden welke maatregelen in het concrete geval redelijkerwijs kunnen worden getroffen. Dit uitgangspunt betekent echter niet dat steeds op alle onderdelen een significante bijdrage wordt verlangd, aldus de toelichting. Het totaal moet evenwel voldoen aan de norm dat een significante bijdrage wordt geleverd aan de verduurzaming van het bedrijf. Verder volgt uit het negende en tiende lid dat een uitbreiding ook is toegestaan als dit nodig is om te voldoen aan nieuwe wettelijke regels m.b.t. dierenwelzijn resp. het Beter Leven keurmerk.

2.2.6 Overig

Zoals in par. 2.2 opgemerkt zijn er nog andere provincies die in hun omgevingsverordening een zekere koppeling met het aspect dierenwelzijn hebben gelegd. Zo bepaalt art. 2.29.2 van de geconsolideerde Omgevingsverordening november 2022 van de provincie Groningen,²³ dat in een bestemmingsplan aan het college van burgemeester en wethouders de bevoegdheid kan worden toegekend om een omgevingsvergunning te verlenen voor uitbreiding van de bestaande stalvloeroppervlakte voor intensieve veehouderij, als in de planregels in de vorm van voorwaarden is geborgd dat deze uitbreiding a) noodzakelijk is om tegemoet te komen aan aangescherpte wettelijke eisen op het gebied van het milieu, of b) *bijdraagt aan verbetering van het welzijn van de te houden dieren doordat zij netto meer leefruimte tot hun beschikking hebben*; mits in het bestemmingsplan geborgd wordt dat het aantal te houden dieren zoals is vergund op 1 januari 2019 niet toeneemt.

Tot slot zij gewezen op art. 2.14, zevende lid, van de Provinciale Omgevingsverordening Drenthe 2018,²⁴ dat bepaalt (cursivering toegevoegd):

7. In afwijking van het derde en vijfde lid onder b. kan, onverlet de randvoorwaarden uit het derde lid, een ruimtelijk plan in een groter bouwvlak voor intensieve veehouderij voorzien, indien:
 - a. de noodzaak daartoe aanwezig is voor een verdere verduurzaming (zoals bijvoorbeeld mest, energie en emissies) van het bedrijf en daarvoor voorzieningen nodig zijn (waaronder bebouwing) die ten gevolge van het

²³ De geconsolideerde Omgevingsverordening november 2022 van de provincie Groningen is raadpleegbaar via: https://www.provinciegroningen.nl/fileadmin/user_upload/Documenten/Beleid_en_documenten/Omgevingsvisie/Omgevingsverordening_geconsolideerde_versie_november_2022_01.pdf.

²⁴ De Provinciale Omgevingsverordening Drenthe 2018 is raadpleegbaar via: https://www.provincie.drenthe.nl/publish/pages/127831/pov_2018.pdf.

- ruimtegebrek niet kunnen worden gerealiseerd binnen het bouwvlak van 2 hectare, of
- b. het gaat om samenvoeging in combinatie met sanering van een intensieve veehouderij. Het te saneren bedrijf moet grenzen aan het Natuurnetwerk Nederland of liggen in lintbebouwing of in een cluster van bebouwing; waarbij geldt dat er sprake moet zijn van een aantoonbaar provinciaal belang, waarbij:
- i. het uit te breiden bedrijf ligt in op locaties die op de bij deze verordening behorende kaart D9 zijn aangeduid als ‘Landbouwgebied’;
 - ii. de te saneren locatie planologisch wordt weg bestemd;
 - iii. *er sprake is van winst op het gebied van milieu, volksgezondheid en dierenwelzijn op de uit te breiden locatie;*
 - iv. er sprake is van landschappelijke inpasbaarheid die berust op een landschappelijk inpassingsplan;
 - v. de uitbreiding samengaat met investering in duurzame energievoorziening en;
 - vi. de uitbreiding van de oppervlakte van het bouwvlak met stallen niet groter is dan de oppervlakte die de te saneren locatie volgens een ruimtelijk plan bij recht mogelijk maakt.

2.3 Analyse jurisprudentie over provinciale regels met betrekking tot dierenwelzijn

In deze paragraaf wordt de jurisprudentie geanalyseerd die over de provinciale regels met betrekking tot dierenwelzijn is verschenen.

2.3.1 Brabantse Zorgvuldigheidsscore Veehouderij

Een zoekactie met de term ‘zorgvuldigheidsscore’ op de website <http://www.rechtspraak.nl> levert 49 uitspraken op. De voor dit onderzoek meest relevante uitspraak is de in par. 2.1 reeds besproken uitspraak van 12 februari 2020.²⁵ Deze uitspraak gaat over een beroep van de vereniging Producenten Organisatie Varkenshouderij (POV) tegen het besluit van de raad van de gemeente Mill en Sint Hubert tot vaststelling van het bestemmingsplan ‘Buitengebied Mill en Sint Hubert, herziening 2018’. Dit bestemmingsplan is vastgesteld om onder meer de planologische mogelijkheden voor veehouderijen in overeenstemming te brengen met de regels die aan veehouderijen werden gesteld in de Verordening ruimte Noord-Brabant. Gelet hierop worden in het bestemmingsplan voorwaarden gesteld die onder andere gaan over het treffen en instandhouden van maatregelen die invulling geven aan een zorgvuldige veehouderij.²⁶

In par. 2.1 is uitgebreid stil gestaan bij de uit art. 4.1, eerste lid, Wro volgende eisen voor regels. Aantekening verdient echter dat de regels in de toenmalige Verordening ruimte Noord-Brabant (Verordening) niet alleen zijn vastgesteld ter uitvoering van voornoemd artikel, maar ook ter uitvoering van art. 71 van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (BuChw). Het eerste lid van dit artikel bepaalt:

“1. In aanvulling op artikel 4.1 juncto artikel 3.1, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening kunnen provinciale staten van Noord-Brabant uiterlijk op 18 maart 2018 in de provinciale verordening ruimte regels stellen omtrent de inhoud van bestemmingsplannen, die strekken ten behoeve van het bereiken en in stand houden

²⁵ ABRvS 12 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:452.

²⁶ ABRvS 12 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:452, r.o. 1-2 en 3.3.

van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving, een goede omgevingskwaliteit, mede met inachtneming van het belang om private inspanningen gericht op een duurzame en zorgvuldige veehouderij te bevorderen.”

De betogen van POV houden in dat de raad bij de vaststelling van het bestemmingsplan de desbetreffende regels uit de Verordening niet in acht had mogen nemen, omdat deze regels onverbindend zijn dan wel buiten toepassing moeten worden gelaten. POV heeft onder meer gesteld dat de regels in de Verordening over de zorgvuldige veehouderij in strijd zijn met art. 4.1, eerste lid, Wro.²⁷ De overwegingen van de uitspraak die hier specifiek over gaan zijn reeds in par. 2.1 besproken. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft zich in dit verband echter ook gebogen over de vraag of deze regels in overeenstemming zijn met art. 71 BuChw. Dit naar aanleiding van de stelling van POV dat de regels in de Verordening ter invulling van een zorgvuldige veehouderij geen ruimtelijk belang dienen, omdat daarin certificaten zijn opgenomen die niet ruimtelijk relevante aspecten bevatten en die tevens geen betrekking hebben op een veilige en gezonde fysieke leefomgeving, een goede omgevingskwaliteit. Hierbij heeft POV erop gewezen dat veehouders met het certificaat MDV maatregelen treffen op de aspecten diergezondheid, antibioticagebruik, dierenwelzijn, fosfaatefficiëntie, brandveiligheid en energie. Volgens POV hebben de voorwaarden in certificaten zoals de MDV betrekking op aspecten die geen ruimtelijk belang hebben. Zij verwijst in dit verband naar uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van 21 januari 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:84) en 28 augustus 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:2793), waarin is geoordeeld dat de voorwaarden die in de MDV mogen worden gesteld ook betrekking hebben op aspecten die niet ruimtelijk relevant zijn. Volgens POV mogen certificaten daarom niet in de Verordening en dus evenmin in het bestemmingsplan worden voorgeschreven.²⁸

De Afdeling bestuursrechtspraak gaat hier echter niet in mee. Dat heeft te maken met het feit dat de regels in de Verordening mede zijn gebaseerd op art. 71 BuChw. Hierdoor mogen deze regels een bredere reikwijdte hebben dan een goede ruimtelijke ordening.²⁹ De Afdeling bestuursrechtspraak overweegt in dit verband:

“(…) Verder staat voorop dat provinciale staten op grond van artikel 71 van het Besluit uitvoering Chw in aanvulling op artikel 4.1 juncto artikel 3.1, eerste lid, van de Wro regels mogen stellen die strekken ten behoeve van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, mede met inachtneming van het belang om private inspanningen gericht op een duurzame en zorgvuldige veehouderij te bevorderen. Een zorgvuldige veehouderij als bedoeld in de Verordening is een veehouderij die door het treffen van maatregelen, onder andere gericht op landschap, het verder sluiten van kringlopen op lokaal niveau, emissiebeperking en gezondheid voor mens en dier, ruimtelijk en maatschappelijk optimaal is ingepast in zijn omgeving. De regels in de Verordening die zijn gesteld voor de transitie naar een zorgvuldige veehouderij zijn gebaseerd op dit artikel 71. Dit betekent dat de regels ter invulling van een zorgvuldige veehouderij moeten strekken ten behoeve van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Ter invulling van een zorgvuldige veehouderij zijn door het college de nadere regels vastgesteld waar de BZV 2.0 onderdeel van uitmaakt. (...) In de BZV 2.0 zijn onder andere certificaten opgenomen waaruit een ondernemer kan kiezen. (...) De Afdeling is er van overtuigd dat de certificaten die in de BZV 2.0

²⁷ ABRvS 12 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:452, r.o. 5 en 14.

