

25 746

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

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 25 maart 1998

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de nadere vragen die de leden van de vaste commissie voor Landbouw, Natuurbeheer en Visserij hebben, na kennis te hebben genomen van de memorie van antwoord (kamerstukken I, 1997/98, 25 746, nr. 192c). Centrale onderwerpen in het nadere voorlopige verslag zijn de regeling voor hardheidsgevallen, een schadeloosstelling van varkenshouders, de vermeende terugwerkende kracht van het wetsvoorstel en de verhouding van de voorgestelde maatregelen tot het communautaire recht. In de nadere memorie van antwoord zal zoveel mogelijk de volgorde van het nadere voorlopige verslag worden aangehouden.

1. Algemeen

De leden van de CDA-fractie geven aan dat de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer mogelijk niet zorgvuldig is verlopen en vragen naar mijn oordeel over de door de heer Huys van de Tweede Kamerfractie van de PvdA in de pers gedane uitlatingen over de wijze van behandeling en effecten van het voorliggende wetsvoorstel.

Het staat buiten kijf dat de regering hecht aan een zorgvuldige behandeling van een ingrijpend wetsvoorstel als het onderhavige. Indien het al aan mij zou zijn een oordeel te vellen over de wijze van behandeling van het wetsvoorstel door de Tweede Kamer, kan ik niet anders zeggen dan dat ik geenszins de indruk heb gekregen dat het bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer aan zorgvuldigheid heeft geschort. Er is voor zover ik kan overzien veel meer dan gemiddeld tijd uitgetrokken voor de behandeling van dit dossier. Aan het beleidsvoornemen als neergelegd in de brief van het kabinet van 10 juli 1997 (kamerstukken II 1996/97, 25 448, nr. 1) heeft de vaste commissie voor Landbouw, Natuurbeheer en Visserij twee keer een algemeen overleg gewijd, te weten op 20 november 1997 en op 8 december 1997. Ter voorbereiding daarvan zijn door de leden van deze commissie meer dan 150 vragen gesteld, die ik bij brief van 17 november 1997, kenmerk K/SAL 97/490, heb beantwoord. Het verslag dat de Tweede Kamer heeft uitgebracht met betrekking tot het wetsvoorstel bevatte 278 vragen, waarop uitgebreid antwoord is gegeven in de nota naar aanleiding van het verslag (kamer-

stukken II 1997/98, 25 746, nrs. 4 en 6). Voorts is er op 8 december 1997 een uitvoerig wetgevingsoverleg geweest (kamerstukken II 1997/98, 25 746, nr. 78), waarna op 16, 17 en 18 december in drie termijnen een plenaire behandeling heeft plaatsgevonden (handelingen II 1997/98, blz. 37-2946 e.v., 38-3079 e.v., 39-3153 e.v. en 3193 e.v.). Wat betreft de uitlatingen van de heer Huys: het lijkt mij niet juist om in een nadere memorie van antwoord aan de Eerste Kamer in te gaan op uitlatingen die een lid van de Tweede Kamer verondersteld wordt richting de pers te hebben gedaan na aanvaarding van het wetsvoorstel door de Tweede Kamer.

Het verwijt van de leden van de CDA-fractie dat alternatieve maatregelen onvoldoende zijn onderzocht, waarbij wordt verwezen naar meer en minder uitgewerkte suggesties die van de zijde van de Tweede Kamer zijn gedaan, begrijp ik niet goed. Al deze suggesties zijn bij de behandeling in de Tweede Kamer uitgebreid de revue gepasseerd, en overigens ook reeds in het verleden uitvoerig onderzocht in het kader van de regionale alternatieven en in het kader van het onderzoek van adviesbureau Van de Bunt. Verwezen zij naar het daaromtrent gestelde in de memorie van antwoord in de paragrafen 2.3, 3.1 en 3.4 van de memorie van antwoord. Verschillende van de suggesties zijn overigens ook in het wetsvoorstel overgenomen. Zo is er een plaats ingeruimd voor het realiseren van een deel van de taakstelling door korting («afoming») van rechten bij verhandeling alsook voor een vermindering van de mineralenproductie door veevoermaatregelen.

Ik kan deze leden niet volgen waar zij opmerken dat alleen de varkenssector zou moeten opdraaien voor de kwaliteit van het milieu en – later in het verslag – dat een maatregel nodig voor het algemeen belang eenzijdig op de varkenshouderij wordt afgewenteld. De milieuwetgeving – meer bepaald het stelsel van regulerende mineralenheffingen dat is neergelegd in hoofdstuk IV van de Meststoffenwet, de mestuitrijregels gesteld krachtens de Wet bodembescherming en de bestaande en voorgenomen regelgeving op het vlak van ammoniak en stank – richten zich in gelijke mate op alle betrokken sectoren. Ook moeten alle sectoren een evenredige bijdrage leveren aan de noodzakelijke maatregelen om een landelijk niet plaatsbaar mestoverschot na 2000 te voorkomen. De mestoverschotten op bedrijfsniveau in de varkenssector zijn nu eenmaal verreweg het omvangrijkst, zodat, juist uitgaande van een evenredige verdeling van de lasten, van deze sector de grootste inspanning mag worden gevraagd. De varkenssector staat aan de lat voor een taakstelling van 14 miljoen kilogram fosfaat, waar van de – wat betreft de omvang van de bedrijfsoverschotten – tweede sector, de pluimveesector, wordt verwacht dat deze door middel van export een bijdrage van 20 miljoen kilogram fosfaat levert. De bijdrage van de overige sectoren aan het landelijke mestoverschot is verwaarloosbaar, zodat van deze sectoren een kleinere inspanning kan worden verlangd. Op de vraag waarom de onderhavige maatregelen juist in de varkenssector worden doorgevoerd is overigens uitgebreid ingegaan in de memorie van toelichting (kamerstukken II 1997/98, 25 746, nr. 3), onder meer in hoofdstuk 2, paragraaf 1.2, en in hoofdstuk 6, paragraaf 1.2, en – naar aanleiding van vragen van de leden van de CDA-fractie in het voorlopige verslag – in paragraaf 2.1 van de memorie van antwoord.

Het is niet duidelijk wat deze leden bedoelen wanneer zij opmerken dat de varkenshouders geen kans krijgen zich op de markt te bewijzen. De onderhavige maatregel staat daaraan immers niet in de weg. Ik ondersteun volledig een gezonde ontwikkeling naar een concurrerende sector. De sector zal dit zelf moeten waar maken. Door de overheid worden daarbij wel randvoorwaarden uit een oogpunt van milieu, ruimtelijke kwaliteit, dierenwelzijn en diergezondheid gesteld, die moeten zeker-

stellen dat de ontwikkeling van de sector plaatsvindt binnen een door de maatschappij verantwoord geacht kader. Op die punten heeft de sector zich de afgelopen decennia immers – ondanks alle kansen die zij daarvoor heeft gekregen – onvoldoende bewezen.

Het lid Bierman stelt dat het bij de herstructurering niet alleen moet gaan om productievermindering maar ook om productieverandering, teneinde veterinaire risico's alsmede risico's voor de integriteit van de voedselvoorziening zo klein mogelijk te maken. Stimulering van omschakeling dient daarom in zijn opvatting in de wet te worden ingebouwd.

Voor inperking van de veterinaire risico's is het kader van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren van belang. De in die wet op te nemen varkensheffing, waarin artikel 37 van het onderhavige wetsvoorstel voorziet, bevat via het in het nieuwe artikel 91e, eerste lid, neergelegde stelsel van kortingen op het tarief van de heffing een belangrijke stimulans voor de varkenshouder om de veterinaire risico's in te perken. Ik sta positief tegenover initiatieven van de sector om tot ketencertificering te komen. Indien deze initiatieven leiden tot een certificeringssysteem dat duidelijk meerwaarde heeft ten opzichte van de reguliere voorschriften op het vlak van diergezondheid, kan bij algemene maatregel van bestuur – te stellen krachtens onderdeel f van het genoemde nieuwe artikel 91e, eerste lid – voor deelnemers aan het certificeringssysteem in een extra korting op het tarief van de varkensheffing worden voorzien. Wat betreft de door de heer Bierman gewenste omschakeling naar biologische landbouw, wil ik wijzen op het Plan van Aanpak biologische landbouw, waarin ik heb aangegeven op welke wijze ik deze vorm van landbouw wil stimuleren. Hierin heb ik de instrumenten benoemd en in dat kader is fl. 60 miljoen vrijgemaakt, waarvan uiteraard ook de varkenshouderij gebruik kan maken.

2. Achtergrond en doelstelling

Volgens de leden van de CDA-fractie is het moeilijk de reikwijdte van de wet te beoordelen nu de uitwerking van de wet in algemene maatregelen van bestuur nog niet bekend is, en het inzicht in de Reconstructiewet en in het aanvullende stikstofbeleid voor hoge zandgronden, alsook het inzicht in de economische effecten van deze maatregelen, ontbreken.

