Eerste Kamer der Staten-Generaal

1

Vergaderjaar 2025–2026

28 973 **Toekomst veehouderij**

29 683 **Dierziektebeleid**

32 793 **Preventief gezondheidsbeleid**

Z[1]

BRIEF VAN DE VICE-PRESIDENT VAN DE RAAD VAN STATE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 mei 2026

Bij brief van 20 januari 2026 heeft de Voorzitter van de Eerste Kamer op de voet van artikel 21a van de Wet op de Raad van State aan de Afdeling advisering van de Raad van State gevraagd haar van voorlichting te dienen. Zij deed dit naar aanleiding van de adviezen van de Gezondheidsraad van 3 juli 2025 en 8 december 2025 over gezondheidsrisico's voor omwonenden van geitenhouderijen.

Samenvatting

De Eerste Kamer heeft de Afdeling advisering van de Raad van State om voorlichting gevraagd in verband met de gezondheidsproblematiek rond geitenhouderijen. Daarbij zijn aan de Afdeling drie vragen voorgelegd. De aanleiding voor het vragen van deze voorlichting zijn twee recente adviezen van de Gezondheidsraad over de gezondheidseffecten van wonen in de buurt van geitenhouderijen. De Gezondheidsraad heeft daarin aanbevelingen geformuleerd om gezondheidsrisico's in de omgeving van geitenhouderijen te voorkomen of te beperken.

Rol voorzorgsbeginsel

Bij de beantwoording van de vragen in het voorlichtingsverzoek is van belang dat het zogeheten voorzorgsbeginsel in stappen wordt toegepast. De eerste stap omvat een risico-evaluatie. Dit is een zo objectief en volledig mogelijke beoordeling van de wetenschappelijke gegevens over mogelijke schadelijke gevolgen van een verschijnsel, product of procedé. Als op grond daarvan een risico niet met zekerheid kan worden vastgesteld, is sprake van een situatie waarop het voorzorgsbeginsel ziet. Het gaat hier om de toepasselijkheid van dit beginsel.

Als het voorzorgsbeginsel van toepassing is, dan is het treffen van maatregelen geen vereiste. De toepasselijkheid van het voorzorgbeginsel

[1] De letters Z heeft alleen betrekking op 28 973.

kst-28973-Z
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2026

brengt dat niet automatisch mee. Als tweede stap moet de overheid wel de vraag stellen of het gewenst is om maatregelen te nemen. Bij het geven van antwoord op die vraag is een bestuurlijke afweging nodig, waarbij sprake is van beleidsruimte. Wanneer die afweging leidt tot de conclusie dat het voorzorgbeginsel dwingt tot het nemen van maatregelen, dan is vervolgens de vraag welke maatregelen dat dan moeten zijn. Die maatregelen moeten voldoen aan vereisten als proportionaliteit.

De Gezondheidsraad heeft in zijn eerste deeladvies geconcludeerd dat het voorzorgsbeginsel een grondslag geeft voor het treffen van maatregelen om de gezondheidsrisico's voor omwonenden van geitenhouderijen te beperken. Het kabinet heeft deze conclusie overgenomen en de Eerste Kamer meegedeeld dat het nodig is om uit voorzorg maatregelen te treffen.[2]

Bestuursbevoegdheden

De Omgevingswet biedt een integraal kader voor regels over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. Het belang van de gezondheid kan daarbij worden betrokken. De Omgevingswet geeft bevoegdheden die betrekking hebben op de inrichting van de fysieke leefomgeving (*ruimtelijke spoor*) en bevoegdheden ten aanzien van het verrichten van milieubelastende activiteiten (*milieuspoor*). Bij ruimtelijke afwegingen moet in ieder geval rekening worden gehouden met het belang van de bescherming van de gezondheid.

In het ruimtelijke spoor bestaan voor de verschillende overheden verschillende bevoegdheden:
– De gemeentelijke bestuursorganen – de gemeenteraad of het college van burgemeester en wethouders – kunnen beperkingen stellen aan geitenhouderijen met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Ook kunnen zij zorgen voor een ruimtelijke scheiding van functies tussen bestaande geitenhouderijen en nieuwe gevoelige functies, zoals nieuwe woningen in de buurt.
– provinciale staten kunnen via een omgevingsverordening regulerend optreden, bijvoorbeeld door een geitenmoratorium in te stellen.
– Het Rijk kan sturing geven aan de inhoud van een omgevingsplan of een omgevingsverordening door middel van instructieregels. Daarvoor kan aanleiding zijn bij een nationaal belang dat provincies of gemeenten niet doelmatig en doeltreffend kunnen behartigen. Het Rijk heeft tot dusver geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om instructieregels op te stellen voor geitenhouderijen.

In het milieuspoor hebben bestuursorganen ook verschillende bevoegdheden om nadelige milieugevolgen voor de omgeving te beperken vanwege de aanwezigheid van geitenhouderijen. Zij kunnen bijvoorbeeld maatregelen voorschrijven die binnen een geitenhouderij moeten worden getroffen om nadelige milieugevolgen voor de omgeving zoveel mogelijk te beperken. Jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak biedt op dit moment echter geen ruimte om een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit uitsluitend uit voorzorg te weigeren.

Bij gebruik van de verschillende bevoegdheden is steeds rechtsbescherming mogelijk voor belanghebbenden, zoals omwonenden of

[2] Zie de Commissiebrief Eerste Kamer inzake Deeladviezen I en II van de Gezondheidsraad inzake gezondheidsrisico's rondom geitenhouderijen en kabinetsreactie van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 30 maart 2026, Kamerstukken I 2025/26, 29 683, U.

geitenhouders. Zij kunnen daarvoor terecht bij de bestuursrechter of de burgerlijke rechter.

Toereikendheid van bevoegdheden

Bestuursorganen van provincies en gemeenten hebben voldoende bevoegdheden om gezondheidsrisico's in verband met de aanwezigheid van geitenhouderijen zoveel mogelijk te beperken, vooral in het ruimtelijke spoor. Dit neemt niet weg dat sturing op rijksniveau, zoals via de introductie van instructieregels, meer houvast zou kunnen bieden bij het uitoefenen van bestuursbevoegdheden dan nu het geval is.

De mogelijkheden om in te grijpen in situaties waarbinnen bestaande, legale, geitenhouderijen dicht in de buurt van bestaande gevoelige functies zijn gevestigd, zijn beperkter. Zo lijken de mogelijkheden om gezondheidsrisico's voor omwonenden in de buurt van bestaande geitenhouderijen uit voorzorg te verkleinen door regulering in het omgevingsplan beperkt. Hoewel de bevoegde bestuursorganen in het milieuspoor over enkele bevoegdheden beschikken om nadelige milieugevolgen voor de omgeving vanwege de aanwezigheid van geitenhouderijen te beperken, is bovendien ongewis in hoeverre de rechtspraak ruimte zal laten om een omgevingsvergunning voor een geitenhouderij als milieubelastende activiteit uitsluitend uit voorzorg aan te scherpen of in te trekken.

1. Achtergrond

Sinds 2009 zijn in opdracht van de regering verschillende onderzoeken uitgevoerd naar en adviezen gegeven over de effecten van (intensieve) veehouderijen op de gezondheid van omwonenden.[3] Binnen dit traject van onderzoek en advisering passen twee deeladviezen die de Gezondheidsraad op 3 juli 2025 en 8 december 2025 heeft uitgebracht over de gezondheidseffecten van wonen in de buurt van geitenhouderijen.[4]

In het eerste deeladvies concludeert de Gezondheidsraad, op basis van wetenschappelijke publicaties, dat er waarschijnlijk een oorzakelijk verband bestaat tussen wonen in de buurt van geitenhouderijen en het vaker optreden van longontstekingen. De Gezondheidsraad wijst erop dat het aannemelijk is dat het verhoogde risico op longontsteking niet wordt veroorzaakt door een specifieke ziekteverwekker, maar door een samenspel van factoren (multicausaliteit).

