

PELS RIJCKEN

Rechtbank Gelderland

Zitting van 12 november 2025, 11.00 uur

Zaaknummer C/05/454040 KZ ZA 25/106

Conclusie van antwoord

inzake

Vereniging Farmers Defence Force

gevestigd te Sint Hubert

lasthebber

voor

zeven (rechts)personen

zoals genoemd in de dagvaarding van

16 juli 2025

eisers, hierna: **eisers**

advocaat: mr. dr. D.J.B. Bosscher

tegen

Staat der Nederlanden (ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur)

gevestigd te Den Haag

verweerder

advocaten: mrs. R.D. Reinders en M.J.W.

Timmer

1 Inleiding

- 1.1 De Staat heeft kennisgenomen van de dagvaarding van eisers van 16 juli 2025. Eisers vorderen dat de Staat binnen één maand na het te wijzen vonnis maatregelen neemt, die ertoe leiden dat de bedrijfsvoering van eisers binnen drie maanden is gelegaliseerd. Voorts vorderen eisers dat de Staat binnen één maand maatregelen neemt om te voorkomen dat jegens hen handhavend wordt opgetreden totdat de bedoelde legalisatie heeft plaatsgevonden. Eisers vorderen tot slot een dwangsom van EUR 1 miljoen per dag(deel) waarop de Staat geen uitvoering geeft aan een toewijzend vonnis.
- 1.2 De Staat begrijpt waarom eisers deze procedure zijn gestart. Ook de Staat is van mening dat er voor iedere PAS-melder een passende oplossing moet komen. In deze conclusie zal de Staat echter toelichten dat die passende oplossing i) niet via de voorzieningenrechter kan worden afgedwongen en ii) in ieder geval niet binnen een termijn van drie maanden kan worden uitgevoerd. De Staat zal daarom concluderen tot afwijzing van de vorderingen. Die conclusie doet evenwel niets af aan zijn toewijding om, samen met de provinciale bevoegde gezagen, iedere PAS-melder verder te helpen en weer een vast toekomstperspectief te geven.
- 1.3 Deze conclusie van antwoord (**conclusie**) is als volgt opgebouwd:

1	Inleiding	2
2	Samenvatting	3
3	Achtergrond en feiten	3
3.1	<i>Inzet op een oplossing van de PAS-melder-problematiek</i>	3
3.2	<i>Vereisten voor legalisatie van PAS-melders</i>	4
3.3	<i>Het nieuwe programma</i>	5
3.4	<i>Andere procedures</i>	6
4	Verweer op de rechtsgrondslagen	7
4.1	<i>Inleiding</i>	7
4.2	<i>Habitatrichtlijn</i>	8
4.3	<i>Eigendomsrecht</i>	11
5	Reactie op de vorderingen	16
5.1	<i>Een legalisatiegebod is een wetgevingsbevel en overigens niet uitvoerbaar binnen de gevraagde termijn</i>	17
5.2	<i>Handhaving berust niet bij de Staat</i>	18
5.3	<i>Geen aanleiding tot een dwangsom</i>	19
6	Conclusie	20

2 Samenvatting

In deze conclusie zal de Staat verzoeken om niet-ontvankelijkverklaring, althans afwijzing van de vorderingen van eisers. Hoewel de Staat met eisers deelt dat voor de PAS-melders een duurzame oplossing moet worden gevonden, kan niet bij uw rechtbank legalisatie worden afgedwongen. De Staat zal daartoe in deze conclusie uiteenzetten dat:

- het naar de huidige stand van het recht feitelijk en juridisch onmogelijk is om categoriaal, althans zonder individuele beoordelingen, PAS-meldingen te legaliseren;
- de Staat daarom werk maakt van een nieuwe programma, gebaseerd op maatwerk per PAS-melder. Hierin kunnen, voor individuele gevallen, ook andere oplossingsrichtingen dan legalisatie van de huidige situatie worden onderzocht;
- uit de door eisers genoemde grondslagen voorts geen rechtsplicht volgt tot legalisatie van de PAS-meldingen van eisers:
 - voor zover de Habitatrichtlijn reeds is geschonden, kan dit in ieder geval niet worden hersteld door legalisatie. Overigens strekt de Habitatrichtlijn niet tot bescherming van de belangen van eisers;
 - er is geen sprake van een inmenging in het eigendomsrecht van eisers. Voor zover daarvan wel sprake zou zijn, is deze inmenging niet onrechtmatig, mede gelet op de door de Staat geïntroduceerde schaderegeling. En in ieder geval komt de Staat een ruime beoordelingsmarge toe bij de invulling van de vereiste *fair balance*, zodat ook over die band geen verplichting tot legalisatie kan worden geconstrueerd;
- de vorderingen ook anderszins niet toewijsbaar zijn, nu deze strekken tot een wetgevingsbevel en bovendien feitelijk en juridisch onuitvoerbaar zijn;
- als eisers legalisatie van hun bedrijf wensen door middel van vergunningverlening, daartoe een met voldoende waarborgen beklede rechtsgang bij de bestuursrechter openstaat en zij in zoverre niet in hun vorderingen kunnen worden ontvangen.

3 Achtergrond en feiten

3.1 *Inzet op een oplossing van de PAS-melder-problematiek*

- 3.1.1 De onderhavige zaak draait om de problematiek van de PAS-melders. PAS-melders zijn zo'n 3.300 – vooral agrarische – ondernemers, waar eisers er zeven van zijn, die onder het regime van het Programma Aanpak Stikstof (**PAS**) hun bedrijfsvoering konden wijzigen zonder dat daarvoor een natuurvergunning¹ nodig was, omdat die

¹ Zoals (thans) bedoeld in art. 5.1 lid 1 aanhef en onder e Omgevingswet.

wijziging slechts tot een beperkte stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden leidde (tussen de 0,05 en 1 mol N/ha/jr). Het PAS en de daarmee samenhangende vrijstelling van de vergunningplicht zijn in 2019 onverbindend verklaard.² Sindsdien geldt voor het overgrote deel van de PAS-melders dat zij zonder de vereiste natuurvergunning hun bedrijf uitoefenen en blootstaan aan het risico van handhavingsverzoeken.³

- 3.1.2 Dit is (ook) voor de Staat onaanvaardbaar. De PAS-melders *konden* ten tijde van het PAS geen natuurvergunning krijgen, omdat bij het PAS een vrijstelling behoorde van de vergunningplicht voor iedereen die als PAS-melder kon worden gekwalificeerd. Het is voor de Staat geen discussiepunt dat de onverbindendverklaring van het PAS voor de PAS-melders grote gevolgen heeft, en het aan hem is om dit – tezamen met de provinciale bevoegde gezagen – op te lossen.

