KORT & BONDIG

Hoe om te gaan met latente ruimte bij veehouderijen? – provinciale verschillen

mr. G.J.M. de Jager

Latente ruimte in omgevingsvergunningen voor industrie en veehouderijen kent twee vormen. Het gaat om stikstofruimte die al jaren niet (meer) wordt benut (slapende vergunningen) en om ruimte die samenhangt met (als we kijken naar veehouderijen) dierenverblijven die (nog) niet zijn gerealiseerd.

Het sturen op het laten vervallen van deze latente ruimte heeft als (mogelijk) nadeel dat activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken, weer worden opgestart en verblijven alsnog worden gebouwd. De natuur zou daardoor de facto slechter af zijn. Dat is de reden dat lange tijd terughoudend naar deze mogelijkheid is gekeken. Dat is aan het veranderen en vandaar dat daaraan in dit Kort & Bondig aandacht wordt besteed.

De provincie Noord-Brabant kondigde op 17 december 2024 aan dat er een algemeen verbod in de Omgevingsverordening wordt opgenomen dat ertoe strekte dat de beide vormen van latente ruimte onder bepaalde voorwaarden niet meer mogen worden gebruikt. Daarmee komt de latente ruimte feitelijk te vervallen.[1] Dat voornemen veroorzaakte de nodige onrust. Een ronde langs de provincies leerde dat de provincies niet op een lijn zitten wat betreft het laten vervallen van latente ruimte. Zij zaten in ieder geval niet op het spoor van de provincie Noord-Brabant.[2] Die standpunten zijn, voor zover bekend, nog niet veranderd. Wel kan worden vastgesteld dat provincies op andere manieren tot het oplossen van het probleem rond de bestaande latente ruimte (willen) komen.

Volgens het Overijsselse college is er door de uitspraken van de Raad van State van 18 december 2024 in de zaken Rendac en de Amer-centrale veel veranderd.[3] Het college overwoog in de beantwoording van vragen uit Provinciale Staten als volgt: 'Waar de referentiesituatie wordt ontleend aan een milieutoestemming, zijn de onderdelen in de vergunde activiteit die niet feitelijk zijn gerealiseerd geen onderdeel van de referentiesituatie.[4] Dus kan met deze latente ruimte niet worden gesaldeerd voor een nieuwe vergunning. Kortom, sinds de uitspraken van 18 december kan bij veel gevallen niet-benutte ruimte niet meer bij een nieuwe vergunning worden betrokken.[5]

Het Gelderse college heeft eenzelfde lijn gekozen. Het heeft ervoor gekozen om latente ruimte te laten vervallen bij aanvragen tot extern en intern salderen. Dat gaat dus niet met een algemeen verbod, maar naar aanleiding van aanvragen om nieuwe vergunningen van bedrijven. Daartoe is de Beleidsregel salderen in Gelderland op 8 juli 2025 gewijzigd.[6] In deze editie zal aan die beleidsregels nader aandacht worden besteed door mr. dr. D. Korsse.

1 Provinciaal blad 27 december 2024, 19890.
2 https://www.vee-en-gewas.nl/artikel/1162713-andere-provincies-hebben-geen-plannen-om-latente-ruimte-in-te-trekken/
3 ABRS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923 (Rendac) en ABRS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4909 (Amer-centrale).
4 Dit geldt overigens niet als de veehouder een (toereikende) natuurvergunning heeft (zo volgt uit de Rendac-uitspraak zo-even genoemd). Een voorzichtige schatting leert dat dit voor zo'n 60-70% van de veehouders geldt, maar dat kan sterk per provincie verschillen.
5 https://www.vee-en-gewas.nl/artikel/1197369-overijssel-ziet-weinig-heil-in-intrekken-latente-ruimte-vergunningen/
6 Provinciaal Blad 9 juli 2026, 11086.

Kneppelhout N.V. (33273880)
IP: 77.168.200.223

Waarom kiest het Brabantse college dan toch voor een algemeen verbod bij veehouderijen met (dus en in ieder geval) het risico dat de latente ruimte massaal weer/alsnog zal worden benut?[7] Het college heeft daaraan een overweging gewijd in zijn Statenmededeling van 12 november 2024.[8] Het overweegt:

> *"Het belangrijkste risico van de voorgestelde termijnen vormt de toename op korte termijn van de feitelijke stikstofdepositie. Bedrijven krijgen anderhalf jaar de tijd om alsnog de stikstofruimte te gebruiken conform de natuurtoestemming. Dit leidt mogelijk tot het naar voren halen van investeringen en dus tot een toename van stikstofdepositie, voordat de termijn van anderhalf jaar afgelopen is. Gezien de benodigde investeringen en het feit dat deze bedrijven al vele jaren geen gebruik maken van de natuurtoestemming, zal dit naar verwachting slechts in beperkte mate gebeuren."*

Het risico van het weer benutten van latente ruimte schat het college laag in. Dat zal mogelijk ook van doen hebben met de strenge Brabantse eisen rond het moeten realiseren van emissiearme stallen. Kennelijk maakt dat samenstel van regels dat het college ruimte ziet voor het toepassen van een algemeen verbod.

