

Boeren anno 2025 – Veranderen, verplaatsen of stoppen?

Verslag jaarvergadering 2025, Vereniging voor Agrarisch Recht

mr. E. Marcus RB

De adviseurs in de agrarische sector ontmoeten elkaar minimaal twee keer per jaar. In januari op de Actualiteitendag van het Instituut voor Agrarisch Recht en in mei op de jaarvergadering van de Vereniging voor Agrarisch Recht. Dit verslag heeft betrekking op de jaarvergadering van de vereniging, in het bijzonder het wetenschappelijke gedeelte daarvan. Preadviseurs en pitchers gingen op 23 mei 2025 ten overstaan van 43 leden van de vereniging in op het thema “Boeren anno 2025 – Veranderen, verplaatsen of stoppen? Dit verslag is niet alleen een weergave van hetgeen op 23 mei jl. is besproken. Ik neem tevens mee hetgeen is geschreven in de preadviezen. Een soort van samenvatting voor hen die geen tijd hebben om de preadviezen in het geheel te lezen. In dit verslag zijn geen verwijzingen naar literatuur of rechtspraak opgenomen. Daarvoor verwijs ik de lezer naar de preadviezen zoals die in de mei-editie van dit tijdschrift zijn opgenomen.

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

Het spits werd afgebeten door Ruud Verkooijen en Antoine Poppelaars van Hooglander Advocaten. Zij benaderden het ontwerp vanuit bestuursrechtelijk perspectief. Wat zijn de kansen en de risico's? Op deze dag benaderen zij de vraag ‘veranderen, verplaatsen of stoppen?’ met de focus op de onderwerpen geur, gezondheid, stikstof en gewasbeschermingsmiddelen. Vier onderwerpen die van grote invloed zijn op de agrarische bedrijfsvoering. Geur en gezondheid worden door Ruud besproken. Antoine neemt de andere twee voor zijn rekening.

1.1 Geur

Het preadvies start met een schets van de mogelijkheden (en soms eenvoud) van de Brochure Veehouderij

en Hinderwet en de Wet geurhinder en veehouderij en het met deze laatste wet geïntroduceerde fenomeen van de geurverordening. Met de geurverordening konden de gemeenten zelf bepalen welke geurbelasting zij 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. Een gemeente krijgt met een geurverordening ook mogelijkheden voor ruimtelijke ontwikkelingen. Daarbij toetst zij dan voor wat betreft het aspect geur en geurcontouren of een agrarisch bedrijf in zijn mogelijkheden kan worden beperkt en of de bewoners van de nieuwe te bouwen woningen een aanvaardbaar woon- en leefklimaat kan worden gegarandeerd. Onder de Omgevingswet zijn de mogelijkheden voor het gemeentebestuur verder verruimd. Maar van de andere kant worden ook beperkingen gesteld. Het preadvies geeft een opsomming (een zestal) van de flexibiliteit die de Omgevingswet voor het omgevingsplan biedt. Al deze mogelijkheden leiden ertoe dat een agrarische ondernemer alert moet zijn op hetgeen over geur in het omgevingsplan is geregeld. 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.

Ten aanzien van het onderdeel geur is de oproep van Verkooijen aan het bestuursorgaan om zo min mogelijk invulling te geven aan de flexibiliteitsbepalingen.

1.2 Gezondheid

Gezondheid neemt een steeds belangrijkere rol in binnen het afwegingskader van veel beslissingen. Ook in de Omgevingswet zien we dit terug. Het bereiken en in standhouden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving is een van de in de wet verankerde doelen. Aan de hand van de situatie in de geitenhouderij en de emissies van endotoxinen

onderbouwt Verkoijen dat gezondheid een relevant thema is geworden. Er blijkt echter niet altijd een eenduidige basis aanwezig te zijn om te toetsen of een plan aanvaardbaar is gelet op de (volks-)gezondheid. Desalniettemin verplicht artikel 4.2 lid 1 van de Omgevingswet dat het omgevingsplan in ieder geval de regels bevat die nodig zijn met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (ETFAL). Deze ETFAL lijkt een bredere toets dan die van ‘goede ruimtelijke ordening’.

1.3 Voorzorgsbeginsel

Bij onzekere risico's waar geen wetenschappelijke overeenstemming over bestaat, speelt het voorzorgsbeginsel een rol. De Omgevingswet verplicht overheden om in hun omgevingsvisie rekening te houden met dit beginsel. Indirect werkt het beginsel daardoor dus door in de vergunningverlening. Vanzelfsprekend niet ongemotiveerd. Het blijft voorts telkens een afweging van de verschillende belangen, waarbij ook moet worden gemotiveerd of er daadwerkelijk een risico op schade bestaat. Dit kan de besluitvorming weer ondoorzichtig maken, wat onwenselijk is omdat de belangen vaak groot zijn. Blijkt in een procedure dat een overheidsorgaan een verkeerde of onzorgvuldige ETFAL-beoordeling heeft verricht dan kunnen hierdoor de bedrijfsmogelijkheden van een agrariër ernstig worden beperkt. De Omgevingswet geeft overheden, zoals al benoemd, meer mogelijkheden tot het voorschrijven van meer regels. Voldoet een activiteit aan al die regels zoals neergelegd in een omgevingsplan, maar is het desondanks ongewenst, dan biedt artikel 5.2 van de Omgevingswet de vergunningsverlener toch nog de mogelijkheid een omgevingsvergunning te weigeren als naar haar oordeel sprake is van bijzondere omstandigheden waardoor het verlenen van de vergunning zou leiden tot ernstige nadelige of mogelijk ernstige nadelige gevolgen voor de gezondheid. Denk aan de Q-koorts en de vogelgriep. Hierbij speelt het voorzorgsbeginsel een grote rol.

In het slot van zijn betoog uit Verkoijen zijn frustratie over het feit dat het aspect gezondheid ook via de zogenaamde omgekeerde werking de bouw van gevoelige objecten kan belemmeren. Door het geitenmoratorium worden geitenhouders beperkt in hun uitbreidingsmogelijkheden. Dit moratorium beperkt echter niet de nabije woningbouw mogelijkheden omdat het niet zou leiden tot onaanvaardbare gezondheidsrisico's. Deze onevenwichtigheid kan niet bestaan. Schrap – aldus Verkoijen – dus het geitenmoratorium of trek één lijn: de volksgezondheid is of in het geding of niet, maar niet de ene keer wel en de andere keer niet.

1.4 Stikstof

Collega Antoine Poppelaars neemt het stokje over voor de onderwerpen stikstof en gewasbeschermingsmiddelen.

Nederland verkeert sinds de PAS-uitspraak van 29 mei 2019 in een stikstofcrisis. En daarin zullen we ook nog wel een aantal jaren zitten. Jaren dus met veel onzekerheid.

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 km van het project stikstof of depositie neerslaat op een stikstofgevoelig en overbelast Natura 2000-gebied. Niet elke stikstofdepositie leidt automatisch tot een vergunningsplicht, en ook de instandhoudingsdoelstellingen verschillen per gebied. In beginsel is een omgevingsvergunning vereist om een Natura 2000-activiteit te verrichten. Dat is anders wanneer een bepaalde drempelwaarde (de kritische depositiewaarde) niet wordt overschreden en wanneer op voorhand, op basis van objectieve gegevens, significante gevolgen kunnen worden uitgesloten. Op basis van de Porthos-uitspraak (ABRvS 16 augustus 2023) benoemt Poppelaars dat via een zogenaamde 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. Een beoordeling op basis van de strengere passende beoordeling is dus niet (altijd) vereist.

In het kader van de stikstofproblematiek moet de Rendac uitspraak van 18 december 2024 als kernuitspraak worden gezien. Na deze uitspraak mag intern salderen niet meer in de voortoets worden meegenomen. In de voortoets mag alleen nog worden gekeken naar de gevolgen van het project zelf. Door deze uitspraak zal het verkrijgen van een natuurvergunning voor agrarische ondernemers aanzienlijk moeilijker worden. Er zal moeten voldaan aan het additionaliteitsvereiste. Op basis van dit vereiste – al bekend uit de Habitatrichtlijn – kunnen instandhoudings-, preventieve-, beschermende en compenserende maatregelen worden geëist voor de instandhouding van Natura 2000-gebieden. Het additionaliteitsvereiste vormt een echte sta-in-de-weg voor verduurzamende boeren. Op welke wijze kan het bevoegd gezag nog tot vergunningverlening overgaan? Het is een complexe opgave bij de toepassing van het vereiste in het kader van intern salderen. Kan de overheid komen tot een beleidsmatige aanpak op gebiedsniveau? Daarvoor is

het in ieder geval noodzakelijk dat het bevoegd gezag beleidsregels gaat opstellen en de omgevingsverordening zal wijzigen. Bij de vergunningverlening zal het er met name om gaan dat gemotiveerd moet worden dat instandhoudingsdoelstellingen kunnen worden bereikt. Ook stoppende agrariërs die deelnemen aan stoppersregelingen lopen tegen het additionele vereiste aan met betrekking tot de voor hen beschikbare 15% stikstofruimte. De onzekerheid over de benutbaarheid doet hen afhaken van deelname aan de stoppersregeling.