3.2 Vereisten voor legalisatie van PAS-melders

- 3.2.1 Uit de wet volgt dat de Minister in het belang van de rechtszekerheid, tezamen met gedeputeerde staten van de provincies, zorg draagt voor het legaliseren van de projecten met een geringe stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden, waaronder de projecten van PAS-melders.⁴ In dat verband heeft de Staat op 28 februari 2022 het legalisatieprogramma PAS-meldingen vastgesteld. Dat programma bevat maatregelen waarmee de gevolgen van de stikstofdepositie van projecten van PAS-melders gemitigeerd (of gecompenseerd) kunnen worden. De in het programma opgenomen maatregelen moesten worden uitgevoerd binnen drie jaar na de vaststelling van het programma, dus voor 1 maart 2025.
- 3.2.2 Ondanks alle inspanningen is het de Staat niet gelukt om voor 1 maart 2025 alle PAS-meldingen te legaliseren. In dit verband verstaan de Staat – en eisers – onder “legaliseren” dat individuele PAS-melders alsnog over een natuurvergunning komen te beschikken, dan wel dat zij (opnieuw) worden vrijgesteld van een vergunningplicht en weer legaal hun bedrijf kunnen uitoefenen.
- 3.2.3 Dat legalisatie van alle PAS-meldingen nog niet gelukt is heeft te maken met de stikstofruimte die daarvoor nodig is. In de eerste plaats is het van belang dat de stikstofruimte die is vrijgemaakt – bijvoorbeeld door een andere activiteit gedeeltelijk te beëindigen – ruimtelijk kan worden gematcht met de Natura 2000-gebieden waarop het bedrijf van de PAS-melder deponeert. Deponeert het bedrijf van de PAS-melder op bijvoorbeeld het Natura 2000-gebied Veluwe, dan moet de activiteit die ten behoeve van de PAS-melder wordt beëindigd ook stikstofdepositie op datzelfde Natura 2000-gebied – en zelfs dezelfde hexagonen binnen dat gebied – tot gevolg hebben. Maar met enkel voldoende stikstofruimte voor de PAS-melder en een ruimtelijke match, kan

² ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603.

³ Voor de precieze achtergronden verwijst de Staat naar randnrs. 4 – 10 van de dagvaarding, waar één en ander voldoende compleet is uiteengezet.

⁴ Art. 1.13a lid 1 en 4 Wnb (oud); art. 22.21 lid 1 en 4 Omgevingswet,

nog geen natuurvergunning worden verleend. In de tweede plaats moet namelijk aan het zogenoemde “additionaliteitsvereiste” worden voldaan. Onderbouwd moet worden dat de stikstofruimte die de PAS-melder nodig heeft voor zijn bedrijf, niet reeds nodig is om verslechtering van de Natura 2000-gebieden te voorkomen en het behoud of de verbetering van de gebieden te waarborgen. Dat betekent in veel gevallen, gezien de staat van veel Natura 2000-gebieden, dat er nóg meer stikstofdepositie-veroorzakende activiteiten moeten worden beëindigd. Met andere woorden: om tot een juridisch houdbare legalisatie van PAS-melders – met een misschien relatief kleine stikstofdepositie – te komen, zal een veelvoud aan stikstofreductie elders nodig zijn.

- 3.2.4 Het voorgaande – met name het additionaliteitsvereiste – volgt uit de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (**de Afdeling**) over de uitleg van de Habitatrichtlijn.⁵ Het is de Staat bekend dat andere landen bij vergunningverlening anders omgaan met stikstofdepositie.⁶ De Staat heeft zich echter te schikken naar de *nationale* rechtspraak en de uitleg die daarin gegeven wordt van de Europese Habitatrichtlijn en de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie. Een juridisch houdbare legalisatie van een PAS-melding moet passen binnen de geldende nationale regels (inclusief rechtspraak), zoals die op het moment van legalisatie gelden. Het enkele feit dat de bedrijfsvoering van eisers mogelijk zou passen binnen de *Duitse* natuurbeschermingsregels – zoals zij wel suggereren – betekent dan ook niets voor de vraag of de bedrijfsvoering van eisers naar nationaal recht gelegaliseerd kan worden.

3.3 *Het nieuwe programma*

- 3.3.1 Vanwege het moeizame proces van legalisatie (de Staat verwijst naar de toelichting op p. 3 van zijn Akte overlegging producties) – en daarmee de voortdurende dreiging van handhaving voor PAS-melders – heeft de regering een wetsvoorstel aangeboden aan de Eerste Kamer⁷, met de opdracht aan de Minister van LNV om vóór 1 maart 2028 een programma uit te voeren dat de problematiek van de PAS-melders oplost (**productie 1 – 3**). Het wetsvoorstel verruimt de mogelijkheden voor een oplossing van de situatie waarin PAS-melders zich bevinden. Niet langer is “legalisatie” in de strikte zin des woords het doel, oplossingen kunnen ook breder worden gezocht. Zo is denkbaar dat bij het bedrijf van de PAS-melder nieuwe technieken worden toegepast om stikstofdeposities te elimineren, of de bedrijfsvoering anderszins wordt aangepast.
- 3.3.2 Het nieuwe programma richt zich, gegeven de stand van de rechtspraak, primair op maatwerkoplossingen voor individuele PAS-melders. Het is nu immers per PAS-melder noodzakelijk om uit te sluiten dat deze significante gevolgen heeft op Natura 2000-gebied. Dat kan door het vinden van stikstofruimte, of het treffen van andere maatregelen in de bedrijfsvoering. Op basis daarvan kan tot een juridisch houdbare

⁵ Zie bijvoorbeeld ABRvS 30 april 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1971, r.o. 81.2-81.5 (*A27/12 Ring Utrecht*).

⁶ Zie productie 11 en 12 zijdens eisers.

⁷ Het wetsvoorstel is op 30 september 2025 door de Tweede Kamer aangenomen.

oplossing worden gekomen. Dat laat onverlet dat de Staat ook blijft zoeken naar meer generieke oplossingsrichtingen. Zoals de jurisprudentie evenwel thans luidt, is dit (nog) niet mogelijk. Voor de beoordeling van de vorderingen van eisers, is dan ook het uitgangspunt dat altijd een individuele (vaak in combinatie met een passende) beoordeling nodig is om een PAS-melder verder te helpen.

- 3.3.3 De Staat tekent in dit verband aan dat met betrekking tot (agrarische) PAS-melders, hij niet het bevoegd gezag voor vergunningverlening is. Die bevoegdheid berust bij gedeputeerde staten van de betrokken provincie.⁸ Iedere oplossing voor de problematiek van een PAS-melder vergt daarom een gezamenlijke inspanning: de Staat faciliteert waar hij kan, maar een PAS-melder moet onder omstandigheden bereid zijn om mee te werken aan oplossingsrichtingen (bijvoorbeeld indien aanpassing van het bedrijf nodig is) en als de oplossing wordt gezocht in vergunningverlening, zullen ook gedeputeerde staten daarvoor nodig zijn. Dit geldt niet alleen voor het geval waarin stikstofruimte wordt aangewend, maar ook als bedrijfsvoering wordt aangepast met emissiearme technieken. Eisers willen dit presenteren als de Staat die zijn verantwoordelijkheden van zich afschuift,⁹ maar dat is – in het licht van het voorgaande – uitdrukkelijk niet het geval: de opgave van de problematiek van de PAS-melders is een *gedeelde* verantwoordelijkheid. De Staat wil hierin zonder meer het voortouw nemen, maar dat lukt hem niet alleen.

3.4 *Andere procedures*

- 3.4.1 De Staat wijst er tot slot op dat de onderhavige procedure niet (langer) de enige procedure is, waarin één of meer PAS-melders binnen een paar maanden legalisatie vorderen. Ook bij de voorzieningenrechter van de rechtbank Limburg heeft recentelijk een zaak gespeeld, op basis van een dagvaarding die bijna gelijklopend is aan die in de onderhavige zaak. De voorzieningenrechter heeft de vorderingen afgewezen, nu geen sprake was van onrechtmatig handelen van de Staat. De Staat legt het vonnis in dit kort geding over als **productie 11**.
- 3.4.2 De eiser in eerste aanleg heeft hoger beroep ingesteld tegen het vonnis van de voorzieningenrechter. De Staat heeft inmiddels geconcludeerd tot afwijzing van het in hoger beroep gevorderde en meent dat de uitspraak van de voorzieningenrechter in stand kan blijven. De mondelinge behandeling in dit hoger beroep is bepaald op 19 januari 2026 bij het Hof 's-Hertogenbosch. De Staat acht het in dit verband van belang dat twee in wezen identieke zaken niet leiden tot tegenstrijdige uitkomsten.

