

PAS-uitspraak van Den Bosch

Geen reddingsboei voor melders, maar een opdracht aan het rechtssysteem

Door Hans Haarsma, februari 2026

1. Inleiding

De [uitspraak van het Gerechtshof 's-Hertogenbosch van 17 februari 2026](#)

(ECLI:NL:GHSHE:2026:364) is juridisch helder en politiek ongemakkelijk. Helder, omdat het hof precies afbakent wat de rechter wel en niet kan doen. Ongemakkelijk, omdat het arrest opnieuw bevestigt dat PAS-melders vastzitten in een systeemfout waarvoor zij niet verantwoordelijk zijn, maar waarvan zij wel de gevolgen dragen.

Het arrest biedt geen zicht op legalisatie. Het geeft geen rechterlijk bevel aan de Staat om PAS-melders alsnog te vergunnen. Het schort handhaving niet op. Maar wie het arrest zorgvuldig leest, ziet dat het hof vooral één boodschap afgeeft: dit probleem kan niet langer worden doorgeschoven naar individuele ondernemers of naar de rechter. Het is een verantwoordelijkheid van wetgever en bestuur.

PAS-melders bevinden zich al bijna zeven jaar in een uitzonderlijke rechtspositie. Zij handelden onder een wettelijk regime dat destijds gold. Zij deden een melding binnen het Programma Aanpak Stikstof, een regeling die door de overheid was ontworpen, wettelijk verankerd en toegepast. Zij investeerden in bedrijfsontwikkeling binnen de kaders van het toenmalige natuurrecht. Dat is geen marginale omstandigheid, maar de kern van de rechtsstatelijke spanning die het hof in deze zaak blootlegt.

Het Programma Aanpak Stikstof was geen vrijblijvende beleidslijn. Het was een wettelijk regime, verankerd in de Natuurbeschermingswet en later de Wet natuurbescherming. Onder voorwaarden bood het ruimte voor activiteiten met beperkte stikstofdepositie in de nabijheid van Natura 2000-gebieden. Voor een deel van die activiteiten kon worden volstaan met een melding in plaats van een vergunning. Ondernemers die dat deden, volgden het recht zoals dat op dat moment gold.

Met het PAS-arrest van de Afdeling bestuursrechtspraak van 29 mei 2019 veranderde dat abrupt. De Afdeling oordeelde dat de PAS-systematiek in strijd was met artikel 6 van de Habitatrichtlijn. De kern was dat toekomstige, nog onzekere reductiemaatregelen niet vooraf mochten worden ingezet om toestemming te verlenen voor nieuwe stikstofdepositie. Daarmee viel de wettelijke grondslag onder de meldingen weg.

Wat toen ontstond, was juridisch uitzonderlijk: ondernemers die rechtmatig handelden, bleken achteraf niet over de vereiste natuurvergunning te beschikken. Dat is geen normaal ondernemersrisico. Dat is systeemfalen. De overheid had een regime gecreëerd dat niet bleek te voldoen aan hoger Europees recht, en de gevolgen daarvan zijn vervolgens neergelegd bij individuele ondernemers die te goeder trouw hadden gehandeld.

Het hof in Den Bosch erkent impliciet deze spanning. Niet door legalisatie toe te wijzen, maar door zichtbaar te maken dat de overheid verantwoordelijk is voor de situatie waarin burgers door eigen wetgeving in onzekerheid zijn gebracht.

2. De zaak in Den Bosch

In de procedure die leidde tot ECLI:NL:GHSHE:2026:364 ging het om een agrarisch ondernemer die onder het PAS een melding had gedaan en vervolgens een stal had gebouwd en extra dieren hield. Na het PAS-arrest bleek dat voor die uitbreiding alsnog een natuurvergunning vereist was. Tegelijkertijd ontstond handhavingsdruk doordat een milieuorganisatie een verzoek had gedaan om tegen de ondernemer op te treden.

De ondernemer stapte naar de civiele rechter in kort geding en vorderde dat de Staat maatregelen zou treffen die tot legalisatie van zijn activiteiten zouden leiden en die zouden voorkomen dat handhavend zou worden opgetreden. Dat is begrijpelijk. Wie jarenlang in onzekerheid verkeert, zoekt rechtsbescherming. Wie op basis van overheidshandelen investeert, mag verwachten dat de overheid niet weggijkt wanneer het systeem instort.

Toch wijst het hof de vordering af. Niet omdat het probleem wordt ontkend, maar omdat de civiele rechter geen instantie is die de wetgever kan vervangen. De afwijzing is staatsrechtelijk fundamenteel. Legalisatie van PAS-melders vergt keuzes die nauw samenhangen met wetgeving, beleidsafwegingen en politieke besluitvorming. De civiele rechter mag geen bevel geven dat neerkomt op het tot stand brengen van specifieke wetgeving of op het afdwingen van maatregelen waarvoor wetgeving noodzakelijk is. Dat zou een ontoelaatbare inmenging zijn in de bevoegdheid van de wetgever. Het hof trekt hier een duidelijke constitutionele grens. De rechter kan toetsen of de Staat onrechtmatig handelt, maar hij kan niet voorschrijven hoe de wetgever het stikstofbeleid moet vormgeven. Dat volgt uit de scheiding der machten. Het hof maakt daarmee helder dat legalisatie niet via een civiel kort geding kan worden afgedwongen wanneer daarvoor normstelling en politieke keuzes nodig zijn. Dat is juridisch juist. Maar het betekent ook dat PAS-melders via deze route geen directe legalisatie kunnen verkrijgen. Het arrest bevestigt daarmee dat de oplossing niet via incidentele rechterlijke bevelen kan worden bereikt, maar alleen via structurele besluitvorming door de Staat zelf.

