

Vergaderjaar 2024–2025

36 755

Wijziging van de Omgevingswet (maatwerkaanpak PAS-projecten)

Nr. 10

BRIEF VAN DE TIJDELIJKE COMMISSIE GRONDRECHTEN EN CONSTITUTIONELE TOETSING

Aan de Leden

Den Haag, 27 augustus 2025

De tijdelijke commissie Grondrechten en constitutionele toetsing (hierna: de tijdelijke commissie) heeft tijdens haar procedurevergadering van 19 juni 2025 besloten, gelet op het dictum en het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State, een adviestraject te starten voor het wetsvoorstel Wet maatwerkaanpak PAS-projecten (Kamerstuk 36 755). De vaste commissie voor LVVN is hierover geïnformeerd met een brief van 19 juni 2025 (2025Z12726). Hierbij biedt de tijdelijke commissie haar advies aan over de rechtszekerheid in verband met het uitblijven van concreet zicht op een juridisch houdbare oplossing voor PAS-projecten.

Oplossing bieden uit een oogpunt van rechtszekerheid

Op 1 juli 2015 is het Programma Aanpak Stikstof (PAS) in werking getreden. Initiatiefnemers van activiteiten die niet meer dan 1 mol stikstofdepositie per hectare per jaar veroorzaakten op voor stikstof gevoelige natuur (grenswaarde) werden daarin *vrijgesteld* van een vergunningplicht (hierna: PAS-projecten). Op grond van het PAS hoefden deze bedrijven alleen een *melding* te doen voor stikstof veroorzakende activiteiten onder deze grenswaarde. In een uitspraak van 29 mei 2019 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State geoordeeld dat het PAS in strijd is met (artikel 6 van) de Habitatrichtlijn, met als gevolg dat zogenoemde PAS-melders alsnog onder de vergunningplicht zijn komen te vallen. Naar aanleiding van deze uitspraak is in 2021 in de Omgevingswet een opdracht opgenomen aan de verantwoordelijke Minister en de provincies om PAS-projecten te legaliseren.¹ Concreet hield dit in: het ongedaan maken, beperken of compenseren van stikstofdepositie zodat alsnog een vergunning kon worden verleend. De termijn

¹ Bij de Wet stikstofreductie en natuurbescherming is deze opdracht ten gevolge van het amendement-Bisschop c.s. in de wet opgenomen. Volgens de toelichting om rechtszekerheid te bieden en het vertrouwen in de overheid te herstellen. Zie Kamerstuk 35 600, nr. 19, p. 4–5.

waarbinnen de in het legalisatieprogramma opgenomen maatregelen dienden te zijn uitgevoerd eindigde op 28 februari 2025. Eind november 2024 was voor 184 PAS-melders een oplossing gevonden van het oorspronkelijke totaal van 3.637 PAS-melders.²

Omdat het bestaande legalisatieprogramma onvoldoende stikstofruimte heeft opgeleverd om aan PAS-projecten de vereiste vergunningen te kunnen verlenen is het onderhavige wetsvoorstel ingediend. De Minister moet op basis van het wetsvoorstel zo spoedig mogelijk een programma met maatregelen vaststellen om oplossingen te bieden voor de PAS-projecten. Dit wetsvoorstel verlengt de termijn waarbinnen een oplossing voor PAS-projecten moet worden uitgevoerd met een periode van drie jaar, tot 1 maart 2028. Ook wijzigt dit wetsvoorstel de huidige aanpak: de Minister en de provincies moeten niet langer zorg dragen voor *het legaliseren* van PAS-projecten, maar voor het bieden *van een oplossing* voor PAS-projecten (die kan bestaan uit zaakbegeleiding, innovatie, vrijwillige beëindiging en/of schadevergoeding). In de Omgevingswet is aan de Minister en provincies de opdracht gegeven om te legaliseren (en na invoering van onderhavig wetsvoorstel: om te zorgen voor het bieden van oplossingen), expliciet *uit een oogpunt van rechtszekerheid*. De tijdelijke commissie ziet daarin aanleiding om de opmerkingen in het advies van de Raad van State bij dit wetsvoorstel, namelijk dat er geen zicht is op een oplossing en er onzekerheid is over handhaving, te plaatsen in de sleutel van de rechtszekerheid.

