

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

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is de Wet verbod pelsdierhouderij te wijzigen om, ter bescherming van de volks- en diergezondheid, en gelet op de grote maatschappelijke onrust over en toegenomen ethische bezwaren tegen het houden van nertsen, de pelsdierhouderij vervroegd te beëindigen door de overgangstermijn te verkorten;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel I

De Wet verbod pelsdierhouderij wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 4, aanhef, wordt "tot 1 januari 2024" vervangen door "tot en met de dertiende dag na de datum van inwerkingtreding van de Wet van [datum] tot wijziging van de Wet verbod pelsdierhouderij in verband met een vervroegde beëindiging van de pelsdierhouderij (Stb. [jaartal/nummer])".

B

Na artikel 7 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 8

Onze Minister kan een pelsdierhouder op aanvraag een vergoeding toekennen voor schade veroorzaakt door de Wet van [datum] tot wijziging van de Wet verbod pelsdierhouderij in verband met een vervroegde beëindiging van de pelsdierhouderij (Stb. [jaartal, volgnummer]) die uitgaat boven het normale maatschappelijke risico en die de pelsdierhouder in vergelijking met anderen onevenredig zwaar treft.

C

Artikel 9 komt te luiden:

Artikel 9

1. Voor de beoordeling of een project op de locatie van een beëindigde nertsenhouderij vanwege stikstofdepositie significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied kan hebben en voor de beoordeling of met zekerheid kan worden uitgesloten dat door die depositie de natuurlijke kenmerken van dat gebied worden aangetast, kan rekening worden gehouden met de vermindering van de stikstofdepositie op dat gebied door beëindiging van de nertsenhouderij, indien is voldaan aan elk van de volgende voorwaarden:

a. ten hoogste 70% van de stikstofemissie die op het moment van beëindiging van de nertsenhouderij op grond van de geldende wetgeving mocht plaatsvinden vanuit de gerealiseerde installaties, gebouwen, infrastructuur en overige voorzieningen die noodzakelijk waren voor de nertsenhouderij wordt bij de beoordeling in aanmerking genomen;

b. de beoordeling maakt onderdeel uit van een aanvraag voor een Natura 2000-vergunning die binnen een jaar na inwerkingtreding van dit artikel bij het bevoegd gezag is ingediend.

2. De vermindering van stikstofdepositie op een Natura 2000-gebied door beëindiging van de nertsenhoudery die niet in aanmerking wordt genomen voor de beoordelingen, bedoeld in het eerste lid, komt ten goede van de stikstofdepositieruimte 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 van de stikstofdepositieruimte die beschikbaar wordt gesteld op grond van een ander door Onze Minister aangewezen programma en wordt gebruikt voor de verlening van Natura 2000-vergunningen voor projecten die voldeden aan de voorwaarden van artikel 2.12 van het Besluit natuurbescherming, zoals dat luidde op 31 december 2019.

3. Voor de toepassing van dit artikel wordt verstaan onder Natura 2000-vergunning: vergunning als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, van de Wet natuurbescherming, een daarvoor in de plaats komende omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onderdeel i, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, of een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit als bedoeld in artikel 5.1, eerste lid, van de Omgevingswet.

Artikel II

Deze wet treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel voorziet in de vervroegde beëindiging van de pelsdierhouderij in Nederland. Op grond van de Wet verbod pelsdierhouderij geldt op dit moment een overgangstermijn tot 1 januari 2024 waarbinnen bepaalde houders van nertsen als pelsdier hun bedrijfsactiviteiten nog tijdelijk mogen voortzetten. Met dit wetsvoorstel wordt voorgesteld die overgangstermijn te verkorten en te laten eindigen vóór het begin van de volgende productiecyclus in 2021.

2. Doel en aanleiding

2.1. Wet verbod pelsdierhouderij

2.1.1. Totstandkoming

De Wet verbod pelsdierhouderij (hierna: de wet) is op 15 januari 2013 in werking getreden. Op grond van artikel 2 van de wet is het verboden om pelsdieren te houden, te doden of te doen doden. Pelsdieren zijn dieren die uitsluitend of in hoofdzaak worden gehouden ter verkrijging van de pels.

Het verbod op de pelsdierhouderij kent een lange geschiedenis. Reeds op 1 juli 1999 sprak een meerderheid van de Tweede Kamer zich uit tegen de pelsdierhouderij middels het aannemen van de motie Swildens-Rozendaal c.s.¹ Met deze motie werd de regering verzocht maatregelen voor te bereiden teneinde het bedrijfsmatig houden van nertsen te beëindigen en de Tweede Kamer daarover op korte termijn te berichten. De overwegingen hiervoor waren dat nertsen van nature solitair levende roofdieren zijn die bij bedrijfsmatige productie in hun welzijn worden aangetast, en dat het doel van bontproductie de instandhouding van de bedrijfsmatige nertsenhouderij niet rechtvaardigt.

Vervolgens is op 18 oktober 2001 het wetsvoorstel Verbod op de pelsdierhouderij ingediend bij de Tweede Kamer. Dit wetsvoorstel was gebaseerd op de opvatting dat het houden van nertsen met als doel het verkrijgen van hun pels niet aanvaardbaar is. De productie van bont, zo lichte de regering destijds toe, onderscheidt zich in die zin van de productie van voedingsmiddelen, omdat met de productie van bont geen eerste levensbehoefte van de mens wordt gediend.² Na een kabinetswisseling heeft de regering dit wetsvoorstel bij brief van 13 januari 2003 ingetrokken.

Uiteindelijk is op 4 oktober 2006 door toenmalig Tweede Kamerlid Van Velzen een initiatiefwetsvoorstel ingediend met als strekking de invoering van een verbod op de pelsdierhouderij. Dit wetsvoorstel was gestoeld op de overtuiging dat het houden en doden van dieren uitsluitend of hoofdzakelijk omwille van de waarde van hun pels ethisch onaanvaardbaar is. Tezamen met een tweetal novellen heeft dit initiatiefwetsvoorstel geleid tot de Wet verbod pelsdierhouderij, die op 15 januari 2013 in werking is getreden, en voorziet in een overgangstermijn tot 1 januari 2024. Gedurende deze overgangstermijn mogen bepaalde houders van nertsen als pelsdier hun bedrijfsactiviteiten nog tijdelijk voortzetten.

2.1.2. Gerechtelijke procedure

Een aantal individuele pelsdierhouders en de Nederlandse Federatie van Edelpelsdierenhouders (hierna tezamen: NFE c.s.) zijn in 2014 een civielrechtelijke procedure tegen de Staat der Nederlanden gestart over de wet. NFE c.s. waren van mening dat de wet onverbindend was wegens strijd met, onder meer, artikel 1 van het Eerste Protocol van het Europees Verdrag voor de

¹ Kamerstukken II 1998/99, 26200 XIV, nr. 63.

² Kamerstukken II 2001/02, 28048, nr. 3, p. 1.

Rechten van de Mens (hierna: artikel 1 EP EVRM) en enkele artikelen van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU). Hierbij vorderden zij dat de wet onverbindend werd verklaard en dat de Staat op grond van onrechtmatige daad aansprakelijk was voor de door de pelsdierhouders geleden schade.

In eerste aanleg heeft de rechtbank Den Haag deze vorderingen toegewezen en de wet buiten werking gesteld. In hoger beroep heeft het gerechtshof Den Haag het vonnis van de rechtbank vernietigd. Anders dan de rechtbank, kwam het gerechtshof tot het oordeel dat de Staat met de vaststelling van de wet een *fair balance* had getroffen tussen de belangen van enerzijds de pelsdierhouders en anderzijds het algemeen belang. Doorslaggevend voor dit oordeel waren de voorzienbaarheid van het verbod en de lange overgangstermijn van 11 jaar.³ De Hoge Raad heeft het arrest van het gerechtshof vervolgens bekrachtigd.⁴ Een beroep van NFE c.s. bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, dat betrekking had op het oordeel van de Nederlandse rechter dat toekomstige inkomsten niet worden beschermd door artikel 1 EP, is ten slotte niet-ontvankelijk verklaard.⁵ Aldus is uiteindelijk in rechte vast komen staan dat de wet niet onrechtmatig is.

2.2. Vervroegde beëindiging van de pelsdierhouderij

Sinds april 2020 zijn bij nertsen op een groot aantal pelsdierhouderijen besmettingen gevonden met SARS-CoV-2. Om reservoïrvorming en verspreiding van het virus te voorkomen zijn de nertsen op de besmette pelsdierhouderijen gedood en zijn, krachtens de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren, landelijke maatregelen getroffen om verdere besmettingen van mensen en dieren zoveel mogelijk te voorkomen.

Het Outbreak Management Team Zoönose (OMT-Z) is in augustus 2020 om advies gevraagd over de mogelijke risico's van SARS-CoV-2 bij nertsen en de potentiële gevolgen voor de volksgezondheid, en over passende effectieve maatregelen om eventuele risico's te beperken. De hoofdconclusies van het OMT-Z waren:

- Het is zorgelijk dat het niet lukt om grip te krijgen op de verspreiding van het virus in de nertsenhouderij.
- Er blijft veel onzekerheid over de transmissieroute van het virus tussen de nertsenbedrijven.
- Het is vanuit de volksgezondheid onwenselijk dat het virus blijft circuleren onder nertsenbedrijven (reservoïrvorming en besmetting personen die direct contact hebben met de nertsen).

Om de risico's te weg te nemen heeft het OMT-Z een verplichte stopregeling voor de nertsenhouderij in Nederland na de pelsperiode in november van dit jaar (2020) geadviseerd.

