

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

Preadvies Vereniging voor Agrarisch Recht 2025

mr. R.A.M. Verkoijen & mr. A.A.J. Poppelaars

1. Inleiding

Veranderen, verplaatsen of stoppen? Onderwerpen die, zeker de laatste jaren maar ook de komende jaren, regelmatig terug zullen komen in het debat over de agrarische sector. Maar het zijn ook vooral vragen die de ondernemer zichzelf zal stellen. Sinds de jaren '70 is de bevolking in Nederland gegroeid van 13,5 miljoen naar 18 miljoen inwoners. De schaarse ruimte zal dus over steeds meer mensen verdeeld moeten worden. Vanuit planologisch oogpunt zal gezocht moeten worden naar een invulling van die schaarse ruimte waarbij zoveel mogelijk rekening moet worden gehouden met de conflicterende belangen. Conflicterende belangen die er vroeger ook waren maar die, o.a. vanwege de groeiende bevolking, steeds meer een rol spelen in de verdeling van de schaarse ruimte. Het is niet meer vanzelfsprekend dat de agrarische sector haar stempel kan drukken op het buitengebied. Er moet plaats worden gemaakt voor woningbouw en ook natuurontwikkeling is belangrijk. Steeds meer wordt de rechter ingeschakeld om uitspraak te doen over de (on)juistheid van de invulling en het gebruik van die schaarse ruimte. Dat gebeurt op bestuursrechtelijk niveau, zoals bij planvorming en het verlenen van vergunningen, maar ook op civielrechtelijk niveau door het voeren van civiele procedures over bijvoorbeeld onrechtmatige geurbelasting of over het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Duidelijk is in ieder geval dat het er voor zowel de overheid, de projectontwikkelaar als de agrarisch ondernemer, de laatste jaren niet gemakkelijker op is geworden. Daarom zal de agrarisch ondernemer, of diens opvolger, zich vaker de vraag stellen, wat is wijsheid? Doorgaan, veranderen, verplaatsen of stoppen. Dit preadvies gaat over die vraag. Daarbij zullen we ons focussen op een viertal

onderwerpen die in het licht van die vraag relevant zijn. We zullen die vraag trachten te beantwoorden vanuit de onderwerpen, geur, gezondheid, stikstof, en gewasbeschermingsmiddelen. Voor deze onderwerpen is gekozen omdat we zien dat vooral deze onderwerpen van invloed zijn op de gebruiksmogelijkheden van de agrarische bedrijfsvoering. Deze onderwerpen zullen we belichten vanuit zowel het bestuursrechtelijke als het civielrechtelijke perspectief.

2. Geur vanuit bestuursrechtelijk perspectief

Ooit was het zo eenvoudig. Dat was in de tijd van de 'Brochure Veehouderij en Hinderwet'(1976 en 1985).¹ Die vorm van pseudo-wetgeving bevatte een omrekeningstabel naar mestvarkeneenheden (mve) waarmee je elke diersoort om kon rekenen naar mve en vervolgens kon je met het totaal aantal verkregen mve's, op basis van een grafiek, bepalen wat de in acht te nemen afstand tot een geurgevoelig (toen nog stankgevoelig) object was. De enige variabele was de categorie-indeling (I t/m IV). Je kon nog discussiëren over de vraag tot welke categorie het stankgevoelig object behoorde. Was het bebouwde kom, lintbebouwing, een burgerwoning in het buitengebied of een agrarische bedrijfswoning van derden? Het systeem van mve's werd met de introductie van de Wet geurhinder en veehouderij² vervangen door een systeem van odourunits (ou/m³) en daarmee kon op een meer wetenschappelijke basis en met reëlere uitgangspunten worden bepaald welke mate van geur een geurgevoelig object zou gaan ondervinden. De Wet geurhinder en veehouderij (Wgv) bood hiervoor de wettelijke kaders.

¹ VROM, 13 juli 1985, kenmerk: DGMH/B/0474050.

² Stb. 2006, 531.

2.1 De Wet geurhinder en veehouderij en de mogelijkheden van de geurverordening

Met de introductie van de Wet geurhinder en veehouderij werd ook de nieuwe figuur van de geurverordening geïntroduceerd waarmee gemeenten zelf konden bepalen welke geurbelasting ze acceptabel achtten als het gaat om de beoordeling van geur in het kader van een milieuvergunning op grond van de Wet milieubeheer of een omgevingsvergunning voor de activiteit milieu op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

De gemeenteraad kon dan met toepassing van art. 6 van de Wgv bij verordening een strengere of een soepelere geurnorm vaststellen ten opzichte van de standaardnormen zoals genoemd in art. 3 van de Wgv. Op grond van art. 8, lid 2 van de Wgv, betreft de gemeenteraad bij de keuze voor een andere geurnorm, tevens de gewenste ruimtelijke inrichting van het gebied. In ieder geval moet de geurnorm zich bevinden tussen de bandbreedte van 0,1 en 35 ou/m³, afhankelijk van de ligging binnen of buiten een concentratiegebied en binnen of buiten de bebouwde kom. In concentratiegebieden mag de geurbelasting in elk geval beduidend hoger zijn dan buiten concentratiegebieden. Concentratiegebieden waren bij Meststoffenwet aangewezen gebieden in het zuiden en het oosten van het land met een grote concentratie aan intensieve veehouderijen.

Doordat, met de introductie van de geurverordening, gemeenten de mogelijkheid kregen om zelf invulling te geven aan de maximale geurbelasting, bood dit ook mogelijkheden voor ruimtelijke ontwikkelingen. Zo konden er afwijkende geurnormen voor bepaalde woningbouwprojecten via een geurverordening worden vastgesteld.³ Tegen het besluit tot vaststelling van een geurverordening kon geen beroep worden ingesteld op grond van art. 8:3, aanhef en onder a van de Algemene wet bestuursrecht maar er kon wel exceptief worden getoetst. Dit kon zich bijvoorbeeld voordoen in een situatie dat een bestemmingsplan ter toetsing voorlag waarbij de gewijzigde normstelling van de geurverordening werd gebruikt om een bouwplan voor woningbouw mogelijk te maken.⁴

Ook kwam het voor dat exceptieve toetsing werd ingeroepen vanwege de toepassing van de gewijzigde normstelling bij de beoordeling van een aanvraag om milieuvergunning.⁵ Beroepsprocedures die hierover zijn gevoerd, zijn weinig kansrijk gebleken omdat er slechts verbindende kracht kan worden ontzegd, indien het algemeen verbindend voorschrift in strijd is met een hoger wettelijk voorschrift, dan wel indien het in strijd is met een algemeen rechtsbeginsel. Het is aan het regelgevend bevoegd gezag om de verschillende belangen, die bij het nemen van een besluit inhoudende algemeen verbindende voorschriften betrokken zijn, tegen elkaar af te wegen. De rechter heeft daarbij niet tot taak om de waarde of het maatschappelijk gewicht dat aan de betrokken belangen moet worden toegekend naar eigen inzicht vast te stellen en heeft ook overigens daarbij terughoudendheid te betrachten.⁶

Zoals gezegd, bood de Wgv de mogelijkheid aan gemeenten om andere geurnormen dan de wettelijke te hanteren. Kanttekening daarbij is wel dat de Wgv bepaalt dat deze wet, en dus ook de daarop gebaseerde geurverordening, van toepassing is op het verlenen van omgevingsvergunningen voor de activiteit milieu.

Bij een planologische ontwikkeling gaat het, voor wat betreft het aspect geur en geurcontouren, om de vraag of een agrarisch bedrijf in zijn mogelijkheden kan worden beperkt én of de bewoners van de nieuw te bouwen woning(en) een aanvaardbaar woon- en leefklimaat kan worden gegarandeerd. Bij die eerste beoordeling, naar de beperking van de mogelijkheden, moeten de Wgv en de bijbehorende verordening worden gebruikt omdat deze het exclusieve toetsingskader vormen als het gaat om de beoordeling van de aanvraag om milieutoestemming.⁷ Indien het bedrijf toch al wordt belemmerd in zijn uitbreidingsmogelijkheden vanwege andere, op kortere afstand gelegen, geurgevoelige objecten, dan zal een ruimtelijke ontwikkeling op grotere afstand het bedrijf niet belemmeren.⁸ Als het bedrijf wel nog uitbreidingsmogelijkheden heeft, zal ook rekening gehouden moeten worden met de representatieve invulling van wat ter plaatse bij de veehouderij planologisch maximaal is toegestaan.⁹

3 O.a. ABRvS 4 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:248, r.o. 14 en 15.

4 ABRvS, 13 januari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:17.

5 Rechtbank Noord-Nederland 15 december 2017, ECLI:NL:RBNNE:2017:4949.

6 ABRvS 4 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:248, r.o. 14.3.

7 ABRvS 13 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3423, r.o. 6.2.

8 O.a. ABRvS 25 oktober 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3877, r.o. 11.1.

9 O.a. ABRvS 18 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:422, r.o. 5.9 en 5.10.

Bij de toets of sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat voor de bewoners, geldt een bredere beoordeling. Zo zal bijvoorbeeld ook beoordeeld moeten worden hoe groot de geurbelasting in de tuin is, terwijl de Wgv uitgaat van een geurbelasting op de gevel van een geurgevoelig object. Anders gezegd, ook de aanvaardbaarheid van de geurbelasting in de tuin moet worden meegenomen bij de beoordeling van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat¹⁰ Ook hiervoor geldt dat bij de beoordeling van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat moet worden uitgegaan van de representatieve invulling van wat ter plaatse bij de veehouderij planologisch maximaal is toegestaan.¹¹ Hoewel de beoordeling dan een stuk breder is dan de beoordeling van een omgevingsvergunning voor de activiteit milieu, kan het bestuursorgaan ook een hogere geurbelasting bij de ruimtelijke ontwikkeling aanvaardbaar achten. Daarbij kan worden aangesloten bij de vastgestelde geurverordening¹² maar kan ook aansluiting worden gezocht bij de maximaal toegestane geurbelasting die op grond van de Wgv met een geurverordening mogelijk is.¹³ In laatstgenoemde zaak, betreffende een plattelandswoning, werd een voorgrondbelasting van 29 ou/m³ beschouwd als aanvaardbaar woon- en leefklimaat. Overigens kan op grond van civiele rechtspraak inmiddels wel de vraag worden gesteld of er bij deze mate van geurbelasting nog steeds sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. Immers, in het arrest van 25 maart 2025 van het Gerechtshof Den Haag wordt gesteld dat bij een voorgrondbelasting van 25 ou/m³ de geurbelasting een directe impact heeft op de persoonlijke levenssfeer.¹⁴

2.2 De Omgevingswet en de mogelijkheden die daaruit voortvloeien

Onder de Omgevingswet zijn de mogelijkheden voor het gemeentebestuur verder verruimd maar van de andere kant worden ook beperkingen gesteld.