Rechtszekerheid en gerechtvaardigd vertrouwen

Rechtszekerheid houdt in dat het recht het elke persoon mogelijk moet maken in redelijke mate de rechtsgevolgen van zijn gedrag te voorzien (voorzienbaarheid). Ook vloeit daaruit voort dat elke persoon erop moet kunnen vertrouwen dat rechtmatige verwachtingen worden gehonoreerd als zij zijn gewekt door het recht (vertrouwensbeginsel). Wezenlijke kenmerken daarbij zijn de berekenbaarheid, betrouwbaarheid en uitvoerbaarheid van het recht. Rechtszekerheid gaat om het vertrouwen in het rechtssysteem: in de regels die het juridisch kader vormen waarbinnen een persoon zijn activiteiten verricht.³ Burgers moeten dus hun rechtspositie *kunnen kennen* uit de wet en ze moeten er ook op *kunnen vertrouwen* dat de rechtspositie uit de wet ook daadwerkelijk hun rechtspositie is.⁴

Geen concreet zicht op een adequate oplossing

Het advies van de Raad van State komt er in de kern op neer dat de Raad van State niet is overtuigd dat de doelstelling van het wetsvoorstel kan worden behaald om aan alle PAS-melders concreet zicht te bieden op een adequate oplossing. De Raad van State signaleert dat het voorstel geen gerichte maatregelen bevat om de gevolgen van stikstofemissie en -depositie door PAS-projecten ongedaan te maken. Feitelijk is dit volgens de Raad van State wel mogelijk maar vereist dit forse maatregelen en

² Zie Kamerstuk 35 334, nr. 322, p. 2. Er zijn volgens de regering 2.557 legalisatieverzoeken door PAS-melders ingediend uit het oorspronkelijke totaal van 3.637 PAS-melders. In totaal is er voor 184 PAS-melders een oplossing gevonden en voor 7 PAS-melders is zicht op een oplossing. De overige 1.131 dossiers zijn nog in behandeling. Uit de nota n.a.v. het verslag blijkt dat de provincies tot op heden 1.679 PAS-melders volledig hebben beoordeeld, Kamerstuk 36 755, nr. 8, p. 22.

³ Patricia Popelier, Rechtszekerheid als beginsel voor behoorlijke regelgeving, p. 130, 161 en 176. Zekerheid heeft betrekking op het vertrouwen dat een persoon heeft in een andere persoon. Het recht kan daarbij zekerheid verschaffen, nadelige gevolgen van onzekerheid beperken en middelen aanreiken om rechten af te dwingen.

⁴ Zijlstra (red.), Wetgeven: Handboek voor de centrale en decentrale overheid, p. 94–95.

duidelijke keuzes.⁵ Verder wordt volgens de Raad van State onvoldoende concreet welke andere werkbare oplossingen dan legalisering de regering voor ogen heeft. De toelichting geeft geen inzicht in de manier waarop de oplossingen die zijn genoemd in de memorie van toelichting,⁶ op korte termijn PAS-melders uit de brand zouden helpen. Bovendien ontbreekt een programma met maatregelen en betwijfelt de Raad van State of verlenging van de programmatermijn tot 1 maart 2028 voldoende tijd is voor het treffen van een oplossing. Uit de stukken die door de Minister zijn meegestuurd met het wetsvoorstel blijkt dat ook voor de agrarische sector, het Adviescollege toetsing regeldruk en bijna alle provincies niet duidelijk is welk beleid wordt ingezet om de legalisatie te verwezenlijken en dat in deze situatie bedrijven drie jaar extra onduidelijkheid hebben.⁷ De wetenschappers die door de commissie LVVN zijn gevraagd te reflecteren op het advies van de Raad van State betwijfelen ook of de door de regering genoemde maatregelen oplossingen zullen bieden.⁸

