Ministerie van Landbouw, Visserij,
Voedselzekerheid en Natuur

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Prinses Irenestraat 6
2595 BD DEN HAAG

Directoraat Generaal
Landelijk Gebied en Stikstof

Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Overheidsidentificatienr
00000001858272854000

T 070 379 8911 (algemeen)
F 070 378 6100 (algemeen)
www.rijksoverheid.nl/lvvn

Datum 28 november 2024
Betreft Kamerbrief PAS-melders

Ons kenmerk
DGLGS / 94347498

Geachte Voorzitter,

Bij mijn aantreden ben ik heel duidelijk geweest: ik span mij tot het uiterste in voor een oplossing voor de PAS-melders. Dat betekent dat ik de onzekerheid wil wegnemen door zo snel mogelijk te zorgen dat de PAS-melders een oplossing krijgen. Daarbij wil ik geen enkele mogelijkheid onbenut laten. Ik zet in op alle sporen die kunnen leiden tot oplossingen. De PAS-melders moeten zelf mee gaan besluiten over welke oplossingsrichting voor hun eigen bedrijf het meest gewenst is. In dit hele traject wil ik dat de overheid naast de PAS-melder staat, en niet er tegenover.

In de afgelopen periode is gebleken dat het uiterst lastig is om PAS-melders te legaliseren via stikstofruimte verkregen uit bronmaatregelen. Dit biedt op dit moment voor onvoldoende PAS-melders een oplossing. Daarom zet ik in op een andere aanpak, waarvan ik de verwachting heb dat die voor veel PAS-melders een oplossing kan vormen.

Omdat ik geen mogelijkheden onbenut wil laten, betekent dat ook dat ik geen routes wil dichtzetten waarbij aanpassingen in de bedrijfsvoering mogelijk zijn om tot een legale situatie te komen. In deze brief wil ik de PAS-melders duidelijkheid bieden en daarmee een eerlijk verhaal neerzetten. Daarmee kan ik de PAS-melders het beste helpen. Dat betekent ook dat deze brief niet alleen maar goed nieuws bevat. Maar ik heb wel de overtuiging dat we met alle beschikbare sporen de PAS-melders (agrarisch en niet-agrarisch) aan oplossingen kunnen helpen.

Verificatie

Het is de rol van de provincies om te beoordelen welke PAS-melders aan de criteria van het legalisatieprogramma voldoen. Er zijn 2557 legalisatieverzoeken door PAS-melders ingediend uit het oorspronkelijke totaal van 3637 PAS-melders. 1426 hiervan zijn nu volledig beoordeeld. Niet al deze PAS-melders zijn al over de uitkomst van hun verificatie door het bevoegd gezag (vaak de provincie) geïnformeerd. Ik heb de provincies verzocht die verificatie snel af te ronden en hierover te communiceren met de PAS-melders. Daarmee beschouw ik de motie-Nijhof-Leeuw (Kamerstuk 21501-32, nr. 1659) als afgedaan.

Provincies geven mij aan dat voor deze 1426 PAS-melders het volgende geldt:

- 170 PAS-melders hebben een bestuurlijk rechtsoordeel ontvangen omdat er geen stikstofruimte nodig is. Deze PAS-melders hebben dus een oplossing.
- 6 PAS-melders hebben een besluit positieve weigering ontvangen omdat er geen stikstofruimte nodig is.
    - Voor 7 PAS-melders loopt de procedure hiertoe.
    - Deze PAS-melders hebben of krijgen een oplossing.
- 8 PAS-melders hebben een onherroepelijke vergunning voor hun project. Deze PAS-melders hebben dus een oplossing.
- 828 PAS-melders voldoen aan de criteria maar wachten op een oplossing.
- 407 meldingen voldoen niet aan de criteria van het legalisatieprogramma.

De overige 1131 dossiers zijn nog in behandeling. Daarvan moet nog definitief worden vastgesteld of ze voldoen aan de criteria.

Bronmaatregelen
De afgelopen jaren is geprobeerd om PAS-melders te legaliseren met stikstofruimte van bronmaatregelen. Maar uit de Habitatrichtlijn volgt dat deze manier van legaliseren alleen mogelijk is onder de strikte voorwaarden van het additionaliteitsvereiste.

