



17002637

Gedeputeerde Staten

**De voorzitter van  
Provinciale Staten van Zeeland  
p/a Statengriffie  
T.a.v. Commissie Ruimte, Ecologie en Water**

**onderwerp**  
Afdoening toezegging nr. 34 (Commissie  
Ruimte, Ecologie en Water), inzake Duurzame  
ontwikkeling pluimveehouderij; Beter Leven  
Concept.

**kenmerk**  
17002538

**behandeld door**  
J.M. van de Vrie  
0118-631910

**verzonden**  
Middelburg,  
14 februari 2017

**15 FEB. 2017**


Geachte heer, mevrouw,

In uw vergadering van 20 januari 2017 is een verzoek van de ZLTO en de Dierenbescherming over toepassing van het Beter Leven Keurmerk in de pluimveehouderij aan de orde geweest. Er is een notitie toegezegd waarin breder wordt ingegaan op de mogelijkheden en pro's en contra's van het verzoek. Bijgaande notitie geeft daar invulling aan.

Wij beschouwen de toezegging hiermee als afgedaan en verzoeken u deze van de toezeggingenlijst af te voeren.

Hoogachtend,

gedeputeerde staten,

  
Drs. J.M.M. Polman, voorzitter  
A.W. Smit, secretaris.

Bijlage: 1

<b>PROVINCIE ZEELAND</b>	
AFD. 36	AMBT.
AFD. TERMIJN	pk-sta
DATUM	15 FEB. 2017
DOC.NR.	
ZAAK NR.	
CLASS.	

## **Notitie: een duurzame ontwikkeling van de pluimveehouderij; het Beter Leven concept**

### Verzoek ZLTO

De ZLTO heeft Provinciale Staten verzocht ruimte te bieden voor bestaande pluimveehouderijen om te kunnen overschakelen naar het Beter Leven concept. Dit concept/keurmerk is in de keten samen met de Dierenbescherming ontwikkeld. Dit verzoek is daarom ook ondersteund door de Dierenbescherming.

De ZLTO geeft aan niet te kunnen wachten op een regeling in de provinciale Omgevingsvisie 2018. Zeeuwse bedrijven vissen anders mogelijk achter het net omdat andere bedrijven dat deel van markt dan hebben ingenomen. De omvang van de markt wordt bepaald door de slachtcapaciteit in de keten.

### Statencommissie Ruimte 20 januari 2017

In de Statencommissie ruimte is met een positieve grondhouding (i.v.m. dierenwelzijnsaspecten) gevraagd om een notitie waarin breder wordt ingegaan op de mogelijkheden en pro's en contra's van het verzoek. Deze notitie is daarvan het resultaat en gaat vooral in op de pluimveehouderij. Aan het eind van de notitie is er ook aandacht voor de varkenshouderij.

### Het Beter Leven Keurmerk

Het Keurmerk is door samenwerking in de keten tot stand gekomen. De essentie van het keurmerk (in dit geval 1 ster) is het verbeteren van het aspect dierenwelzijn. In ruimtelijke zin betekent dit voor de pluimveehouderij het volgende:

- De kippen krijgen extra ruimte (maximaal 12 i.p.v. 18 per m<sup>2</sup>)
- De kippen krijgen een overdekte vrije uitloop, minimaal 20% van de oppervlakte van de stal

Het Beter Leven Keurmerk kent een onderscheid in pluimvee- en varkensbedrijven. Daarnaast geldt een aantal gradaties van 1 tot en met 3 sterren. Het verzoek van de ZLTO heeft betrekking op 1 ster en is gericht op de pluimveesector. Biologische pluimveehouderij valt bijvoorbeeld gelijk in categorie 3-sterren.

Het aspect dierenwelzijn vanuit dit keurmerk kan positief worden gewaardeerd. De ZLTO wijst op de urgentie voor een passende regeling voor de pluimveehouderij. Vragen vanuit andere sectoren zijn er op dit moment niet. Een verruiming van het beleid uitsluitend voor de pluimveehouderij volstaat daarmee. De resultaten van de verruiming kan dan tevens leiden tot ervaringen die kunnen worden gebruikt bij de formulering van het beleid voor de Omgevingsvisie 2018.

