

Boeren anno nu en in de toekomst: civiele kansen en risico's

Preadvies Vereniging voor Agrarisch Recht 2025

mr. R. Ligtvoet

1. Inleiding

'Het milieu en de leefomgeving zijn in slechte staat'. Dat kopte de website van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu ('RIVM') al in 2022.¹ Door uitputting van de bodem en vervuiling van bodem, water en lucht hebben de draagkracht en veerkracht van de natuurlijke systemen in Nederland hun grens bereikt, aldus het RIVM. De kwaliteit van de bodem, het water en de lucht die we inademen is zo aangetast dat deze niet meer uit zichzelf kunnen herstellen. Daardoor gaat de gezondheid van mensen achteruit. Om het tij te keren, zijn ingrijpende maatregelen nodig. De overheid moet volgens het RIVM samen met inwoners en bedrijven zoeken naar brede en integrale oplossingen. Maatregelen om de druk op het milieu en onze leefomgeving te verminderen, lijken (in ieder geval vooralsnog) vooral te worden genomen in de agrarische sector. Denk bijvoorbeeld aan de vrijwillige uitkoopregelingen voor veehouderijen en het stimuleren van innovaties om de uitstoot van schadelijke stoffen uit stallen te verminderen. Maar inmiddels is ook duidelijk dat die maatregelen niet leiden tot de resultaten die nodig zijn om het tij te keren. Échte oplossingen lijken ver weg. In het bijzonder omdat integrale oplossingsrichtingen, zoals het Nationaal Programma Landelijk Gebied ('NPLG') en het Transitiefonds landelijk gebied en natuur, die moesten bijdragen aan verduurzaming van het landelijk gebied, met de huidige politieke wind naar de prullenbak zijn verwezen respectievelijk zijn geschrapt. In de civiele rechtspraak lijkt zich een trend af te tekenen van

burgers en belangenorganisaties die de druk op het milieu en onze leefomgeving dusdanig hoog achten, dat zij zich genoodzaakt zien om de civiele rechter te vragen om in te grijpen, waar de overheid dat laat afweten. En – zoals hierna zal blijken – regelmatig met succes. Actuele rechtspraak over deze *'agrarische drukfactoren'* is er bijvoorbeeld op het gebied van geur, stikstof en gewasbeschermingsmiddelen. De vraag is welke risico's deze drukfactoren opleveren voor de agrarische sector en welke kansen daardoor ontstaan. Daar ga ik hierna op in.

2. Geur

Geur is volgens het RIVM een belangrijk aspect voor de kwaliteit van de leefomgeving en de gezondheid in de buurt van veehouderijen.² Geur kan volgens de Gemeenschappelijke gezondheidsdienst ('GGD') leiden tot stress en gezondheidsklachten, zoals hoofdpijn, duizeligheid en misselijkheid.³ Volgens het RIVM hebben varkens en kippen de meeste geuremissie en is de geuremissie van runderen relatief laag.⁴ De geur van veehouderijen is het resultaat van een mengsel van verschillende emissies, zoals waterstofsulfide (H₂S), ammoniak (NH₃) en diverse vluchtige organische koolwaterstoffen (bijvoorbeeld vetzuren en fenolen). De hinder die geur kan veroorzaken, leidt met enige regelmaat tot juridische procedures. In die procedures vorderen omwonenden veelal dat de uitstoot van geur door veehouderijen in de buurt wordt beperkt. In eerste instantie lijken die procedures

1 www.rivm.nl/nieuws/overzicht-wetenschappelijke-kennis-kwaliteit-milieu-en-leefomgeving-staat-sterk-onder-druk.

2 www.rivm.nl/ggd-richtlijn-mmk-veehouderij/emissies-veehouderij/geur-uitstoot.

3 www.ggdleefomgeving.nl/overlast/geurhinder/.

4 www.rivm.nl/ggd-richtlijn-mmk-veehouderij/emissies-veehouderij/geur-uitstoot.

vooral bestuursrechtelijk georiënteerd (bijvoorbeeld in de vorm van handhavingverzoeken aan gemeenten),⁵ maar ook de civiele rechter komt er steeds vaker aan te pas. Civiele procedures over geurhinder zijn grofweg te verdelen in twee varianten; namelijk procedures tegen de overheid (veelal de Staat) en procedures tegen veehouderijen (als veroorzakers van de geurhinder).

2.1 Procedures over geur tegen overheden

In civiele procedures over geurhinder tegen de overheid richten omwonenden hun pijlen veelal op de bestuursrechtelijke normen voor geurhinder. Dat zijn de normen die zijn opgenomen in paragraaf 5.1.4.6 van het Besluit kwaliteit leefomgeving (*Bkl*). De wettelijke geurnormen zouden volgens de omwonenden te soepel zijn om hen te beschermen tegen geurhinder, waardoor de normen in strijd zouden zijn met hun grondrechten. Omwonenden wijzen daarvoor in het bijzonder op artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (*EVRM*), dat het recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven omvat. Relevant in dat kader is dat artikel 8 EVRM weliswaar geen recht geeft op bescherming van de leefomgeving in het algemeen, maar in bepaalde gevallen van milieuhinder – waaronder geurhinder – die een directe en serieuze impact hebben op de kwaliteit van leven wel bescherming biedt.⁶ Die bescherming is er – over de band van de positieve verplichting – ook als de milieuhinder niet door een staat zelf wordt veroorzaakt, maar door een private partij. De gedachte daarachter is dat een staat verplicht is om bedrijfsactiviteiten die hinder veroorzaken voldoende te reguleren door redelijke en passende maatregelen te nemen om mensen te beschermen.

Of sprake is van een directe en serieuze impact hangt af van de omstandigheden van het geval, waaronder de intensiteit en duur van de overlast en de fysieke en mentale effecten daarvan op het individu. Een staat dient daarbij een zogenoemde *'fair balance'* tot stand te brengen tussen het belang van het individu om gevrijwaard te blijven van milieuhinder enerzijds en de (economische) belangen van andere betrokkenen

en de maatschappij als geheel anderzijds. Daarbij heeft een staat een ruime mate van beoordelingsvrijheid in de keuze voor bepaalde maatregelen (de zogenoemde *'wide margin of appreciation'*), zij het dat de maatregelen redelijk en geschikt moeten zijn. Welke maatregelen passend zijn, hangt volgens rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (*EHRM*) af van de omstandigheden van het geval. De ruime mate van beoordelingsvrijheid zorgt ervoor dat het EHRM niet snel ingrijpt als het gaat om de afweging om bepaalde hinder-veroorzakende activiteiten al dan niet toe te laten.⁷ Dat is anders als een staat materiële regels heeft gesteld ter beperking van milieuhinder die in de praktijk niet worden nageleefd. In die gevallen is het EHRM in de regel streng en wordt een schending van artikel 8 EVRM snel aangenomen.⁸ Hetzelfde geldt wanneer procedurele waarborgen onvoldoende door een staat in acht worden genomen. Ook in die gevallen is de beoordelingsvrijheid van een staat klein.⁹ De gedachte daarachter is dat de betrokken belangen en effecten van activiteiten die milieuhinder (kunnen) veroorzaken op degelijke wijze in kaart moeten worden gebracht, zodat een zorgvuldige en volledige belangenafweging kan worden gemaakt. De rechter kan dus onderzoeken of de maatregelen die een staat neemt om milieuhinder tegen te gaan redelijk en geschikt zijn. Daarbij dient de rechter rekening te houden met de keuzevrijheid die een staat heeft om milieuhinder aan te pakken. Relevant in dat kader is dat de genomen maatregelen praktisch en effectief moeten zijn.

2.2 Onrechtmatige geurnormen?

Het zojuist omschreven juridisch kader vormt de rode draad in een procedure over geurhinder bij eerst de Rechtbank Den Haag¹⁰ en daarna in hoger beroep bij het Hof Den Haag.¹¹ In die procedure klagen omwonenden van intensieve veehouderijen over jarenlange geurhinder. Zij beroepen zich op een onrechtmatige (overheids)daad en vorderen onder meer een verklaring voor recht dat de Staat onrechtmatig handelt door de huidige wettelijke normen voor geurbelasting in stand te laten. De rechtbank wees de vorderingen van een aantal omwonenden

5 Zie bijvoorbeeld Rb. Oost-Brabant 27 maart 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:1211, waarin de eisende partij erkent dat er al bestuursrechtelijke procedures over geurhinder lopen, maar waarin de rechtbank eiser toch ontvankelijk verklaard in zijn vorderingen.

6 Zie bijvoorbeeld EHRM 2 november 2006, ECLI:NL:XX:2006:AZ6231, AB 2008, 23 m.nt. T. Barkhuysen en M.L. van Emmerik; EHRM 9 november 2010, ECLI:NL:XX:2010:BP1602, AB 2012/16 m.nt. T. Barkhuysen en M.L. van Emmerik.

7 Vgl. EHRM 8 juli 2003, ECLI:NL:XX:2003:AO0091, AB 2003/445 m.nt. A.J.Th. Woltjer.

8 Vgl. EHRM 16 november 2004, ECLI:NL:XX:2004:AR8330, AB 2004, 453 m.nt. T. Barkhuysen.

9 EHRM 2 november 2006, ECLI:NL:XX:2006:AZ6231, AB 2008, 23 m.nt. T. Barkhuysen en M.L. van Emmerik.

10 Rb. Den Haag 14 september 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:9119, TvAR 2023/8126 m.nt. R. Ligetvoet.

11 Hof Den Haag 25 maart 2025, ECLI:NL:GHDHA:2025:431.

eerder toe, omdat de geurhinder in het geval van een aantal omwonenden uitsteeg boven een door de rechtbank zelf geconstrueerde maximale geurnorm van 19,4 zogenoemde ouE/m³. Die door de rechtbank geconstrueerde norm is in mijn optiek de achilleshiel van het vonnis. Met name omdat de norm arbitrair is en de enige motivering die de rechtbank daarvoor geeft is ‘dat er toch geen redelijke discussie over kan ontstaan’.¹² Daarnaast verhoudt de norm zich wat mij betreft slecht met het beoordelingskader dat de Hoge Raad in het Urgenda-arrest heeft geschetst.¹³ In dat arrest oordeelt de Hoge Raad – kort samengevat – dat de artikelen 2 en 8 EVRM de Staat ertoe kunnen verplichten om (mitigerende en adaptieve) maatregelen te nemen tegen bepaalde milieugevaren (in de Urgenda-kwestie ging het om de uitstoot van broeikasgassen). De artikelen bieden weliswaar geen recht op bescherming van de leefomgeving in het algemeen, maar er kan bescherming aan worden ontleend als de rechtstreekse gevolgen voor het (privé)leven voldoende ernstig zijn. Hoewel de politiek in beginsel antwoord dient te geven op de vraag welke verplichtingen een staat heeft om een bepaald milieugevaar het hoofd te bieden, kan de rechter wel oordelen over de vraag of de maatregelen die een staat neemt passend zijn. De rechter kan bijvoorbeeld beoordelen of maatregelen redelijk, geschikt en tijdig zijn, of consistent beleid wordt gevoerd dat is onderbouwd met relevante (milieu)studies en of alle (vaak conflicterende) belangen zijn afgewogen, aldus de Hoge Raad. In de geurhinderzaak toetst de rechtbank echter niet zozeer aan bepaalde maatregelen of beleid en stelt zij zich niet de vraag of alle belangen zijn afgewogen, maar construeert zij eigenhandig een norm om de geurhinder aan te toetsen. Dat past in mijn optiek niet binnen het ‘Urgenda-toetsingskader’.