In paragraaf 2.6 van de memorie van antwoord is gedetailleerd aangegeven welke uitvoeringsregelgeving op grond van de wet zal worden vastgesteld. Dit ter onderbouwing van het feit dat het onderhavige wetsvoorstel geenszins het karakter van een kaderwet heeft en dat de uitwerking van het stelsel van varkensrechten en van de varkensheffing vrijwel geheel in de formele wet zelf heeft plaatsgevonden. In het verleden heeft bij vele ingrijpende wetten een veel grotere mate van delegatie plaatsgevonden; in dat verband kan onder meer worden gewezen op de in de tweede helft van de jaren 80 tot stand gekomen Meststoffenwet en Wet bodembescherming, en op de op 1 januari 1994 in werking getreden Wet verplaatsing mestproductie. De algemene maatregel van bestuur te stellen krachtens artikel 25 van het wetsvoorstel, waarin een regeling wordt opgenomen voor zogenoemde hardheidsgevallen, vormt mogelijk een uitzondering, maar het ontwerp daarvan is de Eerste Kamer inmiddels ter kennisneming toegezonden. Ook op dat onderdeel laat zich derhalve de reikwijdte van het wettelijke stelsel goed beoordelen.

Het inzicht in de economische gevolgen kan evenmin aan een goed oordeel in de weg staan. Naar deze gevolgen is uitvoerig onderzoek gedaan door het Landbouw Economisch Instituut (LEI) en het Centraal Planbureau (CPB). De Eerste Kamer heeft het aanvullende LEI/CPB-rapport

«Economische aspecten bij herziene voorstel Herstructurering Varkenshouderij» inmiddels ontvangen.

Wat betreft het noodzakelijke inzicht in de voorgenomen Reconstructiewet en de economische effecten daarvan het volgende. Het onderhavige wetsvoorstel en de in voorbereiding zijnde Reconstructiewet hebben verschillende doelstellingen. Het onderhavige wetsvoorstel beoogt immers primair een vermindering van de mestproductie afkomstig van varkens te bereiken, terwijl de voorgenomen Reconstructiewet voorziet in een ruimtelijke reconstructie in het landelijke gebied. De Reconstructiewet zal zeker niet leiden tot nadelige economische effecten, aangezien de doelstelling van de Reconstructiewet mede is gericht op een versterking van de lokale sociaal-economische structuren en de doelstellingen van die wet primair via financiële stimulansen zullen moeten worden bereikt. De Staten-Generaal zullen het wetsvoorstel na indiening op zijn eigen merites kunnen beoordelen.

Ook over het aanvullende stikstofbeleid zal zonder twijfel nog een discussie met het parlement worden gevoerd. De aanvullende maatregelen zullen betrekking hebben op het verminderen van het gebruik van dierlijke mest en kunstmest en op een nauwkeuriger bemesting. Zij zullen dan ook met name gevolgen hebben voor de grondgebonden landbouwbedrijven en niet zozeer voor de varkensbedrijven. Het aanvullende stikstofbeleid en de economische effecten daarvan houden derhalve niet of nauwelijks verband met de Wet herstructurering varkenshouderij.

De leden van de CDA-fractie stellen dat ik in de memorie van antwoord de regionale mestplannen opnieuw afwijs, wegens het ontstaan van rechtsongelijkheid, en vragen zich af hoe dat te rijmen is met het principe «schone gebieden schoon houden».

De stelling van deze leden moet berusten op een verkeerde lezing van de memorie van antwoord. In de memorie van antwoord worden als belangrijkste redenen voor afwijzing van de regionale plannen genoemd: de ingewikkeldheid ervan, het feit dat de plannen niet uitvoerbaar dreigden te worden en het feit dat de fraudedruk op het stelsel van regulerende mineralenheffingen juist zou worden vergroot, met name omdat de plannen ervan uitgingen dat een substantieel deel van de taakstelling van 14 miljoen kilogram fosfaat door veevoermaatregelen zou moeten worden gerealiseerd. Vervolgens heb ik – als bijkomend bezwaar – in de memorie van antwoord het volgende aangegeven: Daar kwam nog bij dat er bij de regionale partijen geen bereidheid bestond om uit een oogpunt van rechtsgelijkheid tot eenzelfde benadering voor beide concentratiegebieden te komen. Het ging daarbij niet om een ongelijke benadering tussen concentratie- en niet-concentratiegebieden, maar om een ongelijke benadering tussen de twee concentratiegebieden onderling, zijnde gebieden met een vergelijkbare overschotproblematiek. Het feit dat de regionale partijen in die gebieden niet tot één benadering wensten te komen illustreert vooral het moeizame proces.

Het principe «schone gebieden schoon houden» staat los van deze discussie. Dat principe heeft alleen betrekking op de beperking van de mogelijkheid om de varkensmestproductie van de concentratiegebieden naar de niet-concentratiegebieden te verplaatsen, als complement van het in het kader van de Wet verplaatsing mestproductie reeds sedert 1 januari 1994 geldende verbod van verplaatsing naar en tussen concentratiegebieden. Dit laat onverlet dat ieder bedrijf, ongeacht de ligging, kan uitbreiden door verwerving van varkensrechten binnen het eigen gebied, ervan uitgaande dat de milieuvergunning deze uitbreiding toelaat. Van rechtsongelijkheid is dus geen sprake.

De leden van de fractie van het CDA vragen naar de gevolgen van het onderhavige wetsvoorstel en de Reconstructiewet voor de dynamiek van de sector en betrekken daarbij het onderzoek van het InterGemeentelijk Overleg (IGO). Zij vragen of er straks voldoende varkensrechten beschikbaar zijn voor bedrijven die verder willen ontwikkelen of de gekorte rechten willen bijkopen.

Bij de rapportage van het IGO is door mij naar aanleiding van vragen van de leden van de CDA-fractie al een aantal kritische kanttekeningen geplaatst in paragraaf 2.3 van de memorie van antwoord. Het IGO heeft geen onderzoek gedaan naar de dynamiek in de sector na invoering van de Wet herstructurering varkenshouderij, maar heeft bij een inschatting van de gevolgen voor het ammoniakbeleid als premisse aangehouden dat er geen dynamiek zal zijn. Zoals ik reeds in de memorie van antwoord aangaf, is deze premisse niet juist en zal de dynamiek door het geheel van de herstructureringsmaatregelen juist worden vergroot. Dit wordt bevestigd in het eerder geciteerde rapport van het LEI en het CPB inzake de economische gevolgen van het herziene wetsvoorstel dat eind februari van dit jaar is uitgebracht. In dat rapport spreken het LEI en het CPB de verwachting uit dat er in 1998 sprake van een grote vraag en aanbod van varkensrechten zal zijn. De varkenshouders die willen doorgaan zullen, ter compensatie van de 10%-korting, varkensrechten, aankopen. Zij behoeven de eerste twee jaar niet te investeren in welzijnsmaatregelen zolang zij niet meer rechten aankopen dan nodig is om de korting in 1998 op te vangen, dus dat kan geen belemmering zijn. Het aanbod van varkensrechten hangt sterk af van de prijs van varkensrechten. De uiteindelijke prijzen die worden betaald voor biggen en vleesvarkens zullen de prijzen van rechten in sterke mate mede bepalen. In het LEI/CPB-rapport is de verwachting dat er in 1998 een vrij groot aanbod van varkensrechten zal zijn, omdat de varkensrechten en fokzeugenrechten aanzienlijk hoger zullen zijn dan in de jaren 2000 en volgende. Bedrijven die van plan zijn te stoppen, zullen dit als gevolg van de getroffen en aangekondigde maatregelen versneld doen. Een en ander zal leiden tot veel dynamiek. Wat betreft de Reconstructiewet: ook deze zal bevorderend werken voor de dynamiek door bedrijfsverplaatsingen die in het kader van de reconstructie zullen plaatsvinden, onder meer met het oog op de te creëren buffers tussen groepen van bedrijven.

De leden van de fractie van het CDA informeren voorts naar de stand van zaken met betrekking tot het flankerende sociaal-economisch beleid.

Onlangs heeft een drietal organisaties, te weten LTO-Nederland, het NAJK en de Initiatiefgroep Agrarische Vrouwen, een sociaal-economisch plan varkenshouderij (SEP-varkenshouderij) opgesteld. Het plan voorziet in voorlichting en oriëntatie op toekomstmogelijkheden, individuele begeleiding (bedrijfsdoorlichting, het opstellen van een ontwikkelingsplan of juist een plan voor afbouw), (om)scholing en arbeidsbemiddeling. Beoogd wordt de betrokkenen duidelijk te maken welke veranderingen de Wet herstructurering varkenshouderij voor hen met zich brengt en welke keuzen voor de toekomst zich aandienen. Op basis hiervan kunnen beslissingen worden genomen die nodig zijn opdat het bedrijf zich in de gewenste richting ontwikkelt. Ook een verantwoorde, begeleide afbouw van de bedrijfsactiviteiten is mogelijk, waarbij een omschakeling naar passende, vervangende arbeid wordt ondersteund.

