

36 755 Wijziging van de Omgevingswet (maatwerkaanpak PAS-projecten)

Nr. 7 VERSLAG

Vastgesteld op 13 juni 2025

De vaste commissie voor Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN), belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen afdoende zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

De voorzitter van de commissie,
Aardema

Adjunct-griffier van de commissie,
Van den Brule-Holtjer

Inhoudsopgave
Blz.

I.	ALGEMEEN DEEL	
	2	
1	Inleiding	6
1.1	Aanleiding	7
1.3	Legalisatieprogramma	
	7	
1.4	Recente wijziging rechtspraak over intern salderen	
	8	
2	Verlenging wettelijke termijn maatwerkaanpak PAS-projecten	
	9	
2.1	Doel en aanleiding	
	9	
2.2	Afzien van handhaving	
	11	
3	Verruimen van de mogelijkheden voor het bieden van een oplossing	
	13	
4	Toezicht en handhaving	
	15	
5	Rechtsbescherming	
	15	
6	Effecten van het wetsvoorstel	
	16	
6.1	Effecten voor overheden	
	16	

6.2	Effecten voor initiatiefnemers van PAS-projecten	16
6.3	Effecten voor andere leden van het publiek	17
7	Uitvoerbaarheidstoets decentrale overheden	17
8.2	Lasten en regeldruk voor PAS-melders	17
9	Overig	18
II	ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING	18
B	(wijziging artikel 22.21 Omgevingswet)	18

I ALGEMEEN DEEL

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

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

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

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

De leden van de VVD-fractie lezen dat de RvS opmerkt dat “het verkrijgen van stikstofruimte essentieel is om voor PAS-projecten alsnog de benodigde vergunningen te kunnen verlenen” en “er lijkt te worden

uitgegaan van de veronderstelling dat er geen mogelijkheden zijn om de benodigde stikstofruimte te creëren.” Deze leden vragen de regering of zij hierop kan reageren. Beamt zij de stelling van de RvS dat stikstofruimte essentieel is? Zo nee, waarom niet? Zo ja, klopt het vervolgens dat de regering ervan uitgaat dat er geen mogelijkheden zijn om deze benodigde stikstofruimte te creëren? Kan de regering haar antwoord onderbouwen met verwijzing naar concrete beleidsstappen en maatregelen?

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

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

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

De leden van de NSC-fractie vragen de regering waarom zij met dit wetsvoorstel kiest voor het vervangen van ‘legalisatie’ door ‘het bieden van een oplossing’. Biedt dit geen valse hoop aan PAS-melders die al jaren wachten op juridische zekerheid? Wat gebeurt er als boeren niet de geboden oplossing accepteren? Leidt dit in een aantal gevallen dan tot gedwongen krimp?

De leden van de NSC-fractie constateren tevens dat de kernkritiek van de RvS, namelijk dat er onvoldoende stikstofreducerende maatregelen zijn genomen, niet wordt weggenomen. De vraag dringt zich op of dit wetsvoorstel daadwerkelijk gaat werken. Waarom zou het bevoegd gezag nu wel succesvol kunnen afzien van handhaving, terwijl daar eerder onvoldoende juridische grondslag voor was? Deze leden vragen zich waarom de regering geen gehoor geeft aan de motie van het lid Holman c.s. (Kamerstuk 33 576, nr. 414) over een aanvullend stikstofreductieplan voor het legaliseren van PAS-melders. Deze motie geeft helder aan dat de

Kamer geen genoegen neemt met het huidige plan en vraagt duidelijk om een extra aanpak voor stikstofreductie om PAS-melders te kunnen legaliseren. Is de regering bereid deze motie alsnog uit te voeren en met een aanvullend plan te komen zodat PAS-melders wel weer enige hoop gaat worden geboden?

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

De leden van de BBB-fractie hebben met grote belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel tot wijziging van de Omgevingswet inzake de maatwerkaanpak PAS-projecten. Deze leden spreken allereerst hun waardering uit voor de fracties die zich hebben uitgesproken vóór een spoedige behandeling van dit wetsvoorstel via de e-mailprocedure. Dat was geen formaliteit, maar bittere noodzaak. Het is dan ook onbegrijpelijk dat sommige partijen deze stap niet steunden. Provincies hebben slechts tot 1 juli 2025 juridische ruimte hebben om handhavingsverzoeken af te weren. Zonder deze wet rest alleen een datum uit het verleden en daarmee worden boeren, maar ook andere ondernemers, vogelvrij verklaard.

