

Aan:

Staat der Nederlanden
Ministerie van LVVN
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Datum: 5 februari 2025
Inzake: Farmers Defence Force *q.q.*/Staat der Nederlanden
Dossiernummer: 21377
Uw kenmerk: onbekend

Geachte dames en heren,

Tot mij wendde zich cliënte, de vereniging met volledige rechtsbevoegdheid **Vereniging Farmers Defence Force**, gevestigd in Sint Hubert (Gemeente Land van Cuijk) aan de Kievitsdwarsweg 6 (5454 GP) ("*Farmers Defence Force q.q.*") in haar hoedanigheid van lasthebber van:

Onderneming

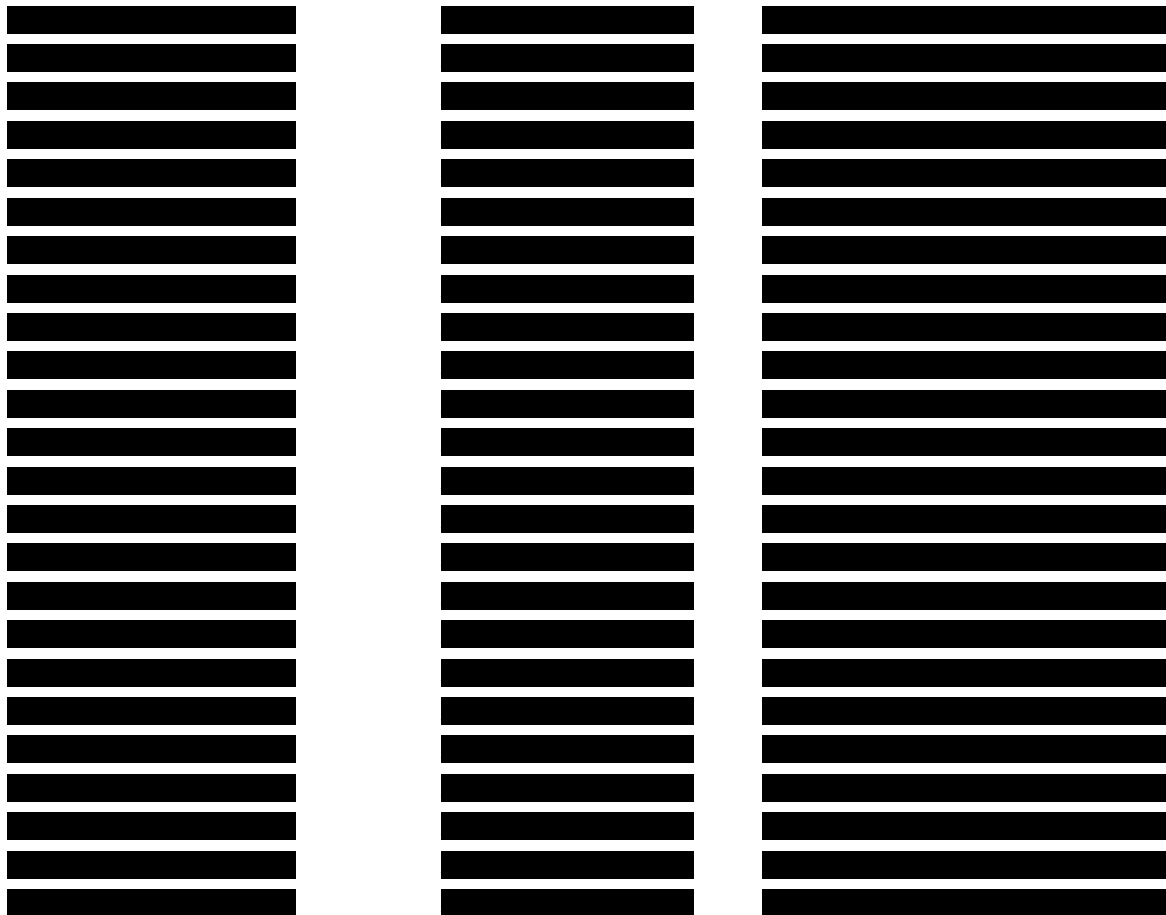
[Redacted]

Exploitant(en):

[Redacted]

Adres:

[Redacted]



met het verzoek om haar belangen te behartigen. In dat verband bericht ik u als volgt.

