

Wijziging van de Omgevingswet (maatwerkiaanpak PAS-projecten)

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur van 13 juni 2025 over het wetsvoorstel tot wijziging van de Omgevingswet (maatwerkiaanpak 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.

I ALGEMEEN DEEL

De leden van de PVV-fractie hebben kennisgenomen van de stukken bestemd voor de wijziging van de omgevingswet (maatwerkiaanpak PAS-projecten). Naar aanleiding hiervan zijn er enkele opmerkingen en vragen die deze leden willen richten aan de regering.

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel Wijziging van de Omgevingswet (maatwerkiaanpak PAS-projecten). Deze leden hebben hierover een aantal vragen en opmerkingen.

De leden van de VVD-fractie begrijpen ten eerste de noodzaak om de wettelijke termijn van het legalisatieprogramma te verlengen. Immers hebben de eerder vastgestelde bronmaatregelen onvoldoende stikstofruimte opgeleverd om Programma Aanpak Stikstof (PAS)-projecten te legaliseren. Projecten waarvan betreffende ondernemers, de zogeheten PAS-melders, te goeder trouw hebben gehandeld en buiten hun schuld om geen geldige vergunning hebben. Wat deze leden betreft blijft de regering de dure plicht hebben om deze ondernemers uit de brand te helpen.

1. De leden van de VVD-fractie merken verder in algemene zin op dat het advies van de Raad van State (RvS) het voorstel op een aantal cruciale punten niet voldoende acht. De RvS is er niet van overtuigd dat het voorstel daadwerkelijk concreet uitzicht op een adequate oplossing biedt. Heeft tijdens en na wijziging van de Memorie van Toelichting (MvT) nog overleg plaatsgevonden met de RvS? Zo ja, kan de regering aangeven wat de reactie is geweest van de RvS over de wijzigingen in de MvT?

Nee, er is niet overlegd met de Raad van State over de verwerking van het advies in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting. Dergelijk overleg is ook ongebruikelijk. Het is aan de regering om het advies te beoordelen, er al dan niet gevolg aan te geven en daarover rekenschap af te leggen in het nader rapport. Vervolgens kan de Tweede Kamer het advies en de reactie van de regering daarop betrekken bij haar eigen oordeel over het wetsvoorstel.

2. De leden van de VVD-fractie lezen dat de RvS opmerkt dat “het verkrijgen van stikstofruimte essentieel is om voor PAS-projecten alsnog de benodigde vergunningen te kunnen verlenen” en “er lijkt te worden uitgegaan van de veronderstelling dat er geen mogelijkheden zijn om de benodigde stikstofruimte te creëren.” Deze leden vragen de regering of zij hierop kan reageren. Beamt zij de stelling van de RvS dat stikstofruimte essentieel is? Zo nee, waarom niet? Zo ja, klopt het vervolgens dat de regering ervan uitgaat dat er geen mogelijkheden zijn om deze benodigde stikstofruimte te creëren? Kan de regering haar antwoord onderbouwen met verwijzing naar concrete beleidsstappen en maatregelen?

Voor het volledig legaliseren van de hele PAS-melding is stikstofruimte nodig. Het kabinet kijkt in de maatwerkiaanpak 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. Provincies kunnen onder andere met de Regeling provinciale maatregelen PAS-melders 2024 (Rpmp 2024) oplossingen faciliteren. In die zin klopt de redenering van de Afdeling advisering niet. Het zal ten behoeve van het aantonen van 'additionaliteit' echter ook nodig zijn om bronmaatregelen te treffen: de stikstofreductie verkregen uit bronmaatregelen mag alleen worden gebruikt voor vergunningverlening als zij niet nodig is om natuurbehoud en -herstel te verzekeren.

3. De leden van de VVD-fractie lezen ook dat de RvS aangeeft dat het terugbrengen van stikstofdepositie ten behoeve van legalisering van PAS-projecten "forse maatregelen" en "duidelijke keuzes" vereist. Hierop adviseert de RvS om nader in te gaan op gerichte bronmaatregelen die op korte termijn nodig zijn. Deze leden zouden daar aan willen toevoegen dat reductie van stikstofdepositie ook bijdraagt aan het eerder voldoen aan het additionaliteitsvereiste. Deelt de regering deze mening? Kan de regering nader ingaan op wat volgens haar de noodzakelijke maatregelen en keuzes zijn en wanneer die 'fors' en 'duidelijk' genoeg zijn?

Het klopt dat stikstofreductie bijdraagt aan het eerder voldoen aan het additionaliteitsvereiste. Niettemin is de verwachting dat het legaliseren van PAS-projecten via stikstofruimte verkregen uit bronmaatregelen niet voor alle PAS-projecten de oplossing zal zijn. Maar de inzet op bronmaatregelen wordt niet beëindigd. Omdat de ministeriële commissie economie en natuurherstel (MCEN) ook bezig is met het mogelijk maken van vergunningverlening door additionaliteit op te lossen, is de verwachting dat de oplossingen die in dat kader worden gevonden ook helpen voor de PAS-melders. Het startpakket is daar de eerste stap voor.¹

4. De leden van de VVD-fractie merken op dat de regering enerzijds het belang ziet van een maatregelenpakket, maar dat het anderzijds aangeeft dat het pakket nog moet volgen. Kan de regering nader ingaan op het tijdsplan van het aangekondigde pakket?

Hoe dan ook zijn er maatregelen nodig voor het behoud en de verbetering van natuurwaarden in Natura 2000-gebieden. Aan dergelijke maatregelen werkt het kabinet als onderdeel van het startpakket in het kader van de MCEN. Aanvullend daarop zijn maatregelen nodig die er specifiek op gericht zijn om een oplossing te bieden voor PAS-projecten. Die maatregelen zullen worden opgenomen in het wettelijk verplichte programma. Te denken valt aan de extensiveringsregeling of de vrijwillige opkoopregeling waaraan gewerkt wordt. De verwachting is dat het programma nog dit jaar kan worden vastgesteld, voorafgegaan door een inspraakronde.

De leden van de NSC-fractie van onderschrijven de noodzaak om PAS-melders perspectief te bieden, maar hebben grote zorgen over de effectiviteit en juridische houdbaarheid van dit wetsvoorstel. Deze leden constateren dat de voorgestelde maatwerkaanpak feitelijk neerkomt op het loslaten van de eerder wettelijk vastgelegde opdracht tot legalisatie van PAS-projecten. Daarmee lijkt de regering de PAS-melders op te geven, terwijl zij buiten hun schuld in deze situatie terecht zijn gekomen.

5. De leden van de NSC-fractie vragen de regering waarom zij met dit wetsvoorstel kiest voor het vervangen van 'legalisatie' door 'het bieden van een oplossing'. Biedt dit geen valse hoop aan PAS-melders die al jaren wachten op juridische zekerheid?

¹ Kamerstukken II 2024/25, 35334, nr. 362.

Met het vervangen van 'legalisering' en 'legaliseren' door 'maatwerkaanpak', respectievelijk 'het bieden van een oplossing' is gevolg gegeven aan het advies van de Raad van State om in de wettekst tot uitdrukking te brengen dat niet langer alleen wordt ingezet op het verlenen van een natuurvergunning voor de bestaande activiteit, maar ook op andere adequate oplossingen. Het doel van die wijziging is juist om duidelijk te maken dat ook aan de wettelijke opdracht kan worden voldaan door het bieden van een andere oplossing dan het legaliseren van de bestaande activiteit.

6. Wat gebeurt er als boeren niet de geboden oplossing accepteren? Leidt dit in een aantal gevallen dan tot gedwongen krimp?

Daar waar het niet mogelijk is om tijdig de bestaande situatie te legaliseren, kan de geboden oplossing bijvoorbeeld bestaan uit innovatie, omschakeling, aanpassing in de bedrijfsvoering of verplaatsing. Ik heb er vertrouwen in dat gedwongen krimp op die manier kan worden voorkomen.

7. De leden van de NSC-fractie constateren tevens dat de kernkritiek van de RvS, namelijk dat er onvoldoende stikstofreducerende maatregelen zijn genomen, niet wordt weggelaten. De vraag dringt zich op of dit wetsvoorstel daadwerkelijk gaat werken. Waarom zou het bevoegd gezag nu wel succesvol kunnen afzien van handhaving, terwijl daar eerder onvoldoende juridische grondslag voor was? Deze leden vragen zich waarom de regering geen gehoor geeft aan de motie van het lid Holman c.s. (Kamerstuk 33 576, nr. 414) over een aanvullend stikstofreductieplan voor het legaliseren van PAS-melders. Deze motie geeft helder aan dat de Kamer geen genoegen neemt met het huidige plan en vraagt duidelijk om een extra aanpak voor stikstofreductie om PAS-melders te kunnen legaliseren. Is de regering bereid deze motie alsnog uit te voeren en met een aanvullend plan te komen zodat PAS-melders wel weer enige hoop gaat worden geboden?

Het afzien van handhaving is iets anders dan het treffen van stikstofreducerende maatregelen. Met de maatwerkaanpak hoopt het kabinet het afzien van handhaving te ondersteunen in combinatie met maatregelen om aan het natuurbelang tegemoet te komen. Het treffen van stikstofreducerende maatregelen is nodig voor aantonen van additionaliteit ten behoeve van vergunningverlening of voor het vinden van stikstofruimte voor één bepaalde oplossing; namelijk de hele PAS-melding vergunnen. De motie-Holman c.s. wordt uitgevoerd door aanvulling van het programma met een breder palet aan maatregelen voor het bieden van oplossingen, anders dan alleen vergunningverlening door toedeling van stikstofruimte. Daarnaast worden stikstofreducerende maatregelen waarmee vergunningverlening van het slot kan komen, in het kader van de MCEN getroffen. Het startpakket is daarvan het begin. Besluitvorming over aanvullende maatregelen vindt in augustus plaats.

8. De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de MvT omtrent 'Wijziging van de Omgevingswet (maatwerkaanpak PAS-projecten)'. Deze leden hebben nog enkele vragen en opmerkingen. Te beginnen met het voorstel om de rekenkundige ondergrens te verhogen. Dat is geen deel van de voorliggende wet maar heeft wel invloed op de PAS-melders. Deelt de regering de mening dat het onverantwoord is om deze grens te verhogen en daarmee PAS-melders tijdelijk te legaliseren, als dit juridisch niet zonder risico is? Kan dat betekenen dat PAS-melders voor korte tijd legaal zijn en vervolgens weer illegaal? Deelt de regering de mening dat er ook een risico bestaat dat er mogelijk een nieuwe generatie PAS-melders wordt gecreëerd als inderdaad blijkt dat de rekenkundige ondergrens juridisch niet houdbaar is? Deze leden zijn gezien dit alles van mening dat het zeer onverstandig zou zijn om de ondergrens op te hogen.

Het is uiteindelijk aan de rechter om te beoordelen of de rekenkundige ondergrens moet worden aangemerkt als de beste wetenschappelijke kennis. Daarom wil ik de ondergrens zo snel mogelijk ter toetsing inbrengen in een lopende rechtszaak bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. In het algemeen geldt dat regelgeving en ook de toepassing van nieuwe wetenschappelijke kennis in de uitvoeringspraktijk juridisch kunnen worden aangevochten, en dat daarbij altijd het risico bestaat op een negatief oordeel van de rechter. Invoering kan voor een deel van de PAS-melders gevolgen hebben, omdat veel van hen een kleinere depositie dan 1 mol veroorzaken en legaal worden door de invoering van de ondergrens. Dat is alleen het geval als de depositie van hun totale bedrijfsvoering op alle stikstofgevoelige habitats kleiner is dan 1 mol per hectare per jaar.

De leden van de BBB-fractie hebben met grote belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel tot wijziging van de Omgevingswet inzake de maatwerkaanpak PAS-projecten. Deze leden spreken allereerst hun waardering uit voor de fracties die zich hebben uitgesproken vóór een spoedige behandeling van dit wetsvoorstel via de e-mailprocedure. Dat was geen formaliteit, maar bittere noodzaak. Het is dan ook onbegrijpelijk dat sommige partijen deze stap niet steunden. Provincies hebben slechts tot 1 juli 2025 juridische ruimte hebben om handhavingsverzoeken af te weren. Zonder deze wet rest alleen een datum uit het verleden en daarmee worden boeren, maar ook andere ondernemers, vogelvrij verklaard. De leden van de BBB-fractie roepen dan ook alle partijen op om over hun politieke belangen heen te stappen en samen te werken aan het beschermen van de PAS-melders. Deze groep ondernemers is niet illegaal omdat ze zich niet aan de regels hielden, maar juist omdat ze de overheid vertrouwden. Het zou politieke lafheid zijn om hen nu in de steek te laten. Deze wet is geen oplossing voor alles, maar op korte termijn wél het minste dat we kunnen doen. De leden van de BBB-fractie spreken hun steun uit voor de koerswijziging die de minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) met dit wetsvoorstel inzet. Voor het eerst wordt erkend dat legalisatie alléén niet zal volstaan en dat ook andere oplossingen nodig zijn. De inzet op een maatwerkaanpak en het verlengen van de legalisatietermijn tot 1 maart 2028 zijn daarin logische en noodzakelijke stappen. De voorgestelde rekenkundige ondergrens kan op korte termijn verlichting bieden, net als het besluit om toe te werken naar een nieuw vergunningstelsel. De introductie van doelsturing, zowel wettelijk als in het 8e Actieprogramma Nitraatrichtlijn (AP), en de stabiliteit in de ecoregeling geven boeren perspectief. Het zijn stappen richting herstel van vertrouwen. Niet alleen in de politiek, maar ook in de toekomst van de agrarische sector. De leden van de BBB-fractie maken zich toch zorgen over de juridische realiteit van vandaag. Handhavingsverzoeken liggen opgestapeld bij de provincies. Dat is niet de schuld van de provincies, maar wel hun verantwoordelijkheid als bevoegd gezag. Het is onacceptabel als zij zich gedwongen voelen om alsnog tot handhaving over te gaan.

9. Wat de leden van de BBB-fractie betreft mag het nooit zover komen dat PAS-melders, en nogmaals buiten hun schuld om, worden beboet, stilgelegd of gesloten. Niet vandaag. Niet volgend jaar. Niet in 2028. De overheid heeft deze situatie veroorzaakt en de overheid moet deze ook oplossen. Deze leden roepen de regering op om expliciet te verklaren dat handhaving op PAS-melders altijd moet worden voorkomen: door te zorgen dat de regels worden aangepast. Deze leden vragen de regering daarnaast of zij bereid is om een landelijke, juridisch houdbare handhavingsslijn af te spreken met alle provincies, provincies actief te ondersteunen in juridische procedures tegen milieuorganisaties, indien nodig de bevoegdheid tot handhaving zelf over te nemen via de Omgevingswet en in dat geval te garanderen dat het Rijk nooit handhavend zal optreden tegen een PAS-melder.

Rijk en provincies hebben een gedeelde verantwoordelijkheid in het oplossen van de PAS-problematiek. In de tussentijd is het Rijk en provincies er alles aan gelegen om handhavingsverzoeken bij PAS-melders gemotiveerd af te wijzen zodat er tijd is om een

passende oplossing te vinden voor de PAS-melding. Hierin werken provincies onderling en met het Rijk samen. Dit heeft bijvoorbeeld geleid tot het stappenplan beoordeling handhavingsverzoeken. Het Rijk ondersteunt waar mogelijk provincies in het beoordelen van handhavingsverzoeken met het doel deze gemotiveerd af te wijzen. Het zal altijd casusafhankelijk zijn of een provincie een handhavingsverzoek bij een PAS-melders gemotiveerd kan afwijzen.

In de meeste gevallen zijn de provincies het bevoegd gezag. Zij hebben de meeste praktijkervaring met het beoordelen van handhavingsverzoeken. Het overnemen van de bevoegdheid van provincies is dus niet in het belang van de PAS-melder.

Uiteraard is de overheid te allen tijde wel gebonden aan de regels van de rechtsstaat. Bij eventuele handhavingsverzoeken tegen PAS-melders is het aan de overheid om goed te onderbouwen waarom het verzoek kan worden afgeslagen. Het onderhavige wetsvoorstel kan daarbij een extra argument vormen.

10. De leden van de BBB-fractie zijn daarnaast van mening dat het tijd is om door te gaan met het tonen van politieke moed. Deze leden hebben eerder gepleit voor een generaal pardon voor PAS-melders. Deze leden wijzen de regering op het eigendomsrecht zoals beschermd onder artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Dit recht strekt zich uit tot bedrijfsvermogen, ontwikkelruimte en investeringen die op basis van overheidshandelen rechtmatig tot stand zijn gekomen. Voor veel PAS-melders geldt dat zij jarenlang in gerechtvaardigd vertrouwen ('legitimate expectations') hebben gehandeld. De terugwerkende effecten van de PAS-uitspraak hebben in veel gevallen geleid tot een de facto ontneming van eigendom, zonder compensatie. In lijn met het EVRM is de overheid verplicht om een 'fair balance' te vinden tussen het algemeen belang en de belangen van de betrokken ondernemers. Deze leden vragen de regering daarom expliciet of zij bereid is te laten toetsen of, mede gelet op het eigendomsrecht, een generieke legalisering van PAS-melders via een vrijstelling of beleidsinstructie juridisch mogelijk en houdbaar is. Een dergelijke maatregel zou niet alleen bijdragen aan herstel van vertrouwen, maar ook juridische procedures kunnen voorkomen waarin het eigendomsrecht centraal komt te staan, gezien de motie van het lid Van der Plas (Kamerstuk 36410, nr. 44) over een generaal pardon voor alle PAS-melders die onder het PAS hebben gehandeld en te goeder trouw aan alle voorschriften hebben voldaan. Is de regering bereid deze optie te onderzoeken? Is deze mogelijkheid ooit besproken met de Europese Commissie (EC), gelet op de unieke situatie waarin Nederland zich bevindt?

