Instantie: Rechtbank Gelderland
Locatie: Arnhem (Kort geding, voorzieningenrechter)
Zaakkenmerk: 01151.055

DAGVAARDING IN KORT GEDING (CONCEPT)

Heden, de _____ november tweeduizendzesentwintig,

TEN VERZOEKE VAN:

De **STICHTING STIKSTOF CLAIM** (hierna: **SSC**), statutair gevestigd te Lelystad, feitelijk te Dronten;

die woonplaats kiest op het kantooradres van **VAN DEN BROEK ADVOCATEN B.V. / agrarischadvocaat.nl**, aan de Kromme Nieuwegracht 11 (3512 HC) te Utrecht, van welk kantoor mrs. R.P. van den Broek, I. Gerritsen en A.C. Hoogmoed in deze zaak als advocaten optreden, met het recht van vervanging.

Heb ik,

de publiekrechtelijke rechtspersoon **DE PROVINCIE GELDERLAND**, (hierna: **de Provincie**), waarvan de zetel is gevestigd te Arnhem (6811CG) aan de Markt 11, en afschrift dezes latende aan:

OM:

1. op laatstvermeld adres exploot gedaan en afschrift hiervan gelaten bij/aan:

2. krachtens bevel van de voorzieningenrechter van de rechtbank Gelderland, locatie Arnhem in kort geding gedagvaard om op **invullen** in persoon of vertegenwoordigd door een advocaat, te verschijnen op de zitting van de voorzieningenrechter van de **Rechtbank Gelderland, locatie Arnhem**, die deze zaak zal behandelen in één der zalen van het gerechtsgebouw aan de Walburgstraat 2-4 (6811 CD) te Arnhem (Postbus 9030, 6800 EM te Arnhem). Bij deze mondelinge behandeling zullen eisers tegen gedaagde de aan het slot van deze dagvaarding vermelde voorziening vorderen,

3. aangezegd dat indien de Provincie niet uiterlijk op de genoemde zitting in persoon of vertegenwoordigd door een advocaat verschijnt, de voorzieningenrechter van de rechtbank tegen haar verstek zal verlenen en de hierna te formuleren vordering zal toewijzen tenzij de voor de dagvaarding voorgeschreven termijnen en formaliteiten niet in acht zijn genomen en/of de vordering haar onrechtmatig of ongegrond voorkomt

4. aangezegd dat indien de Provincie wel verschijnt zij een griffierecht verschuldigd zal worden dat binnen vier (4) weken na verschijning in het geding dient te worden betaald, waarvan de hoogte staat vermeld in de meest recente bijlage behorende bij de Wet griffierechten burgerlijke zaken welke onder meer wordt gepubliceerd op www.rechtspraak.nl. en dat van een persoon die onvermogend is, een bij of krachtens de wet vastgesteld griffierecht voor onvermogenden wordt geheven, indien zij op het tijdstip waarop het griffierecht wordt geheven heeft overgelegd:

   a. een afschrift van het besluit tot toevoeging, bedoeld in artikel 29 van de Wet op de rechtsbijstand, of indien dit niet mogelijk is ten gevolge van omstandigheden die redelijkerwijze niet aan haar zijn toe te rekenen, een afschrift van de aanvraag om een toevoeging als bedoeld in artikel 24, tweede lid, van de Wet op de rechtsbijstand, dan wel,

   b. een verklaring van het bestuur van de raad voor rechtsbijstand, als bedoeld in artikel 7, derde lid, onderdeel e, van de Wet op de rechtsbijstand, waaruit blijkt dat haar inkomen niet meer bedraagt dan de inkomens bedoeld in de algemene maatregel van bestuur krachtens artikel 35, tweede lid, van die wet;

5. aangezegd dat van gedaagden die bij dezelfde advocaat verschijnen of gelijkluidend verweer voeren slechts eenmaal een gezamenlijk griffierecht wordt geheven.

TENEINDE:

Alsdan aldaar namens eisers te horen eisen en concluderen als volgt:

1 INLEIDING[1]

1.1 Op 6 oktober 2026 heeft mevrouw Mol namens de Provincie een brief gestuurd aan een aangeslotene van SSC, waarin wordt beschreven dat er strengere regels voor stikstofuitstoot gaan gelden in Gelderland.[2] Deze regels zijn te vinden in hoofdstuk 4a van de Omgevingsverordening Gelderland (hierna: **de Omgevingsverordening**). De Provincie heeft bovendien vier stikstofreductiegebieden aangewezen, namelijk de Veluwe, Landgoederen Brummen, Bekendelle en Willinks Weust (hierna samen: **de Stikstofreductiegebieden**).[3] De reden hiervoor, aldus de brief, betreft het gegeven dat de natuur veel last zou hebben van stikstof. Vervolgens wordt in de brief opgemerkt dat: "*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 voor agrariërs, die maken dat vanaf 23 oktober 2026 grasland (blijvend) niet meer mag worden omgezet naar akkerland. In 2030, zo stelt de brief, mag er ook 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.

1.2 SSC is van mening dat hoofdstuk 4a van de Omgevingsverordening onrechtmatig is, nu de bepalingen uit dit hoofdstuk in strijd zijn met de huidige vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en/of hogere wetgeving. SSC merkt tevens op dat het onduidelijk is 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**).[4] Naar de mening van SSC ontstaat er daarom grote rechtsonzekerheid voor de betrokkenen agrariërs. Hetgeen tevens naar voren komt in een zeer recent rapport van de Nationale Ombudsman van 4 november 2026, die concludeert dat: "*De onvoorspelbaarheid en de veranderlijkheid van het landbouwbeleid van de afgelopen jaren maken duidelijk **dat de overheid voor boeren geen betrouwbare partij is geweest**.*"[5] Ook concludeert de Nationale Ombudsman dat: *"In de afgelopen jaren hebben boeren meegemaakt **dat regels zomaar kunnen veranderen en verleende vergunningen kunnen worden ingetrokken**. Ik constateer als ombudsman dat de overheid de laatste jaren voor boeren niet transparant was. Zij voelden zich overvallen door besluiten die de overheid (centraal en decentraal) nam. **Tegenstrijdige regelgeving speelt hierin ook een rol**. Wanneer boeren constateren dat in een andere*

[1] **Opmerking vooraf**: cursivering, vetgedrukt en onderstreping, allen door advocaten.
[2] **Productie 14**: Brief Provincie Gelderland aan agrariërs in Stikstofreductiegebieden.
[3] **Productie 16**: de Stikstofreductiegebieden.
[4] **Productie 7:** Kamerbrief d.d. 26 juni 2026.
[5] **Productie 13:** Een rapport van de Nationale Ombudsman, 'Een boer met kiespijn lacht niet', 4 november 2026.

provincie of gemeente, of in grensgebieden zelfs in een buurland als België of Duitsland, voor vergelijkbare situaties wel vergunningen worden verleend terwijl zijzelf tegen beperkingen aanlopen, is voor hen niet altijd duidelijk waarop deze verschillen zijn gebaseerd. Het gevolg hiervan is dat boeren de afgelopen tien jaar weinig begrip konden opbrengen voor de maatregelen en regels waarmee zij te maken kregen (en soms nog hebben)."[6] SSC is van mening dat haar aangeslotenen niet langer in deze onzekerheid mogen en kunnen verkeren. Het is om deze reden dat eisers zich tot U.E.A. wenden.

Introductie SSC

1.3 SSC is in 2019 opgericht om te voorkomen dat voor de agrarische sector nadelige regelgeving onder andere op het gebied van beperking stikstofdepositie in werking treedt. SSC vertegenwoordigt daarbij alle landbouwsectoren.

1.4 De statutaire doelstellingen van SSC, welke in artikel 3 van de Statuten staan opgesomd, bestaan uit het volgende:

> *"De stichting heeft als doel:*
> *a. het behartigen van belangen van de Belanghebbenden op het gebied van de Milieumaatregelen en de gevolgen daarvan;*
>
> *b. het behartigen van de belangen van agrariërs."* [7]

1.5 SSC heeft aldus als statutair 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.

1.6 Het andere statutaire doel van SSC bestaat uit het behartigen van de belangen op het gebied van milieumaatregelen en de gevolgen daarvan, waaronder ook begrepen het stikstofbeleid van De Staat en het stikstofbeleid van de provincies. In de praktijk geeft SSC hier ook, zoals uit het navolgende volgt, blijk van.

1.7 Uit artikel 3 lid 2 van de Statuten volgt hoe SSC haar doel tracht te bereiken door:

> *"a. het informeren van belangen van de Belanghebbenden over de milieumaatregelen;*
>
> *b. het organiseren van de Belanghebbenden;*
>
> *c. het (doen) verrichten van onderzoek naar de gevolgen van de Milieumaatregelen;*
>
> *d. het (doen) inventariseren van de schade van de Belanghebbenden als gevolg van de Milieumaatregelen en het (ondersteunen bij) het indienen van verordeningen die strekken tot compensatie als hiervoor bedoeld*

[6] **Productie 13:** Een rapport van de Nationale Ombudsman, 'Een boer met kiespijn lacht niet', 4 november 2026.
[7] **Productie 1**: Kopie van de statuten van SSC en een KvK-uittreksel.

en/of anderszins in het belang zijn van de Belanghebbenden, en door het verrichten van al wat hiermee in de ruimste zin verband houdt of daartoe bevorderlijk kan zijn." [8]

1.8 SSC beweegt zich sinds haar formele oprichting als stichting op het vlak van (regelgeving op het gebied van) stikstof, de gevolgen van stikstof voor de natuur en de gevolgen van nadelige regelgeving op het gebied van stikstof voor de agrarische sector. Er worden feitelijke werkzaamheden door SSC uitgevoerd welke los staan van het voeren van juridische procedures en de werkzaamheden zijn bovendien niet (uitsluitend) in opdracht verricht.