1.5 Gewasbeschermingsmiddelen

Het laatste onderwerp in dit preadvies heeft betrekking op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Met de groeiende woningbouwopgave is de bouw binnen een straal van 50 meter van een agrarisch perceel waar het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen is toegestaan, meer en meer het onderwerp van procedures geworden. Procedures, veelal aangespannen door agrarische bedrijven die vrezen voor beperkingen in hun bedrijfsvoering. Het preadvies gaat in op de recente jurisprudentie en de juridische mogelijkheden met betrekking tot het aanpassen van de 50 meter afstand en de gevolgen daarvoor voor de agrarisch ondernemer.

Een belangrijke vraag die moet worden beantwoord is of er moet worden gekeken naar de maximale mogelijkheden van het omgevingsplan of dat een representatieve invulling van wat er in de praktijk aannemelijk is volstaat. De rechtspraak van de Afdeling is hier niet duidelijk in. Poppelaars bespreekt uitspraken waarin wordt uitgegaan van een representatieve invulling en van de maximale planologische mogelijkheden. Wanneer kunnen nu gevoelige functies binnen de 50 meter grens mogelijk worden gemaakt? Een mogelijkheid daartoe is het opnemen van een voorwaardelijke verplichting in de planregels. Het gebruik van een woning is pas toegestaan nadat een specifieke landschappelijke inpassing is gerealiseerd waardoor de drift van de gewasbeschermingsmiddelen wordt beperkt (struweelhaag of driftwerend doek bijvoorbeeld). Een andere mogelijkheid is het opleggen van een milieuzone. In een deel van het plangebied wordt het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen uitgesloten. De derde mogelijkheid is het wijzigen van de definitiebepaling gewasbeschermingsmiddelen in de planregels. Zodat bijvoorbeeld alleen het gebruik van biologische middelen is toegestaan of uitsluitend handspruiten.

Poppelaars roept ter afsluiting de agrariër op om alle ontwikkelingen nauwlettend te volgen. De belangen (en de gevolgen) voor hem kunnen groot zijn. De

agrarische sector staat voor aanzienlijke ruimtelijke uitdagingen op het gebied van geur, gezondheid, stikstof en gewasbeschermingsmiddelen.

1.6 Pitch

Op dit preadvies volgt de pitch van Merle Bloem senior vergunningverlener bij de provincie Gelderland. Zij gaat in op de vergunningverleningspraktijk in de provincie Gelderland.

Gelderland is de grootste provincie van Nederland met ook het grootste aaneengesloten natuurgebied, te weten de Veluwe. De provincie krijgt jaarlijks een paar 100 aanvragen voor een Natura2000-activiteit (voorheen de Wet Natuurbescherming). Sinds de Rendac-uitspraak van eind 2024 worden er op dit moment echter nauwelijks vergunningen afgegeven. Bij de beoordeling van een Natura2000-activiteit kijkt de vergunningverlener naar alle effecten zoals trillingen en geluid, maar met name naar de stikstofeffecten. In ieder geval ook in de provincie Gelderland is de stikstofbelasting zo groot dat de biodiversiteit en het bodemleven ernstig is geschaad waardoor de natuur eentonig wordt en uiteindelijk zelfs de volksgezondheid in gevaar komt. In de provincie Gelderland zijn 15 Natura 2000-gebieden. Daarvan zijn 13 gebieden stikstofgevoelig. Voor 11 van deze gebieden is ten behoeve van de vergunningverlening een natuurdoelanalyse opgesteld. Daarin wordt een 'ja' oordeel (geen verslechtering en uitbreidingsdoelen worden gehaald), een 'ja mits' oordeel (geen verslechtering en niet zeker halen van de uitbreidingsdoelen) en een 'nee, tenzij' oordeel (verslechtering niet uitgesloten en uitbreidingsdoelen worden niet gehaald) gegeven. In 6 van de 11 natuurdoelanalyses wordt een verslechtering niet uitgesloten (een nee tenzij dus). Eén van die gebieden is de Veluwe. Zowel nu als in 2030 laat de analyse zien dat er een forse overbelasting van stikstofwaarde is. Dit is een overbelasting ten opzichte van de kritische depositiewaarde. Deze waarde is een waarde waarboven stikstof een kritisch knelpunt wordt voor een specifiek habitatype.

1.6.1 Vergunningverlening

Bij de vergunningverlening moeten significante effecten kunnen worden uitgesloten. Dat kunnen we doen op voorhand op basis van openbare en objectieve gegevens in de voorttoets of we kunnen dit doen bij de passende beoordeling. Bij een passende beoordeling wordt gekeken wat de mogelijke depositie is. Als die er is, dan kan ervoor worden gekozen om die ecologisch te onderbouwen en daarmee te concluderen dat er geen significant effect is of er kan gekozen worden om te gaan mitigeren. Een van de voorbeelden van

mitigerende maatregelen is intern of extern salderen. En bij het inzetten van een mitigerende maatregel moet de vergunningverlener aan de additionaliteit toetsen. Bij het additionaliteitsvereiste moet worden beoordeeld of de mitigerende maatregel niet ingezet zou moeten worden als maatregel ten behoeve van de natuur. En daarmee moet eigenlijk worden beoordeeld of er voldoende andere maatregelen worden getroffen om verslechtingen te kunnen uitsluiten in de natuur. En bij de Veluwe is het antwoord daarop dan vaak nee. Bloem geeft een voorbeeld wat dit voor een veehouderij betekent met 1000 kg NH₃-emissie die wil innoveren en reduceren tot 500 kg NH₃. Hij wil daarvoor zijn eigen referentiesituatie middels intern salderen inzetten. Dat gaat niet meer. Sinds de Rendac-uitspraak moeten we de wijzigingen beoordelen als een nieuw project. Bij de beoordeling moet nu worden aangetoond dat die 1.000 kg niet ingezet zou moeten worden voor de natuur. Het gaat met andere woorden niet om de reductie die wordt behaald maar om het inzetten van die mitigerende maatregel. Wat die hele 1.000 kg is. Door de Rendac-uitspraak kan het intern salderen niet meer in de voortoets worden betrokken. In de voortoets wordt gehele project dus als zijnde nieuw getoetst. In die fase beoordeel je niet op basis van vergelijking met of wijziging van de oude situatie. Bij de passende beoordeling – dus in de vergunningsplicht – wordt pas de referentiesituatie in de beoordeling meegenomen. Het meenemen van de referentiesituatie wordt dan gezien als mitigerende maatregel. Alsdan wordt beoordeeld of de mitigerende maatregel, dus het inzetten van die 1.000 kg, nodig is voor de natuur (het additionaliteitsvereiste). Vergunningverlening wordt aldus knap lastig. Deze uitwerking werkt dus ook nadrukkelijk in het nadeel van de landelijke beëindigingsregelingen. Alsdan komt 85% van de referentiesituatie ten goede aan de natuur en kunnen de deelnemers slechts 15% zelf inzetten voor een nieuwe activiteit. Dit stimuleert niet om deel te nemen aan de regelingen.

Naast de ecologische additionaliteitstoets hebben we bij de vergunningverlening ook nog te maken met een technische en wetenschappelijke toets over de werking van emissiereducerende systemen. In de vergunningverlening moet een bepaalde wetenschappelijk zekerheid worden nagestreefd. Daar ligt nu een ander probleem omdat er een aantal wetenschappelijke rapporten is dat emissiereducerende systemen in twijfel trekt. Voor de aanvrager die de onderbouwing moet leveren, maar ook voor de vergunningverlener, wordt het dan heel lastig.

Ter afsluiting merkt Bloem nog op dat de provincie aan diverse sporen werkt om de vergunningverlening

weer vlot te trekken. Maar binnen alle kaders en de eisen die worden gesteld, is en blijft het lastig.

2. Boeren anno 2025: veranderen, verplaatsten of stoppen? Een beschouwing vanuit pachtrechtelijk perspectief

Het tweede preadvies is van Rens Jansen van Goud Advocaten. Hij benadert het onderwerp vanuit het pachtrechtelijk perspectief. Met een specifieke onderverdeling in veranderen, verplaatsen en stoppen. In het preadvies worden de aandachtspunten gegeven waarbij een agrariër (pachter) bij een verandering, een verplaatsing of bij het stoppen moet stilstaan.