In hoger beroep vliegt het hof de problematiek anders aan, waarbij er eerst op wordt gewezen dat vergaande geurhinder een dusdanige aantasting van de gezondheid en kwaliteit van leven en welzijn tot gevolg kan hebben, dat deze binnen het toepassingsbereik van artikel 8 EVRM valt. Dat volgt ook uit vaste

Europese rechtspraak.¹⁴ De geur moet dan wel een directe aantasting zijn van de persoonlijke levenssfeer en een zeker minimum bereiken, aldus het hof (het zogenoemde ‘*minimum level of severity*’).¹⁵ Vervolgens oordeelt het hof dat niet alle geurhinder binnen het bereik van artikel 8 EVRM valt en dat bij de beoordeling van (on)toelaatbare geurhinder alle omstandigheden van het geval een rol spelen. Daarmee wijkt het hof op een belangrijk punt af van de uitspraak van de rechtbank. Die ging er immers van uit dat alle geurhinder boven 19,4 ouE/m³ onrechtmatig is, maar gaat daarmee ten onrechte voorbij aan de omstandigheden van het geval. Vervolgens oordeelt het hof dat staten op grond van artikel 8 EVRM de (positieve) verplichting hebben om te handelen wanneer sprake is van een directe aantasting van de persoonlijke levenssfeer, waarbij het minimum level wordt overschreden.¹⁶ Als er een verplichting is om te handelen, hebben staten een ‘*wide margin of appreciation*’ (oftewel een ruime beoordelingsruimte) in de keuze voor maatregelen om aan die positieve verplichting te voldoen.¹⁷ De rechter kan vervolgens beoordelen of de maatregelen die de Staat heeft genomen voldoende zijn en rekening houden met alle (vaak conflicterende) belangen,¹⁸ aldus het hof. Die benadering lijkt mij wél in lijn met de beoordelingsystematiek die de Hoge Raad eerder schetste in het Urgenda-arrest, omdat beter rekening wordt gehouden met de ruime beoordelingsruimte van staten en de mogelijkheid van staten om een (brede) belangenafweging te maken tussen de belangen van het individu (degene die overlast ervaart) en het algemeen (veelal economisch) belang.

In dat kader is relevant dat de Hoge Raad in het Urgenda-arrest aanknoopt bij ‘*breed gedragen wetenschappelijke inzichten en internationaal aanvaarde standaarden*’, om uiteindelijk tot het oordeel te komen dat de Staat te weinig doet om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen. Die standaarden zijn de rapporten van het Intergovernmental Panel on Climate Change (‘*IPCC*’). De conclusies van het IPCC worden gebruikt als ondergrens (‘*minimale fair share*’) van wat de Staat moet doen tegen klimaatverandering. Als

12 R.o. 4.16.

13 HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006; AB 2020/24 m.nt. G.A. van der veen en C.W. Backes.

14 Zie bijvoorbeeld EHRM 9 december 1994, 16798/90 (López Ostra/Spanje); EHRM 19 februari 1998, 14967/89 (Guerra e.a./Italië); EHRM 9 juni 2005, 55723/00 (Fadeyeva/Rusland); EHRM 11 oktober 2022, 31612/09 (Brândușe/Roemenië).

15 EHRM 30 november 2005, nr. 55723/00 (Fadeyeva/Rusland).

16 EHRM 27 januari 2009, nr. 67021/01, (Tătar/Roemenië); EHRM 9 april 2024, nr. 53600/20 (Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e.a./Zwitserland).

17 EHRM 30 november 2005, nr. 55723/00 (Fadeyeva/Rusland); EHRM 12 mei 2009, nr. 18215/06 (Greenpeace E.V. e.a./Duitsland); EHRM 10 februari 2011, nr. 30499/03 (Dubetska e.a./Oekraïne); EHRM 11 oktober 2022, nr. 6142/18 (Kotov e.a./Rusland).

18 EHRM 25 november 2010, nrs. 43499/02 en 21475/04 (Mileva e.a./Bulgarije); EHRM 9 april 2024, nr. 53600/20 (Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e.a./Zwitserland).

de Staat minder doet dan de ondergrens, handelt hij onrechtmatig, aldus de Hoge Raad. Voor geurhinder bestaan dergelijke inzichten en standaarden niet. Om die reden wijzen zowel het hof als de rechtbank in de geurhinderzaak op de (herziene) Handreiking geurhinder en veehouderij, waarin bepaalde percentages geurhinder worden gekwalificeerd in termen van belasting op de omgeving (van ‘zeer goed’ tot ‘extreem slecht’, hetgeen vanaf een geurhinder van 25 ouE/m³ het geval is). De Handreiking kan in mijn optiek echter niet worden gezien als ‘breed gedragen en internationaal aanvaard standaard’ op het gebied van geurhinder. In die zin wijken zowel het hof als de rechtbank dus af van het Urgenda-toetsingskader. Hoewel uit het Urgenda-arrest volgt dat het in beginsel is toegestaan om bij de beoordeling van de fair share ook afspraken en regels te betrekken die niet bindend zijn, past de rechter in die gevallen wel terughoudendheid, aldus de Hoge Raad. Die terughoudendheid past het hof toe door als uitgangspunt de zwaarste hindercategorie in de Handreiking te nemen en te oordelen dat er bij geurhinder vanaf 25 ouE/m³ ‘een sterke indicatie’ bestaat dat het minimum level of severity wordt bereikt, waardoor sprake is van een directe impact op de persoonlijke levenssfeer. Het hof wijst erop dat (snel) ingrijpen – gelet op de ruime beoordelingsruimte – alleen in ‘zeer extreme gevallen’ van de rechter kan worden gevraagd in situaties waarin op voorhand is vast te stellen dat een zogenoemde ‘fair balance’ (oftewel, een afweging van de belangen van individuele burgers tegenover het algemeen belang) ontbreekt.¹⁹ Belangrijke kanttekening daarbij is dat geurhinder van minder dan 25 ouE/m³ ook kan leiden tot strijd met artikel 8 EVRM. Een en ander is afhankelijk van de omstandigheden van het geval, waarbij onder meer de gecumuleerde geurbelasting van meerdere bedrijven in de omgeving (de zogenoemde ‘achtergrondbelasting’) en door veehouderijen verkregen rechten een rol kunnen spelen. Kortom, veehouders met een geurbelasting van minder dan 25 ouE/m³ zijn niet ‘automatisch’ gevrijwaard van succesvolle beroepen op onrechtmatige geurhinder. En veehouders die een geurbelasting hebben van meer dan 25 ouE/m³ handelen niet altijd onrechtmatig (ondanks de ‘sterke indicatie’).

Geurhinder kan dus – samengevat – leiden tot strijd met mensenrechten, maar wel alleen in extreme gevallen. Als (voorzichtige) leidraad voor de inschatting of sprake is van onrechtmatige geurhinder kan daarbij het geurhinderpercentage van (minimaal) 25 ouE/m³ worden gebruikt, met de kanttekening dat dit percentage geen harde grens is. Afhankelijk van de omstandigheden kan de lat voor onrechtmatigheid hoger of lager liggen. Dat oordeel lijkt mij meer in lijn met de hierna te bespreken rechtspraak over geurhinder waarin veehouders rechtstreeks (in plaats van de Staat) aansprakelijk worden gesteld voor geurhinder. Overigens wijst het hof de vorderingen van enkele omwonenden toe, omdat zij last hebben van extreme geurhinder. Dergelijke gevallen komen dus voor in Nederland.

2.3 Procedures over geur tegen veehouderijen

In civiele procedures van omwonenden tegen veehouderijen staat het burendrecht – en in het bijzonder artikel 5:37 BW – centraal. Dat artikel bepaalt dat de eigenaar van een erf niet in een mate of op een wijze die volgens art. 6:162 BW onrechtmatig is, aan eigenaars van andere erven hinder mag toebrengen, zoals door het verspreiden van stank. Of het veroorzaken van hinder – bijvoorbeeld door het verspreiden van stank – onrechtmatig is, is afhankelijk van de aard, de ernst en de duur van de hinder en de daardoor veroorzaakte schade in verband met de verdere omstandigheden van het geval, waaronder de plaatselijke omstandigheden.²⁰ Daarbij is het beschikken over of juist het ontbreken van een publiekrechtelijk vereiste vergunning niet zonder meer bepalend voor het antwoord op de vraag of jegens een bepaalde derde sprake is geweest van onrechtmatige hinder.²¹ Ook is niet zonder meer bepalend of wordt voldaan aan de geldende publiekrechtelijke regelgeving.²² Het hebben van een vergunning vrijwaart een veehouderij dus niet tegen aansprakelijkheid uit onrechtmatige daad.²³ Hetzelfde geldt voor vergunninghouders die zich aan de vergunningvoorschriften houden.²⁴ Aan de andere kant leidt het ontbreken van een vergunning of het overtreden van vergunningvoorschriften niet zonder meer tot onrechtmatigheid,²⁵ hoewel in het

19 Zie daarover r.o. 6.15 e.v. van het arrest van het hof.

20 HR 3 mei 1991, ECLI:NL:HR:1991:ZC0235, NJ 1991/476.

21 Zie onder meer HR 21 oktober 2005, ECLI:NL:HR:2005:AT8823, NJ 2006/418 en HR 2 september 2011 ECLI:NL:HR:2011:BQ5099, NJ 2011/392.

22 Zie ook HR 16 juni 2017, ECLI:NL:HR:2017:1106.

23 Art. 6:162 BW.

24 HR 10 maart 1972, NJ 1972/278.

25 Vgl. HR 9 januari 1981, NJ 1981/227 m.nt. C.J.H. Brunner; HR 2 september 2011, ECLI:NL:HR:2011:BQ5099, NJ 2011/392.

verleden diverse uitspraken zijn geweest door rechters die (dus ten onrechte) anders doen vermoeden.²⁶ Of, en zo ja, in hoeverre een vergunning invloed heeft op de beoordeling van de aansprakelijkheid uit onrechtmatige daad van degene die overeenkomstig de vergunning handelt, hangt af van de aard van de vergunning en van het belang dat wordt nagestreefd met de regeling waarop de vergunning berust, een en ander in verband met de omstandigheden van het geval.²⁷ Daarbij geldt dat de vergunninghouder er in het algemeen op mag vertrouwen dat de vergunning overeenkomstig de wet is verleend en de overeenkomstig de wet in aanmerking te nemen belangen door de vergunningverlenende instantie volledig en op juiste wijze zijn afgewogen, en dat hij gerechtigd is van die vergunning gebruik te maken.²⁸

Juridisch struikelblok in procedures van omwonenden tegen individuele veehouders is dat geurhinder subjectief is. Dat maakt een beoordeling van de (on)rechtmatigheid van geurhinder ingewikkeld, hetgeen ook A-G Langemeijer signaleert in een eerdere conclusie over geurhinder.²⁹ Langemeijer schrijft in zijn conclusie dat de minimumvoorwaarde voor het oordeel ‘onrechtmatig’ lijkt te zijn dat de toegebrachte hinder voldoende ernstig is, maar tekent daarbij ook aan dat het bepalen van die ernst kan leiden tot een subjectieve beoordeling van de hinder. Langemeijer beveelt rechters daarom aan om zoveel mogelijk aansluiting te zoeken bij objectieve criteria. Dat kunnen volgens hem maatstaven zijn die in wetenschappelijk onderzoek naar geurhinder zijn ontwikkeld, maar er kan ook gebruik worden gemaakt van objectieve normen die zijn opgesteld in het kader van bestuursrechtelijke regelgeving of uit de praktijk van de vergunningverlening. Uit de rechtspraak is af te leiden dat rechters voor objectivering van geurhinder in de regel aansluiting zoeken bij de geurnormen in (eerst) de Wet geurhinder en veehouderij (*Wgv*) en (nu) het Bkl. Dat de rechter daaruit ‘*inspiratie mag putten*’, werd eerder door de Hoge Raad bevestigd,³⁰ maar wordt ook in meer recente rechtspraak gesanctioneerd. Daarvoor wordt verwezen naar een arrest van het Hof ’s-Hertogenbosch, waarin werd geoordeeld dat de vraag of sprake is van onrechtmatige geurhinder

kan worden gebaseerd op de normen in de *Wgv* (nu dus het Bkl).³¹ In dat arrest oordeelde het hof overigens dat een geurnorm van 14 ouE/m³ niet in strijd is met de artikelen 8 en 14 EVRM, waarbij wordt gewezen op de ruime beoordelingsruimte van de wetgever. Daarnaast volgt uit het arrest dat rechters bij de beoordeling van de (on)rechtmatigheid van geurhinder rekening dienen te houden met alle relevante omstandigheden. Het Bossche hof doet dat bijvoorbeeld met het oordeel dat omwonenden in concentratiegebieden voor veehouderijen meer geurhinder hebben te dulden. Ter onderbouwing wijst het hof op een eerdere uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (*‘de Afdeling’*), waarin werd overwogen dat onderscheid mag worden gemaakt tussen te dulden geurhinder in en buiten concentratiegebieden.³²

2.4 Geurhinder in het civiele recht; nu en in de toekomst

Uit de zojuist aan bod gekomen rechtspraak kan worden afgeleid dat rechters – met name vanwege de beoordelingsruimte van de wetgever – niet snel ingrijpen in situaties van geurhinder. Dat is alleen anders in extreme gevallen. Voor de toetsing van geurhinder knopen rechters logischerwijs het liefst aan bij concrete normen voor geurhinder en de rechtspraak wijst erop dat dat is toegestaan. Uit het oog dient echter niet verloren te worden dat alle andere relevante feiten en omstandigheden moeten worden meegewogen voor het oordeel of al dan niet sprake is van onrechtmatige geurhinder. Het is dus niet gezegd dat een minder extreem geurhinderscenario onder specifieke omstandigheden niet alsnog tot onrechtmatigheid kan leiden. Dat maakt geurhinder in meer of mindere mate subjectief, ondanks de wens om geurhinder zo concreet mogelijk te maken. Hoewel rechters dus alleen ingrijpen in gevallen van extreme geurhinder, laat de rechtspraak ook zien dat dergelijke gevallen in Nederland bestaan. Zowel de Staat als individuele veehouders zijn immers in het verleden veroordeeld voor onrechtmatige geurhinder. Dat – in combinatie met een weging van alle relevante feiten en omstandigheden – maakt de vraag of geurhinder een potentieel risico is voor een veehouderij in beginsel

26 Zie bijvoorbeeld: Hof Arnhem-Leeuwarden 21 juli 2020, ECLI:NL:GHARL:2020:5772 en Rb. Oost-Brabant 27 maart 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:1211.