1.9 Bekende acties en bereikte resultaten welke door SSC op dit gebied zijn uitgevoerd, zijn bijvoorbeeld:

i) Sinds de oprichting van SSC wordt de website van SSC aangevuld met nieuwsartikelen van actuele zaken die spelen omtrent stikstof om zo degene wiens belangen zij behartigd op de hoogte te houden van actuele ontwikkeling.[9] SSC zendt daarnaast nieuwsbrieven naar genoemde (deel van haar) belanghebbenden (aangeslotenen) om deze te voorzien van actuele informatie;

ii) Bestuursleden van de SSC worden regelmatig gevraagd als spreker(s) bij vergaderingen en/of evenementen op het gebied van stikstof, ook staat SSC regelmatig als standhouder bij evenementen;

iii) SSC heeft verschillende procedures geëntameerd op het gebied van stikstof, zo is SSC *(i)* op 28 februari 2023 een kort geding gestart tegen de Staat der Nederlanden waarbij werd gevorderd dat de AERIUS Calculator tijdelijk niet gebruikt zou worden bij het beoordelen van aanvragen van een natuurvergunning totdat de Staat deze had aangepast (ECLI:NL:RBDHA:2023:3601); *(ii)* daarnaast is zij door de rechtbank Overijssel, locatie Zwolle (Bestuursrecht) als derde-belanghebbende toegelaten in het handhavingsverzoek dat de Coöperatie Mobilisation for the Environment en Vereniging Leefmilieu hebben ingediend tegen De maatschap E.G.H. Keemers en A.J.C. Keemers-Ottenschot (zaaknummer: **ZWO 22 / 1764 PROWT**). De rechtbank Zwolle overwoog in haar brief van 21 juli 2023 aan (de advocaten van) SSC: *"In deze procedure doet zich echter de situatie voor dat er ook een beroep van rechtswege is ontstaan van Coöperatie Mobilisation for the Environment (MOB) en Vereniging Leefmilieu (VL) tegen het besluit van 23 maart 2023.* ***Uw belang is tegengesteld aan het belang van MOB en VL****. Daarom kunt uit op grond van artikel 8:26, eerste lid, van de Awb toch als derde-partij worden toegelaten tot deze procedure."*

SSC werd daarom op 15 september 2023 toegelaten haar zienswijze als derde-belanghebbende bij de rechtbank Overijssel in te dienen. Ook heeft SSC *(iii)* zich gevoegd in

[8] **Productie 1**: Kopie van de statuten van SSC en een KvK-uittreksel.
[9] **Productie 4**: Informatie website SSC.

de zaak van Greenpeace tegen de Staat, aan de zijde van de Staat. De rechtbank Den Haag oordeelde over dit verzoek dat: *"Anders dan Greenpeace heeft aangevoerd, **heeft SSC voldoende gemotiveerd dat haar achterban nadelige gevolgen kan ondervinden van de toewijzing van de vorderingen in de hoofdzaak**. Daarin beoogt Greenpeace te bereiken dat de Staat zorgdraagt voor een vermindering van de stikstofdepositie op de natuur. Volgens Greenpeace zijn er ingrijpende maatregelen nodig om te voldoen aan Europeesrechtelijke verplichtingen op grond van de Habitatrichtlijn. Deze ingrijpende maatregelen hebben volgens Greenpeace gevolgen voor individuele (agrarische) vergunninghouders, omdat in Nederland de intensieve landbouw, en met name de veehouderij, de grootste uitstoter van stikstof is. **Nu SSC opkomt voor de belangen van agrariërs die door deze maatregelen getroffen worden, is voldoende aannemelijk dat die agrariërs in hun bedrijfsvoering nadelige gevolgen kunnen ondervinden van toewijzing van de vorderingen van Greenpeace**."* [10]

Greenpeace heeft over deze kwestie op 25 april 2024 een kort geding gevoerd tegen de Staat. SSC heeft zich *(iv)* in deze procedure wederom kunnen voegen aan de zijde van de Staat.[11] De vorderingen van Greenpeace in dit kort geding zijn afgewezen,[12] maar op 22 januari 2025 heeft de rechtbank in genoemde bodemprocedure een toewijzend vonnis gewezen en SSC, naast de Staat, in de proceskosten veroordeeld. SSC is *(v)* tegen dit vonnis zelfstandig in hoger beroep gegaan tegen bij het Gerechtshof Den Haag (zaaknummer 200.355.556/01). Op 3 maart 2026 nam Greenpeace in deze procedure haar MvA. Verder heeft SSC *(vi)* een kort geding gestart tegen de Staat inzake nutriënten verontreinigde gebieden (hierna: **NV-gebieden**) aangewezen.[13] In deze NV-gebieden geldt een strengere gebruiksnorm voor stikstof dan in andere gebieden. SSC heeft gevorderd dat de Staat de aanwijzing van de NV-gebieden niet langer handhaaft c.q. buiten werking stelt, zodat de strenge stikstofgebruiksnorm niet meer van toepassing is. De voorzieningenrechter heeft de vordering afgewezen, waardoor SSC een hoger beroep procedure is gestart. Relevant om te vermelden is dat SSC in deze zaak ontvankelijk is verklaard. Ook heeft SSC *(vii)* een kort geding aangespannen tegen de provincie Noord-Brabant wegens onrechtmatige regelgeving. SSC was immers van mening dat de Omgevingsverordening van Noord-Brabant met betrekking tot stikstof reducerende maatregelen buiten werking gesteld c.q. gestaakt diende te worden. De voorzieningenechter van de rechtbank Oost-Brabant oordeelde dat artikel 3.98 van de Omgevingsverordening in strijd was met de rechtszekerheid, waardoor de provincie Noord-Brabant veroordeeld werd om zich (in ieder geval) tot en met 1 februari 2027 te onthouden van handhavingsmaatregelen voorvloeiend uit artikel 3.98 Omgevingsverordening.[14]

[10] Rb. Den Haag 27 december 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:20779, ro. 5.29 en Rb. Den Haag 22 januari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:578.
[11] Rb. Den Haag 6 juni 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:8736.
[12] Rb. Den Haag 6 juni 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:8736.
[13] Rb. Den Haag 6 mei 2026, ECLI:NL:RBDHA:2026:10625.
[14] Rb. Oost-Brabant 22 oktober 2026, ECLI:NL:RBOBR:2026:7488.

iv) SSC heeft (juridische) adviezen op laten stellen en uitgebracht in verschillende kwesties, welke van belang zijn voor de agrarische sector, zoals op het gebied van vergunningen, legalisatie knelgevallen, eisen convenant, stikstofruimte en schaarse rechten en over wetsvoorstellen;

v) SSC probeert druk op de politiek uit te oefenen c.q. haar te beïnvloeden door brieven te sturen, te lobbyen en gesprekken te voeren met ambtenaren/ministers; en leden van de Tweede Kamer;

vi) SSC steunt wetenschappelijke onderzoeken naar stikstof door een financiële bijdrage te leveren waardoor een bepaalde onderzoeken uitgevoerd kan worden. Zo heeft SSC bijvoorbeeld een donatie gedaan aan *Stichting Agri Facts* ten behoeve van het onderzoek *'Nitrogen Critical Loads'*. Het betreft een wetenschappelijk onderzoek naar de kritische depositiewaarden Stikstof. [15] Ook heeft SSC bijgedragen aan het wetenschappelijke rapport '*De Tweede Gordiaanse Knoop: Over de Rekenkundige Ondergrens (RKO) in het Nederlandse Stikstofbeleid - Een analyse vanuit wetenschap, recht, filosofie en beleid*' van Wouter de Heij.[16] Daarnaast heeft SSC een bijdrage geleverd aan het rapport van Centrum voor Landbouw en Milieu over Gasvormige Verliezen in Culemborg.;

vii) SSC heeft een notitie genaamd *Stikstofsleutels* laten opstellen met aanbevelingen hoe Nederland van het stikstofslot te krijgen. Deze notitie is verzonden aan alle leden van de vaste commissie LVVN van de Tweede Kamer en aan de informateurs gedurende de kabinetsformatie;

viii) SSC heeft jaarlijks een reeks bijeenkomsten waar de aangeslotenen worden geïnformeerd over de laatste stand van zaken in wetenschappelijke onderzoeken, wetgeving en lopende procedures. Ook in 2026 heeft SSC een twaalftal bijeenkomsten georganiseerd in maart en april. Daarnaast wordt er op 23 november 2026 een informatieavond georganiseerd door SSC over stikstofkennis voor bestuursleden, politici en statenleden;

ix) Per brief in februari 2025 heeft de toenmalige minister van LVVN kenbaar gemaakt dat SSC als belangenbehartiger genodigde zal zijn bij bestuurlijke en ambtelijke overleggen met sectorpartijen; en

[15] **Productie 2**: Activiteiten SSC.
[16] W. de Heij, '*De Tweede Gordiaanse Knoop: Over de Rekenkundige Ondergrens (RKO) in het Nederlandse Stikstofbeleid - Een analyse vanuit wetenschap, recht, filosofie en beleid*', Food4Innovations, juli 2026. Te raadplegen via: https://www.researchgate.net/publication/408367552_De_Tweede_Gordiaanse_Knoop_Over_de_Rekenkundige_Ondergrens_RKO_in_het_Nederlandse_Stikstofbeleid_-_Een_analyse_vanuit_wetenschap_recht_filosofie_en_beleid

x) Stikstofclaim heeft diverse voorstellen gedaan om overheidsregelgeving te verbeteren welke ook daadwerkelijk door het ministerie van LVVN zijn vervat in regelgeving, bijvoorbeeld omtrent gasvormige verliezen uit mest en excreties bij melkvee.

1.10 Volgens artikel 10, lid 1 van haar statuten kent SSC aangeslotenen.[17] Dit zijn natuurlijke of rechtspersonen, die behoren tot de belanghebbenden zoals volgt uit artikel 3 van haar statuten en die door het bestuur van SSC als zodanig zijn toegelaten. In lid 2 van dit artikel is bepaald dat het bestuur van SSC een register bijhoudt waarin de aangeslotenen staan vermeld. Deze aangeslotenen betreffen personen die negatieve gevolgen ondervinden van de milieumaatregelen, en dan met name stikstofmaatregelen. Het betreffen (circa) **3.000** natuurlijke- en rechtspersonen, waarvan 507 aangeslotenen gevestigd zijn in de Provincie, die zich bij SSC hebben aangesloten. Het betreft dan met name veehouders (melk- en pluimvee en varkens). Als **Productie 3** wordt een zwart gemaakte pagina van het totale zogenaamde *Excel* bestand overgelegd. In verband met de privacy, kiest SSC ervoor deze gegevens niet te overleggen. Desgewenst kan de lijst aan U.E.A. ter zitting op verzoek worden getoond.

1.11 Het oplossen van en voorkomen dat voor de agrarische sector nadelige regelgeving op het gebied van stikstof in werking treedt en het behartigen van belangen op het gebied van milieumaatregelen en de gevolgen daarvan, zijn concrete en ook relevante belangen die SSC zich blijkens het bovenstaande in (statutair) woord en daad aantrekt en die zij daarom tot haar belangen mag rekenen.

