

Concept opvolger legalisatieprogramma (werktitel)

2026 – 2028

Concept

CONCEPT

Inhoud

Concept opvolger legalisatieprogramma (werktitel)	1
1. Inleiding.....	3
1.1 Leeswijzer	6
1.2 Wettelijke basis	6
2. De opvolger van het legalisatieprogramma	7
2.1 Verificatie	7
2.2 Het bieden van een passende oplossing	9
2.3 Inzet afzien van handhaving.....	10
3. Oplossingen binnen het programma	12
3.1 Reduceren binnen de huidige referentiesituatie (intern salderen)	12
3.2 Extern salderen	14
3.3 (Gedeeltelijke) Beëindiging	16
3.4 Verplaatsen	16
3.5 Niet-agrarische PAS-melders.....	17
3.6 Overzicht regelingen	18
4. Wat doet de overheid om de PAS-melders te ondersteunen?	19
4.1 Persoonlijke ondersteuning	19
4.2 PAS-akkoord	20
4.3 Bestaande financiële middelen	20
4.4 Aanvullende financiering.....	21
4.5 Bronmaatregelen	23
4.6 Andere ontwikkelingen vergunningstelsel.....	24
5. Inzet overige projecten die door onrechtmatig overheidshandelen niet beschikken over een toereikende natuurvergunning	25
6. Governance en monitoring.....	27
6.1 Governance	27
6.2 Monitoring	27
7. Bijlagen	29
7.1 Ontstaansgeschiedenis PAS-meldersproblematiek	29
7.2 Verificatieproces.....	30

1. Inleiding

Nederlandse ondernemers werken hard voor de welvaart van ons land, en laten zien dat duurzame voedselproductie, gezond ondernemerschap en het versterken van de natuur hand in hand gaan. Soms hebben deze ondernemers door een samenloop van omstandigheden geen toereikende Omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit. Meestal gaat het daarbij om agrarische ondernemers, soms ook niet. In bepaalde gevallen kan onrechtmatig overheidshandelen de oorzaak zijn van het feit dat de bedrijfsvoering geheel of gedeeltelijk als formeel illegaal wordt aangemerkt. Het meeste bekende voorbeeld zijn de PAS-melders, maar er zijn ook andere projecten die door onrechtmatig overheidshandelen niet beschikken over een natuurvergunning (hfd. 5).

Het Rijk en de provincies zijn samen verantwoordelijk voor het oplossen van de PAS-meldersproblematiek. Ondernemers die te goeder trouw hebben gehandeld zijn buiten hun schuld om in een illegale situatie beland. Kort na het vallen van het Programma Aanpak Stikstof (PAS) hebben Rijk en provincies zich gecommitteerd aan het oplossen van deze situatie. De opdracht voor het legaliseren van deze activiteiten werd opgenomen in de Wet natuurbescherming en in 2022 werd het legalisatieprogramma PAS-melders vastgesteld. Het legalisatieprogramma had als doel om binnen drie jaar bronmaatregelen te treffen waarmee stikstofruimte werd vrijgemaakt. Met deze vrijgemaakte stikstofruimte zouden PAS-meldingen gelegaliseerd worden.

Het legaliseren van PAS-meldingen met vrijgemaakte ruimte is de afgelopen jaren onvoldoende gelukt. Daar zijn een aantal redenen voor. Allereerst zijn er te weinig maatregelen getroffen waardoor de stikstofdepositie op stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden niet genoeg is verminderd. Daarnaast heeft een verschuiving van juridische inzichten geleid tot striktere regels voor vergunningverlening rond stikstofdepositie.

Dit heeft te maken met additionaliteit. In de kern houdt het additionaliteitsvereiste in dat vóórdat stikstofruimte ingezet kan worden voor een vergunning (bijvoorbeeld voor een PAS-melder), eerst moet worden onderbouwd dat er voldoende natuurmaatregelen zijn (of op korte termijn worden) getroffen om de natuurdoelen in die Natura 2000-gebieden te halen. Dat kunnen zowel natuurherstellende maatregelen in het gebied zelf, als stikstofreducerende maatregelen zijn. Uit ecologisch onderzoek is de afgelopen jaren gebleken dat de staat van de natuur juist verslechterd is, waardoor heel lastig aan het additionaliteitsvereiste kan worden voldaan. Bovendien: om een PAS-melding te legaliseren met vrijgemaakte ruimte moet die ruimte niet alleen additioneel zijn, maar ook op exact dezelfde hexagonen zitten als waar de stikstofdepositie van de gemelde activiteit plaatsvindt. Daarnaast moet er ook nog voldoende ruimte zijn vrijgekomen op de juiste hexagoon. Dit is nu (heel vaak) niet het geval.

Door deze oorzaken is het slechts bij zeven PAS-melders gelukt om hen een vergunning te geven met vrijgemaakte ruimte. Er is dus een andere, bredere aanpak nodig. Met het nieuwe programma gaan we het anders doen, waarbij er op meerdere manieren gezocht wordt naar een oplossing voor de feitelijk illegale situatie. Hierbij passen we maatwerk toe. Dé PAS-melder bestaat immers niet. Elke PAS-melding is uniek en vraagt om een persoonlijke aanpak. Er wordt per ondernemer gekeken welke oplossing het beste bij de bedrijfsspecifieke situatie en de wensen van de ondernemer past. De opvolger van het legalisatieprogramma faciliteert deze aanpak.

Dit programma is onderdeel van de bredere aanpak waar de Taskforce Landbouw, stikstof en natuur aan werkt. Het biedt handvaten om met maatwerk bedrijven naar een legale situatie te helpen. Daarnaast werkt het kabinet aan aanvullende stikstofmaatregelen waarvan de depositiereductie juridisch houdbaar is geborgd, om de noodzakelijke stikstofreductie en natuurherstel te realiseren en daarmee de juridische ruimte voor vergunningverlening te herstellen. Dit is randvoorwaardelijk voor het succes van de opvolger van het legalisatieprogramma waar voor een groot deel van de oplossingen een vergunning moet worden afgegeven. Hoe beter het lukt om de vergunningverlening in Nederland vlot te trekken, hoe sneller en meer oplossingen voor PAS-melders provincies kunnen vergunnen.

Het doel van het programma blijft hetzelfde: Rijk en provincies willen PAS-melders een structurele oplossing bieden waarmee de PAS-melder in een legale situatie terechtkomt. Deze opdracht is nogmaals in de wet vastgelegd. Met de wijziging van artikel 22.21 Omgevingswet ten behoeve van de Maatwerkaanpak PAS-projecten is de wettelijke termijn voor het uitvoeren van de in het programma opgenomen maatregelen verlengd tot 1 maart 2028.

Om ervoor te zorgen dat in maart 2028 alle positief geverifieerde PAS-melders zicht hebben op een legale situatie is het noodzakelijk dat er een doorbraak geforceerd wordt in het dossier en dat PAS-melders persoonlijk worden bijgestaan in het proces van begin tot het eind, van de verificatie tot aan het implementeren van de oplossing die voor een structurele oplossing zorgt. Dit vraagt om duidelijkheid. Duidelijkheid over de mogelijkheden waarop de PAS-melder in een legale situatie terechtkomt.

Helaas zijn in sommige gevallen de oplossingen beperkt, maar het Rijk en de provincies zetten alles op alles om PAS-melders te ondersteunen in het vinden van een geschikte oplossing. Het is daarmee een belangrijke stap richting een oplossing waarbij Rijk en provincies de PAS-melders zo goed mogelijk ondersteunen.

We lossen eerst acute problemen op: handhavingsverzoeken

Helaas worden sommige PAS-melders geconfronteerd met handhavingsverzoeken. Zowel Rijk als provincies doen er alles aan om dit te voorkomen, aangezien PAS-melders buiten hun schuld zonder volledige vergunning zitten. Met een goede onderbouwing kunnen handhavingsverzoeken worden afgehouden. Hoewel dit een tijdelijke oplossing is, is die tijdelijke ruimte essentieel voor PAS-melders om samen met het Rijk en de provincie tot een structurele oplossing te komen.

De afgelopen jaren heeft het Rijk meerdere natuurmaatregelen getroffen die leiden tot stikstofreductie. Te denken valt aan de subsidie voor sanering varkenshouderijen (Srv) en de maatregel gerichte aankoop (MGA-1). Deze depositiedaling kan helpen om te laten zien dat handhaving niet evenredig is met het natuurbelang, omdat er al stappen worden gezet om de natuur te behouden en verbeteren. Een voordeel van de motivatie via (natuur)maatregelen is dat hierbij niet hoeft te worden voldaan aan het additionaliteitsvereiste. Door de inzet van depositiedaling via natuurmaatregelen en deze inzichtelijk te maken krijgen provincies meer mogelijkheden om handhavingsverzoeken te beoordelen en gemotiveerd af te wijzen.

Daarnaast ontstaan er, naarmate de druk op de natuur afneemt, meer en snellere mogelijkheden om PAS-melders te helpen. De ruimte uit de Srv en MGA-1 die nu wordt ingezet voor natuurherstel draagt daarmee dus óók bij aan het creëren van structurele oplossingen voor PAS-melders.

Daarna de grote slag: op naar oplossingen door maatregelen gericht op stikstofreductie en natuurherstel

PAS-melders verdienen bij een structurele en juridisch houdbare oplossing. Daar wordt met de maatwerkaanpak in samenwerking met PAS-melders, indien gewenst met ondersteuning van een zaakbegeleider, en provincies, aan gewerkt. De ruimte uit de Srv en MGA-1 wordt nu als eerste beschikbaar gesteld voor de natuur. Daarnaast gaat de Taskforce Landbouw, stikstof en natuur aan de slag met een verder maatregelen pakket om de vergunningverlening los te krijgen. Hiermee worden meer oplossingen inzetbaar om PAS-melders van juridisch zekere oplossingen te voorzien.

Deze verlenging is eenmalig

In februari 2026 is de wet inwerking getreden waarmee de wettelijke termijn voor het uitvoeren van de maatregelen om PAS-melders te legaliseren is verlengd tot maart 2028. Op dit moment kan er niet worden uitgegaan dat de wettelijke termijn nóg een keer verlengd wordt. Het is daarom belangrijk dat zoveel mogelijk PAS-melders andere mogelijkheden verkennen waarop hun activiteit in een legale situatie terechtkomt. Met de opvolger van het legalisatieprogramma wordt beoogd om alle positief geverifieerde PAS-melders in maart 2028 zicht op een legale situatie te bieden.

Daarbij wordt erkend dat het uitzicht op een legale situatie impliceert dat deze situatie in maart 2028 nog niet volledig gerealiseerd hoeft of kan zijn.

Oplossingen zijn soms beperkt

Met de opvolger van het legalisatieprogramma wordt beoogd alle positief geverifieerde PAS-melders in maart 2028 zicht op een legale situatie te bieden. In de opvolger van het legalisatieprogramma is een breed scala aan oplossingen opgenomen die allen ervoor kunnen zorgen dat de PAS-activiteit in een legale situatie terecht komt. Dit betekent niet per definitie dat alle oplossingen voor alle PAS-melders open staan. Dit hangt onder andere af van de locatie van de PAS-melder; op welke Natura 2000-gebieden er depositie plaatsvindt; de grootte en aard van de PAS-melding en de wensen van de ondernemer zelf. Provincies en, indien gewenst, zaakbegeleiders zetten zich tot het uiterste in om de oplossing mogelijk te maken die het best bij de bedrijfsspecifieke situatie van de PAS-melder past. Dit betekent helaas niet dat de oplossing die het beste past, ook door de ondernemer als meest gewenste oplossing wordt gezien.

De situatie kan zich helaas voordoen dat voor een PAS-melder zich geen alternatieven voordoen anders dan het (gedeeltelijk) beëindigen van de PAS-activiteit. Ook in deze gevallen staan Rijk en provincies, indien gewenst met behulp van een zaakbegeleider, klaar te ondersteunen. Bijvoorbeeld het indienen van de schadeclaim bij de Commissie Schadevergoeding PAS of bij het vinden van een geschikte beëindigingsregeling.