---

[3] Zie in het bijzonder de volgende onderzoeksrapporten en adviezen:
– Rapport van de IRAS, NIVEL en RIVM van 7 juni 2011, «Mogelijke effecten van intensieve veehouderij op de gezondheid van omwonenden: onderzoek naar potentiële blootstelling en gezondheidsproblemen», https://nivel.nl/nl/publicatie/mogelijke-effecten-van-intensieve-veehouderij-op-de-gezondheid-van-omwonenden-onderzoek);
– Rapport van het RIVM uit 2016, «Veehouderij en Gezondheid Omwonenden I», https://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/2016-0058.pdf (VGO I-onderzoek);
- Onderzoeksrapport van het RIVM van 16 juni 2017, «Veehouderij en Gezondheid Omwonenden II», https://www.rivm.nl/publicaties/veehouderij-en-gezondheid-omwonenden-aanvullende-studies-analyse-van (VGO II-onderzoek);
– Onderzoeksrapport van NIVEL, Universiteit Utrecht en Universiteit Wageningen uit 2024, «Veehouderij en Gezondheid Omwonenden III, https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/12/31/veehouderij-en-gezondheid-omwonenden-vgo-iii (VGO III-onderzoek);
– Advies van de Gezondheidsraad van 30 november 2012, Gezondheidsrisico's rond veehouderijen, Kamerstukken II 2012/13, 28 973, nr. 12;
– Advies van de Gezondheidsraad van 14 februari 2018, Gezondheidsrisico's rond veehouderijen: vervolgadvies, Kamerstukken II 2017/18, 28 973, nr. 197.

[4] Advies van de Gezondheidsraad van 3 juli 2025, Gezondheidsrisico's rond veehouderijen 2025: deel I, «Evaluatie wetenschappelijke kennis over risico op longontstekingen bij omwonenden van geitenhouderijen», Kamerstukken I 2024/25, 28 973, Q.

Volgens de Gezondheidsraad is het plausibel dat een aanzienlijke verspreiding van algemeen voorkomende ziekteverwekkers uit geitenhouderijen leidt tot een verhoogd dragerschap van micro-organismen bij omwonenden en zo tot een hoger risico op longontstekingen, met name bij gevoelige groepen.[5] De transmissie van een bepaalde dosis infectueuze micro-organismen zou over korte afstanden kunnen plaatsvinden via de lucht, en daarnaast van de omgeving naar personen en tussen personen onderling.

Daarnaast zou de emissie van fijnstof, endotoxinen en micro-organismen uit geitenhouderijen kunnen bijdragen aan de gevoeligheid voor longontstekingen. Hierbij spelen het stalsysteem en -management dat geitenhouderijen kenmerkt mogelijk een rol.[6] Dit multicausale werkingsmechanisme vindt steun in wetenschappelijk onderzoek, maar voor sommige aspecten ontbreken gegevens.[7]

In het tweede deeladvies gaat de Gezondheidsraad nader in op de gezondheidsimpact van wonen in de buurt van geitenhouderijen.[8] De raad concludeert dat er jaarlijks gemiddeld 841 extra mensen met longontsteking worden gediagnosticeerd door het wonen binnen een kilometer afstand van een geitenhouderij.[9] De kans op een longontsteking is voor mensen die binnen vijfhonderd meter van een geitenhouderij wonen gemiddeld 73% hoger dan wanneer er geen geitenhouderij in de buurt is. Voor mensen die binnen een kilometer van een geitenhouderij wonen, is die kans 19% hoger.[10]

De Gezondheidsraad adviseert in dit tweede deeladvies om de emissie van micro-organismen, fijnstof en endotoxinen uit geitenhouderijen terug te dringen en de blootstelling daaraan door omwonenden te beperken. Omdat er kennishiaten zijn over de effectiviteit van specifieke emissiebeperkende maatregelen, adviseert de Gezondheidsraad om bij een voorgenomen nieuwvestiging van een geitenhouderij en bij een voorgenomen realisering van woningen en andere gevoelige bestemmingen ten minste een afstand van een kilometer aan te houden. Voor bestaande situaties merkt de Gezondheidsraad op dat het beperken van de omvang van geitenhouderijen kan helpen het gezondheidsrisico terug te dringen.

2. Het verzoek om voorlichting

Naar aanleiding van de twee deeladviezen van de Gezondheidsraad en de eerste inhoudelijke beleidsreactie daarop van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en de Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN),[11] hebben de vaste Eerste Kamercommissies voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) voorgesteld de Afdeling advisering van de Raad van State hierover om voorlichting te vragen.[12] De Eerste Kamer heeft met dit voorstel ingestemd.[13]

---

[5] Advies van de Gezondheidsraad van 3 juli 2025, par. 3.3.5; Advies van de Gezondheidsraad van 8 december 2025, paragraaf 1.2.
[6] Advies van de Gezondheidsraad van 3 juli 2025, paragraaf 3.3.5.
[7] Advies van de Gezondheidsraad van 3 juli 2025, paragraaf 3.3.5.
[8] Advies van de Gezondheidsraad van 8 december 2025, Gezondheidsrisico's rond veehouderijen 2025: deel II, «Gezondheidsimpact van wonen nabij geitenhouderijen en mogelijkheden voor beperking gezondheidsrisico's», Kamerstukken I 2025/26, 28 973, S.
[9] Advies van de Gezondheidsraad van 8 december 2025, p. 4.
[10] Advies van de Gezondheidsraad van 8 december 2025, p. 4.
[11] Kamerstukken II 2025/26, 28 973, U.
[12] Kamerstukken I 2025/26, 28 973, V.
[13] Verslag van de plenaire vergadering van de Eerste Kamer op 20 januari 2026, Kamerstukken I 2025/26, nr. 14, item 4.

De Voorzitter van de Eerste Kamer heeft de Afdeling advisering van de Raad van State op 20 januari 2026 om voorlichting gevraagd. De voor het voorlichtingsverzoek genoemde reden is dat de Eerste Kamer haar eigen wetgevende en controlerende taak zorgvuldig wil kunnen uitoefenen in het licht van de recente bevindingen van de Gezondheidsraad, en met het oog op de bescherming van de gezondheid van burgers en de rechtszekerheid voor betrokken ondernemers en overheden.

In dit licht zijn de volgende vragen voorgelegd:
1. Welke bevoegdheden hebben Rijk, provincies en gemeenten om maatregelen te treffen om de gezondheidsrisico's die voortvloeien uit de geitenhouderijen te voorkomen of te beperken?
2. Zijn deze bevoegdheden toereikend, mede in het licht van het recente advies van de Gezondheidsraad «Gezondheidsrisico's rond veehouderijen 2025» en hoe verhouden ze zich tot het bieden van rechtsbescherming aan zowel derde belanghebbenden als aan geitenhouderijen?
3. Welke rol speelt het voorzorgsbeginsel hierbij en hoe dient bij toepassing van dit beginsel te worden omgegaan met wetenschappelijke onzekerheden?

De Afdeling gaat hierna in op deze vragen. Daarbij besteedt zij eerst aandacht aan het voorzorgsbeginsel (punt 3). Daarna schetst zij de maatregelen die de verschillende overheidsinstanties, op basis van hun bevoegdheden, kunnen nemen ter voorkoming of beperking van gezondheidsrisico's voor omwonenden van geitenhouderijen (punt 4). Vervolgens bespreekt de Afdeling de rechtsbescherming rond de maatregelen die door die overheidsinstanties kunnen worden genomen (punt 5) en gaat zij in op de toereikendheid van die maatregelen (punt 6). De Afdeling sluit af met enkele concluderende opmerkingen (punt 7).