In reactie op bovenstaande bezwaren schrijft de regering dat het vrijmaken van stikstofruimte zal worden voortgezet. De regering verwacht echter dat het legaliseren van PAS-projecten, via stikstofruimte die is verkregen uit bronmaatregelen (beëindigings- en opkoopregelingen), maar voor een klein gedeelte van de PAS-projecten de oplossing zal zijn. Welke maatregelen verder precies beschikbaar zijn voor de maatwerkaanpak zal in het wettelijk voorgeschreven programma meer in detail worden beschreven. Dit programma is echter nog niet beschikbaar en biedt dus (vooralsnog) geen concreet zicht op een oplossing.⁹ Verder erkent de regering dat het zo kan zijn dat na afloop van het wettelijk voorgeschreven programma – dus na 1 maart 2028 – nog moet worden gewerkt aan de implementatie van de oplossingen, terwijl deze volgens het wetsvoorstel voor die datum moeten zijn *uitgevoerd*.¹⁰ Daarnaast benoemt de regering dat in het kader van de Ministeriële Commissie Economie en Natuurherstel (MCEN) maatregelen worden getroffen om de natuur te herstellen en in een goede staat van instandhouding te brengen. Welke maatregelen de regering bedoelt is echter (nog) onduidelijk.¹¹ Voorts wordt door de regering gewezen op de natuurmaatregelen waar het kabinet aan werkt als onderdeel van het startpakket om vergunningverlening in Nederland weer mogelijk te maken. Uit het advies van de Landsadvocaat dat de regering bij het startpakket meestuurde aan de Kamer, blijkt echter dat de voorgestelde maatregelen *mogelijk hooguit* voor *enkele* natuurgebieden *verslechtering* van de natuur zullen *voorkomen*. De Landsadvocaat concludeert dat er alleen perspectief is op juridisch houdbare vergunningverlening met *gebiedsgerichte* doorrekening en met *aanvullende* gebiedsspecifieke bronmaatregelen en natuurherstelmaatregelen.¹² Ook de provincies en hoogleraar Backes

⁵ De Raad van State verwijst daarbij naar: Wat wel kan. Uit de impasse en een aanzet voor perspectief, Johan Remkes, 5 oktober 2022.

⁶ Een aanpassing in de bedrijfsvoering door innoveren, extensiveren, reduceren, omschakelen of verplaatsen, dan wel beëindiging.

⁷ Bijlagen bij Kamerstuk 36 755, nr. 6.

⁸ Ralph Frins, universitair hoofddocent Omgevingsrecht Tilburg University, Position paper (2025Z13592) en Chris Backes, hoogleraar Omgevingsrecht aan de Universiteit Utrecht, Position paper (2025Z13588). Mr. Valentijn Wösten (Wösten juridisch advies, Position paper, 2025Z13587) gaat niet concreet in op de door de regering voorgestelde maatregelen.

⁹ Uit de nota n.a.v. het verslag blijkt dat de verwachting is dat het programma nog dit jaar (2025) kan worden vastgesteld, voorafgegaan door een inspraakronde. Zie Kamerstuk 36 755, nr. 8, p. 3.

¹⁰ Zie het voorgestelde artikel 22.21, vierde lid: «De in het programma opgenomen maatregelen worden uitgevoerd voor 1 maart 2028.» Kamerstuk 36 755, nr. 2, Artikel I, onderdeel B.

¹¹ Uit de nota n.a.v. het verslag blijkt dat aanvullende besluitvorming wordt verwacht rond het zomerreces/in augustus/rond Prinsjesdag, Kamerstuk 36 755, nr. 8. p. 24, 5 en 33.

¹² Bijlage bij Kamerstuk 35 334, nr. 362, p. 4.

pleiten – in lijn met het advies van de Landsadvocaat – voor een pakket aan maatregelen dat is doorgerekend per gebied.¹³