De mogelijkheid om PAS-melders te helpen via een generaal pardon is helaas vanuit juridisch oogpunt op dit moment niet mogelijk vanwege de overbelasting door stikstofdepositie. Dit komt omdat significante gevolgen van de emissies van de gemelde activiteiten uitgesloten moeten zijn. Daarvoor zal eerst de benodigde emissie- en depositiedaling moeten worden behaald.² Hier wordt aan gewerkt met de MCEN. Met het startpakket zoals gepresenteerd door het kabinet wordt de ingezette depositiedaling versterkt. Mogelijk ontstaan door extra maatregelen in de toekomst wel mogelijkheden voor een generaal pardon.

11. De leden van de BBB-fractie vragen tegelijk of het vertrouwensbeginsel in juridische zin niet is geschonden bij alle PAS-melders. De jurisprudentie stelt dat van handhaving kan worden afgezien als sprake is van een bijzonder geval. Wat deze leden betreft is dat bij uitstek hier het geval. De overheid beloofde legaliteit, maar leverde onzekerheid. Deze leden verzoeken de regering expliciet om deze rechtsopvatting te onderschrijven, en te bevestigen dat het vertrouwensbeginsel een zwaarwegende factor is bij afwegingen rondom handhaving.

² Zie de reflectie van de Landsadvocaat van 22 juni 2023 op de notitie 'Legaliseren PAS-melders; generieke vrijstelling of vergunningplicht', bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 30252, nr. 100.

Uit jurisprudentie volgt dat een schending van het vertrouwensbeginsel een reden kan zijn om af te zien van handhavend optreden.³ Wel vereist de rechter in het geval van PAS-melders een afweging tussen de belangen van de PAS-melders en het natuurbelang dat wordt gediend met handhavend optreden.⁴

12. De leden van de BBB-fractie hebben daarnaast vragen over de juridische belemmeringen rond vergunningverlening. Ten eerste wat nodig is om de beginselplicht tot handhaving op te schrappen in het geval van PAS-melders. Welke nationale of Europese juridische instrumenten kunnen hiervoor worden ingezet? Ook vragen deze leden waarom de Landelijke beeindigingsregeling veehouderijlocaties (Lbv) en de Landelijke beeindigingsregeling veehouderijlocaties met piekbelasting (Lbv-plus) nog steeds niet formeel aangewezen als bronmaatregel in de Stikstofregistratiesysteem (SSRS)-bank.

Het is helaas niet mogelijk om de beginselplicht tot handhaving niet te laten gelden voor PAS-melders. Als de wetgever dat zou regelen, dan zou hij daarmee PAS-melders in feite vrijstellen van de natuurvergunningplicht. Zo'n vrijstelling als significante gevolgen van de gemelde activiteiten niet kunnen worden uitgesloten verdraagt zich niet met de Habitatrichtlijn, zoals blijkt uit het PAS-arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie⁵ en de PAS-uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.⁶ De Lbv en de Lbv-plus kunnen worden aangewezen als bronmaatregel in de SSRS-bank als de stikstofopbrengst kan worden gebruikt voor toestemmingverlening. Het is gebruikelijk dat bronmaatregelen pas in de Omgevingsregeling worden aangewezen voor de SSRS-bank als er zicht is op concreet bruikbare stikstofruimte. Dat is dus op het moment dat er een batch is van ingetrokken natuurtoestemmingen en depositieberekeningen definitief zijn uitgevoerd.

13. Hoeveel stikstofruimte is sinds 2022 gerealiseerd en hoeveel PAS-melders zijn daarmee gelegaliseerd? Hoeveel PAS-melders resteren op dit moment en wat is hun gezamenlijke stikstofemissie?

Momenteel staat in de SSRS-bank de ruimte geregistreerd die is vrijgemaakt via de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen (Srv). Op termijn komt daar ruimte bij uit de Regeling provinciale aankoop veehouderijen nabij natuurgebieden (Rpav of MGA). Ook voor de Lbv-regelingen (Lbv, Lbv-plus en Lbv kleinere sectoren) geldt dat wanneer de stikstof-'opbrengst' daarvan niet nodig wordt geacht voor de natuur, deze kan worden ingezet voor het legaliseren van PAS-melders.

Ruimte verkregen uit deze maatregelen kan – als zij niet nodig wordt geacht voor behoud en herstel van de Natura 2000-gebieden – worden ingezet voor woningbouwprojecten, PAS-melders en renovatie- en veiligheidsprojecten aan rijkswegen. Ruimte uit de Rpmp en de Rpmp 2024 is enkel bedoeld voor PAS-melders. Met de ruimte uit de SSRS-bank zijn tot nu toe acht PAS-melders gelegaliseerd. Momenteel wachten 1287 PAS-melders nog op een oplossing. Voor maar een klein deel van de PAS-melders kan hun melding met vrijgemaakte ruimte worden gelegaliseerd.

14. De leden van de BBB-fractie lezen ook dat beëindiging met schadevergoeding tot de oplossingen behoort. Kan de regering aangeven hoe deze schadevergoeding wordt berekend?

³ ABRvS 5 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:678, punt 6.1.

⁴ ABRvS 28 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:838, punt 1.6. Zie ook www.raadvanstate.nl/actueel/nieuws/februari/tijdelijk-afzien-handhaving-pas-mag

⁵ HvJEU 7 november 2018, ECLI:EU:C:2018:882.

⁶ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603.

Wordt ook rekening gehouden met verlies aan tijd, frustratie en investeringen? Is het uitgangspunt hierbij 100 procent of zelfs méér?

In februari 2023 heeft het kabinet de Commissie schadevergoeding PAS-melders ingesteld. Deze commissie adviseert de minister over de mogelijkheid tot uitkeren van schade die PAS-melders als gevolg van het wegvallen van het PAS hebben geleden. De indiener onderbouwt bij aanvraag hoe hoog de schade is. Vervolgens toetst de commissie volgens de door haarzelf opgestelde werkwijze hoeveel van de schade uitbetaald kan worden, waarbij de kaders voortkomen uit in ieder geval het schaderecht en het aansprakelijkheidsrecht. Voor ondernemers gaat het waarschijnlijk met name om materiële schade. De geldende staatssteunregels staan een hogere schadevergoeding dan 100% in ieder geval niet toe.

15. De leden van de BBB-fractie wijzen bovendien op het feit dat subsidieregelingen, zoals die in Gelderland, gericht zijn op innovatie, verplaatsing en vrijwillige beëindiging. Hoe succesvol zijn deze regelingen? In welke provincies worden ze toegepast? Hoeveel PAS-melders zijn ermee geholpen?

Sinds september 2024 is het voor provincies mogelijk om een specifieke uitkering aan te vragen op grond van de Rpmp 2024. Met deze uitkering kunnen provincies eigen subsidieregelingen speciaal voor PAS-melders openen voor verwerving van stikstofruimte, omschakeling, vermindering stikstofuitstoot en verplaatsing, en sinds de tweede openstelling in februari 2025 ook voor (gedeeltelijke) beëindiging via de Regeling provinciale gebiedsgerichte beëindiging veehouderijlocaties (Rpgb of MGB). De vaststelling van dergelijke subsidieregelingen door provincies heeft vertraging opgelopen door de 18 december-uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van eind 2024 over intern salderen.⁷ Inmiddels zijn er meerdere provincies die een of meer subsidieregelingen hebben opengesteld of binnenkort gaan openstellen. Er zijn nog geen cijfers beschikbaar over het aantal PAS-melders dat hiermee geholpen kan worden.

16. De leden van de BBB-fractie willen ook breder kijken dan Nederland. Volgens het Europees Milieuagentschap werd in 2022 in 74,4 procent van het Europese Unie (EU)-ecosysteem de kritische depositiewaarde (KDW) overschreden. Nederland is daarin dus allerm minst uniek. Toch lijkt alleen hier de conclusie getrokken te worden dat de natuur 'op omvallen' staat. Wordt de KDW in andere lidstaten dan wél op een evenwichtige manier toegepast? Of is Nederland opnieuw strenger dan Brussel vraagt?

De KDW geldt Europees als de best beschikbare wetenschappelijke indicator die de grens aangeeft waarboven het risico bestaat dat de kwaliteit van een type natuur significant wordt aangetast door de verzurende en/of vermestende invloed van stikstof die neerkomt uit de lucht. Omdat de natuurtypen in Europe verschillende verschijningsvormen hebben, zijn Europese KDW's in een bandbreedte bepaald. In het buitenland worden andere regels gebruikt voor het afleiden van unieke KDW's.⁸ Desondanks is de mate van overbelasting in Nederland vaak veel hoger dan op andere plekken in Europa.

17. De leden vragen de regering of zij bereid is om, op grond van artikel 259 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), in kaart te brengen in welke lidstaten structureel sprake is van overschrijding van de KDW zonder dat daar serieuze juridische maatregelen tegenover staan. Is de regering dan bereid om de EC hierop formeel aan te

⁷ ABRvS 18 december 2025, ECLI:NL:RVS:2024:4923.

⁸ Wamelink, W., et al, Overzicht van kritische depositiewaarden voor stikstof, toegepast op habitattypen en leefgebieden van Natura 2000, Wageningen University & Research, 2023.

spreken, indien blijkt dat andere lidstaten de Habitatrichtlijn op selectieve of minimale wijze naleven?

De leden van de BBB-fractie vinden de gedachte achter deze oproep eenvoudig. Het is niet meer uit te leggen aan Nederlandse boeren en burgers dat Nederland zichzelf in een juridische wurggreep heeft gemanoeuvreerd, terwijl andere lidstaten nauwelijks enige solidariteit tonen en hun natuurbeleid aanzienlijk soepeler invullen. Als de uitleg van de Habitatrichtlijn zo streng is dat zij enkel in Nederland tot rechtsstatelijke verlamming leidt, dan is het tijd om die uitleg Europees aan de kaak te stellen. Als de Habitatrichtlijn zelf aanleiding geeft tot deze ongelijkheid en onuitvoerbaarheid, dan moet ook het Europees wetgevend kader opnieuw ter discussie worden gesteld. Door van deze richtlijn iedereen probleem te maken ontstaat er tenminste zicht op herziening of herinterpretatie en wordt zichtbaar hoe disproportioneel en ridicuul de huidige juridische praktijk in Nederland is geworden.

De leden van de BBB-fractie vragen daarnaast of de regering bereid is om de eventuele werkwijze van andere landen, mits juridisch houdbaar, ook te implementeren.

Het doel van de Europese wetgeving is juist dat richtlijnen worden geïmplementeerd in de nationale wetgeving waardoor er gelijke regels gelden in de verschillende lidstaten. Achter de reeds gedane inventarisatie van de implementatie van de Habitatrichtlijn komt naar voren dat de vergunningplicht zoals omgezet in de wetgeving van de verschillende landen redelijk gelijklopend is. Er is wel wat verschil tussen lidstaten welke knelpunten er met natuurwaarden zijn. Maar overall waar stikstof een knelpunt is, geldt de KDW als wetenschappelijke waarde.⁹

18. De leden van de BBB-fractie willen weten hoe intensief de contacten zijn met de provincies. Welke feedback heeft de regering gekregen op dit wetsvoorstel? Wat zou er gebeuren als het voorstel wordt verworpen voor de provincies, voor de juridische houdbaarheid van hun beleid en bovenal voor de PAS-melders zelf?

Het Rijk staat in nauw contact met de provincies, zo ook rondom dit wetsvoorstel. Het kabinet erkent dat alleen dit wetsvoorstel daarvoor niet afdoende is. De komende tijd met provincies samengewerkt aan de totstandkoming van het wettelijk verplichte programma, ter vervanging van het huidige legalisatieprogramma. Daarnaast komen uit de provincies ook signalen dat elk extra argument welkom is om handhavingsverzoeken te kunnen blijven afwijzen. Dit wetsvoorstel kan zo'n extra argument geven. Als dit wetsvoorstel wordt verworpen, dan wordt een kans gemist om er alles aan te doen om de bestuursrechter nogmaals te bewegen tot coulance jegens PAS-melders. De rechter heeft immers eerder betekenis toegekend aan de wettelijke opdracht tot legalisatie van PAS-melders en de termijn die de wetgever daarvoor heeft gesteld. Samen met andere omstandigheden zag de rechter daarin bijzondere omstandigheden die voor het bevoegd gezag aanleiding kunnen zijn om handhavend optreden onevenredig te achten in verhouding tot het natuurbelang en tot medio 2025 af te zien van handhavend optreden.¹⁰ Het kan PAS-melders helpen als de wetgever zich opnieuw over deze kwestie uitspreekt door de wettelijke termijn en de bepaling over het wettelijk voorgeschreven programma aan te passen. Het meest belangrijk voor rechters zal evenwel zijn dat daadwerkelijk maatregelen worden getroffen die binnen redelijke termijn tot een oplossing voor de betrokken PAS-melder kunnen leiden.

De leden van de BBB-fractie spreken uit dat zij het harteloos en onmenselijk vinden dat milieuorganisaties doorgaan met het indienen van handhavingsverzoeken tegen mensen die jarenlang hebben vertrouwd op het handelen van de overheid. Dat is geen

⁹ Kamerstukken II 2024/25, 35334, nr. 368, MCEN spoor 1 – A3 Systeemvergelijking buitenland.

¹⁰ ABRvS 28 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:838.

rechtsbescherming, dat is juridische mishandeling. Deze leden wensen de provincies, de PAS-melders en de minister van LNVN alle kracht toe om te doen wat nodig is. Deze leden spreken het volle vertrouwen uit dat deze minister, in weerwil van een juridisch en politiek mijnenveld, doet wat rechtvaardig is.

De leden van de SGP-fractie hebben met zorg kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden constateren dat geen sprake is van het verlengen van de in de Omgevingswet opgenomen deadline voor het legaliseren van PAS-knelgevallen, maar van het schrappen van de legalisatieverplichting en het invoeren van een verplichting om PAS-knelgevallen te ondersteunen bij het vinden van een oplossing. Deze leden hebben enkele vragen.

De leden van de CU-fractie hebben met toenemende bezorgdheid kennisgenomen van dit voorstel tot Wijziging van de Omgevingswet (maatwerkaanpak PAS-projecten). Deze leden vinden het onbestaanbaar dat tal van ondernemers, waaronder respectabele familiebedrijven al sinds de uitspraak van de Raad van State in 2019 (Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603) in grote onzekerheid verkeren.

19. De leden van de CU-fractie vragen derhalve of de regering met dit wetsvoorstel de motie van de leden Flach en Grinwis (Kamerstuk 36 600 XIV, nr. 56) acht getrouw te worden uitgevoerd. Op welke wijze biedt dit voorstel daadwerkelijk afdoende perspectief? Deze leden hebben de indruk dat de regering vooral het blikje heel ver voor zich uit schopt, maar dat de facto PAS-melders hiermee aan hun lot worden overgelaten. Betekent dit wetsvoorstel niet praktisch dat de witte vlag wordt gehesen? Deze leden merken op dat voorliggend wetsvoorstel enkel en alleen het verleggen van de wettelijke deadline in de tijd voor legalisering van PAS-melders betreft. Wat lost de factor tijd op zolang dit niet gaat gepaard met een passend pakket van bronmaatregelen en concreet zicht op eerlijke legalisering binnen de termijn?

Dit wetsvoorstel verbreedt de mogelijkheden waarmee aan PAS-melders een oplossing kan worden geboden. Het legaliseren van de situatie door een natuurvergunning te verlenen voor de bestaande activiteit heeft tot nu toe immers niet toe een bevredigende oplossing geleid. Ruimte komt traag en niet altijd op de juiste plekken beschikbaar en als er voldoende ruimte op de juiste plek beschikbaar is, is deze ruimte niet altijd additioneel waardoor zij niet voor toestemmingverlening kan worden gebruikt. Slechts 8 PAS-melders zijn via deze weg gelegaliseerd. Met de maatwerkaanpak kunnen PAS-melders, indien gewenst, met begeleiding van zaakbegeleiders de oplossing verkennen die het beste bij hen past. Dit doen we samen. Samen met PAS-melders, Rijk en provincie. De factor tijd is nodig om de oplossingen te verkennen. Parallel werkt de MCEN aan een pakket maatregelen gericht op stikstofreductie en natuurherstel.

20. De leden van de PvdD-fractie hebben met grote zorg kennisgenomen van het wetsvoorstel en constateren dat het hier in feite gaat om het structureel faciliteren van een praktijk waarin jarenlang natuurwetgeving bewust is ontdoken. Deze leden missen in de toelichting elke erkenning van de ecologische schade die door het politieke falen rondom de PAS is veroorzaakt. Is de regering bereid om expliciet te erkennen dat het PAS in strijd was met het Europese natuurbeschermingsrecht en dat de schade aan Natura 2000-gebieden als gevolg daarvan ernstig is? Zo nee, waarom niet en op welke wetenschappelijke bronnen en conclusies (graag meesturen) baseert de regering zich daarin?