3. Het voorzorgsbeginsel

De bakermat van het voorzorgsbeginsel is gelegen in het internationaal milieurecht.[14] In de loop van de afgelopen decennia is het voorzorgsbeginsel onderdeel geworden van het Europese milieubeleid en heeft het zich ontwikkeld tot een algemeen beginsel van Europees recht.[15] Daarnaast speelt het voorzorgsbeginsel een zekere rol in de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM).[16]

Het voorzorgsbeginsel heeft ook betekenis in het Nederlandse recht, mede doordat Unierechtelijke regelgeving en rechtspraak en de EHRM-uitspraken directe doorwerking hebben. De Omgevingswet

---

[14] Mr. P.M. Smits, «Een steeds bredere toepassing van het voorzorgbeginsel in het omgevingsrecht», TBR 2023/42, paragraaf 2.3; A. Trouwborst, «De harde kern van het voorzorgbeginsel«, M en R 2007/4.

[15] Zie artikel 191, tweede lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie; T. Barkhuysen & F. Onrust, «De betekenis van het voorzorgsbeginsel voor de Nederlandse (milieu)rechtspraktijk», in M.N. Boeve & R. Uylenberg (red.), Kansen in het Omgevingsrecht. Opstellen aangeboden aan prof. mr. N.S.J. Koeman, Groningen: Europa Law Publishing 2010, paragraaf 4.1.3 en verder; mr. P.M. Smits, «Een steeds bredere toepassing van het voorzorgbeginsel in het omgevingsrecht, TBR 2023/42, paragraaf 2.3; BASF Agro e.a. tegen Europese Commissie, HvJ EU 17 mei 2018, T-584/13, ECLI:EU:T:2018:279, r.o. 58.

[16] Greenpeace Nordic e.a. t. Noorwegen, EHRM 28 oktober 2025, nr. 34068/21, ECLI:CE:ECHR:2025:1028JUD003406821, par. 318; zie eerder ook Tatar t. Roemenië, EHRM 27 januari 2009, nr. 67021/01, ECLI:CE:ECHR:2009:0127JUD006702101, par. 120.

benoemt het beginsel bovendien expliciet en ook de Nederlandse bestuursrechter kent er betekenis aan toe.[17]

Hoewel het voorzorgsbeginsel een steeds grotere rol speelt, ontbreekt een heldere definitie hiervan en zijn de nodige vragen gerezen rondom de toepassing van dit beginsel. Wel heeft de Europese Commissie in een mededeling van 2 februari 2000 het voorzorgsbeginsel beschreven en algemene richtsnoeren gegeven voor de toepassing ervan.[18] Deze mededeling fungeert tot op heden als een belangrijke leidraad voor overheden, rechters en beleidsmakers.

Volgens deze mededeling begint besluitvorming over toepassing van het voorzorgsbeginsel met een risico-evaluatie. Deze eerste stap is een zo objectief en volledig mogelijke beoordeling van de beschikbare wetenschappelijke gegevens over mogelijke schadelijke gevolgen van een verschijnsel, product of procedé. Uit de risico-evaluatie moet naar voren komen of die schadelijke gevolgen inderdaad kunnen optreden en hoe ernstig de gevolgen daarvan voor milieu of de gezondheid van een bepaalde bevolkingsgroep zullen zijn. Daarbij moet volgens de mededeling ook gekeken worden naar de omvang, de duur en de onomkeerbaarheid van de mogelijke gevolgen, alsook naar de langetermijneffecten. Als op grond van de evaluatie het risico niet met zekerheid kan worden vastgesteld, is sprake van een situatie waarop het voorzorgsbeginsel ziet. Het gaat hier om de toepasselijkheid van dit beginsel.

Als het voorzorgsbeginsel van toepassing is, dan is het treffen van maatregelen geen vereiste. De toepasselijkheid van het voorzorgsbeginsel brengt dat niet automatisch mee. Als tweede stap moet de overheid wel de vraag stellen of het gewenst is om maatregelen te nemen en, zo ja, welke maatregelen dit dan moeten zijn. Het antwoord op deze vragen is volgens de Europese Commissie afhankelijk van het door de maatschappij aanvaardbaar geachte risiconiveau en daarom voorwerp van politieke besluitvorming. De besluitvormingsprocedures moeten, zo volgt uit de mededeling, in ieder geval transparant zijn en alle betrokken partijen moeten er zo vroeg en zo veel mogelijk bij worden betrokken. Bovendien moeten eventueel te nemen maatregelen voldoen aan de in de mededeling geformuleerde voorwaarden. Zo moeten zij:
- in verhouding staan tot het gekozen beschermingsniveau,
- bij toepassing niet tot discriminatie leiden,
- samenhangen met eerdere soortgelijke maatregelen,
- berusten op een onderzoek naar de mogelijke voordelen en kosten van wel of niet handelen, waaronder, indien wenselijk en uitvoerbaar, een economische kosten-batenanalyse,
- in het licht van nieuwe wetenschappelijke gegevens opnieuw worden bekeken, en
- aangeven wie de taak heeft om het wetenschappelijk bewijs te verstrekken dat voor een volledigere risico-evaluatie nodig is.[19]

---

[17] Zie onder meer de artikelen 3.3. en 23.6 van de Omgevingswet. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft bijvoorbeeld geoordeeld dat voorzorg een mee te wegen belang is bij toepassing van de in de Wet ruimtelijke ordening opgenomen norm van «een goede ruimtelijke ordening», zie onder meer ABRvS 15 november 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4240. Uit andere uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak blijkt voorts dat voorzorg een zekere rol speelt in het kader van omgevingsvergunningen om af te wijken van het bestemmingsplan, zie bijvoorbeeld ABRvS 14 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2442, ABRvS 23 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:556 en ABRvS 28 januari 2026, ECLI:NL:RVS:2026:486. De Afdeling bestuursrechtspraak kent in haar uitspraken over voorzorg belangrijk gewicht toe aan de uitgebrachte VGO-rapporten, zie bijvoorbeeld ABRvS 26 april 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1238, r.o. 11.4.

[18] Mededeling van de Commissie over het voorzorgbeginsel COM(2001)1.

[19] Mededeling van de Commissie over het voorzorgbeginsel COM (2001)1, p. 2–3.

De Gezondheidsraad heeft in zijn eerste deeladvies geconcludeerd dat het voorzorgsbeginsel, zoals uitgelegd door de Europese Commissie, een grondslag geeft voor het treffen van maatregelen rondom geitenhouderijen. Reden hiervoor is volgens de Gezondheidsraad dat er op basis van de beschikbare wetenschappelijke kennis gegronde redenen zijn om aan te nemen dat activiteiten – zoals het houden van geiten – negatieve gevolgen kunnen hebben voor de gezondheid, maar er nog enige onzekerheid bestaat over de exacte oorzaak en de aard en ernst van het gezondheidsrisico.[20]

De vervolgvraag is of en, zo ja, welke maatregelen in de rede liggen om – mede in het licht van de nog bestaande wetenschappelijke onzekerheden – met de vastgestelde gezondheidsrisico's om te gaan. Zoals de Europese Commissie heeft aangegeven en ook de Gezondheidsraad heeft benadrukt, gaat het daarbij om een «politiek-bestuurlijke afweging».[21] De Gezondheidsraad heeft in zijn tweede deeladvies op enkele richtsnoeren gewezen die daarbij behulpzaam kunnen zijn en die concretere invulling geven aan de hiervoor weergegeven criteria van de Europese Commissie.[22] Deze uitgangspunten en richtsnoeren kunnen ook van waarde zijn bij het uitoefenen van de wetgevende en controlerende taak van de Eerste Kamer.