Zo is paragraaf 5.1.4.6 van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) alleen van toepassing op geur die veroorzaakt wordt op een geurgevoelig gebouw dat is toegelaten op grond van het omgevingsplan of op grond van een omgevingsvergunning voor een

buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA). Dat betekent dat de bepalingen niet van toepassing zijn op illegale gebouwen maar ook niet op geurgevoelige gebouwen die vergunningvrij zijn gebouwd, bijvoorbeeld een mantelzorgwoning.¹⁵ Verder bepaalt art. 5.90, lid 2 Bkl dat de geurregels niet gelden voor geur op een geurgevoelig object dat is toegelaten voor een duur van minder dan tien jaar. Wat opvalt is dat in het Bkl staat dat er geen sprake is van een geurgevoelig gebouw dat is toegelaten voor een duur van minder dan tien jaar (dus tot tien jaar) terwijl in de bruidsschat¹⁶ staat dat het moet gaan om een duur van niet meer dan tien jaar (dus tot en met tien jaar). Volgens art. 5.90, lid 2 Bkl zou een geurgevoelig gebouw waarvoor een omgevingsvergunning voor de duur van tien jaar is verleend, wél geurgevoelig zijn terwijl dat volgens de bruidsschat niet het geval is. Het is van belang dat deze discrepantie wordt weggenomen.

Maar speelruimte is er ook genoeg. Hieronder staat een opsomming van de flexibiliteit die de Omgevingswet voor het omgevingsplan biedt.

- a. Geurgevoelige gebouwen zijn die gebouwen of gedeelten daarvan die in art. 5.91 Bkl zijn aangewezen, maar lid 4 van dat artikel maakt het ook mogelijk dat in het omgevingsplan andere gebouwen of gedeelten daarvan als geurgevoelig worden aangewezen, mits er hoofdzakelijk sprake is van het verblijf van mensen. Denk bijvoorbeeld aan kantoren, gebouwen bij recreatiebedrijven, horecagelegenheden e.d.
- b. In een omgevingsplan kan worden geregeld dat de waarden voor geurbelasting niet op de gevel gelden, maar op een punt dicht bij de geurbelastende activiteit (art. 5.93, lid 2 Bkl).
- c. In het omgevingsplan moet de bebouwingscontour geur worden aangewezen (art. 5.97 Bkl), zodat er duidelijkheid wordt gecreëerd over de vraag waar de grens van de bebouwingscontour, voorheen de bebouwde kom, ligt. Waar voorheen nog bij vergunningverlening kon worden gediscussieerd over de vraag of een locatie onderdeel uitmaakt van de bebouwde kom, moet die discussie nu bij de wijziging of de vaststelling van het omgevingsplan worden gevoerd. Als de gemeenteraad dus in het omgevingsplan

10 O.a. ABRvS 3 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2706, r.o. 4.4.

11 O.a. ABRvS 3 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2706, r.o. 4.1.

12 O.a. ABRvS 15 januari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:121, r.o. 10.5.

13 O.a. ABRvS 17 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:414, r.o. 9.2.

14 Gerechtshof Den Haag 25 maart 2025, ECLI:NL:GHDHA:2025:431.

15 P. Bodden, Geur onder de Omgevingswet, *TzAR* 2023 afl. 9, p. 587 – 595.

16 Art. 22.90 Invoeringsbesluit Omgevingswet, Stb. 2020, 400.

regels op wil nemen over geur, dan moet er een bebouwingscontour worden aangewezen.

- d. Concentratiegebieden zijn aangewezen op grond van de Meststoffenwet en die moeten bij de beoordeling van de geurbelasting sowieso in acht worden genomen. Maar het bestuursorgaan kan zelf ook nog concentratiegebieden in het omgevingsplan aanwijzen (art.5.108 Bkl). Dit is van belang omdat het bestuursorgaan dus in ieder geval de begrenzing van de bebouwingscontour geur moet vastleggen en daarbovenop ook nog kan kiezen voor een extra begrenzing van een concentratiegebied. Dit heeft consequenties voor de mate van toegestane geurbelasting.
- e. Als een omgevingsplan het houden van landbouwhuisdieren met een geuremissiefactor toelaat, kan bij omgevingsplan worden afgeweken van de standaardwaarde voor geur die gelijk is aan de standaardwaarde zoals genoemd in de Wgv (art. 5.109 Bkl). Er kan in het omgevingsplan zowel een hogere als een lagere grenswaarde worden vastgelegd. De hogere grenswaarde is echter begrensd. Er kan dus niet ongelimiteerd een hogere grenswaarde worden vastgesteld. Waar dus eerst een geurverordening alleen via exceptieve toetsing aan de kaak kon worden gesteld, kunnen de grenswaarden in het omgevingsplan nu wel rechtstreeks onderwerp van beroep worden. Een groot aantal regels die thans onderdeel worden van het omgevingsplan – en dus tot een appellabel besluit gaan behoren – waren voorheen onderdeel van een verordening. Omdat ze onderdeel waren van een verordening stond er geen rechtstreeks beroep tegen open maar kon de rechtmatigheid van die verordening aan de kaak worden gesteld door het daarop gebaseerde besluit aan te vechten. Doordat bijvoorbeeld een vergunning werd geweigerd op basis van een geurverordening, kon in de beroepsprocedure de rechtmatigheid van de geurverordening ter discussie worden gesteld. Nu is dat niet meer nodig om die verordeningen dus onderdeel zijn van het omgevingsplan en tegen het omgevingsplan rechtstreeks beroep open staat.
- f. Als een omgevingsplan het houden van landbouwhuisdieren zonder een geuremissiefactor toelaat, kan bij omgevingsplan worden afgeweken van de standaardafstanden van 100 meter tot minimaal 50 meter (bebouwde kom) en 50 meter tot minimaal 25 meter (buiten de bebouwde kom) (art. 5.112 Bkl).

Deze mogelijkheden leiden er toe dat een agrarisch ondernemer alert moet zijn op hetgeen over geur in het omgevingsplan is geregeld en dat is nog geen sinecure omdat wellicht niet op voorhand voor een agrariër duidelijk is wat bijvoorbeeld de aanwijzing van een concentratiegebied voor consequenties heeft. Daarbij komt dat op grond van art. 5.117 Bkl het omgevingsplan een hogere waarde kan bevatten dan de maximale grenswaarde bedoeld in art. 5.109, lid 2 Bkl, indien zwaarwegende economische of zwaarwegende andere maatschappelijke belangen dit rechtvaardigen. Ook kunnen kortere, in acht te nemen, afstanden worden vastgesteld. Nu zou er natuurlijk ook gesteld kunnen worden dat, omdat de grenswaarden in het omgevingsplan zijn opgenomen, via een BOPA afgeweken kan worden van de grenswaarden, maar wij achten die mogelijkheid niet aanwezig nu de wetgever via voornoemde bepaling daarin heeft voorzien.

In ieder geval zal de inhoud van het omgevingsplan, bijvoorbeeld door het opnemen van strenge geurgrenswaarden, van invloed zijn op de mogelijkheden van een bedrijf en derhalve ook op de vraag of het verstandig is om door te gaan, te veranderen, te verplaatsen of te stoppen.

Hoewel er gemeenten zullen zijn die alles willen regelen, zoals bijvoorbeeld het aanwijzen van extra geurgevoelige gebouwen, zouden wij juist willen bepleiten om zo min mogelijk invulling te geven aan de flexibiliteitsbepalingen. Zo was er onder de Wgv regelmatig discussie over de vraag of een vast kampeermiddel, zoals een chalet, als een geurgevoelig object moest worden beschouwd.¹⁷ Ook andere objecten waar mensen verblijven, zoals een werkplaats bij een houthandel, werden als geurgevoelig beschouwd.¹⁸ Onder de Omgevingswet zijn dit soort activiteiten niet aangewezen als geurgevoelige gebouwen, maar het bestuursorgaan kan er voor kiezen om ze in het omgevingsplan wel als zodanig aan te wijzen. Dat heeft tot gevolg dat de mogelijkheden voor de agrariër beperkt kunnen worden, maar het kan er ook toe leiden dat bijvoorbeeld het recreatiebedrijf minder mogelijkheden krijgt omdat de agrariër anders niet meer aan de betreffende grenswaarde kan voldoen. Hoewel art. 5.92 Bkl bepaalt dat in het omgevingsplan rekening wordt gehouden met de geur door activiteiten op geurgevoelige gebouwen én erin voorziet dat de geur aanvaardbaar is,

17 O.a. ABRvS 1 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1431, r.o. 11.

18 ABRvS 11 maart 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BH5527, r.o. 2.6.

verwachten wij dat die aanvaardbaarheid al gegeven is als het bestuursorgaan blijft onder de maximaal toelaatbare grenswaarde zoals genoemd in art. 5.109, lid 2 Bkl. In onze ogen zorgt het alleen maar voor discussie als een bestuursorgaan andere gebouwen als geurgevoelig gaat aanduiden in het omgevingsplan dan de reeds in het Bkl aangewezen geurgevoelige gebouwen. Van deze discussie, die voorheen in de rechtspraak werd gevoerd, zijn we nu verlost en wij zien geen voordelen als die discussie nu weer oplaait bij het opstellen van het omgevingsplan. Juist de beperktere aanduiding van geurgevoelige gebouwen zorgt er voor dat de verschillende functies elkaar minder in de weg zitten en dat is bij het verdelen van de schaarse ruimte alleen maar een positieve ontwikkeling.

