No.W11.20.0378/IV

's-Gravenhage, 28 oktober 2020

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 21 oktober 2020, no.2020002165, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, mede namens de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet verbod pelsdierhouderij in verband met een vervroegde beëindiging van de pelsdierhouderij, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel voorziet in de vervroegde beëindiging van de pelsdierhouderij vanwege de bevattelijkheid van nertsen voor het nieuwe coronavirus (SARS-CoV-2) en de daarmee gepaard gaande risico’s voor de volksgezondheid. Voorts voorziet het in een zogenoemde salderingsregeling voor stikstofruimte van pelsdierhouderijen.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft het belang van een vervroegde beëindiging van de pelsdierhouderij gelet op de zorgen voor de volksgezondheid. Zij maakt echter opmerkingen over de in het wetsvoorstel opgenomen nadeelcompensatieregeling en de salderingsregeling voor stikstofdepositie. In verband daarmee dient het wetsvoorstel nader te worden overwogen.

1. Inleiding

Op grond van de Wet verbod pelsdierhouderij is het houden, doden of doen doden van pelsdieren verboden.[[1]](#footnote-1) Pelsdierhouders die op de dag van inwerkingtreding van die wet pelsdieren hielden, mogen hun activiteiten gedurende een overgangstermijn tot 1 januari 2024 onder voorwaarden voortzetten.[[2]](#footnote-2) Sinds april 2020 zijn echter bij nertsen op een groot aantal pelsdierhouderijen besmettingen gevonden met SARS-CoV-2. Het Outbreak Management Team Zoönose heeft geadviseerd de pelsdierhouderij in Nederland te beëindigen voor aanvang van de productiecyclus van 2021. Het lukt niet om greep te krijgen op de verspreiding van het virus in de nertsenhouderij en omwille van de volksgezondheid is het onwenselijk dat het virus daarin blijft circuleren. Met dit wetsvoorstel geeft de regering opvolging aan dit advies.

Het wetsvoorstel voorziet in een wijziging van de einddatum van de overgangstermijn van 1 januari 2024 naar de dertiende dag na de datum van inwerkingtreding van de voorgestelde wetswijziging.[[3]](#footnote-3) Daarnaast voorziet het wetsvoorstel in een bevoegdheid voor de Minister van Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) om op aanvraag een vergoeding toe te kennen voor schade veroorzaakt door de voorgestelde wet in verband met vervroegde beëindiging van de pelsdierhouderij die uitgaat boven het normale maatschappelijke risico en die de pelsdierhouder in vergelijking met anderen onevenredig zwaar treft.[[4]](#footnote-4) Ten slotte bevat het wetsvoorstel een salderingsregeling voor stikstofdepositie veroorzaakt door de te beëindigen pelsdierhouderijen.[[5]](#footnote-5)

1. Nadeelcompensatie

a. *Discretionaire bevoegdheid*

De voorgestelde bevoegdheid van de Minister van LNV om nadeelcompensatie toe te kennen, is geen gebonden maar een discretionaire bevoegdheid. Daarmee wijkt die regeling af van de voorgenomen regeling voor nadeelcompensatie in titel 4.5 van de Algemene wet bestuursrecht.[[6]](#footnote-6) In de toelichting wordt hierover opgemerkt dat voor elk individueel geval een afweging wordt gemaakt of er gronden zijn voor nadeelcompensatie en dat daarom wordt voorzien in een discretionaire bevoegdheid.[[7]](#footnote-7)

De Afdeling merkt op dat in de vereisten dat het moet gaan om schade die uitgaat boven het normaal maatschappelijk risico en die een pelsdierhouder in vergelijking met anderen onevenredig zwaar treft, de beoordeling van het individuele geval reeds besloten ligt. Wordt aan deze beide vereisten voldaan, dan behoort een vergoeding te worden toegekend. Dat voor het individuele geval een beoordeling moet worden gemaakt over de hoogte van de te verlenen vergoeding maakt dat niet anders. Als de hoogte van de vergoeding is vastgesteld, moet die worden toegekend en uitgekeerd.