4. Bevoegdheden van bestuursorganen

a. Inleiding

In het licht van het in punt 3 besproken voorzorgsbeginsel is het goed voorstelbaar dat maatregelen worden genomen om de gezondheidsproblematiek rond geitenhouderijen het hoofd te bieden. Gelet op het voorlichtingsverzoek zet de Afdeling hierna de meest relevante wettelijke bevoegdheden uiteen waarover gemeenten, provincies en het Rijk in dit verband beschikken.

De Afdeling besteedt hierbij allereerst aandacht aan bevoegdheden op het terrein van het omgevingsrecht. In dat verband gaat zij hierna eerst in op bevoegdheden van bestuursorganen ten aanzien van de fysieke leefomgeving in het zogenoemde ruimtelijke spoor (normering op het gebied van ruimtelijke ordening en bouwen, onderdeel 4b). Daarna komen de bevoegdheden aan bod die er zijn in het kader van het zogenoemde milieuspoor (normering ten aanzien van milieubelastende activiteiten, onderdeel 4c).

Aan het slot van dit onderdeel gaat de Afdeling in op de vraag of andere wettelijke bevoegdheden, zoals die uit de Wet publieke gezondheid en de Wet dieren, ingezet kunnen worden ter beteugeling van gezondheidsrisico's rond geitenhouderijen (onderdelen 4d en 4e).

b. Omgevingsrecht: inrichting fysieke leefomgeving in het ruimtelijke spoor

De Omgevingswet biedt een integraal kader voor regels over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving.[23] Daaronder vallen ook gevolgen voor de mens, voor zover deze worden of kunnen worden beïnvloed door of via onderdelen van de fysieke

---

[20] Advies van de Gezondheidsraad van 3 juli 2025, par. 4.1.
[21] Advies van de Gezondheidsraad van 8 december 2025, par. 5.
[22] Idem.
[23] Artikel 1.2, eerste lid, aanhef en onder b, Ow.

leefomgeving.[24] In dit geval gaat het om de gevolgen van het houden van geiten voor de gezondheid van omwonenden. De Afdeling bespreekt hierna de hiervoor relevante bevoegdheden op het niveau van de gemeenten, de provincies en het Rijk.

i. Gemeenten: omgevingsplannen en omgevingsvergunningen

De Omgevingswet voorziet in bevoegdheden die betrekking hebben op de inrichting van de fysieke leefomgeving, met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (het ETFAL-criterium). Bij deze evenwichtige toedeling van functies aan locaties wordt in ieder geval rekening gehouden met het belang van het beschermen van de gezondheid.[25] De verantwoordelijkheid voor de evenwichtige toedeling ligt, bij regulering via het gemeentelijke omgevingsplan, bij het gemeentebestuur (de gemeenteraad of, in geval van een gedelegeerde bevoegdheid, het college van burgemeester en wethouders), tenzij daarover andere regels zijn gesteld.[26]

Voordat de Omgevingswet in werking trad, kon een gemeenteraad op grond van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) bij de vaststelling van een bestemmingsplan uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening beperkingen stellen aan de vestiging en uitbreiding van geitenhouderijen of de omschakeling van veehouderijen naar geitenhouderijen (voor zover relevant, bijvoorbeeld naast toepasselijke provinciale geitenmoratoria). Jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State laat zien dat de gemeenteraad bij de uitoefening van zijn bevoegdheden op grond van de Wro de ruimte had om zulke beperkingen te stellen, met een op de concrete situatie toegespitste motivering.[27]

In het verlengde hiervan is het mogelijk dat het gemeentebestuur zulke beperkingen aan geitenhouderijen stelt bij de vaststelling van een omgevingsplan. Dit kan gebeuren met toepassing van het criterium van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, en aan de hand van een op de concrete situatie toegespitste motivering. Daarbij gaat de Afdeling ervan uit dat dit nieuwe criterium een vergelijkbare ruimte biedt voor regulering als het oude criterium van een goede ruimtelijke ordening.

Het gemeentebestuur kan verder bewerkstelligen dat een ruimtelijke scheiding van functies wordt bereikt via regulering in het omgevingsplan of via de bevoegdheid tot het nemen van besluiten over omgevingsvergunningen voor een bouwactiviteit in samenhang met een omgevingsplanactiviteit of een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Dat kan bijvoorbeeld door te vereisen dat bepaalde in gezondheidsadviezen aanbevolen minimumafstanden worden aangehouden, zodat wordt voorkomen dat (nieuwe) woningen of andere gevoelige functies te dicht in de buurt van bestaande geitenhouderijen worden gerealiseerd.

Onder de Wro en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) gevormde jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak laat zien dat gemeentebesturen beperkingen in de hiervoor genoemde zin kunnen stellen aan bouw- en gebruiksmogelijkheden in de omgeving van bestaande geitenhouderijen. Dat kunnen zij doen door aan de hand van

---

[24] Artikel 1.2, vierde lid, Ow.
[25] Artikel 2.1, vierde lid, Ow.
[26] Artikel 2.3 Ow.
[27] ABRvS 27 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2396 en ABRvS 19 juli 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2791.

wetenschappelijke inzichten op het gebied van de gezondheid invulling te geven aan de beleidsruimte die zij hebben bij de toepassing van hun planologische bevoegdheden. Diezelfde beleidsruimte betekent overigens dat gemeentebesturen er ook voor kunnen kiezen om, ondanks beschikbare adviezen over aan te houden afstanden van bijvoorbeeld de regionale GGD, bij afweging van de betrokken belangen toch gevoelige functies toe te staan binnen afstanden die in die adviezen worden genoemd.[28]

Voor oplossing van bestaande knelpuntsituaties, dus situaties waarin bestaande, vergunde, geitenhouderijen dicht bij bestaande gevoelige functies zoals woningen zijn gevestigd, biedt het spoor van regulering via het omgevingsplan slechts beperkt mogelijkheden. Onder de Wro kon bestaande, legaal gevestigde, bedrijvigheid wel bij wijze van uitzondering worden «wegbestemd», namelijk wanneer een situatie aan de orde was die dermate onaanvaardbaar was dat deze uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening niet kon worden voortgezet.[29]

Mogelijk kan het tweede deeladvies van de Gezondheidsraad in voorkomende situaties aanleiding geven voor gemeentebesturen om in omgevingsplannen met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties beperkingen te stellen aan bestaande, legale, geitenhouderijen of deze activiteiten op termijn zelfs te doen beëindigen. De huidige rechtspraak biedt echter nog geen duidelijkheid over de vraag of dit op grond van de Omgevingswet toelaatbaar is.

ii. Provincies: omgevingsverordeningen

In negen provincies zijn momenteel zogeheten geitenmoratoria of geitenstops van kracht. Het gaat om de provincies Drenthe, Overijssel, Gelderland, Flevoland, Utrecht, Noord-Holland, Zuid-Holland, Noord-Brabant en Limburg. Deze moratoria zijn onder het regime van de Wro geïntroduceerd in de provinciale verordeningen van de genoemde provincies. Vervolgens zijn ze met de inwerkingtreding van de Omgevingswet per 1 januari 2024 voortgezet in de desbetreffende omgevingsverordeningen.

Een enkele keer zijn geitenmoratoria in geschillen over ruimtelijke plannen, omgevingsvergunningen of ontheffingen, via zogenoemde exceptieve toetsing, voorwerp van discussie geweest bij de bestuursrechter. Tot nu toe hebben provinciale regels hierover de toets aan hoger geschreven recht (Wro, Wabo) en ongeschreven recht (algemene rechtsbeginselen) bij de Afdeling bestuursrechtspraak doorstaan.[30]

iii. Rijk: instructieregels

Het Rijk kan aan de inhoud van een omgevingsplan of een omgevingsverordening sturing geven door middel van instructieregels.[31] Dit is mogelijk als het gaat om een nationaal belang dat niet doelmatig en doeltreffend door provincies of gemeenten kan worden behartigd.[32] Instructieregels van het Rijk worden bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld, met het oog op het bereiken van doelstellingen voor de fysieke leefomgeving.[33] Het gevolg van het vaststellen van instructieregels is onder

[28] Bijvoorbeeld ABRvS 7 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2391.
[29] Bijvoorbeeld ABRvS 3 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4324.
[30] Bijvoorbeeld ABRvS 26 april 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1238; zie ook bij punt 5.
[31] Artikel 2.25, derde lid, onder c, Ow.
[32] Artikel 2.3, tweede en derde lid, Ow.
[33] Artikel 2.24, eerste lid, Ow.

meer dat gemeentebesturen hun omgevingsplannen moeten aanpassen overeenkomstig de instructieregels. Van deze mogelijkheid om instructieregels op te stellen is tot dusver geen gebruik gemaakt.