27 Zie daarover PHR 10 maart 2017, ECLI:NL:PHR:2017:227 en HR 10 maart 1972, ECLI:NL:HR:1972:AC1311.

28 HR 21 oktober 2005, ECLI:NL:HR:2005:AT8823.

29 PHR 10 maart 2017, ECLI:NL:PHR:2017:227, onder 2.5.

30 HR 16 juni 2017, ECLI:NL:HR:2017:1106.

31 Hof ’s-Hertogenbosch 28 november 2023, ECLI:NL:GHSHE:2023:3979; TvAR 2024/8162 m.nt. R. Ligvoet.

32 ABRvS 19 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX7700.

lastig in te schatten. Om risico's zoveel mogelijk te voorkomen, doen veehouders er goed aan om alert te zijn op de geurhinder die door hun veehouderijen wordt veroorzaakt. Als de geurbelasting (relatief) hoog is, is het aan te bevelen om maatregelen te nemen om de geuruitstoot zoveel mogelijk te beperken.

Relevant in dat kader is dat geurhinder – mede door een eerder adviesrapport van de Commissie geurhinder en veehouderij (hierna: *'de Commissie Biesheuvel'*) inmiddels op bijzondere aandacht van de politiek kan rekenen.³³ De Commissie Biesheuvel deed – samengevat – drie aanbevelingen over geurhinder:

1. Stel emissiegrenswaarden waar de veehouder zich permanent aan moet houden. Niet alleen op papier, maar ook in de praktijk.
2. Zorg voor meer inzicht in de effectiviteit van luchtwassers. Betrek daarbij ook de geurproductie in de stal.
3. Leg bij de aanpak van geurproblemen meer nadruk op specifieke omstandigheden in een gebied met meer mogelijkheden voor decentrale overheden om rekening te houden met cumulatie en in te grijpen in bestaande situaties.

Waar de eerste reactie van (toenmalig) Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat Heijnen nog voorzichtig was en vooral betrekking had op het verbeteren van meetmethoden voor geurhinder,³⁴ is uit latere kamerbrieven af te leiden dat de wens is om de geurnormen aan te scherpen om *'de balans te herstellen'*.³⁵ De (globale) planning is nu om eind 2025/begin 2026 een concept-wijziging van het Bkl in consultatie te brengen met aangescherpte geurnormen.³⁶ Dát de geurnormen worden aangescherpt, lijkt dus zeker en kan – afhankelijk van de aanscherping en uiteraard alle omstandigheden van het geval – een (verhoogd) risico opleveren voor veehouders. Het zal dan met name gaan over veehouders die nu al een relatief hoge geuruitstoot hebben. In dat verband kan ten slotte niet onbenoemd blijven dat innovaties om geuruitstoot te verminderen – zoals luchtwassers – reële risico's met zich meebrengen in die zin dat

innovaties niet (voldoende) doen wat zij beloven.³⁷ Dat is eerder erkend door de staatssecretaris, die in een brief aan de Tweede Kamer schreef dat het *'ook bij een goed werkende combiluchtwasser onwaarschijnlijk [is] dat de hoge geurrendementen, zoals die golden voordat deze in de regelgeving naar beneden zijn aangepast, behaald worden'*.³⁸ De papieren werkelijkheid van het rendement van (combi)luchtwassers levert een reëel gevaar op voor veehouders als zij daarin – al dan niet onder druk vanwege aangescherpte geurnormen – investeren, om er vervolgens achter te komen dat beloofde *'geurverminderingrendementen'* in de praktijk niet door de aangekochte (combi)luchtwasser kan worden behaald. Het gevolg ervan zou weleens een aanzienlijke, maar onder de streep onrendabele, investering kunnen zijn, om nog maar niet te spreken over de gevaren van bestuursrechtelijke handhaving als geurnormen ondanks innovaties worden overschreden.

3. Stikstof

Geen van de andere drukfactoren die in dit preadvies worden besproken, heeft recent zoveel aandacht gekregen als stikstof. Dat komt omdat stikstof ervoor zorgt dat Nederland grotendeels *'op slof'* zit als het gaat om de ontwikkeling van bijvoorbeeld agrarische bedrijven, maar ook als het gaat om woningbouw en infrastructuur, hetgeen tot een enorme crisis heeft geleid. Die crisis wordt veroorzaakt door een te hoge uitstoot van specifieke stikstofverbindingen in de lucht door de mens. Het gaat om stikstofoxiden³⁹ en ammoniak.⁴⁰ Stikstofoxiden komen vooral in de lucht terecht door uitlaatgassen van verkeer en de uitstoot van industrie. Ammoniak komt met name in de lucht door dierlijke mest en urine en het gebruik van kunstmest.⁴¹ In 2016 was ongeveer 86 procent van de uitstoot van ammoniak in Nederland afkomstig van de landbouw.⁴² Stikstofoxiden en ammoniak hebben verschillende negatieve effecten op de Nederlandse natuur, waaronder verzuring van de bodem en verlies van biodiversiteit. Al sinds de jaren 80 probeert de Nederlandse overheid de uitstoot van stikstof

33 Commissie Biesheuvel, Adviesrapport *'geur bekennen, combi-luchtwassers, varkenshouderijen en geurhinder'*, april 2019.

34 Kamerstukken II 2018/19, 29 383, nr. 319 en 333.

35 Kamerstukken II 2022/23, 29 383, nr. 383 en 405.

36 Kamerstukken II 2024/25, 29 383, nr. 419.

37 Zie daarover bijvoorbeeld Kamerstukken II 2019/20 29 383, nr. 345 en Kamerstukken II 2021/22 29 383, nr. 364.

38 Zie daarover uitgebreid R.W. Melse, G.M. Nijeboer, & N.W.M. Ogink, *'Evaluatie geurvermindering door luchtwassersystemen bij stallen: Deel 2: Steekproef rendement luchtwassers in de praktijk'*, Wageningen Livestock Research.

39 NO_x

40 NH₃

41 www.rivm.nl/stikstof.

42 www.rivm.nl/stikstof/ammoniak.

te beperken. Sinds 1990 is de stikstofneerslag met ongeveer 45 procent gedaald,⁴³ maar sinds 2010 is de afname van ammoniakuitstoot gestagneerd.⁴⁴ Sterker nog, in de jaren erna is de uitstoot van ammoniak zelfs weer licht gestegen.⁴⁵ Op ongeveer driekwart van het Nederlandse natuuroppervlak komt te veel stikstof terecht.⁴⁶ Van de 162 Nederlandse Natura 2000-gebieden zijn er ruim 130 overbelast door stikstof. De Nederlandse stikstofuitstoot is de hoogste van Europa. Per hectare stoten we ongeveer vier keer zo veel uit als het EU-gemiddelde,⁴⁷ waardoor de Nederlandse natuur onder zware druk staat. Om die druk te verzachten en om Nederland van het ‘stikstofslof’ te halen, heeft de overheid verschillende maatregelen genomen, die (in ieder geval vooralsnog) niet hebben geleid tot een weg uit de stikstofcrisis. Te denken valt aan het Programma Aanpak Stikstof, dat sneuvelde bij de Afdeling,⁴⁸ en de vrijwillige uitkoopregelingen.⁴⁹ De huidige staat van de Nederlandse natuur en het gebrek aan resultaat en daadkracht van de overheid, heeft milieuorganisaties meermaals aanleiding gegeven om juridische procedures te starten over het stikstofoverschot in onze natuur. Zo kopte de website van de rechtspraak op 9 maart 2023 dat er steeds meer rechtszaken zijn over de gevolgen van stikstofdepositie.⁵⁰ Als voorbeelden noemt de rechtbank uitsluitend bestuursrechtelijke zaken.

3.1 De Greenpeace-uitspraak

Uit een recent vonnis van de Rechtbank Den Haag volgt echter dat het onderwerp stikstof ook haar weg heeft gevonden naar het civiele recht.⁵¹ In de betreffende kwestie spreekt Greenpeace de Nederlandse Staat aan op de slechte staat van de Nederlandse natuur. Greenpeace vordert – samengevat – een verklaring voor recht dat de Nederlandse Staat onrechtmatig handelt door:

- 1) de verplichtingen die voor de Staat voortvloeien uit artikel 6 lid 1 en 2 van de Habitatrichtlijn te schenden, bijvoorbeeld omdat de stikstofdoelen voor de jaren 2025 en 2030 niet worden gehaald,

omdat geen prioriteit wordt gegeven aan natuurgebieden waar stikstofvermindering het meest urgent is en omdat er geen stikstofvermindering-beleid is opgesteld dat is gericht op gebieden op de zogenoemde ‘Urgente Lijst’;

- 2) in strijd te handelen met zijn zorgplicht door het niet voorkomen van verslechtering en/of buiten bereik raken van een gunstige staat van instandhouding van habitattypen en leefgebieden op de zogenoemde Urgente Lijst;
- 3) door het wettelijke stikstofverminderingdoel van 40 procent niet met zekerheid te halen;
- 4) door het stikstofverminderingdoel van 74 procent (zoals geadviseerd door de Commissie Remkes), althans het wettelijke stikstofverminderingdoel van 50 procent niet met zekerheid te halen.

Greenpeace vordert daarnaast – ook samengevat – primair dat de Staat wordt bevolen om zich aan zijn (zelfopgelegde) stikstofdoelen voor 2025 en 2030 te houden, waarbij rekening wordt gehouden met een prioritering ten aanzien van stikstofgevoelige natuur op de Urgente Lijst. Daarvoor voert Greenpeace aan dat de Staat in strijd handelt met zijn instandhoudingsverplichting die voortvloeit uit de Habitat- en Vogelrichtlijn. Verder handelt de Staat volgens Greenpeace onrechtmatig door al decennialang onvoldoende te doen om het stikstofoverschot in Nederland terug te dringen, waardoor schade is ontstaan aan de Nederlandse stikstofgevoelige natuur. Daarbij tekent Greenpeace aan dat het huidige beleid ervoor zorgt dat de stikstofneerslag in gebieden op de Urgente Lijst pas als laatste onder de zogenoemde Kritische Depositiewaarde (‘KDW’)⁵² zal worden gebracht, terwijl die gebieden nu juist prioriteit moeten krijgen. Ook telt mee dat de stikstofvermindering die de laatste jaren is gerealiseerd een ‘druppel op een gloeiende plaat’ is. Het onrechtmatig handelen van de Staat zal leiden tot fundamentele en onomkeerbare verandering van de beschermde Nederlandse natuur,

43 Zo’n 40 procent voor ammoniak en ruim 50 procent voor stikstofdioxide.

44 www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/aanpak-stikstof.

45 www.clo.nl/indicatoren/nl018921-stikstofdepositie-1990-2023. Zie ook <https://www.pbl.nl/onderwerpen/stikstof-en-natuur/feiten-en-cijfers-clo>.

46 www.wur.nl/nl/dossiers/dossier/stikstof (onder punt 3).

47 www.milieucentraal.nl/klimaat-en-aarde/milieu Problemen/stikstof-in-de-lucht-en-bodem.

48 ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603 en 1604.

49 Zie daarover bijvoorbeeld: www.pbl.nl/actueel/nieuws/hooggespannen-verwachtingen-van-beeindigingsregelingen-in-de-veehouderij-zijn-nauwelijks-waar-te-maken.

50 www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Rechtbanken/Rechtbank-Oost-Brabant/Nieuws/Paginas/Steeds-meer-rechtszaken-over-de-gevolgen-van-stikstofdepositie-een-overzicht.

