

Wetsvoorstel wijziging van de Omgevingswet (maatwerkaanpak PAS-projecten)

Uitvoerbaarheidstoets provincies: reacties ontvangen van Noord-Brabant, Overijssel, Zeeland, Groningen, Drenthe, Friesland, Noord-Holland, Limburg, Gelderland en Zuid-Holland

NOORD-BRABANT

Generiek en vooraf

- Voor ons is het van belang dat een wet helderheid en handvatten geeft aan alle betrokkenen op wie de wet betrekking heeft. Het gaat in dit geval dan om het rijk, decentrale overheden in 2 rollen (beleidsmaker en bevoegd gezag) en aan de doelgroep, in dit geval de te legaliseren PAS-melder. Bij voldoende duidelijkheid in rollen, taken en verwachtingen is de uitvoerbaarheid gebaat en geeft dit ook garanties aan de doelgroep, ook bij beroep en bezwaar op besluiten.
- We zien dat de interbestuurlijke beleidsdiscussie op het thema 'PAS-melders' nog niet uitgekristalliseerd is, en dat heeft ook weerslag op de voorgestelde, te toetsen teksten. Dit gebrek aan kristallisatie is meteen ook een eerste uitvoerbaarheidsrisico: het gaat hierin om rollen, taken en verantwoordelijkheden, die nu in het midden blijven. In de toelichting op de voorgestelde wetswijziging – we komen er later in de beantwoording op de vragen op terug – levert dat (uitvoerbaarheids)risico's op voor decentrale overheden.
- Last but not least: ook in bredere zin dan in de urgente casus van het legalisatieprogramma PAS-melders is de uitvoering gebaat bij een geborgd pakket aan maatregelen, die zowel per N2000-gebied aangetoond voldoen aan de criteria van 'additionaliteit' en daarbovenop voldoende stikstofruimte voor het daadwerkelijk kunnen vergunnen van de eerder gedane melding ('koninklijke weg'). Een van de terugvalopties is om generiek handhavingsverzoeken te kunnen afwijzen, waarvoor ook specifiek daartoe aangewezen maatregelen met aantoonbaar effect geduid zijn ('Provinciale werkelijkheid'). Bij ook uitblijven hiervan komen we qua uitvoering en handhaving in een (juridisch risicovolle) maatwerkaanpak bij het afwijzen van handhavingsverzoeken, ook omdat in de tussentijd de natuur wel met extra stikstofdepositie belast wordt zonder specifieke mitigerende maatregelen ('huidige werkelijkheid'), waarin het Ministerie middels de meest recente Kamerbrief Legalisatie PAS-melders aangeeft dat zij Bevoegd Gezag maximaal wil ondersteunen. Ons inziens vraagt huidige voorliggend wetsvoorstel een reactie op uitvoerbaarheid van de 'huidige werkelijkheid'. Qua uitvoerbaarheid scoort deze het laagst en vraagt de meeste inspanning vanuit bevoegd gezag en zou de (memorie van toelichting bij de) wetswijziging de (ondersteunings)belofte uit de Kamerbrief in geval handhavingszaken ook moeten faciliteren of zelfs ook borgen, opdat de wetswijziging uitvoerbaar(der) wordt voor decentrale overheden.
- Ten principale missen we in de MvT en het wetsvoorstel de notie dat provincies in de rol van Bevoegd Gezag steeds uitvoering geven aan wettelijk vastgelegde, landelijke kaders bij vergunningverlening. En dat dat in dit geval gepaard gaat met financiële risico's die voor provincies niet financieel te dragen zijn. Ondanks herhaaldelijk aandringen onzerzijds is hierover nog steeds geen conclusief gesprek gevoerd.

Antwoorden op gestelde vragen

Inhoudelijk:

- *Hoe denkt u over de voorgestelde verlenging van de legalisatieverplichting? Indien u dit niet wenselijk vindt, kunt u dit nader motiveren?*

We zien de voorgestelde verlening als een noodzakelijk kwaad om PAS-melders alsnog uit een formeel illegale situatie te kunnen helpen. Tegelijkertijd zien we wel een hele zware spanning tussen de in het uitzicht gestelde legalisatie binnen bijbehorende tijdslijn(en) en de formele wettelijke taak van bevoegd gezag ten aanzien van het borgen van natuurkwaliteit. Immers: wettelijk hebben we de taak als Bevoegd Gezag om, indien er sprake is van een overtreding

handhavend te moeten optreden. Een bestuurlijke afspraak om (tijdelijk of zo lang mogelijk) af te zien van handhaving kan alleen juridisch stand houden als er aan randvoorwaarden gedaan wordt.

Deze spanning zal een beroep doen op een belangenafweging tussen het belang van een publieke belofte aan de PAS-melder en het natuurbelang. Deze belangenweging kan niet zonder goede onderbouwing én/of aanvullende inspanning ten aanzien van het natuurbelang altijd in het voordeel van de publieke belofte / bedrijfsbelang uit kunnen vallen. Dat is op een gegeven moment niet meer juridisch motiveerbaar en wordt daarmee uiterst kwetsbaar voor beroep en bezwaar.

De Memorie van Toelichting geeft oi geen juridisch bruikbare redenering om de verlenging van de legalisatieperiode in rechtszaken te verdedigen, en maakt ook het afwijzen van bestaande handhavingsverzoeken kwetsbaar. Zo is er geen antwoord te geven op de 'waarom verlengen met 3 jaar vraag' danwel een gefundeerd antwoord te geven waarom 3 jaar voldoende tijd is om te legaliseren ('uitzicht op legalisatie').

Haalbaarheid:

- *In hoeverre biedt de verlenging van de termijn tot 1 maart 2028 voldoende tijd om de legalisatie van PAS-melders in uw provincie te voltooien in combinatie met de nieuwe maatwerkaanpak? Waarom wel of niet?*

Zonder de recente uitspraak van de Raad van State inzake Amercentrale en Rendac (18 december jl) zagen we al zeer weinig mogelijkheden voor het daadwerkelijk legaliseren van de gemelde situatie ten tijde van de PAS in Brabant, ook bij verlenging van de termijn van het programma: er zijn in veel gevallen geen juridisch vergunbare mogelijkheden voor (zelf) legalisatie of voldoende maatregelen om additionaliteit te kunnen aantonen (en gebruik te kunnen maken van de 'oudere collectieve legalisatieroute').

Het Ministerie geeft meerdere malen aan dat zij potentie ziet in 'legaliseren via een gebiedsproces'. Deze route kunnen we niet op uitvoerbaarheid binnen gestelde verlenging beoordelen, aangezien we niet meer aanwijzingen hebben dan deze beleidsmatige optie zonder nadere (juridische en praktische) uitwerking.

Daarmee zou de route van maatwerk voor alle Brabantse PAS melders de enig begaanbare route zijn, waarbij de koffer van de zaakwaarnemer beperkt gevuld is en we oa uitbreiding van opties door staatsteun-perikelen niet in de door het Ministerie gestelde tijdsproces tijdig gerealiseerd zien worden.

Met de genoemde recente uitspraak van de RvS zien we dat het additionaliteitsvraagstuk ook bij intern salderen veelal aan de orde zal zijn. Mogelijk blijkt na duiding van deze uitspraak dat het mogelijk is om, zonder additionaliteitstoets, binnen het eerder vergunde project de emissie tot onder de referentiesituatie terug te brengen. Daarnaast kan blijken dat deze uitspraak nog meer consequenties heeft voor tijdige oplossingen voor PAS-melders of (nieuwe) juridische vraagstukken, bijvoorbeeld bij Melders die (zelf) intern salderen hebben toegepast om onder de referentiesituatie te komen.