2.3 Terug naar de Hinderwet?

Hoewel het niet alleen relevant is in het kader van de geurbelasting maar ook bijvoorbeeld in het kader van stikstof, willen wij in dit kader toch kort stilstaan bij de latente ruimte in vergunningen. Wij achten dit van belang omdat het voor de vraag of een agrariër wil veranderen, verplaatsen of stoppen, relevant kan zijn. In zijn annotatie bij de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) van 22 mei 2024¹⁹ is Verkoijen daar ook op ingegaan. Uit de genoemde Afdelingsuitspraak volgt dat verminderde veebezetting aanleiding kan zijn om de vergunning voor het niet benutte deel in te trekken. In feite is dit dezelfde systematiek als aan de orde was onder de Hinderwet (art. 27 Hinderwet) maar dan via een intrekingsbesluit. Gelet op het feit dat veel berekeningen, zowel qua geur als ammoniak/stikstof, worden verricht aan de hand van de vergunde veebezetting en daardoor sprake is van een overschatting van de geur- en stikstofbelasting, doet zich de vraag voor of het niet eenvoudiger is om terug te gaan naar het systeem van de Hinderwet. Dan volgt er geen intrekingsbesluit maar vervalt een vergunning van rechtswege als er gedurende een aantal jaren minder dieren zijn gehouden. In onze ogen was dat onder de Hinderwet een werkbaar systeem en doet het ook meer recht aan hetgeen er daadwerkelijk met de vergunde rechten wordt gedaan.

3. Gezondheid

Gezondheid is een thema dat steeds meer een belangrijke rol lijkt in te nemen binnen het afwegingskader van veel beslissingen. Hoewel dit steeds een andere naam kan hebben – denk aan milieubewust, duurzaamheid of natuur – is steeds de gemene deler dat streven naar een betere gezondheidssituatie. Ook in de op 1 januari 2024 in werking getreden Omgevingswet heeft gezondheid een prominente rol ingenomen. Nog scherper uitgedrukt: het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving is één van de in art. 1.3 Omgevingswet verankerde maatschappelijke doelen van die wet. Dat is niet heel vreemd, aangezien steeds duidelijker wordt welke schadelijke gevolgen voor de gezondheid bepaalde activiteiten met zich kunnen brengen. Een recent voorbeeld is het onderzoek van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) naar de relatie tussen geitenhouderijen en longontstekingen.²⁰ Uit dit onderzoek is een verband gebleken tussen gediagnosticeerde longontstekingen en het wonen binnen een straal van 500 tot 2000 meter van geitenhouderijen. Een eerder rapport van het RIVM, Veehouderij en gezondheid omwonenden II (VGO II), heeft in Noord-Brabant in 2017 al tot een geitenmoratorium geleid.²¹ Het vestigen van nieuwe geitenhouderijen of het uitbreiden van bestaande geitenhouderijen is daarmee onmogelijk gemaakt. Ook veel andere provincies hebben daarna een geitenmoratorium in hun omgevingsverordening opgenomen. Overigens kunnen ook gemeenten een verbod op het uitbreiden van geitenhouderijen in hun omgevingsplan opnemen (voor zover zij daartoe niet reeds verplicht zijn op grond van de provinciale omgevingsverordening).

3.1 Endotoxinen

Een ander aspect dat in het kader van gezondheid bij veehouderijen speelt, zijn endotoxinen. Endotoxinen zijn de celwandresten die tot luchtwegklachten kunnen leiden. Hierbij zijn niet geiten, maar pluimvee en varkens de voornaamste bron van overlast. Tot op heden is er geen eenduidige wettelijke regeling voor het betrekken van endotoxinen bij ruimtelijke besluiten.²² Uit art. 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) volgde dat de gemeenteraad bij het vaststellen van bestemmingsplannen, in het kader van de ‘goede ruimtelijke ordening’, rekening moest houden met

19 ABRvS 22 mei 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2142, *TvAR* 2024/8182.

20 J. van der Giessen e.a., *Veehouderij en gezondheid omwonenden (VGO-III). Actualisatie epidemiologische studies 2014-2019 Onderzoek naar longontstekingen rond geitenhouderijen 2018-2024*, RIVM-rapport 2024-0167 (rivm.nl).

21 Art. 5.61 van de Omgevingsverordening Noord-Brabant.

22 ABRvS 25 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2395, r.o. 8.7.

de gevolgen van de emissie van endotoxinen.²³ Een dergelijke bepaling is nu terug te vinden in art. 4.2, lid 1 van de Omgevingswet. Daarin is bepaald dat het omgevingsplan in ieder geval de regels bevat die nodig zijn met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (ETFAL). Hoewel nog niet geheel duidelijk is wat precies onder die ETFAL moet worden verstaan, lijkt het erop dat die toets breder is dan die van de ‘goede ruimtelijke ordening’.²⁴ Dat er een duidelijk verschil zit in beide toetsingskaders, blijkt ook uit jurisprudentie waarin plannen worden vernietigd en er een nieuw besluit moet worden genomen onder de Omgevingswet.²⁵ Net als bij een goede ruimtelijke ordening zal het bij ETFAL gaan om een belangenafweging. Vanwege de beschikbare schaarse ruimte en de aanspraak die meerdere partijen maken op deze schaarse ruimte, moet die schaarse ruimte, als onderdeel van de fysieke leefomgeving, evenwichtig worden verdeeld. In de kern is het gelijk aan de invulling van het begrip “goede ruimtelijke ordening” maar wel met iets meer mogelijkheden zoals ten aanzien van onderwerpen zoals “gezondheid” en “sociale veiligheid”.^{26,27}

Het staat daarmee buiten twijfel dat ook emissies van endotoxinen en andere stoffen die schadelijk (kunnen) zijn voor de gezondheid, bij nieuwe planontwikkelingen moeten worden betrokken. Hierbij heeft het bestuursorgaan een zekere vrijheid om te motiveren in hoeverre het de emissies van endotoxinen bij de besluitvorming betreft.²⁸ Hiervoor bestaat (nog) geen wettelijk toetsingskader aan de hand waarvan ruimtelijke aanvaardbaarheid moet worden beoordeeld. Om invulling te geven aan het vereiste van een goede ruimtelijke ordening in relatie tot endotoxinen, heeft de provincie Noord-Brabant in 2016 wel een toetsingskader gepubliceerd.²⁹ Van dit toetsingskader kan gebruik worden gemaakt, maar dat is niet verplicht.³⁰ Buiten Brabant worden weer andere toetsingskaders gehanteerd.³¹ Het is

uiteindelijk aan degene die zich beroept op de mogelijkheid van het bestaan van schadelijke gevolgen om aan de hand van aanvaardbare wetenschappelijke inzichten aannemelijk te maken dat de toepaste toetsingskaders niet toereikend zijn.³² Beroep tegen plannen waarin deze gezondheidsrisico’s zijn meegenomen, zal in de praktijk dus heel lastig zijn. Dat geldt met name omdat dan een wetenschappelijk tegenrapport dient te worden overgelegd, terwijl er juist op wetenschappelijk gebied nog veel onzeker is. Het geheel niet betrekken van de mogelijke gevolgen van de emissies van endotoxinen is in ieder geval geen optie.³³ In de praktijk wordt er ook nog wel eens pragmatisch omgegaan met de motivering bij de beoordeling van endotoxinen. Zo wordt bijvoorbeeld meegewogen dat pluimvee en varkens de voornaamste bron zijn, en er bij runderen dus een minder strenge beoordeling hoeft plaats te vinden.³⁴ Het is echter aan het bestuursorgaan om daar een afweging in te maken.

Dat gezondheid meer en meer een relevant thema wordt, staat dus buiten kijf. Uit het voorgaande kan echter ook worden geconcludeerd dat, hoewel gezondheid een zeer belangrijk thema is, er niet altijd een eenduidige basis is om te toetsen of een plan aanvaardbaar is gelet op de (volks)gezondheid. Het geitenmorbatorium is weliswaar een verbod om bepaalde activiteiten te verrichten die verband houden met het houden van geiten maar een wetenschappelijke onderbouwing ontbreekt. Het is meer gebaseerd op wetenschappelijke vermoedens dan duidelijke wetenschappelijke gegevens. Voor endotoxinen bestaat er iets meer wetenschappelijke zekerheid omdat het daarbij gaat om celwandresten en meting daarvan mogelijk is terwijl het bij de verhoogde kans op longontsteking rondom geitenhouderijen nog niet is verbonden aan een bepaalde oorzaak.

23 ABRvS 3 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2215, r.o. 4, ABRvS 19 januari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:166, r.o. 3.4 en ABRvS 20 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1148, r.o. 12.1.

24 *Kamerstukken II* 2017/18, 34986, nr. 3, p. 59.

25 Zie bijvoorbeeld ABRvS 8 mei 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1973, r.o. 14.

26 Tolsma, ‘ETFAL: een (onzeker) nieuw begrip in het omgevingsrecht’, *Gst.* 2024/75.

27 Rechtbank Gelderland 11 april 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:2126.

28 ABRvS 19 januari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:166, r.o. 3.4.

29 BPO, *Notitie Handelingsperspectieven Veehouderij en Volksgezondheid: Endotoxine toetsingskader 1.0*, 25 november 2016.