51 Rb. Den Haag 22 januari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:578, TvAR 2025/8203 m.nt. R. Ligvoet.

52 Dit is de grens waarboven het risico bestaat dat de kwaliteit van een habitat significant wordt aangetast door de invloed van stikstofdepositie.

aldus Greenpeace, waardoor de rechter zou moeten ingrijpen. Daarvoor verwijst Greenpeace – onder meer – naar de instandhoudingsverplichting van artikel 6 lid 1 van de Habitatrictlijn en artikel 3 lid 1 van de Vogelrichtlijn. Het verslechtingsverbod houdt – kortgezegd – een verplichting in om passende (preventieve) maatregelen te treffen die noodzakelijk zijn om verslechtingen en verstoringen te voorkomen die significante effecten kunnen hebben op bepaalde Natura 2000-gebieden. Relevant in dat kader is dat staten (ook hier) een ruime beoordelingsruimte hebben bij het nemen van dergelijke maatregelen.

Vervolgens beoordeelt de rechtbank de vorderingen van Greenpeace aan de hand van een aantal onderzoeken over de staat van de Nederlandse natuur. Die onderzoeken schetsen een ontvullend beeld over de Nederlandse natuur. Zo stelde de Ecologische Autoriteit eerder:

*In vrijwel geen enkel gebied (...) bestaat er zicht op het halen van alle natuurdoelen op basis van het huidige maatregelenpakket. Ook verbeter- en uitbreidingsdoelen worden vaak niet gehaald. Dit bevestigt het al bestaande beeld dat de natuur en biodiversiteit in Nederland sterk onder druk staan en achteruitgaan.*⁵³

Volgens de Ecologische Autoriteit is ‘snel actie nodig’, waarbij breder moet worden gekeken dan alleen de natuurgebieden zelf. Uit andere rapporten volgt dat het huidige stikstofbeleid van de overheid onvoldoende is om de wettelijk vastgelegde stikstofdoelen te halen en achteruitgang van de Nederlandse natuur te stoppen, waarbij stikstof als belangrijke oorzaak wordt aangemerkt. De rechtbank komt op basis van deze onderzoeken tot de conclusie dat Greenpeace voldoende bewijs heeft aangedragen voor de gestelde verslechting van de Nederlandse natuur. Hoewel de rechtbank oordeelt dat Greenpeace geen rechtstreeks beroep toekomt op de Vogel- en Habitatrictlijn, wijst zij de vorderingen van Greenpeace wel gedeeltelijk toe. De rechtbank oordeelt dat de Staat onrechtmatig handelt door de verslechting van stikstofgevoelige natuurgebieden niet tijdig te stoppen en de wettelijke stikstofdoelen voor eind 2025 niet en voor eind 2030 zeer waarschijnlijk niet

te halen.⁵⁴ De Staat treft volgens de rechtbank een verwijt ten aanzien van de verslechting van de Nederlandse natuurgebieden. De rechtbank neemt het de Staat – kortgezegd – kwalijk dat hij zich niet aan zijn eigen wetgeving houdt en beveelt de Staat om te voldoen aan zijn zelfopgelegde stikstofdoel voor 2030. De rechtbank noemt maatregelen die daarvoor eerder zijn vastgesteld ‘ruim onvoldoende’ en verplicht de Staat om meer te doen, in het bijzonder voor stikstofgevoelige natuurgebieden op de Urgente Lijst.⁵⁵ Die verplichting legt de rechtbank niet op voor 2025, omdat dat doel volgens de rechtbank al onhaalbaar is. Kortom, de Staat moet op zeer korte termijn ‘aan de bak’ met stikstofvermindering in een aantal met stikstof overbelaste natuurgebieden, hetgeen een uiterst complexe operatie is. Het vonnis mag wat mij betreft echter geen verrassing heten, omdat de Staat zijn (zelfopgelegde) verplichtingen op het gebied van stikstofvermindering bij lange na niet haalt.⁵⁶ Daarop wordt de Staat nu – op aangeven van Greenpeace – door de rechtbank aangesproken. Toch bevat het vonnis naar mijn mening wel drie verrassingen, die hierna aan bod komen.

Hoewel de rechtbank oordeelt dat de Staat onrechtmatig handelt door het wettelijke stikstofdoel voor 2025 niet te halen, legt zij de Staat geen bevel op om zich aan zijn zelfopgelegde stikstofverminderingdoel voor 2025 te houden. Dat is wat mij betreft de eerste verrassing, omdat de rechtbank de Staat nogal wat verwijt als het gaat over de jarenlange desinteresse om te voldoen aan (inter)nationale verplichtingen op het gebied van natuurbescherming. De reden om de Staat niet aan het stikstofverminderingdoel voor 2025 te houden, lijkt vooral een praktische te zijn. Het doel is namelijk – zelfs met de maximaal te vergen inspanning – volgens de rechtbank niet haalbaar is en zij wil geen bevelen opleggen die onhaalbaar zijn. Dat neemt niet dat de Staat in het vonnis een flinke tik op de vingers krijgt als het gaat over het stikstofbeleid (althans, het gebrek daaraan). Zo oordeelt de rechtbank bijvoorbeeld dat de Staat geen adequate maatregelen heeft genomen om verslechting van de Nederlandse stikstofgevoelige natuur tegen te gaan of te voorkomen,⁵⁷ dat de Staat een verwijt treft ten aanzien van de verslechting van die natuur⁵⁸ en

53 R.o. 3.36 van het vonnis.

54 Zie daarvoor artikel 2.15 a Omgevingswet.

55 R.o. 5.51.

56 Zie daarover r.o. 5.48 e.v. van het vonnis. Ik schreef daarover al eerder: R. Ligtoet, ‘De stikstofcrisis: Urgenda 2?’, TvAR 2022/9, p. 426 e.v.

57 R.o. 5.28.

58 R.o. 5.29.

dat het nalaten om (adequate) maatregelen te nemen om verslechtering terug te draaien in strijd is met het verslechteringsverbod.⁵⁹

De tweede verrassing zit in het bevel dat de Staat krijgt om uiterlijk 31 december 2030 (minimaal) 50 procent van het areaal stikstofgevoelige natuur in Nederland onder de zogenoemde kritische depositiewaarde ('KDW') te brengen. Dat bevel is niet zozeer een verrassing (het is immers in lijn met de hiervoor al genoemde wettelijke (resultaats)verplichting), maar de toevoeging dat die vermindering op een dusdanige wijze dient te geschieden dat er steeds prioriteit wordt gegeven aan habitattypen en leefgebieden die op de zogenoemde 'Urgente Lijst'⁶⁰ staan, is dat wel. De Staat verweerde zich namelijk met het standpunt dat prioritering in strijd is met de beoordelingsruimte die hem toekomt met betrekking tot de inhoud van de wettelijke maatregelen voor stikstofvermindering, maar dat verweer wordt door de rechtbank gepasseerd. Op de Urgente Lijst staan habitattypen en leefgebieden die nóg gevoeliger zijn voor stikstof dan eerder werd aangenomen. De verminderingsopgave is in die gebieden het grootst en veelal ook het lastigst. Voorbeelden daarvan zijn herstellende hoogvenen en oude eikenbossen. Een in het oog springend voorbeeld van zo'n leefgebied is de Veluwe. Daarmee verhoogt de rechtbank de opgave voor de Staat aanzienlijk. Het behalen van de 50 procentnorm an sich is immers niet (meer) voldoende. In plaats daarvan moet de Staat prioriteit geven aan de habitats en leefgebieden die op de Urgente Lijst staan, hetgeen neerkomt op een verminderingsoverplichting van ongeveer 32 procent voor stikstofgevoelige natuur op de Urgente Lijst. Die opgave is veel zwaarder, omdat stikstofvermindering in gebieden die niet op de Urgente Lijst niet 'meetelt' voor de verminderingsoverplichting die de rechtbank de Staat oplegt. Om aan het bevel van de rechtbank te voldoen, zal de Staat zich de komende jaren dus moeten focussen op een gebiedsgerichte aanpak van habitats en leefomgevingen op de Urgente Lijst. Generieke landelijke stikstofvermindering (volgens de zogenoemde 'kaasschaafmethode') volstaat niet (meer) volgens de rechtbank.⁶¹ Een gebiedsgerichte aanpak voor stikstofvermindering staat evenwel niet in de wet, waardoor de rechtbank met haar oordeel (veel) meer vraagt van de Staat dan wettelijk is vereist. De gevolgen van haar oordeel schat de rechtbank in de

uitspraak zelf al in: *'het behalen van het wettelijke stikstofdoel van 50% met prioritering [vergt] stevige(r), onvermijdelijke reducties in stikstofoverbelaste gebieden, waaronder die rond de Veluwe.'* Veehouderijen die rondom habitats en leefgebieden zijn gevestigd die op de Urgente Lijst staan, kunnen hun borst dus hoogstwaarschijnlijk natmaken.

De derde verrassing in de Greenpeace-zaak is de beslissing van de rechtbank over de door Greenpeace gevorderde dwangsom voor het geval de Staat niet aan zijn stikstofverminderingsoverplichtingen voldoet. In het hiervoor al genoemde Urgenda-arrest werd de gevorderde dwangsom afgewezen, omdat de gedachte was dat de overheid rechterlijke uitspraken wel zal naleven (het zogenoemde beginsel van constitutionele hoffelijkheid). Dat verweer voerde de Staat ook in de Greenpeace-zaak, maar de rechtbank acht het dit keer onvoldoende en ziet aanleiding om nu wél een dwangsom op te leggen. De reden daarvoor is – samengevat – dat de Staat verwijtbaar onrechtmatig heeft gehandeld met het PAS en daarna verwijtbaar onvoldoende maatregelen heeft genomen om te voldoen aan zijn minimumverplichting voor stikstofvermindering, waardoor de rechtbank er nu onvoldoende vertrouwen in heeft dat de Staat het vonnis zal naleven. Verder weegt de rechtbank mee dat belangrijk beleid om stikstof te verminderen – zijnde het NPLG en een transitiefonds om het landelijk gebied te helpen verduurzamen – is geschrapt en dat er nog geen beleid is aangekondigd waardoor de stikstofdoelen in het zicht komen.⁶² Oftewel, het vertrouwen van de rechtbank in de Staat heeft in het stikstofdossier een flinke deuk opgelopen, waardoor de rechtbank een dwangsom noodzakelijk acht. Het signaal dat de rechtbank daarmee afgeeft, lijkt mij zorgwekkend.

3.2 Stikstof in het civiele recht; nu en in de toekomst

De uitspraak van de rechtbank maakt duidelijk dat er een serieuze korte termijnopgave is voor Nederland op het gebied van natuurbescherming. Dat erkent minister Wiersma van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) overigens ook in een brief aan de Tweede Kamer van 22 januari 2025,⁶³ waarin zij aangeeft dat de Greenpeace-uitspraak *'zeer ingrijpend is en grote impact zal hebben op veel sectoren*

59 R.o. 5.45.

60 Zie daarover r.o. 3.27 e.v. van het vonnis.

61 Zie daarover r.o. 5.73 e.v. van het vonnis.

62 Zie daarvoor r.o. 5.93 e.v. van het vonnis.

63 met kenmerk WJZ / 96655637.

en ondernemers.’ Daarnaast erkent zij ‘de noodzaak van aanvullende stikstofreductie naast het doorgaan met het treffen van voldoende natuurherstelmaatregelen.’ De vraag welke sector de grootste uitdaging heeft, wordt overigens al beantwoord in het vonnis.⁶⁴ Dat is de agrarische sector, omdat verreweg de meeste stikstofdepositie daarvandaan komt. De Staat erkent ook dat er – in het bijzonder als het gaat om natuurgebieden op de Urgente Lijst – voornamelijk ingrijpende gevolgen zullen zijn voor de agrarische sector. Stikstofvermindering in de buurt van die natuurgebieden zal er namelijk op neerkomen dat agrarische uitstoot moet worden gestaakt, althans aanzienlijk zal moeten worden verminderd.⁶⁵ Hoewel de minister erkent dat ‘zeer ingrijpende maatregelen’ noodzakelijk zijn, lijkt zij nog steeds in te zetten op (vooralsnog uiterst vage) middelen als innovatie en zogenoemde ‘doelsturing’, waarvan de effectiviteit op z’n minst onzeker is.⁶⁶ Het roept de vraag op hoe op zeer korte termijn veel ‘stikstofwinst’ kan worden behaald, in de wetenschap dat eerdere vrijwillige maatregelen, zoals de uitkoopregelingen (waaronder de Lbv en Lbv-plus) en innovatie, te weinig ‘zoden aan de dijk’ zetten. Het Planbureau voor de Leefomgeving (‘PBL’) kopte immers al eerder op zijn website dat de vrijwillige uitkoopregelingen niet leiden tot grootschalige stikstofreductie (hoewel dit instrument volgens het PBL op regionaal niveau wel nuttig kan zijn om de stikstofuitstoot gericht terug te dringen). En daarnaast is in de rechtspraak al verschillende keren geoordeeld dat innovatieve technieken om stikstofuitstoot te verminderen (zoals emissiearme stalfloeren) niet (voldoende) doen wat zij beloven.⁶⁷ Dat er meer nodig is dan innovatie volgt overigens ook uit een recent rapport van Wageningen University & Research (‘WUR’).⁶⁸ Daarin wordt geconcludeerd dat een groot deel van de milieuproblemen in de veehouderij (in theorie) met technische innovaties kan worden opgelost, maar dat extensiveren daarnaast noodzakelijk is om (onder meer) de stikstofdoelen te behalen. Onder extensiveren verstaat WUR

gedeeltelijke veestapelreductie, oftewel het verminderen van dieraantallen per hectare. Voorwaarde voor effectieve innovatie is volgens de WUR wel dat alle beschikbare innovaties worden toegepast en dat alle boeren meedoen, om de landelijke doelen op het gebied van stikstof te halen. Dat lijkt mij (veel) gemakkelijker gezegd dan gedaan. Daarbij tekent de WUR ook aan dat het halen van het ‘lange-termijndoel in 2050’, waarin de emissie van broeikasgassen moet zijn gehalveerd, ‘een stuk lastiger’ is.