### De ruimtelijke gevolgen van het verzoek van de ZLTO en de Dierenbescherming

De ruimtelijke gevolgen van het keurmerk zijn de volgende:

Als gevolg van de extra ruimte per kip zal het bedrijfsvloeroppervlak toenemen; van maximaal 5000m<sup>2</sup> naar maximaal 7500m<sup>2</sup>. Voor de overdekte uitloop is tevens ruimte nodig, minimaal 20% van de oppervlakte van de stal (1500 m<sup>2</sup>). Voor de overdekte uitloop geldt echter dat deze meegerekend mag worden in het berekenen van het aantal kippen per m<sup>2</sup>. Om deze laatste reden is het niet mogelijk beide getallen op te tellen om daarmee de ruimtelijke gevolgen exact aan te geven. De getallen geven echter wel een reële indicatie van mogelijke ontwikkelingen.

### Wat gaan we regelen?

Uitgangspunt is het verbeteren van dierenwelzijn van de pluimveehouderij sector. De regeling geldt voor uitsluitend voor bedrijven die bij toepassing van het Beter Leven Keurmerk dieren zouden moeten inleveren in verband met de huidige maat van 5000 m<sup>2</sup> in het beleid.

Bestaande hoofdtakken die het keurmerk toepassen, krijgen daarvoor de ruimte voor een gelijkblijvend aantal dieren. Het bedrijfsvloeroppervlak mag daarvoor worden vergroot en overdekte uitloop wordt mogelijk gemaakt. De extra ruimte mag in de toekomst niet gebruikt worden voor extra dieren. Gemeenten dienen hierop toe te zien en te handhaven. Deze uitgangspunten sluiten aan op de regeling in de Verordening Ruimte Provincie Zeeland (VRPZ) die geldt voor wettelijke eisen in verband met dierenwelzijn.

Dit uitgangspunt is afgestemd met de ZLTO en daarvoor geldt instemming.



### Het geldend provinciaal beleid

De pluimveehouderij zoals hier aan de orde valt onder de definitie van intensieve veehouderij.

Voor deze sector geldt specifiek beleid dat ook is opgenomen in de VRPZ, t.w.

Nieuwvestiging van intensieve veehouderij in Zeeland is uitgesloten.

Bestaande hoofdtrakken intensieve veehouderijen mogen mist ze verduurzamen uitbreiden tot maximaal 5000m<sup>2</sup> bedrijfsvloeroppervlak. Gemeenten leveren op dit punt maatwerk.

Indien wettelijke eisen voor dierenwelzijn nopen tot meer ruimte per dier mogen gemeenten in hun bestemmingsplan daarvoor ruimte bieden (en dus afwijken van de bovenmaat van 5000 m<sup>2</sup>).

Bestaande bedrijven die reeds 5000m<sup>2</sup> of meer zijn mogen indien dit noodzakelijk is voor de continuïteit van het bedrijf eenmalig 10% uitbreiden.

Bestaande neventakken mogen niet uitgroeien naar een hoofdtrak. Het maximaal bedrijfsvloeroppervlakte voor deze bedrijven is 2100m<sup>2</sup>.

Uit het vorenstaande blijkt dat in het beleid niet wordt gestuurd op dierenaantallen maar op het aantal meters bedrijfsvloeroppervlak.

### Verduurzaming in het provinciaal beleid

Onder verduurzaming verstaat de VRPZ het volgende:

verduurzaming: 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

1 milieuwinst en

2 het versterken van omgevingskwaliteiten.

Het aspect dierenwelzijn maakt nadrukkelijk onderdeel uit van het beleid voor de intensieve veehouderij. Het begrip verduurzaming is wel breder dan alleen het aspect dierenwelzijn.