Het kabinet heeft de conclusies van het OMT-Z overgenomen en aangekondigd met spoed dit wetsvoorstel voor te bereiden waarmee de pelsdierhouderij in Nederland vóór de productiecycclus van 2021 wordt beëindigd.⁶

Ondanks strenge maatregelen om te voorkómen dat nertsenbedrijven worden besmet, zijn inmiddels meer dan 50 nertsenbedrijven in Nederland besmet en geruimd en worden wekelijks nieuwe besmette bedrijven ontdekt. Er is vanaf de eerste ontdekking van een SARS-CoV-2-besmetting bij nertsen zeer veel onderzoek verricht naar de epidemiologie, waaronder de introductieroutes. Dat heeft veel kennis opgeleverd, maar de vraag op welke manier nertsenbedrijven worden besmet en hoe besmetting kan worden voorkomen blijft vooralsnog onbeantwoord. Zonder een antwoord op deze vraag, is het uit veterinaire en ethische oogpunt onverantwoord nertsenbedrijven te herbevolken zolang SARS-CoV-2 in Nederland circuleert. Een nertsenbedrijf kan immers opnieuw worden besmet.

³ Hof Den Haag 11 november 2015, ECLI:NL:GHDHA:2015:3025.

⁴ HR 1 december 2016, ECLI:NL:HR:2016:2888.

⁵ EHRM 10 oktober 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:1010DEC004376817.

⁶ Kamerstukken II 2019/20, 28286, nr. 1124.

Er is aangetoond dat de prevalentie van SARS-CoV-2 bij personen en families die op besmette nertsenbedrijven werken hoger is dan in gezinssituaties met besmette familieleden. Medewerkers van nertsenbedrijven lopen dus een relatief groot risico om besmet te worden met SARS-CoV-2. Dat is een zeer onwenselijke situatie.

De SARS-CoV-2-epidemie bij nertsen heeft duidelijk gemaakt dat nertsen zeer gevoelig zijn voor dit virus. Zolang er nertsen in Nederland worden gehouden kan het virus blijven circuleren binnen en tussen nertsenbedrijven wat een blijvend virusreservoir in deze populatie tot gevolg kan hebben. Zelfs al zouden de huidige besmettingen onder controle gebracht worden, kan deze situatie bij een nieuwe introductie van het virus op een bedrijf opnieuw ontstaan. Dit is een gevaar voor de volksgezondheid, zeker in een situatie wanneer het aantal besmettingen bij mensen weer af gaat nemen.

Op een nertsenbedrijf kunnen tienduizenden dieren aanwezig zijn. Wanneer een bedrijf wordt geïnfecteerd worden duizenden tot tienduizenden dieren besmet. In ieder dier heeft het virus opnieuw de kans zich aan te passen, te muteren. Op deze manier is het mogelijk dat varianten van SARS-CoV-2 ontstaan, die misschien nog gevaarlijker zijn voor mensen of waartegen eventuele vaccins minder werken. Ook dat moet worden voorkomen.

De huidige wijze waarop nertsen in Nederland worden gehouden is een intensieve vorm van veehouderij met een relatief open huisvesting: de stallen zijn veelal open. Het is niet goed mogelijk om de gehouden dieren goed van de omgeving af te schermen. Vogels en zoogdieren, waaronder gevoelige dieren zoals katten, hebben toegang tot de stallen. Dit compliceert de mogelijkheid van goede preventieve maatregelen.

Nertsen op meer dan vijftig besmette bedrijven zijn inmiddels geruimd. Dit betreft meer dan de helft van alle nertsen in Nederland. Dit heeft het sentiment in de maatschappij versterkt, dat er zeer snel een einde moet komen aan de pelsdierhouderij. Dit is met name het geval in het gebied met de meeste besmettingen op nertsenbedrijven (zuidoost-Nederland). Gevoelsmatig werd door deze massale ruiming het einde van de pelsdierhouderij, dat was vastgesteld voor het jaar 2024, naar voren gehaald. Het in de loop van 2021 voor een relatief korte periode (2 à 3 jaar) heropstarten van geruimde bedrijven, indien dit op dat moment veterinair en wat betreft volksgezondheid verantwoord zou zijn, wordt als zinloos en onethisch ervaren. Het na de ruiming een bedrijf weer vol zetten met dieren met de kans dat de dieren opnieuw geruimd moeten worden roept zeer veel maatschappelijke weerstand op. Natuurlijk moment om te stoppen na ruiming.

Het kabinet wijst in dit verband ook op artikel 22 van de Grondwet, dat waarborgt dat de overheid maatregelen treft ter bevordering en bescherming van de volksgezondheid, en op artikel 2 van het EVRM, over het recht op leven. Uit jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens volgt dat deze verdragsbepaling onder omstandigheden, al naar gelang de aard van een dreiging en de omvang van risico's daarvan voor de gezondheid van burgers, een positieve verplichting voor de overheid kan inhouden om maatregelen te treffen om de gezondheid van burgers te beschermen, ook uit voorzorg.⁷

Daarnaast is de ethische argumentatie om een einde te maken aan de pelsdierhouderij, zoals beschreven in de memorie van toelichting bij de wet (van 2013), nog steeds zeer relevant. De recente gebeurtenissen versterken de noodzaak om vanuit de ethische invalshoek de pelsdierhouderij in Nederland eerder te beëindigen.

Gezien alle argumenten, waarbij het volksgezondheidsargument voorop staat, is het zo snel mogelijk beëindigen van de nertsenhouderij in Nederland de enige maatregel waarmee risico's worden afgedekt en waarmee tegemoet wordt gekomen aan de groeiende maatschappelijke onrust en ethische bezwaren rond deze wijze van dierhouderij.

⁷ EHRM Budayeva and Others v. Russia, nos. 15339/02 and 4 others, ECHR 2008 (extracts); EHRM Kolyadenko and Others v. Russia, nos. 17423/05 and 5 others, 28 February 2012; EHRM M. Özel and Others v. Turkey, nos. 14350/05 and 2 others, 17 November 2015.

3. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

3.1. Verkorten van de overgangstermijn

3.1.1. De overgangstermijn

Op grond van artikel 3, eerste, tweede en derde lid, en 4, van de wet, geldt op dit moment tot 1 januari 2024 een overgangstermijn gedurende welke houders van nertsen als pelsdier, onder bepaalde voorwaarden, hun bedrijfsactiviteiten nog tijdelijk mogen voortzetten. Concreet geldt de overgangstermijn voor:

- degene die zich binnen vier weken na de inwerkingtreding van de wet heeft gemeld, omdat hij op die dag nertsen als pelsdieren hield (op dat moment actieve bedrijven - artikel 3, eerste lid, van de wet);
- degene die op die datum geen pelsdieren hield, maar wel beschikte over – kort gezegd – een milieuvergunning voor het houden van nertsen als pelsdieren en daartoe beschikte over huisvestingsplaatsen (destijds al dan niet tijdelijk leegstaande bedrijven - artikel 3, tweede lid, van de wet);
- degene die na de inwerkingtreding van de Wet verbod pelsdierhouderij een pelsdierhouderij heeft verkregen in verband met een bijzondere omstandigheid van de overdrager en daartoe een melding heeft gedaan bij de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (hierna: de minister) (artikel 3, derde lid, van de wet).

Op grond van artikel 4 van de wet geldt voor de hiervoor genoemde pelsdierhouders die gebruik maken van de overgangstermijn wel een aantal voorwaarden. Zo mogen zij, onder andere, niet meer nertsen houden dan het aantal nertsen waarvoor zij een milieuvergunning hebben (artikel 4, onderdeel c), en niet méér nertsen houden dan het aantal huisvestingsplaatsen dat ten behoeve van het houden van die soort nertsen op het tijdstip van de melding beschikbaar was (artikel 4, onderdeel d – kort gezegd: een verbod op uitbreiden).

3.1.2. Nieuwe einddatum

Met dit wetsvoorstel wordt beoogd de einddatum van de overgangstermijn te verkorten. Hiertoe wordt voorgesteld om de in artikel 4 genoemde einddatum (1 januari 2024) te vervangen door een nieuwe einddatum (de dertiende dag na de datum van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel). Effectief levert dit naar verwachting een verkorting op van de overgangstermijn met ongeveer 3 jaar.

De voorgestelde keuze voor een einddatum die afhankelijk is van de datum van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, hangt samen met de aanvang van de in de nertsenhouderij gebruikelijke productiecyclus. De fokteven worden in het voorjaar gedekt en werpen ieder gemiddeld ongeveer 5,5 pups. Deze pups worden van het voorjaar tot het najaar grootgebracht en vervolgens vanaf november gedood en ontdaan van hun pels (gepelsd). Na het pelzen van de pups in het najaar, blijven enkel de nertsen over die noodzakelijk zijn om een volgende productiecyclus te beginnen in het volgende voorjaar. Gelet op het advies van het OMTZ, beschreven in paragraaf 2.2 van deze memorie van toelichting, is het ter bescherming van de volks- en diergezondheid vooral van belang een nieuwe productiecyclus vanaf 2021 te voorkómen. Voorgesteld wordt de nieuwe einddatum te stellen op de veertiende dag na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, eenmaal wet. De datum van inwerkingtreding is in dit wetsvoorstel bepaald op de dag na plaatsing in het Staatsblad. Hierdoor hebben pelsdierhouders die op de datum van publicatie van het wetsvoorstel, eenmaal wet, in het Staatsblad nog fokdieren hebben, nog dertien dagen de tijd om aan het verbod. Uitgaande van een spoedige behandeling van dit wetsvoorstel, is dan gewaarborgd dat de voorgestelde nieuwe einddatum is gelegen op een zo vroeg mogelijk moment vóór de aanvang van de productiecyclus van 2021.

