



Onderzoek



Verkenning mogelijkheden verruiming interpretatie voorzorgsbeginsel vanuit lobbyperspectief

17 juni 2026

Publyon

Samenvatting

Het voorliggend stuk verkent de mogelijkheden van een lobbytraject gericht op het creëren van ruimte voor een minder rigide toepassing van het voorzorgsbeginsel. Daarbij wordt ingezoomd op de wijze waarop deze norm doorwerkt in concrete situaties van kleinschalig natuurgebruik, zoals het recreatief snijden van zeegroenten in Zeeland. Op basis van een door Publyon ontworpen ‘lobbygraadmeter’ en de analyse van de onderliggende bouwstenen moet worden geconcludeerd dat dit lobbytraject onder de huidige omstandigheden niet kansrijk is.

De belangrijkste belemmeringen liggen in de sterke juridische verankering van het voorzorgsbeginsel in Europese regelgeving, het ontbreken van politiek momentum op nationaal en Europees niveau en de aanwezigheid van potentiële tegenlobby. Deze factoren wegen zwaar en zijn bovendien op korte termijn niet wezenlijk beïnvloedbaar. Daarmee ontbreekt een realistisch aangrijpingspunt voor een effectieve lobbystrategie.

Hoewel er op regionaal niveau sprake is van maatschappelijk draagvlak en het vraagstuk inhoudelijk helder is afgebakend, zijn deze elementen onvoldoende om de structurele barrières te compenseren. De analyse laat zien dat juist de meest bepalende bouwstenen — politiek momentum, besluitvormingskaders en krachtenveld — ongunstig scoren. Hierdoor is de kans dat een lobbytraject leidt tot daadwerkelijke beleidswijziging verwaarloosbaar.

Deze uitkomst vraagt primair om een heroverweging van de strategische inzet. Indien desondanks wordt besloten het traject voort te zetten, is een wezenlijk andere benadering noodzakelijk. Dit betekent dat substantieel moet worden geïnvesteerd in lobbycapaciteit, inhoudelijke onderbouwing en strategische positionering, met een focus op de lange termijn.

Inhoudsopgave

1 Inleiding

- 1.1 Context en afbakening van het onderzoek
- 1.2 Methodiek
- 1.3 Voorbehouden

2 Stakeholders

- 2.1 Den Haag
- 2.2 Brussel
- 2.3 Europese belangenorganisaties

3 Lobbyacties

- 3.1 Bouwstenen kansrijk lobbytraject
- 3.2 Context
- 3.3 Stakeholders
- 3.4 Haalbaarheid
- 3.5 De lobbygraadmeter

4 Conclusie

5 Aanbevelingen

1 | Inleiding

In de provincie Zeeland bestaat al eeuwenlang een traditie om zeegroenten, zoals zeekraal en lamsoor, te snijden. Deze activiteit heeft een belangrijke culturele en recreatieve betekenis voor de Zeeuwse samenleving. In de afgelopen jaren is het snijden van zeegroenten echter steeds meer onder druk komen te staan als gevolg van geldende natuurwetgeving en de toepassing van Europese beschermingsregels.

Op basis van een recente ecologische beoordeling in het kader van de Omgevingswet is geconcludeerd dat het snijden van zeegroenten negatieve effecten kán hebben op beschermde soorten. Voor een aantal vogelsoorten wordt sterfte verwacht en voor andere soorten kan verslechtering van de staat van instandhouding niet worden uitgesloten. Hoewel uit de beoordeling volgt dat er geen significante negatieve effecten zijn op het Natura 2000-gebied als geheel en de habitattypen intact blijven, leidt de onzekerheid over de effecten op individuele soorten tot een juridisch en mogelijk politiek knelpunt.

De kern van dit knelpunt ligt in de toepassing van het voorzorgsbeginsel, zoals verankerd in de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn en geïmplementeerd in nationale regelgeving. Dit beginsel vereist dat een activiteit alleen kan worden toegestaan indien met zekerheid is uitgesloten dat schadelijke effecten optreden voor beschermde natuurwaarden. In situaties waarin wetenschappelijke onzekerheid bestaat, werkt dit beginsel in de praktijk beperkend: de activiteit kan niet worden vergund, ook niet wanneer de daadwerkelijke impact mogelijk gering is of met mitigerende maatregelen kan worden beperkt. De jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bevestigt bovendien een strikte toepassing van dit beginsel, waardoor de ruimte voor bestuurlijke afwegingen beperkt is.

Tegen deze achtergrond hebben de Provinciale Staten van Zeeland een [motie](#) aangenomen waarin wordt verzocht om i) na het eerste seizoen een evaluatie uit te voeren en PS te informeren over de ervaringen van zeegroentensnijders en terreinbeheerders; ii) te blijven zoeken naar alternatieve locaties voor het snijden; iii) met gemeenten te bezien welke stappen nodig zijn om de snijperiode te verruimen; iv) te onderzoeken of de startdatum van 15 juli kan worden vervroegd en of het vergunningstelsel eerder dan na vijf jaar kan worden herzien; v) zo spoedig mogelijk richting het Rijk te lobbyen voor aanpassing van het voorzorgsbeginsel voor natuurvriendelijke activiteiten en Provinciale Staten hierover vóór het zomerreces te informeren; en vi) samen met terreinbeherende organisaties te werken aan het vergroten van het draagvlak en de toegankelijkheid van Zeeuwse natuurgebieden. De aanleiding hiervoor is de ervaren spanning tussen de bescherming van natuurwaarden enerzijds en het behoud van traditionele en

maatschappelijk gewortelde activiteiten anderzijds. Dit stuk onderzoekt enkel de lobbyvraag (v). De provincie ziet zich geconfronteerd met de vraag in hoeverre binnen de bestaande juridische kaders ruimte bestaat om deze belangen in balans te brengen, of dat aanpassing van regelgeving of interpretatie noodzakelijk is.

De discussie rondom het snijden van zeegroenten staat bovendien niet op zichzelf, maar maakt deel uit van een bredere politieke en bestuurlijke discussie over Natura 2000 en de reikwijdte van het Europese natuurbeschermingsrecht. In dit kader hebben fracties van VVD, BBB, JA21, SGP, CDA en Partij voor Zeeland zich in een motie uitgesproken tegen de definitieve aanwijzing van nieuwe Natura 2000-gebieden, waaronder het Krammer-Volkerak en het Zoommeer, en gepleit voor het voorkomen van verdere uitbreidingen. Tegelijkertijd wordt onderkend dat het voorzorgsbeginsel ook buiten formeel aangewezen Natura 2000-gebieden doorwerkt, waardoor de praktische betekenis van een dergelijke motie beperkt is binnen het bestaande juridische kader.

Dit onderzoek richt zich op de verkenning van de mogelijkheden van lobby richting het Rijk om het toepassen van het voorzorgsbeginsel zodanig vorm te geven dat ruimte ontstaat voor het verantwoord opstarten van activiteiten die samen kunnen gaan met de natuur. Daarbij wordt onderzocht in hoeverre er op nationaal en Europees niveau mogelijkheden bestaan om te komen tot een minder rigide interpretatie van de toepassing van het voorzorgsbeginsel, specifiek in relatie tot activiteiten zoals het snijden van zeegroenten, en welke juridische, bestuurlijke en politieke routes daarvoor denkbaar zijn.

1.1 | Context en afbakening van het onderzoek

Dit onderzoek richt zich op de vraag in hoeverre het kansrijk is om, via nationale en Europese lobby, ruimte te creëren voor een uitzondering op, of een minder rigide toepassing van, het voorzorgsbeginsel in relatie tot het recreatief snijden van zeegroenten in Zeeland.

Deze vraag komt voort uit de spanning die zichtbaar is tussen twee publieke belangen. Aan de ene kant staat de bescherming van kwetsbare natuurwaarden en beschermde soorten, zoals voorgeschreven door de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn en uitgewerkt in de Omgevingswet. Aan de andere kant staat een traditioneel gebruik dat diep maatschappelijk en cultureel geworteld is in Zeeland. Naast een recreatieve activiteit wordt het snijden van zeegroenten ook gezien als ons onderdeel van de Zeeuwse identiteit en de wijze waarop jarenlang is omgegaan met de Zeeuwse bodem.

