

Vergaderjaar 2020–2021

**33 118**

## **Omgevingsrecht**

**31 389**

## **Een integraal kader voor regels over gehouden dieren en daaraan gerelateerde onderwerpen (Wet dieren)**

**BX<sup>1</sup>**

### **VERSLAG VAN EEN NADER SCHRIFTELIJK OVERLEG**

Vastgesteld 8 maart 2021

De leden van de vaste commissies voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving<sup>2</sup> en voor Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit<sup>3</sup> hebben kennisgenomen van de brief<sup>4</sup> van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, d.d. 14 januari 2021, waarbij zij – mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit – vragen beantwoordt over de evaluatie van de Wet dieren in relatie tot de Omgevingswet.

Naar aanleiding van de beantwoording hebben zij Minister op 9 februari 2021 een brief gestuurd met vragen van de fractie van **GroenLinks**. De leden van de **PvdA**-fractie hebben zich bij deze vragen aangesloten.

De Minister heeft op 8 maart 2021 gereageerd.

De commissies brengen bijgaand verslag uit van het gevoerde nader schriftelijk overleg.

De griffier voor dit verslag,  
Dragstra

<sup>1</sup> De letters BX hebben alleen betrekking op 33 118.

<sup>2</sup> Samenstelling commissie voor **Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving**: Atsma (CDA), De Boer (GL), Van Dijk (SGP), Pijlman (D66), Klip-Martin (VVD), Baay-Timmerman (50PLUS), A.J.M. van Kesteren (PVV), arbouw (VVD), Bezaan (PVV), Crone (PvdA), Dessing (FVD), Geerdink (VVD), Janssen (SP), Kluit (GL), Meijer (VVD) (*voorzitter*), Moonen (D66), Nicolai (PvdD), Prins (CDA), Recourt (PvdA), Rietkerk (CDA), Vendrik (GL), Verkerk (CU), De Vries (Fractie-Otten), Van Pareren (Fractie-Nanninga), Raven (OSF), Karakus (PvdA) (*ondervoorzitter*).

<sup>3</sup> Samenstelling commissie voor **Economische Zaken en Klimaat/Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit**: Koffeman (PvdD), Faber-van de Klashorst (PVV), Van Strien (PVV), Gerkens (SP), Atsma (CDA) (*ondervoorzitter*), N.J.J. van Kesteren (CDA), Pijlman (D66), Schalk (SGP), Klip-Martin (VVD), Van Rooijen (50PLUS), Van Ballekom (VVD), De Blécourt-Wouterse (VVD), Crone (PvdA), Dessing (FVD), Van Gurp (GL), Huizinga-Heringa (CU), Kluit (GL), Van der Linden (Fractie-Nanninga) (*voorzitter*), Meijer (VVD), Otten (Fractie-Otten), Prins (CDA), Recourt (PvdA), Vendrik (GL), Van der Voort (D66), Berkhout (Fractie-Nanninga), Raven (OSF).

<sup>4</sup> Kamerstukken I 2020/21, 33 118/31 389, BP.

# BRIEF VAN DE VOORZITTERS VAN DE VASTE COMMISSIES VOOR INFRASTRUCTUUR, WATERSTAAT EN OMGEVING EN VOOR ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT/LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKWALITEIT

Aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Den Haag, 9 februari 2021

De leden van de vaste commissies voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving en voor Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit hebben kennisgenomen van uw brief<sup>5</sup>, d.d. 14 januari 2021, waarbij u mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit vragen beantwoordt over de evaluatie van de Wet dieren in relatie tot de Omgevingswet. Naar aanleiding van uw beantwoording hebben de leden van de fractie van **GroenLinks** nog de volgende vragen aan u. De **PvdA**-fractieleden sluiten zich graag bij deze vragen aan.

De fractieleden van **GroenLinks** zijn u dankbaar voor de zeer verhelderende antwoorden op de vragen. Zij hebben een paar vragen ter verduidelijking en over de flexibiliteit door de jaren heen in het systeem.

Op bladzijde 7 geeft u aan dat in bepaalde situaties een gemeente de mogelijkheid heeft om een kwantitatief doelschrift te vervangen door een open norm, maar daar waarschijnlijk weinig gebruik van zal maken omdat de handhaafbaarheid daarmee lastiger zal worden. Is het denkbaar dat gemeenten juist vanwege deze reden in zullen zetten op het omzetten van kwantitatieve doelschriften naar open normen? Bijvoorbeeld om het economisch klimaat in hun gemeente te verbeteren? Zo ja, op welke wijze kunnen het Rijk en de provincies hier een vinger aan de pols houden?