3.2. Stikstof

In het licht van de omvang van de stikstofproblematiek is het wenselijk om beperkingen te stellen aan, en als overheid sturing te houden op het gebruik van de stikstofruimte die vrijvalt bij beëindiging van de nertsenhouders. Dit zowel uit een oogpunt van natuurbescherming als uit een oogpunt van schaarste aan stikstofruimte voor economische en maatschappelijke ontwikkelingen die gepaard gaan met stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden. Dit wetsvoorstel bevat daartoe maatregelen.

Het versterken van onze natuur en ons landschap en het behoud van de vitaliteit van onze landbouw en van de andere economische sectoren is mede vanwege de stikstofproblematiek een grote en urgente opgave. Dat vraagt telkens om een afweging van belangen. Het kabinet vindt het van belang dat nertsenhouders die willen omschakelen naar een andere activiteit op hun locatie, daartoe in staat worden gesteld. Tegelijkertijd wordt van alle betrokken sectoren gevraagd om de uitstoot en neerslag van stikstof te verminderen. Het kabinet heeft daartoe een structurele aanpak stikstof ontwikkeld.⁸ Het doel van de structurele aanpak stikstof is bescherming en verbetering van de natuurkwaliteit van stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden in combinatie met het bieden van perspectief voor ruimtelijk-economische ontwikkeling.

Een belangrijke prioriteit van het kabinet is het verlenen van vergunningen voor de activiteiten waarvoor de zogenoemde 'PAS-meldingen' zijn gedaan en voor meldingsvrije activiteiten. Het gaat dan om alle activiteiten waarvoor destijds te goeder trouw gebruik is gemaakt van de (partiële) vrijstelling waarmee een geringe stikstofdepositie van ten hoogste 1 mol per hectare per jaar op voor stikstof gevoelige habitattypen en leefgebieden van soorten in Natura 2000-gebieden buiten beschouwing werd gelaten bij de beoordeling in het kader van de Natura 2000-vergunningplicht van de Wet natuurbescherming en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Bij de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 29 mei 2019 over het Programma aanpak stikstof 2015-2021 (PAS) is deze vrijstelling onverbindend verklaard, vanwege gebreken in de daaraan ten grondslag liggende onderbouwing.⁹ Het kabinet heeft aangegeven dat initiatiefnemers van activiteiten die onder de vrijstelling vielen zo spoedig mogelijk duidelijkheid te willen geven.¹⁰

In totaal zijn er 3637 meldingen ingediend met een totale indicatieve depositiebijdrage van gemiddeld 11 mol per hectare per jaar. Voor het formele traject van vergunningverlening dienen weliswaar de effecten van de te nemen bronmaatregelen vast te staan waarop bij de vergunningverlening een beroep zal worden gedaan, maar dit is niet belemmerend voor het voortzetten van de activiteiten. Het kabinet heeft aangegeven dat de bevoegde gezagen van provincies en Rijk handhavingsverzoeken zullen afwijzen in het licht van het in gang gezette traject van verlening van vergunningen voor de betrokken activiteiten.

Het gevolg van de vervroegde beëindiging van de nertsenhouders is gemiddeld op landelijk niveau potentieel maximaal circa 1 mol/ha/jaar aan depositieruimte. Het kabinet wil een deel van deze ruimte gebruiken voor vergunningverlening voor activiteiten die destijds gebruik hebben gemaakt van de vrijstelling voor geringe deposities en - voor zover daarvoor niet bruikbaar - voor vermindering van de stikstofbelasting van de Natura 2000-gebieden. Tegelijk wil het kabinet recht doen aan de belangen van de beëindigde nertsenhouders. Daartoe voorziet dit wetsvoorstel niet in het volledige verval van de stikstofruimte binnen de geldende vergunningen van de nertsenhouders, maar in beperkingen ten aanzien van de mogelijkheid van het zogenoemde 'intern salderen' en 'extern salderen'.

Als gevolg van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 29 mei 2019 over het programma aanpak stikstof 2015-2021 is het weer mogelijk om met gebruikmaking van ruimte voor stikstofemissie overeenkomstig de geldende vergunning van een ander bedrijf die wordt ingetrokken of beperkt, een Natura 2000-vergunning te verlenen voor activiteiten op een andere locatie die leiden tot een toename van stikstofdepositie op voor stikstof gevoelige typen habitats of leefgebieden van soorten in Natura 2000-gebieden. Dat wordt 'extern

⁸ Kamerstukken II 2019/20, 35334, nr. 82.

⁹ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603.

¹⁰ Kamerstukken II 2019/20, 35334, nr. 25.

salderen' genoemd.¹¹ Het zogenoemde 'intern salderen', de gebruikmaking van ruimte binnen de geldende vergunning voor wijziging of uitbreiding van een activiteit op dezelfde locatie, was altijd al mogelijk, ook gedurende de periode waarin het programma aanpak stikstof van toepassing was. In beide gevallen gaat het om het wegstrepen van de stikstofdepositie op de relevante locaties van voor stikstof gevoelige natuurwaarden binnen het Natura 2000-gebied die het gevolg is van de emissie van de nieuwe of gewijzigde activiteit, tegen de stikstofdepositie op dezelfde locaties de betrokken natuurwaarden die mocht plaatsvinden op grond van de vergunning voor de beëindigde of beperkte activiteit. Voor de toepassing van intern en extern salderen bij vergunningverlening is nader beleid ontwikkeld door het Rijk en de provincies, waar veelal de bevoegdheid voor de verlening van de Natura 2000-vergunningen ligt; niet alle provincies openen overigens de mogelijkheid voor extern salderen met veehouderijbedrijven in hun beleidsregels.¹²

Het ligt in de rede om voor intern salderen een beperkt deel ter grootte van 30% van de emissie die kon plaatsvinden vanuit de gerealiseerde capaciteit van het bedrijf af te romen. Deze ruimte kan via het zogenoemde stikstofregistratiesysteem, of een ander door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aangewezen programma, beschikbaar worden gesteld voor vergunningverlening voor activiteiten waarvoor destijds gebruik is gemaakt van de onverbindend verklaarde vrijstelling voor geringe deposities. Het voorgestelde, opnieuw vast te stellen artikel 9 voorziet daarin. Gezien het beperkte karakter van de afoming blijven er reële mogelijkheden bestaan voor de omschakeling door de nertsenhouder zelf naar andere activiteiten, rekening houdend ook met de voortschrijdende ontwikkeling van technieken in de afgelopen jaren om de stikstofemissie terug te brengen. Zo blijft een goede balans bestaan tussen het nagestreefde algemene belang en het individuele belang van de nertsenhouder. Daarbij ware in aanmerking te nemen dat op stikstofruimte binnen bestaande vergunningen geen onvoorwaardelijke aanspraak bestaat.¹³ Bij omschakeling kan, locatie-afhankelijk, gedacht worden aan andere vormen van veehouderij of activiteiten buiten de veehouderij. Uiteraard geldt daarbij de omschakeling moet plaatsvinden binnen de toepasselijke ruimtelijke kaders en vereisten vanuit de milieuwetgeving.

De geboden gebruiksmogelijkheid van de stikstofruimte geldt alleen voor intern salderen, waar dat van belang is om de nertsenhouder een reële mogelijkheid te bieden om op dezelfde locatie om te schakelen naar andere activiteiten. De nertsenhouder kan de ruimte dus niet gebruiken voor extern salderen, waardoor voorkomen wordt dat op andere locaties door nieuwe activiteiten uitbreiding van de stikstofemissie zou kunnen plaatsvinden. Dat is ook niet nodig voor het behouden van een goede balans tussen het algemeen belang en het individuele belang van de nertsenhouder, nu het kunnen verwaarden van de stikstofruimte aan derden als zodanig niet valt onder het beschermde eigendomsrecht en ook niet onmiddellijk raakt aan de gebruiksmogelijkheden van de onroerende en roerende zaken die zijn verbonden met de beëindigde nertsenhouderij. Door geen extern salderen met stikstofruimte van nertsenhouders mogelijk te maken, kan, voor zover stikstofruimte op de eigen locatie niet wordt gebruikt voor omschakeling naar andere activiteiten, een extra bijdrage worden geleverd aan de vermindering van de stikstofbelasting van de natuur.

Aangezien de voorgestelde beperking van de gebruiksmogelijkheden van de stikstofruimte verder gaat dan het algemene beleid en ook van invloed is op de gebruiksmogelijkheden van het eigendom van de nertsenhouder, de roerende en onroerende zaken, en aangezien het in dit verband ook wenselijk is de bestemming van de betrokken stikstofruimte te preciseren, is ervoor gekozen de voorziening – in artikel 9 – geheel op wettelijk niveau uit te werken.

3.3. Nadeelcompensatie

Met dit wetsvoorstel wordt de overgangstermijn van de wet verkort. Het ligt voor de hand dat pelsdierhouders hierdoor schade zullen lijden. In het licht van artikel 14 van de Grondwet en artikel

¹¹ Zie ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603, punt 39.7. Zie ook ABRvS 31 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL9656; ABRvS 29 juni 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ9630; ABRvS 16 maart 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP7785 en ABRvS 13 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1931.

¹² Zie de brieven van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aan de Tweede Kamer van 4 oktober 2019 (Kamerstukken II 2019/20, 32670 nr. 16) en aan de Tweede en Eerste Kamer van 24 april 2020 (Kamerstukken I 2019/20, 35334, P).

¹³ Zo ook Rechtbank Den Haag 15 juli 2020 ECLI:NL:RBDHA:2020:6375 en 6377.