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel aan te passen en te voorzien in een gebonden bevoegdheid tot nadeelcompensatie.

b. *Nadere uitwerking bevoegdheid Minister*

In de toelichting wordt opgemerkt dat een beleidsregel zal worden vastgesteld ter nadere uitwerking van de bevoegdheid van de Minister om nadeelcompensatie te bieden. Daarmee wordt beoogd zoveel mogelijk duidelijkheid te bieden aan de sector en zo tijdig mogelijk inzicht te bieden in de mogelijke vergoeding. Voor de totstandkoming en onderbouwing van de regeling is nader financieel onderzoek nodig. Voorts zal overleg met de sector worden gevoerd om tot een rechtvaardige en werkbare uitwerking te komen.[[8]](#footnote-8)

Gelet op het spoedeisende karakter van het wetsvoorstel heeft de Afdeling er begrip voor dat het op korte termijn tot stand is gekomen en dat de bevoegdheid van de Minister nog nader moet worden uitgewerkt. Door de feitelijk min of meer directe beëindiging van de overgangstermijn komen de betrokken pelsdierhouders echter in grote onzekerheid te verkeren. Daarom acht de Afdeling het noodzakelijk dat in de toelichting ten minste nader inzicht wordt geboden in de wijze waarop en de termijn waarbinnen de beoogde uitwerking tot stand zal komen.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

1. Salderingsregeling stikstof

Het wetsvoorstel voorziet in een bijzondere salderingsregeling voor stikstof, specifiek voor pelsdierhouderijen. Saldering van stikstofdepositie is een instrument dat kan worden toegepast bij verlening van vergunningen op grond van de Wet natuurbescherming.[[9]](#footnote-9) Het houdt in dat bij de beoordeling of een natuurvergunning kan worden verleend[[10]](#footnote-10) rekening wordt gehouden met de vermindering van stikstofdepositie op die gebieden door beëindiging van andere stikstofdepositie veroorzakende activiteiten. Bij intern salderen vermindert een bedrijf de stikstofemissie binnen het eigen project of op de eigen locatie om een nieuwe vergunning mogelijk te maken. Bij extern salderen neemt een bedrijf de ruimte om stikstofemissie uit te stoten over van een ander bedrijf, dat geheel of gedeeltelijk stopt.

1. *Versnippering salderingsregels*

Het verlenen van een natuurvergunning is een bevoegdheid van de provincie. Provincies hebben samen met het Rijk beleidsregels opgesteld voor intern en extern salderen.[[11]](#footnote-11) Die regels bepalen in welke gevallen interne en externe saldering mogelijk is en onder welke voorwaarden. Die salderingsregels kunnen ook worden toegepast bij de beëindiging van pelsdierhouderijen.

Gelet op deze regels is niet op voorhand duidelijk waarom het noodzakelijk wordt geacht om in dit wetsvoorstel een specifieke en afwijkende salderingsregeling voor pelsdierhouderijen op te nemen. Daar komt bij dat de voorgestelde regeling tot versnippering van de regelgeving op dit punt leidt. Als het opstellen van bijzondere salderingsregels voor pelsdierhouderijen nodig zou zijn, zou het, om die versnippering van regelgeving te voorkomen, voor de hand liggen om de bestaande beleidsregels dienaangaande aan te vullen.

1. *Stikstofreductie*

De voormelde bestaande beleidsregels voor intern en extern salderen behelzen strenge voorwaarden om te kunnen salderen. Die zijn gericht op een afname van de stikstofdepositie. Bij extern salderen is daling van stikstofbelasting uitgangspunt en wordt 30% van de stikstofruimte afgeroomd. De aldus gerealiseerde stikstofreductie komt ten goede aan de natuur. Die stikstofreductie is mede ingegeven door de noodzaak tot de naleving van Europeesrechtelijke verplichtingen inzake natuurbescherming en heeft dientengevolge geen vrijblijvend karakter.

Volgens het voorstel wordt vrijkomende stikstofruimte toegevoegd aan de stikstofruimte die wordt geregistreerd in het stikstofregistratiesysteem, bedoeld in artikel 5.5a van de Wet natuurbescherming en artikel 2.46, eerste lid, van de Omgevingswet, of aan het stikstofregistratiesysteem dat bedoeld is voor de bedrijven die hebben gebruikgemaakt van de vrijstellingsregeling onder het PAS (de zogenoemde meldingsgevallen) die nu ten onrechte zonder vergunning in werking zijn.[[12]](#footnote-12) De vrijkomende stikstofruimte wordt daarmee volledig gebruikt om nieuwe activiteiten te vergunnen of bestaande activiteiten te legaliseren. De vrijkomende stikstofruimte bij beëindiging van pelsdierhouderijen komt daarmee dus niet ten goede aan de natuur.