Met de PAS-uitspraak is gebleken dat de passende beoordeling die aan het PAS ten grondslag lag, niet voldeed aan de eisen die het Hof van Justitie van de EU daaraan

stelt.¹¹ Er is in 2022 onderzocht hoeveel stikstofruimte nodig zou zijn om de aangemelde PAS-melders te legaliseren. Dat was gemiddeld 11 mol.¹² Dat betreft dus de maximale stikstofruimte die ten tijde van het PAS met meldingen in gebruik is genomen. Ten opzichte van de totale achtergronddepositie was dat destijds ongeveer 3,3%.¹³

1 Inleiding

21. De leden van de PvdD-fractie zijn van mening dat de kern van het voorstel het juridisch en bestuurlijk faciliteren is van het voortbestaan van illegale activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken. Deze leden constateren dat het eerdere legalisatieprogramma aantoonbaar tekortschiet en dat het nu voorgestelde maatwerkprogramma vooral gericht lijkt op het uitstellen van juridische en bestuurlijke consequenties. De leden van de PvdD-fractie vragen of de regering erkent dat deze aanpak leidt tot verlies van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid, en juist aanleiding geeft tot toenemende juridisering, zoals recent blijkt uit de handhavingsverzoeken van milieuorganisaties zoals Mobilisation for the Environment (MOB) en Vereniging Leefmilieu. Zo nee, waarom niet en op welke wetenschappelijke en juridische bronnen, adviezen en conclusies (graag meesturen) baseert de regering zich daarin?

Het is niet duidelijk voor welke groep er sprake is van rechtsongelijkheid. De PAS-melders zijn buiten hun schuld in een illegale situatie terechtgekomen. Het wetsvoorstel en het op te stellen maatwerkprogramma beogen die ongelijkheid juist op te lossen. Dat er organisaties zijn die daartegen willen procederen, is een feit. Maar dat is geen reden om de PAS-melders niet van een oplossing te willen voorzien.

22. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vinden het ongehoord dat de minister van landbouw ervoor kiest om een wetsvoorstel naar de Kamer te sturen waarmee ze juist juridische onzekerheid creëert, in plaats van dat oplost, door geen enkele structurele oplossing te bieden. Deze leden wijzen erop dat zolang de regering blijft weggijken van de schade die de vee-industrie in Nederland aanricht doordat er in ons land meer dan 500 miljoen dieren per jaar worden gefokt, gebruikt en gedood, Nederland continu geconfronteerd zal blijven worden met een slechte kwaliteit van de natuur, moeizame vergunningverlening, woningbouw die stilligt of wordt vertraagd en een slechte waterkwaliteit. Waarom kiest de regering ervoor om dit wetsvoorstel niet gepaard te laten gaan met een pakket aan maatregelen die doen wat nodig is om de natuur in Nederland te herstellen, waaronder in ieder geval een forse krimp van de veestapel?

Dat er een pakket aan maatregelen nodig is om de natuur te verbeteren en stikstof te reduceren wordt onderkend. Dat is ook nodig om de additionaliteit van bepaalde maatregelen ten behoeve van de maatwerk aanpak aan te tonen. Echter, het is niet fair om de staat van de natuur primair aan de PAS-melders te wijten. Die situatie is over een lange periode ontstaan, niet alleen door het PAS, dat van juli 2015 tot en met mei 2019 gold.

1.1 Aanleiding

23. De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie betreuren de ontstane situatie rondom PAS-melders. Deze leden benadrukken dat het voortdurende stikstofoverschot en ongunstige staat van instandhouding van veel van de Nederlandse natuur de daadwerkelijke aanleiding is.

¹¹ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603.

¹² Legalisatieprogramma PAS-melders, Kamerstukken II 2021/22, 35334, nr. 170.

¹³ De gemiddelde overschrijding van de KDW in heel Nederland in 2022 was 335 mol. Zie <https://www.clo.nl/indicatoren/nl062603-overschrijding-van-kritische-depositiewaarde-in-natura-2000-gebieden-2005-2023>.

Deelt de regering de mening dat de stikstofcrisis primair een ecologische in plaats van juridische crisis is en dat sinds de PAS-uitspraak onvoldoende is gedaan aan stikstofreductie?

Europese en Nederlandse wetgeving schrijft voor dat Nederland zijn natuurgebieden moet beschermen. Voordat er toestemming wordt verleend, moet vaststaan dat nieuwe activiteiten geen significant negatieve gevolgen hebben op beschermde Natura 2000-gebieden. Door de staat van de natuur is het momenteel zeer lastig om nieuwe toestemmingen te verlenen. Hierdoor vinden nieuwe activiteiten vertraagd of geen doorgang. De afgelopen jaren is er hard gewerkt om stikstof te reduceren en de natuur te herstellen. Ook dit kabinet werkt hieraan, om vergunningverlening vlot te trekken.

24. De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren constateren dat dit wetsvoorstel niet voortkomt uit zorg om natuurherstel, maar uit de wens om juridische ruimte te scheppen voor het in stand houden van onvergunde, stikstofveroorzakende en natuuronvriendelijke activiteiten. Hoe verhoudt deze insteek zich tot de verplichtingen uit de Habitatrichtlijn en de recente uitspraken van het Hof van Justitie van de Europese Unie? Graag ontvangen deze leden een uitgebreide onderbouwing.

De overheid heeft de wettelijke plicht op zich genomen om de PAS-problematiek op te lossen. De wettelijke verplichting is opgenomen in het huidige artikel 22.21, eerste lid, van de Omgevingswet. Daarnaast heeft de overheid de wettelijke plicht om natuurgebieden te beschermen. Beide verplichtingen kunnen naast elkaar bestaan. Het oogmerk van dit wetsvoorstel is om meer tijd te bieden aan PAS-melders en provincies om tot een oplossing te komen. Parallel werkt de MCEN aan een geborgd pakket aan maatregelen gericht op stikstofreductie en natuurherstel.

25. De leden van de PvdD-fractie lezen dat de RvS erop wijst dat de wettelijke opdracht tot legalisering van PAS-projecten feitelijk is mislukt door gebrek aan effectieve bronmaatregelen. De regering stelt daar nu een programma met "oplossingen" tegenover, maar zonder concrete invulling of wetgevende onderbouwing. Is de regering het met deze leden eens dat het oprekken van het legalisatiebegrip naar 'maatwerkoplossing' zonder onderliggende maatregelen strijdig is met het rechtszekerheidsbeginsel? Zo nee, waarom niet en op welke wetenschappelijke en juridische bronnen en conclusies baseert de regering zich daarin? Graag ontvangen deze leden een overzicht hiervan.

Met het vervangen van 'legalisering' en 'legaliseren' door 'maatwerkenpak', respectievelijk 'het bieden van een oplossing' is gevolg gegeven aan het advies van de Raad van State om in de wettekst tot uitdrukking te brengen dat niet langer alleen wordt ingezet op het verlenen van een natuurvergunning voor de bestaande activiteit, maar ook op andere adequate oplossingen. Het doel van die wijziging is om duidelijk te maken dat ook aan de wettelijke opdracht kan worden voldaan door het bieden van een andere oplossing dan het legaliseren van de bestaande activiteit. Die wijziging dient daarmee het belang van rechtszekerheid.

1.3 Legalisatieprogramma

26. De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie delen de analyse dat onvoldoende bronmaatregelen zijn genomen om PAS-melders te legaliseren. Deze leden delen echter, in lijn met het advies van de RvS niet de analyse dat bronmaatregelen maar een klein gedeelte van de oplossing zijn. Waarom heeft de regering ervoor gekozen om dit voorstel niet te onderbouwen met een overtuigend pakket aan bronmaatregelen? Is deze onderbouwing er wel? Zo ja, kan die met de Kamer worden gedeeld?

Zoals aangekondigd in de Kamerbrief van 28 november 2024 wordt ingezet op de maatwerkaanpak.¹⁴ Er zijn verschillende soorten maatregelen die nodig zijn om de PAS-melders een oplossing te bieden. Dat zijn:

1. Maatregelen die stikstofruimte genereren om een natuurvergunning te verlenen voor (een deel van) de PAS-melding; dat kunnen ook bronmaatregelen zijn waarvan de opbrengst niet al nodig is voor de natuur.
2. Andersoortige maatregelen uit de maatwerkaanpak: zoals bijvoorbeeld een schadevergoeding, subsidie, wijziging van de bedrijfsvoering en vergunningverlening voor intern salderen ten behoeve van die oplossing.
3. Bronmaatregelen die zorgen voor een reductie van de stikstofdepositie op overbelaste hexagonen met stikstofgevoelige habitats zodat de additionaliteit van de maatregelen onder 1 en 2 kan worden aangetoond.

De maatregelen als bedoeld onder 3 moeten hoofdzakelijk worden getroffen in het kader van de MCEN. De maatregelen onder 1 en 2 worden opgenomen in het programma dat op grond van dit wetsvoorstel moet worden opgesteld ten behoeve van de maatwerkaanpak.

Het is niet nodig om ten behoeve van de PAS-melders de volledige opgave van de MCEN op te lossen, aangezien zij slechts een heel klein gedeelte van de volledige stikstofbelasting veroorzaken.

27. De leden van de VVD-fractie lezen dat de regering aangeeft dat zij huidige regelingen die nog niet als bronmaatregel zijn aangewezen, als zodanig wil aanwijzen. Waarom is dat tot op heden niet gebeurd? Kan de regering aangeven wanneer zij van plan is dit te doen? Is zij ook voornemens om nieuwe bronmaatregelen aan te wijzen, zo ja welke en zo nee waarom niet?

Het is gebruikelijk dat bronmaatregelen pas in de Omgevingsregeling worden aangewezen voor de SSRS-bank als er zicht is op concreet bruikbare stikstofruimte. Dat is dus op het moment dat er een batch is van ingetrokken natuurtoestemmingen en depositieberekeningen definitief zijn uitgevoerd.

28. De leden van de NSC-fractie vragen op grond waarvan de regering stelt dat legalisatie met stikstofruimte onvoldoende zal zijn. Welke concrete belemmeringen verhinderen het uitvoeren van passende beoordelingen voor individuele projecten, met inachtneming van het additionaliteitsvereiste? Hoeveel stikstof moet er zijn gereduceerd zodat op basis van additionaliteit wel weer vergunningen kunnen worden verleend? Hoeveel stikstof zit er nu in de stikstofbank? Hoeveel is er uit de stikstofbank gebruikt en waarvoor?

De afgelopen jaren is geprobeerd om PAS-melders te legaliseren met stikstofruimte van bronmaatregelen. Dit is zeer lastig gebleken. Om een PAS-melder te legaliseren met vrijgemaakte stikstofruimte moet aan een aantal voorwaarden zijn voldaan. Zo moet er voldoende ruimte vrijkomen op dezelfde locatie(s) als waar de stikstofemissie van de PAS-melder neerslaat. En als er voldoende ruimte op de juiste locatie is, moet de ruimte additioneel zijn en daarmee niet nodig voor natuurbehoud en -herstel. Daarnaast is het vrijmaken van ruimte een tijdrovend proces.

Met de ruimte vrijgemaakt vanuit de landelijke snelheidsverlaging en de Srv zijn tot nu toe 142 woningbouwprojecten (circa 37.000 woningen) gefaciliteerd en acht PAS-melders gelegaliseerd. In de SSRS-bank zit in totaal 40.816,18 mol/jr, afkomstig uit de Srv. Gemiddeld berekend is dit 0,23 mol/ha/jr.¹⁵

¹⁴ Kamerstukken II 2024/25, 35334, nr. 322.

¹⁵ Het gemiddelde is berekend door het totaal aantal mol te delen door het aantal (bijna) overbelaste hectares met voor stikstofgevoelige habitats in alle Natura 2000-gebieden in Nederland. Dit zijn 180.724 hectares. Zie voor een uitgebreid overzicht Kamerstukken I 2024/25, 35334, BX.

29. De leden van de NSC-fractie vragen ook vragen waarom de regering van mening is dat PAS-melders grote investeringen moeten doen, bijvoorbeeld in innovatieve technieken zoals de Lely Sphere, om alsnog een vergunning te verkrijgen, terwijl hun buurman mogelijk niets hoeft te doen. Waarom wordt deze groep mensen, die ter goeder trouw handelde onder oud beleid, nu geconfronteerd met willekeur en hoge kosten?

Het gaat erom dat de PAS-melder de oplossing kiest die het beste bij zijn bedrijfssituatie past. Voor sommige oplossingen, zoals innovatieve technieken, zijn investeringen nodig. In dit geval kan de PAS-melder verkennen in hoeverre het mogelijk is om voor de investering een vergoeding te krijgen via de onafhankelijke Commissie schadevergoeding PAS-melders. Daarnaast is er € 227 miljoen beschikbaar via de Rpmv 2024 waarmee provincies maatwerkoplossingen van PAS-melders (deels) kunnen financieren.

30. De leden van de NSC-fractie lezen ook dat de regering stelt dat afgelopen jaren is gebleken dat de natuur er slechter voorstaat dan werd gedacht, waarbij stikstof een belangrijke drukfactor is. De regering stelt dat het noodzakelijk is dat de staat van de natuur op orde is en dat de stikstofreductie verkregen uit bronmaatregelen niet nodig is om natuurbehoud en -herstel te verzekeren. Houdt de regering hierbij rekening met de uitspraak in de Greenpeace-rechtszaak (Rechtbank Den Haag, 22 januari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:578) waarin de rechter stelt dat stikstofreductie noodzakelijk is voor natuurbehoud en -herstel? Welke impact heeft deze uitspraak op het legaliseren van PAS-melders?

De uitspraak in de Greenpeace-zaak onderstreept de urgentie voor een geborgd maatregelenpakket gericht op stikstofreductie, natuurbehoud en -herstel. Die maatregelen maken het ook eenvoudiger om oplossingen te vinden voor PAS-melders doordat op meer plekken in Nederland kan worden voldaan aan het additionaliteitsvereiste.

31. De leden van de NSC-fractie lezen dat het de verwachting is van de regering dat al deze bronmaatregelen onvoldoende stikstofruimte zullen opleveren voor vergunningverlening aan alle PAS-melders. Deze leden vragen de regering waarom zij niet met een extra pakket aan stikstofreductie maatregelen komt tegelijk met dit wetsvoorstel om de kans op legalisatie te verhogen. Heeft de regering hierbij ook gedacht aan het invoeren van grondgebondenheid (bijvoorbeeld met een graslandnorm) om voor een geborgde reductie te zorgen?

De MCEN werkt aan het vlottrekken van de vergunningverlening in Nederland. Maatregelen die door deze commissie worden getroffen hebben op termijn positieve effecten op het aantonen van additionaliteit en het oplossen van de problematiek van PAS-melders.

32. De leden van de Partij voor de Dieren merken op dat het legalisatieprogramma – ondanks jarenlange inzet – niet tot voldoende stikstofruimte heeft geleid. Tegelijkertijd wordt erkend dat de staat van de natuur verslechtert. Waarom kiest de regering er dan toch voor om door te gaan met een legalisatieaanpak die duidelijk niet werkt, in plaats van met prioriteit in te zetten op het beëindigen van PAS-projecten?

De wet draagt de Minister van LNV en de provincies op om samen zorg te dragen voor het legaliseren van PAS-projecten. Het kabinet constateert dat legaliseren in de zin van het verlenen van een natuurvergunning voor de bestaande situatie onvoldoende werkt. Daarom wordt er met de maatwerkaanpak op meerdere manieren gezocht naar een passende oplossing voor PAS-melders. Voor de PAS-melders waarbij het lukt om hun

bestaande situatie te legaliseren wordt daarop ingezet. PAS-melders die niet kunnen of willen wachten op stikstofruimte vanuit de overheid kunnen, indien gewenst met ondersteuning van een zaakbegeleider, op zoek naar een andere oplossing. Het vrijwillig beëindigen van de activiteiten waar geen natuurvergunning voor is, is daarin een van de opties. Maar ook omschakeling, verplaatsen of aanpassingen in de bedrijfsvoering zijn mogelijke oplossingen. Provincies kunnen daarvoor subsidies verstrekken met middelen uit de Rpm 2024.

33. De leden constateren dat de RvS terecht bezwaar maakt tegen het ontbreken van gerichte bronmaatregelen in het wetsvoorstel. Deze leden vragen de regering waarom het voorstel niet voorafgegaan is door een bindende inventarisatie en publicatie van effectieve, juridisch houdbare bronmaatregelen — bijvoorbeeld het uitkopen van piekbelasters, zoals ook in het rapport-Remkes is voorgesteld. Hoe acht de regering het mogelijk dat men spreekt van 'maatwerkoplossingen' als de basis – stikstofruimte – in veel gevallen ontbreekt?

Het kabinet werkt in de MCEN aan een geborgd pakket aan maatregelen gericht op stikstofreductie en natuurherstel.¹⁶ Maatregelen die door de MCEN worden getroffen kunnen PAS-melders op den duur helpen ofwel met het aantonen van additionaliteit, ofwel met nieuwe vrijgemaakte ruimte.

34. De leden van de SGP-fractie horen graag welk deel van de PAS-knelgevallen zich inmiddels heeft gemeld en is geverifieerd en welke gemiddelde stikstofdepositie op stikstofgevoelige natuur daarbij hoort.

Het is de rol van de provincies om te beoordelen welke PAS-melders aan de criteria van het legalisatieprogramma voldoen. Er zijn 2557 legalisatieverzoeken door PAS-melders ingediend uit het oorspronkelijke totaal van 3637 PAS-melders. De provincies hebben tot op heden 1679 PAS-melders volledig beoordeeld. PAS-melders hebben destijds een melding gedaan van activiteiten onder de 1 mol per hectare per jaar.