1 EP EVRM, voorziet dit wetsvoorstel in een regeling voor nadeelcompensatie. Op grond van het voorgestelde artikel 8 kan de minister, onder de daar genoemde voorwaarden, op aanvraag een vergoeding toekennen aan pelsdierhouders voor schade die wordt veroorzaakt door inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Het uitgangspunt is dat deze bevoegdheid wordt toegepast conform het beginsel van *égalité devant les charges publiques* en de aan de hand van dat beginsel ontwikkelde jurisprudentie, die deels is gecodificeerd in de nog niet in werking getreden titel 4.5 van de Algemene wet bestuursrecht. Er zal een beleidsregel worden vastgesteld ter nadere uitwerking van de bevoegdheid van de minister om nadeelcompensatie te bieden. Hiermee wordt onder meer beoogd zoveel mogelijk duidelijkheid te bieden aan de sector over de wijze waarop de minister met deze bevoegdheid zal omgaan en hen – waar mogelijk – zo tijdig mogelijk inzicht te bieden in de mogelijke vergoeding. Voor de totstandkoming en onderbouwing van deze beleidsregel is nader financieel onderzoek noodzakelijk. Voorts zal overleg worden gevoerd met de sector om tot een rechtvaardige en werkbare uitwerking te komen.

3.4. Gevolgen voor de subsidieregeling voor sloop- en ombouwkosten

Op grond van artikel 7, eerste lid, van de wet, worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels gesteld over – kort gezegd – een tegemoetkoming voor de sloop of ombouw van voormalige pelsdierhouderijen. Bij of krachtens artikel 7 zijn thans vastgesteld het Besluit subsidiëring sloop- en ombouwkosten pelsdierhouderij en de Regeling subsidiëring sloop- en ombouwkosten pelsdierhouderij (hierna tezamen aangeduid als: de subsidieregeling). De subsidieregeling voorziet enerzijds in de mogelijkheid subsidie aan te vragen voor het sluiten van productiecapaciteit (sloop) en anderzijds voor investeringen (ombouw). De subsidieregeling was daarmee één van de flankerende maatregelen in het kader van de wet. De wetgever heeft hiermee het volgende beoogd: vanuit landschappelijk oogpunt ervoor te zorgen dat ongebruikte of verouderde opstallen verdwijnen, dat de percelen zoveel mogelijk een nuttige bestemming krijgen, en dat wordt bijgedragen aan het maken van een doorstart van de voormalige pelsdierhouder in de uitoefening van nieuwe bedrijfsactiviteiten.

Dit wetsvoorstel heeft gevolgen voor de subsidieregeling. De subsidieregeling is een steunmaatregel die is voorgelegd aan en goedgekeurd door de Europese Commissie.¹⁴ De Europese Commissie heeft het onderdeel sloop van de subsidieregeling (met name) getoetst aan de hand van paragraaf 1.2.2.1 van de Landbouwrichtsnoeren voor staatssteun.¹⁵ Paragraaf 1.2.2.1 van de Landbouwrichtsnoeren heeft betrekking op het verlenen van staatssteun voor de sluiting van productiecapaciteit om dier-, plant- of volksgezondheidsredenen, sanitaire, ethische of milieuredenen.

Uit randnummer 426 van de Landbouwrichtsnoeren blijkt dat steun voor de sluiting van productiecapaciteit niet is toegestaan in gevallen waarin de productiecapaciteit al definitief is gesloten of waarin een dergelijke (definitieve) sluiting onvermijdelijk lijkt. In een dergelijk geval is er geen tegenprestatie van de begunstigde. Er zou immers staatssteun worden verleend voor een activiteit (sluiting productiecapaciteit) die zonder staatssteun ook zou plaatsvinden. Dit is tevens de reden dat de Europese Commissie de huidige subsidieregeling voor sloop slechts heeft goedgekeurd tot 31 december 2022.¹⁶ De tijd tussen 1 januari 2023 en 1 januari 2024 is te kort om nog te spreken van een voldoende tegenprestatie.

Vanaf het moment van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is de sluiting van productiecapaciteit in elk geval onvermijdelijk. Pelsdierhouders krijgen vanaf dat moment immers 2 weken om hun laatste pelsdieren te pelzen. Dit betekent dat vanaf dat moment in ieder geval geen subsidies voor sloop meer kunnen worden verleend,¹⁷ dat de subsidieregeling aanpassing behoeft, en dat die

¹⁴ Besluit van de Europese Commissie van 15 januari 2016, nr. SA.41842 (2015/N).

¹⁵ Richtsnoeren van de Europese Unie voor staatssteun in de landbouw- en de bosbouwsector en in plattelandsgebieden 2014-202 (PbEU 2014, C204/1).

¹⁶ Besluit van de Europese Commissie van 15 januari 2016, nr. SA.41842 (2015/N), p. 2, punt 7.

¹⁷ In artikel 12, onderdeel h, van het Besluit subsidiëring sloop- en ombouwkosten pelsdierhouderij, is bepaald dat geen subsidie wordt verleend indien de aanvrager niet voldoet aan de relevante Europese staatssteunkaders, en in artikel 22, eerste lid, onderdeel c, van het Kaderbesluit nationale ez-subsidies, is bepaald dat de minister afwijzend beslist op een aanvraag indien niet wordt voldaan aan de eisen inzake het stimulerend effect.

aanpassing opnieuw moet worden voorgelegd aan en goedgekeurd door de Europese Commissie. Het kabinet streeft ernaar zo snel mogelijk een nieuwe subsidieregeling voor sloop- en ombouwkosten vast te stellen en deze inhoudelijk zoveel mogelijk bij de oude aan te laten sluiten. De doelen van de initiatiefnemers van de wet, te weten het zorgen dat ongebruikte of verouderde opstallen verdwijnen, dat de percelen zoveel mogelijk een nuttige bestemming krijgen, en dat wordt bijgedragen aan het maken van een doorstart van de voormalige pelsdierhouder in de uitoefening van nieuwe bedrijfsactiviteiten, blijven in de nieuwe situatie immers onverminderd van belang.

4. Verhouding tot hoger recht

4.1. Artikel 1 EP EVRM

4.1.1. Algemeen

Artikel 1 EP EVRM beschermt het recht van natuurlijke personen en rechtspersonen op het ongestoord genot van zijn eigendom (hierna: het eigendomsrecht). De bescherming van artikel 1 EP EVRM overlapt inhoudelijk met de bescherming van artikel 17 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie. In deze paragraaf wordt ingegaan op de verhouding van dit wetsvoorstel met artikel 1 EP EVRM, waaronder gemakshalve tevens de verenigbaarheid met artikel 17 van het Handvest moet worden verstaan.

4.1.2. Gevolgen van dit wetsvoorstel voor het eigendomsrecht

Op grond van de huidige wet is het houden, doden en doen doden van pelsdieren verboden, maar geldt een overgangstermijn voor bestaande pelsdierhouders tot 1 januari 2024. Tijdens deze overgangstermijn mogen pelsdierhouders hun bedrijven niet uitbreiden of, behoudens bijzondere omstandigheden, aan en ander overdragen. Tijdens de juridische procedure, beschreven in paragraaf 2.1.2 van deze memorie van toelichting, is vast komen te staan dat de wet gevolgen heeft voor het eigendomsrecht, te weten de verdien capaciteit die besloten ligt in bestaande bedrijfsmiddelen, waaronder de grond, opstallen en bedrijfsinventaris.¹⁸ De met dit wetsvoorstel beoogde vervroegde beëindiging van de pelsdierhouderij heeft op dezelfde manier gevolgen voor het eigendomsrecht van de nog actieve pelsdierhouders. Ten overvloede wordt opgemerkt dat artikel 1 EP EVRM slechts betrekking heeft op bestaande eigendommen. Toekomstige eigendommen, zoals toekomstige inkomsten, worden slechts aangemerkt als eigendom in de zin van artikel 1 EP EVRM, wanneer zij reeds zijn verdiend of wanneer daarop een rechtens afdwingbare aanspraak bestaat.¹⁹

4.1.3. Ontneming of regulering van eigendom

Overheden kunnen op twee manieren ingrijpen op het eigendomsrecht. De meest vergaande manier is ontneming van eigendom. Een minder vergaande manier van ingrijpen wordt regulering van eigendom genoemd. De mate waarin overheden verplicht zijn tot het vergoeden van schade is onder andere afhankelijk van de wijze van ingrijpen in het eigendomsrecht.

Uit jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: het EHRM) blijkt dat sprake is van ontneming van eigendom indien een maatregel zodanig ingrijpende gevolgen heeft dat geen zinvolle alternatieve vorm van gebruik van de eigendom overblijft of de eigendom van elke waarde wordt beroofd. Een klassiek voorbeeld van ontneming van eigendom is de onteigening. Regulering van eigendom is een minder vergaande manier van ingrijpen in het eigendomsrecht, waarbij slechts sprake is van een beperking van de gebruiksmogelijkheden van eigendom.

¹⁸ HR 1 december 2016, ECLI:NL:HR:2016:2888, r.o. 3.3.2, Hof Den Haag 11 november 2015, ECLI:NL:GHDHA:2015:3025, r.o. 2.6.

¹⁹ HR 1 december 2016, ECLI:NL:HR:2016:2888, r.o. 3.3.1, Hof Den Haag 11 november 2015, ECLI:NL:GHDHA:2015:3025, r.o. 2.7.