De leden van de BBB-fractie roepen dan ook alle partijen op om over hun politieke belangen heen te stappen en samen te werken aan het beschermen van de PAS-melders. Deze groep ondernemers is niet illegaal omdat ze zich niet aan de regels hielden, maar juist omdat ze de overheid vertrouwden. Het zou politieke lafheid zijn om hen nu in de steek te laten. Deze wet is geen oplossing voor alles, maar op korte termijn wél het minste dat we kunnen doen.

De leden van de BBB-fractie spreken hun steun uit voor de koerswijziging die de minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) met dit wetsvoorstel inzet. Voor het eerst wordt erkend dat legalisatie alléén niet zal volstaan en dat ook andere oplossingen nodig zijn. De inzet op een maatwerkaanpak en het verlengen van de legalisatietermijn tot 1 maart 2028 zijn daarin logische en noodzakelijke stappen. De voorgestelde rekenkundige ondergrens kan op korte termijn

verlichting bieden, net als het besluit om toe te werken naar een nieuw vergunningstelsel. De introductie van doelsturing, zowel wettelijk als in het 8e Actieprogramma Nitraatrichtlijn (AP), en de stabiliteit in de ecoregeling geven boeren perspectief. Het zijn stappen richting herstel van vertrouwen. Niet alleen in de politiek, maar ook in de toekomst van de agrarische sector.

De leden van de BBB-fractie maken zich toch zorgen over de juridische realiteit van vandaag. Handhavingsverzoeken liggen opgestapeld bij de provincies. Dat is niet de schuld van de provincies, maar wel hun verantwoordelijkheid als bevoegd gezag. Het is onacceptabel als zij zich gedwongen voelen om alsnog tot handhaving over te gaan.

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

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

(Kamerstuk 36410, nr. 44) over een generaal pardon voor alle PAS-melders die onder het PAS hebben gehandeld en te goeder trouw aan alle voorschriften hebben voldaan. Is de regering bereid deze optie te onderzoeken? Is deze mogelijkheid ooit besproken met de Europese Commissie (EC), gelet op de unieke situatie waarin Nederland zich bevindt?

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

De leden van de BBB-fractie hebben daarnaast vragen over de juridische belemmeringen rond vergunningverlening. Ten eerste wat nodig is om de beginselplicht tot handhaving op te schrappen in het geval van PAS-melders. Welke nationale of Europese juridische instrumenten kunnen hiervoor worden ingezet? Ook vragen deze leden waarom de Landelijke beeïndigingsregeling veehouderijlocaties (Lbv) en de Landelijke beeïndigingsregeling veehouderijlocaties met piekbelasting (Lbv-plus) nog steeds niet formeel aangewezen als bronmaatregel in de Stikstofregistratiesysteem (SSRS)-bank. Hoeveel stikstofruimte is sinds 2022 gerealiseerd en hoeveel PAS-melders zijn daarmee gelegaliseerd? Hoeveel PAS-melders resteren op dit moment en wat is hun gezamenlijke stikstofemissie?

De leden van de BBB-fractie lezen ook dat beeïndiging met schadevergoeding tot de oplossingen behoort. Kan de regering aangeven hoe deze schadevergoeding wordt berekend? Wordt ook rekening gehouden met verlies aan tijd, frustratie en investeringen? Is het uitgangspunt hierbij 100 procent of zelfs méér?

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

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

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

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

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

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

De leden van de BBB-fractie spreken uit dat zij het harteloos en onmenselijk vinden dat milieuorganisaties doorgaan met het indienen van handhavingsverzoeken tegen mensen die jarenlang hebben vertrouwd op het handelen van de overheid. Dat is geen rechtsbescherming, dat is juridische mishandeling. Deze leden wensen de provincies, de PAS-melders en de minister van LNVN alle kracht toe om te doen wat nodig is. Deze leden spreken het volle vertrouwen uit dat deze minister, in weerwil van een juridisch en politiek mijnenveld, doet wat rechtvaardig is.

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

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

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

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

1 Inleiding

De leden van de PvdD-fractie zijn van mening dat de kern van het voorstel het juridisch en bestuurlijk faciliteren is van het voortbestaan van illegale activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken. Deze leden constateren dat het eerdere legalisatieprogramma aantoonbaar tekortschiet en dat het nu voorgestelde maatwerkprogramma vooral gericht lijkt op het uitstellen van juridische en bestuurlijke consequenties.