2.1 Veranderen

Bij het geheel of gedeeltelijk wijzigen van de bedrijfsactiviteiten op het agrarisch bedrijf zijn er diverse vragen en aandachtspunten. Ten eerste of er nog sprake is van bedrijfsmatige landbouw en in het verlengde daarvan of nog wordt voldaan aan de definitie pacht. Vervolgens is het de vraag of de pachter eenzijdig kan besluiten tot verandering van zijn activiteiten en/of de bestemming, inrichting of gedaante van het gepachte. En tot slot: welke rol speelt de Grondkamer hierbij nog?

Bij de vraag of nog sprake is van bedrijfsmatige landbouw is van belang het door partijen beoogde gebruik en niet het feitelijke gebruik bij aanvang of op een later moment. De vraag of dat gebruik op grond van de overeenkomst is toegestaan, wordt beantwoord op basis van de Haviltex-maatstaf.

Bij een verandering is het voor de pachter van belang om te waarborgen dat de toekomstige bedrijfsactiviteiten in zijn geheel gezien nog steeds vallen onder het begrip bedrijfsmatige landbouw. Uit de rechtspraak vloeit voort dat er sprake moet zijn van een complex van economische activiteiten, gericht op winst door uitoefening van landbouw. Daarvoor geldt a. de omvang van het bedrijf en de onderlinge samenhang tussen de diverse bedrijfsactiviteiten, b. de vraag of de voor toekomstige winstkansen noodzakelijke investeringen plaatsvinden, c. het redelijkerwijs te verwachten ondernemingsrendement en d. de vraag of de gebruiker een hoofdfunctie binnen de landbouw heeft. Een en ander in onderlinge samenhang te beschouwen en met inachtneming van de overige omstandigheden van het geval. Agrarische ondernemers gaan meer en meer op zoek naar mogelijkheden tot verbreding van de bedrijfsactiviteiten. Bij

deze multifunctionele landbouw moet bezien worden of men zich daarmee niet buiten de definitie pacht begeeft, omdat niet langer sprake is van landbouw in de zin van artikel 7: 312 BW. Uit de wetsgeschiedenis volgt dat de wetgever de mening is toegedaan dat bij het mede uitoefenen van niet-landbouwkundige activiteiten de regeling van pacht van toepassing is en blijft, zolang het karakter van de onderneming agrarisch blijft. Deze lijn zien we ook terug in de literatuur en in de jurisprudentie.

Welke vrijheden heeft een pachter bij veranderingen? In ieder geval geldt dat wanneer de pachter de bestemming, inrichting of gedaante van het gepachte wil veranderen, hij zich eerst dient te wenden tot zijn verpachter om toestemming te vragen voor de beoogde verandering. Het gepachte is immers voor een specifiek gebruik ter beschikking gesteld. Deze toestemming kan schriftelijk of mondeling worden gegeven. Het verschil in bewijskracht bij een toekomstig geschil is duidelijk. Met de inrichting of gedaante van het gepachte wordt bedoeld op de feitelijke gesteldheid van het gepachte. Met ‘bestemming’ wordt bedoeld wat partijen ten aanzien van het gebruik zijn overeengekomen. De contractuele bestemming dus. Is die niet vast te stellen, dan wordt het gebruik voor de pachter begrensd voor de wet. En toestemming is niet alleen vereist bij wijziging van de bestemming buiten het agrarisch gebruik maar ook bij wijziging van het agrarisch gebruik. Toestemming is niet nodig voor wijzigingen die bij het einde van de pacht zonder noemenswaardige kosten ongedaan kunnen worden gemaakt. Uit de rechtspraak vloeit voort dat dit ziet op (geringe) wijzigingen of toevoegingen aan de inrichting of gedaante van het gepachte en niet op wijzigingen in de bestemming. Wanneer de pachter en de verpachter geen overeenstemming kunnen bereiken, kan de pachter de grondkamer verzoeken een vervangende machtiging te verlenen. Behoudens bijzondere omstandigheden moet om de machtiging voor het aanbrengen van de wijziging zijn verzocht en verkregen. De grondkamer verleent deze machtiging slechts wanneer a. veranderingen noodzakelijk zijn voor doelmatig gebruik van het gepachte, b. geen zwaarwichtige belangen van de verpachter aanwezig zijn die zich tegen de verandering verzetten. De grondkamer heeft de mogelijkheid om aan de machtiging voorwaarden te verbinden of daarbij een last op te leggen. Ook kan zij de pachtprijs aanpassen. Los van het feit dat voorafgaande toestemming of machtiging van de grondkamer niet kan leiden tot een ontbinding van de overeenkomst, geeft dit de pachter ook de mogelijkheid om bij het einde van de pacht een vergoeding van de verpachter te vorderen

voor verbeteringen. In dit laatste – het melioratierecht – zit ook het belang voor een verpachter om diens toestemming te weigeren.

Wat kan de rol van de grondkamer hier nog zijn? Het pachtrecht kent niet de *imprévision*-regel. Zij kan dus niet de gevolgen van de overeenkomst wijzigen of de overeenkomst geheel of gedeeltelijk ontbinden. Partijen kunnen haar wel vóór het einde van de termijn verzoeken bepalingen van de pachtovereenkomst te herzien die geen betrekking hebben op de tegenprestatie. Uit de rechtspraak van de Centrale Grondkamer blijkt dat dit met name gaat om verouderde bepalingen in overeenstemming te brengen met nieuwe inzichten. Partijen kunnen geen bedoelingen worden opgelegd die zij niet gezamenlijk zijn overeengekomen. Jansen werpt – op basis van een discussie in de literatuur – de vraag op of deze toepassing wellicht zal veranderen onder invloed van de duurzaamheidsproblematiek.

2.2 Verplaatsen

Wanneer er – om welke reden dan ook – sprake is dat een pachter zijn bedrijf wil of moet verplaatsen, zal in niet veel gevallen een verpachter nog een reguliere pachtovereenkomst afsluiten. Doorgaans zal er sprake zijn van geliberaliseerde pacht van los land. Een pachter die wil verplaatsen moet zich dan afvragen of hem dit voldoende waarborgen biedt voor de voortzetting van zijn bedrijf. Onder meer omdat er geen recht is op verlenging van de pachtovereenkomst. Jansen bespreekt de regelingen wanneer een verpachter wel of niet een vervangende locatie ter beschikking kan en wil stellen. Wanneer dit niet kan of lukt rijst de vraag of het mogelijk is om een pachtovereenkomst gedeeltelijk op te zeggen. Bijvoorbeeld uitsluitend ten aanzien van de gebouwen maar niet ten aanzien van de grond. Onder oud recht was dat mogelijk. Volgens de door Jansen aangehaalde Nijman moet het op grond van het systeem van artikel 7:374 BW met tussenkomst van de rechter mogelijk zijn. Jansen heeft echter geen rechtspraak aangetroffen onder het huidige recht die dit bevestigt. Indien het gepachte gedeeltelijk niet voor bedrijfsmatige landbouw wordt gebruikt, is voor dat gedeelte in ieder geval wel partiële ontbinding mogelijk.

Veel aandacht is er in het preadvies en tijdens de presentatie voor de gevolgen van het Didam- arrest van 26 november 2021 op de verplaatsing. De inhoud van en lessen uit dit arrest worden alhier niet herhaald. Het arrest zag op het sluiten van een koopovereenkomst. Aangenomen wordt dat deze regels ook gelden, indien de overheid een voornemen heeft een pachtovereenkomst te sluiten. Ook dan zal dus gelden

dat alle spelregels niet gelden als bij voorbaat vaststaat of redelijkerwijs mag worden aangenomen dat op grond van objectieve, toetsbare en redelijke criteria slechts een serieuze gegadigde in aanmerking komt voor verpachting. In het Didam II-arrest van 25 oktober 2024 heeft de Hoge Raad meer duidelijkheid verschaft over de uitleg en toepassing van de regels. Een koop- of pachtovereenkomst die in strijd met de regels is gesloten, is niet nietig of vernietigbaar. Het handelen van de overheid is een onrechtmatige daad en leidt tot mogelijke schadeplichtigheid. Overigens lijkt op basis van Didam II ook te gelden dat bij een serieuze gegadigde toch een selectieprocedure moet worden gevolgd. Voor de pachtpraktijk zullen de Didam-arresten met name relevant zijn in gevallen waarin (geliberaliseerd) verpachte gronden opnieuw moeten worden uitgegeven dan wel de situatie waarin de overheid een verplaatsende pachter wenst te faciliteren door het aanbieden van een vervangende locatie. Inmiddels bestaat hierover enige rechtspraak. Het is vooral de vraag of het de overheid nog is toegestaan om een-op-een te verpachten. Denk aan de ene serieuze gegadigde en de selectieprocedure. De preadviseur bespreekt in dit kader de uitspraak van de rechtbank Noord-Holland van 1 februari 2023 en het arrest van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden van 30 juli 2024. In beide procedures delfden de zittende pachters het onderspit. In de eerstgenoemde procedure hoefde de overheid de grond niet opnieuw aan de bestaande pachter aan te bieden. In de tweede procedure bleek een andere partij de enige serieuze gegadigde te zijn.