30 Vergelijk bijvoorbeeld ABRvS 22 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1151, r.o. 13.2.

31 Zie bijvoorbeeld ABRvS 5 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1356, r.o. 7.

32 Zie bijvoorbeeld ABRvS 25 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2395, r.o. 8.8.

33 ABRvS 20 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1148, r.o. 12.2.

34 Zie bijvoorbeeld ABRvS 24 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2985, r.o. 28.2.

3.2 Voorzorgsbeginsel

Bij onzekere risico's waar geen wetenschappelijke overeenstemming over bestaat, speelt het voorzorgsbeginsel een rol. In de Omgevingswet is de wettelijke verplichting opgenomen voor gemeenten, provincies en het Rijk om in hun omgevingsvisie rekening te houden met dit beginsel.³⁵ De mogelijkheid tot het betrekken van het voorzorgsbeginsel bij besluitvorming bestaat natuurlijk al veel langer, maar op grond van de Omgevingswet moet dit dus expliciet onderdeel uitmaken van de omgevingsvisies. Hoewel een omgevingsvisie een instrument is waar geen rechtsmiddelen tegen kunnen worden aangewend, is het wel van invloed op besluiten die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving, zoals een BOPA. Een visie is immers beleid waar aan getoetst moet worden en als de toepassing van het voorzorgsbeginsel in de omgevingsvisie heeft geleid tot bepaalde beleidskaders in de omgevingsvisie, werkt het voorzorgsbeginsel door in de vergunningverlening. Dit wil echter niet zeggen dat dit beginsel eenvoudigweg zonder nadere motivering kan worden toegepast. Het blijft telkens een afweging van de verschillende belangen, waarbij ook moet worden gemotiveerd of er daadwerkelijk een risico op schade bestaat.³⁶ Bij een gebrek aan een rekenkundige manier om de risico's vast te stellen, is dit ook de enige manier om tot zorgvuldige besluitvorming te komen. Het gevaar bestaat dan wel dat de besluitvorming voor de gewone burger ondoorzichtig wordt, en dat terwijl de belangen vaak groot zijn. Hoe kan immers een eenvoudige agrarische ondernemer succesvol beroep aantekenen tegen een woningbouwproject, als zelfs de wetenschap het niet eens is over het al dan niet bestaan van gezondheidsrisico's? Het is natuurlijk ook bijzonder dat een agrariër, die ergens al jaren een pluimveehouderij exploiteert, door de komst van een nieuwe woning in zijn bedrijfsvoering zou kunnen worden beperkt, als hij niet zelf actief ageert tegen het omgevingsplan.³⁷ Een verkeerde beoordeling door een bestuursorgaan zou daarmee voor rekening komen van de agrariër die jarenlang legaal zijn onderneming op die locatie heeft. Kennelijk strekt het belang van de volksgezondheid in dat soort gevallen zó ver, dat een legale agrarische onderneming met beperkingen te maken kan krijgen en wellicht zelfs moet wijken in het geval van een onzorgvuldig

proces door een bestuursorgaan. Immers, wanneer bij de ETFAL-beoordeling van een omgevingsplan geen rekening is gehouden met bijvoorbeeld de emissies van endotoxinen, dan zouden omwonenden met een beroep op het ontbreken van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat de bedrijfsmogelijkheden van die agrariër kunnen beperken.

De Omgevingswet maakt voor (lokale) overheden in ieder geval meer mogelijk dan voorheen onder de Wro en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Via omgevingsplannen kunnen gemeenten veel meer regelen dan voorheen. In beginsel kan de gemeenteraad in het omgevingsplan namelijk alle regels opnemen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving. Hierbij moet, zoals eerder ook toegevoegd, worden getoetst of de regels in overeenstemming zijn met ETFAL. Op grond van art. 8.0a van het Bkl moet ook een omgevingsvergunning voor een BOPA voldoen aan die ETFAL. Derhalve dienen bij elke planologische ontwikkeling de gevolgen voor de volksgezondheid te worden beoordeeld. Uiteraard is deze toets niet bij elke ontwikkeling dezelfde. Wordt er niet voldaan aan de ETFAL, dan kan de ontwikkeling geen doorgang vinden. En zelfs al wordt daar wel aan voldaan, bijvoorbeeld omdat de activiteit voldoet aan de regels van het omgevingsplan, dan is er met art. 5.32 van de Omgevingswet nog de mogelijkheid voor het bestuursorgaan om de vergunning te weigeren op de grond dat het verlenen van de vergunning zou leiden tot (mogelijk) ernstige nadelige gevolgen voor de gezondheid. Hierbij speelt het voorzorgsbeginsel ook weer een rol.³⁸ Dit artikel kan worden ingeroepen indien een bijzondere omstandigheid zich voordoet, waardoor een vergunning met het oog op de gezondheid niet verleend kan worden. Voorbeelden die in de nota van toelichting bij het Bkl worden genoemd zijn de Q-koorts of vogelgriep.³⁹ Ook andere zoönosen zijn uiteraard aan te merken als bijzondere omstandigheid, zoals Covid-19. Deze weigeringsgrond geldt overigens niet alleen voor omgevingsvergunningen voor een omgevingsplanactiviteit, maar voor alle omgevingsvergunningen. Onder het oude recht bestond een dergelijke algemene weigeringsgrond niet, hetgeen wederom aangeeft dat gezondheid onder de Omgevingswet belangrijker is geworden.

35 Art. 3.3 van de Omgevingswet.

36 Vergelijk bijvoorbeeld Rb. Oost-Brabant 24 oktober 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:4972, r.o. 7.6.

37 Zie bijvoorbeeld ABRvS 28 juli 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2903. In deze uitspraak overweegt de voorzieningenrechter onder meer dat de (tijdelijke) huisvesting van arbeidsmigranten binnen 50 meter van het agrarisch perceel in het kader van spuitzones tot een beperking van de agrarische bedrijfsvoering kan leiden.

38 De Graaf in: T&C Omgevingswet, art. 5.32 Ow (geraadpleegd online, 14 maart 2025).

39 *Stb.* 2018, 292, p. 251.

3.3 Omgekeerde werking

Daarnaast kan het aspect gezondheid ook via de zogenaamde omgekeerde werking de bouw van gevoelige objecten belemmeren. Uit een uitspraak van 7 oktober 2020 volgt echter dat niet zonder meer kan worden gesteld dat bijvoorbeeld het realiseren van woningbouwprojecten binnen de invloedssfeer van een geitenhouderij, strijdig zou zijn met een goede ruimtelijke ordening.⁴⁰ In dat geval werd er met een bestemmingsplan een woonwijk van 56 woningen op 750 meter afstand van een geitenhouderij mogelijk gemaakt terwijl er een geitenmoratorium geldt. Het bedrijf kan dus niet uitbreiden maar er kunnen wel binnen de afstand van 2 kilometer, waarbinnen het geitenmoratorium geldt, gevoelige objecten worden toegestaan. Het is dan vooral het zwaarwegend maatschappelijk belang, de bestaande en urgente woonbehoefte, die ertoe leidt dat het plan door kan gaan. Voor wat betreft de gezondheid wordt gesteld dat de raad zich in redelijkheid op het standpunt kon stellen dat het plan niet leidt tot onaanvaardbare risico's voor de volksgezondheid. Het voelt dan toch als meten met twee maten. De geitenhouder heeft geen enkele uitbreidingsmogelijkheid, zelfs niet in stalruimte als de geitenstapel gelijk blijft, terwijl er wel steeds meer gevoelige objecten worden toegestaan waarbij dan wordt gesteld dat er geen onaanvaardbare risico's voor de volksgezondheid zijn. Waarom zijn die er dan wel als de geitenhouder wil uitbreiden zonder dat de veestapel wijzigt?

Het VGO-onderzoek wordt al 10 jaar uitgevoerd en uit dat jarenlange onderzoek volgt dat er rondom geitenhouderijen, zeker binnen een straal van 2 kilometer, vaker longontsteking bij mensen voorkomt. De oorzaak is niet bekend en derhalve is vervolgonderzoek nodig. Ondertussen geldt er een moratorium zodat uitbreiding van geitenhouderijen niet mogelijk is, maar van de andere kant wordt wel een toename van gevoelige objecten binnen die 2 kilometer mogelijk gemaakt. Omdat de Afdeling in de hiervoor aangehaalde uitspraak aangeeft dat van onaanvaardbare risico's voor de volksgezondheid bij die woonwijk geen sprake is, kan in onze ogen ook het geitenmoratorium geschrapt worden omdat een toename van geiten of het uitbreiden van het staloppervlak, dan ook niet kan leiden tot onaanvaardbare risico's voor de volksgezondheid.

4. Stikstof

Sinds het onverbindend verklaren van het Programma Aanpak Stikstof (PAS) op 29 mei 2019 door de Afdeling, verkeert Nederland volgens veel deskundigen in een 'stikstofcrisis'.^{41,42} De agrarische sector wordt hierdoor geconfronteerd met toenemende onzekerheden en beperktere mogelijkheden voor het uitbreiden en innoveren van het agrarische bedrijf. De twee uitspraken van de Afdeling van 18 december 2024 en de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 22 januari 2025 bevestigen dat de problematiek ook in de komende jaren onverminderd relevant blijft.⁴³ Maar, wat betekenen deze juridische ontwikkelingen concreet voor agrarische ondernemers?

Voor een goed begrip van de aard van de stikstofcrisis en de huidige problematiek is het belangrijk om eerst het juridisch kader te schetsen. Wanneer een initiatiefnemer een activiteit wil realiseren, is het een vereiste om de gevolgen van het te realiseren project voor de nabijgelegen Natura 2000-gebieden in kaart te brengen. Bij een veehouderij komt ammoniak vrij, die kan neerslaan op een Natura 2000-gebied. Bij de toetsing moet worden bepaald of binnen een afstand van 25 kilometer van het project stikstofdepositie neerslaat op een stikstofgevoelig en overbelast Natura 2000-gebied.

Niet elke stikstofdepositie leidt automatisch tot een vergunningplicht. Doorslaggevend is of het project de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000-gebied beïnvloedt. Deze doelstellingen, die volgen uit het aanwijzingsbesluit van het betreffende Natura 2000-gebied, geven aan welke natuurwaarden moeten worden bereikt, om de kwaliteit van de natuurlijke habitats te waarborgen en de ecologische functies van het gebied in stand te houden.

De instandhoudingsdoelstellingen verschillen per Natura 2000-gebied, afhankelijk van de voor stikstof gevoelige habitats. Habitats zijn specifieke ecosystemen met unieke kenmerken, zoals blauwgrasland, droge heiden en duinbossen. Bepaalde habitattypen zijn gevoelig voor stikstofdepositie en kunnen bij een toename van de stikstofbelasting verslechteren of zelfs verdwijnen, terwijl andere typen minder of niet gevoelig zijn voor stikstof.

40 ABRvS 7 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2391.

41 ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603.

42 D.W. Bruil, 'De acute stikstofcrisis opgelost', *NJB* 2019/2419, afl. 39, p. 2955.

43 ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923, ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:5251 & Rb. Den Haag 22 januari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:578.

