

Geachte leden van de commissie LVVN,

Van uw adjunct-griffier – mevrouw Van den Brule-Holtjer – ontving ik het verzoek om schriftelijk te reflecteren op het C-dictum van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) met betrekking tot het wetsvoorstel Wijziging van de Omgevingswet (maatwerkaanpak PAS-projecten) én de reactie daarop van de regering in het nader rapport.¹

Hieronder treft u mijn reflectie aan. Ik begin met het benoemen van de kritiekpunten van de Afdeling. Vervolgens benoem ik kort de reactie van de regering daarop in het nader rapport. Daarna volgt mijn reflectie op die reactie.

Kritiekpunten advies Afdeling:

- 1) De Afdeling is er niet van overtuigd dat het wetsvoorstel daadwerkelijk concreet uitzicht biedt op een adequate oplossing;
- 2) Zij wijst erop dat het verkrijgen van stikstofruimte essentieel is om voor PAS-projecten alsnog de benodigde vergunning te kunnen verlenen;
- 3) Hiervoor is het nodig om gerichte bronmaatregelen te treffen om de gevolgen van stikstofdepositie die veroorzaakt wordt door PAS-projecten ongedaan te maken;
- 4) Het wetsvoorstel bevat echter geen gerichte bronmaatregelen;
- 5) De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op gerichte bronmaatregelen die op korte termijn nodig zijn om zo een bijdrage te leveren aan de legalisering van PAS-projecten;
- 6) De Afdeling merkt op dat in de toelichting onvoldoende concreet wordt gemaakt welke adequate oplossingen de regering voor ogen heeft;
- 7) Bovendien ontbreekt een programma met maatregelen, gericht op het kunnen bereiken van die oplossingen;
- 8) In de toelichting wordt aan het begrip legaliseren een invulling gegeven die niet bij dat begrip past;
- 9) De Afdeling adviseert de wettekst aan te passen aan wat de toelichting beoogt;
- 10) De toelichting maakt niet duidelijk waarop de veronderstelling gebaseerd is dat de kans dat van handhaving kan worden afgezien met het wetsvoorstel wordt vergroot;
- 11) De Afdeling adviseert dit in de toelichting nader te motiveren;
- 12) Het wetsvoorstel heeft niet open gestaan voor internetconsultatie.

Reactie van de regering op de hierboven benoemde kritiekpunten en reflectie daarop:

Kritiekpunten 2, 3, 4 en 5

In reactie op bovenstaande kritiekpunten zet de regering in het nader rapport uiteen welke maatregelen zijn/worden getroffen om ‘stikstofruimte’ vrij te maken, zoals de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties (Lbv) en de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen (Srv). Verder wordt gesteld dat zodra ‘stikstofruimte’ daadwerkelijk kan worden gebruikt voor toestemmingverlening, de betreffende maatregel als bronmaatregel voor de SSRS-bank wordt aangewezen. Daarnaast wordt opgemerkt dat in het nieuwe/gewijzigde programma meer in detail zal worden beschreven welke maatregelen precies beschikbaar zijn voor de maatwerkaanpak. Een en ander is nader uitgewerkt in de memorie van toelichting.

¹ Kamerstukken II 2024/25, 36 755, nr. 4.

Reflectie

Ik constateer dat de memorie van toelichting op onderdelen is aangevuld. Zo is met name aan de paragrafen 1.3 en 3 een aantal alinea's toegevoegd, waarin wordt beschreven met welke maatregelen 'stikstofruimte' zou kunnen worden vrijgemaakt (met name subsidieregelingen). Hierbij gaat het om een uitgebreidere beschrijving van hetgeen hierover in het nader rapport wordt opgemerkt (zie hierboven). Op zich wordt hiermee tegemoet gekomen aan de kritiek van de Afdeling. De hamvraag is echter of het reëel is om te verwachten dat de maatregelen die worden genoemd en beschreven daadwerkelijk voor het merendeel van de PAS-projecten een adequate oplossing zullen bieden. Op die cruciale vraag kom ik hierna terug.