Mijn intentie is om dit plan financieel te steunen. Hiervoor worden middelen uit het herstructureringsfonds beschikbaar gesteld. Momenteel worden details van het plan aangepast. De verwachting is dat het binnenkort op hoofdlijnen kan worden goedgekeurd en dat duidelijkheid kan worden gegeven over de financiële dekking. Het streven is erop

gericht om de SEP-varkenshouderij gelijktijdig met de inwerkingtreding van de wet operationeel te hebben.

Ook vragen deze leden wat wordt bedoeld met de passage op bladzijde 5 van de memorie van antwoord, dat het primaire doel van de onderhavige maatregelen niet is gelegen in het streven om daarmee onmiddellijk de nitraatbelasting terug te dringen.

Met deze passage wordt aangegeven dat de onderhavige maatregel niet een instrument beoogt te bieden waarmee de stikstofverliezen uit de landbouw direct worden gereguleerd; er worden bijvoorbeeld geen regels gesteld die aangrijpen bij de mate van het stikstofgebruik en de wijze waarop stikstofhoudende meststoffen moeten worden aangewend. Daarvoor dienen immers het stelsel van regulerende mineralenheffingen als neergelegd in hoofdstuk IV van de Meststoffenwet en de mestuitrijregels gesteld krachtens de Wet bodembescherming. De primaire doelstelling van het onderhavige instrument is te verzekeren dat het stelsel van regulerende mineralenheffingen goed en effectief kan werken, waarvoor noodzakelijk is dat alle geproduceerde mest van overschotbedrijven in Nederland of in het buitenland kan worden afgezet; er mag dus niet sprake zijn van een landelijk niet-plaatsbaar overschot. Hierop wordt uitgebreid ingegaan in paragraaf 2.1 van de memorie van antwoord. Meer gesteld in termen van de EG-Nitraatrichtlijn (richtlijn nr. 91/676/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen de verontreiniging van water uit agrarische bronnen; PbEG L 375), waaraan de leden van de CDA-fractie refereren: het stelsel van varkensrechten is niet primair een van de maatregelen als bedoeld in het vierde lid van artikel 5 van die richtlijn, maar een maatregel als bedoeld in het vijfde lid van dat artikel, namelijk een aanvullende/verscherpte maatregel die noodzakelijk is nu al aanstonds duidelijk is dat de in het vierde lid van artikel 5 bedoelde maatregelen niet toereikend zijn om de doelstellingen van de EG-Nitraatrichtlijn te verwezenlijken.

Verder willen deze leden weten waarom de ammoniakreductieplannen in verschillende provincies in Nederland niet toereikend zijn om de nitraatbelasting terug te dringen.

De ammoniakreductieplannen zijn primair bedoeld om de ammoniakemissie- en -depositiedoelstellingen te realiseren en niet zozeer voor het terugdringen van de nitraatbelasting vanuit de landbouw. Voor dit laatste dient met name het stelsel van regulerende mineralenheffingen. De ammoniakreductieplannen leveren evenmin een bijdrage aan de voorkoming van een landelijk niet-plaatsbaar varkensmestoverschot. Reductie van ammoniakemissie en -depositie zegt immers niets over het geproduceerde mestvolume dat van de bedrijven moet worden afgezet.

De leden van de fracties van SGP, RPF en GPV vragen waar in de kabinetsbrief van 10 juli 1997 en in het oorspronkelijke wetsvoorstel de EG-Nitraatrichtlijn als rechtvaardiging voor de genomen maatregel wordt genoemd.

Kortheidshalve wil ik verwijzen naar paragraaf 2.2 van de memorie van antwoord, die geheel is gewijd aan de vermeende wijziging van de redengeving van het stelsel van varkensrechten.

Deze leden vragen ook waarom door de regering steeds wordt vastgehouden aan de 14 miljoen kilogram fosfaat uit de IN uit 1993 en waarom geen rekening wordt gehouden met het feit dat de varkenshouderij in

1996 een veel lagere mineralenuitscheiding realiseerde dan was voorzien in 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 dit verband vragen de leden van de CDA-fractie of bij de berekening van de taakstelling is uitgegaan van de feitelijke of van de forfaitair berekende fosfaatproductie.

In de Integrale Notitie mest- en ammoniakbeleid is berekend dat, bij het vastgelegde traject van verliesnormen, na 2000 een landelijk niet-plaatsbaar mestoverschot zal ontstaan van 14 miljoen kg fosfaat. Bij het berekenen van het landelijk niet-plaatsbaar mestoverschot na 2000 is uitgegaan van de feitelijk gerealiseerde fosfaatproductie per varken in 1995. Voorts is daarbij rekening gehouden met een verdere daling in de toekomst van de fosfaatproductie per dier door extra voermaatregelen en door verbetering van de technische resultaten. Tot 1995 heeft er een continue afname plaatsgevonden van de fosfaatproductie per varken. De laatste jaren is de afname beperkt.

De leden van de fracties van SGP, GPV en RPF vragen waarom na 1999 met 25% wordt afgeroomd als de taakstelling van 14 miljoen kilogram fosfaat is gehaald.

In deze afroming is voorzien bij amendement nr. 74 van de leden Huys (PvdA) en Blauw (VVD). De afroming is onder meer opgenomen als compensatie voor het feit dat bij hetzelfde amendement is voorzien in een uitzondering op de 10%-korting voor zover de varkens in het referentiejaar op basis van grondgebonden mestproductierechten werden gehouden; daarmee kwam de realisatie van de taakstelling van 14 miljoen kilogram fosfaat in gevaar. Indien de afroming niet langer noodzakelijk is voor het behoud van evenwicht op de mestmarkt zal bij algemene maatregel van bestuur krachtens artikel 21, eerste lid, van het wetsvoorstel het afroompercentage op nihil kunnen worden gesteld dan wel zal de wet kunnen worden gewijzigd.

De leden van deze fractie vragen tot slot of de regering nog steeds de opvatting is toegedaan dat de vanuit het landbouwbedrijfsleven gepresenteerde alternatieve plannen onvoldoende garanties boden en, zo ja, in welk opzicht. Zij wijzen erop dat een aanpak die mocht rekenen op draagvlak van de sector de kans op een uitvoerbare en geslaagde herstructurering aanmerkelijk zou vergroten. Ook vragen zij of serieus met de sector in onderhandeling is gegaan dan wel of het bedrijfsleven alleen maar is gehoord.

Het plan van LTO-Nederland en het Productschap voor Vee, Vlees en Eieren (PVE) heb ik afgewezen, omdat de voorgestelde aanpak te veel onzekerheden bevatte over de wijze waarop en de termijn waarbinnen de doelstellingen van de herstructurering gerealiseerd worden. Over de doelstellingen zelf zijn overheid en bedrijfsleven het in grote lijnen eens. Zowel overheid als bedrijfsleven willen een sector die gezond en duurzaam is, en die voldoet aan de maatschappelijke eisen op het vlak van milieu, diergezondheid, welzijn en ruimtelijke kwaliteit. De voorgestelde aanpak in het LTO/PVE-plan is echter onvoldoende.

Het plan van LTO/PVE biedt geen zekerheid dat na 2000 14 miljoen kg fosfaat blijvend van de markt is genomen en bevat te veel mogelijkheden om de noodzakelijke herstructurering op de lange baan te schuiven, zoals ook blijkt uit de doorrekening van het plan door het LEI/CPB.

De generieke korting wordt door LTO/PVE afgewezen. Voorgesteld wordt de vermindering van de varkensstapel te realiseren door de inzet van een

opkoopregeling, geheel gefinancierd door de overheid. Zoals ik al in paragraaf 3.4 van de memorie van antwoord aangaf, heb ik niet veel vertrouwen in de opbrengst van een dergelijke opkoopregeling. De inmiddels in december 1997 in de herbevolkingsgebieden klassieke varkenspest ingezette Opkoopregeling varkenshouderij, waarmee uiteindelijk circa 36 000 kilogram fosfaat in de vorm van mestproductierechten uit de markt is genomen, stemt wat dat betreft niet hoopvol. In het voorstel van de regering is naast de forse afroaming van varkensrechten bij verhandeling ook in een rol voor opkoop voorzien, maar tegelijkertijd is via de korting in 2000 verzekerd dat bij tegenvallend resultaat de taakstelling van 14 miljoen kilogram fosfaat alsnog wordt gerealiseerd. In het LTO/PVE-plan ontbreekt een dergelijk zekerheidsslot. Daarbij wordt de door de regering voorgestelde 25% krimp in het plan van LTO/PVE teruggebracht tot 15%. De overige 10% moeten worden gerealiseerd middels het zogenaamde veevoerspoor. Ik vind een aandeel van meer dan 5% voor het veevoerspoor, waarin het voorstel van de regering voorziet, onrealistisch en een te grote druk op de handhaafbaarheid van het stelsel van regulerende mineralenheffingen leggen. In paragraaf 3.4 van de memorie van antwoord ben ik daarop nader ingegaan.