In de afsluitende conclusie ten aanzien van het onderdeel verplaatsing pleit Jansen ervoor om in situaties waarin de overheid met het oog op herstel dan wel ontwikkeling van natuur (denk ook aan de stikstofproblematiek), de pachter vervangende percelen wil aanbieden, deze percelen een-op-een kunnen worden gegund. Anders komen ontwikkelingen nooit op gang. Aan de hand van de besproken rechtspraak betwijfelt hij echter de haalbaarheid. Immers: de overheid moet op basis van de Didam-arresten op basis van objectieve, toetsbare en redelijke criteria motiveren dat de pachter de enige serieuze gegadigde is. Terwijl ook nog steeds een selectieprocedure moet worden gevolgd. Als onderdeel van de motivering wordt genoemd: de huidige pachtovereenkomst belemmert herstel/ontwikkeling van de natuur. Het aanbieden van de vervangende pachtgrond is de enige oplossing. Voor wat betreft het voornemen tot verplaatsing door de pachter geldt dat de pachter rekening moet houden met de beperkingen op grond van de Didam-arresten.

En daarmee met de doorlooptijd van procedures. De pachter zal zich ook terdege moeten voorbereiden op de mogelijkheid en termijn waarop hij de bestaande pachtovereenkomst kan beëindigen.

2.3 Stoppen

De veehouderij kan gebruik maken van zowel landelijke als provinciale uitkoopregelingenregelingen. In al die regelingen is het woord pacht niet of nauwelijks terug te vinden. Voor zover er sprake is van pacht, zal er sprake zijn van hoevepacht. Nu in de regelingen met pachtverhoudingen niet specifiek rekening is gehouden, roept dat de vraag op of partijen elkaars toestemming nodig hebben voor deelname. Duidelijk is dat de pachter niet zonder medewerking van de verpachter kan deelnemen en andersom. Immers alleen de veehouder kan de subsidieaanvraag indienen. Maar de pachter kan weer niet zonder toestemming van de verpachter aan alle voorwaarden voldoen. Denk onder andere aan de kwalitatieve verplichting om de locatie niet meer te gebruiken voor het houden van dieren of de sloop van stallen. In beginsel bestaat er geen wederzijdse verplichting tot het geven van medewerking aan de regelingen. Jansen is echter de mening toegedaan dat zich situaties kunnen voordoen waarin de verpachter of de pachter op grond van de redelijkheid en billijkheid zijn medewerking aan deelname aan een stoppersregeling redelijkerwijs niet mag onthouden. Echter omdat de gevolgen van deelname aan een stoppersregeling ingrijpend zijn, is er volgens Jansen voor de rechterlijke macht een grote mate van terughoudendheid op zijn plaats. Overigens zijn op dit moment de meeste inschrijvingstermijnen gesloten waardoor er nu hooguit achteraf kan worden vastgesteld dat er – op basis van een onrechtmatige daad – sprake zou kunnen van een aanspraak op schadevergoeding. Maar er zullen ongetwijfeld nieuwe regelingen komen. Wanneer het bedrijf wordt beëindigd moet hierdoor ook de pachtovereenkomst worden beëindigd. Is daarover overeenstemming bereikt dan wordt dit bij voorkeur schriftelijk vastgelegd. Wanneer de verpachter daarentegen niet instemt, dient de pachtovereenkomst te worden opgezegd volgens de in het BW opgenomen regels. Hierbij komt ook het melioratierecht om de hoek kijken en de specifieke regels die gelden bij oplevering bij het einde van de pacht.

Jansen eindigt zijn preadvies met de volgende drie stellingen:

- Stelling I: Een pachter zou meer ruimte moeten krijgen om naast agrarische activiteiten ook niet-agrarische activiteiten te ontplooiën (multifunctionele landbouw). Dit zou minder snel moeten leiden tot beëindiging van de pachtovereenkomst.

- Stelling II: Indien de overheid als verpachter een bedrijfsverplaatsing mogelijk wenst te maken, zou zij meer ruimte moeten krijgen om een vervangende locatie aan te bieden aan (uitsluitend) de pachter die verplaatst moet worden.
- Stelling III: Indien een verpachter of pachter wenst deel te nemen aan een stoppersregeling, is de andere partij op grond van de redelijkheid en billijkheid gehouden om hieraan medewerking te verlenen.

2.4 Pitch

Op dit preadvies volgt de pitch – hij noemt zichzelf overigens een referent – van Benno Nijman advocaat bij A&S Advocaten. De heer Nijman heeft veel waardering en respect voor het preadvies. Zijn referaat begint hij met iets te zeggen over de aard van het pachtrecht. Oorspronkelijk een financieringsinstrument voor de landbouw. Dat zal door velen niet meer als zodanig worden ervaren. Het pachtrecht kent voorts een zekere – wenselijke – overheidscontrole. Nijman is persoonlijk de mening toegedaan dat de wetswijziging van 2007 aan het systeem van het pachtrecht afbreuk heeft gedaan. Doordat er nu twee systemen naast elkaar bestaan, ontbreekt het evenwicht. Er is grote twijfel of de aangekondigde hersteloperatie – zo die er al komt – het evenwicht gaat herstellen.

Nijman is sceptisch over het effect van de oproep van Jansen aan de wetgever om zaken te wijzigen. Niet dat hij eraan twijfelt, maar de ervaring leert dat er slecht wordt geluisterd. Dit brengt Nijman tot de vraag hoe het pachtrecht wel de problemen die uit de veranderende omstandigheden voortvloeien en die Jansen signaleert, kan oplossen?

Allereerst met betrekking tot de bedrijfsmatigheid en aangestipt in stelling I. Voor Nijman is dit de legitimatie tegenover verpachters voor de beperkingen die voor hen uit het wettelijk systeem van de pacht voortvloeien. Nijman is het dan ook niet eens met de eerste stelling van Jansen. Meer ruimte voor de pachter bij multifunctionele landbouw past niet in het systeem. Maar de staatssecretaris heeft nieuwe pachtregels aangekondigd. Nijman kan zich voorstellen dat er een pachtvorm wordt gecreëerd die toegespitst is op multifunctionele landbouw en waarin het bedrijfsmatigheids criterium minder strikt (niet strikt landbouwkundig) wordt toegepast.

Een ander punt dat Jansen aan de orde stelt betreft de invloed van onvoorziene omstandigheden. De algemene voorziening die daarvoor in het BW is opgenomen, is voor het pachtrecht nadrukkelijk uitgesloten. Maar dat betreft alleen de herziening

van de pachtprijs. Voor de andere bepalingen van de pachtovereenkomst geldt dat niet. Hier ligt een rol voor de grondkamer maar die blijkt daar in de praktijk zeer terughoudend mee om te gaan. Terecht, aldus Nijman, want een grondkamer is geen rechter. Maar stel nu dat een partij een wijziging in de overeenkomst nodig heeft? Dan ziet Nijman hier een rol voor de rechter weggelegd. Daarvoor is volgens hem ruimte al zal dan wel met de belangen van beide partijen rekening moeten worden gehouden.

En tot slot, met betrekking tot hetgeen in stelling III is benoemd, de medewerking van een partij op grond van de redelijkheid en billijkheid wanneer de andere partij wenst deel te nemen aan een opkoopregeling. Jansen benoemt als voorbeeld de situatie van een pachter die een melkveehouderij pacht. De gebouwen verkeren in slechte staat en de pachter wil door als akkerbouwer. Alsdan moet volgens Jansen de verpachter zijn zegen geven aan deelname aan de beëindigingsregeling. Nijman heeft daarover zijn twijfels. Een verpachter hoeft de gebouwen niet te vernieuwen (wel te onderhouden) en bovendien loopt hij het risico dat op de locatie helemaal geen vee meer mag worden gehouden. Naar de mening van Nijman wordt hier te veel met de pachter mee gedacht.