De leden van de PvdD-fractie vragen of de regering erkent dat deze aanpak leidt tot verlies van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid, en juist aanleiding geeft tot toenemende juridisering, zoals recent blijkt uit de handhavingsverzoeken van milieuorganisaties zoals Mobilisation for the Environment (MOB) en Vereniging Leefmilieu. Zo nee, waarom niet en op welke wetenschappelijke en juridische bronnen, adviezen en conclusies (graag meesturen) baseert de regering zich daarin?

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

1.1 Aanleiding

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie betreuren de ontstane situatie rondom PAS-melders. Deze leden benadrukken dat het voortdurende stikstofoverschot en ongunstige staat van instandhouding van veel van de Nederlandse natuur de daadwerkelijke aanleiding is. Deelt de regering de mening dat de stikstofcrisis primair een ecologische in plaats van juridische crisis is en dat sinds de PAS-uitspraak onvoldoende is gedaan aan stikstofreductie?

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

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

1.3 Legalisatieprogramma

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie delen de analyse dat onvoldoende bronmaatregelen zijn genomen om PAS-melders te legaliseren. Deze leden delen echter, in lijn met het advies van de RvS

niet de analyse dat bronmaatregelen maar een klein gedeelte van de oplossing zijn. Waarom heeft de regering ervoor gekozen om dit voorstel niet te onderbouwen met een overtuigend pakket aan bronmaatregelen? Is deze onderbouwing er wel? Zo ja, kan die met de Kamer worden gedeeld?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.4 Recente wijziging rechtspraak over intern salderen

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

De leden van de VVD-fractie merken op dat op verschillende plekken in de MvT staat dat dit wetsvoorstel “andere oplossingen” mogelijk maakt. Deze leden vragen de regering precies te definiëren wat nu precies wordt bedoeld met “andere oplossingen”. De vraag is ook hoe deze wettelijk zullen worden geborgd. Kan de regering daarbij ook ingaan op de

aangescherpte jurisprudentie aangaande intern salderen (Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State, 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923) en het toetsen aan het additionaliteitsvereiste en hoe ze daarmee denkt om te gaan?

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

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren merken op dat in de MvT wordt gerefereerd aan het gebruik van intern salderen als een route naar legalisering. Deze leden vragen of de regering erkent dat recente rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak juist bevestigt dat intern salderen geen automatisme is en aan strikte voorwaarden is gebonden, wat de juridische onzekerheid voor PAS-projecten juist vergroot. De Raad van State benadrukt overigens dat concrete zicht op legalisatie essentieel is voor het kunnen afzien van handhaving. Acht de regering het juridisch houdbaar om zonder uitgewerkt programma en zonder toetsbare stikstofruimte, toch te suggereren dat PAS-melders binnen deze termijn gelegaliseerd kunnen worden? Zo ja, op welke precieze juridische adviezen en bronnen baseert de regering zich daarin? Deze leden ontvangen graag een overzicht hiervan.

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

2 Verlenging wettelijke termijn maatwerkaanpak PAS-projecten

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

In de oplossingsrichtingen missen deze leden de oplossing die met stip bovenaan had moeten staan: namelijk de stikstofnorm door middel van de rekenkundige ondergrens op één mol per hectare per jaar te zetten. Deze

leden zijn geïnformeerd dat dit met een ministeriële regeling had kunnen worden geregeld en daarom vragen deze leden of de regering een reactie kan geven waarom dit niet is gedaan, terwijl het overgrote deel van de PAS-melders ermee zou zijn gelegaliseerd.

2.1 Doel en aanleiding

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

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

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

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

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

Waarom kiest de regering dan toch voor een dergelijke termijnverlenging zonder concrete onderbouwing en wat verandert er wezenlijk met dit wetsvoorstel ten opzichte van eerdere pogingen?