Ook doelsturing (in plaats van de op dit moment toegepaste middelsturing) kent verschillende hordes. Doelsturing houdt in dat boeren zelf met bedrijfs-specifieke normen voor (onder meer) stikstofemissies aan de slag gaan.⁶⁹ De achterliggende gedachte is dat boeren de vrijheid krijgen om zelf te bepalen hoe zij (onder meer) de stikstofdoelen willen bereiken. Daarvoor moeten zogenoemde kritische prestatie indicatoren (‘KPI’s’) worden opgesteld als prikkel om bij te dragen aan duurzaamheidsdoelstellingen. Die KPI’s kunnen bijvoorbeeld zien op stikstof, ammoniak en gewasbescherming.⁷⁰ Met KPI’s kunnen boeren volgens WUR objectief worden beoordeeld op duurzaamheidsprestaties. Op die manier wil het kabinet boeren de ruimte geven om te ondernemen en hun vakmanschap weer centraal stellen. WUR identificeert vier vormen van doelsturing, namelijk stimulerende doelsturing,⁷¹ prestatie doelsturing,⁷² normerende sturing,⁷³ en normeren en beprijzen.⁷⁴ Daarbij tekent WUR aan dat de eerste twee vormen vrijwillig zijn, en de laatste twee dwingend, waarbij wordt opgemerkt dat alleen dwingende doelsturing ervoor kan zorgen dat (onder meer) de stikstofdoelen kunnen worden bereikt. Wel heeft WUR twijfels over de praktische uitvoerbaarheid van doelsturing, omdat onduidelijk is hoe wordt gecheckt dat boeren bepaalde doelsturingsmaatregelen daadwerkelijk uitvoeren, en – misschien nog wel belangrijker – dat het meten van de exacte vervuiling op elk bedrijf een illusie

64 Zie daarvoor r.o. 3.4 e.v. van het vonnis.

65 R.o. 5.5 van het vonnis.

66 Zie daarover de Kamerbrief van 21 oktober 2024 van Minister Wiersma van het Ministerie van LNVN, met als onderwerp ‘Bedrijfsgerichte doelsturing’ en kenmerk SKI / 53175114.

67 Zie bijvoorbeeld ABRvS 4 september 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3569.

68 G.H. Ros e.a., ‘Verkenning effecten landbouwinnovaties’, WUR: januari 2025. Het rapport is te raadplegen via de link: www.wur.nl/nl/nieuws/innovatie-biedt-kansen-voor-minder-stikstof-en-broeikasgassen-uit-de-landbouw-maar-extensivering-blijft-nodig.

69 Zie daarover bijvoorbeeld: www.wur.nl/nl/nieuws/innovatie-biedt-kansen-voor-minder-stikstof-en-broeikasgassen-uit-de-landbouw-maar-extensivering-blijft-nodig.

70 Zie daarover uitgebreid: weblog.wur.nl/natuur-biodiversiteit/doelsturing-met-kpis-wondermiddel-of-wensdenken.

71 Waarbij de boer vrijwillig kan kiezen voor een milieu- of natuurdoel en daarvoor een vergoeding ontvangt.

72 Waarbij de boer aan de hand van metingen een vergoeding krijgt voor het behalen van een milieu- of natuurdoel.

73 Waarbij de overheid het doel vertaalt in een norm en die vervolgens dwingend aan de boer oplegt.

74 Waarbij elke boer bijvoorbeeld een emissieplafond krijgt of emissierechten mag (ver)kopen en (ver)huren.

is. Daarbij komt dat doelsturing een ingrijpende en veelomvattende systeemverandering suggereert,⁷⁵ die minimaal een aantal jaren zal duren en waarbij de vraag – gelet op de korte termijn die er is om te presteren op grond van de wettelijke stikstofdoelen – is of die tijd er is. Een ander potentieel gevaar is dat een objectief doel waaraan een boer zich moet houden al snel tot juridische risico's, in de vorm van bijvoorbeeld juridische procedures, kan leiden als hij dat doel niet haalt of niet dreigt te halen. Hij kan er dan immers – naar mijn huidige inschatting vrij gemakkelijk – op worden aangesproken en afgerekend, waardoor de vraag is of boeren niet moet bezinnen eer ze beginnen aan (enthousiasme over) doelsturing.

Als de *'stikstofnood'* te hoog wordt en het tijdvak om in te handelen te klein, liggen verder enkele andere dwingende instrumenten in het verschiep die voor veel *'stikstofwinst'* kunnen zorgen. Die instrumenten zijn in de politiek al eerder verkend. Het gaat om het (wat mij betreft ten onrechte gevreesde) onteigeningsinstrument en het (zo mogelijk nog meer gevreesde) intrekken van vergunningen. Beide instrumenten vormen een inbreuk op de eigendom van boeren, waardoor enkel en alleen het verkennen van deze mogelijkheden al voor felle reacties uit (onder meer) de agrarische sector zorgden. Ik vergeleek beide instrumenten al eerder met elkaar in het Tijdschrift voor Agrarisch Recht.⁷⁶ In het artikel zette ik vraagtekens bij de toepassing van onteigening voor stikstofvermindering. Kort samengevat is het onteigeningsinstrument daarvoor namelijk niet bedoeld (het gaat de onteigenende overheid immers om vermindering van stikstofuitstoot, niet om de onroerende zaak), tenzij het de wens is van de onteigenende overheid om het onteigende te ontwikkelen (voor bijvoorbeeld een natuurbestemming). Daaraan zit dan waarschijnlijk wel een enorm prijskaartje, waardoor de vraag is of onteigening voor stikstofvermindering en natuurontwikkeling op grote schaal wel haalbare kaart is. Daarbij komt dat onteigening in beginsel niet leidt tot verlies van de vergunning van een veehouderijlocatie, waardoor vergunninghouders *'stikstofruimte'* die voortvloeit uit de vergunning in theorie kunnen *'verkopen'* aan een derde (tenzij het bevoegd gezag de vergunning van tevoren intrekt). Dat zou haaks staan op het doel van de onteigening, omdat onteigenen in dat geval niet zou leiden tot stikstofvermindering, waardoor het instrument voor stikstofvermindering de nodige

valkuilen heeft. De grootste (praktische) horde voor toepassing van onteigening voor stikstofvermindering lijkt mij echter dat onteigeningsprocedures over het algemeen heel lang duren. En tijd is nu precies wat er ontbreekt als de Staat aan de Greenpeace-uitspraak wil voldoen, waardoor we denk ik (en dat zeg ik voorzichtig) geen grootschalige onteigeningen voor stikstofvermindering hoeven te verwachten.

Het hiervoor al genoemde alternatief voor onteigening, namelijk het intrekken van vergunningen, leidt – in tegenstelling tot onteigening – niet tot langdurige procedures. Sterker nog, de landsadvocaat noemde het in een eerder uitgelekt advies *'de snelste route naar stikstofvermindering'*. Dat leidde tot felle reacties van bijvoorbeeld de politiek, die sprak van *'onruststokerij'* en een *'paniekadvies'*, en belangenorganisaties, die spraken van een *'onzalig scenario'*. Toch is het scenario – puur juridisch gezien en los van alle emotie – helemaal niet zo gek. Sterker nog, artikel 8.103, eerste lid, van het Bkl verplicht het bevoegd gezag om een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit in te trekken of te wijzigen als dat nodig is ter uitvoering van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn (het verslechteringsverbod). Een wettelijke basis voor het intrekken van natuurvergunningen in dergelijke gevallen is er dus al, zij het dat moet worden voldaan aan de spelregels die volgen uit de *'Loftsebaan-uitspraak'* van de Afdeling.⁷⁷ Dat maakt, zoals ook de Ecologische Autoriteit al eerder constateerde, dat de dreiging van het wijzigen of intrekken van vergunningen reëel is, *'nu de verslechtering in de komende jaren verder dreigt door te zetten door te hoge stikstofbelasting en (...) slechte hydrologische omstandigheden'*.⁷⁸

Kortom, het intrekken van vergunningen om de stikstofcrisis te (proberen te) bezweren, lijkt steeds dichterbij te komen. En dat middel zal in veruit de meeste gevallen leiden tot enorme schade voor boeren, omdat zij hun bedrijven van de ene op de andere dag niet meer (volledig) mogen exploiteren. Uitgangspunt voor schadevergoeding is in dat geval niet volledige schadeloosstelling (zoals bij onteigening wel het geval is), maar nadeelcompensatie. Nadeelcompensatie geeft slechts recht op vergoeding van schade die als gevolg van de intrekking is geleden en die redelijkerwijs niet of niet geheel ten laste van de boer dient te blijven. Met andere woorden, alleen de onevenredige schade als gevolg van de intrekking wordt vergoed, waarbij

75 Hetgeen Minister Wiersma ook erkent in de hiervoor genoemde Kamerbrief.

76 R. Ligtvoet, *'De uitkoopregelingen en dwang: woest aan-/betrekkelijk'*, TvAR 2023 7/8, p. 451 e.v.

77 ABRvS 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:71.

78 Zie ook r.o. 3.36 e.v. van de Greenpeace-uitspraak.

veelal rekening wordt gehouden met een bepaald normaal maatschappelijk risico. Daarbij geldt in het algemeen: hoe ouder de vergunning, hoe groter het normaal maatschappelijk risico. Van volledige schadevergoeding is dus in de regel geen sprake bij nadeelcompensatie. Dat maakt het risico op enorme weerstand vanuit de agrarische sector mogelijk nog groter dan wanneer sprake zou zijn van onteigening. Deze weerstand zal naar alle waarschijnlijkheid nog groter zijn als alleen of met name de agrarische sector met het intrekken van vergunningen wordt geconfronteerd.

Onteigening en het geheel of gedeeltelijk intrekken van natuurvergunningen staan tot nu toe het meest in de belangstelling als dwingende maatregelen voor stikstofvermindering, maar er zijn ook andere dwingende maatregelen mogelijk. Te denken valt aan maatregelen om de veestapel te verkleinen, zoals het (al dan niet generiek) afkomen van productierechten (dierrechten en fosfaatrechten). Ook deze maatregel vormt een inbreuk op de eigendom van boeren, waardoor een eventuele reactie van de sector op die maatregel zich laten raden. Relevant in dat kader is dat er eerder is geprocedeerd over de vraag of het afkomen van productierechten (varkensrechten in dat geval) zorgt voor een ongeoorloofde inbreuk op de eigendom van boeren in de zin van artikel 1 EP EVRM. Die rechtsgang leidde tot een arrest van de Hoge Raad, waarin werd geoordeeld dat het afkomen van varkensrechten in het belang van (onder meer) het milieu geen onrechtmatige inbreuk was op dat eigendom.⁷⁹ Dat was alleen anders als individuele varkenshouders onevenredig hard werden geraakt door de maatregel. Slechts een enkeling voldeed aan dit hele strenge criterium.⁸⁰ Van schadevergoeding was in veruit de meeste gevallen geen sprake bij de afoming van varkensrechten, waardoor de verwachtingen bij een eventuele afoming van productierechten voor stikstofvermindering naar mijn huidige inschatting niet hooggespannen hoeven te zijn.