Op 10 juni 2015 hebben de staatssecretaris van Economische Zaken en de minister van Infrastructuur en Milieu in samenspraak met de minister van Defensie en de colleges van gedeputeerde staten van de provincies het Programma Aanpak Stikstof (“PAS”) vastgesteld.¹

De aanleiding voor het PAS is gelegen in de, naar de mening van de wetgever, overbelasting van stikstofuitstoot in veel Natura 2000-gebieden, waardoor de realisering van de instandhoudingsdoelstellingen volgens de Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (“*de Habitatrichtlijn*”) en de Richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand (“*de Vogelrichtlijn*”) in gevaar komt.² Het PAS strekte ertoe om de natuur te versterken en tegelijkertijd economische ontwikkeling mogelijk te maken. In de praktijk was mogelijk om eerst negatieve effecten te veroorzaken op de natuur, voordat de maatregelen getroffen werden om de natuur te verbeteren.

In verband met een verleende PAS-vergunning hebben enkele natuurorganisaties in laatste instantie bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (“*de Afdeling*”) aangevoerd dat het PAS in strijd is met art. 6 Habitatrichtlijn. In zijn tussenuitspraken van 17 mei 2017 heeft de Afdeling, naar aanleiding van de hogerberoepsgronden, prejudiciële vragen gesteld aan het Hof van Justitie van de Europese Unie (“*het Hof*”).³ In zijn arrest van 7 november 2018 heeft

¹ *Stcr.* 2015/18411.

² *Stcr.* 2015/18411, p. 4.

³ AbRvS 17 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1259; AbRvS 17 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1260.

het Hof de prejudiciële vragen beantwoord.⁴ In zijn einduitspraken van 29 mei 2019 heeft de Afdeling, aan de hand van het genoemd arrest van het Hof, geoordeeld dat het PAS inderdaad in strijd is met de door het Hof gegeven uitleg van art. 6 Habitatrictlijn. De Afdeling heeft het PAS onverbindend verklaard (“*de PAS-uitspraken*”).⁵

Door de PAS-uitspraken beschikken de personen die een PAS-melding deden (“*de PAS-melders*”), waaronder niet uitsluitend begrepen de lastgevers van Farmers Defence Force *q.q.*, ten onrechte niet over een natuurvergunning en zijn zij het doelwit van natuurorganisaties, zoals Mobilisation of the Environment (“*MOB*”). De natuurorganisaties dienen handhavingsverzoeken in, die na toewijzing met zich meebrengen dat de getroffen PAS-melders binnen een door het bevoegd gezag vast te stellen begunstigingstermijn moeten beschikken over een natuurvergunning. Als dat niet lukt, zullen de PAS-melders hun aan een natuurvergunningplicht onderhevige activiteiten moeten staken.⁶

De wetgever heeft bepaald dat de legalisatie van meldingen, zoals die welke in het kader van het PAS zijn gedaan door de lastgevers van Farmers Defence Force *q.q.* (“*PAS-meldingen*”), “*zo spoedig mogelijk*” moet plaatshebben, namelijk “*binnen drie jaar na de vaststelling van het [legalisatieprogramma]*”.⁷ Het Legalisatieprogramma PAS-meldingen is vastgesteld op 28 februari 2022. Voor zover bekend hebben 2.557 van de PAS-melders, waaronder niet uitsluitend begrepen de lastgevers van Farmers Defence Force *q.q.*, de nodige informatie ingediend om in aanmerking te kunnen komen voor legalisatie. Legalisatie blijft evenwel, voor het leeuwendeel van de PAS-melders, uit.⁸ Inmiddels is de wetgever door de Tweede Kamer gevraagd om de termijn voor de legalisatie van PAS-meldingen te verdagen tot een nader te bepalen moment.⁹

In het licht van de genoemde feiten en omstandigheden is zo goed als evident dat de legalisatie van PAS-meldingen niet binnen afzienbare tijd zal plaatshebben. In de rechtspraak van de Afdeling ligt evenwel besloten dat handhavingsverzoeken, zoals die welke zijn of worden ingediend door MOB, “*medio 2025*” niet langer kunnen worden afgewezen.¹⁰ Daarom dreigt voor de PAS-melders, waaronder niet uitsluitend begrepen de lastgevers van Farmers Defence Force *q.q.*, de hierboven beschreven hypothetische situatie werkelijkheid te worden.

