

Vergaderjaar 2025–2026

36 755

Wijziging van de Omgevingswet (maatwerkaanpak PAS-projecten)

C

VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit¹

Vastgesteld 4 november 2025

Het gewijzigd wetsvoorstel heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

1. Inleiding

De leden van de fracties van **GroenLinks-PvdA**, de **PvdD** en de **SP** hebben de volgende vragen over met name het rechtstatelijke aspect. Deze leden verzoeken de regering de nota naar aanleiding van het verslag op hetzelfde moment aan de Kamer te sturen als de beantwoording van de vragen uit de brief van 7 oktober 2025: Rechtsbescherming, rechtsge-
lijkheid en het bewaken van de rechtsstaat in relatie tot de uitwerking van natuur- en milieuwetgeving in Nederland.

De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden vinden het van belang dat er een breed pakket aan maatregelen ligt, waardoor ondernemers de ruimte krijgen om de PAS-projecten voort te kunnen zetten. Deze leden realiseren zich enerzijds dat een nieuwe termijn nodig is en anderzijds dat er meer nodig is om het doel van dit voorstel te bereiken. Het voorstel geeft daarom aanleiding tot het stellen van enkele vragen.

De leden van de **CDA**-fractie hebben met zorgen kennisgenomen van het wetsvoorstel tot wijziging van de Omgevingswet ten behoeve van maatwerkaanpak PAS-projecten. Deze leden constateren dat PAS-melders

¹ Samenstelling:

Jaspers (BBB), Van Knapen (BBB), Oplaat (BBB) (*voorzitter*), Kluit (GroenLinks-PvdA), Janssen-van Helvoort (GroenLinks-PvdA), Fiers (GroenLinks-PvdA), Thijssen (GroenLinks-PvdA), Van Gurp (GroenLinks-PvdA) (*ondervoorzitter*), Van Ballekom (VVD), Straus (VVD), Van de Linden (VVD), Rietkerk (CDA), Prins (CDA), Aerdts (D66), Van Meenen (D66), Van Kesteren (PVV), Visseren-Hamakers (PvdD), Baumgarten (JA21), Van Aelst-Den Uijl (SP), Holterhues (ChristenUnie), Kemperman (FVD), De Vries (SGP), Perin-Gopie (Volt), Van Rooijen (50PLUS), Van der Goot (OPNL), Van de Sanden (Fractie-Van de Sanden), Walenkamp (Fractie-Walenkamp)

al sinds 2019 in onzekerheid verkeren en betreuren dat zij zes jaar later nog steeds geen zekerheid hebben over hun situatie. Deze leden hebben de volgende vragen aan de regering in het kader van de rechtmatigheid, uitvoerbaarheid en effectiviteit van het wetsvoorstel.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** hebben met belangstelling kennisgenomen van de Wijziging van de Omgevingswet (maatwerkaanpak PAS-projecten) en hebben daarbij de enkele vragen.

De leden van de **FVD**-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel en wensen hierover enkele vragen te stellen.

2. Termijn voor uitvoering van het programma

De leden van de **VVD**-fractie constateren dat bij invoering van het verstreken programma in 2022, rekening is gehouden met een termijn van drie jaar. Met dit wetsvoorstel wordt de termijn met drie jaar verlengd tot 1 maart 2028. Hoe is deze datum bepaald? Waarom verwacht de regering dat de doelen die zijn gesteld op dat moment wel te kunnen halen? Welke concrete maatregelen dragen daaraan bij en hoe worden deze gemonitord?

De regering schrijft in de memorie van toelichting en het nader rapport dat de implementatie van de concrete oplossing voor een PAS-melder nog door kan lopen na de wettelijke termijn. Hoe moeten de leden van de VVD-fractie deze uitspraak zien in het licht van de wettelijke termijn die tot 1 maart 2028 duurt en de mogelijkheid dat er op dat moment nog onvoldoende stikstofruimte is gecreëerd? Betekent dit dat de wettelijke termijn na 2028 verlengd moet worden? Hoe moeten de leden deze uitspraak daarnaast zien in het licht van het feit dat de vorige wettelijke termijn verlengd diende te worden gezien de aanpak te weinig heeft opgeleverd? Had de vorige aanpak te weinig opgeleverd in termen van concreet zicht op een oplossing, of in termen van concrete cijfers van reductie?

De leden van de **FVD**-fractie lezen op de zesde pagina van de memorie van toelichting dat het verlengen van de wettelijke termijn voor de maatwerkaanpak tot 1 maart 2028 op zichzelf geen duurzame oplossing voor PAS-projecten biedt. Is er overwogen om in plaats van deze tijdelijke maatregelen de PAS-melders op lange termijn meer perspectief te bieden?

3. Rechtmatigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

De leden van de fracties van **GroenLinks-PvdA**, de **PvdD** en de **SP** constateren dat door het voorliggende programma bedrijven zonder benodigde natuurvergunning immers 3 jaar langer zonder vergunning kunnen produceren. Daarnaast vult de regering dit aan met de inzet van de nieuwe rekenkundige ondergrens in het kader van handhaving. In een brief aan de Tweede Kamer d.d. 17 oktober 2025² stelt de Minister van LNV namelijk dat provincies de nieuwe rekenkundige ondergrens van 0,5 mol kunnen gebruiken bij het beoordelen van handhavingsverzoeken en bij de beoordeling van de evenredigheid van de handhavingsverzoeken. Dat kan enorme implicaties voor de uitstoot en handhaving hebben, in het bijzonder op het vlak van PAS-melders en op de rechtszekerheid in algemene zin.

Hoe rechtvaardigt de regering juridisch dat er bij het beoordelen van handhavingsverzoeken uitgegaan kan worden van een rekenkundige

² Kamerstukken II 2025/26, 35 334, nr. 417.

ondergrens die nog niet geldt, waarschijnlijk juridisch onhoudbaar is en in ieder geval zeer controversieel is? Hoe verhoudt dit zich tot rechtstatelijke principes als rechtsgelijkheid en voorspelbaarheid en kenbaarheid van de wetgeving, principes die immers niet alleen voor initiatiefnemers maar ook voor derde belanghebbenden gelden.

Hoeveel andere bedrijven dan de PAS-melders worden met deze suggestie van de regering potentieel uitgenodigd om 0,5 mol extra boven op hun vergunning te gaan uitstoten zonder dat ze bang hoeven te zijn voor handhaving?

Heeft de regering onderzocht wat de extra uitstoot is die zij stimuleert door aan te kondigen dat bij bedrijven die tot 0,5 mol bovenop hun bestaande vergunning vervuilen, niet meer gehandhaafd hoeft te worden? Zo niet, waarom niet en zo ja, om hoeveel potentiële uitstoot gaat het dan?

Hoe wordt juridisch onderbouwd dat er bij specifiek PAS-melders, die immers illegaal zijn op basis van de PAS, door een nieuwe rekenkundige ondergrens (RKO) die pas in 2026 geldt, nu niet meer gehandhaafd zou hoeven worden in procedures?

Hoe heeft de regering geborgd dat niet-handhaving van de bestaande vergunningen tot de nieuwe RKO niet ook door andere bedrijven wordt aangegrepen om nieuwe uitstoot te veroorzaken?

Hoe is bij dit geitenpad voor decentrale overheden rekening gehouden met de belangen van de natuur en omwonenden? Zijn die belangen door de regering betrokken bij de besluitvorming? Zo ja, hoe is onderbouwd dat zij niet onevenredig nadelig worden geraakt door niet-handhaven?

Hoe is het algemeen belang met het voorstel van de regering gediend, bijvoorbeeld het belang van de natuur en het milieu?

Daar het om mogelijke grote potentiële impact gaat: waarom zit dit advies aan decentrale overheden in een kleine alinea van deze brief verwerkt en niet gewoon in een fatsoenlijk voorstel aan het parlement?

In de brief aan de Eerste Kamer van 27 mei jl.³ lezen de leden van de **VVD**-fractie dat de Minister van LNV niet langer alleen inzet op legalisatie, maar ook op andere oplossingen voor PAS projecten. In haar brief van 29 augustus jl. aan de Tweede Kamer⁴ spreekt zij over de maatwerkaanpak met onder andere juridisch houdbare oplossingen. Welke concrete oplossingen heeft de regering hierbij voor ogen? In de brief van 29 augustus 2025 spreekt de Minister tevens over de natuurtool waarmee het effect van natuurmaatregelen inzichtelijk wordt gemaakt en die door provincies gebruikt kan worden om handavingsverzoeken onderbouwd af te wijzen. Wat is de stand van zaken van de ontwikkeling van deze natuurtool? Zijn er al eerste ervaringen met de toepassing? Kunnen provincies hier voldoende mee uit de voeten? Geeft het inderdaad de gewenste onderbouwing voor de provincie om handavingsverzoeken af te wijzen?

De leden van de **CDA**-fractie zien dat in het gewijzigde voorstel van wet artikel 22.21a is opgenomen. Hierin wordt de reikwijdte van het programma uitgebreid van enkel PAS-melders naar andere projecten die door onrechtmatig overheidshandelen niet beschikken over een toereikende N2000-omgevingsvergunning. Welke gevolgen heeft deze aanpassing aan de wet voor de effectiviteit en de uitvoering van de doelen van de wet? Bovendien vragen deze leden of de regering een onderscheid maakt qua prioriteit tussen PAS-projecten en andere projecten, zoals bedoeld in artikel 22.21a (nieuw), bij het opstellen van het maatregelenpakket.

³ Kamerstukken I 2024/25, 36 755, A.

⁴ Kamerstukken II 2024/25, 35 334, nr. 410.

Deze leden constateren in de memorie van toelichting dat de stikstofruimte die vrijkomt uit de landelijke beëindigingsregelingen (Lbv, Lbv-plus, Lbv kleine sectoren) vooralsnog niet ten goede kan komen aan de vergunningverlening van PAS-projecten. Deze leden vragen aan de regering om welke reden dit nog niet mogelijk is. Bovendien vragen deze leden of de regering dit wel mogelijk kan maken en hoe ze dat zou willen gebruiken in de uitvoering van dit wetsvoorstel.

In het verlengde hiervan vragen deze leden welke verwachtingen de regering heeft van PAS-projecten en andere projecten zelf, als bedoeld in artikel 22.21a (nieuw) Ow, in de uitvoering van deze wet? Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) beschrijft bijvoorbeeld dat dit nog niet duidelijk is onderbouwd. Daarbij vragen deze leden hoe de regering de langdurige onzekerheid van deze PAS-projecten denkt te kunnen verhelpen in de uitvoering van dit wetsvoorstel.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie vragen de regering hoe wordt voorkomen dat PAS-melders opnieuw jarenlang in onzekerheid verkeren, ondanks verlenging van de legalisatietermijn tot 2028? Op welke termijn verwacht de regering dat PAS-melders duidelijkheid hebben over de toekomst van hun bedrijf? Is het juridisch houdbaar om de legalisatieverplichting te verlengen zonder harde garanties dat de benodigde stikstofruimte daadwerkelijk beschikbaar komt? Hoe wordt geborgd dat de maatwerkaanpak niet opnieuw botst met de Vogel- en Habitatrichtlijn, zoals bij het oorspronkelijke PAS? Worden de positieve effecten van de voorgestelde maatregelen vooraf voldoende onderbouwd, zoals vereist door het Europese Hof? Heeft de omvang van een bedrijf invloed op de geboden oplossing? Zo ja, wat is deze? Maakt het voor boeren uit of ze gelegaliseerd worden of gebruik maken van een maatwerkoplossing? Waarop baseert de regering het antwoord op deze vraag?

De leden van de **CDA**-fractie constateren dat voor provincies de onduidelijkheid over staatssteun van vergoedingen of subsidies aan PAS-projecten bij aanpassing van hun bedrijfsvoering een belemmering is in de uitvoering van de legalisatie. Op welke manier gaat de regering in de uitvoering van de wet duidelijkheid scheppen over de staatssteunbestendigheid van het instrumentarium in het maatregelenpakket? Kan de regering daarbij aangeven welke rol daarbij is weggelegd voor de Europese Commissie?

In dit voorstel blijven de kritische depositiewaarden leidend, waardoor op zowel korte als lange termijn geen structurele oplossing mogelijk is. De leden van de **FVD**-fractie vragen hoe de regering hier naar kijkt en hoe de regering een structurele oplossing voor zich ziet zonder een herziening van de kritische depositiewaarden? Op 27 maart 2025 diende Tweede Kamerlid voor FVD De Vos een motie in om de kritische depositiewaarden uit de stikstofwet te halen en te vervangen door beleid op basis van empirische natuurgegevens.⁵ Deze motie werd aangenomen, toch wordt er door de regering met geen woord over gerept, terwijl andere moties wel aandacht kregen in de brief die de Minister aan de Tweede Kamer stuurde. Gezien de stikstofwet de basis is voor de PAS-melders, waarom is deze motie vooralsnog niet uitgevoerd door de regering? Op pagina 12 van de memorie van toelichting stelt de regering dat het op dit moment nog niet te bepalen is wat de extra lasten van de maatwerkoplossing zullen zijn. Kan de regering de eventuele hoge extra lasten van de maatwerkoplossing verantwoorden, gezien het duidelijk is dat dit een tijdelijke oplossing is?

De einddatum van 1 maart 2028 hangt samen met de verwachting dat er komende jaren stikstofruimte aan de SRSS-bank kan worden toegevoegd

⁵ *Kamerstukken II 2024/25, 30 252, nr. 199.*

en daarmee beschikbaar komt voor toestemmingverlening. Kan de regering dit onderbouwen? Wat zijn de negatieve gevolgen voor de PAS-melders als deze stikstofruimte niet vrijkomt?

4. Decentrale overheden

De leden van de **VVD**-fractie merken op dat in de memorie van toelichting⁶ wordt verwezen naar maatregelen op provinciaal niveau, zoals het bemestingsverbod in Overijssel. In hoeverre heeft de regering de maatregelen met de praktijk (lees: maatschappelijke organisaties, belangenorganisaties, provinciale overheden, et cetera) ontworpen? Hoe wordt gewaarborgd dat deze betrokkenheid leidt tot uitvoerbare en gedragen oplossingen? In hoeverre is er kans op willekeur tussen en binnen provincies voor wat betreft het afzien van een handhavingsopdracht?

De regering schrijft in de memorie van toelichting⁷ dat provincies middelen kunnen aanvragen om PAS-melders in hun provincie met maatregelen te helpen. Hoe wordt geborgd dat de kennis over en ervaring met het inzetten van effectieve maatregelen waar een provincie over beschikt wordt gedeeld met provincies die hier in mindere mate over beschikken? Welke rol ziet de regering voor zichzelf bij het ondersteunen van provincies en ondernemers voor het bieden van oplossingen, zonder de provinciale verantwoordelijkheid te ondergraven?

De leden van de **CDA**-fractie constateren dat het sinds de Rendac-uitspraak van de Raad van State in december 2024 lastiger is geworden om intern te salderen. Hiermee is het volgens provincies lastiger geworden om maatwerkoplossingen te bieden aan PAS-projecten. Provincies vragen om handvatten om vast te stellen hoe zij per gebied kunnen voldoen aan het additionaliteitsvereiste. In hoeverre en op welke manier gaat de regering provincies helpen om dit in kaart te brengen? In de ingevulde vragenlijsten van provincies over deze wet lezen deze leden kritische noten over onder meer de uitvoerbaarheid van dit wetsvoorstel. Provincies achten verlenging van de legalisatiedeadline wel noodzakelijk, maar dit wetsvoorstel is onvoldoende. Ze vragen om een concreet, geloofwaardig en juridisch houdbaar maatregelenpakket om het wetsvoorstel uit te voeren en bovendien het doel te bereiken om PAS-projecten te legaliseren. Daarbij geven ze aan dat het huidige legalisatieprogramma onvoldoende is gebleken. Wat gaat de regering anders doen om nu wel te komen tot een uitvoerbaar maatregelenpakket dat voldoet aan de hierboven geschetste voorwaarden van de provincies? Deze leden constateren dat provincies grote twijfels hebben of zij met dit wetsvoorstel voldoende argumentatie hebben om handhaving van PAS-projecten te kunnen blijven afwijzen. Enkele provincies voorzien een grotere belasting op de uitvoeringscapaciteit door meer handhavingsverzoeken, besluiten, ecologische onderbouwingen en bedrijfsbezoeken. Hoe reflecteert de regering op deze uitvoeringszorgen ten aanzien van het doel van de wet om PAS-projecten te legaliseren? Welke stappen zet de regering naast het opstellen van een maatregelenpakket om de juridische onderbouwing van provincies om af te zien van handhaving van PAS-projecten te versterken?

Enkele provincies beschrijven dat de huidige Regeling provinciale maatregelen PAS-melders (RPMP) onvoldoende middelen geeft om alle PAS-projecten te helpen. In hoeverre herkent de regering dit signaal? Daarnaast vragen deze leden op welke manier de regering de financiële middelen beschikbaar wil stellen aan provincies om te komen tot een effectieve uitvoering van de wet?

⁶ Kamerstukken II 2024/25, 36 755, nr. 3, paragraaf 4.

⁷ Kamerstukken II 2024/25, 36 755, nr. 3, paragraaf 3.

Een belemmering in de uitvoering van het legaliseren van PAS-projecten is volgens bijvoorbeeld de provincie Noord-Brabant het ontbreken van provinciegrensoverschrijdend verplaatsingsinstrumentarium. In hoeverre acht de regering een dergelijk instrumentarium effectief voor de uitvoering van de wet? Op welke manier zou de regering de provincie hierin kunnen helpen?

5. Adviezen

De Afdeling advisering van de Raad van State schrijft in haar advies⁸ dat het voorstel geen gerichte maatregelen om de gevolgen van stikstofemissie en -depositie door PAS-projecten ongedaan te maken bevat. De leden van de **VVD**-fractie vragen de regering hoe zij deze opmerking beoordeelt?

De regering schrijft in het nader rapport⁹ dat bronmaatregelen minder snel kunnen worden ingezet dan eerder werd verwacht. Waardoor komt deze vertraging? Welke soort maatregelen blijken het meest effectief en hoe zet de regering deze maatregelen in?

Brouwer en Erisman geven in een recent rapport¹⁰ aan dat de huidige berekeningen voor stikstofreductie zich baseren op drie sectoren: landbouw, verkeer en industrie, en buitenland. Zij stellen dat je als je deze sectoren bij elkaar pakt je uitkomt op het getal van 53% procent reductie. Dat is het percentage van de uitstoot dat de landbouw zou moeten reduceren om de afgesproken 50% bescherming voor natuurgebieden te halen. Zij stellen echter dat als iedere sector apart verantwoordelijk gesteld wordt voor zijn eigen aandeel in de overschrijding je op een veel lagere opgave voor de landbouw uitkomt: namelijk 30% van de uitstoot in plaats van 53%. De andere twee sectoren moeten dan ook uitstoot verminderen maar dan komt er ook ruimte voor vergunningen van bijvoorbeeld woningbouw en duurzame energieprojecten. Hoe beoordeelt de regering dit standpunt van Brouwer en Erisman? In hoeverre is de regering bereid om deze informatie in haar beleid te betrekken? Welke mogelijke bezwaren ziet de regering in deze benadering? En welke consequenties zou deze benadering kunnen hebben voor het huidige beleid van de regering?

In de studie «De illusie van een betrouwbare stikstof-modelwerkelijkheid» concludeert Meester: «dat we met de combinatie van de onzekerheden in de KDW's en de berekende deposities van Aerius/OPS feitelijk niet weten wat we aan het doen zijn.¹¹ We zijn blind modeluitkomsten aan het volgen zonder de mogelijkheid te hebben om te controleren waar we mee bezig zijn. Er wordt veel beweerd over stikstof, maar er is vrijwel geen enkele kwantitatieve claim die daadwerkelijk controleerbaar is. Het werken met de combinatie van KDW's en Aerius/OPS acht ik vanwege dit alles niet wetenschappelijk.». Hoe reflecteert de regering op deze conclusie, zo vragen de leden van de **FVD**-fractie.

⁸ *Kamerstukken II* 2024/25, 36 755, nr. 4.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ T. Brouwer & J.W. Erisman, Wat is de opgave voor de landbouw om de stikstofdoelen in 2030 en daarna te halen? Scenarioberekeningen van de stikstofdepositie, Universiteit Leiden, FWN, CML, 14 maart 2025.

¹¹ R. Meester, De illusie van een betrouwbare stikstof-modelwerkelijkheid Een onderzoek naar de onzekerheden in het wetenschappelijke stikstofdiscours; Aerius/OPS, Kritische Depositiewaardes, Natuurdoelanalyses, en de adviezen van de Ecologische Autoriteit, 17 oktober 2025.

6. Tweede Kamer

De Tweede Kamer heeft op 30 september 2025 motie Meulenkamp en Vedder¹² aangenomen die de regering verzoekt vaart te maken met het verder concretiseren van geborgde en structurele emissiereductie. De leden van de **VVD**-fractie vragen hoe de regering voornemens is deze motie uit te voeren, en op welke termijn kan de Tweede dan wel Eerste Kamer hier resultaten van tegemoetzien?

Amendement Flach¹³ over het handhaven van de oorspronkelijke legalisatieverplichting is in de Tweede Kamer aangenomen. Daarmee wordt de oorspronkelijk voorgestelde omzetting van een legalisatieverplichting naar een inspanningsverplichting weer tenietgedaan. Wat was de motivatie van de regering om oorspronkelijk in te zetten op een inspanningsverplichting? En wat betekent het dat dit nu is teruggedraaid? Amendement Grinwis en Vedder¹⁴ over het programma vaststellen uiterlijk 1 mei 2026 is in de Tweede Kamer aangenomen en legt een harde deadline in dit wetsvoorstel. Welke stappen gaat de regering de komende maanden zetten om daadwerkelijk met een programma van maatregelen te komen dat voldoende is om PAS-projecten een oplossing te bieden?

De leden van de **CDA**-fractie constateren dat de Raad van State een kritische beschouwing heeft geschreven over het voorliggende wetsvoorstel. Zo schrijft de Raad dat het begrip legaliseren in de toelichting een betekenis krijgt die niet past bij het begrip in de rest van de wet. De regering heeft hierop het wetsvoorstel aangepast en bewoordingen gevonden in «het bieden van een oplossing voor projecten». In de Tweede Kamer is dit weer aangepast naar legaliseren. Hoe beoordeelt de regering deze aanpassing en hoe uitvoerbaar acht zij het begrip legaliseren in plaats van «het bieden van een oplossing voor projecten»? In het verlengde hiervan vragen deze leden af of de regering het haalbaar acht dat alle PAS-projecten gelegaliseerd kunnen worden, zonder of met aanpassing van de bedrijfsvoering ten opzichte van de referentiesituatie op 28 mei 2019. Deze leden constateren namelijk dat de ATR en provincies twijfelen of de verlengingstermijn van drie jaar voldoende is om alle PAS-projecten te helpen. Kan de regering daarom onderbouwen hoe dit binnen de gestelde termijn van 1 maart 2028 gaat lukken? Bovendien hebben de leden van de Tweede Kamer het wetsvoorstel geamendeerd opdat op uiterlijk 1 mei 2026 een nieuw programma met een maatregelenpakket moet zijn vastgesteld. Daarvoor wordt het programma nog voorgehangen aan beide Kamers. In hoeverre acht de regering deze deadline uitvoerbaar en kan zij een tijdpad schetsen hoe zij dit programma gaat opstellen?

De vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit ziet met belangstelling uit naar de **nota naar aanleiding van het verslag** en ontvangt deze graag uiterlijk **2 december 2025**.

De voorzitter van de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
Oplaat

De griffier van de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
De Boer

¹² Kamerstukken II 2025/26, 36 755, nr. 36

¹³ Kamerstukken II 2024/25, 36 755, nr. 20.

¹⁴ Kamerstukken II 2024/25, 36 755, nr. 23.