Ten slotte zijn ook andere dwingende maatregelen niet uitgesloten, zoals verboden en geboden om

stikstofuitstoot te beperken (al dan niet strafrechtelijk gehandhaafd). Daarbij kan worden gedacht aan beperkende voorschriften in de natuurvergunning op grond van de specifieke zorgplicht van artikel 11.6 van het Besluit activiteiten leefomgeving ('Bal'), of (bij afwezigheid van een natuurvergunning) voorschriften in een apart maatwerkbesluit. Ook andere (waarschijnlijk complexe) regelingen die boeren verhandelbare vermogensrechten toekennen om natuur en milieu te beschermen zijn mogelijk.⁸¹ Te denken valt dan aan het normeren van ruw eiwitniveau in diervoeding, een bonus/malussysteem om weidegang te stimuleren, het normeren van technieken met de laagste emissienorm, het beprijzen van stalemissies via heffingen of rechten, het opleggen van een gebruiksnorm voor (kunst)mest, het heffen van belasting over de verkoop van (kunst)mest of het beprijzen van stalemissies via een ammoniakheffing of ammoniakrechtensysteem.⁸² Welke maatregel(en) het ook wordt (of worden), er liggen hoogstwaarschijnlijk (nog) onrustige(re) tijden in het verschiet voor de boer.

4. Gewasbeschermingsmiddelen

De derde drukfactor die momenteel op bijzondere aandacht kan rekenen in het civiele recht is het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen door (vooralsnog uitsluitend) lelietelers. Omwonenden van bollenvelden vrezen gezondheidsschade door het gebruik van de middelen in hun omgeving. Daarbij beroepen zij zich erop dat de middelen in verband worden gebracht met zogenoemde neurodegeneratieve aandoeningen (zoals Parkinson en ALS), verschillende vormen van kanker en verhoogde risico's voor zwangere vrouwen en ongeboren kinderen.⁸³ De vrees van omwonenden leidt veelal eerst tot een beroep op de gemeente om een einde te maken aan het spuiten van gewasbeschermingsmiddelen. Als gemeenten zeggen niets te (kunnen) doen om het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen te stoppen, zoeken omwonenden (veelal ondersteund door verschillende milieu- en maatschappelijke organisaties) hun heil zoeken bij de civiele rechter, tot nu toe uitsluitend

79 HR 16 november 2001, ECLI:NL:HR:2001:AD5493).

80 Zie daarover ook: R. Ligtoet, 'Agrarische Klassiekers, Knokken voor varkensrechten: NVV/Staat der Nederlanden', TvAR 2023/11, p. 744 – 748 en R. Ligtoet, 'Eigendom in de agrarische sector: geen rustig bezit?', TvAR 2019/3, p. 155 – 164.

81 Zie daarover ook Asser/Valk 7-III 2020/572.

82 Zie in dat verband ook het onderzoek van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 'Normeren en beprijzen van stikstofemissies', maart 2021, p. 80 e.v.

83 Zie over de gezondheidsrisico's bijvoorbeeld het (vervolg)advies van de Gezondheidsraad van 29 juni 2020: 'Vervolgadvies gewasbescherming en omwonenden, nr. 2020/10' en het (samenvattend) onderzoek van het RIVM uit 2019, 'Bestrijdingsmiddelen en omwonenden' (OBO-1) over blootstelling en mogelijke gezondheidseffecten.

in kort geding. Zij vorderen bij de voorzieningenrechter een verbod op het gebruik van (wettelijk toegestane) gewasbeschermingsmiddelen voor de lelieteelt vanwege mogelijke gezondheidsrisico's die de middelen met zich meebrengen. Grondslag daarvoor is een onrechtmatige daad, met het Europese voorzorgsbeginsel⁸⁴ als basis voor onrechtmatigheid. Hoewel deze vorderingen wat mij betreft de nodige juridische hordes hebben, zijn voorzieningenrechtshouders meermaals bereid geweest om ze toe te wijzen. De reden daarvoor lijkt met name een belangenafweging te zijn, waarin financieel gewin van telers wordt afgezet tegen potentiële gezondheidsschade van omwonenden. Het laat zich raden in wiens voordeel die belangenafweging uitvalt. Daar vallen echter de nodige kritische kanttekeningen bij te plaatsen, die hierna aan bod komen.

4.1 De lelieteeltrechtspraak

Zo oordeelde de voorzieningenrechtshouders van de Rechtbanken Noord-Nederland⁸⁵ en Limburg⁸⁶ dat totaalverboden op het gebruik van alle gewasbeschermingsmiddelen moesten worden toegewezen vanwege mogelijke gezondheidsrisico's. En dan ook nog eens voor onbepaalde tijd. Het Hof Arnhem-Leeuwarden⁸⁷ was milder en legde een deelverbod op voor meer of andere middelen dan de betreffende lelieteelt nodig had om zijn teelt af te maken. En ook de Oost-Brabantse voorzieningenrechter legde slechts een deelverbod op, met dien verstande dat het verbod alleen gold voor het huidige teeltseizoen (waardoor er dus sprake was van een verbod voor bepaalde tijd, met aanzienlijk minder impact dan de verboden voor onbepaalde tijd).⁸⁸ Een enkele keer werden de vorderingen van de omwonenden afgewezen door de voorzieningenrechter.⁸⁹ Reden daarvoor was dat de teelt in die gevallen al dusdanig ver was gevorderd, dat de betreffende omwonenden (vrijwel) geen belang meer hadden bij hun vordering. Om de teelt af te kunnen maken, waren immers nog maar weinig gewasbeschermingsmiddelen nodig.

4.2 Juridische hordes

De juridische hordes die zien op rechtstreekse horizontale toepassing van het voorzorgsbeginsel op de gewasbeschermingsmiddelenproblematiek besprak ik al eerder in het Tijdschrift voor Agrarisch Recht.⁹⁰ De belangrijkste horde is dat voorzieningenrechtshouders er (in ieder geval vooralsnog) van uitgaan dat omwonenden in rechtstreeks horizontaal verband een beroep kunnen doen op het voorzorgsbeginsel in een poging om mogelijke gezondheidsrisico's voor omwonenden te voorkomen. Met andere woorden, voorzieningenrechtshouders oordelen dat telers direct in strijd kunnen handelen met voorzorgsbeginsel door het gebruik van (wettelijk toegestane) gewasbeschermingsmiddelen. Het staat in mijn optiek echter nog allerm minst vast dat een dergelijke rechtstreekse horizontale toepassing van het voorzorgsbeginsel is toegestaan. De literatuur lijkt voorzichtig de andere kant op te wijzen⁹¹ en concrete Europese rechtspraak is er niet over, alhoewel de rechtspraak die er wel is erop lijkt te wijzen dat een dergelijke toepassing van het voorzorgsbeginsel niet is toegestaan.⁹² Relevant in dat kader is dat de Europese Commissie ('EC') en de Afdeling stellen dat toepassing van het voorzorgsbeginsel vooral een politiek-bestuurlijke taak is en dat rechtshouders met name dienen te beoordelen of het voorzorgsbeginsel voldoende is meegewogen in (de gevolgen van) besluitvorming over het onderwerp.⁹³ In dat verband wordt ook gewezen op een zogenoemde '*Factsheet voorzorgsbeginsel*' dat recent naar de Tweede Kamer is gestuurd.⁹⁴ In de factsheet wordt benadrukt dat het voorzorgsbeginsel een beginsel is en geen concrete rechtsnorm. Het schrijft geen exacte uitkomst voor, maar geeft richting aan normstelling en besluitvorming. Ook dat spreekt tegen rechtstreekse toetsing aan het voorzorgsbeginsel in horizontaal verband.

Als rechtstreekse horizontale toetsing aan het voorzorgsbeginsel al mogelijk is, is de volgende horde de vraag waaraan en hoe er dan getoetst moet worden. Het voorzorgsbeginsel is immers

84 Artikel 192 lid 2 VWEU.

85 V.zr. Rb. Noord-Nederland 12 juni 2023, ECLI:NL:RBNNE:2023:2333 (Boterveen).

86 V.zr. Rb. Limburg 8 mei 2024, ECLI:NL:RBLIM:2024:2330 (Sevenum).

87 Hof Arnhem-Leeuwarden 10 juli 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:5742 en 6083 (hoger beroep Boterveen).

88 V.zr. Rb. Oost-Brabant 19 juli 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:3440 (Sint-Michielsgestel).

89 V.zr. Rb. Noord-Nederland 2 oktober 2023, ECLI:NL:RBNNE:2023:3994 (Wittelte) en V.zr. Rb. Oost-Brabant 23 augustus 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:352.

90 R. Ligetvoet, '*Het voorzorgsbeginsel in het civiele recht: voor al uw potentiële kwalen?*', TvAR 2024/9, p. 533 – 546.

91 Asser/Hartkamp 3-1 2023/147.

92 HvJEU 1 oktober 2019, ECLI:EU:C:2019:800 (Blaise); HvJEU 5 februari 1963, ECLI:EU:C:1963:1 (Van Gend en Loos).

93 Mededeling Europese Commissie 2 februari 2000, COM/2000/0001; ABRvS 18 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4210.

94 R. Kegge en K. de Graaf, '*Factsheet voorzorgsbeginsel*' 7 oktober 2024, te raadplegen via de link: scholarlypublications.universiteitleiden.nl/handle/1887/4177600.

geen concrete rechtsnorm, maar een beginsel dat risicoanalyse voorschrijft, terwijl die risicoanalyse ook nog eens primair door de politiek dient plaats te vinden. Relevant in dat kader is dat de EC eerder aangaf dat het voorzorgsbeginsel slechts mag worden toegepast bij een vermoeden van een potentieel risico en nooit een willekeurig besluit kan rechtvaardigen.⁹⁵ Daarvoor zijn volgens de EC onder meer de bepaling van de potentieel schadelijke gevolgen, een evaluatie van de beschikbare wetenschappelijke gegevens en de vaststelling van de wetenschappelijke onzekerheid noodzakelijk.⁹⁶ Voor deze beoordeling dient een zo volledig mogelijke wetenschappelijke evaluatie plaats te vinden, dient (indien mogelijk) de wetenschappelijke onzekerheid te worden vastgesteld, dient een evaluatie te worden gemaakt van het risico en de potentiële gevolgen van niet-handelen en wordt een deelname van alle betrokken partijen verwacht aan de studie van voorzorgsmaatregelen. Ten slotte dienen genomen maatregelen in verhouding te staan tot het nagestreefde beschermingsniveau, mag er bij het nemen van maatregelen niet worden gediscrimineerd, moeten de maatregelen worden afgestemd op de concrete situatie, moeten de voordelen en de lasten van al dan niet handelen worden bestudeerd en moeten de maatregelen in het licht van de wetenschappelijke ontwikkeling steeds opnieuw worden bekeken.⁹⁷ Dat suggereert een (belangen)afweging die veel breder en gecompliceerder is dan de belangenafweging die voorzieningenrechtters (tot nu toe) maken in de kwesties over de gewasbeschermingsmiddelenproblematiek. Het rechtvaardigt wat mij betreft het standpunt dat rechtters lastig (soms vergaande) verboden op (wettelijk toegestane) economische activiteiten kunnen toewijzen op grond van het voorzorgsbeginsel. Dat geldt zeker in kort geding.