Het hof wijst er wél op dat de ondernemer mogelijk schadevergoeding kan vorderen. Als de Staat onrechtmatig heeft gehandeld door een wettelijk regime te creëren waarop burgers mochten vertrouwen, maar dat later strijdig bleek met hoger recht, kan aansprakelijkheid aan de orde zijn.

Dat is een belangrijk signaal. Het betekent dat de rechtsstaat niet zonder consequenties kan omgaan met schade die voortvloeit uit eigen systeemfouten. Wanneer de overheid burgers uitnodigt om te handelen binnen een wettelijk kader, kan zij zich niet zonder meer onttrekken aan de gevolgen wanneer dat kader achteraf ondeugdelijk blijkt.

Maar schadevergoeding is geen structurele oplossing voor PAS-melders. Het is compensatie achteraf, geen rechtszekerheid vooraf. Het biedt geen vergunning, geen legaliteit en geen bescherming tegen handhaving. Het laat vooral zien dat het probleem juridisch niet verdwenen is, maar verschuift naar aansprakelijkheid zolang legalisatie uitblijft.

3. De kern blijft Europees natuurbeschermingsrecht

De reden waarom legalisatie zo moeizaam is, ligt in het juridische kader van artikel 6 van de Habitatrichtlijn. Voor projecten met mogelijke significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden moet vooraf zekerheid bestaan dat verslechtering wordt voorkomen. Die zekerheid moet berusten op objectieve en volledige gegevens.

De Afdeling heeft in 2019 geoordeeld dat het PAS die zekerheid niet bood. Dat oordeel werkt door. Iedere legalisatie van PAS-melders moet voldoen aan dezelfde Europese maatstaf. Dat betekent dat toestemming alleen mogelijk is wanneer er daadwerkelijk en juridisch geborgde stikstofruimte bestaat. Niet op basis van intenties, niet op basis van toekomstverwachtingen, maar op basis van maatregelen die gerealiseerd en juridisch houdbaar zijn.

Hier zit de kern van het systeemprobleem. Het Nederlandse stikstofbeleid heeft jarenlang ruimte geboden zonder voldoende harde borging vooraf. Daardoor is legalisatie nu juridisch kwetsbaar en bestuurlijk complex. De uitspraak van Den Bosch verandert die juridische werkelijkheid niet, maar maakt zichtbaar dat zonder systeemherstel het dossier blijft terugkeren in rechtszaken.

4. De verantwoordelijkheid ligt al lang bij het Rijk

Wat deze uitspraak bovendien onderstreept, is dat de opdracht tot een programmatische stikstofaanpak al jarenlang wettelijk bij het Rijk ligt. Onder de Wet natuurbescherming was in artikel 1.13a vastgelegd dat een programma moest worden vastgesteld gericht op stikstofreductie en het realiseren van instandhoudingsdoelen. Onder de Omgevingswet is deze programmatische verantwoordelijkheid voortgezet, onder meer via artikel 22.21.

Dat betekent dat de Staat niet pas sinds deze uitspraak wordt geconfronteerd met een taak. Die verplichting bestond al. PAS-melders zijn daarmee niet een incidenteel probleem, maar een openstaande wettelijke opdracht binnen het natuur- en vergunningstelsel.

Het hof maakt duidelijk dat de rechter deze taak niet kan overnemen. Maar het arrest vergroot wel de normatieve druk: het uitblijven van een structurele oplossing kan civielrechtelijke consequenties hebben. Als legalisatie uitblijft, groeit het risico dat de Staat niet alleen bestuurlijk maar ook financieel aansprakelijk wordt gehouden.

Voor landbouworganisatie LTO staat één uitgangspunt centraal: ondernemers die te goeder trouw handelden onder geldend recht mogen niet permanent in een juridisch vacuüm worden geplaatst. Rechtszekerheid is geen gunst, maar een kernwaarde van de rechtsstaat.

De uitspraak laat zien dat het huidige stelsel nog steeds onvoldoende perspectief biedt. PAS-melders hebben geen directe vergunning, terwijl handhavingsverzoeken blijven binnenkomen. Die spanning is juridisch en maatschappelijk onhoudbaar op de lange termijn.

Een overheid die eerst een wettelijk kader creëert en vervolgens de gevolgen van het falen daarvan jarenlang niet oplost, ondergraaft het vertrouwen in de wet zelf. Dat raakt niet alleen de landbouwsector, maar de bestuurlijke betrouwbaarheid van de overheid als geheel. PAS-melders zijn geen uitzonderingscategorie omdat zij om privileges vragen,

maar omdat zij door de overheid zelf in een uitzonderlijke rechtspositie zijn geplaatst. Het gaat hier om de kernvraag of de overheid verantwoordelijkheid neemt voor de gevolgen van haar eigen regelgeving.

De uitspraak van Den Bosch is geen eindpunt, maar een diagnose. Zij bevestigt dat PAS-melders niet het juridische probleem zijn. Het probleem zit in een stelsel dat ruimte bood zonder voldoende borging en dat vervolgens onvoldoende snel is aangepast. De civiele rechter kan dat niet repareren. Hij kan hooguit schadevergoeding mogelijk achten. De echte verantwoordelijkheid ligt bij wetgever en bestuur om binnen de kaders van Europees recht een juridisch houdbare legalisatieroute te realiseren. Zolang dat niet gebeurt, blijven PAS-melders afhankelijk van tijdelijke constructies en politieke improvisatie, terwijl de juridische kwetsbaarheid blijft bestaan. Dat is niet houdbaar voor ondernemers, niet houdbaar voor provincies die met handhaving worden geconfronteerd, en uiteindelijk niet houdbaar voor het vertrouwen in de rechtsstaat.

De rechter heeft zijn grens getrokken. De bal ligt ondubbelzinnig bij de Staat.