Kritiekpunten 1, 6 en 7

In reactie op bovenstaande kritiekpunten merkt de regering in het nader rapport op dat het advies miskent dat de wet een programmaplicht bevat. Tegelijkertijd wordt opgemerkt dat in de memorie van toelichting wél nader uiteen is gezet welke maatregelen in beeld zijn. Daarnaast wordt gewezen op het op 25 april jl. gepresenteerde startpakket 'Nederland van het slot'.²

Reflectie

De reactie van de regering dat het advies de uit de wet volgende programmaplicht miskent, vind ik tot op zekere hoogte te begrijpen. Buiten kijf staat immers dat op korte termijn een nieuw/gewijzigd 'Legalisatieprogramma PAS-meldingen' (hierna: Legalisatieprogramma) zal moeten worden vastgesteld en dat in dat kader moet worden geconcretiseerd welke maatregelen binnen welke termijn getroffen zullen moeten worden om een adequate oplossing te kunnen bieden aan de initiatiefnemers van PAS-projecten. Dit vergt uiteraard de nodige tijd, vandaar dat het begrijpelijk is dat er nog geen (concept) programma beschikbaar is.

De opmerking van de Afdeling over het ontbreken van het programma vind ik echter óók begrijpelijk. Vooral gelet op het feit dat tot op heden slechts een zeer beperkt aantal PAS-projecten is 'gelegaliseerd'. In dit verband wijs ik op de brief van de minister van LNV van 28 november 2024.³ Hieruit volgt dat op voornoemde datum slechts **8** PAS-melders een onherroepelijke vergunning voor hun project hadden ontvangen. Uit die brief volgt verder dat op genoemde datum **170** PAS-melders een bestuurlijk rechtsoordeel hadden ontvangen omdat er geen 'stikstofruimte' nodig was. Daarnaast wordt benoemd dat **6** PAS-melders een besluit positieve weigering hadden ontvangen omdat er geen 'stikstofruimte' nodig was. In dit verband verdient aantekening dat de recente uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over intern salderen zeer waarschijnlijk ook invloed hebben op deze 176 gevallen,⁴ in die zin dat ook (een deel van) die gevallen nog moet(en) worden 'gelegaliseerd'.

Gelet hierop vind ik het goed te begrijpen dat de Afdeling kritisch is over het ontbreken van een nieuw/gewijzigd programma. Zonder een robuust programma is immers de kans best groot dat over drie jaar het merendeel van de PAS-projecten nog steeds niet is 'gelegaliseerd'.

² Kamerstukken II 2024/25, 35 334, nr. 362.

³ Kamerstukken II 2024/25, 35 334, nr. 322.

⁴ Zie o.a. ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4909 en ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923.

Volledigheidshalve wijs ik op deze plek nog op het voornemen om een ‘nieuwe rekenkundige ondergrens’ in te voeren.⁵ Aan dat idee kleven ook de nodige juridisch haken en ogen, zoals volgt uit de voorlichting daarover van de Afdeling.⁶ Deze reflectienotitie is niet de plek om daar nader op in te gaan. Het invoeren van een rekenkundige ondergrens van 1 mol stikstofdepositie per hectare per jaar zou op het eerste oog een adequate oplossing kunnen zijn voor het merendeel van de PAS-projecten. Het is evenwel zeer de vraag of dit ook een juridisch houdbare oplossing is.

In dit verband ook nog een korte reactie naar aanleiding van de verwijzing van de regering naar het startpakket ‘Nederland van het slot’. Het advies van de Landsadvocaat hierover is breed uitgemeten in de media. De Landsadvocaat overweegt in zijn advies onder meer:

“(…) Hooguit voor enkele Natura 2000-gebieden zal uit de gebiedsgerichte doorrekening van de effecten mogelijk volgen dat de generieke emissiedaling door het maatregelenpakket uit spoor 2 voor voldoende depositiedaling zorgt om verslechtering te voorkomen. (...) Zonder gebiedsgerichte doorrekening en zonder bedoelde aanvullende gebiedsspecifieke bronmaatregelen en natuur(herstel)maatregelen, inclusief tijdige uitvoering en goede borging, is geen sprake van het door u gewenste perspectief op juridisch houdbare vergunningverlening”.⁷

Hieruit volgt – kort gezegd – dat met genoemd startpakket naar verwachting slechts weinig ‘stikstofruimte’ zal worden gecreëerd. De verwijzing naar dit startpakket in het kader van onderhavig wetsvoorstel neemt de hierboven besproken zorgen dan ook niet weg. Door het duidelijke advies van de Landsadvocaat worden die zorgen juist versterkt.

Kritiekpunten 8 en 9

Het advies (kritiekpunt 9) is opgevolgd en heeft zowel tot wijziging van de opschriften en de voorgestelde wettekst geleid als tot wijziging van de memorie van toelichting. Hier heb ik verder geen opmerkingen over. Overigens zijn deze kritiekpunten de reden dat ik consequent spreek over ‘gelegaliseerd’.