Dat standpunt vindt steun bij hetgeen andere auteurs over toepassing van het voorzorgsbeginsel door rechtters hebben geschreven. Zo gaven Barkhuysen en Van Emmerik eerder aan dat het voorzorgsbeginsel *'lastig is te operationaliseren, hetgeen temeer geldt voor een rechterlijke instantie'*⁹⁸ en stelde Peeters dat *'de vraag is wanneer voorzorgsmaatregelen op basis van dit beginsel nu mogelijk dan wel verplicht zijn en welke dat zouden moeten zijn'*. Peeters stelt verder de vraag *'hoe zwaar de met een mogelijke schadelijke activiteit samenhangende economisch*

voordelen mogen wegen bij de beslissing deze al dan niet toe te staan'.⁹⁹ Oftewel, ook als het gaat over de toepassing van het voorzorgsbeginsel is er nogal wat onduidelijk. Daarbij komt dat een risicobeoordeling de uitkomst is van het vermenigvuldigen van de blootstelling (dosis) aan een bepaald gewasbeschermingsmiddel met het gevaar dat het middel potentieel oplevert. In de gewasbeschermingsmiddelenzaken die tot nu toe aan voorzieningenrechtters zijn voorgelegd, is blootstelling zonder uitzondering niet gemeten en is het gevaar (nog) niet (volledig) vastgesteld, waardoor een oordeel over het concrete risico dat omwonenden in een specifieke situatie lopen in feite onmogelijk is. Relevant in dat kader is dat omwonenden in alle procedures over gewasbeschermingsmiddelen geen bewijs aanbieden van zowel blootstelling als gevaar, terwijl dat op grond van het bewijsrecht wel op hun weg ligt. Dat gebrek wordt door de omwonenden weggewuifd met een verwijzing naar internationaal wetenschappelijk onderzoek, waaruit in meer of mindere mate risico's zouden volgen. Dat onderzoek ziet echter niet op de Nederlandse situatie en berust vaak op gewasbeschermingsmiddelen die in de EU al lang niet meer zijn toegestaan, terwijl er in Nederland (volgens bijvoorbeeld het RIVM en de Gezondheidsraad) geen aanwijzingen zijn voor dusdanig grote (gezondheids)risico's dat vergaande verboden op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen (laat staan met spoed) noodzakelijk zijn. Toch worden dergelijke vorderingen naar mijn mening vrij gemakkelijk – volgens mij met name door het sentiment – toegewezen, terwijl daarvoor geen hele harde juridische grondslag lijkt te zijn. Kortom, er zijn voldoende argumenten om uiterst voorzichtig om te springen met het toewijzen van (vergaande) verboden op wettelijke toegestane economische activiteiten (zoals de lelieteelt) op grond van het voorzorgsbeginsel. Zeker als het gaat om toewijzing van dergelijke vorderingen in kort geding. Die voorzichtigheid zie ik echter (vooralsnog) niet terug in de rechtspraak die er tot nu toe over is geweest, waardoor risico's ontstaan voor boeren die gebruik maken van gewasbeschermingsmiddelen.

4.3 Onrechtmatigheid?

Overigens is de grondslag van de vordering een volgende horde als het gaat over toewijzing van de vorderingen van omwonenden in

95 Zie daarover uitgebreid de mededeling van de Europese Commissie over het voorzorgsbeginsel (COM/2000/0001) van 2 februari 2000, vanaf paragraaf 5.1.

96 eur-lex.europa.eu/NL/legal-content/summary/the-precautionary-principle.

97 eur-lex.europa.eu/NL/legal-content/summary/the-precautionary-principle.

98 EHRM 27 januari 2009, ECLI:NL:XX:2009:BI0380, m.nt. T. Barkhuysen en M.L. van Emmerik (Tatar/Roemenië).

99 EHRM 27 januari 2009, ECLI:NL:XX:2009:BI0380, EHRC 2009/40, m.nt. M. Peeters.

gewasbeschermingsmiddelenkwesties. Die grondslag is een onrechtmatige daad, hetgeen suggereert dat sprake moet zijn onrechtmatigheid, toerekenbaarheid, schade, causaliteit en relativiteit. De omwonenden onderbouwen de onrechtmatigheid onder meer met de stelling dat telers in strijd handelen met het voorzorgsbeginsel door (wettelijk toegestane) gewasbeschermingsmiddelen te gebruiken, maar het is – zoals hiervoor al beargumenteerd – maar de vraag of telers in horizontaal verband kunnen worden aangesproken op handelen in strijd met het voorzorgsbeginsel. Verder beroepen de omwonenden zich veelal op het leerstuk van gevaarzetting om de onrechtmatigheid te onderbouwen, maar ook dat leerstuk heeft de nodige hordes als het gaat over toewijzing van de vordering. Onder gevaarzetting wordt verstaan het in het leven roepen en/of laten voortbestaan van een gevaar voor personen of zaken, waaronder begrepen het achterwege laten van voldoende voorzorgsmaatregelen ter voorkoming van de verwezenlijking van dat gevaar.¹⁰⁰ In gevaarzettingssituaties eist de maatschappelijke zorgvuldigheid dat men een ander niet blootstelt aan een groter risico dan onder de gegeven omstandigheden redelijkerwijs verantwoord is en waarop een normaal mens bedacht moet zijn. Dat suggereert dat niet iedere vorm van gevaarzetting onrechtmatig is en dat een zekere mate van risicoschepping geoorloofd is. Of het in het leven roepen van een gevaarlijke situatie jegens anderen onrechtmatig is, hangt af van de omstandigheden van het geval. De achterliggende gedachte is dat het lijden van schade tot op zekere hoogte behoort tot het ‘*algemene levensrisico*’ dat ieder mens als deelnemer aan het maatschappelijk verkeer zelf heeft te dragen. Meer concreet komt het erop aan of de waarschijnlijkheid van een ongeval als gevolg van het gevaarzettende gedrag zo groot is, dat de dader zich naar maatstaven van zorgvuldigheid van dat gedrag had moeten houden. Meer in het bijzonder komt in dit verband betekenis toe aan de bekende ‘*Kelderluikfactoren*’.¹⁰¹

Of gevaarzetting onrechtmatig is, hangt dus af van de mate van waarschijnlijkheid waarmee niet-inachtneming van de vereiste oplettendheid en voorzichtigheid kan worden verwacht, de hoegrootheid

van de kans dat daaruit ongevallen ontstaan, de ernst die de gevolgen daarvan kunnen hebben, en de mate van bezwaarlijkheid van te nemen veiligheidsmaatregelen.¹⁰² In het kader van de vereiste oplettendheid en voorzichtigheid speelt de kenbaarheid van het gevaar een rol.¹⁰³ Relevant in dat opzicht is bijvoorbeeld dat de kenbaarheid van het gevaar onbepaald is, omdat blootstelling niet is gemeten en omdat onduidelijk is hoe groot de kans is dat het gebruik van (bepaalde) gewasbeschermingsmiddelen leidt tot verhoogde risico’s op gezondheidsproblemen. Relevant is daarnaast dat telers over het algemeen gebruik maken van allerlei veiligheidsmaatregelen, zoals driftreducerende technieken, om mogelijke negatieve gevolgen van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen zo klein mogelijk te maken. Onder die omstandigheden lijkt mij niet zonder meer sprake van gevaarzetting, waardoor onrechtmatigheid logischerwijs ook niet zomaar kan worden aangenomen. Hetzelfde geldt voor de toerekenbaarheid, als het enige verwijt aan het adres van telers is dat zij – met de nodige voorzorgsmaatregelen – gebruik maken van wettelijk toegestane gewasbeschermingsmiddelen.

Verder leveren schade en causaliteit de nodige struikelblokken op voor omwonenden. Ter onderbouwing van hun standpunt over schade stellen omwonenden dat zij een ‘*aanzienlijke kans op (gezondheids)schade*’ zouden hebben, waardoor er belang zou zijn bij een integraal verbod op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen door telers. Voor de vestiging van aansprakelijkheid is voldoende dat enige schade is geleden, of dat de dreiging van schade aannemelijk is gemaakt.¹⁰⁴ De omwonenden hebben echter (in ieder geval vooralsnog) geen schade geleden. Het gaat slechts om de vrees dat zij in de toekomst (gezondheids)schade lijden. En ook over de dreiging van schade valt te twisten. De omwonenden stellen wel dat het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in de toekomst mogelijk leidt tot gezondheidsschade, maar uit Nederlands onderzoek van bijvoorbeeld het RIVM en de Gezondheidsraad volgt (in ieder geval op dit moment) geen dusdanig grote kans op schade dat een verbod (laat staan een totaalverbod) op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen

100 Zie in die zin bijvoorbeeld Asser/Sieburgh 6-IV 2019/58; en C.H.M. Jansen, *Onrechtmatige daad: algemene bepalingen* (Mon. BW nr. B45) 2009/21, Deventer: Kluwer 2009.

101 GS *Onrechtmatige daad*, art. 6:162 BW, aant. 6.3.4. Zie voor het ‘*Kelderluik-arrest*’ HR 5 november 1965, ECLI:NL:HR:1965:AB7079, NJ 1966/136 m.nt. G.J. Scholten.

102 HR 5 november 1965, ECLI:NL:HR:1965:AB7079, NJ 1966, 136, m.nt. G.J. Scholten (Kelderluik).

103 HR 22 april 1994, ECLI:NL:HR:1994:ZC1347, NJ 1944, 624, m.nt. C.J.H. Brunner (Taxusstruik); HR 29 november 2011, ECLI:NL:PHR:2002:AE5162, NJ 2003, 549 m.nt. J.B.M. Vranken (Legionellabesmetting).

104 Zie in dat verband art. 3:296 BW.

noodzakelijk is (waarbij ik volledigheidshalve wel opmerk dat er ‘zorgen’ zijn over het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen). In het verlengde daarvan lijkt ook de causaliteit (in ieder geval op dit moment) een lastig te nemen horde. Mede omdat het ontstaan van neurodegeneratieve aandoeningen volgens het RIVM afhankelijk is van een combinatie van factoren, zoals genetische aanleg, ouderdom, leefstijl, milieufactoren en lengte en mate van blootstelling. Kortom, een succesvol beroep op de onrechtmatige daad in het geval van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen ligt veel minder voor de hand dan de rechtspraak tot nu toe doet vermoeden.

4.4 Het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen; nu en in de toekomst

Los van mijn zojuist besproken juridische bedenkingen bij vorderingen tot (soms vergaande) verboden op het gebruik van wettelijk toegestane gewasbeschermingsmiddelen, ligt het onderwerp gewasbeschermingsmiddelen hoe dan ook onder een vergrootglas. Dat volgt bijvoorbeeld uit een Kamerbrief van 8 mei 2024, waarin de (toenmalig) Minister van LNV (vervolg)onderzoek aankondigt naar mogelijke schadelijke gevolgen van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen.¹⁰⁵ Het gaat om het zogenoemde ‘OBO-2’-onderzoek, waarin onder meer het RIVM de langetermijneffecten van blootstelling aan gewasbeschermingsmiddelen op de gezondheid van omwonenden en boeren in kaart brengt.¹⁰⁶ OBO-2 loopt van 2023 tot naar verwachting 2031. De aankondiging is het gevolg van een eerdere motie, waarin werd verzocht om het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in grondwaterbeschermingsgebieden te stoppen vanwege mogelijke risico’s.¹⁰⁷ Daarnaast heeft de minister een zogenoemde ‘Quick Scan’ laten uitvoeren over de impact van een landelijk gebruiksverbod op gewasbeschermingsmiddelen en biociden in grondwaterbeschermingsgebieden. Uit de Quick Scan volgt weliswaar dat er in enkele grondwatermonsters resten van gewasbeschermingsmiddelen zijn aangetroffen, maar dat ‘op basis van de Quick Scan nog niet [kan] worden geconcludeerd dat een generiek verbod geschikt, noodzakelijk en proportioneel is’. Wel geeft de minister aan dat hij er bij belangenorganisaties op heeft aangedrongen dat het intensieve gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in de bollenteelt moet

worden teruggedrongen, onder meer om te voldoen aan de normen van de Kaderrichtlijn water (‘Krw’). Naast het hiervoor al genoemde onderzoek van het RIVM en de Gezondheidsraad laat de Quick Scan dus ook zien dat vergaande generieke verboden op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen met de huidige kennis van zaken (in ieder geval vooralsnog) niet noodzakelijk zijn. Dat neemt niet weg dat dat uitgangspunt in de toekomst kan veranderen door nieuw wetenschappelijk onderzoek waaruit negatieve gevolgen van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen voor bijvoorbeeld de gezondheid en/of onze leefomgeving duidelijk(er) volgen. Als die negatieve gevolgen zich in de toekomst openbaren, laat het zich raden wat de gevolgen zijn. Aan strengere wet- en regelgeving rondom het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen zal dan sowieso niet kunnen worden ontkomen. Daarbij merk ik op dat dat risico sowieso aanwezig is vanwege de hiervoor al genoemde Krw. De Nederlandse waterkwaliteit krijgt namelijk ‘een dikke onvoldoende’ en voldoet bij lange na niet aan de normen in de Krw.¹⁰⁸ Als die dikke onvoldoende (te) lang blijft voortduren, en dan ook nog eens zonder concreet zicht op verbetering in de vorm van realistisch beleid voor verbetering, is een verwijzing naar de hiervoor besproken stikstofproblematiek voldoende om de gevolgen te schetsen. De kans is reëel dat de Krw het volgende ‘hoofdpijndossier’ wordt voor boeren.

