Franca Damen[1]

Geen komkommertijd voor stikstof

LTB 2026/32

Overheden zijn er vaak 'goed' in om vlak voor een vakantieperiode belangrijke stukken of besluiten bekend te maken en die op het spreekwoordelijke bord van burgers en/of bedrijven te schuiven. Terwijl ambtenaren dan vaak heerlijk vakantie gaan houden, hebben burgers en/of bedrijven tijdens de vakantieperiode frustratie door die stukken of besluiten en worden zij mogelijk zelfs genoodzaakt tot actie. Zo dropte ook de Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (de minister) vlak voor het zomerreces 2026 een belangrijke Kamerbrief over stikstof. Daarnaast zijn er verschillende andere actualiteiten rondom stikstof. Geen komkommertijd voor stikstof dus.

Graag begin ik met een uitspraak van Rechtbank Overijssel van 30 juni 2026, ECLI:NL:RBOVE:2026:3715. Die uitspraak gaat over een zaak die enkele PAS-melders zijn gestart. De PAS-melders hebben hun PAS-melding voor legalisatie bij de overheid aangemeld (legalisatieverzoek). Omdat legalisatie uitblijft, hebben zij zich tot de provincie gewend. Zij hebben de provincie in gebreke gesteld omdat de provincie hun legalisatieverzoek nog niet heeft toegewezen. De provincie deed daar niks mee. Een legalisatieverzoek is volgens de provincie namelijk geen formele aanvraag. Dat betekent dat er ook geen besluit op hoeft te worden genomen. De PAS-melders waren het daar niet mee eens en stapten naar de rechtbank. Rechtbank Overijssel gaf de PAS-melders gelijk: de legalisatieverzoeken moeten wél als aanvragen worden aangemerkt omdat deze zijn gericht op het verkrijgen van een natuurvergunning. Dat betekent dat de provincie daar alsnog een besluit op moet nemen. De rechtbank heeft de provincie daarvoor twaalf weken de tijd gegeven. Deze uitspraak kan precedentwerking en daardoor grote gevolgen voor de praktijk hebben. Provincies kunnen zo namelijk gedwongen worden een besluit te nemen op alle legalisatieverzoeken van PAS-melders. En dat zijn er nogal wat. Als een PAS-melder wil dat de provincie 'versneld' een besluit neemt op het legalisatieverzoek, dan kan een PAS-melder de provincie – volgens de uitspraak van Rechtbank Overijssel – in gebreke stellen vanwege het niet tijdig nemen van een besluit op het legalisatieverzoek. De provincie heeft dan twee weken de tijd om alsnog een besluit te nemen. Doet de provincie dat niet, dan moet de provincie een dwangsom aan de PAS-melder betalen. Deze dwangsom is maximaal € 1.442. Maar de PAS-melder kan daarna desgewenst naar de rechtbank stappen vanwege het niet tijdig nemen van een besluit op het legalisatieverzoek. En daarbij kan de PAS-melder de rechtbank vragen een hogere dwangsom aan de provincie op te leggen bij het uitblijven van een besluit. Als veel PAS-melders dat doen, zullen de dwangsommen voor een provincie fors kunnen oplopen. Dat geldt althans voor zover andere rechtbanken en/of de Raad van State de uitspraak van Rechtbank Overijssel volgen. Rechtbank Midden-Nederland oordeelde in de uitspraak van 13 juli 2026, ECLI:NL:RBMNE:2026:4229 al anders dan Rechtbank Overijssel. Rechtbank Midden-Nederland is namelijk van oordeel dat een legalisatieverzoek géén aanvraag is en dat de provincie daarop dus géén besluit hoeft te nemen. In dat geval heeft een ingebrekestelling vanwege niet tijdig beslissen geen zin. Maar ook als een legalisatieverzoek wél als aanvraag wordt gezien, is het de vraag of een PAS-melder inhoudelijk iets opschiet met een ingebrekestelling en een eventueel beroep niet tijdig beslissen. PAS-melders hebben een oplossing nodig. Maar die is met een 'succesvolle' ingebrekestelling en beroep vanwege niet tijdig beslissen (zoals in de uitspraak van Rechtbank Overijssel) helaas nog niet gegeven. Een provincie kan weliswaar gelast worden om een besluit te nemen op een legalisatieverzoek, maar de provincie heeft een juridisch haalbare onderbouwing nodig om een natuurvergunning te kunnen verlenen. En precies daar zit de crux, want die onderbouwing is er volgens provincies over het algemeen niet.

