
Vergaderjaar 225-2026

36 755 Wijziging van de Omgevingswet (maatwerkaanpak PAS-projecten)

D NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 2 december 2025

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur van 4 november 2025 over het wetsvoorstel tot wijziging van de Omgevingswet (maatwerkaanpak PAS-projecten). Ik dank de leden van de commissie voor het spoedig aanleveren van hun inbreng en spreek de hoop uit dat het wetsvoorstel met deze beantwoording van de gestelde vragen op korte termijn kan worden geagendeerd voor mondelinge behandeling. Hieronder ga ik in op de vragen en opmerkingen van de leden van de verschillende fracties. Daarbij houd ik de volgorde van het verslag aan. De tekst van het verslag is schuin gedrukt en de vragen zijn genummerd.

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, rechtsgelijkheid 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 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.

- 1. Met dit wetsvoorstel wordt de termijn met drie jaar verlengd tot 1 maart 2028. Hoe is deze datum bepaald?*

Het eerste programma heeft drie jaar geduurd. De aanpak was gericht op het vinden van stikstofruimte om daarmee voor de bestaande situatie een natuurvergunning te

verlenen. Met de voorgestelde verlenging is wederom gekozen voor drie jaar. Voor deze termijn is gekozen met het oog op de ingeschatte tijd die de benodigde werkzaamheden kosten. Voor het vinden van een oplossing zijn de volgende indicatieve en casusafhankelijke doorlooptijden ingeschat: mogelijkheden verkennen met zaakbegeleider (indicatief 9 maanden), bedenktijd voor PAS-melder (indicatief 9 maanden) voorbereiden, inclusief eventuele subsidie aanvragen en beoordelen en/of schadevergoeding (indicatief 6 maanden).

Voor maart 2028 moeten de benodigde maatregelen worden getroffen en moet aan alle PAS-melders een oplossing zijn geboden. Een benodigde wijziging van de vergunning of wijziging van de bedrijfsvoering bijvoorbeeld kan daarna nog plaatsvinden.

2. Waarom verwacht de regering dat de doelen die zijn gesteld op dat moment wel te kunnen halen?

Het eerste programma heeft drie jaar geduurd. De aanpak was gericht op het vinden van stikstofruimte om daarmee voor de bestaande situatie een natuurvergunning te kunnen verlenen. Dit werkte onvoldoende. Daarom ziet de maatwerkaanpak ook toe op andersoortige oplossingen, zoals aanpassingen in bedrijfsvoering, schadevergoeding, extensiveren, innoveren en omschakelen. Het legaliseren van de melding via vrijgemaakte stikstofruimte is nog steeds een optie, maar zal waarschijnlijk voor slechts een klein deel van de PAS-melders de oplossing zijn.

3. Welke concrete maatregelen dragen daaraan bij en hoe worden deze gemonitord?

Het kabinet laat met dit wetsvoorstel de optie niet los om een deel van de PAS-melders te legaliseren met vrijgemaakte ruimte (verlenen van een natuurvergunning voor de bestaande situatie). De Srv, de Regeling provinciale aankoop veehouderijen nabij natuurgebieden (Rpav of MGA), de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties voor stikstofreductie (Lbv) en de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties met piekbelasting (Lbv-plus), de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties kleinere sectoren (Lbv kleinere sectoren), de Landelijke verplaatsingsregeling veehouderijen met piekbelasting (Lvvp) en de Regeling provinciale gebiedsgerichte beëindiging veehouderijlocaties (Rpgb) zijn maatregelen die onder andere voor het legaliseren van de meldingen worden ingezet als de ruimte niet nodig is voor natuurbehoud en -herstel. Ruimte uit andere maatregelen dan de Srv is nog niet toegevoegd aan de SSRS-bank, maar kan daar wel – als voldaan wordt aan het additionaliteitsvereiste – in worden opgenomen. Hoeveel ruimte uit deze maatregelen daadwerkelijk kan worden gebruikt voor het legaliseren van PAS-meldingen is, binnen het huidige stelsel, afhankelijk van de staat van de natuur en de vraag in hoeverre de ruimte additioneel is en of deze op juiste hexagonen beschikbaar komt.

PAS-melders die niet kunnen of willen wachten op stikstofruimte kunnen, indien gewenst met ondersteuning van zaakbegeleiders, onderzoeken welke oplossing het beste bij hun bedrijfsspecifieke situatie past. Voor maatwerkoplossingen is onder andere de Regeling provinciale maatregelen PAS-melders 2024 beschikbaar. Daarvoor is in totaal 227 miljoen euro vrijgemaakt. Daarnaast werkt het kabinet aan een nieuwe extensiveringsregeling en een vrijwillige beëindigingsregeling. Ten slotte biedt het schadeloket ook een mogelijkheid om bepaalde maatregelen vergoed te krijgen.

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.

4. 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?

Het wetsvoorstel regelt een eenmalige verlenging tot 1 maart 2028. Omdat het legaliseren van PAS-melders met vrijgemaakte stikstofruimte onvoldoende werkt, wordt

de aanpak met dit wetsvoorstel verbreed. Naast het legaliseren met vrijgemaakte ruimte kunnen PAS-melders, indien gewenst met ondersteuning van een zaakbegeleider, ook andere type oplossingen verkennen. PAS-melders die aangeven dat zij op stikstofruimte van de overheid willen wachten, zullen op een moment bericht krijgen of die ruimte ook daadwerkelijk binnen de termijn beschikbaar komt. Mocht dat niet het geval zijn, wordt hun ondersteuning geboden in de zoektocht naar een ander type oplossing.

5. Had de vorige aanpak te weinig opgeleverd in termen van concreet zicht op een oplossing, of in termen van concrete cijfers van reductie?