Denkbaar is dat de regering in het Besluit kwaliteit leefomgeving een instructieregel opneemt die in bepaalde situaties en onder bepaalde omstandigheden beperkingen stelt aan de mogelijkheden van vestiging of uitbreiding van geitenhouderijen dan wel de omschakeling van veehouderijbedrijven naar geitenhouderijen, of zelfs een verbod daartoe bevat. Dat is mogelijk als wordt aangetoond dat zo'n regel van belang is met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, in het belang is van de gezondheid van omwonenden en het bovendien gaat om een nationaal belang dat niet doelmatig en doeltreffend door provincies of gemeenten kan worden behartigd. Gemotiveerd moet in dat geval ook worden dat zo'n instructieregel nodig, geschikt en evenredig is.

Een andere mogelijkheid is om in het Besluit kwaliteit leefomgeving een instructieregel op te nemen die beperkingen stelt aan de mogelijkheden om in de buurt van bestaande geitenhouderijen nieuwe woningen of andere gevoelige functies toe te staan. Daarbij kan worden gedacht aan in acht te nemen afstanden tussen nieuwe gevoelige functies in relatie tot bestaande geitenhouderijen, al dan niet via een differentiatie in de normstelling naar typen gevoelige functies (bijvoorbeeld een striktere afstandsnorm voor verzorgingstehuizen of kinderdagverblijven dan voor woningen). Bij het vormgeven van deze instructieregels behoort ook een «getrapt systeem» tot de mogelijkheden, in die zin dat het Rijk ervoor kan kiezen de kaders te stellen die nader moeten worden uitgewerkt als instructieregels in de omgevingsverordeningen van de provincies.

Uiteindelijk vergt de keuze voor een bepaalde normering in de vorm van een instructieregel van het Rijk een afweging door de regering van alle betrokken belangen. In het bijzonder zal zij de gezondheidsrisico's moeten afwegen tegen andere relevante belangen, zoals het belang om in woningbouw te kunnen voorzien.

iv. Rijk: voorbereidingsbesluit en voorbeschermingsregels

Vooruitlopend op een algemene maatregel van bestuur met instructieregels over de vestiging, uitbreiding of omschakeling van geitenhouderijen kunnen de betrokken Ministers, in overeenstemming met de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, een voorbereidingsbesluit nemen.[34] Met een voorbereidingsbesluit kan worden voorkomen dat toestemming wordt verleend voor activiteiten die in strijd zijn met nieuwe regels die in voorbereiding zijn. Het voorbereidingsbesluit voegt met dat doel voorbeschermingsregels toe aan het omgevingsplan van de desbetreffende gemeente of gemeenten.[35]

Om een voorbereidingsbesluit te nemen, moet duidelijk zijn welke instructieregels het Rijk in procedure zal brengen. Het bestuursorgaan dat bevoegd is het voorbereidingsbesluit te nemen, moet in dat verband overleg voeren met het college van burgemeester en wethouders of de gemeenteraad van de gemeente of de gemeenten waar het voorbereidingsbesluit het omgevingsplan beoogt te wijzigen.[36] Dit bestuurlijk overleg is bedoeld om te voorkomen dat het gemeentebestuur wordt verrast door een voorbereidingsbesluit en de uiteindelijke instructieregels.

---

[34] Artikel 4.16, tweede lid, Ow.
[35] Artikel 4.16, derde lid, Ow.
[36] Artikel 10.1 Omgevingsbesluit.

Voorbeschermingsregels vervallen in beginsel na anderhalf jaar. Wanneer de instructieregel binnen die periode bekend is gemaakt, vervallen de voorbeschermingsregels echter pas op het moment dat het omgevingsplan aan de instructieregels is aangepast en in werking is getreden, dan wel vanaf het moment dat de rechter het besluit tot wijziging van het omgevingsplan heeft vernietigd. Het herhaald nemen van voorbereidingsbesluiten gericht op hetzelfde doel is niet mogelijk. Dit maakt dat het van belang is dat een voorbereidingsbesluit pas wordt genomen als al relatief duidelijk is wat de inhoud zal zijn van de instructieregels.

c. Omgevingsrecht: regulering in het milieuspoor

Het houden van landbouwhuisdieren, zoals geiten, is een milieubelastende activiteit.[37] Over dergelijke activiteiten kunnen bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld, mede met het oog op de bescherming van de gezondheid.[38] Dergelijke regels strekken er in elk geval toe dat alle passende preventieve maatregelen ter bescherming van de gezondheid worden getroffen.[39] Voordat tot vaststelling van zo'n algemene regel kan worden overgegaan, moet onderbouwd kunnen worden dat het stellen van een beperking aan het houden van geiten, of een volledig (tijdelijk) verbod daarop, een passende en evenredige preventieve maatregel is ter bescherming van de gezondheid van omwonenden.

Algemene regels als hier bedoeld, toegespitst op de gezondheidsproblematiek rond geitenhouderijen, zijn op dit moment nog niet in het Besluit activiteiten leefomgeving opgenomen. Wel moeten intensieve geitenhouderijen over een omgevingsvergunning voor milieubelastende activiteiten beschikken.[40] Voor zulke omgevingsvergunningen staan in het Besluit kwaliteit leefomgeving beoordelingsregels, aan de hand waarvan het bevoegde bestuursorgaan moet bepalen of een omgevingsvergunning kan worden verleend. Zo moeten emissies in de lucht worden voorkomen of, wanneer dat niet mogelijk is, worden beperkt om een hoog niveau van bescherming van het milieu te bereiken. Ook moeten alle passende preventieve maatregelen tegen milieuverontreiniging worden getroffen en moeten de voor de activiteit in aanmerking komende beste beschikbare technieken worden toegepast.[41]

Aan een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit moet het bevoegde bestuursorgaan de voorschriften verbinden die nodig zijn met het oog op de hiervoor genoemde beoordelingsregels.[42] Regels over het verbinden van voorschriften aan een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit kunnen ook worden gesteld bij omgevingsverordening van de provincie.[43]

Voor zover een omgevingsvergunning betrekking heeft op een milieubelastende activiteit moet het bevoegd gezag regelmatig bezien of de voorschriften van de vergunning nog toereikend zijn gezien de ontwikkelingen van de technische mogelijkheden tot het beschermen van het milieu en de ontwikkelingen met betrekking tot de kwaliteit van het milieu.[44] Ook kan het bevoegd gezag de voorschriften van een

---

[37] Artikel 3.200, eerste lid, onder b, Besluit activiteiten leefomgeving.
[38] Artikel 4.3, eerste lid, onder b, en artikel 4.22, eerste lid, onder b, Ow.
[39] Artikel 4.22, tweede lid, onder b, Ow.
[40] Artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder b, Ow.
[41] Artikel 8.9, eerste lid, aanhef en onder b, c en d, Besluit kwaliteit leefomgeving.
[42] Artikel 5.34, eerste lid, Ow.
[43] Artikel 5.34, derde lid, aanhef en onder c, Ow.
[44] Artikel 5.38, eerste lid, aanhef en onder b, Ow.

omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit wijzigen in verband met het treffen van passende preventieve maatregelen ter bescherming van de gezondheid.[45] Daarnaast kan het een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit intrekken als geen passende preventieve maatregelen ter bescherming van de gezondheid zijn getroffen.[46]

Het voorgaande betekent dat in de (voorschriften bij de) omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit maatregelen kunnen worden voorgeschreven die binnen een geitenhouderij moeten worden getroffen om nadelige milieugevolgen voor de omgeving zoveel mogelijk te beperken. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het voorschrijven van stalsystemen die zijn gericht op het terugbrengen van emissies. Op dit moment is onderzoek gaande naar de effectiviteit van maatregelen die mogelijk op bedrijfsniveau zouden kunnen worden getroffen om de gezondheidsrisico's voor omwonenden van geitenhouderijen te beperken.[47]

De bevoegde bestuursorganen beschikken in het milieuspoor dus over verschillende bevoegdheden om nadelige milieugevolgen voor de omgeving vanwege de aanwezigheid van geitenhouderijen te beperken. De jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak, gevormd onder het recht van vóór de Omgevingswet, biedt echter geen ruimte om een omgevingsvergunning voor een milieuactiviteit uitsluitend uit voorzorg te weigeren.[48] Op dit moment is nog onduidelijk of er in het milieuspoor onder de Omgevingswet meer ruimte is om uit voorzorg regulerend op te treden.[49] Jurisprudentie hierover zal moeten worden afgewacht.

d. Wet publieke gezondheid

In de Wet publieke gezondheid (Wpg) zijn de taken en bevoegdheden van de overheid op het gebied van de publieke gezondheidszorg geregeld. Infectieziektebestrijding is een belangrijk onderdeel hiervan.

De Wpg heeft betrekking op aangewezen infectieziekten die, oplopend naar hun ernst en het verspreidingsgevaar, zijn ingedeeld in de groepen C, B2, B1 en A. De wet verplicht onder meer artsen en laboratoria om die ziekten, bij het aantreffen daarvan, binnen 24 uren of, in het geval van een ziekte uit groep A, onverwijld aan de gemeentelijke gezondheidsdiensten te melden.[50] Ook kent de Wpg bevoegdheden toe aan de burgemeester dan wel de voorzitter van de veiligheidsregio om die ziekten te bestrijden.

De Afdeling gaat ervan uit dat longontsteking, veroorzaakt door het wonen in de buurt van een geitenhouderij, niet onder de werking van de Wpg kan worden gebracht. Het gaat hier om een ziektebeeld waarbij nog geen zekerheid bestaat over de oorzaak en de wijze(n) van overbrenging. Een dergelijk ziektebeeld kan alleen worden aangewezen als een infectieziekte behorend tot groep A, B of C als het belang van de volksgezondheid dat vordert en (onder meer) aannemelijk is dat het ziektebeeld

---

[45] Artikel 5.40, eerste lid, aanhef en onder a, Omgevingswet in samenhang met artikel 8.101 Besluit kwaliteit leefomgeving.

[46] Artikel 5.40, tweede lid, aanhef en onder a, Omgevingswet in samenhang met artikel 8.102, eerste lid, aanhef en onder b, Besluit kwaliteit leefomgeving.

[47] Zie de Kamerbrief van 18 februari 2026 over het Rapport «Verkenning van maatregelen voor het verminderen van emissies van bioaerosolen uit melkgeitenbedrijven» van Wageningen University & Research (WUR).

[48] ABRvS 23 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:556.

[49] Zie hierover de Factsheet voorzorgsbeginsel (Kegge, De Graaf) van 7 oktober 2024, onder punt 2.

[50] Artikelen 21 tot en met 29 van de Wet publieke gezondheid.

een epidemisch karakter zal hebben.[51] Uit de adviezen van de Gezondheidsraad blijkt niet dat voormeld ziektebeeld een epidemisch karakter heeft. Gelet daarop concludeert de Afdeling dat de Wpg de overheid geen instrumentarium biedt om de gezondheidsrisico's voor omwonenden van geitenhouderijen te voorkomen of te beperken.

e. Wet dieren

De Wet dieren bevat een integraal wettelijk kader met betrekking tot het gedrag van mensen jegens dieren, alsook voor de beheersing van de risico's die dieren of van die dieren afkomstige producten met zich kunnen brengen voor de mens en voor andere dieren.[52] De Wet dieren kent de Minister van LVVN onder meer de bevoegdheid toe om, zulks in overeenstemming met de Minister van VWS, maatregelen te nemen ter voorkoming of bestrijding van aangewezen dierziekten, zoönosen en ziekteverschijnselen bij aangewezen diersoorten of diercategorieën.[53]

Uit de recente adviezen van de Gezondheidsraad blijkt niet dat (het verhoogde risico op een) longontsteking bij omwonenden van geitenhouderijen veroorzaakt wordt door een ziekte bij geiten, een zoönose of door een of meer ziekteverschijnselen bij geiten. De Afdeling concludeert dan ook dat de Wet dieren de overheid geen instrumentarium biedt om de gezondheidsrisico's voor omwonenden van geitenhouderijen te voorkomen of te beperken.

5. Rechtsbescherming

a. Inleiding

Het voorlichtingsverzoek stelt de vraag aan de orde of zowel omwonenden als exploitanten van geitenhouderijen effectieve rechtsbeschermingsmogelijkheden hebben bij het nemen van besluiten, of het uitblijven daarvan, in verband met de gezondheidsrisico's rond geitenhouderijen.

Deze vraag over de rechtsbescherming kan in formele zin worden opgevat, namelijk als betrekking hebbend op de organisatie van de rechtsbescherming. De vraag kan daarnaast in meer materiële zin worden begrepen, namelijk of in juridische procedures voldoende recht kan worden gedaan aan de belangen van alle betrokkenen. De Afdeling zal hierna aan beide aspecten rond de rechtsbescherming aandacht besteden. Zij concludeert dat in Nederland in algemene zin is voorzien in effectieve rechtsbescherming voor betrokkenen.
Die rechtsbescherming krijgt vooral vorm langs bestuursrechtelijke weg, wat hierna wordt geïllustreerd aan de hand van enkele typen besluiten die in rechte kunnen worden aangevochten. Aanvullend kan ook de burgerlijke rechter als «restrechter» worden benaderd.

---

[51] Artikel 20, eerste lid, van de Wet publieke gezondheid regelt het aanwijzen van een ziektebeeld als behorend tot de groepen A of B. Dit artikel berust op artikel 3 van de oude Infectieziektewet en is in essentie daaraan gelijk, zo blijkt uit Kamerstukken II 2007/08, 31 316, nr. 3, p. 41. Dat een dergelijke aanwijzing uitsluitend kan plaatsvinden als aannemelijk is dat het ziektebeeld een epidemisch karakter heeft, blijkt uit Kamerstukken II 1996/97, 25 336, nr. 3, p. 11; Dat deze voorwaarde ook geldt voor het aanwijzen van een ziektebeeld behorend tot groep C, blijkt niet uit artikel 19 van de Wet publieke gezondheid, maar volgt uit de bedoeling van de wetgever. Die voorwaarde gold namelijk onder de oude Infectieziektenwet, terwijl de opvolger daarvan, de Wet publieke gezondheid, daarin geen wijzigingen beoogde aan te brengen. Zie in dit verband Kamerstukken II 2007/08, 31 316, nr. 3, p. 9 en volgende.

[52] Kamerstukken II 2007/08, 31 389, nr. 3, p. 3.