De casus van de zeegroenten raakt daarmee aan een breder vraagstuk waarin natuur en cultuur tegenover elkaar lijken te staan. Vanuit natuurrechtelijk perspectief is de bescherming van soorten leidend en geldt het voorzorgsbeginsel strikt: wanneer schadelijke effecten niet met zekerheid kunnen worden uitgesloten, kan een activiteit niet worden toegestaan. Vanuit maatschappelijk en bestuurlijk perspectief bestaat echter de vraag of deze toepassing in alle gevallen proportioneel is, zeker wanneer het gaat om activiteiten met een lange traditie en een groot lokaal draagvlak.

Dit onderzoek heeft geenszins tot doel om een inhoudelijk oordeel te geven over de wenselijkheid van het snijden van zeegroenten of over de juistheid van de bestaande jurisprudentie. Het doel is uitsluitend om inzichtelijk te maken welke ruimte er binnen het huidige krachtenveld bestaat voor beïnvloeding van beleid, wetgeving of interpretatie.

1.2 | Methodiek

Het onderzoek is uitgevoerd op basis van (wetenschappelijke) openbare bronnen, in combinatie met interne expertise en praktijkervaring. Zo zijn er beleidsmatige bronnen bestudeerd, waaronder Europese en nationale regelgeving, Kamerstukken, provinciale stukken, moties en bestaande rapporten over het voorzorgsbeginsel, Natura 2000 en het snijden van zeegroenten. Ook zijn nieuwsartikelen van nationale en lokale nieuwsmedia meegenomen in het onderzoek.

Daarnaast is gebruikgemaakt van de interne kennis en ervaring van Publyon op het gebied van nationale lobbytrajecten, Europese besluitvorming en beïnvloeding van politiek-bestuurlijke processen. Deze ervaring is ingezet om een inschatting te maken van de politieke haalbaarheid, de relevante stakeholders, de mogelijke critici en het succes van verschillende lobbyroutes. Daarbij geldt nadrukkelijk dat deze inschattingen niet per definitie representatief of empirisch onderbouwd zijn, maar gebaseerd zijn op professionele ervaring en interpretatie.

Tot slot zijn bestaande analyses en eerdere onderzoeken betrokken die door of namens de provincie zijn opgesteld. Waar relevant zijn deze aangevuld met inzichten uit vergelijkbare dossiers.

1.3 | Voorbehouden

Dit rapport is opgesteld vanuit het perspectief van een public affairs-bureau. De analyse richt zich daarom primair op de politiek-bestuurlijke en strategische haalbaarheid van verschillende handelingsopties. Het rapport vormt geen juridisch advies en kan niet worden beschouwd als een uitputtende juridische beoordeling van de toepasselijke regelgeving of jurisprudentie.

Daarnaast geldt dat de haalbaarheid van lobbytrajecten sterk afhankelijk is van politieke en maatschappelijke ontwikkelingen en veranderingen in de samenstelling van bestuur en volksvertegenwoordiging op nationaal en Europees niveau. De inschattingen van dit onderzoek hebben daarom nadrukkelijk een momentopname-karakter.

2 | Stakeholders

Stakeholders zijn alle personen en organisaties die direct of indirect invloed hebben op of worden geraakt door een initiatief. Het betreft politici en ambtenaren maar ook inwoners, ondernemers, belangenorganisaties en financiers. In public affairs draait het om het begrijpen van hun belangen, invloed en informatiebehoefte, en op basis daarvan strategisch reageren; stakeholders zijn geen instrumenten, maar autonome actoren met eigen doelen en netwerken. Gremia en instrumenten zoals media, evenementen of petitie zijn daarbij middelen om stakeholders te bereiken.

Een heldere categorisering maakt prioriteren mogelijk: wie moet je eerst spreken, wie heeft besluitmacht, wie kan draagvlak vormen of juist blokkeren? Voor de praktische aanpak is het nuttig stakeholders te plaatsen naar hun houding ten opzichte van het initiatief: voorstanders, critici (tegenstanders) en neutrale partijen. Een stakeholderanalyse kan zo richting geven aan een boodschap en contactvorm: voorstanders kun je inzetten als ambassadeurs of coalitiepartners; tegenstanders vragen om begrip, dialoog en waar mogelijk nuancering van bezwaren; neutrale partijen zijn mogelijk nog beïnvloedbaar met heldere feiten en praktische argumenten.

Daarnaast is de combinatie van macht en betrokkenheid belangrijk: sommige actoren hebben veel formele macht maar weinig intrinsiek belang, anderen hebben groot belang maar beperkte machtsmiddelen. Door macht en betrokkenheid te combineren met houding ontstaat een prioriteitenkader waarmee een plan van aanpak opgezet kan worden.

2.1 | Den Haag

Tweede Kamer

De Tweede Kamerleden met natuur in hun portefeuille zijn logischerwijs het eerste aanspreekpunt om (rigide uitleg van) het voorzorgsbeginsel te agenderen in politiek Den Haag. Zij kunnen het onderwerp bijvoorbeeld agenderen in politieke debatten of (schriftelijke) vragen stellen en het onderwerp hiermee onder de aandacht brengen van de verantwoordelijk bewindspersoon. Een alternatieve route is via de woordvoerders cultuur. Zij zijn weliswaar niet direct betrokken bij vraagstukken rondom het voorzorgsbeginsel, maar kunnen benaderd worden vanuit de gedachte

dat het snijden van zeegroenten een waardevolle traditie vormt en onderdeel is van de Zeeuwse cultuur.

Partij	Portefeuille Natuur	Portefeuille Cultuur
D66	Marieke Vellinga-Beemsterboer Anne-Marijke Podt	Heera Dijk
VVD	Renate den Hollander	Erik van der Maas
PRO	Laura Bromet	Mohammed Mohandis
PVV	Chris Jansen	Martin Bosma
CDA	Jan Arie Koorevaar	Eveline Tijmstra
JA21	Maarten Goudzwaard	Annabel Nanninga
FvD	Gideon van Meijeren	Ralf Dekker
BBB	Caroline van der Plas	Caroline van der Plas
DENK	Ismail el Abassi	Doğukan Ergin
SGP	André Flach	Chris Stoffer
Partij voor de Dieren	Esther Ouwehand	Ines Kostić
ChristenUnie	Pieter Grinwis	Don Ceder
SP	Sandra Beckerman	Sandra Beckerman
50PLUS	Jan Struijs	Corrie van Brenk
Volt	Laurens Dassen	Laurens Dassen
Groep Markuszower	Hidde Heutink	René Claassen
Groep-Lid Keijzer	Mona Keijzer	Mona Keijzer

Tabel 1: Woordvoerders Natuur en Cultuur per politieke partij in de Tweede Kamer

Eerste Kamer

De senaat is nodig om eventuele wetswijzigingen op de Vogel- en Habitatrichtlijn goed te keuren. De portefeuilledeling van de Eerste Kamer is minder strikt dan in de Tweede Kamer.

Partij	Portefeuille Natuur	Portefeuille Cultuur
PRO	Saskia Kluit	Gala Veldhoen
BBB	Wim Jaspers Frans van Knapen Gert-Jan Oplaat	Wim Jaspers Frans van Knapen Ilona Lagas-Meijer
VVD	Karin Straus	Cees van de Sanden

	Tanja Klip-Martin Marjolein van der Linden	Shirin Musa Karin Straus
CDA	Theo Rietkerk	Hugo Doornhof
D66	Antoon Kanis	Meryem Karaaslan-Kilic
PVV	Ton van Kesteren	Ton van Kesteren
FvD	Eric Kemperman	Eric Kemperman
SP	Lies van Aelst-den Uijl	Bastiaan van Apeldoorn
Partij voor de Dieren	Peter Nicolaï	Peter Nicolaï
ChristenUnie	Eric Holterhues	Hendrik Jan Talsma
JA21	Ruben Baumgarten	Karin van Bijsterveld
SGP	Marc de Vries	Marc de Vries
Volt	Gaby Perin-Gopie	Gaby Perin-Gopie
50PLUS	Martin van Rooijen	Martin van Rooijen
OPNL	Auke van der Goot	Auke van der Goot
Fractie-Walenkamp	Pim Walenkamp	Pim Walenkamp
Fractie-Van Gasteren	Robert van Gasteren	Robert van Gasteren
Fractie-Beukering	Toine Beukering	Toine Beukering
Fractie Visseren-Hamakers	Ingrid Visseren-Hamakers	Ingrid Visseren-Hamakers

Tabel 2: Woordvoerders Natuur en Cultuur per politieke partij in de Eerste Kamer

Rijksoverheid

Het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) is verantwoordelijk voor het toepassen van het voorzorgsbeginsel en is daarmee een essentiële speler in het gesprek over Natura 2000 en biodiversiteit in Brussel.