De afgelopen jaren is er geprobeerd om PAS-melders te legaliseren door stikstofruimte vrij te maken. Maar dit is onvoldoende gelukt en onvoldoende op de juiste locatie gelukt. Er zijn vanuit de overheid weliswaar verschillende maatregelen getroffen die stikstofreductie hebben opgeleverd, maar het is complexer gebleken om deze stikstofreductie in te kunnen zetten om nieuwe activiteiten (van in dit geval PAS-melders) te vergunnen. Om een PAS-melder te legaliseren met vrijgemaakte ruimte moet er voldoende ruimte worden vrijgemaakt op dezelfde hexagonen waarop de activiteit van de PAS-melding stikstof deponeert. Deponeert de activiteit van de PAS-melding op bijvoorbeeld het Natura 2000-gebied Veluwe, dan moet de activiteit die ten behoeve van de PAS-melder wordt beëindigd ook stikstofdepositie op datzelfde Natura 2000-gebied – en zelfs dezelfde hexagonen binnen dat gebied – tot gevolg hebben gehad. Maar met voldoende stikstofruimte voor de PAS-melder en een ruimtelijke match, kan nog steeds in veel gevallen geen natuurvergunning worden verleend. In de tweede plaats moet worden aangetoond dat de gereduceerde stikstofruimte additioneel is aan andere passende- en instandhoudingsmaatregelen nodig zijn. Onderbouwd moet dus worden dat de stikstofruimte die de PAS-melder nodig heeft voor zijn bedrijf, niet reeds nodig is om verslechtering van de Natura 2000-gebieden te voorkomen en het behoud of de verbetering van de gebieden te waarborgen. Als er onvoldoende maatregelen worden genomen, kan de gereduceerde depositie niet worden ingezet voor vergunningverlening, maar moet deze ten goede komen aan de natuur.

6. 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?

Met het wetsvoorstel wordt PAS-melders meer perspectief geboden. Maar het sec verlengen van de termijn zal niet voldoende helpen omdat het legaliseren van PAS-melders met vrijgemaakte ruimte op dit moment helaas onvoldoende werkt. Daarom wordt met wetsvoorstel ook aangekondigd dat er tevens naar andere oplossingen wordt gekeken, dan alleen naar het legaliseren met vrijgemaakte ruimte. In de memorie van toelichting is ook opgenomen dat er wordt ingezet op de maatwerkaanpak. Het doel van de maatwerkaanpak is dat meer PAS-melders zicht op een legale situatie wordt geboden.

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 2025¹ stelt de minister van LVVN 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.

¹ Kamerstukken II 2025/26, 35334, nr. 417.

7. *Hoe rechtvaardigt de regering juridisch dat er bij het beoordelen van handhavingsverzoeken uitgegaan kan worden van een rekenkundige ondergrens die nog niet geldt, waarschijnlijk juridisch onhoudbaar is en in ieder geval zeer controversieel is?*

Bij brief van 17 oktober jl. heeft de Minister van LNV de Tweede Kamer geïnformeerd dat het kabinet heeft besloten om de rekenkundige ondergrens definitief in te voeren. Daarvoor is nog een aantal uitvoeringsstappen noodzakelijk. Daarnaast wordt aangegeven dat het besluit om de rekenkundige ondergrens in te gaan voeren door bevoegde gezagen al kan worden meegenomen bij de beoordeling van de evenredigheid van handhavingsverzoeken.² De rechtvaardiging hiervan is gelegen in de omstandigheid dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in de uitspraak van 2 februari 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:285) en in latere uitspraken heeft geoordeeld dat handhaving de hoofdregel is, maar dat onevenredigheid een zelfstandige grond kan zijn om daarvan af te zien. Als de rekenkundige ondergrens (RKO) op korte termijn wordt ingevoerd, zal een depositietoename van veel PAS-melders niet langer als overtreding gelden. Er zal dan eerder kunnen worden geoordeeld dat handhavend optreden onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen doelen.

8. *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?*

In de brief van 17 oktober jl. heeft de minister van LNV aangegeven dat het kabinet de RKO definitief wil invoeren in januari, mits aan een aantal uitvoeringsstappen is voldaan. De RKO is gebaseerd op het expertoordeel van Arthur Petersen. In de meest recente aanvulling op dat expertoordeel wordt gesteld dat de RKO 1 mol/ha/jaar zou moeten zijn, waarbij gerekend wordt met een afronding op hele molen. Over deze aanvulling is echter nog geen besluit genomen. Voor alle initiatiefnemers die, zoals de PAS-melders, op dit moment al te maken hebben met handhavingsverzoeken, kan het besluit om de rekenkundige ondergrens in te gaan voeren door bevoegd gezagen worden meegenomen bij de beoordeling van de evenredigheid van handhavingsverzoeken. Voor initiatiefnemers die de rekenkundige ondergrens al willen gebruiken zolang deze niet definitief is ingevoerd door het Kabinet, geldt dat zij dit op eigen risico doen.

9. *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?*

Het is een misvatting dat initiatiefnemers door de rekenkundige ondergrens 0,5 mol bovenop hun bestaande activiteit kunnen vervuilen. De rekenkundige ondergrens wordt toegepast op de totale depositie van een activiteit, niet slechts op een wijziging of uitbreiding.

Er spelen andere beperkende factoren een rol bij de vraag of een bedrijf kan starten en/of uitbreiden onder de RKO. Voor groei zijn onder meer voldoende fosfaat- of dierrechten nodig. Daarnaast moeten bedrijven blijven voldoen aan de mestwetgeving en is voor uitbreiding vaak een omgevingsvergunning voor andere activiteiten dan de Natura 2000-activiteit vereist, wat niet altijd mogelijk is binnen het ruimtelijk beleid. Financiering vormt een extra uitdaging, omdat banken nadrukkelijk kijken naar duurzaamheid en toekomstbestendigheid. Verder gelden binnen de productieketen steeds strengere eisen op het gebied van dierenwelzijn en milieu, wat groei beperkt. Ook spelen economische factoren een rol; er moet wel een markt voor zijn. Tot slot beperkt de vergunningplicht voor intern salderen de mogelijkheid om uit te breiden.

