

FORMELE KLACHT, EU-RECHTELIJKE KENNISGEVING EN VERZOEK TOT HERSTEL

Betreft: Ontwerp-Natuurplan 2026 en de samenhangende aanpak landbouw, natuur en stikstof van 26 juni 2026: onvoldoende aangetoonde uitvoerbaarheid, ontbrekende causale en wetenschappelijke onderbouwing, tekortschietende monitoring en bestuurlijke borging en onevenredige afwenteling van publieke uitvoeringsproblemen op agrarische ondernemers

Aan:

De Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur
de heer J. van Essen
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Tevens per e-mail: nhvteam@minlnv.nl

Tevens gericht aan:

European Commission
Secretary-General
Directorate-General for Environment
Rue de la Loi / Wetstraat 200
1049 Brussels
Belgium

Geachte minister Van Essen,
Geachte Europese Commissie,

Stichting Samenleving, Landbouw en Natuur (SLN) zet zich in voor een constructieve maatschappelijke dialoog over de toekomst van de landbouw, met natuur- en landschapsbeheer als een belangrijke activiteit met bijzondere aandacht voor de Natura2000 gebieden. Dit om een degelijke en duurzame besluitvorming ten aanzien van voedselproductie, natuur, milieu en landschap te bevorderen. www.samenlevinglandbouwnatuur.nl

info@samenlevinglandbouwnatuur.nl

IBAN NL02 BUNQ2084379776

SAMENVATTING Formele klacht

De Nederlandse regering is op 31 augustus 2026 in Brussel aangeklaagd vanwege onzorgvuldige werkwijze in Natura2000 beleid en Ontwerp-Natuurplan2026.

Samenvatting

1 september 2026, heeft de Stichting Samenleving Landbouw Natuur (SLN) een officiële klacht ingediend bij de Europese Commissie omdat de Nederlandse overheid zich onvoldoende aan het Unierecht houdt waar het gaat om zorgvuldig bestuur **Standard Complaint form ID 952850**. De klacht is tegelijkertijd aan LVVN bekend gemaakt. Bij het tot stand komen en de uitvoering van de stikstofplannen, in het Nationaal Programma Landelijk Gebied, het Ontwerp-Natuurplan2026 en de doorvertaling daarvan naar de Provinciale plannen worden wetenschappelijke standaarden met voeten getreden.

Het bezwaar betreft de wijze waarop het Rijk voornemens is ingrijpende verplichtingen en beperkingen voor burgers en in het bijzonder agrarische ondernemers te verbinden aan een herstelstrategie waarvan uit de eigen stukken van het Rijk blijkt dat essentiële onderdelen nog niet zijn vastgesteld, niet kunnen worden gemonitord, nog nader wetenschappelijk moeten worden onderzocht, financieel nog niet zijn uitgewerkt en bestuurlijk nog niet afdoende zijn belegd.

Voor zover de hierna beschreven handelwijze kwalificeert als een gedraging in de zin van hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht, wordt deze brief tevens als formele klacht ingediend. De klacht bevat tevens een formeel verzoek tot herstel van gebreken, een verzoek om opname in het Natuurplandossier en inhoudelijke inbreng in de voorbereiding van het nationale herstelplan van Nederland. Daarmee kan de inhoud van deze brief niet worden gepasseerd met uitsluitend de formele constatering dat tegen een beleidsvoornemen geen klacht in de zin van hoofdstuk 9 Awb open staat. De urgentie is evident.

SLN is een burgerinitiatief. De stichting hanteert daarbij als belangrijk uitgangspunt dat besluitvorming zoveel mogelijk moet berusten op feitelijke metingen, controleerbare gegevens, inzichtelijke causaliteitsanalyses en een reële vergelijking van beleidsalternatieven. SLN heeft daarnaast uitdrukkelijk tot doel bij te dragen aan beleidsopties die niet uitsluitend juridisch of modelmatig verdedigbaar zijn, maar voor de verschillende betrokken maatschappelijke groepen daadwerkelijk uitvoerbaar en werkbaar zijn en voor bewoners en ondernemers in en rond Natura 2000-gebieden een aanvaardbare leef- en werkomgeving behouden.

Uitwerking van de in Brussel aangemelde klacht

Op 26 juni 2026 heeft het kabinet de samenhangende aanpak landbouw, natuur en stikstof gepresenteerd.

Op 26 augustus 2026 volgde het Ontwerp-Natuurplan 2026. Volgens de eigen Nederlandse stukken zijn essentiële onderdelen nog niet afgerond: Aanvullende maatregelen en financiering zijn nog niet definitief, monitoring en effectevaluatie moeten worden verbeterd, gegevens over onder meer hydrologie en bodemchemie zijn onvolledig en verschillende uitvoerings- en borgingsinstrumenten moeten nog nader worden onderzocht. Dit betekent dat de causale analyse van drukfactoren op Natura2000-natuur te wensen over laat en inhoudelijk onderbouwing van voorgestelde maatregelen hoegenaamd niet aan wetenschappelijke standaards voldoen.

Tegelijk worden door de Nederlandse overheid reeds ingrijpende beleidsrichtingen voorbereid, waaronder zones van 500/1.000 meter rond stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, hydrologische werkingsgebieden, extensivering en bedrijfsspecifieke emissienormen. Deze aangekondigde maatregelen hebben grote impact op de rendabiliteit van agrarische bedrijven, de overige delen van het agri-businesscomplex en op de regionale sociaal-economische structuren.

De klacht is dat Nederland daarmee het risico loopt de Unierechtelijk vereisten in volgorde om te keren: eerst moeten namelijk feitelijke toestand, drukfactoren, bronnen en causaliteit voldoende betrouwbaar worden vastgesteld; vervolgens moeten effectieve maatregelen en redelijke alternatieven worden beoordeeld, inclusief uitvoerbaarheid, sociaal-economische gevolgen, financiering en monitoring; pas daarna kunnen ten slotte, indien noodzakelijk en evenredig, bindende gevolgen voor burgers en ondernemingen worden gerechtvaardigd.

Een tweede onderdeel betreft Richtlijn 2000/60/EG. Artikel 5 en bijlage II verlangen analyse van significante antropogene belastingen en bronnen; artikel 11 verlangt dat maatregelen met die analyse samenhangen. Ten aanzien van de implicaties die volgen uit de wijze waarop de Regering meent gedwongen zijn te moeten handelen naar de Kader Richtlijn Water worden eveneens vragen opgeroepen over de modelmatige benadering, de aannames die gebruikt worden, de grotendeels verouderde of compleet ontbrekende datasets die gehanteerd worden, naast het indirect verantwoordelijk stellen van de landbouw voor verontreinigingen die uit het buitenland, uit stedelijke gebieden of zelfs die uit overstorten van rioolwaterzuiveringsinstallaties afkomstig zijn. Nederlandse beleidsstukken noemen 65 beken met een aanzienlijke agrarische nutriëntenopgave. Voor 17 beken wordt een bufferzone van 250 meter met extensief agrarisch gebruik genoemd als maatregel die de relevante KRW-oordeelsklasse kan verbeteren. Voor de overige 48 moet nog gebiedsspecifiek worden onderzocht welke maatregel daadwerkelijk effectief is. Bij 46 andere beken wordt in de beleidsstukken erkend dat meer dan 50% van de nutriëntenopgave door andere bronnen kan worden veroorzaakt, waaronder buitenlandse belasting en rioolwaterzuiveringsinstallaties. Ook bestaan vragen over de herleidbaarheid en kwaliteitsborging van gebruikte waterkwaliteitsgegevens. Ook voor de maximering van de uitrijdhoeveelheid dierlijke mest zijn in de plannen onderbouwingen van geen of zeer beperkte waarheidsgetrouwe kwaliteit aangetroffen.

Daarnaast is Richtlijn 2001/42/EG (Strategische Milieu Beoordeling) relevant waar wezenlijke beleidsrichtingen worden ontwikkeld voordat de plan-MER, formele inspraak en uitvoerbaarheidsonderzoeken zijn afgerond.

SLN vraagt in de klacht aan de Europese Commissie om te beoordelen of alternatieven en publieksparticipatie nog vroegtijdig en effectief kunnen doorwerken.

De klacht betreft dus geen individuele vergunning, één boerderij of één schadeclaim. De klacht gaat over de handelswijze van de Nederlandse overheid: De nationale methodieken, bestuurlijke praktijken en structurele kennis-, causaliteits-, monitorings- en uitvoeringsleemten die grote aantallen agrarische ondernemingen, grondeigenaren, natuurgebieden en waterlichamen kunnen raken.

SLN dient dezelfde problematiek gelijktijdig als formele klacht en EU-rechtelijke kennisgeving in bij de Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) en verzoekt om herstel van de beleidsvoornemens vóór dat verdere besluitvorming plaats vindt.

Deze nationale procedure is bij indiening nog in behandeling/nog niet inhoudelijk afgedaan. Er is geen definitieve rechterlijke beoordeling van de structurele Unierechtelijke problematiek en, voor zover bekend, geen prejudiciële verwijzing die deze problematiek als geheel bestrijkt.

De nationale procedure heeft een andere functie dan deze klacht bij de Europese Commissie. In Nederland wordt herstel van de voorbereiding verlangd; Europees wordt verzocht te beoordelen of sprake is van structurele nietnaleving van Unierecht. Daarnaast wordt de Commissie verzocht de informatie zelfstandig te betrekken bij haar beoordeling van het Nederlandse herstelplan op grond van artikel 17 van Verordening (EU)2024/1991.III.

Voor zover relevante EU-financiering voor natuurherstel, landbouw-, water- of gebiedsmaatregelen wordt ingezet of voorzien, kan die financiering verband houden met het onderwerp van de klacht. Er is bij indiening geen eerder Commissie-/SOLVIT-dossiernummer vermeld.

Toelichting op het beroep op Unierecht:

Het respecteren van het Unierecht houdt in dat de Nederlandse ondernemer en burger beschermd wordt tegen ondeugdelijke overheidsplannen. SLN heeft vastgesteld, dat de gevolgde werkwijze van de overheid in haar huidige (stikstof-)plannen uit de volgende stappen bestaat: model -> depositie -> KDW-overschrijding -> verslechtering -> causaliteit -> herstelmaatregel.

SLN is van mening dat onder Unierecht de gehanteerde centrale bewijsketen moet worden ontkoppeld en opnieuw opgebouwd en wel als volgt: juridische vraag -> systeemafbakening -> empirische waarneming -> langjarige trend -> screening -> causale diagnose -> attributie -> onzekerheid -> juridische toestandstoets -> bereikbaarheid -> regelbaarheid -> maatregel -> toetsbare voorspelling -> effectmeting.

SLN hoopt te bereiken met haar klacht dat de Nederlandse overheid haar beleid baseert op praktijk analyses van causale verbanden in knelpunten van Natura2000-beheer en waterkwaliteit. Vervolgens de werking van voorgestelde maatregelen ook baseert op wetenschappelijk onderzoek en praktijk data. En tevens dat de onterechte eenzijdige druk op de landbouwsector en haar omgeving wordt verminderd, en dat voor de samenleving en belastingbetaler een doelmatiger overheidsbeleid wordt verkregen en een natuur ziet die zich toekomstgericht in haar kracht kan herstellen.

Voor meer informatie: Info@samenlevinglandbouwnatuur

Inleiding en aard van deze klacht:

Ondergetekende wendt zich hierbij tot u naar aanleiding van het Ontwerp-Natuurplan 2026 en de samenhangende kabinetsaankpak landbouw, natuur en stikstof van 26 juni 2026. De reden daarvoor is niet gelegen in het betwisten van het belang van natuurherstel van de werkelijke staat van de natuur. Dat belang staat buiten deze discussie. Het bezwaar betreft de wijze waarop het Rijk voornemens is ingrijpende verplichtingen en beperkingen voor burgers en in het bijzonder agrarische ondernemers te verbinden aan een herstelstrategie waarvan uit de eigen stukken van het Rijk blijkt dat essentiële onderdelen nog niet zijn vastgesteld, niet kunnen worden gemonitord, nog nader wetenschappelijk moeten worden onderzocht, financieel nog niet zijn uitgewerkt en bestuurlijk nog niet afdoende zijn belegd.

Voor zover de hierna beschreven handelwijze kwalificeert als een gedraging in de zin van hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht, wordt deze brief tevens als formele klacht ingediend. Indien en voor zover wordt geoordeeld dat hoofdstuk 9 Awb niet van toepassing is omdat bepaalde onderdelen betrekking hebben op inhoudelijke beleidsvorming, dient deze brief zelfstandig te worden aangemerkt als een EU-rechtelijke kennisgeving, een formeel verzoek tot herstel van gebreken, een verzoek om opname in het Natuurplandossier en inhoudelijke inbreng in de voorbereiding van het nationale herstelplan van Nederland. Daarmee kan de inhoud van deze brief niet worden gepasseerd met uitsluitend de formele constatering dat tegen een beleidsvoornemen geen klacht in de zin van hoofdstuk 9 Awb open staat.

De urgentie is evident. Nederland dient uiterlijk op 1 september 2026 het ontwerp van het nationale herstelplan bij de Europese Commissie in. Het definitieve plan volgt uiterlijk in 2027. Het kabinet erkent zelf dat het thans voorliggende Ontwerp-Natuurplan slechts de eerste stap vormt, nog geen definitieve keuzes over aanvullende maatregelen bevat en evenmin reeds de definitieve financiële onderbouwing kent. Concrete beleidskeuzes moeten eerst in het definitieve Natuurplan worden opgenomen.

Juist daarin ligt het fundamentele probleem dat in deze brief aan de orde wordt gesteld.

Hoedanigheid van klager:

Ondergetekende is Stichting Samenleving, Landbouw en Natuur (SLN), ingeschreven in het Handelsregister onder nummer 88424448 en met RSIN 864619303.

SLN is een onafhankelijk maatschappelijk burgerinitiatief dat zich statutair en feitelijk inzet voor een welvarende en duurzame samenleving in stad en platteland, in samenhang met landbouw, voedselvoorziening, natuur, milieu en landschap. De stichting beoogt daarbij een evenwichtige en op controleerbare feiten gebaseerde besluitvorming te bevorderen waarin

de belangen van samenleving, landbouw en natuur in onderlinge samenhang worden beoordeeld.

De stichting heeft geen commercieel belang bij een bepaalde beleidsuitkomst en treedt niet op als vertegenwoordiger van een commerciële sector. Haar inzet is maatschappelijk, inhoudelijk en gericht op onafhankelijke waarheidsvinding, controleerbare beleidsvorming en het bevorderen van een rechtvaardige en duurzame verhouding tussen samenleving, landbouw en natuur.

Tot de feitelijke werkzaamheden van SLN behoren onder meer het verzamelen en analyseren van onderzoeksrapporten, het verrichten en initiëren van onderzoek, het stellen van vragen aan beleidsmakers, onderzoeksinstituten en andere betrokken organisaties, het raadplegen van deskundigen en ervaringsdeskundigen, het informeren van een breed publiek en het onderzoeken en uitwerken van beleidsalternatieven.

Daarbij besteedt SLN in het bijzonder aandacht aan stikstofdepositie, waterkwaliteit, de feitelijke staat van de natuur in Natura 2000-gebieden en toekomstgericht natuur- en landschapsbeheer. De stichting hanteert daarbij als belangrijk uitgangspunt dat besluitvorming zoveel mogelijk moet berusten op feitelijke metingen, controleerbare gegevens, inzichtelijke causaliteitsanalyses en een reële vergelijking van beleidsalternatieven.

SLN heeft daarnaast uitdrukkelijk tot doel bij te dragen aan beleidsopties die niet uitsluitend juridisch of modelmatig verdedigbaar zijn, maar voor de verschillende betrokken maatschappelijke groepen daadwerkelijk uitvoerbaar en werkbaar zijn en voor bewoners en ondernemers in en rond Natura 2000-gebieden een aanvaardbare leef- en werkomgeving behouden.

Rechtstreeks verband met de onderhavige klacht:

Juist vanuit deze doelstelling en feitelijke werkzaamheden is SLN rechtstreeks betrokken bij de onderwerpen die in deze klacht aan de orde worden gesteld.

Het Ontwerp-Natuurplan 2026 en de daarmee samenhangende maatregelen raken immers precies de beleidsterreinen waarop SLN structureel onderzoek verricht en maatschappelijke tegenspraak organiseert: natuurkwaliteit, Natura 2000, stikstof, waterkwaliteit, landbouw, hydrologie, monitoring, de betrouwbaarheid van onderliggende onderzoeksgegevens en de vergelijking van mogelijke beleidsalternatieven.

De onderhavige klacht vormt daarmee geen incidentele of willekeurige reactie op overheidsbeleid, maar ligt rechtstreeks in het verlengde van de structurele maatschappelijke activiteiten, onderzoeksactiviteiten en doelstellingen van de stichting.

SLN brengt daarbij niet uitsluitend de mogelijke gevolgen voor agrarische ondernemers naar voren. Zij stelt een breder maatschappelijk belang aan de orde: dat ingrijpende overheidsmaatregelen die betrekking hebben op landbouw, natuur, water, eigendom en leefomgeving gebaseerd moeten zijn op voldoende betrouwbare gegevens, aantoonbare causaliteit, een deugdelijke analyse van alternatieven en een controleerbare beoordeling van effectiviteit en evenredigheid. De samenleving als zodanig is immers gediend bij een doelmatige besteding van het gezamenlijk opgebrachte belastinggeld.