²⁸ ABRvS 12 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:452, r.o. 17.

²⁹ ABRvS 12 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:452, r.o. 17.1.

voor varkenshouderijen zijn opgenomen, voorwaarden stellen aan bedrijven die betrekking hebben op of nauw samenhangen met aspecten van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving, en dus met een goede omgevingskwaliteit, zoals diergezondheid/zoönosen, fosfaat-efficiency, brandveiligheid en energie. Dat sommige van die certificaten voor varkenshouderijen ook betrekking hebben op het aspect dierenwelzijn zonder dat daarmee direct een bijdrage wordt geleverd aan een goede omgevingskwaliteit, maakt dit niet anders. Varkenshouders kunnen het vereiste minimale aantal punten binnen de pijler Certificaten behalen via certificaten die voorwaarden aan bedrijven stellen die betrekking hebben op of nauw samenhangen met aspecten van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Deze situatie verschilt van de uitspraken van de Afdeling van 21 januari 2015 en 28 augustus 2015, omdat in die uitspraken een wijzigingsvoorwaarde in een bestemmingsplan dat nieuwe stallen minimaal voldoen aan de voorwaarden uit het certificeringssysteem MDV, is getoetst aan het vereiste van een goede ruimtelijke ordening als bedoeld in artikel 3.1 van de Wro en niet aan een norm met een bredere reikwijdte dan een goede ruimtelijke ordening. (...)”³⁰

Uit deze rechtsoverweging volgt dat de Afdeling bestuursrechtspraak het aspect dierenwelzijn *niet* ruimtelijk relevant acht.³¹ Dit betekent concreet dat het op grond van art. 4.1, eerste lid, Wro *niet* mogelijk is om in een provinciale ruimtelijke verordening regels op te nemen die betrekking hebben op het aspect dierenwelzijn. Doordat de Verordening echter niet alleen gestoeld is op voornoemd artikel, maar ook op art. 71 BuChw, doorstaan de daarin opgenomen regels met betrekking tot dierenwelzijn tóch de toets der kritiek. Aantekening verdient echter dat uit bovenstaande rechtsoverweging niet alleen volgt dat het aspect dierenwelzijn *niet* ruimtelijk relevant is, maar evenmin direct een bijdrage levert aan een goede omgevingskwaliteit. Dat is echter niet ‘erg’, omdat een veehouder voldoende punten kan scoren op certificaten die voorwaarden stellen die betrekking hebben op of nauw samenhangen met aspecten van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Hier maak ik uit op dat het aspect dierenwelzijn nimmer van doorslaggevende betekenis mag zijn.

2.3.2 Gelders Plussenbeleid en regels andere provincies

Een zoekactie met de term ‘Plussenbeleid’ op de website <http://www.rechtspraak.nl> levert 7 uitspraken op. Uit deze uitspraken kunnen echter geen – voor dit onderzoek relevante – inhoudelijke aanknopingspunten worden gedistilleerd. Ook met betrekking tot de andere in par. 2.2 besproken provinciale regels ben ik geen voor dit onderzoek relevante uitspraken tegengekomen.

3. Omgevingswet

3.1 Het stelsel van de Omgevingswet

Zoals in par. 1 opgemerkt treedt de Ow op 1 januari 2024 in werking. Het stelsel van de Ow bestaat uit één wet (de Ow), vier algemene maatregelen van bestuur (amvb’s, zijnde: het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) en het Omgevingsbesluit (Ob)) en één ministeriële regeling (de Omgevingsregeling (Or)). Bij de totstandkoming van het stelsel van de Ow zijn

³⁰ ABRvS 12 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:452, r.o. 17.7.

³¹ Zie ook Bruil 2014 en Bokelaar 2014.

verschillende indelingsprincipes gehanteerd. Zo is bij het rangschikken van de regels een zogenoemde doelgroepenbenadering gehanteerd (tot wie zijn de regels gericht: tot bestuursorganen of tot burgers en bedrijven?) en is uitgegaan van een onderscheid tussen inhoudelijke en procedurele regels. Dit komt onder meer tot uitdrukking in de verdeling van de materie over de vier amvb's. Zo bevat het Bkl inhoudelijke regels over de uitoefening van taken en bevoegdheden door bestuursorganen. De regels richten zich alleen tot bestuursorganen. Het Bal en het Bbl bevatten daarentegen inhoudelijke regels die zich richten tot eenieder die een activiteit met (mogelijke) gevolgen voor de fysieke leefomgeving verricht of wil gaan verrichten. Het Ob bevat op zijn beurt regels over procedurele en algemene onderwerpen, gericht tot eenieder die activiteiten met (mogelijke) gevolgen voor de fysieke leefomgeving verricht of wil gaan verrichten.³²

Het toepassingsgebied van de Ow is geregeld in hoofdstuk 1 van de wet. Voor het toepassingsgebied zijn twee elementen van wezenlijk belang: de Ow gaat over *de fysieke leefomgeving* en over *activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving* (art. 1.2, eerste lid, Ow). Bepalingen van de Ow en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving zullen dus binnen deze reikwijdte moeten blijven. Hetzelfde geldt voor de toepassing van de Ow door bestuursorganen van gemeenten, waterschappen, provincies en het Rijk. Hierbij kan worden gedacht aan de vaststelling van een omgevingsplan of omgevingsverordening.³³

De Ow bevat geen definitie van het begrip 'fysieke leefomgeving'. Dit houdt verband met het brede en dynamische karakter van dit begrip.³⁴ Art. 1.2, tweede lid, Ow bevat echter wel een opsomming van onderdelen die *in ieder geval* deel uitmaken van de fysieke leefomgeving, te weten:

- a. bouwwerken;
- b. infrastructuur;
- c. watersystemen;
- d. water;
- e. bodem;
- f. lucht;
- g. landschappen;
- h. natuur;
- i. cultureel erfgoed;
- j. werelderfgoed.

Hieruit volgt dat het bij de fysieke leefomgeving zowel gaat om de natuurlijke omgeving (water, bodem, lucht, natuur) als om elementen die de mens daarin heeft aangebracht, zoals bouwwerken, wegen en spoorwegen (dit is de gebouwde omgeving).³⁵

Aantekening verdient dat de mens als zodanig geen onderdeel is van de fysieke leefomgeving. Art. 1.2, vierde lid, Ow bepaalt echter dat gevolgen voor de mens ook worden aangemerkt als gevolgen voor de fysieke leefomgeving, voor zover de mens wordt of kan worden beïnvloed door of via onderdelen van de fysieke leefomgeving. Waar het op neerkomt is dat de beschermende regels in het stelsel van de Ow betrekking hebben op de fysieke leefomgeving, maar uiteindelijk grotendeels zijn gericht op het beschermen van de veiligheid en gezondheid

³² Oldenziel & De Vos 2021, p. 7.

³³ Oldenziel & De Vos 2021, p. 21.

³⁴ Oldenziel & De Vos 2021, p. 21.

³⁵ Oldenziel & De Vos 2021, p. 22.

van de mens en de omgevingskwaliteit voor de mens. Hierbij is bepalend of de fysieke leefomgeving het medium is waarlangs activiteiten van de één gevolgen hebben voor de ander. Dit betekent bijvoorbeeld dat negatieve gevolgen van blootstelling van mensen aan luchtverontreiniging door het verkeer wel onder het toepassingsgebied van de Ow vallen, maar (de gevolgen van) gevaarlijk of verkeershinder veroorzakend verkeersgedrag niet. In het eerste geval is de lucht het onderdeel van de fysieke leefomgeving waarlangs de negatieve gevolgen voor de mens ontstaan. In het tweede geval ontbreekt een link met de fysieke leefomgeving; het gaat hier om directe betrekkingen tussen mensen. Daar gaat de Ow niet over.³⁶

Verder zij gewezen op art. 1.3 Ow, waarin de maatschappelijke doelen van de Ow zijn neergelegd. Dit artikel luidt:

Artikel 1.3 (maatschappelijke doelen van de wet)

Deze wet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, gericht op het in onderlinge samenhang:

- a. bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur, en
- b. doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.