Legalisatieprogramma

Het legalisatieprogramma voor PAS-melders d.d. 28 februari 2022 had een oplossing moeten bieden, maar dat heeft het helaas niet gedaan. Op grond van een wetswijziging moest de minister voor 1 mei 2026 een nieuw legalisatieprogramma vaststellen. De daarin opgenomen maatregelen moeten voor 1 maart 2028 worden uitgevoerd en zo zouden PAS-melders alsnog gelegaliseerd moeten worden. Op 26 juni 2026 is het 'Programma Maatwerk PAS-melders' bekend gemaakt. Hierin is gekozen voor een andere, bredere aanpak, waarbij op meerdere manieren gezocht wordt naar een oplossing voor de feitelijk illegale situatie. Dat klinkt op zich niet verkeerd. Maar zoals de titel van het programma eigenlijk al aangeeft, probeert de overheid in het programma alsnog – in afwijking van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (*LTB* 2026/7) – de eigen zin door te drukken en af te wijken van de legalisatieplicht die in de wet is opgenomen. In het programma staat namelijk ook het volgende:

> *"Helaas kan het voorkomen dat een PAS-melder geen alternatieven heeft anders dan het (gedeeltelijk) beëindigen van de PAS-activiteit."*

De overheid ziet het definitief beëindigen van een PAS-melder dus ook als 'oplossing', terwijl de wet verplicht tot legalisatie. Waar de overheid mee weg probeert te komen, hoeft een bedrijf niet te proberen …
Daarmee ontken ik overigens niet dat het gelet op de huidige rechtspraak erg ingewikkeld is om tot een haalbare natuurvergunning – en dus tot legalisatie van PAS-melders – te komen. Maar het is de overheid zelf die ondanks alle waarschuwingen het Programma Aanpak Stikstof destijds heeft 'doorgeduwd' en zodoende onrechtmatig heeft gehandeld. De onrechtmatigheid en aansprakelijkheid van de

1 Franca Damen is advocaat bij Damen Legal, franca@damenlegal.com, www.damenlegal.com.

overheid zijn een gegeven, en voor menig PAS-melder de schade ook. Het is dus 'simpelweg' de overheid die met een oplossing moet komen zonder die in de spreekwoordelijke schoenen van PAS-melders (proberen) te schuiven.

Kamerbrief

Het huidige kabinet meent met de Kamerbrief van 26 juni 2026 tot een oplossing te komen, althans met 'een maatregelenpakket om Nederland weer in beweging te brengen'. Het is niet de eerste Kamerbrief met een maatregelenpakket voor stikstof. Op 24 april 2020 maakte minister Schouten namens het toenmalige kabinet de 'structurele aanpak stikstof' bekend, maar dat kabinet trad af. Op 25 november 2022 maakte minister Van der Wal-Zeggelink namens het toenmalige kabinet de stikstofaanpak bekend, maar dat kabinet viel. Op 14 februari 2025 maakte minister Wiersma namens het toenmalige kabinet de stikstofaanpak bekend, maar ook dat kabinet viel. En nu, nog geen anderhalf jaar later, maakte minister Van Essen namens het huidige kabinet de stikstofaanpak bekend. Dat kabinet is aangetreden als minderheidskabinet en het is de vraag of het in de Tweede Kamer én de Eerste Kamer een meerderheid gaat halen voor de stikstofaanpak. Steeds als een kabinet een stikstofaanpak bekendmaakte, zorgde dat voor veel commotie en onrust onder boeren. Ook de Kamerbrief van 26 juni 2026 zorgde weer voor veel onrust. Wat ervan terecht gaat komen, moet nog blijken. Dat geldt ook voor de opmerking in de Kamerbrief dat er door de aangekondigde aanpak 'weer ruimte voor vergunningverlening voor heel Nederland ontstaat' en dat 'met dit maatregelpakket de vergunningverlening los' getrokken wordt. Onderdeel van de aanpak is dat de landbouw de stikstofuitstoot in 2035 met 42-46% moet hebben verlaagd ten opzichte van 2019. De emissiereductiedoelen worden in de wet vastgelegd en dienen ter vervanging van de huidige doelen ten aanzien van stikstofdepositie die zijn gekoppeld aan de kritische depositiewaarden. Met de emissiereductiedoelen wordt de vereiste, directe koppeling met het effect op Natura 2000-gebied losgelaten. Daar gaat het wat mij betreft dus al mis. Om de benodigde emissiereductie te behalen, gaat het kabinet met doelsturing via afrekenbare emissienormen in 2025 per bedrijf sturen op de emissies in de melkveehouderij en de intensieve veehouderij. Mijn bedenkingen bij doelsturing deelde ik al eerder (zie *LTB* 2025/30 en *LTB* 2026/7). Aandachtspunt daarbij is en blijft ook dat het verlenen van natuurvergunningen voor emissiearme stalsystemen op dit moment gelet op de rechtspraak vrijwel onmogelijk wordt gemaakt, zodat veehouders deze stalsystemen over het algemeen niet zullen kunnen realiseren. Om de benodigde emissiereductie te halen, zet het kabinet daarnaast in op extensivering, vrijwillige beëindiging en afroming van dier- en fosfaatrechten bij overdracht buiten familieverband. Dat dier- en fosfaatrechten een ander doel dienen, wordt daarbij miskend. Verder moet de melkveehouderij grondgebonden worden, komen er zones van 500 tot 1.000 meter – met bijbehorende aanpak c.q. maatregelen – rond kwetsbare, overbelaste Natura 2000-gebieden en komen er nog verschillende andere maatregelen c.q. voorschriften bij. Het kabinet zet dus een duidelijke toon neer, overigens ook richting de overheid zelf. Want als er geen consensus wordt bereikt over het programma bij de 'Spoedwet vervangen omgevingswaarde stikstof' (en dus het invoeren van emissiereductiedoelen), dan kondigt het kabinet nu alvast aan om dan 'als ultieme remedie [te kiezen] voor een korting op productierechten in 2035'. Een grote toon voor een kabinet met een minderheid …