



Vooruit per e-mail en per post

Provincie Gelderland
Postbus 9090
6800 GX Arnhem

Per e-mail: post@gelderland.nl

Utrecht, 15 oktober 2026

Betreft: sommatiebrief

Ons kenmerk: 01151.055

Geachte heer, mevrouw,

Op 6 oktober 2026 heeft mevrouw Mol namens Gedeputeerde Staten van de Provincie Gelderland (hierna: **'de Provincie'**) een brief gestuurd aan een aangeslotene van Stichting Stikstof Claim (hierna: **'SSC'**), waarin wordt omschreven dat er strengere regels voor stikstofuitstoot gaan gelden. De reden hiervoor, aldus de brief, betreft het gegeven dat de natuur veel last zou hebben van stikstof.

Vervolgens staat er: *"Hierdoor is het lastig om vergunningen te verlenen voor bijvoorbeeld nieuwe woningen en bedrijven of het organiseren van vergunningen."* Om dus blijkbaar weer nieuwe woningen te kunnen bouwen komen er strengere stikstofregels, die maken dat vanaf 23 oktober 2023 blijvend grasland niet meer mag worden omgezet naar akkerland. In 2030 zo stelt de brief mag er geen stikstofhoudende kunstmest meer worden gebruikt. Verder zullen er in de komende jaren nog veel meer regels gaan gelden die het gebruik door de eigenaar van de grond sterk zal gaan beperken. Deze strenge regels die deels per 23 oktober 2026 gaan gelden, zijn voor SSC aanleiding om als volgt te berichten.

SSC heeft, onder meer, als doel het behartigen van de belangen van agrariërs in den brede, waaronder, doch niet uitputtend: (i) het (onbelemmerd) kunnen voortzetten van de agrarische bedrijfsvoering en (ii) het bestrijden in den brede van nieuwe (belemmerende) regels, visies, beleid en andere gerelateerde zaken die verband houden met bovenstaande. SSC heeft in de provincie Gelderland met name melkvee en pluimveehouders als aangeslotenen (hierna: **de 'aangeslotenen'**).

SSC is van mening dat de bepalingen uit hoofdstuk 4a van de Omgevingsverordening Gelderland (hierna: **'de Omgevingsverordening'**), naar alle waarschijnlijkheid juridisch onhoudbaar zullen zijn. Zij zijn immers strijdig met de huidige vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Tevens vraagt SSC zich af of de plannen van de Provincie wel in lijn zijn met de plannen van het kabinet, zoals per kamerbrief gepubliceerd op 26 juni 2026 (hierna: **'het**

Maatregelenpakket').¹ Net zoals met de Omgevingsverordening Noord-Brabant geconsolideerd van de provincie Noord-Brabant, lijkt ook de Provincie met haar hoofdstuk 4a van haar Omgevingsverordening beleid in te willen voeren dat daarmee op verschillende onderdelen strijdig is en dus tot grote rechtsonzekerheid voor de betrokken agrariërs zal gaan leiden. Dat kan natuurlijk niet en zal SCC ook niet toestaan. Dat staat dus nog los van de hiervoor genoemde juridische onhoudbaarheid.

Stikstofreductiegebieden versus zoneringsgebieden

Allereerst zijn door de Provincie vier stikstofreductiegebieden aangewezen, die per 23 oktober 2026 van toepassing zullen zijn. De stikstofreductiegebieden komen rondom vier Natura 2000-gebieden, waarbij een straal van 500 meter wordt aangehouden. Ook het kabinet beoogt om zogeheten zoneringsgebieden aan te wijzen met een straal van 500 meter rondom deze vier Natura 2000-gebieden, maar zij beoogt dit ook rondom vijf andere Natura 2000-gebieden.

Volgens de Provincie dienen alle veehouderijen in deze stikstofreductiegebieden hun uitstoot duidelijk te verminderen ten opzichte van een traditionele stal zonder luchtwassers. Zij worden daarom geacht om hun stallen aan te passen, extra technieken toe te passen en/of in dieren aantallen te minderen. De verplichting tot stalmodernisering hoeft niet te worden doorgevoerd wanneer zij de bedrijfsvoering op een andere, betrouwbare manier richten op het verminderen van stikstofuitstoot. Als voorbeelden worden dan genoemd grondgebonden biologische bedrijven en bedrijven met minstens 3.020 uur weidegang per jaar.²

Het kabinet beoogt in 'haar' zoneringsgebieden een andere aanpak dan de Provincie. Zo beoogt het kabinet om aldaar in te zetten op met name extensieve veehouderijen. Uit het Maatregelenpakket van het kabinet volgt: *"In de zones zullen boeren naar een volwaardige extensieve vorm van landbouw moeten bewegen, waarmee agrarische activiteiten en grondgebruik in lijn worden gebracht met het herstel van het Natura 2000-gebied."*³