<u>Additionaliteitsvereiste</u>
Bij alle stikstofruimte door depositiedaling die door bronmaatregelen wordt gecreëerd, geldt een beperkte inzetbaarheid voor verlening van natuurvergunningen. Zoals uit de PAS-uitspraak van de Raad van State van 29 mei 2019 al blijkt en in latere jurisprudentie ook is bevestigd, moet vaststaan dat die depositiedaling niet nodig is om verslechtering van Natura 2000-gebieden te voorkomen en om perspectief te houden op het halen van de instandhoudingsdoelstellingen van de betrokken Natura 2000-gebieden. Die beoordeling moet op gebiedsniveau plaatsvinden. En die beoordeling moet nog actueel zijn op het moment dat de ruimte (bijvoorbeeld via de stikstofbank) voor andere doelen dan natuur wordt bestemd.

Ik kan me er niet zomaar bij neerleggen dat de reductie uit getroffen bronmaatregelen niet ingezet kan worden voor PAS-melders. Daarom ga ik tot het uiterste om dit toch voor elkaar te krijgen. Dat doe ik omdat bij deze groep ondernemers vaak sprake is van een feitelijke afname en zij buiten hun schuld in de problemen zijn geraakt. Er is al onderzocht of het mogelijk is om het additionaliteitsvereiste specifiek bij de legalisatie van PAS-melders niet toe te passen. Helaas wijst alles erop dat dit juridisch gezien niet mogelijk is, omdat de gemelde activiteiten uitbreidingen betreffen en daarom juridisch gezien als nieuwe activiteiten behandeld moeten worden. Dat betekent, gezien de staat van instandhouding van veel gebieden, dat via saldering met bronmaatregelen maar heel weinig PAS-melders kunnen worden gelegaliseerd. Maar bij de toepassing van de additionaliteitstoets wil ik samen met de provincies maximaal de ruimte zoeken. Daar waar het wel mogelijk is om te legaliseren, gebeurt dat natuurlijk zo snel mogelijk. Met deze inzet beschouw ik de motie-Grinwis/Flach (Kamerstuk 36 600-XIV, nr. 57) als afgedaan.

Nieuwe aanpak

Er is dus nieuw perspectief nodig voor PAS-melders die niet kunnen of willen wachten op stikstofruimte vekregen uit bronmaatregelen. En dat perspectief is er voor een deel al. Zoals ik eerder heb aangegeven, grijp ik alle kansen aan om PAS-melders te legaliseren. Daarbij zet ik, aanvullend op de bestaande route, in op drie sporen: de rekenkundige ondergrens, de individuele route en de rijksinzet voor afzien van handhaving.

1. Rekenkundige ondergrens

Ik zet alles op alles om een juridisch houdbare en wetenschappelijk verantwoorde ondergrens in te stellen in AERIUS Calculator. Zo wordt er momenteel een peerreview uitgevoerd op het expertoordeel over een ondergrens van Arthur Petersen. Juist omdat ik dat zorgvuldig wil doen, moet ik daar de tijd voor nemen zodat er niet een nieuwe situatie als bij het PAS ontstaat waarbij nieuwe activiteiten worden ontplooid die later leiden tot een illegale situatie. Mocht deze ondergrens wetenschappelijk onderbouwd kunnen worden en juridisch houdbaar zijn, dan zal dit voor veel PAS-melders betekenen dat zij niet een vergunning hoeven aan te vragen voor hun gemelde activiteit(en).[1]

Maar ik kan nu nog geen zekerheid geven dat ik zo'n ondergrens kan instellen, hoe hoog die is én dat die bij de rechter standhoudt. Daarom wil ik de PAS-melders zo goed mogelijk ondersteunen door met de onderstaande routes aan de slag te gaan.

2. Individuele route

De kern van de aanpak van de individuele route ziet op het vinden van een individuele oplossing voor afzonderlijke PAS-melders. Deze individuele route combineert een aantal elementen die kunnen resulteren in een vergunning voor PAS-melders. Dit vraagt om maatwerk, met onder meer de volgende elementen: zaakbegeleiding, innovatie, vrijwillige beëindiging en/of schadevergoeding. Deze route biedt de meeste zekerheid tot een definitieve oplossing.

Hoe ziet dit maatwerk eruit?