1.12 Gelet op het voorgaande is SSC van mening dat zij voldoet aan de eisen uit artikel 3:305a BW. Artikel 3:305 a BW bepaalt immers dat een stichting ontvankelijk is in haar vordering indien aan de volgende voorwaarden wordt voldoen:

(i) de rechtsvordering strekt tot bescherming van gelijksoortige belangen van andere personen (lid 1);

(ii) de stichting behartigt deze belangen ingevolge haar statuten (lid 1);

(iii) deze belangen zijn voldoende gewaarborgd omdat de stichting representatief is, gelet op de achterban en de omvang van de vertegenwoordigde vordering, en zij voldoet aan een aantal nadere voorwaarden (lid 1, uitgewerkt in lid 2, onderdelen a tot en met e);

(iv) de bestuurders betrokken bij de oprichting van de stichting, en hun opvolgers, hebben geen rechtstreeks of middellijk winstoogmerk, dat via de stichting wordt gerealiseerd (lid 3 sub a);

[17] **Productie 3:** Lijst aangeslotenen SSC (geanonimiseerd).

(v) de rechtsvordering heeft een voldoende nauwe band met de Nederlandse rechtssfeer (lid 3 sub b);

(vi) de stichting heeft in de gegeven omstandigheden voldoende getracht het gevorderde door het voeren van overleg met de gedaagde te bereiken (lid 3 sub c); en

(vii) de stichting stelt bestuursverslagen en jaarrekeningen op (lid 5).

1.13 SSC merkt op dat zij de Nederlandse agrariërs die negatieve gevolgen ondervinden van stikstofmaatregelen, waaronder begrepen de bepalingen uit hoofdstuk 4a van de Omgevingsverordening en de aanwijzing van Stikstofreductiegebieden, tot haar achterban rekent. SSC verwijst daarbij naar de lijst met aangeslotenen waardoor de achterban ook direct concreet wordt gemaakt. SSC is daarom van mening dat voldaan wordt aan het eerste vereiste. De door SSC behartigde belangen vallen binnen de statutaire doelomschrijving van SSC, opgenomen in artikel 3.2 van de Statuten.[18] Ook is SSC van mening dat zij voldoende representatief is om voor haar achterban op te komen.

1.14 De bestuurders van SSC hebben geen winstoogmerk en SSC stelt jaarlijks bestuursverslagen en jaarstukken op. Ook heeft de vordering van SSC een voldoende band met de Nederlandse rechtssfeer, nu de vordering is ingesteld tegen de Provincie en betrekking heeft op het Nederlandse mest- en stikstofbeleid. Ook beschikt SSC over een algemeen toegankelijke website waarop de informatie genoemd in artikel 3:305a lid 2 sub d BW te raadplegen is.[19]

1.15 Tevens wordt opgemerkt dat SSC voldoende getracht heeft om het gevorderde door het voeren van overleg met de Provincie te bereiken. SSC heeft de Provincie immers per brief van 15 oktober 2026 verzocht om duidelijkheid te geven over de kwestie.[20] De Provincie heeft op 21 oktober 2026 gereageerd dat zij meer tijd nodig heeft voor een inhoudelijke reactie.[21] SSC heeft daarom besloten om niet direct over te gaan tot het dagvaarden van de Provincie, maar tot op heden heeft SSC nog geen inhoudelijke reactie ontvangen van de Provincie. We zijn nu **drie weken verder !** en SSC heeft nog niets ontvangen.[22] De Provincie heeft daarmee nagelaten om inhoudelijk te reageren op de sommatiebrief van eisers.

1.16 SSC heeft aldus aangetoond dat zij heeft voldaan aan de voorwaarden uit artikel 3:305a lid 1, aanhef van lid 2 en lid 3 BW. Mocht U.E.A. van mening zijn dat SSC niet voldaan heeft aan alle

[18] **Productie 1**: Kopie van de statuten van SSC en een KvK-uittreksel.
[19] **Productie 4**: Informatie website SSC.
[20] **Productie 5**: Brief zijdens SSC d.d. 15 oktober 2026.
[21] **Productie 6**: Brief zijdens de Provincie d.d. 21 oktober 2026, *Kamerstukken II 2025/26*, 36800 XIV, nr. 87.
[22] **Productie 15**: E-mail zijdens advocaten SSC aan advocaten van de Provincie d.d. 10 november 2026.

voorwaarden (quod non!), dan is SSC subsidiair van mening dat haar een beroep op de uitzondering zoals genoemd in artikel 3:305a lid 6 BW toekomt. SSC dient immers gekwalificeerd te worden als een belangenbehartiger van agrariërs, maar met name voor agrariërs die schade vrezen door bijvoorbeeld stikstofbeleid. Het ideële doel van SSC is om stikstofmaatregelen van de overheid die volgens de stichting nadelig zijn voor de agrarische sector tegen te houden of buiten werking te laten stellen. Dat maakt dan ook dat SSC onderhavige procedure tegen de Provincie, welke betrekking heeft op hoofdstuk 4a van de Omgevingsverordening en de aanwijzing van de Stikstofreductiegebieden, voert vanuit haar ideëel doel. SSC verzoekt U.E.A. dan ook om SSC subsidiair ontvankelijk te verklaren op grond van artikel 3:305a lid 6 BW.

1.17 Bovendien wordt ook voldaan aan de voorwaarden zoals genoemd in artikel 1018c Rv. SSC merkt op dat het voeren van deze collectieve vordering efficiënter en effectiever is, dan het instellen van een individuele vordering. Zo is het immers niet efficiënt en ook proceseconomisch niet verantwoord als alle aangeslotenen van SSC uit Gelderland in de Stikstofreductiegebieden een eigen vordering in zouden stellen. Ook is de vordering van SSC niet summier ondeugdelijk. SSC voldoet daarmee ook aan de voorwaarden zoals genoemd in artikel 1018c Rv, meer specifiek 1018c lid 5 Rv. De onderhavige dagvaarding van SSC voldoet bovendien ook aan de voorwaarden uit artikel 1018c Rv.

Concluderend

1.18 Het oplossen van en voorkomen dat voor de agrarische sector nadelige regelgeving op het gebied van stikstof in werking treedt c.q. blijft en het behartigen van belangen op het gebied van stikstofmaatregelen - waaronder begrepen de bepalingen uit hoofdstuk 4a van de Omgevingsverordening en de aanwijzing van de Stikstofreductiegebieden - en de gevolgen daarvan, zijn concrete en ook relevante belangen die SSC zich blijkens het bovenstaande in (statutair) woord en daad aantrekt en die zij daarom tot haar belangen mag rekenen. Met haar rechtsvordering tegen de Provincie komt SSC op voor deze in haar statuten omschreven collectieve (rechts)belangen. Op grond van artikel 3:305a BW is SSC daarom ontvankelijk in haar rechtsvorderingen tegen de Provincie.

Spoedeisendheid

1.19 Door de invoering van hoofdstuk 4a van de Omgevingsverordening is er met ingang van 23 oktober 2026 een strenge beperking op activiteiten met stikstofemissie in de Stikstofreductiegebieden van toepassing. SSC is van mening dat er op dit moment een onhoudbare situatie is ontstaan voor de agrariërs in de Stikstofreductiegebieden. Deze onhoudbare situatie dient per direct op te houden te bestaan. Nu de huidige minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (hierna: **de Minister**) vanaf 1 januari 2027 instructies voor (landelijke) zones gaat opstellen en met provincies in overeenstemming zal gaan brengen, is het onbekend of het beleid van de Minister en de

toekomstige wetgeving die daaruit voortvloeit in lijn is met het beleid van de Provincie. Daardoor bestaat een reëel en actueel risico dat de provinciale begrenzing, de zwaarte van de verboden en de uitzonderingsmogelijkheden in hoofdstuk 4a niet aansluiten bij het landelijke beleid. Dat maakt dat de provinciale regels voor agrariërs niet slechts tijdelijk onzeker zijn, maar ook onnodig ingrijpend zijn. Te meer nu deze provinciale regels mogelijk op korte termijn in strijd zijn met het landelijke beleid. Dat betekent dat agrariërs nu ten onrechte beperkt worden in de Stikstofreductiegebieden in Gelderland. Het meest duidelijke voorbeeld is het niet mogen aanplanten van gewassen in de Stikstofreductiegebieden. Aangeslotenen die bijvoorbeeld een gemengd bedrijf hebben (veeteelt en akkerbouw), mogen nu ineens graslanden niet meer bewerken (zogenaamd scheuren), want het dient verplicht grasland te blijven. Dit grasland moet echter **nu** worden bewerkt (geploegd) om in het voorjaar gereed te zijn om er mogelijk uien of mais op te gaan telen.

1.20 De agrariërs in de Stikstofreductiegebieden dienen echter – ondanks deze onzekerheid – wel te handelen conform hoofdstuk 4a van de Omgevingsverordening, omdat zij anders het risico lopen dat de Provincie handhavend zal optreden. In dit verband verwijst SSC tevens naar het recente rapport van de Nationale Ombudsman, waaruit volgt dat regelgeving afwijkt en tegenstrijdig is met elkaar. De Nationale Ombudsman merkt daarover onder andere op dat: "*Uit de verhalen van boeren blijkt dat deze afstemming er de afgelopen jaren niet was; beleid of wet- en regelgeving op het ene beleidsterrein sprak beleid of wet- en regelgeving op een ander beleidsterrein tegen. Het perspectief van de boer stond niet centraal en er was geen aandacht voor de praktische gevolgen voor boeren van dit gebrek aan afstemming. (…) Voor boeren met grondgebied dat verspreid ligt over verschillende gemeenten of provincies geldt bovendien dat zij te maken hebben met regionale verschillen in beleid en regelgeving: iets wat op het ene deel van hun boerenbedrijf wel mag, mag op een ander deel van hun erf niet. Ook dit heeft geleid tot stilstand. Belangrijker nog is dat deze tegenstrijdigheden en onduidelijkheden het gebrek aan vertrouwen van boeren in de overheid hebben vergroot.*"[23]

1.21 Een lange bodemprocedure kan gelet op het voorgaande daarom niet worden afgewacht. Daarbij dient te worden opgemerkt dat voor agrariërs binnen de Stikstofreductiegebieden de maatregelen conform hoofdstuk 4a van de Omgevingsverordening aantoonbaar schade veroorzaken, waardoor ook om deze reden een lange bodemprocedure niet kan worden afgewacht.