Het strikte beleid voor intensieve veehouderij vindt zijn grond in de volgende overwegingen (Omgevingsplan en VRPZ):

- het streven naar het behoud van landschappelijke waarden
- het tegengaan van grote industrieel aandoende bedrijven
- het tegengaan van stankhinder
- behoud van een goed toeristisch product Zeeland (recreatief medegebruik landelijk gebied)
- voorkomen sterke toename zwaar vrachtverkeer in landelijk gebied
- grondgebonden landbouw is belangrijke drager landelijk gebied

Het verzoek van de ZLTO heeft betrekking op het ruimte bieden voor een deel van de bestaande bedrijven. Het heeft nadrukkelijk geen gevolgen voor het nieuwvestigingsbeleid. Ook zal het aantal dieren niet toenemen.

### Wat is de grootte van de sector intensieve veehouderij in Zeeland en hoe is deze opgebouwd?

Uit CBS-gegevens blijkt het volgende voor wat betreft de omvang van de sector intensieve veehouderij in onze provincie per 2016 (voorlopige cijfers):

36 varkensbedrijven

45 pluimveebedrijven

6 nertsenhouders.

Met een kleine 90 bedrijven is de sector relatief klein. Binnen het beleid is er onderscheid in hoofdtrakken en neventakken. Dat onderscheid is er ook binnen de deelsectoren pluimvee en varkens.

### Waar wringt het huidige beleid voor de beoogde ontwikkeling?

Zoals eerder aangegeven is het provinciaal beleid voor bestaande bedrijven gericht op het verduurzamen. Voor bestaande bedrijven geldt op grond van de VRPZ een maximale maat van 5000m<sup>2</sup>. Bestaande bedrijven die reeds 5000 m<sup>2</sup> zijn mogen in verband met de continuïteit van het bedrijf maximaal 10% uitbreiden. Daarnaast kent de VRPZ (artikel 2.9 lid 9) een regeling voor vergroting van het bedrijfsvloeroppervlak indien wettelijke eisen ten aanzien van dierenwelzijn een groter oppervlak vergen.

Nu het Beter Leven Keurmerk niet geldt als wettelijke regeling zoals bedoeld in artikel 2.9 lid 9 van de VRPZ kan deze bepaling niet toegepast worden. Op dat punt wringt het beleid.

Overigens wringt het beleid niet voor alle bedrijven. Een deel van de bedrijven is aanzienlijk kleiner dan 5000m<sup>2</sup> en kan de ruimte die er nog is benutten om het keurmerk te gaan toepassen. Dat geldt



echter niet voor alle bedrijven. Een aantal zit nu reeds op of tegen de bovenmaat van 5000m<sup>2</sup>. Indien deze bedrijven het keurmerk moeten toepassen met het huidig bedrijfsvloeroppervlak heeft dit forse gevolgen voor het aantal te houden dieren. Dit zal dan ten koste gaan van de bedrijfsvoering van het bedrijf en de continuïteit. Dit mag niet het gevolg zijn van ruimtelijk beleid gericht op het bevorderen van dierenwelzijn. Voor deze laatste groep is het wenselijk te bezien op welke wijze het beleid ruimte kan gaan bieden en onder welke voorwaarden.

Omdat in de gemeentelijke bestemmingsplannen geen onderscheid wordt gemaakt in pluimveebedrijven en varkensbedrijven bestaat er geen inzicht hoeveel hoofdtakken pluimvee exact tegen de bovengrens van 5000 m<sup>2</sup> aanlopen. Een inschatting is dat het om een 10-tal pluimveebedrijven zal gaan.

#### In 2018 Omgevingsvisie

In maart 2016 is bij de herziening van het omgevingsbeleid aangegeven dat in de aanloop naar een nieuwe omgevingsvisie het beleid voor veehouderij in volle breedte wordt bezien. Scenario's zullen worden ontwikkeld waarover in 2017 met de staten zal worden gecommuniceerd. Een mogelijke regeling overeenkomstig het verzoek van de ZLTO loopt hierop vooruit.