Aantekening verdient dat bovenstaand artikel veel gelijkenis vertoont met het in par. 2.3.1 besproken art. 71 BuChw. Zoals in die paragraaf opgemerkt, is de Afdeling bestuursrechtspraak van mening dat het aspect dierenwelzijn niet direct een bijdrage levert aan een goede omgevingskwaliteit. In dit verband zij er tevens op gewezen dat in de memorie van toelichting bij de Ow wordt opgemerkt dat deze wet niet de onderlinge verhoudingen van private actoren die actief zijn in de fysieke leefomgeving bestrijkt. Onderwerpen als veilig verkeersgedrag en dierenwelzijn blijven daarom buiten de Ow, aldus de memorie van toelichting.³⁷ Aantekening verdient echter dat de memorie van toelichting stamt uit 2014. Nadien is de Wet natuurbescherming in de Ow geïntegreerd door middel van de Aanvullingswet natuur Omgevingswet en het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet. Door dit besluit zijn aan het Bal, Bkl en Ob regels toegevoegd over het vangen en doden van in het wild levende dieren, die mede zijn gesteld uit een oogpunt van dierenwelzijn. Verder bevat het Bkl een artikel over het bijvoeren van in het wild levende dieren als door een tijdelijk natuurlijk voedseltekort het welzijn van de dieren in het geding is. Kortom: het onderwerp dierenwelzijn valt inmiddels wel *binnen* de Ow. Gelet op de specifieke strekking van voornoemde regels ben ik echter van mening dat dit niet tot gevolg heeft dat thans meer ruimte bestaat voor het in een omgevingsverordening opnemen van regels over dierenwelzijn. Ik ga er derhalve vanuit dat de in voornoemde paragraaf getrokken conclusie nog steeds geldt. Kortom: in een omgevingsverordening *kunnen* regels worden opgenomen over dierenwelzijn, maar deze regels mogen niet van doorslaggevende betekenis zijn.

³⁶ Oldenziel & De Vos 2021, p. 22.

³⁷ *Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, p. 27.* Tevens zij gewezen op pagina 61: “*De Omgevingswet reguleert niet de directe betrekkingen tussen mensen. Steeds is de fysieke leefomgeving het medium waarlangs activiteiten van de één gevolgen hebben voor de ander. Onderwerpen als veilig verkeersgedrag, voedselveiligheid, arbeidsomstandigheden, dierenwelzijn (vet: RF), openbare orde en woonruimteverdeling behoren niet tot de reikwijdte van het wetsvoorstel*”.

Een laatste uitgangspunt van de Ow dat bespreking behoeft, is het in art. 2.3 Ow neergelegde subsidiariteitsbeginsel. Dit beginsel houdt in dat het gemeentebestuur primair belast is met de uitoefening van taken en bevoegdheden op grond van de Ow (art. 2.3, eerste lid, Ow). Provincies of het Rijk kunnen echter besluiten om de zorg voor aspecten van de fysieke leefomgeving naar zich toe te trekken of voorwaarden te stellen aan de taak- of bevoegdheidsuitoefening door ‘lagere’ bestuursorganen. De criteria daarvoor zijn neergelegd in art. 2.3, tweede en derde lid, Ow.³⁸

Artikel 2.3 (algemene criteria verdeling van taken en bevoegdheden)

1. De uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet wordt overgelaten aan de bestuursorganen van een gemeente, tenzij daarover andere regels zijn gesteld.
2. Een bestuursorgaan van een provincie oefent een taak of bevoegdheid, als dat bij de regeling daarvan is bepaald, alleen uit als dat nodig is:
 - a. met het oog op een provinciaal belang en dat belang niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door het gemeentebestuur kan worden behartigd, of
 - b. voor een doelmatige en doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet of de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting.
3. Een bestuursorgaan van het Rijk oefent een taak of bevoegdheid, als dat bij de regeling daarvan is bepaald, alleen uit als dat nodig is:
 - a. met het oog op een nationaal belang en dat belang niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door het provinciebestuur of gemeentebestuur kan worden behartigd, of
 - b. voor een doelmatige en doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet of de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting.
4. Bestuursorganen van het Rijk oefenen ook de taken en bevoegdheden uit voor het niet provinciaal en gemeentelijk ingedeelde gebied.

Ik ben van mening dat dit artikel geenszins in de weg staat aan het in een omgevingsverordening opnemen van regels voor veehouderijen, totdat het Rijk besluit om dit onderwerp uitputtend te regelen.

3.2 De kerninstrumenten van de Omgevingswet³⁹

De Ow kent zes zogenoemde kerninstrumenten:

- 1) Omgevingsvisie
- 2) Programma
- 3) Decentrale regels
- 4) Algemene Rijksregels over activiteiten met gevolgen voor de fysieke leefomgeving
- 5) Omgevingsvergunning
- 6) Projectbesluit

Omgevingsvisie

De Omgevingsvisie bevat een integrale langetermijnvisie op de noodzakelijke en de gewenste ontwikkelingen van de fysieke leefomgeving in een gemeente of provincie of voor Nederland

³⁸ Oldenziel & De Vos 2021, p. 31.

³⁹ Deze paragraaf is grotendeels ontleend aan: Oldenziel & De Vos 2021, p. 10-11.

als geheel. Het is een politiek-bestuurlijk document dat in beginsel alleen de betrokken bestuurslaag zelf bindt.

Programma

Een programma bevat een pakket aan beleidsvoornemens en maatregelen om omgevingswaarden of andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te bereiken. Een programma kan een sectoraal of gebiedsgericht karakter hebben. Een bijzondere variant is een programma met een programmatische aanpak (denk hierbij aan het voormalige Programma Aanpak Stikstof (PAS)).

Decentrale regels

Wanneer op decentraal niveau bindende regels over de fysieke leefomgeving worden gesteld, gebeurt dit in het omgevingsplan van de gemeente, de waterschapsverordening en de omgevingsverordening van de provincie. Naast algemene regels (regels gericht tot eenieder) kan het ook gaan om andere soorten regels, zoals beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen.

Algemene Rijksregels over activiteiten met gevolgen voor de fysieke leefomgeving

Wanneer het gewenst is om op nationaal niveau regels te stellen over activiteiten met (mogelijke) gevolgen voor de fysieke leefomgeving, wordt waar mogelijk het instrument algemene regels (regels gericht tot eenieder) ingezet. Deze regels worden in beginsel op amvb-niveau gesteld.

Omgevingsvergunning

De Ow bevat één vergunning voor activiteiten met (mogelijke) gevolgen voor de fysieke leefomgeving: de omgevingsvergunning. Het kan daarbij gaan om toestemmingen van zowel gemeenten, waterschappen en provincies als het Rijk. Het is een instrument waarbij de overheid vooraf toetst of bepaalde activiteiten kunnen worden verricht, en zo ja, onder welke voorwaarden.

Projectbesluit

Afd. 5.2 Ow (Projectprocedure) biedt een generieke regeling voor besluitvorming over projecten met een publiek belang van het Rijk, een provincie of een waterschap. Het gaat om projecten die bestaan uit het bouwen van bouwwerken of het tot stand brengen van werken of installaties of andere activiteiten die onderdelen van de fysieke leefomgeving wijzigen. Vaststelling van een projectbesluit maakt het uitvoeren en in werking hebben of in stand houden van een project mogelijk. Toestemmingen, zoals omgevingsvergunningen, kunnen deel uitmaken van een projectbesluit.

Instructieregels

Naast deze kerninstrumenten zij nog gewezen op één ander instrument, te weten instructieregels. Dergelijke regels geven inhoudelijke sturing aan de uitoefening van bevoegdheden of taken door bestuursorganen. Instructieregels van het Rijk zijn opgenomen in het Bkl. Deze regels gaan onder meer over de inhoud van een omgevingsplan, bijvoorbeeld in verband met externe veiligheid of ruimtelijke reserveringen voor energie-infrastructuur.⁴⁰ De provincies kunnen op hun beurt instructieregels opnemen in hun omgevingsverordening (zie in dit verband par. 3.3-3.3.6).

⁴⁰ Oldenziel & De Vos 2021, p. 8.

Uit het bovenstaande volgt dat de kerninstrumenten omgevingsvisie en programma een beleidsmatig karakter hebben. In een omgevingsvisie kan mijns inziens beleid worden opgenomen met betrekking tot dierenwelzijn, maar dat beleid is dan alleen bindend voor het bestuursorgaan dat de omgevingsvisie vaststelt. Een omgevingsvisie kan echter wel dienen als opmaat voor het in een omgevingsverordening opnemen van regels over dierenwelzijn (zie par. 3.2.1). Voor het overige blijft het kerninstrument omgevingsvisie hierna verder onbesproken. Dat geldt ook voor het kerninstrument programma. In de eerste plaats omdat dit eveneens ‘slechts’ een beleidsdocument is. In de tweede plaats omdat het aspect dierenwelzijn zich mijns inziens *niet* laat vertalen naar een omgevingswaarde of andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving, waar een programma betrekking op moet hebben.⁴¹

Ook het kerninstrument projectbesluit blijft verder onbesproken. Dat heeft te maken met het feit dat dit instrument, zoals de naam al doet vermoeden, betrekking moet hebben op het uitvoeren van een project. In de bijlage bij art. 1.1 Ow is ‘project’ gedefinieerd als: ‘*a. het bouwen van bouwwerken of de totstandbrenging van installaties of werken, b. andere activiteiten die onderdelen van de fysieke leefomgeving wijzigen, inclusief activiteiten voor de winning van delfstoffen*’. Hieruit volgt dat een projectbesluit in theorie betrekking zou kunnen hebben op het realiseren of wijzigen van een of meerdere concrete veehouderijen, waarbij dan tot op zekere hoogte kan worden gestuurd op dierenwelzijn, maar dat is niet waar dit onderzoek over gaat.

