

Vergaderjaar 1997–1998

25 746

Regels inzake een stelsel van varkensrechten en een heffing ter zake van het houden van varkens (Wet herstructurering varkenshouderij)

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 23 oktober 1997 en het nader rapport d.d. 14 november 1997, aangeboden aan de Koningin door de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 15 september 1997, no. 97.004457, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende regels inzake een stelsel van varkensrechten en heffingen ter zake van het houden van varkens (Wet herstructurering varkenshouderij).

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 1 oktober 1997, kenmerk 97.004457, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 23 oktober 1997, No. W11.97.0586, bied ik U hierbij aan.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met zijn opmerkingen rekening zal zijn gehouden.

1. Uit hoofdstuk 5 van de memorie van toelichting blijkt dat de maatregelen die het hart vormen van het wetsvoorstel, de maximering van het aantal varkens en de generieke korting van 25%, met name zijn ingegeven door milieu-, gezondheids- en welzijnsoverwegingen. Zij staan, zo stelt de toelichting, als zodanig dan ook los van markteconomische motieven. In de brief van de minister van 10 juli 1997 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (kamerstukken II 1996/97, 25 448, nr. 1) wordt gesteld dat de problemen met betrekking tot milieu, dierenwelzijn, diergezondheidszorg en ruimtelijke kwaliteit op een aantal punten minder ernstig zijn op bedrijven in gebieden met een lage concentratie van varkensbedrijven. Deze mededeling heeft bij de Raad van State in de eerste plaats de vraag doen rijzen waarom niet gekozen is voor een systeem waarbij de maximering van het aantal varkens en de hoogte van de korting worden afgestemd op de varkensdichtheid in een gebied. Voorts vraagt de Raad zich af of de bedoelde problemen in de niet-concentratiegebieden niet van zo geringe omvang zijn dat bezwaarlijk kan worden gesproken van maatregelen die in het licht van de hiervoor genoemde doelstellingen noodzakelijk zijn en uit dien hoofde kunnen worden gerechtvaardigd. Dan zouden immers de maximeringsmaatregel en de kortingsmaatregel mogelijk primair moeten worden aange-

¹ De tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

merkt als maatregelen van markteconomische aard. In dat geval wil de Raad wijzen op het risico dat met de meergenoemde maatregelen in de niet-concentratiegebieden de marktordening voor varkensvlees (ingesteld bij Verordening (EEG) nr. 2759/75) wordt doorkruist. Het college adviseert aan de hiervoor genoemde aspecten nader aandacht te besteden in de memorie van toelichting.

De opmerkingen van de Raad worden hierna besproken.

1. De opvatting van de Raad komt er op neer dat indien bedrijven in veel mindere mate bijdragen aan de problematiek van de varkenssector die de aanleiding vormt voor de maximering en vermindering in omvang van de varkensstapel, een onverkorte toepassing van deze maatregelen moeilijker kan worden gerechtvaardigd. Het kabinet is het met deze opvatting eens en heeft gemeend dat er aanleiding bestaat om het in de brief van 10 juli 1997 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer (kamerstukken II 1996/97, 25 448, nr. 1) neergelegde uitgangspunt van een gelijke verkleining van de varkensstapel voor alle bedrijven te nuanceren en in artikel 21 van het wetsvoorstel te voorzien in een gedifferentieerde benadering. Het kabinet meent evenwel dat bij een dergelijke differentiatie, gelet op de specifieke doelstellingen van de hier aan de orde zijnde maatregelen, niet het feit of een bedrijf is gelegen binnen of buiten een gebied met een hoge veedichtheid het doorslaggevend criterium moet zijn, maar de mate waarin een bedrijf aan de problematiek bijdraagt, onderscheidenlijk waarin de problematiek zich op het bedrijf voordoet; in verband met de opmerkingen van de Raad is in paragraaf 1 van hoofdstuk 2 van de memorie van toelichting meer uitvoerig op de doelstellingen van de onderscheiden maatregelen ingegaan. De ligging in een niet-concentratiegebied betekent niet dat een varkensbedrijf al zou voldoen aan de eisen die daaraan feitelijk uit een oogpunt van dierenwelzijn zouden moeten worden gesteld. Evenmin kan ten algemene worden gezegd dat dergelijke bedrijven niet bijdragen aan het landelijke mestoverschot; in de niet-concentratiegebieden zijn vele bedrijven met een mestoverschot gelegen, waarvan sommige erg omvangrijk en intensief zijn. Voorts kunnen ook buiten de concentratiegebieden gelegen varkensbedrijven door de aan deze bedrijven toe te rekenen ammoniakdepositie schade veroorzaken aan nabij gelegen natuurwaarden, onderscheidenlijk de achtergronddepositie in andere gebieden verhogen. Omgekeerd kan het zo zijn dat in de concentratiegebieden bedrijven zijn gelegen die uit een oogpunt van dierenwelzijn en milieu veel minder dan gemiddeld bijdragen aan de algehele problematiek van de varkenssector. Daarom heeft het kabinet gekozen voor een verhoging van het basisvarkensrecht, zoals dat in beginsel voor alle bedrijven geldt, voor bepaalde welomschreven categorieën van bedrijven die als voorloper op het vlak van dierenwelzijn of milieu kunnen worden beschouwd en voor grondgebonden bedrijven. Daarop wordt ingegaan in paragraaf 3 van hoofdstuk 2 van de memorie van toelichting, welke paragraaf naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad is aangevuld en verduidelijkt. Gelet op het feit dat met het stelsel van varkensrechten primair belangen van milieu, ruimtelijke kwaliteit en dierenwelzijn worden gediend, en het vooral de varkensheffing is die aangrijpt bij het veterinaire risico van bedrijven, is de volgorde van de verschillende belangen in de considerans van het wetsvoorstel gewijzigd.

