



## **Besluit van de Minister voor Natuur en Stikstof, van 7 februari 2023, nr. WJZ/ 26322531 tot instelling van de Commissie schadevergoeding PAS-melders**

De Minister voor Natuur en Stikstof, handelende in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad;

Gelet op artikel 2, eerste lid, van de Wet vergoedingen adviescolleges en commissies;

Besluit:

### **Artikel 1. Begripsbepalingen**

In dit besluit wordt verstaan onder:

- *commissie*: commissie als bedoeld in artikel 2;
- *minister*: Minister voor Natuur en Stikstof;
- *ministerie*: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit;
- *PAS-melder*: degene die een project heeft gerealiseerd waarvoor een melding is gedaan op grond van artikel 8 van de Regeling programmatische aanpak stikstof zoals dat luidde tot 1 januari 2017 of artikel 2.7 van de Regeling natuurbescherming zoals dat luidde op 28 mei 2019.

### **Artikel 2. Instelling**

Er is een Commissie schadevergoeding PAS-melders.

### **Artikel 3. Taak**

1. De commissie heeft tot taak de minister te adviseren over de toekenning van schadevergoeding in elk individueel geval waarin de minister daarom wordt verzocht door een PAS-melder.
2. De commissie baseert haar advies op het geldende recht, in het bijzonder het aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht.
3. Een verzoek om schadevergoeding wordt door de minister niet aan de commissie voorgelegd indien:
  - a. een vordering tot vergoeding van de betreffende schade aanhangig is bij de burgerlijke rechter; of
  - b. de burgerlijke rechter uitspraak heeft gedaan over een vordering tot vergoeding van de betreffende schade.

### **Artikel 4. Samenstelling, benoeming en ontslag**

1. De commissie bestaat uit een voorzitter, tevens lid, en ten minste twee andere leden.
2. De leden van de commissie worden benoemd door de minister.
3. Benoeming vindt plaats voor een periode van ten hoogste drie jaar. De leden kunnen worden herbenoemd voor ten hoogste eenzelfde periode.
4. De leden van de commissie zijn onpartijdig en hun benoeming vindt plaats op grond van de deskundigheid en onpartijdigheid die nodig is voor de uitoefening van de taak van de commissie.
5. De voorzitter en de overige leden kunnen op eigen verzoek of wegens ongeschiktheid, onbekwaamheid of op andere zwaarwegende gronden gelegen in de persoon van de betrokkene worden geschorst en ontslagen door de minister.

### **Artikel 5. Werkwijze**

1. De voorzitter en de andere leden van de commissie hebben zitting op persoonlijke titel en oefenen hun functie uit zonder last of ruggespraak.



2. De commissie stelt haar eigen werkwijze vast en maakt deze werkwijze evenals de voor de behandeling van schadevergoeding gevolgde procedure openbaar.

#### **Artikel 6. Huisvesting en secretariaat**

1. De minister stelt huisvesting ter beschikking aan de commissie.
2. De minister voorziet in het secretariaat van de commissie.
3. Het secretariaat is voor de uitvoering van zijn taak uitsluitend verantwoording schuldig aan de commissie.
4. Aan het secretariaat kunnen medewerkers worden toegevoegd.
5. De commissie kan zich laten bijstaan door deskundigen.

#### **Artikel 7. Vergoeding**

1. Aan de leden van de commissie wordt een vaste vergoeding per maand toegekend, waarbij de salarisschaal wordt vastgesteld op de volgende schaal en trede van bijlage B van de laatst afgesloten CAO rijk:
  - a. voor de voorzitter: schaal 18, trede 10;
  - b. voor de overige leden: schaal 16, trede 10.
2. In een besluit tot benoeming van een lid van de commissie wordt de arbeidsduurfactor voor de vergoeding vastgesteld.