Hoedanigheid onder hoofdstuk 9 Awb:

Voor zover deze brief wordt behandeld overeenkomstig hoofdstuk 9 Awb, treedt SLN derhalve op:

- uit eigen hoofde, als stichting die zich structureel bezighoudt met onderzoek, informatievoorziening en maatschappelijke participatie op precies de beleidsterreinen waarop de beklagde handelwijze betrekking heeft;
- vanuit haar feitelijke betrokkenheid bij de maatschappelijke en bestuurlijke discussie over stikstof, natuur, Natura 2000, waterkwaliteit en landbouw;
- als organisatie die onderzoeksbevindingen, vragen, alternatieven en signalen over de betrouwbaarheid en uitvoerbaarheid van het betreffende overheidsbeleid verzamelt en bij de verantwoordelijke autoriteiten onder de aandacht brengt; en
- mede vanuit haar statutaire en feitelijke doelstelling een rechtvaardige, feitelijk onderbouwde en duurzame besluitvorming over samenleving, landbouw, natuur, milieu en landschap te bevorderen.

Artikel 9:1, eerste lid, Awb bepaalt bovendien uitdrukkelijk dat eenieder het recht heeft een klacht in te dienen over de wijze waarop een bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid jegens hem of een ander heeft gedragen. Voor zover de in deze klacht beschreven handelwijze niet uitsluitend als een gedraging jegens SLN zelf zou worden aangemerkt, wordt de klacht derhalve tevens ingediend over de wijze waarop die handelwijze uitwerkt jegens agrarische ondernemers, bewoners en andere rechtstreeks door de voorbereiding en uitvoering van het Natuurplan geraakte personen.

Voor toepassing van de formele waarborgen van artikel 9:4 en volgende Awb wordt daarnaast benadrukt dat de klacht mede betrekking heeft op de wijze waarop LVVN omgaat

met de door SLN zelf aangedragen informatie, onderzoeken, vragen, waarschuwingen, alternatieven en verzoeken om inhoudelijke participatie en verificatie. Voor zover LVVN meent dat een bepaalde in deze klacht beschreven gedraging desondanks niet als een gedraging jegens SLN kan worden aangemerkt, wordt verzocht dat per klachtonderdeel afzonderlijk en gemotiveerd kenbaar te maken en de overige onderdelen overeenkomstig hoofdstuk 9 Awb te behandelen.

Klager verklaart hierbij uitdrukkelijk gebruik te willen maken van het in artikel 9:10, eerste lid, Awb neergelegde recht om te worden gehoord.

Van dat recht wordt uitdrukkelijk geen afstand gedaan.

Klager verzoekt daarom voorafgaand aan de inhoudelijke afhandeling van deze klacht te worden uitgenodigd voor een hoorzitting, bij voorkeur ten overstaan van degene die met de onafhankelijke behandeling van de klacht is belast en met de mogelijkheid de in deze klacht aan de orde gestelde feitelijke, wetenschappelijke, juridische en uitvoeringsmatige punten mondeling nader toe te lichten.

Daarbij wordt verzocht voldoende tijd beschikbaar te stellen, nu de klacht niet één incidentele gedraging betreft, maar een onderling samenhangende keten van natuur-, water-, stikstof-, gegevens-, causaliteits- en uitvoeringsvraagstukken die uiteindelijk kunnen leiden tot aanzienlijke gevolgen voor individuele agrarische ondernemingen.

Overeenkomstig artikel 9:10, derde lid, Awb dient van het horen een verslag te worden gemaakt. Verzocht wordt een afschrift van dat verslag aan klager te verstrekken en klager in de gelegenheid te stellen eventuele feitelijke onjuistheden daarin vóór definitieve afhandeling van de klacht kenbaar te maken.

Vervolgens wordt overeenkomstig artikel 9:12 Awb verzocht klager schriftelijk en gemotiveerd in kennis te stellen van:

- a. de bevindingen van het onderzoek naar ieder van de in deze klacht onderscheiden hoofdpunten;
- b. het oordeel van de Minister daarover;
- c. de conclusies die daaraan worden verbonden;
- d. de concrete herstelmaatregelen die naar aanleiding van de klacht worden getroffen; en
- e. de wijze waarop deze klacht en het verslag van het horen aantoonbaar zijn betrokken bij de verdere voorbereiding van het Natuurplan.

Indien de Minister desondanks zou menen dat hoofdstuk 9 Awb geheel of gedeeltelijk niet toepasselijk is, wordt subsidiair verzocht klager niettemin vóór verdere onomkeerbare besluitvorming mondeling gelegenheid te bieden deze inhoudelijke kennisgeving en de daarin geïdentificeerde wetenschappelijke en juridische risico's toe te lichten.

Voorts verzoek ik overeenkomstig artikel 9:12 Awb om een afzonderlijke, schriftelijke en gemotiveerde klachtbeslissing waarin op de hiervoor onderscheiden gedragingen en hoofdpunten herkenbaar wordt ingegaan en waarin wordt vermeld welke conclusies de Minister aan de klacht verbindt.

Indien de Minister van oordeel is dat de brief geheel of gedeeltelijk niet onder hoofdstuk 9 Awb valt, verzoek ik dat oordeel per onderdeel juridisch te motiveren en verzoek ik subsidiair om een mondeling overleg voordat de hier aan de orde gestelde punten in verdere nationale besluitvorming als afgedaan worden beschouwd.

Welke gedraging:

De klacht is niet gericht tegen de enkele politieke wenselijkheid van natuurherstel of tegen het enkele bestaan van beleidsdoelstellingen. De klacht betreft uitdrukkelijk de wijze waarop het Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur in deze concrete aangelegenheid handelt en de besluitvorming voorbereidt, ondanks de inmiddels kenbaar gemaakte en uit de eigen stukken van het Rijk blijkende wezenlijke onzekerheden ten aanzien van onder meer feitelijke natuurtoestand, causaliteit, bronattributie, hydrologie, gegevenskwaliteit, effectiviteit, uitvoerbaarheid, financiële dekking en evenredigheid.

Meer specifiek betreft de beklagde gedraging het vanaf 26 juni 2026, Ontwerp Natuurplan 2026 van 26 augustus 2026 en nadien in het algemeen verder voortzetten van de voorbereiding en verdere uitwerking van potentieel ingrijpende maatregelen voor agrarische ondernemers, terwijl:

- op essentiële onderdelen nog niet is vastgesteld welke concrete oorzaak welk natuur- of waterkwaliteitsprobleem veroorzaakt;
- nog niet voor alle relevante gebieden is vastgesteld welke concrete maatregel effectief is;
- essentiële onderdelen van monitoring, validatie en uitvoerbaarheid volgens de eigen overheidsstukken nog moeten worden ontwikkeld of onderzocht;
- desondanks reeds beleidsrichtingen worden voorbereid die kunnen leiden tot beperkingen van grondgebruik, emissieruimte, mestplaatsingsruimte, hydrologie, productierechten, bedrijfsvoering en verdienvermogen; en

– niet vooraf controleerbaar is verzekerd dat de thans uitdrukkelijk kenbaar gemaakte bezwaren, alternatieven en wetenschappelijke onzekerheden daadwerkelijk, afzonderlijk en inhoudelijk worden onderzocht voordat definitieve keuzes worden gemaakt.

Voor zover voorafgaand aan deze klacht reeds correspondentie, informatie, onderzoeken, bezwaren of waarschuwingen aan het Ministerie zijn toegezonden, wordt tevens geklaagd over de wijze waarop met die concrete informatie is dan wel wordt omgegaan indien deze niet herkenbaar en controleerbaar bij de verdere voorbereiding en besluitvorming wordt betrokken.

De gedraging is actueel en voortdurend. Zij betreft niet uitsluitend een in het verleden genomen politieke beslissing, maar de thans voortdurende wijze van voorbereiding, kennisvergaring, beoordeling van alternatieven, participatie en verdere concretisering van het Natuurplan.

Vier zelfstandige, maar onderling samenhangende functies:

Vooropgesteld moet worden dat deze brief niet op één enkele juridische route berust en evenmin de pretentie heeft dat met de enkele indiening daarvan het Ontwerp-Natuurplan of toekomstige nationale maatregelen reeds worden geschorst.

Deze brief heeft vier zelfstandige, maar onderling samenhangende functies.

In de eerste plaats vormt deze brief, voor zover sprake is van gedragingen als bedoeld in hoofdstuk 9 Awb, een formele klacht en daarnaast een uitdrukkelijke nationale kennisgeving en waarschuwing aan de Minister van LVVN. De minister wordt vóór verdere besluitvorming concreet gewezen op de in deze brief geïdentificeerde leemten in kennisvergaring, causaliteit, wetenschappelijke validatie, uitvoerbaarheid en evenredigheid en wordt verzocht deze gebreken te herstellen.

In de tweede plaats wordt deze brief aan de Europese Commissie voorgelegd als EU-rechtelijke klacht en kennisgeving betreffende de mogelijke gebrekkige toepassing van Verordening (EU) 2024/1991, Richtlijn 2000/60/EG en Richtlijn 2001/42/EG. Daarbij wordt niet miskend dat de Europese Commissie een nationale regeling of een individueel nationaal besluit niet op verzoek van ondergetekende kan vernietigen of schorsen en dat nationale rechtsmiddelen afzonderlijk moeten worden benut.

In de derde plaats vormt deze brief uitdrukkelijke inhoudelijke informatie ten behoeve van de beoordeling die de Europese Commissie op grond van artikel 17 van Verordening (EU) 2024/1991 zelf moet verrichten. De Commissie wordt daarom verzocht de hierna

geïdentificeerde informatie-, bewijs- en validatieleemten niet uitsluitend als algemene beleidskritiek te behandelen, maar deze concreet te betrekken bij de beoordeling of het Nederlandse herstelplan inhoudelijk voldoet aan de eisen van de Natuurherstelverordening.

In de vierde plaats strekt deze brief tot dossiervorming vóór verdere nationale besluitvorming. Daarmee wordt objectief en gedateerd vastgelegd welke feitelijke, wetenschappelijke, juridische en uitvoeringsmatige bezwaren vóór vaststelling van definitieve maatregelen aan de verantwoordelijke autoriteiten kenbaar zijn gemaakt. Alle nationale bestuursrechtelijke, civielrechtelijke en Unierechtelijke rechtsmiddelen blijven daarbij uitdrukkelijk voorbehouden.

De kern: een beleidsdoel is nog geen uitvoerbare herstelstrategie:

De centrale tekortkoming van het Ontwerp-Natuurplan is dat daarin op verschillende plaatsen een normatieve doelstelling wordt behandeld alsof daarmee tevens voldoende aannemelijk is gemaakt dat een effectieve en uitvoerbare route naar dat doel bestaat. Dat zijn juridisch en feitelijk twee verschillende zaken.

Dat de Europese Natuurherstelverordening Nederland hersteldoelen oplegt, zegt nog niets over de vraag welke concrete maatregel op welke locatie noodzakelijk, effectief en uitvoerbaar is. Evenmin volgt daaruit welk deel van een probleem aan een bepaalde economische sector kan worden toegerekend en al helemaal niet welk gedeelte daarvan vervolgens door een individuele ondernemer moet worden opgelost.

Het Rijk kan daarom niet enerzijds erkennen dat nog niet vaststaat welke aanvullende maatregelen nodig zijn, waar deze precies moeten worden uitgevoerd, hoe de effecten daarvan moeten worden gemeten, welke financiële middelen noodzakelijk zijn en welke overheid waarvoor verantwoordelijk is, en anderzijds het resterende uitvoeringsrisico via zones, extensivering, emissienormen, hydrologische ingrepen, beperkingen van mestplaatsingsruimte of zelfs toekomstige kortingen op productierechten bij individuele ondernemers neerleggen.

Dat zou de bewijsvolgorde omkeren.

De juiste volgorde is dat eerst wordt vastgesteld welk concreet ecologisch probleem bestaat, waardoor dat probleem wordt veroorzaakt, welk aandeel iedere afzonderlijke drukfactor daarin heeft, welke maatregel het probleem aantoonbaar oplost, welke minder belastende alternatieven bestaan, wie voor uitvoering verantwoordelijk is, hoe uitvoering wordt gefinancierd en hoe vervolgens kan worden vastgesteld dat het beoogde effect daadwerkelijk is bereikt.

Pas daarna kan de vraag aan de orde komen welke aanvullende verplichting redelijkerwijs aan een individuele agrarische ondernemer kan worden opgelegd.

De Natuurherstelverordening verlangt juist voorafgaand onderzoek:

Dit uitgangspunt volgt bovendien uit de systematiek van Verordening (EU) 2024/1991 zelf.

Artikel 14 verplicht de lidstaat niet uitsluitend om een herstelplan op papier te zetten. Nederland moet de voorbereidende monitoring en onderzoeken verrichten die noodzakelijk zijn om vast te stellen welke herstelmaatregelen nodig zijn. Bij de bepaling van de opgave moet rekening worden gehouden met de actuele verspreiding en toestand van habitattypen, de gunstige referentieoppervlakte en de gebieden die daadwerkelijk het meest geschikt zijn voor herstel.

Daarmee verlangt de Europese wetgever een inhoudelijke tussenstap tussen Europese doelstelling en nationale maatregel.

Een theoretisch beschikbare hectare is niet hetzelfde als een ecologisch geschikte hectare. Een berekende restopgave is niet hetzelfde als een uitvoerbare maatregel. Een hersteldoel is niet hetzelfde als een rechtvaardiging voor het beperken van een concreet agrarisch bedrijf.

De Europese Commissie heeft bij dit alles op grond van artikel 17 NHV een zelfstandige beoordelingsfunctie. Zij dient niet slechts te controleren of Nederland tijdig een document heeft ingezonden, maar eveneens of het Nederlandse plan inhoudelijk toereikend is om de verplichtingen van de verordening daadwerkelijk te realiseren.

Juist daarom worden de hierna beschreven tekortkomingen tevens rechtstreeks onder de aandacht van de Europese Commissie gebracht.

Het Ontwerp-Natuurplan erkent zelf dat het noodzakelijke aanvullende beleid nog niet vaststaat:

Het kabinet vermeldt uitdrukkelijk dat het Ontwerp-Natuurplan nog geen definitieve keuzes bevat over aanvullende maatregelen en dat de financiële onderbouwing eveneens eerst in het definitieve Natuurplan volgt. Tegelijkertijd stelt het kabinet vast dat het bestaande beleid onvoldoende is om de doelen te bereiken.

Dat leidt tot een evidente tussenconclusie.

Het beleid waarvan reeds bekend is dat het onvoldoende is, kan het vereiste doel niet dragen. Het aanvullende beleid dat het tekort zou moeten oplossen, is tegelijkertijd nog niet definitief bepaald.

Daarmee ontbreekt op dit moment een controleerbare keten tussen de vastgestelde restopgave en de maatregelen waarmee die restopgave daadwerkelijk zal worden gerealiseerd.

Dit is des te relevanter omdat ook de plan-MER, de PBL-reflectie, verschillende onderzoeken en de beoordeling door de Europese Commissie nog moeten plaatsvinden. Het kabinet vermeldt zelf dat de concrete maatregelen, fasering en financiële onderbouwing pas daarna in het definitieve Natuurplan worden opgenomen.

Onder die omstandigheden kan niet reeds nu als vaststaand uitgangspunt worden gehanteerd dat de voorgestelde herstelstrategie uitvoerbaar is.

De officiële evaluatie van PBL, WUR en RIVM bevestigt dat het bestaande stelsel zijn eigen doelen niet haalt:

De twijfel over de uitvoerbaarheid is bovendien niet hypothetisch. Zij wordt bevestigd door het Syntheserapport 2026 van PBL, WUR en RIVM.

Het belang daarvan kan moeilijk worden overschat. Het betreft niet een rapport van een maatschappelijke of sectorale belangenorganisatie, maar een officiële monitoring en evaluatie van het Nederlandse stikstof- en natuurbeleid.

PBL, WUR en RIVM wijzen erop dat de wettelijke stikstofdoelstellingen resultaatsverplichtingen van de overheid zelf zijn.

Tegelijkertijd concluderen de kennisinstituten dat het met het vastgestelde en voorgenomen beleid zeer onwaarschijnlijk is dat de wettelijke doelen worden gehaald. De afstand tussen de wettelijke doelstelling voor 2030 en de actuele prognoses is aanzienlijk.

Ook de eerder geraamde werking van verschillende bronmaatregelen is sterk naar beneden bijgesteld.

Die bevinding raakt rechtstreeks aan het nieuwe Natuurplan. Wanneer de overheid een nieuwe herstelstrategie mede baseert op bestaand en voorgenomen beleid waarvan de officiële evaluatie inmiddels laat zien dat het ontoereikend is, kan niet worden volstaan met de abstracte mededeling dat het nieuwe plan later zal worden gemonitord en waar nodig zal worden aangescherpt.

Eerst moet worden verklaard waarom het nieuwe stelsel wel het doelbereik aannemelijk maakt dat onder het bestaande stelsel niet wordt bereikt en waarom het niet gaat om de werkelijke staat van de natuur.

Het Rijk erkent zelf dat de natuurmonitoring nog niet op orde is:

Dat de huidige natuurmonitoring ontoereikend is, volgt niet alleen uit de analyse van PBL, WUR en RIVM. Het kabinet erkent dit inmiddels zelf. In de Uitvoeringsrapportage Maatregelen stikstofreductie is € 12,5 miljoen uitgetrokken voor verbetering van de natuurmonitoring. Daarbij stelt het Rijk uitdrukkelijk dat verbetering en intensivering van die monitoring noodzakelijk zijn om beter op de natuuropgave te kunnen sturen, additionaliteit aan te tonen en te voldoen aan de monitoringsvereisten van de Natuurherstelverordening. Via het Verbeterprogramma VHR-monitoring moet bovendien nog worden gekomen tot betere, meer uniforme en gebiedsgerichte data en tot meer inzicht in systeemherstel en de effectiviteit van maatregelen.

Die erkenning verdraagt zich niet met een beleidsmatige benadering waarin reeds als vaststaand wordt aangenomen dat aanvullende beperkingen van agrarische ondernemingen noodzakelijk zijn zodra natuurherstel achterblijft. Als de Staat zelf nog onvoldoende kan vaststellen of zijn eigen herstelmaatregelen werken en waarom de natuur zich wel of niet herstelt, kan het uitblijven van herstel niet zonder nadere causale analyse aan de landbouw worden toegerekend.