Onzekerheid over handhaving

Een ander bezwaar van de Raad van State betreft de onzekerheid over het afzien van handhaving. De Raad van State constateert dat de toelichting ervan uitgaat dat het nieuwe programma de kans vergroot dat besluiten om af te zien van handhaving, bij de bestuursrechter in stand blijven. De regering maakt niet duidelijk waarop deze veronderstelling is gebaseerd, aldus de Raad van State. Voorwaarde voor het kunnen afzien van handhaving is dat (1) er concreet zicht bestaat op legalisatie of (2) handhavend optreden onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen doelen. De hoogste bestuursrechter – de Afdeling Bestuursrecht-spraak van de Raad van State – heeft vorig jaar vijf bijzondere omstandigheden¹⁴ benoemd die aanleiding *kunnen* zijn om handhavend optreden onevenredig te achten in verhouding tot het natuurbelang. Uit de uitspraak blijkt dat bij de vraag of daadwerkelijk kan worden afgezien van handhavend optreden, het erom gaat dat er een redelijk evenwicht is tussen de belangen van de PAS-melders en de belangen die worden gediend met handhaven (het natuurbelang). Hiervoor is nodig dat de gevolgen van niet handhaven voor de natuur in beeld zijn en zijn afgewogen. Aan het natuurbelang kan tegemoet worden gekomen door het treffen van maatregelen, aldus de hoogste bestuursrechter.¹⁵ De wetenschappelijke reflecties die door de commissie LVVN zijn gevraagd, onderschrijven dit.¹⁶ Verder verwacht een van de wetenschappers dat hoe langer duidelijke maatregelen uitblijven, hoe strenger de rechter zal worden.¹⁷

In het nader rapport loopt de regering één voor één de bijzondere omstandigheden langs die aanleiding kunnen zijn om handhavend optreden onevenredig te achten in verhouding tot het natuurbelang. De regering meent dat deze bijzondere omstandigheden onveranderd zijn of weer aan de orde zijn door het aanpassen van het wettelijk voorgescreven programma en de programmamaterij. In het nader rapport wordt niet ingegaan op de overkoepelende vraag of naar het oordeel van de regering een redelijk evenwicht kan worden gevonden tussen de belangen van de PAS-melders en het natuurbelang. Uit de nota naar aanleiding van het verslag van het wetsvoorstel blijkt dat de regering meent dat voor een rechter het belangrijkste zal zijn dat daadwerkelijk maatregelen worden getroffen die binnen een redelijke termijn tot een oplossing voor de betrokken PAS-melder kunnen leiden.¹⁸ Het is echter niet duidelijk uit de antwoorden welke maatregelen de regering precies voor ogen heeft. De regering signaleert in het nader rapport weliswaar dat aan maatregelen wordt gewerkt om het natuurbelang te ondervangen, maar over de aangekondigde natuurmaatregelen constateerde de Landsadvocaat al dat deze mogelijk hooguit voor enkele natuurgebieden verslechtering van de natuur zullen voorkomen.¹⁹

Gelet op het bovenstaande vraagt de tijdelijke commissie aandacht van de leden voor de rechtsonzekerheid voor alle belanghebbenden die met het voortschrijden van de tijd toeneemt

¹³ Bijlagen bij Kamerstuk 36 755, nr. 6 en Backes, Position paper (2025Z13588), p. 6.

¹⁴ ABRvS 28 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:838, r.o. 1.6.

¹⁵ Idem.

¹⁶ Frins, Position paper (2025Z13592), p. 3–4 en Backes, Position paper (2025Z13588), p. 4.

¹⁷ Backes, Position paper (2025Z13588), p. 5.

¹⁸ Kamerstuk 36 755, nr. 8, p. 12.

¹⁹ Bijlage bij Kamerstuk 35 334, nr. 362, p. 4.

en alleen kan worden weggenomen met concrete, juridisch houdbare oplossingen.

Met het oog op de rechtszekerheid adviseert de tijdelijke commissie de leden om, in aanvulling op wat de Kamer al doet, de regering te vragen het *wettelijk voorgeschreven programma* zo spoedig mogelijk met de Kamer te delen zodat kan worden besproken of het programma concrete, juridisch houdbare oplossingen en daarmee rechtszekerheid aan belanghebbenden kan bieden.

De hiervoor genoemde punten kunnen worden betrokken bij de verdere behandeling van het wetsvoorstel.

De voorzitter van de tijdelijke commissie,
Van Nispen

De griffier van de tijdelijke commissie,
Kling