25 pagina's

1.22 Voor het overige merkt SSC op dat de dagvaarding een omvang heeft van 30 pagina's. Op grond van artikel 3.12 van het Procesreglement dient SSC immers een korte toelichting te geven waarom de omvang van een processtuk van meer dan 25 pagina's noodzakelijk is. SSC meent dat de huidige

[23] **Productie 13:** Een rapport van de Nationale Ombudsman, 'Een boer met kiespijn lacht niet', 4 november 2026.

omvang van de dagvaarding noodzakelijk is gezien de feitelijke en juridische complexiteit van het dossier en de vele belangen die gemoeid zijn bij het dossier, zoals de grote onzekerheid voor de aangeslotenen van SSC en de spoedeisendheid. Ook de grote omvang van het dossier en de verschillende geschilpunten maken de huidige omvang van de dagvaarding noodzakelijk. Gelet op deze omstandigheden heeft SSC getracht U.E.A. volledig en zorgvuldig als mogelijk te informeren. SSC verzoekt U.E.A. dan ook om de huidige kort geding dagvaarding van 30 pagina's toe te staan.

2 FEITEN

De Stikstofreductiegebieden/zonering

2.1 De Provincie heeft, zoals in de inleidend besproken, recent Stikstofreductiegebieden aangewezen.[24] De Stikstofreductiegebieden zijn vanaf 23 oktober 2026 van kracht en zijn gelegen rondom vier Natura 2000-gebieden, waarbij een straal van 500 meter wordt aangehouden rondom het Natura 2000-gebied. In deze Stikstofreductiegebieden gelden vanaf 23 oktober 2026 bepaalde maatregelen, bestaande uit (1) een verbod op nieuwe veehouderijen (artikel 4a. 4 Omgevingsverordening – vestigingsverbod), (2) een verbod om een niet-grondgebonden veehouderijtak uit te breiden (artikel 4a.5 Omgevingsverordening – uitbreidingsverbod) en (3) een verbod om de zode van het gras te vernietigen op agrarisch gebruikte weidegrond (artikel 4a.9 Omgevingsverordening – verbod omzetten en scheuren van grasland).[25]

2.2 Daarnaast volgt uit de Omgevingsverordening dat alle veehouderijen in de Stikstofreductiegebieden hun uitstoot dienen te verminderen ten opzichte van een traditionele stal zonder luchtwassers. Van de veehouderijen wordt daarom verwacht dat zij stallen aanpassen, extra technieken toepassen en/of in dieraantallen minderen. De verplichting tot stalmodernisering hoeft volgens de Provincie 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.[26]

2.3 SSC merkt op dat de Minister heeft aangegeven dat hij eveneens gebruik wenst te gaan maken van een zoneringsgebied, maar daarbij wordt wel een andere aanpak dan de Provincie beoogd. Zo beoogt de Minister om deze zonering in te zetten om met name extensieve veehouderijen te verkrijgen. Uit het Maatregelenpakket van de Minister volgt: *"In de zones zullen boeren naar een*

[24] **Productie 16:** de Stikstofreductiegebieden.
[25] Het scheuren van grasland houdt in het mechanisch vernietigen (omploegen of frezen) van de graszode met een ploeg of frees, zodat de grond klaargemaakt kan worden voor herinzaai van gras of voor de teelt van een ander gewas. Naast het vernietigen van gras, mag het gras dus ook niet worden omgezet.
[26] Artikel 4a.6 van de Omgevingsverordening.

volwaardige extensieve vorm van landbouw moeten bewegen, waarmee agrarische activiteiten en grondgebruik in lijn worden gebracht met het herstel van het Natura 2000-gebied." [27]

2.4 De Minister beoogt dus om in 'zijn' 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 stalmoderniseringen en bij wijze van uitzondering op extensieve landbouw. Op dit punt is het beleid dus niet in lijn met de plannen van de Minister, 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 meer weidegang.

Het Stikstofwetsvoorstel

2.5 Ook in de nieuwste kamerbrief van 3 november 2026, waarin het stikstofwetsvoorstel (hierna: **het Stikstofwetsvoorstel**) nader wordt uitgelegd, wordt door de Minister bevestigd dat ook hij gebruik wenst te maken van zoneringsgebieden.[28] Daarbij zijn er echter wel een aantal grote verschillen voor de maatregelen in deze gebieden. De Minister wenst immers de volgende zeven maatregelen toe te gaan passen:

(1) extensiveren met een norm van 1,5 GVE/ha;
(2) een maximum totale stikstofgebruiksnorm van 170 kg stikstof per hectare per jaar;
(3) verplichte gewasrotatie van 1 : 3 met bijbehorende lijst rustgewassen;
(4) regels gebruik gewasbeschermingsmiddelen;
(5) regels hydrologie en grondwateronttrekking;
(6) mestvrije stroken van 5 meter langs beken; en
(7) mogelijke regel veranderend grondgebruik.

2.6 SSC merkt op dat de maatregelen van de Provincie afwijken van die van de Minister, waarbij met name maatregel 3 van het Stikstofwetsvoorstel in het oog springt. Zo verbiedt de Provincie immers om in de Stikstofreductiegebieden over te gaan tot het scheuren van grasland, terwijl de Minister juist een verplichte gewasrotatie voorschrijft. Het betreft een duidelijke bevestiging van één van de conclusies van de Nationale Ombudsman in zijn rapport van 4 november 2026. Agrariërs worden namelijk geconfronteerd met elkaar tegensprekende regelgeving.[29] Dat mag in een rechtstaat als Nederland niet mogelijk zijn. Voor agrariërs in Groningen, Noord-Brabant of Drenthe dienen

[27] **Productie 6**: Brief zijdens de Provincie d.d. 21 oktober 2026, *Kamerstukken II 2025/26*, 36800 XIV, nr. 87, p. 13.
[28] **Productie 8**: Kamerbrief d.d. 3 november 2026.
[29] **Productie 13:** Een rapport van de Nationale Ombudsman, 'Een boer met kiespijn lacht niet', 4 november 2026.

dezelfde regels te gelden als in Gelderland. Zeker indien zij zo ingrijpend zijn zoals die in Gelderland vanaf 23 oktober 2026 zijn ingevoerd.

2.7 Een van de maatregelen die door de Minister in zijn Stikstofwetsvoorstel is opgenomen, is de verplichte gewasrotatie en rustgewassen (Verplichte gewasrotatie van 1:3 met bijbehorende lijst rustgewassen). Uit bijlage 3 bij de kamerbrief volgt hierover: *"De verplichte minimale 1:3 rotatie betreft het verplicht minimaal eens in de drie jaar telen van een rustgewas op elk perceel in de zone, of minimaal 2:6 als de ondernemer **ervoor kiest om 2 jaar achter elkaar gras te telen**, ongeacht de grondsoort. Deze maatregel geldt voor specifieke percelen. Met de juiste samenstelling van de lijst met rustgewassen heeft deze regel een sturend effect op de teeltkeuze en draagt daarmee bij aan een betere bodem- en waterkwaliteit. Echter, provincies mogen eigen beleid maken ter vervanging van het landelijke beleid mits dit een eenzelfde en geborgd effect heeft als het Rijksbeleid.'* [30]

2.8 Provincies mogen dus eigen beleid maken ter vervanging van het landelijke beleid **mits** dit een eenzelfde en geborgd effect heeft als het Rijksbeleid. Het landelijke beleid is echter gericht op de verbetering van bodem- en waterkwaliteit, terwijl het beleid van de Provincie juist is gericht op stikstofreductie in de vier door haar aangewezen Stikstofreductiegebieden. De Minister wil dat er **maximaal** twee jaar op een perceel gras wordt geteeld, van de Provincie mag je op dat perceel nooit iets anders meer dan gras telen. Het verbod om grasland te scheuren en om te zetten, is volgens SSC dan ook niet in lijn met het Rijksbeleid en wijkt daar zelfs 180 graden van af. Volgens SSC en haar aangesloten agrariërs is het dus – op z'n zachtst gezegd - onduidelijk wat nu precies wanneer geldt in de Stikstofreductiegebieden van de Provincie en de beoogde zoneringsgebieden van de Minister.

Ecologisch totaalbeeld ontbreekt

2.9 Tevens merkt SSC op dat een ecologische onderbouwing c.q. totaalbeeld ontbreekt. De Provincie stuurt enkel op emissie van stikstof en **niet** op de depositie van stikstof.[31] *Hekkelman Advocaten* heeft zich in haar advies van 14 juli 2026 aan de Provincie ook over deze kwestie uitgelaten en aangegeven dat: *"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 Logtsebaan lijn)."* [32] Gezien het gegeven dat nog niets eens een ecologisch totaalbeeld bestaat met het maatregelenpakket van de Provincie, acht SSC dit in strijd met het rechtszekerheids-, zorgvuldigheids- en evenredigheidsbeginsel. De Provincie voert immers lukraak zonder enige wetenschappelijke onderbouwing, laat staan een verplicht ecologisch totaalbeeld, regelgeving in die vergaande gevolgen hebben voor de agrariërs maar waarvan het

[30] **Productie 12**: Bijlage III bij kamerbrief d.d. 3 november 2026.
[31] Beleidsdocument Provincie Gelderland, p. 9.
[32] **Productie 9:** Advies Hekkelman Advocaten, 14 juli 2026, p. 14 & 15.

beoogde resultaat van deze maatregelen ook de Provincie **niet** bekend is. Ze doet met andere woorden maar wat in de hoop (blijkbaar) om stikstof emissie te verminderen. Daarnaast merkt SSC op dat het ecologische totaalbeeld van de Minister eveneens ontbreekt. De kans dat immers aanvullende maatregelen moeten worden genomen door de betrokken bedrijven in de Stikstofreductiegebieden, is zeer aannemelijk aangezien het gewenste ecologische totaalbeeld niet in kaart is gebracht en de benodigde maatregelen dus niet op voorhand vaststaan. Dat maakt dat het onduidelijk is wat de huidige staat is van de natuur in de Natura 2000-gebieden grenzend aan de Stikstofreductiegebieden, wat het gewenste effect is en wanneer dit gewenste effect bereikt wordt. Ook is het de vraag of de maatregelen aan een stikstofreductie en/of verbetering van de natuur zullen bijdragen. SSC is daarom van mening dat de maatregelen van de Provincie dan ook niet evenwichtig en geschikt zijn. Dit ziet zowel op de verbodsbepalingen die per 23 oktober 2026 ingaan, als op de overige maatregelen (waaronder begrepen grondgebonden biologische bedrijven en bedrijven met minstens 3.020 uur weidegang per jaar).[33]

Waarom juist deze vier gebieden, en waarom 500m?