Kritiekpunten 10 en 11

In dit verband heeft de regering in het nader rapport verduidelijkt hoe haar veronderstelling dat het wetsvoorstel de kans vergroot dat van handhavend optreden wordt afgezien zich verhoudt tot de bijzondere omstandigheden die door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zijn genoemd in het kader van haar uitspraken van 28 februari 2024.⁸ Verder wordt verwezen naar de memorie van toelichting, waarin is uiteengezet aan welke maatregelen wordt gedacht om het natuurbelang te ondervangen.

Reflectie

De vraag of de verwachting van de regering dat onderhavig wetsvoorstel tot gevolg zal hebben dat van handhavend optreden kan worden afgezien terecht is, laat zich niet in generieke zin beantwoorden. Een rechter zal geval per geval moeten beoordelen, waarbij het

⁵ Kamerstukken II 2024/25, 35 334, nr. 399.

⁶ Zie: <https://www.raadvanstate.nl/actueel/nieuws/mei/voorlichting-rekenkundige-ondergrens/>.

⁷ Bijlage bij Kamerstukken II 2024/25, 35 334, nr. 362, p. 4.

⁸ ABRvS 28 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:838, ECLI:NL:RVS:2024:844 en ECLI:NL:RVS:2024:852. Mijn analyse van deze uitspraken is verschenen in AB 2024/337 en is meegezonden met deze reflectienotitie.

er – gelet op genoemde jurisprudentie – in de kern om gaat dat de negatieve gevolgen voor de natuur worden ondervangen. Ook in dit verband doet zich het gemis van een nieuw/gewijzigd programma gevoelen. Immers, zo lang onduidelijk is welke concrete maatregelen wanneer zullen worden getroffen en wat daar de positieve gevolgen van zouden kunnen zijn, is ook lastig te bepalen of de negatieve gevolgen voor de natuur daadwerkelijk worden ondervangen.

Kritiekpunt 12

De minister van LVVN beschouwt het wetsvoorstel als spoedeisend en is van mening dat daarom kon worden afgezien van het openstellen van internetconsultatie.

Reflectie

Met de Afdeling ben ik van mening dat het voor de hand had gelegen én zuiverder was geweest als internetconsultatie wél had open gestaan. Dat de regering van mening is dat sprake is van spoed, valt te begrijpen. Die spoed had naar ik aanneem echter kunnen worden voorkomen als de regering op een eerder moment had ingegrepen en het Legalisatieprogramma dus eerder had gewijzigd. Immers is al lange tijd bekend dat het ‘legaliseren’ van PAS-projecten niet bepaald voorspoedig verloopt. Gelet hierop had de regering mijns inziens eerder kunnen én moeten handelen.

In dit verband wijs ik er nog op dat in het Legalisatieprogramma wordt opgemerkt:

“Het legalisatieprogramma is nu gericht op de destijds gemelde activiteiten (‘Pas-meldingen’). Het zal in de loop van 2022 worden gewijzigd om de aanpak voor het legaliseren van de meldingsvrije activiteiten toe te voegen (...)”.

Voor zover mij bekend is het Legalisatieprogramma echter nooit gewijzigd of aangevuld. Daarbij komt dat zowel uit het bovenstaande als uit art. 22.21, eerste lid, Omgevingswet volgt dat niet alleen gemelde PAS-projecten moeten worden ‘gelegaliseerd’, maar ook activiteiten waarvoor ten tijde van het PAS géén melding hoefde te worden gedaan. Hierbij gaat het om twee situaties: 1) activiteiten die ten tijde van het PAS minder dan 0,05 mol stikstofdepositie per hectare per jaar veroorzaakten, en 2) activiteiten die ten tijde van het PAS minimaal 0,05 mol en maximaal 1 mol stikstofdepositie per hectare per jaar veroorzaakten, maar waarvoor ten tijde van het PAS géén meldingsplicht gold. Kortom: het ‘legaliseren’ van gemelde PAS-projecten is slechts een deel van de opgave die uit voornoemd artikel volgt. Ook voor dat andere deel zal dus een adequate oplossing moeten worden gevonden.

Hoogachtend,

mr. dr. R.H.W. (Ralph) Frins

Universitair hoofddocent Omgevingsrecht | Tilburg University