Ik beoog, naast het voorkomen van een landelijk niet-plaatsbaar varkensmestoverschot, flinke vooruitgang te boeken op het vlak van dierenwelzijn door aanscherping van de eisen in het Varkensbesluit. In het LTO/PVE-plan wordt daarentegen sterk benadrukt, dat Nederland op het vlak van het dierenwelzijn niet moet vooruitlopen op Europese regelgeving. De invoering van de groepshuisvesting voor zeugen wordt in het LTO/PVE-plan op de lange baan geschoven.

Het LTO en het PVE zijn voorstanders van een gedifferentieerd stelsel van heffingen om het politioneel fonds te vullen. In het plan wordt echter geen uitspraak gedaan over de hoogte van de heffing noch over de ingangsdatum van de nieuwe heffingswijze. Naar mijn mening moet de hoogte van heffing substantieel zijn, gelet op de verwachte kosten voor de bestrijding van besmettelijke dierziekten in de toekomst. Deze kosten moeten door de sector zelf worden gedragen. De uitbraak van besmettelijke dierziekten moet immers beschouwd worden als een normaal bedrijfsrisico, waarvan de lasten niet mogen worden afgewenteld op de samenleving in haar geheel.

Samengevat: in het LTO/PVE-plan wordt aangegeven dat er veel moet gebeuren, doch het ambitieniveau van de aanpak is laag en het plan bevat teveel onzekerheden om de doelstellingen tijdig te realiseren.

Met het LTO en het PVE is na het uitkomen van het beleidsvoornemen op 10 juli 1997 driemaal serieus overleg gevoerd. Daarbij is gebleken dat de sector de noodzaak om in een hoog tempo tot een herstructurering te komen, alsmede de gewenste ontwikkelingsrichting, zeker in kwalitatieve termen onderschrijft. In deze gesprekken is een breed scala van modaliteiten ter sprake gekomen. Te noemen zijn de maximering van de varkensstapel, gescheiden rechten voor vleesvarkens en zeugen, het referentiejaar, de behandeling van voorlopers, het zogenaamde akkerbouwlek, de welzijnseisen en de bijdrage van het bedrijfsleven middels gedifferentieerde heffingen aan een diergezondheids- en welzijnsfonds. Wegens de hiervoor aangegeven bezwaren kon ik niet instemmen met de door LTO/PVE gedane voorstellen, terwijl het bedrijfsleven niet bereid was verder mijn richting op te schuiven. Ik heb mede naar aanleiding van deze gesprekken en gesprekken met andere maatschappelijke organisaties wel onderdelen in mijn voorstel aangepast. Zo is in het wetsvoorstel onder meer gekozen voor een gefaseerde vermindering van de varkensstapel, een gescheiden registratiesysteem

voor varkens- en zeugenrechten, de keuze uit twee referentiejaar en een verhoging van het varkensrecht voor voorlopers op het vlak van milieu of welzijn. Van enkel horen van het bedrijfsleven is derhalve geen sprake geweest.

Het moge duidelijk zijn dat een aanpak die mag rekenen op steun in de sector ook mijn voorkeur zou hebben gehad. Opmerkelijk blijft dat het bedrijfsleven over de noodzaak van herstructurering niet van mening met de overheid verschilt, maar dat het niet met een adequate aanpak komt op de problemen in de sector op te lossen. Dat is echter wel nodig, in het belang van de sector zelf. De problemen op het vlak van milieu, ruimtelijke kwaliteit, dierenwelzijn en diergezondheid zijn groot. Het draagvlak voor de huidige intensieve varkenshouderij in de maatschappij is in belangrijke mate aangetast. Dit blijkt uit reacties van maatschappelijke organisaties die de noodzaak van een herstructurering onderschrijven en de discussies hierover in de media. De verantwoordelijkheid voor het herwinnen van het draagvlak ligt primair bij de varkenssector. Gegeven het feit dat de sector niet in staat is gebleken de negatieve gevolgen van de varkenshouderij voor het milieu en de ruimtelijke kwaliteit ten goede te keren en de welzijns- en diergezondheidsproblematiek op te lossen, heeft de overheid evenwel het voortouw moeten nemen in het stellen van nieuwe kaders waarbinnen de varkenshouderij zich zal dienen te ontwikkelen.

3. Het stelsel van varkensrechten

3.1 Hardheidsgevallen

De leden van de CDA-fractie vragen – in paragraaf 2 van het nadere voorlopige verslag – aandacht voor het feit dat de niet-benutte productieruimte binnen het mestproductierecht, de zogenoemde «latente ruimte» per bedrijf verschillend is, zodat het vervallen daarvan bij invoering van het onderhavige wetsvoorstel voor het ene bedrijf een groter gevolg heeft dan voor het andere bedrijf. Zij vinden dat niet rechtvaardig en vragen in hoeverre de in het vooruitzicht gestelde regeling voor knelgevallen hiervoor uitkomst biedt. Als voorbeeld noemen zij bedrijven die als gevolg van een verbouwing in het referentiejaar tijdelijk minder dieren hielden en bedrijven die rechten hebben aangekocht maar deze als gevolg van vertraging bij de afgifte van de milieuvergunning nog niet konden benutten. Meer ten algemene vragen zij – in paragraaf 3 van het nadere voorlopige verslag – op welke wijze aan de knelgevallen tegemoet wordt gekomen.

Het krachtens artikel 25 van de wet te stellen Besluit hardheidsgevallen herstructurering varkenshouderij bevat een regeling voor groepen van gevallen waarbij de wijze van vaststelling van de hoogte van het varkensrecht of het fokzeugenrecht als voorzien in de wet leidt tot onbillijkheden van overwegende aard. Het ontwerp-besluit is opgesteld op basis van een eigen inventarisatie van de onderscheiden hardheidsgevallen van mijn ministerie, welke is vergeleken met de inventarisaties van het landbouwbedrijfsleven. Het ontwerp-besluit is inmiddels voor advies aan de betrokken maatschappelijke organisaties voorgelegd en ter kennisneming aan beide Kamers der Staten-Generaal gezonden. Voor de volgende vijf categorieën van hardheidsgevallen wordt een voorziening getroffen.

De eerste categorie betreft bedrijven waarop – als gevolg van renovatie van de stallen, ziekte van de ondernemer, dierziekte of door welke andere calamiteiten ook – in elk van de referentiejaar waartussen hij ingevolge het wetsvoorstel kan kiezen, dus in 1995 en 1996, een voor deze bedrijven

niet-representatief aantal varkens is gehouden. Het gaat om bedrijven waarvan de latente productieruimte binnen het totale mestproductierecht (i.e. de som van het grondgebonden mestproductierecht en het niet-grondgebonden mestproductierecht voor varkens en kippen) groter is dan 18 % van het niet-grondgebonden mestproductierecht voor varkens en kippen. Bovendien was op deze bedrijven het aantal varkens in 1995 en 1996 10% lager dan in 1994.

De tweede categorie is een variant van de eerste categorie. Hierbij gaat het om bedrijven die in 1994 of 1995 mestproductierechten hebben verworven maar die als gevolg van bijzondere omstandigheden het benutbare deel van deze rechten, respectievelijk het gehele verworven mestproductierecht, onbenut hebben gelaten omdat zij als gevolg van vergelijkbare omstandigheden als genoemd bij de eerste categorie de beoogde en toegestane uitbreiding van de varkensstapel niet tijdig hebben kunnen realiseren. Voor deze bedrijven geldt niet de eis dat het aantal dieren in 1995 en 1996 lager was dan in 1994.

In het ontwerp-besluit wordt voor de eerste en tweede categorie bedrijven een voorziening getroffen die inhoudt dat deze bedrijven 1994 als referentiejaar mogen kiezen. In of na 1994 verworven mestproductierechten voor varkens en kippen worden, indien de kennisgeving uiterlijk op 9 juli 1997 aan het Bureau Heffingen is verzonden, overeenkomstig artikel 9, respectievelijk artikel 10, van het wetsvoorstel bij het varkensrecht opgeteld.

De derde categorie ziet op varkenshouders die in de periode van 1 januari 1995 tot 10 juli 1997 een heel bedrijf hebben overgenomen met in elk van de jaren 1994, 1995 en 1996 een latente productieruimte van ten minste 18%. Hierbij gaat het om bedrijven die vóór of in 1994 al bezig waren hun bedrijfsactiviteiten te beëindigen, zodat de voorziening voor de eerste twee categorieën hier geen oplossing biedt. Voor deze categorie wordt een voorziening getroffen waarbij wordt aangesloten bij het in 1996 geldende mestproductierecht voor varkens en kippen. De voorziening is vergelijkbaar met de in artikel 8 van het wetsvoorstel neergelegde regeling voor bedrijven die noch over 1996 noch over 1995 een opgave van het aantal varkens hebben gedaan, met dien verstande dat bij de onderhavige categorie tevens rekening kan worden gehouden met de omvang van het grondgebonden mestproductierecht.