Op de andere (kern)instrumenten wordt hierna wel nader ingegaan, waarbij vanwege de in dit onderzoek centraal staande onderzoeksvraag wordt ingezoomd op de omgevingsverordening en het omgevingsplan.

3.2.1 De omgevingsverordening

Uit art. 2.6 Ow volgt dat provinciale staten verplicht zijn een omgevingsverordening vast te stellen. In aansluiting hierop bepaalt art. 4.1, eerste lid, Ow dat bij omgevingsverordening regels kunnen worden gesteld over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. Hierbij geldt dat regels over activiteiten die onderdelen van de fysieke leefomgeving wijzigen, in de omgevingsverordening móeten worden opgenomen (art. 2.3, eerste lid, Ob). Dergelijke regels mogen *niet* in een andere provinciale verordening worden opgenomen. Art. 4.1, derde lid, Ow maakt verder duidelijk dat provinciale staten bij het stellen van de regels in de omgevingsverordening de grenzen van art. 2.3, tweede lid, Ow (het hiervoor genoemde subsidiariteitsbeginsel) in acht moeten nemen.

3.2.2 Het omgevingsplan

Uit art. 2.4 Ow volgt dat per gemeente één omgevingsplan moet worden vastgesteld waarin regels over de fysieke leefomgeving worden opgenomen. Hierbij geldt dat regels over activiteiten die onderdelen van de fysieke leefomgeving wijzigen, in het omgevingsplan móeten worden opgenomen (art. 2.1, eerste lid, Ob). Dergelijke regels mogen dus *niet* in een andere gemeentelijke verordening – zoals een Algemene Plaatselijke Verordening – worden opgenomen. Daarnaast bepaalt art. 4.2, eerste lid, Ow dat een omgevingsplan in ieder geval de regels moet bevatten die ervoor zorgen dat voor het gehele grondgebied van de gemeente functies evenwichtig aan locaties zijn toegedeeld. De functie is het gebruiksdoel of de status (in de betekenis van bijzondere eigenschap) van de fysieke leefomgeving op een bepaalde

⁴¹ Voorbeelden van omgevingswaarden zijn de in het Bkl opgenomen omgevingswaarden voor luchtkwaliteit en waterkwaliteit.

locatie. Er kunnen meerdere functies aan dezelfde locatie worden toegeedeeld, bijvoorbeeld de functies wonen en waterwingebied.⁴²

Op grond van art. 4.4, tweede lid, Ow is het ook mogelijk om in een omgevingsplan een vergunningstelsel op te nemen. Op die manier is het mogelijk om bepaalde activiteiten aan het vereiste van een voorafgaande omgevingsvergunning te binden. Het gaat hierbij om een omgevingsplanactiviteit als bedoeld in art. 5.1, eerste lid, onder a, Ow. Die kan op diverse activiteiten betrekking hebben, zoals bepaalde vormen van gebruik in of bij gebouwen of op locaties. In het omgevingsplan dienen ook de beoordelingsregels voor de daarin opgenomen vergunningplichten te worden opgenomen.⁴³

Aantekening verdient dat een omgevingsplan zowel verbods- als gebodsbepalingen kan bevatten. Dat is een verandering ten opzichte van bestemmingsplannen. Die kunnen ontwikkelingen wel mogelijk maken of verbieden, maar geen geboden bevatten, bijvoorbeeld om een toegekende bestemming te verwezenlijken. Evenmin kan een bestemmingsplan, vanwege het verplichte eerbiedigende overgangsrecht, regels bevatten op grond waarvan een eigenaar (of grondgebruiker) wordt gedwongen om een bestaande toestand of een bestaand gebruik te wijzigen. Dat verandert met de komst van het omgevingsplan, dat op meer onderwerpen betrekking heeft. Net zoals dat bijvoorbeeld in de milieuregelgeving het geval is, valt niet uit sluiten dat er zich situaties voordoen waarin het in het belang van de fysieke leefomgeving, al dan niet met een overgangstermijn en onder het verstrekken van nadeelcompensatie, gerechtvaardigd kan zijn een plicht op te leggen om een bestaand gebruik of een bestaande toestand te wijzigen. Daarom wordt geen standaard overgangsrecht voorgeschreven. Dat maakt ook het opleggen van normen met een verplichtend karakter mogelijk.⁴⁴

In dit verband zij nog gewezen op het overgangsrechtelijke art. 4.6 Invoeringswet Omgevingswet. Hieruit volgt dat vanaf het moment van inwerkingtreding van de Ow gemeenten één, het hele grondgebied van de gemeente dekkend, omgevingsplan hebben. Dit is het zogenoemde tijdelijk deel van het omgevingsplan. Alle huidige bestemmingsplannen worden hier van rechtswege onderdeel van. Gemeenten hebben tot 31 december 2031 de tijd om het tijdelijk deel om te vormen tot een volwaardig omgevingsplan.

3.3 Analyse van enkele omgevingsverordeningen

Aangezien de provincies met het Rijk hebben afgesproken dat hun omgevingsverordeningen tegelijk met de Ow in werking treden, zijn deze reeds beschikbaar. Hierna worden de omgevingsverordeningen besproken die regels bevatten over het aspect dierenwelzijn.

3.3.1 Noord-Brabant

Uit de Omgevingsverordening Noord-Brabant kan worden opgemaakt dat het BZV-beleid onder de Ow wordt gecontinueerd.⁴⁵ De relevante regels zijn opgenomen in afdeling 5.6

⁴² Oldenziel & De Vos 2021, p. 61.

⁴³ Oldenziel & De Vos 2021, p. 66.

⁴⁴ Oldenziel & De Vos 2021, p. 70.

⁴⁵ Zie: [https://pre.omgevingswet.overheid.nl/regels-op-de-kaart/viewer/\(documentresult/rechter-paneel:document/NL.IMRO.9930.TAMOVrNBrabant-va02/regels\)?regelsandere=regels&id=NL.IMRO.9930.TAMOVrNBrabant-va02](https://pre.omgevingswet.overheid.nl/regels-op-de-kaart/viewer/(documentresult/rechter-paneel:document/NL.IMRO.9930.TAMOVrNBrabant-va02/regels)?regelsandere=regels&id=NL.IMRO.9930.TAMOVrNBrabant-va02).

(Vitaal platteland) van de Omgevingsverordening. Hierbij gaat het concreet om de artikelen 5.63 en 5.64, die luiden:

Artikel 5.63 Veehouderij in Landelijk gebied

1. Een omgevingsplan ter plaatse van Landelijk gebied kan op een bestaand bouwperceel voorzien in de ontwikkeling van een veehouderij, als:
 - a. *is geborgd dat de veehouderij voldoende maatregelen treft en in stand houdt die invulling geven aan een zorgvuldige veehouderij;*
 - b. de omvang van het bouwperceel ten hoogste 1,5 ha bedraagt;
 - c. de ontwikkeling vanuit een goede omgevingskwaliteit met een veilige, gezonde leefomgeving inpasbaar is in de omgeving;
 - d. *dieren alleen op de grond worden gehouden, ongeacht voorzieningen voor dierenwelzijn, met uitzondering van volière- en scharrelstallen voor legkippen waar een tweede bouwlaag gebruikt mag worden;*
 - e. Mestbehandeling, mestvergistings en mestbewerking is uitgesloten tenzij dit ten behoeve van ter plaatse geproduceerde mest is;
 - f. is aangetoond dat de kans op cumulatieve geurhinder of achtergrondbelasting op geurgevoelige objecten, in de bebouwde kom niet hoger is dan 12 % en in het buitengebied niet hoger is dan 20 %, tenzij er - als blijkt dat de achtergrondbelasting hoger is dan voornoemde percentages - maatregelen worden getroffen door de veehouderij die tot een daling leiden van de achtergrondbelasting, en die ten minste de eigen bijdrage aan de overschrijding van de achtergrondbelasting compenseert; en
 - g. de landschappelijke inpassing tenminste 10% van de omvang van het bouwperceel omvat;
2. *Een veehouderij treft voldoende maatregelen die invulling geven aan een zorgvuldige veehouderij als bedoeld in het eerste lid, onder a, als is voldaan aan de Brabantse zorgvuldigheidsscore veehouderij.*
3. In afwijking van het eerste lid, onder e, kan een omgevingsplan voorzien in mestbehandeling van elders geproduceerde mest in de vorm van mestvergistings tot ten hoogste 25.000 m³ mest per jaar als:
 - a. de mest afkomstig is van samenwerkende melkrundveeouderijen;
 - b. de locatie goed is ontsloten;
 - c. de opslag, overslag en verwerking van producten niet in de openlucht plaatsvindt; en
 - d. in het geval dat de mest na vergisting ter plaatse verder wordt bewerkt ten minste 50 % van het volume van de mest wordt omgezet in loosbaar water.