Het oplossen van additionaliteit

Het Kabinet heeft de Taskforce Landbouw, Natuur en Stikstof de opdracht gegeven om Nederland van het stikstofslot te halen. Momenteel is het verlenen van een vergunning complex, waardoor ook een groot aantal oplossingen binnen de opvolger van het legalisatieprogramma nog niet overal implementeerbaar is. Om vergunningen te verlenen is het noodzakelijk dat er maatregelen worden getroffen gericht op stikstofreductie en natuurherstel. Hierdoor kan verslechtering voor meer gebieden worden uitgesloten wat vergunningverlening op meer plekken mogelijk maakt. Daar wordt ten tijde van het schrijven van de opvolger van het

legalisatieprogramma nog hard aan gewerkt. Dit betekent dat dit programma in samenhang moet worden gezien met de uitkomsten waar de Taskforce voor de zomer mee komt. Eventuele nieuwe wet- en regelgeving gaat ook voor PAS-melders gelden. De ontwikkelingen binnen de Taskforce kunnen positieve effecten hebben op de termijn en de mogelijkheden waarop de PAS-melder in een legale situatie terechtkomt.

Tegelijkertijd geldt ook dat de stappen die provincies en PAS-melders zetten om de PAS-activiteit in een legale situatie te brengen gepaard gaan met stikstofreductie. In die zin dragen de stappen die worden gezet over de bandbreedte van dit programma bij aan het doel om in weer nieuwe economische en maatschappelijke ontwikkelingen mogelijk te maken in Nederland.

1.1 Leeswijzer

Dit programma bestaat uit zeven onderdelen. Na de samenvatting en deze inleiding die het onderwerp beschrijft en het juridische kader biedt, omschrijft hoofdstuk 2 het verificatieproces en de verschillende manieren waarop er sprake kan zijn van een oplossing. Hoofdstuk 3 bevat een omschrijving van de verschillende oplossingen die in theorie beschikbaar zijn om in een legale situatie terecht te komen. Hoofdstuk 4 omschrijft de verschillende manieren waarop Rijk en provincies de zoektocht naar een passende oplossing ondersteunen. Hoofdstuk 5 geeft inzicht in de manier voor andere projecten die door onrechtmatig overheidshandelen niet beschikken over een toereikende omgevingsvergunning voor een N2000-gebied naar een legale situatie kunnen. Hoofdstuk 6 beschrijft de governance waarna hoofdstuk 7 afsluit met een aantal bijlagen.

1.2 Wettelijke basis

De wettelijke basis voor de opvolger van het legalisatieprogramma ligt in artikel 22.21 van de Omgevingswet. Hierin ligt de opdracht voor de Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur om samen met de Gedeputeerde Staten van de provincies zorg te dragen voor het legaliseren van projecten of activiteiten waarvoor ten tijde van het PAS geen natuurvergunning nodig was vanwege hun geringe stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden. Hieronder vallen zowel de PAS-melders als de meldingsvrije activiteiten.

De opvolger van het legalisatieprogramma geeft aan op welke manier er een oplossing wordt geboden aan de PAS-melders zodat zij niet langer een (deels) illegale bedrijfsvoering hebben. Dit gebeurt zowel door het nemen van maatregelen zoals opgenomen in artikel 22.21 OW als door een maatwerkaanpak per PAS-melder met instrumenten waarvoor geen specifieke wettelijke basis vereist is.

Aanvullend vraagt artikel 22.21a OW om een beschrijving hoe voor een legale status kan worden gezorgd voor andere projecten waarvoor degene die het project heeft gerealiseerd, als gevolg van onrechtmatig overheidshandelen niet beschikt over een toereikende omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit.

2. De opvolger van het legalisatieprogramma

PAS-melders die zich voor 1 december 2022 hebben aangemeld voor het legalisatieprogramma worden geverifieerd om hun status als PAS-melder vast te stellen en de opgave in kaart te brengen. Hierna kan de PAS-melder, samen met provincies en, indien gewenst, met ondersteuning van een zaakbegeleider, kijken wat nodig is om diens bedrijf te legaliseren. De oplossingen die onderdeel zijn van de maatwerkaanpak staan hierin centraal. Het doel is om de PAS-activiteit van de melder in een legale situatie te krijgen. Dit hoofdstuk omschrijft de verificatie, de passende oplossingen waar in dit programma naar wordt gewerkt en de inzet op afzien handhaving.

2.1 Verificatie

PAS-melders konden zich tot 1 december 2022 bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) aanmelden voor deelname aan het oorspronkelijke legalisatieprogramma PAS-melders. Nadat de gegevens van de PAS-melding zijn aangeleverd, is het de taak van het bevoegd gezag om te controleren of de melding voldoet aan de criteria en daarmee in aanmerking komt voor legalisatie. Dit is de eerste stap van het proces, het controleren of de aanmelder een terechte PAS-melder is en ondersteuning vanuit de overheid mag verwachten in het oplossen van de situatie.

Het verificatieproces zoals opgesteld voor het oorspronkelijke legalisatieprogramma (2022) blijft ongewijzigd (zie bijlage 8.2).¹ Het verantwoordelijke bevoegd gezag verifieert de melding en PAS-melders worden geïnformeerd over de uitkomst (stap 1). Bij een positieve verificatie, wordt eerst door het bevoegd gezag nagegaan of een maatwerkoplossing nog nodig is en/of er de mogelijkheid tot legalisatie voordoet (stap 2). Zo kan uit de zogeheten 'voortoets' blijken dat op grond van objectieve gegevens kan worden uitgesloten dat een plan of project, afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten, significante gevolgen heeft voor een Natura 2000-gebied. In dat geval is de activiteit vergunningsvrij.

Er wordt voor dit programma geen nieuwe aanmeldingsprocedure gestart. Zij die nog steeds positief geverifieerd deelnemer zijn van het voormalige legalisatie programma PAS-melders en zij die nog wachten op de afronding van hun verificatie komen automatisch in aanmerking voor deelname aan de opvolger van het legalisatieprogramma. Ook deelnemers aan het voormalige legalisatieprogramma die bericht hebben ontvangen van het bevoegd gezag dat zij een oplossing hadden, maar die door verandering in jurisprudentie momenteel niet meer rechtsgeldig blijkt, komen automatisch in aanmerking voor deelname. Zij kunnen zich weer melden bij het betrokken bevoegd gezag. Voor hen die nog niet zijn geverifieerd moet eerst worden vastgesteld dat zij definitief kunnen deelnemen aan het programma.

Het is sommige provincies om verschillende redenen nog niet gelukt om alle ondernemers die zich gemeld hebben voor het legalisatieprogramma antwoord te geven op de vraag of zij ook voor een oplossing via het programma in aanmerking komen. Provincies en het Rijk vinden het belangrijk dat ondernemers duidelijkheid krijgen of zij via het programma van de overheid geholpen worden om tot een legale situatie te komen of niet. Dit is ook voor belang voor het in beeld krijgen van de opgave.

De opvolger van het legalisatieprogramma hanteert daarbij de navolgende termijnen:

¹ Zie Artikel 3.69 Omgevingsregeling

1. **Informatieverstrekking (1 oktober 2026):** Uiterlijk op 1 oktober 2026 dienen de voor de verificatie benodigde gegevens en bescheiden door het bevoegd gezag (de provincie) te zijn ontvangen. Deze informatie is noodzakelijk voor de vaststelling of een aanmelding voldoet aan de criteria voor overheidsondersteuning bij het legaliseren van de betreffende melding. Als de benodigde informatie niet voor deze datum wordt verstrekt, kan de aanmelding buiten behandeling worden gelaten.
2. **Besluitvorming verificatie (15 januari 2027):** Uiterlijk op 15 januari 2027 dient de provincie de aanmelder schriftelijk in kennis te stellen van het resultaat van de verificatie. Dit betreft het oordeel of de aanmelder, volgens stap 1 van het verificatieproces, al dan niet is gekwalificeerd als een terechte PAS-melder.

Deze deadlines zijn belangrijk voor de inzet van maatwerk en het evalueren van de bestaande maatregelen en instrumentarium. Voorkomen moet worden dat ondernemers te lang in verificatie blijven hangen en niet weten waar zij aan toe zijn. Voor provincies is het van belang om te weten hoe groot hun opgave is en waar welke maatregelen nodig zijn en hoe zij het instrumentarium en budgetten moeten verdelen. Daarom wordt ervoor gekozen met deadlines voor helderheid te kiezen.

Wanneer de juiste gegevens niet voor 1 oktober 2026 bij het bevoegd gezag zijn aangeleverd, is het bevoegd gezag niet in staat vast te stellen dat een aanmelding positief geverifieerd kan worden. In dit geval heeft het bevoegd gezag geen andere mogelijkheid dan een negatieve verificatie af te geven. De aanmelding van de onderneming komt hiermee te vervallen. Voor 15 januari 2027 zal het desbetreffend bevoegd gezag de PAS-melder en het Rijk informeren over de uitkomst van de verificatie.

Eventuele kosten bij aanleveren informatie t.b.v. stap 1 verificatie

Eventuele extra (advies)kosten die voortkomen uit het aanleveren van de benodigde informatie ten behoeve van de verificatie, kunnen PAS-melders indienen bij de Commissie Schadevergoeding PAS-melders. De commissie behandelt dit verzoek en brengt hierover advies uit aan de Minister van Landbouw, Voedselzekerheid, Visserij en Natuur.

In 2021/2022 heeft het Rijk een eenmalige vergoeding van €1.600,- aan PAS-melders aangeboden voor het aanleveren van (aanvullende) gegevens. Er is voor gekozen om een dergelijk bedrag niet nog een keer beschikbaar te stellen, aangezien dit de ondernemers die zich hebben aangemeld voor het legalisatieprogramma en de informatie nog niet volledig hebben aangemeld, oneerlijk financieel bevoordeelt. Het kan ook na de eerste stap in het proces (verifiëren of een aanmelder ook terecht PAS-melder is) noodzakelijk zijn om informatie aan te leveren bij het bevoegd gezag. Bijvoorbeeld om de specifieke opgave van het bedrijf concreter in beeld te krijgen voor legalisatie of voor een maatwerkoplossing.

2.2 Het bieden van een passende oplossing

PAS-melders zijn buiten hun schuld om in een situatie terecht gekomen waar (een deel van) hun activiteit illegaal is. De opvolger van het legalisatieprogramma zet zich in om de bedrijfsvoering van de PAS-melders weer in een legale situatie te krijgen. Er is sprake van een structurele oplossing wanneer:

1. De PAS-activiteit beschikt over een Omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit;
2. De PAS-activiteit binnen een eerdere, voor Natura 2000-vergunning vigerende, referentiesituatie valt zoals een natuurvergunning of milieutoestemming;
3. De PAS-activiteit vergunningvrij is en de melder daarover bericht heeft ontvangen van het bevoegd gezag; of
4. De PAS-activiteit is definitief beëindigd.

Voor de eerste vorm van een legale situatie betekent dit dat PAS-melders beschikken over een toereikende Omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit eventueel met een specifiek voorschrift. Dit betekent niet per sé dat de bedrijfsomvang zoals gemeld ten tijde van het PAS in zijn geheel legaal kan worden uitgevoerd. Per casus wordt bekeken wat de ondernemer wil en wat mogelijk is om tot een legale situatie te komen. In sommige gevallen zal er moeten worden teruggegaan naar een eerdere vergunning qua stikstofdepositie en/of activiteit (referentiesituatie). Ook kan het mogelijk zijn dat er verdere reducties noodzakelijk zijn om aan de voorwaarden voor een vergunning te voldoen. Het zal dus niet altijd mogelijk zijn de gehele melding te legaliseren of te betrekken in de opgeloste activiteit. Voor de tweede oplossingsrichting geldt dat sommige PAS-melders precies de activiteit weer kunnen uitvoeren die zij voor het PAS vergund uitvoerde via een nog steeds rechtsgeldende en voor Natura 2000-omgevingsvergunning fungerende toestemming. In deze gevallen is teruggaan naar deze bedrijfsvoering ook een oplossing.

Daarnaast is een PAS-melding ook opgelost wanneer deze in een vergunningvrije situatie zit met betrekking tot de drukfactor stikstof. Te denken valt aan situaties waarin met een ecologische beoordeling in de voortoets aangetoond kan worden dat significant negatieve effecten op voorhand zijn uitgesloten, bijvoorbeeld door de inzet van natuurherstelmaatregelen. In dit soort gevallen ontvangt de PAS-melder een bericht van het bevoegd gezag en wordt de PAS-melding als afgehandeld beschouwd. In dit geval krijgt de PAS-melder geen vergunning, maar is er wel sprake van een oplossing over de bandbreedte van de opvolger van het legalisatieprogramma omdat de PAS-melder zich in een legale situatie bevindt.

Het kan ook zijn dat een PAS-melder ervoor kiest om deel te nemen aan een beëindigingsregeling of de PAS-activiteit te staken. Ook deze weg wordt onder dit programma gezien als een manier om naar een oplossing toe te werken.

Bij het bieden van een oplossing voor PAS-melders wordt uitgegaan van de vrijheid voor de PAS-melders om ook zelf te kijken wat mogelijk is voor diens bedrijf. De overheid stelt in dit programma middelen en mogelijkheden ter beschikking en staat in de toepassing hiervan naast de PAS-melder. Daarbij geldt dat de oplossingen die kunnen worden geïmplementeerd ook contextafhankelijk zijn en daar afhangen van de locatie van de PAS-melder, de grootte en aard van de melding en de wensen van de ondernemer. Samen met provincies en, indien gewenst, zaakbegeleiders worden de oplossingen in kaart gebracht die de PAS-activiteit in een legale situatie kunnen brengen. Het doel van dit programma is om voor alle PAS-melders in maart 2028 in beeld te hebben op welke manier hun PAS-activiteit aan wet- en regelgeving kan gaan voldoen. De gekozen oplossing hoeft in maart 2028 nog niet volledig geïmplementeerd te zijn.

Zicht op een structurele oplossing en, op termijn, een legale situatie

Met dit programma wordt beoogd om deelnemers een structurele oplossing te bieden waarmee zicht op een legale situatie ontstaat. Zolang een deel van de bedrijfsvoering van een deelnemer illegaal is, zijn zij kwetsbaar voor handhavingsverzoeken, krijgen zij lastig financiering en is bedrijfsovername complex. Het is daarom zaak dat er een einde komt aan de illegale bedrijfsvoering en dat de activiteit van deelnemers zo snel mogelijk voldoet aan wet- en regelgeving.

Voor een groot deel van de oplossingen zoals deze zijn opgenomen in het programma, is een vergunning nodig. Bevoegd gezagen (in de meeste gevallen, provincies) kunnen deze vergunningen pas afgeven zodra er genoeg maatregelen getroffen zijn gericht op stikstofreductie en natuurherstel. Dan kunnen provincies beoordelen dat de stikstofruimte die nodig is om de activiteit te legaliseren niet nodig is voor het voorkomen van (dreigende) verslechtering (additionaliteit).

Op dit moment is additionaliteit in veel gebieden in Nederland niet aan te tonen. Met de Taskforce Landbouw, Natuur en Stikstof worden voor de zomer van 2026 de eerste stappen gezet om Nederland stap voor stap van het slot te halen. De verwachting is dat met de inzet om Nederland van het slot te halen, additionaliteit op meer plekken in Nederland aangetoond kan worden en oplossingen de komende jaren geïmplementeerd kunnen worden.

Zicht op een oplossing: 1 maart 2028

Provincies en PAS-melders kunnen niet wachten op het moment dat overal in Nederland weer vergunningen kunnen worden verleend. Daarom wordt aan alle PAS-melders worden gevraagd om, indien gewenst met begeleiding van een zaakbegeleider, voor 1 maart 2028 een plan in te dienen bij het bevoegd gezag met welke oplossing zij hun bedrijfsvoering weer naar een legale situatie kunnen brengen. Hierbij geldt dat hoe concreter de gewenste oplossing is en hoe verder deze gevorderd is hoe succesvoller afzien van handhaving na 1 maart 2028 is.

Parallel werken provincies de vraag uit of er in maart 2028 zicht is op het kunnen aantonen van additionaliteit uiterlijk in 2030. Aan de hand hiervan kunnen PAS-melders hun plan bijsturen.

Zicht op een legale situatie: 31 december 2030

Wanneer de PAS-melder in maart 2028 de gewenste oplossing in beeld heeft én het bevoegd gezag stelt dat op termijn (uiterlijk 2030) additionaliteit kan worden aangetoond, ontstaat er zicht op een legale situatie omdat er duidelijkheid wordt geboden wanneer de overeengekomen oplossing geïmplementeerd kan worden. Dit betekent ook niet dat de gehele maatwerkoplossing op 1 maart 2028 geïmplementeerd en vergund hoeft te zijn. Hier is de periode tot en met 2030 voor bedoeld.

Wanneer een PAS-melder zich op 1 maart 2028 niet heeft gemeld bij het bevoegd gezag met een plan van aanpak rond de oplossing waarmee de PAS-melder in een legale situatie terecht komt, ontvangt de PAS-melder een brief dat het wachten op stikstofruimte uit de SSRS-bank, (gedeeltelijke) beëindiging en/of de Commissie Schadevergoeding PAS-melders als enige opties openstaan.

2.3 Inzet afzien van handhaving

Door het ontbreken van een toereikende omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit zien steeds meer provincies zich geconfronteerd met handhavingsverzoeken tegen PAS-

melders. Het blijft de inzet van Rijk en provincies om deze gemotiveerd af te wijzen. Uiteindelijk beoogt dit programma om voor alle positief geverifieerde PAS-melders een structurele oplossing te vinden waardoor alle lopende handhavingsverzoeken kunnen worden afgewezen en er geen grond meer bestaat om nieuwe handhavingsverzoeken in te dienen.

Eerder zag de afdeling bestuursrecht van de Raad van State aanleiding om bevoegd gezagen ruimte te geven om tot medio 2025 niet handhavend op te hoeven treden tegen PAS-melders. Deze bijzondere omstandigheden zagen onder meer op de rechtszekerheid die PAS-melders aan het PAS mochten ontlenen, de uitspraken van de overheid na de PAS-uitspraak van mei 2019 dat PAS-melders zouden worden gelegaliseerd en het legalisatieprogramma dat ervan uitging dat medio 2025 alle PAS-melders een natuurvergunning kunnen aanvragen. Met de verlenging van de wettelijke termijn voor het uitvoeren van de maatregelen waarmee PAS-melders gelegaliseerd kunnen worden en dit programma bevestigt de overheid de toewijding om PAS-melders van een structurele oplossing te voorzien.

Zicht op een legale situatie

Een geborgd pakket aan maatregelen gericht op stikstofreductie en natuurherstel is hierin een cruciale randvoorwaarde. Wanneer bevoegd gezagen kunnen aantonen dat de stikstofruimte die in sommige gevallen nodig is om een PAS-melding te legaliseren niet nodig is voor de natuur, kan deze oplossing immers vergund worden. Dit programma beoogt deelnemers van een structurele oplossing te voorzien waarmee de activiteit in een legale situatie terecht komt. Parellel werkt het kabinet aan het vlottrekken van de vergunningverlening waardoor het zicht op een legale situatie dichterbij komt. Wanneer deelnemers, indien gewenst, met ondersteuning van een zaakbegeleiding stappen zetten naar een oplossing toe kan mogelijk worden aangetoond dat er zicht is op een legale situatie. Ook als bij afloop van het programma de gekozen maatwerkoplossing nog niet (volledig) is geïmplementeerd kan met deze redeneerlijn in gevallen afzien van handhaving mogelijk blijven.

Belangenafweging PAS-melder en natuur

Voor sommige PAS-melders die geconfronteerd worden met een handhavingsverzoek is het zicht op een legale situatie wellicht nog te ver weg. In dit geval stelt de jurisprudentie dat het gemotiveerd afwijzen van het handhavingsverzoek mogelijk is, als er een redelijk evenwicht is tussen de bedrijfsbelangen van de PAS-melder aan de ene kant en het natuurbelang aan de andere kant. Dit kan worden aangetoond met het treffen van (natuur)maatregelen. Voor het betrekken van (natuur)maatregelen bij het afzien van handhaving hoeft niet te worden voldaan aan het additionaliteitsvereiste. Dit betekent dat als er voldoende ruimte op de juiste locatie beschikbaar is, deze niet kan worden gebruikt voor toestemmingverlening in verband met het additionaliteitsvereiste, maar wél voor het afzien van handhaving. Hierdoor zorgen natuurmaatregelen ook voor ademruimte voor PAS-melders terwijl zij bewegen richting een oplossing.

Om op korte termijn in een concreet aantal gevallen handhavingsverzoeken gemotiveerd af te wijzen, komt de vrijgemaakte ruimte uit de Srv en MGA ten goede aan de natuur. Dit is ook een nadrukkelijke wens van de provincies.

Met de presentatie van een maatregelenpakket in de zomer van 2026 komt een structurele oplossing voor PAS-melders dichterbij. Het bestaan van concreet zicht op legalisatie kan een reden zijn dat handhaving als onevenredig kan worden beschouwd. Met de inspanningen van de Taskforce is de verwachting dat in de toekomst deelnemers een structurele oplossing kan worden geboden waarmee handhavingsverzoeken tot het verleden behoren.

3. Oplossingen binnen het programma

Er is een enorme diversiteit aan PAS-melders. Soms gaat het om agrarische PAS-melders, soms om niet-agrarische PAS-melders. Dit vraagt om een diversiteit aan oplossingen. Dé PAS-melder bestaat immers niet. Zo zijn er PAS-melders die ten opzichte van hun referentiesituatie een relatief kleine uitbreiding onder het PAS-hebben gerealiseerd, maar er zijn ook PAS-melders die een meer grootschalige uitbreiding hebben gedaan of PAS-melders die zelfs de gehele activiteit onder het PAS gestart zijn. Hierdoor is de opgave per PAS-melder anders en is het casusafhankelijk of een PAS-melder over een eerdere referentiesituatie beschikt.

Omdat elke PAS-melder uniek is, wordt er ingezet op maatwerk om voor alle positief geverifieerde PAS-melders een structurele oplossing te vinden. Hierbij staat voorop dat het aan de PAS-melder zelf is om te kiezen op welke manier deze diens activiteit in een legale situatie wil brengen. Het Rijk ondersteunt hierin door maatregelen beschikbaar te stellen, subsidieregelingen open te zetten en door te ondersteunen in het verkennen van de opties door middel van de inzet van zaakbegeleiding. Uiteindelijk is het afhankelijk van de situatie van de PAS-melder (de locatie van het bedrijf, de grootte en aard van de PAS-melding en de wensen van de ondernemer) welke oplossing wanneer inzetbaar is. Hierin spelen de (on)mogelijkheden rondom vergunningverlening een belangrijke rol. Het is per situatie verschillend welke maatwerkoplossing tot een legale situatie en oplossing kan leiden.

Het perspectief op vergunningverlening in de verschillende provincies is een van de belangrijkste randvoorwaarde voor wanneer een oplossing inzetbaar is. Zo geldt voor het implementeren van emissiearme- of reducerende technieken (innovatie) dat deze geborgd moeten zijn om gebruikt te kunnen worden in een vergunningaanvraag en voor de oplossingen die leiden tot een vergunning moeten provincies kunnen onderbouwen dat de stikstofreductie niet nodig is om (dreigende) verslechtering van de natuur te voorkomen. Voor het laatste is het belangrijk dat er voldoende maatregelen worden getroffen gericht op stikstofreductie en natuurherstel. Binnen de Taskforce Landbouw, Natuur en Stikstof wordt hieraan gewerkt.

De mate waarin Nederland van het stikstofslot kan is bepalend voor de termijn waarop en de aard van de oplossing die voor een PAS-melder beschikbaar is/komt.

3.1 Reduceren binnen de huidige referentiesituatie (intern salderen)

Als een bedrijf dat stikstof uitstoot wil uitbreiden of zijn bedrijfsvoering wil wijzigen, dan moet worden onderzocht of dat gevolgen heeft voor Natura 2000-gebieden. Daarbij kunnen de stikstofgevolgen van het nieuwe project worden weggestreept tegen de stikstof die het oude, vergunde project op die locatie al veroorzaakte. Dat wordt intern salderen genoemd.

Bij intern salderen wordt de nieuwe activiteit beoordeeld ten opzichte van de reeds toegestane Natura 2000-activiteit op die locatie. Als de nieuwe activiteit zorgt voor een emissietoename, dan moet de emissie van de bestaande toegestane activiteit dusdanig verlaagd worden zodat de nieuw veroorzaakte depositie daar in zijn geheel binnen past. Dit wordt ook wel mitigeren of salderen genoemd. Om als PAS-melder gebruik te kunnen maken van intern salderen moet men beschikken over een eerdere toestemming (zoals een natuurvergunning of milieutoestemming van voor de aanwijsdatum van het betrokken natura 2000-gebied). Dit wordt de referentiesituatie genoemd.

Intern salderen is vergunningplichtig. Wanneer de PAS-activiteit met maatregelen die onder intern salderen vallen binnen de bestaande toestemming past, is er sprake van een

maatwerkoplossing. Bij vergunningverlening met intern salderen speelt het additionaliteitsvereiste. De ruimte uit de oude vergunning kan pas worden gebruikt voor een nieuwe vergunning als deze niet nodig is om (dreigende) verslechtering van de natuur te voorkomen. Daardoor kan het nodig zijn om niet slechts te reduceren tot de oude vergunning maar dat dit nog verder terug moet omdat een gedeelte van de ruimte uit de oude toestemming naar de natuur moet. Dit hangt af van de specifieke situatie en de betrokken Natura 2000-gebieden. Daarbij is de inzetbaarheid van de hieronder beschreven maatregelen ook altijd bedrijfsafhankelijk.

In het onderstaande wordt kort ingegaan welke maatregelen onder intern salderen vallen.

Innovatie (toepassen emissiearme/reducerende technieken)

Innovatie is het toepassen van emissiearme/reducerende technieken. Innovatie in de stal biedt mogelijkheden om de stikstofdepositie als gevolg van de bedrijfsactiviteit te verlagen. Dit maakt het mogelijk om binnen de referentiesituatie te komen, maakt het makkelijker om een vergunning aan te vragen of kan bijdragen om een vergunningvrije activiteit te worden. De inzet van emissiearme stalsystemen en technieken moet wel zorgen voor geborgde emissiedaling, de effecten moeten goed zijn vastgesteld en bewezen vaststaan. Het zal niet in alle gevallen mogelijk zijn om met innovatie het aantal diertallen van de PAS-melding te realiseren in een nieuwe vergunning. Dit is afhankelijk van de specifieke casus.

Voor het implementeren van geborgde en bewezen innovatieve technieken kunnen PAS-melders gebruik maken van subsidieregelingen gericht op stikstofreductie zoals deze onder de Regeling provinciale maatregelen PAS-melders 2024 mogelijk zijn. Het is afhankelijk van de provincie in hoeverre deze subsidieregeling ook openstaat.

Omschakelen

Het veranderen van soort bedrijf kan in sommige gevallen een lagere stikstofemissie betekenen waardoor het eenvoudiger is om een passende vergunning te krijgen of een vergunningvrije activiteit te worden. Omschakelen komt in verschillende vormen en de mogelijkheden zijn altijd afhankelijk van het type bedrijf van de PAS-melder.

Omschakelen naar een ander soort dier

Het houden van sommige soorten dieren veroorzaakt meer stikstofdepositie dan andere soorten dieren. Het omschakelen naar een ander soort dier kan in sommige gevallen een mogelijkheid bieden. Voor omschakeling is een subsidieregeling opgenomen in de Regeling provinciale maatregelen PAS-melders 2024. Het is afhankelijk van de provincie in hoeverre deze subsidieregeling ook openstaat.

Omschakelen naar een ander type bedrijf

Er zijn ook voorbeelden bekend van PAS-melders die stoppen met hun oorspronkelijke activiteit en omschakelen naar een ander type bedrijf. Bij omschakeling van veehouderij naar andere (agrarische) activiteiten kan gebruik worden gemaakt van een beëindigingsregeling (MGB) die de mogelijkheid biedt om met maximaal 15% van de oorspronkelijke stikstofemissie een nieuwe activiteit te starten. Voor omschakeling is een subsidieregeling opgenomen in de Regeling provinciale maatregelen PAS-melders 2024. Het is afhankelijk van de provincie in hoeverre deze subsidieregeling ook openstaat.

Omschakelen naar biologisch

Omdat een overstap van traditioneel naar biologische landbouw dikwijls ook een reductie in stikstofemissies betekent, kan het overstappen naar een biologische vorm van landbouw ook helpen bij het oplossen van de melding. We proberen via het maatwerkspoor PAS-melders die deze stap willen nemen te ondersteunen. Daarnaast biedt de RVO aanvullende subsidies en regelingen zoals het Investeringsfonds Duurzame Landbouw (IDL). Ook is er een aantal provincies die regelingen voor omschakeling beschikbaar stellen. Via zaakbegeleiding kunnen PAS-melders deze optie verkennen.

Managementmaatregelen

In sommige gevallen is het mogelijk om met voer- of managementmaatregelen de stikstofemissies (en als gevolg depositie) te reduceren. Wanneer de PAS-melding of de gerealiseerde situatie maar beperkt afwijkt van de referentiesituatie kan er op deze manier weer sprake zijn van een legale bedrijfsvoering. Het is voor vergunningverlening van belang dat de effecten van deze maatregelen vaststaan, geborgd zijn en worden gemonitord.

Extensiveren

Het verminderen van het aantal gehouden dieren zorgt ervoor dat er minder stikstofemissies en als gevolg ook minder deposities zijn. Extensivering kan ervoor zorgen dat een bedrijf onder diens referentiesituatie komt dit maakt het makkelijker om een vergunning aan te vragen. Ook kan een bedrijf kan weer binnen een bestaande toestemming komen of een bedrijf kan vergunningvrij worden. Voor sommige bedrijven kan extensivering betekenen dat ze ook een stikstofreductie kunnen realiseren door meer grond in gebruik te nemen voor beweiden.

Hiervoor kunnen ondernemers gebruik maken van de mogelijkheden van een gedeeltelijke beëindigingsregeling. Soms kan er ook een vergoeding komen voor de reductie in dieren via de schadecommissie. Extensiveren is op dit moment geen onderdeel van de RPMP 2024. De regelingstekst wordt hierop aangepast. Het zal afhankelijk zijn van de provincie in hoeverre deze subsidieregeling ook openstaat.

Mogelijkheden intern salderen met te bemeste gronden

In sommige gevallen kan het zich voordoen dat een PAS-melder geen of een beperkte referentiesituatie voor de activiteit van voor de PAS-melding heeft om op terug te vallen. Bijvoorbeeld omdat het bedrijf is opgericht ten tijde van het PAS of er in die tijd een grote uitbreiding was. In deze gevallen is intern salderen niet mogelijk of heel lastig. Voor bedrijven in de extensieve veehouderij kan het dan ook een mogelijkheid zijn om de te bemeste gronden die het bedrijf bezit in het project te betrekken en deze minder te bemesten om zo met het stikstofeffect van de gronden te salderen. De inzetbaarheid van deze mogelijkheid verschilt per bedrijf en is ook onderhevig aan additionaliteit. Deze mogelijkheid kunnen PAS-melders met hun provincie en, indien gewenst, met ondersteuning van een zaakbegeleider onderzoeken voor hun bedrijf.

3.2 Extern salderen

Soms is het niet mogelijk om de stikstofneerslag binnen het eigen bedrijf of op de eigen locatie te compenseren. Bijvoorbeeld als de PAS-melder niet of over een kleine referentiesituatie beschikt. Los van intern salderen is er nog een andere optie: extern salderen. Bij extern salderen is een nieuwe activiteit mogelijk, doordat een activiteit op een andere locatie (gedeeltelijk) stopt. Ook hierbij geldt het additionaliteitsbeginsel. Depositieruimte kan pas voor een nieuwe toestemming worden gebruikt wanneer deze niet noodzakelijk is om (dreigende) verslechtering

van Habitats te voorkomen. Voor extern salderen kunnen particulieren onderling op zoek gaan naar ruimte.

Er kan ook gekeken worden naar de geregistreerde stikstofdepositieruimte uit de verschillende stikstofbanken. Verwacht wordt dat slechts in een enkel geval het legaliseren via deze route een mogelijkheid is. Voor het overgrote deel van de gevallen moeten provincies echter samen met PAS-melders en zaakbegeleiders op zoek naar een ander type oplossing.

Depositieruimte uit het Stikstofregistratiesysteem

Het Rijk kan stikstofruimte voor grote maatschappelijke projecten reserveren in een Rijksbank. Een voorbeeld van een Rijksbank is het stikstofregistratiesysteem (SSRS-bank). Met de vrijgemaakte ruimte uit de Srv die in de SSRS-bank geregistreerd staat zijn zeven PAS-melders gelegaliseerd. Het legaliseren van meer PAS-meldingen met de vrijgemaakte ruimte lukt helaas momenteel niet. Dit komt omdat de natuur er slechter voor staat dan op voorhand gedacht en de maatregelen die getroffen zijn om de stikstofdepositie in Nederland terug te brengen te weinig gewicht in de schaal leggen. Tegelijk loopt het aantal handhavingsverzoeken tegen PAS-melders op. Om ervoor te zorgen dat het acute probleem van handhavingsverzoeken in een concreet aantal gevallen kan worden afgewezen, worden de Srv en MGA volledig aangemerkt als natuurmaatregel. Dit betekent dat de vrijgemaakte ruimte uit de Srv niet langer beschikbaar is voor toestemmingverlening en dat de bank niet wordt gevuld met vrijgemaakte ruimte uit de MGA.

Voor ruimte uit de Lbv liggen de kaarten mogelijk anders. De Taskforce Landbouw, Natuur en Stikstof komt voor de zomer met een pakket aan maatregelen gericht op stikstofreductie en natuurherstel met als doel heeft Nederland van het slot te halen. Zodra additionaliteit in meer gebieden in Nederland kan worden aangetoond, staat ook het legaliseren met vrijgemaakte ruimte weer als optie open. De Lbv blijft daarom als mogelijke maatregel in beeld om met prioriteit PAS-meldingen te legaliseren mits de ruimte niet nodig is voor de natuur.

Ook als vergunningverlening op meer plekken in Nederland weer mogelijk is, kan het voorkomen dat er geen ruimte beschikbaar komt uit de Lbv om een PAS-melding te legaliseren. In dat geval moet er voldoende tijd voor Rijk, provincies en PAS-melders overblijven om andere type oplossingen te verkennen. Daarom worden PAS-melders **uiterlijk 1 maart 2027** door het bevoegd gezag geïnformeerd of er in de SSRS-bank vrijgemaakte ruimte uit de Lbv beschikbaar komt om hen te legaliseren. Voor PAS-melders waar dit niet het geval is, wordt (indien gewenst) een zaakbegeleider aangesteld om met de PAS-melder en provincie andere type oplossingen te verkennen.

PAS-melders die in aanmerking komen voor ruimte uit de bank kunnen hier gratis gebruik van maken. De kosten worden gedekt door Rijk en provincie.

Depositieruimte uit provinciale doelenbanken

Provincies kunnen ervoor kiezen stikstofbanken op te richten met een specifiek doel. Dat zijn de doelenbanken. Provincies vullen hun doelenbank(en) met stikstofdepositieruimte die is vrijgemaakt uit provinciale maatregelen en bepalen aan welke ontwikkelingen de ruimte kan worden uitgegeven. Het verschilt per provincie of er een doelenbank is opgericht voor het legaliseren van PAS-meldingen en hoeveel ruimte daarin geregistreerd staat.

PAS-melders die in aanmerking komen voor ruimte uit de bank kunnen hier gratis gebruik van maken. De kosten worden gedekt door Rijk en provincie.

Particulier extern salderen

Buiten de bankensystematiek van Rijk en provincies om, staat het PAS-melders ook vrij om eigenstandig op zoek te gaan naar saldogevers. Ook PAS-melders kunnen stikstofruimte aankopen. Voor het aankopen van stikstofruimte kunnen PAS-melders een beroep doen op de Regeling provinciale maatregelen PAS-melders 2024. Via deze regeling kan de aankoop van ruimte (gedeeltelijk) worden vergoed. Het is afhankelijk van de provincie in hoeverre extern salderen openstaat en onder welke voorwaarden, en in hoeverre deze subsidieregeling ook openstaat.

Afhankelijk van de situatie kan er voor de kosten die zijn gemaakt om particulier extern te salderen ook een beroep worden gedaan op de schadecommissie. De commissie zal per geval bekijken in hoeverre de gemaakte investering als schade door het wegvallen van het PAS kan worden aangemerkt.

3.3 (Gedeeltelijke) Beëindiging

Een PAS-melder kan er ook voor kiezen om een gedeelte van zijn bedrijfsvoering te stoppen. Wanneer de PAS-melder het gedeelte van het bedrijf staakt dat is gerealiseerd met de melding en daarmee diens referentieactiviteit uitvoert is er niet langer sprake van een illegale bedrijfsvoering. Ook kan een PAS-melder met een beëindigingsregeling mee doen en met zijn gehele bedrijfsvoering stoppen. Ook dit zorgt ervoor dat er niet langer sprake is van een feitelijk illegale bedrijfsvoering. Beëindiging gebeurt op vrijwillige basis.

De situatie kan zich helaas voordoen dat er voor een PAS-melder geen alternatieven zijn anders dan (gedeeltelijke) beëindiging. Hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn als de PAS-melder niet kan terugvallen op een referentiesituatie waardoor intern salderen geen optie is, en als er onvoldoende saldogevers te vinden zijn om extern mee te salderen. Ook voor PAS-melders die zich dichtbij stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden bevinden kan het voor provincies moeilijk zijn om additionaliteit te onderbouwen waardoor er geen vergunning kan worden afgegeven. Ook eventueel aanvullend beleid gericht op stikstofreductie en natuurherstel kan ertoe leiden dat er op de plek waar de PAS-melder zich bevindt geen of minder ruimte is voor bepaalde activiteiten.

Omdat de situatie zich voor kan doen waarin de PAS-melder zelf wil stoppen met de activiteit of geen alternatief heeft, wordt verkend in hoeverre er een specifieke beëindigingsregeling voor PAS-melders kan worden ingeregeld.

3.4 Verplaatsen

Een van de mogelijkheden in de maatwerkaanpak is om een bedrijf te verplaatsen. Dit kan naar een locatie waar het mogelijk is om een passende vergunning te krijgen, een locatie waar al sprake is van een Omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit of waar de beoogde activiteit vergunningsvrij is. Dat kan het geval zijn wanneer er wordt verplaatst naar een locatie die verder van een Natura 2000-gebied af ligt en voor dezelfde activiteit significant negatieve gevolgen wel kunnen worden uitgesloten.

Wanneer het mogelijk is om te verplaatsen naar een bedrijfslocatie waar de huidige ondernemer en vergunninghouder wil stoppen met diens activiteit kan de PAS-melder op deze locatie de activiteit zoals deze op die locatie vergund is uitvoeren. Dit geldt ook voor verplaatsingen buiten Nederland op andere plekken binnen de Europese Unie.

Om verplaatsing binnen de Europese Unie mogelijk te maken kunnen provincies middelen uit de Regeling provinciale maatregelen PAS-melders 2024 benutten. De RPMP 2024 geeft de

mogelijkheid om tot €600.000 per bedrijf in te zetten om de PAS-melding op te lossen door de activiteit te verplaatsen binnen de Europese Unie. Het is afhankelijk van de provincie in hoeverre deze subsidieregeling ook openstaat.

3.5 Niet-agrarische PAS-melders

Onder het PAS bestond de meldplicht voor activiteiten onder de grenswaarde niet alleen voor agrarische activiteiten, maar ook voor industriële activiteiten. Ook bij niet-agrarische PAS-melders wordt ingezet op maatwerk en staat de RPMP 2024 open. Ook hierbij geldt dat de situaties van de verschillende niet-agrarische PAS-melders verschillen en dat samen met het bevoegd gezag en, indien gewenst, met begeleiding van een zaakbegeleider moet worden gekeken welke mogelijkheden er zijn om tot een legale situatie te komen.

Intern salderen

Daar waar het bedrijf beschikt over een referentiesituatie, is intern salderen tot onder deze referentiesituatie wellicht een mogelijkheid wanneer kan worden voldaan aan additionaliteit. Via de RPMP 2024 is het mogelijk om met behulp van bewezen en geborgde innovatieve emissie reducerende technieken subsidie te krijgen. Dit kan bijvoorbeeld gaan over de afvang van stikstofoxiden of over elektrificatie van industriële processen of de inzet van elektrische mobiele werktuigen.

Extern salderen

In de gebieden waar additionaliteit aangetoond kan worden, is het verkennen van de oplossing extern salderen een optie. De inzetbaarheid van deze mitigerende maatregel is afhankelijk van de provincie waarin de activiteit zich bevindt en de kwaliteit van de Natura 2000-gebieden in de omgeving. Voor extern salderen kunnen PAS-melders zelf depositieruimte aankopen die gedeeltelijk via de RPMP 2024 of de Commissie Schadevergoeding PAS-melders kan worden vergoed. Mocht vrijgemaakte ruimte uit de Lbv of andere toekomstige regelingen worden geregistreerd in de SSRS-bank, dan kan die ruimte met prioriteit worden ingezet voor het legaliseren van de PAS-melder.

Verplaatsen

Voor industriële PAS-melders zijn ook de mogelijkheden van verplaatsing toepasbaar met subsidie vanuit de RPMP 2024. Zowel binnen Nederland als elders binnen de Europese Unie. Net als voor agrarische PAS-melders geldt dat het op sommige plekken eenvoudiger is om een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit te krijgen. Bijvoorbeeld omdat de staat van de natuur in die regio beter is of doordat de activiteit verder van Natura-2000 gebieden vandaan ligt.

3.6 Overzicht regelingen

Voor de verschillende oplossingsrichtingen hebben Rijk en provincies verschillende regelingen ingericht. Of een specifieke subsidieregeling onder de Regeling provinciale maatregelen PAS-melders openstaat is afhankelijk van de provincie. De verschillende regelingen worden in hoofdstuk 4 nader geduid.

Instrument	Oplossingsrichting	Totaal budget
Regeling Provinciale Maatregelen PAS-melders	- Innovatie - Omschakelen - Verplaatsen - Extern salderen	225 miljoen
Investeringsfonds Duurzame Landbouw	Omschakelen naar biologisch	Zie Nationaal Groenfonds
Regeling Groenprojecten		Zie RVO
Borgstellingskrediet voor de Landbouw		Zie RVO
SSRS-bank - Landelijke beëindigingsregeling veehouderijen	Extern salderen	N.v.t.
Provinciale doelenbank	Extern salderen	N.v.t.
Vrijwillige beëindigingsregeling	(Gedeeltelijke) beëindiging	750 miljoen
Maatregel Gerichte Beëindiging		140 miljoen
Commissie Schadevergoeding PAS-melders	- Innovatie - Extern salderen - (Gedeeltelijke) beëindiging - ...	N.v.t.

4. Wat doet de overheid om de PAS-melders te ondersteunen?

PAS-melders kunnen rekenen op volledige ondersteuning in de zoektocht naar de oplossing die hen helpt. Vanuit verschillende provincies zijn al zaakbegeleiders actief en vanuit het Rijk is er aanvullende capaciteit om PAS-melders te begeleiden in het proces. Daarnaast zijn er financiële middelen om de verschillende oplossingen te financieren.

4.1 Persoonlijke ondersteuning

Zaakbegeleiding

Om de PAS-melders te ondersteunen in het vinden van een oplossing zet het Rijk zaakbegeleiders in. Deze (Rijks)zaakbegeleiders zijn aanvullend op de zaakbegeleiders die op provinciaal niveau in sommige provincies actief zijn. Zij komen op verzoek van de PAS-melder langs op het bedrijf om met de PAS-melder te kijken welke mogelijkheden van de maatwerkaanpak ingezet kunnen worden en welke regelingen of subsidies er beschikbaar zijn. De PAS-melder wordt door de zaakbegeleider ondersteund en begeleid in het komen tot een oplossing. Deze zaakbegeleider luistert naar de specifieke situatie van de ondernemer, informeert over beschikbare (subsidie)regelingen en draagt mogelijkheden aan. De zaakbegeleider verbindt de ondernemer met vertegenwoordigers van provincies, gemeenten en omgevingsdiensten.

De inzet van (Rijks)zaakbegeleiding kan op individueel niveau of in een collectief proces tot doorbraken leiden. Hun inbreng op dossierniveau kan ervoor zorgen dat niet eerder bedachte oplossingen bij Rijk en provincies toch op tafel komen. Het programma beoogt om alle positief geïmplementeerde PAS-melders zicht op een legale situatie te bieden. Omdat deze oplossing nog niet volledig geïmplementeerd hoeft te zijn in maart 2028, wordt verkend of de inzet van zaakbegeleiding vanuit het Rijk verlengd kan worden tot 2030.

Individueel maatwerktraject

Op basis van de locatie van de PAS-melder, de grootte en aard van de melding én de wensen van de ondernemer worden stappen gezet om de PAS-activiteit in een legale situatie te brengen.

Gebiedsproces: Collectieve maatwerkaanpak

Ook bestaat er de mogelijkheid van een collectieve aanpak waarbij verschillende ondernemers in een gebied samen werk maken van de natuuropgave die geldt voor dat gebied en bij het vinden van stikstofruimte om mee te kunnen salderen. In dat geval kan er gezamenlijk worden gekeken hoe de stikstofdeposities verminderd kunnen worden en hoe (een deel) van de vrijgekomen ruimte gebruikt mogelijk kan worden om een PAS-melder in het gebied te vergunnen. Op deze manier wordt er op gebiedsniveau werk gemaakt van natuurverbetering waardoor de blijvende bedrijven toekomstbestendig doorkunnen met passende vergunningen.

Bij een collectief proces is er ook sprake van zaakbegeleiding op individueel niveau, en wordt er tegelijkertijd verkend hoe de individuele wensen en mogelijkheden passen bij de wensen en mogelijkheden van het hele gebied. Hier zijn ook andere partners betrokken zoals de gemeente, waterschappen en andere lokale (belangen)organisaties. Een voorbeeld van een gebied waar een collectief proces loopt is Texel waar ondernemers samen voldoende stikstofruimte willen creëren en additionaliteit onderbouwen waarmee betrokkenen een toereikende vergunning kunnen krijgen.

[Toevoegen illustratie ‘Hoe ziet een traject met een zaakbegeleider er mogelijk uit?’]

4.2 PAS-akkoord

Er bestaat in de politiek en in de maatschappij breed draagvlak voor het oplossen van de PAS-meldersproblematiek. Soms lopen provincies en zaakbegeleiders tegen (praktische) problemen aan waar andere partners het verschil kunnen maken. Sommige PAS-melders ervaren bijvoorbeeld problemen met financiering. Vanuit de overheid kunnen niet in alle gevallen de (volledige) kosten worden gedekt in verband met staatssteun. Tegelijkertijd krijgen PAS-melders de restfinanciering niet rond omdat zij bij banken geen toereikende vergunning kunnen overleggen.

Daarom worden de mogelijkheden verkend om afspraken te maken met het maatschappelijk middenveld. Te denken valt aan afspraken met financiële partners zoals banken en investeringsfondsen om de mogelijkheden te verkennen om PAS-melders te helpen. Het streven is om de afspraken vast te leggen in een PAS-akkoord.

4.3 Bestaande financiële middelen

Commissie schadevergoeding PAS-melders

Bij besluit van de Minister voor Natuur en Stikstof is op 7 februari 2023 de onafhankelijke Commissie schadevergoeding PAS-melders ingesteld. Deze commissie is ingesteld om ervoor te zorgen dat PAS-melders hun geleden schade eenvoudig kunnen afhandelen met de Staat zonder dat zij een civiele schadezaak hoeven te beginnen met bijkomende (hoge) proceskosten. De schadecommissie brengt onafhankelijk advies uit aan de hand van het aansprakelijkheidsrecht aan de Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur, die dan een schadevergoeding kan betalen aan de betrokken PAS-melder. Dit kunnen bijvoorbeeld advieskosten zijn maar ook kosten en (des)investeringen die noodzakelijk waren om weer aan wet- en regelgeving te voldoen. Het is in algemene zin lastig te duiden welke kosten de Commissie aanduidt als schade, omdat dit onder meer casusafhankelijk is. Voor meer informatie, kan de website van de [RVO](#) worden geraadpleegd.

Regeling Provinciale Maatregelen PAS-melders 2024 (RPMP 2024)

Het Rijk staat via de specifieke uitkering RPMP 2024 provincies bij om via financiële middelen de maatwerkaanpak mogelijk te maken. Via de RPMP kunnen provincies verschillende regelingen openstellen voor PAS-melders om weer in een legale situatie te komen. Voor de verschillende regelingen zijn maximum bedragen opgenomen. Voor een PAS-melder kan nooit meer dan de waarde van het bedrijf worden uitgekeerd tot een maximumbedrag van €2 miljoen, met een uitzondering voor beëindiging via de maatregel gedeeltelijke beëindiging (MGB). Hiermee kunnen PAS-melders in sommige provincies ervoor kiezen om zich gedeeltelijk voor gerealiseerde PAS-deel of volledig te laten uitkopen. Op deze manier kunnen provincies maatwerk bieden aan PAS-melders die hun probleem willen oplossen door te stoppen met een gedeelte van hun bedrijfsactiviteit of geheel willen stoppen.

De RPMP 2024 sloot naadloos aan bij de verschillende sporen uit het maatwerkprogramma. Met deze specifieke uitkering kunnen provincies namelijk, naast het geld inzetten als aanvulling op de MGB, regelingen openen voor verplaatsing, omschakeling, extensivering en aankoop stikstofruimte voor zelflegalisatie. In de nieuwe maatwerkaanpak PAS komt nadruk te liggen op zowel de blijvers als de stoppers, wat betekent dat er vol ingezet wordt op oplossingen voor de toekomst zoals omschakeling, extensivering, geborgde innovaties en, voor wie dat wil, het

beëindigingsspoor. Om ervoor te zorgen dat PAS-melders zo snel mogelijk gebruik kunnen maken van deze twee sporen is ervoor gekozen om de RPMP 2024 hierop aan te passen.

De huidige subsidieregeling RPMP 2024 verloopt namelijk per 31 december 2026. In februari 2026 vond de vierde en tevens laatste tranche voor aanvraag van gelden plaats. Provincies kunnen eenmalig een verlenging van de regelingen onder de RPMP 2024 aanvragen, waardoor deze doorloopt tot 2030. Op deze manier hebben PAS-melders en provincies langer de tijd om ondernemers aan een maatwerkoplossing te helpen. Alle provincies hebben hier inmiddels gebruik van gemaakt. Op deze manier kunnen provincies tot 2030 voor de diverse doelen uit de RPMP 2024 gelden blijven inzetten. Bijvoorbeeld bij het afronden van de implementatie van maatwerkoplossingen.

In principe is het niet mogelijk om de stikstofruimte bij de opgekochte activiteiten opnieuw in te zetten voor vergunningverlening. Dat komt omdat deze ruimte in de regel geen vergunde ruimte is. Uiteraard heeft het weghalen van elke bron en dus ook deze bron wel een positief effect op de algemene stikstofdeken. De ruimte die door het stoppen van deze activiteit vrijkomt zal ten goede komen aan de natuur.

Vrijwillige beëindigingsregeling (Vbr)

De Landelijke vrijwillige beëindigingsregeling veehouderijlocaties (Vbr) is een subsidieregeling voor het definitief en onherroepelijk beëindigen van de productie en de productiecapaciteit op een veehouderijlocatie. De Vbr heeft tot doel om de emissie van ammoniak van veehouderijlocaties in heel Nederland blijvend te reduceren en hiermee natuurherstel te bevorderen. De regeling staat open voor veehouders met melkvee, varkens, pluimvee, vleeskalveren, overig rundvee, geiten, vleeseenden en konijnen. PAS-melders kunnen onder bepaalde voorwaarden ook meedoen aan deze regeling. Openstelling wordt op korte termijn voorzien, maar is nog onderhevig aan definitieve besluitvorming.

Maatregel gerichte beëindiging (MGB)

De Regeling provinciale gebiedsgerichte beëindiging veehouderijlocaties (Rpgb, ook wel aangeduid als Maatregel Gebiedsgerichte Beëindiging, MGB) is een specifieke uitkering aan provincies waarmee zij eigen provinciale subsidieregelingen kunnen openstellen voor het op vrijwillige basis geheel of gedeeltelijk laten beëindigen van veehouderijlocaties.

De MGB ondersteunt de uitvoeringsgerichte en gebied specifieke aanpak door provincies, gericht op realisatie van water-, natuur-, stikstof- en klimaatopgaven in veenweidegebieden, beekdalen, zandgronden en overgangszones rond Natura 2000-gebieden. Op basis van de regeling kunnen provincies voor deze gebieden eigen provinciale subsidieregelingen openstellen, waarbij de gebieden door provincies desgewenst nader kunnen worden begrensd.

Het is voor de provincies mogelijk om gelden van de RPMP 2024 aanvullend in te zetten voor de MGB, boven op de gelden die de provincie al heeft ontvangen voor de MGB.

4.4 Aanvullende financiering

Naast de RPMP 2024 verkent het Kabinet aanvullende mogelijkheden voor PAS-melders om hen aan een structurele oplossing te helpen. Dat kan zijn via bijvoorbeeld de RPMP 2024, via gesprekken met Rijkszaakbegeleiding, de Commissie Schadevergoeding PAS-melders en de eventuele financieringsregeling en beëindigingsregeling PAS-melders die nog nader worden verkend.

Aanvulling RPMP 2024

De huidige subsidieregeling RPMP 2024 verloopt per 31 december 2026. Provincies kunnen eenmalig een verlenging van de regelingen onder de RPMP 2024 aanvragen, waardoor deze doorloopt tot 2030. Alle provincies hebben hier inmiddels gebruik van gemaakt. Om provincies te ondersteunen bij het vinden van oplossingen is het mijn intentie om in te zetten op het beschikbaar stellen van een vijfde tranche binnen de RPMP 2024. Op deze manier kunnen provincies tot 2030 voor de diverse doelen uit de RPMP 2024 gelden blijven inzetten. Daarbij wordt onderzocht of het mogelijk is om meer maatwerkoplossingen via de regeling mogelijk te maken en de regeling beter te laten aansluiten op de praktijk. Bijvoorbeeld door extensivering en/of omschakeling naar biologisch ook via de regeling mogelijk te maken.

Voortzetting Rijkszaakbegeleiding

Een belangrijke pijler in dit programma is de inzet van Rijkszaakbegeleiding bij PAS-melders. Ook de komende periode willen we door blijven gaan met het persoonlijk in contact komen met de verschillende ondernemers. Daarom is het mijn streven om rijkszaakbegeleiding mogelijk te blijven maken tot 2030. Daarnaast wordt er onderzocht of Rijkszaakbegeleiding breder ingezet kan worden, bijvoorbeeld in gesprekken met gemeenten of andere ondernemers die mogelijk saldogever van een PAS-melder kunnen zijn.

Financieringsregeling PAS (FRPAS)

Er zijn diverse PAS-melders die met een geborgde innovatieve techniek en gelijkblijvend dieraantal hun activiteit kunnen terugbrengen tot onder het niveau van de referentiesituatie. Of als collectief kunnen zorgen voor een reductie door bijvoorbeeld gezamenlijk een mestvergister aan te schaffen. Deze ondernemers leveren dan zelfs een reductie ten aanzien van hun referentiesituatie. Via de regelingen uit de RPMP 2024 kunnen deze ondernemers een subsidie hiervoor ontvangen. Uit de praktijk blijkt dat dit vaak onvoldoende is om ook daadwerkelijk over te gaan tot aanschaf van deze innovatie. Vaak wordt door de ondernemer geprobeerd het restant te financieren met externe financieringsbronnen zoals een lening.

Echter, vanwege de PAS-melding lukt het vaak niet om deze investering rond te krijgen. Zo zijn er situaties waarbij er geen simpelweg geen lening aan de ondernemer verstrekt wordt vanwege het risico doordat de ondernemer een PAS-melder is, maar zijn er ook casussen waar de PAS-melder wel een financiering kan ontvangen maar het mogelijke hogere risico door de verstrekker verwerkt zit in een hoger rentepercentage. Vaak komt het businessmodel van deze ondernemer dan dusdanig onder druk te staan dat deze van de investering afziet.

Het nadelige gevolg is dat PAS-melders zowel niet in beweging kunnen komen als niet de benodigde innovaties en stikstofreductie kunnen bewerkstellen die we graag op die plekken zien gebeuren. Veel PAS-melders bevinden zich namelijk op plekken waar ook in de toekomst ruimte blijft voor landbouw, bijvoorbeeld door hun inzet in het beheer of omdat ze op een plek zitten met natuurdoel blijvend grasland. Om hen te stimuleren én aan een oplossing te helpen wordt de mogelijkheid onderzocht om als Rijksoverheid financiering voor PAS-melders aan te bieden. Op deze wijze dichten we het gat tussen subsidieregelingen van Rijk en provincies en benodigde aanvullende financiering om zowel PAS-melders te vergunnen maar hen ook een bijdrage in de stikstofopgave te laten doen.

Beëindigingsregeling voor PAS-melders

Helaas is er een groep PAS-melders die geen referentiesituatie hebben om op terug te vallen en waar het hoogstwaarschijnlijk ook niet mogelijk is om gedurende de looptijd van het nieuwe programma met vrijgekomen stikstofruimte de melding te legaliseren. Er zijn PAS-melders die te

kennen hebben gegeven open te staan voor het stoppen van hun activiteit uit de PAS-melding of voor de gehele activiteit. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het animo onder PAS-melders voor deelname aan de MGB. Helaas zijn de huidige budgetten voor de MGB niet toereikend genoeg om alle aanvragen van PAS-melders deel te laten nemen en kunnen niet alle PAS-melders deelnemen vanwege de specifieke voorwaarden in de regeling.

Om die PAS-melders die vrijwillig hun PAS-melding en overige activiteit willen beëindigen te helpen, wordt er verkend of een specifieke beëindigingsregeling voor PAS-melders kan worden ingeregeld.

4.5 Bronmaatregelen

Het treffen van maatregelen primair gericht op stikstofreductie is bij amendement toegevoegd aan de Wet maatwerkaanpak PAS-projecten (art. 22.21 lid 2 OW). Het treffen van maatregelen gericht op stikstofreductie heeft een aantal positieve gevolgen. De opbrengst uit deze maatregelen draagt bij aan het herstellen van de natuur en kan door bevoegd gezagen gebruikt worden in de onderbouwing van additionaliteit. Als gevolg hiervan kunnen de verschillende oplossingen voor PAS-melders geïmplementeerd worden.

Subsidieregeling sanering varkenshouderij (Srv)

De subsidieregeling sanering varkenshouderijen (Srv) was oorspronkelijk bedoeld voor varkenshouderijen die geuroverlast veroorzaken in de concentratiegebieden Oost (I) en Zuid (II) van de Meststoffenwet. De regeling heeft echter ook stikstofreductie opgeleverd. Deze stikstofreductie was tot 2026 beschikbaar voor het legaliseren van PAS-meldingen, maar blijkt niet breder inzetbaar voor toestemmingverlening door de staat van de natuur. De stikstofreductie vanuit de Srv komt daarom volledig ten goede aan de natuur en zal niet langer beschikbaar zijn voor het legaliseren van PAS-meldingen, woningbouwprojecten en de Renovatie- en veiligheidstrajecten van Rijkswegen.

Maatregel Gerichte Aankoop (MGA-1)

De Regeling provinciale aankoop veehouderijen nabij natuurgebieden staat ook bekend als de Maatregel Gerichte Aankoop (MGA-1). De regeling maakte het voor provincies mogelijk om veehouderijen met een piekbelasting op stikstofgevoelige, overbelaste Natura 2000-gebieden op te kopen. Daar waar de opbrengst niet nodig is voor de natuur, kan de ruimte met prioriteit worden ingezet voor het legaliseren van PAS-meldingen. De ruimte is echter niet inzetbaar voor toestemmingverlening door de staat van de natuur. De stikstofreductie vanuit de MGA komt daarom volledig ten goede aan de natuur en zal niet beschikbaar komen zijn voor het legaliseren van PAS-meldingen, woningbouwprojecten en de Renovatie- en veiligheidstrajecten van Rijkswegen.

Vrijwillige beëindigingsregeling

De Landelijke vrijwillige beëindigingsregeling veehouderijlocaties (Vbr) is een subsidieregeling voor het definitief en onherroepelijk beëindigen van de productie en de productiecapaciteit op een veehouderijlocatie. De Vbr heeft tot doel om de emissie van ammoniak van veehouderijlocaties in heel Nederland blijvend te reduceren en hiermee natuurherstel te bevorderen. De verwachting is dat de opbrengst van deze regeling om eventueel PAS-meldingen te legaliseren pas beschikbaar komt na het aflopen van het programma. PAS-melders kunnen, wanneer zij voldoen aan de voorwaarde van deze regeling, wel deelnemen aan deze regeling wanneer zij wensen hun bedrijf te beëindigen.

Aanvullende stikstof reducerende maatregelen: Taskforce Landbouw, Natuur en Stikstof

Het kabinet werkt binnen de Taskforce Landbouw, Natuur en Stikstof aan een pakket maatregelen gericht op stikstofreductie en natuurherstel. Verwacht wordt dat dit pakket rond de zomer van 2026 wordt gepresenteerd. Eventuele aanvullende stikstof reducerende maatregelen kunnen een positief effect hebben op de mogelijkheden voor PAS-melders om hun PAS-activiteit in een legale situatie te brengen en de termijn waarbinnen dit kan.

Op het moment van schrijven wordt het maatregelenpakket nog nader uitgewerkt. Wanneer het pakket vastgesteld is, zal er binnen dit programma naar dit maatregelenpakket verwezen worden.

4.6 Andere ontwikkelingen vergunningstelsel

Parallel aan de looptijd van dit programma spelen er andere ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op de termijn waarbinnen een oplossing in zicht is of de mate waarin een gekozen oplossing vergunningplichtig is. Te denken valt aan de ontwikkelingen rond de wetenschappelijk onderbouwde rekenkundige ondergrens of de drempelwaarden per gebied zoals gepresenteerd in het Coalitieakkoord 'Aan de slag'.

De zaakbegeleider die betrokken is bij het dossier van de PAS-melder en het betrokken bevoegd gezag houden deze ontwikkelingen in de gaten en informeren de PAS-melder tijdig. De zoektocht naar een structurele oplossing gaat onverminderd door, omdat voor deze ontwikkelingen niet helder is of en op welke termijn het een oplossing kan bieden voor PAS-melders.

5. Inzet overige projecten die door onrechtmatig overheidshandelen niet beschikken over een toereikende natuurvergunning

PAS-melders zijn wellicht de meest bekende groep ondernemers die door onrechtmatig overheidshandelen niet beschikt over een toereikende Omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit. Maar de groep ondernemers die door overheidshandelen in de problemen zit is mogelijk veel groter. Ook voor hen geldt dat omdat zij opereren zonder de benodigde vergunningen, zij kwetsbaar zijn voor handhavingsverzoeken en problemen ervaren bij bedrijfsovernames. Ook geldt dat de broodnodige stikstof reducerende investeringen niet gefinancierd kunnen worden.

Ook voor deze ondernemers staat de overheid aan de lat. Er wordt daarom verkend wat de overheid kan betekenen om ook hen aan een structurele oplossing te helpen waarmee zij zich, op termijn, in een legale situatie bevinden. Het vinden van een oplossing zal worden gezocht in verschillende sporen die de komende tijd nader uitgewerkt worden.

Het in beeld brengen van de opgave

De overheid heeft momenteel beperkt zicht op de ondernemers die door onrechtmatig overheidshandelen niet beschikken over een toereikende vergunning. Daarom wordt verkend hoe we deze ondernemers in beeld kunnen brengen. Te denken valt aan het bevoegd gezag, in de meeste gevallen de provincie, of een onafhankelijke commissie waar ondernemers zich kunnen melden en die kan toetsen of de situatie is ontstaan door onrechtmatig overheidshandelen. Waar en op welke termijn deze ondernemers zich kunnen melden en aan welke vereisten aanmeldingen worden getoetst is nog onderdeel van de nadere uitwerking.

Het in beeld brengen van de mogelijkheden

Omdat het op dit moment nog onbekend is hoe groot de groep ondernemers is die door onrechtmatig overheidshandelen niet beschikt over een toereikende vergunning, is op voorhand niet te zeggen welke maatregelen Rijk en provincies moeten inregelen om deze groep te helpen. Dit is onderdeel van de nadere uitwerking. Gedacht kan worden aan de volgende elementen:

Taskforce Landbouw, Natuur en Stikstof

De Taskforce Landbouw, Natuur en Stikstof werkt aan een geborgd maatregelpakket gericht op stikstofreductie en natuurherstel. Voor de zomer worden de eerste stappen gezet waardoor Nederland geleidelijk weer van het slot kan. Dit betekent dat er op termijn in steeds meer gebieden in Nederland weer meer mogelijkheden ontstaan voor toestemmingverlening.

Gebiedsprocessen

Daarnaast zijn er verschillende gebiedsprocessen gaande in het land. Bij deze processen wordt er in het gebied gekeken naar hoe de stikstofopgave wordt ingevuld en hoe er voldoende stikstofruimte gecreëerd kan worden waardoor de betrokken een passende natuurvergunning kunnen krijgen. In sommige gevallen kunnen hierbij ook ondernemers zonder toereikende vergunning worden meegenomen waardoor zij een vergunning kunnen krijgen. Daar waar mogelijk biedt ook dit pad mogelijkheden voor ondernemers zonder toereikende vergunning.

Aanpak PAS-melders verbreden

Er wordt verkend of en in hoeverre en op welke manier deze ondernemers mogelijk toegang kunnen krijgen tot de aanpak en ondersteuning zoals deze nu voor PAS-melders is ingericht. In deze verkenning worden mogelijkheden zoals inzet van (rijks)zaakbegeleiding en regelingen zoals de RPMP 2024 meegenomen.

CONCEPT

6. Governance en monitoring

6.1 Governance

De verantwoordelijkheid voor de totstandkoming, vaststelling en uitvoering van de opvolger van het legalisatieprogramma ligt bij de Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur en de provincies samen. Dit is opgenomen in de Omgevingswet.² Voor de meeste PAS-melders geldt dat voor hen de provincie het bevoegd gezag is, in enkele gevallen is dit het Rijk. Het is uiteindelijk aan het bevoegd gezag om te verifiëren, om binnen de termijn van het programma met elke PAS-melder de mogelijkheden om weer in een legale situatie te komen te verkennen en het mogelijk te maken deze te realiseren. In meeste gevallen is voor een oplossing een vergunning nodig.

Het is aan Rijk en provincies samen om de mogelijkheden van het programma in te zetten en beschikbaar te maken. Hierbij is een goede samenwerking essentieel. Daarom komen Rijk en Provincies regelmatig bij elkaar in een (informeel) bestuurlijk overleg ((I)BO) PAS-melders om het programma te monitoren en verdere afspraken te maken.

Afspraken over voortgang per provincie en succesfactoren

Met dit programma zetten Rijk en provincies breder in op verschillende type oplossingen waarmee PAS-melders weer in een legale situatie terechtkomen. Het toepassen van maatwerk staat hierin centraal. Omdat er niet één generieke oplossing is, maken Rijk en provincies afspraken over informatie-uitwisseling over de verschillende casussen zodat succesfactoren breed tussen provincies gedeeld worden en het Rijk tijdig geschikte instrumenten beschikbaar kan stellen. Op deze manier wordt er een positief vliegwiel gecreëerd waarbij succesvolle casussen in de ene provincie sneller leidt tot nog meer positieve casussen in andere provincies.

Hiervoor is het ook wenselijk om de voortgang per provincie inzichtelijk te maken. Momenteel wordt de voortgang op de verificatie meermaals per jaar met de Tweede Kamer gedeeld. Het Rijk en provincies verkennen samen hoe deze voortgang breder met elkaar en de Kamer gedeeld kan worden in lijn met de toezegging van de Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur tijdens de wetsbehandeling in de Eerste Kamer.

6.2 Monitoring

Middels een monitoringsysteem wordt bijgehouden hoe het oplossen van de PAS-meldingen verloopt. Door dit inzicht kan er met aanpassingen worden bijgestuurd in regelingen om te borgen dat het ook lukt om binnen de termijnverlenging van 3 jaar voor alle PAS-melders een passende oplossing in beeld te hebben om te realiseren. Dit systeem houdt in dat bij elk bestuurlijk overleg (BO) een overzicht verstrekt zal worden van de opgeloste meldingen en de nog op te lossen meldingen. Hierbij wordt ook gekeken naar het verloop van de verificatie tot januari 2027 en naar de inzetbaarheid van maatwerkoplossingen met de huidige instrumenten. Als het legalisatieprogramma vertraging oploopt, zullen aan het BO voorstellen worden gedaan hoe de vertraging ingelopen kan worden en welk instrumentarium nodig is om tot meer succesvolle oplossingen te komen.

De Minister voor Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur ziet toe op de uitwerking van de maatregelen en of ze voldoende effect hebben. Mocht dat niet zo zijn dan er kunnen extra maatregelen worden genomen en kan het instrumentarium worden uitgebreid. Op 1 juli 2027 zal

² Omgevingswet artikel 22.21.1

de Staten-Generaal een rapport ontvangen over de doeltreffendheid van het programma en of bijsturing noodzakelijk is.

CONCEPT

7. Bijlagen

7.1 Ontstaansgeschiedenis PAS-meldersproblematiek

Tijdens het Programma Aanpak Stikstof (PAS) dat vanaf 1 juli 2015 gold, konden projecten met een beperkte stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden onder voorwaarden volstaan met een melding onder de Wet natuurbescherming (Wnb)³. Het programma was bedoeld om toestemmingverlening voor activiteiten die stikstofdepositie veroorzaakte door te zetten en om de lasten van de initiatiefnemers van die activiteiten te verlichten. Initiatiefnemers (van alle typen activiteiten) die niet meer dan 1 mol depositie per jaar veroorzaakten op stikstofgevoelige natuur hadden geen natuurvergunning voor stikstofdepositie meer nodig⁴. Initiatiefnemers die meer depositie veroorzaakten konden een vergunning krijgen met ontwikkelingsruimte uit het PAS. Dat kon omdat voor alle stikstofdepositieruimte beschikbaar tijdens het PAS een passende beoordeling was gemaakt waaruit bleek dat die depositie de natuur niet aantastte. Hierdoor was een groot deel van de activiteiten vrijgesteld van de vergunningplicht en was het dus niet meer nodig om per individuele activiteit een beoordeling te maken. Van de vergunningplicht vrijgestelde agrarische activiteiten en activiteiten in de industrie en mobiliteit die meer dan 0,05 mol depositie per jaar veroorzaakte op stikstofgevoelige natuur waren meldingsplichtig.⁵

Met de uitspraak van 29 mei 2019⁶ oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (RvS) dat het PAS niet als basis voor toestemming voor activiteiten mag worden gebruikt. De RvS oordeelde daarom dat het eerder gehanteerde systeem om de negatieve gevolgen van stikstofuitstoot aan te pakken, het PAS zoals dat was vastgesteld voor de periode 2015–2021, niet voldoende waarborgen bood voor natuurbehoud en -herstel in de Natura 2000-gebieden om toestemmingverlening op te kunnen baseren. Uit de uitspraak volgt dat alle activiteiten onder de 1,00 mol per ha/per jaar die zijn gestart of uitgebreid tijdens de looptijd van het PAS alsnog vergunningplichtig op grond van de Wnb voor het aspect stikstof kunnen zijn. Als gevolg hiervan hebben veel initiatiefnemers die onder het PAS vrijgesteld waren van de vergunningplicht, waarvan sommige een melding hadden gedaan, nu alsnog een vergunning nodig.⁷

De uitspraak van de RvS en daarmee de ongeldigheid van het PAS heeft voor veel zorgen en onrust gezorgd bij initiatiefnemers. Ze hebben onder het PAS gedaan wat de overheid van ze verwachtte en toch bevindt een deel van deze initiatiefnemers zich in een illegale situatie. Een hele vervelende situatie die eraan kan bijdragen dat ondernemers niet kunnen verduurzamen, extensiveren, groeien of hun bedrijf kunnen overdragen. Initiatiefnemers zonder een adequate

³ Tot 1 januari 2017 gold de Natuurbeschermingswet

⁴ Op het moment dat 95% of meer van de depositieruimte die was gereserveerd voor activiteiten onder de grenswaarde was benut, werd de grenswaarde automatisch verlaagd naar 0,05 mol/ha/jaar. Deze verlaging was niet van toepassing op projecten die betrekking hadden op een hoofdweg, een hoofdvaarweg of de scheepvaartfunctie, omdat hiervoor apart ontwikkelingsruimte was gereserveerd.

⁵ Als de grenswaarde was omgeklapt hadden alle initiatiefnemers een vergunning nodig vanaf 0,05 mol/ha/jr, en was er dus ook geen meldplicht meer voor die activiteiten. De grenswaarde kon niet omklappen voor bovenstaande uitzonderingen: hoofdweg of scheepvaartfunctie. Daarvoor gold dus altijd een grenswaarde van 1 mol/ha/jr, en een meldingsplicht tussen de 0,05 en 1 mol/ha/jr.

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

⁷ Bij de legalisering gaat het om alle activiteiten die tijdens het PAS zijn begonnen of uitgebreid en destijds vielen onder de vrijstelling van de Natura 2000-vergunningplicht voor het aspect stikstof waarbij de totale stikstofdepositie die door het gewijzigde project wordt veroorzaakt op een voor stikstof gevoelige habitat in dat gebied niet groter is dan de op het moment van de melding geldende grenswaarde, bedoeld in artikel 2.12 van het Besluit natuurbescherming (Bnb) zoals dat luidde op 28 mei 2019

natuurvergunning krijgen mogelijk geen financiering van hun banken voor investeringen of bedrijfsovername en voelen daarnaast de druk van dreigende handhavingsverzoeken.

7.2 Verificatieproces

PAS-melders konden zich tot 1 december 2022 aanmelden voor het legalisatieprogramma PAS-melders. Nadat de gegevens door een PAS-melding zijn aangeleverd, controleert het bevoegd gezag of de meldingen voldoet aan de criteria en brengt deze in kaart hoe groot de stikstofopgave is. Het bevoegd gezag reserveert alleen depositieruimte en zet maatregelen en zaakbegeleiding in voor een gemeld PAS-project als is voldaan aan de volgende voorwaarden, die zijn vastgelegd in artikel 3.69 Omgevingsregeling:

- a) Voor het project gold een meldingsplicht op grond van artikel 8 van de Regeling programmatische aanpak stikstof zoals dat luidde tot 1 januari 2017 of artikel 2.7 van de Regeling natuurbescherming zoals dat luidde op 28 mei 2019;
- b) Voor het project is in de periode van 1 juli 2015 tot 29 mei 2019 een melding gedaan;
- c) Het project is in de periode van 1 juli 2015 tot 29 mei 2019:
 - 1. volledig gerealiseerd, waaronder wordt verstaan dat installaties, gebouwen en infrastructuur waren opgericht;
 - 2. nog niet volledig gerealiseerd, maar de initiatiefnemer heeft in die periode al wel een begin gemaakt met de realisatie, zoals aanleg of oprichting van installaties, gebouwen en infrastructuur; of
 - 3. nog niet begonnen, maar in die periode zijn al wel onomkeerbare en significante investeringsverplichtingen voor het project aangegaan;
- d) Voor de activiteit waarop de melding betrekking heeft, is geen toereikende en onherroepelijke Natura 2000-vergunning of omgevingsvergunning verleend;
- e) Als de melding betrekking heeft op een wijziging van een project dat geheel of gedeeltelijk was gerealiseerd voor 1 februari 2009 maar na de datum waarop artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn is gaan gelden voor het betrokken Natura 2000-gebied, dan is de totale stikstofdepositie die door het gewijzigde project wordt veroorzaakt op een voor stikstof gevoelige habitat in dat gebied niet groter dan de op het moment van de melding geldende grenswaarde, bedoeld in artikel 2.12 van het Besluit natuurbescherming zoals dat luidde op 28 mei 2019;
- f) Als het project substantieel afwijkt van het gemelde project, veroorzaakt het gewijzigde project niet meer stikstofdepositie op een of meer voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden dan het gemelde project; en
- g) De activiteit waarop het project betrekking heeft, wordt nog verricht.

Het eerste lid, onderdeel g, geldt niet als het project voldoet aan onderdeel c, onder 3°, van dat lid.

Het controleren op bovenstaande criteria is de eerste stap in het verificatieproces. Het deelnameverzoek dat niet aan de vastgestelde verificatiecriteria voldoen, worden niet in dit kader geholpen en worden daarover middels een brief geïnformeerd door het bevoegd gezag.

Als een melding voldoet aan bovenstaande criteria wordt er, in de volgende stap van de verificatie, gekeken of de toenmalig ingevoerde gegevens nog juist zijn. Enkel meldingen met juiste en zo nodig geactualiseerde invoergegevens, kunnen gelegaliseerd worden. Als blijkt dat een initiatiefnemer van een melding niet de juiste gegevens heeft aangeleverd waarmee aangetoond wordt dat aan de verificatiecriteria wordt voldaan, zal het bevoegd gezag contact opnemen met deze initiatiefnemer. Dan krijgt de initiatiefnemer de mogelijkheid die gegevens alsnog aan te leveren.

Bovenstaande voorwaarden in artikel 3.69 Omgevingsregeling laten zich als volgt toelichten.

Het bevoegd gezag controleert of de gerealiseerde activiteit⁸ in de kern overeenkomt met de gemelde activiteit. Er zijn beperkte aanpassingen mogelijk ten aanzien van⁹:

- 1) Emissie-kenmerken, zoals de uitreedhoogte, uitreeddiameter, uitreedsnelheid en de lengte, breedte, hoogte en oriëntatie van het gebouw;
- 2) Coördinaten van (een van) de emissiebron(nen);
- 3) Stalsysteem, mits:
 - het dezelfde diersoort betreft. De letter van de Rav-code moet overeenkomen met de letter van de Rav-code in de melding, bijvoorbeeld A voor rundvee;
 - de emissiefactor van het stalsysteem lager is dan of gelijk is aan de emissiefactor van het stalsysteem in de PAS-melding (o.b.v. de tijdens de verificatie geldende emissiefactoren voor beide stalsystemen);
- 4) Kleine niet-veehouderij/industriële bronnen zoals mobiele werktuigen.

Wanneer de gerealiseerde activiteit op een andere manier dan hierboven genoemd afwijkt van de gemelde situatie is er sprake van een substantiële wijziging. Substantiële wijzigingen worden alleen geaccepteerd, wanneer deze bewezen tot minder stikstofdepositie leidt op alle stikstofgevoelige hexagonen dan de gemelde activiteit¹⁰.

Ook moet de activiteit volgens de destijds geldende regelgeving betrekking hebben op ofwel de oprichting, verandering of uitbreiding van een inrichting als bedoeld in artikel 1.1, derde lid, van de Wet milieubeheer bestemd voor landbouw, industrie of het gebruik van gemotoriseerde voertuigen voor wedstrijden ofwel de aanleg of wijziging van infrastructuur die uitsluitend of in hoofdzaak bestemd is voor gemotoriseerd weg-, spoorweg-, vaarweg- of luchtvaartverkeer.

Tot slot wordt geverifieerd of er geen bestaande situaties zijn gemeld en de oorspronkelijke PAS-melding een depositie van niet meer dan 1,00 mol/ha/jr betrof. Daarbij wordt gezien of de grenswaarde (bij activiteiten die niet als 'prioritair' waren geclassificeerd) op het moment van de melding niet naar 0,05 mol/ha/jr was verlaagd. Initiatiefnemers die een melding hebben gedaan met een destijds grotere maximale depositie, vielen niet onder de vrijstelling van de vergunningplicht. Deze meldingen worden met deze regeling niet in een Natura 2000-vergunning of omgevingsvergunning omgezet en kunnen dus geen beroep doen op de mogelijkheden van de maatwerkaanpak conform deze regeling. Als blijkt dat de berekende depositiebijdrage destijds

⁸ of de beoogde situatie wanneer het project nog niet is gerealiseerd maar wel voldoet aan de voorwaarden die hierboven zijn genoemd t.a.v. realisatie (uit de Kamerbrief van 13 november 2019). Bij de beoogde situatie gaat het bevoegd gezag uit van de beoogde situatie in de geactualiseerde AERIUS-berekening.

⁹ Aanpassingen 1 t/m 3 leiden niet tot een toename van de in AERIUS ingevoerde NO_x- of NH₃-emissie, maar kunnen wel het verspreidingspatroon beïnvloeden. Aanpassing 4 kan wel leiden tot een beperkte toename in emissie. Van belang is of het project anders is/wordt gerealiseerd dan destijds is gemeld. Wijzigingen van invoergegevens die het gevolg zijn van nieuwe (modellering)inzichten (zoals emissiefactoren, gebouwmodule, geforceerde beluchting, geactualiseerde verkeersmodellen) vallen hier niet onder. Die vallen onder stap 2 actualisatie van de invoergegevens.

¹⁰ O.b.v. een actuele verschilberekening tussen de gemelde situatie en de gerealiseerde situatie.

gelijk aan of onder de grenswaarde was, maar na de actualisatie met de nieuwe berekeningen als gevolg van dezelfde activiteit een depositie van meer dan de grenswaarde wordt vastgesteld, wordt de melding wel in een Natura 2000-vergunning of omgevingsvergunning omgezet. In beginsel kan dat de initiatiefnemer immers niet worden verweten.

Interimmers, dat wil zeggen activiteiten waarvoor toestemming is verleend voor een project ná de Europese referentiedatum, maar voordat de Habitatrichtlijn goed was geïmplementeerd in de Nederlandse wetgeving (1 februari 2009), met een melding komen in aanmerking voor legalisatie, indien zij een wijziging van de interim-situatie hebben gemeld waarbij het totale projecteffect (interim-situatie + melding) niet meer bedroeg dan maximaal 1,00 mol/ha/jr of, indien de grenswaarde was verlaagd, 0,05 mol/ha/jr.

De initiatiefnemer blijft verantwoordelijk voor het indienen van een juiste aanvraag met correcte berekening als onderdeel van het vergunningstraject. Het bevoegd gezag zal de initiatiefnemer adviseren hoe dit mogelijk is en de aanvraag beoordelen. Het vereiste dat de melding voorafgaand aan het te realiseren project ingediend moest worden (ten minste vier weken maar ten hoogste twee jaar voor de aanvang van de realisatie) is niet verwerkt in de verificatiecriteria. Het kabinet beschouwt het niet als ruimhartig om dit vereiste te stellen.

De provincies verifiëren de gegevens die zijn aangeleverd t.b.v. legalisatie op volgorde van binnenkomst, waarbij ze voorrang geven aan de PAS-meldingen waartegen voor 13 januari 2022 handhavingsverzoeken zijn ingediend. Hierbij houden ze rekening met in welke Natura 2000-gebieden beschikbare stikstofdepositieruimte wordt verwacht, zodat er zo spoedig als mogelijk kan worden gelegaliseerd.