- Minister Van Essen (LVVN)
 - Heeft natuur en biodiversiteit in zijn portefeuille, inclusief het voorzorgsbeginsel. Hij is tevens de formele vertegenwoordiger van Nederland in Europese expertgroepen op het gebied van natuur en biodiversiteit.
- Directeur-Generaal Mark Roscam Abbing – Natuur en Visserij
 - Dit directoraat-generaal omvat de directies Natuur, Visserij en Grote Wateren, de Beheerautoriteit Waddenzee, en de Klimaatopgave Landbouw, Voedsel en Natuur. Voor

het voorzorgsbeginsel is vooral de directie Natuur relevant, onder leiding van directeur Geertje van Hooijdonk.

- (Senior) ambtenaren van het ministerie
 - Spelen een belangrijke rol in de uitvoering en advisering over beleidsmaatregelen rondom natuur, biodiversiteit en het voorzorgsbeginsel.
- RIVM (Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu)
 - Verricht onderzoek naar de cumulatieve effecten van blootstelling aan meerdere middelen, met als doel veiligheidsnormen verder aan te scherpen.

Relevante organisaties

Rond de bescherming van Natura 2000-gebieden zijn verschillende partijen actief; sommige zullen zich mogelijk aansluiten bij een lobby voor uitzonderingen, terwijl de meerderheid, vanuit het perspectief van natuurbescherming, zich hier waarschijnlijk tegen zal verzetten. Hieronder een overzicht (niet uitputtend).

Mogelijke ambassadeurs	Mogelijke critici
Lokale snijbedrijven	Natuurbeschermingsorganisaties
Particuliere snijders	Dierbeschermingsorganisaties
(Lokale) politieke partijen	(Lokale) politieke partijen
	Wetenschappelijke en ecologische adviesorganen

Tabel 3: Overzicht van stakeholders

Partijen met een wisselende of afhankelijke positie

- Recreatie- en toerismeverenigingen
 - Motivatie: Afhankelijk van de manier waarop Natura 2000-regels hun activiteiten beperken of juist versterken.
- Andere provinciale of lokale overheden buiten Zeeland
 - Motivatie: Deze partijen kunnen een potentiële partner zijn indien zij een vergelijkbare uitzondering nastreven. Tegelijkertijd ligt terughoudendheid voor de hand, aangezien een uitzondering voor de één precedentwerking kan hebben. Dit kan ertoe leiden dat zij aanspraak maken op een gelijksoortige uitzondering, wat de haalbaarheid en wenselijkheid daarvan beperkt.

2.2 | Brussel

Europese Commissie

Politieke leiding wordt gegeven door een team van 27 commissarissen (één uit elk EU-land) waaronder de voorzitter van de Commissie. De voorzitter bepaalt wie verantwoordelijk is voor welk beleidsterrein.

De Europese Commissie stelt nieuwe wetgeving voor, beheert EU-beleid en wijst EU-financiering toe, handhaaft EU-wetgeving en is de spreekbuis van de EU in de wereld.¹ Dit is daarmee het belangrijkste orgaan voor de provincie Zeeland. De belangrijke Directoraat Generalen (DG) inzake natuurbeleid zijn als volgt (op volgorde van relevantie)².

DG Milieu (DG ENV): ontwikkelt en voert milieubeleid uit ter bescherming en verbetering van het milieu, met aandacht voor duurzame ontwikkeling, circulaire economie, herstel van natuur en minimale vervuiling en gezondheidsrisico's. Hieronder valt: (Expert Group on the Birds and Habitats Directives, NADEG. Dit DG gaat ook over de Natura-2000 gebieden.

- Commissaris: Jessika Roswall;
- Directeur-Generaal: Eric Mamer;
- Plaatsvervangend Directeur-Generaal: Patrick Anthony Child.

DG Landbouw en Plattelandsontwikkeling (DG AGRI): ondersteunt een op kennis en bewijs gebaseerde groene en digitale transitie naar duurzame, competitieve en veerkrachtige landbouw, plattelandsgebieden en voedselsystemen. DG AGRI ontwikkelt, voert uit, monitort en evalueert het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid om economische, ecologische en sociale doelstellingen, inclusief voedselzekerheid, te realiseren.

- Commissaris: Christophe Hansen;
- Directeur-Generaal: Elisabeth Werner;
- Plaatsvervangend Directeur-Generaal: Pierre Bascou.

DG Maritieme Zaken en Visserij (DG MARE): streeft naar een gezonde oceaan, duurzame visserij, een duurzame blauwe economie en leefbare kustgemeenschappen in Europa. DG MARE ontwikkelt, voert uit en evalueert het gemeenschappelijk visserijbeleid en coördineert het

¹ Europese Unie. (z.d.). *Europese Commissie Overzicht*. European Union. https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-commission_nl

² Europese Commissie. (z.d.). *Departments and executive agencies*. European Commission. https://commission.europa.eu/about/departments-and-executive-agencies_en?page=1&prefLang=nl

Europees Oceanenpact, dat EU-beleid op het gebied van maritieme veiligheid, internationale oceanenbestuur en oceaanobservatie samenbrengt.

- Commissaris: Costas Kadis;
- Directeur-Generaal: Charlina Vitcheva;
- Plaatsvervangend Directeur-Generaal: Kestutis Sadauskas.

DG Gezondheid en Voedselveiligheid (DG SANTE): beschermt de gezondheid van EU-burgers, dierenwelzijn, diergezondheid, plantgezondheid en voedselveiligheid via een One Health-benadering. DG SANTE zorgt ervoor dat het voedsel in Europa veilig en duurzaam is en bewaakt het welzijn van landbouwdieren, gewassen en bossen.

- Commissaris: Olivér Várhelyi;
- Directeur-Generaal: Sandra Gallina;
- Plaatsvervangend Directeur-Generaal: Claire Bury.

DG Joint Research Centre (JRC): verricht onderzoek om EU-beleidsmakers onafhankelijk te adviseren en wetenschap centraal te stellen in het beleid. Het JRC ondersteunt diverse beleidsgebieden, verbindt kennis, anticipeert op toekomstige uitdagingen en beoordeelt de impact van beleid.

- Commissaris: Ekaterina Zaharieva;
- Directeur-Generaal: Bernard Magenhann.

DG Juridische Ondersteuning (Legal Service): interne afdeling van de Europese Commissie die juridisch advies verstrekt aan de Commissie en haar afdelingen, en de Commissie vertegenwoordigt in rechtszaken.

- Voorzitter van de Commissie: Ursula von der Leyen;
- Directeur-Generaal: Alberto De Gregorio Merino;
- Plaatsvervangend Directeur-Generaal: Clemens Ladenburger.

Europees Parlement

Het Europees Parlement amendeert en onderhandelt over wetgeving. De volgende commissies zijn relevant:

Commissie Milieu, Klimaat en Voedselveiligheid

- Voorzitter Antonio Decaro (S&D – Progressieve Alliantie van Socialisten en Democraten)

Commissie Landbouw en Plattelandsontwikkeling

- Voorzitter Veronika Vrecionová (ECR – Europese Conservatieven en Hervormers)

Commissie Visserij

- Voorzitter Carmen Crespo Díaz (EVP – Europese Volkspartij / Christendemocraten)³

Commissie Cultuur en Onderwijs

- Voorzitter Nela Riehl (De Groenen/EVA – Vrije Europese Alliantie)

In algemene zin is het voorzorgsbeginsel binnen het Europees Parlement al een politiek beladen onderwerp. Verschillende politieke fracties hebben uiteenlopende opvattingen over de toepassing ervan:

Links/Groen: fracties als de Progressieve Alliantie van Socialisten en Democraten en de Groenen pleiten voor een sterkere toepassing van het voorzorgsbeginsel, met nadruk op het voorkomen van mogelijke risico's voor mens, dier en milieu, ook bij onzekerheid over wetenschappelijke gegevens.