2.10 In dit verband merkt SSC tevens op dat onduidelijk is waarom de Provincie de Stikstofreductiegebieden heeft aangewezen en waar de zone van 500 meter op gebaseerd is. Door de Provincie wordt enkel genoemd dat: "***Het doel van de te nemen maatregelen binnen de stroken is dat de stikstofemissie vanuit deze stroken fors daalt ten opzichte van 2018***. *Dat vraagt veel. Die reductie draagt bij aan het herstel van de natuur. Wanneer een reductie zou worden gerealiseerd van 70% van alle stikstofemissies in de strook van 500 meter, dan wordt een reductie van de depositie verwacht van circa 75 mol per hectare per jaar voor de Veluwe en circa 145 mol per hectare per jaar voor de Landgoederen Brummen."*[34] Dus er moet blijkbaar 70% stikstofemissie in deze stroken worden gerealiseerd?

2.11 Daarnaast volgt uit het PLANmer over de keuze voor stroken van 500 meter dat: *"Onderzoek wijst uit dat er bij de eerste 500 meter rondom de bron nog een duidelijk aanwijsbare relatie is tussen de bron en de neerslag van de stikstof (Tietema et al, 2023).* ***De keuze voor stikstofstroken van 500 meter gaat dus uit van de redenatie dat er in de eerste 500 meter rondom de overbelaste natuur gerichter bijgedragen kan worden met directe depositievermindering.***"[35] De keuze voor stikstofstroken van 500 meter wordt dus gebaseerd op de redenering dat er binnen die zone nog een duidelijk aanwijsbare relatie is tussen de bron en de **neerslag** van de stikstof (depositie). Dit betreft dus geen redenering vanuit het beoogde herstel van de natuur, maar een soort van pragmatische keuze, waarvan dan wordt gehoopt dat die bijdraagt tot vermindering van stikstofdepositie.

[33] Artikel 4a.6 Omgevingsverordening.
[34] **Productie 11**: Denkrichting invulling beleid stikstofstroken.
[35] **Productie 10:** Milieueffectrapport plan MER Stikstofreductiegebieden, het volledig rapport is te raadplegen via: https://gelderland.stateninformatie.nl/document/17134326/1/Bijlage%2B3_6%2BMilieueffectrapport%2Bplan-MER%2Bstikstofreductiegebieden

2.12 Dat het slechts een pragmatische keuze is volgt volgens SSC ook uit de volgende redenering van de Provincie: *"Er is een grote noodzaak tot forse maatregelen gericht op stikstofreductie. In dat kader is zelfs de strook van 500 meter op zichzelf onvoldoende. Het halveren van de strook is daarom onverstandig, dat helpt de juridische houdbaarheid van het stikstof- en vergunningenbeleid van de provincie Gelderland niet vooruit, met alle nadelen van dien voor (agrarische) ondernemers, organisaties en particulieren.* ***In de uitvoering biedt een strook van 500 meter ook voordelen, want een grotere strook levert minder enclaves en grensgevallen op. Daarom kiest de provincie Gelderland voor 500 meter.***"[36]

2.13 Ook is volstrekt onduidelijk waarom er concreet voor de betreffende vier stikstofreductiegebieden is gekozen. De stikstofreductiegebieden zouden door de Provincie zijn bepaald op basis van de ligging van stikstofgevoelige habitats (leefgebieden van planten of dieren). Daarnaast zouden de stikstofreductiegebieden een uitwerking zijn van het Gelderse strokenbeleid. Dit beleid maakt deel uit van de bredere Gelderse stikstofaanpak. Ook hiermee is volgens SSC nog geen concrete onderbouwing gegeven waarom de betreffende vier gebieden wel als Stikstofreductiegebied worden aangemerkt en andere gebieden binnen provincie Gelderland niet.

2.14 Gezien het feit dat zowel het ecologisch totaalbeeld ontbreekt, niet is onderbouwd waarom is gekozen voor de betreffende vier stikstofreductiegebieden en de omvang van 500 meter rondom een Natura 2000-gebied, vraagt SSC zich (terecht) af waarom een bepaalde (agrarische) onderneming aan de rand van het Stikstofreductiegebied wel aan de maatregelen moet voldoen, terwijl een vergelijkbare onderneming die een aantal (kilo)meter verderop is gevestigd, zich niet aan de maatregelen hoeft te houden. Een antwoord op deze vraag heeft zij echter niet kunnen terugvinden in de beleidsstukken van de Provincie en de Provincie heeft dit ook niet nader toegelicht. Ze doet met andere woorden maar wat, omdat ze blijkbaar "iets" wil doen. Van kenbaar en transparant beleid en wat er nu exact mee wordt beoogd is geen sprake. Iets dat de Nationale Ombudsman in zijn rapport van 4 november 2026 ook al als één van zijn kritiekpunten benoemd.

Defensie heeft uitzonderingspositie

2.15 Voorts dient te worden opgemerkt dat volstrekt niet duidelijk is hoe de Provincie gaat monitoren dat de betreffende Natura 2000-gebieden rond stikstofreductiegebieden verbeteren. Als je niet weet wat het doel is, hoe kun je dat doel dan ooit bereiken? In dit verband dient tevens opgemerkt te worden dat de Provincie een opvallende keuze heeft gemaakt rondom de Veluwe. Agrariërs dienen immers af te schalen, terwijl defensie daar juist aan het uitbreiden is wat zorgt voor een verhoging van de stikstofemissie. Maar goed defensie aanpakken, licht politiek thans zeer gevoelig, en agrariërs aanpakken, maakt blijkbaar niet uit.

[36] **Productie 11**: Denkrichting invulling beleid stikstofstroken, p. 8.

2.16 In het voorbereidingsbesluit staat immers dat activiteiten die van groot openbaar belang zijn, waaronder defensie, kunnen doorgaan, ook als zij stikstof uitstoten die neerslaat op het Natura 2000-gebied.[37] Dit is voor agrariërs en voor SSC niet te rijmen. De bedrijfsvoering van agrariërs in Stikstofreductiegebieden dient beperkt te worden voor (vermeend) natuurherstel, terwijl militaire activiteiten en bijbehorende infrastructuur juist kunnen en mogen worden uitgebreid. De Provincie vraagt van agrariërs een harde, meetbare en langdurige inspanning, terwijl voor defensie een uitzonderingsregime bestaat. Zonder transparante onderbouwing — bijvoorbeeld over de omvang van de stikstofemissie, de duur van de uitzondering, de mitigatiemaatregelen en de compensatie — ondermijnt dit het vertrouwen in het stikstofbeleid en in de (provinciale) overheid. SSC merkt op dat precies die wisselende en ongelijk toegepaste regels bijdragen aan de rechtsonzekerheid voor agrariërs.

Nationale Ombudsman extreem kritisch

2.17 In een rapport van 4 november 2026 van de Nationale Ombudsman wordt deze rechtsonzekerheid voor agrariërs eveneens gesignaleerd en onderstreept.[38] Uit het rapport van de Nationale Ombudsman volgt immers dat er veel beleid over boeren wordt gemaakt, maar dat er te weinig met boeren samen wordt gewerkt. Volgens de Nationale Ombudsman is de Nederlandse overheid onbetrouwbaar, is er geen afstemming tussen verschillende overheden en overheidsinstanties, is beleid en wet- en regelgeving veelal onduidelijk en/of niet transparant en wordt er niet naar boeren geluisterd.

2.18 De Nationale Ombudsman concludeert onder andere dat de Nederlandse overheid in de afgelopen jaren onvoldoende betrouwbaar is geweest voor boeren: *"Betrouwbaarheid betekent dat de overheid doet wat ze zegt en geen beloften doet die ze niet waar kan maken.* ***De onvoorspelbaarheid en de veranderlijkheid van het landbouwbeleid van de afgelopen jaren maken duidelijk dat de overheid voor boeren geen betrouwbare partij is geweest. Beleidsvoornemens zijn gewijzigd, ingetrokken of uitgesteld, terwijl belangrijke besluiten over onder meer stikstof, mest en vergunningverlening lange tijd onzeker bleven. Ditzelfde geldt voor de wet- en regelgeving voor de agrarische sector.*** *Als ombudsman zie ik dat de impact van deze onbetrouwbaarheid van de overheid groot is; voor het boerenbedrijf en voor het persoonlijk leven van boeren. Deze onbetrouwbaarheid heeft de afgelopen jaren geleid tot stilstand en gebrek aan toekomstperspectief voor boeren. Daarmee heeft ze ook geleid tot een stilstand in nieuwe ontwikkelingen en innovaties die het boerenbedrijf duurzamer en bestendiger kunnen maken."* [39]

2.19 Daarbij merkt SSC op dat het haar is opgevallen dat de Nationale Ombudsman ook adviseert om een goede afstemming te laten plaatsvinden tussen verschillende overheden en overheidsinstanties, en om duidelijke en transparante wetgeving toe te passen. De Nationale

[37] Zie: https://actieplanwonen.gelderland.nl/themas/stikstof/voorbereidingsbesluit
[38] **Productie 13:** Een rapport van de Nationale Ombudsman, 'Een boer met kiespijn lacht niet', 4 november 2026.
[39] **Productie 13:** Een rapport van de Nationale Ombudsman, 'Een boer met kiespijn lacht niet', 4 november 2026.