35. De leden van de SGP-fractie horen graag welke stikstofruimte nu en in de komende jaren ongeveer beschikbaar zou zijn in de Stikstofregistratiesysteem (SSRS)-bank en op provinciaal niveau voor legalisering van PAS-knelgevallen, los van de belemmeringen voor toepassing van saldering.

Hoeveel ruimte (op termijn) nog wordt toegevoegd aan de SSRS-bank is afhankelijk van hoeveel bronmaatregelen er nog genomen worden en welke ruimte voortkomend uit maatregelen bestemd wordt voor de natuur. Vrijgemaakte ruimte uit maatregelen die niet additioneel zijn, kan niet worden gebruikt voor toestemmingverlening.

36. De leden van de SGP-fractie horen graag waarom de regering, in het licht van het ontbreken van afdoende maatregelen in het huidige legalisatieprogramma, niet heeft gekozen voor extra inzet op het creëren van stikstofruimte ten behoeve van het legaliseren van PAS-knelgevallen in de wetenschap dat daarnaast wordt gewerkt aan een oplossing voor het omgaan met het additionaliteitsvereiste.

Het kabinet werkt in de MCEN aan een geborgd pakket aan maatregelen gericht op stikstofreductie en natuurherstel. Maatregelen die door de MCEN worden getroffen kunnen PAS-melders op den duur helpen ofwel met het aantonen van additionaliteit, ofwel met nieuwe vrijgemaakte ruimte.

1.4 Recente wijziging rechtspraak over intern salderen

¹⁶ Kamerstukken II 2024/25, 35334, nrs. 362, 363, 366 en 368.

37. Voor de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie staat de ministeriële commissie economie en natuurherstel (MCEN) naar aanleiding van recente wijzigingen in de rechtspraak symbool voor het bestuurlijk falen van de laatste jaren op dit dossier. Opnieuw is een overlegcircuit opgetuigd en opnieuw zonder resultaat. Deelt de regering de mening dat het tijd is om iets te gaan doen? Welke concrete maatregelen gaat zij nog invoeren? Voor hoeveel PAS-melders wil zij nog een gepaste oplossing vinden?

Het kabinet wil alle positief geverifieerde PAS-melders een passende oplossing bieden.

38. De leden van de VVD-fractie merken op dat op verschillende plekken in de MvT staat dat dit wetsvoorstel "andere oplossingen" mogelijk maakt. Deze leden vragen de regering precies te definiëren wat nu precies wordt bedoeld met "andere oplossingen". De vraag is ook hoe deze wettelijk zullen worden geborgd. Kan de regering daarbij ook ingaan op de aangescherpte jurisprudentie aangaande intern salderen (Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State, 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923) en het toetsen aan het additionaliteitsvereiste en hoe ze daarmee denkt om te gaan?

Met de maatwerkaanpak worden PAS-melders, indien gewenst met ondersteuning van een zaakbegeleider, een oplossing geboden waarmee hun activiteit niet langer illegaal is. De oplossingen zijn mede afhankelijk van het type bedrijf, de grootte van de melding, de staat van de natuur en de wensen van de ondernemer zelf. Te denken valt aan extern salderen, het terugbrengen van de activiteit tot de referentiesituatie (bijvoorbeeld door innovatie, omschakelen of het terugbrengen van het aantal dieren) of (gedeeltelijke) beëindiging.

De 18 december-uitspraak heeft de maatwerkaanpak ingewikkelder gemaakt, omdat nu ook bij intern salderen moet worden voldaan aan het additionaliteitsvereiste.

39. De leden van de NSC-fractie vragen of de regering bij dit wetsvoorstel voldoende rekening heeft gehouden met de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 18 december 2024. Wat betekent deze uitspraak voor de juridische houdbaarheid van dit wetsvoorstel en voor de circa 2.000 boeren die hierdoor opnieuw zonder vergunning opereren?

De 18 december-uitspraak heeft de maatwerkaanpak ingewikkelder gemaakt, omdat nu ook bij intern salderen moet worden voldaan aan het additionaliteitsvereiste, en omdat het effect van de volledige activiteit, niet alleen de wijziging, moet worden betrokken in de passende beoordeling. Daardoor zijn er ook PAS-melders die vanwege de voorheen geldende rechtspraak over intern salderen dachten dat zij een oplossing hadden en die nu alsnog van een oplossing moeten worden voorzien. Het gaat om ongeveer 150 PAS-melders. De uitspraak heeft geen gevolgen voor de juridische houdbaarheid van dit wetsvoorstel.

40. De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren merken op dat in de MvT wordt gerefereerd aan het gebruik van intern salderen als een route naar legalisering. Deze leden vragen of de regering erkent dat recente rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak juist bevestigt dat intern salderen geen automatisme is en aan strikte voorwaarden is gebonden, wat de juridische onzekerheid voor PAS-projecten juist vergroot.

De 18 december-uitspraak heeft de maatwerkaanpak ingewikkelder gemaakt, onder meer omdat ook bij intern salderen moet worden voldaan aan het additionaliteitsvereiste. Daar waar additionaliteit kan worden aangetoond, is intern salderen nog steeds een optie. Met het startpakket van de MCEN wordt een begin

gemaakt met het vlottrekken van de vergunningverlening. Aanvullende besluitvorming wordt verwacht rond het zomerreces.

41. De Raad van State benadrukt overigens dat concrete zicht op legalisatie essentieel is voor het kunnen afzien van handhaving. Acht de regering het juridisch houdbaar om zonder uitgewerkt programma en zonder toetsbare stikstofruimte, toch te suggereren dat PAS-melders binnen deze termijn gelegaliseerd kunnen worden? Zo ja, op welke precieze juridische adviezen en bronnen baseert de regering zich daarin? Deze leden ontvangen graag een overzicht hiervan.

Uit de rechtspraak volgt dat het bevoegd gezag alleen kan afzien van handhaving als handhaving onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen doelen. Handhavend optreden is alleen onevenredig als er in het concrete geval omstandigheden zijn waaraan een zodanig zwaar gewicht toekomt dat het algemeen belang dat gediend is met handhaving daarvoor moet wijken. Dan is er een bijzonder geval waarin toch van handhavend optreden moet worden afgezien. Een bijzonder geval kan zich bijvoorbeeld voordoen bij concreet zicht op legalisatie, maar ook andere omstandigheden van het concrete geval kunnen leiden tot het oordeel dat er een bijzonder geval is. Andere redenen om van handhavend optreden af te zien kunnen zich bijvoorbeeld voordoen bij een schending van het gelijkheidsbeginsel of het vertrouwensbeginsel.¹⁷

De voorgestelde einddatum van 1 maart 2028 is gebaseerd op een inschatting van de tijd die nodig is voor:

- mogelijkheden verkennen met zaakbegeleider (indicatief 9 maanden);
- bedenktijd voor PAS-melder (indicatief 9 maanden);
- voorbereiden, inclusief eventuele schadevergoeding en/of subsidie aanvragen en beoordelen (indicatief 6 maanden).

Deze drie stappen tellen op tot twee jaar. Om ruimte in te bouwen voor onvoorziene omstandigheden is daar voor het bepalen van de voorgestelde einddatum nog een jaar bij opgeteld.

De einddatum van 1 maart 2028 wordt haalbaar geacht omdat, in tegenstelling tot bij het huidige legalisatieprogramma, de beoogde maatregelen al tijdens de looptijd van het eerste legalisatieprogramma in gang zijn gezet. Daarnaast is de verwachting dat de komende jaren nog stikstofruimte kan worden toegevoegd aan de SSRS-bank en daarmee beschikbaar komt voor toestemmingverlening.

42. De leden van de SGP-fractie horen graag wat de mogelijkheden zijn om specifiek voor PAS-knelgevallen beschikbare stikstofruimte in te zetten voor het afhouden van handhavingsverzoeken en voor het legaliseren van PAS-knelgevallen. Al dan niet in combinatie met een vorm van afoming, gegeven het feit dat niet in elk stikstofgevoelig Natura 2000-habitat sprake is van verslechtering in de zin van de Habitatrichtlijn door stikstofdepositie, dat de uitstoot van PAS-knelgevallen al wordt meegenomen bij de berekening van de achtergronddepositie en dat de berekende depositiebijdragen van PAS-knelgevallen lager liggen dan de wetenschappelijke detectiegrens voor stikstofdepositie.

Uit de rechtspraak volgt dat het bevoegd gezag alleen kan afzien van handhaving als handhaving onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen doelen. Handhavend optreden is alleen onevenredig als er in het concrete geval omstandigheden zijn waaraan een zodanig zwaar gewicht toekomt dat het algemeen belang dat gediend is met handhaving daarvoor moet wijken. Dan is er een bijzonder geval waarin toch van handhavend optreden moet worden afgezien. Een bijzonder geval kan zich bijvoorbeeld voordoen bij concreet zicht op legalisatie, maar ook andere omstandigheden van het concrete geval kunnen leiden tot het oordeel dat er een bijzonder geval is. Andere

¹⁷ ABRvS 5 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:678, punt 6.1.

redenen om van handhavend optreden af te zien kunnen zich bijvoorbeeld voordoen bij een schending van het gelijkheidsbeginsel of het vertrouwensbeginsel.¹⁸

Als kan worden aangetoond dat er in de natuur waar de stikstofemissie van de PAS-melder neerslaat, stikstofreductie uit andere maatregelen optreedt, kan aangetoond worden dat het beëindigen van de (deels) illegale activiteit van de PAS-melder onevenredig is.

2 Verlenging wettelijke termijn maatwerkaanpak PAS-projecten

43. De leden van de PVV-fractie constateren dat de regering voorstelt om de legalisatie van PAS-projecten, agrarische en andere activiteiten die onder het oude PAS zonder vergunning mochten worden uitgevoerd, te vervangen door een bredere maatwerkaanpak. Die moet zorgen voor oplossingen in plaats van per se een vergunning. De looptijd wordt verlengd tot 1 maart 2028.

In de oplossingsrichtingen missen deze leden de oplossing die met stip bovenaan had moeten staan: namelijk de stikstofnorm door middel van de rekenkundige ondergrens op één mol per hectare per jaar te zetten. Deze leden zijn geïnformeerd dat dit met een ministeriële regeling had kunnen worden geregeld en daarom vragen deze leden of de regering een reactie kan geven waarom dit niet is gedaan, terwijl het overgrote deel van de PAS-melders ermee zou zijn gelegaliseerd.

In de Kamerbrief met daarin de eerste appreciatie op de voorlichting van de Raad van State over de rekenkundige ondergrens heb ik aangegeven dat het kabinet een rekenkundige ondergrens invoert.¹⁹ Ter voorbereiding op de invoering zijn nog enkele stappen nodig. De komende periode zullen de voorbereidingen daarvoor voortvarend worden opgepakt. Ten eerste wordt de rekenkundige ondergrens op zo kort mogelijke termijn ingebracht in een lopende rechtszaak bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, vanzelfsprekend in samenwerking met provincies.

Ten tweede vindt voorbereiding plaats voor een werkbare uitvoering. Hiervoor is het bijvoorbeeld nodig om uit te werken hoe de ondergrens toegepast wordt bij salderen en is er ook 'tooling' (een ict-hulpmiddel, en op termijn een aanpassing aan AERIUS) nodig om vergunningverleners te ondersteunen. Ik verwacht dat de praktische voorbereidingen in het derde kwartaal van 2025 kunnen worden vormgegeven. Daarna zal de daadwerkelijke invoering plaatsvinden.

Overigens vallen niet per definitie alle PAS-melders onder een rekenkundige ondergrens van 1 mol. Dat is alleen het geval als de depositie van hun totale bedrijfsvoering op alle stikstofgevoelige habitats kleiner is dan 1 mol per hectare per jaar.

2.1 Doel en aanleiding

44. De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie constateren dat de regering een inzet op bronmaatregelen loslaat en een bedrijfsspecifieke aanpak wil in plaats van algemene maatregelen. Hoe borgt de regering de samenhang tussen deze bedrijfsspecifieke aanpakken? Erkent de regering dat vergunningverlening pas op gang kan komen als omliggende stikstofgevoelige natuurgebieden in goede staat van instandhouding zijn? Trekt de regering daar dan ook de consequentie uit dat de oplossing ligt in gebiedsgerichte doelen en aanpakken en dat binnen die gebieden de ruimte voor het ene bedrijf ten koste gaat van de ruimte van een ander? Zo ja, hoe rijmt de regering dat met het schrappen van de gebiedsgerichte aanpak? Wordt in de maatwerkafpraak ook een dergelijke gebiedsgerichte afweging betrokken?

¹⁸ ABRvS 5 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:678, punt 6.1.

¹⁹ Kamerstukken II 2024/25, 35334, nr. 399.

Binnen de maatwerkaanpak bestaat ook de mogelijkheid van de collectieve route waarbij juist op gebiedsniveau wordt gekeken hoe ondernemers gezamenlijk met Rijk en provincie kunnen werken aan het oplossen van PAS-meldingen. Hierin wordt ruimte geboden voor vrijwillige gebiedsprocessen die vanuit de ondernemers komen.

45. De leden van de VVD-fractie lezen dat sinds december 2024 “vele gesprekken” hebben plaatsgevonden tussen zaakbegeleiders en PAS-melders. Kan de regering aangeven om hoeveel gesprekken dit gaat? In hoeveel procent van de gesprekken is dit succesvol (gebleken)?

Er hebben tot nu toe bijna 200 gesprekken van PAS-melders plaatsgevonden met zaakbegeleiders vanuit het Rijk. Naast individuele gesprekken met PAS-melders wordt op enkele plekken ook het collectieve spoor gevolgd. Hierbij worden gesprekken gevoerd met meerdere PAS-melders tegelijk, waarbij gezocht wordt naar een collectieve oplossing voor alle PAS-melders in een bepaald gebied. De pilot Texel is hier een voorbeeld van. Over specifieke percentages kan ik niets zeggen. Inzichten en nieuwe ideeën vanuit de praktijk worden met mij gedeeld waarna verkend wordt in hoeverre aanvullende rijksinzet gewenst is. Ik laat de aanpak te zijner tijd evalueren.

46. De leden van de fractie van NSC vragen waarom deze wetswijziging pas zo laat naar de Kamer is gestuurd, terwijl de deadline van het huidige legalisatieprogramma al op 1 juli 2025 verstrijkt. Waarom heeft de regering deze urgente kwestie niet eerder geagendeerd? Waarom heeft het drie maanden geduurd voor er een reactie kwam op het advies van de RvS?

Dit wetsvoorstel is eind november 2024 aangekondigd als onderdeel van de maatwerkaanpak. Direct daarna is gestart met de voorbereiding. Om tijd te winnen, is afgezien van het openstellen van internetconsultatie. Eind januari 2025 heeft de ministerraad ingestemd met het aanbieden van het wetsvoorstel aan de Afdeling advisering van de Raad van State, vergezeld van een spoedaanvraag. Op 6 maart heeft de Afdeling haar advies vastgesteld. Het nader rapport met het gewijzigde wetsvoorstel en de gewijzigde memorie van toelichting zijn op 16 mei aangeboden aan de minister-president ter bespreking in de ministerraad. Op 23 mei heeft de ministerraad met de stukken ingestemd. .

47. De leden van de D66-fractie lezen dat het niet gelukt is om alle gemelde PAS-melders te legaliseren. Kan de regering uiteenzetten hoeveel PAS-melders er in totaal zijn, in welke sector zij zitten, hoeveel er zijn gelegaliseerd en hoeveel er een reële kans maken op legalisatie? Hoe is hun kans op legalisatie veranderd sinds de Kamerbrief over PAS-melders (Kamerstuk 35334, nr. 322)?

Bij provincies zijn 2557 legalisatieverzoeken door PAS-melders ingediend uit het oorspronkelijke totaal van 3637 PAS-melders. Bij 8 PAS-melders is het gelukt om de melding te legaliseren met stikstofruimte vrijgemaakt uit maatregelen. Het is casusafhankelijk hoeveel PAS-melders op termijn gelegaliseerd kunnen worden met vrijgemaakte ruimte. Omdat het legaliseren van de bestaande situatie onvoldoende werkt, wordt er ook ingezet op andersoortige oplossingen om in een legale situatie te komen. Dit wetsvoorstel verandert niets aan de kansen van PAS-melders om in een legale situatie te komen. Het kabinet wil alle positief geverifieerde PAS-melders een oplossing bieden voor maart 2028.

Een ook voor PAS-melders relevante ontwikkeling van na de Kamerbrief van eind november 2024 is de 18 december-uitspraak over intern salderen. Die heeft de maatwerkaanpak ingewikkelder gemaakt. Er is een groep van ongeveer 150 positief geverifieerde PAS-melders wiens activiteit binnen de referentiesituatie paste en daarmee

een oplossing had. Voor hen geldt dat de provincie samen met de PAS-melder, indien gewenst met ondersteuning van een zaakbegeleider, een nieuwe oplossing verkend. Parallel werkt de MCEN aan het gebord maatregelenpakket gericht op stikstofreductie en natuurherstel. Dit levert het bijdrage aan het aantonen van additionaliteit.,

48. De leden van de PvdD-fractie van de Partij voor de Dieren merken op dat de RvS ernstige twijfels heeft geuit over de uitvoerbaarheid en effectiviteit van het voorgestelde tijdspad. De RvS acht het onrealistisch dat binnen drie jaar voor duizenden PAS-projecten een legale status kan worden verkregen, zeker gezien het ontbreken van een uitgewerkt programma. Deze leden vragen dan ook of het realistisch is te verwachten dat binnen drie jaar alsnog alle PAS-projecten een legale status verkrijgen, terwijl dit in de voorafgaande zes jaar niet is gelukt. Op welke wetenschappelijke en juridische bronnen en adviezen baseert de regering zich daarin? Deze leden ontvangen graag een overzicht hiervan. Waarom kiest de regering dan toch voor een dergelijke termijnverlenging zonder concrete onderbouwing en wat verandert er wezenlijk met dit wetsvoorstel ten opzichte van eerdere pogingen?

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 van drie jaar is wederom gekozen voor drie jaar, maar de maatwerkaanpak omvat ook andersoortige oplossingen, zoals aanpassingen in bedrijfsvoering, schadevergoeding, extensiveren, innoveren en omschakelen.

Met betrekking tot de haalbaarheid van de voorgestelde wettelijke termijn is van belang dat die termijn niet ziet op de implementatie van de gekozen oplossingsrichting. Voor maart 2028 moet aan alle PAS-melders een oplossing zijn geboden. Een benodigde wijziging van de vergunning kan bijvoorbeeld daarna nog doorlopen.

49. De leden van de SGP-fractie horen graag of de regering bij het vinden van een oplossing voor PAS-knelgevallen vasthoudt aan legalisatie als primaire inzet.

Het vinden van een juridische houdbare oplossing voor alle positief geverifieerde PAS-melders is de inzet van het kabinet. Het verlenen van een natuurvergunning voor de bestaande situatie is een van de opties. PAS-melders die niet willen of kunnen wachten op het beschikbaar-komen van stikstofruimte kunnen, indien gewenst met een zaakbegeleider, op zoek naar een andere oplossing voor hun situatie. Zij worden hierin ondersteund door provincies. Via de Rpmv 2024 kunnen provincies maatwerkoplossingen faciliteren. Hiervoor is 227 miljoen beschikbaar.

50. De leden van de CU-fractie constateren dat de ingezette bronmaatregelen bij het eerste legalisatieprogramma inzake PAS-meldingen, die voornamelijk beëindigingsregelingen betroffen, onvoldoende soelaas bleken te bieden aan PAS-melders. Met het voorliggend wetsvoorstel worden de hoognodige extra bronmaatregelen om wel te voldoen aan het additionaliteitsvereiste en wel perspectief te bieden op legalisering van de PAS-melders niet voorgenomen. Deze leden betreuren ten eerste dat de regering hiermee klaarblijkelijk boeren voor de noodlottige keuze stelt ofwel (een deel van) hun onderneming stop te zetten ofwel ten onrechte te maken te krijgen met handhaving met eenzelfde uitkomst. Deelt de regering dan wel de mening dat de PAS-melders daadwerkelijk per ommegaande recht moet worden gedaan en duidelijkheid moet worden geboden?

Het kabinet onderschrijft dat er bronmaatregelen nodig zijn om additionaliteit op te lossen. Dat aspect geldt niet alleen voor de PAS-melders, maar voor alle activiteiten die wachten op een vergunning, of voor de activiteiten die na intern salderen illegaal zijn geworden als gevolg van de 18 december-uitspraak. Het kabinet heeft zich

gecommitteerd om de benodigde maatregelen daarvoor in het kader van de MCEN te nemen.

Het is helaas niet realistisch om ervan uit te gaan dat PAS-melders per ommegaande recht kan worden gedaan en duidelijkheid kan worden geboden, vandaar dit wetsvoorstel om de strekking van de wettelijke opdracht aan te passen aan de bredere maatwerkaanpak en om de einddatum met drie jaar te verlengen.

51. Wat ziet de regering precies als een zuiver rechtvaardige oplossing voor de PAS-melders en welke beleidskeuzes en financiële middelen vergt een rechtvaardige oplossing?

Met het bieden van een oplossing aan PAS-melders verkeren zij niet langer in een illegale situatie en zijn zij niet langer kwetsbaar voor juridische procedures. Welke oplossing het beste bij de bedrijfsspecifieke PAS-melder past, is aan de PAS-melder zelf. Indien gewenst, kan de PAS-melder de mogelijke oplossingen verkennen met ondersteuning van een zaakbegeleider. Mogelijke nieuwe oplossingen vanuit de praktijk worden via de zaakbegeleiders ingebracht bij het Ministerie. Het faciliteren van maatwerkoplossingen is onder andere mogelijk met de Rpmp 2024. Ook wordt er gewerkt aan een nieuwe extensiveringsregeling en vrijwillige beëindigingsregeling.

52. Als het aan deze leden ligt, wordt alles in het werk gesteld om PAS-melders in de huidige vorm en omvang van de bedrijfsvoering te legaliseren door via bronmaatregelen genoeg stikstofruimte te creëren en vast te leggen in de SSRS-bank. Specifiek vragen deze leden de regering dus welke andere maatregelen er genomen worden dusdanig ruimte te creëren via de SSRS-bank om in meerdere gevallen te kunnen voldoen aan het additionaliteitsvereiste.

Feit is dat bronmaatregelen minder snel kunnen worden ingezet voor vergunningverlening dan eerder werd verwacht en daarnaast kan vanwege het additionaliteitsvereiste niet alle stikstof-'opbrengst' van bronmaatregelen worden ingezet. Daarom is de verwachting dat het verlenen van natuurvergunningen voor de bestaande situatie niet voor alle PAS-melders de oplossing zal zijn. Maar de inzet op bronmaatregelen wordt niet beëindigd. In het wettelijk voorgeschreven programma zal meer in detail worden beschreven welke maatregelen precies beschikbaar zijn voor de maatwerkaanpak.

53. De leden van de CU-fractie vragen de regering nader te reageren op de feitelijke stelling van de RvS in haar advies dat door het nemen van gerichte maatregelen het mogelijk is de stikstofdepositie dusdanig terug te brengen dat legalisering van PAS-projecten mogelijk is. Hoe kijkt de regering in dat licht naar de suggestie van de RvS om in lijn met het rapport Remkes uit 2022 op korte termijn 500 tot 600 piekbelasters uit te kopen (Rijksoverheid, 5 oktober 2022, 'Wat wel kan. Uit de impasse en een aanzet voor perspectief' (<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/10/05/wat-wel-kan>)).

Er zijn verschillende regelingen opengesteld voor ondernemers die hun bestaande activiteiten willen beëindigen. Onder andere de Lbv-plus is bedoeld voor bedrijven die een grote stikstoflast op natuur veroorzaken. Daarnaast is er bijvoorbeeld ook de Regeling provinciale gebiedsgerichte beëindiging veehouderijlocaties (Rpgb of MGB) voor ondernemers die binnen een bepaalde zone om natuurgebieden gevestigd zijn. Daarnaast worden er met industriële piekbelasters maatwerkafspraken gemaakt.

54. Deze leden vragen de regering in hoeverre er inzicht bestaat in welke gevallen er welke mate van stikstofruimte op de SSRS-bank beschikbaar moet zijn om te kunnen voldoen aan het additionaliteitsvereiste. Hoeveel piekbelasters zijn er tot op heden daadwerkelijk uitgekocht en op welke manier kan deze ruimte verzilverd worden bij legalisatie van PAS-melders?

Het aan kunnen tonen van additionaliteit is gebiedsafhankelijk. Vast moet staan dat de ruimte niet gebruikt hoeft te worden voor natuurbehoud en -herstel. Wanneer vrijgemaakte ruimte uit regelingen gebruikt wordt voor nieuwe toestemmingen moeten andere maatregelen getroffen worden om de onderbouwing van additionaliteit te versterken. Hoe meer ruimte uit maatregelen naar de natuur vloeit, hoe makkelijker het aantonen van additionaliteit wordt. Voor de Lbv-plus zijn 911 aanvragen ingediend. Dit betekent niet automatisch dat 911 bedrijven stoppen. Hun beslissing om te stoppen is pas definitief als zij, na de subsidieverlening, de beëindigingsovereenkomst ondertekenen. Enkel de ruimte van gestopte bedrijven kan eventueel voor toestemmingverlening gebruikt worden. Ruimte die niet nodig is voor natuurbehoud en -herstel, kan worden ingezet voor het legaliseren van PAS-melders en het verlenen van toestemming aan overige maatschappelijke en economische activiteiten.

2.2 Afzien van handhaving

55. De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie maken zich zorgen over de risico's die uit dit wetsvoorstel voortkomen. De RvS is klip en klaar geweest over dat het verlengen van de wettelijke termijn voor het afzien van handhaving op zich niet voldoende is. Er moet ook op voldoende wijze aan het natuurbelang tegemoet worden gekomen. Het Rijk moet daarbij extra inzet plegen om de kans zo groot mogelijk te maken dat het afzien van handhaving slaagt. Uit de uitspraak blijkt dat "of handhavend optreden daadwerkelijk onevenredig is in verhouding tot het natuurbelang, kan het college echter pas concluderen nadat het - met het oog op een evenwichtige besluitvorming- de gevolgen voor de natuur heeft afgewogen voor tenminste dezelfde periode, dus tot uiterlijk medio 2025. Het college heeft echter onvoldoende gemotiveerd dat er een redelijk evenwicht is tussen de belangen van de PAS-melders en de belangen die worden gediend met handhavend optreden (het natuurbelang). Het natuurbelang is onvoldoende betrokken in de besluitvorming" (Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State, 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923). De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen waar in dit wetsvoorstel is voorzien in "een redelijk evenwicht is tussen de belangen van de PAS-melders en de belangen die worden gediend met handhavend optreden (het natuurbelang)." Evenwicht betekent in dit geval stikstofmaatregelen die gunstig zijn voor natuur. Waar is het evenwicht geregeld in dit wetstraject? Er is niet voorzien in maatregelen om te voorzien in het natuurbelang. Hoe verhoudt dit wetsvoorstel zich tot de uitspraak van de RvS van 28 februari 2024?

In haar uitspraken van 28 februari 2024 heeft de Afdeling inderdaad geoordeeld dat er, om af te kunnen zien van handhaving, voldoende moet zijn tegemoetgekomen aan het natuurbelang. In de toelichting bij het wetsvoorstel is aangegeven dat daar inzet op gepleegd wordt. Met het startpakket vanuit de MCEN is een eerste stap gezet om vergunningverlening vlot te trekken. Verdere besluitvorming vindt plaats rond Prinsjesdag.

56. De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie constateren dat onder deze regering het geld voor de stikstofaanpak en de gebiedsgerichte aanpak zijn geschrapt. Deze feiten werden als zwaarwegende argumenten gebruikt in recente rechtelijke uitspraken om het Rijk tot verdergaand natuurbeleid te verplichten. Volgens de RvS handelt het Rijk momenteel zelfs onrechtmatig door de grote risico's die het neemt met de natuur. Het is deze leden daarom een raadsel waarom de regering aanneemt dat de rechter in toekomstige procedures zal meegaan in de wens om PAS-melders niet te handhaven. Kan de regering uitleggen wat er sindsdien concreet is veranderd ten aanzien van de staat van de natuur? Op basis van welke adviezen heeft zij geoordeeld dat de verlenging van de termijn waarin wordt afgezien van handhaving stand zal houden bij de rechter? Kunnen deze adviezen worden gedeeld met de Kamer?

In de toelichting bij het wetsvoorstel is onderkend dat er nog inzet gepleegd moet worden om voldoende aan het natuurbelang tegemoet te komen. Hiervoor kunnen provincies en ook PAS-melders zelf (tijdelijke) maatregelen treffen. Momenteel wordt verkend in hoeverre het Rijk provincies kan ondersteunen in het onderbouwen van het natuurbelang in handhavingssaken. Het treffen van concrete maatregelen die leiden tot daling van de stikstofdepositie en natuurherstel is onderdeel van de besluitvorming in de MCEN.

57. De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie constateren dat alleen concrete, onomkeerbare natuurherstelmaatregelen een tijdelijk opschorten van handhaving kunnen rechtvaardigen. Welke maatregelen zijn nu getroffen die natuurherstel borgen? Blijft de regering van mening dat zo'n juridische borging mogelijk is zonder gebiedsgerichte coördinatie en een dwingend instrumentarium als stok achter de deur? Zo ja, hoe denkt de regering de rechter er dan van te overtuigen dat haar ambities niet de zoveelste loze belofte inhouden?

Uit de rechtspraak volgt niet dat het om onomkeerbare natuurherstelmaatregelen moet gaan. In de provincie Overijssel is bijvoorbeeld gekozen voor een tijdelijk bemestingsverbod op pachtgronden. Maar het kabinet onderkent dat er nog ruimte moet worden aangewezen die kan worden ingezet ter onderbouwing van het afzien van handhaving.

58. De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie constateren dat in het omgevingsrecht voor bedrijven die uitbreiden met een vergunning die later door de rechter wordt vernietigd geldt dat uitbreiden voor eigen rekening en risico is. Die kunnen geen aanspraak maken op legalisatie. PAS-melders hebben het bedrijf uitgebreid voordat in 2019 uitspraak door de RvS werd gedaan over het PAS. Strikt genomen hebben ook PAS-melders daarmee gehandeld voor eigen rekening en risico. Hoe weegt deze eigen verantwoordelijkheid van de PAS-melders mee in de oplossing voor de PAS-melders? Waarom is het bouwen voor eigen rekening en risico niet ook besproken in de MvT? Waar wordt in dit wetsvoorstel voorzien in het gegeven dat is gebouwd voor eigen rekening en risico?

Uit de keuze van de wetgever om tijdens het PAS bepaalde activiteiten uit te zonderen van een vergunningplicht, en een meldingsplicht in te voeren, volgt dat de Staat hierin de verantwoordelijkheid heeft en niet de individuele PAS-melder. Waar de vrijstelling onverbindend is verklaard door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, blijkt dat de Staat in strijd met het recht heeft gehandeld. De vergelijking met een vergunning die niet onherroepelijk is, gaat dus niet op. De vrijstelling van de vergunningplicht en de meldingsplicht volgden rechtstreeks uit de regelgeving en tegen regelgeving staat geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming open.²⁰ Ook tegen de (automatische) bevestiging van de melding die de melder destijds kreeg, stond geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming open.²¹ Bovendien waren PAS-melders geen partij in de beroepen die tot de PAS-uitspraak hebben geleid.

59. De leden van de VVD-fractie constateren dat de regering naar aanpassing van het legalisatieprogramma verwijst, zoals uiteengezet in de Kamerbrief over PAS-melders (Kamerstuk 35334, nr. 322). Kan de regering per onderdeel schetsen wat de huidige stand van zaken is en, waar relevant, wanneer zij verwacht dat er volgende concrete stappen gaan worden gezet? Deelt de regering de mening dat het wenselijk was geweest als de uitwerking van de aanpassing gelijktijdig was opgelopen met verlenging van de termijn, gezien de samenhang tussen beide?

²⁰ Artikel 8:3, eerste lid, onder a, van de Algemene wet bestuursrecht.

²¹ ABRvS 2 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2898.

De verwachting is dat het maatwerkprogramma nog dit jaar kan worden vastgesteld, voorafgegaan door een inspraakronde. Alhoewel het kabinet begrip heeft voor de wens van deze leden, is het in de wettelijke systematiek niet logisch al te zeer vooruit te lopen op het wetstraject.

60. De leden van de VVD-fractie lezen dat de regering schrijft dat het verlengen van de wettelijke termijn niet voldoende is voor het afzien van handhaving. Deze leden vragen de regering wat zij van de stelling vindt dat het verlengen van de wettelijke termijn in de praktijk niet genoeg is voor provincies, indien de regering daarbij niet ook concrete maatregelen neemt die leiden tot daling van stikstofdepositie en natuurherstel.

Het aanpassen van de strekking van de wettelijke opdracht aan de bredere maatwerkaanpak en het verlengen van de termijn is de eerste stap om handhavingsverzoeken te beoordelen en gemotiveerd af te wijzen. Uit jurisprudentie volgt dat provincies met (tijdelijke) maatregelen kunnen aantonen dat handhavend optreden tegen de PAS-melding onevenredig is met het natuurbelang. Het treffen van concrete maatregelen die leiden tot daling van de stikstofdepositie en tot natuurherstel is onderdeel van de besluitvorming in de MCEN.

61. De leden van de VVD-fractie lezen in de bovengenoemde brief van november 2024 (Kamerstuk 35334, nr. 322) dat "het Rijk [extra] inzet gaat plegen om de kans zo groot mogelijk te maken dat bevoegd gezagen, ook na medio 2025, kunnen blijven afzien van handhaving als dat nodig is omdat er dan zicht is op legalisatie" door "het treffen van aanvullende maatregelen (...) om stikstofruimte vrij te maken" (...) om sluitend aan te kunnen tonen dat de natuurdoelen worden gehaald." Deze leden vragen de regering welke concrete maatregelen zij tussen november 2024 en nu heeft genomen die blijf geven van haar inzet om provincies te helpen handhavingsverzoeken te blijven afwijzen.

In april heeft de MCEN het startpakket gepresenteerd waarmee een stap wordt gezet om vergunningverlening vlot te trekken. Onderdeel hiervan zijn een extensiveringsregeling en een vrijwillige beëindigingsregeling. Ook de sectordoelen voor 2035 zullen een bijdrage leveren in het voorzetten van de dalende lijn rond stikstofdepositie.

62. De leden van de VVD-fractie lezen dat de regering voornemens is om, naar voorbeeld van de provincie Overijssel, stikstofruimte in te zetten voor het afzien van handhaving. Kan de regering dit nader toelichten? Op welke termijn, welke manier en schaal gaat de regering dit uitbouwen?

Uit jurisprudentie volgt dat provincies met (tijdelijke) maatregelen kunnen aantonen dat handhavend optreden tegen de PAS-melding onevenredig is. In provincie Overijssel wordt dit gedaan door in de onderbouwing de stikstofdaling uit de Regeling provinciale aankoop veehouderijen nabij natuurgebieden (Rpav of MGA) te betrekken. Ook wordt gekeken naar mogelijke alternatieven, zoals de inzet van ruimte uit het 'stikstofparkeerinstrument' (SPIN) om handhavingsverzoeken af te kunnen wijzen.

63. De leden van de VVD-fractie lezen dat de regering voornemens is om een website op te zetten. Kan de regering aangeven op welke termijn zij dan verwacht dat deze online staat?

Uit jurisprudentie volgt dat provincies met (tijdelijke) maatregelen kunnen aantonen dat handhavend optreden tegen de PAS-melding onevenredig is. Wanneer provincies (tijdelijke) maatregelen inzetten om onevenredigheid aan te tonen, dienen zij inzichtelijk te maken waar de ruimte vandaag komt en voor welke PAS-melder de ruimte wordt gebruikt in een handhavingszaak. Het Rijk verkent de mogelijkheden om centraal

inzichtelijk te maken wat de verschillende maatregelen (die niet bedoeld zijn voor toestemmingverlening) hebben opgeleverd.

64. De leden van de NSC-fractie hebben grote zorgen over de juridische houdbaarheid van het afzien van handhaving na medio 2025. Op grond waarvan denkt de regering dat dit succesvol zal zijn? Wat gebeurt er als milieuorganisaties massaal nieuwe handhavingsverzoeken indienen?

Het aanpassen van de strekking van de wettelijke opdracht aan de bredere maatwerkaanpak en het verlengen van de wettelijke termijn is een van de stappen om handhavingsverzoeken gemotiveerd af te kunnen wijzen. Uit jurisprudentie volgt dat provincies met (tijdelijke) maatregelen kunnen aantonen dat handhavend optreden tegen de PAS-melding onevenredig is. Het treffen van concrete maatregelen die leiden tot daling van de stikstofdepositie en tot natuurherstel is onderdeel van de besluitvorming in de MCEN. Of het bevoegd gezag een handhavingsverzoek gemotiveerd kan afwijzen is casusafhankelijk.

65. De leden van de D66-fractie constateren dat de regering uitspreekt dat het de wens is van het Rijk en de provincies om de handhavingsverzoeken af te (blijven) wijzen waar dat binnen de mogelijkheden ligt. Zij geeft aan dat het voorliggende wetsvoorstel die mogelijkheid vergroot. Kan de regering toelichten of deze wet houvast biedt voor de handhavingsverzoeken die reeds zijn ingediend? De regering geeft aan dat alleen het verlengen van de wettelijke termijn voor het afzien van handhaving niet voldoende is maar er ook op voldoende wijze aan het natuurbelang tegemoet moet worden gekomen. Verwacht de regering, gezien de negatieve adviezen van onder andere de Landsadvocaat omtrent het startpakket Nederland van het slot (Kamerstuk 35334, nr. 362), dat er aan die eis wordt voldaan? Zo nee, welke kans hebben PAS-melders in dat geval op legalisatie? Wat is de toegevoegde waarde van de voorliggende wet als deze niet gepaard gaat met een geborgd stikstofpakket? Verwacht de regering dat de termijn van de uitvoering van het startpakket tijdig zal bijdragen aan de wens om handhaving af te wijzen tot 2028?

Het aanpassen van de strekking van de wettelijke opdracht aan de bredere maatwerkaanpak en het verlengen van de termijn draagt bij aan de mogelijkheden om af te zien van handhaving, voor lopende en potentiële nieuwe handhavingsverzoeken. De regering zet via de MCEN in op het nemen van natuurherstelmaatregelen gericht op stikstofreductie en natuurherstel. Ondanks het feit dat die maatregelen niet direct inzetbaar zijn voor de maatwerkaanpak maken zij in de belangenafweging duidelijk dat er ook wordt gewerkt aan het belang van de natuur. Daarmee wordt het afzien van handhaving beter te onderbouwen. Daarnaast werkt de MCEN aan maatregelen om vergunningverlening van het slot te krijgen. Die maatregelen helpen ook de maatwerkaanpak doordat het aantonen van additionaliteit makkelijker wordt.

66. De leden van de PvdD-fractie constateren dat inmiddels maatschappelijke actoren, zoals MOB en Vereniging Leefmilieu, zijn genooddaakt om via juridische handhavingsverzoeken af te dwingen dat overheden de wet naleven. Zij hebben aangekondigd vanaf juni 2025 wekelijks tien handhavingsverzoeken in te dienen bij provincies, te beginnen in Limburg, gevolgd door Gelderland en Friesland. Deze leden vragen of de regering erkent dat dit een direct gevolg is van het falen van het legalisatieprogramma en van het beleid dat handhaving structureel uitstelt.

De leden van de PvdD-fractie vragen daarnaast of de regering erkent dat dit wetsvoorstel PAS-melders geen rechtszekerheid biedt, maar juist in een juridisch risicovolle positie laat verkeren waarin zij, mede door actieve inzet van maatschappelijke organisaties, alsnog worden geconfronteerd met juridische procedures en mogelijke sancties. Aant de regering dit een houdbare aanpak?

Het staat derde partijen vrij om handhavingsverzoeken in te dienen. Het gaat hen – zo blijkt uit hun uitspraken in de media en uit met hen gevoerde gesprekken – echter niet zozeer om de illegale activiteit van de PAS-melding, maar om de overheid te dwingen om aanvullende maatregelen te treffen gericht op stikstofreductie en natuurherstel. Het Rijk neemt die maatregelen via de MCEN. De overheid heeft de plicht om de natuur te beschermen én PAS-melders van een oplossing te voorzien. Dit wetsvoorstel maakt ruimte voor een nieuwe aanpak en geeft het bevoegd gezag en PAS-melders meer tijd om samen naar een passende oplossing te werken.

67. De leden van de PvdD-fractie lezen dat de Afdeling advisering aangeeft dat de MvT onvoldoende motiveert waarom de kans op succesvol afzien van handhaving bij de bestuursrechter zou toenemen door dit voorstel. Deze leden vragen waarom de regering deze suggestie blijft wekken, terwijl de rechter in recente uitspraken juist strikte voorwaarden stelt aan het tijdelijk niet-handhaven. Is dit wetsvoorstel bedoeld als juridisch schild voor het bewust schenden van natuurbeschermingsregels?

Zonder dit wetsvoorstel wordt een kans gemist om er alles aan te doen om de bestuursrechter nogmaals te bewegen tot coulantie jegens PAS-melders. De rechter heeft immers eerder betekenis toegekend aan de wettelijke opdracht tot legalisatie van PAS-melders en de termijn die de wetgever daarvoor heeft gesteld. Samen met andere omstandigheden zag de rechter daarin bijzondere omstandigheden die voor het bevoegd gezag aanleiding kunnen zijn om handhavend optreden onevenredig te achten in verhouding tot het natuurbelang en tot medio 2025 af te zien van handhavend optreden.²² Het kan PAS-melders helpen als de wetgever zich opnieuw over deze kwestie uitsprekt door de wettelijke termijn en de bepaling over het wettelijk voorgeschreven programma aan te passen.

68. De leden van de CU-fractie benadrukken het feit dat alleen het verlengen van de wettelijke termijn onvoldoende is en vragen de regering werk te maken van een solide borging om de bestuursrechter te kunnen tonen dat er voldoende aan het natuurbelang tegemoet gekomen wordt. Om deze reden vragen deze leden de regering met hoge urgentie het startpakket van de MCEN uit te werken. Is de regering bereid de aangekondigde vrijwillige beëindigingsregeling, extensiveringregeling, doelsturing, de maatwerkaanpak rondom De Veluwe en De Peel en de inzet op natuurherstel te concretiseren en de te ontstane stikstofruimte met voorrang beschikbaar te stellen aan PAS-melders om deze beleidsvoornemens te gebruiken ter onderbouwing van deze maatwerkaanpak PAS-projecten? Deze leden vragen derhalve hoe de regering dit startpakket gaat verbeteren om PAS-melders perspectief te bieden in het kader van dit nieuwe legalisatieprogramma. Deze leden benadrukken dat de halfbakken maatregelen zonder concrete invulling niet de benodigde stikstofruimte opleveren om te voldoen aan het additionaliteitsvereiste en maken dat het met dit pakket allerm minst zeker is dat handhavingsverzoeken door de bestuursrechter in de komende drie jaar blijven worden afgewezen.

De MCEN werkt hard aan het treffen van maatregelen gericht op stikstofreductie en natuurherstel met het doel vergunningverlening vlot te trekken. Met het startpakket wordt hier concrete invulling aan gegeven. PAS-melders kunnen, indien gewenst, mogelijk gebruik maken van de extensiveringregeling en de vrijwillige beëindigingsregeling. Voor stikstofruimte die wordt vrijgemaakt met deze maatregelen en niet nodig wordt geacht voor natuurbehoud en -herstel, is het de inzet van de Minister van LNV dat die ruimte ingezet wordt voor het bieden van oplossingen aan PAS-melders.

²² ABRvS 28 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:838.

69. Bovendien zijn deze leden benieuwd op welke wijze het advies van de RvS inzake de rekenkundige ondergrens is meegewogen in dit voorstel en vragen deze leden wanneer er meer duidelijkheid komt over de samenhang tussen dit wetsvoorstel en het toepassen van een rekenkundige ondergrens van één mol.

Dit wetsvoorstel en de rekenkundige ondergrens zijn twee verschillende trajecten. Het kabinet gaat een wetenschappelijk onderbouwde rekenkundige ondergrens invoeren. Dit kan gevolgen hebben voor de situatie van individuele PAS-melders. Parallel gaat het kabinet echter door met dit traject, voor PAS-melders die hier behoefte aan hebben.

3 Verruimen van de mogelijkheden voor het bieden van een oplossing

70. De leden van de PVV-fractie hebben er recent kennis van genomen dat MOB heeft aangekondigd om 10 rechtszaken per dag met betrekking tot handhaving van de PAS-melders in te zetten. Deze leden vragen of de regering antwoord kan geven of zij de mening deelt dat het overgrote deel van de handhavingsverzoeken bij provincies de prullenbak in kunnen als de ondergrens is verhoogd naar één mol. Deze leden vragen of de regering antwoord kan geven waarom de rekenkundige ondergrens niet per direct kan worden verhoogd naar één mol via een ministeriele regeling.

In de Kamerbrief van 13 juni 2025²³ kondigt het kabinet aan dat er een wetenschappelijk onderbouwde rekenkundige ondergrens wordt ingevoerd. Verwacht wordt dat de praktische voorbereidingen in het derde kwartaal kunnen worden vormgegeven. Daarna zal de daadwerkelijke invoering plaatsvinden. PAS-melders die met hun gehele activiteit onder deze grens vallen, zijn dan niet meer in overtreding.²⁴ Op deze manier kunnen provincies het handhavingsverzoek gemotiveerd afwijzen.

71. De leden van de PVV-fractie vinden dat er hoe dan ook jurisprudentie opgebouwd moeten worden, laten we leren van onderbouwingen die door de rechter niet gecedeerd worden. De leden van de PVV-fractie vinden dat in zo'n geval de PAS-melder niet aan zijn lot overgelaten moet worden maar dat de regering ernaast blijft staan en zorgt voor een juridisch passende onderbouwing die standhoudt.

Provincies en het Rijk staan in nauw contact over de verschillende handhavingsverzoeken die lopen. Provincies wisselen informatie uit met als doel het opbouwen van een juridisch houdbare verweerlijn.

72. De leden van de PVV-fractie zijn van mening dat het goed kan zijn om juristen vanuit andere ministeries, zoals bijvoorbeeld het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO), erbij te betrekken zodat er met een frisse blik en objectief naar kan worden gekeken. Deze leden vragen of de regering hier een reactie op kan geven.

Provincies en het Rijk staan in nauw contact over de verschillende handhavingsverzoeken die lopen. Het wetsvoorstel is daarnaast afgestemd met andere ministeries.

73. De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie zien in de verschuiving van "legaliseren" naar "het bieden van een oplossing" een impliciete erkenning dat voor een deel van de PAS-melders legalisatie niet mogelijk is en dat bijvoorbeeld een aanpassing van de bedrijfsvoering, verplaatsing of beëindiging de enige optie zal zijn. Wel vragen deze leden hoe effectief dit het natuurbelang borgt zonder een dwingend, overkoepelend sturingsmechanisme op

²³ Kamerstukken II 2024/25, 35334, nr. 399.

²⁴

natuurherstel. Hoe garandeert de regering dat deze aanpak niet leidt tot een kostbare lappendeken van individuele regelingen die per saldo te weinig oplevert voor de natuur en die meer kost dan nodig?

De regering wil voor alle positief geverifieerde PAS-melders een passende oplossing bieden en zal zich blijven inzetten op het verlenen van natuurvergunningen voor de bestaande situatie. PAS-melders die hier niet op willen of kunnen wachten, kunnen, indien gewenst samen met een zaakbegeleider, nadenken over andersoortige oplossingen. Parallel hieraan is de MCEN bezig met de verdere uitwerking van de maatregelen, aangekondigd in het startpakket, voor stikstofreductie en natuurherstel. In totaal is er € 227 miljoen voor provincies beschikbaar om oplossingen voor PAS-melders te faciliteren. Provincies bepalen zelf welke subsidieregelingen zij opstellen en openstellen. Zij hebben, samen met PAS-melders, immers het beste zicht op welke oplossing het beste bij de bedrijfsspecifieke situatie past.

74. De leden van de VVD-fractie lezen dat de regering schrijft over het uitkeren van mogelijke schadevergoedingen aan PAS-melders. Hoeveel budget heeft zij hiervoor gereserveerd?

Voor de vergoeding van de kosten door de PAS-melder geldt het volgende. De Commissie schadevergoeding PAS-melders (hierna: schadecommissie) kan bij een verzoek tot schadevergoeding door de PAS-melder voorafgaand aan het maken van de kosten voor legalisatie (met het oog op terugkeer naar de referentiesituatie) een advies uitbrengen over de mogelijk toe te kennen schadevergoeding aan de PAS-melder. Op basis van dit advies kunnen mogelijk de kosten of een deel daarvan worden gefinancierd en nadien vergoed. Ook kunnen provincies de specifieke uitkeringen gebruiken die voor hen beschikbaar zijn gesteld in de Rpmp 2024, mits dit binnen de staatssteunregels wordt uitgevoerd. Met die uitkeringen kunnen zij subsidies verstrekken aan PAS-melders. Indien nodig kan ook (gedeeltelijke) beëindiging, omschakeling of extensivering onderdeel zijn van de individuele route. Ook hierover kan de schadecommissie bij een ingediend schadeverzoek een advies uitbrengen. Bij een positief advies wordt de schade vergoed door het Ministerie van LNV. Dat betekent dat ik alle kosten bij PAS-melders ga vergoeden waarvoor het Rijk aansprakelijk is.

75. De leden van de NSC-fractie vragen of het voor PAS-melders duidelijk is wat er precies onder "het bieden van een oplossing" valt. Is het uitgangspunt dat een PAS-melder in beginsel recht heeft op legalisatie losgelaten? Welke gevolgen heeft het afwijken van het beginsel van gelijke behandeling? Waarom moet een boer duizenden euro's investeren in stikstofreducerende technologieën, terwijl anderen zonder ingreep kunnen blijven opereren?

Een zaakbegeleider kan, indien gewenst, met een PAS-melder de mogelijke oplossingen verkennen. Het legaliseren van de melding met vrijgemaakte ruimte is hierin nog steeds een optie. In de afgelopen periode is gebleken dat het uiterst lastig is om aan PAS-melders een natuurvergunning te verlenen voor hun bestaande situatie. Dit biedt op dit moment voor onvoldoende PAS-melders een oplossing. Daarom zet ik in op een andere aanpak, waarvan ik de verwachting heb dat die voor veel PAS-melders een oplossing kan bieden. Omdat ik geen mogelijkheden onbenut wil laten, betekent dat ook dat ik geen routes wil dichtzetten waarbij aanpassingen in de bedrijfsvoering mogelijk zijn om tot een legale situatie te komen. Ik kan me er niet zomaar bij neerleggen dat de reductie uit getroffen bronmaatregelen niet ingezet kan worden voor PAS-melders. Daarom ga ik tot het uiterste om dit toch voor elkaar te krijgen. Voor PAS-melders die niet op vrijgemaakte ruimte kunnen of willen wachten staan de andere opties open. Eventuele investeringen die een PAS-melder moet doen om tot een oplossing te komen kunnen mogelijk worden gedekt met de Rpmp 2024 of door de Commissie schadevergoeding PAS-melders.

76. De leden van de NSC-fractie lezen dat voor een aantal PAS-melders (gedeeltelijke) beëindiging de enige oplossing is. Vindt de regering dit wenselijk? Hoe rechtvaardigt zij het dat bedrijven door toedoen van falend overheidsbeleid nu gedwongen worden hun bedrijf op te geven? Deze leden vragen de regering hoeveel geld is er nodig om PAS-melders en interimmers schadeloos te stellen. Wat zijn de criteria voor het schadeloos stellen?

Het kabinet wil alle positief geverifieerde PAS-melders een oplossing bieden. De PAS-melder gaat zelf, indien gewenst met ondersteuning van een zaakbegeleider, over de oplossing die het beste bij zijn bedrijfssituatie past. Het beëindigen van de PAS-activiteit ziet het kabinet als theoretische mogelijkheid, maar alleen als het een wens van de ondernemer zelf is. Voor interimmers geldt dat de MCEN werkt aan een geborgd pakket maatregelen gericht op stikstofreductie en natuurherstel. Hiermee wordt op termijn vergunningverlening vlot te trekken.

77. De leden van de NSC-fractie zijn van mening dat de huidige situatie onwenselijk is en te weinig rechtszekerheid biedt aan boeren. Deelt de regering de mening dat we toe moeten naar een situatie waarin alle bedrijven een geldige vergunning op grond van de Wet natuurbescherming (NB-vergunning) hebben?

Het kabinet wil alle positief geverifieerde PAS-melders een oplossing bieden, al zal dat niet in alle gevallen kunnen door het verlenen van een natuurvergunning voor de bestaande situatie.

78. De leden van de PvdD-fractie constateren dat de zogenoemde maatwerkaanpak in dit wetsvoorstel vooral gericht lijkt op het behoud of voortzetten van stikstofveroorzakende activiteiten in aangepaste vorm, bijvoorbeeld door middel van innovatie, verplaatsing of extensivering. De RvS wijst erop dat deze oplossingsrichtingen niet alleen vaag zijn maar ook niet vanzelfsprekend leiden tot een significante daling van stikstofuitstoot, laat staan tot daadwerkelijk ecologisch herstel. Deze leden constateren dat in de MvT bovendien elk concreet plan of onderbouwing ontbreekt waaruit blijkt dat natuurherstel een centraal of afdwingbaar doel vormt van de maatwerkaanpak. Daarmee komt de nadruk in de praktijk eerder te liggen op het legaliseren of aanpassen van bestaande praktijken dan op het verbeteren van de staat van instandhouding van Natura 2000-gebieden. Deze leden vragen of de regering erkent dat hiermee het principe van natuurherstel als leidend beleidsdoel onder druk komt te staan en dat dit de naleving van de Habitatrichtlijn en de beginselplicht tot natuurbehoud ernstig ondermijnt.

Het wetsvoorstel heeft tot doel een oplossing te vinden voor alle positief geverifieerde PAS-melders omdat zij buiten hun schuld in een illegale situatie zijn gekomen. Dat in algemene zin stikstofreductie nodig is, wordt onderschreven. De aanpak om de overbelasting terug te brengen, staat centraal in de MCEN en bij de maatregelen die in dat kader worden getroffen. Daarnaast is het van belang om PAS-melders een oplossing te bieden; voor dat laatste is dit wetsvoorstel nodig.

79. De leden merken op dat de RvS benadrukt dat de geboden "oplossingen" zoals innovatie, verplaatsing of extensivering niet zijn uitgewerkt en elk gepaard gaan met hun eigen uitvoeringsproblemen. De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren vragen waarom de regering deze oplossingsrichtingen wel noemt, maar geen enkel inzicht biedt in financiële of juridische haalbaarheid. Wat zijn de criteria waaraan een "oplossing" moet voldoen om als alternatief voor legalisatie te gelden?

Voor de verschillende oplossingen die geboden kunnen worden zijn verschillende financiële instrumenten voorhanden. Zo is er € 227 miljoen beschikbaar voor provincies

om subsidieregelingen open te stellen waarmee maatwerkoplossingen voor PAS-melders gefaciliteerd kunnen worden. Daarnaast heeft het kabinet in februari 2023 de Commissie schadevergoeding PAS-melders ingesteld. Deze commissie adviseert de minister over de mogelijkheid tot uitkeren van schade die PAS-melders als het gevolg van het wegvallen van het PAS hebben geleden. Bij een positief advies wordt de schade vergoed door het Ministerie van LNV. Dat betekent dat ik alle kosten bij PAS-melders ga vergoeden waarvoor het Rijk aansprakelijk is.

80. De leden van de SGP-fractie beseffen dat het additionaliteitsvereiste een belemmering is voor het toepassen van saldering ten behoeve van het legaliseren van PAS-knelgevallen. Deze leden constateren echter ook dat de regering bezig is met enerzijds een aanpak waarmee de stikstofuitstoot gereduceerd wordt, zodat voldaan wordt aan het additionaliteitsvereiste en vergunningverlening weer op gang kan worden gebracht en anderzijds de invoering van een rekenkundige ondergrens. Daarbij komt dat gekozen is voor verlenging van de termijn voor het vinden van een oplossing met niet minder dan drie jaar. Waarom heeft de regering er desondanks niet voor gekozen de oorspronkelijke legalisatieverplichting te handhaven, zo vragen deze leden.

In de afgelopen periode is gebleken dat het uiterst lastig is om PAS-melders te legaliseren via stikstofruimte verkregen uit bronmaatregelen (verlening van een natuurvergunning voor de bestaande situatie). Dit biedt op dit moment voor onvoldoende PAS-melders een oplossing. Daarom zet het kabinet in op een andere aanpak. Tegelijk wil het kabinet geen mogelijkheden onbenut laten. Het legaliseren van de PAS-melding met vrijgemaakte ruimte blijft echter een optie.

81. De leden van de SGP-fractie horen graag hoe de geschetste moeilijkheden ten aanzien van het legaliseren van PAS-knelgevallen zich verhouden tot de voornemens van het kabinet ten aanzien van een rekenkundige ondergrens, waar PAS-knelgevallen onder zouden blijven.

Het kabinet zet in op een andere aanpak waarbij het kabinet geen mogelijkheden onbenut wil laten. Dit betekent dat het kabinet parallel een wetenschappelijk onderbouwde rekenkundige ondergrens invoert. De verwachting is dat een groot deel van de PAS-melders onder deze ondergrens valt. Als PAS-melders met de gehele activiteit onder deze grens vallen, dan zijn zij niet langer illegaal. Zij hebben daarmee een oplossing.²⁵ Er zal dan een kleine groep PAS-melders overblijven die niet met hun hele activiteit onder de ondergrens vallen. Voor deze groep zal met de maatwerkaanpak naar een oplossing worden gezocht.

82. De leden van de SGP-fractie horen graag of de veronderstelling juist is dat PAS-knelgevallen net als Rijk en provincies evengoed aanlopen tegen het additionaliteitsvereiste, niet meer speelruimte hebben en dat het vinden van een oplossing met de voorgestelde maatwerkaanpak niet per se gemakkelijker wordt. Herkent de regering het gevoel bij PAS-knelgevallen dat ze aan hun lot overgelaten worden, nu de regering bedrijfsbeëindiging de facto als aanvaardbare uiterste oplossing ziet?

Het kabinet gaat tot het uiterste om PAS-melders een oplossing te bieden. Het blijft enorm frustrerend en wrang dat we als overheid tot nu toe onvoldoende hebben kunnen bijdragen aan het oplossen van een probleem dat door ons handelen is ontstaan. Juist daarom is het kabinet zich er goed van bewust dat het met de maatwerkaanpak veel van PAS-melders vraagt. Het kabinet vindt het heel belangrijk om als overheid betrouwbaar te handelen. De eerste stap daartoe is duidelijk en eerlijk communiceren over wat er wel en niet mogelijk is. Het kabinet staat naast de PAS-

²⁵ Uiteindelijk beoordeelt de rechter of een rekenkundige ondergrens van 1 mol moet worden aangemerkt als de beste wetenschappelijke kennis en juridisch standhoudt.

melders en zet zich volledig in om samen met hen en provincies tot oplossingen te komen. En zo de onzekerheid weg te nemen waarin zij al te lang verkeren. Net zo lang tot alle positief geverifieerde PAS-melders een oplossing hebben.

83. De leden van CU-fractie vragen de regering of de druk van het additionaliteitsvereiste op het legalisatieprogramma dusdanig groot is dat aanpassingen in de bedrijfsvoering niet te voorkomen zijn. Heeft de regering inzichtelijk welke (generieke en gebiedsspecifieke) bronmaatregelen er dienen te worden getroffen om de patstelling van het additionaliteitsvereiste te doorbreken?

Het is casusafhankelijk in hoeverre aanpassingen in de bedrijfsvoering nodig zijn om tot een oplossing te komen. De staat van de natuur is gebiedsafhankelijk. Dit betekent dat het ook gebiedsafhankelijk is wat de mogelijkheden zijn voor vergunningverlening. Het additionaliteitsvereiste speelt hier een grote rol in.

4 Toezicht en handhaving

84. De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie lezen in de MvT dat er geen norm is die kan worden gehandhaafd. Dat is precies waarom deze leden zo kritisch zijn op dit wetsvoorstel. Hoe wordt geborgd dat natuurherstel wel voldoende wordt gerealiseerd? Wat zijn de consequenties als dit niet gebeurt voor PAS-melders, bevoegde gezagen, het Rijk en de natuur?

De MCEN werkt aan een geborgd pakket aan maatregelen gericht op stikstofreductie en natuurherstel. Deze maatregelen leveren op termijn een bijdrage aan het aantonen van additionaliteit, wat een randvoorwaarde is voor een juridisch houdbare vergunning. Wanneer additionaliteit kan worden aangetoond is vergunningverlening mogelijk, het moment waarop dit kan is gebiedsafhankelijk.

Niet voor alle gemelde PAS-projecten zal de maatwerkaanpak leiden tot een door hen gewenste oplossing. Voor PAS-projecten zal er met (een combinatie van) aanpassingen in bedrijfsvoering, schadevergoeding, extensiveren, innoveren of omschakelen worden gezocht naar manieren om de activiteit naar een legale situatie te brengen. Dit kan via de individuele of collectieve route.

85. De leden van de NSC-fractie zien dat de minister publiekelijk haar afkeer over organisaties MOB en Greenpeace uit en weigert met hen in gesprek te gaan. Kan de regering aangeven hoe verstandig zij deze houding vindt?

Iedereen heeft het recht om handhavingsverzoeken in te dienen. Maar het indienen van handhavingsverzoeken gericht tegen ondernemers die zich aan de destijds geldende regels hebben gehouden en buiten hun schuld om in deze situatie zitten, vindt het kabinet onrechtvaardig. Onlangs heeft de Minister van LVVN overigens gesproken met MOB en de Vereniging Leefmilieu.

86. De leden van de PvdD-fractie constateren dat het wetsvoorstel geen directe gedragsnormen of toetsingscriteria bevat, maar wel expliciet beoogt om handhaving te ontmoedigen door het verlengen van termijnen en het bieden van 'maatwerk'. De RvS merkt op dat de veronderstelling dat dit zal leiden tot juridische ruimte voor het afzien van handhaving, niet is onderbouwd. Deze leden vragen of de regering erkent dat dit leidt tot een juridisch en bestuursrechtelijk hellend vlak, waarbij bevoegde gezagen feitelijk worden gestimuleerd om niet te handhaven op wetsovertredingen die schadelijk zijn voor beschermde natuur.

De wetgever heeft de overheid in 2021 de opdracht gegeven om de PAS-melders te legaliseren, aanvankelijk met een bepaling in de Wet natuurbescherming, inmiddels met een bepaling in de Omgevingswet. Handhavend optreden tegen PAS-melders verdraagt zich slecht met die opdracht. Dit wetsvoorstel herbevestigt de verantwoordelijkheid van de overheid om PAS-melders van een oplossing te voorzien. Om te kunnen afzien van handhaving wordt echter onderkend dat maatregelen nodig zijn om aan het natuurbelang tegemoet te komen. Dat is ook opgenomen in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel.

5 Rechtsbescherming

87. De leden van de NSC-fractie constateren dat het wetsvoorstel geen rechtsgevolgen heeft en dat er geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming tegen het maatwerkprogramma openstaat. Hoe wordt de rechtszekerheid van PAS-melders dan wél gewaarborgd?

Rechtszekerheid krijgt de PAS-melder als voor hem een juridisch houdbare oplossing is gevonden.

88. De leden van de PvdD-fractie wijzen erop dat ook de RvS recent kritisch was over het voorstel van de regering om de rekenkundige ondergrens van stikstofdepositie te verhogen. De RvS achtte dit juridisch risicovol en waarschuwde dat deze aanpak zeer waarschijnlijk geen stand houdt bij de rechter. Tegelijkertijd constateren deze leden dat milieuorganisaties, mede door dit gebrek aan rechtsbescherming en transparantie, zelf het initiatief nemen tot juridische actie. De leden van de PvdD-fractie vragen of de regering bereid is in te zien dat het structureel ondergraven van de rechtsbescherming van burgers en maatschappelijke organisaties bijdraagt aan juridische onzekerheid, een ongelijke rechtspositie tussen natuurbelang en economisch belang en uiteindelijk ook een toenemende juridisering van het stikstofdossier.

Het kabinet herkent zich niet in het beeld dat de overheid de rechtsbescherming van burgers en maatschappelijke organisaties zou ondergraven. Het kabinet beschouwt een rekenkundige ondergrens van 1 mol als de beste wetenschappelijke kennis, maar erkent dat het oordeel daarover uiteindelijk aan de rechter is.

89. De leden van de PvdD-fractie constateren verder dat de RvS stelt dat het voorstel verwarring creëert over het begrip 'legaliseren', doordat dit in de toelichting breder wordt uitgelegd dan in de wet. Inmiddels is dit aangepast, maar deze leden vragen waarom deze semantiek überhaupt nodig was. Deelt de regering de opvatting dat deze onduidelijkheid de rechtszekerheid voor zowel PAS-melders als belanghebbenden zoals natuurorganisaties ernstig ondermijnt?

De regering vindt het belangrijk dat er snel oplossingen komen voor de problemen van de PAS-melders. Daarom blijft de inzet het verlenen van een natuurvergunning voor de bestaande situatie daar waar het kan. Maar die optie zal maar voor een deel van de PAS-melders de oplossing bieden. Voor ondernemers die hier niet op kunnen of willen wachten, wil de overheid samen met de ondernemer kijken naar alternatieve oplossingen. Deze bredere maatwerkaanpak leidt niet tot minder rechtszekerheid en maakt duidelijk dat er wordt gezocht naar zo veel mogelijk opties om PAS-melders te voorzien van een oplossing.

6 Effecten van het wetsvoorstel

6.1 Effecten voor overheden

90. De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie constateren dat het wetsvoorstel de taak van overheden, met name provincies, verzwaart zonder de instrumenten te bieden voor een structurele oplossing. Hoe verhoudt dit zich tot het afschieten van de gebiedsgerichte aanpak?

Het Rijk werkt via de MCEN aan een geborgd maatregelenpakket gericht op stikstofreductie en natuurherstel. Onlangs zijn een extensiveringsregeling en een vrijwillige beëindigingsregeling aangekondigd. Momenteel is er € 227 miljoen beschikbaar voor provincies om oplossingen voor PAS-melders te faciliteren. Wanneer aanvullende middelen nodig zijn, zal de mogelijkheid daartoe worden verkend.

6.2 Effecten voor initiatiefnemers van PAS-projecten

91. De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie constateren dat de duur van de onzekerheid voor PAS-melders met drie jaar wordt verlengd. Welke garanties geeft de regering aan hen?

Het is de overheid niet gelukt om tijdens de oorspronkelijke looptijd van het legalisatieprogramma alle PAS-melders aan een legale situatie te helpen. Het kabinet en de provincies voelen de verantwoordelijkheid om PAS-melders alsnog aan een voor hen passende oplossing te helpen. Met dit wetsvoorstel zetten we een stap om meer perspectief te bieden door ook andere oplossingen vanuit de bredere maatwerkaanpak hierin te betrekken. De regering blijft zich dus inzetten om een passende oplossing voor PAS-melders te vinden.

92. De leden van de NSC-fractie vragen of het acceptabel is dat ondernemers nu zelf actief een oplossing moeten zoeken voor een probleem dat hen door falend overheidsbeleid is overkomen. Is de regering bereid aanvullende juridische en financiële ondersteuning beschikbaar te stellen, bijvoorbeeld voor de kosten van herberekeningen en juridische bijstand?

PAS-melders weten zelf het best wat bij hun bedrijfsspecifieke situatie past. Met dit wetsvoorstel en het verbreden van de aanpak komen PAS-melders zelf aan het roer te staan. Dit doen zij, indien gewenst, met ondersteuning van een zaakbegeleider én provincies. Het kabinet ondersteunt PAS-melders met financiële middelen. Ook verkent het kabinet constant manieren om de vergunningverlening vlot te trekken waarbij het geregeld ook een beroep doet op de expertise van de Landsadvocaat. PAS-melders kunnen schade veroorzaakt door het handelen van de overheid indienen bij de onafhankelijke schadecommissie. Daarnaast zijn en worden aan provincies specifieke uitkeringen verstrekt om oplossingen voor PAS-melders te financieren.

93. Hoe verhoudt deze aanpak zich tot de problematiek van natuurherstel en -behoud? Kunnen deze publieke gelden niet beter ingezet worden voor natuurherstel en -behoud, waarmee zowel het natuurbelang als het belang van de PAS-melder wordt gediend als daarmee PAS-melders weer stikstofruimte krijgen?

Het kabinet werkt in de MCEN aan maatregelen voor natuurherstel. De ruimte die hieruit vrijkomt zal niet meteen beschikbaar zijn. Tegelijkertijd wil het kabinet PAS-melders de mogelijkheid geven om, wanneer zij dit zelf willen, te onderzoeken op welke manier zij nu samen met de overheid aan een oplossing kunnen werken.