#### **Artikel 8. Archiefbescheiden**

1. Het beheer van de bescheiden betreffende de werkzaamheden van de commissie geschiedt op overeenkomstige wijze als bij het ministerie.
2. De commissie draagt na haar opheffing of, zo de omstandigheden daartoe eerder aanleiding geven, zoveel eerder, de bescheiden betreffende haar werkzaamheden over aan het archief van het ministerie.

#### **Artikel 9. Inwerkingtreding**

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin het wordt geplaatst.

#### **Artikel 10. Citeertitel**

Dit besluit wordt aangehaald als: Instellingsbesluit Commissie schadevergoeding PAS-melders.

Dit besluit zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

*'s-Gravenhage, 7 februari 2023*

*De Minister voor Natuur en Stikstof,  
C. van der Wal-Zeggelink*



## TOELICHTING

### 1. Inleiding

In mijn brief aan de Tweede Kamer van 23 december 2022<sup>1</sup> heb ik de instelling aangekondigd van een onafhankelijke commissie om schadeclaims van de zogenoemde PAS-melders te beoordelen en mij daarover te adviseren. Het onderhavige besluit strekt tot instelling van deze commissie: de Commissie schadevergoeding PAS-melders. In het navolgende wordt nader ingegaan op de achtergrond en inhoud van het instellingsbesluit.

### 2. Achtergrond

In haar uitspraak van 29 mei 2019<sup>2</sup> heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State kort gezegd geoordeeld dat het programma aanpak stikstof 2015-2021 (hierna: PAS) niet voldoende waarborgen bood voor natuurbehoud en -herstel in de Natura 2000-gebieden om toestemmingverlening op te kunnen baseren. Ook de aan het PAS verbonden vrijstelling voor kleine deposities op Natura 2000-gebieden werd onverbindend verklaard. Het betrof een vrijstelling van de verplichting om een natuurvergunning te hebben.<sup>3</sup> Deze vrijstelling gold voor projecten die op geen enkel Natura 2000-gebied een hogere depositie veroorzaakten dan de grenswaarde voor kleine deposities. Door de onverbindendverklaring van de vrijstelling kunnen projecten die zijn gestart of uitgebreid tijdens de geldingsduur van de vrijstelling en voldeden aan de voorwaarden alsnog vergunningplichtig zijn op grond van de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb). Dat is het geval als zij significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied kunnen veroorzaken als gevolg van stikstofdepositie. Initiatiefnemers van deze projecten zijn daardoor in grote onzekerheid komen te verkeren.

Om aan deze onzekerheid een einde te maken is in artikel 1.13a van de Wnb de verplichting opgenomen voor de Minister voor Natuur en Stikstof<sup>4</sup> om in het belang van de rechtszekerheid tezamen met gedeputeerde staten van de provincies zorg te dragen voor het legaliseren van de projecten die onder de reikwijdte van de vrijstelling vielen. De legalisering vindt voor PAS-melders momenteel plaats op basis van een op 28 februari 2022 vastgesteld legalisatieprogramma.<sup>5</sup> Bij PAS-melders gaat het om initiatiefnemers van projecten die onder de reikwijdte van de vrijstelling vielen waarvoor een meldingsplicht gold. De legalisatie van de projecten van PAS-melders vergt tijd en de PAS-melders ondervinden daarvan de gevolgen. Rijk en provincies zijn zich daarvan bewust en hebben afgesproken dat er in de tijd tot legalisatie niet actief wordt gehandhaafd. Daarmee wordt bedoeld dat bevoegde instanties niet zelf het initiatief nemen om te handhaven. In verschillende provincies zijn evenwel handhavingsverzoeken ingediend ten aanzien van PAS-melders en door enkele rechtbanken zijn uitspraken gedaan die hebben geleid tot daadwerkelijke handhaving.

