

Directoraat Generaal
Landelijk Gebied en Stikstof

Aan de Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

Auteur

[Redacted signature block]

TER BESLISSING
Datum aangemaakt
10 april 2026

Kenmerk
DGLGS / 105746415

nota
TER BESLISSING

Openbare beslisnota concept opvolger
legalisatieprogramma PAS-melders

Kopie aan

Parafenroute

[Redacted signature block]

Bijlage(n)

Aanleiding

Met het vaststellen van de wijziging Omgevingswet (maatwerk PAS-projecten) op 10 februari 2026 heeft u de wettelijke opdracht om een opvolger van het legalisatieprogramma vast te stellen. Met de Tweede en Eerste Kamer is afgesproken dat dit programma uiterlijk voor de zomer wordt vastgesteld en dat het concept vóór mei met hen wordt gedeeld en voor internetconsultatie wordt aangeboden.

Geadviseerd besluit

U kunt de Kamerbrief ondertekenen en naar de Tweede Kamer en Eerste Kamer. Als de bijlage kunt u het conceptprogramma toevoegen.

Kernpunten

- Met deze Kamerbrief informeert u beide kamers der Staten-Generaal over het conceptprogramma dat gelijktijdig wordt aangeboden voor internetconsultatie gedurende een periode van zes weken.
- Het conceptprogramma heeft een vergelijkbaar doel als het verlopen legalisatieprogramma, namelijk het in een legale situatie brengen van de PAS-melders.
- Daar waar het verlopen legalisatieprogramma zich 'enkel' richtte op het legaliseren van de melding met vrijgemaakte ruimte, zet dit conceptprogramma breder in op verschillende type oplossingen die ervoor zorgen dat de PAS-melder in een legale situatie terechtkomt.
- Het programma schetst de verschillende oplossingsrichtingen en gaat in op de manieren waarop Rijk en provincies de PAS-melders ondersteunen, onder andere via Rijkszaakbegeleiding, de Regeling provinciale maatregelen PAS-melders en (eventuele) nader te verkennen financiële regelingen.
- Voor de onderdelen van het programma met financiële gevolgen geldt dat besluitvorming over de financiën plaatsvindt na het delen van het

conceptprogramma met de Staten-Generaal en de start van de internet consultatie. Om deze reden worden er nog geen bedragen genoemd in het programma.

- Het programma geeft daarnaast een eerste schets van de mogelijke invulling van artikel 22.21a dat vraagt om een beschrijving van de manier waarop voor een legale status kan worden gezorgd voor projecten die door onrechtmatig overheidshandelen niet beschikken over een toereikende Omgevingsvergunning voor een Natura2000-activiteit (hfd. 5).
- Het programma bevat de volgende voorgenomen wijzigingen/aanvullingen ten opzichte van het verlopen legalisatieprogramma:
 - *Eerlijke verhaal*
Het conceptprogramma schetst in de introductie de mogelijkheden voor PAS-melders om in een legale situatie te komen. Dit zal niet in alle gevallen even makkelijk zijn. Omdat PAS-melders niet kunnen wachten op vrijgemaakte stikstofruimte, is het van belang dat zij in beweging komen en op zoek gaan naar een ander type oplossing. Het Rijk en provincies blijven hen hierin ondersteunen. De situatie kan zich helaas voordoen dat voor een PAS-melders zich geen andere alternatieven voordoen dan het (gedeeltelijk) beëindiging van de PAS-activiteit. Om dit zoveel mogelijk te voorkomen en andere type oplossingen te kunnen implementeren is het lostrekken van de vergunningverlening een cruciale randvoorwaarde. Hoe beter het lukt om de vergunningverlening in Nederland los te trekken, hoe sneller en hoe meer oplossingen voor PAS-melders provincies kunnen vergunnen. Daarom wordt nadrukkelijk de link gelegd met de ontwikkelingen binnen de Ministeriële Taskforce Landbouw, Natuur en Stikstof.
 - *Introductie verificatiedeadlines*
Het kabinet is voornemens deadlines te introduceren waarbinnen PAS-melders de benodigde informatie moeten aanleveren (1 oktober 2026). Het bevoegd gezag zal hen voor 15 januari 2027 berichten of zij positief of negatief geverifieerd zijn en dus officieel deel mogen nemen aan het nieuwe programma. Hiervoor is gekozen omdat de eerste stap in het verificatieproces nog niet in alle provincies is afgerond. Hierdoor is er nog geen compleet beeld van de opgave en weten sommige PAS-melders die zich hebben aangemeld voor het legalisatieprogramma niet of zij mogen rekenen op een oplossing van de overheid.
 - *Geen generieke openstelling van de aanmeldperiode voor het nieuwe programma*
Het kabinet is voornemens geen generieke nieuwe aanmeldperiode te starten voor het conceptprogramma. Dit betekent dat ondernemers die zich in 2022 bij de RVO hebben aangemeld voor het legalisatieprogramma én positief geverifieerd zijn (of voor 15 januari 2027 een positieve verificatie ontvangen) automatisch in aanmerking komen voor deelname aan het nieuwe (concept)

programma. Ook PAS-melders die na aanmelding van het bevoegd gezag een bestuurlijk rechtsoordeel hebben ontvangen dat zij geen oplossing nodig hebben, maar die door verandering in jurisprudentie momenteel niet meer rechtsgeldig zijn, komen automatisch in aanmerking voor deelname. Ondernemers die deel mogen nemen aan het programma hoeven zich niet opnieuw te melden.

- *Inzet vrijgemaakte ruimte uit Srv en MGA*
Het kabinet is voornemens om de niet-additionele ruimte uit de subsidie sanering varkenshouderij (Srv) naar natuur te laten vloeien. Aanvullend is besloten om de vrijgemaakte ruimte uit de Maatregel Gerichte Aankoop (MGA-1) niet te registreren in de SSRS-bank, maar volledig naar de natuur te laten vloeien. De ruimte kan nu niet worden gebruikt voor toestemmingverlening omdat de ruimte of niet ruimtelijk overeenkomt met de depositie van de PAS-melder of de ruimte niet additioneel is. Met dit voorgenomen besluit worden aanvullende stappen gezet op stikstofreductie en natuurherstel én is in concrete gevallen het gemotiveerd afwijzen van handhavingsverzoeken tegen PAS-melders mogelijk.
- *Financiële paragraaf*
De financiële besluitvorming rond de Taskforce Landbouw, Natuur en Stikstof vindt plaats na de start van de internetconsultatie en het aanbieden van het conceptprogramma aan beide Kamers. Maatregelen voor concept opvolger legalisatieprogramma lopen hierin mee. Om deze reden worden er nog geen bedragen genoemd in het programma. In het programma is de intentie opgenomen om de maatregelen die nu ter beschikking staan aan PAS-melders voort te zetten, zoals de inzet van Rijkszaakbegeleiding, het schadeloket en de RPMP. Aanvullend wordt aangekondigd dat aanvullende maatregelen worden verkend zoals een financieringsregeling en een specifieke beëindigingsregeling voor PAS-melders.
- *Invulling art. 22.21a*
De overheid heeft momenteel beperkt tot geen zicht op de ondernemers die door onrechtmatig overheidshandelen niet beschikken over een toereikende vergunning. Daarom is het kabinet voornemens eerst te verkennen hoe we deze ondernemers in beeld kunnen brengen, waarna er keuzes gemaakt kunnen worden over wat de overheid voor deze groep kan betekenen en wat daarvoor nodig is. Hoofdstuk 5 presenteert de eerste denklijnen waarlangs deze groep mogelijk geholpen kan worden, te weten: de ontwikkelingen binnen de Taskforce Landbouw, Natuur en Stikstof die op termijn vergunningverlening los trekt; het betrekken van deze projecten in gebiedsprocessen en verkend een mogelijke verbreding van de aanpak op PAS-melders.

Toelichting

Introductie verificatiedeadlines

- Het kabinet is voornemens verificatiedeadlines te introduceren.
- Het alternatief is om geen verificatiedeadlines te introduceren. Dit betekent dat ondernemers in onzekerheid blijven of ze een terechte PAS-melder zijn, terwijl ze geen gebruik kunnen maken van de middelen of maatregelen die voor PAS-melders ingericht zijn. Daarnaast kan er (nog) geen duidelijk beeld rond de opgave worden gevormd en gaat het niet afronden van het verificatieproces in tegen meerdere toezeggingen in de Kamer om deze zo snel mogelijk af te ronden.
- Eventuele risico's van het toevoegen van deadlines rond de eerste stap van het verificatieproces zit hem mogelijk in dat bepaalde provincies hun capaciteit op het verificatieproces hebben afgeschaald. Tegelijkertijd zijn deze data afgestemd met input van de verschillende provincies.

Geen generieke openstelling aanmeldperiode voor het nieuwe programma

- Het kabinet is voornemens om geen generieke nieuwe aanmeldperiode te starten voor het conceptprogramma.
- Het alternatief is een nieuwe aanmeldperiode voor het programma. Dit zou op gespannen voet staan met de verificatiedeadlines. Provincies wordt in dit geval gevraagd de eerste stap van de verificatie af te ronden, terwijl tegelijk het aantal dossiers dat zij moeten beoordelen toeneemt als er een nieuwe aanmeldperiode komt.
- Het eventuele risico zit op dat er mogelijk PAS-melders zijn die na aanmelding voor het programma dachten dat zij een oplossing hadden, maar die door verandering in jurisprudentie momenteel niet meer rechtsgeldig zijn, en die zich op *eigen initiatief* hebben teruggetrokken uit het programma.

Inzet vrijgemaakte ruimte uit de Srv en MGA

- Het kabinet is voornemens om de niet-additionele ruimte uit de Srv en de gehele MGA naar natuur te laten vloeien.
- De alternatieven zijn 1) het beschikbaar houden van de vrijgemaakte ruimte uit de Srv en MGA voor toestemmingverlening óf 2) provincies laten beslissen over de beschikbaarheid van de vrijgemaakte ruimte uit deze maatregelen. Voor alternatief 1 geldt dat de de vrijgemaakte ruimte niet inzetbaar is, omdat er geen ruimtelijke match is (Srv) en additionaliteit niet kan worden aangetoond (Srv en MGA). Voor alternatief 2 geldt dat dit mogelijk leidt tot verschillen tussen provincies over de inzetbaarheid van de ruimte terwijl voor sommige PAS-melders geldt dat er ruimte uit meerdere provincies nodig is om de melding te legaliseren of om handnavingsverzoeken gemotiveerd af te wijzen.
- Eventuele risico's die zitten op het laten vloeien naar de natuur van de niet-additionele ruimte uit de Srv en de gehele MGA zitten op het feit dat de ruimte niet gebruikt kan worden voor toestemmingverlening op het moment dat vergunningverlening in Nederland wel weer mogelijk wordt. De verwachting is echter dat wanneer het lukt om de vergunningverlening

los te trekken, dat de PAS-melding met de andere type oplossingen ook in een legale situatie belandt.

Kenmerk
DGLGS / 105746415

Financiële paragraaf

- In het coalitieakkoord zijn geen middelen specifiek voor PAS-melders gereserveerd. Om die reden zal het legalisatieprogramma moeten worden gefinancierd uit de post "flankerend en overig".
- Definitieve besluitvorming over toekenning van eventuele financiële middelen rond de opvolger van het legalisatieprogramma loopt mee in de integrale besluitvorming van de Taskforce Landbouw, Natuur en Stikstof.
- In het conceptprogramma is de intentie opgenomen om de maatregelen die nu ter beschikking staan aan PAS-melders voort te zetten en aanvullende maatregelen te verkennen.
- Er zijn geen alternatieve dekkingsbronnen beschikbaar.

Invulling art. 22.21a

- Het kabinet is voornemens om een verkenning te starten om helder te krijgen hoe groot deze groep ondernemers is, hoe deze bedrijven eruitzien en wat de overheid voor deze groep kan betekenen en wat daarvoor nodig is.
- De mogelijke oplossingsrichtingen en de mogelijke doelgroepen van art. 22.21a worden meegenomen in de verkenning.
- Eventueel risico zit op dat de staat van de natuur in Nederland eerst verbeterd moet worden alvorens additionaliteit kan worden aangetoond en provincies weer vergunningen kunnen verstrekken. De mate waarin dit lukt bepaalt de mate waarin de overheid iets voor deze groep kan betekenen. Hoe beter het lukt om Nederland van het slot te krijgen, hoe sneller deze projecten in een legale situatie kunnen worden gebracht.