Ten aanzien van de wet is vast komen te staan dat geen sprake van ontneming, maar van regulering van eigendom.²⁰ Doorslaggevend voor dit oordeel was dat het niet relevant is of een onderneming als zodanig kan worden voortgezet, maar of er na 1 januari 2024 nog bedrijfsmiddelen resterende die meer dan een te verwaarlozen waarde vertegenwoordigen. In het geval van de wet blijven de fysieke bedrijfsmiddelen waarover de nertsenhouders beschikken (grond, opstallen, inventaris) vanaf 1 januari 2024 hun eigendom en zij kunnen de vóór dat tijdstip aanwezige moederdieren en voorraden pelzen nog verkopen. Ten aanzien van onroerende zaken achtte het Hof het aannemelijk dat in ieder geval de grond, voor zover bij de pelsdierhouder in eigendom, een andere economische functie zal kunnen krijgen en dus waarde zal behouden. Samenvattend was de conclusie van het Hof dat geen sprake was van het beroven van elke waarde van eigendom van de pelsdierhouders, zodat sprake was van regulering van eigendom.

Voor dit wetsvoorstel gaat dezelfde redenering op als ten aanzien van de wet. Vanaf de nieuwe einddatum van de overgangstermijn blijven de fysieke bedrijfsmiddelen, de moederdieren en de pelzen, eigendom van de pelsdierhouders. Voor zover pelsdierhouders onroerende zaken in eigendom hebben, is het aannemelijk dat zij een andere economische functie kan krijgen en dus (enige) waarde zal behouden. Met dit wetsvoorstel wordt het eigendomsrecht van pelsdierhouders (weliswaar verder) gereguleerd, maar niet ontnomen.

4.1.4. Voorwaarden voor regulering van eigendom

Op grond van artikel 1 EP EVRM en de jurisprudentie van het EHRM moet regulering van eigendom aan een aantal voorwaarden voldoen. Zo moet de regulering bij wettelijk voorschrift zijn voorzien, een gerechtvaardigd algemeen belang dienen, en moet er een redelijk evenwicht zijn tussen de mate van regulering van het eigendomsrecht en het daarmee gediende algemeen belang (ook wel de *fair balance* genoemd).²¹

4.1.4.1. Bij wettelijk voorschrift voorzien

Uit artikel 1 EP EVRM volgt dat de regulering van eigendom bij wettelijk voorschrift moet zijn voorzien. Dit wettelijk voorschrift moet vervolgens voldoende toegankelijk, precies en voorzienbaar (geen terugwerkende kracht) zijn. Met dit wetsvoorstel wordt aan deze eerste voorwaarde voldaan. De vervroegde beëindiging wordt met dit wetsvoorstel immers opgenomen in een wet in formele zin. Deze wettelijke regeling is bovendien voldoende toegankelijk, precies en voorzienbaar: zij wordt na vaststelling gepubliceerd in het Staatsblad en is daardoor voor iedereen toegankelijk, zij omschrijft precies hoe de pelsdierhouderij vervroegd wordt beëindigd (door een nieuwe einddatum vast te stellen), en zij is voldoende voorzienbaar in die zin dat geen sprake is van terugwerkende kracht.²²

4.1.4.2. Gerechtvaardigd algemeen belang

Vervolgens volgt uit artikel 1 EP EVRM dat de regulering gerechtvaardigd moet zijn ter behartiging van het algemeen belang. Het EHRM laat lidstaten van de Raad van Europa een ruime beoordelingsmarge bij de vaststelling wat in dit kader als algemeen belang kan gelden. Zoals beschreven in paragraaf 2.2 van deze memorie van toelichting, worden met dit wetsvoorstel twee belangen behartigd: enerzijds de volks- en diergezondheid) en anderzijds de maatschappelijke onrust over en ethische bezwaren tegen het houden van nertsen als pelsdier. Zowel de volksgezondheid als de maatschappelijke onrust over en ethische bezwaren tegen het houden van nertsen als pelsdieren kunnen worden aangemerkt als doelstellingen van algemeen belang.

4.1.4.3. Redelijk evenwicht (*fair balance*)

²⁰ HR 1 december 2016, ECLI:NL:HR:2016:2888, r.o. 3.4.2, Hof Den Haag 11 november 2015, ECLI:NL:GHDHA:2015:3025, r.o. 5.3.

²¹ De voorzienbaarheid speelt ook een rol bij de afweging omtrent de *fair balance*. Hiervoor wordt verwezen naar paragraaf 4.1.4.3.

Ten slotte blijkt, met name uit jurisprudentie van het EHRM, dat er een redelijk evenwicht moet zijn tussen de mate van regulering van het eigendomsrecht en het daarmee gediende algemeen belang. Bij de beoordeling of sprake is van een redelijk evenwicht moeten verschillende aspecten in ogenschouw worden genomen.

Beschikbaarheid minder ingrijpende maatregelen

Zoals beschreven in paragraaf 2.2 van deze memorie van toelichting, heeft dit wetsvoorstel verschillende doelstellingen: enerzijds de bescherming van de volks- en diergezondheid en anderzijds het wegnemen van maatschappelijke onrust over en ethische bezwaren tegen het houden van nertsen als pelsdier. In het kader van de toets aan artikel 1 EP EVRM is relevant of de overheid deze doelstellingen kan behalen met het gebruik van minder ingrijpende maatregelen. Dit is naar de mening van het kabinet niet het geval. Hiervoor wordt tevens verwezen naar paragraaf 2.2 van deze memorie van toelichting.

Voorzienbaarheid vervroegde beëindiging

De wet is in 2013 in werking getreden en voorziet in een overgangstermijn tot 1 januari 2024 gedurende welke houders van nertsen als pelsdier hun bedrijfsactiviteiten nog tijdelijk mogen voortzetten. In zijn algemeenheid mochten pelsdierhouders ervan uitgaan dat zij deze hele overgangstermijn zouden mogen benutten en dat deze overgangstermijn niet louter op ethische gronden zou worden verkort. Aan de andere kant zijn pelsdierhouders actief in een sector waarin het in algemene zin voorzienbaar moet worden geacht dat er op een zeker moment een dierziekte uitbreekt en dat de overheid dwingende maatregelen neemt om de risico's voor dier- of volksgezondheid te beperken. Deze voorzienbaarheid reikt naar de mening van het kabinet echter niet zo ver dat pelsdierhouders aan hadden moeten zien komen en er rekening mee hadden moeten houden dat hun bedrijfstak in één keer volledig beëindigd zou worden vóór het einde van de overgangstermijn van de wet.

4.1.5. Conclusie 1 EP EVRM

Gelet op het voorgaande meent het kabinet dat de schade die de pelsdierhouders mogelijk als direct gevolg van de vervroegde beëindiging leiden niet volledig voor hun eigen rekening en risico behoort te blijven. Het kabinet vindt het dan ook in de rede liggen dat dit wetsvoorstel voorziet in compenserende maatregelen om een redelijk evenwicht te bereiken tussen enerzijds het algemeen belang dat gediend is met de vervroegde beëindiging en anderzijds de belangen van de betrokken pelsdierhouders. Daarom voorziet dit wetsvoorstel in een wettelijke grondslag voor het geven van nadeelcompensatie.

4.2. Artikel 14 van de Grondwet

Artikel 14 van de Grondwet bevat bepalingen met betrekking tot onteigening en de vernietiging, onbruikbaarmaking en beperking van de uitoefening van het eigendomsrecht. Hoewel de Grondwet geen definitie geeft van het begrip eigendom, en de jurisprudentie in verband met het toetsingsverbod van artikel 120 van de Grondwet tamelijk schaars is, wordt aangenomen dat het – in tegenstelling tot bij artikel 1 EP EVRM – gaat om eigendom in enge zin, zoals bedoeld in artikel 1 van boek 5 van het Burgerlijk Wetboek.

Het eerste en tweede lid van artikel 14 zien op klassieke onteigening (het overgaan van de eigendom). Onteigening kan slechts geschieden in het algemeen belang en tegen vooraf verzekerde schadeloosstelling, volgens bij of krachtens de wet te stellen voorschriften. Met dit wetsvoorstel is geen sprake van onteigening in de zin van artikel 14 van de Grondwet. Er vindt geen overgang van eigendom plaats. De eerste twee leden van artikel 14 van de Grondwet zijn derhalve niet van toepassing.

Het derde lid van artikel 14 van de Grondwet ziet niet op onteigening in enge zin, maar op beperkingen van de uitoefening van het eigendomsrecht. Op grond van het derde lid van artikel 14 bestaat in bij of krachtens de wet bepaalde gevallen een recht op schadeloosstelling of

tegemoetkoming in de schade, indien in het algemeen belang eigendom door het bevoegd gezag wordt vernietigd of onbruikbaar gemaakt of de uitoefening van het eigendomsrecht wordt beperkt. Dit betekent evenwel niet dat artikel 14, derde lid, van de Grondwet, de overheid verplicht om bij iedere beperking van de uitoefening van het eigendomsrecht te voorzien in een schadeloosstelling of tegemoetkoming in de schade. Het is aan de wetgever om te bepalen of aanleiding bestaat om te voorzien in een dergelijke schadeloosstelling of tegemoetkoming in de schade.

Met dit wetsvoorstel vindt een beperking plaats van het eigendomsrecht van de pelsdierhouders. Zij kunnen, voor zover zij hiervan eigenaar zijn, hun onroerende zaken zoals de grond en de stallen na de beoogde nieuwe einddatum van de overgangstermijn niet meer gebruiken voor het houden van pelsdieren. In het licht van artikel 14, derde lid, van de Grondwet, en artikel 1 EP EVRM, is ervoor gekozen te voorzien in een wettelijke grondslag voor het geven van nadeelcompensatie. De inhoudelijke afweging die hieraan ten grondslag ligt is dezelfde als de afweging in het kader van artikel 1 EP EVRM. Daarom wordt hiervoor verwezen naar paragraaf 4.1 van deze memorie van toelichting.