Dit brengt Nijman, tot slot, tot het onderdeel van het preadvies waarmee hij het volstrekt niet eens is. Nijman is de mening toegedaan – anders dan Jansen dus – dat de pachter een pachtovereenkomst niet eenzijdig gedeeltelijk kan beëindigen. Dat kon niet onder het oude recht en ook niet onder het huidige recht. Voor zover het mogelijk was ging het om een zeer zeldzame uitzondering, die de regel bevestigt dat de tussenkomst van de rechter daarvoor is vereist. Voor Nijman geldt dat hij grote waarde hecht aan de rol die de pachtrechter tussen partijen in een pachtverhouding kan spelen. Dat is niet voor niets. Vanwege het evenwicht in een pachtverhouding moeten de belangen van pachter en verpachter tegen elkaar afgewogen worden. Alleen indien Jansen zijn derde stelling op die wijze heeft bedoeld, kan Nijman daar vrede mee hebben.

Nijman heeft de tweede stelling onbesproken gelaten.

3. Boeren anno 2025: doorgaan, omschakelen of stoppen

Het derde preadvies is geschreven door Robin Nijhuis en Edwin Sloot, belastingadviseurs bij Flynth, en gepresenteerd door de heer Nijhuis. In dit preadvies ligt de focus op het omschakelen of verplaatsen van de

onderneming. Daar liggen zowel vooruit als achteruit bekeken de grootste fiscale hobbels. Wat zijn zoal de implicaties als kort voor een omschakeling of aanpassing in de bedrijfsvoering, fiscale faciliteiten zijn benut? In het slot van het preadvies wordt toch ook nog stilgestaan bij de staking van de onderneming.

3.1 Aanpassing van de bedrijfsvoering

Bij een aanpassing kun je als belastingplichtige worden ingehaald door het verleden. In het verleden toegepaste faciliteiten in de inkomstenbelasting, overdrachtsbelasting en schenkbelasting kunnen komen te vervallen doordat niet aan voortzettingstermijnen wordt voldaan.

3.2 Inkomstenbelasting

Als het gaat om een voortzettingstermijn wordt bij een bedrijfsoverdracht gebruik gemaakt van de faciliteit van de geruisloze doorschuiving. De fiscale claim op het bedrijf verschuift naar de bedrijfsopvolger omdat hij met dezelfde boekwaarde doorgaat. Deze faciliteit vindt zijn grondslag in de continuïteit van de onderneming. Dit blijft zorgen voor werkgelegenheid en productie en daarmee genereert de ondernemer inkomsten voor de overheid in de vorm van loonbelasting, omzetbelasting en inkomstenbelasting. De doorschuifregeling veronderstelt dus dat de onderneming wordt voortgezet. De regeling kent echter geen vaste voortzettingstermijn. De voortzettingseis is ook niet heel erg streng. De voortzetter moet de overgenomen onderneming enige tijd hebben voortgezet (althans de intentie daartoe hebben). Aan de eis wordt dus niet voldaan wanneer er in onmiddellijke samenhang met de doorschuiving een overdracht plaatsvindt.

3.3 Overdrachtsbelasting

Nijhuis behandelt vier situaties waarbij de overdrachtsbelasting een belemmerende werking heeft op de bedrijfsvoering en de voortzetting ervan.

De vrijstelling bij bedrijfsovername in de familiesfeer (artikel 15, eerste lid, letter b Wbr) die wat de bedrijfsvoering betreft in haar geheel (al dan niet in fasen) door de verkrijger wordt voortgezet. De familiesfeer wordt beperkt uitgelegd en merkwaardig genoeg valt de eigen partner daar niet onder. De voortzettingstermijn is streng maar kent geen vaste (harde) termijn. In de praktijk wordt vaak een termijn van drie jaar geadviseerd. Op de voortzettingstermijn bij deze vrijstelling gaat de heer De Beer in zijn pitch nader in, waarnaar hier wordt verwezen.

De vrijstelling bij inbreng in personenvennootschappen en rechtspersonen (artikel 15, eerste lid, letter e Wbr) van een gehele onderneming. Deze

regeling kent een concrete voortzettingstermijn van drie jaar, gerekend vanaf het moment van inbreng. Een “te vroege” deelname aan een beëindigingsregeling kan hier dus tot problemen leiden.

De overdrachtsbelasting kent ook een vrijstelling bij kavelruil (artikel 15, eerste lid, letter la Wbr). Voor wat betreft de woning – de regeling is hier onlangs aangescherpt – geldt dat deze tot tien jaar na de verkrijging aan de (nieuwe) strengere voorwaarden moet voldoen. Ook voor de overige opstallen geldt dat deze zaken gedurende een periode van tien jaar geheel of nagenoeg geheel (90%) bedrijfsmatig ten behoeve van de landbouw moeten worden geëxploiteerd. Als door een omschakeling in de bedrijfsvoering binnen tien jaar het bedrijfsmatig gebruik eindigt of wordt beperkt, zal ook hier alsnog overdrachtsbelasting moeten worden betaald. Dat doet zich ook voor bij mantelzorg, zorgboerderij of een camping.

Nijhuis acht het onwenselijk dat elke voortijdige beëindiging van het bedrijfsmatige agrarische gebruik van de (overige) opstallen danwel beëindiging van de functionele verbondenheid van de woning, de vrijstelling doet vervallen, ongeacht of dit tot een (gedeeltelijke) staking leidt. Is er overigens sprake van overheidsingrijpen in de zin van de inkomstenbelasting, dan blijft de vrijstelling van toepassing. Daarbij gaat het om onttrekking aan de landbouw ten behoeve van ontwikkeling en instandhouding van natuur en landschap.

De laatste en vierde vrijstelling betreft de cultuurgrondvrijstelling (artikel 15, eerste lid, letter q Wbr). De verkrijging van cultuurgrond is vrijgesteld mits de grond na de verkrijging minimaal tien jaar bedrijfsmatig agrarisch in gebruik blijft. Overigens ongeacht bij wie. In afwijking van deze voorwaarde blijft de vrijstelling van toepassing indien de grond in het kader van overheidsbeleid aan de landbouw wordt onttrokken ten behoeve van ontwikkeling en instandhouding van natuur en landschap.

Deelname aan de LBV-regelingen heeft in beginsel geen invloed op het gebruik van de cultuurgrond en dus op de vrijstelling tenzij de feitelijke vaststelling is dat het gebruik niet meer ten behoeve van de landbouw bedrijfsmatig geëxploiteerde cultuurgrond is.

3.4 Schenk- en erfbelasting

Als algemeen bekend mag worden verondersteld dat de schenk- en erfbelasting een zeer ruimhartige vrijstelling voor bedrijfsoverdrachten (de BOR) kent. Deze vrijstelling kent een bezitseis en een voortzettingseis.

De bezitseis houdt in dat de BOR van toepassing is op ondernemingsvermogen in een onderneming

die de schenker minimaal vijf jaren of de erflater minimaal een jaar tot aan de overdracht heeft geëxploiteerd. De bezitser heeft geen terugwerkende kracht.

De relevante vraag in dit kader is of omschakeling of aanpassing van de bedrijfsvoering tot gevolg heeft dat er een nieuwe bezitstermijn ingaat. Uit de jurisprudentie volgt volgens Nijhuis en Sloot dat indien een aanpassing van de bedrijfsvoering of van de onderneming tot gevolg heeft gehad dat het karakter van de onderneming is gewijzigd, er een nieuwe onderneming is ontstaan dan wel een nieuw onderdeel is ontstaan. Alsdan begint er een nieuwe bezitstermijn.

Bij de LBV en de LBV+ regeling is expliciet aangegeven dat bij een volledige staking en deelname aan de regeling bij een nieuwe start een nieuwe bezitstermijn gaat lopen. Bij een gedeeltelijke staking en deelname aan de regeling dat voor zover de nog bestaande activiteiten worden voortgezet, wordt voor wat betreft de resterende bedrijfsmiddelen, aan de bezitstermijn voldaan. Wanneer de bestaande activiteiten worden uitgebreid gaat geen nieuwe termijn gelden mits er sprake is van dezelfde materiële onderneming. Zijn het nieuwe activiteiten dan begint een nieuwe termijn te lopen. Bij aanpassing of omschakeling door overheidsingrijpen is geregeld dat het reeds verstreken deel van de lopende bezitstermijn overgaat op de nieuwe onderneming.

De voortzettingseis houdt in dat de met toepassing van de BOR verkregen onderneming drie jaar moet worden voortgezet. De termijn gaat in op het moment van de daadwerkelijke verkrijging. De voortzettingseis ziet niet op de verkoop van losse bedrijfsmiddelen. Maar een omschakeling binnen deze termijn kan wel roet in het eten gooien. Als de omschakeling een (gedeeltelijke) staking tot gevolg heeft, is niet meer voldaan aan de voortzettingseis. Als de gedeeltelijke staking het gevolg is van overheidsingrijpen en er wordt geherinvesteerd in een andere onderneming, blijft de vrijstelling van toepassing.