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

De leden van de CU-fractie constateren dat de ingezette bronmaatregelen bij het eerste legalisatieprogramma inzake PAS-meldingen, die voornamelijk beëindigingsregelingen betroffen, onvoldoende soelaas bleken te bieden aan PAS-melders. Met het voorliggend wetsvoorstel worden de hoognodige extra bronmaatregelen om wel te voldoen aan het additionaliteitsvereiste en wel perspectief te bieden op legalisering van de PAS-melders niet voorgenomen. Deze leden betreuren ten eerste dat de regering hiermee klaarblijkelijk boeren voor de noodlottige keuze stelt ofwel (een deel van) hun onderneming stop te zetten ofwel ten onrechte te maken te krijgen met handhaving met eenzelfde uitkomst. Deelt de regering dan wel de mening dat de PAS-melders daadwerkelijk per ommegaande recht moet worden gedaan en duidelijkheid moet worden geboden? Wat ziet de regering precies als een zuiver rechtvaardige oplossing voor de PAS-melders en welke beleidskeuzes en financiële middelen vergt een rechtvaardige oplossing? Als het aan deze leden ligt, wordt alles in het werk gesteld om PAS-melders in de huidige vorm en omvang van de bedrijfsvoering te legaliseren door via bronmaatregelen genoeg stikstofruimte te creëren en vast te leggen in de SSRS-bank. Specifiek vragen deze leden de regering dus welke andere maatregelen er genomen worden dusdanig ruimte te creëren via de SSRS-bank om in meerdere gevallen te kunnen voldoen aan het additionaliteitsvereiste.

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

(<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/10/05/wat-wel-kan>). Deze leden vragen de regering in hoeverre er inzicht bestaat in welke gevallen er welke mate van stikstofruimte op de SSRS-bank beschikbaar moet zijn om te kunnen voldoen aan het additionaliteitsvereiste. Hoe veel piekbelasters zijn er tot op heden daadwerkelijk uitgekocht en op welke manier kan deze ruimte verzilverd worden bij legalisatie van PAS-melders?

2.2 Afzien van handhaving

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

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen waar in dit wetsvoorstel is voorzien in "een redelijk evenwicht is tussen de belangen van de PAS-melders en de belangen die worden gediend met handhavend optreden (het natuurbelang)." Evenwicht betekent in dit geval stikstofmaatregelen die gunstig zijn voor natuur. Waar is het evenwicht geregeld in dit wetstraject? Er is niet voorzien in maatregelen om te voorzien in het natuurbelang. Hoe verhoudt dit wetsvoorstel zich tot de uitspraak van de RvS van 28 februari 2024?

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

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

regering de rechter er dan van te overtuigen dat haar ambities niet de zoveelste loze belofte inhouden?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

De leden van de PvdD-fractie lezen dat de Afdeling advisering aangeeft dat de MvT onvoldoende motiveert waarom de kans op succesvol afzien van handhaving bij de bestuursrechter zou toenemen door dit voorstel. Deze leden vragen waarom de regering deze suggestie blijft wekken,

terwijl de rechter in recente uitspraken juist strikte voorwaarden stelt aan het tijdelijk niet-handhaven. Is dit wetsvoorstel bedoeld als juridisch schild voor het bewust schenden van natuurbeschermingsregels?

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

3 Verruimen van de mogelijkheden voor het bieden van een oplossing

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

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

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

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie zien in de verschuiving van "legaliseren" naar "het bieden van een oplossing" een impliciete erkenning dat voor een deel van de PAS-melders legalisatie niet mogelijk is en dat bijvoorbeeld een aanpassing van de bedrijfsvoering, verplaatsing of beëindiging de enige optie zal zijn. Wel vragen deze leden hoe effectief dit het natuurbelang borgt zonder een dwingend, overkoepelend sturingsmechanisme op natuurherstel. Hoe garandeert de regering dat deze aanpak niet leidt tot een kostbare lappendeken van individuele regelingen die per saldo te weinig oplevert voor de natuur en die meer kost dan nodig?

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

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

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

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

De leden van de PvdD-fractie constateren dat de zogenoemde maatwerkaanpak in dit wetsvoorstel vooral gericht lijkt op het behoud of voortzetten van stikstofveroorzakende activiteiten in aangepaste vorm, bijvoorbeeld door middel van innovatie, verplaatsing of extensivering. De

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

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

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

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

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

De leden van CU-fractie vragen de regering of de druk van het additionaliteitsvereiste op het legalisatieprogramma dusdanig groot is dat

aanpassingen in de bedrijfsvoering niet te voorkomen zijn. Heeft de regering inzichtelijk welke (generieke en gebiedsspecifieke) bronmaatregelen er dienen te worden getroffen om de patstelling van het additionaliteitsvereiste te doorbreken?

4 Toezicht en handhaving

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

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

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

5 Rechtsbescherming

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

De leden van de PvdD-fractie wijzen erop dat ook de RvS recent kritisch was over het voorstel van de regering om de rekenkundige ondergrens van stikstofdepositie te verhogen. De RvS achtte dit juridisch risicovol en waarschuwde dat deze aanpak zeer waarschijnlijk geen stand houdt bij de rechter. Tegelijkertijd constateren deze leden dat milieuorganisaties, mede door dit gebrek aan rechtsbescherming en transparantie, zelf het initiatief nemen tot juridische actie.