2. Anders dan de regering (memorie van toelichting, Hoofdstuk 5, paragraaf 1) is de Raad van mening dat de voorgestelde maatregelen wel degelijk een belemmering vormen voor het in artikel 52 van het EG-Verdrag beschermde vrijheid van vestiging, al was dat alleen al omdat bij vestiging zal moeten worden voldaan aan een bezwarende voorwaarde (aankoop van varkensrechten). De Raad adviseert de toelichting aan te passen en daarbij in te gaan op de mogelijkheid dat die belemmering in dit geval rechtvaardiging vindt in de «rule of reason» (arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen van 30 november 1995, zaak 55/94, Gebhard (Jur. 95, 4165)).

3. In de memorie van toelichting (Hoofdstuk 5, paragraaf 1) wordt – naar de mening van de Raad terecht – opgemerkt dat de maximering van het aantal varkens en de korting de binnenlandse handel evenzeer treffen als de uitvoerhandel, zodat geen sprake is van een met artikel 34 van het EEG-Verdrag strijdige maatregel. In de daaropvolgende passage wordt

vervolgens – en naar de Raad meent ten overvloede – opgemerkt dat deze maatregelen op grond van artikel 36 van dat verdrag worden gerechtvaardigd, aangezien de ernst van de problematiek van de varkenssector op het vlak van diergezondheid, dierenwelzijn, milieu en ruimtelijke kwaliteit de maatregelen noodzakelijk maakt.

De Raad merkt op dat de diergezondheid wel, maar het dierenwelzijn, het milieu en de ruimtelijke kwaliteit in artikel 36 van het EG-Verdrag niet als rechtvaardigingsgronden worden genoemd en daaronder ook bezwaarlijk kunnen worden begrepen. Een rechtvaardiging op grond van de «rule of reason», waarin deze factoren wel een rol zouden kunnen spelen, is niet mogelijk bij discriminatoire maatregelen.

Het college adviseert derhalve deze passage als overbodig te schrappen dan wel aan te passen.

4. In de tweede alinea van paragraaf 1 van hoofdstuk 5 van de memorie van toelichting wordt voorts opgemerkt dat geen aanleiding bestaat te veronderstellen dat de generieke korting enig structureel nadelig effect zal hebben op de gemeenschappelijke prijzen voor varkensvlees of levende varkens dan wel op het systeem van invoerrechten en uitvoerrestituties. In dit verband wordt slechts in algemene zin verwezen naar gegevens van het Landbouw Economisch Instituut. Aangezien het hier gaat om een wezenlijk punt, beveelt de Raad aan meer in concreto aan te geven waarop deze stelling is gebaseerd.

5. Blijkens de memorie van toelichting (Hoofdstuk 5, paragraaf 1) zal het ontwerp aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen (hierna: Europese Commissie) worden gemeld op grond van richtlijn nr. 83/189/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 28 maart 1983 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften (PbEG L 109) (hierna: de richtlijn).