Ombudsman merkt daarover op dat: "*Behoorlijk overheidshandelen houdt ook in dat de overheid een regierol pakt.* ***Dat betekent dat de overheid zo veel mogelijk als één overheid handelt****, waar nodig samenwerkt met andere organisaties en handelt vanuit het perspectief van de burger, in dit onderzoek het boerenperspectief, en niet vanuit het perspectief van de eigen organisatie. Deze regierol vereist afstemming en samenwerking tussen verschillende beleidsterreinen en tussen verschillende (centrale en decentrale) overheden. Uit de verhalen van boeren blijkt dat deze afstemming er de afgelopen jaren niet was****; beleid of wet- en regelgeving op het ene beleidsterrein sprak beleid of wet- en regelgeving op een ander beleidsterrein tegen****. Het perspectief van de boer stond niet centraal en er was geen aandacht voor de praktische gevolgen voor boeren van dit gebrek aan afstemming. Meer dan in veel andere sectoren komen op het boerenerf regels en beleidsdoelen uit verschillende beleidsterreinen en van verschillende overheden samen. De boeren hebben niet alleen te maken met landbouwbeleid, maar ook met regelgeving op het gebied van onder meer natuur, stikstof, water, klimaat, milieu, ruimtelijke ordening en dierenwelzijn, afkomstig van zowel de Europese Unie, de Rijksoverheid als provincies en gemeenten. Ik zie dat deze stapeling van beleid en deze regeldichtheid bij boeren hebben geleid tot een impasse.* ***Voor boeren met grondgebied dat verspreid ligt over verschillende gemeenten of provincies geldt bovendien dat zij te maken hebben met regionale verschillen in beleid en regelgeving: iets wat op het ene deel van hun boerenbedrijf wel mag, mag op een ander deel van hun erf niet. Ook dit heeft geleid tot stilstand. Belangrijker nog is dat deze tegenstrijdigheden en onduidelijkheden het gebrek aan vertrouwen van boeren in de overheid hebben vergroot****."*[40]

2.20 Ook wordt door de Nationale Ombudsman opgemerkt dat: *"Het vereiste van transparantie betekent dat de overheid open, duidelijk en voorspelbaar is over wat ze doet en waarom. Uit de ervaringen van de boeren blijkt dat zij vaak te maken hadden met een overheid die onduidelijk en onvoorspelbaar was in haar beleid en wet- en regelgeving. In de afgelopen jaren hebben boeren meegemaakt dat regels zomaar kunnen veranderen en verleende vergunningen kunnen worden ingetrokken. Ik constateer als ombudsman dat de overheid de laatste jaren voor boeren niet transparant was. Zij voelden zich overvallen door besluiten die de overheid (centraal en decentraal) nam.* ***Tegenstrijdige regelgeving speelt hierin ook een rol. Wanneer boeren constateren dat in een andere provincie of gemeente, of in grensgebieden zelfs in een buurland als België of Duitsland, voor vergelijkbare situaties wel vergunningen worden verleend terwijl zijzelf tegen beperkingen aanlopen, is voor hen niet altijd duidelijk waarop deze verschillen zijn gebaseerd****. Het gevolg hiervan is dat boeren de afgelopen tien jaar weinig begrip konden opbrengen voor de maatregelen en regels waarmee zij te maken kregen (en soms nog hebben)."*[41]

2.21 *In casu* schort het wederom aan een goede afstemming tussen het Rijk en de Provincie. De Provincie voert namelijk afwijkend beleid in dan door het Rijk wordt voorgesteld in het Maatregelenpakket en het Stikstofwetsvoorstel. Hoofdstuk 4a van de Omgevingsverordening is immers op verschillende onderdelen in strijd met de plannen van de Minister, hetgeen leidt tot grote rechtsonzekerheid. Dat kan natuurlijk niet, hetgeen ook onderstreept wordt door het rapport

[40] **Productie 13:** Een rapport van de Nationale Ombudsman, 'Een boer met kiespijn lacht niet', 4 november 2026.
[41] **Productie 13:** Een rapport van de Nationale Ombudsman, 'Een boer met kiespijn lacht niet', 4 november 2026.

van de Nationale Ombudsman. **Te meer nu een ecologische onderbouwing van de huidige situatie, maar ook van het te bereiken doel ontbreekt**. Het is aldus totaal onduidelijk in welke mate de natuur zou moeten verbeteren en of de maatregelen van de Provincie überhaupt een positief effect gaan hebben op het verbeteren van de natuur en het verlagen van de stikstofemissie.

2.22 Gelet op het voorgaande heeft SSC de Provincie op 15 oktober 2026 een brief gestuurd en de Provincie gesommeerd om 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 moment dat de plannen van de Minister definitief zijn aangenomen en uit jurisprudentie volgt dat het maatregelenpakket van de Provincie als passende maatregel juridisch houdbaar is.[42] De Provincie heeft per brief van 21 oktober 2026 gereageerd dat zij niet zal voldoen aan de sommaties van SSC.[43] Een inhoudelijke reactie heeft de Provincie echter achterwege gelaten. Wel heeft de Provincie haar verhinderdata gegeven voor een eventuele kort geding-procedure.

2.23 Nu de Provincie geen gehoor heeft gegeven aan de sommaties van SSC en ook niet inhoudelijk wenst te reageren op de stellingen van SSC, bestaat er alsnog een grote rechtsonzekerheid voor de aangeslotenen van SSC. Op dit moment is er sprake van een onhoudbare situatie, met grote rechtsonzekerheid voor agrariërs in de Provincie tot gevolg. SSC heeft derhalve recht en belang om in deze spoedeisende aangelegenheid in kort geding een voorziening bij voorraad te vragen.

3 JURIDISCH KADER

3.1 SSC vordert primair dat sprake is van onrechtmatige wetgeving nu SSC van mening is dat hoofdstuk 4a van de Omgevingsverordening in strijd is met andere hogere wetgeving en/of met het ongeschreven recht (zoals de algemene rechtsbeginselen of de algemene beginselen van behoorlijk bestuur). Daarnaast is SSC van mening dat sprake is van onrechtmatige wetgeving door een onrechtmatige inmenging op het eigendomsrecht.

Bevoegdheid civiele rechter

3.2 SSC is van mening dat de civiele rechter bevoegd is om over voornoemde kwestie te beslissen, nu er geen bestuursrechtelijke voorziening open staat. Er is *in casu* immers geen sprake van een besluit in de zin van de Awb, waardoor een voorlopige voorziening niet kan worden gestart wegens een gebrek

[42] **Productie 5**: Brief zijdens SSC d.d. 15 oktober 2026.
[43] **Productie 6**: Brief zijdens de Provincie d.d. 21 oktober 2026.

aan connexiteit. Bovendien dient te worden opgemerkt dat SSC van mening is dat sprake is van (onder andere) onrechtmatige wetgeving, waardoor Uw voorzieningenrechter bevoegd is om over dit geschil te beslissen op grond van de artikelen 99 Rv jo. 254 e.v. Rv.

Rechterlijk bevel en onrechtmatige wetgeving

3.3 Krachtens artikel 3:296 BW vordert SSC de Provincie te bevelen om de artikelen uit hoofdstuk 4a van de Omgevingsverordening buiten werking te stellen, althans onmiskenbaar onverbindend te verklaren, althans niet te zullen handhaven.

3.4 Het rechterlijk bevel en verbod, ook wel het gebod of verbod (hierna samen: **het rechterlijk bevel**), is een middel om een ander iets te laten doen of na te laten. Het rechterlijk bevel roept geen nieuwe verplichting in het leven en verbiedt niet iets wat daarvoor wel was toegestaan.[44] Het rechterlijk bevel geeft aan dat iemand tot iets gehouden is of dat hem iets verboden is waardoor een onrechtmatige situatie voorkomen kan worden. Niet vereist voor het rechterlijk bevel is een toerekenbare tekortkoming.[45] De schade hoeft bovendien niet te zijn geleden om een rechterlijk bevel te vorderen.[46] Verder dient sprake te zijn van een (reële dreiging van de) schending van de rechtsplicht. Voordat de rechter een rechterlijk bevel uitspreekt, moet aan een aantal voorwaarden voldaan zijn. Zo moet er sprake zijn van een (dreigende) schending van een rechtsplicht, het verbod of bevel moet worden gevorderd door een ander jegens wie de aangesprokene verplicht is iets te geven, te doen of na te laten.[47] Tevens dient degene die het rechterlijk bevel vordert voldoende belang te hebben in de zin van artikel 3:303 BW.

3.5 Zoals reeds besproken, is SSC van mening dat sprake is van onrechtmatige wetgeving. De Provincie kan immers ook onrechtmatig handelen door het uitvaardigen van wetgeving. Het uitvaardigen van een wettelijke regel is onrechtmatig als deze in strijd is met andere hogere wetgeving of met het ongeschreven recht (zoals de algemene rechtsbeginselen of de algemene beginselen van behoorlijk bestuur). Indien blijkt dat een wet (in materiële zin) in strijd is met hogere regelgeving of met algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals *in casu*, kan een rechter oordelen dat een wet (of een deel daarvan) buiten toepassing dient te worden gelaten. Indien komt vast te staan dat een wet in materiële zin onrechtmatig is, dan kan dit automatisch aan een overheidsorgaan, *in casu* de Provincie, worden toegerekend. Een overheidsorgaan wordt immers geacht op de hoogte te zijn van de hogere regelgeving en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur waarmee de materiële wet in strijd kan zijn c.q. is.

[44] Van der Helm, 2019/2.
[45] Asser/Hartkamp & Sieburgh 6-IV 2019/153.
[46] HR 13 november 1914, ECLI:NL:HR:1914:27, NJ 1915/98, m.nt E.M. Meijers (Kieft/Otjes); HR 4 januari 1952 ECLI:NL:HR:1952:175, NJ 1953/158 en HR 29 maart 1974 ECLI:NL:PHR:1974:AC5430, NJ 1974/344.
[47] Van der Helm, 2019/15.

3.6 SSC zal hierna aantonen aan bovenstaande eisen te voldoen, waardoor zij met succes een rechterlijk bevel kan vorderen. Ook zullen zij aantonen dat hoofdstuk 4a van de Omgevingsverordening onrechtmatig is.

Voldoende belang

3.7 SSC merkt allereerst op dat zij een voldoende belang heeft bij de vorderingen in de zin van artikel 3:303 BW. Het belang van SSC – er uit bestaande dat zij duidelijkheid wenst te verkrijgen over de onrechtmatigheid en juridische houdbaarheid van de bepalingen uit hoofdstuk 4a van de Omgevingsverordening – is voldoende om een procedure te rechtvaardigen.[48] Daarnaast is het belang van SSC bij het instellen van de vordering evenredig aan het belang van de Provincie en dat van een behoorlijke rechtspleging.[49]

PRIMAIR

Onrechtmatigheid

3.8 SSC vordert primair dat sprake is van onrechtmatige wetgeving nu SSC van mening is dat hoofdstuk 4a van de Omgevingsverordening in strijd is met andere hogere wetgeving en/of met het ongeschreven recht (zoals de algemene rechtsbeginselen of de algemene beginselen van behoorlijk bestuur), waardoor het onmiskenbaar onverbindend is.

3.9 SSC merkt allereerst op dat sprake is van onrechtmatige wetgeving doordat het beleid van de Provincie niet aansluit op het beoogde beleid van de Minister. Zo wil ook de Minister zoneringsgebieden gaan aanwijzen, waarin hij beoogt om een zevental maatregelen toe te passen (verwezen wordt naar randnummer 2.5). Opgemerkt wordt dat de Minister vooral inzet op het extensiveren van landbouw met een norm van 1,5 GVE/ha. Daarentegen heeft de Provincie reeds stikstofreductiegebieden aangewezen, waarin zij een heel ander doel voor ogen heeft, namelijk een omschakeling naar emissiearme stalsystemen. Dit is volgens SSC in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel, doordat eenduidigheid in landelijk en provinciaal beleid ontbreekt.