4.3. EU-recht

4.3.1. Vrij verkeer van goederen

Op grond van de artikelen 34 en 35 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (hierna: VWEU) zijn kwantitatieve invoerbeperkingen respectievelijk uitvoerbeperkingen en alle maatregelen van gelijke werking tussen lidstaten verboden. Dit wordt ook wel het (gebod van) vrij verkeer van goederen genoemd. Bij de juridische procedure tegen de wet, beschreven in paragraaf 2.1.2 van deze memorie van toelichting, is al vastgesteld dat die niet in strijd was met het vrij verkeer van goederen. Het Hof was van mening dat geen sprake was van een kwantitatieve invoer- of uitvoerbeperking of een maatregel van gelijke werking, en, dat, als hier toch sprake van zou zijn geweest, deze op grond van artikel 36 van het VWEU zou kunnen worden gerechtvaardigd uit hoofde van de bescherming van de openbare zedelijkheid.²³ Hetzelfde geldt voor dit wetsvoorstel, met dien verstande dat dit niet alleen zou kunnen worden gerechtvaardigd uit hoofde van de bescherming van de openbare zedelijkheid, maar ook uit hoofde van de bescherming van de gezondheid en het leven van personen of dieren, dat expliciet als te beschermen belang is genoemd in artikel 36 VWEU.

4.3.2. Vrij verkeer van vestiging

Artikel 49 VWEU verbiedt beperkingen van de vrijheid van vestiging voor onderdanen van een lidstaat op het grondgebied van een andere lidstaat. Hoewel de wet reeds het starten van nieuwe pelsdierhouderijen verbiedt, en daarmee inherent het recht van inwoners van onderdanen van andere lidstaten beperkt om zich in Nederland te vestigen om een pelsdierhouderij te beginnen, is de wet noch het wetsvoorstel in strijd met artikel 49 VWEU. Ten aanzien van de wet blijkt dit ook expliciet uit het arrest van het Hof Den Haag. Nationale regelingen die geen onderscheid maken op grond van nationaliteit en geen zuiver economische doelstelling hebben, kunnen immers worden gerechtvaardigd door dwingende redenen van algemeen belang; in dit geval de openbare orde.²⁴ Dit geldt tevens voor dit wetsvoorstel.

4.3.3. Vrij verkeer van werknemers

Tot slot beschermt artikel 45 VWEU het vrij verkeer van werknemers. Uit het arrest van het Hof Den Haag blijkt dat de wet niet in strijd was met artikel 45 VWEU. Dat werknemers uit andere lidstaten in Nederland niet meer werkzaam zullen kunnen zijn in de pelsdierhouderij, is niet het gevolg van een maatregel die is gericht op werknemers, maar van het feit dat het houden en doden van nertsen na de overgangstermijn verboden zal zijn. Artikel 45 van het VWEU geldt niet

²³ Hof Den Haag 11 november 2015, ECLI:NL:GHDHA:2015:3025, r.o. 7.10 – 7.14.

²⁴ Hof Den Haag 11 november 2015, ECLI:NL:GHDHA:2015:3025, r.o. 7.10 – 7.15.

voor laatstgenoemde maatregelen.²⁵ Dit wetsvoorstel is derhalve ook verenigbaar met artikel 45 van het VWEU.

4.3.4. Richtlijn 2015/1535 (technische voorschriften)

In 2008 is de wet genotificeerd bij de Europese Commissie, omdat zij technische voorschriften bevat in de zin van Richtlijn 2015/1535.²⁶ Artikel I, onderdeel A, van dit wetsvoorstel, kan worden aangemerkt als een wijziging van deze technische voorschriften en is derhalve ook genotificeerd bij de Europese Commissie.

PM: t.z.t. actualiseren.

5. Gevolgen

5.1. Inschatting economische gevolgen voor de pelsdierhouderij

Dit wetsvoorstel heeft met name gevolgen voor pelsdierhouders. Doordat de duur van de overgangstermijn van de wet wordt verkort, moeten zij hun bedrijfsactiviteiten eerder staken dan zij op basis van de wet hadden verwacht. De minister heeft voor een inschatting van de economische gevolgen van dit wetsvoorstel onderzoek laten doen door Wageningen Economic Research (hierna: WEcR).

Om de economische gevolgen te berekenen is WEcR nagegaan wat het verschil in opbrengsten en kosten zou zijn geweest tussen de situaties dat bedrijven in het voorjaar van 2021 in plaats van per 2024 moeten stoppen. Daarbij waren de kengetallen in KWIN²⁷ leidend voor het bepalen van de economische gevolgen. Indien een bedrijf de productie staakt derft het inkomsten van de verkoop van pelzen (van de productie in 2021, 2022 en 2023), maar gelijktijdig zijn de kosten lager. Een deel van de kosten hangt direct samen met het houden van dieren. Dit zijn de toegerekende kosten. Daarnaast vervalt een deel van de algemene kosten en kunnen bepaalde productiefactoren een alternatieve aanwending krijgen. Uit de berekeningen blijkt dat de opbrengstprijs van de pelzen grote invloed heeft op de hoogte van het saldo, dat gevormd wordt door de opbrengsten te verminderen met de variabele kosten van het pelsdierhouderijbedrijf.

Het economisch nadeel per bedrijf varieert van gemiddeld €148.589 voor een bedrijf in de grootteklasse tot 2.250 fokteven tot gemiddeld €4.189.812 voor een bedrijf in de grootteklasse boven de 12.500 fokteven. Er is bij de gegeven uitgangspunten geen noemenswaardig verschil geconstateerd in de economische gevolgen per bedrijfsgrootteklasse. Dit varieert namelijk van €43,80 tot €44,01 per fokteef per jaar. De economische gevolgen verschillen tussen bedrijven die wel of niet geruimd zijn in 2020 en bedrijven die in 2020 niet in normale productie waren, maar wel de intentie hadden om in de periode 2021-2024 opnieuw te gaan produceren. De totale economische gevolgen voor de pelsdierhouderij bij de gegeven uitgangspunten kan daarmee variëren tussen de €90 miljoen en €120 miljoen.

Hierbij wordt opgemerkt dat het rapport een inschatting betreft van wat de economische gevolgen van dit wetsvoorstel sectorbreed zouden kunnen zijn. WEcR heeft géén onderzoek gedaan naar of en, zo ja, in hoeverre de economische gevolgen in het kader van nadeelcompensatie voor vergoeding in aanmerking zouden moeten komen.

5.2. Fiscale gevolgen nadeelcompensatie

Een nadeelcompensatieregeling in het kader van de algemene belangenbehartiging is niet belast met btw. De wettelijke grondslag voor nadeelcompensatie in dit wetsvoorstel dient de algemene

²⁵ Hof Den Haag 11 november 2015, ECLI:NL:GHDHA:2015:3025, r.o. 7.10 – 7.17.

²⁶ Richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (PbEU 2015, L 241).

²⁷ Editie 2020-2021. Kwantitatieve Informatie Veehouderij, uitgave van Wageningen Livestock Research, augustus 2020.

belangen van volks- en diergezondheid en de maatschappelijke onrust over en ethische bezwaren tegen het houden van nertsen als pelsdier. Afhankelijk van de nadere invulling van de regeling voor nadeelcompensatie, kan de deze buiten de heffing van btw blijven. Dit zal definitief worden bekeken bij de nadere invulling door middel van een beleidsregel.

De vergoeding die in het kader van dit wetsvoorstel kan worden verkregen, behoort in zijn algemeenheid tot de winst. De Wet verbod pelsdierhouderij is in 2018 opgenomen in artikel 12a van het Uitvoeringsbesluit inkomstenbelasting 2001, zodat voor de toepassing van de herinvesteringsreserve de vervreemding van een bedrijfsmiddel in het kader van deze regeling kan worden aangemerkt als een vervreemding als gevolg van overheidsingrijpen.

6. Advies en consultatie

Gelet op de spoedeisendheid van dit wetsvoorstel, is afgezien van het houden van een internetconsultatie. Wel heeft over het wetsvoorstel overleg plaatsgevonden met de Nederlandse Federatie van Edelpelsdierenhouders en de vakgroep pelsdierhouderij van LTO Nederland (hierna: de organisaties). Zij hebben een schriftelijke reactie gestuurd op een ontwerp van dit wetsvoorstel. In dat ontwerp was het voorstel ten aanzien van de stikstofruimte overigens niet opgenomen.

De organisaties zijn van oordeel dat het wetsvoorstel ten onrechte uitgaat van nadeelcompensatie. In plaats daarvan zou, aldus de organisaties, sprake moeten zijn van een volledige schadevergoeding vanwege de onrechtmatigheid van de voorgestelde maatregel. De onrechtmatigheid is naar hun mening gelegen in schending van het vertrouwensbeginsel: de nertsenhouders mochten er, gelet op de Wet verbod pelsdierhouderij, van uitgaan dat de beëindiging pas per 2024 in gaat en dat zij tot die tijd hun bedrijfsactiviteiten mogen voortzetten.

In reactie daarop verwijst het kabinet naar paragraaf 4.1.4 van deze memorie van toelichting, waarin uiteen is gezet dat de overheid onder voorwaarden gerechtigd is om in het algemeen belang het gebruik van eigendom te reguleren. Nieuwe ontwikkelingen met betrekking tot de uitbraak van Covid-19 bij mensen en de besmettingen van nertsen met Sars-CoV-2 brengen met zich dat het nodig is om in het algemeen belang het verbod te vervroegen. Dat maakt dat het voorgestelde verbod, in combinatie met een voorziening voor nadeelcompensatie vanwege de door het EP EVRM vereiste 'fair balance', naar het oordeel van het kabinet niet onrechtmatig is.