Rechts/Liberaal: fracties als de Europese Volkspartij en de Europese Conservatieven en Hervormers leggen meer nadruk op innovatie, economische haalbaarheid en proportionaliteit. Zij willen het voorzorgsbeginsel toepassen op een manier die ruimte laat voor technologische ontwikkelingen en praktische uitvoerbaarheid, zodat regelgeving niet onnodig beperkingen oplegt.

Raad van de Europese Unie

De Raad van de Europese Unie vertegenwoordigt de nationale regeringen van de lidstaten. Voor kwesties zoals een mogelijke uitzondering op het voorzorgsbeginsel zijn met name de nationale ministeries, parlementen en toezichthouders van elk EU-land relevant, omdat deze organen invloed uitoefenen op de positie die hun lidstaat in de Raad inneemt. Uiteindelijk moeten alle lidstaten instemmen met een uitzondering, waardoor het overleg binnen en tussen lidstaten cruciaal is. Bovendien beïnvloeden nationale overheden vaak de Europese Commissie voorafgaand aan de besluitvorming in de Raad.

³Europees Parlement. (z.d.). *Commissies*.
[parliament/nl/organisation-and-rules/organisation/committees](https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/nl/organisation-and-rules/organisation/committees)

[https://www.europarl.europa.eu/about-](https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/nl/organisation-and-rules/organisation/committees)

2.3 | Europese belangenorganisaties

Voorstanders uitzondering

- Comité van de Regio's (CoR) is een Europees adviesorgaan van lokale en regionale overheden; kan lobbyen voor uitzonderingen vanuit lokale belangen.
- OPA-COGECA is Europese landbouw- en coöperatiekoepel; lobbyt voor landbouwbelangen en kan uitzonderingen op Natura 2000-gebieden ondersteunen
- European Bottom Fisheries Alliance (EFA) vertegenwoordigt visserijsector; kan lobbyen voor uitzonderingen in visserijgebieden.

Tegenstanders uitzondering

Wetenschappelijke organisaties

- European Food Safety Authority (EFSA) geeft wetenschappelijk advies over voedselveiligheid en gerelateerde risico's; kan beleidsmakers informeren over mogelijke gevolgen van een uitzondering.
- European Climate, Infrastructure and Environment Executive Agency (CINEA) beheert EU-subsidies voor transport, energie, klimaat, natuur en visserij; speelt een belangrijke rol bij de uitvoering van de EU Green Deal. *Director*: Paloma Aba Garrote.
- European Environment Agency. Verzamelt en analyseert milieugegevens; ontwikkelde onder andere de Natura 2000 Viewer.
- Biodiversity Information System for Europe

Politieke diplomatieke kanalen

- Permanente vertegenwoordigingen in Brussel vertegenwoordigen nationale regeringen en beïnvloeden onderhandelingen en posities in de Raad en Europese Commissie. Zij fungeren als schakel tussen nationaal beleid en de EU-instellingen, waarbij zij doorgaans één op één het standpunt van de nationale regering of het verantwoordelijke ministerie verwoorden en uitvoeren. Dat wil zeggen dat zij zelf niet tot nauwelijks directe invloed hebben op de inhoudelijke koers.

Juridische kanalen

- Europese Rekenkamer controleert of uitzonderingen en beleidsmaatregelen kosteneffectief en doelmatig zijn; kan politieke druk beïnvloeden.
- Hof van Justitie van de Europese Unie heeft het voorzorgsbeginsel juridisch vormgegeven; jurisprudentie bepaalt de interpretatie en legt grenzen aan uitzonderingen.

Activistische organisaties

- BirdLife Europe is een NGO die natuur- en vogelbescherming verdedigt; zal waarschijnlijk tegen uitzonderingen zijn die Natura 2000-gebieden aantasten.
- WWF Europe / European Environmental Bureau (EEB) is een NGO voor milieu en biodiversiteit; veelal tegen uitzonderingen die de strengheid van het voorzorgsbeginsel ondermijnen.
- ClientEarth is een juridische NGO die via rechtszaken naleving van milieurecht afdwingt; vaak tegen versoepeling van regels.
- European Environmental Bureau is een koepel van milieuorganisaties; verdedigt een strikte toepassing van het voorzorgsbeginsel.

3 | Lobbyacties

Om een goede inschatting te kunnen maken van hoe kansrijk een lobbytraject over het voorzorgsbeginsel richting het Rijk is – met als uiteindelijk doel een verruimde interpretatie ten behoeve van het snijden van zeegroenten – is het behulpzaam een succeskader te schetsen. In het onderstaande hoofdstuk worden achtereenvolgens de set bouwstenen toegelicht die een indicatie geven van de kansrijkheid van een lobby-inzet. Vervolgens worden deze bouwstenen getoetst aan de huidige casus.

3.1 | Bouwstenen kansrijk lobbytraject

De haalbaarheid van een lobby hangt sterk samen met actuele politieke en maatschappelijke ontwikkelingen en is daarmee vaak een momentopname. Factoren zoals de samenstelling van coalities op gemeentelijk, provinciaal en (inter)nationaal niveau, evenals de mate waarin een thema terugkomt in (coalitie)akkoorden en beleidsprogramma's, zijn daarbij bepalend. Om tot een inschatting te komen van de kansrijkheid van een lobby is het daarom essentieel om zowel het politieke speelveld als het maatschappelijke momentum en de concrete besluitmomenten in kaart te brengen. Bij het 'inkleuren' van de bouwstenen met als streven een minder rigide uitleg van het voorzorgsbeginsel, is het tot slot belangrijk om scherp voor ogen te houden dat het om een momentopname gaat: de analyse is afhankelijk van de actuele beleidscontext, timing, beschikbare feiten en bewijs, en de positie en invloed van relevante ambassadeurs en/of tegenpartijen.

Context

- Helder en concreet doel

Is het doel eenduidig en meetbaar (bijvoorbeeld een wijziging van een specifiek artikel, extra budget of uitstel/versnelling van een besluit)? Concrete doelen zijn beter te vertalen naar effectieve lobbyactiviteiten.

- Politiek momentum

Sluit de inzet aan bij actuele politieke agenda's of aankomende besluitmomenten (zoals begrotingsrondes, wetsbehandelingen of provinciale beleidsafspraken)? Dossiers met een concreet en nabij besluitmoment zijn doorgaans kansrijker. Is er daarnaast bijvoorbeeld al een 'politieke trekker' of ambassadeur voor het onderwerp?

- Maatschappelijk momentum

Is er sprake van media-aandacht of maatschappelijk debat rond het thema? Momentum kan als hefboom fungeren, maar brengt ook mogelijke reputatierisico's met zich mee.

Stakeholders

- Netwerk en toegang

Is er directe of realistische toegang tot relevante stakeholders, zoals politici, ambtenaren of commissievoorzitters? De aanwezigheid van toegankelijke sleutelcontacten vergroot de slagingskans aanzienlijk. Daarnaast is het belangrijk om te realiseren of door deze contacten het probleem wel als urgent en rechtvaardig wordt gezien.

- Coalitievorming en breedte van steun

Zijn er potentiële partners (bijvoorbeeld andere regio's, organisaties of sectorpartijen) die het doel ondersteunen? Een brede coalitie versterkt de legitimiteit en vergroot de politieke druk.

- Tegenkrachten/ belangenanalyse

Wie zijn de tegenstanders en hoe sterk zijn zij? Wat zijn hun belangen, middelen en toegang? Een lobby is niet alleen afhankelijk van steun, maar ook van de mate van (georganiseerde) weerstand.