4.1 Geen vergunning nodig

Op grond van art. 5.1, lid 1, onder e, van de Omgevingswet is het verboden om zonder omgevingsvergunning een Natura 2000-activiteit te verrichten. In de bijlage bij art. 1.1 van de Omgevingswet is een Natura 2000-activiteit gedefinieerd als een activiteit die, afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten, significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied. Deze vergunningplicht is inhoudelijk gezien gelijk aan het oude recht, zoals vastgelegd in art. 2.7, lid 2 Wnb.

4.1.1 Uitsluiten significante effecten

Maar, betekent dit dat er voor iedere toename van stikstofdepositie op een Natura 2000-gebied een vergunning nodig is? Het antwoord is nee. In de jurisprudentie is een drempelwaarde ontwikkeld, die inhoudt dat een vergunning niet vereist is wanneer op voorhand, op basis van objectieve gegevens, significante gevolgen kunnen worden uitgesloten. Wanneer significante gevolgen kunnen worden uitgesloten, wordt het Natura 2000-gebied niet aangetast en geldt geen vergunningplicht.⁴⁴

In de praktijk kan dit voordelen met zich brengen, omdat eventuele kosten voor een vergunningstraject niet hoeven te worden gemaakt. Aan de andere kant leidt dit tot rechtsonzekerheid, omdat men niet beschikt over een vergunning, terwijl de vergunning mogelijk in de toekomst wel noodzakelijk is.^{45,46}

De rechtspraak laat geen eenduidige lijn zien over voornoemde drempelwaarde. In 2017 oordeelde de Afdeling dat overschrijding van de Kritische Depositie Waarde (KDW) automatisch leidt tot significante gevolgen, waardoor voor elke vorm van stikstofdepositie een natuurvergunning nodig zou zijn, zelfs bij een minimale depositie van 0,02

mol/ha/jaar.⁴⁷ Na de PAS-uitspraak werd deze strikte benadering opnieuw bevestigd, waardoor voor elke toename van stikstofdepositie een natuurvergunning en een passende beoordeling vereist waren.^{48,49}

Het aanvankelijk strikte kader, waarin elke toename van stikstofdepositie als potentieel significant werd aangemerkt, is in latere jurisprudentie enigszins genuanceerd. Zo oordeelde de Afdeling op 11 maart 2020 dat niet voor elke toename van stikstofdepositie een passende beoordeling noodzakelijk is.⁵⁰ In een uitspraak van 22 april 2020 werd geoordeeld dat een voortoets volstond voor een project waarbij tijdens de aanlegfase (maximaal drie maanden) slechts 0,01 mol/ha/jaar werd gedeponeed.⁵¹

Deze lijn is voortgezet in uitspraken van 9 juni 2021 en 26 oktober 2022, waarin de Afdeling bevestigde dat tijdelijke, beperkte deposities van 0,01 mol/ha/jaar — gedurende één of twee jaar — niet als significant hoeven te worden beschouwd.^{52,53} Ook een eenmalige, tijdelijke depositie van 0,01 mol/ha/jaar in een groot deel van een Natura 2000-gebied en 0,02 mol/ha/jaar in een klein deel werd niet aangemerkt als significant.⁵⁴

4.1.2 Porthos-uitspraak

Na bovenstaande rechtspraak volgde de einduitspraak van de Afdeling in de Porthos-zaak.⁵⁵ In de Porthos-zaak staat het Rijksinpassingsplan centraal dat het mogelijk maakt om CO₂, dat vrijkomt bij industriële activiteiten in de haven van Rotterdam, te vervoeren en vervolgens op te slaan in lege gasvelden onder de Noordzee.⁵⁶ In eerste instantie zou dit project gerealiseerd worden met behulp van de bouwvrijstelling. De bouwvrijstelling hield in dat er op grond van art. 2.9a van de Wet natuurbescherming en art. 2.5 van het Besluit natuurbescherming geen natuurvergunning noodzakelijk was voor bouw-, sloop- en

44 'Gebruik nu de Handreiking Voortoets Stikstof', bij12.nl, 3 maart 2021 & M.M. Kaajan, 'Actualiteiten bescherming Natura 2000-gebieden 2019/2020', *M en R* 2020/41, afl. 5, p. 307.

45 ABRvS 17 januari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:131, r.o. 5.8.

46 Een rekenkundige wijziging van het rekenprogramma AERIUS Calculator kan ervoor zorgen dat een bepaalde activiteit op een later moment toch tot stikstofdepositie leidt en mogelijk een vergunning noodzakelijk is. F. Damen, 'AERIUS-berekening bepalend bij intern salderen', *francadamen.com*, 8 maart 2021.

47 ABRvS 17 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1259, r.o. 9.6.

48 ABRvS 22 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:212.

49 M.M. Kaajan, 'Actualiteiten bescherming Natura 2000-gebieden 2019/2020', *M en R* 2020/41, afl. 5, p. 301.

50 ABRvS 11 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:741, r.o. 11.1.

51 Bij deze uitspraak zijn echter wel de nodige kanttekeningen te maken. Zie ABRvS 22 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1110, *TBR* 2020/111, m.nt. Frins.

52 ABRvS 9 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1214, r.o. 8.7.

53 ABRvS 26 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3093, r.o. 17.3.

54 ABRvS 18 oktober 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3845, r.o. 5.2

55 ABRvS 16 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3159.

56 'CO₂-reductie door opslag onder de Noordzee', *porthosco2.nl*, geraadpleegd op 17 maart 2025.

aanlegactiviteiten. In de Porthos-tussenuitspraak werd de bouwvrijstelling echter buiten toepassing gelaten omdat deze in strijd zou zijn met de Habitatrichtlijn.⁵⁷

De initiatiefnemers hadden een rapport laten opstellen waaruit kon worden geconcludeerd dat significante effecten op Natura 2000-gebieden op voorhand uitgesloten zou kunnen worden. Omdat dit rapport pas kort voor de eerste zitting was ingediend, heeft de Afdeling het in die fase niet bij de beoordeling kunnen betrekken. Daarom moest de Afdeling in de einduitspraak aan de hand van dit rapport alsnog bepalen wat de mogelijke gevolgen van de bouw- en aanlegfase konden zijn.⁵⁸ De Afdeling oordeelde uiteindelijk dat een maximale toename van stikstofdepositie van 0,57 mol/ha/jaar gedurende twee jaar geen significant effect zal hebben.⁵⁹ De Afdeling baseerde deze conclusie op de voortoets.

4.1.3 Wat is de voortoets?

Uit de voortoets moet blijken dat ‘significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied op voorhand op grond van objectieve gegevens kunnen worden uitgesloten’ ten opzichte van de referentiesituatie.⁶⁰ Het Natura 2000-gebied zal in dat geval niet verder worden aangetast.⁶¹

Er zijn belangrijke verschillen tussen een voortoets en een passende beoordeling. In de voortoets moet het gaan om objectieve gegevens uit reeds beschikbare informatie. Dat betekent dat er geen ‘eigen’ onderzoek mag worden gedaan.⁶² Het mag gaan om een uitgebreid onderzoek, zolang dit maar is beperkt tot openbare informatie (bijvoorbeeld de natuurdoelanalyses die door de provincies worden opgesteld).⁶³

Of een voortoets voldoende is om significante gevolgen op voorhand uit te sluiten, hangt af van de specifieke ecologische kenmerken van het betrokken Natura 2000-gebied. Het is daarbij essentieel dat een

ecoloog kan onderbouwen dat een bepaalde depositie, ondanks bijvoorbeeld een bestaande overschrijding van de KDW, niet significant kan zijn voor het gebied. Een overschrijding van de KDW betekent namelijk niet dat al bij voorbaat vast staat dat significante gevolgen kunnen optreden.⁶⁴ In eerdere uitspraken heeft de Afdeling geoordeeld dat een voortoets toereikend kon zijn, zelfs wanneer een plan of project zou leiden tot een toename van stikstofdepositie op overbelaste habitattypen.⁶⁵ Het is dus van belang dat een ecoloog kan onderbouwen in hoeverre en op welke termijn in een gebied de deposities kunnen worden opgevangen.⁶⁶ Daarvoor geldt dat mitigerende maatregelen niet mogen worden betrokken in de voortoets.⁶⁷

De Afdeling merkt bovendien op dat de waarde van 0,57 mol/ha/jaar, zoals vastgesteld in de Porthos-uitspraak niet kan worden gezien als een drempelwaarde. Dit houdt in dat bij een toename van stikstofdepositie in overbelaste situaties per habitat in het Natura 2000-gebied afzonderlijk, aan de hand van een ecologische onderbouwing, moet worden onderzocht of significante gevolgen zijn uit te sluiten.⁶⁸

4.2 Rendac-uitspraak

Met de Rendac-uitspraak van 18 december 2024 is de rechtspraak over intern salderen gewijzigd.⁶⁹ Voorheen mocht in de voortoets de stikstofdepositie van het nieuwe project worden weggestreept tegen de vergunde gevolgen van het oude project. Sinds de Rendac-uitspraak mag in de voortoets alleen nog worden gekeken naar de gevolgen van het project zelf. De effecten van de oude situatie mogen daarbij niet meer worden meegevoegd.⁷⁰

De Rendac-uitspraak verandert de bestaande mogelijkheden, zolang intern salderen niet wordt betrokken in de voortoets, vooralsnog niet. De meest recente natuurdoelanalyse kan echter wél een beperkende factor vormen, omdat daaruit blijkt dat het slecht

57 ABRvS 16 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3159, r.o. 49.

58 ABRvS 2 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3159.

59 ABRvS 16 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3129, r.o. 15.2 en 17.1.

60 ABRvS 16 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3129, r.o. 10.1.

61 ABRvS 16 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3129, r.o. 6 & ABRvS 29 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1160, r.o. 7.1.

62 ABRvS 16 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3129, r.o. 10.3.

63 ABRvS 16 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3129, M & R 2023/119, m.nt. P. Mendelts.

64 ABRvS 16 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3129, r.o. 9.1.

65 Zie bijvoorbeeld: ABRvS 9 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1214 en 26 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3093.