De leden van de PvdD-fractie vragen of de regering bereid is in te zien dat het structureel ondergraven van de rechtsbescherming van burgers en maatschappelijke organisaties bijdraagt aan juridische onzekerheid, een ongelijke rechtspositie tussen natuurbelang en economisch belang en uiteindelijk ook een toenemende juridisering van het stikstofdossier.

De leden van de PvdD-fractie constateren verder dat de RvS stelt dat het voorstel verwarring creëert over het begrip 'legaliseren', doordat dit in

de toelichting breder wordt uitgelegd dan in de wet. Inmiddels is dit aangepast, maar deze leden vragen waarom deze semantiek überhaupt nodig was. Deelt de regering de opvatting dat deze onduidelijkheid de rechtszekerheid voor zowel PAS-melders als belanghebbenden zoals natuurorganisaties ernstig ondermijnt?

6 Effecten van het wetsvoorstel

6.1 Effecten voor overheden

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

6.2 Effecten voor initiatiefnemers van PAS-projecten

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

De leden van de NSC-fractie vragen of het acceptabel is dat ondernemers nu zelf actief een oplossing moeten zoeken voor een probleem dat hen door falend overheidsbeleid is overkomen. Is de regering bereid aanvullende juridische en financiële ondersteuning beschikbaar te stellen, bijvoorbeeld voor de kosten van herberekeningen en juridische bijstand? Hoe verhoudt deze aanpak zich tot de problematiek van natuurherstel en -behoud? Kunnen deze publieke gelden niet beter ingezet worden voor natuurherstel en -behoud, waarmee zowel het natuurbelang als het belang van de PAS-melder wordt gediend als daarmee PAS-melders weer stikstofruimte krijgen?

De leden van de D66-fractie lezen dat PAS-melders langer in onzekerheid zitten en dat zij zelf zullen moeten nadenken welke oplossing voor hen mogelijk is. Deelt de regering de mening dat het perspectief voor PAS-melders op legalisatie zeer gering is gezien het gebrek aan een geborgd maatregelen pakket en gebrek aan oplossing? Dat de oproep aan hen om zelf actiever na te denken over hun toekomst de facto een oproep is om de PAS-projecten te beëindigen aangezien zij geen invloed, of een grote kans, hebben op legalisatie?

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

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

6.3 Effecten voor andere leden van het publiek

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

De leden van de NSC-fractie constateren dat milieuorganisaties het verlengen van de legalisatieverplichting waarschijnlijk onwenselijk vinden. In hoeverre verwacht de regering nieuwe juridische procedures van deze kant? Is het wetsvoorstel daarop voorbereid? De leden van de PvdD-fractie vragen of de regering erkent dat het draagvlak voor natuurbeleid onder druk komt te staan wanneer organisaties en burgers die zich inzetten voor natuur- en milieubescherming zien dat illegale praktijken jarenlang worden getolereerd en uiteindelijk worden gelegaliseerd.

7 Uitvoerbaarheidstoets decentrale overheden

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

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

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

8.2 Lasten en regeldruk voor PAS-melders

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

9 Overig

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

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

De leden van de PVV-fractie vinden dat de regering met dit voorstel de achterdeur openzet naar structurele krimp van de agrarische sector, zonder dat het met zoveel woorden wordt gezegd. Zogenaamd vrijwillig, maar onder juridische druk van handhaving. Deze leden vragen of de regering hier een reactie op kan geven.

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

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

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

De leden van de NSC-fractie vragen of de regering bereid is om alsnog te streven naar volledige legalisatie van PAS-melders. Welke aanvullende bronmaatregelen zouden daarvoor nog kunnen worden getroffen? Deze leden zijn zich bewust van het feit dat een overtuigend pakket aan bronmaatregelen ook noodzakelijk is om de natuur te herstellen. Waarom is de Greenpeace-uitspraak niet meegenomen in de MCEN en wordt ook hier in het kader van additionaliteit niet gesproken over deze uitspraak? Denkt de regering werkelijk dat ze in hoger beroep in het gelijk wordt gesteld en op grond waarvan? Deze leden zijn van mening dat het feit dat voor 2030 geen enkele doelstelling is geformuleerd erop wijst dat de minister van LNV de zaak niet serieus neemt.

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

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

II ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

B (wijziging artikel 22.21 Omgevingswet)

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