[53] Artikelen 5.3 en volgende van de Wet dieren.

b. Omgevingsplannen

Tegen besluiten tot de vaststelling of wijziging van omgevingsplannen kunnen zowel exploitanten van geitenhouderijen als belanghebbende omwonenden beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak. Daarbij volgt uit jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak dat de kring van belanghebbenden bij besluiten over geitenhouderijen tamelijk ruim is, dit in verband met mogelijke risico's voor de gezondheid van omwonenden.[54]

Wat betreft de meer materiële kant van de rechtsbescherming is de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak over bestemmingsplannen relevant. Deze rechtspraak laat zien dat steeds een aantal eisen gesteld worden bij een beslissing van een gemeenteraad om uit voorzorg de ontwikkeling van geitenhouderijen planologisch niet langer mogelijk te maken. Deze eisen zijn dat het besluit berust op voldoende kennis over de relevante feiten en belangen, dat het deugdelijk is gemotiveerd en dat het geen onevenredige gevolgen heeft voor belanghebbenden in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.[55]

c. Omgevingsvergunningen

Tegen besluiten over een omgevingsvergunning voor geitenhouderijen, zoals een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit, staat in beginsel bestuursrechtelijke rechtsbescherming open bij de rechtbank, met de mogelijkheid van hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak. De precieze rechtsgang hangt af van het soort besluit dat aan de orde is. Het kan gaan om besluiten tot weigering van een vergunning, tot het verlenen van een vergunning, tot wijziging van een vergunning en tot intrekking van een vergunning. Ook kan het gaan om besluiten waarbij afwijzend wordt beslist op een verzoek tot wijziging of intrekking van een omgevingsvergunning.

Belanghebbenden kunnen tegen deze verschillende besluiten rechtsmiddelen aanwenden. Dat kunnen zowel exploitanten van geitenhouderijen zijn als belanghebbende omwonenden van een (voorziene) geitenhouderij. Ook kan een ieder die een zienswijze tegen het ontwerpbesluit heeft ingediend daartegen beroep instellen, ook als hij geen belanghebbende is bij het besluit.[56]

In materieel opzicht is een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak relevant waarin zij oordeelde dat het toepasselijke toetsingskader uit de Wabo aan het bevoegd gezag niet de ruimte laat om een omgevingsvergunning uitsluitend uit voorzorg te weigeren, maar dat er voldoende duidelijkheid en zekerheid moet bestaan over de aantasting van bepaalde belangen.[57] Ook voor belangen die zijn gerelateerd aan gezondheid betekent dit dat op grond van algemeen aanvaarde wetenschappelijk inzichten vast moet staan dat de activiteit waarvoor de vergunning wordt gevraagd zodanige risico's oplevert dat om die reden nadere voorschriften aan de vergunning moeten worden verbonden dan wel dat de vergunning om die reden moet worden geweigerd. In het concreet aan de orde zijnde geval kwam de Afdeling bestuursrechtspraak tot de conclusie dat het

---

[54] Bijvoorbeeld ABRvS 19 november 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5598, r.o. 8.3. Overigens kan op dit moment, op basis van de zogeheten Varkens-in-Nood-jurisprudentie, ook een ieder die een zienswijze tegen het ontwerpplan heeft ingediend en die geen belanghebbende is, beroep instellen tegen een besluit over een omgevingsplan; ABRvS 4 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:953.

[55] ABRvS 19 juli 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2791, r.o. 4.3.

[56] ABRvS 4 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:953.

[57] ABRvS 23 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:556, r.o. 4.3.

besluit tot weigering van de omgevingsvergunning moest worden vernietigd.

d. Omgevingsverordeningen

Tegen regels in provinciale omgevingsverordeningen kan niet rechtstreeks bij de bestuursrechter worden opgekomen.[58] Wel is indirecte rechtsbescherming mogelijk als een exploitant van een geitenhouderij of een omwonende beroep instelt tegen een omgevingsplan, een (weigering van een) omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit of een (weigering van een) ontheffing van provinciale regels. In een dergelijke procedure kan ook aan de orde worden gesteld of een bepaling in een provinciale verordening wegens strijd met hoger recht onverbindend moet worden geacht of in het concrete geval buiten toepassing moet worden gelaten. Het gaat hierbij om de zogenoemde exceptieve toetsing.

Zo boog de Afdeling bestuursrechtspraak zich over een zaak waarin onder meer aan een exploitant van een geitenhouderij opgelegde handhavingsbesluiten aan de orde waren.[59] De Afdeling bestuursrechtspraak oordeelde dat provinciale staten uit voorzorg mochten besluiten tot de in de Omgevingsverordening Zuid-Holland neergelegde geitenstop. Volgens de Afdeling bestuursrechtspraak beschikken provinciale staten bij de vaststelling van hun provinciale verordening over beleidsruimte om vanwege mogelijke gezondheidsrisico's van een activiteit, die activiteit uit voorzorg planologisch niet toe te laten. De Afdeling bestuursrechtspraak achtte de geitenstop niet in strijd met de Wet ruimtelijke ordening of met algemene rechtsbeginselen.

e. Instructieregels en voorbereidingsbesluiten

Tegen eventueel vast te stellen instructieregels staat geen rechtstreeks beroep bij de bestuursrechter open. Net als bij de provinciale omgevingsverordeningen, kan bij de bestuursrechter wel indirect, dus bij wege van exceptie, worden gesteld dat een instructieregel onverbindend moet worden geacht of in het concrete geval buiten toepassing moet blijven.

Een voorbereidingsbesluit voor een instructieregel is niet appellabel bij de bestuursrechter. Tegen voorbeschermingsregels die via een voorbereidingsbesluit in het omgevingsplan worden opgenomen, staat evenmin rechtstreeks beroep bij de bestuursrechter open.

f. Aanvullende rechtsbescherming bij burgerlijke rechter

Voor zover er op bestuursrechtelijk terrein geen effectieve rechtsbescherming mogelijk is, kan de burgerlijke rechter als «restrechter» worden benaderd. Zo is het niet denkbeeldig dat bewoners of bewonersorganisaties bij de burgerlijke rechter tegen overheden zullen procederen op basis van een vordering uit onrechtmatige daad, met de stelling dat er te weinig maatregelen worden getroffen ten aanzien van de problematiek van de volksgezondheid rond geitenhouderijen. Zulke procedures zijn bijvoorbeeld aanhangig gemaakt in verband met de geurhinderproblematiek rond intensieve veehouderijen.[60]

---

[58] Artikel 8:3, eerste lid, aanhef en onder a, van de Algemene wet bestuursrecht.
[59] ABRvS 26 april 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1238.
[60] Zie Rechtbank Den Haag, ECLI:NL:RBDHA:2022:9119, en Gerechtshof Den Haag, ECLI:NL:GHDHA:2025:431.

6. Toereikendheid van bevoegdheden

Het voorlichtingsverzoek vraagt ook of de bevoegdheden van de verschillende bestuursorganen, die in punt 4 zijn geschetst, toereikend zijn. De Afdeling begrijpt dat met deze vraag is beoogd aan de orde te stellen of de beschreven bevoegdheden voldoende effectief kunnen worden ingezet om de gezondheidsrisico's in verband met de aanwezigheid van geitenhouderijen zoveel mogelijk te beperken.

De Afdeling stelt voorop dat zij bij de beantwoording van deze vraag terughoudendheid moet betrachten. Zoals zij in punt 2 heeft opgemerkt, vereist de beantwoording van de vraag of, en zo ja, welke maatregelen genomen moeten (kunnen) worden ter voorkoming of beperking van de geconstateerde gezondheidsrisico's, een bestuurlijke afweging. De betrokken bestuursorganen beschikken bij de invulling van hun bevoegdheden bovendien over beleids- en beoordelingsvrijheid. Die kunnen zij benutten bij het maken van keuzes op basis van belangenafwegingen, en bij de wijze waarop in hun besluitvorming moet worden omgegaan met wetenschappelijke onzekerheden.