De vierde categorie heeft betrekking op bedrijven die vóór 10 juli 1997 bezig waren de productiecapaciteit binnen het voor deze bedrijven geldende mestproductierecht uit te breiden en daartoe concrete stappen hebben gezet. Voor deze categorie biedt het ontwerp-besluit de mogelijkheid tot vergroting van het varkensrecht, waarbij een maximum geldt dat is gerelateerd aan zowel de niet-benutte ruimte binnen de geldende mestproductierecht als aan het aantal varkens waarop de milieuvergunning betrekking heeft.

De vijfde categorie betreft bedrijven die bezig waren hun bedrijfsvoering om te schakelen van vleesvarkens naar fokzeugen en daarvoor bepaalde concrete stappen hebben gezet. Hiervoor is in het ontwerp-besluit een regeling voorzien die op hoofdlijnen analoog is aan die voor de vierde categorie en die erin voorziet dat het fokzeugenrecht binnen het varkensrecht wordt vergroot.

Met het ontwerp-besluit wordt dus tevens een voorziening getroffen voor de gevallen waarin het vervallen van de latente ruimte leidt tot onbillikheden van overwegende aard, namelijk voor gevallen waarbij de latente ruimte groter was dan 18% en bovendien groter was dan gebruikelijk op

dat bedrijf, en voor gevallen waarbij al vóór 10 juli 1997 investeringen zijn gepleegd om de latente ruimte in productie te nemen.

Naar de opvatting van de leden van de CDA-fractie worden knelgevallen voorkomen ingeval de op 10 juli 1997 geregistreerde mestproductierechten worden omgezet in varkensrechten. Zij menen dat de wet hiermee ook eenvoudiger wordt.

Aan de bezwaren tegen deze benadering is paragraaf 3.1 van de memorie van antwoord gewijd. Het belangrijkste bezwaar is dat als de mogelijkheid blijft bestaan dat de latente productieruimte binnen de mestproductierechten alsnog in gebruik wordt genomen, het effect van de in het onderhavige wetsvoorstel neergelegde maatregelen om te komen tot een reductie van de mestproductie afkomstig van varkens grotendeels ongedaan kan worden gemaakt. Daarmee zouden de maatregelen onvoldoende effect sorteren, tenzij de generieke kortingspercentages voor 1998 en 2000 aanmerkelijk zouden moeten zijn.

Dat het voorstel van de leden van de CDA-fractie zou leiden tot een eenvoudiger wet is uitgesloten. Welke systematiek ook wordt gekozen, er zal altijd moeten worden teruggegrepen naar de aantallen varkens in een referentiejaar. Het enkel omzetten van niet-gebonden mestproductierechten voor varkens en kippen in varkensrechten is niet mogelijk, omdat deze niet-gebonden mestproductierechten ook voor het houden van andere diersoorten dan varkens konden worden benut. Er zal dus op basis van de feitelijke aantallen gehouden dieren van de verschillende diersoorten een uitsplitsing moeten plaatsvinden. Hetzelfde geldt voor de grondgebonden mestproductierechten. Ook moet bij feitelijke aantallen dieren worden aangegrepen om de hoogte van het fokzeugenrecht te kunnen vaststellen. Vervolgens zal een correctie van deze aantallen in het referentiejaar moeten plaatsvinden in verband met transacties die in of na het referentiejaar hebben plaatsgevonden.

De leden van de PvdA-fractie hebben vragen bij het generieke karakter van de regeling voor de knelgevallen en vragen om hoeveel bedrijven het gaat.

Het ontwerp-Besluit hardheidsgevallen gaat uit van een generieke benadering omdat dat ook het uitgangspunt is van artikel 25 van het wetsvoorstel. Dat spreekt immers over regels voor «groepen van gevallen». Een generieke benadering biedt grote voordelen. Met de generieke benadering is er onmiddellijk duidelijkheid voor de betrokken varkenshouders en kunnen langdurig slepende processen worden vermeden. De varkenshouders kunnen zelf – binnen afzienbare termijn – aan de hand van het ontwerp-besluit vaststellen of zij voldoen aan de criteria van één van de vijf onderscheiden categorieën. Ook kunnen zij direct vaststellen wat de hoogte van het varkensrecht en het fokzeugenrecht is, zoals deze voor hun bedrijf uit het besluit voortvloeien; vanzelfsprekend zal het Bureau Heffingen een en ander voor de betrokkenen voorrekenen. Er is geen sprake van individuele beslissingen op basis van allerlei individuele bewijsstukken en verklaringen. De ervaringen met de superheffing hebben geleerd dat een individuele benadering kan leiden tot een lange periode van onzekerheid voor de betrokken agrariër en voor hoge lasten voor zowel de agrariër als de overheid, welke nadelen met de onderhavige generieke regeling worden vermeden.

Overigens is ook niet uit te sluiten dat een individuele benadering voor de betrokken agrariër gemiddeld tot een nadeliger resultaat leidt: hij zal dan immers moeten bewijzen dat het niet-representatieve aantal varkens in zowel 1996 als 1995 het onmiddellijke gevolg is van een bepaalde

overmachtssituatie. Hij zal dan bijvoorbeeld moet bewijzen dat hij ziek was, dat deze ziekte van lange duur was en zodanig ernstig dat hij de varkens in geen van beide jaren kon verzorgen, en dat hij geen vervangende arbeidskracht kon inhuren. In het ontwerp-besluit bestaat daarvoor geen noodzaak: er wordt vanuit gegaan dat er sprake was van een bijzondere omstandigheid, gegeven de grote latente productieruimte in 1996 en 1995, en gegeven het feit dat de betrokkene in 1994 meer dieren hield.

Wat betreft het aantal bedrijven dat onder het ontwerp-besluit zal vallen is moeilijk een nauwkeurige schatting te geven. Mogelijk is dat het om circa 3400 bedrijven gaat.

De leden van de CDA-fractie vragen of het nieuwe artikel 55a dat aan de Meststoffenwet wordt toegevoegd niet te ver gaande consequenties heeft voor gemengde bedrijven, nu daar ook de latente productieruimte voor andere diersoorten dan varkens komt te vervallen.

Het probleem is dat niet kan worden vastgesteld aan welke diersoort bij gemengde bedrijven de latente productieruimte moet worden toegekend. Dit punt wordt nader onderzocht. Indien werkelijk sprake is van onredelijke consequenties, bijvoorbeeld als investeringen zijn gepleegd om de latente ruimte te gebruiken voor de uitbreiding van het aantal kippen, kan worden overwogen bij algemene maatregel van bestuur krachtens artikel 55, zesde lid, van de Meststoffenwet, in een regeling te voorzien.

3.2 Terugwerkende kracht

De leden van de CDA-fractie, daarin gesteund door de leden van de fracties van SGP, RPF en GPV, wijzen erop dat het feit dat in de wet wordt teruggegrepen op de situatie op 10 juli 1997 materieel leidt tot terugwerkende kracht. Zij vragen of daarmee niet in strijd wordt gehandeld met eisen van rechtszekerheid, zorgvuldigheid en voorzienbaarheid.

In de discussie over de terugwerkende kracht is allereerst van belang of sprake is van terugwerkende kracht in die zin dat bepaalde handelingen uit het verleden achteraf strafbaar worden verklaard. Dat zou namelijk strijdigheid kunnen opleveren met het onder meer in artikel 16 van de Grondwet, artikel 1, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht en artikel 7, eerste lid, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) neergelegde nulla poena-beginsel: het beginsel dat niet anders dan krachtens een aan de begane handeling voorafgaande wetsbepaling, houdende strafbaarstelling van die handeling, straf kan worden opgelegd. Van een dergelijke terugwerkende kracht is geen sprake: de varkenshouders zijn eerst na inwerkingtreding van de Wet herstructurering varkenshouderij strafbaar op grond van artikel 15 van de wet juncto artikel 1 van de Wet op de economische delicten indien na het tijdstip van inwerkingtreding gemiddeld meer varkens op het bedrijf worden gehouden dan op grond van het varkensrecht is toegestaan. In 1998 wordt daartoe het gemiddelde aantal varkens in de periode vanaf de inwerkingtreding tot en met 31 december 1998 vergeleken met het gemiddelde aantal varkens dat in een jaar op grond van het varkensrecht mag worden gehouden: mogen gemiddeld over het jaar 1000 varkens worden gehouden, dan mogen in 1998 gemiddeld in de resterende periode van het jaar na inwerkingtreding van de wet ten hoogste 1000 varkens worden gehouden (artikel 41 van het wetsvoorstel).