Artikel 5.64 Aanvullende regels nieuw dierenverblijf

- i. Een omgevingsplan ter plaatse van Landelijk gebied bepaalt voor een veehouderij dat:
 - a. een toename van de oppervlakte dierenverblijf alleen is toegestaan als:
 1. *maatregelen worden getroffen en in stand worden gehouden die invulling geven aan een zorgvuldige veehouderij;*
 2. de ontwikkeling vanuit een goede omgevingskwaliteit met een veilige, gezonde leefomgeving inpasbaar is in de omgeving; en
 3. is aangetoond dat de kans op cumulatieve geurhinder of achtergrondbelasting op geurgevoelige objecten, in de bebouwde kom niet hoger is dan 12% en in

het buitengebied niet hoger is dan 20%, tenzij er - als blijkt dat de achtergrondbelasting hoger is dan voornoemde percentages - maatregelen worden getroffen door de veehouderij die tot een daling leiden van de achtergrondbelasting, en die ten minste de eigen bijdrage aan de overschrijding van de achtergrondbelasting compenseert;

b. dieren alleen op de grond worden gehouden, ongeacht voorzieningen voor dierenwelzijn, met uitzondering van volière- en scharrelstallen voor legkippen waar een tweede bouwlaag gebruikt mag worden; en

c. bij een gebruikswijziging van een aanwezig gebouw, gericht op het in gebruik nemen als dierenverblijf, toepassing wordt gegeven aan onderdeel a.

2. *Er is sprake van maatregelen als bedoeld in het eerste lid, onderdeel a, onder 1, die invulling geven aan een zorgvuldige veehouderij als is voldaan aan de Brabantse zorgvuldigheidsscore veehouderij.*

3.3.2 Gelderland

Net als Noord-Brabant houdt ook Gelderland vast aan haar specifieke veehouderijbeleid. Vandaar dat de Omgevingsverordening Gelderland twee artikelen bevat over het Plussenbeleid.⁴⁶ Deze artikelen luiden:

Artikel 5.68 omgevingsplan Plussenbeleid

1. Een omgevingsplan laat een uitbreiding van een niet-grondgebonden veehouderijbedrijf of een niet-grondgebonden veehouderijtak alleen toe als de uitbreiding voldoet aan door het gemeentebestuur met in achtname van de handreiking Plussenbeleid opgestelde beleidsregels.
2. Een omgevingsplan kan eens per vijf jaar een uitbreiding met een omvang van ten hoogste 500 vierkante meter van een niet-grondgebonden veehouderijbedrijf of veehouderijtak met een omvang van ten hoogste 500 vierkante meter toelaten, waarop de vastgestelde beleidsregels niet van toepassing zijn.

Artikel 6.20 handreiking beleidsregels Plussenbeleid

1. Gedeputeerde Staten stellen een handreiking vast voor door het gemeentebestuur op te stellen beleidsregels over het Plussenbeleid.
2. De handreiking bevat in ieder geval als kader dat:
 - a. uitbreiding van een niet-grondgebonden veehouderijbedrijf of niet-grondgebonden veehouderijtak alleen mogelijk is als door de aanvrager plusmaatregelen worden getroffen;
 - b. de investering in de te treffen plusmaatregelen aantoonbaar € 15,- tot € 20,- per vierkante meter bruto stalvloeroppervlakte van de uitbreiding bedraagt;
 - c. de plusmaatregelen getroffen worden in de volgende rangorde:
 1. ter plaatse op het erf;
 2. in de directe omgeving van het erf;
 3. in de omgeving van de direct-omwonenden; en
 - d. de te treffen plusmaatregelen verzekerd worden in:
 1. een privaatrechtelijke overeenkomst, inclusief een boetebeding;
 2. regels in het omgevingsplan; of

⁴⁶ Zie: <https://www.gelderland.nl/themas/omgeving/omgevingsverordening>.

3. de voorschriften van een omgevingsvergunning.

Beide artikelen zijn inhoudelijk identiek aan de huidige artikelen 2.30 en 2.31 (zie par. 2.2.2).

3.3.3 Friesland

In de Omgevingsverordening provincie Fryslân (versie 08-11-2023) zijn regels met betrekking tot agrarische activiteiten neergelegd in afdeling 2.7 (Landbouw).⁴⁷ Wat opvalt is dat in deze regels géén koppeling meer wordt gelegd met het aspect dierenwelzijn (vgl. par. 2.2.3). In dit verband zij gewezen op art. 2.20, derde lid, dat bepaalt (cursivering toegevoegd):

3. In afwijking van het bepaalde in het tweede lid kan worden meegewerkt aan een groter bouwperceel, mits:
 - a. *de ontwikkeling een bijdrage levert aan andere opgaven en ambities, zoals herstel van biodiversiteit, energietransitie, klimaatadaptatie, circulaire economie, werkgelegenheid of landschapsversterking;*
 - b. bij uitbreiding van een glastuinbouwbedrijf aanvullend wordt onderbouwd dat verplaatsing van het bedrijf naar de glastuinbouwlocaties Noordwest Fryslân niet haalbaar is en door de uitbreiding geen clustering van meerdere glastuinbouwbedrijven ontstaat.

Kortom: het aspect dierenwelzijn heeft plaatsgemaakt voor o.a. het herstel van biodiversiteit, energietransitie en klimaatadaptatie. Onduidelijk is wat de reden is voor deze beleidswijziging.

3.3.4 Utrecht

De provincie Utrecht heeft haar beleid daarentegen niet gewijzigd. De in par. 2.2.4 besproken artikelen 8.1 en 8.2 van de Interim Omgevingsverordening provincie Utrecht zijn vrijwel ongewijzigd overgeheveld naar de Omgevingsverordening Utrecht.⁴⁸ Voornoemde artikelen luiden daarin:

Artikel 8.1 (Instructieregel agrarisch bedrijf)

1. Een omgevingsplan dat betrekking heeft op locaties binnen Agrarische bedrijven bevat geen regels die voorzien in:
 - a. nieuwe agrarische bouwpercelen, tenzij het gaat om de verplaatsing van een grondgebonden agrarisch bedrijf voor het voldoen aan internationale verplichtingen; en
 - b. een omschakeling van grondgebonden agrarisch bedrijf naar niet-grondgebonden landbouw.
2. Een omgevingsplan dat betrekking heeft op locaties binnen Agrarische bedrijven bevat regels die voorzien in een agrarisch bouwperceel met een oppervlakte van maximaal 1,5 hectare ten behoeve van bestaande agrarische bedrijven, waarbij per bouwperceel maximaal één bedrijfswoning en bedrijfsgebouwen met maximaal één bouwlaag voor het stallen van dieren zijn toegestaan.

⁴⁷ Zie: <https://pre.omgevingswet.overheid.nl/regels-op-de-kaart/viewer/documenten/provincie?locatie=Amelandsstraat%201-tr,%20Leeuwarden®elsbeleid=regels&session=ef056b52-c3e8-48bf-9426-6f3bbb8acf0e>.

⁴⁸ Zie: https://omgevingswetutrecht.planoview.nl/NL.IMRO.pv26.3_11-v1.

3. Een omgevingsplan dat betrekking heeft op locaties binnen Agrarische bedrijven kan regels bevatten die voorzien in uitbreiding van een bestaand agrarisch bouwperceel voor een grondgebonden veehouderij tot maximaal 2,5 hectare, *mits is voldaan aan de volgende voorwaarden*:
 - a. voorzien wordt in een goede landschappelijke inpassing;
 - b. *de uitbreiding draagt bij aan verbetering van het dierenwelzijn*;
 - c. de uitbreiding draagt bij aan vermindering van de milieubelasting; en
 - d. de uitbreiding draagt bij aan verbetering van de volksgezondheid.
4. Een omgevingsplan dat betrekking heeft op locaties binnen Agrarische bedrijven kan regels bevatten die nevenactiviteiten toestaan, mits voldaan is aan de volgende voorwaarden:
 - a. de nevenactiviteit blijft ruimtelijk ondergeschikt aan de agrarische activiteiten;
 - b. de nevenactiviteit vindt plaats binnen het bestaande bouwperceel;
 - c. erfinrichting en bedrijfsbebouwing zijn landschappelijk goed inpasbaar; en
 - d. omliggende agrarische bedrijven worden niet in hun bedrijfsvoering belemmerd.
5. De motivering van een omgevingsplan bevat een onderbouwing waaruit blijkt dat aan de genoemde voorwaarden is voldaan. Een beeldkwaliteitsparagraaf maakt onderdeel uit van de onderbouwing.