66 ABRvS 16 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3129, r.o. 15.1.

67 ABRvS 2 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3159, r.o. 34.2 & HvJ EU 12 april 2018, ECLI:EU:C:2018:244, r.o. 35-37.

68 ABRvS 16 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3129, r.o. 17.1.

69 ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923, r.o. 1.9.

70 ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923, r.o. 1.4.

gaat met de stikstofgevoelige natuur. Veel van de Nederlandse Natura 2000-gebieden zijn verslechterd of verslechtering kan volgens de Ecologische Autoriteit niet worden uitgesloten.⁷¹ Een van de belangrijkste oplossingen voor de stikstofgevoelige natuur draait volgens de Ecologische Autoriteit om het verminderen van de stikstofbelasting op het Natura 2000-gebied.⁷²

4.3 Additionaliteitsvereiste

Agrarische ondernemers staan de komende jaren voor grote uitdagingen. Het verkrijgen van een natuurvergunning, aan de hand van een passende beoordeling, zal na de Rendac-uitspraak aanzienlijk moeilijker worden.⁷³ Een van de grootste uitdagingen voor het verkrijgen van een natuurvergunning zal het additionaliteitsvereiste zijn.⁷⁴

Het begrip additionaliteitsvereiste kennen we al uit het PAS-arrest en de PAS-uitspraak.⁷⁵ Voor een goede uitleg van dit begrip, is het belangrijk om stil te staan bij de uitleg van art. 6 van de Habitatrichtlijn. Art. 6 bestaat namelijk uit vier verschillende leden die elk een eigen verplichting met zich meebrengen in het kader van Natura 2000-gebieden. Er wordt onderscheid gemaakt tussen instandhoudingsmaatregelen (lid 1), preventieve maatregelen (lid 2), mitigerende- of beschermingsmaatregelen (lid 3) en compenserende maatregelen (lid 4). Compenserende maatregelen zullen niet verder worden besproken.

Lid 1 beschrijft dat lidstaten algemene maatregelen treffen om de instandhouding van Natura 2000-gebieden te waarborgen. Maatregelen die op basis van dit artikel worden genomen, zijn instandhoudingsmaatregelen. Deze maatregelen hebben als doel het behoud van de gunstige staat van instandhouding van het betreffende Natura 2000-gebied.⁷⁶

Lid 2 van art. 6 geeft aan dat lidstaten passende maatregelen moeten treffen om de kwaliteit van de

Natura 2000-gebieden niet te verslechteren.⁷⁷ Deze maatregelen worden passende of preventieve maatregelen genoemd. Hierbij kan worden gedacht aan het verlagen van de maximale snelheid overdag op autosnelwegen van 130 km/h naar 100 km/h.

Lid 3 geeft aan dat voor plannen of projecten, die niet verband houden met het beheer van een Natura 2000-gebied, maar mogelijk significante gevolgen kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied, moet worden nagegaan of zij de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zullen aantasten. Of sprake is van mogelijke significante gevolgen moet worden bepaald door middel van een passende beoordeling. Om eventuele significante gevolgen uit te sluiten, kunnen mitigerende maatregelen worden getroffen. Het HvJ EU spreekt ook wel van beschermingsmaatregelen.⁷⁸

In de PAS-uitspraak is onder meer bepaald wanneer sprake is van een maatregel met een zogenoemd dubbel karakter. Dit betreft een maatregel die zowel kan dienen als mitigerende maatregel, alsook als instandhoudings- of passende maatregel. Een dergelijke maatregel mag uitsluitend als mitigerende maatregel worden aangemerkt indien het behoud of de verbetering van de kwaliteit van het Natura 2000-gebied op andere wijze kan worden gewaarborgd.⁷⁹

De Afdeling oordeelde op 24 november 2021 dat de beëindiging van een agrarisch bedrijf door intrekking van een vergunning een maatregel is die geschikt is om te worden ingezet als instandhoudings- of passende maatregel.⁸⁰ Het bevoegd gezag stelde dat het intrekken van de vergunning niet de enige mitigerende maatregel is, maar dat er nog andere mogelijkheden zijn, zoals de maatregelen die in een beheerplan zijn opgenomen en de emissie-eisen die Provinciale Staten in Noord-Brabant voor stallen heeft opgenomen.⁸¹

71 'Natuurdoelanalyses', 'brabant.nl', geraadpleegd op 30 maart 2025. 'Doen

72 wat moet en kan' Ecologische autoriteit, 26 januari 2024, p. 10.

73 Dit uitspraak brengt bovendien met zich mee dat bedrijven die tussen 1 januari 2020 en 1 januari 2025 intern gesaldeerd hebben en daarvoor geen natuurvergunning nodig hebben gehad, alsnog een vergunning nodig hebben. ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923.

74 ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923, r.o. 1.7.

75 HvJ EU 7 november 2018, ECLI:EU:C:2018:882, r.o. & ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603, r.o. 13.5-13.7.

76 R.H.W. Frins, *Mitigatie, compensatie en saldering in het omgevingsrecht*, (diss. Nijmegen) 2016, p. 14.

77 F. Fleurke, 'Het Nederlandse stikstofbeleid: een algemene en voortdurende praktijk van nalaten in het kader van artikel 6 lid 1 en 2 Habitatrichtlijn', *SEW* 2023/177, afl. 12, p. 534.

78 ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603, r.o. 7.1.

79 ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603, r.o. 13.5-13.7.

80 ABRvS 24 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2627, r.o. 30.4.

81 ABRvS 24 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2627, r.o. 30.4.

De Afdeling oordeelde dat het enkele feit dat er nog meer maatregelen genomen kunnen worden, niet (meer) voldoende is om extern salderen als mitigerende maatregel aan te merken. Het enkel verwijzen naar het beheerplan en het feit dat extra emissie-eisen worden gesteld aan stallen, was volgens de Afdeling onvoldoende om extern salderen als mitigerende maatregel te kunnen aanmerken.⁸² Om extern salderen als mitigerende maatregel in te kunnen zetten is het noodzakelijk dat door het bevoegd gezag wordt aangegeven op welke wijze de instandhoudingsdoelstellingen kunnen worden bereikt.⁸³

In de uitspraak van 14 februari 2024 heeft de Afdeling nader invulling gegeven aan het additionaliteitsvereiste. De Afdeling komt tot de conclusie dat de vraag of wordt voldaan aan het additionaliteitsvereiste, op gebiedsniveau moet worden bepaald. In de beheerplannen voor de gebieden waarop een toename van stikstofdepositie aan de orde was, stond beschreven dat het behoud van natuurwaarden is geborgd en de verbeter- of hersteldoelstellingen worden gerealiseerd als de totale stikstofdepositie in het gebied in de beheerplanperiode zal afnemen. Volgens de Afdeling kan aan de instandhoudingsdoelstellingen worden voldaan als aannemelijk is dat een (structurele) daling van stikstofdepositie op gebiedsniveau wordt gerealiseerd.⁸⁴ Het bevoegd gezag slaagde erin de Afdeling te overtuigen van het feit dat er voldoende andere mogelijkheden zijn om de instandhoudingsdoelstellingen te behalen. Daarbij werd door provinciale staten en gedeputeerde staten gewezen op de Brabantse Ontwikkelingsaanpak Stikstof, de strengere staleisen, en de maatregelen die worden genoemd in beheerplannen en de PAS gebiedsanalyses.⁸⁵

4.4 Verduurzaming en beëindiging

Voor verduurzamende boeren vormt het additionaliteitsvereiste een aanzienlijke belemmering. Het bevoegd gezag staat voor een complexe opgave bij de toepassing van het additionaliteitsvereiste in het kader van intern salderen. Individuele beoordelingen door het bevoegd gezag per geval lijken op het eerste gezicht onpraktisch vanwege de hoeveelheid

te behandelen gevallen, waardoor een bredere, beleidsmatige aanpak onvermijdelijk is. Daarvoor is het noodzakelijk dat het bevoegd gezag beleidsregels gaat opstellen en de omgevingsverordening zal wijzigen. Het ligt voor de hand dat het bevoegd gezag hierbij onder andere zal kijken naar de bestaande beleidsregels voor extern salderen en deze mogelijk uitbreidt voor intern salderen. De uitdaging ligt in de onderbouwing; zolang het bevoegd gezag niet kan motiveren dat instandhoudingsdoelstellingen alsnog kunnen worden bereikt, dreigt vergunningverlening wederom stil te worden gelegd. Zonder robuust beleid komt de sector niet vooruit.⁸⁶

Ook voor stoppende ondernemers zorgt het additionaliteitsvereiste voor knelpunten. In verschillende opkoopregelingen, zoals de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties (LBV), was vastgelegd dat boeren een deel van hun vergunde stikstofruimte mochten benutten voor nieuwe economische activiteiten. Dit percentage bedroeg doorgaans 15%, terwijl 85% van de stikstofruimte definitief werd afgeroomd.⁸⁷

Het additionaliteitsvereiste geldt voor de resterende 15% stikstofruimte van stoppende ondernemers. In de basis: een deel van de emissieruimte wordt afgeroomd (85%), terwijl een beperkt deel beschikbaar blijft voor economische ontwikkeling (15%). De onderliggende gedachte van dit systeem is dat het afkomen van een groot deel van de stikstofruimte per saldo zou bijdragen aan natuurherstel, waardoor het beperkte restant van 15% zonder problemen kon worden hergebruikt.⁸⁸

Dit betekent dat provincies en het Rijk aannemelijk moeten maken dat de afoming van 85% voldoende bijdraagt aan natuurbehoud of -herstel, of dat er andere maatregelen beschikbaar zijn die de instandhoudingsdoelstellingen veiligstellen.

Dat kan via beheerplannen, gebiedsgerichte aanpakken zoals de Brabantse Ontwikkelingsaanpak Stikstof, of andere beleidsinstrumenten. Verschillende ondernemers die zich hebben aangemeld voor een

82 Afroompercentage houdt in dat bij de inzet van extern salderen een bepaald percentage van de feitelijk gerealiseerde capaciteit ten goede moet komen aan de natuur. Dat houdt in dat saldo-ontvangende bedrijven tot 70% van de saldo-gever mogen overnemen.

83 ABRvS 24 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2627, r.o. 30.4.

84 ABRvS 14 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:625, r.o. 49.2.

85 ABRvS 14 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:625, r.o. 50.1.

86 Daarbij komt kijken dat er op dit moment nog steeds onzekerheid is over de werking van stalsystemen, waardoor het überhaupt moeilijk is om te innoveren. Zie bijvoorbeeld ABRvS 7 september 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2557.

87 Art. 5 lid 1 sub f onder 2 Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties met piekbelasting.

88 Handreiking voor ondernemers en adviseurs voor nieuwe activiteiten na sluiting veehouderij (lbv-regelingen), Ministerie van LNVN, april 2025.

beëindigingsregeling, hebben nu besloten om deze deelname toch maar in te trekken.⁸⁹ Het is dan ook noodzakelijk dat er door het bevoegd gezag snel duidelijkheid komt. Zolang deze duidelijkheid uitblijft, blijft de stikstofimpasse voortduren – ten koste van natuur én ondernemers – en dreigt ook hier stilstand.

5. Gewasbeschermingsmiddelen

Het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen nabij gevoelige functies, zoals woningen, is een terugkerend thema in het ruimtelijke bestuursrecht. Sinds 2004 heeft dit regelmatig geleid tot juridische procedures, met name wanneer binnen een straal van 50 meter van een agrarisch perceel, waar het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen is toegestaan, een woning of andere gevoelige functie wordt gerealiseerd.⁹⁰

In dergelijke situaties zijn het vaak agrariërs die rechtsmiddelen aanwenden tegen nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen. Hun voornaamste zorg is dat nieuwe bewoners bij het bevoegd gezag zullen aandringen op handhavend optreden tegen het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen op de agrarische percelen. Hierdoor vrezen zij voor beperkingen in hun bedrijfsvoering.

Door de groeiende woningbouwopgave in Nederland wordt de 50-meterafstand in de praktijk steeds vaker ter discussie gesteld. Dit vergroot de spanning tussen landbouw en ruimtelijke ordening. Opvallend is dat bestemmingsplannen in deze context regelmatig sneuvelen.⁹¹ De gemeenteraad moeten daarom zorgvuldig motiveren waarom wordt afgeweken van de 50-metergrens. Waar dat voorheen kon met rekenkundige modellen, zoals het model van de Europese Autoriteit voor Voedselveiligheid (EFSA-model), is die onderbouwing inmiddels weggefallen. De Afdeling heeft geoordeeld dat het EFSA-model en de rapporten van het onderzoeksinstituut Plant Research International (PRI-rapporten) uit 2012 en 2015 niet tot een deugdelijke motivering kunnen leiden.⁹²

Dit dwingt gemeenten om op zoek te gaan naar alternatieve onderbouwingen en oplossingen. Een mogelijke benadering is het verkleinen van de afstandsnorm, maar dit kan directe en beperkende gevolgen hebben voor de bedrijfsvoering van agrarische ondernemingen. In het vervolg van dit artikel worden recente jurisprudentie en juridische mogelijkheden besproken met betrekking tot het aanpassen van de 50-meterafstand en de gevolgen daarvan voor de agrarische ondernemer.

5.1 Representatieve invulling van de maximale mogelijkheden

Bij de beoordeling van de effecten van gewasbeschermingsmiddelen op nieuwe ontwikkelingen rijst de vraag welke planologische mogelijkheden in aanmerking moeten worden genomen. Moet worden uitgegaan van de maximale planologische mogelijkheden op een agrarisch perceel, of volstaat een representatieve invulling van wat binnen het omgevingsplan in de praktijk aannemelijk is?⁹³

Met andere woorden: moet rekening worden gehouden met alles wat theoretisch is toegestaan binnen het omgevingsplan, ook als dit in de praktijk niet wordt benut? Of mag de beoordeling zich beperken tot een realistische en waarschijnlijke invulling van de agrarische bestemming? Is het bijvoorbeeld terecht dat een pluimveehouder zich beroept op het theoretische gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, terwijl hij deze in de praktijk niet toepast?

De rechtspraak van de Afdeling biedt op het eerste gezicht geen eenduidig antwoord op de vraag of moet worden uitgegaan van de maximale planologische mogelijkheden of een representatieve invulling. Daarom verdient deze kwestie nadere beschouwing.

In 2017 deed de Afdeling een uitspraak over het bestemmingsplan *De Bulders* van de gemeenteraad van Heeze-Leende. Hierin werd bevestigd dat bij de beoordeling van planologische mogelijkheden moet worden uitgegaan van een representatieve invulling van de maximale mogelijkheden.⁹⁴ Een melkveehouder verzette zich tegen woningbouw op 17 meter van

89 ‘238 van de 1.584 aanvragen voor stoppersregelingen weer ingetrokken’, pluimveeweb.nl, 18 maart 2025.

90 ABRvS 23 juni 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AP3436.

91 Zie bijvoorbeeld: ABRvS 5 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:807, ABRvS 6 februari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:400, ABRvS 6 februari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:446.

92 Zie: ABRvS 16 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:3018, ABRvS 19 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3023.

93 Zie bijvoorbeeld: P. van der Woerd en E. Sangster, Spuitvrije zones tussen woningen en landbouwgrond: wat kan wel en wat (nog) niet?, VGR 2025 afl. 1, p. 8-15.

94 ABRvS 20 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3524.

zijn perceel en stelde dat op zijn grond ook gewassen konden worden geteeld waarbij gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt.

De Afdeling oordeelde echter dat de raad in redelijkheid geen rekening hoefde te houden met de theoretische mogelijkheid van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Daarbij was van belang dat de veehouder geen concreet voornemen kenbaar had gemaakt om het agrarische gebruik te wijzigen. Sterker nog, de melkveehouder had recent juist een vergunning aangevraagd om zijn melkveestal uit te breiden. Bovendien had hij niet gesteld dat een toekomstige wijziging van het gebruik – waarbij wél gewasbeschermingsmiddelen zouden worden toegepast – binnen de planperiode voorzienbaar was.⁹⁵ Omdat een wijziging van het gebruik niet voorzienbaar was binnen de planperiode, hoefde de raad geen rekening te houden met een spuitzone.

In de zaak *Tuinen Oliemolen* oordeelde de Afdeling echter dat het enkele feit dat geen concrete plannen kenbaar zijn gemaakt voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, terwijl dit op grond van het bestemmingsplan wel is toegestaan, niet voldoende is om af te zien van de 50-meterafstand.⁹⁶ Anders dan in de zaak *De Bulders* ontbraken hier concrete aanwijzingen dat een wijziging van de bedrijfsvoering binnen de planperiode niet aan de orde was. Deze uitspraak maakt duidelijk dat gemeenten niet zonder meer mogen aannemen dat een theoretische mogelijkheid irrelevant is, enkel omdat een ondernemer op dat moment geen concrete wijzigingsplannen heeft. Er moet een deugdelijke onderbouwing zijn waarom een bepaald agrarisch gebruik (on)waarschijnlijk is.

In een andere zaak, betreffende een recreatiebedrijf in Groesbeek, oordeelde de Afdeling dat er geen rekening hoefde te worden gehouden met spuitzones.⁹⁷ De gronden van de appellant hadden weliswaar een agrarische bestemming, maar werden feitelijk gebruikt voor recreatiewoningen en een groepsaccommodatie. Omdat er geen concrete plannen waren om de gronden te benutten voor teelten met gewasbeschermingsmiddelen, achtte de Afdeling een wijziging van het gebruik binnen de planperiode onwaarschijnlijk.

Het ontbreken van concrete plannen voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen betekent niet dat dit gebruik in de toekomst is uitgesloten. Het bevoegd gezag moet afwegen of er aanwijzingen zijn dat een omschakeling naar een gebruik met gewasbeschermingsmiddelen waarschijnlijk is. Dit kan bijvoorbeeld blijken uit verleende vergunningen of uit verklaringen van de agrariër zelf. Als het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in de toekomst waarschijnlijk is, kan het bevoegd gezag dit meenemen in de ruimtelijke afweging.

De Afdeling heeft recent bevestigd dat bij de beoordeling van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat niet alleen moet worden gekeken naar de bestaande situatie, maar ook naar de maximale planologische mogelijkheden van het bestemmingsplan. Daarbij geldt echter dat niet iedere theoretische invulling doorslaggevend is; het moet gaan om een representatieve invulling van wat planologisch maximaal is toegestaan.⁹⁸

Hoe deze jurisprudentie moet worden gewogen, blijft echter onduidelijk. De Afdeling lijkt deze lijn namelijk niet consequent te volgen. Dit blijkt uit een recente uitspraak van 6 juni 2024 waarin de voorzieningenrechter van de Afdeling juist niet uitging van een representatieve invulling, maar van de maximale planologische mogelijkheden.⁹⁹ De mogelijkheid dat in de toekomst wél gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt, werd voldoende geacht om het bestemmingsplan te schorsen.

5.2 Voorwaardelijke verplichting en landschappelijke inpassing

De 50-metergrens die de Afdeling hanteert, is een vuistregel die begin deze eeuw door de Afdeling zelf is vastgesteld.¹⁰⁰ De vraag wanneer gevoelige functies binnen die 50-metergrens mogelijk kunnen worden gemaakt, is niet eenvoudig te beantwoorden zo blijkt in de praktijk.

Een mogelijke oplossing is het opnemen van een voorwaardelijke verplichting in de planregels. Dit houdt in dat het gebruik van de woningen pas is toegestaan nadat een specifieke landschappelijke inpassing is gerealiseerd. Het doel hiervan is om de drift

⁹⁵ Op grond van art. 3.1 Wro moest een bestemmingsplan elke 10 jaar worden herzien dan wel verlengd.

⁹⁶ ABRvS 2 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:650.

⁹⁷ ABRvS 15 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1692.

⁹⁸ ABRvS 27 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1263.

⁹⁹ ABRvS 6 juni 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2340.