Dat in materiële zin wordt teruggegrepen op een situatie in het verleden, namelijk voor de bepaling van de hoogte van het varkensrecht, is juist. In paragraaf 3.2 van de memorie van antwoord heb ik aangegeven dat het aangrijpen bij een peilmoment in het verleden noodzakelijk is ter voorkoming van anticipatie-effecten. Dat heeft evenwel niets te maken met het met terugwerkende kracht strafbaar stellen van handelingen uit het verleden. En dat is ook niet anderszins als terugwerkende kracht aan te merken: de rechtsgevolgen die aan een en ander zijn verbonden doen zich immers pas na inwerkingtreding van de wet voor. Ook heb ik erop gewezen dat deze praktijk ook niet ongebruikelijk is in andere wetgeving en ook is geaccepteerd in de rechtspraak. Bij de Interimwet beperking varkens- en pluimveehouderij, het uitbreidingsverbod van de Meststoffenwet en de superheffingsregelgeving is exact hetzelfde gebeurd. Sinds jaar en dag vinden op grond van die wetgeving strafrechtelijke veroordelingen plaats die tot in hoogste rechterlijke instantie zijn bevestigd.

In paragraaf 3.2 van de memorie van antwoord heb ik ook aangegeven dat zelfs al zou in casu sprake zijn van terugwerkende kracht – quod non, zoals hiervoor verduidelijkt is – aan de daaraan te stellen eisen van voorzienbaarheid is voldaan. Bedrijven konden door de kabinetsbrief van 10 juli 1997 weten dat op of na die datum aangekochte mestproductierechten voor varkens en kippen niet zouden leiden tot een vergroting van het varkensrecht en dat verkoop van die rechten een nadelig gevolg voor die rechten zouden kunnen hebben; voor die datum verworven mestproductierechten tellen wél mee. Ook overigens konden bedrijven een bewuste afweging maken of bepaalde investeringen op dat moment niet een te groot risico zouden vormen. Behalve via de kabinetsbrief zijn de varkenshouders ook nog eens op de hoogte gesteld via de persberichten en – in geval sprake was van een voornemen tot overdracht van mestproductierechten – door het Bureau Heffingen. De rechtszekerheid en zorgvuldigheid zijn daarmee derhalve maximaal gediend. Wat natuurlijk in het referentiejaar zèlf – 1996 of 1995 – niet voorzienbaar was, dat is dat het gemiddeld in dat jaar op het bedrijf gehouden aantal varkens bepalend zou zijn voor de hoogte van het varkensrecht waarop de eigenaar van dat bedrijf op dat moment of de latere koper van dat bedrijf aanspraak zou kunnen maken. Dat is nu eenmaal de crux van de voorziening tegen anticipatie-effecten, overeenkomstig de in alle eerder genoemde wetgeving getroffen, door de strafrechtspraak geaccepteerde voorzieningen.

De kwestie van in het verleden gelegen teldata in het kader van de Mestwetgeving is uitdrukkelijk aan de orde geweest in een civiele procedure voor de Rechtbank te 's-Gravenhage. De uitspraak van de rechtbank d.d. 10 november 1993, rolnummer 92/8552, en de uitspraak in hoger beroep bij het gerechtshof te 's-Gravenhage d.d. 26 januari 1995, rolnr. 94/0333, waarin het vonnis van de rechtbank werd bekrachtigd, zijn op verzoek van de leden van de CDA-fractie bijgevoegd¹. Tevens is bijgevoegd op verzoek van deze leden een aantal persberichten² dat in het kader van het beleidsvoornemen tot een structuurverandering in de varkenshouderij en in het kader van het wetsvoorstel is uitgebracht.

De leden van de fracties van SGP, RPF en GPV vragen in verband met het onderwerp van de terugwerkende kracht of – in paragraaf 3.2 van de memorie van antwoord – terecht gesuggereerd wordt dat de datum van 10 juli 1997 bepalend is voor de vaststelling van de varkensrechten, waarbij rekening wordt gehouden met tot 10 juli aangekochte mestproductierechten. Zij vragen of het niet zo is dat vóór het referentiejaar aangekochte rechten niet meetellen en in het referentiejaar aangekochte rechten die niet zijn benut evenmin.

¹ De bijlagen zijn ter inzage gelegd op het Centraal Informatiepunt onder griffiennr. 120624.259

² Zijn ter inzage gelegd op het Centraal Informatiepunt onder griffiennr. 120624.259.

In paragraaf 3.2 van de memorie van antwoord wordt verwezen naar de onmiddellijk daarvoor, in paragraaf 3.1, opgenomen, passage over de wijze waarop bij de bepaling van de hoogte van het varkensrecht rekening wordt gehouden met transacties met mestproductierechten. Die passage laat aan duidelijkheid niets te wensen over: «In de in het wetsvoorstel gekozen systematiek wordt rekening gehouden met alle transacties met niet-grondgebonden mestproductierechten voor varkens en kippen tot 10 juli 1997. Zijn de rechten in het referentiejaar 1995 of 1996 zelf overgegaan, dan kan – overeenkomstig een daartoe strekkende melding bij het Bureau Heffingen – het varkensrecht van het bedrijf waarnaar het niet-gebonden recht is overgegaan worden verhoogd met maximaal 90% van het in het referentiejaar door dat bedrijf nog niet-benutbare deel van het overgegene recht. Het niet-benutbare deel van het niet-grondgebonden mestproductierecht voor varkens en kippen is het deel waarvan de betrokken partijen destijds in het kader van de Wet verplaatsing mestproductie hebben aangegeven dat dit in het jaar van overdracht op het oorspronkelijke bedrijf is benut of nog zou worden benut. Zijn rechten na het referentiejaar overgegaan en is de desbetreffende kennisgeving vóór 10 juli 1997 gedaan, dan kan – overeenkomstig de melding van de belanghebbende – het varkensrecht van het bedrijf waarnaar de rechten zijn overgegaan worden verhoogd met maximaal 90% van het gehele overgegene niet-gebonden mestproductierecht voor varkens en kippen.» In het wetsvoorstel is geen rekening gehouden met in het referentiejaar aangekochte, benutbare niet-gebonden mestproductierechten voor varkens en kippen of met vóór het referentiejaar aangekochte rechten. Dit omdat anders sprake zou zijn van dubbeltellingen, nu deze rechten geacht mogen worden in het referentiejaar te zijn benut en tot uitdrukking te komen in de over dat jaar gedane opgave van de aantallen gehouden varkens. Zijn deze rechten niet-benut dan worden zij gerekend tot de latente productieruimte binnen het mestproductierecht, die in principe op alle varkensbedrijven met de invoering van het onderhavige wetsvoorstel komt te vervallen. Bij bedrijven waar hierdoor sprake is van een latente productieruimte van meer dan 18% van het niet-gebonden mestproductierecht voor varkens en kippen in zowel 1996 als 1995, biedt het hiervoor besproken ontwerp-Besluit hardheidsgevallen herstructurering varkenshouderij de mogelijkheid 1994 als referentiejaar te kiezen. In die gevallen is immers sprake van een onbillijkheid van overwegende aard. Alle in of na 1994 verworven rechten (kennisgeving verplaatsing gedaan vóór 10 juli 1997) die in 1994 niet konden worden benut worden voor 90% opgeteld bij het referentie-aantal van 1994. Ik meen dat ik met de keuzemogelijkheid uit drie referentiejaren voldoende mogelijkheden heb geboden om echte knelsituaties te voorkomen. Vóór 1994 bestond er geen algemene mogelijkheid tot verplaatsing; de Wet verplaatsing mestproductie is eerst op 1 januari 1994 in werking getreden.

3.3 Bedrijfseconomische gevolgen

De leden van de CDA-fractie wijzen erop dat de combinatie van de generieke korting, de varkensheffing, het terugkopen van varkensrechten en de aanpassing aan de nieuwe welzijnseisen grote financiële inspanningen van de bedrijven vraagt en vragen hoe de financiële positie van de individuele bedrijven zich zal ontwikkelen.

Bij de invoering van het onderhavige wetsvoorstel worden varkenshouders met twee effecten geconfronteerd:

De effecten van de generieke korting: de 10%-korting leidt tot een directe inkomensachteruitgang op jaarbasis van fl. 75,- à fl. 85,- per gemiddeld aanwezige zeug en van fl. 10,- à fl. 15,- per gemiddeld aanwezig vleesvarken. Dit betekent voor een bedrijf met 200 zeugen een achteruitgang met ca. fl. 16 000,- en voor een bedrijf met 1500 vleesvarkens een

achteruitgang met ca. fl. 23 000,- per jaar. Dit effect kan grotendeels ongedaan worden gemaakt door varkensrechten aan te kopen ter compensatie van de 10%-korting. Hiervoor is een éénmalige investering in rechten nodig, waarbij de omvang van deze investering afhangt van de prijs van varkensrechten. Deze is sterk afhankelijk van de ontwikkeling van het aanbod. De mate waarin bedrijven de 10%-korting gaan compenseren, hangt tevens af van de vermogenspositie (beschikbare middelen) van de bedrijven.