#### Wat voor gevolgen heeft het verzoek voor de andere elementen van de verduurzaming?

Vooropgesteld moet worden dat het systeem van de verduurzaming zoals het provinciaal beleid dat kent een grote verantwoordelijkheid legt bij het maatwerk dat door de gemeenten geleverd moet worden. Het uitgangspunt is dat de er een redelijke verhouding moet zijn tussen de mate van uitbreiding van het bedrijf en de mate van verduurzaming. Ook geldt voor deze bedrijven dat het vereveningsprincipe van toepassing is en dat een bijdrage in de ruimtelijke kwaliteit wordt geëist. De elementen die van belang zijn voor de verduurzaming zijn:

- dierenwelzijn
- landschappelijke inpassing
- behalen milieuwinst (aandachtspunten, ammoniak, geur en fijnstof)
- maatschappelijk verantwoord ondernemen
- versterken economische positie bedrijf

De gemeenten hebben het beleid gericht op verduurzaming vrijwel allemaal inmiddels in hun bestemmingsplan opgenomen. De gemeenten betrekken de verduurzamingsaspecten bij hun afweging of in individuele gevallen wordt voldaan aan de provinciale eisen uit de VRPZ.

In het kader van de laatste herziening van het Omgevingsplan (maart 2016) is voorgesteld in de VRPZ een explicietere tekst op te nemen met betrekking tot de te behalen milieudoelen. Dit voorstel is niet overgenomen.

De gevolgen voor de vijf genoemde elementen lijken de volgende.

Wat betreft het aspect dierenwelzijn wordt een significante verbetering doorgevoerd. De economische positie van het betreffende bedrijf kan verbeteren omdat de prijs per kip in het beoogde segment hoger is. De aspecten maatschappelijk verantwoord ondernemen (andere aspecten dan reeds genoemd) zal de gemeenten verder moeten afwegen in welke mate deze aanwezig zijn. Een voorbeeld hiervan kan bijvoorbeeld zijn het toepassen van een zichtstal. Het aspect landschappelijke inpassing zal in het geval van grotere bebouwing een belangrijk onderdeel zijn van de gemeentelijke afweging en vragen om een grondige analyse en gedegen uitvoering.

Wat de milieuaspecten betreft geldt dat er op de korte termijn van voorbereiding van deze notitie geen diepgaand onderzoek heeft kunnen plaatsvinden. Dat hoeft op zich geen bezwaar te zijn omdat de gemeente dat punt in haar afweging meeneemt. Altijd moet minimaal voldaan worden aan wettelijke voorschriften. Uit informatie van de ZLTO blijkt dat rapporten van de Universiteit Wageningen aangeven dat er nog geen harde cijfers zijn over emissiecijfers van het Beter Leven Keurmerk. Op basis van expert judgement geeft deze universiteit aan dat de emissiecijfers voor geur en ammoniak waarschijnlijk ongeveer gelijk zullen blijven. Dat geldt niet voor het aspect fijnstof. Door een groter vloeroppervlak per kip en droger strooisel zal de fijnstofemissie toenemen. Altijd zal moeten worden voldaan aan wettelijke voorschriften. Gemeenten beoordelen daarbij of een mogelijke toename van fijnstof voldoende aansluit bij de mate van verduurzaming en de gevraagde uitbreiding van het bedrijf. Die afweging wordt niet wezenlijk anders dan in de huidige situatie.

Voor het aspect ammoniak geldt dat er geen harde cijfers zijn door het ontbreken van feitelijke informatie over huidige en toekomstige stalsystemen. De conclusie van de Universiteit Wageningen



met betrekking tot ammoniak lijken aannemelijk. De regeling zal naar verwachting in algemene zin geen grote gevolgen hebben op het PAS-beleid. In individuele gevallen zal mogelijk bij de vergunningverlening op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 maatwerk geleverd moeten worden. Dat wijkt niet af van de huidige situatie.

#### Bedrijfsvloeroppervlak en dierenaantallen

Het huidig provinciaal beleid gaat uit van maximaal bedrijfsvloeroppervlak. De ZLTO geeft aan dat het mogelijk is in het beleid het maximaal aantal dieren per bedrijf op te nemen. Dit om te voorkomen dat een eenmaal uitgebreid bedrijf weer gaat produceren buiten het keurmerk om met een groter aantal dieren.