Het kabinet beoogt dus om in 'haar' zones een volwaardige extensieve vorm van landbouw te laten plaatsvinden. Dit is dus een ander uitgangspunt dan de Provincie wil invoeren. Daarin wordt immers specifiek ingezet op stalmodernisering en bij wijze van uitzondering op extensieve landbouw. Op dit punt is het beleid dus niet in lijn met de plannen van het kabinet, maar gaat het wel om exact dezelfde gebieden (zones). Het zal voor de Provincie dan toch duidelijk zijn dat dit dus tot rechtsonzekerheid voor de betrokken agrariërs leidt.

Bovendien merkt SSC op dat het extensief boeren en het integreren van stalsystemen niet samengaan. Zo zijn stalsystemen gericht op stikstofreductie uit stallen, terwijl extensieve landbouw erop is gericht dat vee meer buiten de stal komt te staan, bijvoorbeeld door het bieden van weidegang.

¹ Kamerstukken II 2025/26, 36800 XIV, nr. 87.

² Art. 4a.6 van de Omgevingsverordening.

³ Kamerstukken II 2025/26, 36800 XIV, nr. 87, p. 13.

Overige maatregelen uit het Maatregelenpakket van het kabinet

Voorts wijst SSC erop dat het kabinet met het Maatregelenpakket nog meer maatregelen wenst door te voeren. Zo wil het kabinet inzetten op emissiedoelsturing. Dit betekent dat iedere veehouderij een ander stikstofemissiedoel krijgt dat in 2035 moet worden behaald. Daarnaast wil het kabinet een grondgebondenheidsnorm invoeren in de melkveehouderijsector. SSC wijst erop dat deze normen eerst per veehouderij bekend moeten worden gemaakt en dat ook om deze reden per 23 oktober 2026 niet zonder meer van veehouders kan worden geveerd dat zij voldoen aan de bepalingen van de Omgevingsverordening van de Provincie. Dit is immers in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel, daar de kans bestaat dat agrariërs met de maatregelen van het kabinet op later moment dat weer dienen aan te passen. Dat betekent dat de kans bestaat dat er andere eisen gaan gelden en/of andere maatregelen met de komst van het Maatregelenpakket van het kabinet van toepassing worden. Hiermee is er dan tevens sprake van schending van het zorgvuldigheids- en evenredigheidsbeginsel.

Ontbreken ecologisch totaalbeeld en integrale aanpak

Bovendien volgt uit advies van Hekkelman Advocaten aan de Provincie dat het maatregelenpakket nog geen totaalpakket omvat. Zo omvat het maatregelenpakket voor stikstofreductiegebieden geen ecologisch totaalbeeld. Zo noemt de Provincie enkel dat wordt gestuurd op emissie van stikstof en niet op de depositie van stikstof.⁴ Hekkelman Advocaten noemt hierover als volgt: *“Voor het ecologisch totaalbeeld gaat het om de vraag welke daling van stikstofdepositie in ieder geval nodig is om de verslechtering van stikstofgevoelige natuurwaarden in Natura 2000 te stoppen (en binnen welke termijn) en (eventueel) welke concrete aanvullende natuur(herstel)maatregelen in aanvulling daarop moeten worden genomen (hierna: de Logtsebaanlijn).”*⁵ Gezien er thans nog geen ecologisch totaalbeeld bestaat met het maatregelenpakket van de Provincie, acht SSC dit in strijd met het rechtszekerheids-, zorgvuldigheids- en evenredigheidsbeginsel. De kans dat immers aanvullende maatregelen moeten worden genomen door de betrokken bedrijven, is zeer aannemelijk aangezien het gewenste ecologische totaalbeeld niet in kaart is gebracht en de benodigde maatregelen dus niet op voorhand vaststaan. Dit geldt hoe dan ook voor verbodsbepalingen die per 23 oktober 2026 ingaan, maar ook voor maatregelen als grondgebonden biologische bedrijven en bedrijven met minstens 3.020 uur weidegang per jaar.⁶

Passende beoordeling

Voorts merkt de Provincie het maatregelenpakket aan als een passende maatregel, dan wel beheermaatregel.⁷ Uit het advies van Hekkelman Advocaten volgt: *“Wij vinden het **verdedigbaar** dat het nemen van passende maatregelen beheermaatregelen zijn als bedoeld in artikel 6 lid 3 aanhef van de Hrl (“Voor elk plan dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied”). Maatregelen die beogen de instandhoudings- en hersteldoelstellingen te verwezenlijk zijn namelijk beheermaatregelen. Passende maatregelen dragen ook bij aan het behalen van instandhoudings- en hersteldoelstellingen. Omdat het maatregelenpakket voor de*

⁴ Beleidsdocument Provincie Gelderland, p. 9.

