

Vergaderjaar 2019–2020

35 333

Voorstel van wet van de leden Kops, Graus en Van Aalst houdende een noodregeling over stikstof (Tijdelijke noodwet stikstof)

Nr. 4

ADVIES VAN DE AFDELING ADVISERING VAN DE RAAD VAN STATE EN REACTIE VAN DE INITIATIEFNEMERS

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 20 november 2019 (W11.19.0358) en de reactie van de initiatiefnemer d.d. 22 november 2019, aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij brief van de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 11 november 2019 heeft de Tweede Kamer, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet van de leden Kops, Graus en Van Aalst houdende een noodregeling over stikstof (Tijdelijke noodwet stikstof), met memorie van toelichting.

Het initiatiefwetsvoorstel voorziet in een regeling voor een half jaar waarin geen vergunning op grond van de Wet natuurbescherming is vereist voor projecten van dringend openbaar belang. Beoogd wordt mogelijk te maken dat projecten in de woningbouw, infrastructuur en landbouw doorgang kunnen vinden. Initiatiefnemers willen de nadelige maatschappelijke gevolgen van het niet kunnen uitvoeren van projecten, zoals faillissementen van bedrijven en ontslag van werknemers voorkomen.

Het wetsvoorstel regelt ook dat binnen een week na inwerkingtreding van de wet bij ministeriële regeling plaatsen moeten worden aangewezen waar grond en baggerspecie naar verplaatst kunnen worden. Achtergrond daarbij is de problematiek omtrent poly- en perfluoralkylstoffen (PFAS).

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft begrip voor de motieven van de initiatiefnemers. Zij maakt evenwel opmerkingen over de verhouding tot de Habitatrichtlijn van de voorgestelde maatregel om voor een half jaar af te zien van het natuurvergunningsvereiste voor de woningbouw, de bouw van infrastructuur en de landbouw, over de meerwaarde van de voorgestelde regeling dat bij externe saldering geen afroming plaatsvindt, over de aanwijzing van grond- en baggerspecie-

depots en over het overgangsrecht. In verband daarmee dient het voorstel nader te worden overwogen.

De initiatiefnemers zijn de Afdeling advisering van de Raad van State erkentelijk voor het snel uitbrengen van het advies.

1. Melding

Het wetsvoorstel voorziet erin dat gedurende een half jaar na inwerking-treding van de wet geen vergunning op grond van artikel 2.7, of hoofdstuk 3 van de Wet natuurbescherming is vereist indien het een project van dringend openbaar belang, betreft en een melding is gedaan van het project bij gedeputeerde staten. Projecten van dringend openbaar belang zijn woningbouwprojecten, infrastructuurprojecten en landbouwprojecten, met uitzondering van de bouw van megastallen.

De Afdeling begrijpt de wens van de initiatiefnemers om ernstige nadelige gevolgen van de stikstofproblematiek te voorkomen. Zij heeft echter vragen bij het in het initiatiefwetsvoorstel gekozen instrument.

De Habitatrichtlijn vereist dat voor elk plan of project dat niet direct nodig is voor het beheer van een aangewezen Natura 2000-gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied een passende beoordeling wordt gemaakt van de gevolgen voor dat gebied. Gelet op de conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied geven de bevoegde instanties slechts toestemming voor het plan of project nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten en nadat zij in voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden. Indien die zekerheid niet kan worden verkregen, biedt de richtlijn alleen in artikel 6, vierde lid, een uitzondering, maar dan moet duidelijk zijn dat er geen alternatieven zijn en moeten er wel compensatiemaatregelen worden getroffen.

De voorgestelde maatregel leidt ertoe dat voor de daarin genoemde projecten de gevolgen daarvan voor die gebieden tijdelijk helemaal niet worden beoordeeld. De Habitatrichtlijn biedt daartoe geen mogelijkheid. Dit roept overigens de vraag op of op grond van het Unierecht een afwijking van de Habitatrichtlijn in zeer uitzonderlijke omstandigheden toelaatbaar zou zijn. Daarover zou dan in ieder geval ook afstemming met de Europese Commissie plaats moeten vinden.

De Afdeling adviseert artikel 2 te schrappen.

De initiatiefnemers hebben kennisgenomen van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling). Zij vinden het in de rede liggen dat – zodra de tijdelijke noodwet stikstof door het parlement is aanvaard – het kabinet met de Europese Commissie in overleg treedt over de Habitatrichtlijn. De initiatiefnemers zien de uitkomst van dit overleg echter niet als doorslaggevend. Zij wijzen erop dat het een tijdelijke noodwet betreft die een half jaar na inwerkingtreding van rechtswege komt te vervallen. Het advies van de Afdeling om artikel 2 te schrappen wordt dan ook niet opgevolgd.

2. Afroming bij externe saldering

Het wetsvoorstel regelt dat bij externe saldering van stikstofdepositie geen afroming plaatsvindt (artikel 4).

De Afdeling merkt op dat externe saldering een mitigerende maatregel is die mag worden betrokken in de passende beoordeling die ten behoeve van vergunningverlening op grond van de Wet natuurbescherming wordt gemaakt.

Het wetvoorstel voorziet erin dat voor landbouwprojecten (behoudens de bouw van megastallen) geen vergunning vereist is. Daarom komt aan externe saldering, indien het voorgestelde initiatiefwetsvoorstel in werking treedt uitsluitend betekenis toe als het gaat om de bouw van megastallen. Dat lijkt niet de bedoeling.

De Afdeling adviseert het initiatiefwetsvoorstel op dit punt aan te passen.

De initiatiefnemers staan negatief tegenover megastallen, zoals ook blijkt uit artikel 2, lid c. Zij volgen het advies van de Afdeling op door aan artikel 4 een lid toe te voegen, waarin de bouw van megastallen wordt uitgezonderd, en zullen daartoe een nota van wijziging indienen.

3. Grond en baggerspecie

Artikel 3 van het wetsvoorstel bepaalt dat bij ministeriële regeling uiterlijk een week na inwerkingtreding van de wet per regio een plaats wordt aangewezen waar grond en baggerspecie naar verplaatst kan worden. Daarmee zullen volgens de toelichting (onder meer) bouwprojecten weer doorgang kunnen vinden in afwachting van een definitieve regeling over het toepassen van met PFAS verontreinigde grond en baggerspecie.

Voor de vraag of en onder welke voorwaarden op een bepaalde plaats grond en baggerspecie mag worden opgeslagen, zijn normaliter diverse wettelijke regelingen van belang, zoals de Wet bodembescherming, de Wet ruimtelijke ordening en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Op grond daarvan gelden zowel inhoudelijke regels om te waarborgen dat opslag plaatsvindt op daarvoor geschikte locaties, als procedurele regels om te waarborgen dat belanghebbenden inspraakmogelijkheden en toegang tot de bestuursrechter hebben als zij het met een locatie niet eens zijn. Het wetsvoorstel beoogt van deze regels af te wijken.

Mede gelet op de omvang van de beoogde plaatsen en de voorzieningen die daar getroffen zouden moeten worden, betwijfelt de Afdeling of een zorgvuldige aanwijzing van deze plaatsen mogelijk is met een binnen een week vast te stellen ministeriële regeling, zoals voorzien in het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel regelt bovendien niet wie na de aanwijzing van een plaats feitelijk, financieel en juridisch verantwoordelijk is voor het gebruik van die plaats en de beëindiging van dat gebruik. Dat is zeer problematisch. Op grond van het wetsvoorstel is bovendien niet duidelijk wat na een half jaar, als de wet vervalt, heeft te gelden ten aanzien van een op grond van artikel 3 aangewezen plaats die voor de opslag is gebruikt en wellicht op dat moment nog in gebruik is.

De Afdeling begrijpt dat het voorgestelde artikel 3 bedoeld is als tijdelijke noodoplossing en daarom bewust eenvoudig is gehouden. De Afdeling betwijfelt echter of de beoogde noodoplossing, zoals thans geregeld, effectief en uitvoerbaar zal zijn.

De Afdeling adviseert om het voorstel in het licht van het voorgaande aan te passen.

De initiatiefnemers nemen het advies van de Afdeling over om in het wetsvoorstel te regelen welke Minister bevoegd is tot vaststelling van de in artikel 3 bedoelde ministeriële regeling. Dit zal in de eerder genoemde nota van wijziging worden geregeld.

De initiatiefnemers hebben de voorwaarden, waaronder grond en baggerspecie naar een plaats per regio opgeslagen mogen worden, bewust opengelaten. Het valt onder de discretionaire bevoegdheid van de Minister om hier nadere invulling aan te geven. De afwegingen en voorwaarden kunnen immers per regio verschillen. Hiervoor is nu in het wetsvoorstel ook een grondslag opgenomen. De initiatiefnemers vertrouwen erop dat de in artikel 3 bedoelde ministeriële regeling binnen een week tot stand kan komen.

4. Overgangsrecht

Het voorgestelde artikel 5 bepaalt dat een aanvraag om vergunning op grond van artikel 2.7, of hoofdstuk 3 van de Wet natuurbescherming waarop nog niet is beslist op het moment dat deze in werking treedt, wordt gezien als een melding als bedoeld in artikel 1, onderdeel b. Volgens de toelichting wordt hiermee beoogd om ten tijde van de inwerkingtreding van de wet in behandeling zijnde aanvragen om vergunning aan te merken als een melding.

De Afdeling merkt op dat de werkingsduur van het wetsvoorstel is beperkt tot een half jaar. Dat betekent dat na die periode de voorgestelde maatregelen niet meer van kracht zijn en de vergunningplicht uit de Wet natuurbescherming weer zal gelden. Dit roept de vraag op of een aanvraag om vergunning krachtens de Wet natuurbescherming zoals die ten tijde van de inwerkingtreding bij een bestuursorgaan in behandeling was, herleeft of dat de aanvrager gehouden is een nieuwe aanvraag te doen. De wettekst en de toelichting zijn op dit punt onvoldoende duidelijk. Ook rijst de vraag wat de consequenties zijn van herleving van de vergunningplicht na een half jaar voor projecten die na inwerkingtreding van de wet zonder vergunning zijn gestart.

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel en de toelichting op dit punt aan te passen.

Overgangsrecht is in het wetsvoorstel opgenomen. Zolang de wet van kracht is, geldt een meldplicht in plaats van een vergunningplicht. Alle in artikel 1 bedoelde meldingen worden na het vervallen van de wet aangemerkt als verleende vergunningen. De initiatiefnemers benadrukken dat voor aanvragen die na het vervallen van de wet bij het bevoegd gezag worden ingediend, de vergunningplicht onverkort geldt. Ook dit punt wordt in de nota van wijziging geregeld.

5. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De initiatiefnemers nemen het advies van de Afdeling over om in artikel 1 en 5 de zinsnede «of hoofdstuk 3» te schrappen. Voor de overige adviezen in de redactionele bijlage verwijzen zij naar bovenstaande reactie.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het initiatiefwetsvoorstel en adviseert om het voorstel niet in behandeling te nemen, tenzij het is aangepast.

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

De initiatiefnemers,
Kops
Graus
Van Aalst

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W11.19.0358/IV

- Verduidelijk in het wetsvoorstel wat als regio in de zin van artikel 3 heeft te gelden.
- Regel in het wetsvoorstel welke Minister bevoegd is tot vaststelling van de in artikel 3 bedoelde ministeriële regeling.
- In artikel 1 en 5 de zinsnede «of hoofdstuk 3» schrappen. Hoofdstuk 3 van de Wet natuurbescherming bevat bepalingen over de bescherming van soorten, schadebestrijding, overlastbestrijding en faunabeheer, de jacht, het gebruik van middelen voor het vangen en doden van dieren, in het wild levende dieren en planten en de handel en het bezit van dieren en planten. Dit hoofdstuk kent geen vergunningvereiste.
- Definieer het in artikel 2, onder c, gebruikte begrip «megastallen».