¹⁰⁰ ABRvS 23 juni 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AP3436.

van gewasbeschermingsmiddelen te beperken en zo een goed woon- en leefklimaat te waarborgen. In een bestemmingsplan werd regelmatig gebruik gemaakt van de voorwaardelijke verplichting, omdat in een bestemmingsplan uitsluitend met verbodsbepalingen kon worden gewerkt.¹⁰¹ Onder de Omgevingswet is dat anders, in een omgevingsplan kan namelijk ook met een gebodsbepaling worden gewerkt.¹⁰²

Een relevant voorbeeld van een voorwaardelijke verplichting komt voor in de uitspraak van 6 juni 2018.¹⁰³ In deze zaak heeft de Afdeling de planregels zelf aangepast, waardoor een kortere afstand dan 50 meter werd geaccepteerd. De aangepaste regel luidde:

“Het gebruik van de gronden ten behoeve van een plattelandswoning is niet eerder toegestaan dan nadat ter plaats van de aanduiding “specifieke vorm van agrarisch met waarden – afscherming drift” een voorziening wordt aangebracht, in stand gehouden en onderhouden met een hoogte van 1 meter hoger dan de op 1 mei van elk jaar gemeten maximale hoogte van de fruitbomen binnen 50 meter vanaf het plangebied, doch minimaal 4,5 meter en die tot 99% driftreductie leidt.”

In deze zaak was het voorschrift toentertijd gebaseerd op een rekenkundig rapport, dat blijkbaar voldoende werd geacht om een kortere afstand dan de gebruikelijke 50 meter te accepteren, in dit geval zelfs tot 10 meter van een fruitboomgaard.

In een uitspraak van de Afdeling van 2 november 2022, werd een afstand van minder dan 50 meter tussen een woning en agrarische percelen acceptabel bevonden.¹⁰⁴ Dit werd mogelijk gemaakt doordat planologisch was verzekerd dat er 1) een struweelhaag met een breedte van 3 meter en een hoogte van 2,4 meter zou worden aangelegd en onderhouden, en 2) het gebruik van de gronden voor open teelten van sierplanten, bomen en boomgaarden binnen een afstand van 30 meter tot gevoelige functies voor gewasbeschermingsmiddelen zou worden verboden.

Hoewel de werking van de struweelhaag onderwerp van discussie is, gezien het ontbreken van verder onderzoek naar de effectiviteit van de haag, laat de

uitspraak zien dat dergelijke maatregelen in sommige gevallen het mogelijk maken om de afstandseis van 50 meter los te laten.

Een soortgelijke oplossing werd toegepast in de zaak Wijchen.¹⁰⁵ In deze zaak werd een voorwaardelijke verplichting opgelegd om een hek met een driftwerend doek te plaatsen voordat de plattelandswoning naast een fruitboomgaard in gebruik mocht worden genomen. In het bestemmingsplan werd vastgelegd dat een driftwerend doek moest worden geplaatst, met een hoogte van minimaal 4,5 meter of 1 meter boven de boomhoogte, leidend tot 99% driftreductie.

5.3 Het opleggen van een milieuzone

Een andere mogelijke oplossing is het opleggen van een zogenaamde milieuzone. Dit houdt in dat er op een specifiek deel van het plangebied een functieaanduiding wordt toegevoegd waarmee het gebruik van chemische gewasbeschermingsmiddelen wordt beperkt of zelfs verboden.¹⁰⁶ Deze mogelijkheid werd recent door de Afdeling geaccepteerd in de uitspraak van 6 november 2024.¹⁰⁷

In deze zaak was de gemeenteraad van mening dat de functieaanduiding voor een milieuzone een geschikte oplossing was, omdat het perceel niet agrarisch werd gebruikt, maar als paardenwei fungeerde. Daarbij werd meegewogen dat het gebruik van chemische gewasbeschermingsmiddelen op dit perceel niet plaatsvond en dat er geen aanwijzingen waren dat dit in de toekomst nodig zou zijn. Bovendien werd gesteld dat het gebruik van mechanische middelen om onkruid te bestrijden nog steeds mogelijk was, waardoor de agrarische functie niet ernstig werd beperkt. Ook het ontbreken van concrete plannen voor de exploitatie van het perceel voor agrarische doeleinden werd als belangrijk element in de afweging meegenomen.

Echter, voor agrariërs die chemische gewasbeschermingsmiddelen wél gebruiken, kan een milieuzone aanzienlijke gevolgen hebben. In de praktijk kan de maatregel leiden tot beperkingen in de bedrijfsvoering, vooral wanneer chemische middelen noodzakelijk zijn voor een rendabele teelt.

101 M.H.W. Bodelier, Voorwaardelijke verplichtingen: een verkenning van de stand van zaken, Gst. 2013/84.

102 C.W.M. van Alphen, De gebodsbepaling als ‘onvoorwaardelijke verplichting’ in het omgevingsplan, Gst. 2022/62.

103 ABRvS 6 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1741.

104 ABRvS 2 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3160 (*Biezenmortel*).

105 ABRvS 8 mei 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1950 (*Wijchen*).

106 Een voorbeeld is TAM-omgevingsplan Hoofdstuk 22d, De Bunders, Heesch.

107 ABRvS 6 november 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4506.

Bovendien zal de milieuzone financiële consequenties hebben voor agrarische ondernemers. Als het gebruik van chemische gewasbeschermingsmiddelen wordt beperkt of verboden, kan dit hen dwingen om over te schakelen op alternatieve gewasbeschermingsmethoden of te investeren in aanpassingen aan de bedrijfsvoering, of het beëindigen van het telen van bepaalde gewassen.

5.4 Wijzigen definitiebepaling?

Naast de eerder genoemde oplossingen, is er nog een andere mogelijkheid die het bevoegd gezag zou kunnen overwegen: het specifiek definiëren van het begrip ‘gewasbeschermingsmiddelen’ in de planregels, zodat alleen het gebruik van biologische gewasbeschermingsmiddelen is toegestaan.

Deze benadering houdt in dat het begrip ‘gewasbeschermingsmiddelen’ strikt wordt afgebakend, zodat bijvoorbeeld chemische middelen expliciet worden uitgesloten. Hierdoor kunnen agrariërs die gebruik maken van biologische gewasbeschermingsmiddelen hun bedrijfsvoering voortzetten.

Deze benadering biedt voordelen: agrarische activiteiten blijven mogelijk, mits milieuvriendelijke middelen worden gebruikt. Het beschermt het woonklimaat en creëert ruimte voor duurzame landbouw, zonder de sector onnodig te beperken. Aan de andere kant zal de agrariër wel beperkt worden, bepaalde gewasbeschermingsmiddelen mogen immers niet meer worden gebruikt.

De problematiek rondom spuitzones en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen nabij gevoelige functies, zoals woningen, zal de komende jaren steeds vaker op de agenda staan. De discussie over de afstandsnormen en de juridische complicaties rondom omgevingsplannen maken het voor zowel gemeenten als agrariërs lastig om duurzame en werkbare oplossingen te vinden. Aangezien het moeilijk is om de verkleining van de 50 meter grens te motiveren, zal het bevoegd gezag regelmatig kiezen voor andere mogelijkheden, die een beperking kunnen vormen voor de agrarische sector.

6. Conclusie

In dit preadvies hebben wij stilgestaan bij de bestuursrechtelijke kansen en risico's voor boeren die willen veranderen, verplaatsen of stoppen.

De Omgevingswet biedt gemeenten meer ruimte om geurverhoudingen binnen hun omgevingsplan te regelen, maar introduceert tegelijkertijd regels die niet altijd even duidelijk zijn voor agrariërs en andere betrokkenen. Dit geldt onder meer voor de aanwijzing van geurgevoelige gebouwen en concentratiegebieden. Onze voorkeur gaat ernaar uit dat het bevoegd gezag terughoudend omgaat met de flexibiliteitsbepalingen binnen de wet. Juist een striktere begrenzing van geurgevoelige gebouwen draagt ertoe bij dat verschillende functies beter naast elkaar kunnen bestaan. Voor agrarische ondernemers is het in ieder geval van belang om nauwlettend te volgen hoe in het omgevingsplan wordt omgegaan met het aspect geur.

De rol van gezondheid heeft met de inwerkingtreding van de Omgevingswet een prominente rol ingenomen. Daarbij valt op dat er niet altijd een eenduidige basis is om te toetsen of een plan aanvaardbaar is gelet op de (volks)gezondheid. Dit brengt in de praktijk soms tegenstrijdige situaties met zich mee. Zo geldt een moratorium voor de uitbreiding van geitenhouderijen, terwijl tegelijkertijd een toename van gevoelige objecten binnen een straal van twee kilometer wel wordt toegestaan.

De komende jaren zal het aspect stikstof (wederom) een belangrijk punt vormen voor boeren. Een van de grootste uitdagingen zal het additionaliteitsvereiste zijn. Zowel voor boeren die stoppen als boeren die een (nieuwe) natuurvergunning nodig hebben. Het is daarvoor van belang dat provincies en het Rijk stappen gaan zetten om de vergunningverlening op gang te krijgen. Daarvoor zal robuust beleid nodig zijn waarin keuzes gemaakt moeten worden voor zowel de agrarische sector als de natuurbelangen.

Wanneer binnen een afstand van 50 meter van een agrarische bestemming – waar het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen is toegestaan – woningen worden gebouwd, rust op de gemeente de plicht om deze verkleining van de afstand te motiveren. Een dergelijke verkleining kan leiden tot beperkingen in de bedrijfsvoering van de agrariër, bijvoorbeeld door het opnemen van een functieaanduiding waarmee het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen op het perceel wordt belemmerd. Er zijn echter ook alternatieve benaderingen mogelijk, zoals het eisen van landschappelijke inpassing of het opnemen van een heldere definitie van het begrip ‘gewasbeschermingsmiddelen’.

Kortom, de agrarische sector staat ook de komende jaren voor aanzienlijke ruimtelijke uitdagingen.

Over de auteurs

mr. R.A.M (Ruud) Verkoijen (1967) en mr. A.A.J. (Antoine) Poppelaars (1998) zijn beiden advocaat bij Hooglander Advocaten in Helmond. Ruud Verkoijen heeft inmiddels meerdere publicaties op zijn naam staan in het Tijdschrift voor Agrarisch Recht (TvAR). Zij hebben allebei ervaring in het bestuursrecht, met een bijzondere focus op ruimtelijke ordening en omgevingsrecht. In de dagelijkse praktijk adviseren en procederen zij onder andere voor agrarische ondernemers.