Op grond van art. 4 lid 3 VEU en art. 288 VWEU is de Staat gehouden om Europese richtlijnen juist toe te passen. Dat is door de introductie van het PAS niet gebeurd. De PAS-melders verkregen ten onrechte toestemming om zonder natuurvergunning bepaalde activiteiten te ontplooiën. Daarom heeft de Staat jegens de PAS-melders, waaronder niet uitsluitend begrepen de lastgevers van Farmers Defence Force *q.q.*, onrechtmatig gehandeld.¹¹ De Staat is gehouden tot herstel van de rechtmatige situatie, waartoe zij door de rechter kan worden gedwongen.¹² De Staat heeft ervoor gekozen om de rechtmatige situatie te herstellen door de legalisatie van PAS-meldingen. Met die keuze kan Farmers Defence Force *q.q.* zich in beginsel verenigen.

De Staat heeft een tot legalisatie van PAS-melding strekkende rechtsplicht gecodificeerd. Echter, door het uitblijven van daadwerkelijke legalisatie en een parlementaire opdracht tot

⁴ HvJ EU 7 november 2018, ECLI:EU:C:2018:882.

⁵ AbRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603; AbRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1604.

⁶ Vgl. [Brabantse PAS-melders verder in de knel, milieuclub MOB opent aanval - Omroep Brabant](#).

⁷ Art. 1.13a lid 1 en 4 Wnb; art. 22.21 lid 1 en 4 Ow.

⁸ *Kamerstukken II 2023/24*, 35 334, nr. 295, p. 1 e.v.

⁹ *Kamerstukken II 2024/25*, 36 600 XIV, nr. 56, p. 1.

¹⁰ AbRvS 28 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:844.

¹¹ Vgl. HR 18 september 2015, ECLI:NL:HR:2015:2722.

¹² Vgl. J.J. van der Helm, *Het rechterlijk bevel en verbod als remedie (diss. Leiden) (Burgerlijk Proces & Praktijk nr. XXIII)*, Deventer: Wolters Kluwer 2023, p. 122 e.v.

verdaging van de daarvoor bepaalde termijn, is niet langer sprake van concreet zicht op de legalisatie van PAS-meldingen en zullen de PAS-melders, waaronder niet uitsluitend begrepen de lasthebbers van Farmers Defence Force *q.q.*, binnenkort zijn overgelaten aan de grillen van natuurorganisaties, zoals MOB. De PAS-melders, waaronder niet uitsluitend begrepen de lasthebbers van Farmers Defence Force *q.q.*, vrezen op redelijke gronden dat zij binnenkort, door het uitblijven van de beloofde legalisatie van PAS-meldingen, hun aan een natuurvergunningplicht onderhevige activiteiten zullen moeten staken.

Farmers Defence Force *q.q.* stelt voor om een van het Legalisatieprogramma PAS-meldingen afwijkende methodiek te bezigen. Volgens Farmers Defence Force *q.q.* zal de legalisatie van PAS-meldingen kunnen geschieden door een bij wet- of regelgeving voorzien ‘generaal pardon’ voor de PAS-melders, althans onvoorwaardelijke verbintenis tot natuurvergunning van de activiteiten van de PAS-melders, waaronder niet uitsluitend begrepen de lastgevers van Farmers Defence Force *q.q.*, ter vergoeding van de door hen geleden en te lijden schade in natura. Farmers Defence Force *q.q.* verwijst, ter vergelijking, naar een minder recent arrest van de Hoge Raad der Nederlanden (“*de Raad*”), waarin een uitgesproken bevel aan de Staat om te besluiten tot staking van de tenuitvoerlegging van een onherroepelijk geworden rechterlijke veroordeling, een passende vorm van schadevergoeding werd geoordeeld.¹³