In de memorie van toelichting (Hoofdstuk 5, paragraaf 1) wordt in dit verband opgemerkt dat de Commissie van de Europese Gemeenschappen zal worden geconsulteerd over marktorderingsaspecten en de aspecten van het vrije handelsverkeer. Het wetsvoorstel zal tevens aan de Commissie worden voorgelegd ter goedkeuring van de daarin opgenomen steunmaatregel in de zin van artikel 92 van het EG-Verdrag, te weten de bestedingsrichting van de voorgestelde heffing, zoals uitgewerkt in het voorgestelde artikel 91a van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (GWWD). Hierover merkt de Raad het volgende op:

a. Teneinde de noodzaak van notificatie krachtens de richtlijn te kunnen beoordelen, verdient het aanbeveling in de nota van toelichting aan te geven welke bepalingen in het wetsvoorstel als technisch voorschrift in de zin van artikel 1, onder 9, van de richtlijn moeten worden aangemerkt.

b. De Raad gaat ervan uit dat het wetsvoorstel nogmaals aan hem voor advies zal worden voorgelegd, indien het oordeel van de Europese Commissie of van de lidstaten aanleiding geeft tot veranderingen van meer dan bijkomstige aard op een van de drie hiervoor genoemde punten, en dat de reacties van de Europese Commissie en van de lidstaten aan hem zullen worden toegezonden.

1/5. De opmerkingen van de Raad met betrekking tot paragraaf 1 van hoofdstuk 5 (thans hoofdstuk 6) van de memorie van toelichting in de punten 2 tot en met 5 van het advies zijn aanleiding geweest deze paragraaf opnieuw te redigeren. Daarbij wordt – ook in verband met punt 1 van het advies – veel uitvoeriger ingegaan op de verhouding van de voorgestane maatregelen tot Verordening (EEG) nr. 2795/75 van de Raad van 29 oktober 1975 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector varkensvlees (PbEG L 282). De noodzaak van de maatregelen in het licht van de verwezenlijking van de doelstellingen van richtlijn nr. 91/676/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (PbEG L 375) wordt veel uitvoeriger toegelicht, in het bijzonder in subparagraaf 1.3 van hoofdstuk 2 van de memorie van toelichting. In de considerans van het wetsvoorstel wordt thans tot uitdrukking gebracht dat de wet mede dient ter implementatie van die richtlijn. Overeenkomstig het advies van de Raad is de rechtvaardiging voor mogelijke belemmeringen voor de in artikel 52 van het EG-Verdrag

beschermde vrijheid van vestiging mede gemotiveerd op grond van de rule of reason (punt 2), is de passage met betrekking tot artikel 36 van het EG-Verdrag in relatie tot artikel 34 van het EG-Verdrag als overbodig geschrapt (punt 3), en is nader ingegaan op de effecten van de generieke korting op de gemeenschappelijke prijzen voor varkensvlees of levende varkens dan wel op het systeem van invoerrechten en uitvoerrestituties (punt 4). Wat betreft de notificatie overeenkomstig richtlijn nr. 83/189/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 28 maart 1983 betreffende een informatie-procedure op het gebied van normen en technische voorschriften (PbEG L 109) is naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad opnieuw nauwkeurig bezien of het wetsvoorstel normen en technische voorschriften in de zin van deze richtlijn bevat. De uitkomst van dit onderzoek is dat het wetsvoorstel geen bepalingen bevat waarvan op goede gronden kan worden betoogd dat deze als zodanige normen en technische voorschriften zijn aan te merken. Notificatie had derhalve achterwege kunnen blijven (punt 5, onder a). Indien in het wetsvoorstel veranderingen van meer dan bijkomstige aard worden doorgevoerd, zal het wetsvoorstel nogmaals voor advies aan de Raad worden voorgelegd (punt 5, onder b).

6. Ingevolge artikel 104 van de Grondwet worden belastingen van het Rijk geheven uit kracht van een wet en worden andere heffingen van het Rijk bij de wet geregeld. Tekst en toelichting van het wetsvoorstel gaan er – naar de mening van de Raad terecht – impliciet van uit dat de in het wetsvoorstel voorgestelde heffing moet worden aangemerkt als een «andere heffing» in de zin van genoemd Grondswetsartikel. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van dit artikel (meer in het bijzonder kamerstukken I 1980/81, 15 575, nr. 20) moet evenwel worden afgeleid dat de wetgever ook bij «andere heffingen» grote terughoudendheid dient te betrachten in het gebruik van de mogelijkheid tot delegatie. Die terughoudendheid brengt mee dat in ieder geval de essentialia van de heffing (de kring van belastingplichtigen, het belastbare feit en de tariefstructuur) in voldoende mate in de wet zelf moeten zijn geregeld. De grenzen, die deze ingevolge de Grondwet vereiste terughoudendheid aan de wetgever stelt, zijn naar het oordeel van de Raad overschreden in het voorgestelde artikel 91h GWWD, waarin de mogelijkheid om ook aan houders van andere diersoorten dan de diersoort varkens een soortgelijke heffing op te leggen wordt gedelegeerd aan de Kroon. Naar de mening van het college kan, wanneer deze mogelijkheid aan de Kroon wordt geboden, niet worden gesteld dat de kring van belastingplichtigen in voldoende mate in de wet is omschreven, ook al zijn de gevallen, waarin een dergelijke heffing kan worden opgelegd, wel nauwkeurig in de wet genoemd en is ook op de totstandkoming van de algemene maatregel van bestuur waarbij een heffing als in artikel 91h GWWD bedoeld, wordt ingevoerd, de in artikel 110 GWWD geregelde voorhangprocedure van toepassing. Omdat toch ook bij een uitbraak of acuut gevaar van een besmettelijke dierziekte bij een andere diersoort dan de diersoort varkens een spoedige en eenvoudige aan te passen regeling van een heffing tot bestrijding van de daaraan verbonden kosten mogelijk moet zijn, adviseert de Raad daarvoor naar analogie van de artikelen 10 en 11 van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 in het wetsvoorstel te voorzien in een delegatie van regelgevende bevoegdheid aan de Kroon, waarbij de vastgestelde algemene maatregel van bestuur binnen een in de wet aangegeven aantal maanden wordt gevolgd door toezending van een voorstel van wet tot goedkeuring van die maatregel aan de Staten-Generaal.

6. Aan het advies van de Raad is gevolg gegeven. In het wetsvoorstel is voorzien in de invoering van artikel 110a in de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren. In dit artikel wordt voorgeschreven dat binnen drie maanden na inwerkingtreding van een algemene maatregel van bestuur waarbij een heffing, gebaseerd op het voorgestelde artikel 91h van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren, wordt ingevoerd, aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal een voorstel van wet tot goedkeuring van die algemene maatregel van bestuur wordt gezonden. De desbetreffende procedure zal overigens ook van toepassing zijn op heffingen, te baseren op het voorgestelde artikel 92 van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren. In het licht van artikel 104 van de Grondwet is bij de toepassing van artikel 91h en de toepassing van artikel 92 immers sprake van dezelfde problematiek.

7. Het wetsvoorstel voorziet in een omzetting van een mestproductierecht voor varkens in een varkensrecht. Daartoe wordt als uitgangspunt genomen de feitelijke productie van varkensmest in de jaren 1996 of 1995. Dit betekent dat geen rekening wordt gehouden met het verschil tussen feitelijke mestproductie in een van die peiljaren en de omvang van het bestaande mestproductierecht voor varkens en kippen. Voorzover dit recht ook na de later daarin aangebrachte korting een grotere mestproductie toestaat dan de feitelijke productie in de peiljaren (de zogenaamde latente ruimte), wordt het meerdere ingevolge het in artikel 33, onderdeel C, voorgestelde artikel 55a, eerste lid, van de Meststoffenwet tenietgedaan.

Aangezien, zoals uit artikel 12 van de Wet verplaatsing mestproductie blijkt, een mestproductierecht een vermogensrecht is, zal het teniet doen van de latente mestproductieruimte voor varkens en kippen als het teniet doen van een overdraagbaar en dus op geld waardeerbaar vermogensrecht moeten worden aangemerkt. Ook indien in dit geval geen sprake is van een onteigening, brengen de redelijkheid en billijkheid naar de mening van het college mee dat in het wetsvoorstel een schadeloosstellingsregeling voor het vervallen van het latente mestproductierecht voor varkens en kippen wordt opgenomen.

7. De Raad is van mening dat redelijkheid en billijkheid meebrengen dat voor het tenietdoen van de latente ruimte binnen het mestproductierecht overeenkomstig het voorgestelde artikel 55a, eerste lid, van de Meststoffenwet – anders dan voor het feit dat het aantal varkens wordt gemaximeerd op 75% van het aantal dat gemiddeld in 1996 of 1995 werd gehouden – in het wetsvoorstel een schadeloosstellingsregeling wordt opgenomen. De Raad vindt dat daartoe aanleiding bestaat, nu naar zijn opvatting het mestproductierecht als vermogenrecht moet worden beschouwd en dit recht door het vervallen van de latente ruimte voor een deel teniet wordt gedaan. De Raad baseert zich niet op artikel 14, eerste lid, van de Grondwet, dat immers blijkens zijn geschiedenis uitsluitend ziet op onteigening van roerende of onroerende zaken en niet op het (deels) teniet doen van vermogensrechten. Ook artikel 14, derde lid, van de Grondwet brengt geen verplichting tot schadeloosstelling met zich: dat artikellid ziet op het geheel of ten dele tenietdoen van «eigendom» en stelt het recht op schadeloosstelling afhankelijk van een regeling bij of krachtens de wet. Het kabinet meent anders dan de Raad dat redelijkheid en billijkheid in casu geen aanleiding tot een schadeloosstelling geven. Ook al is zulks mogelijk het gevolg geweest van het verhandelbaar maken van mestproductierechten, het is nimmer de bedoeling geweest met de Wet verplaatsing mestproductie als zodanig een vermogensrecht te creëren. Het oogmerk is geweest om bedrijfsontwikkeling mogelijk te maken door het versoepelen van de met de Meststoffenwet geïntroduceerde productiebeperkingen ten aanzien van dierlijke meststoffen: het verbod tot uitbreiding van de productie van dierlijke meststoffen, neergelegd in artikel 14 van die wet, en het verbod tot verplaatsing van de mestproductie, neergelegd in artikel 16 van die wet. De productiebeperkingen, die op zichzelf een belangrijke beperking van het genot van zakelijke en subjectieve rechten betekenden en evenals de maatregel van het schrappen van latente ruimte aangrepen bij een op een bepaald moment op een bedrijf bestaande feitelijke situatie, zijn in het verleden evenmin als de in artikel 14a van de Meststoffenwet geregelde korting van de mestproductierechten voor varkens en kippen aanleiding geweest voor een schadeloosstelling. De achterliggende reden is dat het hier niet zo is dat de belangen van het individuele bedrijf worden aangetast in verband met van dat bedrijf op zichzelf losstaande algemene belangen, bijvoorbeeld woningbouw of de aanleg van infrastructuur ten algemene nutte; het gaat hier juist om een beperking van potentiële activiteiten van het bedrijf die zèlf in strijd met het algemeen belang komen, onder meer omdat zij schade veroorzaken aan het milieu, de natuur en het landschap. Gegeven de ernst van de problematiek die wordt veroorzaakt door de varkenshouderij en gegeven het sedert begin jaren '80 door de overheid gevoerde consequente beleid op het vlak van milieu, leidend tot een steeds verdere verenging van het kader waarbinnen de varkenshouderij kan worden uitgeoefend, mochten de varkenshouders er niet op vertrouwen dat een eenmaal toegestane productieruimte ook in de toekomst onbeperkt zou kunnen worden benut. Niet onbelangrijk in dit verband ook is de discussie die al sedert het uitbrengen van de Integrale Notitie mest- en ammoniakbeleid (kamerstukken II 1995/96, 24 445, nrs. 1–24; handelingen II 1995/96, nr. 41, blz. 3246–3257) in het parlement wordt

gevoerd over het als zodanig voortbestaan van het systeem van mestproductierechten zelf, en de mogelijkheid om naar een geheel ander systeem van productiebeheersing over te stappen. Het kabinet vindt derhalve dat er geen reden is voor vergoeding door de Staat van schade in welke vorm dan ook die voor de varkenshouders uit de maatregelen van het wetsvoorstel voortvloeit. Op de schadeloosstellingsaspecten wordt nader ingegaan in paragraaf 7 van hoofdstuk 2 van de memorie van toelichting.

8. In artikel 29, tweede lid, van het wetsvoorstel wordt aangegeven welke beslissingen, die op grond van het wetsvoorstel worden genomen, beschikkingen zijn in de zin van artikel 1:3, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Door de gekozen bewoordingen komt dat artikel neer op een uitleg van artikel 1:3, tweede lid, Awb. Het is de vraag of de rechter aan een dergelijke uitleg is gebonden.

Indien de regering de mogelijkheden van bestuursrechtelijke rechtsbescherming tegen besluiten van bestuursorganen, genomen op grond van het wetsvoorstel, wil inperken, verdient naar de mening van de Raad een regeling daarvan op een andere wijze de voorkeur. De Raad tekent daarbij wel aan dat een dergelijke inperking de mogelijkheden van civielrechtelijke rechtsbescherming tegen besluiten als hier bedoeld niet aantast. Het college geeft op grond van het vorenstaande in overweging artikel 29, tweede lid, van het wetsvoorstel nader te bezien.

8. In lijn met het advies van de Raad is het tweede lid van artikel 29 van het wetsvoorstel geschrapt. Het kabinet heeft namelijk niet de bedoeling om de rechter te binden aan enige uitleg wat betreft de vraag of een bepaalde beslissing een beschikking is in de zin van artikel 1:3, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht en evenmin om de mogelijkheden voor bestuursrechtelijke rechtsbescherming op deze wijze in te perken.

9. Naar het de Raad voorkomt, zal een goede uitvoering van het wetsvoorstel mede afhankelijk zijn van de voorlichting die daarover aan de uitvoerende instanties en de betrokken bedrijven zal worden gegeven. De Raad adviseert aan dit uitvoeringsaspect alsnog aandacht te besteden in de memorie van toelichting. Daarbij zal tevens inzicht kunnen worden gegeven in de wijze waarop de daarmee samenhangende kosten over overheid en bedrijfsleven zullen zijn verdeeld.

9. Het advies van de Raad is opgevolgd. Aan hoofdstuk 4 is een paragraaf 3 toegevoegd waarin nader wordt ingegaan op het aspect van de voorlichting omtrent het wetsvoorstel.

10. Voor enkele redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

10. De door de Raad voorgestelde redactionele wijzigingen zijn alle verwerkt.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om enkele wijzigingen van onderschikt belang in de wettekst en de in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel aan te brengen. Voorts is in een nieuw hoofdstuk 5 van de memorie van toelichting een beschouwing opgenomen over de verwachte bedrijfseffecten van de herstructurering van de varkenshouderij. Van belang zijn daarnaast de volgende wijzigingen van het wetsvoorstel, welke tevens hebben geleid tot aanpassing van de memorie van toelichting:

11. In het wetsvoorstel, zoals dat aan de Raad werd voorgelegd, werden, ingevolge het vierde lid van artikel 6, bedrijven waarvandaan een verplaatsing in de zin van de Wet verplaatsing mestproductie in 1995 of 1996 heeft plaatsgevonden, uitgesloten van de in dat artikel opgenomen mogelijkheid om 1995 als referentiejaar voor de bepaling van de hoogte van het varkensrecht, onderscheidenlijk fokzeugenrecht, te kiezen. De mogelijkheid stond wel open voor alle bedrijven ten aanzien waarvan geen transacties met mestproductierechten hebben plaatsgevonden en bedrijven waarheen een verplaatsing van de mestproductie heeft plaatsgevonden. Bij nadere beschouwing is er geen reden voor een dergelijk onderscheid. Met de wijziging van het vierde lid en de toevoeging van een nieuw vijfde lid is thans in artikel 6, naast de situatie dat

geen transactie heeft plaatsgevonden, een regeling getroffen voor zowel bedrijven waarheen als voor bedrijven waarvandaan een verplaatsing in de zin van de Wet verplaatsing mestproductie heeft plaatsgevonden.

12. Aan artikel 13 van het wetsvoorstel zijn een derde en een vierde lid toegevoegd. Het derde lid bevat een maximum aantal varkens, onderscheidenlijk fokzeugen, dat elk bedrijf zonder meer mag houden, ook zonder over een varkensrecht, onderscheidenlijk fokzeugenrecht, te beschikken. Het vierde lid bevat een maximum voor het aantal varkens dat als gezelschapsdier, anders dan op een bedrijf, kan worden gehouden. Beoogd is aldus landbouwbedrijven die slechts enkele varkens «erbij» houden, alsook – in dit verband als landbouwbedrijven aan te merken – hobbyboeren en kinderboerderijen en dergelijke, buiten de reikwijdte van bepaalde regels die samenhangen met de verwerving of het bezit van varkensrechten te houden. Door het stellen van een maximum aan het aantal als gezelschapsdieren gehouden varkens wordt beoogd discussies te voorkomen over de vraag of al dan niet sprake is van een «bedrijf», in situaties waarin feitelijk een onaanvaardbaar aantal varkens wordt gehouden zonder dat de houder beschikt over een varkensrecht.

13. In artikel 15, derde lid, van het wetsvoorstel, zoals dat aan de Raad werd voorgelegd, was bepaald dat de maximaal 11 uit een concentratiegebied afkomstige varkensseenheden per hectare die zijn verworven door een buiten het concentratiegebied gelegen grondgebonden bedrijf, niet vervolgens weer naar andere bedrijven kunnen overgaan. Thans is een uitzondering opgenomen voor het geval de rechten overgaan naar een ander bedrijf dat aan dezelfde voorwaarden voldoet als in de eerste volzin van het derde lid zijn geformuleerd ten aanzien van de oorspronkelijke verwerfer van de betreffende varkensseenheden. Bovendien is het maximum aantal varkensseenheden in artikel 15, derde lid, verhoogd naar 15, nu dit aantal beter kan worden onderbouwd in het licht van de overigens geldende milieunormen. Op dit punt is subparagraaf 5.1 van hoofdstuk 2 van de memorie van toelichting aangevuld.

14. In artikel 21, eerste lid, dat voor bepaalde bedrijven in een verhoging van het basis-varkensrecht voorziet, zijn – naast enkele wijzigingen van ondergeschikte aard – de twee peilmomenten waarop de voldoening aan de voorwaarden wordt getoetst vervallen. Thans is bepaald dat de voorwaarden moeten zijn vervuld gedurende de periode aanvangend op 10 juli 1997 en eindigend op het tijdstip van inwerkingtreding van de wet. In het eerste lid is ten aanzien van het houden van fokzeugen in groepen of het huisvesten van varkens in groen-labelstallen de eis vervallen dat deze voorwaarde ten aanzien van alle fokzeugen, onderscheidenlijk varkens, van het bedrijf is vervuld wil het bedrijf voor de verhoging van het basis-varkensrecht in aanmerking komen. Er is op dit punt in het tweede lid in proportionaliteit voorzien: de verhoging wordt toegepast al naar gelang het aantal fokzeugen, onderscheidenlijk varkens, ten aanzien waarvan de voorwaarde is vervuld. Bovendien is thans in het tweede lid cumulatie van de verhogingen uitgesloten ingeval fokzeugen in groepen worden gehouden en het bedrijf bij het Productschap voor Vee en Vlees is geregistreerd als scharrelvarkenshouderij, nu in het kader van de regeling voor scharrelvarkens reeds als algemene voorwaarde geldt dat fokzeugen in groepen worden gehouden. Tot slot is thans voorzien in een zodanige verhoging van het basis-varkensrecht voor grondgebonden bedrijven, dat deze ten opzichte van 1996 of 1995 geen dieren behoeven af te stoten. De verkleining van de omvang van de varkensstapel wordt immers zeer uitdrukkelijk ingegeven door de problematiek van het landelijk niet-plaatsbare mestoverschot. Er is geen reden waarom bedrijven die daaraan niet of nauwelijks bijdragen het aantal varkens ten opzichte van 1996 of 1995 met 15% zou moeten terugbrengen.

15. Met betrekking tot de voorgestelde wijziging van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren is het tarief van de varkensheffing, zoals opgenomen in het voorgestelde artikel 91d, eerste lid, van die wet, nader bepaald op f 11,50. Hiermee wordt rekening gehouden met het rapport van het Centraal Planbureau en het Landbouw-Economisch Instituut omtrent de gevolgen van de onderhavige voorstellen dat aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal is toegezonden bij brief van 2 oktober 1997 en het streven naar een jaarlijkse som

van de varkensheffing van circa 100 miljoen gulden. In de gewijzigde subparagraaf 5.2 van hoofdstuk 3 van de memorie van toelichting is nader ingegaan op de het tarief en de achtergronden daarvan.

16. Naast wijziging van het tarief van de varkensheffing is in de tekst van de voorgestelde wijziging van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren benadrukt dat wijzigingen van de varkensheffing, dan wel invoering van de heffingen, bedoeld in de voorgestelde artikelen 91h en 92 van die wet, alsmede wijzigingen van de betrokken tarieven en de mogelijkheden daarop korting te verkrijgen geen terugwerkende kracht kunnen hebben. Hiertoe zijn de voorgestelde artikelen 91a, tweede lid, 91d, tweede lid, 91e, tweede en derde lid, 91h, eerste en tweede lid, 91i, tweede lid, 92, eerste en tweede lid en artikel 92a, tweede lid, aangepast.

17. De wijziging van het voorgestelde artikel 95d, tweede lid, van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren houdt verband met het feit dat bij nader inzien onvoldoende noodzaak aanwezig is, in afwijking van artikel 65, tweede lid, aanhef en onder a, van de Comptabiliteitswet, de begroting en financiële verantwoording van het Diergezondheidsfonds uitsluitend op kasbasis te presenteren. Ook voor wat betreft deze begroting en financiële verantwoording zal aldus de Comptabiliteitswet worden gevolgd. De bepaling dat het fonds het begrotingsjaar niet afsluit met een negatief saldo is opgenomen met het oog op artikel 2, derde lid, van de Comptabiliteitswet.

18. In artikel 55a van de Meststoffenwet, die ingevolge artikel 33 van het wetsvoorstel zal worden gewijzigd, was in het wetsvoorstel, zoals dat aan de Raad van State is voorgelegd, verzuimd een regeling voor de bepaling van de latente ruimte op te nemen voor bedrijven die 1995 als referentiejaar voor de bepaling van de hoogte van het varkensrecht kiezen, en voor bedrijven waarvan het varkensrecht overeenkomstig artikel 7 van het wetsvoorstel wordt bepaald, omdat zij noch over 1995 noch over 1996 aangifte van de overschot-heffing, bedoeld in artikel 13 van de Meststoffenwet, hebben gedaan. In het vijfde en zesde lid van artikel 55a wordt dit verzuim recht gezet. Bovendien is het vierde lid van artikel 55a gewijzigd om te voorkomen dat mestproductie afkomstig van andere diersoorten die plaatsvond op basis van het niet-gebonden mestproductierecht voor varkens en kippen, wordt aangemerkt als latente productieruimte en ten onrechte in mindering op het mestproductierecht wordt gebracht.

19. Duidelijk is dat het stelsel van varkensrechten niet langer zal worden gehandhaafd dan voor het realiseren van de doelstellingen en het handhaven van het bereikte strikt noodzakelijk is. Dat ligt ook in lijn met punt 1 van het advies van de Raad van State, waar op het belang van proportionaliteit van de maatregelen wordt gewezen. In verband daarmee voorziet een nieuw artikel 35 in het wetsvoorstel in een evaluatie van het stelsel binnen vijf jaar, en vervolgens telkens na vijf jaar. Op basis van de uitkomsten van de evaluatie zal telkens moeten worden beoordeeld of het stelsel in deze vorm aan zijn doelstellingen heeft beantwoord en of en in hoeverre het stelsel in ongewijzigde vorm moet worden gecontinueerd.

20. Ten slotte is van de gelegenheid gebruik gemaakt in de artikelen 36 en 37 van het wetsvoorstel een regeling te treffen voor het geval het voorgestelde stelsel van varkensrechten en de voorgestelde varkensheffing. Met betrekking tot de heffingen, te baseren op de voorgestelde artikelen 91h en 92 van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren is zulks geregeld in artikel 91h, eerste lid, en artikel 92, eerste lid, van de genoemde wet.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,
J. J. van Aartsen

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 23 oktober 1997, no. W11.97.0586, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- Bij de formulering van artikel 29, tweede lid, aanwijzing 100 van de Aanwijzingen voor de regelgeving in acht nemen.
- In artikel 29, tweede lid, «het door vastgestelde aantal» vervangen door: het door hem vastgestelde aantal.
- In het wetsvoorstel «Hoofdstuk VI» veranderen in: Hoofdstuk V.
- De mededeling op bladzijde 50 van de memorie van toelichting over de stand van zaken met betrekking tot het ontwerp-Besluit identificatie en registratie van dieren actualiseren.
- De verwijzingen in de memorie van toelichting naar de artikelen van het wetsvoorstel voorzover nodig aan de tekst van het wetsvoorstel aanpassen (bijvoorbeeld aan het slot van paragraaf 2.4 (bladzijde 13)).