De effecten van de heffing: de varkensheffing leidt voor een varkenshouder tot extra kosten van maximaal fl. 60,- per gemiddeld aanwezige zeug en maximaal fl. 11,50 per gemiddeld aanwezig vleesvarken. Dit betekent voor een bedrijf met 200 zeugen een extra kostenpost van ca. fl. 12 000,- per jaar en voor een bedrijf met 1500 vleesvarkens een extra kostenpost van ruim fl. 17 000 per jaar. De uiteindelijke heffing hangt af van de korting op het tarief die een varkenshouder verkrijgt naarmate zijn bedrijf een verminderd veterinaire risico vormt. Deze korting is maximaal 55%.

De bovenstaande berekeningen geven geen volledig beeld van de uiteindelijke inkomenseffecten, omdat onbekend is hoe op de korte termijn een vermindering van de varkensstapel doorwerkt in de verlaging van de kosten van mestafzet per kubieke meter, de prijzen van veevoer, de verhoging van productiviteit per dier, alsmede mogelijk enigszins verhoogde opbrengstprijzen bij een verminderd aanbod. Ter illustratie: een prijsverhoging of productiviteitsverbetering van 1% levert aan extra inkomen ca. fl. 20,- per gemiddeld aanwezige zeug en ca. fl. 8,- per gemiddeld aanwezige vleesvarken op. Bij de bovenstaande berekeningen zijn gezinsinkomsten uit andere bronnen niet meegerekend.

Voor een beter beeld van de economische effecten op bedrijfsniveau, waarbij wel rekening wordt gehouden met dergelijke dynamische effecten, wordt verwezen naar het U toegezonden rapport opgesteld door het Landbouw Economisch Instituut (LEI) en het Centraal Planbureau (CPB) getiteld: «Economische aspecten bij herziene voorstel Herstructurering Varkenshouderij». Uit dit rapport blijkt dat door de wijzigingen in het wetsvoorstel als gevolg van de nota's van wijziging en amendering en door wijziging van het Varkensbesluit het gezinsinkomen in 2002 aanzienlijk minder daalt dan in het oorspronkelijke plan. Het gaat om de volgende wijzigingen:

het omdraaien van de kortingspercentages (was: 15%-korting in 1998 en 10%-korting in 2000; is nu: 10%-korting in 1998 en 15%-korting in 2000); de mogelijkheid om varkensrechten aan te kopen ter compensatie van de eerste generieke korting zonder dat onmiddellijk moet worden voldaan aan extra welzijnseisen; een deel van de tweede korting kan worden gecompenseerd via het zogenoemde veevoerspoor.

Tot slot stellen deze leden dat grote industriële megabedrijven en opportunisten in de sector het minste last zullen ondervinden van het wetsvoorstel, terwijl gevreesd moet worden voor het perspectief van moderne gezinsbedrijven, die nu nog in overwegende mate model staan voor de bedrijfsstructuur in de varkenshouderij. Deze vrees wordt gedeeld door de leden van de fracties van SGP, GPV en RPF. Het lid Bierman is bang dat kleinere bedrijven die juist gemakkelijker naar een meer milieuvriendelijke vleesproductie en grotere streekgebonden productievaryatie omschakelen worden getroffen.

Bedrijven met een relatief laag eigen vermogen en daardoor hoge financieringslasten zullen het meeste last ondervinden van de herstructureringsmaatregelen. Met name bij deze bedrijven blijft van de beschikbare geldmiddelen na aftrek van gezinsbestedingen en rente-

kosten minder over voor aflossingen en (her)investeringen. In algemene zin komen deze bedrijven het eerst in de problemen als de opbrengstprijzen langdurig achterblijven bij de verwachtingen. De herstructureringsmaatregelen vergroten deze kwetsbaarheid. Er is echter geen reden om aan te nemen dat een relatief laag eigen vermogen en hoge financieringslasten bij moderne gezinsbedrijven relatief vaker voorkomen dan bij andere type bedrijven. Wel is het zo dat zeer grote bedrijven de negatieve inkomenseffecten kunnen opvangen door de inzet van vreemde arbeidskrachten te reduceren, een mogelijkheid die voor gezinsbedrijven in het algemeen geen oplossing is, aangezien hoofdzakelijk met gezinsarbeid wordt gewerkt.

Geconstateerd moet wel worden, zoals ik ook in paragraaf 2.4 van de memorie van antwoord aangaf, dat de dominante bedrijfsontwikkeling in de varkenshouderij, en overigens niet alléén in de varkenshouderij, schaalvergroting is. Deze ontwikkeling is economisch bepaald en al jaren gaande, en zij zal ongetwijfeld nog enige tijd doorgaan. Niet uit te sluiten valt dat als gevolg van de voorgenomen herstructureringsmaatregelen een versnelling van deze ontwikkeling plaatsvindt. Het is echter mijn overtuiging dat de na de herstructurering ontstane structuur eenzelfde verscheidenheid aan bedrijfstypen zal kennen als de huidige structuur. Vooral de moderne bedrijven met goede technische en economische resultaten zullen concurrerend blijven. Dit geldt ook voor gezinsbedrijven. Er blijft verder een grote differentiatie mogelijk in het aangeboden product, bijvoorbeeld scharrelvarkens, biologisch geproduceerde varkens en streekgebonden productvarianties. Deze differentiatie zou verder kunnen worden vergroot. De stap naar het houden van scharrelvarkens zal door het aanscherpen van de dierenwelzijnseisen kleiner worden. Met name bedrijven van geringe omvang zouden deze niches in de markt kunnen benutten.

Het uitzonderen van kleine bedrijven van deze maatregelen, zoals de heer Bierman zou willen, is niet gewenst. Dat zou neerkomen op structuurbeleid. Bovendien geldt dat alle bedrijven, ook de kleine, bijdragen aan de problematiek van het landelijke mestoverschot en aan de welzijnsproblematiek. Is dat in mindere mate het geval omdat zij echt vooroplopen op het vlak van milieu of dierenwelzijn, dan geldt voor deze bedrijven reeds een lagere of geen korting in 1998.

3.4 Overige onderwerpen

De leden van de fractie van het CDA vragen hoe wordt omgegaan met het grondgebonden deel van het varkensrecht bij een verkleining van de tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond, bijvoorbeeld in geval van onteigening of onderbedeling bij landinrichting.

Artikel 15 van het wetsvoorstel, zoals dat is komen te luiden ingevolge het amendement nr. 46 van het lid Huys (PvdA), brengt met zich dat het grondgebonden deel van het varkensrecht uitsluitend kan worden benut voor het houden van varkens indien tegenover dit aantal varkens op jaarbasis gemiddeld voldoende grondgebonden mestproductierechten (uitgedrukt in varkensseenheden) staan die niet worden benut voor het houden van andere diersoorten. Als de oppervlakte grond die gemiddeld in het jaar tot het bedrijf behoort kleiner wordt, kan de consequentie zijn dat er op het bedrijf minder varkens kunnen worden gehouden. De betrokken varkenshouder raakt het grondgebonden deel van het varkensrecht door de verkleining van de oppervlakte grond niet kwijt, maar hij kan dit deel pas weer (volledig) in gebruik nemen als hij weer voldoende grond heeft verworven of op basis van de grondgebonden mestproductierechten minder dieren van andere diersoorten houdt. Op deze wijze is in

het wetsvoorstel een adequate voorziening getroffen waarmee wordt voorkomen dat het deel van het grondgebonden mestproductierecht dat vroeger in gebruik was voor het houden van varkens, na invoering van de varkensrechten vrij zou komen voor het gaan houden van andere diersoorten en derhalve zou leiden tot een ongewenste uitbreiding van de mestproductie.

Tevens vragen deze leden wat de gevolgen van de wet zullen zijn voor bedrijven die in 1995, 1996 of 1997 in het algemeen belang zijn verplaatst naar niet-concentratiegebieden en waarbij de mestproductierechten niet zijn meegenomen, omdat de bedoeling was deze rechten na het gereedkomen van de nieuwe stallen buiten het concentratiegebied weer aan te kopen.

Dergelijke bedrijven hebben ervoor gekozen de mestproductierechten in het concentratiegebied tegen een hoge prijs te verkopen en in het niet-concentratiegebied rechten voor een lagere prijs te kopen. Wanneer dergelijke bedrijven in de periode van 1 januari 1995 tot 10 juli 1997 niet-grondgebonden mestproductierechten hebben verworven, worden bij de keuze van 1995 als referentiejaar 90% van het niet-benutbare deel van de in 1995 verworven rechten en 90% van de in 1996 of 1997, tot 10 juli, verworven rechten omgezet in fokzeugenrechten. Deze rechten kunnen worden gebruikt voor het houden van alle categorieën varkens. In het eerder besproken ontwerp-Besluit hardheidsgevallen herstructurering varkenshouderij wordt voor bedrijven met een latente ruimte van meer dan 18% ook de mogelijkheid geboden om 1994 als referentiejaar te kiezen.