² Met de publicatie van de onderbouwing van de rekenkundige ondergrens (op verzoek van de Tweede Kamer in februari 2025) kunnen provincies deze al in handhavingszaken gebruiken.

Ter beantwoording van dezelfde vraag is er een kwalitatieve analyse gemaakt van de impact van de RK0 door het IPO in haar verkenning (waar vanuit het ministerie aan is bijgedragen).³ Conclusie van deze analyse is dat een hogere ondergrens naar verwachting landelijk niet leidt tot extra stikstofuitstoot boven de huidige raming voor 2030 (gezien de beperkende factoren). Wel zijn – los van de onderbouwing van de RK0 - aanvullende maatregelen nodig om verdere verslechtering van Natura 2000-gebieden te voorkomen. Lokaal of regionaal kunnen vergunningvrije projecten wél zorgen voor extra of hogere depositie, vooral nabij reeds overbelaste gebieden is dat relevant. Hiervoor worden beheersmaatregelen uitgewerkt zodat deze deposities zoveel mogelijk worden voorkomen.

10. Hoe wordt juridisch onderbouwd dat er bij specifiek PAS-melders, die immers illegaal zijn op basis van de PAS, door een nieuwe rekenkundige ondergrens (RK0) die pas in 2026 geldt, nu niet meer gehandhaafd zou hoeven worden in procedures?

Zie het antwoord op vraag 8. Van handhaving kan worden afgezien omdat handhaving mogelijk als onevenredig kan worden beschouwd.

11. Hoe heeft de regering geborgd dat niet-handhaving van de bestaande vergunningen tot de nieuwe RK0 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?

De RK0 is nog niet definitief ingevoerd. Bevoegd gezagen passen de RK0 op dit moment daarom niet toe. Indien een initiatiefnemer de RK0 wil gebruiken voordat deze definitief is ingevoerd, doet hij dat op eigen risico. Eventueel kan een initiatiefnemer zich in geval van een eventueel handhavingsverzoek al wel beroepen op invoering van de RK0. Een van de uitvoeringsstappen als bedoeld in de brief van 17 oktober jl. voor een definitieve invoering van de RK0 is dat er afspraken met provincies gemaakt worden over flankerend beleid en maatregelen. Daarbij wordt rekening gehouden met de belangen van de natuur.

12. In de brief aan de Eerste Kamer van 27 mei jl.⁴ 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 Kamer⁵ spreekt zij over de maatwerkaanpak met onder andere juridisch houdbare oplossingen. Welke concrete oplossingen heeft de regering hierbij voor ogen?

Het legaliseren van PAS-meldingen met vrijgemaakte ruimte werkt helaas onvoldoende. Daarom zet de Minister ook in op andere type oplossingen. Het legaliseren van PAS-meldingen met vrijgemaakte ruimte blijft een mogelijkheid, al is de verwachting dat dit maar voor een klein aantal PAS-meldingen een oplossing is. Het kabinet kijkt in de maatwerkaanpak echter ook naar andere oplossingen. Te denken valt aan aanpassingen in de bedrijfsvoering, omschakeling, verplaatsen, extensiveren, innovatie, vrijwillige (gedeeltelijke) beëindiging en/of schadevergoeding. Dit kan in zowel een individueel traject of via een collectieve gebiedsgerichte aanpak. PAS-melders kunnen, indien gewenst, met ondersteuning van een zaakbegeleider verkennen welke oplossing het beste bij hen past.

³ Rapportage Impactanalyse en beheersmaatregelen, 4 juli 2024, [5_impactanalyse-verkenning-rekenkundige-ondergrens_def.pdf](#).

⁴ Kamerstukken I 2024/25, 36755, A.

⁵ Kamerstukken II 2024/25, 35334, nr. 410.

13. 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 handhavingsverzoeken 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 handhavingsverzoeken af te wijzen?

Uit jurisprudentie blijkt dat als bevoegde gezagen (tijdelijke) maatregelen treffen die leiden tot stikstofreductie op de hexagonen waarop de PAS-melding deponeert en dit inzichtelijk maken, dit effect kan worden gebruikt om aan te tonen dat handhaving van de PAS-melding onevenredig is. De natuurtool faciliteert het inzichtelijk maken van deze stikstofreductie. De oplevering van de tool staat gepland in het tweede kwartaal van 2026. Tot die tijd kunnen provincies het inzicht op andere manieren verstrekken (bijvoorbeeld via het opnemen van data in een Excel-overzicht).

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.

14. Welke gevolgen heeft deze aanpassing aan de wet voor de effectiviteit en de uitvoering van de doelen van de wet?

Het wetsvoorstel is aangepast bij amendement. In het gewijzigde voorstel van wet is artikel 22.21a opgenomen. Daarin staat dat in het programma dat op grond van artikel 22.21 van de Omgevingswet moet worden opgesteld ook moet worden beschreven hoe andere projecten die het gevolg zijn van onrechtmatig overheidshandelen tot een legale status kunnen komen. Voor deze projecten wordt in het programma beschreven hoe die tot een oplossing kunnen komen. Hiermee heeft het amendement een aanvullende opdracht toegevoegd. In die zin heeft het amendement geen gevolgen voor de effectiviteit en de uitvoering van de doelen van de wet ten aanzien van PAS-projecten.

15. 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.

Met voorgesteld artikel 22.21a zijn ook andere initiatiefnemers die als gevolg van onrechtmatig overheidshandelen, zoals de zogenaamde *interimmers*, onder het bereik van dit wetsvoorstel gekomen. Dat artikel schrijft voor dat in het programma voor deze groep moet worden beschreven hoe voor een legale status kan worden gezorgd. Het zal dan gaan om een beschrijving op welke manieren bijvoorbeeld *interimmers* kunnen komen tot een oplossing en in hoeverre Rijk en provincies daarin een rol spelen.

16. 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.