⁸ Art. 4.6, lid 1, onder e, Omgevingsbesluit en art. 18.2, lid 2, Omgevingswet.

⁹ Dagvaarding, randnr. 15.

4 Verweer op de rechtsgrondslagen

4.1 Inleiding

- 4.1.1 Eisers baseren hun vorderingen op twee (samenhangende) gedachten: i) het PAS was in het licht van de Habitatrichtlijn onrechtmatig, zodat het herstel van de rechtmatige situatie betekent dat PAS-melders hun bedrijf gelegaliseerd mogen voortzetten¹⁰ en ii) het uitblijven van legalisatie is een inbreuk op het recht van eigendom en het recht op vrijheid van onderneming van de PAS-melders.¹¹ Daaruit construeren eisers een *rechtsplicht* voor de Staat om PAS-melders (althans: eisers) te legaliseren, die zij via dit kort geding proberen af te dwingen.
- 4.1.2 In beide gedachten kan de Staat eisers niet volgen. Op grond van de Habitatrichtlijn of artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM (**art. 1 EP**) bestaat geen rechtsplicht tot legalisatie van PAS-meldingen, en hetgeen eisers in dit verband aanvoeren maakt dat niet anders. Daarmee ontvalt de basis voor toewijzing van de vorderingen. De Staat zal dit hierna toelichten.
- 4.1.3 De Staat merkt in dat verband eerst op dat eisers, in feite, een causaliteitsvraag opwerpen: heeft iemand die op het PAS rekende schade geleden, als het gestelde onrechtmatige handelen van de Staat – de vaststelling van een onverbindend PAS – wordt weggedacht? Deze vraag is eerder in de rechtspraak aan de orde geweest, en ontkennend beantwoord.¹²
- 4.1.4 Het onderliggende punt van eisers is immers dat als het PAS *niet* onverbindend was verklaard, zij (legaal én zonder omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit¹³) omvangrijkere bedrijven hadden kunnen exploiteren. Dat is echter de verkeerde toets. Het PAS *is* immers onverbindend verklaard, terwijl geen grond bestaat voor de gedachte dat de Staat ook een rechtmatig PAS met dezelfde rechtsgevolgen had kunnen vaststellen.¹⁴ Dit betekent dat – in de hier aan te leggen causaliteitstoets – de vaststelling van het PAS in zijn geheel moet worden weggedacht.
- 4.1.5 De Staat komt dan tot de conclusie dat eisers voor de exploitatie van hun bedrijfsuitbreidingen stéeds over een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit hebben moeten beschikken. Herstel van de rechtmatige situatie – voor zover uw rechtbank van oordeel zou zijn dat de Staat onrechtmatig jegens eisers heeft gehandeld – betekent dus niet dat eisers aanspraak kunnen maken op legalisatie van hun bedrijfsvoering, dan wel compensatie van de gederfde inkomsten. Zij moeten terug worden gebracht in de situatie vóór inwerkingtreding van het PAS. Ten hoogste

¹⁰ Dagvaarding, randnr. 19.

¹¹ Dagvaarding, randnrs. 22 en 23.

¹² Hof Den Haag 20 mei 2025, ECLI:N:GHDHA:2025:937.

¹³ Voorheen natuurvergunning op grond van de Wet natuurbescherming, of direct voorafgaand aan de invoering van het PAS nog de Natuurbeschermingswet 1998.

¹⁴ Zie HR 25 september 2020, ECLI:NL:HR:2020:1510, over de causaliteitstoets bij onrechtmatige besluitvorming.

kunnen zij dan aanspraak maken op vergoeding van de *kosten* die zij op basis van het PAS hebben gemaakt, en daarvoor heeft de Staat reeds in een schaderegeling voorzien (zie hieronder, randnr. 3.3.18). Of zoals het Hof Den Haag heeft overwogen:

“Kortom, [appellant] heeft niet aannemelijk gemaakt dat GS de Nb-vergunning ook zonder (de onverbindend verklaarde delen van) het PAS aan hem zou hebben toegekend. Uit zijn betoog volgt eerder dat hij voor de realisering van alle plannen uit zijn aanvraag van 6 november 2015, zonder het onrechtmatig handelen – dat wil zeggen: zonder vaststelling van het onverbindende PAS – in dezelfde moeilijke vergunningssituatie zou zijn terecht gekomen als waarin de pluimveehouderij zich nu bevindt. Daardoor ontbreekt het vereiste verband tussen het onrechtmatig handelen van de Staat door het vaststellen van het PAS en de schade waarvan [appellant] in dit geding vergoeding vordert. De Staat is daarom niet aansprakelijk voor de kosten van de aankoop van ammoniakrechten, het niet kunnen realiseren van de mestopslagloods, het niet kunnen verkrijgen van financiering of het onverkoopbaar blijven of moeten staken van het bedrijf, zoals [appellant] vordert.”¹⁵

- 4.1.6 Tegen deze achtergrond, zal de Staat nu toelichten hoe ook de verschillende door eisers opgeworpen grondslagen niet tot het oordeel kunnen leiden dat herstel van de rechtmatige situatie ook betekent dat de bedrijfsvoering van PAS-melders moet worden gelegaliseerd.

4.2 *Habitatrichtlijn*

- 4.2.1 Het staat niet ter discussie dat de PAS-melders zich geconfronteerd zien met de situatie waarin zij *dachten* – en hen was verzekerd – dat zij niet over een natuurvergunning hoefden te beschikken. Bovendien *konden* partijen die onder het meldingsregime van het PAS vielen, ook geen natuurvergunning krijgen. Zij waren immers van de vergunningplicht vrijgesteld. Die natuurvergunning bleek opeens wel nodig, omdat het PAS en de daarmee samenhangende vrijstelling onverbindend werden verklaard wegens strijd met art. 6 lid 3 Habitatrichtlijn. Kort gezegd, kwam de Afdeling in de PAS-uitspraak van 29 mei 2019 tot het oordeel dat het niet is toegestaan om natuurvergunningen te verlenen op basis van stikstofruimte die in de toekomst nog vrijgemaakt diende te worden:¹⁶

“De positieve gevolgen van veel maatregelen die in het kader van het PAS zijn of zullen worden getroffen kunnen, zoals uit deze uitspraak blijkt, niet worden ingezet ter mitigatie van de negatieve gevolgen van activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken.” (r.o. 28.2)

¹⁵ Hof Den Haag 20 mei 2025, ECLI:N:GHDHA:2025:937, r.o. 5.10.

¹⁶ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603, r.o. 28-28.2.