⁵ Advies Hekkelman Advocaten, 14 juli 2026, p. 14 & 15.

⁶ Art. 4a.6 van de Omgevingsverordening.

⁷ Art. 6 lid 2 Habitatrichtlijn.

*stikstofreductiegebieden passende maatregelen zijn, zijn het ook beheermaatregelen.*⁸ Ook Hekkelman Advocaten kan niet met zekerheid zeggen dat daadwerkelijk sprake is van een passende maatregel met het maatregelenpakket van de Provincie. SSC betwist dat er sprake is van een passende maatregel met het maatregelenpakket van de Provincie. Aan een passende maatregel dienen vormvoorschriften verbonden te worden. Het maatregelenpakket van de Provincie noemt echter een drietal verbodsbepalingen voor agrariërs die per 23 oktober 2026 ingaan in stikstofreductiegebieden. Bij dergelijke verbodsbepalingen zijn echter geen vormvoorschriften voorgeschreven. Bovendien kan een passende maatregel enkel als beheermaatregel worden aangemerkt, indien stikstofdepositie ook daadwerkelijk wordt verminderd. SSC ziet niet in hoe het verbod om onder meer een nieuw veehouderbedrijf of nieuwe veehouderijtak te vestigen, een niet-grondgebonden veehouderijtak uit te breiden of het scheuren van grasland in een stikstofreductiegebied leidt tot een vermindering van stikstofdepositie binnen afzienbare termijn en dat daarmee de vermeende (dreigende) verslechtering en significante verstoring in stikstofreductiegebieden wordt voorkomen.⁹

Dit geldt ook voor de maatregelen die zien op stalmodernisering, mindering van vee of omschakeling naar extensieve landbouw.¹⁰ Onduidelijk is immers of de reductie van stikstof zoals voorgeschreven zal worden behaald door maatregelen als een mindering in dieren aantallen, extensieve landbouw en/of stalmodernisering en wat dat betekent voor de instandhoudingsdoelstellingen. SSC vindt hierin steun voor het reeds genoemde feit dat het maatregelenpakket van de Provincie geen (ecologisch) totaalbeeld bevat. SSC betwist dan ook dat de maatregelen die zien op agrariërs uit hoofdstuk 4a van de Omgevingsverordening en het maatregelenpakket als zodanig kunnen worden aangemerkt als passende maatregel.

Voorts merkt SSC op dat uit het beleid onvoldoende blijkt of natuurvergunningen worden verleend voor de vereiste stalmodernisering. Volgens SSC is een passende beoordeling vereist voor het implementeren van nieuwe stalsystemen of technieken of het doen van aanpassingen aan een stal. Dergelijke aanpassingen kunnen enkel worden gedaan, indien een passende beoordeling wordt gemaakt, waarmee alle significante gevolgen op een Natura 2000-gebied in kaart worden gebracht. Dit te meer omdat de Provincie emissiereductiemarges hanteert, die voor het overgrote deel door de Provincie zelf zijn vastgesteld.¹¹ Uit het advies van Hekkelman Advocaten volgt op dit punt: *“(…) De eisen om te voldoen aan de plafondwaarde gelden namelijk pas vanaf 1 januari 2035. Op dat moment zal de vraag kunnen voorliggen of het mogelijk is om een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit te verlenen. Een andere optie is om de maatregel vergunningsvrij als beheermaatregel (met een maatwerkvoorschrift, zie hierna onder 3.6.1) mogelijk te maken (…).”*¹² Ook Hekkelman Advocaten wijzen op de noodzaak om omgevingsvergunningen voor Natura 2000-activiteiten te verlenen voor aanpassingen waarbij onder de plafondwaarde moet worden gebleven. Tot slot wijst SSC erop dat er veel onzekerheid is in de rechtspraak over reductie van emissiearme huisvestingssystemen, waardoor een passende beoordeling eveneens van belang is.

⁸ Advies Hekkelman Advocaten 14 juli 2026, p. 24.

⁹ Artt. 4a.4, 4a.5 jo. 5.83a, 4a.6, 4a.8, 4a.9, 4a.10 Omgevingsverordening.

¹⁰ Art. 4a.6 van de Omgevingsverordening.

¹¹ ABRvS 7 september 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2557, r.o. 6.2 & Rb. Oost-Brabant 16 april 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:2330, r.ov. 6.19.

¹² Advies Hekkelman Advocaten 14 juli 2026, p. 23.

