

Vergaderjaar 2002–2003

25 448

Structuurverandering varkenshouderij

Nr. 51

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN LANDBOUW, NATUUR- BEHEER EN VISSERIJ

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 oktober 2002

Bij brief van 8 oktober jl., kenmerk 60-02-LNV, verzocht de vaste commissie voor LNV om een reactie van de minister van LNV op de motie van het lid Koopmans c.s. (Kamerstukken II 2001/02, 25 448, nr. 47). In antwoord daarop bericht ik u als volgt.

De aangehaalde motie betreft mogelijke resterende hardheidsgevallen die het gevolg zijn van de berekeningswijze van het varkensrecht overeenkomstig de Wet herstructurering varkenshouderij (Whv). In de motie wordt de regering verzocht een onafhankelijke commissie in te stellen die de resterende bekende gevallen individueel zal beoordelen, op grond waarvan een definitieve vaststelling van de varkensrechten zal plaatsvinden.

In het licht van de gedachtewisseling die over dit onderwerp met Uw Kamer heeft plaatsgevonden, neem ik aan dat met de «resterende bekende gevallen» bedoeld worden de dossiers die de Kamer en LTO-Nederland eind 2000 aan het ministerie hebben voorgelegd. Dat gebeurde nadat de toenmalige minister van LNV had aangegeven weliswaar niet bereid te zijn aanvullende voorzieningen in het Besluit hardheidsgevallen herstructurering varkenshouderij te treffen, maar bij de daartoe overgelegde dossiers wel nogmaals te willen bezien of de feiten juist zijn gewogen en het bestaande wettelijke kader juist is geïnterpreteerd. Binnen de daarvoor afgesproken termijn zijn destijds 170 dossiers overgelegd, daarbuiten 43. Over de herbeoordeling is de Kamer gerapporteerd bij brief van 18 juni 2001 (Kamerstukken II 2000/01, 25 448, nr. 42). Gegeven de in de brief aangekondigde interpretatiewijziging, het Besluit van 27 augustus 2002 houdende wijziging van het Besluit hardheidsgevallen herstructurering varkenshouderij naar aanleiding van het recente advies van de Commissie van Wijzen (Stb. 465) en de uitkomst van bezwaar- en beroepsprocedures, zullen er naar de huidige inzichten van de 213 dossiers naar schatting hooguit 65 dossiers resteren die niet voor een nadere voorziening in aanmerking komen.

Over de motie wil ik het volgende opmerken.

Om te beginnen wil ik nadrukkelijk aangeven dat ik de gedachte achter de motie goed versta en dat de beweegredenen van de ondertekenaars op mijn sympathie kunnen rekenen. De gedachte is kennelijk dat er een overzichtelijke en beperkte groep resteert van bij naam en toenaam bekende varkenshouders, die zich – terecht of niet – zeer onbillijk behandeld voelen door de wijze waarop hun varkensrecht wordt berekend. Vaak zijn deze varkenshouders van mening dat er niet goed naar hun specifieke situatie is gekeken. Juist gegeven de beperkte omvang en de afbakening van de groep, zou – zo is kennelijk de overweging van de ondertekenaars van de motie – een herbeoordeling van de dossiers van deze varkenshouders door iets meer op afstand van beleid en uitvoering staande wijze mannen of vrouwen tot de mogelijkheden moeten behoren. De overheid zou in daartoe aangewezen situaties vervolgens haar verantwoordelijkheid moeten nemen en een nadere voorziening moeten treffen als onverhoopt nog sprake zou zijn van onbillijkheden van overwegende aard. In de motie wordt deze voorziening in de vorm van een afwijkende bepaling van het varkensrecht voor de betrokken individuele gevallen gevraagd.

Mocht er inderdaad sprake zijn van een duidelijk afgebakende, kleine groep die zich onderscheidt van andere varkenshouders en mocht er bovendien uit juridisch oogpunt ruimte zijn voor het treffen van voorzieningen in individuele gevallen, dan zouden enkele van de eerder tegen de motie aangevoerde bezwaren – zoals de duur van het traject, de uitvoeringslasten en problemen bij de handhaving van de Whv – in de praktijk wellicht minder ernstig kunnen uitpakken dan gedacht. Daarom heb ik nog eens zorgvuldig gekeken of beide premissen houdbaar zijn. Daarbij heb ik tevens advies van de Landsadvocaat ingewonnen. Dat advies is bijgevoegd.¹

De premisse van een beperkte en afgebakende groep is naar mijn overtuiging niet goed houdbaar. Er zullen meer varkenshouders dan de «bekende gevallen» in de hiervoor bedoelde zin zijn die voor een herbeoordeling en een eventuele aanvullende voorziening in aanmerking zullen willen komen. De zogenoemde «bekende gevallen» hebben zich destijds tegen een heel specifieke achtergrond bij Uw Kamer en LTO-Nederland gemeld, namelijk voor een herbeoordeling van de feiten en van de wijze van rechtstoepassing zonder dat sprake was van de mogelijkheid van een aanvullende voorziening in de zin van een afwijkende bepaling van het varkensrecht. Heel wel denkbaar is dat varkenshouders om die reden van overlegging van hun dossier hebben afgezien. Als wordt gekeken naar het aantal briefschrijvers dat na invoering van de Whv onvrede over de uitwerking van die wet ten aanzien van hun bedrijf tot uitdrukking heeft gebracht – circa 10 000 – en als tevens in aanmerking wordt genomen dat de ervaring bij de eerdere wijziging van het Besluit hardheidsgevallen herstructurering varkenshouderij en bij de eerdergenoemde interpretatiewijziging heeft geleerd dat zich steeds vele varkenshouders hebben gemeld die niet bij Uw Kamer of LTO-Nederland als hardheidsdossier bekend stonden, moet er rekening mee worden gehouden dat er ook vele belanghebbenden zijn buiten de «bekende gevallen». Deze zullen uit een oogpunt van rechtsgelijkheid net als de «bekende gevallen» een beroep moeten kunnen doen op de door de overheid ingestelde onafhankelijke commissie met het oog op een herbeoordeling en op eventuele aanvullende voorzieningen. De Landsadvocaat bevestigt dit. Ook de tweede premisse blijkt bij nader onderzoek niet houdbaar te zijn: de Whv biedt geen ruimte voor een afwijkende bepaling van het varkensrecht in individuele gevallen. Artikel 25 van die wet en de parlementaire geschiedenis wijzen uit dat alleen in een afwijkende bepaling van het varkensrecht kan worden voorzien bij algemene maatregel van bestuur

¹ In dat advies is overigens nog sprake van 150 resterende, bekende gevallen, welk getal eerder in dit verband als schatting is genoemd. Blijkens een nadere analyse is een aantal van 65 meer op zijn plaats. Voor het betoog van de Landsadvocaat en de daaraan verbonden conclusies is het exacte aantal echter niet relevant. Het advies is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

voor algemene categorieën van gevallen waarvoor alle varkenshouders die aan de voorwaarden voldoen zich moeten kunnen aanmelden. Ook de Landsadvocaat komt in zijn advies tot deze conclusie.

Een en ander betekent dat uitvoering van de motie een herbeoordelings-traject over de gehele breedte met zich zou brengen, waarin alle varkenshouders kunnen participeren. Mocht in individuele gevallen onverhoopt blijken dat zich inderdaad overwegende onbillijkheden voordoen, dan kan alleen in een afwijkende wijze van bepaling van het varkensrecht worden voorzien als die gevallen door objectivering en abstrahering van de specifieke omstandigheden van het geval worden vertaald naar een nieuwe categorie in het Besluit hardheidsgevallen; een categorie waarvoor alle varkenshouders die aan de voorwaarden denken te voldoen zich kunnen aanmelden. De reductie van de uitvoeringslasten met 40% komt hierdoor onder druk te staan.

Wat voor mij bij de beoordeling van de motie echter van doorslaggevende betekenis is, is dat rekening moet worden gehouden met een dermate langdurig traject vooraleer de eventuele voorzieningen in de vorm van een hoger varkensrecht zijn geëffectueerd, dat het de vraag is of de betrokken varkenshouders daar nog wel baat bij hebben. De Whv expireert immers op 1-1-2005. Voor de betrokken varkenshouders is het waarschijnlijk aantrekkelijker om te bezien of het arrest van de Hoge Raad van 16 november 2001 in de zaak van de Nederlandse Vakbond Varkenshouders c.s. tegen de Staat met betrekking tot de Whv voor hen aanknopingspunten biedt. Blijkens dat arrest kan een individuele varkenshouder aanspraak maken op financiële compensatie als hij door de berekeningswijze van zijn varkensrecht in vergelijking met andere varkenshouders een individuele en buitensporige last («individual and excessive burdens») te dragen heeft gekregen. Bij gebreke van een adequate compensatie kan de overheid gehouden zijn de Whv ten aanzien van de betrokken varkenshouder buiten toepassing te laten. De civiele rechter is bij uitstek aangewezen om hierover een oordeel te vellen.

Als de standsorganisaties die de belangen van de betrokken varkenshouders behartigen stappen zetten om duidelijkheid over de juridische positie van deze varkenshouders in dergelijke civiele procedures te bespoedigen, ben ik bereid daaraan mee te werken. Uitvoering van de motie in de gevraagde zin is evenwel juridisch niet mogelijk en een traject waarbij een meer generieke benadering wordt gevolgd is – buiten andere bezwaren – niet dienstig voor de betrokken varkenshouders.

De Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,
B. J. Odink