Voor de Lbv-regelingen geldt dat de stikstofruimte die met de Lbv-regelingen vrijkomt en die op gebiedsniveau niet nodig is om verslechtering van Natura 2000-gebieden te voorkomen of om perspectief te houden op herstel, zoveel mogelijk zal worden ingezet voor prioritaire projecten van nationaal belang (waaronder de PAS-melders). Om de stikstofruimte voor PAS-melders te gebruiken, moet de ruimte uit de Lbv-regelingen dus additioneel zijn. Door de staat van de natuur en het feit dat er nog niet voldoende maatregelen worden getroffen, is het de verwachting dat het overgrote deel van de opbrengst ten goede moet komen aan de natuur. De Lbv-regelingen kunnen pas worden aangewezen als bronmaatregel in de SSRS-bank als de stikstofopbrengst kan worden gebruikt voor toestemmingverlening.

17. 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.

Het legaliseren van de PAS-melding met vrijgemaakte ruimte is in de maatwerkaanpak nog steeds een optie. De verwachting is dat het legaliseren van de melding met vrijgemaakte ruimte helaas slechts voor een klein deel van de PAS-melders een oplossing is. Dit betekent dat de meeste PAS-melders samen met provincies, en indien gewenst met ondersteuning van een zaakbegeleider, moeten verkennen welke ander type oplossingen mogelijk zijn. Voor andere projecten is er sprake van een andere situatie. Immers ten aanzien van PAS-meldingen is met de onverbindendverklaring van het PAS door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State duidelijk dat er sprake is van onrechtmatig overheidshandelen. Voor andere projecten is nog geen eenduidige jurisprudentie. Daarom zal voor andere projecten inzet vanuit Rijk en provincies nog niet vanzelfsprekend zijn. De bal ligt daarvoor dus primair bij de initiatiefnemers van die projecten zelf. In welke mate daarin ook een rol voor Rijk en provincies wordt weggelegd, zal in het programma duidelijk moeten worden. Daarop kan op dit moment nog niet op vooruitgelopen worden.

18. 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?

De maatwerkaanpak heeft als doel het bieden van een oplossing aan PAS-melders waardoor hun activiteit in een legale situatie terechtkomt. Hoe deze oplossing er precies uit ziet, is afhankelijk van de bedrijfssituatie en de wensen van de PAS-melder. Te denken valt aan aanpassingen in de bedrijfsvoering, omschakeling, verplaatsen, extensiveren, innovatie, vrijwillige (gedeeltelijke) beëindiging en/of schadevergoeding. Dit kan in zowel een individueel traject of via een collectieve gebiedsgerichte aanpak. PAS-melders kunnen, indien gewenst, met ondersteuning van een zaakbegeleider verkennen welke oplossing het beste bij hen past en binnen welke termijn dat tot resultaat leidt. Provincies en PAS-melders hebben tot 1 maart 2028 de tijd om de oplossing in beeld te krijgen. De implementatie van de gekozen oplossingsrichting kan worden uitgevoerd nadat de benodigde maatregelen zijn getroffen; die is dus niet meegerekend bij de wettelijke termijn. De PAS-melder heeft dus ook zelf een rol bij de termijn waarbinnen er sprake zal zijn van een legale status en dus ook wanneer daar duidelijkheid over is.

19. 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?

Het legaliseren van de PAS-melding met vrijgemaakte ruimte is in de maatwerkaanpak nog steeds een optie. De verwachting echter is dat het legaliseren van de melding met vrijgemaakte ruimte slechts voor een klein deel van de PAS-melders een oplossing is. Daarom zet de maatwerkaanpak breder in op ander type oplossingen. Het doel van de maatwerkaanpak is het bieden van een oplossing aan alle PAS-melders waardoor hun activiteit in een legale situatie terechtkomt. Alle oplossingen die worden geboden zullen in overeenstemming moeten zijn met de Vogel- en Habitatrichtlijn, anders is er geen sprake van legalisatie.

20. Heeft de omvang van een bedrijf invloed op de geboden oplossing? Zo ja, wat is deze?

Welke verschillende oplossingen voor een PAS-melder openstaan, is afhankelijk van meerdere factoren. De wensen van de ondernemer zijn hierin een eerste, leidende factor, maar ook omgevingsfactoren kunnen van invloed zijn op de oplossingen die beschikbaar zijn. Zo moet er stikstofruimte beschikbaar zijn in een stikstofbank als de PAS-melder de melding wil legaliseren met vrijgemaakte ruimte door de overheid. Als een PAS-melder niet wil of kan wachten op stikstofruimte, kunnen andere oplossingen worden verkend. Of andere type oplossingen beschikbaar zijn kan afhankelijk zijn van de beschikbaarheid van bijvoorbeeld extra land (in het geval van extensiveren), ruimte op een andere locatie (in het geval van verplaatsen), de aanwezigheid van een saldogever (extern salderen) of beschikbaarheid van innovatieve technieken (innovatie).

21. 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 maatwerkaanpak biedt een oplossing aan PAS-melders waarmee hun activiteit in een legale situatie terechtkomt. Het bieden van een oplossing leidt er dus toe dat de voort te zetten activiteit van de PAS-melder gelegaliseerd wordt.

De maatwerkoplossing kan betekenen dat het oorspronkelijke PAS-project volledig wordt vergund door middel van stikstofruimte uit de SSRS-bank. Maar als een PAS-project tot depositie leidt op zwaar overbelaste natuur waarvoor onvoldoende maatregelen worden getroffen, kan het lang duren voordat die oplossing kan worden geïmplementeerd. In dat geval kan een PAS-melder ook kiezen voor een andere oplossing, zoals een aanpassing van de bedrijfsvoering om tot een legale status te komen. In alle gevallen houdt de PAS-melder zelf de regie.

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.

22. Op welke manier gaat de regering in de uitvoering van de wet duidelijkheid scheppen over de staatssteun-bestendigheid van het instrumentarium in het maatregelenpakket? Kan de regering daarbij aangeven welke rol daarbij is weggelegd voor de Europese Commissie?