Nijhuis behandelt vervolgens de vraag wat er gebeurt als het gebruik van de grond wijzigt? Voor de inkomstenbelasting (het Pottenbakkersarrest uit 1997) geldt dat de grond vaak tot het ondernemingsvermogen mag blijven behoren. Voor de BOR daarentegen heeft de HR in 2023 beslist dat uit de strekking van de faciliteit voortvloeit dat het moet gaan om vermogensbestanddelen die ten tijde van de verkrijging voor ondernemingsdoeleinden worden aangehouden. De BOR is dus bijvoorbeeld niet van toepassing op verpachte grond. Er is ook sprake van een schending van de voortzettingseis wanneer

de onttrekking van grond voor de aanleg van een zonne- of windpark leidt tot een (gedeeltelijke) staking van de onderneming. De goedkeuring die voor de inkomstenbelasting geldt, is niet van toepassing voor de BOR.

Gehele of gedeeltelijke staking. Met de toepassing van de herinvesteringsreserve kan belaste winst worden afgeboekt op investeringen in andere bedrijfsmiddelen. Hiermee wordt directe belastingheffing over de boekwinst voorkomen. Dat kan niet wanneer er sprake is van (gedeeltelijke) staking. Met ingang van 1 januari 2024 is er een verruiming gekomen in de regeling. De toepassing van de herinvesteringsreserve is nu ook mogelijk bij een gedeeltelijke staking van een onderneming als sprake is van overheidsingrijpen. Zo kan met ingang van 2024 bij deelname aan een beëindigingsregeling als de LBV-regeling door een gemengd bedrijf van melkvee en akkerbouw die als één bedrijf wordt geëxploiteerd en waarbij de melkveetak wordt beëindigd, een zorgtak gestart worden als aparte onderneming naast de resterende akkerbouwonderneming. Bij een volledige staking bestond al een vergelijkbare regeling. Een staking van de onderneming leidt tot heffing van inkomstenbelasting. Nijhuis geeft een kort overzicht van de (stakings-)faciliteiten in de inkomstenbelasting, waaronder de stakingsaftrek, de stakingslijfrente en de MKB-winstvrijstelling. Natuurlijk ontbreekt ook de landbouwvrijstelling niet. Wordt deze laatste vrijstelling nu wel of niet afgeschaft? Door nu de landbouwgrond te herwaarden anticiper je op de eventuele negatieve gevolgen van een afschaffing van deze vrijstelling.

Nijhuis en Sloot signaleren dat de hoge belastingheffing – tot 45% – een fiscale belemmering kan zijn voor deelname aan een opkoop-/beëindigingsregeling. Na aflossing van de schulden en het betalen van belasting kan de ondernemer te weinig overhouden voor de toekomst. Als suggestie stellen Nijhuis en Sloot daarom voor (wederom) een bijzonder – lager – tarief in te voeren, de mkb-winstvrijstelling en de stakingsvrijstelling te verhogen alsmede de hogere bedragen van de stakingslijfrente altijd van toepassing te laten zijn bij overheidsingrijpen.

3.5 Pitch

Zoals hiervoor al aangegeven gaat Arne de Beer, fiscalist vaktechniek bij AAFB, in de fiscale pitch in op de vrijstelling van overdrachtsbelasting bij bedrijfsoverdrachten en in het bijzonder het standpunt dat de belastingdienst daarin recent nog explicieter heeft ingenomen. Dit standpunt vat De Beer als volgt samen “zolang de gefaseerde overdracht nog loopt,

is de vrijstelling voorwaardelijk toegekend”. Hieraan koppelt De Beer de tegeltjeswijsheid “Stick to the plan!”.

Eén van de voorwaarden voor de toepassing van de vrijstelling is dat de onderneming die wat de bedrijfsvoering betreft, in haar geheel (al dan niet in fasen) door de verkrijger wordt voortgezet. Hierover bestaat tegenwoordig een probleem en dan met name bij een fasegewijze toepassing van de vrijstelling bij inbreng in een vof met een kind.

Aan de hand van een casussituatie en vijf voorbeelden leidt De Beer de aanwezigen door en langs het probleem. De casus is eenvoudig. Er is een vof van vader en moeder die een varkenshouderij uitoefent. In 2021 treedt de zoon toe en hij wordt medegerechtigd tot de stille reserves. Bij de toetreding is een beroep gedaan op de vrijstelling bedrijfsoverdracht.

In voorbeeld 1 wordt in 2024 deelgenomen aan een beëindigingsregeling. In de uitleg van de belastingdienst vervalt de vrijstelling want de bedrijfsoverdracht is niet afgerond. De zoon krijgt een naheffingsaanslag overdrachtsbelasting voor de verkrijging in 2021 opgelegd. Met belastingrente!

In voorbeeld 2 treedt de zoon in 2025 uit. Zijn aandeel gaat terug naar zijn ouders. Dan is er sprake van een dubbele heffing. Bij de ouders vanwege de terug overdracht. Bij de zoon over de verkrijging in 2021 omdat de bedrijfsoverdracht niet is afgerond.

In voorbeeld 3 overlijdt de bedrijfsopvolger. Zijn aandeel gaat terug naar zijn ouders. De erfgenamen krijgen nu een naheffingsaanslag voor de verkrijging in 2021. De Beer ziet hier wel een toepassingsmogelijkheid van de hardheidsclausule.

In voorbeeld 4 zet de zoon zijn aandeel in de vof om in de B.V.. De B.V. komt in de vof. Ook nu komt er een aanslag voor de verkrijging in 2021. De zoon is immers geen ondernemer meer en kan de opvolging niet meer afronden. De B.V. kwalificeert niet voor de vrijstelling.

In voorbeeld 5 brengen de ouders hun aandeel in de vof in een B.V. in. De B.V. komt in de vof. Wederom gaat het fout, want de bedrijfsoverdracht kan niet worden afgerond.

Deze “kwalijke” gevolgen worden dus veroorzaakt doordat er geen volledige overdracht aan de zoon plaatsvindt en hij niet de gehele onderneming voortzet. Volgens de belastingdienst moet alles bij het oude blijven (“Stick to the plan”). Goed om te weten is dat de naheffingstermijn bij een economische overdracht twaalf jaar is.

Zijn er ook tegenargumenten? Zeker. De Beer noemt er twee. Het eerste argument is dat er op het moment van verkrijging bij de eerste fase is voldaan

aan de wettelijke regeling: de intentie tot gehele bedrijfsoverdracht en voortzetting van de gehele onderneming is beslissend. Het tweede argument is dat er geen volgttermijn is bij deze vrijstelling. Het laatste woord is hier zeker nog niet over gezegd. Procedures zijn op komst.

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

De vierde en laatste preadviseur van de dag is Rico Ligtvoet, advocaat bij Hooglander Advocaten. Ligtvoet gaat in op de trend die zich in de civiele rechtspraak lijkt af te tekenen van burgers en belangenorganisaties die zich tot de civiele rechter wenden met de vraag om in te grijpen tegen de aantasting van het milieu en de druk op de leefomgeving. Actuele rechtspraak over deze agrarische drukfactoren is er op het gebied van geur, stikstof en gewasbeschermingsmiddelen. Overigens dezelfde items als die in het eerste preadvies aan de orde komen. De vraag is welke risico's deze drukfactoren opleveren voor de agrarische sector en welke kansen daardoor ontstaan. Zeker niet alle aspecten die in het preadvies worden beschreven, komen tijdens de presentatie aan de orde. Ligtvoet kon deze dag zonder tegenspraak praten omdat er geen pitch op zijn preadvies is gevolgd.

4.1 Geur

Geur is volgens het RIVM een belangrijk aspect voor de kwaliteit van de leefomgeving en de gezondheid in de buurt van veehouderijen. Civiele procedures over geurkwesties bestaan veelal uit procedures tegen de overheid en procedures tegen veehouderijen. In zijn presentatie gaat Ligtvoet uitvoerig in op de eerste procedures. In de procedures tegen de overheid richten omwonenden hun pijlen veelal op de bestuursrechtelijke normen voor geurhinder. Deze normen vinden we in paragraaf 5.1.4.6 van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). De wettelijke geurnormen zouden te soepel zijn voor de bescherming tegen geurhinder, waardoor de normen in strijd zouden zijn met hun grondrechten. In het bijzonder artikel 8 EVRM, waarbij dit artikel dan bescherming biedt in bepaalde gevallen van milieuhinder – waaronder geurhinder – die een directe en serieuze impact heeft op de kwaliteit van leven. 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. De staat dient daarbij een zogenoemde ‘fair balance’ tot stand te brengen tussen

de belangen van de betrokken partijen. Daarbij heeft een staat een ruime mate van beoordelingsvrijheid in de keuze voor bepaalde maatregelen ('wide margin of appreciation'), zij het dat de maatregelen redelijk en geschikt moeten zijn. Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens zal dan ook niet snel ingrijpen. Wat zij wel doet bij schending van materiële regels en procedurele waarborgen. Het vorenstaande betekent dat de Nederlandse rechter dus kan onderzoeken of de maatregelen die een staat neemt om milieuhinder tegen te gaan redelijk en geschikt zijn.