Uit het rapport *Natuurmonitoring als alternatief voor het stikstofreductiebeleid* blijkt juist dat de toestand van een ecosysteem afhankelijk is van een samenstel van factoren, waaronder bodem, hydrologie, beheer en soortensamenstelling, en dat structurele monitoring nodig is om feitelijke verslechtering en herstel te kunnen onderscheiden. Het rapport beschrijft bovendien dat feitelijke habitatkwaliteit, vegetatie, abiotische omstandigheden en typische soorten als concrete indicatoren kunnen worden gevolgd. Dit is overeenkomstig de leidraad beoordeling natuurdoelen die de Nederlandse overheid in 2014 publiceerde.

De in bovengenoemd rapport gemaakte vergelijking met onder meer Frankrijk is in dit verband illustratief. Daar wordt een minder sterk op afzonderlijke modeluitkomsten gerichte benadering beschreven, waarbij feitelijke natuurkwaliteit en ecologische effecten een grotere rol spelen. Die vergelijking bewijst op zichzelf niet dat de Franse juridische systematiek zonder meer op Nederland kan worden overgezet, maar zij maakt wel duidelijk dat een zwaar modelgestuurde Nederlandse aanpak geen onvermijdelijk gevolg van Europees natuurrecht is.

Zolang de Staat zijn natuurmonitoring nog moet verbeteren om systeemherstel en de effectiviteit van zijn eigen maatregelen betrouwbaar te kunnen vaststellen, kan hij het ontbreken van gemeten natuurherstel niet als bewijs gebruiken dat de agrarische ondernemer meer moet reduceren. Eerst moet worden vastgesteld waarom herstel uitblijft. Pas daarna kan worden beoordeeld of een aanvullende landbouwmaatregel noodzakelijk, effectief en evenredig is.

Anders ontstaat een onaanvaardbare cirkelredenering: natuurherstel blijft uit, de oorzaak daarvan wordt onvoldoende gemeten, waarna juist dat uitblijvende herstel opnieuw wordt gebruikt om verdere lasten bij de landbouw neer te leggen.

Het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering toont bovendien aan dat “later bijsturen” geen voldoende waarborg is:

Dit klemmt temeer omdat Nederland reeds beschikt over het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering, hierna: het PSN.

Ook dat programma was gebaseerd op monitoring, evaluatie en cyclische bijsturing. De officiële evaluatie laat echter zien dat juist die cyclische bijsturing onvoldoende van de grond is gekomen, hoewel reeds duidelijk was dat de wettelijke doelstellingen niet zouden worden gehaald.

Het nieuwe Natuurplan mag daarom niet zonder verdere motivering dezelfde bestuurlijke logica opnieuw als waarborg presenteren.

Wanneer de Staat opnieuw stelt dat onzekerheden gedurende de uitvoering worden gemonitord en dat het beleid vervolgens wordt aangepast, moet eerst worden uitgelegd waarom die systematiek nu anders zal functioneren dan onder het PSN.

Een nieuwe planning is niet automatisch een nieuw uitvoeringsvermogen.

Juist de voor duurzaam herstel noodzakelijke systeemmaatregelen lopen achter:

De officiële evaluaties maken bovendien duidelijk dat natuurherstel niet kan worden gereduceerd tot stikstofdepositie.

De toestand van natuurgebieden wordt mede bepaald door verdroging, waterbeheer, versnippering, hydrologische ingrepen, beheer, omvang en verbinding van natuurgebieden en andere drukfactoren.

Juist de structurele systeemmaatregelen die dergelijke problemen moeten oplossen, blijken in de praktijk het moeilijkst uitvoerbaar.

PBL, WUR en RIVM constateren dat deze systeemgerichte maatregelen achterblijven.

Dat is niet verwonderlijk. Structureel hydrologisch herstel, grondverwerving, herverkaveling en herinrichting van complete landschappelijke systemen vergen doorgaans veel meer voorbereiding dan bijvoorbeeld maaien of plaggen.

Daarmee ontstaat een wezenlijke discrepantie tussen de herstelambities voor 2030 en de daadwerkelijke voorbereidingstijd van de maatregelen waarvan structureel herstel afhankelijk is.

Wanneer een essentieel gedeelte van de herstelstrategie in 2026 nog moet worden geconcretiseerd, kan niet zonder nadere planning worden aangenomen dat de daarvoor noodzakelijke fysieke systeemingrepen tijdig zijn voorbereid, uitgevoerd en ecologisch effectief zullen zijn.

De overheid kan het causale effect van haar eigen natuurherstelmaatregelen momenteel niet voldoende vaststellen:

De uitvoeringsproblematiek gaat zelfs verder.

PBL, WUR en RIVM stellen vast dat de huidige monitoring onvoldoende geschikt is om het effect van afzonderlijke natuurmaatregelen betrouwbaar te evalueren. Het bestaande systeem is met name ingericht op het volgen van trends en toestanden, maar niet op het causaal bepalen welk effect een concrete maatregel heeft gehad.

Deze kennisinstituten constateren daarnaast dat essentiële informatie over onder meer hydrologie en bodemchemie ontbreekt en dat evenmin reeds een uniforme beoordelingssystematiek beschikbaar is. Daardoor kan volgens de evaluatie momenteel niet voldoende worden vastgesteld of systeemherstelmaatregelen daadwerkelijk het beoogde effect bereiken.

Deze constatering is juridisch zeer relevant.

Het Rijk verlangt in toenemende mate dat een agrarische ondernemer zijn emissies meetbaar, geborgd en uiteindelijk afrekenbaar reduceert. Van die ondernemer wordt gevraagd dat hij kan aantonen wat zijn bedrijfsvoering doet.

Tegelijkertijd erkent de Staat dat hij voor zijn eigen natuurherstelmaatregelen nog onvoldoende kan vaststellen welk causaal effect deze hebben.

Dat verschil kan niet worden genegeerd wanneer vervolgens wordt gesteld dat aanvullende lasten voor de ondernemer noodzakelijk zijn omdat bestaande maatregelen onvoldoende natuurresultaat opleveren.

Voordat opnieuw naar de ondernemer wordt gekeken, moet eerst vaststaan of de publieke herstelmaatregelen zelf tijdig, volledig en effectief zijn uitgevoerd.

Ook de ruimtelijke samenhang tussen stikstofreductie en natuurherstel is onvoldoende:

PBL, WUR en RIVM constateren daarnaast dat bronmaatregelen en natuurherstel onvoldoende ruimtelijk op elkaar zijn afgestemd.

Daardoor kan zich de situatie voordoen dat in een gebied hydrologisch herstel wordt uitgevoerd, maar de stikstofbelasting onvoldoende afneemt. Omgekeerd kan stikstof worden gereduceerd terwijl andere drukfactoren zoals verdroging, versnippering of ecologische verdringing blijven bestaan.

Dit onderstreept een belangrijk juridisch onderscheid.

Een agrarische emissiereductie is geen doel op zichzelf. De relevantie daarvan ligt in het daarmee te bereiken natuurherstel.

Wanneer dat natuurherstel uitblijft doordat een andere drukfactor beslissend is, kan niet zonder meer worden geconcludeerd dat nog meer reductie bij dezelfde ondernemer noodzakelijk is.

Ook daarom behoort iedere belastende maatregel te worden gekoppeld aan een gebiedsspecifieke systeemanalyse.

De overheid erkent zelf dat verantwoordelijkheden voor natuur en hydrologie onvoldoende duidelijk zijn:

Ook bestuurlijk ontbreekt nog een belangrijk onderdeel van de vereiste uitvoeringsketen.

In de kabinetsreactie op het onderzoek naar het gedecentraliseerde natuurbeleid erkent het kabinet dat de huidige governance niet meer voldoende aansluit bij de opgaven van 2026. Er dreigt een disbalans tussen taken en beschikbare middelen en een nieuw bestuurlijk arrangement wordt noodzakelijk geacht.

Het kabinet erkent zelfs dat niet steeds duidelijk is wie voor welk onderdeel verantwoordelijk is en dat in het bijzonder verantwoordelijkheden voor drukfactoren zoals bijvoorbeeld stikstof en hydrologische condities onvoldoende concreet zijn belegd.

Dat gegeven kan niet zonder gevolgen blijven voor de lastenverdeling van de te nemen maatregelen.

Wanneer bijvoorbeeld hydrologisch herstel noodzakelijk is, maar de verantwoordelijkheden tussen Rijk, provincie, waterschap en terreinbeheerder onvoldoende duidelijk zijn belegd, kan het daardoor ontstane uitvoeringsgat niet worden opgelost door vervolgens het grondgebruik van de omliggende agrarische ondernemer verder te beperken.

De overheid moet eerst vaststellen welk gedeelte van het benodigde herstel tot haar eigen bestaande taak behoort.

Een publiek uitvoeringstekort mag niet worden omgezet in een private herstelverplichting.

Ook de financiering van het Natuurplan is nog niet aan de concrete maatregelen gekoppeld:

Hetzelfde geldt voor de financiering.

Het Ontwerp-Natuurplan erkent dat financiële steun nodig kan zijn voor ondernemers die nadeel ondervinden van extensivering, verplaatsing, uitkoop of waardedaling van grond. Tegelijkertijd wordt vermeld dat de daadwerkelijke financieringsbehoefte per artikel en maatregel eerst in het definitieve Natuurplan wordt uitgewerkt.

Daarmee ontbreekt op dit moment nog een volledige keten tussen voorgenomen maatregel, uitvoeringskosten, schade voor derden en beschikbare compensatie.

Dit is geen detail.

Wanneer maatregelen kunnen leiden tot structurele waardedaling van agrarische grond, verlies aan verdienvermogen of noodzaak tot omvangrijke investeringen, behoort vooraf duidelijk te zijn hoe dergelijke gevolgen worden opgevangen.

Een compensatieregeling kan niet uitsluitend achteraf worden gebruikt om een vooraf onvoldoende onderzochte maatregel alsnog evenredig te maken.

De aangekondigde zones rond Natura 2000 zijn geen bewijs van individuele causaliteit:

Een bijzonder duidelijk voorbeeld van de hiervoor beschreven problematiek betreft de voorgenomen zonering rond stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden.

Het kabinet kwalificeert deze aanpak zelf als ingrijpend en erkent dat daarvoor een gedegen onderbouwing en uitvoering nodig zijn.

Er wordt gewerkt met zones van 500 meter en, voor bepaalde gebieden, 1.000 meter. Tegelijkertijd blijkt uit de stukken dat de definitieve selectie van gebieden en de precieze afbakening nog niet vaststaan.

Dat is terecht, omdat een afstand van 500 of 1.000 meter op zichzelf geen ecologische causaliteit vertegenwoordigt.

Een agrarisch bedrijf op 499 meter afstand is niet uitsluitend vanwege die afstand causaal verantwoordelijk voor de toestand van een habitat. Een bedrijf op 1.001 meter afstand is evenmin uitsluitend vanwege die afstand ecologisch irrelevant.

Wanneer aan de ligging binnen een zone ingrijpende rechtsgevolgen worden verbonden, moet daarom per gebied worden vastgesteld welke habitat wordt beschermd, welke drukfactor speelt, welk gedeelte van de belasting afkomstig is van activiteiten binnen de zone en welk deel daarvan door de concrete maatregel daadwerkelijk kan worden gereduceerd.

De Staat weet zelfs nog niet welke precieze reductie per zone noodzakelijk is:

De stukken maken het probleem nog scherper.

Het kabinet wil dat gebieden uiterlijk op 1 januari 2028 een eigen geborgde aanpak ontwikkelen. Tegelijkertijd staat in dezelfde stukken dat de precieze noodzakelijke emissiereductie per zone nog later moet worden vastgesteld en dat ook de voorwaarden voor doelbereik en borging nog nader worden uitgewerkt.

Dat betekent dat ondernemers worden geconfronteerd met de aankondiging van een ingrijpend ruimtelijk regime voordat de overheid zelf exact heeft vastgesteld welke emissiereductie in het gebied noodzakelijk is.

Dat is de verkeerde volgorde.

De omvang van de maatregel kan pas zorgvuldig worden bepaald wanneer de omvang van het probleem en het causale aandeel van de betrokken bron bekend zijn.

De hydrologische werking kan bovendien aanzienlijk verder reiken dan de formele stikstofzone:

Daar komt bij dat de aangekondigde ingrepen niet beperkt blijven tot stikstof.

De stukken voorzien eveneens in werkingsgebieden voor hydrologie en waterkwaliteit. Die gebieden kunnen groter zijn dan de formele 500- of 1.000-meterzone en bepaalde systeemherstelmaatregelen kunnen ook daarbuiten noodzakelijk worden geacht.

Voor een landbouwbedrijf kan een hydrologische maatregel veel ingrijpender zijn dan een abstracte emissiereductie. Het grondwaterpeil kan lokaal bijvoorbeeld worden beïnvloed door geografische ingrepen en ruimtelijke ordening die op grote afstand worden uitgevoerd.

Een structurele verhoging van het grondwaterpeil kan leiden tot vermindering van draagkracht, opbrengstverlies, beperking van gewassen, wijziging van de bedrijfsvoering en waardedaling van de grond.

Juist daarom kan een algemene verwijzing naar “systeemherstel” niet volstaan.

Voor iedere hydrologische ingreep dient inzichtelijk te zijn wat de huidige hydrologische toestand is, welk probleem door welk handelen is veroorzaakt, welke peilwijziging

noodzakelijk is, welke alternatieven bestaan en welke gevolgen de maatregel heeft voor omliggende eigendommen.

De bedrijfsspecifieke emissienormen zijn zelf nog niet uitvoeringsrijp:

De stukken van 26 juni 2026 maken eveneens duidelijk dat de aangekondigde bedrijfsspecifieke emissienormen nog volop in ontwikkeling zijn.

Het kabinet noemt de invoering daarvan zelf een omvangrijke systeemwijziging.

Daarnaast wordt erkend dat het theoretisch technische reductiepotentieel in de praktijk niet steeds haalbaar is. Verschillen tussen bedrijven, dierwaardigheid, interacties tussen technieken, uitvoeringsbeperkingen, klimatologische en economische gevolgen spelen daarbij een rol.

Nog belangrijker is dat het kabinet de komende periode juist wil gebruiken om te onderzoeken wat de consequenties, haalbaarheid en uitvoerbaarheid van de normen voor ondernemers zijn.

Daarmee staat vast dat de uitvoerbaarheid nog onderwerp van onderzoek is. De ervaringen met N-depositiebepalingen resulteerden in de conclusie dat betrouwbare en nauwkeurige bepalingen van N-depositie op locatie of bepaalde regio's niet haalbaar is gebleken

Een instrument waarvan de haalbaarheid nog moet worden vastgesteld, kan niet tegelijkertijd als bewijs worden gebruikt dat het Natuurplan reeds over voldoende geborgde uitvoeringsinstrumenten beschikt.

Voor 2030 bestaat bovendien nog geen afrekenbare doelsturingssystematiek:

Het kabinet erkent bovendien dat een geborgde en afrekenbare doelsturingssystematiek op individueel bedrijfsniveau in 2030 nog niet mogelijk wordt geacht.

Ook de methode waarmee emissies per bedrijf betrouwbaar en transparant moeten worden vastgesteld, moet nog verder worden ontwikkeld. Daarbij moet nog worden beoordeeld welke methode voldoende zekerheid biedt, welke methode uitvoerbaar is en hoe toezicht en handhaving moeten plaatsvinden.

Deze onzekerheden zijn niet verenigbaar met een voorstelling alsof het noodzakelijke instrumentarium reeds op korte termijn operationeel en juridisch geborgd beschikbaar zal zijn.

Zelfs de zwaarste borgingsmaatregel voor 2035 moet nog op juridische houdbaarheid worden onderzocht:

Het kabinet noemt voor 2035 als ultieme remedie de mogelijkheid om bij het niet halen van sectorale emissiedoelen te sturen via productierechten.

Dat kan uiteindelijk zelfs een korting van agrarische productierechten betekenen.

Maar dezelfde stukken erkennen uitdrukkelijk dat zowel de juridische houdbaarheid als de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van die gedachte nog nader moeten worden onderzocht.

Dat laat opnieuw zien dat een essentieel onderdeel van de toekomstige borging nog niet gereed is.

Het is daarom prematuur om het stelsel reeds thans als afdoende geborgd te presenteren.

Ook de stikstofrekenmethodiek kent erkende grenzen van individuele toerekening:

Daarbij komt de discussie over de wetenschappelijke betekenis van zeer kleine berekende depositiebijdragen.

De stukken rond de rekenkundige ondergrens van de gebruikte modellen voor bepaling van N-depositie in Nederland laten zien dat juist ten aanzien van zeer geringe individuele bijdragen discussie bestaat over de mate waarin deze met voldoende wetenschappelijke zekerheid aan één bron kunnen worden toegerekend.

Dat betekent niet dat iedere modelberekening onbruikbaar is.

Het betekent wel dat de overheid moet voorkomen dat een modeluitkomst wordt gepresenteerd met een mate van individuele precisie die wetenschappelijk niet kan worden verantwoord, terwijl uit diezelfde uitkomst vergaande rechtsgevolgen voor een individuele ondernemer worden afgeleid.

Het voorzorgsbeginsel kan niet worden veranderd in een beginsel van schijnprecisie.

Ook de habitatopgaven vereisen een ecologische geschiktheidsanalyse en geen louter hectareboekhouding:

Een vergelijkbare problematiek doet zich voor bij de herstelopgaven voor habitattypen.

De categorie “rotsachtige en duinhabitats” maakt voorts duidelijk dat een Europese habitatgroep zeer uiteenlopende Nederlandse ecosystemen kan omvatten.

