

Vergaderjaar 2020–2021

35 633

Wijziging van de Wet verbod pelsdierhouderij in verband met een vervroegde beëindiging van de pelsdierhouderij

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 28 oktober 2020 en het nader rapport d.d. 13 november 2020, aangeboden aan de Koning door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, mede namens de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 21 oktober 2020, nr. 2020002165, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 28 oktober 2020, nr. W11.20.0378/IV, bied ik U hierbij aan.

Hieronder zijn opgenomen het voornoemde advies, in cursief weergegeven, en de reactie van het kabinet daarop.

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.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

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.² 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.³ 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.⁴ 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.⁵ Ten slotte bevat het wetsvoorstel een salderingsregeling voor stikstofdepositie veroorzaakt door de te beëindigen pelsdierhouderijen.⁶

2. 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.⁷ 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.⁸

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

² Artikel 2 Wet verbod pelsdierhouderij.

³ Artikel 4 Wet verbod pelsdierhouderij.

⁴ Artikel I, onderdeel A, van het voorstel.

⁵ Artikel I, onderdeel B, van het voorstel.

⁶ Artikel I, onderdeel C, van het voorstel.

⁷ 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.

⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 6 («Advies en consultatie»).

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.

Naar aanleiding van dit advies heeft het kabinet het voorgestelde artikel 8 van de Wet verbod pelsdierhouderij aangepast en veranderd in een gebonden bevoegdheid tot nadeelcompensatie. Paragraaf 3.3 van de memorie van toelichting is eveneens hierop aangepast, evenals andere passages in de memorie van toelichting waarin het voorgestelde artikel als discretionaire bevoegdheid was gepresenteerd.

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.⁹

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.

Paragraaf 3.2 van de memorie van toelichting is aangevuld met een passage waarin nader is ingegaan op de uitwerking van de nadeelcompensatie.

3. 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.¹⁰ Het houdt in dat bij de beoordeling of een natuurvergunning kan worden verleend¹¹ 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.

⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 3.3 («Nadeelcompensatie»).

¹⁰ Artikel 2.7, tweede lid, van de Wet natuurbescherming.

¹¹ 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.

a. 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.¹² 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.

b. 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 diensgevolge 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.¹³ 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.

¹² Brief van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Kamerstukken II 2019/20, 35 334, nr. 40.

¹³ Artikel I, onderdeel C, voorgesteld artikel 9, tweede lid.

c. Ongelijke behandeling

In de in het voorstel opgenomen regeling voor interne saldering is bepaald dat van de stikstofruimte 30% wordt afgeroomd. Een dergelijke afoming geldt op grond van de algemene beleidsregels niet voor andere veehouders die interne saldering toepassen bij uitbreiding of wijziging van een project.¹⁴ 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 afoming 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 nertsenhouders komt zo terecht bij andere veehouders. 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.

Naar aanleiding van deze opmerkingen heeft het kabinet de voorgestelde bepaling over het gebruik van de stikstofruimte die vrijvalt bij beëindiging van de nertsenhouders geschrapt. Het kabinet zal bezien op welke wijze voor beëindigingssituaties zoals de onderhavige beperkingen aan het gebruik van de stikstofruimte kunnen worden gesteld, zoals bijvoorbeeld middels de provinciale beleidsregels of op nationaal niveau. Het gaat dan om beperkingen die recht doen aan zowel het uitgangspunt van rechtsgelelijkheid als de wenselijkheid om als overheid sturing te houden op het gebruik van schaarse stikstofruimte met het oog op de te realiseren natuurdoelstellingen en (andere) maatschappelijke doelen, mede vanuit het gegeven dat op stikstofruimte binnen bestaande vergunningen geen onvoorwaardelijke aanspraak bestaat.¹⁵

Het advies geeft ook geen aanleiding te veronderstellen dat het in het geheel niet mogelijk is om beperkingen te stellen aan de mogelijkheden van intern en extern salderen, ook niet indien deze deel uit maken van een verplichtende maatregelen. Indien een maatregel wordt genomen vanuit stikstofvoogpunt, waarbij kan worden gemotiveerd dat deze noodzakelijk, geschikt en evenredig is in het licht van de stikstofdoelstellingen en tevens dat bij de toepassing van de maatregelen gelijke gevallen gelijk worden behandeld, acht ik dergelijke beperkingen mogelijk.

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,
Th.C. de Graaf

¹⁴ Brief van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Kamerstukken II 2019/20, 35 334, nr. 40.

¹⁵ Zo ook Rechtbank Den Haag 15 juli 2020 ECLI:NL:RBDHA:2020:6375 en 6377.

Overig

Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn ook op enkele andere punten gewijzigd ten opzichte van het ontwerp zoals dat voor advies aan de Afdeling («adviesversie») was voorgelegd.

- a. In de adviesversie was in het voorgestelde artikel 8 van de Wet verbod pelsdierhouderij als voorwaarde voor de toekenning van een tegemoetkoming opgenomen dat het moet gaan om schade die de pelsdierhouder onevenredig zwaar treft «in vergelijking met anderen». De aangehaalde tekst heeft betrekking op het vereiste van de zogeheten «speciale last». Bij nader inzien acht het kabinet het niet nodig deze eis expliciet in het wetsvoorstel op te nemen. In het licht van artikel 1 van het Eerste Protocol van het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens is het, gelet op de deze uitzonderlijke situatie, een gegeven dat de voorgestelde vervroegde beëindiging grote impact heeft op de pelsdierhouders en dat de rechtstreekse gevolgen van de vervroegde beëindiging niet volledig voor rekening en risico van de getroffen pelsdierhouders horen te blijven. Een toets aan de vraag in hoeverre de ene getroffen pelsdierhouder in vergelijking tot andere pelsdierhouders onevenredig wordt geraakt, is dan niet meer aan de orde. Deze aanpassing laat onverlet dat schade uitsluitend voor vergoeding in aanmerking komt voor zover deze het rechtstreeks gevolg is van de vervroegde beëindiging en uitstijgt boven het normaal maatschappelijk risico.
- b. De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland hebben opmerkingen gemaakt over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het wetsvoorstel. Deze zijn verwerkt in paragrafen 7 en 8 van de memorie van toelichting.
- c. In paragraaf 4.3.4 van de memorie van toelichting is verduidelijkt dat Nederland het wetsvoorstel heeft genotificeerd onder toepassing van de spoedprocedure waarin de richtlijn 2015/1535 voorziet.

Ik moge U verzoeken, mede namens de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
C.J. Schouten