Artikel 8.2 (Instructieregel landbouwontwikkelingsgebied)

1. Een omgevingsplan dat betrekking heeft op locaties binnen Landbouwontwikkelingsgebied kan regels bevatten die voorzien in uitbreiding van een bestaand agrarisch bouwperceel voor niet-grondgebonden landbouw tot maximaal 2,5 hectare, *mits is voldaan aan de volgende voorwaarden*:
 - a. voorzien wordt in een goede landschappelijke inpassing;
 - b. *de uitbreiding draagt bij aan verbetering van het dierenwelzijn*;
 - c. de uitbreiding draagt bij aan vermindering van de milieubelasting; en
 - d. de uitbreiding draagt bij aan verbetering van de volksgezondheid.
2. De motivering van een omgevingsplan bevat een onderbouwing waaruit blijkt dat aan de genoemde voorwaarden is voldaan. Een beeldkwaliteitsparagraaf maakt onderdeel uit van de onderbouwing.

Hieruit volgt dat de inwerkingtreding van de Ow niet tot inhoudelijke wijzigingen leidt. De beide artikelen zijn vooral in lijn gebracht met de terminologie van de Ow.

3.3.5 Zeeland

Ook de provincie Zeeland continueert haar in par. 2.2.5 besproken regels. Zo bepaalt art. 5.25, vijfde tot en met tiende lid, van de Omgevingsverordening provincie Zeeland (versie 26-10-2023):⁴⁹

⁴⁹ Zie: [https://pre.omgevingswet.overheid.nl/regels-op-de-kaart/viewer/\(documenten/provincie//rechter-paneel:document/%2Fakn%2Fn1%2Fact%2Fpv29%2F2022%2Fwork-U08-U04/regels\)?locatie=Driewegenhof%201,%20Middelburg®elsbeleid=regels&session=ef056b52-c3e8-48bf-9426-6f3bbb8acf0e](https://pre.omgevingswet.overheid.nl/regels-op-de-kaart/viewer/(documenten/provincie//rechter-paneel:document/%2Fakn%2Fn1%2Fact%2Fpv29%2F2022%2Fwork-U08-U04/regels)?locatie=Driewegenhof%201,%20Middelburg®elsbeleid=regels&session=ef056b52-c3e8-48bf-9426-6f3bbb8acf0e).

Artikel 5.25 (Intensieve veehouderij)

(...)

5. Een omgevingsplan kan toelaten dat een bestaande intensieve veehouderij met een bedrijfsvloeroppervlak kleiner dan 5000 m² kan uitbreiden tot ten hoogste 5000 m², als in de motivering bij het omgevingsplan aannemelijk wordt gemaakt dat het gaat om een uitbreiding:
 - a. *waarmee een significante bijdrage wordt geleverd aan de verduurzaming van het bedrijf;*
 - b. die noodzakelijk is voor de continuïteit van het bedrijf, en
 - c. waartegen omgevingskwaliteiten zich niet verzetten.
 6. Een omgevingsplan kan toelaten dat een bestaande intensieve veehouderij met een bedrijfsvloeroppervlak groter dan 5000 m² kan uitbreiden met ten hoogste 20% of tot een totaal bedrijfsvloeroppervlak van ten hoogste 8000 m², als in de motivering bij het omgevingsplan aannemelijk wordt gemaakt dat:
 - a. *het een uitbreiding betreft waarmee een significante bijdrage wordt geleverd aan de verduurzaming van het bedrijf;*
 - b. de uitbreiding noodzakelijk is voor de continuïteit van het bedrijf en
 - c. omgevingskwaliteiten zich daartegen niet verzetten.
- (...)
8. *Als wettelijke eisen over dierenwelzijn een groter bedrijfsvloeroppervlak verlangen, zijn het vijfde tot en met het zevende lid niet van toepassing.*
 9. *Als het toepassen van het Beter Leven Keurmerk over dierenwelzijn een groter bedrijfsvloeroppervlak verlangt, zijn het vijfde en zesde lid niet van toepassing.*
 10. *Het negende lid is alleen van toepassing voor zover een bedrijf bij toepassing van dat keurmerk minder dieren zou mogen houden dan in de huidige planologisch vergunde situatie.*

In dit verband zij ook nog gewezen op Bijlage I (Begripsbepalingen) bij de Omgevingsverordening provincie Zeeland, waarin ‘verduurzaming’ is gedefinieerd als: “*treffen van maatregelen die verder gaan dan hetgeen bij of krachtens de wet is voorgeschreven voor milieu en dierenwelzijn en die strekken tot milieuwinst en het versterken van omgevingskwaliteiten*”. Hieruit volgt dat zowel bovenstaand artikel als de daarbij behorende definitie van de term ‘verduurzaming’ geen inhoudelijke wijzigingen bevatten ten opzichte van de in par. 2.2.5 besproken artikelen 2.19 en 2.1 van de Omgevingsverordening Provincie Zeeland 2018.

3.3.6 Overig

Ook de in par. 2.2.6 besproken regels van de provincies Groningen en Drenthe worden onder de Ow gecontinueerd. Zo bepaalt art. 3.66 van de Omgevingsverordening provincie Groningen (versie 26-09-2023)⁵⁰ dat een omgevingsplan mogelijk kan maken dat een omgevingsvergunning wordt verleend voor uitbreiding van de bestaande stalvloeroppervlakte voor intensieve veehouderij, als in het omgevingsplan beoordelingsregels worden opgenomen die erin voorzien dat de omgevingsvergunning alleen kan worden verleend indien het aantal te houden dieren zoals is vergund op 1 januari 2019 niet toeneemt en de omgevingsvergunning a) noodzakelijk is om tegemoet te komen aan aangescherpte wettelijke eisen op het gebied

⁵⁰ Zie: [https://pre.omgevingswet.overheid.nl/regels-op-de-kaart/viewer/\(documenten/provincie//rechter-paneel:document/%2Fakn%2Fnl%2Fact%2Fpv20%2F2022%2Fomgevingsverordening/regels\)?locatie=Alexanderstraat%201-aa,%20Groningen®elsbeleid=regels&session=ef056b52-c3e8-48bf-9426-6f3bbb8acf0e](https://pre.omgevingswet.overheid.nl/regels-op-de-kaart/viewer/(documenten/provincie//rechter-paneel:document/%2Fakn%2Fnl%2Fact%2Fpv20%2F2022%2Fomgevingsverordening/regels)?locatie=Alexanderstraat%201-aa,%20Groningen®elsbeleid=regels&session=ef056b52-c3e8-48bf-9426-6f3bbb8acf0e)

van het milieu, of *b) bijdraagt aan verbetering van het welzijn van de te houden dieren doordat zij netto meer leefruimte tot hun beschikking hebben.*

Tot slot zij gewezen op art. 3.13, derde lid, van de Omgevingsverordening Drenthe 2023 (versie 18-08-2023), dat bepaalt (cursivering toegevoegd):⁵¹

3. In afwijking van Artikel 3.12, lid 2, kan een omgevingsplan in een groter bouwvlak voor intensieve veehouderij voorzien, indien:
 - a. de noodzaak daartoe aanwezig is voor een verdere verduurzaming (zoals bijvoorbeeld mest, energie en emissies) van het bedrijf en daarvoor voorzieningen nodig zijn (waaronder bebouwing) die ten gevolge van het ruimtegebrek niet kunnen worden gerealiseerd binnen het bouwvlak van 2 hectare, of;
 - b. *de noodzaak daartoe aanwezig is voor een significante verbetering van het dierenwelzijn, mits het feitelijke en planologisch legale aantal aanwezige dieren daarmee niet toeneemt Artikel 3.12 Intensieve veehouderij, vierde lid van overeenkomstige toepassing is, met dien verstande dat:*
 1. het bouwvlak ten hoogste 2,5 hectare bedraagt, of
 2. het bouwvlak ten hoogste 3 hectare bedraagt, indien in de regels van het ruimtelijk plan wordt verzekerd dat de stikstofdepositie van de intensieve veehouderij met ten minste 10% afneemt ten opzichte van de feitelijke en planologisch legale situatie, of
 3. het bouwvlak ten hoogste 3,5 hectare bedraagt, indien in de regels van het ruimtelijk plan wordt verzekerd dat de stikstofdepositie van de intensieve veehouderij met ten minste 20% afneemt ten opzichte van de feitelijke en planologisch legale situatie en dit plan gepaard gaat met een landschappelijk inpassingsplan van een geregistreerde landschapsarchitect dat ten minste 10% van het gehele agrarische bouwvlak bedraagt, of
 - c. het gaat om samenvoeging in combinatie met sanering van een intensieve veehouderij. Het te saneren bedrijf moet grenzen aan het Natuurnetwerk Nederland of liggen in lintbebouwing of in een cluster van bebouwing. Hierbij geldt dat er sprake moet zijn van een aantoonbaar provinciaal belang, waarbij:
 1. het uit te breiden bedrijf ligt in Landbouwgebied;
 2. de te saneren locatie duurzaam wordt beëindigd;
 3. *er sprake is van winst op het gebied van milieu, volksgezondheid en dierenwelzijn op de uit te breiden locatie;*
 4. er sprake is van landschappelijke inpasbaarheid die berust op een landschappelijk inpassingsplan;
 5. de uitbreiding samengaat met investering in duurzame energievoorziening en;
 6. de uitbreiding van de oppervlakte van het bouwvlak met stallen niet groter is dan de oppervlakte van de te saneren locatie volgens een omgevingsplan bij recht mogelijk maakt.