3.10 Een ander voorbeeld waarin het gebrek aan eenduidigheid duidelijk naar voren komt, betreft dat de Minister inzet op een verplichte gewasrotatie van 1 : 3 met bijbehorende lijst rustgewassen, welke maatregel vooral gericht is op herstel van de bodem- en waterkwaliteit. De Provincie heeft daarentegen per 23 oktober 2026 een verbod ingelast tot het scheuren van grasland en het omzetten van grasland in stikstofreductiegebieden. Ook op dit punt is het beleid van de Provincie dus eveneens tegenstrijdig met de beoogde plannen van de Minister. Ook dit roept de nodige

[48] Parlementaire Geschiedenis BW Boek 3 1981, p. 915.
[49] HR 12 april 2019, ECLI:NL:HR:2019:590, NJ 2019/238, m.nt. T.F.E. Tjong Tjin Tai.

rechtsonzekerheid op voor onder meer de (aangesloten) agrariërs die zich thans bevinden in stikstofreductiegebieden.

3.11 Naast de verschillende uitgangspunten tussen het beleid van de Provincie en het beoogde ministeriele beleid, acht SSC de maatregelen van de Provincie onrechtmatig, omdat een ecologisch totaalbeeld ontbreekt. Omdat er op dit moment nog geen ecologisch totaalbeeld bestaat met het maatregelenpakket van de Provincie, acht SSC dit in strijd met het zorgvuldigheids-, motiverings- en evenredigheidsbeginsel. Als er immers wel een ecologisch totaalbeeld zou zijn, kunnen er concrete maatregelen genomen worden om dat te realiseren.

3.12 Gezien het ecologisch totaalbeeld ontbreekt, en niet nader is onderbouwd waarom de vier stikstofreductiegebieden zijn gekozen en aldaar stroken van 500 meter zijn aangewezen, acht SSC ook dit in strijd met het zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel. Bovendien is het volgens SSC onevenredig om agrariërs binnen stikstofreductiegebieden verbodsbepalingen, zoals het scheuren en omzetten van grasland, op te leggen. Onduidelijk is immers of dit daadwerkelijk noodzakelijk is, en/of de maatregel ook daadwerkelijk geschikt is om het uiteindelijke doel te bereiken. En wanneer is dat doel precies bereikt? De Provincie heeft tot op heden immers geen ecologische onderbouwing gegeven van de huidige situatie, maar ook niet van het doel wat bereikt zou moeten worden. Naar de mening van SSC wordt er daarom ook in strijd met het evenredigheidsbeginsel gehandeld.

Geen passende maatregel

3.13 Tevens zouden de betreffende maatregelen in stikstofreductiegebieden volgens de Provincie nodig zijn omwille van het feit dat stikstofreductie zou moeten plaatsvinden en om die reden zou het gehele maatregelenpakket worden aangemerkt als passende maatregel c.q. beheermaatregel in de zin van artikel 6 lid 3 Habitatrichtlijn. SSC merkt op dat aan een passende maatregel veelal vormvoorschriften verbonden dienen te worden, waarmee kan worden bezien of wordt voldaan aan de maatregel. 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.[50] En juist die vraag komt aan de orde bij beoordeling of de maatregelen geschikt, en dus evenredig zijn, om hun

[50] Artikelen 4a.4, 4a.5 jo. 5.83a, 4a.6, 4a.8, 4a.9, 4a.10 Omgevingsverordening.

doel te bereiken. Dit geldt ook voor de maatregelen die zien op stalmodernisering, mindering van vee of omschakeling naar extensieve landbouw.[51] Onduidelijk is immers of de reductie van stikstof zoals voorgeschreven zal worden behaald door maatregelen als een mindering in dieraantallen, 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 kunnen worden aangemerkt als een passende maatregel in de zin van artikel 6 lid 3 Habitatrichtlijn. Volgens SSC is de technische haalbaarheid en geschiktheid van de maatregelen zijn immers niet vast komen te staan.

3.14 Voorts merkt SSC op dat uit het beleid onvoldoende blijkt of natuurvergunningen worden verleend voor de vereiste stalmoderniseringen. 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.[52] Uit het advies van haar adviseur *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 (…).*"[53] Ook *Hekkelman Advocaten* wijzen op de noodzaak om omgevingsvergunningen voor Natura 2000-activiteiten te verlenen voor aanpassingen waarbij onder de plafondwaarde moet worden gebleven.

3.15 Het voorgaande maakt dat er naar de mening van SSC geen sprake is van een passende maatregel. Daarnaast wijst SSC erop dat er veel onzekerheid is in de rechtspraak over reductie van emissiearme huisvestingssystemen, waardoor een passende beoordeling eveneens van belang is.

3.16 Voor het overige wijst SSC op het feit dat stikstofreductie als een mitigerende maatregel beschouwd wordt, welke niet zonder meer leidt tot natuurherstel. Volgens SSC neemt de Provincie *in casu* vooral bronmaatregelen die gericht zijn op het verminderen van stikstofuitstoot, ofwel reductie aan de bron. Herstelmaatregelen daarentegen zijn gericht op de kwaliteit van de natuur en verbetering daarvan. De Afdeling merkt de omschreven bronmaatregelen aan als zowel herstel- als mitigerende maatregelen.[54] Volgens eisers geldt in

[51] Artikel 4a.6 Omgevingsverordening.
[52] ABRvS 7 september 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2557, r.o. 6.2 & Rb. Oost-Brabant 16 april 2025, ECLI:NLRBOBR:2025:2330, r.ov. 6.19.
[53] **Productie 9:** Advies Hekkelman Advocaten 14 juli 2026, p. 23.
[54] ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603, r.o. 7.2.

onderhavig geval dat geen sprake is van herstelmaatregelen, maar van bronmaatregelen. Dit maakt volgens SSC dat het maatregelenpakket geen passende maatregel is, maar een bronmaatregel in de zin van artikel 6 lid 3 Hrl. De juridische grondslag die de Provincie heeft gekozen is daarmee onjuist en eveneens onrechtmatig.

3.17 Waar bronmaatregelen dus gericht zijn op het verminderen van stikstofuitstoot, ofwel reductie aan de bron, zijn herstelmaatregelen gericht op de kwaliteit van de natuur en verbetering daarvan. De Afdeling merkt de omschreven bronmaatregelen aan als zowel herstel- als mitigerende maatregelen. Volgens eisers geldt in onderhavig geval dat geen sprake is van herstelmaatregelen, maar van bronmaatregelen

Onrechtmatige inmenging eigendomsrecht

3.18 SSC is daarnaast van mening dat sprake is van 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 de aangeslotenen van SSC hun eigendom niet volledig kunnen aanwenden zoals zij zelf zouden willen en zij daar niet, althans onvoldoende, voor worden gecompenseerd. SSC merkt op dat naar haar mening ook om deze reden sprake is van onrechtmatige wetgeving, welke onmiskenbaar onverbindend is.

3.19 Door de aanwijzing van de stikstofreductiegebieden gelden er bepaalde regels voor de agrariërs in deze gebieden zoals reeds besproken. Om deze reden vindt in de Stikstofreductiegebieden een beperking plaats van de gebruiksmogelijkheden van het eigendom van deze agrariërs, zonder dat daarvoor een deugdelijke (juridische) grondslag is. Het eigendom is bovendien gegeven, nu de grond en gewasopbrengsten van de aangeslotenen van SSC gezien kunnen worden als een recht en/of belang die een vermogenswaarde vertegenwoordigd.[55]

3.20 Gelet op het voorgaande, zijn eisers van mening dat sprake is van een inmenging in het eigendomsrecht van (in ieder geval) de aangeslotenen van SSC. Beoordeeld dient 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.[56] SSC is van mening dat de inmenging niet gerechtvaardigd is. De aangeslotenen van SSC kunnen immers niet volledig over hun eigendom beschikken. Door de aanwijzing van de Stikstofreductiegebieden dienen de agrariërs (en dus de aangeslotenen van SSC) in deze gebieden rekening te houden met bepaalde beperkingen die in hoofdstuk 4a van de Omgevingsverordening zijn voorzien. Door deze maatregelen c.q. regels vindt een beperking plaats van de gebruiksmogelijkheden van het eigendom van de aangeslotenen van SSC. De beperking is wel bij

[55] Artikel 1 Eerste Protocol van het EVRM.
[56] Zie een vergelijkbare uitspraak van Rb. Den Haag 3 januari 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BU9921.

wet voorzien, maar dient geen gerechtvaardigd algemeen belang. Onduidelijk is immers waarop de Provincie deze uitzonderingspositie voor agrariërs gelegen binnen de Stikstofreductiegebieden heeft gebaseerd. Er wordt immers geen ecologische onderbouwing gegeven voor de aanwijzing van de Stikstofreductiegebieden en ook is het onduidelijk of de maatregelen, zoals genoemd in hoofdstuk 4a van de Omgevingsverordening, überhaupt een (positief) effect gaan hebben op de natuur in de Stikstofreductiegebieden.

3.21 Tevens dient te worden opgemerkt dat de inmenging en de aanwijzing van de Stikstofreductiegebieden en de maatregelen uit hoofdstuk 4a van de Omgevingsverordening ook niet proportioneel zijn. Daarbij dient er gekeken te worden 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. *In casu* is door de Provincie niet voorzien in een overgangsbepaling. Bovendien wordt er in strijd gehandeld met de plannen van de Minister. Indien agrariërs uit de Provincie immers, ondanks de aangekondigde maar nog niet verleende subsidie, een stal moderniseren, maar vervolgens geconfronteerd worden met regels van de Minister waardoor bijvoorbeeld enkel extensief geboerd mag worden in het zoneringsgebied, zal nogmaals moeten worden omgeschakeld door agrariërs uit de Stikstofreductiegebieden. Daarnaast is het, zoals reeds besproken, dan nog maar de vraag of wordt voldaan aan het emissiedoel per veehouderij en de grondgebondenheidsnorm voor melkveehouders, zoals wordt beoogd door de Minister in het Stikstofwetsvoorstel en het Maatregelenpakket. Dat maakt dat de maatregelen van de Provincie onevenredig zijn en de *fair balance* ontbreekt. Daarnaast ontbreekt er in de plannen van 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.[57] Ook is er geen sprake van een evenwichtige maatregel, nu onduidelijk is wat het doel is van de bepalingen uit hoofdstuk 4a van de Omgevingsverordening en wanneer dit doel dan bereikt zou zijn. Het voorgaande betekent dan ook dat de bepalingen uit hoofdstuk 4a van de Omgevingsverordening dan ook onevenwichtig zijn. De aangeslotenen van SSC ondervinden hierdoor grote onzekerheid en onvoldoende mogelijkheden om zich aan te passen aan een nieuwe situatie, nu deze nieuwe situatie bovendien ook niet bekend is en aan verandering onderhevig is. Het voorgaande heeft tot gevolg dat SSC van mening is dat eveneens sprake is van een onrechtvaardigde inmenging van het eigendomsrecht van de aangeslotenen van SSC, waardoor de Provincie onrechtmatig handelt.