Om te komen tot een inschatting van een oplossingsrichting is het noodzakelijk dat er meer ondersteuning op het erf komt. Met de zaakbegeleiding voor PAS-melders worden alle oplossingen onderzocht, bijvoorbeeld innovatie, omschakeling, aanpassing in de bedrijfsvoering of verplaatsing. De PAS-melder wordt door de zaakbegeleider ondersteund en begeleid in het komen tot een oplossing. Deze zaakbegeleider luistert naar de specifieke situatie van de ondernemer, informeert over beschikbare (subsidie)regelingen en draagt mogelijkheden aan. De zaakbegeleider verbindt de ondernemer met vertegenwoordigers van provincies, gemeenten en omgevingsdiensten. Op Texel wordt deze aanpak al toegepast in de vorm van een pilot en hier worden positieve ervaringen opgedaan.

[1] Het invoeren van een hogere rekenkundige ondergrens (bijvoorbeeld 1 mol) biedt PAS-melders een oplossing in de zin dat voor hun activiteit geen natuurvergunning meer vereist is en dat de activiteit dus niet langer illegaal is. Consequentie is dus wel dat de activiteit niet kan worden vastgelegd in een vergunning.

Bij de inzet van nieuwe innovatieve technologie moet een vergunning worden aangevraagd via een passende beoordeling. Het bevoegd gezag, meestal de provincie, zal deze nieuwe innovatieve technologie in relatie tot de stikstofdepositie moeten beoordelen. Complicerende factor daarbij is wel dat het noodzakelijk is dat de verwachte reductie met vereiste wetenschappelijke zekerheid vaststaat. Dat geldt te meer voor nieuwe innovatieve technieken. Het is de verwachting dat van een beperkt aantal innovaties dit wel het geval is. Het kabinet zet daarom in op nieuwe innovaties die juridisch houdbaar zijn. Dan kan het mogelijk zijn om binnen de oorspronkelijke referentiesituatie (de legale situatie van vóór de gemelde PAS-activiteit) te komen. Met een juridisch houdbare passende beoordeling verkrijgt de PAS-melder dan een nieuwe vergunning met voorschriften. Voor deze oplossing is wel een bestaande vergunning nodig.

Voor de vergoeding van de kosten door de PAS-melder geldt het volgende. De Commissie schadevergoeding PAS-melders (hierna: schadecommissie) kan bij een verzoek tot schadevergoeding door de PAS-melder voorafgaand aan het maken van de kosten voor legalisatie (met het oog op terugkeer naar de referentiesituatie) een advies uitbrengen over de mogelijk toe te kennen schadevergoeding aan de PAS-melder. Op basis van dit advies kunnen mogelijk (een deel van) de kosten worden gefinancierd en nadien vergoed. Ook kunnen provincies de middelen gebruiken die voor hen beschikbaar zijn gesteld in de Regeling provinciale maatregelen PAS-melders 2024, mits dit binnen de staatssteunregels wordt uitgevoerd. Provincies openen hiertoe subsidieregelingen op basis van deze Regeling waarvan PAS-melders gebruik mogen maken. Indien nodig kan ook (gedeeltelijke) beëindiging, omschakeling of extensivering onderdeel zijn van de individuele route. Ook hier kan de schadecommissie bij een ingediend schadeverzoek een advies over uitbrengen, dat bij een positieve uitkomst opgevolgd wordt waardoor de schade vergoed wordt door LVVN. Dat betekent dat ik alle kosten bij PAS-melders ga vergoeden waarvoor het Rijk aansprakelijk is.

Collectieve route
De collectieve route richt zich op een gebied waar verschillende PAS-meldingen zijn en waar een gebiedsgerichte oplossing mogelijk is. Het idee van deze route is dat in een gebied juridisch geborgde en afdwingbare afspraken op gebiedsniveau in de tijd gemaakt worden. Die afspraken moeten met zekerheid leiden tot de hoeveelheid stikstofreductie die nodig is voor de natuur. Als het mogelijk is om die afspraken te maken, kunnen PAS-melders in een gebied gezamenlijk met de andere partijen 'opnieuw' vergund worden. Deze inzet haakt aan bij de energie in delen van Nederland om met elkaar te komen tot een toekomstbestendig gebied. Ook voor deze route wordt het element innovatie ingezet om te komen tot individuele oplossingen, maar wordt ook ingezet op herverdeling van stikstofruimte. Vaak zal het nodig zijn om een forse reductie te realiseren. Het is voorwaardelijk voor deze aanpak dat alle betrokken partijen vrijwillig meedoen en zich aan de opgave committeren.