Het hiervoor geschetste juridische kader wordt uitgebreid behandeld aan de hand van een procedure over geurhinder bij eerst de Rechtbank Den Haag (14 september 2022) en vervolgens bij het Hof Den Haag (25 maart 2025). Procedures die Ligtvoet ook langs de maatstaf van het Urgenda-arrest legt, in welk arrest is bepaald dat artikel 8 EVRM de staat ertoe kan verplichten om (mitigerende en adaptieve) maatregelen te nemen tegen bepaalde milieugevaren. De conclusie die uit de besproken rechtspraak kan worden getrokken is dat geurhinder kan 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. Dit percentage is evenwel geen harde grens.

In procedures over geur tegen veehouderijen staat het burennrecht (artikel 5:37 BW) centraal. Het is onrechtmatig aan eigenaren van andere erven hinder toe te brengen, zoals door het verspreiden van stank. Belangrijk hierbij is dat het beschikken over of juist het ontbreken van een publiekrechtelijk vereiste vergunning niet zonder meer bepaling is voor het antwoord op de vraag of jégens een bepaalde derde sprake is geweest van onrechtmatige hinder. Ook is niet zonder meer bepalend of wordt voldaan aan de geldende publiekrechtelijke regelgeving.

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. In de zoektocht naar – gewenste – objectivering van geurhinder zoekt de rechtspraak in de regel aansluiting bij de geurnormen in (eerst) de Wet geurhinder en veehouderij) en (nu) het Bkl. Dit laat evenwel onverlet dat rechters rekening dienen te houden met alle relevante omstandigheden.

Ligtvoet wijst in de afsluiting van het onderdeel geurhinder nog op het feit dat de problematiek inmiddels de bijzondere aandacht van de politiek heeft gekregen. Dit mede naar aanleiding van een

eerder adviesrapport van de Commissie geurhinder en veehouderij (Commissie Biesheuvel) en de aanbevelingen die de commissie heeft gedaan. Dit gaat volgens Ligtvoet leiden tot een aanscherping van de geurnormen.

4.2 Stikstof

Kort samengevat – Ligtvoet beschrijft het uitgebreider – heeft de stikstofproblematiek Nederland op slot gezet. De huidige staat van de Nederlandse natuur en het gebrek aan resultaat en daadkracht van de overheid heeft milieuorganisaties aanleiding gegeven om juridische procedures te starten over het stikstofoverschot in onze natuur. Dat waren oorspronkelijk vooral bestuursrechtelijke zaken, maar het onderwerp stikstof heeft ook haar weg gevonden naar het civiele recht. Ligtvoet bespreekt uitgebreid de uitspraak van Rechtbank Den Haag van 22 januari 2025 (de Greenpeace-uitspraak). Greenpeace vordert in deze procedure een verklaring voor recht dat de Staat onrechtmatig handelt door wettelijke stikstofdoelen niet na te leven en dat de Staat de stikstofdoelen moet aanscherpen en prioriteren. Het doel van deze procedure is dat voorkomen wordt dat het onrechtmatig handelen van de Staat leidt tot fundamentele en onomkeerbare verslechtering van de beschermde Nederlandse natuur. Daartoe verwijst Greenpeace ook naar de instandhoudingsverplichting van artikel 6, eerste en tweede lid van de Habitatrichtlijn en artikel 2, eerste lid van de Vogelrichtlijn. Het daarin opgenomen verslechteringsverbod houdt een verplichting in om passende (preventieve) maatregelen te treffen die noodzakelijk zijn om verslechteringen en verstoringen te voorkomen die significante effecten kunnen hebben op bepaalde Natura 2000-gebieden. Mede op basis van een aantal onderzoeken over de staat van de Nederlandse natuur – waaronder het rapport van de Ecologische Autoriteit – komt de rechtbank tot de conclusie dat Greenpeace voldoende bewijs heeft aangedragen voor de gestelde verslechtering van de Nederlandse natuur. En hoewel de rechtbank oordeelt dat Greenpeace geen rechtstreeks beroep toekomt op de Vogel- en Habitatrichtlijn, wijst zij de vordering wel gedeeltelijk toe. De rechtbank oordeelt dat de Staat onrechtmatig handelt door de verslechtering van stikstofgevoelige gebieden niet tijdig te stoppen en wettelijke stikstofdoelen voor eind 2025 niet en voor eind 2030 zeer waarschijnlijk niet te halen. Zij beveelt de Staat om te voldoen aan zijn zelfopgelegde stikstofdoel voor 2030. Zij verplicht de Staat voorts om meer te doen, in het bijzonder voor stikstofgevoelige natuurgebieden op de Urgente Lijst. Hoewel het vonnis niet echt een verrassing mag heten

omdat de Staat zijn zelfopgelegde verplichtingen op het gebied van stikstofvermindering bij lange na niet haalt, bevat het wel drie verrassingen. De eerste verrassing is dat hoewel de rechtbank oordeelt dat de Staat onrechtmatig handelt – en feitelijk een flinke tik op de neus geeft – door het wettelijke stikstofdoel voor 2025 niet te halen, zij de Staat toch geen bevel oplegt om dit doel in 2025 alsnog te halen. De rechtbank wil geen bevelen opleggen die onhaalbaar zijn. De tweede verrassing zit in het bevel dat de Staat krijgt om uiterlijk 31 december 2030 (minimaal) 50% van het areaal stikstofgevoelige natuur in Nederland onder de zogenoemde kritische depositiewaarde te brengen. Verrassend is met name de toevoeging dat die vermindering op een zodanige wijze dient te geschieden dat er steeds prioriteit wordt gegeven aan habitattypen en leefgebieden die op de Urgente Lijst staan. De Staat moet dus gebiedsgericht aan de slag in stikstofoverbelaste gebieden (zoals de Veluwe) en dat is een zware last. Generieke landelijke stikstofvermindering (volgens de zogenoemde kaasschaafmethode) volstaat niet meer. Met deze gebiedsgerichte aanpak vraagt de rechtbank meer van de Staat dan wettelijk is vereist. De derde verrassing is de toewijzing van de gevorderde dwangsom van 10 miljoen euro aan Greenpeace. De rechtbank heeft – gezien de handelswijze van de Staat – er weinig vertrouwen in dat de Staat het rechterlijk oordeel gaat naleven.

Nederland staat dus voor een serieuze korte termijnopgave op het gebied van natuurbescherming. Duidelijk is ook dat de maatregelen ingrijpende gevolgen heeft voor de agrarische sector. Daar komt immers de meeste stikstofdepositie vandaan. Stikstofvermindering in de gebieden op de Urgente Lijst zal erop neerkomen dat de agrarische uitstoot moet worden gestaakt, althans aanzienlijk zal moeten worden verminderd. Minister Wiersma erkent enerzijds dat zeer ingrijpende maatregelen nodig zijn, maar lijkt die anderzijds niet (tijdig) te willen nemen. Zij zet voornamelijk in op innovatie en doelsturing (kritische prestatie indicatoren op bedrijfsniveau). Helaas laat de praktijk op dit moment zien dat deze inzet of niet doet wat het belooft, of de effectiviteit is onzeker. Ook laat de exacte vervuiling per individueel bedrijf zich moeilijk meten waardoor doelsturing niet tot de beoogde resultaten leidt. Als de stikstofnood te hoog wordt en het tijdvak om in te handelen klein, zijn er ook dwingende instrumenten in te zetten die voor stikstofwinst kunnen zorgen. Ligtfoot noemt het instrument van de onteigening en het intrekken van vergunningen. In de kern is het onteigeningsinstrument hiervoor niet bedoeld omdat het gaat om de vermindering van stikstofuitstoot en niet gaat om de

onroerende zaak. Tenzij het de wens is van de overheid om de grond zelf te gaan ontwikkelen. Daaraan zit een fors prijskaartje. Nadeel van onteigening is voorts dat de stikstofproblematiek niet uitsluit dat de vergunning en dus de stikstof wordt verplaatst en dat onteigeningsprocedures heel lang duren. En tijd is nu net iets wat in dit dossier ontbreekt. Het intrekken van vergunningen leidt in ieder geval niet tot langdurige procedures. Sterker nog, met artikel 8.103, eerste lid Bkl dat het bevoegd gezag verplicht 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 Habitatrichtlijn, lijkt er al een wettelijke basis voor te zijn. Het intrekken van een vergunning lijkt dus dichterbij te komen. Voor de schadevergoeding geldt in die situaties niet het uitgangspunt volledige schadeloosstelling (zoals bij onteigening) 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. Een dergelijke (beperkte) vergoeding vergroot de weerstand tegen deze maatregel.