[57] Artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn.

3.22 SSC verzoekt U.E.A. daarom om te oordelen dat hoofdstuk 4a van de Omgevingsverordening onrechtmatig en onmiskenbaar onverbindend is, waardoor deze buiten toepassing dient te worden gelaten.

Onmiskenbaar onverbindend

3.23 Op grond van hetgeen reeds besproken, is SSC van mening dat hoofdstuk 4a van de Omgevingsverordening buiten toepassing dient te worden verklaard, dan wel dat de uitvoering van de bepalingen uit hoofdstuk 4a van de Omgevingsverordening gestaakt dient te worden (en te houden) tot het moment dat de plannen van de Minister zijn aangenomen en uit jurisprudentie volgt dat de maatregelen van de Provincie zoals benoemd in hoofdstuk 4a van de Omgevingsverordening als passende maatregel juridisch houdbaar is.

3.24 SSC merkt op dat een wet in kort geding buiten toepassing kan worden verklaard indien en voor zover deze onmiskenbaar onverbindend is wegens strijd met hogere wetgeving en/of algemene beginselen van behoorlijk bestuur.[58] SSC merkt op dat U.E.A. terughoudend is met het toewijzen van een onverbindend verklaring in kort geding. SSC verwijst in dit verband echter naar de uitspraak van de Hoge Raad van 1 juli 1983 waarin de Hoge Raad oordeelde dat een regeling onmiskenbaar onverbindend was, zodat van betrokkenen, mede in verband met de daarvan voor hen te verwachten schade, niet kon worden gevergd dat zij zich naar uitvoering daarvan verrichten, terwijl er geen andere rechtsgang openstaat om zich met de vereiste spoed een voorziening te dier zake te verschaffen.[59]

3.25 Zoals reeds besproken, merkt SSC op dat de aanwijzing van de Stikstofreductiegebieden en de bepalingen uit hoofdstuk 4a van de Omgevingsverordening in strijd zijn met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, meer specifiek het legaliteitsbeginsel, het vertrouwensbeginsel, het motiveringsbeginsel en de rechtszekerheid. Ook leveren de artikelen uit hoofdstuk 4a van de Omgevingsverordening een onrechtmatige inmenging op het eigendomsrecht van de aangeslotenen van SSC op en is er geen sprake van een passende maatregel. De aanwijzing van de Stikstofreductiegebieden en de bepalingen uit hoofdstuk 4a van de Omgevingsverordening hebben grote gevolgen voor de aangeslotenen van SSC. Ook brengt het grote rechtsonzekerheid met zich mee. Het voorgaande maakt dat SSC van mening is dat hoofdstuk 4a van de Omgevingsverordening onrechtmatig en onmiskenbaar onverbindend is.

[58] Artikel 94 Gw en HR 1 juli 1983, NJ 1984,360.
[59] HR 1 juli 1983, ECLI:NL:PHR:1983:AD5666.

Conclusie

3.26 Zoals reeds besproken is SSC primair van mening dat de artikelen uit hoofdstuk 4a van de Omgevingsverordening juridisch onhoudbaar c.q. onrechtmatig zijn, waardoor de artikelen uit dit hoofdstuk als onmiskenbaar onverbindend dienen te worden beschouwd en buiten werking dienen te worden gesteld. is SSC van mening dat sprake is van onrechtmatige inmenging in het eigendomsrecht waardoor zij eveneens verzoekt om hoofdstuk 4a van de Omgevingsverordening buiten werking te stellen. Daarnaast is SSC van mening dat de maatregelen niet gezien kunnen worden als een passende maatregel. SSC verzoekt U.E.A. dan ook om teneinde het in hoofdstuk 4a van de Omgevingsverordening opgenomen beleid, althans de werking, op te doen schorten tot het moment dat landelijk beleid is bepaald op het gebied van het Stikstofwetsvoorstel van het Rijk en hoofdstuk 4a van de Omgevingsverordening Gelderland hier niet materieel van afwijkt.

4 STANDPUNT GEDAAGDE EN WEERLEGGING

4.1 SSC heeft de Provincie op 15 oktober 2026 een brief gestuurd en gesommeerd om hoofdstuk 4a van de Omgevingsverordening buiten toepassing te verklaren, dan wel te staken.[60] De Provincie heeft geen inhoudelijk verweer gevoerd tegen de vorderingen van SSC, althans een inhoudelijk verweer is SSC thans niet bekend. De Provincie heeft immers enkel gesteld dat zij het oneens is met de vorderingen van SSC, dat zij geen gehoor zal geven aan de sommaties van SSC en haar verhinderdata opgegeven.[61]

5 BEWIJSAANBOD

5.1 Voor zover U.E.A. zou oordelen dat op SSC enige bewijslast rust, biedt SSC aan haar stellingen te bewijzen door alle middelen rechtens. Deze stellingen kunnen onder meer worden bewezen door de overlegde producties en voorts door nadere schriftelijke stuken, alsmede door het horen van de hierna te vermelden getuigen, maar niet beperkt daartoe:

- de heer **Jan Cees Vogelaar**, voorzitter SSC;
- de heer **John Spithoven**, betreft een melkveehouder en is lid Raad van toezicht van SSC;
- de heer **Hans van Puttenstein**, betreft een agrariër en heeft grond in een Stikstofreductiegebied.

[60] **Productie 5**: Brief zijdens SSC d.d. 15 oktober 2026.
[61] **Productie 6**: Brief zijdens de Provincie d.d. 21 oktober 2026 en **Productie 15**: E-mail zijdens advocaten SSC aan advocaten van de Provincie d.d. 10 november 2026.

6 SPOEDEISENDHEID

6.1 SSC heeft een spoedeisend belang bij dit kort geding. Zij verwijst voor de nadere onderbouwing naar het gestelde in randnummers 1.19 t/m 1.21 van deze inleidende dagvaarding.

7 BEVOEGDHEID

7.1 U Edelachtbare, van de rechtbank Gelderland, locatie Arnhem bent op grond van 99 Rv jo. 254 e.v. Rv van dit geschil bevoegd kennis te nemen.

8 PRODUCTIES

Ter onderbouwing van de vorderingen van eisers worden aan deze dagvaarding de navolgende producties gehecht:

Productie 1: Kopie van de statuten van SSC en een KvK-uittreksel;
Productie 2: Activiteiten SSC;
Productie 3: Lijst aangeslotenen SSC (geanonimiseerd);
Productie 4: Informatie website SSC;
Productie 5: Brief zijdens SSC d.d. 15 oktober 2026;
Productie 6: Brief zijdens de Provincie d.d. 21 oktober 2026;
Productie 7: Kamerbrief d.d. 26 juni 2026;
Productie 8: Kamerbrief d.d. 3 november 2026;
Productie 9: Advies Hekkelman Advocaten, 14 juli 2026;
Productie 10: Milieueffectrapport plan MER Stikstofreductiegebieden, het volledige rapport is te raadplegen via:
https://gelderland.stateninformatie.nl/document/17134326/1/Bijlage%2B3_6%2BMilieueffectrapport%2Bplan-MER%2Bstikstofreductiegebieden
Productie 11: Denkrichting invulling beleid stikstofstroken;
Productie 12: Bijlage III bij kamerbrief d.d. 3 november 2026;
Productie 13: Een rapport van de Nationale Ombudsman, 'Een boer met kiespijn lacht niet', 4 november 2026;
Productie 14: Brief Provincie Gelderland aan agrariërs in Stikstofreductiegebieden;
Productie 15: E-mail zijdens advocaten SSC aan advocaten van de Provincie d.d. 10 november 2026;
Productie 16: de Stikstofreductiegebieden.

MITSDIEN:

het de Voorzieningenrechter van rechtbank Gelderland, locatie Arnhem, moge behage bij vonnis in kort geding, bij wege van een voorlopige voorziening:

Primair

i) De artikelen uit hoofdstuk 4a van de Omgevingsverordening Gelderland buiten werking te stellen, althans de uitvoering daarvan te staken en gestaakt te houden tot het moment dat een passend en juridisch houdbare maatwerkregel kan worden gerealiseerd, dan wel de artikelen uit hoofdstuk 4a van de Omgevingsverordening Gelderland op te doen schorten tot het moment dat landelijk beleid is bepaald op het gebied van het Stikstofwetsvoorstel van het Rijk en hoofdstuk 4a van de Omgevingsverordening Gelderland hier niet materieel van afwijkt,

Subsidiair

ii) een of meer zodanige voorlopige voorzieningen te treffen die de voorzieningenrechter geraden acht;

Zowel primair, subsidiair als meer subsidiair

iii) de Provincie te veroordelen tot betaling van een dwangsom van **EUR 5.000**,-- althans door Uw Voorzieningenrechter te bepalen dwangsom, voor elke overtreding c.q. niet nakoming van het bepaalde in randnummer *(I) t/m (III)* van dit petitum, te vermeerderen met een dwangsom van **EUR 50.000,00** voor iedere dag, een gedeelte van de dag hieronder begrepen, dat deze overtreding c.q. niet nakoming voortduurt;

iv) de Provincie te veroordelen in de kosten van dit geding, te vermeerderen met de nakosten ten belope van **EUR 131,00**, te verhogen met **EUR 68,00** ingeval van betekening, een en ander te voldoen binnen vierteen (14) dagen na dagtekening van het vonnis, en – voor het geval voldoening van de (na)kosten niet binnen de gestelde termijn plaatsvindt – te vermeerderen met de wettelijke rente over de (na)kosten te rekenen vanaf bedoelde termijn voor voldoening; en

v) Een en ander, voor zover mogelijk, bij voorraad en op alle dagen en uren.

Kosten dezes voor mij, deurwaarder, zijn EUR