3. <u>Rijksinzet voor afzien van handhaving</u>

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft op 28 februari 2024 bepaald dat provincies tot medio 2025 ruimte hebben om tijdelijk niet te handhaven tegen PAS-melders. Om niet te handhaven, moeten provincies wel

aantonen dat er een redelijk evenwicht is tussen de belangen van de PAS-melders en de bescherming van de natuur.[2] Het Rijk gaat extra inzet 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. Aangezien het besluit of afgezien kan worden van handhaving altijd per casus verschilt, kan niet generiek worden gesteld dat afzien van handhaving voor alle activiteiten mogelijk is. Desalniettemin doe ik er met inzet op onderstaande punten alles aan om het bevoegd gezag te helpen om voor elke PAS-melding te kunnen onderbouwen dat afgezien kan worden van handhaving. Het is hierbij wel van belang dat PAS-melders met begeleiding van een zaakbegeleider stappen zetten om tot een oplossing te komen die bij hen past.

a) Verlengen looptijd legalisatieprogramma

In de Omgevingswet is vastgelegd dat de maatregelen die zijn opgenomen in het Legalisatieprogramma PAS-meldingen, moeten worden uitgevoerd binnen drie jaar na de vaststelling van het programma, dat wil zeggen uiterlijk eind februari 2025.[3] Ik ben voornemens om op korte termijn een wetsvoorstel in procedure te brengen om de wettelijke termijn te verlengen, waarbij ik denk aan een verlenging met drie jaar. Alle positief geverifieerde PAS-melders die nu (bijvoorbeeld via de individuele route) aan de slag gaan, hebben binnen deze termijn 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 hele traject van vergunningverlening afgerond kan worden. Daarnaast wil ik het ook wettelijk mogelijk maken om bij PAS-melders – die ervoor kiezen – op een andere manier een oplossing te bieden dan het legaliseren met bronmaatregelen, zoals hierboven omschreven met de individuele route. Met deze inzet geef ik uitvoering aan de motie-Flach/Grinwis (Kamerstuk 36 600-XIV, nr. 56). Daarnaast ga ik ook het legalisatieprogramma zelf aanpassen en verbreden met bovenstaande routes. Daardoor kan ik deze nieuwe onderdelen van de aanpak goed vastleggen.

b) *Treffen aanvullende maatregelen met zeker effect*

Het treffen van aanvullende maatregelen kan de mogelijkheden vergroten om stikstofruimte vrij te maken. Dit soort maatregelen zijn het meest effectief bij de rechter om sluitend aan te kunnen tonen dat de natuurdoelen worden gehaald. Het kan op deze manier ook helpen bij het legaliseren van de activiteiten van PAS-melders (en het zicht daarop), aanvullend aan stikstofreductie op natuurgebieden. Hoe meer effecten de beoogde maatregelen opleveren, hoe groter de kans dat de provincies, getoetst door de rechter, handhavingsverzoeken kunnen blijven afwijzen. Er is voor de jaren 2026-2030 een budget van € 5 miljard gereserveerd om onder andere maatregelen te financieren die bijdragen aan stikstofreductie.

Aanvullend geldt dat generieke maatregelen, gebiedsspecifieke maatregelen en natuurherstelmaatregelen de staat van de natuur verbeteren. Dat vergroot op

[2] Zie www.raadvanstate.nl/actueel/nieuws/februari/tijdelijk-afzien-handhaving-pas-mag/
[3] Zie artikel 22.21, vierde lid, van de Omgevingswet. Het legalisatieprogramma is eind februari 2022 vastgesteld, zie Stcrt 2022, 5720.

lange termijn de mogelijkheden voor vergunningverlening omdat het dan makkelijker wordt om additionaliteit aan te tonen.

c) *Feitelijke mitigatie met bronmaatregelen*

Met drie uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op 28 februari 2024 is vast komen te staan dat het feitelijk mitigeren van maatregelen die al genomen zijn (zoals de pachtmaatregel in Overijssel) ook een belangrijk onderdeel kan zijn van een aanpak om af te kunnen blijven zien van handhaving. Voorwaarde is wel dat de betreffende effecten moeten zijn gerealiseerd. Dat kan onder meer het geval zijn bij de Lbv, Lbv-plus, MGA-1 en MGB[4]. In tegenstelling tot het legaliseren zelf, is het voor het afzien van handhaving mogelijk niet nodig dat aan additionaliteit wordt voldaan. Ik heb goede hoop dat de implementatie van de nieuwe aanpak ertoe leidt dat de rechter deze werkwijze langer toestaat. Voorwaarde is wel dat de effecten vaststaan en er zicht is op legalisatie.