Haalbaarheid

- Besluitvormingsroute en institutionele complexiteit

Hoe loopt het besluitvormingsproces precies (wie beslist, wie adviseert, hoeveel stappen)? Dossiers met veel schakels, bijv. EU → nationaal → lokaal, zijn vaak minder voorspelbaar, tijdrovend en complex.

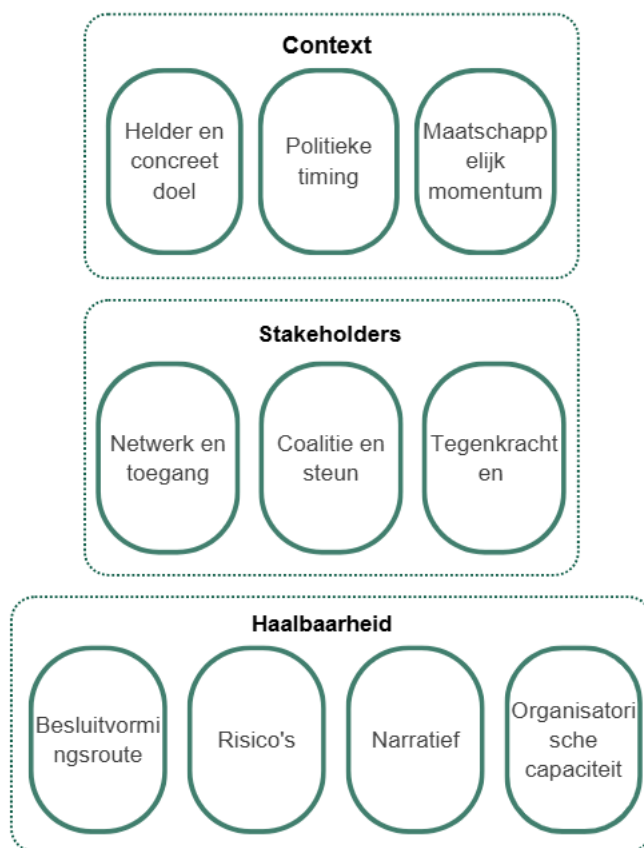
- Risico's: reputatie en juridisch

Brengt de inzet risico's met zich mee, zoals reputatieschade, juridische kwetsbaarheid of de schijn van belangenverstrengeling? Daarnaast is strategische prioritering belangrijk: inzet op het ene dossier kan kansen op andere dossiers beperken. Soms kan de inspanning op het ene dossier zelfs haaks staan op de belangen in een aanverwant dossier. Ook is belangrijk om in te schatten of de inzet past binnen de bestaande wet- en regelgeving en beleidskaders. Ideeën die aansluiten op bestaand beleid of juridische kaders maken meer kans dan voorstellen die een systeemwijziging vereisen.

- Narratief
Is het onderwerp te vertalen naar een heldere en overtuigende boodschap voor verschillende doelgroepen? En is er voldoende bewijs om het standpunt te onderbouwen? Een sterk narratief vergroot de invloed.
- Organisatorische capaciteit
Zijn er voldoende mensen, tijd en middelen beschikbaar om het traject goed uit te voeren? Beperkte capaciteit leidt vaak tot gemiste kansen. Staat daarnaast de eigen achterban wel op één lijn? Interne verdeeldheid of ruis ondermijnt geloofwaardigheid richting politiek.

Lobbygraadmeter

De bouwstenen zijn samengebracht in één figuur: de lobbygraadmeter. Deze kan per bouwsteen worden gecodeerd (groen, oranje, rood) om de mate van kansrijkheid binnen het betreffende dossier te duiden. In hoofdstuk 3.5 wordt de lobbygraadmeter toegepast op de doelstellingen gericht op een minder rigide invulling van het voorzorgsbeginsel ten aanzien van zeegroenten.



Figuur 2: De lobbygraadmeter

3.2 | Context

Helder en concreet doel

Een belangrijke bouwsteen voor de haalbaarheid van een lobbytraject is de mate waarin het doel concreet is geformuleerd. In dit geval is het doel om ruimte te creëren voor een uitzondering op, of een minder strikte toepassing van, het voorzorgsbeginsel. Dit is een duidelijk afgebakend doel, waarbij ook helder is welke kaders een belemmering vormen: het voorzorgsbeginsel zoals vastgelegd in de Vogel- en Habitatrichtlijn.

Politiek momentum

Nationaal

Op dit moment staat het voorzorgsbeginsel – en de uitleg daarvan - niet prominent op de nationale politieke agenda, in tegenstelling tot regionaal niveau. De aandacht in politiek Den Haag concentreert zich momenteel vooral op dossiers die raken aan de stikstof(reductie), natuurbehoud- en herstel, de Kaderrichtlijn Water en de samenhang tussen duurzame energie en industriële ontwikkelingen rond deze gebieden. Naar verwachting vergt het veel inspanning om een minder rigide uitleg van het voorzorgsbeginsel, benaderd vanuit culturele tradities, geagendeerd te krijgen bij Kamerleden, ambtenaren en bewindspersonen.

Europees

Op Europees niveau is het voorzorgsbeginsel al sinds begin deze eeuw breed wettelijk verankerd, en staat het momenteel niet hoog op de prioriteitenlijst om te herzien. Discussies over uitzonderingen binnen EU-beleid richten zich doorgaans op economische motieven; verzoeken die primair steunen op culturele tradities zullen het daardoor naar verwachting lastig hebben. Dit blijkt onder andere uit een aanverwante casus bij het Europese Hof over een traditionele vogeljacht in Malta waarbij het Hof heeft beargumenteerd dat afwijkingen van de Vogel- en Habitatrichtlijn strikt moet worden geïnterpreteerd.⁴ Wanneer wetenschappelijke onzekerheid bestaat over effecten op soorten of populaties, rust op de lidstaat een zware bewijslast om aan te tonen dat uitzondering noodzakelijk, proportioneel en onvermijdelijk is. Dit bevestigt dat bij twijfel bescherming voorrang heeft op gebruik.

⁴ European Commission v Republic of Malta, Case C-23/23, Opinion of Advocate General Capeta, 30 mei 2024. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62023CC0023&qid=1731381001275>

Binnen het huidige juridische kader vormt artikel 6(4) van de Habitatrichtlijn met de criteria voor “Imperative Reasons of Overriding Public Interest” (IROPI) in de praktijk de belangrijkste uitzonderingsroute wanneer negatieve effecten op Natura-2000 gebieden niet kunnen worden uitgesloten. Voor een casus als het snijden van zeegroenten biedt dit op dit moment weinig directe aanknopingspunten, temeer omdat culturele of regionale tradities ook niet als zelfstandige grond onder IROPI worden erkend.

Binnen de zogeheten Environmental Omnibus wordt gewerkt aan een instrumentarium⁵ om projecten minder juridisch kwetsbaar te maken in vergunningsprocedures. Deze inzet richt zich echter nadrukkelijk op ‘strategische projecten’ die van belang zijn voor de concurrentiekracht van de EU, zoals grootschalige energie- of technologieprojecten. Dit betreft vooral een prioritering binnen de bestaande “Imperative Reasons of Overriding Public Interest” (IROPI)-categorieën en geen inhoudelijke verruiming daarvan. Het toevoegen van bijvoorbeeld een sociaal-culturele component ligt daarmee buiten de huidige reikwijdte van dit traject en wordt op korte termijn niet kansrijk geacht.

Een mogelijk relevanter aanknopingspunt ligt in de zogeheten stresstest⁶ van artikel 6 van de Habitatrichtlijn. Deze bredere evaluatie kan leiden tot verschillende vervolgstappen, zoals het opstellen van nadere richtsnoeren, een consultatieproces met lidstaten en stakeholders, of – op langere termijn – een herziening van de richtlijn. Hoewel ook hier de verwachting is dat de focus zal liggen op strategische en economisch relevante toepassingen, kan dit proces wel ruimte bieden om aandacht te vragen voor verschillen in nationale interpretatie en toepassing van het voorzorgsbeginsel. In dat kader kan het argument worden ingebracht dat een te strikte toepassing, met name bij kleinschalige of relatief laag-impact activiteiten, vragen oproept over proportionaliteit en uitvoerbaarheid.