Hoe ziet dat algemeen verbod er dan uit? Uit het ontwerp van de Omgevingsverordening Noord-Brabant volgt dat er, mits Provinciale Staten daarmee in december 2025 akkoord gaan, per 1 juli 2026 een verbod komt op i) het mogen gebruiken van slapende vergunningen en ii) het realiseren van nog niet gerealiseerde dierenverblijven.[9]

Het eerste verbod geldt voor die situatie waarin drie jaar of langer aaneengesloten dierenverblijven niet meer aanwezig of in gebruik zijn. Het tweede verbod geldt voor natuurtoestemmingen die drie jaar of langer geleden onherroepelijk zijn geworden.[10]

Om te voorkomen dat ondernemers per direct getroffen worden door deze verboden, hebben de bedrijven met ingang van 1 januari 2025 nog anderhalf jaar de tijd gehad/gekregen om alsnog hun natuurtoestemming te realiseren. Toepassing van bovenstaande termijnen leidt er (kort gezegd) toe dat vergunde dierenverblijven per 1 juli 2026 gerealiseerd en beroeps- of bedrijfsmatig (weer) in gebruik moeten zijn. De latente ruimte vervalt overigens niet volledig. Per 1 juli 2026 mag in beide gevallen 5% van de vergunde stikstofdepositieruimte worden benut voor andere activiteiten dan het bedrijfsmatig houden van dieren.[11]

Dit algemene verbod is naar zijn aard niet appellabel. Dat maakt rechtsbescherming voor veehouderijen bepaald niet eenvoudig. Als zij het oneens zijn met het vervallen van hun latente ruimte (of menen dat zij wel voldoende hebben gedaan om die te activeren), zullen zij naar aanleiding van een (gedeeltelijke) afwijzing van een door hen aangevraagde omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit de rechtmatigheid van het algemeen verbod exceptief moeten laten toetsen door de rechter. De rechter kan de rechtmatigheid van het verbod, waaronder ook de gegeven overgangstermijn, toetsen aan hoger recht en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Als strijdigheid met hoger recht en/of die beginselen wordt aangenomen kan de rechter het algemeen verbod (voor een ieder) onverbindend verklaren of het verbod buiten toepassing laten in het individuele geval vanwege (bijvoorbeeld) bijzondere omstandigheden in dat individuele geval. De tijd zal leren of het verbod in rechte in stand blijft. Zou de net bedoelde strijdigheid in algemene zin worden aangenomen en het verbod onverbindend worden, dan geldt er per direct geen verbod meer en heeft de provincie niets meer in handen om te sturen, behalve dan mogelijk de beleidsregels op de Gelderse manier. In de aanpak van de provincie Noord-Brabant zit hoe dan ook een risico.

7 Bij industrie kiezen GS Noord-Brabant overigens ook voor een individuele benadering, zie noot 1.

8 Statenmededeling Gedeputeerste Staten Noord-Brabant, 12 november 2024, 6022634 (www. https://noordbrabant.bestuurlijkeinformatie.nl/).

9 Provinciaal Blad 22 mei 2025, 8302, in het bijzonder de artikelen 3:103 en 3:104.

10 In het ontwerp wordt de term 'natuurtoestemmingen' gebruikt. Een definitie van die term ontbreekt in de Omgevingsverordening en wordt ook niet toegevoegd met dit ontwerp. Uit de toelichting lijkt opgemaakt te kunnen worden dat het om natuurvergunningen gaat en niet om milieutoestemmingen die ook als referentiesituatie kunnen gelden.

11 Er wordt ook nog een regel voorgesteld die ertoe strekt dat als een andere activiteit dan het bedrijfsmatig houden van dieren voor 1 januari 2025 is gestart, de volledige stikstofdepositie mag worden gebruikt voor die andere activiteit, mits daartoe voor 1 juli 2026 een aanvraag omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit wordt gedaan.

Kneppelhout N.V. (33273880)
IP: 77.168.200.223