⁵¹ Zie: [https://pre.omgevingswet.overheid.nl/regels-op-de-kaart/viewer/\(documenten/provincie//rechter-paneel:document/%2Fakn%2Fn1%2Fact%2Fpv22%2F2022%2Fomgevingsverordening/regels\)?locatie=Domeinpad%201,%20Assen®elsbeleid=regels&session=ef056b52-c3e8-48bf-9426-6f3bbb8acf0e](https://pre.omgevingswet.overheid.nl/regels-op-de-kaart/viewer/(documenten/provincie//rechter-paneel:document/%2Fakn%2Fn1%2Fact%2Fpv22%2F2022%2Fomgevingsverordening/regels)?locatie=Domeinpad%201,%20Assen®elsbeleid=regels&session=ef056b52-c3e8-48bf-9426-6f3bbb8acf0e).

4. Reflectie op sturingsmogelijkheden onder de Omgevingswet

In par. 3.1 wees ik erop dat in de memorie van toelichting bij de Ow wordt opgemerkt dat het onderwerp dierenwelzijn *niet* tot de reikwijdte van de Ow behoort.⁵² In voornoemde paragraaf merkte ik echter tegelijkertijd op dat dit mijns inziens *niet* betekent dat in een omgevingsverordening überhaupt geen regels over dierenwelzijn kunnen worden opgenomen. Het verbaast dan ook niet dat – zoals uit par. 3.3-3.3.6 volgt – verschillende provincies dergelijke regels in hun omgevingsverordeningen hebben opgenomen. Het verbaast evenmin dat deze regels nagenoeg een kopie zijn van de huidige provinciale regels (zie daarvoor par. 2.2-2.2.6). In par. 3.1 wees ik er immers ook op dat de reikwijdte van de Ow weliswaar ruimer is dan de reikwijdte van de Wro, maar dat – in de woorden van de Afdeling bestuursrechtspraak – het aspect dierenwelzijn niet direct een bijdrage levert aan een goede omgevingskwaliteit. Ik trek hieruit de conclusie dat het aspect dierenwelzijn nimmer van doorslaggevende betekenis mag zijn. De besproken provinciale regels sluiten hier in mijn ogen bij aan.

Verder merkte ik in par. 3.2 op dat het Rijk met behulp van instructieregels kan sturen op de uitoefening van bevoegdheden of taken door bestuursorganen. Aangezien het belang van een ‘dierwaardige veehouderij’ mijns inziens kwalificeert als een ‘nationaal belang’, zouden in het Bkl instructieregels kunnen worden opgenomen met betrekking tot dierenwelzijn. Met dergelijke regels zou direct of indirect kunnen worden gestuurd op het betrekken van het aspect dierenwelzijn bij het vaststellen/wijzigen van omgevingsplannen. Direct wil zeggen dat in het Bkl een instructieregel wordt opgenomen die concreet betrekking heeft op het vaststellen/wijzigen van een omgevingsplan. Bij indirecte sturing gaat het daarentegen om instructieregels die betrekking hebben op het vaststellen/wijzigen van een omgevingsverordening (zogenoemde getrapte instructieregels). In dat geval is het aan de provincies om te bepalen hoe hun instructieregels met betrekking tot omgevingsplannen concreet moeten luiden. Naar ik aanneem verklaart de hierboven aangehaalde opmerking uit de memorie van toelichting bij de Ow waarom het Bkl *niet* dergelijke instructieregels bevat. Wellicht dat het in par. 1 genoemde covenant dierwaardige veehouderij waar thans aan wordt gewerkt en de aanstaande regelgeving voor een dierwaardige veehouderij hier te zijner tijd een ander licht op werpt.

Uit par. 3.3-3.3.6 volgt echter ook dat zes omgevingsverordeningen reeds regels bevatten die betrekking hebben op het aspect dierenwelzijn. Dat is dus in ieder geval de helft van het aantal omgevingsverordeningen. Uiteraard kan worden geprobeerd om ook de andere provincies ertoe te bewegen om dergelijke regels in hun omgevingsverordeningen op te nemen. Dat zou de ‘kortste klap’ zijn. Zodra een omgevingsverordening instructieregels met betrekking tot dierenwelzijn bevat, zullen de binnen die provincie gelegen gemeenten deze regels immers in acht moeten nemen bij het vaststellen/wijzigen van hun omgevingsplannen. Uit par. 2.1 volgt dat onder het huidige recht niet (meer) ter discussie staat dat een provinciale ruimtelijke verordening regels met betrekking tot veehouderijen mag bevatten, omdat wordt voldaan aan het criterium dat sprake is van een ‘provinciaal belang’. Gelet op het in art. 2.3 Ow verankerde subsidiariteitsbeginsel moet worden afgewacht of deze jurisprudentie onder de Ow wordt voortgezet. Immers, zoals hierboven opgemerkt kan ook worden betoogd dat sprake is van een ‘nationaal belang’.

⁵² *Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, p. 27 en 61.*

In dit verband wijs ik nog op de totstandkoming van de provinciale programma's landelijk gebied (gebiedsprogramma's Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG)). Voor 1 juli 2023 dienden de provincies een eerste versie van deze programma's aan het Rijk voor te leggen. In de 'Handreiking voor de gebiedsprogramma's NPLG' wordt ingegaan op de vereiste en de mogelijke inhoud van deze programma's.⁵³ Voor het onderwerp van dit advies is van belang dat hierin wordt opgemerkt dat in een provinciaal gebiedsprogramma, aanvullend op de doelen van het NPLG, andere gebiedsopgaven meegekoppeld kunnen worden. In bijlage 7 bij de Handreiking worden hiervoor enkele suggesties gedaan, zoals brandveiligheid van stallen en kaderstelling dierwaardige veehouderij. Verder is inmiddels het Ontwerp-NPLG openbaar gemaakt.⁵⁴ In een Kamerbrief van 15 december 2023 over de terinzagelegging van dit ontwerp wordt opgemerkt dat de voor 1 juli 2023 opgeleverde provinciale gebiedsprogramma's zich vooral concentreren op de hoofddoelen van het NPLG.⁵⁵ Feit is evenwel dat de provincies in ieder geval uiterlijk eind september 2024 volgende versies van hun provinciale gebiedsprogramma's aan het Rijk moeten voorleggen.⁵⁶ Als in het kader van de totstandkoming van deze programma's wordt nagedacht over dierenwelzijn en aanverwante zaken, zou dat uiteraard ook tot specifieke(re) regels daarover in een omgevingsverordening kunnen leiden.

Aantekening verdient tot slot dat een gemeente er ook zelf voor kan kiezen om in haar omgevingsplan regels op te nemen die betrekking hebben op het aspect dierenwelzijn. Dergelijke regels mogen dan uiteraard *niet* in strijd zijn met het bepaalde in de omgevingsverordening, noch met andere hogere regelgeving, zoals de Wet dieren. Daarnaast geldt uiteraard ook voor deze regels dat zij primair betrekking moeten hebben op 'een goede omgevingskwaliteit'. Het is echter goed denkbaar dat in een omgevingsplan regels met een dergelijke insteek worden opgenomen, die tegelijkertijd betrekking hebben op het aspect dierenwelzijn. In dit verband zij ten eerste gewezen op de in de Handreiking Plussenbeleid genoemde voorbeelden van aanvullende maatregelen, zoals maatregelen gericht op oppervlakte, groeps grootte en stalinhoud (zie par. 2.2.2). Ten tweede zij gewezen op de 'Nota Aanbevelingen Gemeentelijk Dierenwelzijnsbeleid' van de Dierenbescherming.⁵⁷ Hoofdstuk 6 van deze Nota heeft betrekking op landbouwhuisdieren. Hierin wordt onder meer benadrukt dat het van belang is dat veehouders worden ondersteund in hun transitie naar een duurzamere en diervriendelijkere manier van werken, bijvoorbeeld door het aanstellen van een relatiemanager of gebiedsmakelaar en het toestaan van nevenactiviteiten als extra bron van inkomsten. Overigens zijn op de website van de Dierenbescherming verschillende gemeentelijke praktijkvoorbeelden te vinden.⁵⁸ Verder zij herhaald dat in een omgevingsplan een vergunningstelsel kan worden opgenomen (zie par. 3.2.2). Denkbaar is dat een uitbreiding van een veehouderij via een dergelijke omgevingsvergunningplicht aan voorwaarden met betrekking tot dierenwelzijn wordt gebonden.

⁵³ De Handreiking is raadpleegbaar via:

<https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/publicaties/2022/11/25/handreiking-voor-de-gebiedsprogrammas-nationaal-programma-landelijk-gebied/Handreiking+voor+de+gebiedsprogramma%E2%80%99s+Nationaal+Programma+Landelijk+Gebied.pdf>

⁵⁴ Het Ontwerp-NPLG is raadpleegbaar via:

<https://www.onslevendlandschap.nl/documenten/publicaties/2023/12/15/20231215-ontwerp-nplg>.

⁵⁵ Kamerstukken II 2023/24, 34 682 en 35 334, nr. 183.

⁵⁶ Zie: Kamerstukken II 2023/24, 34 682 en 35 334, nr. 179.

⁵⁷ De Nota is raadpleegbaar via: <https://www.dierenbescherming.nl/actueel/hoe-kunnen-gemeenten-dierenwelzijnsbeleid-verbeteren>.

⁵⁸ Zie: <https://www.dierenbescherming.nl/samenwerken/gemeente/praktijkvoorbeelden>.

Gelet op dit alles kom ik tot de conclusie dat er onder de Ow hoe dan ook mogelijkheden zijn om te sturen op het aspect dierenwelzijn, maar dat de inwerkingtreding van de Ow maar beperkt leidt tot meer mogelijkheden om te sturen op voornoemd aspect.

Literatuurlijst:

Bokelaar 2014

P.B. Bokelaar, 'De provinciale Verordening ruimte als instrument voor verduurzaming van de veehouderij', *Tijdschrift voor Omgevingsrecht* 2014, p. 4-16.

Bokelaar 2020

P.B. Bokelaar, 'De Verordening ruimte Noord-Brabant getoetst', *JM* 2020/68, p. 990-1006.

Bruil 2012

D.W. Bruil, 'Dierenwelzijn', *Tijdschrift voor Agrarisch Recht* 2012, p. 118-126.

Bruil 2014

D.W. Bruil, 'De Brabantse Zorgvuldigheidsscore Veehouderij', *Tijdschrift voor Agrarisch Recht* 2014, p. 13-19.

Van Buuren, Nijmeijer & Robbe 2017

P.J.J. van Buuren, A.G.A. Nijmeijer & J. Robbe, *Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2017.

Oldenziel & De Vos 2021

H.A. Oldenziel & H.W. de Vos, *Systeem en kerninstrumenten van de Omgevingswet*, Deventer: Wolters Kluwer 2021.

Van de Poel 2020

J.K. van de Poel, 'Mogelijkheden om veehouderijen door middel van de provinciale omgevingsverordening te verplichten tot verduurzaming', *Milieu en Recht* 2020/88, p. 626-634.

Bijlage

Genoemde artikelen Omgevingswet:

Artikel 1.2 (fysieke leefomgeving)

1. Deze wet gaat over:
 - a. de fysieke leefomgeving, en
 - b. activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving.
2. De fysieke leefomgeving omvat in ieder geval:
 - a. bouwwerken,
 - b. infrastructuur,
 - c. watersystemen,
 - d. water,
 - e. bodem,
 - f. lucht,
 - g. landschappen,
 - h. natuur,
 - i. cultureel erfgoed,
 - j. werelderfgoed.
3. Als gevolgen voor de fysieke leefomgeving worden in ieder geval aangemerkt gevolgen die kunnen voortvloeien uit:
 - a. het wijzigen van onderdelen van de fysieke leefomgeving of het gebruik daarvan,
 - b. het gebruik van natuurlijke hulpbronnen,
 - c. activiteiten waardoor emissies, hinder of risico's worden veroorzaakt,
 - d. het nalaten van activiteiten.
4. Als gevolgen voor de fysieke leefomgeving worden ook aangemerkt gevolgen voor de mens, voor zover deze wordt of kan worden beïnvloed door of via onderdelen van de fysieke leefomgeving.

Artikel 1.3 (maatschappelijke doelen van de wet)

- Deze wet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, gericht op het in onderlinge samenhang:
- a. bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur, en
 - b. doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.

Artikel 2.3 (algemene criteria verdeling van taken en bevoegdheden)

1. De uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet wordt overgelaten aan de bestuursorganen van een gemeente, tenzij daarover andere regels zijn gesteld.
2. Een bestuursorgaan van een provincie oefent een taak of bevoegdheid, als dat bij de regeling daarvan is bepaald, alleen uit als dat nodig is:
 - a. met het oog op een provinciaal belang en dat belang niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door het gemeentebestuur kan worden behartigd, of
 - b. voor een doelmatige en doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet of de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting.
3. Een bestuursorgaan van het Rijk oefent een taak of bevoegdheid, als dat bij de regeling daarvan is bepaald, alleen uit als dat nodig is:
 - a. met het oog op een nationaal belang en dat belang niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door het provinciebestuur of gemeentebestuur kan worden behartigd, of

b. voor een doelmatige en doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet of de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting.

4. Bestuursorganen van het Rijk oefenen ook de taken en bevoegdheden uit voor het niet provinciaal en gemeentelijk ingedeelde gebied.

Artikel 2.4 (omgevingsplan)

De gemeenteraad stelt voor het gehele grondgebied van de gemeente één omgevingsplan vast waarin regels over de fysieke leefomgeving worden opgenomen.

Artikel 2.6 (omgevingsverordening)

Provinciale staten stellen één omgevingsverordening vast waarin regels over de fysieke leefomgeving worden opgenomen.

Artikel 4.1 (decentrale regels over activiteiten)

1. Bij omgevingsplan, waterschapsverordening en omgevingsverordening kunnen met het oog op de doelen van de wet regels worden gesteld over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving.

2. Bij ministeriële regeling kunnen meet- en rekenvoorschriften worden gesteld over activiteiten als bedoeld in het eerste lid.

3. Bij het stellen van de regels in de omgevingsverordening en de ministeriële regeling worden de grenzen van artikel 2.3, tweede en derde lid, in acht genomen.

Artikel 4.2 (toedeling van functies aan locaties)

1. Het omgevingsplan bevat voor het gehele grondgebied van de gemeente in ieder geval de regels die nodig zijn met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

2. Bij omgevingsverordening kunnen alleen regels worden gesteld over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, als het onderwerp van zorg niet doelmatig en doeltreffend met een regel als bedoeld in artikel 22.2, eerste lid, of een instructie als bedoeld in artikel 2.33, eerste lid, kan worden behartigd.

Artikel 4.4 (melding of omgevingsvergunning)

1. Regels als bedoeld in paragraaf 4.1.1 kunnen inhouden een verbod om zonder voorafgaande melding aan het bevoegd gezag een activiteit te verrichten.

2. De regels in het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening kunnen inhouden een verbod om een activiteit zonder omgevingsvergunning te verrichten.

Artikel 5.1 (omgevingsvergunningplichtige activiteiten wet)

1. Het is verboden zonder omgevingsvergunning de volgende activiteiten te verrichten:

a. een omgevingsplanactiviteit,

b. een rijksmonumentenactiviteit,

c. een ontgrondingsactiviteit,

d. een stortingsactiviteit op zee,

e. een Natura 2000-activiteit,

f. een jachtgeweeractiviteit,

g. een valkeniersactiviteit, tenzij het gaat om een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen geval.

2. Het is verboden zonder omgevingsvergunning de volgende activiteiten te verrichten:

a. een bouwactiviteit,

b. een milieubelastende activiteit,

- c. een lozingsactiviteit op:
 - 1° een oppervlaktewaterlichaam,
 - 2° een zuiveringstechnisch werk,
- d. een wateronttrekkingsactiviteit,
- e. een mijnbouwlocatieactiviteit,
- f. een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot:
 - 1° een weg,
 - 2° een waterstaatswerk,
 - 3° een luchthaven,
 - 4° een hoofdspoorweg, lokale spoorweg of bijzondere spoorweg,
 - 5° een installatie in een waterstaatswerk,
- g. een flora- en fauna-activiteit, voor zover het gaat om een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen geval.

Genoemde artikelen Omgevingsbesluit:

Artikel 2.1 (verplichting en verbod opname regels in omgevingsplan)

1. Onverminderd het tweede lid worden in ieder geval regels over activiteiten die onderdelen van de fysieke leefomgeving wijzigen als bedoeld in artikel 1.2, derde lid, onder a, van de wet alleen in het omgevingsplan opgenomen.
2. In ieder geval worden niet in het omgevingsplan opgenomen regels als bedoeld in de volgende bepalingen van de Gemeentewet:
 - a. de artikelen 151a, eerste lid, 151b, eerste lid, 151c, eerste lid, 151d, eerste lid, en 154a, eerste lid;
 - b. de artikelen 154, eerste lid, en 154b, eerste lid;
 - c. de artikelen 172, tweede lid, en 174, derde lid; en
 - d. artikel 216.

Artikel 2.3 (verplichting en verbod opname regels in omgevingsverordening)

1. Onverminderd het tweede lid worden in ieder geval regels over activiteiten die onderdelen van de fysieke leefomgeving wijzigen als bedoeld in artikel 1.2, derde lid, onder a, van de wet alleen in de omgevingsverordening opgenomen.
2. In ieder geval worden niet in de omgevingsverordening opgenomen regels als bedoeld in de volgende bepalingen van de Provinciewet:
 - a. artikel 150; en
 - b. artikel 220.