De organisaties zijn verder van mening dat, wanneer er toch sprake is van nadeelcompensatie in plaats van een schadevergoeding wegens onrechtmatige daad, in het voorgestelde artikel 8 ten onrechte een korting zou worden toegepast vanwege het normaal maatschappelijk risico. Dit omdat het niet in de lijn der verwachting lag dat er dwingende maatregelen zouden moeten worden getroffen vanwege de uitbraak van een ziekte bij nertsen die ook een volksgezondheidsrisico met zich brengt. Bovendien is de uitbraak, aldus de organisaties, meer de Staat der Nederlanden aan te rekenen dan de nertsenhouders. In dat verband merken de organisaties ook nog op dat voorgestelde vervroegde beëindiging met drie jaar zodanig onvoorzienbaar is dat er geen sprake kan zijn van schade die tot het normale maatschappelijk risico behoort.

Naar aanleiding hiervan merkt het kabinet op dat bij het bepalen van de hoogte van nadeelcompensatie het element van het normaal maatschappelijk risico, in dit geval het normale ondernemersrisico, een onlosmakelijk element is dat moet worden meegewogen. Bij het opstellen van de beleidsregel voor de nadeelcompensatie, waarbij de organisaties worden betrokken, zal het kabinet hier dus acht op moeten slaan.

De organisaties doen verder de suggestie om in plaats van de in het voorgestelde artikel 8 opgenomen formulering te kiezen voor de in de Waterwet en Tracéwet opgenomen formulering dat "vergoedingen worden toegekend voor zover de schade redelijkerwijs niet voor rekening van de aanvrager behoort te blijven".

Het kabinet merkt hierover op dat ook aan die bepaling het leerstuk over nadeelcompensatie ten grondslag ligt, en dat de term 'redelijkerwijs' met zich brengt dat voor zover schade tot het

normaal maatschappelijk risico behoort, een vergoeding niet aan de orde is. Materieel is er dus geen verschil in de uitwerking.

De organisaties merken verder op dat er een verplichting tot toekenning van nadeelcompensatie in het wetsvoorstel moet worden opgenomen, in plaats van de in het wetsvoorstel voorziene discretionaire bevoegdheid. Hierover merkt het kabinet op dat er voor elk individueel geval, binnen de op te stellen beleidsregel voor nadeelcompensatie, een afweging zal moeten worden gemaakt of er gronden zijn voor nadeelcompensatie. Vandaar dat het wetsvoorstel voorziet in een discretionaire bevoegdheid.

De organisaties melden grote bezwaren te hebben tegen de in de memorie van toelichting veermelde ethische bezwaren tegen de nertsenhoudery als één van de motieven voor de voorgestelde vervroegde beëindiging van de nertsenhoudery. Het kabinet neemt hier kennis van, en ziet dit anders.

In hun reactie merken de organisaties op dat zij hechten aan het in stand houden van de sloop- en ombouwregeling, die deel uitmaakt van het flankerend beleid bij de Wet verbod pelsdierhoudery. Het kabinet merkt hierover op dat zij voornemens is deze subsidieregeling voort te zetten. Hiervoor zal de regeling moeten worden gewijzigd vanwege onder meer de staatssteunaspecten.

7. Uitvoering

Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (hierna: RVO) is belast met de administratieve uitvoering van de met dit wetsvoorstel te introduceren wettelijke grondslag voor nadeelcompensatie.

8. Toezicht en handhaving

De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (hierna: NVWA) en RVO houden toezicht op de naleving van de wet.

9. Regeldruk

Alle circa 140 pelsdierhouders krijgen te maken met dit wetsvoorstel. De verplichting tot het beëindigen van de pelsdierhoudery per uiterlijk 1 januari 2024 is al in de huidige wet opgenomen. Dat het tijdstip van beëindiging met bijna drie jaar wordt vervroegd heeft geen gevolgen voor de administratieve lasten van de beëindiging als zodanig. Omdat de wijziging van de wet voorziet in een wettelijke grondslag voor nadeelcompensatie waarvoor administratieve handelingen moeten worden verricht, leidt dit aspect wel tot aanvullende administratieve lasten. In deze paragraaf worden uitsluitend de administratieve lasten meegenomen die rechtstreeks voortvloeien uit de nadeelcompensatie.

De verwachting is dat alle 140 pelsdierhouders een verzoek om nadeelcompensatie zullen indienen. De Rijksdienst Voor Ondernemend Nederland wordt belast met de uitvoering, daarbij zal RVO onder meer gebruik maken van de mogelijkheden van het meermalig gebruik van de reeds beschikbare (bedrijfs)informatie van de aanvrager, waardoor de administratieve lasten kunnen worden beperkt. Daarmee vormen de beschreven lasten voor de ondernemers de maximumvariant. Bij de berekeningen is gebruik gemaakt van de lijst met standaarduurtarieven uit bijlage IV.D van het Handboek Meting Regeldrukkosten van het Adviescollege Toetsing Regeldruk (hierna: ATR).²⁸

²⁸ Beschikbaar op www.atr-regeldruk.nl.

Tabel: Administratieve lasten verbonden aan de aanvraag van nadeelcompensatie, per aanvraag en voor 140 aanvragen.

Handeling	Uitgangspunten berekening	Administratieve last per aanvraag	Administratieve last 140 aanvragen
Zich op de hoogte stellen van de wettelijke verplichting	4 uren x €47 per uur	€188	€26.320
Bijwonen LNV-informatiebijeenkomst	4 uren x €47 per uur	€188	€26.320
Inschakelen van deskundigen (accountant, jurist) voor het opstellen van het nadeelcompensatie-verzoek		Variërend van €3.000 tot €10.000 per bedrijf afhankelijk van de bedrijfsgrootte; gemiddeld €6.000 (40 uren á €150)	€840.000
Eigen werkzaamheden opstellen van nadeelcompensatie-verzoek	40 uren x €47 per uur	€1880	€263.200
TOTAAL		€8.256	€1.155.840

Een concept van dit wetsvoorstel is voor advies voorgelegd aan het ATR. Dat heeft besloten om over dit wetsvoorstel geen formeel advies uit te brengen. De gevolgen voor de regeldruk zijn niet substantieel en beschreven in de toelichting, aldus het ATR.

10. Financiële gevolgen voor de overheid

Dit wetsvoorstel heeft financiële gevolgen voor de overheid. Het wetsvoorstel voorziet immers in een wettelijke grondslag voor nadeelcompensatie en het ligt, gelet op artikel 1 EP EVRM, in de rede dat daadwerkelijk nadeel zal moeten worden gecompenseerd. Gelet op het casuïstische karakter van nadeelcompensatie, is het niet mogelijk om op voorhand een exacte inschatting te maken van wat de financiële gevolgen voor de overheid zullen zijn. De exacte financiële gevolgen zullen door het casuïstische karakter pas zijn vast te stellen op het moment dat de hoogte van de compensatie voor elke pelsdierhouder is vastgesteld op basis van de vast te stellen beleidsregel. In de brief van 28 augustus 2020 heeft het kabinet aangekondigd een bedrag van maximaal 150 miljoen euro (inclusief uitvoeringskosten) te reserveren voor nadeelcompensatie in het kader van dit wetsvoorstel.²⁹ Dit bedrag is een reservering.

11. Inwerkingtreding

De beoogde datum van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst. Hiermee wordt afgeweken van het beleid van vaste verandermomenten en de minimuminvoeringstermijn. Op grond van dit beleid treden wetten in formele zin in werking met ingang van 1 januari of 1 juli en worden zij ten minste twee maanden vóór inwerkingtreding bekendgemaakt. Uitzonderingen op dit beleid zijn, onder andere, mogelijk indien het spoed- of noodregelgeving betreft. In dit geval is sprake van spoed- of noodregelgeving en is een uitzondering op het beleid van vaste verandermomenten en de minimuminvoeringstermijn gerechtvaardigd.

II ARTIKELEN

²⁹ Kamerstukken II 2019/20, 28286, nr. 1124.

Artikel I

Onderdeel A (Nieuwe einddatum overgangstermijn)

Artikel I, onderdeel A, van dit wetsvoorstel, strekt tot wijziging van artikel 4 van de Wet verbod pelsdierhouderij. In artikel 4 van de wet is bepaald dat het verbod op de pelsdierhouderij tot 1 januari 2024 niet geldt voor, kort gezegd, degenen die zich binnen vier weken na de inwerkingtreding van de Wet hebben gemeld bij de minister (artikel 3, eerste en tweede lid), en degenen die na de inwerkingtreding van de wet een nertsenhouderij hebben verkregen in verband met een bijzondere omstandigheid. Dit is de zogenoemde overgangstermijn.

Met artikel I, onderdeel A, van dit wetsvoorstel, wordt voorgesteld de thans geldende einddatum van de overgangstermijn (1 januari 2024) te vervangen door een nieuwe einddatum. De beoogde nieuwe einddatum is met artikel I, onderdeel A, van dit wetsvoorstel, afhankelijk gesteld van de datum van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. De beoogde nieuwe einddatum is de dertiende dag na de datum van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Omdat dit wetsvoorstel in werking treedt met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst, krijgen pelsdierhouders inclusief de datum van publicatie 2 weken om eventueel nog op de bedrijven resterende pelsdieren te pelzen.