In het door de Raad beslist geval was sprake van een schending van een fundamenteel recht. Een zodanige schending is ook in het concrete geval aan de orde. Door de handelwijze van de Staat is het fundamenteel recht van de PAS-melders, waaronder niet uitsluitend begrepen de lastgevers van Farmers Defence Force *q.q.*, op rechtszekerheid, welk recht overigens aan art. 6 EVRM mede ten grondslag ligt,¹⁴ alleszins tekortgedaan door de plotselinge natuurvergunningplicht voor de betrokken activiteiten, die eerder door een fout van de wetgever geoorloofd waren.¹⁵ Bovendien raakt de plotselinge natuurvergunningplicht aan het fundamenteel recht op vrijheid van ondernemerschap, welk recht mede is voorzien in art. 16 Handvest Grondrechten EU en de vrijheid om een economische activiteit of een handelsactiviteit uit te oefenen, de contractsvrijheid en de vrije mededinging bestrijkt.¹⁶

Farmers Defence Force *q.q.* onderkent dat het recht op vrijheid van ondernemerschap niet absoluut is. Echter, beperkingen moeten steeds beantwoorden aan het evenredigheidsbeginsel (art. 52 lid 1 Handvest Grondrechten EU).¹⁷ Volgens Farmers Defence Force *q.q.* is hoogst onevenredig om de PAS-melders, waaronder niet uitsluitend begrepen de lastgevers van Farmers Defence Force *q.q.*, te confronteren met een plotselinge natuurvergunningplicht voor de betrokken activiteiten, die eerder door een fout van de wetgever geoorloofd waren. De PAS-melders hebben de betrokken activiteiten reeds met toestemming van de wetgever ontplooid, maar hebben zich inmiddels gesteld gezien voor de voorshands onvoorziene situatie, waarin de betrokken activiteiten zonder toereikende natuurvergunning ongeoorloofd zijn geworden.

De voorgestelde regelgeving zal niet (ontoelaatbaar) raken aan het bepaalde in art. 107 lid 1 VWEU. Op grond daarvan kan alleen van (verboden) staatssteun worden gesproken, als (i) de steun door de Staat of met staatsmiddelen wordt bekostigd, (ii) de steun een voordeel schept voor één of meer ondernemingen, (iii) de steun de mededinging vervalst of kan vervalsen en

¹³ HR 31 oktober 2003, ECLI:NL:HR:2003:AI0351.

¹⁴ HR 10 juni 2011, ECLI:NL:HR:2011:BO5046.

¹⁵ Vgl. HR 7 oktober 1992, ECLI:NL:HR:1992:ZC5112.

¹⁶ HvJ EU 22 januari 2013, EU:C:2013:28.

¹⁷ *Toelichtingen bij het handvest van de grondrechten*, PbEU 2007, C 303/17.

(iv) de steun de handel beïnvloedt of kan beïnvloeden tussen de verschillende lidstaten van de EU. De genoemde voorwaarden zijn cumulatief en niet alternatief.¹⁸

Ad (i). Blijkens vaste rechtspraak van het Hof is geen sprake van voordeel en daarmee staatssteun in de hiervoor bedoelde zin, als dezelve het resultaat is van een verbintenis voor de nationale autoriteiten om schade te vergoeden die zij aan bepaalde ondernemingen hebben veroorzaakt.¹⁹ Uit hetgeen hierboven is betoogd, vloeit voort dat op de Staat een verbintenis rust tot herstel van de rechtmatige situatie door de legalisatie van PAS-meldingen. Door de legalisatie van PAS-meldingen kunnen de activiteiten die onder het PAS geoorloofd waren, worden voortgezet en blijft (verdere) schade uit. Daarom is niet voldaan aan de eerste voorwaarde om te kunnen spreken van (verboden) staatssteun in de hiervoor bedoelde zin.

Ad (iii). Omdat PAS-meldingen noodzakelijkerwijs betrekking hebben op stikstofdepositie met een waarde van 1,00 mol/ha/jr of minder, welke waarde lager is dan de grenswaarden die gelden in de andere lidstaten van de Europese Unie (“EU”),²⁰ is uitgesloten dat de concurrentiepositie van de PAS-melders ten opzichte van andere, concurrerende ondernemers en ondernemingen in andere lidstaten van de EU kan worden versterkt. Daarom is evenmin voldaan aan de tweede voorwaarde om te kunnen spreken van (verboden) staatssteun in de hiervoor bedoelde zin.²¹