De praktische beïnvloedingsruimte op korte termijn is echter beperkt, mede omdat de stresstest in eerste instantie een interne analyse betreft. Indien en wanneer een bredere consultatiefase volgt, ontstaan er mogelijk meer concrete aanknopingspunten voor agendering. Tot die tijd geldt dat een succesvolle lobby op EU-niveau afhankelijk is van een zorgvuldig onderbouwde casus, aansluiting bij bredere Europese prioriteiten en het vermogen om coalities te vormen met andere

⁵ Europese Commissie, *Annex to the Proposal for a Regulation on speeding-up environmental assessments*, COM(2025) 984 final, 10 december 2025, via https://environment.ec.europa.eu/document/download/1ade2fac-9561-4b9e-9bc9-f17a29b28a5d_en?filename=COM_2025_984_1_EN_annexe_proposition_part1_v9.pdf.

⁶ Europese Commissie, *Stress test of the Birds and Habitats Directives*, https://green-forum.ec.europa.eu/nature-and-biodiversity/stress-test-birds-and-habitats-directives_en.

lidstaten die vergelijkbare knelpunten ervaren. Zonder een duidelijke positionering binnen bestaande beleidskaders blijft de kans op substantiële verruiming van de interpretatie van het voorzorgsbeginsel op Europees niveau beperkt.

Maatschappelijk momentum

In de provincie Zeeland staat het snijden van zeegroenten duidelijk hoog op de maatschappelijke en politieke agenda. Recent is er in diverse lokale en provinciale media over gepubliceerd, waarbij zowel voor- en nadelen als diverse betrokken partijen aan bod kwamen. Op landelijk niveau krijgt het onderwerp echter een stuk minder aandacht: veel Nederlanders zijn niet bekend met de culturele traditie van zeegroenten snijden. Nationale media besteden er zelden tijd aan; de laatste landelijke berichtgeving door de NOS⁷ dateert van november 2025, waarna de berichtgeving voornamelijk lokaal bleef. Ook het voorzorgsbeginsel is vooralsnog beperkt een onderwerp van gesprek in landelijke media.

Op Europees niveau zijn regionale tradities doorgaans weinig zichtbaar. Europese beleids- en mediadiscussies kennen te veel uiteenlopende lokale gebruiken om al deze tradities breed te kennen of mee te wegen. Dat maakt het agenderen van een regionaal-culturele uitzondering in Brussel complex en vraagt om gerichte, goed onderbouwde beleids- en communicatiestrategieën.

3.3 | Stakeholders

Netwerk en toegang

Op rijksniveau is toegang tot ambtenaren en beleidsmakers in principe goed te organiseren, zeker wanneer Zeeland haar bestaande netwerken benut. Praktisch succes hangt af van timing en prioritering: het ministerie heeft lopende dossiers die veel aandacht vragen, dus een korte, politiek relevante invalshoek is nodig om aanspraak te maken op agenda-ruimte. Via provinciale lobbykanalen en via Zeeuwse Tweede Kamerleden en betrokken bewindspersonen is een eerste ingang realistisch. Een suggestie zou kunnen zijn om het onderwerp, tijdens reeds geplande gesprekken (zowel op ambtelijk als politiek niveau) ter sprake te brengen en zo te inventariseren of men open staat voor een vervolgsprek op dit specifieke thema.

⁷ Van der Velde, M. (2025, 5 november). *Zeeuwse traditie om zeegroenten te snijden verdwijnt langzaam maar zeker*. NOS. nos.nl/artikel/2589358-zeeuwse-traditie-om-zeegroenten-te-snijden-verdwijnt-langzaam-maar-zeker

Indien ook de stap gemaakt wordt om het onderwerp Europees te agenderen, verdient het de aanbeveling om op nationaal niveau politieke ambassadeurs te hebben - bijvoorbeeld via de partijlijn. Ook dan zal gekozen moeten worden voor een verbreding van de discussie én coalitie: regionale tradities zijn in Brussel minder bekend en agendering vereist vaak coalitievorming met andere regio's of lidstaten en een heldere koppeling aan bestaande EU-prioriteiten.

Coalitie en steun

Om effectieve (politieke) druk te kunnen uitoefenen, is het noodzakelijk dat het dossier wordt gedragen door een brede en gezaghebbende coalitie van ambassadeurs. Een eerste analyse laat zien dat deze coalitie momenteel te beperkt is in omvang en daarmee onvoldoende politieke slagkracht heeft. Lokale snijbedrijven en zeeegroentesnijders leveren een belangrijk maatschappelijk en cultureel narratief, maar hun nichepositie beperkt hun vermogen om structureel invloed uit te oefenen op beleidsvorming op rijksniveau.

Voor een kansrijke lobby-inzet in Zeeland is het daarom cruciaal de coalitie doelgericht te verbreden. Dat vraagt om het actief betrekken van partijen met bestuurlijk gewicht, publieke zichtbaarheid en sterke netwerken, die bereid en in staat zijn het onderwerp expliciet te agenderen binnen bredere beleidsdiscussies. Een optie is om het dossier niet primair te framen als een uitzonderingsvraagstuk rond een Zeeuwse traditie, maar als een principiële beleidskwestie over de proportionaliteit en toepassing van het voorzorgsbeginsel. Door aansluiting te zoeken bij (decentrale) overheden en andere bestuurslagen die eveneens knelpunten ervaren bij een te rigide interpretatie van het voorzorgsbeginsel, kan het thema worden gepositioneerd als een breder beleidsprobleem met landelijke relevantie. Dit vergroot de politieke urgentie, maar brengt tegelijkertijd risico's met zich mee. Het Rijk kan deze verbreding interpreteren als een 'glijdende schaal', waarbij versoepeling in één dossier precedentwerking zou hebben voor andere sectoren. Daarnaast is het aannemelijk dat een dergelijke opschaling van het vraagstuk leidt tot een evenredige versterking van de politieke en maatschappelijke tegenlobby.

Tegenkrachten

Naar verwachting vormen met name wetenschappelijke en juridische actoren en natuur- en milieuorganisaties de grootste 'tegenkrachten' in dit lobbytraject.' Onderzoeksinstituten en adviesbureaus hebben doorgaans robuuste data en argumenten beschikbaar waarmee zij ecologische risico's en het niet naleven van geldende (Europese) regelgeving kunnen onderbouwen. Natuur- en landschapsbeschermingsorganisaties zijn goed georganiseerd, beschikken over publieksbereik en scoren relatief sterk in de publieke opinie bij milieukwesties.

Daarnaast werkt het politieke en bestuurlijke kader tegen eenvoudige uitzonderingen: de Nederlandse regering voert een consistente lijn in milieu- en natuurbeleid, en procedures rond Natura 2000, water- en stikstofregulering zijn juridisch complex. Dit vergroot de kans op bestuurlijke weerstand en op juridische procedures als het dossier onvoldoende feitelijk en (juridisch) is onderbouwd.

3.4 | Haalbaarheid

Besluitvormingsroute

Een belangrijke factor in de haalbaarheid van een lobbytraject is de inrichting van de besluitvormingsroute. Dit betreft de vraag via welke bestuurlijke en juridische stappen een bepaalde aanpassing tot stand moet komen, welke actoren daarbij betrokken zijn en in welke mate het proces beïnvloedbaar en voorspelbaar is.

In de Nederlandse context geldt dat besluitvorming over natuurbeleid en de toepassing van het voorzorgsbeginsel in sterke mate gelaagd is. Het juridische kader wordt bepaald op Europees niveau, onder andere via de Vogel- en Habitatrichtlijn. Deze richtlijn wordt vervolgens op nationaal niveau geïmplementeerd in wet- en regelgeving, zoals de Omgevingswet. Provincies zijn op hun beurt verantwoordelijk voor de uitvoering en vergunningverlening binnen dit kader. Dit houdt in dat de feitelijke besluitvorming over activiteiten als het snijden van zeegroenten, plaatsvindt op provinciaal niveau, maar dat de juridische ruimte daarvoor voornamelijk op (inter)nationaal vlak wordt geregeld.