Uitgangspunt bij de verruimde regeling is inspelen op dierenwelzijn zonder dat daarbij het aantal dieren zal toenemen. Uitsluitend daarvoor wordt ruimte geboden. Dit wordt gerealiseerd door zoveel mogelijk aan te sluiten op de huidige regeling in de VRPZ. Het introduceren van aantallen dieren per bedrijf in een provinciale regeling is vanuit systematiek op dit moment niet gewenst, praktisch niet uitvoerbaar en niet noodzakelijk. In de huidige systematiek wordt gewerkt met bedrijfsvloeroppervlak en leveren gemeenten maatwerk, waarbij het aantal dieren per locatie wordt beoordeeld. Zoals aangegeven is de regeling bedoeld voor het bieden van meer ruimte per kip. Dit betekent dat gemeenten alleen provinciale instemming zullen krijgen in te voeren procedures indien dat uitgangspunt wordt gerespecteerd. Gemeenten zijn primair verantwoordelijk voor de handhaving van het ruimtelijk beleid. Dat wijkt niet af van de bestaande situatie. Het ligt niet in de rede daar verandering in aan te brengen. Daar komt bij dat de vraag vanuit de sector komt omdat het concept voor ondernemers een beter verdienmodel inhoudt. Een omgekeerde ontwikkeling waarbij minder dieren per m<sup>2</sup> worden gehouden lijkt vanuit maatschappelijke ontwikkelingen en verdienmodellen niet voor de hand liggend.

Aan een provinciale instemming bij individuele procedures kan de provincie expliciet aangeven dat extra vergunde oppervlakte niet gebruikt mag worden voor het vergroten van het aantal dieren. Bij een algemeen besluit in deze richting hoort een helder communicatietraject richting gemeenten over de bedoelingen van de verruimde regeling alsmede een goede handhaving.

Bij de laatste herziening van het omgevingsplan is de definitie voor bedrijfsvloeroppervlak aangepast, omdat een manco in de regeling was geconstateerd. Dit maakte dat er voor die herziening geen goede regeling was voor nertsenhouderij. Een aanpassing van regelgeving i.v.m. dierenwelzijn voor pluimvee, zoals gevraagd heeft geen gevolgen voor de sector nertsenhouderij. Deze sector is uitgesloten van het Beter Leven Keurmerk.

#### Mogelijkheden om de gewenste ontwikkeling juridisch mogelijk te maken

Rekening houdend met de positieve grondhouding lijken er twee hoofdopties.

1. **Provinciale Staten constateren dat gedeputeerde staten o.g.v. artikel 3.1. van de VRPZ voor deze gewenste ontwikkeling in de pluimveehouderij reeds een bevoegdheid hebben. Tot aan de inwerkingtreding van de Omgevingsvisie 2018 kan daarvan gebruik gemaakt worden. (Bevoegdheid G.S.)\***

Dit is een bevoegdheid om op verzoek van gemeenten in individuele gevallen ontheffing te verlenen voor zover de verwezenlijking van het gemeentelijk ruimtelijk beleid wegens bijzondere omstandigheden onevenredig wordt belemmerd. De bijzondere omstandigheden zijn er in gelegen dat de provincie verduurzaming middels het verbeteren van dierenwelzijn voor staat. Een situatie waarbij vanuit de maatschappij samen met de keten een vanuit dierenwelzijn gewenst systeem is ontwikkeld was ten tijde van de vaststelling van het provinciaal beleid niet voorzien. Deze gewenste ontwikkeling wordt echter belemmerd door het uitsluitend toestaan van extra bedrijfsvloeroppervlak indien wettelijke eisen hiertoe dwingen. Het provinciaal en gemeentelijk beleid gericht op verduurzaming wordt belemmerd door het geen medewerking kunnen verlenen aan deze maatschappelijk gewenste ontwikkeling en is daarmee onevenredig nadelig voor gemeenten en de sector.

2. **Aanpassing van het omgevingsplan en de VRPZ. (Bevoegdheid P.S.)**

Aanpassing van artikel 2.9 lid 9 van de VRPZ is noodzakelijk, waarmee geregeld wordt dat de maat van 5000m<sup>2</sup> kan worden overschreden voor zover nodig voor toepassing van het Beter Leven Keurmerk uitsluitend voor die bedrijven die anders minder kippen mogen houden. Uitgangspunt blijft dat het aantal kippen per bedrijf niet mag toenemen.