Voor het specifieke habitatype H6110, pionierbegroeiingen op rotsbodembodem, geldt bovendien dat het Ontwerp-Natuurplan nog geen afzonderlijke concrete kwantitatieve uitbreidingsopgave vaststelt.

Daarmee kan een brede Europese hectareopgave niet zonder ecologische tussenanalyse worden vertaald naar een concrete nationale ruimtelijke claim voor een specifiek habitatype.

Waar daadwerkelijke rots- of mergelachtige standplaatscondities ontbreken, kan niet door beleidsmatige aanwijzing worden gecreëerd wat geologisch en ecologisch niet aanwezig is.

Ook hier geldt:

- een beschikbare hectare is niet automatisch een geschikte hectare.

De waterkwaliteitsaanpak illustreert dezelfde omkering van causaliteit:

Dezelfde fundamentele tekortkoming wordt zichtbaar in de aanpak van de beekdalen.

De verdiepingsbijlage vermeldt dat volgens een Deltares-analyse 111 beken niet voldoen aan de relevante KRW-oordeelsklasse voor nutriënten. Het kabinet erkent daarbij expliciet dat deze toestand wordt veroorzaakt door meerdere bronnen.

Vervolgens wordt gesteld dat voor 65 beken een aanzienlijke nutriëntenopgave voor de landbouw bestaat.

Die formulering moet met grote zorgvuldigheid worden gelezen.

Een “aanzienlijke nutriëntenopgave voor de landbouw” betekent niet dat landbouw de enige oorzaak is. Het betekent evenmin automatisch dat landbouw de dominante oorzaak is. En het betekent zeker niet dat iedere boer in het stroomgebied causaal verantwoordelijk is voor de geconstateerde toestand.

Een waterlichaam dat niet aan een norm voldoet, levert bewijs van een toestand.

Het levert nog geen bewijs van een specifieke bron.

En een vastgestelde bronbijdrage levert vervolgens nog geen bewijs dat iedere denkbare maatregel tegen die bron noodzakelijk en evenredig is.

Voor 48 van de 65 beken staat zelfs nog niet vast welke maatregel effectief is:

De eigen stukken van het kabinet relativeren de categorie van 65 beken vervolgens aanzienlijk.

Van deze 65 beken zou slechts bij 17 beken het instellen van een bufferzone van 250 meter met extensief agrarisch grondgebruik leiden tot verbetering van de KRW-oordeelsklasse voor nutriënten.

Voor de overige 48 beken zijn volgens dezelfde stukken nog gebiedsspecifieke analyses en maatregelen nodig om te bepalen welk type maatregel daadwerkelijk tot verbetering leidt.

Dat betekent dat voor bijna driekwart van de als agrarische opgave aangemerkte categorie nog niet is vastgesteld welke concrete maatregel effectief is.

Dit gegeven is juridisch buitengewoon belangrijk.

Wanneer nog onderzocht moet worden welke maatregel werkt, kan niet tegelijkertijd reeds worden aangenomen dat een generieke agrarische maatregel noodzakelijk is.

Het Rijk erkent daarmee feitelijk zelf dat gebiedsspecifieke causaliteit en maatregelonderzoek noodzakelijk zijn.

Dat uitgangspunt moet vervolgens ook consequent worden toegepast voordat aan individuele landbouwbedrijven rechtsgevolgen worden verbonden.

De overige 46 beken bewijzen bovendien hoe belangrijk brononderscheid is:

Het kabinet vermeldt daarnaast dat bij 46 andere beken meer dan 50% van de nutriëntenopgave door andere bronnen wordt veroorzaakt. Daarbij worden onder meer buitenlandse belasting en rioolwaterzuiveringsinstallaties (RWZI) genoemd.

Dit bewijst dat brononderscheid niet alleen mogelijk is, maar noodzakelijk.

Het kan daarom niet zo zijn dat bij de ene categorie nauwkeurig wordt erkend dat RWZI's of buitenlandse belasting dominant zijn, maar dat bij de categorie van 65 beken wordt volstaan met de algemenere kwalificatie dat sprake is van een landbouwopgave zonder dat per beek inzichtelijk is hoe groot het agrarische aandeel precies is.

De relevante vraag is niet of landbouw in een gebied aanwezig is.

De relevante vraag is:

- welk aantoonbaar gedeelte van de normoverschrijding afkomstig is van welke bron en welke maatregel dat gedeelte daadwerkelijk en tegen de minste maatschappelijke belasting reduceert.

De IHW-disclaimer maakt een volledige controle van de onderliggende gegevensketen noodzakelijk:

De disclaimer bij de provinciale IHW-bestanden van toepassing van 7 november 2019 en te vinden op Informatiehuis Water geeft daarvoor nog een aanvullende en serieuze reden.

In die disclaimer wordt onder meer vermeld dat meetronde-informatie ontbreekt, putinformatie niet is gecontroleerd, het meetpuntenbestand onvolledig is, veldmetingen ontbreken, verschillende monsters moeilijk aan elkaar kunnen worden gekoppeld en niet alle provinciale gegevens in de betreffende levering zijn opgenomen.

Bijzonder relevant is dat de disclaimer specifiek melding maakt van mogelijke problemen bij verschillende hoedanigheden van N/stikstof en P/fosfor. Conversies kunnen volgens de disclaimer ten onrechte wel of niet zijn uitgevoerd of verkeerd in waarden zijn weergegeven. Ook wordt gewaarschuwd dat nog inconsistenties kunnen voorkomen.

Juist stikstof en fosfor vormen de basis van de onderhavige nutriëntenproblematiek.

Daarbij moet zorgvuldig worden geformuleerd wat deze disclaimer wel en niet bewijst.

De disclaimer bewijst op zichzelf niet dat het recente Deltares-onderzoek naar de 65 beken fout is. Daarvoor is eerst noodzakelijk vast te stellen welke actuele en historische databestanden in dat onderzoek daadwerkelijk zijn gebruikt.

Maar juist daarom moet het Rijk volledige openheid bieden over de data.

Indien direct of indirect gebruik is gemaakt van bestanden waarop deze disclaimer betrekking heeft, moet worden aangetoond welke kwaliteitsproblemen zijn hersteld, hoe de N- en P-gegevens zijn gevalideerd en welke onzekerheid vervolgens nog resteert.

Indien deze bestanden niet zijn gebruikt, behoort het Rijk dat eenvoudig te kunnen bevestigen en de daadwerkelijk gebruikte bronbestanden en kwaliteitsborging bekend te maken.

De volledige keten van primaire meting naar landbouwmaatregel moet controleerbaar zijn:

Wanneer aan waterkwaliteitsgegevens ingrijpende rechtsgevolgen voor landbouwbedrijven worden verbonden, moet de gehele gegevensketen reproduceerbaar zijn.

Dat betekent dat inzichtelijk moet zijn hoe men is gekomen van:

- de primaire meting, via kwaliteitscontrole, eventuele conversies en aggregatie, naar modelinvoer, bron- en causale analyse, maatregelscenario en uiteindelijk de beleidsconclusie dat sprake is van een agrarische opgave.

Per beek behoort daarom inzichtelijk te zijn welke meetlocaties zijn gebruikt, welke jaren zijn meegenomen, welke stikstof- en fosforfracties zijn gemeten, welke conversies zijn toegepast, welke gegevens zijn uitgesloten, welke onzekerheidsmarges bestaan en welk model voor de bronverdeling is gebruikt.

Zonder dergelijke informatie is de conclusie dat sprake is van een “aanzienlijke nutriëntenopgave voor de landbouw” onvoldoende controleerbaar om zelfstandig belastende voorschriften voor individuele agrarische ondernemers te dragen.

De Kaderrichtlijn Water vereist juist eerst een analyse van drukfactoren en bronnen:

Deze eis volgt niet alleen uit de Awb, maar eveneens uit de Kaderrichtlijn Water.

Artikel 5 KRW, gelezen in samenhang met bijlage II, vereist dat significante antropogene belastingen worden geïdentificeerd.

Artikel 11 verlangt vervolgens dat het maatregelenprogramma rekening houdt met de resultaten van die analyse.

De Europese wetgever heeft daarmee een logische volgorde voorgeschreven:

eerst moet de feitelijke toestand worden onderzocht, vervolgens moeten de significante drukfactoren en bronnen worden vastgesteld en daarna moeten maatregelen worden gekozen die bij die oorzaken aansluiten.

Dat verdraagt zich niet met een aanpak waarbij een normoverschrijding wordt geconstateerd, vervolgens landbouw als categorie wordt aangewezen en pas daarna wordt onderzocht welke maatregel in het betrokken beekdal eigenlijk effectief is.

Het arrest HvJ EU 1 juli 2015, C-461/13, ECLI:EU:C:2015:433 (Weser) onderstreept de bindende betekenis van de KRW-doelstellingen. Juist omdat die doelstellingen juridisch zwaar wegen, moet de feitelijke basis voor daarop gebaseerde maatregelen betrouwbaar zijn.

Weser onderstreept dat de beoordeling moet aansluiten bij de toestand en relevante kwaliteitselementen van het concrete waterlichaam. In samenhang met art. 5 en 8 en Bijlagen II en V KRW brengt dit mee dat de voor bron- en maatregelconclusies gebruikte gegevens en modellen voldoende representatief, betrouwbaar en controleerbaar moeten zijn.

Een nutriëntenprobleem is bovendien niet hetzelfde als een volledig ecologisch bewijs die een oorzakelijkheidsverband aantoont:

Ook inhoudelijk moet een tweede onderscheid worden gemaakt.

Een slechte nutriëntentoestand betekent nog niet dat alle ecologische problemen van een beek door nutriënten worden veroorzaakt.

Het functioneren van een beek kan daarnaast worden beïnvloed door hydromorfologie, kanalisatie, verstuwings, droogval, temperatuur, piekafvoer, grondwateronttrekking, rioolwater en andere chemische, klimatologische of fysieke drukfactoren.

Een waterkwaliteitsnorm mag daarom niet fungeren als vervanging van een integrale systeemanalyse.

Wanneer een beek ecologisch slecht functioneert doordat deze is gekanaliseerd, verdroogd, opgestuwd of hydrologisch is ontregeld, kan niet worden aangenomen dat verdere agrarische extensivering automatisch het meest effectieve antwoord vormt.

Hetzelfde probleem doet zich voor bij de sociaal-economische gevolgen:

De voorgenomen maatregelen kunnen voor agrarische ondernemers zeer vergaande gevolgen hebben.

Zij kunnen leiden tot lagere opbrengsten, noodzakelijke aanvullende investeringen, verminderde veebezetting, beperking van mestplaatsingsruimte, wijziging van het grondwaterregime, beperkingen van grondgebruik, waardedaling, verminderde financierbaarheid of zelfs beëindiging van het bedrijf.

Het Ontwerp-Natuurplan erkent zelf dat boeren bij schade door extensivering, verplaatsing, uitkoop of waardedaling van grond moeten worden gecompenseerd of ondersteund.

Dat is terecht.

Maar juist daarom kan de compensatievraag niet worden doorgeschoven naar een later stadium alsof zij losstaat van de proportionaliteit van de maatregel zelf.

Bij een ingrijpende maatregel moet vooraf inzicht bestaan in de economische gevolgen voor de ondernemer en andere gebruikers van de betreffende ruimte en in de wijze waarop onevenredige schade wordt voorkomen of gecompenseerd.

Omschakeling naar biologisch of extensief kan evenmin als vanzelfsprekend alternatief worden gepresenteerd:

Het kabinet noemt omschakeling naar biologische, extensieve of natuurinclusieve landbouw als mogelijk toekomstperspectief.

De eigen stukken erkennen echter dat omschakeling gepaard kan gaan met lagere opbrengsten, investeringskosten, administratieve lasten, certificeringskosten en onzekerheid over het verdienmodel.

Daarmee is “omschakelen” geen antwoord op een evenredigheidsvraag.

Een alternatief is juridisch slechts een werkelijk alternatief indien het voor de betrokken onderneming feitelijk, technisch en bedrijfseconomisch realiseerbaar is.

Een ondernemer wiens bestaande bedrijfsmodel door overheidsingrijpen onrendabel wordt gemaakt, kan niet zonder meer worden tegengeworpen dat hij een ander bedrijfsmodel had kunnen kiezen wanneer de economische levensvatbaarheid daarvan niet is aangetoond.

Zelfs vrijwillige beëindiging garandeert geen integraal ecologisch resultaat:

Ook de stukken over vrijwillige beëindiging maken duidelijk dat de causaliteitsketen ingewikkelder is dan “minder vee is automatisch natuurherstel”.

Het kabinet erkent zelf dat beëindiging kan leiden tot verandering van grondgebruik, waaronder omzetting van grasland in bouwland, met mogelijk grotere risico's voor nutriëntenuitspoeling en toename in het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen.

Daarmee staat vast dat zelfs beëindiging van een veehouderij niet automatisch gelijkstaat aan integraal natuur- of waterherstel.

Het uiteindelijke ecologische effect moet daarom centraal staan en niet uitsluitend de administratieve reductie van één emissiebron.

De Europese herstelverplichting rust primair op Nederland en niet rechtstreeks op de individuele boer:

Ook principieel moet het onderscheid worden bewaakt tussen de verplichting van de lidstaat en de positie van de individuele ondernemer.

De Natuurherstelverordening legt de verplichting om hersteldoelen te bereiken primair bij Nederland.

Dat sluit nationale regelgeving voor burgers of bedrijven niet uit. Maar iedere dergelijke verplichting vereist een eigen wettelijke grondslag en een zelfstandige toets op causaliteit, noodzakelijkheid en evenredigheid.

De Staat kan daarom niet volstaan met de mededeling dat “Europa dit voorschrijft” wanneer het in werkelijkheid de Nederlandse overheid is die moet kiezen welke nationale maatregelen worden getroffen om een Europees resultaat te bereiken.

Juist die nationale keuze moet juridisch worden verantwoord.

Het centrale rechtsstatelijke bezwaar:

Uit het voorgaande volgt uiteindelijk één centrale rechtsstatelijke conclusie.

De Staat mag zijn eigen kennis-, beheer- en uitvoeringstekorten niet transformeren in een veronderstelde tekortkoming van de agrarische ondernemer.

- Een kennislacune is geen agrarische emissie.
- Een modelonzekerheid is geen landbouwbijdrage.
- Een normoverschrijding is geen bewijs van individuele causaliteit.
- Een beschikbare hectare is niet automatisch een ecologisch geschikte hectare.
- Een suboptimale habitat kan niet altijd met menselijk ingrijpen worden gecorrigeerd.
- Een beleidsmatig getrokken zone is geen bewijs dat iedere hectare binnen die zone moet worden beperkt.

En het uitblijven van natuurherstel is geen bewijs dat de oplossing automatisch bij dezelfde agrarische bron moet worden gezocht wanneer hydrologie, beheer, waterkwaliteit, versnippering of andere drukfactoren nog niet op orde zijn of niet doelmatig beïnvloed kunnen worden.

De overheid moet daarom eerst aantonen wat het probleem precies is, waardoor het wordt veroorzaakt, welk gedeelte daarvan tot de verantwoordelijkheid van publieke instanties behoort, welk aandeel daadwerkelijk aan de betrokken agrarische activiteit kan worden toegerekend, welke maatregel daartegen effectief is, welke minder belastende alternatieven bestaan en welk nadeel daardoor voor de ondernemer ontstaat.

Pas als die keten deugdelijk is doorlopen, kan een concrete private verplichting worden gerechtvaardigd.

Conclusie:

De thans beschikbare stukken maken niet aannemelijk dat reeds sprake is van een volledig geanalyseerde, uitvoerbare, meetbare, financieel gedekte en juridisch geborgde herstelstrategie.

De stukken tonen juist dat essentiële onderdelen nog in ontwikkeling zijn.

Het kabinet moet de precieze maatregelen verder uitwerken. De uitvoerbaarheid van bedrijfsspecifieke emissienormen wordt nog onderzocht. De precieze reductie per zone staat nog niet overal vast. De juridische borgingsinstrumenten zijn deels nog in voorbereiding. De financiële verdeling moet verder worden uitgewerkt. PBL, WUR en RIVM constateren tekortkomingen in monitoring en effect-evaluatie. Essentiële hydrologische en bodemchemische gegevens ontbreken. De bestuurlijke taakverdeling is onderwerp van een nog te ontwikkelen nieuw Natuurpact. En bij 48 van de 65 als agrarische waterkwaliteitsopgave aangeduide beken moet zelfs nog worden bepaald welke concrete maatregel daadwerkelijk tot verbetering leidt.

Onder deze omstandigheden is het niet gerechtvaardigd om onzekerheid aan de zijde van de overheid te converteren in zekerheid ten nadele van de agrarische ondernemer.

De juiste volgorde moet worden hersteld.

Eerst moet worden gemeten en onderzocht. Vervolgens moeten oorzaak en verantwoordelijkheid worden vastgesteld. Daarna moeten effectieve maatregelen haalbare effecten, directe en indirecte schade en reële alternatieven worden vergeleken. Vervolgens moeten uitvoering, financiering, monitoring en compensatie worden geborgd. Pas daarna kan, indien dat nog noodzakelijk is, worden vastgesteld welke concrete en evenredige verplichting aan een individuele ondernemer kan worden opgelegd.

BESTUURLIJKE NOODREM: wie na uitdrukkelijke waarschuwingen doorgaat, kan zich niet meer achter het systeem verschuilen:

De betekenis van het voorgaande gaat verder dan een inhoudelijk verschil van inzicht over natuur- of landbouwbeleid. Met deze klacht wordt de Staat vóór verdere besluitvorming uitdrukkelijk gewezen op concrete onzekerheden ten aanzien van onder meer de feitelijke natuurtoestand, causaliteit, bronattributie, effectiviteit van maatregelen, hydrologie, monitoring, uitvoerbaarheid en evenredigheid.

Daarmee liggen deze onzekerheden vanaf dit moment aantoonbaar voor.

Dat betekent niet dat reeds thans vaststaat dat toekomstige regelgeving onrechtmatig zal zijn of dat reeds een aanspraak op schadevergoeding bestaat. Het betekent wél dat bij verdere besluitvorming niet kan worden gehandeld alsof de hier geïdentificeerde risico's en bewijsleemten onbekend zijn.

Dat is mede relevant in het licht van artikel 6:162 BW. Indien later een nationale regeling of concreet besluit in strijd blijkt met hoger recht en daardoor causaal vermogensschade ontstaat, kan overheidsaansprakelijkheid aan de orde komen.

Voor het onderhavige dossier is daarbij in het bijzonder relevant Gerechtshof 's-Hertogenbosch 17 februari 2026, ECLI:NL:GHSHE:2026:364. Die uitspraak laat concreet zien dat een door de Staat gecreëerd stikstofrechtelijk regime dat strijdig blijkt met rechtstreeks werkend Unierecht tot schadevergoedingsvragen van agrarische ondernemers kan leiden.

De betekenis daarvan voor het Natuurplan is niet dat iedere huidige onzekerheid reeds tot aansprakelijkheid leidt. De betekenis is dat de Staat juist na de ervaringen met het PAS bijzondere reden heeft om vóór invoering van een nieuw omvangrijk stelsel te verzekeren dat

de empirische grondslag, causaliteitsketen, juridische houdbaarheid en uitvoerbaarheid voldoende zijn onderzocht en geborgd.

Deze brief heeft daarom mede de functie van een gedateerde waarschuwing vooraf. Verzocht wordt vast te leggen dat deze bezwaren vóór verdere besluitvorming bekend waren en kenbaar te maken op welke wijze zij inhoudelijk bij die besluitvorming zijn betrokken.

Institutionele waarschuwing: bekende signalen moeten vóór besluitvorming worden onderzocht

De lessen uit onder meer de toeslagenaffaire worden in deze brief niet aangehaald omdat het onderhavige natuurbeleid daarmee feitelijk of juridisch gelijk zou kunnen worden gesteld. Dat is niet het geval.

De relevante overeenkomst is uitsluitend institutioneel.

De parlementaire onderzoeken hebben laten zien welk risico ontstaat wanneer een juridisch en administratief consistent ogend systeem wordt voortgezet terwijl relevante signalen beschikbaar zijn dat de feitelijke werking daarvan voor burgers onevenredig kan uitpakken.

De voor het Natuurplan relevante les is daarom beperkt, maar belangrijk: inhoudelijke tegenspraak moet vóór onomkeerbare besluitvorming worden onderzocht en niet achteraf worden gereduceerd tot weerstand tegen beleid.

Dat geldt temeer wanneer de kritiek niet uitsluitend afkomstig is van direct belanghebbenden, maar mede aansluit bij bevindingen van officiële kennisinstellingen over tekortkomingen in monitoring, causaliteitsanalyse, systeemherstel en uitvoerbaarheid.

De spanning die voormalig Nationale ombudsman Alex Brenninkmeijer beschreef tussen systeemwereld en leefwereld is daarbij relevant. Een agrarische onderneming kan beleidsmatig worden weergegeven als emissiebron, bedrijfsnummer, locatie binnen een zone of berekende bijdrage. Juridisch mag daardoor echter niet uit beeld raken dat de daaruit afgeleide maatregel een concrete onderneming, eigendom, investeringen en verdienvermogen raakt.

Dat is precies waarom zorgvuldigheid en evenredigheid niet pas aan het einde van de beleidsketen behoren te worden getoetst.

Deze klacht vormt in dat verband uitdrukkelijk georganiseerde tegenspraak vóór verdere besluitvorming. Van het bestuur mag daarom worden verlangd dat controleerbaar wordt vastgelegd welke bezwaren zijn beoordeeld, welke wetenschappelijke informatie daarbij is betrokken en waarom de gekozen maatregel ondanks eventuele resterende onzekerheden noodzakelijk en evenredig wordt geacht.

De kernvraag is daarmee eenvoudig:

wat wist het bestuur vóór de besluitvorming, welke onzekerheden waren bekend en wat heeft het bestuur aantoonbaar gedaan om die onzekerheden weg te nemen?

De overheid kan haar eigen systeemfalen niet afwentelen op de boeren, het gerelateerde agri-business-complex en de leefgemeenschappen op het platteland:

Uit het voorgaande kan naar ons oordeel geen andere conclusie worden getrokken dan dat het op dit moment juridisch, feitelijk en bestuurlijk niet aanvaardbaar is om agrarische ondernemers op te zadelen met de gevolgen van tekortkomingen die in belangrijke mate binnen het publieke beleids-, kennis- en uitvoeringsstelsel zelf liggen.

Tekortkomingen in het publieke kennis-, beleids- en uitvoeringsstelsel:

Dat is uiteindelijk de rode draad door het gehele dossier; Natura2000, stikstof en water.

Het Rijk constateert natuur- en waterkwaliteitsproblemen, vertaalt die problemen vervolgens in hectareopgaven, zones, emissiereducties, extensivering en beperkingen van agrarisch grondgebruik, maar erkent tegelijkertijd in zijn eigen stukken dat op essentiële onderdelen nog niet vaststaat welke maatregel waar noodzakelijk is, welk effect daarvan kan worden verwacht, hoe dat effect betrouwbaar kan worden vastgesteld, hoe groot de bijdrage van afzonderlijke bronnen is, welke overheid voor welk onderdeel verantwoordelijk is, welke financiële middelen noodzakelijk zijn en of de gekozen instrumenten technisch, juridisch en praktisch uitvoerbaar zijn.

Dat is geen marginale onzekerheid aan de rand van het systeem. Het raakt het fundament ervan.

Het bestuur kan de werkelijkheid niet dwingen zich aan het model aan te passen. Het model, de norm, de monitoring en de juridische systematiek behoren juist voldoende betrouwbaar te zijn om de werkelijkheid verantwoord te kunnen reguleren.

Waar relevante onzekerheid resteert, mag deze niet zonder nadere motivering worden omgezet in feitelijke of causale zekerheid ten nadele van de gereguleerde burger.

Dat geldt in dit dossier in het bijzonder voor de agrarische ondernemer.

Het enkele feit dat de landbouw in een gebied aanwezig is, maakt de landbouw nog niet verantwoordelijk voor de gehele ecologische of restopgaven zoals waterkwaliteit.

Het enkele feit dat een bedrijf binnen 500 of 1.000 meter van Natura 2000 ligt, bewijst niet dat juist dat bedrijf verantwoordelijk is voor de slechte toestand van een habitat.

Het enkele feit dat een beek niet voldoet aan een KRW-oordeelsklasse, bewijst niet dat die normoverschrijding door de landbouw wordt veroorzaakt.

En het enkele feit dat in een rapport wordt gesproken over een “aanzienlijke nutriëntenopgave voor de landbouw” bewijst evenmin welk aandeel van die opgave daadwerkelijk aan landbouw is toe te rekenen, laat staan welke individuele agrarische onderneming daarvoor verantwoordelijk kan worden gehouden.

Juist de eigen kabinetsstukken maken dat duidelijk. Van de 65 beken waarvoor een agrarische nutriëntenopgave wordt genoemd, staat slechts voor 17 beken dat een bufferzone van 250 meter met extensief agrarisch gebruik tot verbetering van de KRW-oordeelsklasse leidt. Voor maar liefst 48 beken moet eerst nog gebiedsspecifiek worden onderzocht welke maatregel überhaupt werkt. Bij 46 andere beken wordt bovendien erkend dat meer dan de helft van de belasting wordt veroorzaakt door andere bronnen, waaronder het buitenland en rioolwaterzuiveringsinstallaties.

Daarmee wordt het centrale probleem door het Rijk zelf blootgelegd.

Wanneer voor bijna driekwart van de 65 beken nog moet worden onderzocht welke maatregel effectief is, kan niet tegelijkertijd als vaststaand uitgangspunt worden gehanteerd dat een generieke agrarische beperking noodzakelijk is.

Een beleidsmatige classificatie is geen causaliteitsbewijs.

Een overheid mag haar eigen onzekerheid niet omzetten in zekerheid jegens de boer

Dat geldt des te meer nu ook vragen bestaan over de onderliggende gegevensketen.

De overgelegde IHW-disclaimer vermeldt niet alleen onvolledigheden in historische gegevensbestanden, maar waarschuwt specifiek voor mogelijke problemen bij de verwerking en conversie van N/stikstof en P/fosfor.

Daarmee is nog niet bewezen dat de actuele Deltares-analyse onjuist is. Maar het omgekeerde geldt precies zo: zonder volledige inzage in de gebruikte databronnen, validaties, conversies, modellen en onzekerheidsmarges mag evenmin eenvoudig worden verondersteld dat de gehele bewijs- en bronketen foutloos is.

Dat is precies waarom de tweede recentelijk gevoerde discussie over “drijfzand” onder de KRW serieus moet worden genomen. Met name in Provinciale Staten van Overijssel is in 2026 formeel een motie onder de titel “Drijfzand in de Kaderrichtlijn Water” aan de orde geweest. Daarmee is uiteraard niet bewezen dat de KRW als Europese richtlijn ondeugdelijk is; het illustreert wél dat de nationale gegevensbasis en wijze waarop uit

waterkwaliteitsgegevens verstrekken de beleidsconclusies worden getrokken bestuurlijk ter discussie staan.

Het juridische antwoord daarop kan niet zijn:

“Wij weten het niet precies, dus moet de boer reduceren.”

Dat keert de bewijslast om.

De overheid moet eerst aantonen wat zij beweert.

Ook het falen van natuurbeheer kan niet aan de boer worden toegerekend

Hetzelfde geldt voor natuurherstel.

De vermeende slechte toestand van een Natura 2000-gebied kan mede samenhangen met stikstof, maar eveneens met hydrologie, verdroging, onvoldoende waterkwaliteit, versnippering, historisch beheer, omvang van leefgebieden, invasieve soorten en andere factoren.

Wanneer hydrologisch herstel nog niet is uitgevoerd, systeemmaatregelen achterlopen, beheerverantwoordelijkheden onvoldoende duidelijk zijn verdeeld en de effecten van uitgevoerde natuurmaatregelen volgens officiële kennisinstituten nog niet betrouwbaar kunnen worden vastgesteld, kan het uitblijven van natuurherstel niet vervolgens als bewijs worden gebruikt dat nog meer lasten bij omliggende boeren moeten worden neergelegd.

Anders ontstaat een circulair systeem:

- de overheid voert haar eigen herstelmaatregelen niet volledig of niet aantoonbaar effectief uit; de natuur herstelt daardoor onvoldoende; of de overheid is onvoldoende geïnformeerd en stelt uit voorzorg dat natuurherstel nodig is, en dat onvoldoende herstel wordt vervolgens gebruikt als argument dat de externe druk verder moet worden verminderd; en de agrarische ondernemer krijgt vervolgens opnieuw een extra beperking opgelegd.

Een dergelijke redenering kan zichzelf eindeloos in stand houden en is daarom zonder een effectieve monitoring en een controleerbare causaliteitsanalyse principieel onaanvaardbaar.

“De wet is stuk” is juridisch vertaald: middel en doel zijn uit elkaar geraakt.

De wezenlijke boodschap daarachter is een andere en veel relevantere: wanneer de juridische systeemwereld zodanig losraakt van de feitelijke werkelijkheid dat ondernemingen worden beperkt op grond van instrumenten die onvoldoende aansluiten bij daadwerkelijke ecologische oorzaken en effecten, ontstaat een legitimiteitsprobleem.

In de betreffende publicatie wordt juist gepleit voor het ontvlechten van het milieukundige, ecologische en juridische probleem en voor een systeem waarin ondernemers juridische en financiële zekerheid krijgen en daadwerkelijke bronreductie en natuurbeheer centraal staan.

Dat raakt exact aan het onderhavige Natuurplan.

De doelstelling: natuurherstel kan juist zijn, terwijl de gekozen juridische vertaling daarvan ondeugdelijk, onnodig belastend of onvoldoende effectief kan zijn.

De wettelijke doelstelling ontslaat de overheid niet van de verplichting het juiste middel te kiezen en correct te implementeren.

De boer is geen sluitpost van falend overheidsbeleid

Daar ligt uiteindelijk het beslissende punt.

- Een agrarische ondernemer kan niet worden behandeld als sluitpost van ieder probleem dat de overheid zelf niet volledig kan verklaren.
- Wanneer de precieze bron onbekend is, is de restpost niet automatisch landbouw.
- Wanneer de hydrologie niet op orde is, is de oplossing niet automatisch minder vee.
- Wanneer natuurbeheer tekortschiet, is de oplossing niet automatisch een ruimere landbouwzone.
- Wanneer een RWZI een relevante bijdrage levert, kan dat aandeel niet worden doorgeschoven naar de boer omdat landbouw eenvoudiger ruimtelijk te reguleren is.
- Wanneer buitenlandse belasting substantieel is, kan niet van Nederlandse agrarische bedrijven worden verlangd dat zij het buitenlandse aandeel compenseren zonder dat daarvoor een specifieke juridische grondslag en evenredigheidsanalyse bestaat.
- Wanneer de Staat niet kan vaststellen of zijn eigen natuurmaatregelen het beoogde effect hebben, kan hij het uitblijven van dat effect niet zonder meer aan private ondernemers tegenwerpen.
- En wanneer de Staat nog onderzoek moet verrichten naar de technische haalbaarheid, betaalbaarheid en uitvoerbaarheid van emissienormen, kan hij een ondernemer niet verwijten dat deze nog niet voldoet aan een systeem dat de overheid zelf nog moet ontwerpen.

Dat is geen evenwichtige verdeling van maatschappelijke verantwoordelijkheid. Dat is het afwentelen van bestuurlijke onzekerheid.

De overheid heeft een eigen resultaats- en systeemverantwoordelijkheid

Daarbij mag niet uit beeld verdwijnen dat veel van de verplichtingen waarop het beleid is gebaseerd juist verplichtingen van de Nederlandse Staat zijn.

Het Rijk moet voldoen aan de Europese natuur- en waterverplichtingen.

Het Rijk moet zorgen voor een juridisch deugdelijk stelsel.

Het Rijk moet adequate monitoring organiseren.

Het Rijk moet zorgen voor analyse en onderzoek volgens actuele wetenschappelijke inzichten en methoden

Het Rijk moet verantwoordelijkheden tussen bestuursorganen verdelen.

Het Rijk moet zorgen dat natuurbeheer en systeemherstel daadwerkelijk kunnen worden uitgevoerd.

Het Rijk moet een betrouwbare gegevensbasis organiseren.

En het Rijk moet de noodzakelijke financiële middelen beschikbaar stellen.

De Nederlandse boer is niet de adressaat van de Europese verplichting om een nationaal herstelplan op te stellen.

De Nederlandse boer is evenmin verantwoordelijk voor een tekortschietende Nederlandse monitoring, voor onduidelijke bestuurlijke taakverdeling of voor het feit dat structurele natuurmaatregelen jarenlang niet of onvoldoende zijn uitgevoerd.

De Staat dient zijn eigen verantwoordelijkheden en tekortkomingen herkenbaar in de analyse te betrekken. Een aanvullende verplichting voor een individuele ondernemer vereist vervolgens een zelfstandige grondslag en een deugdelijke onderbouwing van geschiktheid, noodzakelijkheid en evenredigheid, mede in het licht van de bijdrage van andere drukfactoren en publieke herstelmaatregelen.

Dat is tevens wat het evenredigheidsbeginsel verlangt

Artikel 3:2 Awb verlangt dat de overheid eerst voldoende kennis verzamelt.

Artikel 3:46 Awb verlangt dat zij vervolgens deugdelijk motiveert waarom juist deze maatregel noodzakelijk is.

Artikel 3:4, tweede lid, Awb verlangt tenslotte dat het nadeel dat de maatregel veroorzaakt niet onevenredig is in verhouding tot het daarmee te bereiken doel.

Dat betekent dat een agrarische onderneming niet kan worden beperkt uitsluitend omdat het bestuur een probleem moet oplossen.

De concrete beperking moet ook aantoonbaar geschikt zijn om dat probleem op te lossen, noodzakelijk zijn omdat een minder belastende maatregel ontbreekt en evenwichtig zijn ten opzichte van de gevolgen voor degene die wordt getroffen.

Waar de Staat die drie stappen nog niet kan aantonen, ontbreekt de rechtvaardiging voor het doorschuiven van de rekening.

De onvermijdelijke conclusie

Daarmee resteert uiteindelijk een conclusie die niet kan worden verzacht.

De overheid kan de boeren niet opzadelen met de rekening van een natuur- en waterbeleid waarvan zij zelf erkent dat essentiële gegevens ontbreken, oorzaken niet volledig zijn vastgesteld, maatregelen niet overal op effect kunnen worden beoordeeld, systeemherstel achterloopt, verantwoordelijkheden niet goed zijn verdeeld, financiële dekking nog moet worden uitgewerkt en voor grote delen van de opgave zelfs nog moet worden onderzocht welke maatregel daadwerkelijk werkt.

PETITUM I: AAN DE MINISTER VAN LVVN:

Gelet op het voorgaande verzoek ik u allereerst deze brief integraal aan het dossier van het Ontwerp-Natuurplan toe te voegen en, voor zover het ontwerp reeds aan de Europese Commissie is of wordt toegezonden, deze klacht en de daarin opgenomen feitelijke informatie eveneens aan de Commissie beschikbaar te stellen.

Voorts verzoek ik u in de verdere voorbereiding van het Natuurplan niet als uitgangspunt te hanteren dat de uitvoerbaarheid reeds vaststaat, maar expliciet inzichtelijk te maken welke onzekerheden nog bestaan ten aanzien van monitoring, hydrologie, systeemherstel, financiering, uitvoeringscapaciteit, wetgeving en doelbereik.

Ik verzoek u daarnaast om voor ieder relevant natuur- en watergebied voor definitieve besluitvorming een controleerbare drukfactoren-, causaliteits- en verantwoordelijkhedenanalyse op te stellen. Daarin dient inzichtelijk te worden gemaakt welke drukfactoren spelen, welke bronnen daaraan bijdragen, hoe groot die bijdragen zijn, welke publieke actor voor welke bestaande herstel- of beheerstaak verantwoordelijk is, welke aanvullende maatregel noodzakelijk wordt geacht, welk effect daarvan wordt verwacht, binnen welke termijn dat effect wordt bereikt en welke wetenschappelijke onzekerheidsmarge daarbij bestaat.

Daarbij verzoek ik u uitdrukkelijk te voorkomen dat bestaande tekortkomingen in publiek natuurbeheer, hydrologisch herstel, waterbeheer of bestuurlijke taakverdeling worden verwerkt als aanvullende opgave voor private grondgebruikers.

Ten aanzien van de voorgenomen Natura 2000-zones verzoek ik u geen juridisch bindende consequenties uitsluitend te baseren op een afstand van 500 of 1.000 meter. Per betrokken gebied moet worden gemotiveerd waarom juist de betreffende zone noodzakelijk is, welk aandeel van de relevante drukfactor op de betreffende habitat uit die zone afkomstig is, welk effect de voorgestelde maatregelen hebben en waarom minder belastende alternatieven onvoldoende zijn.

Voor hydrologische maatregelen verzoek ik u bovendien te waarborgen dat deze niet ten nadele van agrarische grond worden uitgevoerd voordat een volledige gebieds- en grondsoort-specifieke hydrologische systeemanalyse, effectbeoordeling, alternatievenonderzoek en schadetoets zijn uitgevoerd.

Ten aanzien van de bedrijfsspecifieke emissienormen verzoek ik u deze niet afrekenbaar te maken voordat de technische haalbaarheid, betaalbaarheid, meetbaarheid, juridische houdbaarheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid daadwerkelijk zijn gevalideerd. Daarbij dient afzonderlijk te worden onderzocht hoe het systeem uitwerkt voor biologische, extensieve, natuurinclusieve en andere bedrijven die reeds bovengemiddelde milieuprestaties leveren.

Voorts verzoek ik u het Syntheserapport 2026 van PBL, WUR en RIVM integraal te betrekken bij de uitvoerbaarheidsbeoordeling en concreet uiteen te zetten waarom het nieuwe stelsel ondanks de tekortkomingen van het bestaande PSN wél voldoende zekerheid biedt over tijdige uitvoering en doelbereik.

Ten aanzien van waterkwaliteit verzoek ik u de volledige onderliggende gegevens en methodiek beschikbaar te stellen waarop de indeling van de 111, 65, 48, 17 en 46 beken berust. Per beek dient inzichtelijk te worden gemaakt welke meetlocaties, meetjaren, parameters, kwaliteitscodes, stroombeelden, klimaatinvloeden, modellen en bronverdelingsmethoden zijn gebruikt en welke onzekerheidsmarges gelden.

Tevens verzoek ik u per beek een kwantitatieve bronanalyse te verstrekken waarin in ieder geval landbouw, rioolwaterzuiveringsinstallaties, industriële lozing, invloed van vuilstort en bergingslocaties zoals van asbest en andere materialen, gronddepots, buitenlandse belasting, stedelijke bronnen, natuurlijke achtergrondbelasting en overige relevante bronnen afzonderlijk worden weergegeven.

Voorts verzoek ik u te motiveren op basis van welke concrete maatstaf is geconcludeerd dat voor 65 beken een “aanzienlijke nutriëntenopgave voor de landbouw” bestaat. Daarbij moet worden aangegeven welk absoluut of relatief aandeel aan landbouw wordt toegerekend en hoe de kwalificatie “aanzienlijk” methodologisch is gedefinieerd.

In verband met de overgelegde disclaimer bij de IHW-bestanden van 7 november 2019 verzoek ik u expliciet kenbaar te maken of deze bestanden, of daarvan afgeleide datasets, direct of indirect zijn gebruikt bij de huidige bron- of waterkwaliteitsanalyses. Indien dat het geval is, verzoek ik u uiteen te zetten hoe de daarin genoemde tekortkomingen, waaronder mogelijke onjuiste conversies van N/stikstof en P/fosfor, zijn gecorrigeerd en gevalideerd. Indien deze bestanden niet zijn gebruikt, verzoek ik u de daadwerkelijk gebruikte vervangende datasets en de daarop toegepaste kwaliteitsborging te noemen.

Voorts verzoek ik u te verklaren hoe reeds van een beleidsmatig relevante landbouwopgave voor 65 beken kan worden gesproken wanneer voor 48 daarvan nog nader gebiedsspecifiek moet worden vastgesteld welke maatregel überhaupt tot verbetering van de KRW-oordeelsklasse leidt.

Ik verzoek u geen bufferzone, extensiveringsverplichting of andere beperking van agrarisch grondgebruik juridisch bindend te maken voordat voor het betrokken gebied de geschiktheid, noodzakelijkheid en evenredigheid van de maatregel concreet zijn aangetoond.

Daarnaast verzoek ik u te waarborgen dat een ontbrekende bronanalyse, onbekende restpost of wetenschappelijke onzekerheid niet automatisch ten nadele van de landbouw wordt geïnterpreteerd.

Ik verzoek u in dit kader de analyse van de sociaal-economische gevolgen uit te voeren met daarin de directe en indirecte gevolgen lokaal, regionaal en nationaal zoals gerelateerd zijn met de uitvoering van het Natuurherstelplan. Deze analyse ontbreekt in het Plan zowel als in uw brief met de beleidsvoornemens van 26 juni 2026.

Ten slotte verzoek ik u ervoor zorg te dragen dat het plan-MER reële alternatieven onderzoekt en dat de formele inspraakprocedure plaatsvindt op een moment waarop fundamentele keuzes nog daadwerkelijk kunnen worden gewijzigd. Ook verzoek ik voorafgaand aan definitieve maatregelen een deugdelijk schade- en compensatiekader vast te stellen voor gevallen waarin agrarische ondernemers worden geconfronteerd met extensivering, hydrologische beperkingen, waardedaling, investeringsverliezen, verplaatsing of aantoonbaar verlies van verdienvermogen.

Ik verzoek u op ieder van deze hoofdpunten afzonderlijk en gemotiveerd te reageren.

NATIONALE EN EUROPESE PROCEDURES SLUITEN ELKAAR NIET UIT EN HEBBEN EEN VERSCHILLENDE FUNCTIE

Voor de goede orde benadrukt SLN uitdrukkelijk dat het gelijktijdig aanhangig maken van de onderhavige problematiek bij de Nederlandse autoriteiten en bij de Europese Commissie juridisch geen tegenstrijdigheid oplevert.

De nationale en Europese trajecten hebben ieder een eigen rechtsgrondslag, eigen beoordelingskader, eigen bevoegde instantie en eigen rechtsgevolg.

De nationale klacht bij de Minister van LNVN is gericht op de wijze waarop het Nederlandse bestuursorgaan in deze aangelegenheid handelt, informatie verzamelt en beoordeelt, maatschappelijke en wetenschappelijke signalen behandelt en de verdere nationale besluitvorming voorbereidt.

De klacht bij de Europese Commissie heeft een andere functie. Daarin staat centraal of Nederland als lidstaat zijn verplichtingen uit het Unierecht correct nakomt en of de beschreven wettelijke, bestuurlijke en feitelijke praktijk aanleiding geeft voor optreden van de Commissie ter verzekering van een juiste toepassing van het Unierecht.

Daarmee is geen sprake van twee procedures waarin aan twee verschillende instanties wordt gevraagd om exact dezelfde beslissing te nemen.

De Minister van LNVN kan een nationale klacht behandelen, gedragingen onderzoeken, de nationale voorbereiding aanpassen, informatie alsnog betrekken en gebreken herstellen.

De Europese Commissie kan daarentegen niet in de plaats treden van de Nederlandse minister of rechter en kan geen individueel Nederlands besluit op verzoek van SLN vernietigen. Haar taak is van een andere orde: beoordelen of Nederland het Unierecht in algemene en structurele zin correct toepast en, indien daarvoor aanleiding bestaat, Nederland tot naleving bewegen dan wel gebruikmaken van de bevoegdheden die het Unierecht aan de Commissie toekent.

De procedures vullen elkaar derhalve aan; zij vervangen elkaar niet.

Dat wordt bevestigd door de eigen informatie van de Europese Commissie. De Commissie wijst erop dat nationale autoriteiten en nationale rechters in de eerste plaats verantwoordelijk zijn voor de correcte toepassing van het Unierecht in individuele gevallen, maar vermeldt

tegelijkertijd uitdrukkelijk dat een mogelijke schending van het Unierecht door een nationale autoriteit daarnaast door middel van een klacht bij de Commissie kan worden gemeld.

Het benutten van nationale rechtsbescherming en het indienen van een Commissieklacht zijn dus naar hun aard geen elkaar uitsluitende keuzes.

Dit geldt in de onderhavige zaak temeer omdat SLN met de twee trajecten verschillende, maar onderling samenhangende doelen nastreeft.

Nationaal wordt verlangd dat de Nederlandse overheid vóór verdere besluitvorming haar eigen onderzoek-, kennis-, causaliteits-, monitoring-, uitvoerings- en participatieverplichtingen deugdelijk vervult en de in deze klacht geïdentificeerde tekortkomingen herstelt.

Europees wordt de Commissie gevraagd te beoordelen of de wijze waarop Nederland zijn natuurherstel-, water-, milieu- en participatieverplichtingen vormgeeft verenigbaar is met het toepasselijke Unierecht en of de geconstateerde tekortkomingen een structurele of systemische onjuiste toepassing daarvan opleveren.

Daar komt in dit dossier nog een derde, eveneens zelfstandige Europese functie bij.

De informatie wordt niet uitsluitend aan de Commissie verstrekt als klacht over een mogelijke schending van het Unierecht, maar tevens als inhoudelijke informatie die relevant is voor de zelfstandige beoordeling die de Europese Commissie moet verrichten van het Nederlandse nationale herstelplan op grond van Verordening (EU) 2024/1991.

Ook die beoordeling heeft een andere functie dan de nationale klachtenprocedure.

Het zou daarom onjuist zijn de nationale klacht bij LVVN enerzijds en de Europese klacht en informatieverstrekking anderzijds als concurrerende of elkaar uitsluitende rechtsgangen aan te merken.

Geen litispending of keuze voor één rechtsgang

Voor zover relevant wijst SLN erop dat het indienen van een klacht bij de Minister van LVVN geen procedure creëert waardoor de Europese Commissie haar bevoegdheden ten aanzien van de toepassing van het Unierecht verliest.

Evenmin betekent het indienen van een klacht bij de Europese Commissie dat SLN daardoor afstand doet van nationale klacht-, inspraak-, bezwaar-, beroeps- of andere rechtsbeschermingsmogelijkheden.

Er bestaat in deze verhouding geen keuze waarbij het benutten van het ene spoor automatisch tot verval van het andere spoor leidt.

Integendeel: juist doordat de Commissie geen individuele Nederlandse besluiten kan vernietigen en geen individuele schadevergoeding kan toekennen, moeten nationale rechtsbeschermingsmogelijkheden zo nodig afzonderlijk worden benut.

Omgekeerd kan een Nederlandse nationale procedure niet de institutionele taak van de Europese Commissie overnemen om toe te zien op de algemene en structurele naleving van het Unierecht door Nederland.

Nationale rechtsbescherming moet daarom zo nodig parallel worden voortgezet.

SLN onderkent in dit verband uitdrukkelijk dat het indienen van een klacht bij de Europese Commissie nationale bezwaar-, beroeps-, verval- of verjaringstermijnen niet opschort. Het indienen van deze Commissieklacht mag daarom niet worden opgevat als vervanging van enig nationaal rechtsmiddel.

Dat is echter iets wezenlijk anders dan de vraag of beide procedures naast elkaar mogen bestaan.

Dat nationale rechtsmiddelen afzonderlijk moeten worden benut, bevestigt juist dat het nationale en Europese traject ieder een eigen functie hebben.

Beleidsmatige prioritering door de Commissie is iets anders dan procedurele onverenigbaarheid

SLN onderkent eveneens dat de Europese Commissie binnen haar handhavingsbeleid beoordelingsruimte heeft bij de vraag welke klachten zij verder onderzoekt en aan welke mogelijke inbreuken zij prioriteit geeft.

De Commissie kan in het bijzonder besluiten een louter individueel geval niet verder te onderzoeken wanneer effectieve nationale rechtsbescherming beschikbaar is of wanneer precies dezelfde kwestie reeds afdoende door de bevoegde nationale instanties wordt behandeld.

Daaruit volgt echter niet dat een parallelle nationale procedure als zodanig juridisch onverenigbaar is met een Commissieklacht.

Er moet een duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen:

1. de mogelijkheid een nationale en Europese procedure naast elkaar te voeren; en
2. de discretionaire beslissing van de Commissie of zij, gelet op haar handhavingsprioriteiten, naar aanleiding van een geregistreeerde klacht verdere stappen zet.

Het eerste is in beginsel mogelijk.

Het tweede vergt een zelfstandige beoordeling door de Commissie.

De enkele mededeling dat SLN eveneens een klacht bij LVVN heeft ingediend kan daarom niet zonder meer de conclusie dragen dat de Europese klacht daarmee haar zelfstandige betekenis heeft verloren.

Juist geen louter individueel geschil

Bovendien betreft deze klacht uitdrukkelijk geen geschil over één individuele vergunning, één concrete boerderij of één afzonderlijk besluit.

SLN stelt mogelijke tekortkomingen aan de orde in de nationale inrichting en uitvoering van het Nederlandse natuur-, water-, stikstof- en landbouwbeleid, waaronder de gebruikte monitoringssystematiek, bronattributie, gegevenskwaliteit, voorbereiding van herstelmaatregelen, zonering, hydrologische maatregelen, bedrijfsspecifieke emissienormen, KRW-bronanalyse, milieubeoordeling en publieksparticipatie.

De mogelijke gevolgen daarvan beperken zich niet tot één individu, maar kunnen zich voordoen bij grote aantallen agrarische ondernemers, grondeigenaren, burgers, waterlichamen en natuurgebieden.

Daarmee wordt juist een mogelijke wijdverbreide, structurele en systemische problematiek aan de Commissie voorgelegd.

Dat onderscheid is van belang, omdat de beschikbaarheid van effectieve nationale rechtsbescherming vooral reden kan vormen om een louter individueel geval aan de nationale instanties over te laten. De onderhavige klacht vraagt daarentegen om beoordeling van de algemene wijze waarop Nederland zijn Unierechtelijke verplichtingen toepast.

Geen dubbele beoordeling, maar complementaire controle

De parallelle procedures kunnen bovendien tot herstel op verschillende niveaus leiden.

Indien LVVN de klacht gegrond acht en vóór verdere besluitvorming de beschreven tekortkomingen herstelt, kan dat tevens relevant zijn voor de Europese beoordeling omdat Nederland daarmee mogelijk alsnog aan zijn Unierechtelijke verplichtingen voldoet.

Omgekeerd kunnen bevindingen van de Europese Commissie aanleiding vormen voor Nederland om de nationale voorbereiding, monitoring, onderbouwing of regelgeving aan te passen.

Dat is geen ongewenste dubbele behandeling, maar juist het gevolg van het gedecentraliseerde stelsel van handhaving van het Unierecht, waarin nationale autoriteiten en rechters enerzijds en de Europese Commissie anderzijds ieder een eigen verantwoordelijkheid hebben.

Conclusie ten aanzien van samenloop:

SLN verzoekt daarom uitdrukkelijk vast te stellen dat:

- de nationale klacht bij LVVN en de klacht bij de Europese Commissie naast elkaar kunnen bestaan;
- het indienen van de ene klacht geen afstand of intrekking van de andere inhoudt;
- het Europese traject de nationale rechtsbescherming niet vervangt en nationale termijnen niet opschort;
- het nationale traject de zelfstandige verantwoordelijkheid van de Europese Commissie voor de naleving van het Unierecht door Nederland niet vervangt;
- de nationale klacht ziet op nationale gedragingen en herstel, terwijl de Europese klacht ziet op mogelijke structurele niet-naleving van Unierecht door Nederland;
- de zelfstandige beoordeling van het Nederlandse herstelplan door de Commissie daarnaast nog een afzonderlijke functie vervult;
- het bestaan van een parallelle nationale procedure daarom niet zonder meer een grond vormt om de Europese klacht als procedureel onverenigbaar of zonder zelfstandige betekenis te beschouwen; en
- een eventuele beslissing van de Commissie om vanwege haar handhavingsprioriteiten geen verder onderzoek te verrichten, moet worden onderscheiden van de principiële mogelijkheid nationale en Europese trajecten gelijktijdig te benutten.

Indien de Commissie niettemin meent dat een concrete nationale procedure eraan in de weg staat dat een bepaald onderdeel van deze klacht verder wordt onderzocht, verzoekt SLN dit per klachtonderdeel afzonderlijk te motiveren en daarbij aan te geven welke nationale procedure precies dezelfde structurele Unierechtelijke kwestie behandelt en op welke wijze die procedure daadwerkelijk kan leiden tot herstel van de gestelde systemische tekortkoming.

Een algemene verwijzing naar het enkele bestaan van nationale rechtsbeschermingsmogelijkheden kan in dat verband niet zonder meer volstaan.

AANVULLENDE FORMELE GEGEVENS TEN BEHOEVE VAN REGISTRATIE DOOR DE EUROPESE COMMISSIE

Deze klacht heeft betrekking op:

Lidstaat: Nederland.

Beklaagde nationale autoriteit: de Nederlandse Staat, in het bijzonder de Minister en het Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur, voor zover relevant in samenhang met overige bij de voorbereiding en uitvoering betrokken Nederlandse bestuursorganen.

Aard van de gestelde schending: handelen, nalaten, bestuurlijke praktijk en voorbereiding van nationale maatregelen die mogelijk onvoldoende uitvoering geven aan de uit Verordening (EU) 2024/1991, Richtlijn 2000/60/EG, Richtlijn 2001/42/EG en het Verdrag van Aarhus voortvloeiende verplichtingen.

Unierechtelijke bepalingen waarop de klacht in het bijzonder betrekking heeft: de in deze klacht nader uitgewerkte bepalingen van Verordening (EU) 2024/1991, waaronder in het bijzonder de artikelen 14 en 17, de artikelen 5 en 11 en de relevante bijlagen van Richtlijn 2000/60/EG, alsmede de relevante verplichtingen van Richtlijn 2001/42/EG inzake milieubeoordeling en alternatieven en de verplichtingen inzake daadwerkelijke publieksparticipatie.

Aard van het probleem: deze klacht betreft niet uitsluitend een individuele situatie. De gestelde tekortkomingen hebben een structureel en potentieel landelijk karakter en kunnen gevolgen hebben voor een groot aantal agrarische ondernemingen, grondgebruikers, natuur- en watergebieden en de wijze waarop Nederland uitvoering geeft aan verschillende Unierechtelijke verplichtingen.

Daarmee betreft de klacht een mogelijk systemisch probleem bij de toepassing en uitvoering van Unierecht en niet uitsluitend een verzoek om individueel rechtsherstel.

Nationale stappen: de onderhavige problematiek wordt gelijktijdig uitdrukkelijk onder de aandacht gebracht van de bevoegde Nederlandse autoriteiten. Voor zover nationale inspraak-, bezwaar-, beroeps- of andere rechtsmiddelen tegen toekomstige concrete besluiten of regelgeving beschikbaar komen, worden deze door deze klacht niet

prijsgegeven. Deze klacht bij de Commissie strekt niet tot vervanging van nationale rechtsbescherming.

Bewijsstukken: de bij deze klacht genoemde Nederlandse overheidsstukken, wetenschappelijke rapportages, gegevensbestanden, disclaimers en overige documenten worden aangemerkt als bewijsstukken ter onderbouwing van de klacht. Voor zover een document vanwege omvang niet rechtstreeks kan worden bijgevoegd, wordt de precieze vindplaats daarvan vermeld en wordt aangeboden het document op eerste verzoek alsnog integraal te verstrekken.

Deze brief wordt tevens als inhoudelijke bijlage gevoegd bij het **officiële standaardformulier** van de Europese Commissie voor klachten over schendingen van Unierecht door een lidstaat.

De Commissie wordt uitdrukkelijk verzocht deze klacht overeenkomstig de bijlage bij Mededeling 2017/C 18/02 in het bijzondere klachtenregister te registreren en het registratienummer aan klager mede te delen.

Indien volgens de Commissie enig formeel gegeven, onderdeel van **het standaardformulier** of noodzakelijk bewijsstuk ontbreekt, wordt uitdrukkelijk verzocht klager overeenkomstig punt 5 van die bijlage in de gelegenheid te stellen dit gebrek binnen de door de Commissie gestelde termijn te herstellen en de klacht niet zonder voorafgaande herstelmogelijkheid als ingetrokken of niet-registrabel te behandelen.

Klager verzoekt tevens gebruik te mogen maken van de in punt 7 van diezelfde bijlage neergelegde mogelijkheid om de gronden van de klacht mondeling bij de Commissie toe te lichten of te verduidelijken.

Indien de Commissie voornemens is de klacht te sluiten zonder verdere actie, wordt uitdrukkelijk verzocht de procedure van punt 10 toe te passen en klager vooraf de gronden van de voorgenomen sluiting mee te delen en hem de daarin voorziene termijn van vier weken te bieden voor nadere opmerkingen.

HOEDANIGHEID VAN KLAGER, SYSTEMISCH KARAKTER VAN DE KLACHT EN SAMENLOOP MET NATIONALE PROCEDURES

Hoedanigheid van klager:

Klager is Stichting Samenleving, Landbouw en Natuur (SLN), KvK-nummer 88424448, RSIN 864619303, statutair en feitelijk actief op het terrein van landbouw, natuur, milieu, landschap, voedselvoorziening, stikstof, waterkwaliteit en Natura 2000.

SLN is een onafhankelijk maatschappelijk burgerinitiatief dat zich inzet voor een constructieve maatschappelijke dialoog over de toekomst van de landbouw en voor een degelijke en duurzame besluitvorming ten aanzien van voedselproductie, natuur, milieu en landschap.

Tot haar feitelijke werkzaamheden behoren onder meer het verzamelen en analyseren van onderzoeksrapporten, het stellen van vragen aan beleidsmakers en onderzoeksinstituten, het raadplegen van professionals uit landbouw en natuur, het informeren van publiek, media en maatschappelijke organisaties en het onderzoeken en uitwerken van beleidsalternatieven.

SLN richt zich daarbij in het bijzonder op controleerbare informatie en onafhankelijke waarheidsvinding ten aanzien van stikstofdepositie, waterkwaliteit, de feitelijke staat van Natura 2000-gebieden en toekomstgericht natuur- en landschapsbeheer.

De stichting streeft ernaar dat de samenleving beschikt over correcte en relevante informatie en over een daadwerkelijk overzicht van mogelijke beleidsalternatieven, zodat maatregelen niet uitsluitend juridisch of modelmatig worden ontworpen, maar eveneens feitelijk effectief, maatschappelijk evenwichtig en uitvoerbaar zijn.

De onderhavige klacht vloeit rechtstreeks voort uit deze doelstelling en feitelijke werkzaamheden.

Geen vereiste van individueel of rechtstreeks belang:

Voor de onderhavige klacht bij de Europese Commissie is niet vereist dat SLN aantoont individueel, rechtstreeks of persoonlijk door iedere bestreden maatregel te worden geraakt.

Punt 2 van de bijlage bij Mededeling van de Commissie 2017/C 18/02 bepaalt uitdrukkelijk dat iedere persoon of organisatie kosteloos een klacht tegen een lidstaat kan indienen over een wettelijke regeling, bestuursrechtelijke maatregel, bestuurlijk handelen, nalaten of praktijk die naar het oordeel van de klager onverenigbaar is met het Unierecht.

Diezelfde procedure bepaalt uitdrukkelijk dat een klager geen formeel procesbelang hoeft aan te tonen en evenmin hoeft te bewijzen dat hij hoofdzakelijk en rechtstreeks door de bestreden maatregel, het nalaten of de praktijk wordt geraakt.

SLN dient deze klacht derhalve uit eigen hoofde in als maatschappelijke organisatie die structureel onderzoek verricht naar en participeert in precies de onderwerpen waarop de gestelde Unierechtelijke tekortkomingen betrekking hebben.

De klacht betreft geen individuele rechtsstrijd maar een structureel en systemisch vraagstuk:

SLN benadrukt dat de onderhavige klacht niet strekt tot vernietiging van één individueel Nederlands besluit, schadevergoeding aan één ondernemer of oplossing van één individuele bestuursrechtelijke procedure.

De klacht betreft de wijze waarop Nederland als lidstaat uitvoering geeft en voornemens is verder uitvoering te geven aan verschillende Unierechtelijke verplichtingen op het terrein van natuurherstel, waterkwaliteit, milieubeoordeling en publieksparticipatie.

De klacht betreft onder meer:

- de nationale methodiek waarmee herstelopgaven worden bepaald en ruimtelijk worden vertaald;
- de vraag of de overeenkomstig Verordening (EU) 2024/1991 vereiste voorbereidende monitoring en onderzoeken voldoende zijn uitgevoerd;
- de kwaliteit en volledigheid van de Nederlandse natuurmonitoring;
- de wijze waarop oorzaken, drukfactoren en bronbijdragen worden vastgesteld;
- de wijze waarop Natura 2000-zones en hydrologische werkingsgebieden worden ontwikkeld;
- de voorbereiding van bedrijfsspecifieke emissienormen;
- de betrouwbaarheid en herleidbaarheid van waterkwaliteitsgegevens;
- de identificatie van punt- en diffuse bronnen overeenkomstig de Kaderrichtlijn Water;
- de wijze waarop alternatieven worden onderzocht;
- de verhouding tussen reeds gekozen beleidsrichtingen, de plan-MER en daadwerkelijke publieksparticipatie; en

– de vraag of Nederland voldoende waarborgt dat bekende kennis-, causaliteits-, monitorings- en uitvoeringsleemten worden hersteld voordat daaruit voor burgers en ondernemingen bindende gevolgen worden afgeleid.

De gestelde tekortkomingen kunnen daarmee naar hun aard niet slechts één individuele onderneming raken. Zij hebben betrekking op de opzet, voorbereiding en toepassing van een nationaal stelsel en kunnen gevolgen hebben voor grote aantallen agrarische ondernemers, grondeigenaren, bewoners, natuurgebieden, waterlichamen en bestuursorganen in Nederland.

De klacht wijst derhalve uitdrukkelijk op een mogelijk structureel en systemisch probleem bij de toepassing van het Unierecht.

Nationale en Europese rechtsbescherming hebben verschillende functies:

SLN brengt dezelfde problematiek eveneens onder de aandacht van de Nederlandse autoriteiten.

Bij de Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur wordt een formele klacht ingediend en wordt daarnaast verzocht de in deze brief vervatte wetenschappelijke, feitelijke en juridische informatie bij de verdere voorbereiding van het nationale Natuurplan te betrekken.

Die nationale procedure en de onderhavige Commissieklacht hebben echter verschillende functies.

De nationale klacht ziet mede op de wijze waarop LVVN handelt, onderzoek verricht, participeert, informatie beoordeelt en de verdere nationale besluitvorming voorbereidt.

De onderhavige Europese klacht ziet daarentegen op de zelfstandige vraag of de daaruit blijkende Nederlandse maatregelen, nalatigheden en bestuurlijke praktijken verenigbaar zijn met de op Nederland als lidstaat rustende verplichtingen uit het Unierecht en of aanleiding bestaat voor optreden van de Commissie in haar hoedanigheid van hoedster van de Verdragen.

Met de Europese klacht wordt geen individuele vernietiging of schadevergoeding verlangd. SLN verzoekt de Commissie juist te beoordelen of sprake is van een structurele tekortkoming in de Nederlandse toepassing van het Unierecht.

Geen verzoek tot dubbele individuele geschilbeslechting:

SLN verzoekt de Commissie uitdrukkelijk niet om in de plaats te treden van de Nederlandse rechter of het Nederlandse bestuursorgaan.

De Commissie wordt evenmin gevraagd een Nederlands individueel besluit te vernietigen, een vergunning te verlenen, schadevergoeding toe te kennen of een individuele rechtsbetrekking vast te stellen.

De aan de Commissie voorgelegde vraag is van een andere orde.

De vraag is of Nederland bij de voorbereiding en toepassing van zijn nationale natuur-, water- en landbouwbeleid voldoet aan de eisen die het Unierecht stelt aan onder meer monitoring, onderzoek, bronidentificatie, ecologische geschiktheid, milieubeoordeling, alternatievenonderzoek, publieksparticipatie en effectieve uitvoering.

Dat zijn vragen die de correcte toepassing van het Unierecht in algemene en structurele zin betreffen.

Nationale procedures worden uitdrukkelijk gemeld:

Voor zover het officiële klachtenformulier vraagt naar reeds ondernomen nationale stappen, wordt daarom vermeld:

Ja, nationale stappen zijn ondernomen.

SLN heeft de hiervoor beschreven problematiek bij de bevoegde Nederlandse autoriteiten aan de orde gesteld dan wel stelt deze gelijktijdig met deze Europese klacht aan de orde.

Daaronder valt in ieder geval de onderhavige formele klacht en kennisgeving aan de Minister van LNV en het verzoek deze informatie bij de verdere voorbereiding en besluitvorming over het nationale Natuurplan te betrekken.

Deze nationale procedure is [nog in behandeling / bij indiening nog niet inhoudelijk afgedaan].

De nationale procedure heeft niet geleid tot een definitieve rechterlijke beoordeling van de in deze Commissieklacht aan de orde gestelde structurele Unierechtelijke problematiek.

De Europese Commissie wordt verzocht de nationale procedure derhalve niet als een met deze klacht concurrerende individuele rechtsgang te beschouwen, maar als een parallelle nationale poging de gestelde tekortkomingen tijdig te laten onderzoeken en herstellen.

Bijzondere situatie van een eventuele prejudiciële procedure:

SLN onderkent dat een andere situatie kan ontstaan wanneer een nationale rechter precies dezelfde Unierechtelijke rechtsvraag reeds overeenkomstig artikel 267 VWEU aan het Hof van Justitie heeft voorgelegd.

Voor zover van een dergelijke prejudiciële verwijzing ten aanzien van de in deze klacht aan de orde gestelde structurele problematiek geen sprake is, bestaat die specifieke situatie hier niet.

Indien gedurende de behandeling van deze klacht alsnog een relevante prejudiciële verwijzing plaatsvindt, zal SLN de Commissie daarvan informeren, zodat kan worden beoordeeld welke onderdelen daadwerkelijk dezelfde rechtsvraag betreffen en welke structurele onderdelen van deze klacht daarvan te onderscheiden blijven.

Een eventuele prejudiciële procedure over één specifieke rechtsvraag behoort naar het oordeel van SLN niet zonder nadere beoordeling te worden gelijkgesteld met een volledige beoordeling van alle in deze klacht beschreven structurele tekortkomingen.

Uitdrukkelijk verzoek bij voorgenomen niet-behandeling wegens nationale samenloop:

Indien de Commissie niettemin voornemens is de klacht geheel of gedeeltelijk niet verder te onderzoeken vanwege het bestaan of de beschikbaarheid van nationale procedures, wordt verzocht dat oordeel niet in algemene termen te formuleren.

SLN verzoekt de Commissie in dat geval concreet uiteen te zetten:

- welke in deze klacht beschreven tekortkoming volgens de Commissie reeds daadwerkelijk door een nationale autoriteit of rechter wordt onderzocht;
- in welke nationale procedure dat gebeurt;
- of die procedure dezelfde structurele Unierechtelijke vraag bestrijkt;
- waarom die nationale procedure volgens de Commissie een effectieve oplossing kan bieden voor de gestelde landelijke of systemische tekortkoming; en
- waarom ondanks het mogelijke algemene karakter en de gevolgen voor grote aantallen burgers en ondernemingen geen aanleiding bestaat de zaak binnen het handhavingsbeleid van de Commissie verder te onderzoeken.

Daarbij wordt uitdrukkelijk verzocht rekening te houden met het onderscheid tussen een incidentele onjuiste toepassing van Unierecht in één individueel geval en een klacht die aanwijzingen bevat voor een algemene bestuurlijke praktijk of systemische tekortkoming.

Geen afstand van nationale of Europese rechtsmiddelen:

De indiening van deze klacht betekent uitdrukkelijk niet dat SLN of andere belanghebbenden afstand doen van enig nationaal of Europees rechtsmiddel.

Alle mogelijkheden om gedurende de voorbereiding van het Natuurplan zienswijzen in te dienen, nadere informatie te verstrekken, tegen toekomstige concrete besluiten bestuursrechtelijke rechtsmiddelen aan te wenden, Unierechtelijke bepalingen voor de nationale rechter in te roepen en waar nodig om een prejudiciële verwijzing op grond van artikel 267 VWEU te verzoeken, blijven volledig voorbehouden.

Omgekeerd wordt de Commissie verzocht de omstandigheid dat die nationale rechtsbeschermingsmogelijkheden bestaan niet zonder meer gelijk te stellen met de conclusie dat een mogelijke structurele niet-naleving van het Unierecht door Nederland uitsluitend binnen individuele nationale procedures behoort te worden onderzocht.

Verzoek om registratie en inhoudelijke beoordeling:

Gelet op het voorgaande verzoekt SLN de Europese Commissie:

- a. Stichting Samenleving, Landbouw en Natuur als klager te registreren;
- b. Nederland als beklaagde lidstaat aan te merken;
- c. deze brief en het officiële klachtenformulier gezamenlijk als één klacht over de toepassing van het Unierecht te behandelen;
- d. de klacht in het bijzondere klachtenregister op te nemen en het registratienummer aan SLN mede te delen;
- e. bij de screening uitdrukkelijk rekening te houden met het landelijke, structurele en systemische karakter van de gestelde tekortkomingen;
- f. de parallelle nationale klacht- en participatietrajecten niet zonder afzonderlijke beoordeling als grond te gebruiken om de Europese klacht niet te onderzoeken;
- g. de in deze klacht verstrekte informatie daarnaast zelfstandig te betrekken bij de beoordeling van het Nederlandse nationale herstelplan op grond van artikel 17 van Verordening (EU) 2024/1991;
- h. SLN overeenkomstig punt 7 van de bijlage bij Mededeling 2017/C 18/02 gelegenheid te bieden de gronden van de klacht mondeling toe te lichten en te verduidelijken; en
- i. indien de Commissie voornemens is de zaak zonder verdere actie te sluiten, vooraf overeenkomstig punt 10 van genoemde bijlage de redenen daarvan kenbaar te maken en SLN gedurende de daarvoor voorziene termijn gelegenheid te bieden daarop gemotiveerd te reageren.

PETITUM II: AAN DE EUROPESE COMMISSIE:

Aan de Europese Commissie wordt verzocht deze brief te registreren als formele klacht over een mogelijke structurele en systemische onjuiste toepassing van Unierecht door Nederland, tevens inhoudelijke informatie voor de beoordeling ex artikel 17 NHV bij de toepassing van Verordening (EU) 2024/1991, Richtlijn 2001/42/EG en Richtlijn 2000/60/EG en deze informatie uitdrukkelijk te betrekken bij de beoordeling van het Nederlandse ontwerp-herstelplan op grond van artikel 17 van de Natuurherstelverordening.

De Commissie wordt verzocht in het bijzonder te onderzoeken of Nederland voor de kwantificering en ruimtelijke vertaling van herstelopgaven de voorbereidende monitoring en onderzoeken heeft verricht die artikel 14 NHV verlangt en of de geselecteerde herstelgebieden daadwerkelijk zijn gebaseerd op recente wetenschappelijke kennis en ecologische geschiktheid.

Voorts wordt de Commissie verzocht Nederland te laten toelichten hoe het plan reeds als toereikend kan worden aangemerkt terwijl officiële Nederlandse kennisinstituten constateren dat essentiële gegevens over onder meer hydrologie, bodemchemie en effectmonitoring ontbreken en de bestaande wettelijke stikstofdoelen met het vastgestelde en voorgenomen beleid naar verwachting niet worden bereikt.

Vanwege een speciaal, en reeds 23 jaar verborgen, artefact in de Nederlandse interpretatie van EU-Richtlijnen, wordt de Commissie verzocht Nederland te informeren over de vraag of de gegevens uit het UNECE programma, die in 2003 in het European Nature Information Systeem (ENIS) werden ingevoerd, een doelbewuste en EU-bindende stikstof-gerelateerde richtwaarde inhouden voor de in 1992 van kracht geworden Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR). De Nederlandse interpretatie is namelijk dat er een Europese harmonisatie plaats vindt van de Europese Natura2000natuur onder de VHR met een streven naar onderschrijding van de stikstofdepositie-waarden ter grootte van de Critical Loads per habitatype zoals ingevoerd in het ENIS.

Omdat zulks volgens SLN niet het geval is, wordt het huidige Natuurherstelplan gebaseerd op een niet-relevante dataset die vele van de in deze klachtenbrief geschetste beperkingen oplevert voor talloze economische, sociale en culturele activiteiten. Het wordt zelfs niet ondenkbaar geacht, dat het Natuurherstelplan en de beleidsvoornemens van de minister van 26 juni 2026, mogelijk gebruikt worden als breekijzer om te komen tot de gewenste herinrichting van de Nederlandse openbare ruimte. De reden dat de Nederlandse Overheid de Commissie daar zelf niet om heeft gevraagd, versterkt dit vermoeden slechts.

Daarnaast wordt verzocht te onderzoeken of de Nederlandse zoneringsaanpak rond Natura 2000-gebieden voldoende gebiedsspecifiek en wetenschappelijk is onderbouwd en of de voorgenomen bedrijfsspecifieke emissienormen reeds voldoende technisch, juridisch en uitvoeringsmatig zijn ontwikkeld om als geborgde herstelmaatregel te kunnen functioneren.

De Commissie wordt tevens verzocht bijzondere aandacht te besteden aan de publieksparticipatie. Zij dient te beoordelen of artikel 14, twintigste lid, NHV, Richtlijn 2001/42/EG en het Verdrag van Aarhus daadwerkelijk worden nageleefd wanneer belangrijke beleidsrichtingen reeds worden geformuleerd voordat de plan-MER, de formele inspraak en verschillende uitvoerbaarheidsonderzoeken zijn afgerond.

Ten aanzien van de Kaderrichtlijn Water wordt de Commissie verzocht te onderzoeken of Nederland voldoet aan artikel 5 en bijlage II KRW wat betreft de identificatie van significante punt- en diffuse bronnen en of de voorgenomen maatregelen overeenkomstig artikel 11 daadwerkelijk aansluiten op die bronanalyse.

In dat verband wordt de Commissie uitdrukkelijk verzocht aandacht te besteden aan de categorie van 65 beken waarvoor Nederland een aanzienlijke agrarische nutriëntenopgave noemt, terwijl volgens de eigen Nederlandse stukken bij 48 van deze beken nog gebiedsspecifiek moet worden onderzocht welke maatregel daadwerkelijk tot verbetering leidt.

De Commissie wordt tevens verzocht Nederland te laten aantonen dat de gebruikte waterkwaliteitsgegevens voldoende betrouwbaar, representatief en herleidbaar zijn en dat eventuele historische datakwaliteitsproblemen niet doorwerken in de huidige beleidsconclusies.

Indien de Commissie vaststelt dat op deze onderdelen nog onvoldoende informatie beschikbaar is, wordt haar verzocht bij de beoordeling ex artikel 17 NHV uitdrukkelijk van Nederland te verlangen dat deze leemten voor vaststelling van het definitieve Natuurplan worden hersteld.

Verzocht wordt deze informatieleemten afzonderlijk en gemotiveerd te betrekken bij de beoordeling ex artikel 17 NHV en, waar relevant, kenbaar te maken op grond van welke Nederlandse gegevens, validaties en onzekerheidsanalyses de Commissie deze punten voldoende ondervangen acht

Formele waarborgen klachtbehandeling

Ondergetekende verzoekt LVVN:

1. de ontvangst van het klaagschrift overeenkomstig artikel 9:6 Awb schriftelijk te bevestigen;
2. de klacht overeenkomstig artikel 9:7 Awb te laten behandelen door een persoon die niet betrokken is geweest bij de beklagde gedraging;
3. ondergetekende overeenkomstig artikel 9:10 Awb te horen, waarbij uitdrukkelijk wordt verklaard dat ondergetekende gebruik wenst te maken van het recht te worden gehoord en daarvan geen afstand doet;
4. van het horen overeenkomstig artikel 9:10, derde lid, Awb een verslag op te maken;
5. de wettelijke afhandelingstermijn van artikel 9:11 Awb in acht te nemen; en
6. overeenkomstig artikel 9:12 Awb schriftelijk en gemotiveerd kennis te geven van de bevindingen van het onderzoek, het oordeel over ieder wezenlijk klachtonderdeel en de conclusies die daaraan worden verbonden, met vermelding van de bevoegde ombudsman en de daarvoor geldende termijn.

Ondergetekende verzoekt daarnaast uitdrukkelijk dat niet wordt volstaan met een algemene beleidsreactie. De aard en omvang van deze klacht verlangen dat herkenbaar wordt vastgesteld welke feitelijke en wetenschappelijke bezwaren zijn onderzocht, welke gegevens daarbij zijn gebruikt, welke onderdelen gegrond dan wel ongegrond worden geacht en welke consequenties LVVN daaraan voor de verdere voorbereiding van het Natuurplan verbindt.

Tijdige registratie:

Gelet op de datum van 1 september 2026 verzoek ik de minister deze brief onverwijld te registreren en aan het Natuurplandossier toe te voegen.

Indien het praktisch niet mogelijk is voor 1 september inhoudelijk te reageren, verzoek ik ten minste te bevestigen dat deze brief is ontvangen, aan het dossier is toegevoegd en bij het verdere nationale en Europese traject zal worden betrokken.

Voorbehoud van rechten:

Deze klacht en EU-rechtelijke kennisgeving zijn niet uitputtend.

Ondergetekende behoudt zich uitdrukkelijk het recht voor deze brief nader aan te vullen na kennisneming van het daadwerkelijk bij de Europese Commissie ingediende Ontwerp-Natuurplan, het plan-MER, de PBL-reflectie, de uitvoerbaarheidstoetsen, de reactie van de Europese Commissie, nadere wetenschappelijke informatie en de aangekondigde wet- en regelgeving.

Evenmin kan deze klacht worden aangemerkt als vervanging van de formele zienswijze die tijdens de aangekondigde Nederlandse terinzagelegging kan worden ingediend.

Alle nationale en Europese rechtsmiddelen blijven uitdrukkelijk voorbehouden.

Hoogachtend,

Stichting Samenleving Landbouw en Natuur

Postbus 69 7400AB Deventer Nederland

info@samenlevinglandbouwnatuur.nl

Ir. A. Andela (secr.)

+31-570-544448

BIJLAGE: Stichting Samenleving, Landbouw en Natuur (SLN) verklaart dat de onderstaande stukken voorafgaand aan en ten behoeve van de onderhavige klachten inhoudelijk zijn bestudeerd en bij de formulering daarvan zijn betrokken. De stukken dienen ter feitelijke onderbouwing van zowel (i) de nationale klacht en het verzoek tot herstel aan de Minister van LNV als (ii) de parallel ingediende EU-rechtelijke klacht/kennisgeving aan de Europese Commissie. Waar een stuk slechts een deelonderwerp ondersteunt, moet de verwijzing vanzelfsprekend in die beperkte betekenis worden gelezen.

1. Bijlage 01 - Ontwerp-Natuurplan 2026, Ministerie van LNV. Dit vormt het primaire voorwerp van beide klachten. Het plan behandelt onder meer de staat van de Nederlandse natuur, drukfactoren, de verschillende ecosystemen, uitvoering, wetgeving, governance en vervolgproces. Het plan vermeldt bovendien zelf dat het ontwerp de eerste stap richting het definitieve Natuurplan vormt.

<https://open.overheid.nl/overheid/openbaarmakingen/api/v0/attachment/1047eb14-8e96-4ac8-abcf-a561dbf598a8>

2. Bijlage 02 - PBL, WUR en RIVM, Monitoring en evaluatie van het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering - Syntheserapport 2026, versie 12 maart 2026. Dit rapport is bestudeerd voor de onderdelen van de klachten betreffende doelbereik, uitvoering van maatregelen, de werking van het stelsel en met name de beschikbaarheid van monitoringsgegevens. Het betreft een gezamenlijk rapport van PBL, RIVM en WUR, opgesteld binnen het op verzoek van LNV uitgevoerde monitorings- en evaluatieprogramma.

<https://open.overheid.nl/documenten/7e0d58d7-97d5-486b-ace8-427d4b4980ea/file>

3. Bijlage 03 - Verdiepingsbijlage Hoofdlijn 1 - Emissiereductie in de landbouw, industrie en mobiliteit. Deze bijlage is bestudeerd in verband met de klachtpunten over bedrijfsspecifieke emissienormen, veldemissies, grondgebondenheid, vrijwillige beëindiging en uitbreiding van het stelsel. Daarbij is onder meer betrokken dat de emissienormen pas in 2035 afrekenbaar worden en dat de uitwerking een omvangrijke systeemwijziging vergt.

<https://open.overheid.nl/openbaarmakingen/api/v0/attachment/a9d0451b-1a6f-4086-aaaa-bf403dad741e>

4. Bijlage 04 - Verdiepingsbijlage Hoofdlijn 2 – Samen met boer, keten en regio vooruit. Dit stuk is bestudeerd voor de onderdelen over extensivering, biologische landbouw, verdienvermogen en alternatieve landbouwkundige maatregelen. Relevant is onder meer dat het kabinet zelf biologische landbouw verbindt aan stikstofreductie, bodem- en waterkwaliteit en biodiversiteit en verwijst naar onderzoek waaruit lagere ammoniakemissies per hectare en vermindering van stikstofuitspoeling door organische meststoffen naar voren komen.

<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2026D33110&did=2026D33110>

5. Bijlage 05 - Verdiepingsbijlage Hoofdlijn 3 - Inzet in en rond kwetsbare natuur- en watergebieden. Dit is een van de centrale bewijsstukken voor de klachten over zonering, causaliteit, hydrologie, waterkwaliteit en gebiedsspecifieke onderbouwing. Het kabinet kwalificeert de gebiedsgerichte aanpak zelf als impactvol en erkent dat deze een gedegen onderbouwing en uitvoering vereist. Ook blijkt dat de selectie en begrenzing nog verder met medeoverheden en maatschappelijke partners moet worden geconcretiseerd. De bijlage vermeldt bovendien dat een definitieve selectie een zorgvuldig proces vergt en dat lokale ecologische en agrarische omstandigheden relevant zijn.

<https://open.overheid.nl/details/2e734a5f-b020-4557-b563-c477649de62c>

6. Bijlage 06 - Verdiepingsbijlage Hoofdlijn 4 - Aan de slag met natuurherstel. Dit stuk is bestudeerd voor de verhouding tussen het Ontwerp-Natuurplan, de Natuurherstelverordening en het definitieve Natuurplan. Het kabinet bevestigt daarin dat de NHV rechtstreeks werkt en bindend is, dat het ontwerp uiterlijk 1 september 2026 wordt ingediend en het definitieve plan in 2027 volgt. Tevens staat daarin uitdrukkelijk dat het Ontwerp-Natuurplan nog geen definitieve keuzes over aanvullende maatregelen en nog geen definitieve financiële onderbouwing bevat.

<https://open.overheid.nl/details/1e44d718-dff1-4f7c-a3ce-edec417246a0>

7. Bijlage 07 - Wetgevingsagenda LVVN samenhangende aanpak landbouw, natuur en stikstof.

Deze agenda is bestudeerd om vast te stellen welke onderdelen van de aanpak nog in toekomstige wet- en regelgeving moeten worden omgezet. Daaruit blijkt onder meer dat voor bedrijfsspecifieke emissienormen, grondgebondenheid, uitvoering van de NHV en vervanging van de bestaande stikstofomgevingswaarden nog wetgevings- en consultatietrajecten zijn voorzien. Ook productierechten, AMvB's en zonering maken deel uit van nog uit te werken regelgeving.

<https://open.overheid.nl/documenten/614b20a0-3e61-49f3-8067-69d1a2cdfad9/>

8. Bijlage 08 - Uitvoeringsrapportage Maatregelen stikstofreductie, Rapportage 2026-1. Dit stuk is bestudeerd voor de feitelijke uitvoeringsstand van de aangekondigde maatregelen. De rapportage heeft juist tot doel de procesmatige en inhoudelijke voortgang van

stikstofreductiemaatregelen binnen landbouw, mobiliteit, bouw en industrie weer te geven en verwijst voor het daadwerkelijke doelbereik naar afzonderlijke monitoringsrapportages. De daarin weergegeven planning laat bovendien zien dat diverse regelingen en evaluatietrajecten zich nog in uitvoering of ontwikkeling bevinden.

<https://open.overheid.nl/details/0805f2a7-2886-49bf-83f2-eece00ba5acd>

9. Bijlage 09 - Natuurmonitoring als alternatief voor het stikstofreductiebeleid, Prins, Schepel en Andela, 8 mei 2025. Dit door SLN gebruikte inhoudelijke stuk is bestudeerd als uitwerking van een mogelijk alternatief beleidsconcept. Het bepleit dat de daadwerkelijke ecologische toestand en feitelijke natuurmonitoring een centralere rol krijgen in plaats van uitsluitend modelmatige stikstofberekeningen. Het rapport werkt daarbij directe ecologische indicatoren en een gebiedsspecifieke, adaptieve monitoringsbenadering uit. Deze bijlage wordt in de klachten niet gepresenteerd als een zelfstandig oordeel van een overheidskennisinstituut, maar als een concreet aangedragen alternatief dat inhoudelijk behoort te worden beoordeeld.

<https://samenlevinglandbouwnatuur.nl/natuurmonitoring-als-alternatief-voor-het-stikstofreductiebeleid/>

10. Bijlage 10 - Disclaimer bij de opgeleverde IHW-bestanden per provincie, 7 november 2019.

De disclaimer zelf is bestudeerd voor het klachtpunt over de controleerbaarheid en betrouwbaarheid van de gegevensketen achter waterkwaliteitsbeoordelingen. Daarin worden

expliciete beperkingen en aandachtspunten vermeld met betrekking tot onder meer meetronde-informatie, putinformatie, volledigheid van meetpunten en veldmetingen, koppeling van monsters en mogelijke onjuiste conversies bij verschillende hoedanigheden van N/stikstof en P/fosfor. De klacht leidt daaruit nadrukkelijk niet zonder meer af dat actuele analyses onjuist zijn; het stuk vormt wel concrete aanleiding om de herkomst, correctie, validatie en verdere verwerking van gebruikte gegevens controleerbaar te maken.

<https://www.waterkwaliteitsportaal.nl/disclaimer-en-bronvermelding>

11. Bijlage 11 - Waterkwaliteitsportaal/Informatiehuis Water - vermelding en vindplaats disclaimer.

Dit stuk is bestudeerd en opgenomen om ook de herkomst en officiële context van Bijlage 10 vast te leggen. De weergegeven pagina van het Waterkwaliteitsportaal vermeldt dat de provinciale meetgegevens als open data beschikbaar zijn en dat daarop een specifieke disclaimer van toepassing is; tevens is daar de documentatie/verwijzing naar DISCLAIMER_20191107 zichtbaar. Hiermee wordt voorkomen dat Bijlage 10 als een los of niet-herleidbaar document wordt gepresenteerd.

De hiervoor genoemde stukken vormen gezamenlijk de feitelijke documentbasis van de nationale en Europese klacht. Zij zijn door SLN niet uitsluitend verzameld, maar inhoudelijk bestudeerd en onderling gezien. De nationale klacht richt zich in het bijzonder op de wijze waarop LVVN, ondanks de uit deze stukken blijkende onzekerheden, openstaande onderzoeken en nog te ontwikkelen uitvoerings- en monitoringssystemen, de verdere beleidsvorming voorbereidt en met de door SLN naar voren gebrachte informatie omgaat. De Europese klacht ziet op de daarvan te onderscheiden vraag of de aldus blijkende Nederlandse wettelijke, bestuurlijke en feitelijke praktijk voldoet aan de uit het Unierecht voortvloeiende verplichtingen. De documenten dienen tevens als informatie voor de

zelfstandige beoordeling door de Europese Commissie van het Nederlandse herstelplan. De nationale en Europese klacht hebben daarmee een verschillend voorwerp en beoordelingskader, maar berusten op dezelfde gecontroleerde feitelijke documentbasis en vullen elkaar aan. De hoofdklacht zelf onderscheidt deze nationale en Europese functies reeds uitdrukkelijk.