Relevant is verder dat het juridisch kader om gevorderde verboden op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen te beoordelen (nog) niet lijkt te zijn uitgekristalliseerd. Rechtspraak beperkt zich tot nu toe tot uiteenlopende oordelen van verschillende voorzieningenrechtters, die in de regel volledige of deelvorboden opleggen voor onbepaalde en soms bepaalde tijd, tenzij de teelt al te ver is gevorderd. Er is daarnaast één oordeel van een hof, waarin een toetsingskader voor dergelijke vorderingen is opgenomen en waarbij sommige voorzieningenrechtters aansluiting zoeken. Actuele vraag is echter of andere (hogere) rechtters dat ook zullen doen. Op die vraag volgt waarschijnlijk op termijn een antwoord. Er is namelijk hoger beroep is ingesteld tegen een eerder oordeel van de Limburgse voorzieningenrechter, waarin een totaalverbod voor onbepaalde tijd werd opgelegd op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, met name omdat uit Ecuadoriaans onderzoek zou volgen

105 Kamerbrief van 8 mei 2024 van de Minister van LNV over ‘Stand van zaken moties en toezeggingen op het gebied van gewasbescherming – voorjaar 2024’ met kenmerk DGA-PAV / 50144955.

106 Zie daarover uitgebreid: www.rivm.nl/bestrijdingsmiddelen/onderzoek-bestrijdingsmiddelen-en-omwonenden.

107 Kamerstukken II 2023/24, 27 858, nr. 644.

108 Zie daarover bijvoorbeeld: www.wur.nl/nl/show-longread/een-dikke-onvoldoende-voor-waterkwaliteit.

dat gewasbeschermingsmiddelen in verband worden gebracht met ‘*slechtere cognitieve functies*’.¹⁰⁹ Meer relevant lijkt mij echter een oordeel van een (hogere) rechter over de gewasbeschermingsmiddelenproblematiek in een bodemprocedure, al dan niet in combinatie met prejudiciële vragen aan de Hoge Raad over de toepassing en reikwijdte van het voorzorgsbeginsel in kwesties over gewasbeschermingsmiddelen. Wat ten slotte opvalt is dat een op de gewasbeschermingsmiddelenproblematiek gebaseerde vordering tegen de overheid (voor zover mij bekend) nog niet is ingesteld, terwijl die – onder verwijzing van de hiervoor besproken procedures tegen de overheid in het kader van geur en stikstof én de dreigende ramkoers met de Krv – wel voor de hand ligt. Daarbij kan worden gedacht aan een soort ‘*Urgenda-vordering*’ tegen de Staat om meer te doen om (mogelijke) schadelijke gevolgen van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen terug te dringen. Wellicht komt een dergelijke vordering dichterbij als er meer bekend is over eventuele schadelijke gevolgen van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen op het milieu en onze leefomgeving en gezondheid. De (tussen)conclusie is in ieder geval dat het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen onder een vergrootglas ligt en de komende jaren waarschijnlijk ook zal blijven liggen, met een reëel risico op strengere wet- en regelgeving als het gaat om het gebruik van de middelen. Als risico’s zich duidelijker aftekenen en verboden in bodemprocedures bij hogere rechters standhouden, zullen daarnaast niet alleen lelietelers, maar ook andere boeren die veelvuldig gebruik maken van gewasbeschermingsmiddelen (denk bijvoorbeeld aan telers van poot aardappelen) de aandacht op zich gevestigd zien. Met waarschijnlijk nieuwe juridische procedures tot gevolg.

5. Conclusies: alles kon overal, en daarvoor betalen we nu de rekening

Natuur, water en klimaat vormen de basis van onze leefomgeving. Maar die basis staat sterk onder druk. Dat maakt de rechtspraak die in dit preadvies aan bod is gekomen pijnlijk duidelijk. De belangrijkste reden daarvoor is wat mij betreft de (tientallen) jarenlange

voorkeur van de politiek voor economische belangen, met excessen tot gevolg, en het veronachtzamen van onze leefomgeving. Bijvoorbeeld als het gaat over geuruitstoot, waardoor de geurhinder op plaatsen in Nederland zo hoog is, dat deze in strijd is met mensenrechten. Maar ook als het gaat over stikstof, waardoor de natuur op veel plekken in Nederland achteruitgaat en (soms wellicht zelfs onherstelbaar) beschadigd is. Neem daarbij het feit dat Nederland een dichtbevolkt en klein land is, waardoor bedrijfsmatigheid en mensen onverbiddelijk met elkaar in aanraking komen, en het feit dat mensen zich steeds bewuster lijken te worden van mogelijke omgevingsrisico’s, en er ontstaat een volatiele mix. Dat volgt bijvoorbeeld uit de kort gedingen waarin omwonenden uit vrees voor gezondheidsschade verboden vorderen op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen door lelietelers. Dit alles maakt adequaat en doortastend overheidsoptreden een absolute noodzaak. En als er iets is dat de rechtspraak in toenemende mate duidelijk maakt, dan is het wel dat de overheid daarin is tekortgeschoten. Waarschijnlijk is ook dat de overheid daar nog in zal blijven tekortschieten, gelet op het actuele gebrek aan visie en daadkracht om het tij te keren. Deze conclusies zijn overigens niet nieuw. Remkes rapporteerde immers al in 2020 dat ‘*niet alles overal kan*’,¹¹⁰ maar ook die constatering heeft niet geleid tot een ommezwaai in duurzaam(er) beleid. We hebben simpelweg te lang geleefd met geleend geld, en nu is het tijd voor de rekening. Die rekening wordt niet alleen betaald door de natuur en onze leefomgeving, maar ook door de huidige generatie boeren, die zich aan alle kanten beperkt en belemmerd zien in hun bedrijfsvoering.

Politiek en wetenschap lijken het erover eens dat de zojuist geschetste problemen gecombineerd en gebiedsgericht dienen te worden aangepakt.¹¹¹ Niet alleen voor de leefomgeving, maar ook om in één keer de noodzakelijke stappen te kunnen zetten, zodat bijvoorbeeld boeren niet keer op keer met verschillende opgaven te maken krijgen. Daarvoor is in het verleden het NPLG opgesteld, met een transitiefonds van maar liefst € 24,3 miljard, dat als doel had om met samenhangende maatregelen de opgaven in het landelijk gebied aan te pakken. Een belangrijk doel van het NPLG was het herstellen van de balans tussen gebruik van het land en de grenzen

109 V.zr. Rb. Limburg 8 mei 2024, ECLI:NL:RBLIM:2024:2330 (Sevenum).

110 R.W. Remkes e.a., ‘*Niet alles kan overal, Eindadvies over structurele aanpak Adviescollege Stikstofproblematiek*’, 8 juni 2020. Te raadplegen via de link: www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/06/08/niet-alles-kan-overal.

111 Zie daarover bijvoorbeeld de Kamerbrief van (toenmalig) Minister Van der Wal over de hoofdlijnen van de gecombineerde aanpak van natuur, water en klimaat in het landelijk gebied, en van het bredere stikstofbeleid van 1 april 2022, met kenmerk DGS / 22055867 en de ‘*Verkenning leren en evalueren transitie landelijk gebied*’ van PBL, VU Athena en WUR van 22 december 2023, te raadplegen via de link: www.pbl.nl/publicaties/verkenning-leren-en-evalueren-transitie-landelijk-gebied.

van natuurlijke systemen. Het NPLG is door het huidige kabinet evenwel naar de prullenbak verwezen, omdat er ‘*op een andere manier gewerkt gaat worden*’. Dit is het gevolg van de koerswijziging die het kabinet voorstaat voor het landelijk gebied, waarbij voedselzekerheid en innovatie van de land- en tuinbouw en visserij centraal staan. Het NPLG maakt plaats voor een uitvoeringsgerichte en gebiedsspecifieke aanpak die onder meer gericht is op de gebieden waar de opgaven en uitdagingen voor de agrarische sector het grootste zijn en waar een specifieke aanpak nodig is om ondernemers te ondersteunen om de doelen te bereiken. Hoewel – in het bijzonder als het gaat om de stikstofcrisis – de nodige voortvarendheid is beloofd (overigens niet zozeer omwille van de natuur of leefomgeving, maar omdat ‘*de economie moet blijven functioneren*’),¹¹² is uitstel inmiddels alweer aangekondigd.¹¹³ Onduidelijkheid alom dus, die waarschijnlijk nog wel even blijft voort slepen. Wat dat betreft is er eigenlijk niets veranderd, ondanks de vernietigende rechtspraak over de verschillende drukfactoren van de afgelopen tijd.

Wel zijn er de vage beloften van innovatie en doelsturing, die reële risico’s met zich meebrengen. Zowel als het gaat over het halen van de doelen voor verbetering van de natuur en onze leefomgeving, als wanneer het gaat over de gevolgen ervan voor de boer. Zo heeft innovatie al meermaals bewezen niet (voldoende) te doen wat wordt beloofd, waardoor boeren die (zwaar) investeren in innovaties zowel financiële als juridische risico’s lopen. En als het gaat over doelsturing geldt wat mij betreft ‘*be careful what you wish for*’. Doelsturing betekent immers dat boeren kunnen (en hoogstwaarschijnlijk zullen) worden gehouden aan de bedrijfsspecifieke normen die worden opgelegd, waardoor reële financiële en juridische risico’s kunnen ontstaan als de norm niet wordt gehaald. Daarbij komt dat doelsturing er niet (automatisch) toe leidt dat de opgaven op het gebied van milieu en leefklimaat minder worden. Verder suggereert doelsturing een dusdanig grote systeemverandering, die ook nog eens onder (zeer) grote tijdsdruk tot stand zou moeten komen, dat de vraag wat mij betreft gerechtvaardigd is of dit alles wel een reële kans van slagen heeft. Als de drukfactoren op onze leefomgeving niet snel (beter) beheersbaar worden, en als (adequaate) beleid om het tij te keren blijft ontbreken door uitstel op uitstel, is het reële risico dat meer juridische procedures volgen, waardoor de druk op bijvoorbeeld de politiek, maar ook op de boer, (nog) verder wordt

opgevoerd. Het gebrek aan daadkracht en visie van de overheid zal in dat geval zorgen voor meer vernietigende rechtspraak, waardoor een noodgreep naar zeer ingrijpende eigendomsbeperkende maatregelen tegen boeren uiteindelijk allerminst kan worden uitgesloten. Risico’s alom dus voor zowel de natuur en onze leefomgeving als voor de boer, waardoor het nu écht tijd is om in te zetten op de transitie van de agrarische sector. Daarvoor is goed beleid noodzakelijk dat inzet op herstel van de natuur en leefomgeving en op eerlijke kansen voor de boer. Zoals ook uit de rechtspraak volgt, is de tijd van ‘*pappen en nathouden*’ nu echt voorbij. Een systeemverandering lijkt onontkoombaar, maar is ook een enorm heet hangijzer. Zo’n systeemverandering – mits goed uitgevoerd en geborgd met adequate wet- en regelgeving – biedt (in ieder geval in theorie) ook kansen op een duurzamer en beter leefbaar Nederland. Kansen om bijvoorbeeld innovatie en doelsturing adequaat te borgen, waardoor een langetermijnvisie ontstaat waarop boeren duurzaam kunnen bouwen en ontwikkelen. Het is echter (wederom) wachten tot iemand het (gloeiend) hete hangijzer daadwerkelijk durft aan te pakken. Zo ver zijn we kennelijk nog steeds niet.

Stellingen

1. De wens van doelsturing kan weleens als een boemerang terugkomen in het gezicht van de agrarische sector
2. Om innovatie te laten slagen, dient deugdelijke verankering in wet- en regelgeving plaats te vinden
3. Om Nederland van het ‘*stikstofslof*’ te krijgen, móét de overheid dwingende maatregelen nemen
4. Het oordeel van de rechtbank in de Greenpeace-zaak dat de Staat stikstofvermindering moet prioriteren, is in strijd met de ruime beoordelingsvrijheid van de Staat
5. Rechters wijzen vrij gemakkelijk op basis van sentiment (soms vergaande) verboden op het gebruik van wettelijk toegestane gewasbeschermingsmiddelen toe

Over de auteur

Rico Ligetvoet is advocaat bij Hooglander Advocaten in Helmond.

112 nos.nl/artikel/2553089-schoof-binnen-twee-maanden-stikstofplan-economie-moet-blijven-functioneren.

113 nos.nl/artikel/2560644-stikstof-groep-van-schoof-haalt-planning-niet-uitstel-plan-tot-voorjaar.