Onderdeel B (Nadeelcompensatie)

Met artikel I, onderdeel B, van dit wetsvoorstel, wordt een nieuw artikel 8 ingevoegd. Het huidige artikel 8 van de wet is vervallen. Het voorgestelde artikel 8 voorziet in een regeling voor nadeelcompensatie. Voor een toelichting omtrent nadeelcompensatie wordt verwezen naar paragraaf 3.3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Onderdeel C (Stikstof)

Met artikel I, onderdeel C, van dit wetsvoorstel, wordt artikel 9 opnieuw vastgesteld. Artikel 9 van de Wet verbod pelsdierhouderij voorzag in wijziging van de Wet op de economische delicten en is thans materieel uitgewerkt. Het opnieuw vastgestelde artikel 9 ziet op het terugbrengen van stikstofemissie.

Het eerste lid van artikel 9 laat de mogelijkheid van intern salderen na beëindiging van de nertsenhouderij overeind, met toepassing van een 30%-afroming. Daarbij wordt in het licht van de in paragraaf 3.2 aangehaalde jurisprudentie de mogelijkheid om de ruimte te gebruiken in de tijd beperkt: de ruimte moet worden gebruikt voor een activiteit waarvoor binnen een jaar na inwerkingtreding van het artikel een Natura 2000-vergunning wordt aangevraagd. Zo wordt binnen een reële termijn duidelijkheid geboden over het gebruik van de ruimte en wordt voorkomen dat in de toekomst wordt gesaldeerd met ruimte die geen actuele en directe relatie meer heeft met het geheel of gedeeltelijk beëindigen van een activiteit en dus met reële stikstofruimte. Overigens is vast beleid van gedeputeerde staten om in de Natura 2000-vergunning ook het voorschrift op te nemen dat de activiteit binnen drie jaar na het onherroepelijk worden van de vergunning daadwerkelijk is gerealiseerd, zodat niet onnodig beslag op schaarse stikstofruimte wordt gelegd.

In het tweede lid van artikel 9 wordt de bestemming geregeld van de stikstofruimte die vrijkomt door de 30%-afroming en de stikstofruimte die vrijkomt ingeval de overige ruimte niet volledig binnen een jaar is benut voor intern salderen. Deze wordt gebruikt voor vergunningverlening voor activiteiten waarvoor gebruik is gemaakt van de aan een grenswaarde gekoppelde vrijstelling van de Natura 2000-vergunningplicht. Het betreft activiteiten waarvoor gebruik is gemaakt van de destijds in artikel 2.18 van het Besluit natuurbescherming geregelde, maar door de eerder aangehaalde uitspraak van 29 mei 2019 door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State onverbindend verklaarde vrijstelling voor kleine deposities van ten hoogste 1 mol per hectare per jaar. Voor zover de ruimte niet bruikbaar is voor vergunningverlening voor deze activiteiten, omdat de depositie van die activiteiten plaatsvindt op andere locaties dan de depositie die de beëindigde nertsenhouderij veroorzaakte, zal de afgeroomde ruimte uiteindelijk ten goede komen van de vermindering van de stikstofbelasting van de Natura 2000-gebieden.

Bij het gebruik van de afgeroomde ruimte in het kader van de vergunningverlening wordt feitelijk een beroep gedaan op het positieve, 'mitigerende' effect – in termen van vermindering van de stikstofdepositie op de voor stikstof gevoelige habitattypen en leefgebieden van soorten – dat uitgaat van de beperking van de emissie op de locatie van de voormalige nertsenhoudery. Zoals in de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 29 mei 2019 opnieuw duidelijk is gemaakt, kan in het kader van de verlening van Natura 2000-vergunningen bij de beoordeling van de gevolgen van een activiteit voor een Natura 2000-gebied uitsluitend rekening worden gehouden met mitigerende effecten van maatregelen die rechtstreeks of via een programma aan de activiteit zijn verbonden. Als een zodanig programma kan ook gelden een stikstofregistratiesysteem waarin als gevolg van getroffen maatregelen vrijgekomen ruimte door de overheid wordt opgenomen en afhankelijk van de behoefte ter beschikking wordt gesteld voor vergunningverlening voor activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken op daarvoor gevoelige habitattypen en leefgebieden in Natura 2000-gebieden. Een dergelijk stikstofregistratiesysteem is met de Spoedwet aanpak stikstof geregeld in artikel 5.5a van de Wet natuurbescherming en in artikel 2.46, eerste lid, van de toekomstige Omgevingswet, waarin de Wet natuurbescherming zal opgaan. Het stikstofregistratiesysteem is thans weliswaar ingevuld voor de beschikbaarstelling van stikstofruimte aan bouwactiviteiten, maar kan ook voor andere doelstellingen worden gebruikt, zoals in casu de legalisering van activiteiten. Daarvoor worden dan verschillende compartimenten binnen het stikstofregistratiesysteem onderscheiden. Het tweede lid van artikel 9 laat de ruimte om de onderhavige voorziening als maatregel te verbinden aan dat stikstofregistratiesysteem dan wel aan een ander door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aangewezen programma dat beoogt stikstofdepositieruimte voor ontwikkelingen te genereren.

Algemeen uitgangspunt, zoals ook bij de parlementaire geschiedenis³⁰ van de Spoedwet aanpak stikstof door het kabinet is aangegeven, is dat als maatregelen worden getroffen om stikstofruimte voor nieuwe ontwikkelingen te creëren, ten hoogste 70% van de door die maatregel bereikte vermindering van de stikstofbelasting daadwerkelijk wordt gebruikt voor nieuwe activiteiten en tenminste 30% wordt gebruikt om de stikstofbelasting van de Natura 2000-gebieden omlaag te brengen. Die lijn geldt niet bij het gebruik van de ruimte voor het vergunnen van activiteiten die destijds waren vrijgesteld van de vergunningplicht. Daar gaat het immers niet om nieuwe activiteiten die nieuwe bijdragen aan de stikstofdepositie leveren, maar om bestaande activiteiten en dus een bestaande stikstofbelasting van de Natura 2000-gebieden. Voor het vergunnen van deze activiteiten kan daarom het volledige effect van de onderhavige maatregel worden ingezet. Dit geldt temeer waar door kabinet een structurele aanpak van de stikstofproblematiek inzet die een aanzienlijke vermindering van de stikstofbelasting van de Natura 2000-gebieden en duurzaam natuurbehoud in die gebieden verzekert en ook gericht is op het realiseren van natuurherstel waar dat nodig is.³¹

Ten aanzien van de formulering in de aanhef van het eerste lid van artikel 9 wordt nog het volgende opgemerkt. Bij intern salderen is thans niet geheel duidelijk hoe dat, ingeval het effect daarvan is dat per saldo geen toename van de stikstofdepositie plaatsvindt op enige locatie van voor stikstof gevoelige habitattypen of leefgebieden in een Natura 2000, juridisch moet worden gedeut. Er zijn opvattingen dat dan op voorhand op objectieve gronden elk significant effect voor het Natura 2000-gebied kan worden uitgesloten zodat de specifieke toets van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn³² als omgezet in de Natura 2000-vergunningplicht van artikel 2.7, tweede lid, van de Wet natuurbescherming helemaal niet van toepassing is. In dat geval kan met deze enkele voortoets worden volstaan en behoeft helemaal geen Natura 2000-vergunning worden aangevraagd. Er zijn echter ook opvattingen dat wèl een vergunning moet worden aangevraagd, maar dat de in artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn en artikel 2.8 van de Wet natuurbescherming vereiste passende beoordeling van de activiteit vervolgens op basis van de uitkomst van intern salderen zal leiden tot de conclusie dat de veroorzaakte stikstofbelasting niet leidt tot aantasting van de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied en dus niet in de

³⁰ Kamerstukken 35347.

³¹ Brief aan de Tweede Kamer en de Eerste Kamer van 24 april 2020, Kamerstukken II 2019/20, 35334, nr. 82 en Kamerstukken I 2019/20, 35334, nr. P.

³² Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG 1992 L 206).

weg staat aan vergunningverlening. De formulering in de aanhef van het eerste lid biedt ruimte voor beide opvattingen. De verwachting is dat de komende periode de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak op dit punt duidelijkheid kan verschaffen.

Hoewel de mogelijkheid dus bestaat dat bij intern salderen dus op grond van artikel 2.7, tweede lid, van de Wet natuurbescherming geen vergunningplicht geldt, stelt onderdeel b van het eerste lid het binnen een jaar aanvragen van een Natura 2000-vergunning wel verplicht, óók ingeval van intern salderen, omdat anders geen zicht bestaat op het gebruik van intern salderen en de eventueel overschietende ruimte die vrijvalt voor andere ontwikkelingen of de natuur. Afhankelijk van de ontwikkelingen in de jurisprudentie, zal een dergelijke aanvraag dan mogelijk worden gevolgd door een positieve afwijzing, een afwijzing van de aanvraag omdat geen vergunning voor de activiteit behoeft te worden verleend.

In het derde lid van artikel 9 is verduidelijkt dat het begrip 'Natura 2000-vergunning', zowel de vergunning als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, van de Wet natuurbescherming omvat als de daarvoor – als een initiatiefnemer daarvoor kiest – in de plaats komende omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder i, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht in samenhang met artikel 2.2aa, onder a, van het Besluit omgevingsrecht. Geanticipeerd is op de inwerkingtreding van de Omgevingswet, die in artikel 5.1, eerste lid, voorziet in een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit, die de twee eerder genoemde vergunningen vervangt.

Artikel II

Artikel II regelt de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Voor een toelichting hierop wordt verwezen naar de paragrafen 3.1.3 en 11 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Mede namens de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,