De besluitvormingsroute voor een lobbytraject over een minder rigide toepassing van het voorzorgsbeginsel kent daarmee meerdere schakels. Op Europees niveau spelen de Europese Commissie, het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie een rol bij eventuele wijzigingen van richtlijnen. Daarnaast is de interpretatie van deze richtlijnen afhankelijk van de jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie. Op nationaal niveau zijn het kabinet en de Staten-Generaal verantwoordelijk voor de implementatie en gedeeltelijk de interpretatie van wet- en regelgeving. Ook spelen nationale rechters (Raad van State) een grote rol in de uitleg en toepassing van het recht. Op provinciaal niveau ligt de verantwoordelijkheid voor vergunningverlening bij het provinciebestuur; vergunningen worden ambtelijk verleend namens Gedeputeerde Staten. Provinciale Staten stellen de kaders en verzorgen de politieke sturing.

De verschillende actoren en het feit dat er meerdere bestuurslagen betrokken zijn, maakt het besluitvormingsproces complex en, in zekere mate, onvoorspelbaar. Veranderingen op het niveau van wetgeving of interpretaties zijn doorgaans langdurige trajecten, waarbij meerdere stakeholders betrokken zijn en uiteenlopende belangen een rol spelen.

Bij het beoordelen van de haalbaarheid van een lobbytraject is het daarom belangrijk om scherp in beeld te hebben op welk niveau de gewenste aanpassing moet plaatsvinden, hoeveel en welke schakels in de besluitvorming zijn betrokken en in hoeverre deze schakels toegankelijk en beïnvloedbaar zijn. Hoe meer niveaus en actoren een rol spelen, hoe complexer en minder voorspelbaar het lobbytraject doorgaans wordt, en hoe groter het belang van een goed gecoördineerde lobbystrategie.

Risico's

De inzet op een lobbytraject over de toepassing van het voorzorgsbeginsel kán risico's met zich meebrengen op juridisch vlak en als het gaat om de reputatie van de provincie.

Reputatie

In het publieke en maatschappelijke debat wordt het voorzorgsbeginsel vaak opgevat als een harde en niet-onderhandelbare waarborg voor natuurbescherming, waarbij weinig onderscheid wordt gemaakt tussen het beginsel als zodanig en de wijze waarop het in de praktijk wordt toegepast. Een pleidooi voor een minder rigide uitleg van het voorzorgsbeginsel kan daardoor worden geframed als het oprekken van natuurbeschermingsnormen of als het laten prevaleren van economische belangen boven natuurwaarden, ongeacht de nuance achter het standpunt.

Juridisch

Vanuit een strategisch lobbyperspectief moet worden onderkend dat het pleiten voor een minder rigide of meer gedifferentieerde uitleg van het voorzorgsbeginsel mogelijk juridische risico's met zich meebrengt, ook al wordt het beginsel zelf niet ter discussie gesteld. Het Europese natuurbeschermingsrecht, en met name de Vogel- en Habitatrichtlijn, kent een sterke rechtsontwikkeling waarin het voorzorgsbeginsel door jurisprudentie van het Hof van Justitie stevig is verankerd. In dat licht zou een dergelijk pleidooi door juridische actoren kunnen worden geïnterpreteerd als het zoeken naar meer interpretatieruimte binnen een relatief strak normenkader. Dit zou, indien het beleidsmatig of bestuurlijk doorwerkt, kunnen leiden tot verhoogde juridische gevoeligheid van besluitvorming en tot kritische toetsing in bezwaar- en beroepsprocedures. Deze observatie is nadrukkelijk geen juridisch oordeel en pretendeert geen juridische volledigheid te bieden, maar betreft een inschatting van mogelijke juridische percepties en reacties vanuit de omgeving. Afhankelijk van de gekozen richting kan de provincie vervolgens kiezen voor het inwinnen van juridisch gespecialiseerd advies ter juridische onderbouwing van de gekozen strategische positie gezien vanuit lobbyperspectief.

Draagvlak

Voor het creëren van draagvlak op zowel nationaal als Europees niveau, is het belangrijk om in kaart te brengen of er een heldere en overtuigende boodschap kan worden geformuleerd die meerdere doelgroepen aanspreekt. Het argument dat er sprake is van een typisch traditionele Zeeuwse traditie, zorgt naar alle waarschijnlijkheid voor draagvlak onder de Zeeuwse bevolking. Voor deze doelgroep sluit het aan bij hun identiteit, (familie)historie en cultureel erfgoed, waardoor het verhaal herkenbaar en overtuigend wordt.

Op nationaal niveau ligt het verkrijgen van draagvlak waarschijnlijk echter ingewikkelder. Een beroep op regionale culturele traditie alleen is daar naar alle waarschijnlijkheid onvoldoende om brede steun te verwerven. Wanneer voor Zeeland een uitzondering wordt gemaakt op basis van een eigen traditie, ontstaat immers al snel het idee dat andere provincies eveneens een uitzondering kunnen maken op grond van hun eigen regionale en culturele tradities. Dat kan het draagvlak ondermijnen en maakt het lastig om de Zeeuwse situatie als uitzonderlijk te positioneren.

Om het standpunt overtuigend te onderbouwen, is daarom aanvullend bewijs nodig waaruit blijkt dat de Zeeuwse situatie aantoonbaar verschilt van die in andere provincies. Denk bijvoorbeeld aan specifieke omstandigheden, economische meerwaarde of een aantoonbare culturele betekenis die uniek is voor Zeeland én Nederland. Alleen wanneer duidelijk kan worden gemaakt dat het niet gaat om 'een regionale wens', maar om een uitzonderlijke situatie met een sterke inhoudelijke rechtvaardiging, ontstaat een narratief dat ook buiten Zeeland overtuigend kan zijn. Een dergelijk sterk en onderbouwd verhaal vergroot de kans op draagvlak, zowel in Nederland als op Europees niveau.

Organisatorische capaciteit

De benodigde capaciteit vormt een belangrijk aandachtspunt. Het traject rond zeegroenten is complex, omdat besluitvorming niet alleen op provinciaal niveau plaatsvindt, maar ook via het Rijk en op Europees niveau loopt. Dat betekent dat rekening moet worden gehouden met verschillende bestuurslagen, uiteenlopende procedures, politieke afwegingen en veranderende politieke en maatschappelijke ontwikkelingen. Om het traject goed uit te kunnen voeren, is daarom een aanzienlijke inzet van mensen, tijd en financiële middelen nodig. Er zal niet alleen inhoudelijk gewerkt moeten worden aan juridische en beleidsmatige onderbouwing, maar ook aan lobby, afstemming en communicatie richting provincie, ministeries, landelijke politiek en Europese partijen.

Zeker omdat het traject zich over meerdere bestuursniveaus strekt, is het daarnaast belangrijk dat de eigen achterban op één lijn staat. Interne verdeeldheid of verschillende boodschappen ondermijnen de geloofwaardigheid richting politiek. Zeker bij een ingewikkeld en langdurig traject kan interne verdeeldheid snel ontstaan, bijvoorbeeld over de gewenste koers, de argumentatie of de mate waarin concessies aanvaardbaar zijn.

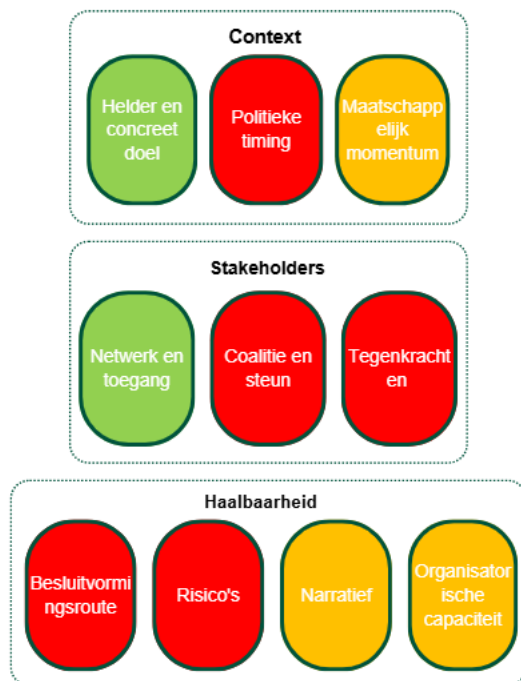
4 | Conclusie

In figuur 3 is de lobbygraadmeter ingevuld op basis van de voorgaande analyse. De kleurcodering laat de sterkte van de verschillende bouwstenen binnen de lobbystrategie zien. **Groen** duidt erop dat een bouwsteen goed ontwikkeld is en bijdraagt aan de haalbaarheid van de strategie. **Oranje** geeft aan dat er aanknopingspunten zijn, maar ook risico's of tekortkomingen. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer de situatie per regio verschilt: zo is het maatschappelijk momentum in de provincie Zeeland aanwezig, maar ontbreekt dit op nationaal niveau. **Rood** duidt erop dat een bouwsteen in haar totaliteit onvoldoende is ontwikkeld of aanwezig is, wat de algehele kans van slagen van de lobbystrategie verkleint.

In de praktijk scoort een lobbydossier zelden op alle bouwstenen volledig groen. Het gaat om een evenwichtige combinatie van sterke en zwakkere elementen, zodat het totaalbeeld robuust genoeg is. Daarbij geldt dat niet alle bouwstenen even zwaarwegend zijn. In algemene zin zijn actoren zoals politiek momentum en netwerk en toegang doorgaans bepalende bouwstenen voor succes en is de organisatorische capaciteit een (financiële) overweging. Dit alles maakt dat de lobbygraadmeter in zekere mate een subjectief instrument blijft, waarbij interpretatie en context een belangrijke rol spelen.

Slotconclusie

In het streven om te komen tot een minder rigide uitleg van het voorzorgsbeginsel, onder andere ten behoeve van het snijden van zeegroenten, achten de onderzoekers de kans op een succesvol lobbytraject zeer klein.



Figuur 3: Lobbygraadmeter toegepast op de mogelijke lobby ten aanzien van het verzorgingsbeginsel

Bouwsteen	Score	Toelichting
Helder en concreet doel		Er is een duidelijk doel voor ogen: ruimte creëren voor een uitzondering op, of een minder strikte toepassing van, het verzorgingsbeginsel bij het recreatief snijden van zeegroenten in Zeeland.
Politiek momentum		- Nationaal staat het verzorgingsbeginsel niet op de agenda en ligt de focus elders. - Europees is het principe stevig verankerd en nauwelijks onderwerp van herziening. - De beïnvloedingsmogelijkheden op korte termijn zijn zeer beperkt.

Maatschappelijk momentum		• Regionaal is er duidelijk aandacht voor zeegroenten, maar landelijk is de (media) aandacht beperkt. • Het voorzorgsbeginsel is niet/nauwelijks onderdeel van het publieke debat. • Op Europees niveau zijn regionale tradities weinig zichtbaar. Dat maakt brede agendering lastig.
Netwerk en toegang		• Op rijksniveau is toegang tot beleidsmakers goed te organiseren via bestaande Zeeuwse netwerken en contacten. • Succes hangt wel af van een scherpe, politiek relevante timing en insteek. • Ook richting Europa zijn er kansen, mits er nationale ambassadeurs en coalities worden gevormd.
Coalitie en steun		• De huidige of nog te vormen coalitie is te klein en mist voldoende politieke slagkracht. • Betrokken partijen hebben een nichepositie en beperkte invloed op rijksniveau. • Zonder verbreding naar gezaghebbende partners blijft effectieve lobbydruk onwaarschijnlijk.
Tegenkrachten		• Sterke tegenkrachten komen van wetenschappelijke, juridische en natuurorganisaties met gezag en publieke steun. • Deze organisaties beschikken over robuuste argumenten rond ecologische risico's en naleving van regelgeving. • Het strikte beleidskader en complexe procedures maken het traject lastig en risicovol.
Besluitvormingsroute		• De verschillende actoren en het feit dat er meerdere (inter)nationale bestuurslagen betrokken zijn, maakt het

		besluitvormingsproces complex en, in zekere mate, onvoorspelbaar. Veranderingen op het niveau van wetgeving of interpretaties zijn doorgaans langdurige trajecten, waarbij meerdere stakeholders betrokken zijn en uiteenlopende belangen een rol spelen.
Risico's		<i>Reputatie</i>: Een pleidooi voor een minder rigide uitleg van het voorzorgsbeginsel kan worden geframed als het oprekken van natuurbeschermingsnormen of als het laten prevaleren van economische belangen boven natuurwaarden, ongeacht de nuance achter het standpunt. Dit brengt reputatierisico's met zich mee. <i>Juridisch</i>: vanuit een strategisch lobbyperspectief moet worden onderkend dat het pleiten voor een minder rigide of meer gedifferentieerde uitleg van het voorzorgsbeginsel juridische risico's met zich meebrengt, ook al wordt het beginsel zelf niet ter discussie gesteld.
Draagvlak		Alleen wanneer duidelijk kan worden gemaakt dat het niet gaat om 'een regionale wens', maar om een uitzonderlijke situatie met een sterke inhoudelijke rechtvaardiging, ontstaat een narratief dat ook buiten Zeeland overtuigend kan zijn.
Organisatorische capaciteit		Om dit lobbytraject efficiënt uit te kunnen voeren is een aanzienlijke inzet van mensen, tijd en financiële middelen nodig.

5 | Aanbevelingen

Op basis van de analyse en de beoordeling via de lobbygraadmeter kan worden geconcludeerd dat een directe lobby gericht op een minder rigide toepassing van het voorzorgsbeginsel nauwelijks kans van slagen heeft. De combinatie van sterke juridische verankering, beperkt politiek momentum en een ongunstig krachtenveld maakt dat er op korte termijn geen reëel perspectief bestaat op succesvolle beïnvloeding.

Indien desondanks wordt besloten om het traject voort te zetten, is het advies om voor een andere aanpak te kiezen. Dit betekent in de eerste plaats dat substantieel moet worden geïnvesteerd in lobbycapaciteit, inhoudelijke onderbouwing en strategische positionering. Alleen met een langdurige en intensieve inzet wordt kans op een succesvol lobbytraject vergroot. Binnen die context worden de onderstaande aanbevelingen gedaan. Ook wanneer deze aanbevelingen worden opgevolgd, blijft het realiseren van duurzaam succes afhankelijk van factoren die slechts beperkt beïnvloedbaar zijn, zoals politiek momentum, bestuurlijke prioriteiten en de bredere beleidscontext.

Kies voor een indirecte en langetermijnstrategie

Een directe inzet op aanpassing van het voorzorgsbeginsel, zowel nationaal als Europees, wordt op dit moment niet kansrijk geacht. Daarom wordt aanbevolen te kiezen voor een indirecte strategie, waarbij wordt ingezet op het agenderen van proportionaliteit in de toepassing van bestaande regels; het benadrukken van uitvoerbaarheidsvraagstukken bij kleinschalige activiteiten en aansluiting bij bredere discussies over regeldruk gebiedsgericht werken en de praktische uitvoerbaarheid van het Natura 2000-beleid.

Door het vraagstuk breder te positioneren, wordt het minder een uitzonderingsverzoek en meer een principiële beleidsdiscussie.

Investeer in coalitievorming en verbreding op het dossier

De huidige omvang van 'ambassadeurs' in het stakeholderveld is te beperkt om substantiële druk te genereren. Daarom wordt aanbevolen om coalities te vormen met andere provincies of regio's die vergelijkbare knelpunten ervaren, aansluiting te zoeken bij sectoren die vaker te maken hebben met een strikte toepassing van het voorzorgsbeginsel én het dossier te positioneren als onderdeel van een bredere discussie over de balans tussen natuur, economie en cultuur. Daarbij is het wel van belang rekening te houden met het risico dat verbreding ook kan leiden tot een sterkere tegenlobby.

Publyon



Publyon NL

Parkstraat 20
2514 JK Den Haag, Nederland

publyon.com
thehague@publyon.com
+31 (0)70 392 02 12