94. De leden van de D66-fractie lezen dat PAS-melders langer in onzekerheid zitten en dat zij zelf zullen moeten nadenken welke oplossing voor hen mogelijk is. Deelt de regering de mening dat het perspectief voor PAS-melders op legalisatie zeer gering is gezien het gebrek aan een geborgd maatregelenpakket en gebrek aan oplossing? Dat de oproep aan hen om

zelf actiever na te denken over hun toekomst de facto een oproep is om de PAS-projecten te beëindigen aangezien zij geen invloed, of een grote kans, hebben op legalisatie?

Bij legaliseren met bronmaatregelen zal in veel gevallen niet aannemelijk zijn dat een oplossing in beeld is voor maart 2028. Er moet per casus gekeken worden wat de mogelijkheden zijn maar ook de wensen van de individuele ondernemer. De oproep aan PAS-melders om zelf actiever na te denken over hun toekomst is geen oproep om het PAS-project te beëindigen, maar juist om mee te denken wat de betrokken ondernemers zelf nog kunnen doen om te komen tot een door hen gewenste oplossing. Maar niet voor alle gemelde PAS-projecten zal de maatwerkaanpak leiden tot een door hen gewenste oplossing. Voor PAS-projecten zal dit betekenen dat er met (een combinatie van) aanpassingen in bedrijfsvoering, schadevergoeding, extensiveren, innoveren of omschakelen gezocht wordt naar manieren om de activiteit naar een legale situatie te brengen. Dit kan via de individuele of collectieve route.

95. De leden van de PvdD-fractie vragen of het correct is dat initiatiefnemers die jarenlang illegaal hebben ge opereerd via dit wetsvoorstel alsnog een oplossing wordt geboden, zonder dat zij enige verantwoordelijkheid hoeven te nemen. Acht de regering dat rechtvaardig en in lijn met het gelijkheidsbeginsel en zo ja, op welke wetenschappelijke en juridische adviezen baseert de regering zich dan? Graag ontvangen deze leden hier een overzicht van.

De wetgever heeft de overheid in 2021 de opdracht gegeven om de PAS-melders te legaliseren. Het gaat om situaties waarin initiatiefnemers te goeder trouw hebben gehandeld en investeringen hebben gedaan conform de tijdens het PAS geldende wet- en regelgeving. Daarom zal het kabinet zich blijven inzetten om voor deze groep ondernemers een oplossing te vinden.

96. De leden van de PvdD-fractie lezen dat de RvS opmerkt dat een aanzienlijk deel van de voorgestelde alternatieven zoals innovatie of verplaatsing investeringen vereist, extra gronden, of andere vergunningen. Deze leden vragen waarom hierover geen enkele onderbouwing is opgenomen. Wat gebeurt er met PAS-melders die geen passende oplossing kunnen realiseren binnen de voorgestelde termijn?

De invulling van de maatwerkaanpak zal worden opgenomen in de actualisatie van het wettelijk voorgeschreven programma. Het kabinet heeft er vertrouwen in dat het maatwerkprogramma samen met het werk dat wordt verricht in de MCEN ertoe zal leiden dat er binnen de termijn een juridische houdbare oplossing komt voor de PAS-melders.

6.3 Effecten voor andere leden van het publiek

97. De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie constateren dat de regering refereert aan organisaties die handhavingsprocedures zijn gestart. Is de minister van LVVN met deze organisaties hierover in gesprek?

Er worden ambtelijke gesprekken gevoerd met organisaties die handhavingsprocedures starten. Daarnaast heeft de Minister van LVVN onlangs gesproken met MOB en de Vereniging Leefmilieu.

98. De leden van de NSC-fractie constateren dat milieuorganisaties het verlengen van de legalisatieverplichting waarschijnlijk onwenselijk vinden. In hoeverre verwacht de regering nieuwe juridische procedures van deze kant? Is het wetsvoorstel daarop voorbereid?

Het staat burgers en maatschappelijke organisaties vrij om gebruik te maken van hun recht om juridische procedures te starten. Het kabinet is ervan overtuigd dat dit wetsvoorstel bijdraagt aan het oplossen van de problematiek waar de PAS-melders zich in bevinden. Daarnaast werkt het kabinet in de MCEN aan maatregelen voor natuurherstel. Het kabinet gelooft dat de combinatie van deze maatregelen rechtvaardigt om af te blijven zien van handhavend optreden tegen PAS-melders.

99. De leden van de PvdD-fractie vragen of de regering erkent dat het draagvlak voor natuurbeleid onder druk komt te staan wanneer organisaties en burgers die zich inzetten voor natuur- en milieubescherming zien dat illegale praktijken jarenlang worden getolereerd en uiteindelijk worden gelegaliseerd.

Het kabinet herkent zich niet in het beeld dat de pogingen van de overheid om PAS-melders een passende oplossing te bieden, ten koste zouden gaan van het draagvlak voor natuurbeleid, integendeel. De PAS-melders zijn door toedoen van de overheid in een illegale situatie gekomen. Om die reden draagt de wetgever het Rijk en de provincies op om hen te helpen om uit die benarde situatie te komen.

7 Uitvoerbaarheidstoets decentrale overheden

100. De leden van de VVD-fractie lezen dat het verlengen van de legalisatietermijn vergezeld moet gaan met concrete maatregelen en dat provincies zich zorgen maken over de vraag of zij kunnen blijven afzien van handhaving. Kan de regering aangeven hoe de verschillende provincies zijn betrokken bij het wetsvoorstel en hoe zij daarop hebben gereageerd?

Aan de provincies is gevraagd om de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel te toetsen. Zij zien de voorgestelde verlenging van de wettelijke opdracht als een noodzakelijk kwaad om PAS-melders alsnog uit een formeel illegale situatie te kunnen helpen. Naast zorgen over de vraag of zij kunnen blijven afzien van handhaving hebben zij zorgen over de haalbaarheid van de voorgestelde einddatum en de toereikendheid van de bredere maatwerkaanpak.

101. De leden van de NSC-fractie vragen of de regering kan aangeven hoe provincies worden ondersteund bij het voorkomen van handhaving. Zijn er voldoende middelen en handvatten om af te zien van handhaving, bijvoorbeeld via inzet van stikstofruimte uit bemestingsverboden of andere bronmaatregelen? Wordt hierin ook de aangenomen motie van de leden Bromet/Grinwis (Kamerstuk 35334 nr. 380) meegenomen en wordt er gekeken naar de mogelijkheid een vergunning en een omschakelvergoeding voor PAS-melders en interimmers te regelen die stoppen met kunstmest en krachtvoer?

De maatwerkaanpak PAS-melders is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van het Rijk en de provincies. Dat uit zich bijvoorbeeld in gezamenlijke bekostiging van adviezen van de Landsadvocaat. Samen met de provincies blijft het kabinet kijken naar wat nodig is om af te kunnen blijven zien van handhaving.

De maatregelen die kunnen worden getroffen om PAS-melders te helpen aan een oplossing zullen in het wettelijk voorgeschreven programma worden opgenomen. Extensiveren, omschakelen of managementmaatregelen zijn mogelijk om ervoor te zorgen dat de emissie van de PAS-melder wordt verlaagd zodat de bedrijfsvoering binnen de referentiesituatie blijft of vergunbaar is. Hierbij staat niet zozeer het stoppen met kunstmest of krachtvoer centraal, maar hoeveel emissies afkomstig zijn van het bedrijf. Voor zover aanpassingen in de bedrijfsvoering kunnen bijdragen aan het oplossen van de PAS-melding zal dit dus worden betrokken.

102. De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren lezen dat sommige provincies twijfelen of zij nog kunnen blijven afzien van handhaving. Is de regering bereid te erkennen dat dit wetsvoorstel decentrale overheden in een uiterst kwetsbare positie brengt tussen juridische plicht en politieke druk?

Het kabinet erkent de complexe situatie waarin provincies zich bevinden met betrekking tot het afzien van handhaving bij PAS-melders.

8.2 Lasten en regeldruk voor PAS-melders

103. De leden van de NSC maken zich grote zorgen over de regeldruk en financiële lastendruk voor PAS-melders. De kosten voor juridische en technische ondersteuning kunnen hoog oplopen. Waarom wordt dit niet gecompenseerd nu het hier mensen betreft die door overheidsfalen in een juridisch vacuüm zijn beland?

In februari 2023 heeft het kabinet de Commissie schadevergoeding PAS-melders ingesteld. Deze commissie adviseert de Minister van LNVN over de mogelijkheid tot uitkeren van schade die PAS-melders als gevolg van het wegvallen van het PAS hebben geleden. Kosten van juridische en technische ondersteuning kunnen in aanmerking komen voor vergoeding. De commissie toetst volgens de door haarzelf opgestelde werkwijze in hoeverre de aanvraag gehonoreerd kan worden, waarbij de kaders voortkomen uit in ieder geval het schaderecht en het aansprakelijkheidsrecht.

9 Overig

De leden van de PVV-fractie zijn van mening dat de wetswijziging niet stuurt op legalisatie, maar op krimp van de veestapel. De inzet van de regering is onder andere het beëindigen of verminderen van dieraantallen. Beëindiging of extensivering kan een keus van een ondernemer zijn, maar is niet de lijn van het beleid van deze leden.

Dit wetsvoorstel heeft als doel om alle positief geverifieerde PAS-melders een structurele oplossing te bieden. De PAS-melder bepaalt zelf, indien gewenst met ondersteuning van een zaakbegeleider, hoe deze oplossing eruit ziet. Dit wetsvoorstel biedt PAS-melders en provincies extra tijd om een oplossing te vinden en verruimt de mogelijkheden hoe deze oplossing eruit kan zien. Daarnaast levert het een extra argument voor bevoegd gezagen om eventuele handhavingsverzoeken gemotiveerd te beoordelen en af te wijzen.

104. De leden van de PVV-fractie vinden het een schending van onze democratie dat er géén internetconsultatie is geweest. Burgers en ondernemers die het slachtoffer zijn geworden van wanbeleid van de overheid hebben het recht om hierop te reageren. Deze leden vragen of de regering hier een reactie op kan geven.

De keuze om het wetsvoorstel niet open te stellen voor internetconsultatie wordt gerechtvaardigd door het aflopen van de 'coulance'-termijn van de bestuursrechter en het belang dat de wetgever zo snel mogelijk duidelijk maakt dat de wettelijke legalisatie-opdracht ook ruimte biedt voor andere oplossingen dan legalisering in strikte zin en wordt verlengd. Er is nog alle ruimte voor inbreng van burgers, bedrijven en belangenorganisaties tijdens de verplichte inspraak op de wijziging van het wettelijk voorgeschreven programma.

105. De leden van de PVV-fractie vinden dat de regering met dit voorstel de achterdeur openzet naar structurele krimp van de agrarische sector, zonder dat het met zoveel woorden

wordt gezegd. Zogenaamd vrijwillig, maar onder juridische druk van handhaving. Deze leden vragen of de regering hier een reactie op kan geven.

Beëindiging van gemelde PAS-projecten is geen doel van dit wetsvoorstel. Wel moet onder ogen worden gezien dat de maatwerkaanpak niet voor alle PAS-melders zal leiden tot een door hen gewenste oplossing. Voor PAS-projecten zal dit betekenen dat er met (een combinatie van) aanpassingen in bedrijfsvoering, schadevergoeding, extensiveren, innoveren of omschakelen gezocht wordt naar manieren om de activiteit naar een legale situatie te brengen. Dit kan via de individuele of collectieve route.

De leden van de PVV-fractie zijn tegen het kille juridische uitrookbeleid in plaats van echte legalisatie. Dit wetsvoorstel verdient geen steun in de huidige vorm. Deze leden willen realistisch beleid gebaseerd op rechtszekerheid, verantwoordelijkheid van de overheid, en respect voor de landbouwsector.

106. De leden van de VVD-fractie lezen dat het wetsvoorstel niet heeft opengestaan voor internetconsultatie. Deze leden merken verder op dat de RvS dit besluit niet begrijpt, gezien zij geen gronden heeft gevonden waarop uitzondering van consultatie had kunnen plaatsvinden. In haar reactie geeft de regering aan dat zij het wetsvoorstel beschouwt als spoedeisend en geeft daarmee aan dat het wel degelijk een logisch besluit is geweest om de internetconsultatie over te slaan. Kan de regering nader duiden hoe dit communicatief verkeerd is gegaan tussen de RvS enerzijds en de regering anderzijds?

In haar advies merkt de Afdeling advisering op: "Geen van de voornoemde gronden om af te zien van internetconsultatie doet zich hier voor. In het bijzonder gaat het niet om spoed- of noodwetgeving." De Afdeling legt niet uit waarom zij vindt dat het niet om spoedwetgeving gaat. In het nader rapport heb ik uitgelegd dat ik het wetsvoorstel wel degelijk als spoedeisend beschouw vanwege het aflopen van de 'coulance'-termijn van de bestuursrechter en het belang dat de wetgever zo snel mogelijk duidelijk maakt dat de wettelijke legalisatie-opdracht ook ruimte biedt voor andere oplossingen dan legalisering in strikte zin en wordt verlengd. Ook heb ik erop gewezen dat er nog alle ruimte is voor inbreng van burgers, bedrijven en belangenorganisaties tijdens de verplichte inspraak op het wettelijk voorgeschreven programma.

107. De leden van de VVD-fractie lezen dat er "nog alle ruimte" is voor burgers, bedrijven en belangenorganisaties om inbreng te leveren aan de inherente wijziging van het programma. Op welke manier betreft de regering actief organisaties bij de wijziging van het programma?

De concept-wijziging van het programma zal worden opengesteld voor inspraak.²⁶

108. De leden van de NSC-fractie vragen of de regering bereid is om alsnog te streven naar volledige legalisatie van PAS-melders. Welke aanvullende bronmaatregelen zouden daarvoor nog kunnen worden getroffen?

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). Wel zal deze optie voor maar een klein aantal PAS-melders de oplossing zijn. 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

²⁶ Met toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb.

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 deze maatregelen is nog niet toegevoegd aan de SSRS-bank, maar kan daar wel in worden opgenomen. Hoeveel ruimte uit deze maatregelen daadwerkelijk kan worden gebruikt voor het legaliseren van PAS-meldingen is afhankelijk van de staat van de natuur en de vraag in hoeverre de ruimte additioneel is.

109. Deze leden zijn zich bewust van het feit dat een overtuigend pakket aan bronmaatregelen ook noodzakelijk is om de natuur te herstellen. Waarom is de Greenpeace-uitspraak niet meegenomen in de MCEN en wordt ook hier in het kader van additionaliteit niet gesproken over deze uitspraak? Denkt de regering werkelijk dat ze in hoger beroep in het gelijk wordt gesteld en op grond waarvan? Deze leden zijn van mening dat het feit dat voor 2030 geen enkele doelstelling is geformuleerd erop wijst dat de minister van LVVN de zaak niet serieus neemt.

De leden van de NSC-fractie vragen de regering met klem om niet opnieuw valse hoop te creëren, maar concrete en juridisch houdbare oplossingen te bieden.

Voor vergunningverlening is het inderdaad nodig dat additionaliteit kan worden aangetoond als er mitigerende maatregelen worden ingezet. De MCEN is ingesteld met het oog op zowel de uitspraken over intern salderen als het Greenpeace-vonnis. In dat kader is een startpakket vastgesteld en vindt besluitvorming over extra maatregelen in augustus plaats.

In de toelichting is aangegeven dat het pakket aan maatregelen in het kader van de MCEN ook zal bijdragen aan de oplossingen voor de PAS-melders.

Daarnaast heeft de Staat inderdaad hoger beroep ingesteld tegen het Greenpeace-vonnis vanwege zorgen over de uitvoerbaarheid. Maar dat staat niet in de weg aan de maatwerkaanpak voor de PAS-melders.

110. De leden van de CU-fractie verwachten van de regering een gedegen nadere uitwerking van dit voorstel. Zodanig dat het voldoende geloofwaardig is om op basis daarvan handhavingsverzoeken af te kunnen houden en PAS-melders perspectief te kunnen bieden op legalisatie. Deze leden hebben dan ook met bezorgdheid kennisgenomen van het bericht dat milieuorganisaties MOB en Vereniging Leefmilieu al de aanval hebben geopend op de PAS-melders door tientallen handhavingsverzoeken in te gaan dienen. Is er tussen deze milieuorganisaties en de regering sprake van goed overleg? Is de regering mede met het oog daarop bereid de gestelde vragen in dit verslag zo snel mogelijk te beantwoorden, binnen een enkele week?

Er worden ambtelijke gesprekken gevoerd met organisaties die handhavingsprocedures starten. Daarnaast heb ik zelf onlangs gesproken met MOB en de Vereniging Leefmilieu. Het is mijn intentie om hierover in gesprek te blijven.

Ik heb deze nota naar aanleiding van het verslag zo snel mogelijk uitgebracht.

II ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

B (wijziging artikel 22.21 Omgevingswet)

111. De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren constateren dat de term 'legaliseren' wordt vervangen door 'het bieden van een oplossing', zonder dat voldoende duidelijk is wat een 'oplossing' inhoudt. Kan de regering aangeven of een beëindiging zonder vergunningverlening ook als een oplossing geldt? Is er een ondergrens aan de milieuwinst die met een 'oplossing' behaald moet worden?

De maatwerkaanpak wil zeggen dat er wordt bekeken welke opties de PAS-melder heeft. Daarbij moet gedacht worden aan innovatie, extensiveren, verplaatsen, schadevergoeding of het vergunnen van de PAS-activiteit door het vinden van stikstofruimte of een ecologische beoordeling. Het beëindigen van de activiteit waarvoor de PAS-melding is gedaan ziet het kabinet als theoretische mogelijkheid, maar alleen als het een wens van de ondernemer zelf is.

De Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur,