



Advies Raad van State inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Omgevingswet (maatwerkaanpak PAS-projecten)

Nader Rapport

's-Gravenhage, 26 mei 2025
Nr. WJZ / 98293572

Aan de Koning

Nader rapport inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Omgevingswet (maatwerkaanpak PAS-projecten)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 5 februari 2025, nr. 2025000231, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 6 maart 2025, nr. W11.25.00025/IV, bied ik U hierbij aan.

In dit nader rapport is het advies van de Afdeling integraal opgenomen. De tekst van het advies treft u hieronder cursief aan, voorzien van mijn reactie (niet-cursieve tekst). De achtergrond en aanleiding, die ook onderdeel zijn van het advies, zijn niet voorzien van een reactie.

Bij Kabinetsmissive van 6 maart 2025, no.2025000231, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Omgevingswet (legalisering PAS-projecten), met memorie van toelichting.

Het voorstel bevat de opdracht aan de minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur om zo spoedig mogelijk een programma vast te stellen met maatregelen om zogeheten PAS-projecten te legaliseren. PAS-projecten zijn projecten met een geringe stikstofdepositie die ten tijde van het Programma Aanpak Stikstof vergunningvrij waren. De in het vast te stellen programma op te nemen maatregelen moeten worden uitgevoerd vóór 1 maart 2028. Daarmee is de termijn waarbinnen legalisering van PAS-projecten moet plaatsvinden, verlengd met een periode van drie jaar. Dit is nodig omdat het bestaande Legalisatieprogramma PAS-meldingen onvoldoende stikstofruimte heeft opgeleverd om aan die projecten de vereiste vergunningen te kunnen verlenen.

De Afdeling advisering van de Raad van State is er niet van overtuigd dat het voorstel daadwerkelijk concreet uitzicht op zo'n adequate oplossing biedt. In dit verband maakt de Afdeling een aantal opmerkingen.

Ten eerste wijst de Afdeling erop dat het verkrijgen van stikstofruimte essentieel is, om voor PAS-projecten alsnog de benodigde vergunning te kunnen verlenen. Hiervoor is het nodig om gerichte bronmaatregelen te treffen om de gevolgen van stikstofdepositie die veroorzaakt wordt door PAS-projecten ongedaan te maken. Het voorstel bevat echter geen gerichte bronmaatregelen. De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op gerichte bronmaatregelen die op korte termijn nodig zijn om zo een bijdrage te leveren aan de legalisering van PAS-projecten.

Daarnaast merkt de Afdeling op dat het voorstel in de toelichting onvoldoende concreet maakt welke adequate oplossingen de regering voor ogen heeft. Bovendien ontbreekt een programma met maatregelen, gericht op het kunnen bereiken van die oplossingen.

Verder merkt de Afdeling op dat in het algemeen en ook in het omgevingsrecht de gebruikelijke betekenis van legaliseren is: het legaal maken van een illegale situatie. In de toelichting wordt aan legaliseren een andere invulling gegeven, namelijk het vinden van een adequate oplossing voor PAS-projecten. Daarmee wordt in de toelichting aan het begrip legaliseren een invulling gegeven die niet bij dat begrip past. De wettekst en toelichting stroken niet met elkaar. De Afdeling adviseert met het oog op de rechtszekerheid de wettekst aan te passen aan wat de toelichting beoogt, namelijk dat niet langer alleen wordt ingezet op het legaliseren van PAS-projecten, maar ook op andere oplossingen.



De toelichting gaat er ook vanuit dat het nieuwe programma en de daaraan verbonden termijn van uitvoering de kans vergroot dat besluiten tot het afzien van handhaving bij de bestuursrechter in stand blijven. De toelichting maakt niet duidelijk waarop deze veronderstelling is gebaseerd. De Afdeling adviseert in de toelichting nader te motiveren waarop de veronderstelling is gebaseerd dat de kans dat van handhaving kan worden afgezien met het voorstel wordt vergroot.

Ten slotte maakt de Afdeling in het licht van een zorgvuldige voorbereiding van wetgeving een opmerking over het ontbreken van een internetconsultatie van het voorstel.

In verband hiermee dient het voorstel nader te worden overwogen.

1. Achtergrond en aanleiding voor het wetsvoorstel

Op 1 juli 2015 is het Programma Aanpak Stikstof (PAS) in werking getreden. Initiatiefnemers van activiteiten die niet meer dan 1 mol stikstofdepositie per hectare per jaar veroorzaakten op voor stikstof gevoelige natuur (grenswaarde) werden daarin vrijgesteld van het verbod om zonder vergunning een project te realiseren dat significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied (hierna: PAS-projecten).¹ Wel gold een meldingsplicht voor activiteiten die weliswaar onder de grenswaarde bleven, maar meer dan 0,05 mol stikstofdepositie per hectare per jaar veroorzaakten (de drempelwaarde).

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in een uitspraak van 29 mei 2019² onder andere geoordeeld dat activiteiten die met toepassing van de uitzondering op de vergunningplicht zonder vergunning zijn gerealiseerd of verricht, alsnog vergunningplichtig zijn. Dit betekent dat de PAS-projecten alsnog onder de vergunningplicht zijn komen te vallen.

In 2021 is in de wet een opdracht aan de verantwoordelijke minister en de provincies opgenomen voor het legaliseren van PAS-projecten, dus projecten waarvoor ten tijde van het PAS geen natuurvergunning nodig was. Doelstelling daarvan was deze legalisatie te laten plaatsvinden op basis van een ten opzichte van het toenmalige programma stikstofreductie en natuurverbetering aanvullend legalisatieprogramma, met bronmaatregelen en natuurmaatregelen. Daarom is in de wet geregeld dat de minister een programma met maatregelen vaststelt om de gevolgen van stikstofdepositie die wordt veroorzaakt door de PAS-projecten ongedaan te maken, te beperken of te compenseren. Het programma is gericht op het alsnog verkrijgen van toestemming voor PAS-projecten. Die toestemming kan bestaan uit het alsnog verlenen van een natuurvergunning, of het aanwijzen van een project als vergunningvrij. Voor de uitvoering van de in dat programma opgenomen maatregelen geeft de wet een termijn van drie jaar.³

Op 28 februari 2022 is het Legalisatieprogramma PAS (hierna: legalisatieprogramma) vastgesteld.⁴ Daarin zijn bronmaatregelen opgenomen die het Rijk treft om stikstofruimte vrij te maken en die worden ingezet voor het legaliseren van onder andere gemelde PAS-projecten. De termijn waarbinnen de in het legalisatieprogramma opgenomen maatregelen dienen te zijn uitgevoerd eindigt op 28 februari 2025.

Volgens de toelichting leveren de bronmaatregelen uit het genoemde legalisatieprogramma weliswaar stikstofruimte op, maar kan die om verschillende redenen maar in beperkte mate worden ingezet voor het legaliseren van PAS-projecten.⁵ Om die reden is het legaliseren van PAS-projecten via stikstofruimte verkregen uit die bronmaatregelen maar voor een klein deel van de PAS-projecten de oplossing. Het aflopen van de wettelijke termijn van het legalisatieprogramma en het feit dat het huidige programma te weinig heeft opgeleverd, maken een nieuwe termijn nodig.

Daarnaast is een wijziging van de aanpak wenselijk, zoals die is aangekondigd in de Kamerbrief van 28 november 2024, aldus de toelichting.⁶ Uit de toelichting blijkt dat daartoe aan het begrip 'legaliseren' voortaan een bredere invulling wordt gegeven. Daaronder moet in het kader van dit wetsvoorstel worden verstaan 'het bieden van een adequate oplossing' voor de ontstane onrechtmatige situatie waarin de PAS-projecten terecht zijn gekomen.

¹ Artikel 2.12 van het Besluit natuurbescherming gelezen in verbinding met artikel 2.9 vijfde lid, van de Wet natuurbescherming.

² ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603, r.o. 33.2.

³ Artikel 1.13a, eerste lid, van de Wet natuurbescherming, thans artikel 22.21, eerste lid, van de Omgevingswet. Zie voor een toelichting Kamerstukken II 2020/21, 35 600, nr. 19.

⁴ Stcrt. 2022, 5720.

⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 1.3.

⁶ Kamerstukken II 2024/25, 35 334, nr. 322.

2. Concreet uitzicht op een adequate oplossing

Het voorstel regelt dat de minister van LNV zo spoedig mogelijk een programma vaststelt met maatregelen om PAS-projecten te legaliseren. De in dat programma op te nemen maatregelen moeten worden uitgevoerd vóór 1 maart 2028.⁷ Daarmee is de termijn waarbinnen legalisering van PAS-projecten moet plaatsvinden, verlengd met een periode van drie jaar. Uit de toelichting volgt ook dat aan het begrip legaliseren voortaan een bredere invulling wordt gegeven.

Volgens de toelichting wordt onder legaliseren niet alleen verstaan het alsnog verlenen van de vereiste vergunning, maar ook het bieden van een andere adequate oplossing. Daarbij kan het gaan om een aanpassing in de bedrijfsvoering door innoveren, extensiveren, reduceren, omschakelen of verplaatsen. Ook kan beëindiging van het PAS-project een adequate oplossing zijn. Hiermee beoogt het voorstel PAS-melders concreet zicht te bieden op een adequate oplossing uiterlijk eind februari 2028.⁸ PAS-melders kunnen zich volgens de toelichting laten bijstaan door een zaakbegeleider, die hulp en ondersteuning kan bieden bij het zoeken naar en realiseren van andere adequate oplossingen. De verhouding van PAS-melders ten opzichte van bevoegde gezagsorganen, zoals gedeputeerde staten, verandert hiermee niet.

De Afdeling merkt op dat uit de toelichting blijkt dat de in het legalisatieprogramma opgenomen bronmaatregelen onvoldoende stikstofruimte hebben opgeleverd om alsnog op grote schaal vergunning te verlenen voor PAS-projecten.

In het licht hiervan begrijpt de Afdeling de noodzaak om de termijn voor legaliseren te verlengen en een nieuw programma met maatregelen gericht op legalisering vast te stellen.

De Afdeling is er echter niet van overtuigd dat de doelstelling van het voorstel om aan alle PAS-melders concreet uitzicht op een adequate oplossing te bieden, hiermee daadwerkelijk kan worden bereikt. De Afdeling maakt in dit verband een aantal opmerkingen.

Allereerst gaat de Afdeling in op de noodzaak om bronmaatregelen te treffen (punt 3) en het ontbreken van een concreet programma met andere adequate oplossingen (punt 4). Vervolgens gaat de Afdeling in op de invulling die in de toelichting wordt gegeven aan het begrip legaliseren (punt 5). Verder gaat de Afdeling in op het afzien van handhaving (punt 6). Ten slotte maakt de Afdeling een algemene opmerking over het ontbreken van internetconsultatie voor dit voorstel (punt 7).

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: Afdeling) heb ik het wetsvoorstel en de memorie van toelichting aangepast. Die aanpassingen bespreek ik hierna.

3. Bronmaatregelen

Volgens de toelichting blijft het Rijk, daar waar het kan, PAS-projecten legaliseren met stikstofruimte uit bronmaatregelen.⁹ 'Legaliseren' moet in dit verband worden opgevat als: het alsnog verlenen van toestemming. De Afdeling merkt op dat het verkrijgen van stikstofruimte essentieel is om voor PAS-projecten alsnog de benodigde vergunningen te kunnen verlenen. Het voorstel bevat echter geen gerichte maatregelen om de gevolgen van stikstofemissie en -depositie door PAS-projecten ongedaan te maken met het oog op vergunningverlening. Daarbij lijkt te worden uitgegaan van de veronderstelling dat er geen mogelijkheden zijn om de benodigde stikstofruimte te creëren.

Door het nemen van gerichte maatregelen is het feitelijk echter wel mogelijk de stikstofdepositie zodanig terug te brengen dat legalisering van PAS-projecten mogelijk is. Dat vergt echter forse maatregelen en vereist dat duidelijke keuzes gemaakt worden. In het rapport Remkes uit 2022 is al de noodzaak naar voren gebracht van een werkende korte termijn aanpak. Zonder zo'n aanpak kan de natuur niet herstellen en kunnen er geen PAS-projecten vergund worden. In dat verband is, als minst kwade route, bijvoorbeeld gewezen op de mogelijkheid om op korte termijn 500 tot 600 piekbelasters uit te kopen.¹⁰

De toelichting gaat niet in op de noodzaak en mogelijkheden om op korte termijn realistische bronmaatregelen te nemen die een bijdrage kunnen leveren aan de legalisering van PAS-projecten.

⁷ Artikel I, voorgesteld artikel 22.21., tweede en vierde lid van de Omgevingswet.

⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 3.

⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 1.3.

¹⁰ Wat wel kan. Uit de impasse en een aanzet voor perspectief, Johan Remkes, 5 oktober 2022.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op gerichte bronmaatregelen die op korte termijn nodig zijn om zo een bijdrage te leveren aan de legalisering van PAS-projecten.

De afgelopen jaren is inzet gepleegd op het vrijmaken van stikstofruimte ten behoeve van toestemmingverlening aan PAS-melders. De inzet die daarop is gepleegd zal worden voortgezet. Het advies van Remkes waar door de Afdeling naar wordt verwezen wordt op dat punt ook uitgevoerd. Er zijn meerdere beëindigingsregelingen in uitvoering, zoals de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties (Lbv), de Landelijke beëindigingsregeling piekbelasters veehouderij (Lbv-plus), de Landelijke verplaatsingsregeling veehouderijen met piekbelasting (Lvvp) en de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties kleinere sectoren (Lbv kleinere sectoren). Ook zijn er de Landelijke subsidieregeling voor investeringen in verduurzaming voor veehouderijlocaties met piekbelasting (Sbv) en de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen (Srv). Ten slotte zijn er in de afgelopen jaren diverse specifieke uitkeringen aan provincies verstrekt waarmee zij maatregelen kunnen treffen, zoals de Regeling provinciale aankoop veehouderijen nabij natuurgebieden (Rpav), de Regeling provinciale maatregelen PAS-melders (Rpmp), de Regeling provinciale maatregelen PAS-melders 2024 (Rpmp 2024) en de Regeling provinciale gebiedsgerichte beëindiging veehouderijlocaties (Rpgb).

Deze maatregelen zijn en worden niet expliciet in het wetsvoorstel opgenomen, maar zijn wel onderdeel van het wettelijk voorgeschreven programma of kunnen dat worden (aan de memorie van toelichting is een nadere uitleg toegevoegd). Als de maatregelen al onderdeel zijn van het programma, dan zullen ze dat naar verwachting ook blijven. Voor deze regelingen wordt steeds separaat vastgesteld of en wanneer vrijgemaakte ruimte daadwerkelijk kan worden gebruikt voor toestemmingverlening. In dat geval worden ze door mij als bronmaatregel aangewezen voor de SSRS-bank, door ze toe te voegen aan de opsomming in artikel 17a.4 van de Omgevingsregeling. Laatstelijk heb ik dat gedaan voor de Rpmp 2024.¹¹ Voor andere regelingen moet nog worden vastgesteld welke ruimte aan de SSRS-bank kan worden toegevoegd. Daarop wordt nog steeds volop inzet gepleegd.

Feit is dat de bronmaatregelen minder snel kunnen worden ingezet dan eerder werd verwacht en daarnaast is er 'ruimte' die, vanwege het additionaliteitsvereiste, niet kan worden ingezet. Dat vereiste houdt in dat mitigerende maatregelen alleen kunnen worden ingezet voor vergunningverlening als zij niet al nodig zijn als passende of instandhoudingsmaatregel.¹² Daarom is de verwachting dat het legaliseren van PAS-projecten via stikstofruimte verkregen uit bronmaatregelen niet voor alle PAS-projecten de oplossing zal zijn. De inzet op bronmaatregelen wordt dus niet beëindigd. In het wettelijk voorgeschreven programma zal meer in detail worden beschreven welke maatregelen precies beschikbaar zijn voor de maatwerkaanpak. De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

4. Aanvullend beleid

De Afdeling onderkent dat aanvullend beleid nodig is, voor zover bronmaatregelen onvoldoende stikstofruimte zouden opleveren om alsnog vergunning te verlenen aan PAS-projecten. Als legalisering in de zin van het alsnog verlenen van toestemming voor het grootste deel van de PAS-projecten op korte termijn niet zou lukken, is eens te meer van belang dat duidelijkheid wordt geboden over wat wel mogelijk is.

De Afdeling merkt op dat in de toelichting onvoldoende concreet gemaakt wordt welke andere werkbare oplossingen dan legalisering de regering hierbij voor ogen heeft. Bovendien ontbreekt op dit moment een programma met maatregelen, gericht op het kunnen bereiken van die andere oplossingen. De Afdeling is er daarom niet van overtuigd dat de voorgestelde regeling voor alle PAS-projecten vóór 1 maart 2028 een adequate oplossing waarborgt.

In de toelichting wordt alleen genoemd dat met (een combinatie van) aanpassingen in de bedrijfsvoering, extensiveren, innoveren, reduceren, omschakelen of schadevergoeding naar een oplossing wordt gezocht. De toelichting geeft echter geen inzicht in de manier waarop dergelijke oplossingen op korte termijn PAS-melders uit de brand zouden helpen.

De Afdeling tekent hierbij aan dat de hiervoor genoemde oplossingen ieder hun eigen uitdagingen met zich brengen die ook om eigen maatregelen vragen. Aanpassingen in de bedrijfsvoering door innoveren of omschakeling vergen investeringen. Het voorstel geeft onvoldoende inzicht of het voor PAS-melders mogelijk is om die investeringen ook daadwerkelijk te doen. Extensiveren vereist ofwel meer gronden, of leidt tot het houden van minder dieren. Verplaatsing van bedrijven vergt ook

¹¹ Stcrt. 2024, 30120.

¹² ABRvS 18 december 2024, ECLI:NLRVS:2024:4923, punt 18.5. Zie ook het PAS-arrest van het Europese Hof van Justitie van 7 november 2018, punt 124.



beschikbare locaties. Bovendien zal ook op de nieuwe locatie veelal een vergunning nodig zijn.

Verder volgt uit de toelichting dat PAS-melders zelf op zoek moeten naar een oplossing, al dan niet onder begeleiding van een zaakbegeleider. Maar uit de toelichting blijkt niet dat is onderzocht in hoeverre PAS-melders andere oplossingen dan legalisatie wenselijk achten, in hoeverre zij bereid zijn andere oplossingen te verkennen en wat zij daarvoor nodig hebben.

Volgens de toelichting is de verlenging van de termijn van het legalisatieprogramma met drie jaar gebaseerd op een aantal fasen. Voor het verkennen van mogelijkheden van een oplossing samen met de zaakbegeleider zijn negen maanden uitgetrokken. Daarna is er negen maanden bedenktijd voor de desbetreffende ondernemer. Voor het voorbereiden, inclusief eventuele schadevergoeding en/of subsidie gaat het voorstel van zes maanden uit. Tenslotte gaat het voorstel ervan uit dat de implementatie van de gekozen oplossingsrichting binnen 12 maanden kan plaatsvinden.

De Afdeling betwijfelt of dit een realistische inschatting is van de benodigde tijd. Daarbij klemmt dat op dit moment een programma met maatregelen ontbreekt, zodat het voor een ondernemer moeilijk is te schatten in welke oplossingsrichtingen mogelijk zijn en van welke maatregelen ter ondersteuning van die oplossingsrichting hij gebruik kan maken. Daarnaast is in het indicatieve tijdschema geen tijd ingeruimd die gepaard gaat met het aanvragen van vergunningen. Het doorlopen van vergunningprocedures neemt doorgaans nogal wat tijd in beslag. Niet uitgesloten is dat in meer of minder gevallen toch een vergunning nodig is. De toelichting besteedt hieraan geen aandacht.

De Afdeling adviseert in de toelichting inzichtelijk te maken welke andere concrete oplossingen voor PAS-projecten dan daadwerkelijke legalisering, dus het alsnog verlenen van toestemming voor deze projecten, de regering voor ogen heeft. Verder adviseert de Afdeling inzichtelijk te maken welke maatregelen die zijn gericht op het bereiken van die oplossingen in het programma zullen worden opgenomen. Dit om te voorkomen dat na afloop van het programma blijkt dat andere adequate oplossingen niet voorhanden bleken en dat beëindigen van PAS-projecten de enige optie blijkt te zijn. Ook dient inzichtelijk te worden gemaakt dat het maatregelenpakket daadwerkelijk binnen de gestelde termijn kan en zal worden uitgevoerd.

Dit advies miskent dat de wet een programmaplicht bevat die vervolgens moet worden ingevuld door het vaststellen van een programma waarin maatregelen worden opgenomen. Wel heeft dit advies aanleiding gegeven om de bespreking van de maatregelen in de memorie van toelichting waar mogelijk aan te vullen, met name wat betreft de bronmaatregelen zoals die onder punt 3 werden besproken. Voor het overige zullen de te treffen maatregelen nader worden uitgewerkt in het programma.

Daarnaast wijs ik op de natuurmaatregelen waar het kabinet aan werkt als onderdeel van het onlangs vastgestelde startpakket om vergunningverlening in Nederland van het slot te krijgen.¹³ Als inzichtelijk is welke maatregelen zijn en zullen worden getroffen om behoud en verbetering van natuurwaarden in Natura 2000-gebieden te borgen, ontstaat er ook meer ruimte voor toestemmingverlening. Dat zal ook bijdragen aan de mogelijkheden voor oplossingen voor PAS-melders.

Met betrekking tot de doorlooptijd en haalbaarheid van de wettelijke termijn is in de toelichting verduidelijkt dat de termijn ziet op het treffen van maatregelen en dat er zicht moet zijn welke oplossing de individuele PAS-melder kan krijgen. De implementatie van de concrete oplossing kan nog doorlopen na de wettelijke termijn.

Voor de vraag of de PAS-melders het wenselijk achten dat er naar andere oplossingen wordt gekeken dan het verlenen van een vergunning voor hun PAS-project, is de uitkomst van de agrarische bedrijfstoets relevant. De deelnemende partijen waren zeker kritisch over de verlenging van de termijn en over wat de maatwerkaanpak en het wetsvoorstel van de PAS-melders vragen. Tegelijkertijd is ook duidelijk dat de huidige situatie niet houdbaar is en heb ik in de Kamerbrief van 28 november 2024 aangegeven het eerlijke verhaal te vertellen.¹⁴ Het kabinet wil geen mogelijkheden onbenut laten om ervoor te zorgen dat de PAS-melders in een legale situatie terechtkomen. Maar daarvoor is het wel nodig om zo breed mogelijk naar oplossingen te zoeken.

5. Rechtszekerheid en legalisering

De opdracht, opgenomen in artikel 22.21, eerste lid, van de Omgevingswet, is om met oog op de rechtszekerheid zorg te dragen voor legalisering van PAS-projecten. Centrale begrippen zijn hierin

¹³ Kamerstukken II 2024/25, 35 334, nr. 362.

¹⁴ Kamerstukken II 2024/25, 35 334, nr. 322.

rechtszekerheid en legalisering. Volgens de toelichting is rechtszekerheid het beste gediend met het alsnog verlenen van de vereiste vergunning voor PAS-projecten.¹⁵ Daarmee is aan het begrip 'legaliseren' een invulling gegeven die strookt met de in het algemeen en ook in het omgevingsrecht gebruikelijke betekenis daarvan: een illegale situatie wordt legaal.

Het voorstel brengt geen wijziging aan in de opdracht aan de minister om voor legalisering van PAS-projecten zorg te dragen. Maar in de toelichting bij het voorstel wordt aan het begrip legaliseren wel een andere uitleg gegeven. Volgens de toelichting moet onder legaliseren namelijk ook het bieden van andere adequate oplossingen voor de PAS-projecten worden begrepen.¹⁶ Daarmee wordt bedoeld dat op een andere manier dan door vergunningverlening een einde wordt gemaakt aan het bestaan van een illegale situatie. In de toelichting wordt zo een invulling gegeven aan het begrip legaliseren die niet bij dat begrip past. De wettekst en toelichting stroken daarmee niet met elkaar. Dit draagt niet bij aan het bieden van rechtszekerheid, die de bestaande tekst van de wet en ook het voorstel beoogt.

Gelet op de bedoeling van het voorstel om voor PAS-projecten ook andere oplossingen te bieden dan legalisering, adviseert de Afdeling om, met het oog op de rechtszekerheid, de wettekst aan te passen en daarin duidelijk tot uitdrukking te brengen dat niet langer alleen wordt ingezet op legalisering van PAS-projecten, maar ook op andere adequate oplossingen.

Het advies is gevolgd. De term legaliseren kan inderdaad zo gelezen worden dat het wettelijk voorgeschreven programma alleen gericht is op het verlenen van een vergunning voor de bestaande activiteit. Deze adviesopmerking heeft geleid tot wijziging van het opschrift van het wetsvoorstel en van afdeling 22.4 van de Omgevingswet. In beide opschriften is *legalisering* vervangen door *maatwerk*. Daarnaast heeft deze adviesopmerking geleid tot aanpassing van de voorgestelde tekst van artikel 22.21, eerste en tweede lid, van de Omgevingswet. Daarin is *het legaliseren van de projecten* vervangen door *het bieden van een oplossing voor de projecten*. Deze wijzigingen zijn ook verwerkt in de memorie van toelichting.

Overigens zal het bieden van oplossing dus wel in alle gevallen moeten leiden tot een legale situatie.

6. Afzien van handhaving?

Het Rijk hanteert, evenals de provincies, volgens de toelichting het uitgangspunt dat alle mogelijkheden moeten worden verkend om van handhaving bij PAS-projecten af te kunnen zien. Het Rijk pleegt daarbij extra inzet om de kans zo groot mogelijk te maken dat ook na medio 2025 door het bevoegd gezag kan worden afgezien van handhaving.

Zoals bekend gaat de bestuursrechter uit van de zogeheten beginselplicht tot handhaving. Alleen onder bijzondere omstandigheden mag van handhaving worden afgezien. Dit kan zich voordoen als concreet zicht op legalisatie bestaat, of wanneer handhavend optreden onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen doelen. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft, kort gezegd, geoordeeld dat het bevoegd gezag tot medio 2025 enige ruimte heeft om tijdelijk niet te handhaven bij PAS-projecten.¹⁷ Voorwaarde is wel dat het bevoegd gezag kan motiveren dat er een redelijk evenwicht is tussen de belangen van de PAS-melders en het natuurbelang.

De Afdeling bestuursrechtspraak oordeelde dat alleen het vaststellen van het legalisatieprogramma en deelname daaraan onvoldoende zijn voor het aannemen van een concreet zicht op legalisatie. Niettemin zag de Afdeling bestuursrechtspraak in (1) de individuele belangen van de PAS-melders, (2) de rechtszekerheid die PAS-melders aan het PAS-regime mochten ontlelen, (3) de verschillende uitlatingen van de overheid na de PAS-uitspraak dat PAS-melders zullen worden gelegaliseerd, (4) het legalisatieprogramma dat ervan uitgaat dat medio 2025 alle PAS-melders een natuurvergunning kunnen aanvragen, en (5) het feit dat het legalisatieprogramma in uitvoering is en de bedrijven daarin de mogelijke stappen hebben ondernomen, bijzondere omstandigheden die voor het bevoegd gezag aanleiding kunnen zijn om handhavend optreden onevenredig te achten in verhouding tot het natuurbelang en tot medio 2025 af te zien van handhavend optreden.

Waar het voorstel is gericht op andere adequate oplossingen voor PAS-projecten dan het alsnog verlenen van de vereiste vergunning, is onzeker of wordt voldaan aan het hiervoor genoemde vereiste van concreet zicht op legalisatie, dan wel of zich andere bijzondere omstandigheden voordoen die voor het bevoegd gezag aanleiding kunnen zijn om handhavend optreden onevenredig te achten in verhouding tot het natuurbelang. De toelichting gaat ervan uit dat het nieuwe programma en de

¹⁵ Kamerstukken II 2020/21, 35 600, nr. 19.

¹⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 3.

¹⁷ ECLI:NL:RVS:2024:838, 28 februari 2024, aangehaald in de toelichting onder 2.2.



daaraan verbonden termijn van uitvoering de kans vergroot dat besluiten tot het afzien van handhaving bij de bestuursrechter in stand blijven. De toelichting maakt niet duidelijk waarop deze veronderstelling is gebaseerd.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader te motiveren waarop de veronderstelling is gebaseerd dat de kans dat van handhaving kan worden afgezien met het voorstel wordt vergroot.

De Afdeling verwijst naar de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van 28 februari 2024. Uit die uitspraken volgt dat bij de beoordeling of handhaving bij PAS-melders onevenredig is de hierboven opgenomen aspecten een rol spelen. Het is evident dat de eerste twee aspecten nog niet zijn veranderd. Met betrekking tot het derde aspect geldt dat er nog altijd sprake is van een breed gevoelde plicht van de overheid om PAS-melders te helpen om uit hun penibele situatie te komen, zoals veelvuldig blijkt uit uitlatingen van zowel het Rijk als provincies en verschillende moties van de Tweede Kamer.¹⁸ Voor wat betreft het vierde en vijfde aspect is relevant dat de wettelijke termijn inmiddels is afgelopen en dat de maatregelen die in het legalisatieprogramma waren opgenomen eind februari 2025 nog onvoldoende resultaat hadden. Met het aanpassen van de wettelijke termijn en het wettelijk voorgeschreven programma kunnen deze aspecten eveneens weer aan de orde zijn. Als het parlement dit wetsvoorstel aanvaardt en het tot wet wordt verheven, dan spreekt de wetgever zich opnieuw uit over deze kwestie.

In de memorie van toelichting wordt uitgelegd dat er wordt gewerkt aan maatregelen om het natuurbelang te ondervangen. Een voorbeeld daarvan is het bemestingsverbod dat door de provincie Overijssel was ingesteld op pachtgronden ten behoeve van het afzien van handhaving bij de PAS-melders. Daarnaast is relevant dat in het kader van de eerder genoemde MCEN maatregelen worden getroffen om de natuur te herstellen en in een goede staat van instandhouding te brengen. Mogelijk biedt dat ook kansen om voldoende gewicht aan het natuurbelang toe te kennen.

De memorie van toelichting is aangevuld op dit punt.

7. Internetconsultatie

Het wetsvoorstel heeft niet open gestaan voor internetconsultatie. De Afdeling merkt op dat het uitgangspunt is dat internetconsultatie plaatsvindt bij alle wetsvoorstellen, algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen, tenzij het bijvoorbeeld gaat om puur technische wijzigingen of implementatie van EU-regelgeving. Dan is internetconsultatie optioneel. Voor andere gronden om af te zien van internetconsultatie kan worden gedacht aan het voorkomen van calculerend gedrag bij bijvoorbeeld fiscale voordelen, situaties waarin consultatie niet in betekende mate kan leiden tot aanpassing van het voorstel of spoed- of noodwetgeving.

Geen van de voornoemde gronden om af te zien van internetconsultatie doet zich hier voor. In het bijzonder gaat het niet om spoed- of noodwetgeving. Daartegenover staat dat inbreng van burgers, bedrijven en belangenorganisaties in een vroeg stadium van belang is om tot goede en uitvoerbare wetgeving te komen.

De Afdeling adviseert daarom in toekomstige gevallen zorgvuldigheid te betrachten in de voorbereiding van wetgeving, en internetconsultatie zeker ook bij wetgeving als hier aan de orde niet achterwege te laten.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

Ik beschouw dit wetsvoorstel wel degelijk als spoedeisend, gelet op het aflopen van de 'coulance'-termijn van de bestuursrechter en het belang dat de wetgever zo snel mogelijk duidelijk maakt dat de wettelijke opdracht ook ruimte biedt voor andere oplossingen dan legalisering in strikte zin en wordt verlengd. En er is nog alle ruimte voor inbreng van burgers, bedrijven en belangenorganisaties tijdens de verplichte inspraak op de wijziging van het wettelijk voorgeschreven programma.

*De vice-president van de Raad van State,
T.H.C. de Graaf*

¹⁸ Zie bijvoorbeeld de moties in Kamerstukken II 2023/24, 29 665, nr. 502 en Kamerstukken II 2024/25, 36 600, XIV, nr. 56, en de brief van 28 november 2024, Kamerstukken II 2024/25, 35 334, nr. 322.



Ik verzoek U het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

*De Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur,
F.M. Wiersma.*



Advies Raad van State

No. W11.25.00025/IV

's-Gravenhage, 6 maart 2025

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 5 februari 2025, no.2025000231, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Omgevingswet (legalisering PAS-projecten), met memorie van toelichting.

Het voorstel bevat de opdracht aan de minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur om zo spoedig mogelijk een programma vast te stellen met maatregelen om zogeheten PAS-projecten te legaliseren. PAS-projecten zijn projecten met een geringe stikstofdepositie die ten tijde van het Programma Aanpak Stikstof vergunningvrij waren. De in het vast te stellen programma op te nemen maatregelen moeten worden uitgevoerd vóór 1 maart 2028. Daarmee is de termijn waarbinnen legalisering van PAS-projecten moet plaatsvinden, verlengd met een periode van drie jaar. Dit is nodig omdat het bestaande Legalisatieprogramma PAS-meldingen onvoldoende stikstofruimte heeft opgeleverd om aan die projecten de vereiste vergunningen te kunnen verlenen.

De Afdeling advisering van de Raad van State is er niet van overtuigd dat het voorstel daadwerkelijk concreet uitzicht op zo'n adequate oplossing biedt. In dit verband maakt de Afdeling een aantal opmerkingen.

Ten eerste wijst de Afdeling erop dat het verkrijgen van stikstofruimte essentieel is, om voor PAS-projecten alsnog de benodigde vergunning te kunnen verlenen. Hiervoor is het nodig om gerichte bronmaatregelen te treffen om de gevolgen van stikstofdepositie die veroorzaakt wordt door PAS-projecten ongedaan te maken. Het voorstel bevat echter geen gerichte bronmaatregelen. De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op gerichte bronmaatregelen die op korte termijn nodig zijn om zo een bijdrage te leveren aan de legalisering van PAS-projecten.

Daarnaast merkt de Afdeling op dat het voorstel in de toelichting onvoldoende concreet maakt welke adequate oplossingen de regering voor ogen heeft. Bovendien ontbreekt een programma met maatregelen, gericht op het kunnen bereiken van die oplossingen.

Verder merkt de Afdeling op dat in het algemeen en ook in het omgevingsrecht de gebruikelijke betekenis van legaliseren is: het legaal maken van een illegale situatie. In de toelichting wordt aan legaliseren een andere invulling gegeven, namelijk het vinden van een adequate oplossing voor PAS-projecten. Daarmee wordt in de toelichting aan het begrip legaliseren een invulling gegeven die niet bij dat begrip past. De wettekst en toelichting stroken niet met elkaar. De Afdeling adviseert met het oog op de rechtszekerheid de wettekst aan te passen aan wat de toelichting beoogt, namelijk dat niet langer alleen wordt ingezet op het legaliseren van PAS-projecten, maar ook op andere oplossingen.

De toelichting gaat er ook vanuit dat het nieuwe programma en de daaraan verbonden termijn van uitvoering de kans vergroot dat besluiten tot het afzien van handhaving bij de bestuursrechter in stand blijven. De toelichting maakt niet duidelijk waarop deze veronderstelling is gebaseerd. De Afdeling adviseert in de toelichting nader te motiveren waarop de veronderstelling is gebaseerd dat de kans dat van handhaving kan worden afgezien met het voorstel wordt vergroot.

Ten slotte maakt de Afdeling in het licht van een zorgvuldige voorbereiding van wetgeving een opmerking over het ontbreken van een internetconsultatie van het voorstel.

In verband hiermee dient het voorstel nader te worden overwogen.

1. Achtergrond en aanleiding voor het wetsvoorstel

Op 1 juli 2015 is het Programma Aanpak Stikstof (PAS) in werking getreden. Initiatiefnemers van activiteiten die niet meer dan 1 mol stikstofdepositie per hectare per jaar veroorzaakten op voor stikstof gevoelige natuur (grenswaarde) werden daarin vrijgesteld van het verbod om zonder vergunning een project te realiseren dat significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied (hierna: PAS-projecten).¹ Wel gold een meldingsplicht voor activiteiten die weliswaar onder de

¹ Artikel 2.12 van het Besluit natuurbescherming gelezen in verbinding met artikel 2.9 vijfde lid, van de Wet natuurbescherming.



grenswaarde bleven, maar meer dan 0,05 mol stikstofdepositie per hectare per jaar veroorzaakten (de drempelwaarde).

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in een uitspraak van 29 mei 2019² onder andere geoordeeld dat activiteiten die met toepassing van de uitzondering op de vergunningplicht zonder vergunning zijn gerealiseerd of verricht, alsnog vergunningplichtig zijn. Dit betekent dat de PAS-projecten alsnog onder de vergunningplicht zijn komen te vallen.

In 2021 is in de wet een opdracht aan de verantwoordelijke minister en de provincies opgenomen voor het legaliseren van PAS-projecten, dus projecten waarvoor ten tijde van het PAS geen natuurvergunning nodig was. Doelstelling daarvan was deze legalisatie te laten plaatsvinden op basis van een ten opzichte van het toenmalige programma stikstofreductie en natuurverbetering aanvullend legalisatieprogramma, met bronmaatregelen en natuurmaatregelen. Daarom is in de wet geregeld dat de minister een programma met maatregelen vaststelt om de gevolgen van stikstofdepositie die wordt veroorzaakt door de PAS-projecten ongedaan te maken, te beperken of te compenseren. Het programma is gericht op het alsnog verkrijgen van toestemming voor PAS-projecten. Die toestemming kan bestaan uit het alsnog verlenen van een natuurvergunning, of het aanwijzen van een project als vergunningvrij. Voor de uitvoering van de in dat programma opgenomen maatregelen geeft de wet een termijn van drie jaar.³

Op 28 februari 2022 is het Legalisatieprogramma PAS (hierna: legalisatieprogramma) vastgesteld.⁴ Daarin zijn bronmaatregelen opgenomen die het Rijk treft om stikstofruimte vrij te maken en die worden ingezet voor het legaliseren van onder andere gemelde PAS-projecten. De termijn waarbinnen de in het legalisatieprogramma opgenomen maatregelen dienen te zijn uitgevoerd eindigt op 28 februari 2025.

Volgens de toelichting leveren de bronmaatregelen uit het genoemde legalisatieprogramma weliswaar stikstofruimte op, maar kan die om verschillende redenen maar in beperkte mate worden ingezet voor het legaliseren van PAS-projecten.⁵ Om die reden is het legaliseren van PAS-projecten via stikstofruimte verkregen uit die bronmaatregelen maar voor een klein deel van de PAS-projecten de oplossing. Het aflopen van de wettelijke termijn van het legalisatieprogramma en het feit dat het huidige programma te weinig heeft opgeleverd, maken een nieuwe termijn nodig.

Daarnaast is een wijziging van de aanpak wenselijk, zoals die is aangekondigd in de Kamerbrief van 28 november 2024, aldus de toelichting.⁶ Uit de toelichting blijkt dat daartoe aan het begrip 'legaliseren' voortaan een bredere invulling wordt gegeven. Daaronder moet in het kader van dit wetsvoorstel worden verstaan 'het bieden van een adequate oplossing' voor de ontstane onrechtmatige situatie waarin de PAS-projecten terecht zijn gekomen.

2. Concreet uitzicht op een adequate oplossing

Het voorstel regelt dat de minister van LNV zo spoedig mogelijk een programma vaststelt met maatregelen om PAS-projecten te legaliseren. De in dat programma op te nemen maatregelen moeten worden uitgevoerd vóór 1 maart 2028.⁷ Daarmee is de termijn waarbinnen legalisering van PAS-projecten moet plaatsvinden, verlengd met een periode van drie jaar. Uit de toelichting volgt ook dat aan het begrip legaliseren voortaan een bredere invulling wordt gegeven.

Volgens de toelichting wordt onder legaliseren niet alleen verstaan het alsnog verlenen van de vereiste vergunning, maar ook het bieden van een andere adequate oplossing. Daarbij kan het gaan om een aanpassing in de bedrijfsvoering door innoveren, extensiveren, reduceren, omschakelen of verplaatsen. Ook kan beëindiging van het PAS-project een adequate oplossing zijn. Hiermee beoogt het voorstel PAS-melders concreet zicht te bieden op een adequate oplossing uiterlijk eind februari 2028.⁸ PAS-melders kunnen zich volgens de toelichting laten bijstaan door een zaakbegeleider, die hulp en ondersteuning kan bieden bij het zoeken naar en realiseren van andere adequate oplossingen. De verhouding van PAS-melders ten opzichte van bevoegde gezagsorganen, zoals gedeputeerde staten, verandert hiermee niet.

² ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603, r.o. 33.2.

³ Artikel 1.13a, eerste lid, van de Wet natuurbescherming, thans artikel 22.21, eerste lid, van de Omgevingswet. Zie voor een toelichting Kamerstukken II 2020/21, 35 600, nr. 19.

⁴ Stcrt. 2022, 5720.

⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 1.3.

⁶ Kamerstukken II 2024/25, 35 334, nr. 322

⁷ Artikel I, voorgesteld artikel 22.21., tweede en vierde lid van de Omgevingswet.

⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 3.



De Afdeling merkt op dat uit de toelichting blijkt dat de in het legalisatieprogramma opgenomen bronmaatregelen onvoldoende stikstofruimte hebben opgeleverd om alsnog op grote schaal vergunning te verlenen voor PAS-projecten. In het licht hiervan begrijpt de Afdeling de noodzaak om de termijn voor legaliseren te verlengen en een nieuw programma met maatregelen gericht op legalisering vast te stellen.

De Afdeling is er echter niet van overtuigd dat de doelstelling van het voorstel om aan alle PAS-melders concreet uitzicht op een adequate oplossing te bieden, hiermee daadwerkelijk kan worden bereikt. De Afdeling maakt in dit verband een aantal opmerkingen.

Allereerst gaat de Afdeling in op de noodzaak om bronmaatregelen te treffen (punt 3) en het ontbreken van een concreet programma met andere adequate oplossingen (punt 4). Vervolgens gaat de Afdeling in op de invulling die in de toelichting wordt gegeven aan het begrip legaliseren (punt 5). Verder gaat de Afdeling in op het afzien van handhaving (punt 6). Ten slotte maakt de Afdeling een algemene opmerking over het ontbreken van internetconsultatie voor dit voorstel (punt 7).

3. Bronmaatregelen

Volgens de toelichting blijft het Rijk, daar waar het kan, PAS-projecten legaliseren met stikstofruimte uit bronmaatregelen.⁹ 'Legaliseren' moet in dit verband worden opgevat als: het alsnog verlenen van toestemming. De Afdeling merkt op dat het verkrijgen van stikstofruimte essentieel is om voor PAS-projecten alsnog de benodigde vergunningen te kunnen verlenen. Het voorstel bevat echter geen gerichte maatregelen om de gevolgen van stikstofemissie en -depositie door PAS-projecten ongedaan te maken met het oog op vergunningverlening. Daarbij lijkt te worden uitgegaan van de veronderstelling dat er geen mogelijkheden zijn om de benodigde stikstofruimte te creëren.

Door het nemen van gerichte maatregelen is het feitelijk echter wel mogelijk de stikstofdepositie zodanig terug te brengen dat legalisering van PAS-projecten mogelijk is. Dat vergt echter forse maatregelen en vereist dat duidelijke keuzes gemaakt worden. In het rapport Remkes uit 2022 is al de noodzaak naar voren gebracht van een werkende korte termijn aanpak. Zonder zo'n aanpak kan de natuur niet herstellen en kunnen er geen PAS-projecten vergund worden. In dat verband is, als minst kwade route, bijvoorbeeld gewezen op de mogelijkheid om op korte termijn 500 tot 600 piekbelasters uit te kopen.¹⁰

De toelichting gaat niet in op de noodzaak en mogelijkheden om op korte termijn realistische bronmaatregelen te nemen die een bijdrage kunnen leveren aan de legalisering van PAS-projecten.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op gerichte bronmaatregelen die op korte termijn nodig zijn om zo een bijdrage te leveren aan de legalisering van PAS-projecten.

4. Aanvullend beleid

De Afdeling onderkent dat aanvullend beleid nodig is, voor zover bronmaatregelen onvoldoende stikstofruimte zouden opleveren om alsnog vergunning te verlenen aan PAS-projecten. Als legalisering in de zin van het alsnog verlenen van toestemming voor het grootste deel van de PAS-projecten op korte termijn niet zou lukken, is eens te meer van belang dat duidelijkheid wordt geboden over wat wel mogelijk is.

De Afdeling merkt op dat in de toelichting onvoldoende concreet gemaakt wordt welke andere werkbare oplossingen dan legalisering de regering hierbij voor ogen heeft. Bovendien ontbreekt op dit moment een programma met maatregelen, gericht op het kunnen bereiken van die andere oplossingen. De Afdeling is er daarom niet van overtuigd dat de voorgestelde regeling voor alle PAS-projecten vóór 1 maart 2028 een adequate oplossing waarborgt.

In de toelichting wordt alleen genoemd dat met (een combinatie van) aanpassingen in de bedrijfsvoering, extensiveren, innoveren, reduceren, omschakelen of schadevergoeding naar een oplossing wordt gezocht. De toelichting geeft echter geen inzicht in de manier waarop dergelijke oplossingen op korte termijn PAS-melders uit de brand zouden helpen.

De Afdeling tekent hierbij aan dat de hiervoor genoemde oplossingen ieder hun eigen uitdagingen met zich brengen die ook om eigen maatregelen vragen. Aanpassingen in de bedrijfsvoering door innoveren of omschakeling vergen investeringen. Het voorstel geeft onvoldoende inzicht of het voor

⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 1.3.

¹⁰ Wat wel kan. Uit de impasse en een aanzet voor perspectief, Johan Remkes, 5 oktober 2022.



PAS-melders mogelijk is om die investeringen ook daadwerkelijk te doen. Extensiveren vereist ofwel meer gronden, of leidt tot het houden van minder dieren. Verplaatsing van bedrijven vergt ook beschikbare locaties. Bovendien zal ook op de nieuwe locatie veelal een vergunning nodig zijn.

Verder volgt uit de toelichting dat PAS-melders zelf op zoek moeten naar een oplossing, al dan niet onder begeleiding van een zaakbegeleider. Maar uit de toelichting blijkt niet dat is onderzocht in hoeverre PAS-melders andere oplossingen dan legalisatie wenselijk achten, in hoeverre zij bereid zijn andere oplossingen te verkennen en wat zij daarvoor nodig hebben.

Volgens de toelichting is de verlenging van de termijn van het legalisatieprogramma met drie jaar gebaseerd op een aantal fasen. Voor het verkennen van mogelijkheden van een oplossing samen met de zaakbegeleider zijn negen maanden uitgetrokken. Daarna is er negen maanden bedenktijd voor de desbetreffende ondernemer. Voor het voorbereiden, inclusief eventuele schadevergoeding en/of subsidie gaat het voorstel van zes maanden uit. Tenslotte gaat het voorstel ervan uit dat de implementatie van de gekozen oplossingsrichting binnen 12 maanden kan plaatsvinden.

De Afdeling betwijfelt of dit een realistische inschatting is van de benodigde tijd. Daarbij klemmt dat op dit moment een programma met maatregelen ontbreekt, zodat het voor een ondernemer moeilijk is in te schatten welke oplossingsrichtingen mogelijk zijn en van welke maatregelen ter ondersteuning van die oplossingsrichting hij gebruik kan maken. Daarnaast is in het indicatieve tijdschema geen tijd ingeruimd die gepaard gaat met het aanvragen van vergunningen. Het doorlopen van vergunningprocedures neemt doorgaans nogal wat tijd in beslag. Niet uitgesloten is dat in meer of minder gevallen toch een vergunning nodig is. De toelichting besteedt hieraan geen aandacht.

De Afdeling adviseert in de toelichting inzichtelijk te maken welke andere concrete oplossingen voor PAS-projecten dan daadwerkelijke legalisering, dus het alsnog verlenen van toestemming voor deze projecten, de regering voor ogen heeft. Verder adviseert de Afdeling inzichtelijk te maken welke maatregelen die zijn gericht op het bereiken van die oplossingen in het programma zullen worden opgenomen. Dit om te voorkomen dat na afloop van het programma blijkt dat andere adequate oplossingen niet voorhanden bleken en dat beëindigen van PAS-projecten de enige optie blijkt te zijn. Ook dient inzichtelijk te worden gemaakt dat het maatregelenpakket daadwerkelijk binnen de gestelde termijn kan en zal worden uitgevoerd.

5. Rechtszekerheid en legalisering

De opdracht, opgenomen in artikel 22.21, eerste lid, van de Omgevingswet, is om met oog op de rechtszekerheid zorg te dragen voor legalisering van PAS-projecten. Centrale begrippen zijn hierin rechtszekerheid en legalisering. Volgens de toelichting is rechtszekerheid het beste gediend met het alsnog verlenen van de vereiste vergunning voor PAS-projecten.¹¹ Daarmee is aan het begrip 'legaliseren' een invulling gegeven die strookt met de in het algemeen en ook in het omgevingsrecht gebruikelijke betekenis daarvan: een illegale situatie wordt legaal.

Het voorstel brengt geen wijziging aan in de opdracht aan de minister om voor legalisering van PAS-projecten zorg te dragen. Maar in de toelichting bij het voorstel wordt aan het begrip legaliseren wel een andere uitleg gegeven. Volgens de toelichting moet onder legaliseren namelijk ook het bieden van andere adequate oplossingen voor de PAS-projecten worden begrepen.¹² Daarmee wordt bedoeld dat op een andere manier dan door vergunningverlening een einde wordt gemaakt aan het bestaan van een illegale situatie. In de toelichting wordt zo een invulling gegeven aan het begrip legaliseren die niet bij dat begrip past. De wettekst en toelichting stroken daarmee niet met elkaar. Dit draagt niet bij aan het bieden van rechtszekerheid, die de bestaande tekst van de wet en ook het voorstel beoogt.

Gelet op de bedoeling van het voorstel om voor PAS-projecten ook andere oplossingen te bieden dan legalisering, adviseert de Afdeling om, met het oog op de rechtszekerheid, de wettekst aan te passen en daarin duidelijk tot uitdrukking te brengen dat niet langer alleen wordt ingezet op legalisering van PAS-projecten, maar ook op andere adequate oplossingen.

6. Afzien van handhaving?

Het Rijk hanteert, evenals de provincies, volgens de toelichting het uitgangspunt dat alle mogelijkheden moeten worden verkend om van handhaving bij PAS-projecten af te kunnen zien. Het Rijk pleegt daarbij extra inzet om de kans zo groot mogelijk te maken dat ook na medio 2025 door het bevoegd gezag kan worden afgezien van handhaving.

¹¹ Kamerstukken II 2020/21, 35 600, nr. 19.

¹² Memorie van toelichting, paragraaf 3.



Zoals bekend gaat de bestuursrechter uit van de zogeheten beginselplicht tot handhaving. Alleen onder bijzondere omstandigheden mag van handhaving worden afgezien. Dit kan zich voordoen als concreet zicht op legalisatie bestaat, of wanneer handhavend optreden onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen doelen. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft, kort gezegd, geoordeeld dat het bevoegd gezag tot medio 2025 enige ruimte heeft om tijdelijk niet te handhaven bij PAS-projecten.¹³ Voorwaarde is wel dat het bevoegd gezag kan motiveren dat er een redelijk evenwicht is tussen de belangen van de PAS-melders en het natuurbelang.

De Afdeling bestuursrechtspraak oordeelde dat alleen het vaststellen van het legalisatieprogramma en deelname daaraan onvoldoende zijn voor het aannemen van een concreet zicht op legalisatie. Niettemin zag de Afdeling bestuursrechtspraak in (1) de individuele belangen van de PAS-melders, (2) de rechtszekerheid die PAS-melders aan het PAS-regime mochten ontleen, (3) de verschillende uitlatingen van de overheid na de PAS-uitspraak dat PAS-melders zullen worden gelegaliseerd, (4) het legalisatieprogramma dat ervan uitgaat dat medio 2025 alle PAS-melders een natuurvergunning kunnen aanvragen, en (5) het feit dat het legalisatieprogramma in uitvoering is en de bedrijven daarin de mogelijke stappen hebben ondernomen, bijzondere omstandigheden die voor het bevoegd gezag aanleiding kunnen zijn om handhavend optreden onevenredig te achten in verhouding tot het natuurbelang en tot medio 2025 af te zien van handhavend optreden.

Waar het voorstel is gericht op andere adequate oplossingen voor PAS-projecten dan het alsnog verlenen van de vereiste vergunning, is onzeker of wordt voldaan aan het hiervoor genoemde vereiste van concreet zicht op legalisatie, dan wel of zich andere bijzondere omstandigheden voordoen die voor het bevoegd gezag aanleiding kunnen zijn om handhavend optreden onevenredig te achten in verhouding tot het natuurbelang. De toelichting gaat ervan uit dat het nieuwe programma en de daaraan verbonden termijn van uitvoering de kans vergroot dat besluiten tot het afzien van handhaving bij de bestuursrechter in stand blijven. De toelichting maakt niet duidelijk waarop deze veronderstelling is gebaseerd.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader te motiveren waarop de veronderstelling is gebaseerd dat de kans dat van handhaving kan worden afgezien met het voorstel wordt vergroot.

7. Internetconsultatie

Het wetsvoorstel heeft niet open gestaan voor internetconsultatie. De Afdeling merkt op dat het uitgangspunt is dat internetconsultatie plaatsvindt bij alle wetsvoorstellen, algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen, tenzij het bijvoorbeeld gaat om puur technische wijzigingen of implementatie van EU-regelgeving. Dan is internetconsultatie optioneel. Voor andere gronden om af te zien van internetconsultatie kan worden gedacht aan het voorkomen van calculerend gedrag bij bijvoorbeeld fiscale voordelen, situaties waarin consultatie niet in betekende mate kan leiden tot aanpassing van het voorstel of spoed- of noodwetgeving.

Geen van de voornoemde gronden om af te zien van internetconsultatie doet zich hier voor. In het bijzonder gaat het niet om spoed- of noodwetgeving. Daartegenover staat dat inbreng van burgers, bedrijven en belangenorganisaties in een vroeg stadium van belang is om tot goede en uitvoerbare wetgeving te komen.

De Afdeling adviseert daarom in toekomstige gevallen zorgvuldigheid te betrachten in de voorbereiding van wetgeving, en internetconsultatie zeker ook bij wetgeving als hier aan de orde niet achterwege te laten.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*

¹³ ECLI:NL:RVS:2024:838, 28 februari 2024, aangehaald in de toelichting onder 2.2.



Tekst zoals aangeboden aan de Raad van State: Wijziging van de Omgevingswet (legalisering PAS-projecten)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is om de wettelijke opdracht tot legalisering van projecten waarvoor ten tijde van het programma aanpak stikstof 2015-2021 geen natuurvergunning nodig was, te binden aan een nieuwe, haalbare einddatum;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

Artikel 22.21 van de Omgevingswet wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt 'Onze Minister voor Natuur en Stikstof' vervangen door 'Onze Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur'.
2. Het tweede tot en met vierde lid komen te luiden:
 2. Onze Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur stelt zo spoedig mogelijk een programma vast met maatregelen om de in het eerste lid bedoelde projecten te legaliseren.
 3. Maatregelen om de gevolgen van de projecten ongedaan te maken, te beperken of te compenseren, worden alleen in het programma opgenomen voor zover zij niet zijn opgenomen in het programma, bedoeld in artikel 3.9, vierde lid.
 4. De in het programma opgenomen maatregelen worden uitgevoerd voor 1 maart 2028.

ARTIKEL II

Deze wet treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur,



MEMORIE VAN TOELICHTING

I ALGEMEEN DEEL

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Dit wetsvoorstel verlengt de wettelijke opdracht tot legalisatie van de projecten waarvoor ten tijde van het programma aanpak stikstof 2015–2021 (PAS) geen natuurvergunning nodig was (hierna ook: PAS-projecten) en laat de formulering van de in het legalisatieprogramma op te nemen maatregelen en van het daarmee te bereiken doel, aansluiten bij de bredere maatwerkaanpak zoals aangekondigd in de Kamerbrief van 28 november 2024.¹

1.2 Achtergrond

Tijdens het PAS, dat vanaf 1 juli 2015 gold,² konden initiatiefnemers van agrarische activiteiten en activiteiten in de industrie en mobiliteit met een beperkte stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden onder voorwaarden volstaan met een melding op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 en later de Wet natuurbescherming. Het programma was bedoeld om in de voor stikstof gevoelige Natura 2000-gebieden de natuurdoelstellingen te realiseren. Het was daarnaast ook bedoeld om toestemmingverlening te faciliteren voor activiteiten die stikstofdepositie op deze gebieden veroorzaakten, en om de lasten van de initiatiefnemers van die activiteiten te verlichten. Initiatiefnemers (van alle typen activiteiten) die niet meer dan 1 mol stikstofdepositie per hectare per jaar veroorzaakten op stikstofgevoelige natuur hadden daarvoor geen natuurvergunning meer nodig. Initiatiefnemers die meer depositie veroorzaakten, konden een vergunning krijgen met ontwikkelingsruimte uit het PAS. Voor alle stikstofdepositieluimte die voor de vrijstelling en als ontwikkelingsruimte beschikbaar werd gesteld tijdens het PAS was een passende beoordeling gemaakt waaruit bleek dat die depositie de natuur niet aantastte. Door de vrijstelling was een groot deel van de activiteiten niet vergunningplichtig en was het dus niet meer nodig om per individuele activiteit een beoordeling te maken. Van de vergunningplicht vrijgestelde activiteiten die meer dan 0,05 mol stikstofdepositie per hectare per jaar veroorzaakten op stikstofgevoelige natuur waren meldingsplichtig.

1.3 Legalisatieprogramma

De PAS-projecten zijn echter alsnog vergunningplichtig geworden doordat die vrijstelling op 29 mei 2019 door de bestuursrechter onverbindend is verklaard.³ In 2021 is in de wet een opdracht opgenomen voor het legaliseren van deze activiteiten.⁴ Voor het legaliseren van gemelde PAS-projecten is eind februari 2022 een programma vastgesteld.⁵ Dat programma bevat de bronmaatregelen die het Rijk treft om stikstofruimte vrij te maken die wordt ingezet voor het legaliseren van onder andere gemelde PAS-projecten.⁶ In de huidige Omgevingswet is een termijn van drie jaar opgenomen voor het uitvoeren van de in het programma opgenomen maatregelen voor de legalisatie. Die termijn verstrijkt eind februari 2025.

De bronmaatregelen zoals opgenomen in het legalisatieprogramma zijn getroffen en leveren nu deels al stikstofruimte op.⁷ Deze stikstofruimte kan echter maar in beperkte mate worden ingezet voor het legaliseren van PAS-projecten. Dit heeft meerdere redenen. Zo kan ruimte uitsluitend voor toestemmingverlening worden ingezet daar waar de reductie heeft plaatsgevonden (vereiste ruimtelijke match). Soms komt de ruimte die is vrijgemaakt niet overeen met de locatie waar ruimte gevraagd

¹ Kamerstukken II 2024/25, 35 334, nr. 322.

² Stcrt. 2015, 18411.

³ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603.

⁴ In de toenmalige artikelen 1.13a-1.13c Wnb. De opdracht staat inmiddels in afdeling 22.4 van de Omgevingswet. Zie voor een toelichting Kamerstukken II 2020/21, 35 600, nr. 19.

⁵ Legalisatieprogramma PAS-meldingen, Stcrt. 2022, 5720. In deze memorie van toelichting wordt de term *gemeld PAS-project* gebruikt voor een positief geverifieerde PAS-melding: een activiteit waarvoor ten tijde van het PAS een meldingsplicht gold en die destijds ook is gemeld, en ten aanzien waarvan het bevoegd gezag voor de natuurvergunning heeft vastgesteld dat de activiteit voldoet aan de voorwaarden van artikel 17a.8 van de Omgevingsregeling (tot 1 januari 2024: artikel 2.8b van de Regeling natuurbescherming).

⁶ De stikstofruimte die wordt verkregen door de toepassing van de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen (Srv), de Regeling provinciale aankoop veehouderijen nabij natuurgebieden (Rpav), de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties voor stikstofreductie (Lbv) en de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties met piekbelasting (Lbv-plus) kan onder andere voor het legaliseren van de meldingen worden ingezet.

⁷ Na het vaststellen van het legalisatieprogramma is de Regeling provinciale maatregelen PAS-melders opengesteld, inmiddels gevolgd door de Regeling provinciale maatregelen PAS-melders 2024. Eventuele vrijgemaakte stikstofruimte uit deze regelingen wordt ingezet ten behoeve van het legaliseren van gemelde PAS-projecten. Zie artikel 17a.4, eerste lid, onder c, van de Omgevingsregeling.

wordt, of is er onvoldoende ruimte beschikbaar. Als er voldoende ruimte voor een gemeld PAS-project in de desbetreffende nationale stikstofbank (de 'SSRS-bank')⁸ beschikbaar is, is het daarnaast noodzakelijk dat de staat van de natuur op orde is en dat de stikstofreductie verkregen uit bronmaatregelen niet nodig is om natuurbehoud en -herstel te verzekeren (additionaliteitsvereiste). In de afgelopen jaren is gebleken dat de natuur er slechter voorstaat dan werd gedacht. Stikstof is hierbij een belangrijke drukfactor. Daarnaast zijn de maatregelen die het natuurbehoud verzekeren nog in ontwikkeling en zodoende onvoldoende concreet om uit te sluiten dat de stikstofruimte nodig is voor de natuur. Dit maakt dat de inzet van stikstofruimte moeilijker is geworden. Het legaliseren van PAS-projecten via stikstofruimte verkregen uit bronmaatregelen zal maar voor een klein gedeelte van de PAS-projecten de oplossing zijn. Voor de meeste PAS-projecten geldt dat er op andere manieren wordt toegewerkt naar een oplossing. Maar daar waar het kan, blijft het Rijk PAS-projecten legaliseren met stikstofruimte uit bronmaatregelen. Dit betekent dat stikstofruimte die nog niet aan in de SSRS-bank is toegevoegd, zoals ruimte verkregen door de toepassing van de Regeling provinciale aankoop veehouderijlocaties nabij natuurgebieden, alsnog op termijn voor toestemmingverlening aan PAS-melders beschikbaar kan komen.

Het aflopen van de wettelijke termijn van het legalisatieprogramma en het feit dat het huidige programma te weinig heeft opgeleverd, maken een nieuwe termijn nodig. Daarnaast is een wijziging van de aanpak wenselijk, zoals aangekondigd in de Kamerbrief van 28 november 2024.⁹ De insteek van de wetwijziging is niet om iets te wijzigen aan de doelgroep die moet worden gelegaliseerd.

1.4 Recente wijziging rechtspraak over intern salderen

In december 2024 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna ook: de Afdeling) haar rechtspraak gewijzigd over het wijzigen van een activiteit binnen eerder toegestane ruimte ('intern salderen'). Die rechtspraakwijziging heeft naar verwachting ook gevolgen voor de beoogde maatwerkaanpak.¹⁰ Maatwerk is nog steeds mogelijk, maar op onderdelen zal de aanpak moeilijker worden, of zal een andere maatwerkoplossing moeten worden gevonden.

2 Wijzigen van de wettelijke termijn legalisatie PAS-projecten

2.1 Doel en aanleiding

De huidige termijn waarbinnen de in het legalisatieprogramma opgenomen maatregelen moeten zijn uitgevoerd loopt af op 28 februari 2025, drie jaar na de vaststelling van het huidige legalisatieprogramma op 28 februari 2022 (op grond van de bestaande tekst van artikel 22.21, vierde lid van de Omgevingswet).¹¹ Nog niet alle gemelde PAS-projecten zijn gelegaliseerd. En ook zijn nog niet alle PAS-meldingen bij het aflopen van de wettelijke termijn geverifieerd. De legalisering van PAS-projecten via bronmaatregelen die onderdeel zijn van het legalisatieprogramma biedt helaas voor onvoldoende PAS-projecten een oplossing. Zie ook de aantallen die genoemd zijn in de Kamerbrief van 28 november 2024. Daar waar het kan, blijft het Rijk inzetten op het legaliseren van PAS-melders met stikstofruimte uit de SSRS-bank. Maar ook de stikstofruimte die in de komende jaren nog zal worden toegevoegd aan die bank, is waarschijnlijk onvoldoende om alle PAS-melders van een oplossing te voorzien. Daarom is een andere aanpak nodig waarbij de focus ligt op maatwerk. Om dat mogelijk te maken, is een realistische termijn nodig voor het opstellen van een aangepast programma en de uitvoering daarvan.

Onderdeel van de maatwerkaanpak is de mogelijkheid voor PAS-melders om samen met een zaakbegeleider een oplossing te vinden die past bij hun situatie. Het verkennen, kiezen en uitvoeren van een oplossing kost tijd. Daarom wordt de wettelijke termijn van het legalisatieprogramma eenmalig verlengd met drie jaar, tot 1 maart 2028. Voor deze termijn is gekozen met het oog op de ingeschatte benodigde tijd die de volgende werkzaamheden kosten. Deze termijnen zijn indicatief en casusafhankelijk:

- mogelijkheden verkennen met zaakbegeleider (indicatief 9 maanden);
- bedenktijd voor PAS-melder (indicatief 9 maanden);
- voorbereiden, inclusief eventuele schadevergoeding en/of subsidie aanvragen en beoordelen (indicatief 6 maanden);
- periode van implementatie van de gekozen oplossingsrichting indicatief 12 maanden).

⁸ Zie artikel 17a.6 van de Omgevingsregeling.

⁹ Kamerstukken II 2024/25, 35 334, nr. 322.

¹⁰ ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923 (Rendac), zie ook www.raadvanstate.nl/actueel/nieuws/december/rechtspraak-over-intern-salderen-wijzig.

¹¹ Zie voor de vaststelling van het legalisatieprogramma Stcrt. 2022, 5720 en voor de huidige termijn artikel 22.21, vierde lid, van de Omgevingswet.

Dit tijdspad laat zien dat het noodzakelijk is om zo snel mogelijk te onderzoeken welke mogelijkheden er voor maatwerk zijn. Alleen dan kan binnen de termijn een oplossing worden gevonden. Deze termijn wordt haalbaar geacht omdat, in tegenstelling tot bij het huidige legalisatieprogramma, de beoogde maatregelen al tijdens de looptijd van het eerste legalisatieprogramma in gang zijn gezet. Daarnaast is de verwachting dat de komende jaren nog stikstofruimte kan worden toegevoegd aan de SSRS-bank en daarmee beschikbaar komt voor toestemmingverlening. Aanvullend is er bijvoorbeeld reeds in 2023 een schadecommissie ingesteld die adviseert over schade bij PAS-melders. Ook zijn subsidieregelingen waarvan gebruik kan worden gemaakt met de maatwerkaanpak reeds opgesteld of al in een ver(der) gevorderd stadium. En in de praktijk worden ook nu al zaakbegeleiders ingezet om te helpen bij het zoeken naar oplossingen.

2.2 Afzien van handhaving

In de tijd dat PAS-projecten in afwachting zijn van legalisatie, is ten aanzien van de activiteiten van sommige PAS-melders een handhavingsverzoek ingediend bij het bevoegd gezag. De wens van het Rijk en provincies is om die verzoeken af te (blijven) wijzen waar dat binnen de mogelijkheden ligt, omdat PAS-melders buiten hun schuld in deze situatie terecht zijn gekomen. In beginsel is het alleen mogelijk om af te zien van handhaving als er concreet zicht is op legalisatie of als uit een belangenafweging blijkt dat het bedrijfsbelang zwaarder weegt dan het belang van de natuur. Het verlengen van de wettelijke termijn en het verbreden van het legalisatieprogramma met aanvullende oplossingsrichtingen is nodig om PAS-projecten een oplossing te kunnen bieden en in de tussentijd bevoegd gezagen in de gelegenheid te stellen om af te kunnen zien van handhaving.

Het verlengen van de wettelijke termijn is voor het afzien van handhaving niet voldoende. Het Rijk pleegt extra inzet om de kans zo groot mogelijk te maken dat bevoegd gezagen, ook na medio 2025, kunnen blijven afzien van handhaving als dat nodig is. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft op 28 februari 2024 bepaald dat provincies, onder voorwaarden, tot medio 2025 ruimte hebben om tijdelijk niet te handhaven bij PAS-projecten in gevallen waar dat de uitkomst is van de belangenafweging.¹² De Afdeling overweegt onder 1.6 van die uitspraak het volgende:

‘De Afdeling ziet echter in (1) de individuele belangen van de PAS-melders, (2) de rechtszekerheid die PAS-melders aan het PAS-regime mochten ontleen, (3) de verschillende uitlatingen van de overheid na de PAS-uitspraak dat PAS-melders zullen worden gelegaliseerd, (4) het legalisatieprogramma dat ervan uitgaat dat medio 2025 alle PAS-melders een natuurvergunning kunnen aanvragen, en (5) het feit dat het legalisatieprogramma in uitvoering is en de bedrijven daarin de mogelijke stappen hebben ondernomen, bijzondere omstandigheden die voor het college aanleiding kunnen zijn om handhavend optreden onevenredig te achten in verhouding tot het natuurbelang en tot medio 2025 af te zien van handhavend optreden. Of daadwerkelijk kan worden afgezien van handhavend optreden, kan het college echter pas beoordelen nadat het de vraag heeft beantwoord of er een redelijk evenwicht is tussen de belangen van de PAS-melders en de belangen die worden gediend met handhavend optreden (het natuurbelang). Hiervoor is nodig dat de gevolgen van het niet handhavend optreden voor de natuur in beeld zijn en zijn afgewogen voor tenminste dezelfde periode, dus tot uiterlijk medio 2025. Aan het natuurbelang kan in die afweging tegemoet worden gekomen door het treffen van maatregelen. Als daarvoor wordt gekozen dan moeten die maatregelen ten minste gelden tot medio 2025. Wanneer die maatregelen inhouden dat bepaalde activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken stoppen, moet vaststaan dat in die periode de activiteiten die zijn betrokken in de maatregelen, niet kunnen worden hervat.’

Een gedeeld uitgangspunt van Rijk en provincies is om alle mogelijkheden te verkennen om te kunnen afzien van handhaving. De beste manier is uiteraard door middel van het legaliseren van de projecten. Hiervoor wordt onder meer gedacht aan het treffen van aanvullende maatregelen die de mogelijkheden vergroten om stikstofruimte vrij te maken, eventuele aanvullende gebiedsgerichte inspanningen vanuit de aanpak Ruimte voor Landbouw en Natuur¹³ of aanvullende maatregelen waarmee additionaliteit beter kan worden aangetoond.

Een andere, effectief bewezen manier, om handhaving tijdelijk af te houden zolang het inzetten van stikstofruimte niet mogelijk is voor het verlenen van een nieuwe vergunning, is het inzetten van stikstofruimte voor het afzien van handhaving (‘feitelijke mitigatie’). Deze werkwijze is in de provincie Overijssel succesvol ingezet en was aan de orde bij de hiervoor genoemde uitspraak van de Afdeling.¹⁴ Het Rijk is voornemens om die oplossing, daar waar mogelijk, verder uit te bouwen. Bij feitelijke

¹² De Afdeling heeft op 28 februari 2024 drie uitspraken gedaan over het afzien van handhaving bij PAS-melders. Een van deze uitspraken betreft ECLI:NL:RVS:2024:838.

¹³ Kamerstukken II 2024/25, 36 600-XIV, nr. 66.

¹⁴ ECLI:NL:RVS:2024:838.

mitigatie is door het (al dan niet tijdelijk) beëindigen van een bestaande activiteit verzekerd dat de toename van stikstofdepositie door de PAS-melder niet tot significant negatieve gevolgen op natuur kan leiden. Er wordt onderzocht welke maatregelen hiervoor geschikt zijn en hoeveel PAS-projecten hiermee geholpen zouden zijn. Het voornemen is om op een website inzicht te bieden in de stikstofdepositie die is gereduceerd en waarmee kan worden verzekerd dat de gemelde PAS-projecten niet leiden tot significant negatieve effecten. Op deze wijze zal ook voor eenieder via open data inzichtelijk zijn op welk moment en op welke 'hexagonen' (hectares) in Natura 2000-gebieden er depositieruimte aanwezig is voor de feitelijke mitigatie. Dit sluit ook aan bij recente uitspraken van de rechtbank Overijssel van 18 december 2024 over de besluiten over handhaving bij PAS-melders waarover de Afdeling op 28 februari 2024¹⁵ uitspraak heeft gedaan en die nader moesten worden gemotiveerd.¹⁶

Het verlengen van de wettelijke termijn van het legalisatieprogramma tot 1 maart 2028 biedt op zichzelf geen duurzame oplossing voor PAS-projecten. Het geeft de betrokken ondernemers wel de tijd om te komen tot keuzes over de vraag welke oplossing kan worden gevonden voor het PAS-project, zoals in de Kamerbrieven van 12 april 2024¹⁷ en 28 november 2024¹⁸ is aangegeven. Het is daarmee een noodzakelijke stap om de maatwerkaanpak tot een succes te maken.

Het verlengen van de wettelijke termijn van het legalisatieprogramma vergroot de kans dat de bestuursrechter bevoegd gezagen toestaat om in de tussentijd af te zien van handhaving, zoals ook blijkt uit de overweging van de Afdeling over de rechtszekerheid die PAS-melders aan het PAS-regime mochten ontleen en over de uitlatingen van de overheid dat de PAS-melders zullen worden gelegaliseerd.

3 Verruimen van de mogelijkheden voor legalisatie

Volgens de huidige wettekst moet het legalisatieprogramma maatregelen bevatten om de gevolgen van de stikstofdepositie van PAS-projecten ongedaan te maken, te beperken of te compenseren gericht op de verlening van een natuurvergunning of op de aanwijzing van de projecten als gevallen waarvoor geen natuurvergunning nodig is. Naast het verlengen van de einddatum van het treffen van maatregelen verruimt dit wetsvoorstel die formulering, om haar aan te laten sluiten bij de bredere maatwerkaanpak zoals aangekondigd in de Kamerbrief van 28 november 2024.¹⁹ De term *legaliseren* moet daarbij worden opgevat als het bieden van een adequate *oplossing* voor de projecten met een geringe stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden ten tijde van het PAS. De wijziging is daarmee een verbreding van de oplossingsmogelijkheden conform de sporen zoals aangekondigd in de Kamerbrief van 28 november 2024, naast het legaliseren via vergunningverlening met stikstofruimte uit bronmaatregelen. In de Kamerbrief is ook toegelicht dat de inzet van stikstofruimte uit bronmaatregelen beperkt inzetbaar is vanwege het feit dat deze beperkt aan het additionaliteitsvereiste doet. Met de wijziging van de formulering sluit de wet aan bij de verbreding van het legalisatieprogramma die parallel aan deze wetwijziging wordt voorbereid. De betrokken ondernemers krijgen met de maatwerkaanpak de mogelijkheid om, desgewenst, samen met een zaakbegeleider oplossingen te verkennen die passen bij hun bedrijfsspecifieke situatie. Voor bijvoorbeeld PAS-projecten met een referentiesituatie zal dit betekenen dat er met (een combinatie van) aanpassingen in bedrijfsvoering, schadevergoeding, extensiveren, reduceren, innoveren of omschakelen gezocht wordt naar manieren om de activiteit te legaliseren. Dit kan via de individuele of collectieve route.²⁰ Voor sommige oplossingen zal een toetsing aan het additionaliteitsvereiste nodig zijn, gelet op de in paragraaf 1.4 besproken rechtspraak-wijziging.

Met legalisatie wordt bedoeld dat de PAS-melder concreet zicht heeft op een legale situatie door middel van een concrete oplossing, uiterlijk eind februari 2028. De gekozen oplossing hoeft dan nog niet volledig afgerond te zijn. Zo kan het voorkomen dat de Commissie schadevergoeding PAS-melders heeft geadviseerd om een schadevergoeding uit te keren, maar het bedrag nog niet is uitgekeerd op 1 maart 2028. Ook hoeft, waar dat aan de orde is, de natuurvergunning nog niet te zijn verleend, maar moet daar wel concreet zicht op zijn.

We streven ernaar de gemelde PAS-projecten die nu aan de slag gaan, binnen de nu voorgestelde termijn te hebben voorzien van een oplossing. Met de nieuwe aanpak is het van belang dat de kansen per casus zorgvuldig worden onderzocht (indien gewenst met zaakbegeleiding), dat een PAS-melder denktijd heeft en dat het onderzoek naar de vereiste oplossing afgerond kan worden. Daarnaast wordt het mogelijk om PAS-melders op een andere manier een oplossing te bieden dan via het legaliseren

¹⁵ Zie noot 12.

¹⁶ Deze uitspraken van de rechtbank Overijssel zijn nog niet gepubliceerd, de ECLI-nummers worden op een later moment toegevoegd.

¹⁷ Kamerstukken II 2023/24, 35 334, nr. 295.

¹⁸ Zie noot 1.

¹⁹ Zie noot 1.

²⁰ Kamerstukken II 2024/25, 35 334, nr. 322.

met bronmaatregelen. Bij legaliseren met bronmaatregelen zal in veel gevallen niet aannemelijk zijn dat er een oplossing voor maart 2028 in beeld is. Het legalisatieprogramma wordt parallel aan dit wetstraject verbreed met de oplossingsrichtingen zoals aangekondigd in de Kamerbrief van 28 november 2024. Na februari 2028 zullen de mogelijkheden die PAS-melders hebben, beperkter worden als ze de aangeboden oplossingen hebben afgewezen. Niet voor alle gemelde PAS-projecten zal de maatwerkaanpak leiden tot een door hen gewenste oplossing. Te denken valt aan initiatiefnemers die geen referentiesituatie hebben waar de activiteit, na aanpassingen in de bedrijfsvoering, binnen kan vallen.²¹ Voor deze gevallen is wellicht alleen met (gedeeltelijke) beëindiging de PAS-melding feitelijk op te lossen.

4 Toezicht en handhaving

In het voorliggende wetsvoorstel is geen norm opgenomen die gehandhaafd kan worden. Het wetsvoorstel ziet namelijk op het legaliseren binnen een bepaalde termijn van bepaalde projecten (de projecten met een geringe stikstofdepositie die tijdens het PAS geen natuurvergunning nodig hadden) die niet voldoen aan de vergunningplicht voor Natura 2000-activiteiten. Daarvoor geldt in principe de beginselplicht tot handhaving.

Het wetsvoorstel heeft in zoverre wel een effect op de handhaving ten aanzien van het ontbreken van een natuurvergunning bij PAS-projecten. Ten aanzien van deze groep lopen namelijk reeds handhavingssprocedures. Het wetsvoorstel ondersteunt het blijvend kunnen afzien van handhaving van deze groep totdat aan hen een oplossing is geboden. Het uitsluitend opnemen van deze legalisatieverplichting is overigens niet voldoende voor het kunnen blijven afzien van handhaving. Zie daarvoor ook paragraaf 2 van deze toelichting.

Het wetsvoorstel ondersteunt met het verlengen van de termijn waarbinnen het legalisatieprogramma loopt, wél de mogelijkheid voor bevoegd gezagen om van handhaving af te zien. Daarmee is er een grondslag om aan de belangen van de initiatiefnemers die in het legalisatieprogramma zijn opgenomen een gewicht toe te kennen in het kader van de belangenafweging. En tevens is er een grondslag om te kunnen spreken van concreet zicht op legalisatie als voor de PAS-projecten ook een oplossing wordt gevonden.

5 Rechtsbescherming

Het voorliggende wetsvoorstel dat ziet op het verlengen van de legalisatietermijn, leidt niet concreet tot rechtsgevolgen voor burgers. Ook voorziet het voorstel niet in een bevoegdheid voor bestuursorganen om een besluit te nemen met rechtsgevolgen. Immers, de vergunningverlening voor Natura 2000-activiteiten is geregeld in artikel 5.1, eerste lid, onder e, van de Omgevingswet. Om die reden is er in het wetsvoorstel geen rechtsbeschermingsbepaling opgenomen. Ongewijzigd blijft ook dat tegen het legalisatieprogramma geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming openstaat. Dat volgt uit de vermelding van artikel 3.4 van de Omgevingswet op de zogenoemde 'negatieve lijst' van de Algemene wet bestuursrecht (artikel 1 van bijlage 2). De daar genoemde uitzondering ('voor zover het niet betreft een daarin opgenomen beschrijving van een activiteit als gevolg waarvan de activiteit is toegestaan') is niet van toepassing op het legalisatieprogramma: dat geeft zelf geen toestemming voor concrete activiteiten.

6 Effecten van het wetsvoorstel

In de eerste plaats is het van belang erop te wijzen dat het wetsvoorstel een vervolg is op de huidige legalisatieverplichting. Dat betekent dat het wetsvoorstel slechts beperkt tot nieuwe effecten leidt. Er zijn echter wel enkele effecten.

6.1 Effecten voor overheden

Voor het Rijk betekent het dat er nog steeds inzet moet worden gepleegd om PAS-melders een oplossing te bieden. Daarnaast moet er worden gewerkt aan verschillende opties voor een oplossing dan uitsluitend vergunningverlening met depositieruimte afkomstig van bronmaatregelen. Overigens zal er ook nog steeds, en dus langer, inzet nodig zijn om vrijgemaakte depositieruimte in de SSRS-bank te plaatsen, of in het SPIN voor zover de ruimte nog niet additioneel is. Daarnaast is voorzien in de inzet van zaakbegeleiders.

Voor bevoegd gezagen betekent het ook dat hun taak in het legalisatieprogramma langer voortduurt. Anderzijds is ook de verwachting dat het wetsvoorstel bevoegd gezagen ondersteunt bij het kunnen blijven afzien van handhaving.

²¹ Dit betreft ondernemers die een kleine referentiesituatie of helemaal geen referentiesituatie hebben.

6.2 Effecten voor initiatiefnemers van PAS-projecten

In de eerste plaats moet worden onderkend dat de verlenging van de termijn voor het legalisatieprogramma voor initiatiefnemers met een gerealiseerd PAS-project die nog geen oplossing hebben, in de basis onzekerheid oplevert dat het niet is gelukt om hun activiteiten binnen de eerder gestelde termijn van drie jaar te legaliseren. Daardoor zit deze groep langer in onzekerheid dan gewenst. Het verlengen van het legalisatieprogramma betekent dus ook dat de onzekerheid langer duurt. Maar dat het niet is gelukt om de PAS-melders al te legaliseren, is uiteraard geen effect van dit wetsvoorstel.

Anderzijds heeft het wetsvoorstel ook een positief effect. Voor initiatiefnemers die een PAS-project hebben gerealiseerd, betekent het verlengen van het legalisatieprogramma ook dat de overheid nog steeds de verplichting heeft aan hen een oplossing te bieden om tot een legale situatie te komen. Er zal dus ook door de overheid inzet worden gepleegd om aan hen een oplossing te bieden.

Dat met het huidige wetsvoorstel andere oplossingen mogelijk worden, vergt wel een inzet van de initiatiefnemers zelf in die zin dat ze moeten nadenken welke oplossing mogelijk is en waar ze zelf inzet op willen plegen. Dat vraagt dus wel een actievere rol van de initiatiefnemers met een PAS-project dan op grond van de huidige wetgeving. De realiteit is echter ook dat alle legalisatie-inspanningen van de afgelopen jaren maar voor weinig PAS-melders hebben geleid tot een oplossing. Om deze extra inzet van de PAS-melder zo beperkt mogelijk te houden, zijn zaakbegeleiders ter beschikking gesteld om de PAS-melder te ondersteunen en te begeleiden. Ook zijn provincies in staat om op basis van de Regeling provinciale maatregelen PAS-melders 2024 (Rpmp 2024) subsidieregelingen open te stellen om oplossingen met zo min mogelijk regeldruk aan te bieden.

6.3 Effecten voor andere leden van het publiek

Ten aanzien van de andere leden van het publiek zal het wetsvoorstel vooral voor milieuorganisaties gevolgen hebben. Enkele organisaties zijn reeds meerdere handhavingssprocedures gestart tegen de PAS-projecten zonder natuurvergunning. Voor deze organisaties zal het waarschijnlijk onwenselijk zijn dat de legalisatieverplichting wordt verlengd. Tegelijkertijd is er de hoop dat ook voor deze organisaties die zich inzetten voor het natuurbelang geldt dat wanneer het natuurbelang geborgd wordt, het acceptabel is dat er voor de PAS-projecten een langere periode geldt waarbinnen zij gelegaliseerd kunnen worden. Daarnaast is ook van belang dat de oplossingen waarnaar wordt gezocht, worden verbreid, hetgeen mogelijk ook voor deze organisaties een acceptabele koerswijziging is.

7 Uitvoerbaarheidstoets decentrale overheden

Gelet op het feit dat de wijziging voorziet in met name de verlenging van de huidige legalisatieopdracht aan de overheid, ontstaat er geen nieuwe taak bij decentrale overheden. Met name provincies zijn het bevoegd gezag voor vergunningverlening aan PAS-melders. De vergunningverlening aan PAS-melders is echter niet eenvoudig. Maar als de inzet op vergunningverlening afneemt, is de verwachting dat de inzet op handhaving toeneemt en vice versa. Zie ook de paragraaf over effecten voor overheden.

Provincies maken zich zorgen over de vraag of zij kunnen blijven afzien van handhaving. Of het lukt om handhaven af te houden is afhankelijk van het succes van maatregelen om tegemoet te komen aan het natuurbelang. Het verlengen van de legalisatietermijn moet vergezeld gaan van concrete maatregelen zoals feitelijke mitigatie. Provincie Noord-Brabant roept op om in dit wetsvoorstel handvatten te bieden om daar inzicht in te bieden. Daaraan is gehoor gegeven door in paragraaf 2.2 van deze toelichting het voornemen uit te spreken om op een website inzichtelijk te maken welke depositieruimte aanwezig is om de gevolgen van de PAS-projecten feitelijk te mitigeren.

8 Regeldruk en bestuurlijke lasten

8.1 Bestuurlijke lasten en regeldruk

Voor zover het wetsvoorstel voorziet in de verlenging van de huidige legalisatieopdracht aan de overheid, ontstaat er geen nieuwe taak bij decentrale overheden. Provincies zijn in de afgelopen jaren al veel bezig met de PAS-melders, zowel in het proces van verificatie ten behoeve van het legalisatieprogramma als voor de vergunningverlening bij aanvragen voor een Natura 2000-activiteit (dat is ook een bestaande bevoegdheid/taak). Provincies hebben in het kader van het legalisatieprogramma ook een rol voor zichzelf gezien door te zoeken naar oplossingen. Zo zijn provincies aan de slag gegaan met vrijmaken van stikstofruimte en ook met het opstellen van subsidieregelingen voor PAS-melders. Voor de extra werkzaamheden die daarbij komen kijken, is budget beschikbaar gesteld vanuit het Rijk. Bijvoorbeeld op grond van de Regeling specifieke uitkering voorbereidingskosten landelijk gebied,

versnellingsvoorstellen en PAS-melders.²² Voor de Rpmp 2024²³ is binnen het budget ruimte voor 5% apparaatskosten beschikbaar gesteld (zie artikel 5 Rpmp 2024).

Voor zover het wetsvoorstel voorziet in het uitbreiden van de mogelijke oplossingen en de begeleiding door zaakbegeleiders, kunnen er extra taken bij decentrale overheden ontstaan. De zaakbegeleiders zullen door het Rijk geleverd worden, dus dat zal niet tot extra lasten leiden bij provincies. Het is op dit moment niet goed te bepalen wat de extra lasten zullen zijn van de maatwerkoplossing. Dat is met name ook afhankelijk van de maatwerkoplossing. Als de provincie een centrale rol heeft bij de getroffen oplossing in het kader van de Rpmp 2024 (als ook in het kader van de voorganger van deze regeling), zijn haar lasten in beginsel gedekt. De schadevergoeding verloopt via het ministerie van LNV, dat daarvoor een schadecommissie in het leven heeft geroepen. Dat leidt dus niet tot lasten voor decentrale overheden.

In het kader van de uitvoerbaarheidstoets geven provincies aan dat zij wel het risico zien dat zij meer lasten hebben omdat langer moet worden afgezien van handhaving en er waarschijnlijk meer handhavingsverzoeken komen. Er moet worden geconstateerd dat Rijk en provincies gezamenlijk de opdracht hadden gekregen om de PAS-projecten te legaliseren. Nu deze huidige wettelijke termijn van drie jaar is niet gehaald, constateren Rijk en provincies gezamenlijk dat het nodig is om de wettelijke termijn te verlengen. Daarbij komt inderdaad mogelijk de consequentie dat de inzet om handhaving te voorkomen kan stijgen.

8.2 Lasten en regeldruk voor PAS-melders

Voor de PAS-melders leidt de verlenging van de termijn voor het legalisatieprogramma eventueel tot extra regeldruk of lasten als bijvoorbeeld nieuwe berekeningen moeten worden doorgerekend door henzelf of door een adviseur. De exacte kosten daarvan verschillen. Ter indicatie: in een casus van een PAS-melder waarin een handhavingskwestie speelde en waarvoor daarnaast ook herberekeningen nodig waren ten behoeve van het legalisatieprogramma, is gemiddeld € 1.000 per jaar aan advieskosten (voor zowel berekeningen als ander advies) besteed.

Uit de agrarische bedrijfstoets kwam echter naar voren dat agrarische belangenorganisaties zich grote zorgen maken, onder andere vanwege vrees dat er weinig oplossingen zijn die daadwerkelijk tot resultaat zullen leiden. Ook vrezen zij meer kosten voor juridische ondersteuning na 1 maart 2025 omdat er mogelijk meer handhavingsverzoeken zullen worden gestart. Er zal worden bekeken of er mogelijkheden zijn om juridische kennis beschikbaar te stellen voor de PAS-melders.

Het is relevant te melden dat de PAS-melders voor een deel van de kosten van de legalisatie een tegemoetkoming van € 1.600 hebben ontvangen, zie ook de Beleidsregel tegemoetkoming kosten PAS-melders (Stcrt. 2021, 45408). Die geldt ook voor oplossingen in het kader van de maatwerkpaak. Daarnaast is van belang dat er een schadeloket is geopend voor PAS-melders. Schade waarvoor het Rijk aansprakelijk is en die in causaal verband staat tot het onverbindend verklaren van delen van de PAS-regelgeving kunnen daar worden geclaimd. Er is een schadecommissie ingesteld die de minister adviseert over de schadeclaims. Kosten van adviseurs die moeten worden ingeschakeld vanwege AERIUS-berekeningen of handhavingsverzoeken kunnen worden vergoed als deze inderdaad zijn gemaakt vanwege het feit dat ze een PAS-melder zijn. Naar aanleiding van de agrarische bedrijfstoets zal worden bekeken of er mogelijkheden zijn om dit proces te stroomlijnen.

Sommige PAS-melders doen mee aan een beëindigingsregeling zoals de Lbv of de Lbv-plus of aan andere subsidieregelingen. In de toelichting bij dergelijke regelingen is opgenomen wat deelname betekent voor de regeldruk.²⁴

Er zal door ondernemers ook eigen tijd in de maatwerkoplossing moeten worden gestoken. Die kan gemiddeld leiden tot de volgende eenmalige regeldrukkosten. Hierbij is uitgegaan van een gemiddelde van € 47,- voor het uurtarief van ondernemers op grond van het Handboek Meting Regeldrukkosten. Verder is uitgegaan van een complexe tijdsbesteding voor de handelingen kennisnemen, gegevens verkrijgen, uitvoeren van berekeningen, gegevens verwerken, data versturen, externe vergaderingen, betalingen doen. Daarmee komt dat op een tijdsbesteding van tussen de 15 en 25 uur. Uitgaande van ongeveer 2.500 ondernemers leidt dat tot totale, eenmalige regeldrukkosten van ongeveer € 1.762.500,- tot € 2.937.500,-.

²² Stcrt. 2022, 31872.

²³ Stcrt. 2024, 29031.

²⁴ Zie bijvoorbeeld paragraaf 11 van de toelichting bij de Lbv, Stcrt. 2023, 14992. Voor de Lbv is berekend dat de totale regeldruk bij 800 aanvragen en 300 toekenningen op € 1.170.000 komt. Indien een toekenning dubbel zoveel lasten betekent als een aanvraag, komt dat neer op ongeveer € 1.000 bij een aanvraag en € 2.000 bij een toekenning.

8.3 Verwerking advies Adviescollege toetsing regeldruk

Het dictum van het advies van het Adviescollege toetsing regeldruk (hierna: het college) luidt: 'Niet indienen, tenzij met de adviespunten rekening wordt gehouden'.

Het college is van mening dat op zich het nut en de noodzaak van het wetsvoorstel voldoende duidelijk zijn, maar dat de aan het college voorgelegde memorie van toelichting nog niet voldoende onderbouwd dat binnen de termijn van drie jaar de PAS-projecten kunnen zijn opgelost en dat de ondernemers van PAS-projecten tevreden zullen zijn over de geboden oplossingen. De memorie van toelichting is op deze punten verduidelijkt. In paragraaf 2.1 is nader onderbouwd dat het binnen de nieuwe termijn haalbaar is om de PAS-projecten een oplossing te bieden.

Het college geeft aan geen minder belastende alternatieven te zien voor het huidige wetsvoorstel. Dit wordt ook ondersteund door de uitkomst van de agrarische bedrijfstoets. Daarin hebben de agrarische partijen aangegeven teleurgesteld te zijn dat de PAS-projecten nog geen oplossing hebben gekregen tijdens de eerste termijn van het legalisatieprogramma. Sommige partijen zien weliswaar een oplossing in een algehele wijziging van het stikstofbeleid, maar voor zover dat binnen de huidige juridische kaders onrealistisch is, wordt het huidige wetsvoorstel als beste tweede keuze gezien.

Het college heeft geadviseerd om in het wetsvoorstel meer inzicht te geven in de mate waarin de instrumenten door de PAS-projecten als werkbaar worden gezien. Naar aanleiding van dit advies is in hoofdstuk 3 van de memorie van toelichting meer inzicht gegeven in de wenselijkheid van de oplossingen die in beeld zijn in de maatwerkaanpak.

Het college heeft ten slotte geadviseerd duidelijker scenario's en bandbreedtes te schetsen van de regeldrukgevolgen. Naar aanleiding van dit advies is de memorie van toelichting aangevuld in paragraaf 8.2.

9 Overig

Dit wetsvoorstel heeft niet opengestaan voor internetconsultatie. Die keuze is gemaakt vanwege het naderen van het einde van de termijn voor het legalisatieprogramma en daarnaast de druk op handhavingprocedures. Uit de breed gedragen moties over de PAS-melders bleek ook dat in de samenleving er een grote noodzaak wordt gezien de PAS-melders zo spoedig mogelijk perspectief te geven gelet op het einde van het legalisatieprogramma.

II ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I (wijziging artikel 22.21 Omgevingswet)

Eerste lid

Van de gelegenheid wordt gebruikgemaakt om de aanwijzing van de verantwoordelijke minister aan te passen aan de huidige portefeuillevindeling.

Tweede lid

Uit het huidige tweede lid volgt dat het legalisatieprogramma maatregelen moet bevatten om de gevolgen van de stikstofdepositie van PAS-projecten ongedaan te maken, te beperken of te compenseren gericht op de verlening voor die projecten van een natuurvergunning of de aanwijzing van de projecten als vergunningvrije gevallen. Voorgesteld wordt om te volstaan met de bepaling dat het programma maatregelen moet bevatten om de PAS-projecten te legaliseren. Die formulering biedt ruimte voor de bredere maatwerkaanpak zoals die is aangekondigd in de Kamerbrief van 28 november 2024. De term *legaliseren* moet daarbij worden opgevat als het bieden van een adequate oplossing voor de ontstane onrechtmatige situatie. In veel gevallen zal dat een andere oplossing zijn dan uitsluitend de verlening van een natuurvergunning met stikstofdepositie uit de SSRS-bank, zie paragraaf 3 van het algemeen deel van deze toelichting.

In het Besluit kwaliteit leefomgeving is een bepaling opgenomen (artikel 12.26a) met nadere regels over het huidige tweede lid van artikel 22.21 van de Omgevingswet. Die bepaling zal worden aangepast.

Derde lid

Aan dit lid wordt toegevoegd de zinsnede 'Maatregelen om de gevolgen van de stikstofdepositie van de in het eerste lid bedoelde projecten ongedaan te maken, te beperken of te compenseren'. Die toevoeging is nodig vanwege het schrappen van die zinsnede in het tweede lid.



Vierde lid

Deze wijziging regelt de verlenging van de looptijd van het legalisatieprogramma met drie jaar, tot 1 maart 2028.

Artikel II (inwerkingtreding)

Het feit dat veel PAS-projecten niet gelegaliseerd zullen zijn vóór de huidige wettelijke einddatum, en ook niet vóór medio 2025, maakt spoedige inwerkingtreding van de voorgestelde wetswijziging wenselijk en rechtvaardigt afwijking van de vaste verandermomenten en de minimuminvoerings termijn.²⁵

De Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur,

²⁵ Zie aanwijzing 4.17 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.