d) Nieuwe gebiedsspecifieke aanpak

Op zeer korte termijn informeer ik uw Kamer over de contouren van de uitvoeringsgerichte en gebiedsspecifieke aanpak. Met deze aanpak werkt het kabinet gebiedsgericht aan de ontwikkeling van het landelijk gebied, een robuuste natuur, schoon water en het beperken van klimaatverandering. Daarbij behouden de gebiedsprogramma's hun waarde, ze worden benut voor de ontwikkeling van specifieke gebieden. De maatregelpakketten van de provincies worden verder uitgevoerd. Hiervoor is € 2,02 mld. toegekend. Samen met de medeoverheden en maatschappelijke partijen werken we de aanpak verder uit.

e) Handhaving is in dit geval hardvochtig

Ik vind het onrechtvaardig dat PAS-melders de dupe zijn van grillig overheidsbeleid. Die onrechtvaardigheid is een van de redenen waarom direct na de PAS-uitspraak het toenmalige kabinet heeft aangegeven de PAS-melders te willen oplossen. Het Rijk heeft zichzelf verbonden aan de opgave om alle PAS-melders te voorzien van een passende vergunning. Op dit moment staat nog steeds vast dat geen recht wordt gedaan aan PAS-melders, aangezien handhaving dreigt als gevolg van een situatie die door de overheid is veroorzaakt. In eventuele zaken kan het bevoegd gezag deze redeneerlijn aandragen als extra argument voor de rechter om af te zien van handhaving.

Samen aan de slag

Om de nieuwe aanpak PAS-meldingen tot een succes te maken, is het nodig dat alle betrokkenen extra energie steken in het bieden van oplossingen. Met deze nieuwe aanpak wil ik allereerst samen met PAS-melders verkennen wat er in de bedrijfsvoering aangepast kan worden om tot een oplossing te komen. Het is niet meer dan logisch dat we als overheid ons tot het uiterste zullen blijven inspannen. Ik heb de provincies gevraagd om extra inzet te plegen op het spoor van de verificatie en de (verguningverlening bij de) individuele oplossing. Daarvoor ligt de

[4] Lbv: Landelijke beëindigingsregeling veehouderijen voor stikstofreductie; Lbv-plus: Landelijke beëindigingsregeling veehouderijen met piekbelastng; Rpav: Regeling provinciale aankoop veehouderijen nabij natuurgebieden (zoals deze gold tot 1 december 2022); Rpgb: Regeling provinciale gebiedsgerichte beëindiging (in voorbereiding).

verantwoordelijkheid bij de provincies. Het Rijk pleegt extra inzet om van handhaving af te kunnen zien. Bovendien heb en voel ik de politieke en financiële eindverantwoordelijkheid om dit probleem nu op te lossen. Deze aanpak werk ik met de provincies verder uit. Die gezamenlijkhied past ook bij de wettelijke verantwoordelijkheid die Rijk en provincies samen hebben[5].

Tot slot
Ik ga tot het uiterste om PAS-melders een oplossing te bieden. Het blijft enorm frustrerend en wrang dat we als overheid tot nu toe onvoldoende hebben kunnen bijdragen aan het oplossen van een probleem dat door ons handelen is ontstaan. Juist daarom ben ik mij er goed van bewust dat ik met deze nieuwe richting veel van PAS-melders vraag. Ik streef ernaar om voor eind februari samen met de provincies een brief te sturen aan de PAS-melders over wat de nieuwe aanpak voor hen betekent. Ik vind het heel belangrijk om als overheid betrouwbaar te handelen. De eerste stap daartoe is duidelijk en eerlijk communiceren over wat er wel en niet mogelijk is. Die heb ik hierbij gezet. Ik sta naast de PAS-melders en zet mij volledig in om samen met hen en provincies tot oplossingen te komen. En zo de onzekerheid weg te nemen waarin zij al te lang verkeren. Net zo lang tot alle PAS-melders[6] een oplossing hebben.

Hoogachtend,

Femke Marije Wiersma
Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

[5] Artikel 22.21, lid 1 van de Omgevingswet.
[6] De PAS-melders hebben daarvoor wel een positieve verificatie nodig van het bevoegd gezag.