Op bladzijde 7 wordt tevens aangegeven dat wanneer «door een lozer deze open norm evident wordt overtreden, dat direct tot inzet van handhavingsinstrumenten [kan] leiden.» De fractieleden van GroenLinks zijn benieuwd naar een nadere duiding van de woorden «evident» en «kan» in deze formulering. Wat is evident? Wie bepaalt of sprake is van een evidente overtreding en bij wie ligt de bewijslast? Bij een constatende burger, de gemeente, of ligt de negatieve bewijslast bij (in dit geval) de onderneming?

Daarnaast zijn deze leden benieuwd naar het woord «kan» in dezen. Wanneer geconstateerd wordt dat kwalitatieve doelschriften overschreden worden, moet dan niet handhavend opgetreden worden? Op welke wijze is afwegingsruimte voor inzet van handhaving vormgegeven? En kunt u nader duiden welke rechten een individuele burger dan wel een andere derde-belanghebbende kan ontleen aan respectievelijk de kwalitatieve en kwantitatieve doelvoorschriften en aan de open normen als het gaat om inzet van handhaving?

---

<sup>5</sup> Kamerstukken I 2020/21, 33 118/31 389, BP.

De leden van de vaste commissies voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving en voor Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit zien uw reactie met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag binnen **vier weken** na dagtekening van deze brief.

De voorzitter van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving,  
H.J. Meijer

De voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,  
L.P. van der Linden, Msc.

## **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 maart 2021

Met deze brief geef ik antwoord op een aantal nadere vragen van leden van de fracties van GroenLinks en van de PvdA. Deze nadere vragen zijn gesteld naar aanleiding van mijn beantwoording van 14 februari 2021 van vragen die deze leden hebben gesteld naar aanleiding van de evaluatie van Bureau Berenschot inzake de Wet dieren in relatie tot de Omgevingswet<sup>6</sup>.

### **Vraag 1.**

Op bladzijde 7 geeft u aan dat in bepaalde situaties een gemeente de mogelijkheid heeft om een kwantitatief doelschrift te vervangen door een open norm, maar daar waarschijnlijk weinig gebruik van zal maken omdat de handhaafbaarheid daarmee lastiger zal worden. Is het denkbaar dat gemeenten juist vanwege deze reden in zullen zetten op het omzetten van kwantitatieve doelschriften naar open normen? Bijvoorbeeld om het economisch klimaat in hun gemeente te verbeteren? Zo ja, op welke wijze kunnen het Rijk en de provincies hier een vinger aan de pols houden?

Bedrijven hebben er belang bij dat zij duidelijkheid hebben over de vraag of een activiteit is toegestaan en zo ja, onder welke voorwaarden. Onduidelijkheid daarover kan leiden tot kosten en onzekerheid, bijvoorbeeld door discussie met het bevoegd gezag over de vraag of aan regels wordt voldaan of door handhavingsprocedures. Dat is niet in het belang van het economische klimaat voor bedrijven en ook niet in het belang van burgers en de overheid. Ik verwacht dan ook niet dat gemeenten vanwege het economische klimaat open normen zullen inzetten als die open normen leiden tot handhavingsproblemen. Het effect van decentrale afweegruimte op het gelijke speelveld, de regeldruk voor bedrijven en het beschermingsniveau is onderdeel van de monitor van de Omgevingswet. Op deze wijze houdt het Rijk vinger aan de pols.

### **Vraag 2.**

Op bladzijde 7 wordt tevens aangegeven dat wanneer «door een lozer deze open norm evident wordt overtreden, dat direct tot inzet van handhavingsinstrumenten [kan] leiden.» De fractieleden van GroenLinks zijn benieuwd naar een nadere duiding van de woorden «evident» en «kan» in deze formulering. Wat is evident? Wie bepaalt of sprake is van een evidente overtreding en bij wie ligt de bewijslast? Bij een constaterende burger, de gemeente, of ligt de negatieve bewijslast bij (in dit geval) de onderneming?