Uitvoerbaarheid

- *Naast het verlengen van de wettelijke legalisatie-opdracht faciliteert het wetsvoorstel ook de nieuwe maatwerkaanpak, door een ruimere formulering van de legalisatie-opdracht. Hoe kijkt u aan tegen de uitvoerbaarheid van die maatwerkaanpak?*

In de paragraaf 'generiek en vooraf' geven we een eerste duiding van wat er in ieder geval nodig is: voldoende maatregelen met effecten om 'additionaliteit' aan te kunnen tonen. Bij aantonen van additionaliteit geldt een bredere toetsing dan alleen op de effecten van de drukfactor stikstof. Het gaat om het nemen van maatregelen die verslechtering uit kunnen sluiten, waarbij het 'one out, all out' principe geldt: als er een drukfactor niet voldoende gemitigeerd wordt, dan is verslechtering niet uit te sluiten.

Daarnaast zien we, ook al benoemd in antwoord op de vorige vraag, dat de instrumentenkoffer van de zaakwaarnemer zeer beperkt gevuld is:

- Innovatieve emissiereducerende technieken, zo al beschikbaar, zijn veelal niet vergunbaar

- Inzet RPMP2 is in tijd, inhoud en volume (te) beperkt om voor alle melders in Brabant zicht op een oplossing te bieden, ook als het additionaliteitsissue opgelost zou zijn
- Binnen landbouw/veehouderij zou het wellicht mogelijk zijn om met minder dieren onder de referentiesituatie te komen (met een onzekerheid tav vergunningsmogelijkheden irt Rendac/Amer), maar zien we geen instrumenten beschikbaar om de financiële stap voor de ondernemer te compenseren
- Voor industriële melders zien we weinig specifieke aandacht, mogelijkheden en kennis beschikbaar komen, ook ongeacht de (voor hen specifiek te maken) gevolgen van de RvS uitspraak.
- Verplaatsing, indien mogelijk, is alleen binnen provinciegrenzen voorzien. Een gedegen verplaatsingsinstrumentarium kan leiden dat een PAS-melder naar een vergunningstechnisch adequate bedrijfslocatie verplaatst, met achterlating van de nog niet gelegaliseerde locatie.
- *Wat heeft uw provincie nodig om de verlenging van de termijn effectief te kunnen benutten?*
- Staatssteun-proof gevulde instrumentenkoffer van de zaakwaarnemer
- Kunnen vergunnen van (maatwerk)oplossingen, waaronder (provinciegrensoverschrijdende) verplaatsing
- Capaciteit: Nu nog niet te voorzien, maar zeker niet uit te sluiten: deskundige capaciteit bij Omgevingsdiensten. Als contactpersoon voor de zaakwaarnemer, als voorbereider van beroepszaken, etc. Indien het aan individuele provincies is om staatssteunmeldingen te doen voor zelf op te stellen (nieuwe) regelingen en/of het nemen van maatregelen is te voorzien dat hier inzet (beleid, uitvoering, financiering) gevraagd zal worden.
- Middelen om gericht in te kunnen zetten op maatwerk, al dan niet in combinatie met (extra) middelen voor inzet op borgen van natuurkwaliteit in en rond N2000-gebieden om verslechtering uit te kunnen sluiten.

Bestuurlijke lasten

- *Hoe beïnvloedt de verlenging van de termijn de administratieve procedures en werklast binnen uw provincie?*

Dit is sterk afhankelijk van de rol die het ministerie zelf neemt. Als de zaakwaarnemers een vanuit Rijksweg goed gevulde instrumentenkoffer meenemen, als het Rijk tijdig maatregelen met stikstofreducerend effect neemt en daarover tijdig prognose en effectinformatie publiek maakt zodat deze te gebruiken is in evt rechtszaken en we handhavingsverzoeken collectief kunnen afwijzen en er geen complicerende zaken bij komen dan is eea te overzien.

Vooralsnog is deze positieve blik gebaseerd op afhankelijkheden van derden, die we als provincie niet in de hand hebben. We vrezen derhalve dat een risico-gebaseerde inschatting op basis van worst case ook nodig is. Dan zien we dat we veel tijd kwijt gaan zijn bij individuele handhavingszaken en het nemen van tijdelijke maatregelen om af te kunnen zien van directe handhaving zonder reëel zicht op een oplossing voor PAS Melders. Een risico daarbij is dat de tijd en energie gaat zitten in het voorkomen van handhaving, inclusief het bij het Ministerie nagaan van de meest actuele stikstofeffecten van al in uitvoering zijnde maatregelen, ipv het vinden van reële en werkende oplossingen, waardoor het probleem van de niet legale status van melders de uitsteltermijn overschrijdt en we over 3 jaar in eenzelfde, nog onuitlegbaarder situatie komen.

Opmerkelijk is dat u niet vraagt naar de werklast en effecten van het verruimen van de definitie 'legaliseren'. Wij zien het verruimen van die definitie als een groot risico voor het draagvlak en de meewerkbereidheid van PAS-melders, omdat de gevolgen hiervan voor een bedrijf fors zijn en dit nog niet scherp in beeld is.

Dit vraagt oi naast het in de toelichting van de wetswijziging benoemen van deze definitiewijziging ook opname in de wettekst zelf, waarbij in de toelichting het 'echte verhaal' uit de kamerbrief benoemd kan worden als aanleiding van de definitiewijziging. Dit geeft in ieder geval juridisch gezien de duidelijkheid die in een rechtszaal zou kunnen helpen.

Impact stakeholders

- *Hoe verwacht uw provincie dat de verlenging van de termijn de verschillende belanghebbenden zal beïnvloeden?*

Zie boven: er zijn feitelijk geen prikkels voor het Rijk en de PAS-melder om tot (zelf)legalisatie over te gaan, anders dan maatschappelijke druk. Van de melder wordt gevraagd om zelf initiatief te nemen – en te investeren in een oplossing – na een aanvankelijke belofte waar dit aan het Rijk zou zijn. Dit doet iets met het vertrouwen in de overheid, en dus met de uitvoerders die op bedrijven toezicht en handhaving moeten borgen.

Juridische aspecten

- *Ziet uw provincie juridische of procedurele obstakels bij de uitvoering van de voorgestelde wetswijziging? Zo ja, kunt u deze toelichten?*

We zien dat de motivering van de verlenging van de periode geen sterke inhoudelijke redenering kent, noch dat deze gemotiveerd wordt door maatregelen die de schade aan de natuur door uitblijven van legalisatie compenseren als juridisch zeer kwetsbaar.

Daarnaast wordt in de toelichting stevig geformuleerd dat het zo lang als mogelijk niet handhavend willen optreden een gedeelde wens is van Rijk en provincies. Dat zien we juridisch gezien als risico voor provincies, die immers als bevoegd gezag de rechtszaken moeten voeren. Een rechter kan door deze formulering vragen naar (al dan niet uitblijvende) provinciale maatregelen om afwijzen van handhaven mee te motiveren.

Oi is hierover geen bestuurlijk bindende afspraak over gemaakt, waarbij de (maatschappelijke en financiële) risico's wel bij provincies komen te liggen. Ook is – over de hele linie – niet duidelijk wat van de Minister / het ministerie als resultaat / bijdrage verwacht kan worden. De inzet van de minister is veelal benoemd als open einde inspanningsverplichtingen, waar in een rechtszaal of door een PAS-melder niet op teruggevallen kan worden. We zien graag ook resultaatsverplichtingen voor het ministerie opgenomen, waardoor er ook helderheid over de rol- en taakopvatting ontstaan, juist ook irt handhavingsverzoeken en houvast voor een PAS-melder.

Ook nu al lopen we tegen bijvoorbeeld uitblijvende depositie-effecten van genomen Rijksmaatregelen aan. Deze kunnen in rechtszaken een belangrijke rol spelen. We zien hierover graag een resultaatsverplichting ten aanzien van periodieke publieke publicatie van deze effecten in de wet opgenomen worden.

OVERIJSEL

Inhoudelijk:

- *Hoe denkt u over de voorgestelde verlenging van de legalisatieverplichting? Indien u dit niet wenselijk vindt, kunt u dit nader motiveren?*

We hebben begrip voor verlenging van de legalisatieverplichting, maar wijzen graag ook op de benodigde stappen om daadwerkelijk tot legalisatie over te gaan. Met de uitspraken Rendac en Amercentrale zijn de mogelijkheden voor legalisatie ernstig ingeperkt. Het belang van een geborgde aanpak die leidt tot het voorkomen van verslechtering is sterk toegenomen.

Haalbaarheid:

- *In hoeverre biedt de verlenging van de termijn tot 1 maart 2028 voldoende tijd om de legalisatie van PAS-melders in uw provincie te voltooien in combinatie met de nieuwe maatwerkaanpak? Waarom wel of niet?*

Dit is sterk afhankelijk van het benodigde flankerend beleid dat nodig is om de stikstofdepositie te laten dalen en verslechtering te voorkomen. Als de minister vasthoudt aan de belofte dat alle PAS-melders gelegaliseerd worden, moet vergunningverlening weer mogelijk worden gemaakt. Voor vrijwel alle PAS-melders is intern of extern salderen nodig voor legalisatie en bedrijfscontinuering.

Uitvoerbaarheid

- *Naast het verlengen van de wettelijke legalisatie-opdracht faciliteert het wetsvoorstel ook de nieuwe maatwerkaanpak, door een ruimere formulering van de legalisatie-opdracht. Hoe kijkt u aan tegen de uitvoerbaarheid van die maatwerkaanpak?*

Met de recente uitspraken Rendac en Amercentrale is legalisatie door intern salderen grotendeels onmogelijk geworden. Hiermee is naast extern salderen – dat al onmogelijk was – nog een belangrijk instrument verdwenen. Naar verwacht vormen de resterende instrumenten – verplaatsing of sluiting – slechts voor een beperkt aantal PAS-melders een oplossing.

- *Wat heeft uw provincie nodig om de verlenging van de termijn effectief te kunnen benutten?*

In de eerste plaats generieke maatregelen die met zekerheid leiden tot voldoende depositiereductie.

Bestuurlijke lasten

- *Hoe beïnvloedt de verlenging van de termijn de administratieve procedures en werklast binnen uw provincie?*

De werklast om PAS-melders proberen te helpen blijft hiermee onverminderd hoog, omdat pas weinig dossiers gesloten zullen kunnen worden afgerond en vragen zullen blijven komen. Het is belangrijk dat er middelen komen om deze inzet te kunnen continueren.

Impact stakeholders

- *Hoe verwacht uw provincie dat de verlenging van de termijn de verschillende belanghebbenden zal beïnvloeden?*

Zonder de hierboven gestelde randvoorwaarden zal de verlenging weinig soelaas bieden.

Juridische aspecten

- *Ziet uw provincie juridische of procedurele obstakels bij de uitvoering van de voorgestelde wetswijziging? Zo ja, kunt u deze toelichten?*

Het is onzeker in hoeverre de rechter nog meegaat in het afzien van handhaving onder de nieuwe/verlengde wet. En het is noodzakelijk dat er een kabinetsbesluit komt om de stikstofruimte verkregen uit landelijke beëindigingsregelingen te mogen inzetten voor het mitigeren van overtredingen van PAS-melders om daarmee afzien van handhaving te kunnen onderbouwen.

ZEELAND

Inhoudelijk:

- *Hoe denkt u over de voorgestelde verlenging van de legalisatieverplichting? Indien u dit niet wenselijk vindt, kunt u dit nader motiveren?*

In principe is het noodzakelijk om dit te doen, omdat de PAS-melders anders volledig zonder perspectief zouden komen te zitten, alleen is het de vraag of het ook voldoende zoden aan de dijk gaat zetten.

Haalbaarheid:

- *In hoeverre biedt de verlenging van de termijn tot 1 maart 2028 voldoende tijd om de legalisatie van PAS-melders in uw provincie te voltooien in combinatie met de nieuwe maatwerkaanpak? Waarom wel of niet?*

Na de uitspraken van de RvS van 18 december jl. zijn de mogelijkheden voor legalisatie en ook voor de maatwerkaanpak nog kleiner geworden. Daarin wordt immers veel ingezet op intern salderen, waarvoor nu ook een additionaliteitsonderbouwing noodzakelijk is en waar we dus tegen dezelfde problemen gaan aanlopen als in de huidige situatie (PAS-melders legaliseren dmv extern salderen. Het vinden van een oplossing binnen de nieuwe termijn is daarmee ook lastiger geworden.

Uitvoerbaarheid

- *Naast het verlengen van de wettelijke legalisatie-opdracht faciliteert het wetsvoorstel ook de nieuwe maatwerkaanpak, door een ruimere formulering van de legalisatie-opdracht. Hoe kijkt u aan tegen de uitvoerbaarheid van die maatwerkaanpak?*

Na de uitspraken van de RvS van 18 december jl. zijn de mogelijkheden voor legalisatie en ook voor de maatwerkaanpak nog kleiner geworden. Daarnaast kost het veel tijd en mankracht om bij elke PAS-melder van maatwerk uit te gaan. Die capaciteit is er niet.

- *Wat heeft uw provincie nodig om de verlenging van de termijn effectief te kunnen benutten?*

Even los van de juridische (on)mogelijkheden is vooral de benodigde capaciteit een duidelijk knelpunt.

Bestuurlijke lasten

- *Hoe beïnvloedt de verlenging van de termijn de administratieve procedures en werklust binnen uw provincie?*

Zie vraag over uitvoerbaarheid

Impact stakeholders

- *Hoe verwacht uw provincie dat de verlenging van de termijn de verschillende belanghebbenden zal beïnvloeden?*

In beginsel is het alleen mogelijk om af te zien van handhaving als er concreet zicht is op legalisatie of als via een belangenafweging besloten kan worden dat het bedrijfsbelang zwaarder weegt dan het belang van de natuur. Het verlengen van de wettelijke termijn is voor het afzien van handhaving dus niet voldoende. De Overijsselse methode is ook nog niet bewezen effectief.

Juridische aspecten

- *Ziet uw provincie juridische of procedurele obstakels bij de uitvoering van de voorgestelde wetswijziging? Zo ja, kunt u deze toelichten?*

Zie hierboven

GRONINGEN

Inhoudelijk:

- *Hoe denkt u over de voorgestelde verlenging van de legalisatieverplichting? Indien u dit niet wenselijk vindt, kunt u dit nader motiveren?’*

Verlenging van de legalisatieverplichting is geen keuze, maar een gegeven. Het is in de huidige context ondenkbaar dat er voor eind februari een oplossing voor alle PAS-melders in het verschiet ligt.

Haalbaarheid:

- *In hoeverre biedt de verlenging van de termijn tot 1 maart 2028 voldoende tijd om de legalisatie van PAS-melders in uw provincie te voltooien in combinatie met de nieuwe maatwerkaanpak? Waarom wel of niet?*

Theoretisch biedt dit voldoende tijd, maar praktisch vermoedelijk niet. Zoals zo vaak in dit dossier, zijn er wel praktische oplossingen, maar die zijn bestuurlijk niet haalbaar en de bestuurlijk haalbare oplossingen werken juridisch niet.

Centrale issues: gebrek aan bestuurlijke wil om serieus werk te maken van stikstofreductie c.q. een geborgd pakket aan maatregelen (voor stikstofreductie én natuurherstel), dientengevolge staat het additionaliteitsprincipe aan legalisering in de weg. Het ontbreekt verder aan tijd om technische innovaties tijdig te ontwikkelen, laat staan juridisch veilig te implementeren. Daarnaast liggen nieuwe problemen op de loer (KRW, methaan, CO₂).

Al met al is voor het gros van de PAS-melders alleen stoppen een juridisch haalbare uitweg op dit moment (en vermoedelijk ook de komende jaren).

Mogelijk schiet voor een aantal PAS-melders de rekenkundige ondergrens een uitweg, maar met de Rendac uitspraak is dat aantal ook flink gedaald.

Uitvoerbaarheid

- *Naast het verlengen van de wettelijke legalisatie-opdracht faciliteert het wetsvoorstel ook de nieuwe maatwerkaanpak, door een ruimere formulering van de legalisatie-opdracht. Hoe kijkt u aan tegen de uitvoerbaarheid van die maatwerkaanpak?*

Aanvullend op bovengenoemde problemen, kent de maatwerkaanpak nog meer uitdagingen waar (te) weinig aandacht voor lijkt te zijn.

- Staatssteunregels beperken de hoogte van de maximale vergoedingen. Afhankelijk van het kader (de-minimisverordening versus landbouwwijzigingsverordening) beperkt dit de investeringsmogelijkheden. Aanvullend, kunnen onze subsidies niet 100% van de kosten dekken – een aanzienlijk deel zal door de ondernemer zelf opgebracht moeten worden. Niet alle ondernemers zullen dit kunnen – immers, veel geldverstrekkers zijn huiverig om geld te lenen aan PAS-melders gezien hun penibele situatie.
- De financiering van maatwerkoplossingen zullen structureel moeten worden verbeterd. De bedragen die beschikbaar komen middels de RPMP2025 lijken bij lange na niet voldoende om voor alle PAS-melders een passende oplossing te kunnen bekostigen. Maatwerkoplossingen zijn in veel gevallen relatief duur.
- Een juridisch houdbare borging van voer- en managementsmaatregelen ontbreekt vooralsnog. In theorie zouden deze sporen een kosteneffectieve manier kunnen zijn om de emissie te verlagen. Voor een aantal PAS-melders zou dit nét voldoende kunnen zijn om gelegaliseerd te kunnen worden – mits deze maatregelen voldoende zeker zijn om als basis te kunnen dienen voor een vergunning.
- Maatwerkoplossingen kunnen veel tijd vergen en erg arbeidsintensief zijn in vergelijking met het reguliere vergunningsspoor. Het betreffen vaak langlopende trajecten die een intensieve inzet vereisen. Onze personele inzet is er niet op berekend om 100+ intensieve maatwerktrajecten in goede banen te leiden.

- *Wat heeft uw provincie nodig om de verlenging van de termijn effectief te kunnen benutten?*

Voor een effectieve aanpak zijn de volgende zaken nodig:

- Een juridisch geborgde daling van stikstofdepositie over langere termijn conform wettelijke opdracht;
- Herstel van de natuur met een ambitieus herstelprogramma;
- Voldoende financiering voor de maatwerkaanpak;
- Voldoende uitvoeringscapaciteit;
- Een goede handreiking voor c.q. duidelijkheid over het vergunnen van emissiereducerende technieken;
- Een juridische borging van voer- en managementmaatregelen;
- Een degelijke onderbouwing van het additionaliteitsvereiste voor elk van onze N2000-gebieden;

Vooraf de onderbouwing van de additionaliteit vormt op dit moment een knelpunt om überhaupt tot vergunningverlening over te kunnen gaan.

Bestuurlijke lasten

- *Hoe beïnvloedt de verlenging van de termijn de administratieve procedures en werklust binnen uw provincie?*

De werklust toenemen. Maatwerkprocedures nemen doorgaans (veel) meer tijd in beslag dan reguliere vergunningprocedures. Dit is in het positieve scenario, waar we ook daadwerkelijk door zouden kunnen met de maatwerkoplossingen. Zoals het nu lijkt, komen we voorlopig niet zover.

Daarnaast heeft MOB aangekondigd procedures te gaan starten (intrekkingsverzoeken), wat werklustverzwarend werkt.

Impact stakeholders

- *Hoe verwacht uw provincie dat de verlenging van de termijn de verschillende belanghebbenden zal beïnvloeden?*

Voor de PAS-melders is het belangrijk dat zij perspectief op legalisatie krijgen, die is er nu onvoldoende. Ik verwacht dat zij nog sceptischer zullen worden over de overheid. Hetzelfde verwacht ik eigenlijk van diverse belangenorganisaties aan boeren- én natuurkant. Het is een drama in slowmotion.

Juridische aspecten

- *Ziet uw provincie juridische of procedurele obstakels bij de uitvoering van de voorgestelde wetswijziging? Zo ja, kunt u deze toelichten?*

Zie alle hierboven genoemde aandachtspunten.

DRENTHE

Inhoudelijk:

- *Hoe denkt u over de voorgestelde verlenging van de legalisatieverplichting? Indien u dit niet wenselijk vindt, kunt u dit nader motiveren?’*

De verlenging van het legalisatieprogramma is bittere noodzaak, aangezien de PAS-melders anders volledig zonder perspectief zouden komen te zitten en (nog) kwetsbaarder zouden zijn voor juridische procedures. Hoewel de verlenging op zichzelf staand geen garantie biedt op een goede afloop, is het wel een randvoorwaarde om een ergere situatie te voorkomen.

Haalbaarheid:

- *In hoeverre biedt de verlenging van de termijn tot 1 maart 2028 voldoende tijd om de legalisatie van PAS-melders in uw provincie te voltooien in combinatie met de nieuwe maatwerkaanpak? Waarom wel of niet?*

Gezien de huidige problematiek rondom de vergunningverlening (niet eens PAS-specifiek), worden de slagingskansen niet bijster hoog geschat. We hebben te maken met een opeenstapeling van problemen waarvoor binnen afzienbare termijn geen oplossing te verwachten valt. Te denken valt dan onder andere aan:

- Emissiefactoren van emissiereducerende technieken. De aanhoudende onzekerheid zorgt ervoor dat nieuwe innovatieve systemen minder snel vergund kunnen worden, en dat referenties waar dergelijke technieken al zijn toegepast niet met zekerheid vastgesteld kunnen worden. Dit betreft een aanzienlijk deel van de PAS-melders. Een juridisch houdbare werkwijze is een randvoorwaarde om hen te kunnen helpen.
- Additionaliteit – dit belemmerde in Drenthe al het extern salderen, inclusief het gebruik van SSRS of provinciale doelgebonden depositiebanken. Met de Rendac-uitspraak van de RvS speelt dit ook voor intern salderen, en daarmee dus voor alle oplossingsrichtingen. Een juridisch houdbare onderbouwing van de additionaliteit is een randvoorwaarde om de PAS-melders te kunnen legaliseren.

Uitvoerbaarheid

- *Naast het verlengen van de wettelijke legalisatie-opdracht faciliteert het wetsvoorstel ook de nieuwe maatwerkaanpak, door een ruimere formulering van de legalisatie-opdracht. Hoe kijkt u aan tegen de uitvoerbaarheid van die maatwerkaanpak?*

Aanvullend op bovengenoemde problemen, kent de maatwerkaanpak nog meer uitdagingen waar (te) weinig aandacht voor lijkt te zijn.

- Staatssteunregels beperken de hoogte van de maximale vergoedingen. Afhankelijk van het kader (de-minimisverordening versus landbouwwijzigingsverordening) beperkt dit de investeringsmogelijkheden. Aanvullend, kunnen onze subsidies niet 100% van de kosten dekken – een aanzienlijk deel zal door de ondernemer zelf opgebracht moeten worden. Niet alle ondernemers zullen dit kunnen – immers, veel geldverstrekkers zijn huiverig om geld te lenen aan PAS-melders gezien hun penibele situatie.
- De financiering van maatwerkoplossingen zullen structureel moeten worden verbeterd. De bedragen die beschikbaar komen middels de RPMP2025 lijken bij lange na niet voldoende om voor alle PAS-melders een passende oplossing te kunnen bekostigen. Maatwerkoplossingen zijn in veel gevallen relatief duur.
- Een juridisch houdbare borging van voer- en managementsmaatregelen ontbreekt vooralsnog. In theorie zouden deze sporen een kosteneffectieve manier kunnen zijn om de emissie te verlagen. Voor een aantal PAS-melders zou dit nét voldoende kunnen zijn om

gelegaliseerd te kunnen worden – mits deze maatregelen voldoende zeker zijn om als basis te kunnen dienen voor een vergunning.

- Maatwerkoplossingen kunnen veel tijd vergen en erg arbeidsintensief zijn in vergelijking met het reguliere vergunningsspoor. Het betreffen vaak langlopende trajecten die een intensieve inzet vereisen. Onze personele inzet is er niet op berekend om 100+ intensieve maatwerktrajecten in goede banen te leiden.

- *Wat heeft uw provincie nodig om de verlenging van de termijn effectief te kunnen benutten?*

Voor een effectieve aanpak zijn de volgende zaken nodig:

- Voldoende financiering voor de maatwerkaanpak;
- Voldoende uitvoeringscapaciteit;
- Een goede handreiking voor c.q. duidelijkheid over het vergunnen van emissiereducerende technieken;
- Een juridische borging van voer- en managementmaatregelen;
- Een degelijke onderbouwing van het additionaliteitsvereiste voor elk van onze N2000-gebieden;

Voor de onderbouwing van de additionaliteit vormt op dit moment een knelpunt om überhaupt tot vergunningverlening over te kunnen gaan.

Bestuurlijke lasten

- *Hoe beïnvloedt de verlenging van de termijn de administratieve procedures en werklust binnen uw provincie?*

De werklust zal naar verwachting toenemen. Maatwerkprocedures nemen doorgaans (veel) meer tijd in beslag dan reguliere vergunningprocedures. Dit is in het positieve scenario, waar we ook daadwerkelijk door zouden kunnen met de maatwerkoplossingen. Zoals het nu lijkt, komen we voorlopig niet zover.

Impact stakeholders

- *Hoe verwacht uw provincie dat de verlenging van de termijn de verschillende belanghebbenden zal beïnvloeden?*

Voor de PAS-melders is het belangrijk dat zij het perspectief op legalisatie niet verliezen. De verlenging helpt in dat opzicht wel. Aan de andere kant is het moeilijk uit te leggen waarom het de afgelopen 3 jaar niet is gelukt, en waarom het de komende 3 jaar anders zal verlopen. Met name gelet op bovengenoemde belemmeringen is dit een heel moeilijke pitch om te maken.

Wat nu nog onbekend is, is hoe de verlenging van het programma zich zal uitwerken in handhavings- en intrekkingverzoeken. Aan de ene kant is het hebben van een programma een randvoorwaarde voor legalisatie, maar aan de andere kant is het 'concreet zicht op legalisatie' ondanks de verlenging nooit eerder zo ver uit het zicht geraakt.

Juridische aspecten

- *Ziet uw provincie juridische of procedurele obstakels bij de uitvoering van de voorgestelde wetwijziging? Zo ja, kunt u deze toelichten?*

Zie alle hierboven genoemde aandachtspunten.

FRIESLAND

Inhoudelijk:

- *Hoe denkt u over de voorgestelde verlenging van de legalisatieverplichting? Indien u dit niet wenselijk vindt, kunt u dit nader motiveren?*

De voorgestelde verlenging is zeker noodzakelijk, echter onvoldoende. Niet alleen is verlenging van het programma nodig er zijn ook natuur- en bronmaatregelen nodig. Zonder maatregelen zal legalisatie zeer lastig worden en daarmee zal het zeer lastig zijn om te kunnen afzien van handhaving.

Haalbaarheid:

- *In hoeverre biedt de verlenging van de termijn tot 1 maart 2028 voldoende tijd om de legalisatie van PAS-melders in uw provincie te voltooien in combinatie met de nieuwe maatwerkaanpak? Waarom wel of niet?*

Voor de uitspraak van de 18^e zagen we al weinig mogelijkheden tot legalisatie o.a. door de onzekerheid omtrent de emissiearme stallen en additionaliteit en natuurlijk het ontbreken van stikstofruimte. De nieuwe aanpak richt zich op maatwerk. Dit maatwerk is grotendeels gebaseerd op intern salderen waarvoor na de Rendac uitspraak weer vergunningplicht geldt. Nog zeer onzeker is of er wel vergunningen voor verleend kunnen worden.

Uitvoerbaarheid

- *Naast het verlengen van de wettelijke legalisatie-opdracht faciliteert het wetsvoorstel ook de nieuwe maatwerkaanpak, door een ruimere formulering van de legalisatie-opdracht. Hoe kijkt u aan tegen de uitvoerbaarheid van die maatwerkaanpak?*

Zie hierboven

- *Wat heeft uw provincie nodig om de verlenging van de termijn effectief te kunnen benutten?*
 - o geborgd pakket aan maatregelen (ter onderbouwing van de additionaliteit) en zicht op wat deze opleveren
 - o aanvullend stikstofruimte voor het vergunnen van de meldingen
 - o Staatssteun-proof gevulde instrumentenkoffer van de zaakwaarnemer
 - o Voldoende financiering voor de maatwerkaanpak;
 - o Voldoende uitvoeringscapaciteit;
 - o duidelijkheid over het vergunnen van emissiereducerende technieken;

Bestuurlijke lasten

- *Hoe beïnvloedt de verlenging van de termijn de administratieve procedures en werklast binnen uw provincie?*

De werklast zal naar verwachting toenemen. De werklast van een maatwerkprocedures zal hoger liggen dan bij een vergunningprocedure. Indien een maatregelenpakket uitblijft verwachten we een toename in het aantal handavingsverzoeken wat tot een verzwaring van de werklast zal zorgen.

Impact stakeholders

- *Hoe verwacht uw provincie dat de verlenging van de termijn de verschillende belanghebbenden zal beïnvloeden?*

Alleen een verlenging van de termijn van het programma zonder daarbij een gedegen pakket aan maatregelen zal niet bijdragen aan het vertrouwen dat de PAS-melders gelegaliseerd zullen worden.

Juridische aspecten

- *Ziet uw provincie juridische of procedurele obstakels bij de uitvoering van de voorgestelde wetswijziging? Zo ja, kunt u deze toelichten?*

Naast de punten die hierboven als zijn genoemd; De wens om af te zien van handhaving staat haaks op de bevoegdheid van de provincie ten aanzien van het borgen van de natuurkwaliteit.

Verder viel mij nog op dat in de memorie een verbreding van de definitie van legalisatie plaatsvindt.

NOORD-HOLLAND

Inhoudelijk:

- Hoe denkt u over de voorgestelde verlenging van de legalisatieverplichting? Indien u dit niet wenselijk vindt, kunt u dit nader motiveren?

Een verlenging op zichzelf is fijn, het geeft ons meer ruimte om zekerheid te bieden aan de bedrijven. Maar er moet wel wat gebeuren. De verlenging moet juridisch goed genoeg borgen om af te kunnen zien van handhaving en het moet gepaard gaan met een plan om de PAS-melders daadwerkelijk zicht te geven op legalisering.

Haalbaarheid:

- In hoeverre biedt de verlenging van de termijn tot 1 maart 2028 voldoende tijd om de legalisatie van PAS-melders in uw provincie te voltooien in combinatie met de nieuwe maatwerkaanpak? Waarom wel of niet?

Dit is niet voldoende, zeker niet voor de maatwerkaanpak. Bij de Pilot voor Texel hebben we als Noord-Holland geleerd dat de maatwerkaanpak zeer tijdsintensief is. Ook biedt een maatwerkaanpak nog steeds geen directe oplossing voor de bedrijven die effect hebben op Natura 2000-gebieden waar niet kan worden voldaan aan het additionaliteitsvereiste. Er moet dus ook een maatregelenpakket voor reductie komen.

Uitvoerbaarheid

- Naast het verlengen van de wettelijke legalisatie-opdracht faciliteert het wetsvoorstel ook de nieuwe maatwerkaanpak, door een ruimere formulering van de legalisatie-opdracht. Hoe kijkt u aan tegen de uitvoerbaarheid van die maatwerkaanpak?

Zoals hierboven genoemd vraagt een maatwerkaanpak veel capaciteit, er ontstaat daar eigenlijk een gebiedsproces (maar met weinig middelen). Ook biedt een maatwerkaanpak nog steeds geen directe oplossing voor de bedrijven die effect hebben op Natura 2000-gebieden waar niet kan worden voldaan aan het additionaliteitsvereiste. Er moet dus ook een maatregelenpakket voor reductie komen.

Ook is de wetswijziging van het tweede lid is niet concreet genoeg, hierdoor wordt verwacht dat de uitwerking ook vaag wordt. Ook is het de vraag of de RvS akkoord gaat met deze wijziging en verlenging om af te kunnen zien van handhaving.

- Wat heeft uw provincie nodig om de verlenging van de termijn effectief te kunnen benutten?

Een geborgd maatregelenpakket voor reductie. Juridische borging afzien van handhaving. Capaciteit en middelen voor het uitvoeren van het maatwerkpakket. Handvatten voor het doen van een analyse per gebied, wat moet dienen als basis voor het uitvoeren van een additionaliteitstoets.

Bestuurlijke lasten

- Hoe beïnvloedt de verlenging van de termijn de administratieve procedures en werklust binnen uw provincie?

Verlenging termijn op zichzelf niet, de manier van maatwerkaanpak heel erg. Vraagt veel capaciteit bij beleidsmedewerkers, juristen, dataspecialisten etc. van de provincie en misschien nog wel meer capaciteit bij de Omgevingsdiensten en bij de zaakwaarnemers van het Rijk.

Impact stakeholders

- Hoe verwacht uw provincie dat de verlenging van de termijn de verschillende belanghebbenden zal beïnvloeden?

Het kan valse hoop opwekken bij melders bij onvoldoende juridische borging: het betekent nog niet direct dat er kan worden afgezien van handhaving. De PAS-melders moeten nog langer wachten op zekerheid. De werking van het toepassen van een maatwerkoplossing is ook nog niet zeker. Zonder geborgd maatregelenpakket gaan de meeste PAS-melders niet door de additionaliteitstoets komen.

Wanneer er wel kan worden afgezien van handhaving geeft het meer tijd voor het vinden van een oplossing.

Juridische aspecten

- Ziet uw provincie juridische of procedurele obstakels bij de uitvoering van de voorgestelde wetswijziging? Zo ja, kunt u deze toelichten?

Eigenlijk is alles hierboven al aangegeven. Het kunnen afzien van handhaving door de verlenging van de termijn is onzeker. De wijze van het toepassen van een maatwerkaanpak heel erg ruim geformuleerd. Zonder geborgd maatregelenpakket voor reductie is de werking van een maatwerkaanpak ook zeer onzeker.

LIMBURG

- **Heeft gebruik gemaakt van de reactie van Drenthe, en daar enkele punten aan toegevoegd. Die zijn cursief weergegeven voor de herkenbaarheid**

Hoe denkt u over de voorgestelde verlenging van de legalisatieverplichting? Indien u dit niet wenselijk vindt, kunt u dit nader motiveren?

De verlenging van het legalisatieprogramma is een bittere noodzaak. Zonder deze verlenging zouden de PAS-melders volledig zonder perspectief komen te staan, wat hen extra kwetsbaar maakt voor juridische procedures. Hoewel de verlenging op zichzelf geen garantie biedt op een goede afloop, vormt deze wel een essentiële randvoorwaarde om een verdere verslechtering van de situatie te voorkomen.

Toevoeging Limburg: Daarnaast wordt in algemene zin geadviseerd om niet alleen PAS-melders, maar ook de destijds meldingsvrije activiteiten expliciet op te nemen in de MvT tot verlenging van het legalisatieprogramma. Immers, het huidige artikel 22.21 Omgevingswet voorziet ook in legalisatie van dit soort projecten. In het huidige (aflopende) en nader te verlengen legalisatieprogramma worden destijds meldingsvrije activiteiten genoemd. Hierbij is aangegeven dat het legalisatieprogramma op termijn zal worden gewijzigd om ook de aanpak voor het legaliseren van meldingsvrije activiteiten toe te voegen. Dit is echter niet gebeurd.

Haalbaarheid:

In hoeverre biedt de verlenging van de termijn tot 1 maart 2028 voldoende tijd om de legalisatie van PAS-melders in uw provincie te voltooien in combinatie met de nieuwe maatwerkaanpak? Waarom wel of niet?

Gezien de huidige problemen rond vergunningverlening – niet exclusief voor PAS-meldingen – achten wij de slagingskansen van deze verlenging laag. Er is sprake van een opeenstapeling van knelpunten waarvoor op korte termijn geen oplossingen worden verwacht. Specifieke aandachtspunten zijn:

- **Emissiefactoren van emissiereducerende technieken:** De voortdurende onzekerheid over de effectiviteit van nieuwe technieken maakt het moeilijk om deze te vergunnen. Dit belemmert niet alleen innovatie, maar ook de juridische zekerheid die nodig is om PAS-melders perspectief te bieden.
- **Additionaliteit:** Problemen met additionaliteit hebben al het extern salderen in Limburg al ernstig beperkt, inclusief het gebruik van SSRS of depositiebanken. De recente Rendac-uitspraak van de Raad van State brengt nu ook intern salderen in het geding. Een juridisch houdbare onderbouwing van additionaliteit is een noodzakelijke voorwaarde om de legalisatie van PAS-melders mogelijk te maken.

Uitvoerbaarheid:

Hoe kijkt u aan tegen de uitvoerbaarheid van de nieuwe maatwerkaanpak?

De maatwerkaanpak introduceert nieuwe uitdagingen die tot nu toe onvoldoende aandacht hebben gekregen. Belangrijke obstakels zijn:

- **Staatssteunregels:** Deze beperken de maximale vergoedingen die aan ondernemers kunnen worden verstrekt. Of het nu gaat om de de-minimisverordening of de landbouwvrijstellingsverordening, ondernemers moeten een aanzienlijk deel van de kosten zelf dragen. Veel ondernemers hebben echter moeite om financiering te verkrijgen, omdat hun situatie hen onaantrekkelijk maakt voor geldverstrekkers.
- **Financiering van maatwerkoplossingen:** De beschikbare middelen via RPMP2025 zijn ontoereikend om voor alle PAS-melders passende oplossingen te financieren. Maatwerkoplossingen zijn bovendien relatief duur.
- **Juridische borging van voer- en managementmaatregelen:** Hoewel dergelijke maatregelen kosteneffectief kunnen zijn, ontbreekt een juridisch houdbare borging.

Hierdoor is het onduidelijk of deze oplossingen voldoende zekerheid bieden voor vergunningverlening.

- **Arbeidsintensieve trajecten:** Maatwerktrajecten vergen vaak meer tijd en inspanning dan reguliere vergunningprocedures. De huidige personele capaciteit is ontoereikend om meer dan 100 intensieve maatwerktrajecten tegelijkertijd te begeleiden.
- **Toevoeging Limburg: Verzoeken om aanvullende gegevens:** *Omdat het legalisatieverzoek geen formele aanvraag is kunnen deze niet worden gevraagd op grond van artikel 4:5 Awb. Het is gewenst dat bij het niet verstrekken van de benodigde aanvullende gegevens geregeld wordt dat het legalisatieverzoek buiten behandeling kan worden gelaten.*

Wat heeft uw provincie nodig om de verlenging van de termijn effectief te kunnen benutten?

Voor een effectieve benutting van de verlenging zijn de volgende zaken noodzakelijk:

1. Voldoende financiering voor maatwerkaanpak.
2. Uitbreiding van uitvoeringscapaciteit.
3. Duidelijke richtlijnen voor de vergunningverlening van emissiereducerende technieken.
4. Juridische borging van voer- en managementmaatregelen.
5. Degelijke onderbouwing van additionaliteitseisen voor alle N2000-gebieden.

Vooral de onderbouwing van additionaliteit vormt momenteel een groot knelpunt om tot vergunningverlening te komen.

Bestuurlijke lasten:

Hoe beïnvloedt de verlenging van de termijn de administratieve procedures en werklast binnen uw provincie?

De werklast zal naar verwachting toenemen. Maatwerkprocedures zijn aanzienlijk tijds- en arbeidsintensiever dan reguliere vergunningprocedures. Dit geldt zelfs in het meest positieve scenario, waarin daadwerkelijk voortgang wordt geboekt met maatwerkoplossingen. De huidige omstandigheden maken echter duidelijk dat dergelijke voortgang voorlopig onwaarschijnlijk is.

Impact stakeholders:

Hoe verwacht uw provincie dat de verlenging van de termijn de verschillende belanghebbenden zal beïnvloeden?

Voor PAS-melders biedt de verlenging een belangrijk, zij het tijdelijk, perspectief op legalisatie. Dit perspectief is cruciaal om het vertrouwen van deze groep niet volledig te verliezen. Tegelijkertijd is het lastig uit te leggen waarom eerdere inspanningen niet succesvol waren en waarom de komende drie jaar anders zouden zijn. Dit draagt bij aan scepsis onder belanghebbenden.

Daarnaast blijft het onzeker hoe de verlenging zich vertaalt in juridische handavings- en intrekingsverzoeken. Het hebben van een programma is essentieel voor legalisatie, maar 'concreet zicht op legalisatie' lijkt ondanks de verlenging verder weg dan ooit.

Juridische aspecten:

Ziet uw provincie juridische of procedurele obstakels bij de uitvoering van de voorgestelde wetswijziging? Zo ja, kunt u deze toelichten?

Zie de eerder genoemde punten:

- Onzekerheid over emissiereductietechnieken.
- Problemen met additionaliteit.

- Beperkingen door staatssteunregels.
- Gebrek aan juridische borging van voer- en managementmaatregelen.

Deze juridische en procedurele obstakels ondermijnen de uitvoerbaarheid van de voorgestelde wetswijziging en daarmee het succes van de maatwerkaanpak.

GELDERLAND

Algemene reactie

Het wetsvoorstel beoogt om het afzien van handhaving te ondersteunen. Maar juist het verlengen van de legalisatietermijn samen met een weinig concrete maatwerkaanpak is in zichzelf een risico om succesvol langer van handhaving af te kunnen zien.

Immers het huidige legalisatieprogramma met de insteek dat medio 2025 alle PAS-melders een natuurvergunning kunnen aanvragen was één van de belangrijkste redenen voor de Raad van State (uitspraken van 28 februari 2024) om afzien van handhaving op basis van een toereikende belangenafweging toe te staan. De Raad van State bespreekt daarbij de stappen uit het legalisatieprogramma en benoemt expliciet dat met het stikstofsaldo afkomstig van generieke maatregelen aan de PAS-melders natuurvergunningen worden verleend. Die maatregelen moesten in februari 2025 vaststaan.

Zonder geloofwaardig maatregelenpakket om voldoende saldo te verkrijgen om PAS-melders alsnog te vergunnen is zeer twijfelachtig of de bestuursrechter opnieuw voor meerdere jaren de voortdurende overtredingen door PAS-melders op basis van en belangenafweging wegens onevenredigheid door de vingers wil zien. Concreetheid en haalbaarheid over de opbrengsten van die generieke maatregelen (dus van saldo) is essentieel. De maatwerkaanpak biedt daarover geen duidelijkheid. Voor zover die aanpak bestaat uit legalisatie door vergunningverlening geven de 18 december-uitspraken daarvoor bovendien een nog strenger kader (vergunningplicht intern salderen, minder ruimte voor extern salderen met milieureferentie en een strenge(re) additionaliteitstoets. In de Amer-uitspraak richt de Raad van State zich bovendien nadrukkelijk tot de politiek over de noodzaak voor een adequaat pakket aan stikstofreducerende maatregelen binnen een afzienbare termijn om meer leed voor individuele bedrijven (via bijvoorbeeld intrekkingen) te voorkomen.

Gelet op de door MOB en anderen al aangekondigde nieuwe handhavingsverzoeken voor PAS-melders is de grote vraag hoe wij deze als provincie onder deze omstandigheden nog kunnen afwijzen. We gaan er veel werk aan hebben als we die handhaving willen blijven afwijzen zoals we dat tot nu toe deden (afweging bedrijfsbelang vs. natuurbelang). Dat betekent veel nieuwe besluiten, ecologische onderbouwingen, nieuwe controles/bedrijfsbezoeken, etc. En bovenal nieuwe langdurige onzekerheid voor de betrokken bedrijven.

Inhoudelijk:

- *Hoe denkt u over de voorgestelde verlenging van de legalisatieverplichting? Indien u dit niet wenselijk vindt, kunt u dit nader motiveren?*

Haalbaarheid:

- *In hoeverre biedt de verlenging van de termijn tot 1 maart 2028 voldoende tijd om de legalisatie van PAS-melders in uw provincie te voltooien in combinatie met de nieuwe maatwerkaanpak? Waarom wel of niet?*

Inhoudelijke reactie

In de memorie van toelichting wordt gesproken over oplossen van PAS-melders en niet meer van legalisatie. De bal wordt nadrukkelijk bij de PAS-melder gelegd. Indien hij binnen 3 jaar niet ingaat op voorstel van zaakbegeleider (wat het voorstel ook mag zijn), dan is de kans zeer reëel dat de PAS-melder over 3 jaar een nog veel groter probleem heeft. Want de mogelijkheden zijn dan waarschijnlijk nog beperkter om tot legale situatie te komen. De verwachting is dat de voorstellen van de zaakbegeleiders niet realistisch zullen zijn.