- 4.2.2 Uit de uitspraak volgt dat de toestemmingen die op basis van het PAS zijn verleend, niet voldoen aan het vereiste uit art. 6 lid 3 Habitatrichtlijn dat significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden vanwege het betreffende project of plan, uitgesloten zijn.
- 4.2.3 De onrechtmatige situatie die hersteld dient te worden – vanuit het perspectief van de Habitatrichtlijn – is dus *niet* dat aan PAS-melders (althans: eisers) alsnog een natuurvergunning moet worden verleend (of dat PAS-meldingen opnieuw wettelijk moeten worden vrijgesteld van de vergunningplicht). Het herstel van *dé* onrechtmatige situatie ziet op natuurbescherming en -herstel, oftewel het ongedaan maken van de significante gevolgen die het project mogelijk op Natura 2000-gebieden heeft gehad. Dit betekent heel concreet dat de belangen die de geschonden norm, art. 6 lid 3 Habitatrichtlijn, beoogt te beschermen, *niet* de belangen van de eisers zijn. Deze bepaling verbiedt in beginsel activiteiten die significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden zouden kunnen hebben, tenzij aan een strikte voorwaarde is voldaan: er is een individuele beoordeling opgesteld waaruit volgt dat het betreffende project de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden met zekerheid niet aantast. De Habitatrichtlijn is dus niet erop gericht om de activiteiten van eisers of andere PAS-melders mogelijk te maken, maar om hier beperkingen aan te stellen.
- 4.2.4 Dit kan dus slechts betekenen dat, voor zover eisers zich in deze procedure beroepen op een schending van de Habitatrichtlijn, hun vorderingen dienen af te stuiten op het relativiteitsvereiste.¹⁷ Nu – zoals reeds hierboven toegelicht – niet aannemelijk is gemaakt dat de Staat reeds in 2015 een rechtmatige regeling met dezelfde rechtsgevolgen als het PAS had kunnen vaststellen, staat de schade waarvan eisers herstel zoeken (te weten: het gebrek aan een volledig gelegaliseerde bedrijfsvoering) bovendien niet in een causaal verband tot de vaststelling van het onverbindende PAS.
- 4.2.5 Eisers merken in dit verband overigens op dat de Habitatrichtlijn er primair toe strekt om verslechtering van natuurwaarden te voorkómen, maar niet ziet op het herstellen van milieuschade.¹⁸ De Staat begrijpt dit standpunt zo, dat eisers menen dat een reeds toegestane aantasting van een Natura 2000-gebied onder de Habitatrichtlijn mag worden voortgezet, zodat PAS-melders hun activiteiten zouden mogen voortzetten zonder dat dit in strijd is met de Habitatrichtlijn. De Staat kan hen niet in deze gedachte volgen.
- 4.2.6 Ten eerste niet omdat de Habitatrichtlijn tot doel heeft een gunstige staat van instandhouding van Natura 2000-gebieden te bereiken. Zo volgt uit de considerans dat “er speciale beschermingszones moeten worden aangewezen om (...) het herstel of de handhaving van de natuurlijke habitats en soorten van communautair belang in een gunstige staat van instandhouding te waarborgen; [ond. adv.]”.¹⁹ Art. 6 lid 1

¹⁷ Art. 6:163 BW.

¹⁸ Dagvaarding, randnr. 30. NB: er staan twee randnrs. 30 in de dagvaarding. Hier wordt verwezen naar de tweede randnr. 30.

¹⁹ Zie ook art. 3 lid 1 Habitatrichtlijn.

Habitatrichtlijn verplicht lidstaten om instandhoudingsmaatregelen te treffen.

Daaronder wordt verstaan de maatregelen die nodig zijn voor het behoud of herstel van natuurlijke habitats en populaties van wilde dier- en plantensoorten.²⁰ Herstel van Natura 2000-gebieden behoort daarmee wel degelijk tot de verplichtingen onder de Habitatrichtlijn.

- 4.2.7 Ten tweede niet omdat – hoe graag de Staat dit ook anders zou zien – de onverbindendverklaring van het PAS tot gevolg heeft dat de PAS-melders steeds over een natuurvergunning hadden moeten beschikken. Hun bedrijfsvoering is, met terugwerkende kracht, nooit legaal geweest. Anders dan eisers lijken te menen, is legalisatie van PAS-melders niet te motiveren vanuit de stelling dat de activiteit al plaatsvindt en dat de Habitatrichtlijn zich dus niet verzet tegen voortzetting ervan. Het punt is dat nooit de door de Habitatrichtlijn vereiste individuele beoordeling heeft plaatsgevonden, zodat deze – als het project wordt gelegaliseerd – per PAS-melder alsnog nodig is. Of anders gesteld, een overtreding van de Habitatrichtlijn “verdwijnt” niet louter doordat de Habitatrichtlijn al *is* overtreden en geen rechtsplicht tot ongedaanmaking van deze overtreding zou bestaan. Dit zou de effectieve werking van het Unierecht onaanvaardbaar ondergraven. Bovendien is een belangrijk deel van het probleem in relatie tot de Habitatrichtlijn in dit geval dat PAS-melders niet eenmalig en zonder passende beoordeling stikstof op Natura 2000-gebieden hebben gedeponeerd, maar dat zij dit nog steeds doen. Hier is, anders gezegd, sprake van een voortdurende overtreding van de Habitatrichtlijn die uiteindelijk wel moet worden beëindigd.
- 4.2.8 En ten derde niet, omdat schadeherstel door PAS-melders überhaupt in dezen niet aan de orde is. Uit het arrest waar eisers naar verwijzen, volgt slechts dat als ten onrechte een activiteit is toegestaan zonder passende beoordeling én deze activiteit een Natura 2000-gebied heeft aangetast, de uitvoerder van deze activiteit de aantasting van het Natura 2000-gebied niet ongedaan hoeft te maken.²¹ Die zorgplicht voor herstel rust namelijk bij de lidstaat. Zie ook rechtsoverwegingen 82 en 83:

“82 Op grond van dat beginsel dient de betrokken lidstaat alle schade te vergoeden die het gevolg is van het verzuim om een beoordeling te maken van de gevolgen van een plan of project voor het milieu (arrest van 7 januari 2004, Wells, C-201/02, EU:C:2004:12, punt 66).

83 Daarentegen kan uit het enkele beginsel van loyale samenwerking, dat enkel geldt voor de lidstaten en hun organen, voor particulieren geen verplichting voortvloeien om de schade te vergoeden die aan het milieu in een speciale beschermingszone is toegebracht door werkzaamheden die zij hebben uitgevoerd zonder dat voor die werkzaamheden de passende beoordeling als bedoeld in artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn is verricht.”

²⁰ Zie art. 1 aanhef en onder a) Habitatrichtlijn.

²¹ HvJ EU 7 december 2023, ECLI:EU:C:2023:966.

- 4.2.9 Dit laat onverlet dat een lidstaat – zo ook de Nederlandse Staat – dus erop moet toezien dat de Habitatrichtlijn nageleefd wordt. Als een activiteit is aangevangen zonder individuele beoordeling, ligt het op het pad van de lidstaat om daar consequenties aan te verbinden (waarbij de Staat in dit geval ferm inzet op hetzij legalisatie, hetzij anderszins een oplossing om tot een legale bedrijfsvoering te komen). Het is vervolgens aan de lidstaat zelf – en niet aan de PAS-melder – om de eventueel opgetreden schade aan een Natura 2000-gebied te herstellen.
- 4.2.10 Dit voert de Staat tot de conclusie dat de schending van de Habitatrichtlijn met het PAS niet *jegens eisers* onrechtmatig is, althans dat de Habitatrichtlijn niet strekt tot de bescherming van de belangen van eisers. Evenmin vloeit uit de Habitatrichtlijn een verplichting, recht of zelfs maar mogelijkheid voort om de activiteiten van PAS-melders onmiddellijk te legaliseren, zonder voorafgaande individuele beoordeling.

4.3 *Eigendomsrecht*

- 4.3.1 Eisers menen voorts dat – in essentie – de PAS-uitspraak van 29 mei 2019 een ongerechtvaardigde inbreuk op de eigendommen van PAS-melders inhoudt. Tot die dag dreven zij legaal hun onderneming, vanaf die dag moesten zij opeens over een vergunning beschikken die zij niet hadden. Het rechtsfeit dat eisers over een natuurvergunning hadden moeten beschikken, beschouwen zij als een met art. 1 EP strijdige inbreuk op hun eigendomsrecht. Eisers menen voorts dat deze inbreuk moet worden hersteld door legalisatie van hun situatie.
- 4.3.2 De Staat kan eisers hier niet in volgen. Hij zal daartoe toelichten dat i) geen sprake is van een inmenging op de eigendommen van eisers; ii) als dat wel zo is, deze inmenging zonder meer in overeenstemming is met art. 1 EP en voorziet in een *fair balance* en iii) het ook overigens tot de beoordelingsruimte van de Staat behoort over hoe hij de *fair balance* borgt.

Geen inmenging op eigendommen

- 4.3.3 Van eigendomsregulering in de zin van art. 1 EP is geen sprake, zodat het betoog van eisers daar moet stranden.
- 4.3.4 Eisers baseren zich op jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (**EHRM**), waaruit volgt dat de intrekking van een vergunning een vorm van eigendomsregulering is.²² Daargelaten dat eigendomsregulering zeer wel rechtmatig kan zijn (zie ook hieronder, 4.3.8 e.v.), is deze jurisprudentie voor de onderhavige procedure niet relevant. Hoewel het op zich juist is dat de introductie van een vergunningstelsel of de intrekking van een vergunning een vorm van eigendomsregulering kan zijn, is dat in relatie tot PAS-melders niet aan de orde. De

²² EHRM 13 januari 2015, 65681/13 (*Vékony t. Hongarije*).

PAS-melders hebben immers nooit een natuurvergunning voor hun bedrijfsvoering gehad.

4.3.5 Nu zou de *introdunctie* van een vergunningstelsel nog een vorm van eigendomsregulering kunnen zijn, maar de verplichting om over een natuurvergunning te beschikken heeft voor de PAS-melders door de PAS-uitspraak van de Afdeling feitelijk steeds gegolden. Het PAS en de daarmee samenhangende vrijstelling van de vergunningplicht zijn immers *met terugwerkende kracht* onverbindend verklaard. Dat betekent dat PAS-melders altijd al een natuurvergunning nodig hadden voor hun bedrijfsactiviteiten – de Staat heeft dit niet als nieuw vereiste (en dus als vorm van eigendomsregulering) geïntroduceerd. Met terugwerkende kracht is de bedrijfsvoering door PAS-melders stééds illegaal geweest. Dit kan uitsluitend tot de conclusie voeren dat de Staat niet de eigendommen van eisers heeft gereguleerd. Ten hoogste heeft de Staat met het PAS voorzien in een te verregaande vorm van eigendomsderegulering, die door de Afdeling – met terugwerkende kracht – ongedaan is gemaakt.

4.3.6 Hoewel de PAS-melders geen verwijt of blaam treft, biedt art. 1 EP nu eenmaal geen bescherming aan illegale situaties.²³ Daarbij geldt bovendien dat tot op heden nog niet daadwerkelijk handhavend is opgetreden tegen PAS-melders. Het ontbreken van een toereikende natuurvergunning heeft zich dan ook nog niet vertaald in een daadwerkelijke onmogelijkheid om hun bedrijf uit te oefenen. De Staat zet daarentegen alles op alles om de bedrijfsvoering van PAS-melders op te lossen.

Er is sprake van een *fair balance*

4.3.7 Zou echter moeten worden aangenomen dat sprake is van eigendomsregulering, dan is dat als zodanig nog niet onrechtmatig. Eigendomsregulering is onder art. 1 EP toegestaan als i) de regulering is voorzien bij wet; ii) de regulering in overeenstemming is met het maatschappelijk belang; en iii) de regulering voorziet in een *fair balance*. Aan al deze vereisten wordt voldaan. De verplichting tot het hebben van een natuurvergunning volgt uit art. 6 lid 3 Habitatrichtlijn, zoals geïmplementeerd in de Omgevingswet,²⁴ en dient het (zwaarwegende) maatschappelijke belang van natuurbescherming.²⁵

4.3.8 Ook de *fair balance* is aanwezig, al zullen PAS-melders daar anders over denken. Daarbij stelt de Staat voorop dat hem ter zake een ruime *margin of appreciation* toekomt – een ruime beoordelingsmarge – in de keuze van maatregelen óm een *fair balance* te borgen.²⁶ FDF miskent die *margin of appreciation* als zij stelt dat “de enige

²³ Vgl. EHRM 8 november 2005, 4251/02 (*Saliba t. Malta*), EHRM 21 april 2016, 46577/15 (*Ivanova en Cherkezev t. Bulgarije*) en EHRM 4 mei 2023, 22619/14 (*Alif Ahmadov e.a. t. Azerbeidzjan*).

²⁴ Art. 5.1 lid 1 aanhef en onder e Omgevingswet.

²⁵ EHRM 7 juni 2018, 44460/16 (*O’Sullivan McCarthy Mussel Development Ltd. t. Ierland*).

²⁶ Zie o.a. EHRM 44457/11 (*S.A. Bio d’Ardennes t. België*) en EHRM (Grote Kamer) 25088/94 (*Chassagnou e.a. t. Frankrijk*), par. 75: “It is well-established case-law that the second paragraph of Article 1 of Protocol No. 1 must be construed in the light of the principle laid down in the first sentence of the Article.”

passende remedie” is om een generaal pardon voor PAS-melders in te stellen en alle handhavingsacties te staken.²⁷ De Staat heeft tot op heden de *fair balance* geborgd door zich niet-aflatend in te spannen voor de oplossing van de problematiek van PAS-melders (zie **productie 4 voor de subsidieregeling** en de **producties 9 en 10 voor de voortgangsrapportages**) en het in het leven roepen van een schaderegeling (**productie 5 – 7**). Met name die schaderegeling is erop gericht om nadeel dat PAS-melders hebben geleden omdát zij investeringsbeslissingen hebben genomen tegen de achtergrond van het PAS, te vergoeden.

Materieel leidt deze schaderegeling ertoe dat PAS-melders weer financieel in de positie worden gebracht waarin zij zouden hebben verkeerd als het PAS nooit had gegolden. Aanpassingen aan hun bedrijf die erop waren gericht om met gebruikmaking van de vergunningvrijstelling in het PAS het bedrijf uit te breiden, worden vergoed. Zie in dit verband ook de standaardoverweging van de Afdeling:

“Het bestaan van dat causale verband dient te worden beoordeeld aan de hand van de maatstaf hoe het bestuursorgaan zou hebben beslist (of gehandeld) indien het niet het onrechtmatige besluit had genomen. Daartoe dient een vergelijking te worden gemaakt tussen enerzijds de situatie zoals die zich in werkelijkheid heeft voorgedaan, en anderzijds de hypothetische situatie die zich zou hebben voorgedaan als de onrechtmatige gedraging achterwege was gebleven.”²⁸

In dit geval bestaat de schade vanwege het “onrechtmatige besluit” – het PAS en de implementatie daarvan in regelgeving – uit de investeringen die PAS-melders op basis van het PAS hebben gedaan (het “positief belang”). Door deze voor vergoeding in aanmerking te laten komen, voorziet de schaderegeling in alle vergoeding waarop een PAS-melder – specifiek in het licht van het onverbindend verklaarde PAS – recht kan hebben. Ook dit weegt (zwaar) mee in de *fair balance*-toets.²⁹

Consequently, an interference must achieve a “fair balance” between the demands of the general interest of the community and the requirements of the protection of the individual’s fundamental rights. The search for this balance is reflected in the structure of Article 1 as a whole, and therefore also in the second paragraph thereof: there must be a reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim pursued. In determining whether this requirement is met, the Court recognises that the State enjoys a wide margin of appreciation with regard both to choosing the means of enforcement and to ascertaining whether the consequences of enforcement are justified in the general interest for the purpose of achieving the object of the law in question (see the *Fredin v. Sweden* (no. 1) judgment of 18 February 1991, Series A no. 192, p. 17, § 51).”

²⁷ Dagvaarding, randnr. 26.

²⁸ O.a. ABRvS 11 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4163, r.o. 22.

²⁹ Zie o.a. EHRM 9 december 1994, 13092/87 (*Holy Monasteries t. Griekenland*), par. 71. Compensatie is evenwel niet zonder meer een vereiste voor rechtmatige eigendomsregulering. Vgl. EHRM (Grote Kamer) 29 maart 2010, 34044/02 (*Depalle t. Frankrijk*), par. 91: “Lastly, the Court reiterates that where a measure controlling the use of property is in issue, the lack of compensation is a factor to be taken into consideration in determining whether a fair balance has been achieved but is not of itself sufficient to constitute a violation of Article 1 of Protocol No. 1 (see *Galtieri*, cited above, and *Anonymos Touristiki Etairia Xenodocheia Kritis v. Greece*, no. 35332/05, § 45, 21 February 2008). In the instant case, having regard to the rules governing public property, and considering that the applicant could not have been unaware of the principle that no compensation was payable, which was clearly stated in every decision issued since 1961 authorising his temporary occupancy of the public property (see paragraph 14 above), the lack of compensation cannot, in the Court’s view, be regarded as a measure disproportionate to control of the use of the applicant’s property, carried out in pursuit of the general interest.”

- 4.3.9 Hierin moet ook zwaar wegen dat het PAS niet in overeenstemming bleek met de Habitatrichtlijn. Uit de rechtspraak van het EHRM blijkt zonder twijfel dat naleving van Unierecht als zodanig al een rechtvaardiging kan zijn voor een inmenging op het eigendomsrecht.³⁰ Uit het *Bosphorus*-arrest volgt zelfs dat daar waar het gaat om de implementatie van dwingend Unierecht, het EHRM bij voorbaat aanneemt dat dit niet leidt tot een schending van art. 1 EP.³¹ In de ogen van de Staat kan de onverbindendverklaring van het PAS niet als anders worden beschouwd, dan als de uitvoering van dwingend Unierecht, meer in het bijzonder de Habitatrichtlijn. Van een ongerechtvaardigde inbreuk op art. 1 EP, of een gebrek aan *fair balance*, is dan ook geen sprake.
- 4.3.10 De Staat kan eisers er voorts niet in volgen dat de verplichting van de Staat om uitvoering te geven aan de Habitatrichtlijn, wordt begrensd door het rechtszekerheidsbeginsel, het verbod op terugwerkende kracht en het *contra legem* uitleggen van geldend nationaal recht. Eisers baseren zich daarvoor op een beantwoording van prejudiciële vragen door het Hof van Justitie.³² Daar overweegt het Hof van Justitie dat een *richtlijnconforme* uitleg van Unierecht inderdaad niet *contra legem* hoeft te zijn. FDF mist evenwel de daaropvolgende overweging:

“111. Het beginsel van richtlijnconforme uitlegging vereist niettemin dat de nationale rechter binnen zijn bevoegdheden al het mogelijke doet om, het gehele nationale recht in beschouwing nemend en onder toepassing van de daarin erkende uitleggingsmethoden, de volle werking van de betrokken richtlijn te verzekeren en tot een oplossing te komen die in overeenstemming is met de daarmee nagestreefde doelstelling (zie arrest Pfeiffer e.a., reeds aangehaald, punten 115, 116, 118 en 119).” [ond. adv.]

³⁰ EHRM 7 juni 2018, 44460/16 (*O’Sullivan McCarthy Mussel Development Ltd. t. Ierland*). Nota bene betrof dit arrest een geval waarin Ierland in strijd had gehandeld met de Habitatrichtlijn en herstelmaatregelen nam in de vorm van de weigering van een vergunning aan klager. Klager had geen aanspraak op compensatie. Zie par. 130: “The essential grievance in this case is that the loss of profit incurred by the applicant company in 2010 went uncompensated. As pointed out by the Supreme Court, the alleged tort the applicant complained of did not derive from a Francovich breach of EU law. Before this Court, however, it sought to establish via Article 1 of Protocol No. 1 State liability for damage allegedly caused by measures adopted to correctly, albeit belatedly, implement EU law. The Court has taken into consideration the fact that the applicant company was not required to cease all of its operations in 2008, and that in 2009 it was able to resume its usual level of business activity, thanks to the concessions that the authorities had obtained from the Commission by that stage. It has recognised the weight of the objectives pursued, and the strength of the general interest in the respondent State in achieving full and general compliance with its obligations under EU environmental law. It is not persuaded that the impugned interference in this case constituted an individual and excessive burden for the applicant company, or that the respondent State failed in its efforts to find a fair balance between the general interest of the community and the protection of individual rights.”

³¹ EHRM (Grote Kamer) 30 juni 2005, 45036/98 (*Bosphorus Hava Yollari Turizm Ve Ticaret Anonim Sirketi t. Ierland*), par. 155 en 156: “155. In the Court's view, State action taken in compliance with such legal obligations is justified as long as the relevant organisation is considered to protect fundamental rights, as regards both the substantive guarantees offered and the mechanisms controlling their observance, in a manner which can be considered at least equivalent to that for which the Convention provides (see M. & Co., cited above, p. 145, an approach with which the parties and the European Commission agreed). By “equivalent” the Court means “comparable”; any requirement that the organisation's protection be “identical” could run counter to the interest of international cooperation pursued (see paragraph 150 above). However, any such finding of equivalence could not be final and would be susceptible to review in the light of any relevant change in fundamental rights protection. If such equivalent protection is considered to be provided by the organisation, the presumption will be that a State has not departed from the requirements of the Convention when it does no more than implement legal obligations flowing from its membership of the organization. [ond. adv.]

³² HvJ EG 4 juli 2006, ECLI:EU:C:2006:443.

- 4.3.11 Richtlijnconforme uitleg is bovendien voorbehouden aan situaties waarin een richtlijn *niet* tijdig in geldend recht is omgezet. De Habitatrichtlijn daarentegen is gewoon via (thans) de Omgevingswet geïmplementeerd, zodat richtlijnconforme uitleg überhaupt niet aan de orde is. Daarom moeten we hier terugvallen op één van de absolute fundamenteën van het Unierecht: Unierecht gaat vóór op nationaal recht, als er strijdigheid bestaat tussen de twee.³³
- 4.3.12 Oftewel: de strijdigheid tussen het PAS en de Habitatrichtlijn kon slechts worden opgelost door het PAS onverbindend te verklaren. Bijgevolg is de bedrijfsvoering door PAS-melders nooit legaal geweest. Dit is niet in strijd met art. 1 EP, en in lijn met de rechtspraak van het Hof van Justitie.
- 4.3.13 De Staat merkt tot slot op dat eerst sprake kan zijn van een schending van art. 1 EP als eisers, ieder voor zich, aantonen dat zij vanwege de betrokken vorm van eigendomsregulering een *individuele en* buitensporige last ondervinden. Hoezeer de Staat begrijpt dat de huidige problematiek door de PAS-melders als belastend wordt ervaren, is dat niet voldoende om van een individuele en buitensporige last te spreken. In de eerste plaats niet omdat eisers niet hebben gesteld of onderbouwd dát zij daadwerkelijk een individuele en buitensporige last ondervinden. Reeds vanuit het perspectief van stelplicht en bewijslast kan dus geen schending van art. 1 EP worden aangenomen. Maar los daarvan, is niet gebleken dat de zeven eisers van de huidige situatie materiële schade ondervinden. Voor zover aan de Staat bekend, oefenen zij – ook na de onverbindendverklaring van het PAS – hun bedrijf nog uit. Hoezeer de Staat het ook met eisers eens is dat zij zich in een volstrekt onwenselijke situatie bevinden, betekent dit niet (ook) dat in juridische termen sprake is van een individuele en buitensporige last.

Onmiddellijke legalisatie is onuitvoerbaar, zodat dit geen herstelmaatregel kan zijn

- 4.3.14 Dan terugkerend naar de oplossing van eisers: een generaal pardon of anderszins categorale legalisatie van PAS-melders (dan wel: van eisers). Hoewel de Staat reeds heeft onderbouwd dat vanuit het perspectief van de *fair balance* onder art. 1 EP geen aanleiding bestaat om te voorzien in een categorale legalisatie als herstelmaatregel, wenst hij ook (nogmaals) te benadrukken dat dit – naar de huidige stand van het recht – feitelijk en juridisch *onmogelijk* is.
- 4.3.15 Op grond van de rechtspraak van de Afdeling over art. 6 lid 3 Habitatrichtlijn is het vereist dat – per PAS-melder – een individuele beoordeling wordt gemaakt van de mogelijke gevolgen van het bedrijf op Natura 2000-gebieden (zie ook **productie 8**). De Staat vindt dat ook onwenselijk zwaar, maar het is nu wel een feit.

³³ HvJ EG 15 juni 1964, ECLI:EU:C1964:66 (*Costa/ENEL*).

De Staat heeft bijvoorbeeld eerder al gepoogd om bepaalde activiteiten van de bouwsector vrij te stellen van de beoordelingsplicht van art. 6 lid 3 Habitatrichtlijn. Bij uitspraak van 2 november 2022 heeft de Afdeling de zogenoemde “partiële bouwvrijstelling” buiten toepassing gelaten vanwege strijd met de Habitatrichtlijn.³⁴

- 4.3.16 De oplossing van eisers voldoet niet aan dat genoemde vereiste. Ook hier geldt dat de Minister van LNV in het wetsvoorstel en daarbuiten iedere denkbare oplossing onderzoekt, maar een generaal pardon binnen vier maanden is eenvoudigweg niet mogelijk. De enige reële (en juridisch houdbare) route voor een houdbare oplossing is naar de huidige stand van zaken dat per PAS-melder wordt onderzocht of aan deze PAS-melder stikstofruimte ter beschikking kan worden gesteld en zo alsnog een natuurvergunning kan worden verleend, of door de bedrijfsvoering zozeer aan te passen dat er geen sprake meer is van mogelijke negatieve gevolgen voor Natura 2000-gebieden. Dat vergt maatwerk. En daar spant de Staat zich onverminderd voor in (zie ook het wetsvoorstel dat als **productie 1 - 3** is overgelegd). De oplossing van eisers leidt uitsluitend tot een volgende strijd met de Habitatrichtlijn, en brengt de PAS-melders van de regen in de drup. Dat valt ook bezwaarlijk als een *fair balance* te beschouwen.

De punten van de vrijheid van ondernemerschap (art. 16 Handvest Grondrechten EU) en staatssteun laat de Staat voor wat ze zijn. Ook onder art. 16 van het Handvest moet ondernemerschap wel in overeenstemming zijn met het overige recht – zoals de Habitatrichtlijn. Het staatssteunvraagstuk zag uitsluitend erop of overheden stikstofruimte voor PAS-melders kunnen “inkopen”. De conclusie is dat dit staatssteun *kán* zijn, maar van geval tot geval moet worden bezien of daar een rechtvaardiging voor kan bestaan. Dit alles raakt niet aan de vraag of op de Staat een *rechtsplicht* tot legalisatie van PAS-melders rust.

- 4.3.17 Dit brengt de Staat tot de conclusie dat i) geen *inmenging* heeft plaatsgevonden op de eigendommen van eisers en ii) voor zover dat wel aan de orde is, onverminderd sprake is van een *fair balance*. Zelfs als dit anders zou zijn, geldt iii) dat het aan de Staat is om te bepalen *hoe* hij die *fair balance* herstelt – eisers hebben in dat verband geen aanspraak op onmiddellijke legalisatie, en dit is binnen de door eisers gevorderde termijn helaas ook niet op een juridisch houdbare manier mogelijk.

5 Reactie op de vorderingen

Uit het voorgaande moge helder blijken dat de Staat eisers niet kan volgen in hun betoog. Niettemin meent hij dat ook los daarvan de vorderingen niet voor toewijzing in aanmerking kunnen komen.

³⁴ ABRvS 2 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3159, r.o. 49.

- 5.1 *Een legalisatiegebod is een wetgevingsbevel en overigens niet uitvoerbaar binnen de gevraagde termijn*
- 5.1.1 Eisers vorderen dat de Staat wordt bevolen om binnen één maand “maatregelen” te nemen die vervolgens leiden tot legalisatie van eisers binnen drie maanden. Dit kan echter niet anders worden gelezen dan als een verzoek om een ontoelaatbaar wetgevingsbevel.
- 5.1.2 Ook de Staat wil de problematiek van de PAS-melders oplossen, maar het is staande rechtspraak dat het de rechter niet is toegestaan om een bevel te geven om wetgeving met een bepaalde, specifieke inhoud tot stand te brengen.³⁵ Reden hiervoor is ten eerste dat op deze wijze de politieke besluitvorming zou worden doorkruist en ten tweede dat zo geen rekening wordt gehouden met (tegengestelde) belangen van derden, die geen partij zijn in de procedure.
- 5.1.3 Anders dan eisers aannemen, is een bevel om “maatregelen” te nemen om PAS-melders te legaliseren wel degelijk een vordering tot wetgeving met een “bepaalde, specifieke inhoud”. Eisers vorderen immers niet dat de Staat “iets” doet om tegemoet te komen aan hun problematiek, maar heel bepaald en heel specifiek dat de Staat overgaat tot legalisatie. Dit kán slechts door middel van wetgeving, als hij in de Omgevingswet of in de daarop gebaseerde lagere regelgeving een uitzonderingspositie opneemt voor PAS-melders die vergunningverlening alsnog mogelijk maakt, of die hen vrijstelt van een vergunningplicht. Daar komt nog bij dat er op dit moment geen zicht op is dat die oplossing juridisch houdbaar zou zijn in het licht van de Habitatrichtlijn, zoals hiervoor al aangestipt.
- Daarbij benadrukt de Staat dat hij niet het bevoegd gezag is voor vergunningverlening. Als de inzet van eisers is dat aan ieder van hen individueel een natuurvergunning moet worden verstrekt, staat aan hen een met voldoende waarborgen omklede rechtsgang bij de bestuursrechter open. Als dit de bedoeling van de eerste vordering is, kunnen eisers daarin niet bij uw civiele rechter worden ontvangen.
- 5.1.4 De Staat merkt op dat eisers dit ook zelf lijken in te zien. Zij wijzen immers in de dagvaarding dat de enige concrete wijze waarop een generaal pardon vorm kan krijgen, via wetgeving is.³⁶
- 5.1.5 Bovendien ís op dit moment een wetsvoorstel aanhangig om de Minister, *samen met* gedeputeerde staten, opties te geven om de problematiek van PAS-melders op te lossen. Het wetsvoorstel gaat evenwel uit van een uitvoeringsduur van drie *jaar*, niet drie *maanden*. Die wens van eisers is dan ook eenvoudigweg onrealistisch. Eisers onderbouwen niet – en de Staat betwist – dat het mogelijk kán zijn om binnen één

³⁵ HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006, r.o. 8.2.6.

³⁶ Dagvaarding, randnr. 29.

maand na het vonnis van uw rechtbank met “maatregelen” te komen die vervolgens binnen drie maanden tot volledige én juridisch houdbare legalisatie leiden van eisers. Wat eisers willen, is onmogelijk. De Staat verwijst in dit verband terug naar de noodzaak voor een individuele beoordeling van de situaties van PAS-melders, alvorens legalisatie mogelijk is (zie randnr. 3.2.3).

- 5.1.6 Los dus van het probleem dat eisers om een wetgevingsbevel vragen, is hun eerste vordering ook onuitvoerbaar. Er is niet binnen één maand een juridisch houdbaar maatregelenpakket, laat staan een pakket dat binnen drie maanden alles oplost. Een onuitvoerbare vordering is niet toewijsbaar.³⁷

5.2 *Handhaving berust niet bij de Staat*

- 5.2.1 Eisers vorderen voorts dat de Staat binnen één maand maatregelen treft om bestuursrechtelijke handhaving jegens PAS-melders te beletten. Ook deze vordering is uit haar aard niet toewijsbaar.

- 5.2.2 In de eerste plaats niet omdat ook dit weer een bevel tot bepaalde en specifieke wetgeving lijkt. De enige wijze waarop redelijkerwijs uitvoering kan worden gegeven aan deze vordering, is immers om de Omgevingswet of de daarop gebaseerde lagere regelgeving zodanig aan te passen dat gedeputeerde staten – als bevoegd gezag – geen handavingsgrondslag meer hebben jegens PAS-melders. Hoewel de Staat van mening is dat alles in werking moet worden gesteld om handavingsverzoeken gemotiveerd af te wijzen, is de door eisers voorgestelde route juridisch onhoudbaar. En als eisers beogen dat uw rechtbank een direct verbod tot handhaving oplegt, hebben zij met de Staat het verkeerde openbare lichaam gedagvaard. Niet de Staat, maar gedeputeerde staten van de provincie besluiten tot (al dan niet) handhavend optreden jegens PAS-melders, voor zover het agrariërs betreft. Behoudens dus aanpassing van wetgeving, kan de Staat dáár niets tegen doen. Het is hem althans geheel onduidelijk welke maatregelen eisers verder voor ogen hebben, of hoe hij uitvoering zou *kunnen* geven aan de tweede vordering.

- 5.2.3 Verder merkt de Staat op dat het aanhangige wetsvoorstel ook beoogt om handhaving te voorkomen. Het wetsvoorstel kan namelijk helpen om de bestuursrechter nogmaals te bewegen tot coulance jegens PAS-melders. Die rechter heeft immers eerder betekenis toegekend aan de wettelijke opdracht tot legalisatie van PAS-meldingen en de termijn die de wetgever daarvoor heeft gesteld. Onder andere daarin zag de rechter bijzondere omstandigheden die voor het bevoegd gezag aanleiding kunnen zijn om handhavend optreden onevenredig te achten in verhouding tot het natuurbelang. Dit bood gedeputeerde staten basis om tot medio 2025 af te zien van handhavend optreden.³⁸ Het kan PAS-melders dus helpen als de wetgever zich opnieuw over deze kwestie uitspreekt door de wettelijke termijn en de bepaling over het wettelijk

³⁷ Zie bijv. Rb. Noord-Holland 11 januari 2023, ECLI:NL:RBNHO:2023:202, r.o. 5.18.

³⁸ ABRvS 28 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:838.

voorgeschreven programma aan te passen. Ook hier geldt: de Staat doet wat hij kan, en dit is nu het hoogst haalbare.

5.3 *Geen aanleiding tot een dwangsom*

- 5.3.1 Eisers vorderen tot slot een – onwaarschijnlijke – dwangsom van EUR 1 miljoen per dag waarin de Staat geen uitvoering aan het voorgaande geeft. De Staat ziet daartoe geen enkele aanleiding.
- 5.3.2 Ten eerste niet omdat het uitgangspunt van de Staat is dat gerechtelijke uitspraken worden nagekomen. Het is een decennialange praktijk dat géén dwangsom wordt verbonden aan een civielrechtelijk bevel aan overheden. Dit volgt ook uit de parlementaire geschiedenis bij art. 611a Rv.³⁹
- 5.3.3 Daarbij is het gezien de staatsrechtelijke inrichting van Nederland aan de regering om maatregelen te nemen waartoe de Staat wordt bevolen en aan het parlement – als controlerende en medewetgevende macht – om de regering te controleren op de uitvoering van rechterlijke uitspraken en om de regering door het stellen van Kamervragen, het indienen van moties of initiatiefwetsvoorstellen, te bewegen om tijdige en volledige uitvoering te geven aan een (uitvoerbaar bij voorraad verklaard) vonnis.
- 5.3.4 De Staat erkent dat de rechter de bevoegdheid heeft om op vordering van een eiser een dwangsom op te leggen, maar door daartoe in deze procedure over te gaan wordt de uitvoerende macht – de regering – beperkt in de uitvoering van de eigen taak, waaronder de afweging van belangen bij het oplossen van de problematiek van PAS-melders, ook van partijen die geen onderdeel uitmaken van deze procedure. Naar het oordeel van de Staat past de rechtbank in een procedure als de onderhavige – en dus bij toetsing van handelen dat is gebaseerd op politieke of beleidsmatige overwegingen – terughoudendheid, en daarbij hoort geen dwangsom.⁴⁰
- 5.3.5 Een dwangsom zou in deze procedure bovendien geheel zijn doel voorbijschieten. Uit de verschillende Kamerstukken die als productie zijn overgelegd, blijkt bij parlement én regering een absolute focus op het oplossen van de problematiek van PAS-melders. Een dwangsom voegt niets *toe* aan het *commitment* van de Staat op dit punt. En de vorderingen van eisers zijn, binnen de gevraagde termijn, onuitvoerbaar. Oplegging van een dwangsom is alleen zinvol als daarmee kan worden bewerkstelligd dat hetgeen waartoe het opgelegde bevel verplicht, ook kan worden gerealiseerd of uitgevoerd. Dat is evident niet het geval.

³⁹ *Kamerstukken II 1975/76, 13789, nr. 3, p. 5* (Wijziging van de bepalingen omtrent de dwangsom in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en enkele andere wetten).

⁴⁰ Zie in deze zin ook Raad van State, Jaarverslag 2019, Evenwicht in de rechtsstaat. Een beschouwing, 2020, p. 3

- 5.3.6 Als uw rechtbank dit toch anders ziet, vraagt de Staat ten minste dat de gevraagde dwangsom *ernstig* wordt gematigd (met in ieder geval een factor 100); wordt gemaximeerd op een reëel bedrag en duidelijk wordt gemaakt dat de dwangsom wordt verbeurd aan de zeven lastgevers *gezamenlijk*, niet per lastgever.

6 Conclusie

- 6.1 De Staat meent dat dit kort geding niet de juiste route is om het doel van eisers – legalisatie van de PAS-melders – te bereiken. Maar de Staat wil ook benadrukken hij wél de problematiek van de PAS-melders ziet en zich uit alle macht inzet om tot een oplossing te komen. Dat is precies waar het wetsvoorstel op is gericht, dat de regering aan de Eerste Kamer heeft aangeboden; juist om voor iedere PAS-melder een oplossing te bieden.
- 6.2 Als een PAS-melder in de tussentijd schade lijdt die het gevolg is van de onverbindendverklaring van het PAS, kan hij verzoeken om schadevergoeding. Speciaal voor de beoordeling van deze verzoeken, is de onafhankelijke Commissie schadevergoeding PAS-melders ingesteld (zie **productie 5 en 6** voor respectievelijk het besluit tot instelling van de Commissie en het Protocol van de Commissie).
- 6.3 De Staat concludeert tot niet-ontvankelijkverklaring van eisers, althans afwijzing van alle vorderingen.

Den Haag, 7 november 2025