De woorden «evident» en «kan» zijn gebruikt om onderscheid te maken tussen situaties waarin direct handhavend optreden mogelijk is en situaties waarin een tussenstap nodig is (zie antwoord op vraag3). Van een evidente overtreding is sprake in situaties waarin het handelen of nalaten van degene die de activiteit verricht «onmiskienbaar» in strijd is met de zorgplicht.<sup>7</sup> Het gaat dan om die situaties waarin van degene die de activiteit verricht, mag worden verwacht dat hij snapt dat hij in bepaalde situaties maatregelen moet treffen, ook als het gaat om onvoorziene situaties. Of hij in overtreding is, hangt af van de concrete omstandigheden en wordt per geval bepaald door het bevoegd gezag. Bij

<sup>6</sup> Kamerstukken I 2020/21, 33 118/31 389, BP.

<sup>7</sup> Zie bijvoorbeeld ABRvS 10 augustus 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR4631.

het in de eerdere beantwoording gegeven voorbeeld is bijvoorbeeld sprake van een kolkend riool en had degene die de lozing verricht, kunnen snappen dat hij schade kon beperken door het beperken of nalaten van een lozing. Dat is dus een evidente overtreding. De specifieke zorgplicht gaat niet zo ver dat daaronder ook maatregelen vallen waarvan niet op voorhand duidelijk is dat deze moeten worden getroffen. In dat geval is een tussenstap nodig voordat handhavend optreden mogelijk is. In dergelijke situaties zal het bevoegd gezag informatie verschaffen of via maatwerk eerst moeten concretiseren dat maatregelen nodig zijn. Ook het bedrijf kan om deze verduidelijking verzoeken.

Wanneer het bevoegd gezag handhavend optreedt tegen een evidente overtreding van de zorgplicht, moet het bevoegd gezag aangeven wat de overtreding is en waarom er sprake is van een overtreding. Dat volgt uit de motiveringsplicht voor besluiten uit de Algemene wet bestuursrecht. Ook voor de meer uitgewerkte regels geldt het vereiste dat het bevoegd gezag moet motiveren dat er sprake is van strijd tussen de handeling en de desbetreffende regel.

### Vraag 3.

Daarnaast zijn deze leden benieuwd naar het woord «kan» in dezen. Wanneer geconstateerd wordt dat kwalitatieve doelschriften overschreden worden, moet dan niet handhavend opgetreden worden? Op welke wijze is afwegingsruimte voor inzet van handhaving vormgegeven? En kunt u nader duiden welke rechten een individuele burger dan wel een andere derde-belanghebbende kan ontleen aan respectievelijk de kwalitatieve en kwantitatieve doelvoorschriften en aan de open normen als het gaat om inzet van handhaving?

Het woord «kan» is gebruikt als synoniem voor «mogelijk» om onderscheid te maken tussen situaties waarin direct handhavend optreden tegen overtreding van de specifieke zorgplicht mogelijk is en situaties waarin een tussenstap nodig is (zie vraag 2). Het was niet bedoeld om aan te geven of er afwegingsruimte is voor de inzet van handhaving als er sprake is van een overtreding. Het bevoegd gezag is in beginsel verplicht om tegen een overtreding handhavend op te treden vanwege het belang dat met handhaving is gediend. Dit volgt niet uit de Omgevingswet maar is vaste jurisprudentie over bestuursrechtelijke handhaving. Die beginselplicht tot handhaving geldt zowel voor overtreding van een doelvoorschrift als voor een evidente overtreding van de specifieke zorgplicht. Volgens vaste jurisprudentie kunnen er bijzondere omstandigheden zijn waardoor van handhaving kan worden afgezien, bijvoorbeeld wanneer er concreet zicht is op legalisering. Ook kan volgens jurisprudentie afgezien worden van handhavend optreden als dit zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen, dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien. In het belang van een doelmatige handhaving zullen er daarnaast ook prioriteiten worden gesteld door het bevoegd gezag. Burgers kunnen als ze belanghebbend zijn verzoeken om handhavend optreden. Tegen het besluit op dit verzoek door het bevoegd gezag is er rechtsbescherming door middel van bezwaar bij het bestuursorgaan en vervolgens beroep bij de rechter. Ook als er door een belanghebbende verzocht wordt om handhavend optreden geldt er in beginsel een plicht voor het bevoegd gezag om handhavend op te treden. Een lage handhavingsprioriteit mag dan niet als bijzondere omstandigheid worden genoemd.<sup>8</sup>

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
K.H. Ollongren

<sup>8</sup> ABRvS 28 juli 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN2614.