De maatwerkvoorstellen zijn gebaseerd op:

- Innovatie: welke systemen zijn er dan op dit moment? Er nog steeds veel onduidelijk mbt emissiearme stalsystemen.
- Aanpassen bedrijfsvoering (terug naar referentieniveau): dan is er nog steeds een

stikstofemissie die mogelijk niet vergunbaar is (additionaliteit geldt ook bij een kleine uitstoot).

- Schadevergoeding: PAS-melder wil over het algemeen door met zijn bedrijf.
- Extensiveren: Hoe kan dit bijdragen aan het verkrijgen van een vergunning?
- Omschakelen: Dan is er (in de meeste gevallen) nog steeds een stikstofemissie die mogelijk niet vergunbaar is (het additionaliteitsprincipe geldt ook bij een kleine uitstoot).
- Verplaatsen: op de andere locatie heb je ook een vergunning nodig. Ook al pas je intern salderen toe op die locatie.

Uitvoerbaarheid

- *Naast het verlengen van de wettelijke legalisatie-opdracht faciliteert het wetsvoorstel ook de nieuwe maatwerkaanpak, door een ruimere formulering van de legalisatie-opdracht. Hoe kijkt u aan tegen de uitvoerbaarheid van die maatwerkaanpak?*

Inhoudelijke reactie

Ruime formulering is alleen een taalkundige oplossing. Voorheen konden PAS-melders ook al de bedrijfsvoering aanpassen (terug naar referentieniveau), omschakelen enz. Terug naar referentieniveau is na de uitspraak van 18 december 2025 afgevallen als oplossing, zolang de natuur niet op orde is (additionaliteit). Zolang niet aan additionaliteit wordt voldaan, kan geen vergunning worden verleend. En heb je dus niets aan alle instrumenten in de koffer (innovatie, verplaatsen enz).

- *Wat heeft uw provincie nodig om de verlenging van de termijn effectief te kunnen benutten?*

Inhoudelijke reactie

Dat er landelijk een pakket (geborgde) maatregelen worden genomen die er voor zorgen dat additionaliteit geen issue meer is. Vanaf dat moment kunnen wij weer aan de slag met de maatwerkoplossingen.

Bestuurlijke lasten

- *Hoe beïnvloedt de verlenging van de termijn de administratieve procedures en werklust binnen uw provincie?*

Impact stakeholders

- *Hoe verwacht uw provincie dat de verlenging van de termijn de verschillende belanghebbenden zal beïnvloeden?*

Juridische aspecten

- *Ziet uw provincie juridische of procedurele obstakels bij de uitvoering van de voorgestelde wetswijziging? Zo ja, kunt u deze toelichten?*

ZUID-HOLLAND

Inhoudelijk:

- *Hoe denkt u over de voorgestelde verlenging van de legalisatieverplichting? Indien u dit niet wenselijk vindt, kunt u dit nader motiveren?*

Verlenging is wenselijk, omdat PAS-melders te goeder trouw hebben gehandeld, het Rijk heeft toegezegd PAS-melders te zullen legaliseren en deze belofte niet voor het aflopen van het huidige programma (februari 2025) wordt ingelost. Verlenging is tegelijkertijd alleen zinvol als het programma wordt ingevuld met een effectieve aanpak.

Haalbaarheid:

- *In hoeverre biedt de verlenging van de termijn tot 1 maart 2028 voldoende tijd om de legalisatie van PAS-melders in uw provincie te voltooien in combinatie met de nieuwe maatwerkaanpak? Waarom wel of niet?*

Alleen op basis van de maatwerkaanpak gaat binnen geen enkele termijn een voldoende oplossing voor PAS-melders gerealiseerd worden. Of de termijn tot 1 maart 2028 voldoende tijd biedt, hangt sterk af in hoeverre het Rijk erin slaagt om te voorzien in een geborgd maatregelenpakket om de natuurhersteldoelen te behalen.

Uitvoerbaarheid

- *Naast het verlengen van de wettelijke legalisatie-opdracht faciliteert het wetsvoorstel ook de nieuwe maatwerkaanpak, door een ruimere formulering van de legalisatie-opdracht. Hoe kijkt u aan tegen de uitvoerbaarheid van die maatwerkaanpak?*

Alleen realistische en haalbare oplossingen zijn uitvoerbaar, zie ook het voorgaande punt. De zaakbegeleiders moeten voldoende bruikbare instrumenten tot hun beschikking hebben, op dit moment is dat niet het geval.

Er zijn in essentie twee knelpunten die door het Rijk geadresseerd moeten worden voordat een aanpak gericht op legalisatie van PAS-melders effectief kan zijn:

- Additionaliteitsvereiste. In dit kader is een geborgd maatregelenpakket van het Rijk noodzakelijk.
- Ontbreken van mogelijkheden om emissiearme stalsystemen en reducerende maatregelen te vergunnen. Onderzoek en handreikingen van het Rijk zijn nodig om dit soort stalsystemen in vergunningverlening te kunnen borgen.
- *Wat heeft uw provincie nodig om de verlenging van de termijn effectief te kunnen benutten?*

Een effectief maatregelenplan van het Rijk gericht op het oplossen van genoemde knelpunten en een samenhangend plan voor legalisatie van PAS-melders. Duidelijkheid over de verantwoordelijkheden die het Rijk invult en hoe de provincie hierin kan ondersteunen. Die verantwoordelijkheden zijn in het huidige voorstel onvoldoende helder.

Bestuurlijke lasten

- *Hoe beïnvloedt de verlenging van de termijn de administratieve procedures en werklast binnen uw provincie?*

De werklast neemt toe, bijvoorbeeld door het ondersteunen van de zaakbegeleiders, maar ook door immer toenemende onrust en vragen vanuit PAS-melders en andere partijen, mogelijke schadeclaims, handhavingverzoeken en complexere procedures om tot natuurvergunningen (legalisering) te komen.

Impact stakeholders

- *Hoe verwacht uw provincie dat de verlenging van de termijn de verschillende belanghebbenden zal beïnvloeden?*

Verlenging zal alleen geaccepteerd worden indien de extra termijn een beter perspectief biedt op een uiteindelijke oplossing. Dat wil zeggen dat er een effectief programma komt te liggen t.b.v. legalisatie en op basis daarvan de mogelijkheden worden vergroot om af te zien van handhaving.

Juridische aspecten

- *Ziet uw provincie juridische of procedurele obstakels bij de uitvoering van de voorgestelde wetswijziging? Zo ja, kunt u deze toelichten?*

Zie voorgaande.

Verder: de Raad van State heeft bepaald dat legalisering vóór half 2025 moet plaatsvinden om te vermijden dat handhavend opgetreden moet worden. Uitstel van deze legaliseringstermijn heeft alleen zin als ook de juridische grondslag in tijd verschuift om af te mogen zien van handhaving. De beperkte effectiviteit van de voorgestelde aanpak i.c.m. met de doorlooptijd van het wetgevingsproces (inwerkingtreding wet pas over 1,5 jaar?) maken dat de mogelijkheden om nog af te zien van handhaving er niet of nauwelijks zijn.