De maatregelen die worden opgenomen in het legalisatieprogramma kunnen een verschillend karakter hebben. Als het gaat om maatregelen die gepaard gaan met de inzet van financiële middelen van de overheid via bijvoorbeeld subsidieregelingen voor beëindiging – waarmee stikstofruimte wordt gecreëerd die ook aan PAS-melders ten goede kan komen – of voor innovatie, zal moeten worden voldaan aan de Europese staatssteunregels. Dan moet worden gezien of een (subsidie)regeling moet worden gemeld (onder een vrijstellingsverordening bijvoorbeeld) dan wel moet worden genotificeerd (op basis van de steunkaders). Dit gebeurt bij de Europese Commissie. De Europese Commissie beoordeelt in geval van notificatie of de steun goedgekeurd kan worden.

Het bestuursorgaan dat de steun verleent, is verantwoordelijk voor dit proces. Als sprake is van rijkssubsidieregelingen draagt het Rijk zorg voor dit traject. Als het gaat om een subsidieregeling van de provincie, dan is de provincie hiervoor primair verantwoordelijk. Het Rijk zal desgewenst en waar mogelijk aan de provincie ook ondersteuning bieden, zeker waar de regelingen ook relevant zijn voor PAS-melders. Zo is er bij de specifieke uitkering “Maatregel gebiedsgerichte beëindiging veehouderijlocaties (MGB)” voor gekozen de specifieke uitkering zelf te notificeren, op basis waarvan de provincies subsidie instrumenten kunnen opstellen zonder dat zij elk met hun instrument naar de Europese Commissie hoeven te gaan. Toen er toch onduidelijkheid ontstond over de inzet van het subsidie instrument voor PAS-melders in relatie tot staatssteun, is er een bijlage opgenomen bij de beschikkingen voor toekenning van de specifieke uitkering met nadere uitleg. Voor zover de PAS-melder schadeloosstelling wenst op grond van een onrechtmatige daad van de overheid via de schadecommissie, is geen sprake van staatssteun.

In dit voorstel blijven de kritische depositiewaarden leidend, waardoor op zowel korte als lange termijn geen structurele oplossing mogelijk is.

23. 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.⁶ 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?

Bij brief van 2 mei 2025 is gereageerd op de motie van het lid De Vos.⁷ In de brief wordt uitgelegd dat de kritische depositiewaarde (KDW) op dit moment in de wet is opgenomen als onderdeel van de omgevingswaarden waarmee gestuurd wordt op stikstofreductie (sturing op doelbereik). De omgevingswaarden hebben echter geen directe doorwerking voor vergunningverlening. In de aangenomen motie worden de KDW in de wet en de KDW bij vergunningverlening wel met elkaar in verband gebracht. Wat betreft sturing op doelbereik via de wet is sturing op basis van de staat van de natuur, waar typische soorten een onderdeel zijn van habitatkwaliteit, in beeld. Verder is in de brief uitgelegd dat wat betreft vergunningverlening het al zo is dat typische soorten, als onderdeel van (en dus niet in de plaats van andere aspecten van) habitatkwaliteit een rol moeten spelen bij vergunningverlening en in een passende beoordeling. Het is dus niet zo dat bij besluiten over vergunningverlening op dit moment alleen naar de KDW wordt gekeken. Het wetsvoorstel tot wijziging van de Omgevingswet in verband met het vervangen van de omgevingswaarde voor stikstofdepositie (Spoedwet vervangen omgevingswaarde stikstof) ligt op dit moment voor spoedadvies voor bij de Afdeling advisering van de Raad van State. Met dit wetsvoorstel worden de huidige resultaatverplichtende omgevingswaarden die zijn gebaseerd op de kritische depositiewaarde (KDW) uit de wet gehaald. Er komt een wettelijk verplicht programma gericht op een aanzienlijke stikstofreductie. Het uit de wet halen van de op de KDW gebaseerde omgevingswaarden neemt niet weg dat de KDW als internationaal erkende ecologische indicator in stand blijft en dat de ontwikkeling van de depositie op Natura 2000-gebieden daarom wel gevolgd zal blijven worden.

24. 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 maatwerkaanpak is geen tijdelijke oplossing, maar leidt juist tot een structurele oplossing waardoor de activiteit van de PAS-melder in een legale situatie terechtkomt. Er is geld beschikbaar om deze maatwerkoplossingen te financieren. Te wijzen valt op de Regeling provinciale maatregelen PAS-melders 2024 (€227 miljoen), Rijkszaakbegeleiding, de extensiveringsregeling (€627 miljoen), vrijwillige beëindigingsregeling (€1.125 miljoen), Maatregel Gerichte Beëindiging (€140 miljoen). Ook heeft het kabinet budget vrijgemaakt voor innovatie. Het kabinet wil alle positief geverifieerde PAS-melders van een oplossing voorzien. Als daar meer budget voor nodig is, zal dit worden meegenomen in politieke besluitvorming.

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

Voor het legaliseren van gemelde PAS-projecten is eind februari 2022 een programma vastgesteld. In het programma zijn de bronmaatregelen opgenomen die het Rijk treft om stikstofruimte vrij te maken die wordt ingezet voor het legaliseren van onder andere gemelde PAS-projecten. Dat betreft de Subsidieregeling sanering

⁶ Kamerstukken II 2024/25, 30252, nr. 199.

⁷ Kamerstukken II 2024/25, 35 334, nr. 363.

varkenshouderijen (Srv), de Regeling provinciale aankoop veehouderijen nabij natuurgebieden (Rpav of MGA-1) en de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties voor stikstofreductie (Lbv).

Bronmaatregelen die nu nog niet in de Omgevingsregeling zijn aangewezen als bronmaatregelen voor de SSRS-bank, kunnen op termijn, nadat zij als zodanig zijn aangewezen, alsnog stikstofruimte opleveren voor vergunningverlening aan PAS-melders. Dat betreft bijvoorbeeld de Lbv, de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties met piekbelasting (Lbv-plus), de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties kleinere sectoren (Lbv kleinere sectoren), de Landelijke verplaatsingsregeling veehouderijen met piekbelasting (Lvvp) en de Regeling provinciale gebiedsgerichte beëindiging veehouderijlocaties (Rpgb of MGB). Ook zal er naar verwachting nog ruimte vrijkomen door de toepassing van de al in de Omgevingsregeling aangewezen bronmaatregelen. Toch is de verwachting dat al deze bronmaatregelen onvoldoende stikstofruimte zullen opleveren voor vergunningverlening aan alle PAS-melders. Daarom wordt juist ook ingezet op andere oplossingen voor de PAS-melders om tot een legale status te komen. Dat zal betekenen dat de PAS-melder een aanbod voor een oplossing krijgt waarbij zijn bedrijfsvoering verandert of waarbij de PAS-melder een schadevergoeding ontvangt voor geleden schade die ook kan bestaan uit gemaakte kosten.

4. Decentrale overheden

De leden van de VVD-fractie merken op dat in de memorie van toelichting⁸ wordt verwezen naar maatregelen op provinciaal niveau, zoals het bemestingsverbod in Overijssel.

26. 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?

Het is aan het bevoegd gezag om een handhavingsverzoek tegen een PAS-melder gemotiveerd al dan niet af te wijzen. Een van de manieren waarop dat kan, is het aantonen dat handhaving ten aanzien van een PAS-melder onevenredig is ten opzichte van het natuurbelang. Deze afweging is afhankelijk van de specifieke situatie waarin de PAS-melder zich bevindt. Het kader dat uit de jurisprudentie komt waaraan de onevenredigheid van het handhavingsverzoek wordt beoordeeld is echter uniform werkend. Daarbij is van belang dat kan worden aangetoond dat maatregelen zijn getroffen die leiden tot stikstofreductie op dezelfde hexagonen als waar de PAS-melder stikstof op deponeert. Deze maatregelen werken het beste als deze vanuit het gebied worden aangedragen. Het bemestingsverbod in Overijssel is hier een goed voorbeeld van. Daarnaast ondersteunt het Rijk deze aanpak door het uitvoering geven aan de natuurtool waarmee getroffen maatregelen zichtbaar kunnen worden gemaakt. In algemene zin geldt daarnaast dat het wetsvoorstel in afstemming met provincies is opgesteld en dat met veelvuldig contact (waaronder een maandelijks Informeel Bestuurlijk Overleg PAS-melders) er intensief samengewerkt wordt met provincies om handhavingszaken tegen PAS-melders zo uniform en effectief mogelijk te behandelen.

27. De regering schrijft in de memorie van toelichting⁹ 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?

⁸ Kamerstukken II 2024/25, 36755, nr. 3, paragraaf 4.

⁹ Kamerstukken II 2024/25, 36755, nr. 3, paragraaf 3.

Op grond van de Rpmp 2024 is het voor provincies mogelijk om subsidie aan te vragen voor maatwerkoplossingen voor PAS-melders. Samen met het IPO organiseert het Rijk de ambtelijke afstemming tussen de verschillende provincies over de PAS-melders specifiek en de maatwerkaanpak in het bijzonder. Zo worden de ervaringen niet alleen onderling maar ook met het Rijk gedeeld. Daarnaast bieden we ondernemers zaakbegeleiding vanuit het Rijk aan. In deze gesprekken bespreken we met de ondernemer welke opties er zijn en helpen we de ondernemer bij het uitwerken van zijn voorkeuropties. De inzet van Rijkszaakbegeleiding gaat altijd in samenspraak met de desbetreffende provincie. Ook worden regelmatig bezoeken samen met provinciale collega's uitgevoerd.

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.

28. 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?

Het voldoen aan het additionaliteitsvereiste vraagt naast generieke ook gebiedsspecifieke maatregelen, die zijn toegespitst op de lokale omstandigheden van de natuur. Het kabinet zet in op verbrede natuurdoelanalyses aan de hand van de nieuwe handreiking, zodat provincies per Natura 2000-gebied in beeld kunnen brengen hoe aanvullende maatregelen de natuur effectief verbeteren en kunnen bijdragen aan het additionaliteitsvereiste. Daarnaast zet het kabinet, samen met bestuurlijke partners als de provincies, in op een gebiedsgerichte aanpak. Deze is gestart met de Veluwe en de Peel (€600 mln. in het startpakket) en uitgebreid met inzet in de regio's rond Rotterdam, Eindhoven en in het Groene Hart (€242 mln. voorzien in het vervolgpakket). De inzet is om hier gebiedsprocessen te starten, gericht op het in kaart brengen van de lokale situaties en mogelijke gebiedsoplossingen samen met bestaande ondernemers, medeoverheden en sectoren.

29. 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?

Bevoegd gezagen hebben de verplichting handhavingsverzoeken ten aanzien van PAS-melders te beoordelen en daarop een gemotiveerd besluit te nemen. Het Rijk ondersteunt de provincies bij het beoordelen van deze handhavingsverzoeken om deze gemotiveerd af te wijzen. Een van de manieren waarop een bevoegd gezag een handhavingsverzoek kan afwijzen, is het aantonen dat handhaving ten opzichte van de PAS-melder onevenredig is ten opzichte van het natuurbelang. Dit kan worden aangetoond als de provincie (of de PAS-melder zelf) (tijdelijke) maatregelen treft die leiden tot stikstofreductie op dezelfde hexagonen als waar de PAS-melder stikstof op deponeert. Deze reductie moet inzichtelijk worden gemaakt. Om provincies te ondersteunen werkt het Rijk aan een natuurtool die inzichtelijk maakt welke stikstofreductie ten behoeve van de natuur heeft plaatsgevonden.

30. 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?

Er is op dit moment via de Rpmp 2024 227 miljoen euro beschikbaar voor het uitvoeren van maatwerkoplossingen bij PAS-melders. Uit de laatste updates vanuit provincies blijkt dat dit bedrag nog altijd vrijwel volledig beschikbaar is. Mede daardoor hebben diverse provincies een aanvraag gedaan om de Rpmp 2024 eenmalig te verlengen met 4 jaar tot 31-12-2030. Er zijn bij het Rijk dan ook geen signalen binnengekomen dat dit bedrag op dit moment onvoldoende zou zijn om de ondernemers die in beeld zijn bij de provincies te kunnen helpen. Mocht dit in een later stadium wel zo zijn, dan zullen we op dat moment bekijken of hier meer middelen voor vrijgemaakt kunnen worden.

31. 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?

De Rpmp 2024 biedt op dit moment de mogelijkheid om verplaatsing binnen een provinciegrens toe te passen. De PAS-melder verhuist zijn activiteiten dan naar een andere locatie waar deze ondernemer wel door kan gaan met zijn activiteit, bijvoorbeeld omdat voor deze locatie al een natuurvergunning afgegeven is. Omdat de Rpmp 2024 een specifieke uitkering is, mogen provincies zelf bepalen welke regelingen zij open willen stellen voor hun PAS-melders. Er zijn provincies die geconcludeerd hebben dat in hun provincie, om welke reden dan ook, verplaatsing niet mogelijk is of niet opportuun is. Zij zien dus geen opties om hun eigen PAS-melders te verplaatsen binnen de provinciegrenzen; laat staan PAS-melders uit andere provincies. Daardoor is de inschatting dat het mogelijk maken van een verplaatsingsinstrumentarium die provinciegrensoverschrijdend is, niet bepalend is om het instrument verplaatsing effectiever te maken.

5. Adviezen

32. De Afdeling advisering van de Raad van State schrijft in haar advies¹⁰ 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-factie vragen de regering hoe zij deze opmerking beoordeelt? De regering schrijft in het nader rapport¹¹ 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?

Zoals op pagina 5 van het Nader rapport valt te lezen zijn er verschillende bronmaatregelen getroffen die kunnen worden ingezet om PAS-melders te voorzien van een natuurvergunning met stikstofruimte. Naar aanleiding van het advies is in het nader rapport en in de memorie van toelichting uitgebreider ingegaan op de bronmaatregelen. Er zijn verschillende oorzaken waardoor het uitsluitend inzetten op het legaliseren van PAS-melders via de SSRS-bank onvoldoende resultaat heeft opgeleverd. Naast het in veel gevallen niet additioneel zijn van de bronmaatregelen waardoor de opbrengst primair naar de natuur moet, is er tevens vertraging opgetreden van de inzet van de maatregelen. Deze vertraging is te wijten aan de doorlooptijd van de beëindigingsregelingen waarvoor verschillende aspecten zijn aan te wijzen. Met name de mogelijkheid voor de deelnemers om nog tot een jaar na ontvangen van de subsidie terug te kunnen komen op de beëindiging en de implementatie van de intrekking hebben ertoe geleid dat de opbrengst die wel additioneel is, nog niet in de SSRS-bank kan worden ingeboekt.

¹⁰ Kamerstukken II 2024/25, 36755, nr. 4.

¹¹ Ibid.

Brouwer en Erisman geven in een recent rapport¹² 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.

33. 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?

Het kabinet deelt de opvatting van Brouwer en Erisman dat er duidelijke doelen per sector nodig zijn. Op dit moment ligt het wetsvoorstel tot wijziging van de Omgevingswet in verband met het vervangen van de omgevingswaarde voor stikstofdepositie (Spoedwet vervangen omgevingswaarde stikstof) voor spoedadvies voor bij de Afdeling advisering van de Raad van State. Met dit wetsvoorstel worden de huidige resultaatverplichtende omgevingswaarden die zijn gebaseerd op de kritische depositiewaarde (KDW) uit de wet gehaald. Er komt een wettelijk verplicht programma gericht op een aanzienlijke stikstofreductie voor in de plaats. In het programma zal worden opgenomen op welke emissiereductiepercentages per sector de in het programma opgenomen maatregelen moeten zijn gericht. Het kabinet maakt daarmee bewust de omslag naar sturing van depositie naar emissie. Uitgangspunt bij de uitwerking zijn de sectordoelen zoals geformuleerd in de Kamerbrief van 25 april 2025 Startpakket Nederland van het Slot, de Kamerbrief Vervolgpakket Nederland van het Slot van 16 september 2024 en het bij de Afdeling advisering van de Raad van State aanhangige voorstel voor de Spoedwet vervangen omgevingswaarde stikstof. Daarin gaat het kabinet uit van 50% NO_x-emissiereductie voor de sector mobiliteit t.o.v. 2019, 50% NH₃-emissiereductie voor de sector basisindustrie t.o.v. 2019, en 42-46% NH₃-emissiereductie voor de sector landbouw t.o.v. 2019.¹³ Het kabinet vindt het rechtvaardig dat alle sectoren een bijdrage leveren om Nederland van het stikstofslot te krijgen. Met betrekking tot de emissies uit het buitenland blijft het kabinet samen met de grensprovincies inzetten op de samenwerking m.b.t. natuurherstel en emissiereductie met de Duitse deelstaten en het Vlaams gewest, om op lange termijn te komen tot samenwerkingsafspraken die leiden tot stikstofemissiereductie en natuurherstel in de grensregio. Daarnaast wordt ook in Europees verband gewerkt aan afspraken m.b.t. emissiereductie en luchtkwaliteit.

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."¹⁴ 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

¹² 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.

¹³ Onder de sector basisindustrie vallen de subsectoren voeding, raffinaderijen, chemie, bouwmaterialen, basismetaal, metaalbewerking en overige industrie ((CBS nijverheid) + bouwnijverheid (ERL/GCN subsectoren: 1100, 1300, 1400, 1500, 1700, 1800 en 7000)).

¹⁴ 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.

werken met de combinatie van KDW's en Aerius/OPS acht ik vanwege dit alles niet wetenschappelijk.”.

34. Hoe reflecteert de regering op deze conclusie, zo vragen de leden van de FVD-fractie.

Zoals in de Kamerbrief van 24 oktober 2025 aangegeven, komt er voor het einde van het jaar een Kabinetsreactie op het onderzoek van dhr. Meester.

6. Tweede Kamer

De Tweede Kamer heeft op 30 september 2025 motie Meulenkamp en Vedder¹⁵ aangenomen die de regering verzoekt vaart te maken met het verder concretiseren van geborgde en structurele emissiereductie.

35. 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 tegemoet zien?

De Ministeriële Commissie Economie en Natuurherstel (MCEN) werkt aan het vlottrekken van de vergunningverlening in Nederland. Het vaststellen van een geborgd pakket aan maatregelen gericht op stikstofreductie en natuurherstel is hier onderdeel van. De MCEN heeft met het startpakket en het vervolgpakket stappen gezet om Nederland op termijn van het slot te halen. De besluitvorming over de aanpak in verschillende sporen is afgerond. Momenteel wordt verder gewerkt aan de uitvoering van deze besluiten.

Amendement Flach¹⁶ 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.

36. Wat was de motivatie van de regering om oorspronkelijk in te zetten op een inspanningsverplichting? En wat betekent het dat dit nu is teruggedraaid?

De opdracht aan de Minister van LNV om samen met de provincies zorg te dragen voor het bieden van een oplossing voor de PAS-projecten wordt door het amendement Flach weer gewijzigd in de opdracht om de PAS-projecten te legaliseren (artikel 22.21, eerste lid, Omgevingswet). Daarmee wordt vastgehouden aan de oorspronkelijke tekst. Het kabinet ziet zowel in de oorspronkelijke als geamendeerde tekst de (ongewijzigde) opdracht om alle PAS-melders in een legale situatie te brengen. Er is echter geen wijziging van de maatwerkaanpak voorzien. Wel is bij amendement van Grinwis/Vedder de reikwijdte van het programma verduidelijkt met de toevoeging dat het primair gerichte maatregelen voor het verminderen van stikstofemissie bevat.¹⁷ Maar ook andere oplossingen die gericht zijn op het in een legale situatie brengen van de PAS-melders kunnen deel uitmaken van het programma. Daarbij wordt aangesloten bij het oogmerk het programma te verbreden tot ook andere oplossingen, zoals voorgesteld in het oorspronkelijke wetsvoorstel.

Amendement Grinwis en Vedder¹⁸ over het programma vaststellen uiterlijk 1 mei 2026 is in de Tweede Kamer aangenomen en legt een harde deadline in dit wetsvoorstel.

37. 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?

Het amendement strekt ertoe dat het kabinet het programma uiterlijk 1 mei 2026 vaststelt.¹⁹ De komende maanden werkt het kabinet de maatwerkaanpak uit. De opvolger van het legalisatieprogramma zal ingaan op 1) wanneer er sprake is van een

¹⁵ Kamerstukken II 2025/26, 36755, nr. 36.

¹⁶ Kamerstukken II 2024/25, 36755, nr. 20.

¹⁷ Kamerstukken II 2024/25, 36755, nr. 18.

¹⁸ Kamerstukken II 2024/25, 36755, nr. 23.

¹⁹ Kamerstukken II 2024/25, 36755, nr. 23.

oplossing, 2) op welke manieren provincies en PAS-melders kunnen komen tot een oplossing en 3) de manieren waarop Rijk en provincies het komen tot een oplossing maximaal faciliteren, zowel met financiële middelen als met aanvullend beleid. Daarnaast zal in het programma worden beschreven op welke wijze andere projecten die als gevolg van onrechtmatig overheidshandelen niet over een natuurvergunning beschikken, tot een legale status kunnen komen.

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.

38. Hoe beoordeelt de regering deze aanpassing en hoe uitvoerbaar acht zij het begrip legaliseren in plaats van 'het bieden van een oplossing voor projecten'?

De (zorg-)plicht van Rijk en provincies jegens de PAS-melders is gericht op het legaliseren van hun positie en het programma dat wordt opgesteld door de Minister van LNVN moet maatregelen bevatten om dat doel te realiseren. Met 'legaliseren' wordt dan bedoeld het brengen van PAS-melders in een legale situatie. Daarbij is verduidelijkt dat dit legaliseren kan door middel van het creëren van stikstofruimte waardoor vergunningverlening mogelijk wordt gemaakt, maar dat ook andere maatregelen kunnen worden getroffen die datzelfde doel hebben. Te denken valt aan zelf extern salderen, het terugbrengen van de activiteit tot de referentiesituatie (bijvoorbeeld door innovatie, omschakelen, extensiveren of het terugbrengen van het aantal dieren) of (gedeeltelijke) beëindiging. Doel van al deze maatregelen is het bieden van een oplossing die leidt tot een legale situatie voor de PAS-melder, hetgeen aansluit bij de betekenis van het begrip.

39. 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?

Met het legalisatieprogramma is geprobeerd om PAS-melders met door de overheid vrijgemaakte stikstofruimte te legaliseren. Dit is ten tijde van het indienen van het wetsvoorstel in slechts acht gevallen gelukt. Het legaliseren met vrijgemaakte stikstofruimte werkt dus onvoldoende. Daarom verbreedt dit wetsvoorstel met de maatwerkaanpak de mogelijkheden om tot een legale situatie te komen. Voor slechts een klein deel van de PAS-melders zal legalisatie met vrijgemaakte ruimte een oplossing zijn. Voor de andere PAS-melders moet een ander type oplossing gevonden worden. Zie voor een verdere toelichting ook de beantwoording op vraag 1.

40. 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?

Het kabinet gaat aan de slag om het programma voor 1 april 2026 aan beide Kamers aan te kunnen bieden. Voorafgaand zal het programma enkele weken voor internetconsultatie worden aangeboden.

Femke Marije Wiersma

Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur