



Rechtbank Gelderland in Zutphen, voorzieningenrechter

Zaaknummer: C/05/456996 KG ZA 25/1333

Mondelinge behandeling van 12 november 2025 om 11:00

Spreekaantekeningen D.J.B. Bosscher voor Farmers Defence Force q.q.

Edelachtbare vrouwe,

1. Deze gerechtelijke procedure draait om één principiële vraag: mag de Staat een onrechtmatig programma vaststellen, ondernemers daarop laten vertrouwen en nalaten om de dientengevolge ontstane situatie ongedaan te maken door te stellen dat hij nergens voor verantwoordelijk is? De conclusie van antwoord van de Staat suggereert precies dat. Vandaag licht ik toe waarom dat standpunt feitelijk, rechtskundig en moreel gezien onhoudbaar is.
2. Ik breng u nog even de dagvaarding in herinnering. Daarin is aangevoerd dat de Staat jegens de zeven lastgevers onrechtmatig handelde door de vaststelling van het PAS. De Staat verplichtte zich zelf vervolgens tot legalisatie, maar kwam die verplichting ten aanzien van de lastgevers nooit na. Farmers Defence Force q.q. wendt zich nu tot u om legalisatie voor de lastgevers te kunnen afdwingen en bestuurlijke handhaving jegens de lastgevers te kunnen voorkomen.
3. De Staat betoogt kort gezegd het volgende:
 - de Staat handelde niet onrechtmatig;
 - een rechtsplicht tot legalisatie ontbreekt;
 - de verantwoordelijkheid voor legalisatie berust (mede) bij de provincies;
 - legalisatie is op dit moment onmogelijk; en
 - de toewijzing van de vordering zal leiden tot een ontoelaatbaar wetgevingsbevel.
4. Farmers Defence Force q.q. zet eerst de stand van de wetenschap uiteen. Zij verwijst in dat verband allereerst naar de spreekaantekeningen die werden voorgedragen in het voegingsincident (randnrs. 7, 8 en 9). Blijkens de meest recente wetenschap, die ook is gezien door de hoogste Duitse bestuursrechter, zorgen de PAS-melders niet voor negatieve effecten op Natura 2000-gebieden.
5. De 'stikstofcrisis' is een papieren crisis, die iedere wetenschappelijke basis ontbeert. De modellen, zoals AERIUS, geven een onjuist beeld van de werkelijkheid. De

foutmarge van de berekende depositie is 60% tot 70%.¹ Legalisatie van de PAS-meldingen van de lastgevers zal geen negatief effect hebben op de Natura 2000-gebieden. De habitatrichtlijnsoorten gaan in meerderheid vooruit of zijn stabiel, aldus het Compendium voor de leefomgeving en de landbouwuniversiteit in Wageningen.² De PAS-melders zijn er al en kunnen dus niet zorgen voor een achteruitgang van de habitatrichtlijnsoorten. De andersluidende stelling van de Staat is, tegenover de door Farmers Defence Force q.q. geschetste stand van de wetenschap en de natuur, werkelijk op geen enkele wijze onderbouwd. De Staat stelt bijvoorbeeld niet dat juist voor de lastgevers geen stikstofruimte beschikbaar is in de stikstofbank. De stikstofbank werd juist gecreëerd om PAS-meldingen te kunnen legaliseren.³

6. Dat de Staat zich in deze gerechtelijke procedure verschuilt achter de doelstellingen van de Habitatrichtlijn is bovendien ongeloofwaardig. De Staat legt nieuwe wegen aan, wil nieuwe steden bouwen en laat miljoenen 'nieuwe Nederlanders' binnen. Al die activiteiten zorgen voor extra stikstofdepositie. Het argument dat de Staat vervolgens aan de PAS-melders tegenwerpt, raakt aan het *nemo auditur*-beginsel, waaraan in het gemeenschapsrecht betekenis toekomt.⁴
7. Het PAS was een landelijk programma dat door de Staat werd vastgesteld. De provincies oefenden slechts uitvoerende bevoegdheden uit.⁵ Het PAS is dan ook een product van de Staat en niet een product van de provincies. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ("*de Afdeling*") overwoog dat de PAS-melders, anders dan de Staat nu poogt te doen voorkomen, aan het PAS het vertrouwen mochten ontleen dat hun aan de orde zijnde activiteiten door een PAS-melding mochten worden uitgeoefend.⁶ De PAS-melders deden precies wat de Staat hen toestond: zij meldden en ontplooiden de voorgenomen activiteiten. Omdat het PAS werd vastgesteld in strijd met artikel 6 van de Habitatrichtlijn en de PAS-melders de nodige schade leden (producties 13, 14 en 19), handelde de Staat onrechtmatig jegens de PAS-melders. De Staat moet de diensgevolge geleden schade vergoeden. Dat is vaste rechtspraak van de Hoge Raad.⁷ De Staat trok zich die verantwoordelijkheid ook aan. Hij codificeerde een legalisatieplicht en voorzag daarmee in schadevergoeding in natura.
8. Voor zover legalisatie de medewerking van de provincies behoeft, kan de Staat maatregelen treffen om de provincies te dwingen tot medewerking. De provincies kunnen alleen aan de slag als de Staat hen daartoe in staat stelt. De Staat probeert de PAS-melders als het ware van het kastje naar de muur te sturen. De Staat stelde

¹ Zie ook laatstelijk: R. Meester, *De illusie van een betrouwbare stikstof-modelwerkelijkheid. Een onderzoek naar de onzekerheden in het wetenschappelijke stikstofdiscours; Aerius/OPS, Kritische Depositiewaardes, Natuurdoelanalyses, en de adviezen van de Ecologische Autoriteit*, als bijlage gevoegd bij Kamerstukken II 2024/25, 35 334, nr. 418, p. 2 e.v.

² <https://www.staatvanlandbouwnatuurenvoedsel.nl/kerncijfers/habitatrichtlijnsoorten/>:

"Habitatrichtlijnsoorten gaan in meerderheid vooruit of zijn stabiel."

³ Kamerstukken II 2025/26, 33 009, nr. 172, p. 1 e.v.

⁴ HvJ EU 12 december 2024, ECLI:EU:C:2024:1026, § 165.

⁵ Vgl. AbRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603, rov. 3.7 e.v.

⁶ AbRvS 28 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:844, rov. 1.6.

⁷ O.m. HR 18 september 2015, ECLI:NL:HR:2015:2722, rov. 3.4.2.

overigens niet dat de provincies niet bereid zijn de nodige medewerking te verlenen.

9. De Staat suggereert dat de legalisatieplicht niet (meer) bestaat. Dat is onjuist. Artikel 22.21 van de Omgevingswet is nog steeds van kracht. De legalisatieplicht zal, ingevolge het Gewijzigd amendement van het lid Flach ter vervanging van nr. 16 over het handhaven van de oorspronkelijke legalisatieverplichting, ook in de toekomst gehandhaafd blijven.⁸ Daarbij komt dat de minister op 13 november 2019 verklaarde dat legalisatie prioriteit heeft.⁹ De PAS-melders is dus steeds legalisatie beloofd. Voor alle duidelijkheid: dat is legalisatie, in die zin dat de situatie zoals die is op grond van de PAS-meldingen weer rechtmatig wordt. Dat de Staat inmiddels suggereert dat geen rechtsplicht bestaat tot legalisatie, is in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel¹⁰ en bovendien moreel verwerpelijk.
10. De Staat stelt nog dat herstel van de rechtmatige situatie betekent dat de situatie, zoals die was vóór de PAS-meldingen wordt hersteld. Dat is evenwel geen herstel van de rechtmatige situatie, maar instandhouding van de gevolgen van de onrechtmatige daad van de Staat. Als de Staat de rechtmatige situatie wil herstellen, moet hij juist die gevolgen wegnemen door legalisatie en voorkoming van handhaving. Alleen zo worden de PAS-melders gebracht in de positie, waarin zij zouden hebben verkeerd als de Staat rechtmatig zou hebben gehandeld. Dat is het doel van het schadevergoedingsrecht.
11. De legalisatieplicht werd ten aanzien van de lastgevers niet (tijdig) nageleefd. Het legalisatieprogramma was ontoereikend gebleken te zijn. Legalisatie is wel mogelijk. Door of vanwege belangenbehartiger Land- en Tuinbouw Organisatie ("LTO"), werden enkele goed onderbouwde voorstellen gedaan om legalisatie te kunnen bewerkstelligen en te bespoedigen, alsmede administratiefrechtelijke handhaving te kunnen voorkomen. LTO maakte daarbij gebruik van de deskundigheid van het advocatenkantoor Houthoff. Voor de mogelijke maatregelen wordt korthedshalve verwezen naar het overwogene in § 4.1 e.v. van de schriftelijke rapportage van Houthoff (productie 5).
12. Omdat de minister inmiddels verklaarde zo spoedig mogelijk een rekenkundige ondergrens van 1,00 mol per hectare per jaar te willen invoeren, omdat een depositie die volgens de modellen kleiner is niet met voldoende zekerheid aan individuele bronnen kan worden toegerekend (productie 15), moet worden aangenomen dat ook de Staat wel degelijk meent dat legalisatie mogelijk is. Dat het voorstel beoogt te leiden tot legalisatie van PAS-meldingen is op 17 oktober 2020 ook uitdrukkelijk door de minister overwogen.¹¹ De depositie die volgens de modellen door de PAS-melders wordt veroorzaakt, is per definitie kleiner dan 1,00 mol per hectare per jaar. Het andersluidend standpunt van de Staat is ongeloofwaardig en onverenigbaar met het voornemen van de minister.

⁸ *Kamerstukken II 2024/25*, 36 755, nr. 20, p. 1 e.v.

⁹ *Kamerstukken I 2019/20*, 35 334, nr. A, p. 5.

¹⁰ De algemene beginselen van behoorlijk bestuur kunnen ook in civielrechtelijke aangelegenheden aan de Staat worden tegengeworpen (HR 27 maart 1987, ECLI:NL:HR:1987:AG5565, rov. 3.3).

¹¹ *Kamerstukken II 2024/25*, 35 334, nr. 417, p. 1 e.v.

13. Dat de voorgenomen rekenkundige ondergrens rechtskundig en wetenschappelijk bezien houdbaar zal zijn, volgt uit de onderbouwing van de minister, de rechtspraak van de hoogste Duitse bestuursrechter en de daaraan ten grondslag liggende natuurwetenschappelijke literatuur (producties 11 en 12). De voorgenomen rekenkundige ondergrens is een vertaling van de best beschikbare wetenschappelijke kennis, aldus de minister en daarop kan nu al worden geanticipeerd, aldus de minister.¹² Dat legalisatie ten minste niet altijd onmogelijk is, volgt uit de door Farmers Defence Force q.q. ingebrachte natuurvergunning en de daarbij behorende verklaring (producties 16 en 17).
14. Farmers Defence Force q.q. hecht eraan dat de Staat zich door de vaststelling van het PAS bediende van een klaarblijkelijke schending van het communautair recht. Daarom is de Staat gehouden om de door de benadeelde partijen geleden schade te vergoeden. Dat volgt rechtstreeks uit het communautair recht. Benadeelde partijen mag niet onmogelijk worden gemaakt om daadwerkelijk schadevergoeding te kunnen afdwingen.¹³ In dit geval voorzag de Staat, zoals gezegd, zelf in schadevergoeding in natura door legalisatie van de PAS-meldingen. Dat willen de lastgevers ook uitdrukkelijk. Een zak met geld is voor hen onbevredigend.
15. Op de Staat rust, in het kader van zijn maatschappelijke zorgplicht, als aansprakelijke partij bovendien een schadebeperkingsplicht. De Staat is gehouden om zich ten minste in te spannen geleden en te lijden nadeel voor zoveel mogelijk te beperken.¹⁴ De Staat moet ten minste voorkomen dat het bevoegd gezag handhavend kan optreden jegens de lastgevers als gevolg van een situatie die juist door de onrechtmatige daad van de Staat is ontstaan. Als de Staat de nodige maatregelen treft, maar die onverhoopt geen effect sorteren, omdat het college terecht of ten onrechte niet wil meewerken, dan kan de Staat niettemin hebben voldaan aan de op hem rustende schadebeperkingsplicht.¹⁵
16. Farmers Defence Force q.q. merkt op dat de enkele omstandigheid dat op heden geen handavingsverzoek is gehonoreerd, niet meebrengt dat handhaving niet in de rede ligt. De Afdeling overwoog uitdrukkelijk dat handavingsverzoeken tot ‘medio 2025’ kunnen worden afgewezen.¹⁶ Daaruit volgt, verrijkt door de in het bestuursrecht aanvaarde beginselplicht tot handhaving,¹⁷ *a contrario* dat

¹² *Kamerstukken II* 2024/25, 35 334, nr. 417, p. 1 e.v.

¹³ HvJ EG 30 september 2003, ECLI:EU:C:2003:513, § 56 e.v.

¹⁴ Vgl. HR 24 januari 1997, ECLI:NL:HR:1997:ZC2260.

¹⁵ HR (A-G) 13 april 2018, ECLI:NL:PHR:2018:402, rov. 2.22.

¹⁶ AbRvS 28 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:844, rov. 1.6.

¹⁷ O.m. AbRvS 5 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1368, rov. 4:

“4. Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal bij een overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Alleen onder bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan worden gevraagd dit niet te doen. Dit kan zich voordoen als concreet zicht op legalisatie bestaat. Verder kan handhavend optreden onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen doelen, zodat van optreden in die concrete situatie moet worden afgezien.”

handhavingsverzoeken na 'medio 2025' kunnen en in beginsel moeten worden toegewezen.

17. De Staat poogt de door de PAS-melders geleden en te lijden schade te bagatelliseren en verwijst de lastgevers naar de Commissie schadevergoeding PAS-melders. Echter, de ingevolge handhavingsverzoeken te verbeuren dwangsommen worden uitdrukkelijk niet vergoed.¹⁸ Bovendien is onduidelijk welke (andere) schadeposten wel zullen worden vergoed. Ten slotte willen de lastgevers hun ondernemingen, die generaties lang van vader op zoon of dochter werden overgedragen, kunnen voortzetten. Een simpele zak met geld zal voor hen onbevredigend zijn. Hun familie-erfgoed dreigt verloren te gaan. Bedrijfsbeëindiging moet worden voorkomen, aldus ook uitdrukkelijk de minister.¹⁹
18. De Staat stelt nog dat de toewijzing van de vordering zal meebrengen dat een wetgevingsbevel wordt gegeven. Farmers Defence Force q.q. realiseert zich dat de (voorzieningen)rechter geen wetgevingsbevel kan uitspreken. Zij vordert dan ook dat de Staat wordt veroordeeld om maatregelen te treffen die zullen leiden tot legalisatie en voorkoming van handhaving. Een zodanige vordering is, gelet op de vaste rechtspraak van de Hoge Raad,²⁰ toewijsbaar. De (voorzieningen)rechter bepaalt dan niet de inhoud van de wettelijke regeling. Die blijft voorbehouden aan de wetgever. De vordering van Farmers Defence Force q.q. is bovendien in overeenstemming met de uitdrukkelijke wil van de wetgever om te komen tot legalisatie en voorkoming van handhaving. Ter illustratie: de voorzieningenrechter in Den Haag beval de Staat enkele jaren geleden om maatregelen te treffen die ertoe leiden dat kwetsbare asielzoekers in menswaardige omstandigheden worden opgevangen.²¹
19. Farmers Defence Force q.q. concludeert dat de Staat onrechtmatig handelde jegens haar lastgevers en reeds uit dien hoofde, maar ook op grond van artikel 3:296, eerste lid, van het Burgerlijk Wetboek, is gehouden om maatregelen te treffen die zullen leiden tot legalisatie en voorkoming van handhaving. Farmers Defence Force q.q. verwijst overigens naar hetgeen is aangevoerd in de grieven in het parallel appèl (productie 18). Een andersluidende uitkomst van deze gerechtelijke procedure zou alleszins onrechtvaardig zijn. Als de voorzieningenrechter beslist dat de vordering alleen toewijsbaar is op basis van de schadebeperkingsplicht, heeft te gelden dat zij weliswaar niet het meerdere, maar wel het mindere kan toewijzen. Farmers Defence Force q.q. kan zich bijvoorbeeld voorstellen dat de Staat wordt bevolen om zich ervoor in te spannen om de nodige maatregelen te treffen.

¹⁸ <https://www.rvo.nl/onderwerpen/schadevergoeding-pas-melders>.

¹⁹ https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire_verslagen/kamer_in_het_kort/maatwerkenpak-pas-projecten-derde-termijn:

"24 september 2025, wetgeving - Minister Wiersma (Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur) wil voorkomen dat PAS-melders alsnog hun activiteiten moeten staken."

²⁰ O.m. HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006, rov. 8.2.5.

²¹ V.zr. Den Haag 6 oktober 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:10210, rov. 7.1, in hoger beroep grotendeels bekrachtigd (Hof Den Haag 20 december 2022, ECLI:NL:GHDHA:2022:2429, rov. 1.1 e.v.).

20. Zonder motivering, die ontbreekt, valt niet in te zien, waarom de Staat niet binnen afzienbare tijd kan overgaan tot het treffen van de nodige maatregelen. Voor zover wetgeving in formele zin tot stand moet worden gebracht, moet worden opgemerkt dat de wetgever goed in staat is deze in korte tijd tot stand te brengen. De Anti-stakingswetten, de Mobilisatiewetten, de Wet verhoging AOW- en pensioenrichtleeftijd, de Wet bevrozing eigen risico ZW, de Spoedwet aanpak stikstof, de Spoedwet wegverbreding en de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 zijn enkele voorbeelden van wetten in formele zin die binnen korte tijd tot stand zijn gebracht.
21. Farmers Defence Force q.q. brengt ten slotte in stelling dat een hoge dwangsom is geboden. De Staat gaf er blijk van zijn eigen wet niet te willen naleven, door een rechtsplicht tot legalisatie zelfs uitdrukkelijk te ontkennen. De Staat is bovendien een vermogende partij.

Tot persistit!

Advocaat, Halfweg, 12 november 2025