Zelfs als de voorkeursbehandeling van PAS-melders als staatssteun kan worden geclassificeerd, is allesbehalve uitgesloten dat de staatssteun niettemin verenigbaar zal zijn met de gemeenschappelijke markt, op de grond dat sprake is van buitengewone omstandigheden (art. 108 VWEU). Van de circa 53.000 Nederlandse landbouwondernemingen²² zijn ca. 3.300 ondernemingen PAS-melders.²³ Door de onverbindendverklaring van het PAS en de opvolgende handhavingsverzoeken van natuurorganisaties jegens PAS-melders, komt het voortbestaan van een aanzienlijk deel van de Nederlandse landbouwondernemingen in gevaar. Zelfs met de PAS-melders is twijfelachtig of Nederland in de eigen voedselbehoefte kan voorzien.²⁴ Als de PAS-melders wegvallen, wordt de voedselzekerheid ernstig geweld aangedaan. De legalisatie van PAS-meldingen zal die maatschappelijk onwenselijke situatie kunnen voorkomen. Voedselzekerheid staat hoog op de agenda van de Europese Commissie.²⁵

Naar de gefundeerde mening van Farmers Defence Force *q.q.* zal een wetsbepaling, zoals die welke zij voorstelt, evenmin ontoelaatbaar raken aan het bepaalde in de Habitatrictlijn en Vogelrichtlijn. Farmers Defence Force *q.q.* onderkent dat de nationale wetgever bij de wording van het nationale recht moet aansluiten bij het bepaalde in relevante communautaire richtlijnen. Echter, die verbintenis wordt begrensd door het rechtszekerheidsbeginsel.²⁶ Juist het rechtszekerheidsbeginsel is alleszins tekortgedaan door de plotselinge natuurvergunningplicht voor de betrokken activiteiten, die eerder door een fout van de wetgever geoorloofd waren. Farmers Defence Force *q.q.* verwijst naar hetgeen hierboven werd overwogen.

¹⁸ HvJ EG 16 mei 2002, ECLI:EU:C:2002:294.

¹⁹ HvJ EG 27 september 1988, ECLI:EU:C:1988:457.

²⁰ Vgl. W. de Vries & H. Kros, ‘*Buurlanden gaan anders om met stikstofprobleem*’, www.biomaatschappij.nl.

²¹ HvJ EG 4 april 2001, ECLI:EU:T:2001:115.

²² <https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2020/19/feiten-en-cijfers-over-de-landbouw>.

²³ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/wob-verzoeken/2021/03/04/herziene-beslissing-op-bezwaar-wob-verzoek-pas-meldingen>.

²⁴ Vgl. B. Kamphuis e.a., Kan de Nederlandse landbouw 17 miljoen Nederlanders voeden? Een voorstudie, www.wageningenur.nl, p. 7.

²⁵ *Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de regio's. De voedselzekerheid waarborgen en de veerkracht van voedselsystemen versterken*, COM(2022) 133.

²⁶ HvJ EG 4 juli 2006, ECLI:EU:C:2006:443.

Gelet op het voorgaande stelt Farmers Defence Force *q.q.*, de Staat (bij voorbaat) in gebreke en maant zij de Staat aan om ervoor zorg te dragen dat de PAS-meldingen, waaronder niet uitsluitend begrepen die van de lastgevers van Farmers Defence Force *q.q.*, uiterlijk op 28 februari 2025 daadwerkelijk zijn gelegaliseerd. Daarbij kan de Staat bijvoorbeeld, zoals hierboven is bepleit, een van het Legalisatieprogramma PAS-meldingen afwijkende methodiek bezigen. Farmers Defence Force *q.q.* denkt graag mee.

NB: Als de bedoelde maatregelen na ommekomst van de genoemde termijn mochten zijn uitgebleven, zal Farmers Defence Force *q.q.* overwegen om een gerechtelijke procedure aanhangig te maken, in welk verband de Staat langs deze weg in de gelegenheid wordt gesteld om, eveneens binnen 30 dagen na heden, haar verhinderdata en die van haar eventuele (advocaat-)gemachtigde bekend te maken voor de komende zes maanden.

Eén en ander onder voorbehoud van alle rechten en wesen.

Met vriendelijke groet,

Max Hazekamp

I.o. XXXXXXXXXX

Secretaresse