In algemene zin merkt de Afdeling op dat de analyse in de punten 4 en 5 laat zien dat bestuursorganen van provincies en gemeenten over een ruim aantal bevoegdheden beschikken, vooral in het ruimtelijke spoor. Daarmee kunnen zij, op basis van een afweging van de betrokken belangen, nieuwe situaties voorkomen die uit het oogpunt van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties niet gewenst zijn. Daarbij moet worden gedacht aan nieuwvestiging of uitbreiding van een geitenhouderij, voor zover niet al eerder vergund. In zoverre zijn deze bestuursorganen voldoende in positie om nieuwe gezondheidsrisico's in verband met de aanwezigheid van geitenhouderijen zoveel mogelijk te beperken.

Dit neemt niet weg dat sturing op rijksniveau, zoals via de introductie van instructieregels, vooral gemeentebesturen meer houvast zou kunnen bieden bij het uitoefenen van hun bevoegdheden dan nu het geval is. Zulke instructieregels kunnen de uniformiteit in de besluitvorming bevorderen. Bovendien kunnen zij voor (toekomstige) exploitanten van geitenhouderijen en voor omwonenden toegevoegde waarde hebben. Hiermee kan namelijk scherper worden gemarkeerd in hoeverre en onder welke voorwaarden kan worden toegestaan dat geitenhouderijen zich vestigen of uitbreiden.

Beperkter zijn de mogelijkheden om in te grijpen in situaties waarin bestaande, legale, geitenhouderijen dicht in de buurt staan van bestaande gevoelige functies. Er zijn wel enkele mogelijkheden om via regulering in te grijpen, maar die worden nog nauwelijks benut. Zoals besproken in punt 4c zijn bijvoorbeeld geen op de gezondheidsproblematiek rond geitenhouderijen toegespitste regels opgenomen in het Besluit activiteiten leefomgeving. Daarnaast is het ongewis in hoeverre de rechtspraak ruimte zal laten om een omgevingsvergunning voor een geitenhouderij als milieubelastende activiteit uitsluitend met het oog op het voorzorgsbeginsel aan te scherpen of in te trekken.

7. Concluderende opmerkingen

Bij de beantwoording van de vragen in het voorlichtingsverzoek is van belang dat het voorzorgsbeginsel in stappen wordt toegepast. De eerste stap omvat een risico-evaluatie, zoals uiteen is gezet in punt 3. Alleen als op grond van die evaluatie een risico niet met zekerheid kan worden

vastgesteld, is sprake van een situatie waarop het voorzorgsbeginsel ziet. Het gaat hier om de toepasselijkheid van dit beginsel.

Als het voorzorgsbeginsel van toepassing is, dan is het treffen van maatregelen geen vereiste. De toepasselijkheid van het voorzorgsbeginsel brengt dat niet automatisch mee. Als tweede stap moet de overheid wel de vraag stellen of het gewenst is om maatregelen te nemen. Bij het geven van antwoord op die vraag is een bestuurlijke afweging nodig, waarbij sprake is van beleidsruimte. Wanneer die afweging leidt tot de conclusie dat het voorzorgbeginsel dwingt tot het nemen van maatregelen, dan is vervolgens de vraag welke maatregelen dat dan moeten zijn. Die maatregelen moeten voldoen aan vereisten als proportionaliteit.

De Gezondheidsraad heeft in zijn eerste deeladvies geconcludeerd dat het voorzorgsbeginsel een grondslag geeft voor het treffen van maatregelen om de gezondheidsrisico's voor omwonenden van geitenhouderijen te beperken. Het kabinet heeft deze conclusie overgenomen en de Eerste Kamer meegedeeld dat het nodig is uit voorzorg maatregelen te treffen.[61]

Als het gaat om de (vervolg)vraag welke maatregelen genomen kunnen worden, wijst de Afdeling op de verschillende bevoegdheden die in het omgevingsrecht beschikbaar zijn voor gemeenten, provincies en het Rijk. Voor nieuwe situaties, nieuwvestiging of uitbreiding van geitenhouderijen, lijken deze bevoegdheden in beginsel toereikend. Er zijn in zoverre voldoende mogelijkheden voor bestuursorganen om gezondheidsrisico's in verband met de aanwezigheid van geitenhouderijen uit voorzorg te beperken. Daarbij kan de introductie van instructieregels door het Rijk de decentrale overheden meer houvast bieden bij de uitoefening van hun bevoegdheden.

De mogelijkheden om in te grijpen in situaties waarin bestaande, legale, geitenhouderijen dicht in de buurt van bestaande gevoelige functies zijn gevestigd, zijn beperkter. Zo lijken de mogelijkheden om gezondheidsrisico's voor omwonenden in de buurt van bestaande legale geitenhouderijen uit voorzorg te verkleinen door regulering in het omgevingsplan beperkt. Hoewel de bevoegde bestuursorganen in het milieuspoor over enkele bevoegdheden beschikken om nadelige milieugevolgen voor de omgeving vanwege de aanwezigheid van geitenhouderijen te beperken, is bovendien ongewis in hoeverre de rechtspraak ruimte zal laten om een omgevingsvergunning voor een geitenhouderij als milieubelastende activiteit uitsluitend uit voorzorg aan te scherpen of in te trekken.

Bij gebruik van de diverse bestuurlijke bevoegdheden die beschikbaar zijn om geitenhouderijen te reguleren, is vrijwel steeds rechtsbescherming bij de bestuursrechter voorhanden. Ook kan de burgerlijke rechter in voorkomend geval als «restrechter» worden benaderd.

Het kabinet heeft aangekondigd om, met toepassing van het instrumentarium van de Omgevingswet, een pakket aan maatregelen uit te werken met het oog op het verminderen van gezondheidsrisico's rondom geitenhouderijen. Het kabinet onderzoekt de mogelijkheden voor het uitwerken van een afstandsnorm, emissiereductie op bedrijven, een maatwerkaanpak voor prioritaire locaties en monitoring van gezondheids-

[61] Zie de Commissiebrief Eerste Kamer inzake Deeladviezen I en II van de Gezondheidsraad inzake gezondheidsrisico's rondom geitenhouderijen en kabinetsreactie van de Minister van VWS van 30 maart 2026, Kamerstukken I 2025/26, 29 683, U.

effecten en -emissies.[62] De Afdeling acht het mogelijk dat een afstandsnorm kan worden vormgegeven door het maken van instructieregels, die bij de vaststelling van omgevingsverordeningen, omgevingsplannen en omgevingsvergunningen voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit in acht moeten worden genomen. Daarbij kan het zowel gaan om normering ten aanzien van nieuwvestiging of uitbreiding van geitenhouderijen, als om normering van mogelijkheden tot het realiseren van nieuwe gevoelige functies in de nabijheid van bestaande, legale, geitenhouderijen.

De Afdeling wijst erop dat bovengenoemde maatregelen een nuttige invulling en verduidelijking kunnen vormen van het bestaande instrumentarium van de verschillende betrokken bestuursorganen en hen in staat kunnen stellen om effectiever op te treden tegen de gezondheidsrisico's die samenhangen met geitenhouderijen. Wel wijst zij erop dat bij de keuze en vormgeving van de maatregelen steeds zal moeten worden gekeken naar hun geschiktheid, noodzaak en proportionaliteit, waarbij de aard en zwaarte ervan in redelijke verhouding moeten staan tot de aard van de onzekerheid en de ernst van de dreigende schade. Ook de andere aan het voorzorgsbeginsel verbonden randvoorwaarden zullen terdege in acht genomen moeten worden.

De Vice-President van de Raad van State,

[62] Zie de Commissiebrief Eerste Kamer inzake Deeladviezen I en II van de Gezondheidsraad inzake gezondheidsrisico's rondom geitenhouderijen en kabinetsreactie van de Minister van VWS van 30 maart 2026, Kamerstukken I 2025/26, 29 683, U.