In het bijzonder bij handhaving kan zich schade bij PAS-melders manifesteren, maar ook los van handhaving kunnen zij schade ondervinden. Het uitvaardigen van onverbindende wetgeving is in beginsel onrechtmatig en als het gaat om nationale wet- en regelgeving kan dat leiden tot aansprakelijkheid van de Staat voor daardoor ontstane schade.<sup>6</sup> In dit geval dus schade die PAS-melders lijden als gevolg van de onverbindendverklaring van de vrijstelling voor kleine deposities. In reactie op de situatie waarin de PAS-melders zich bevinden, heb ik in mijn brief aan de Tweede Kamer van 25 november 2022 al aangekondigd dat schade waar de Staat voor aansprakelijk is wordt vergoed en heb ik een schadeloket aangekondigd waar verzoeken tot schadevergoeding kunnen worden ingediend voor de vermeende schade.<sup>7</sup>

In hoeverre de Staat daadwerkelijk voor de schade aansprakelijk is, valt op voorhand in het algemeen niet vast te stellen. Dat zal per geval moeten worden beoordeeld en is afhankelijk van de verschillende vereisten voor schadeloosheid bij onrechtmatige daad. De Commissie schadevergoeding PAS-melders wordt ingesteld om de claims te beoordelen en mij over de afhandeling daarvan te adviseren.

<sup>1</sup> Kamerstuk 2022Z26379.

<sup>2</sup> ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603.

<sup>3</sup> Vergunningplicht: artikel 19d Natuurbeschermingswet 1998 en sinds 1 januari 2017 artikel 2.7 Wet natuurbescherming. Vrijstelling: artikel 2 Besluit grenswaarden programmatische aanpak stikstof en sinds 1 januari 2017 artikel 2.12 Besluit natuurbescherming.

<sup>4</sup> In de wet is deze verplichting belegd bij de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Na de formatie van het kabinet is dit onderwerp bij de Minister voor Natuur en Stikstof belegd.

<sup>5</sup> *Stcrt.* 2022, 5720.

<sup>6</sup> Zie HR 9 mei 1986, NJ 1987/252 (Staat/Van Gelder) en HR 18 september 2015, NJ 2016/166.

<sup>7</sup> Kamerstuk 2022/23 34 682, nr. 108.



### 3. De Commissie schadevergoeding PAS-melders

#### Taak

De commissie wordt ingesteld om een onafhankelijke en transparante afhandeling van de schadeclaims te waarborgen. Daarmee kan de afhandeling van de schadeclaims meer draagvlak krijgen. De commissie heeft als taak (artikel 3, eerste lid) om de Minister voor Natuur en Stikstof te adviseren over de schadeplichtigheid van de Staat en over de (eventuele) toekenning van een schadevergoeding en de hoogte daarvan in elk individueel geval waarin een PAS-melder de minister om schadevergoeding vraagt. De minister besluit op basis van het advies van de commissie over de uit te keren vergoeding.

Bij de advisering dient de commissie het geldende aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht tot uitgangspunt te nemen (artikel 3, tweede lid). De commissie wordt gevraagd te adviseren over welke schadevergoedingsplicht strikt volgt uit de wetgeving en jurisprudentie. Die striktheid is noodzakelijk om overcompensatie te voorkomen. Overcompensatie wordt namelijk gezien als onrechtmatige staatssteun in de zin van de artikelen 107 e.v. van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Onrechtmatige staatssteun moet worden teruggevorderd bij de ontvanger (PAS-melder).

#### Welke claims worden aan de commissie voorgelegd?

In artikel 3, derde lid, zijn twee redenen genoemd waarom een verzoek tot schadevergoeding niet aan de commissie wordt voorgelegd. Deze redenen beperken zich tot die gevallen waarin de schade al onderdeel is (geweest) van een juridische procedure.

Een andere beperking volgt uit de taak van de commissie. De taak van de commissie is immers beperkt tot het beoordelen van verzoeken tot vergoeding van schade van PAS-melders. Het gaat dan dus om schade die het gevolg is van de onverbindendverklaring van de aan het PAS verbonden vrijstelling voor kleine deposities. In het besluit is nader gespecificeerd wat PAS-melders zijn (artikel 1). Bij het adviseren over de toekenning van schadevergoeding moet de commissie beoordelen of sprake is van een (terechte) PAS-melding. En uiteraard moet de commissie beoordelen of sprake is van schade die door het vervallen van de PAS-vrijstelling is ontstaan en vervolgens in hoeverre de Staat daarvoor aansprakelijk kan worden gehouden. Dat van de vijf cumulatieve vereisten ex art. 6:162 BW aan één daarvan (onrechtmatigheid) in beginsel is voldaan, betekent dat naar verwachting de focus van de beoordeling per geval zal liggen op de vraag of ook aan de overige vereisten is voldaan, te weten schade, causaliteit, relativiteit en toerekenbaarheid.

Voor het indienen van een verzoek om schadevergoeding is niet relevant of sprake is van handhaving. Ook bij PAS-melders waarvoor geen handhavingsverzoek is ingediend zou schade zich kunnen voordoen. In beginsel kan elke PAS-melder die door het onverbindend verklaren van de PAS-vrijstelling schade ondervindt, een verzoek tot schadevergoeding indienen. Schade die het gevolg is van andere besluiten, zoals bijvoorbeeld een eventuele last onder dwangsom in een handhavingprocedure, hoort hier niet bij.

Een eventuele schadevergoeding kan mogelijk een effect hebben op de aanspraak die een PAS-melder kan doen op het legalisatieprogramma. Dit hangt af van waar de schade waarvoor een vergoeding wordt gevraagd precies op ziet. Zou dit geen consequenties hebben voor het legalisatieprogramma, dan zou, indien een PAS-melder eerst een schadevergoeding ontvangt en daarna alsnog een vergunning via het legalisatieprogramma, de schadevergoeding of een deel daarvan alsnog als staatssteun kunnen worden aangemerkt.

#### Werkwijze van de commissie

Verzoeken tot schadevergoeding kunnen worden ingediend bij de Minister voor Natuur en Stikstof via het schadeloket PAS-meldingen.<sup>8</sup> Deze verzoeken worden zonder voorafgaande inhoudelijke beoordeling door de minister ter advies voorgelegd aan de commissie.

De commissie stelt haar eigen werkwijze en procedure vast (artikel 5). In die werkwijze kan de commissie duidelijkheid geven over bijvoorbeeld:

- de behandeltermijn van de claims;
- een behandelprocedure van de schadeclaims en de documentatie die noodzakelijk is voor het behandelen van de claims;

<sup>8</sup> <https://www.aanpakstikstof.nl/vergunningverlening/pas-meldingen/schadevergoeding-pasmeldingen>.



- de geldende uitgangspunten van het aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht, die de commissie zal toepassen bij haar advisering;
- de werkwijze met betrekking tot de vergaderingen en besluitvorming van de commissie.

Met het oog op transparantie over de werkwijze van de commissie maakt zij haar werkwijze openbaar. Hiervoor zal een webpagina worden ingericht, waar ondernemers ook terecht kunnen voor informatie. Het Ministerie van LNV zal in deze webpagina voorzien. Het publiceren van de werkwijze kan bijdragen aan het scheppen van realistische verwachtingen bij PAS-melders die een verzoek om schadevergoeding hebben ingediend of dat overwegen en ondersteunt PAS-melders bij het indienen van een volledig verzoek om schadevergoeding. Uitgangspunt blijft wel dat eisers zelf verantwoordelijk zijn voor het onderbouwen van de door hen geleden schade en voor de daarvoor gestelde aansprakelijkheid van de Staat.

De PAS-melder zal bij het indienen van de schadeclaim een aantal gegevens moeten aanleveren. Het is de verantwoordelijkheid van de PAS-melder om een verzoek tot schadevergoeding te onderbouwen met de benodigde gegevens. In haar werkwijze kan de commissie specificeren welke informatie ingediend moet worden voor een ordentelijke afhandeling van de claim. Eventueel kunnen aanvullende gegevens worden opgevraagd bij een PAS-melder, als naar het oordeel van de commissie de gegevens onvoldoende aangrijpingspunten bieden voor de beoordeling van de (omvang van de) schade tot vergoeding waarvoor de Staat aansprakelijk kan worden gehouden.

#### Instelling en samenstelling van de commissie en haar ondersteuning

De leden van de commissie worden met een nader besluit door de Minister voor Natuur en Stikstof benoemd. Uit artikel 4 volgt dat de commissie bestaat uit ten minste drie leden, waarvan één voorzitter. De leden van de commissie worden voor drie jaar benoemd. Dit wordt gedaan met inachtneming van de looptijd van het legalisatieprogramma PAS-meldingen (dat loopt tot 1 februari 2025) en de mogelijkheid dat ook na het aflopen van het programma er nog schadeclaims worden ingediend. Eventueel kunnen er leden worden herbenoemd, mocht dat nodig zijn. Artikel 4 laat daarnaast de mogelijkheid om nieuwe leden aan de commissie toe te voegen. Dat maakt het ook mogelijk om flexibel in te spelen op de omvang van de werkzaamheden.

Om de onpartijdigheid en onafhankelijkheid te borgen wordt in artikel 4, vierde lid benadrukt dat de leden van de commissie geacht worden onpartijdig en deskundig te zijn en in artikel 5, eerste lid dat de leden zonder last of ruggespraak kunnen adviseren. Dat betekent bijvoorbeeld dat de leden geen eigen belang mogen hebben bij de dossiers of vergelijkbare gevallen. Bij het selecteren van leden van de commissie wordt in ieder geval gezocht naar deskundigheid op het gebied van civiel recht (aansprakelijkheidsrecht) en financiële en bedrijfseconomische deskundigheid, en mogelijk ook meer omgevingsrechtelijke deskundigheid (specifiek natuurwetgeving).

De minister stelt huisvesting voor de commissie ter beschikking. De commissie wordt ondersteund door een secretariaat waarvoor door de minister personeel ter beschikking wordt gesteld. Het feit dat het personeel door de minister ter beschikking wordt gesteld laat onverlet dat het personeel voor zijn werkzaamheden alleen verantwoording schuldig is aan de commissie. Hiermee wordt de onafhankelijkheid van het personeel van het secretariaat geborgd. Indien de commissie dat nodig acht, kunnen er deskundigen worden ingeschakeld. Zo is het denkbaar dat de commissie voor de beoordeling van een verzoek tot schadevergoeding de deskundigheid nodig kan hebben van een taxateur.

#### Wat gebeurt er met de adviezen

De schadeclaims van de PAS-melders worden beoordeeld door de commissie en zij brengt daarover advies uit aan de Minister voor Natuur en Stikstof. De commissie doet dit advies, en de daaraan ten grondslag liggende documenten, niet alleen toekomen aan de minister, maar ook aan de indiener van de schadeclaim. De minister zal vervolgens binnen enkele weken besluiten over de toekenning van schadevergoeding. Uitgangspunt is dat het advies van de commissie wordt overgenomen en de geadviseerde schade wordt vergoed. De minister blijft echter bevoegd om gemotiveerd van het advies van de commissie af te wijken, bijvoorbeeld indien de geadviseerde schadevergoeding tot overcompensatie en dus tot onrechtmatige staatssteun zou leiden.

Het is mogelijk dat een PAS-melder het niet eens is met de beslissing die de minister inzake de toekenning van schadevergoeding neemt naar aanleiding van het advies de commissie. Het staat een PAS-melder altijd vrij zijn verzoek tot schadevergoeding voor te leggen aan de burgerlijke rechter.

*De Minister voor Natuur en Stikstof,  
C. van der Wal-Zeggelink*