#### Ad. 1 Bevoegdheid G.S. o.g.v. artikel 3.1. VRPZ

Dit is mogelijk de meest snelle optie en speelt maximaal in op de door de sector aangegeven urgentie. Deze optie lijkt ook in juridische zin verdedigbaar, toch kleven er aan de te verlenen individuele ontheffingen juridische risico's. De ontheffing kan materieel onderdeel gaan uitmaken van gerechtelijke procedures, gekoppeld aan gemeentelijke besluiten.

Wanneer voor deze optie wordt gekozen ligt het in de rede dat Gedeputeerde staten een algemene brief aan de Zeeuwse gemeenten sturen waarin wordt aangegeven onder welke voorwaarden de provincie bereid is mee te werken aan deze ontwikkeling gericht op dierenwelzijn.

#### Ad. 2 Bevoegdheid P.S. : aanpassing Omgevingsplan

Deze optie vraagt om een gebruikelijke procedure tot herziening van het Omgevingsplan en de VRPZ. Deze procedure kan ook op relatief korte termijn worden afgerond. Wellicht is een koppeling met andere onderwerpen mogelijk. De aanpassing van beleid kan in het meest gunstige scenario rond de zomervakantie worden afgerond. Tegen wijziging van de verordening staan geen rechtsmiddelen open. Een herziening van het beleid is in juridische zin de sterkst gefundeerde en kent de eerder onder 1 genoemde juridische risico's niet.

Een derde optie is een combinatie van de opties 2 en 1.

Ingezet wordt op het voorbereiden van een herziening van het omgevingsplan volgens optie 2. Indien tijdens die procedure en dus vooruitlopend op de herziening een concreet verzoek vanuit een gemeente om ontheffing als bedoeld in artikel 3.1. van de VRPZ (optie 1) wordt gevraagd dan overwegen gedeputeerde staten of hieraan wordt meegewerkt.

Een vierde optie is in het kader van de algemene herziening van het Omgevingsplan (Omgevingsvisie 2018) de gevolgen voor de veehouderij in volle breedte te bezien. Gezien de discussie in de vorige commissie ligt deze minder voor de hand. Het is ook niet de verwachting dat in het komend beleid het aspect dierenwelzijn minder belangrijk gaat worden.

#### Precedentwerking

Het bovenstaande voorstel is een reactie op het verzoek vanuit de sector pluimveehouderij. Er is zoals eerder aangegeven eveneens een Beter Leven Keurmerk voor de varkenshouderij. Hoewel de ZLTO in een afzonderlijke mail heeft aangegeven dat er op dit moment geen concrete voorbeelden in Zeeland, zijn vergelijkbare problemen aldus de ZLTO in de toekomst niet geheel uit te sluiten. In het huidige beleid wordt geen onderscheid gemaakt in diersoorten. Inhoudelijke argumenten om dat in dit kader wel te doen ontbreken. In hoofdzaak komt het keurmerk (1 ster) voor varkens neer op het bieden van 1.0 m2 bij vleesvarkens i.p.v. 0,8 m2 en ook biggen en kraamzeugen krijgen meer ruimte. Bij varkens is er geen sprake van een verplichte uitloop. Ook vanuit een oogpunt van dierenwelzijn is het bieden van meer ruimte aan de dieren in de varkenshouderij een ontwikkeling die aansluit op het provinciaal beleid.

#### Tekst Verordening Ruimte Provincie Zeeland

##### **\*Artikel 3.1 Ontheffing**

Gedeputeerde staten kunnen, op aanvraag van burgemeester en wethouders, ontheffing verlenen van één of meer krachtens artikel 4.1, eerste lid van de Wro gestelde regels voor zover de verwezenlijking van het gemeentelijk ruimtelijk beleid wegens bijzondere omstandigheden onevenredig wordt belemmerd in verhouding tot de met die regels te dienen provinciale belangen. Een ontheffing kan onder beperkingen worden verleend. Aan een ontheffing kunnen voorschriften worden verbonden.