Als andere dwingende maatregelen noemt Ligtfoot aan het slot van dit onderdeel nog maatregelen om de veestapel te verkleinen door het afkomen van productierechten, verboden en geboden om stikstofuitstoot te beperken (denk aan beperkende voorschriften in de natuurvergunning) en andere regelingen die aan boeren verhandelbare rechten toekennen om natuur en milieu te beschermen (onder andere: normeren van ruw eiwitniveau in diervoeding, een bonus/malussysteem om weidegaan te stimuleren, het opleggen van gebruiksnormen voor (kunst)mest, het bekijpen van stalemissies via een ammoniakheffing of ammoniakrechtensysteem).

4.3 Gewasbeschermingsmiddelen

De derde drukfactor is het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen door (voornamelijk) uitsluitend lelietelers.

Gewasbeschermingsmiddelen worden in verband gebracht met gezondheidsproblemen. Met neurodegeneratieve aandoeningen zoals Parkinson en ALS, verschillende vormen van kanker en verhoogde risico's voor zwangere vrouwen en ongeboren kinderen. Omwonenden zoeken hun heil bij de civiele rechter nu overheden zeggen niets te kunnen doen om het gebruik van de middelen te stoppen. Zij vorderen bij de voorzieningenrechter een verbod op het gebruik van (wettelijke toegestane) gewasbeschermingsmiddelen voor de lelieteelt vanwege de mogelijke gezondheidsrisico's die de middelen met

zich meebrengen. Grondslag is een onrechtmatige daad, met het Europese voorzorgsbeginsel als basis voor onrechtmatigheid. In de belangenafweging die vervolgens plaatsvindt zijn omwonenden al succesvol geweest. Hierbij plaatst Ligtvoet een aantal kritische kanttekeningen.

Ligtvoet heeft een zestal uitspraken van rechtbanken verzameld waarin de verzoeken van omwonenden werden toegewezen, deels afgewezen of geheel afgewezen. In deze laatste situaties vooral omdat er geen belang meer was. Er zijn een aantal juridische hordes die zien op rechtstreekse horizontale toepassing van het voorzorgsbeginsel op de gewasbeschermingsproblematiek. Rechters gaan er vooralsnog vanuit dat omwonenden in rechtstreeks horizontaal verband een beroep kunnen doen op het voorzorgsbeginsel in een poging om mogelijke gezondheidsrisico's voor hen te voorkomen. Met andere woorden: de rechters oordelen dat telers direct in strijd kunnen handelen met het voorzorgsbeginsel door het gebruik van wettelijke toegestane gewasbeschermingsmiddelen. Voor Ligtvoet staat nog helemaal niet vast dat dit is toegestaan. De literatuur lijkt voorzichtig de andere kant op te wijzen en de Europese rechtspraak die erop betrekking heeft, lijkt een dergelijke toepassing van het voorzorgsbeginsel ook niet toe te staan. De toepassing van het voorzorgsbeginsel lijkt vooral een politiek-bestuurlijke taak en rechters moeten met name beoordelen of het voorzorgsbeginsel wel voldoende is meegewogen in (de gevolgen van) besluitvorming over het onderwerp. In een "factsheet" die vorig jaar naar de Tweede Kamer is gestuurd wordt benadrukt dat het voorzorgsbeginsel een beginsel is en geen concrete rechtsnorm. Het schrijft geen exacte uitkomst voor. Ook dat spreekt tegen een 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 geen concrete rechtsnorm, maar een beginsel dat risicoanalyse voorschrijft. Een risicoanalyse die ook nog eens primair door de politiek dient plaats te vinden. Ligtvoet werkt dit nog nader uit, ook aan de hand van de bevindingen van de Europese Commissie. En hij concludeert dan ook dat het zijn standpunt rechtvaardigt dat rechters lastig (soms vergaande) verboden op (wettelijke toegestane) economische activiteiten kunnen toewijzen op grond van het voorzorgsbeginsel. Dat geldt zeker in kort geding. In de praktijk worden nu echter vorderingen van omwonenden vrij gemakkelijk – volgens Ligtvoet met name door het geldende sentiment – toegewezen,

terwijl daarvoor geen hele harde juridische grondslag lijkt te zijn.

De volgende horde voor de toewijzing van de vordering van omwonenden is de grondslag van de vordering. Die grondslag is een onrechtmatige daad. Dit suggereert dat sprake is van onrechtmatigheid, toerekenbaarheid, schade, causaliteit en relativiteit. Naast de onderbouwing met het voorzorgsbeginsel, beroepen omwonenden zich op het leerstuk van de gevaarzetting. Maar ook bij dit leerstuk zijn de nodige hordes te nemen. 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. Dat zal dus afhangen van de omstandigheden van het geval. Waarbij het lijden van schade ook behoort tot een algemeen levensrisico. 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. Relevant is voorts dat telers veelal gebruikmaken van allerlei veiligheidstechnieken en dat er ook nog geen wetenschappelijk bewijs is van onaanvaardbare risico's. Ligtvoet concludeert dan ook dat er onder die omstandigheden niet zonder meer sprake lijkt te zijn van gevaarzetting, waardoor onrechtmatigheid logischerwijs ook niet zomaar kan worden aangenomen. Hetzelfde geldt voor de toerekenbaarheid, als het enige verwijt aan het adres van de 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. Ten aanzien van de schade geldt dat er enkel kans is op toekomstige (gezondheids-)schade, hetgeen dus uit onderzoek nog niet is gebleken. Ten aanzien van de causaliteit geldt dat volgens het RVIM neurodegeneratieve aandoeningen door veel meer factoren kunnen ontstaan. Kortom: een succesvol beroep op onrechtmatige daad ligt veel minder voor de hand dan de rechtspraak tot nu toe doet vermoeden.

Zoals al bij eerdere onderwerpen benoemd, ligt het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen inmiddels wel onder een vergrootglas. Ook van de politiek. Er lopen inmiddels onderzoeken (waaronder een OBO-2

onderzoek) en de minister heeft een zogenoemde Quick Scan laten uitvoeren. Tot nu toe heeft dit nog niet de alarmbellen laten afgaan maar dit kan veranderen door nieuw wetenschappelijk onderzoek. Daarnaast zal het voldoen aan de normen van de Kaderrichtlijn water ongetwijfeld gevolgen hebben voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Nederland scoort op dit moment immers nog een dikke onvoldoende op dat terrein. Het kan zo maar zijn dat dit het volgende hoofdpijndossier wordt.

Al benoemd is dat er momenteel met name uitspraken van voorzieningenrechtshouders liggen. Dit betekent dat ook de rechtspraak zich nog verder zal uitkristalliseren. Opvallend vindt Ligtvoet dat er nog geen vordering tegen de overheid is ingesteld. 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 meer bekend is over eventuele schadelijke gevolgen van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen op het milieu, onze leefomgeving en op onze gezondheid. Uiteindelijk zullen dan niet alleen lelietelers maar ook andere boeren die gebruik maken van gewasbeschermingsmiddelen hiermee te maken krijgen.

In de afsluitende conclusie stelt Ligtvoet dat al hetgeen hij in het preadvies heeft besproken maakt dat adequaat en doortastend overheidsoptreden een absolute noodzaak is. En als er iets is dat de rechtspraak in toenemende mate duidelijk maakt, dan is het wel dat de overheid daarin is tekortgeschoten. De rekening

daarvoor 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. Ligtvoet heeft daar, op basis van alle politieke ontwikkelingen echter niet heel veel vertrouwen in. Het gebrek aan daadkracht en visie van de overheid zal leiden tot nog meer vernietigende rechtspraak, waardoor een noodgreep naar zeer ingrijpende eigendomsbeperkende maatregelen tegen boeren uiteindelijk allerm minst kan worden uitgesloten. Een systeemverandering lijkt onontkoombaar. Zo'n systeemverandering biedt 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.

5. Slot

De Vereniging voor Agrarisch Recht kan terugkijken op een zeer geslaagde jaarvergadering. Het bestuur van de Vereniging voor Agrarisch Recht ziet haar leden graag weer op de jaarvergadering van 2026.

Over de auteur

mr. Erik Marcus RB is werkzaam bij Remie Fiscaal Juridisch Adviesbureau in Uden, e.marcus@remie.nl.