De voorgestelde salderingsregeling is daarmee, anders dan de salderingsregeling zoals neergelegd in de provinciale beleidsregels, niet gericht op vermindering van stikstofbelasting, maar juist op de instandhouding van de bestaande stikstofbelasting. De voorgestelde regeling doorkruist daarmee de door het kabinet voorgestane structurele aanpak stikstof die een robuust pakket aan maatregelen voorstaat dat moet leiden tot een forse stikstofreductie. Gelet op de situatie in veel Natura 2000-gebieden staat de voorgestelde werkwijze dan ook op gespannen voet met de uit Europeesrechtelijke regels voortvloeiende verplichtingen om de situatie in die gebieden te verbeteren.

1. *Ongelijke behandeling*

In de in het voorstel opgenomen regeling voor interne saldering is bepaald dat van de stikstofruimte 30% wordt afgeroomd. Een dergelijke afroming geldt op grond van de algemene beleidsregels niet voor andere veehouders die interne saldering toepassen bij uitbreiding of wijziging van een project.[[13]](#footnote-13) In het voorstel wordt dit verschil in behandeling van nertsenhouders en andere veehouders op dit punt niet nader toegelicht. De Afdeling ziet niet in waarom nertsenhouders op dit punt anders behandeld zouden moeten worden dan andere veehouders en acht de in het voorstel opgenomen regeling voor interne saldering specifiek voor nertsenhouders daarom niet wenselijk.

De voorgestelde afroming zou wellicht nog een begrijpelijk doel kunnen dienen, bijvoorbeeld indien de afgeroomde stikstofruimte ten goede zou komen aan de natuur. Zoals hiervoor is opgemerkt, is dat echter niet het geval. Sterker nog, deze wordt ingezet voor vergunningverlening van andere projecten, waaronder legalisering van de meldingsgevallen. Stikstofruimte afkomstig van nertsenhouderijen komt zo terecht bij andere veehouderijen. De Afdeling ziet niet in welke rechtvaardiging voor een dergelijke handelwijze kan worden gegeven.

Gelet op de hiervoor genoemde bezwaren acht de Afdeling de in het wetsvoorstel opgenomen salderingsregeling niet wenselijk. De Afdeling adviseert daarom artikel I, onderdeel C, van het wetsvoorstel te schrappen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

De vice-president van de Raad van State,
mr. Th.C. de Graaf

1. Artikel 2 Wet verbod pelsdierhouderij. [↑](#footnote-ref-1)
2. Artikel 4 Wet verbod pelsdierhouderij. [↑](#footnote-ref-2)
3. Artikel I, onderdeel A, van het voorstel. [↑](#footnote-ref-3)
4. Artikel I, onderdeel B, van het voorstel. [↑](#footnote-ref-4)
5. Artikel I, onderdeel C, van het voorstel. [↑](#footnote-ref-5)
6. Wet van 31 januari 2013 tot aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met bepalingen over nadeelcompensatie en schadevergoedingen bij onrechtmatige overheidsdaad (Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten), Stb. 2013, 50. [↑](#footnote-ref-6)
7. Memorie van toelichting, paragraaf 6 (“Advies en consultatie”). [↑](#footnote-ref-7)
8. Memorie van toelichting, paragraaf 3.3 (“Nadeelcompensatie”). [↑](#footnote-ref-8)
9. Artikel 2.7, tweede lid, van de Wet natuurbescherming. [↑](#footnote-ref-9)
10. Voor de beoordeling of met zekerheid kan worden uitgesloten dat de te vergunnen activiteit de natuurlijke kenmerken van een of meer Natura 2000-gebieden aantast. [↑](#footnote-ref-10)
11. Brief van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Kamerstukken II 2019/20, 35334, nr. 40. [↑](#footnote-ref-11)
12. Artikel I, onderdeel C, voorgesteld artikel 9, tweede lid. [↑](#footnote-ref-12)
13. Brief van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Kamerstukken II 2019/20, 35334, nr. 40. [↑](#footnote-ref-13)