

wijziging van de Omgevingswet (legalisatie PAS-projecten)

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 maatwerk aanpak 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 stikstofdepositeruimte 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

¹ Kamerstukken II 2024/25, 35334, 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, 35600, 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

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 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 wetswijziging 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

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.

⁸ Zie artikel 17a.6 van de Omgevingsregeling.

⁹ Kamerstukken II 2024/25, 35334, nr. 322.

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).

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

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.

maatwerkeraanpak 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

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.

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 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

¹³ Kamerstukken II 2024/25, 36600-XIV, nr. 66.

¹⁴ ECLI:NL:RVS:2024:838.

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, 35334, nr. 295.

¹⁸ Zie noot 1.

¹⁹ Zie noot 1.

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 wetswijziging wordt voorbereid. De betrokken ondernemers krijgen met de maatwerk aanpak 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 rechtspraakwijziging.

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 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 maatwerk aanpak 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

²⁰ Kamerstukken II 2024/25, 35334, nr. 322.

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

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 handhavingsprocedures. 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.

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 handavingsprocedures 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 verbreed, 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 LNVN, 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.

²² Stcrt. 2022, 31872.

²³ Stcrt. 2024, 29031.

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 maatwerkaanpak. 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 kennismaken, 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 2500 ondernemers leidt dat tot totale, eenmalige regeldrukkosten van ongeveer €1.762.500,- tot €2.937.500,-.

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.

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.

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 handhavingsprocedures. 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 portefeuillevdeling.

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 minimuminvoeringstermijn.²⁵

De Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur,

²⁵ Zie aanwijzing 4.17 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.