Onrechtmatige inmenging

Voorts is SSC van mening dat sprake is van (een dreigende) schending van het eigendomsrecht van artikel 1 Eerste Protocol bij het EVRM, artikel 8 van het EVRM en/of artikel 17 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, doordat zij bij een toepassing van de bepalingen uit hoofdstuk 4a van de Omgevingsverordening hun eigendom¹³ – althans het eigendom van aangesloten – niet volledig kunnen aanwenden zoals zij zelf zouden willen en zij ook daar niet voor worden gecompenseerd. Dat maakt dat sprake is van een inmenging in het eigendomsrecht van de aangesloten van SSC.

Voorts dient beoordeeld te worden of deze inmenging gerechtvaardigd is. Voor de beoordeling van die rechtvaardiging is van belang of de inmenging *i)* bij wet is voorzien, *ii)* een gerechtvaardigd algemeen belang dient en *iii)* proportioneel is. Bij de proportionaliteit dient er gekeken te worden naar de vraag of er een rechtvaardig evenwicht, "*fair balance*", bestaat tussen de eisen van het algemene belang en de bescherming van de fundamentele rechten van het individu. Een inmenging moet in het algemeen belang plaatsvinden en mag geen onevenredige last (*excessive burden*) op de betrokkene leggen. SSC merkt op dat de inmenging geen gerechtvaardigd algemeen belang dient en ook niet proportioneel is. Zoals reeds besproken wordt er immers in strijd gehandeld met de kabinetsplannen. Indien agrariërs uit de Provincie immers, ondanks subsidie, een stal moderniseren, maar vervolgens geconfronteerd worden met regels van het kabinet waardoor bijvoorbeeld enkel extensief geboerd mag worden in het zoneringsgebied, zal nogmaals moeten worden omgeschakeld. Daarnaast is het dan nog maar de vraag of wordt voldaan aan het emissiedoel per veehouderij en de grondgebondheidsnorm voor melkveehouders, zoals wordt beoogd door het kabinet. Daarnaast ontbreekt met de plannen van de Provincie een ecologisch totaalbeeld en een integrale aanpak. Om die reden, maar ook omwille van het gegeven dat onduidelijk is of en in welke mate stikstof wordt gereduceerd met de maatregelen, is geen sprake van een passende maatregel.¹⁴ Het maatregelenpakket van de Provincie is dan ook onevenwichtig.

Het voorgaande heeft tot gevolg dat SSC van mening is dat eveneens sprake is van een onrechtvaardige inmenging van het eigendomsrecht van de aangesloten van SSC, waardoor de Provincie ook om deze reden onrechtmatig handelt.

Sommatie

Gezien de eerder genoemde brief van 6 oktober jl. bent u, ondanks voornoemde redenen die u vast niet onbekend zullen zijn, blijkbaar daadwerkelijk van plan om hoofdstuk 4a Omgevingsverordening door te voeren en te gaan handhaven. Het is onder meer om deze reden dat SSC de Provincie Gelderland verzoekt, en voor zover nodig sommeert, om **binnen zeven (7) dagen na heden** te bevestigen dat de bepalingen uit het maatregelenpakket van de Provincie zoals neergelegd in hoofdstuk 4a van de Omgevingsverordening buiten toepassing zal worden verklaard, dan wel de uitvoering van het maatregelenpakket van de Provincie te staken en gestaakt te houden, tot het

¹³ Concreet artt. 4a.4, 4a.5 jo. 5.83a, 4a.6, 4a.8, 4a.9, 4a.10 Omgevingsverordening.

¹⁴ Art. 6 lid 2 Habitatrichtlijn.

moment dat de plannen van het kabinet zijn aangenomen en uit jurisprudentie volgt dat het maatregelenpakket van de Provincie als passende maatregel juridisch houdbaar is.

Indien de Provincie niet, niet tijdig of niet volledig aan het bovengenoemde voldoet, dan heeft SSC ons inmiddels opdracht gegeven om zonder nadere aankondiging een gerechtelijke procedure (kort geding) aanhangig te maken, teneinde het in hoofdstuk 4a van de Omgevingsverordening opgenomen beleid onverbindend te verklaren, althans de werking op te doen schorten tot het moment dat er zekerheid bestaat dat de (verplichte) stalsystemen zonder enige twijfel kunnen worden gerealiseerd en daardoor ook kunnen worden (mede) gefinancierd.

SSC behoudt zich daarbij uitdrukkelijk het recht voor om in dat geval meer en andere vorderingen in te stellen dan in deze sommatie zijn vervat.

Voorts verzoeken wij de Provincie direct uw verhinderdata op te geven, indien u geen gehoor wenst te geven aan het verzoek(en) van SSC.

In afwachting van uw spoedige berichten en uiteraard behouden wij ons namens SSC alle rechten en weren voor.

Met vriendelijke groet,