Mochten nog geen mestproductierechten zijn aangekocht, dan kunnen deze «verplaatste» bedrijven straks varkensrechten verwerven in het niet-concentratiegebied. Aankoop van varkensrechten is mogelijk als wordt voldaan aan de dan vigerende welzijnseisen van het Varkensbesluit. Ik ben voornemens om in het Varkensbesluit een overgangsbepaling op te nemen voor nieuwe varkensstallen die op 10 juli 1997 in aanbouw waren, indien voor deze bouw een milieuvergunning was verleend en niet meer varkensrechten worden verworven dan noodzakelijk is voor de ingebruikneming van de stal. Deze overgangsbepaling houdt in dat deze stallen bij aankoop van varkensrechten eerst in 2008 aan de nieuwe welzijnseisen hoeven te voldoen.

De leden van deze fractie vinden het gebruik van de begrippen bedrijf, locatie en vestiging in het wetsvoorstel verwarrend en vinden een nauwkeuriger aanduiding gewenst.

Het begrip locatie wordt in het wetsvoorstel in het geheel niet gebruikt. In het stelsel van varkensrechten wordt het begrip «bedrijf» gehanteerd, welk begrip in artikel 1 van het wetsvoorstel is omschreven en welk begrip volledig overeenkomt met het begrip «bedrijf» als gedefinieerd in de Wet verplaatsing mestproductie en in de Meststoffenwet. Op dit punt is derhalve geen verwarring mogelijk. In het kader van de varkensheffing is het begrip «vestiging» geïntroduceerd. Dat begrip wordt gedefinieerd in het nieuwe derde lid van artikel 1 van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren. Vestiging kan een geheel bedrijf zijn, maar ook een deel van het bedrijf dat als functionele eenheid is te beschouwen en waarbij die eenheid tot uitdrukking komt doordat gebouwen en percelen aangrenzend zijn. Bij ministeriële regeling zal het begrip vestiging nader worden gedefinieerd: tot een vestiging zullen alle bedrijfsdelen worden gerekend die zonder gebruikmaking van de openbare weg kunnen worden bereikt. Het veterinaire risico houdt immers voor een belangrijk deel verband met de transporten over de weg.

Tot slot vragen de leden van de CDA-fractie zich af of het wetsvoorstel niet contra-productief uitpakt als slechts bezien wordt of en zo ja in hoeverre bij samenvoeging van locaties een gehele of gedeeltelijke vrijwaring van de afroming bij overgang van varkensrechten kan worden verleend. Waarom dit onderscheid met de samenvoeging van bedrijven van hetzelfde type, dat in de geldende Kortingsregeling Wet verplaatsing mestproductie is voorzien, nu deze samenvoegingen in het licht van het stelsel van regulerende mineralenheffingen juist wenselijk worden geacht? zo willen deze leden weten.

Doelstelling van het afromen van varkensrechten in 1998 en 1999 is om de tweede korting van 10% in het jaar 2000 zo laag mogelijk te houden. In lijn met de wensen van de Tweede Kamer wordt om deze reden het instrument van afromen in 1998 en 1999 zwaarder ingezet dat in het kader van de Wet verplaatsing mestproductie. Daar staat tegenover dat vanuit een oogpunt van diergezondheid een ontwikkeling naar gesloten bedrijven op één vestiging gewenst is. Dit wordt gestimuleerd door de varkensheffing. Gelet op het belang van een hoge opbrengst door afroming in 1998 en 1999 en het gelet op het feit dat diergezondheidsbeleid naar mijn mening primair met daarop gericht sectoraal instrumentarium moet worden gerealiseerd, lijkt een differentiatie in het afroompercentage ingeval van samenvoeging met het oog op de vorming van een gesloten bedrijf mij niet aangewezen.

Deze situatie verschilt van administratieve samenvoegingen van 2 of meer aangrenzende bedrijven van dezelfde eigenaar. Op aandringen van de Tweede Kamer is het onder bepaalde voorwaarden sinds 1 januari 1996 in het kader van de Wet verplaatsing mestproductie mogelijk, dat bedrijven (mestnummers) die minder dan 500 meter van elkaar liggen worden samengevoegd zonder dat de mestproductierechten met 25% worden afgeroomd. Een belangrijke voorwaarde is dat de samen te voegen bedrijven al bij inwerkingtreding van de Wet verplaatsing mestproductie geregistreerd stonden op naam van degene die samenvoegt. Ik overweeg om voor deze categorie samenvoegingen in het kader van het onderhavige wetsvoorstel het afroompercentage op een lager niveau vast te stellen.

De leden van de PvdA-fractie dringen aan op overleg met het landbouwbedrijfsleven om te onderzoeken of overeenstemming kan worden bereikt over een alternatieve aanpak, waarbij in 2000 een korting van 25% wordt doorgevoerd, in plaats van de thans voorziene gefaseerde korting in 1998 en 2000, bij varkenshouders die niet meewerken aan de beoogde herstructurering en/of niet voldoen aan de voorgestelde eisen ten aanzien van milieu, diergezondheid en dierenwelzijn. Zij verwachten van een dergelijke gezamenlijke aanpak van overheid en landbouwbedrijfsleven een groter effectiviteit van de maatregelen en minder vertraging bij het bereiken van de gestelde doelstellingen.

Ik moet dit voorstel, dat niet binnen het voorliggende wetsvoorstel is vorm te geven, van de hand wijzen. Het wetsvoorstel, zoals dat is gewijzigd bij de verschillende nota's van wijziging en door amendering, bevat in de huidige vorm een evenwichtig pakket van maatregelen. Daarin is een reële plaats ingeruimd voor andere maatregelen dan de generieke korting om te bewerkstelligen dat na 2000 geen landelijk niet-plaatsbaar varkensmestoverschot ontstaat, dat uitgedrukt in fosfaat 14 miljoen kilogram zou beslaan. Het gaat daarbij om opkoop van varkensrechten, om afroming van varkensrechten bij verhandeling en om veevoermaatregelen. De korting in 2000, zoals deze thans is vormgegeven, dient daarbij als zekerheid voor het geval hetgeen met de alternatieve maatregelen wordt gerealiseerd niet voldoende is. Ik zie voor dit maatregelen-

pakket geen reële alternatieven. Nog afgezien van de nadelige consequenties voor de handhaving die de door de leden van de fractie van het PvdA voorgestelde individuele benadering met zich zou brengen – waarvan de nadelen ook duidelijk naar voren zijn gekomen bij de door de Inspectie voor de Rechtshandhaving van het Ministerie van Justitie uitgevoerde ex ante-evaluatie van de regionale mestplannen – , acht ik het staatsrechtelijk niet juist deze benadering te volgen. Het stadium van onderhandelingen met het landbouwbedrijfsleven is nu voorbij. De Tweede Kamer heeft ingestemd met het onderhavige maatregelenpakket, uitgaande van een tijdpad waarbij in 1998 de 10%-korting wordt doorgevoerd, in 1998 en 1999 opkoop en afroming plaatsvinden en in 2000 opnieuw een generieke korting wordt doorgevoerd van – afhankelijk van de opbrengst van opkoop en afroming – minimaal 5% en maximaal 15%, welke korting in en na 2000 jaarlijks voor het 5%-deel kan worden gecompenseerd als in het desbetreffende jaar aantoonbaar voldoende veevoermaatregelen zijn getroffen. Dit maatregelenpakket en tijdpad zijn nu aan de orde in de Eerste Kamer.

4. Schadeloosstelling

De leden van de fracties van VVD, CDA, PvdA, D66, SGP, RPF en GPV, alsmede het lid Bierman, zijn nog niet overtuigd van de stelling dat de invoering van het stelsel van varkensrechten niet gepaard hoeft te gaan met een vorm van schadevergoeding. Zo sluiten de leden van de fracties van VVD en D66, onder verwijzing naar de Grondwetsgeschiedenis en de Onteigeningswet niet uit dat mijn uitleg van artikel 14 van de Grondwet te beperkt is. De leden van beide fracties wijzen in dit verband ook op de aan de Eerste Kamer gerichte open brief van prof. mr. P. de Haan, prof. mr. G.M.F. Snijders en mr. D.W. Bruil, gepubliceerd in de Volkskrant van 24 februari 1998 (hierna: de open brief). Onder verwijzing naar de open brief, alsook de Onteigeningswet en artikel 6 juncto 80 van Boek 3 van het Burgerlijk wetboek, menen de leden van de CDA-fractie dat in de memorie van antwoord ten onrechte is gesteld dat onteigening louter op stoffelijke objecten ziet. Ook de leden van de PvdA-fractie vragen om een nadere reactie omtrent de uitleg van artikel 14 van de Grondwet in het licht van de onteigening van octrooien, zoals opgenomen in de Onteigeningswet. De leden van de fracties van SGP, RPF en GPV vragen in dit verband of ik erken dat het wettelijk eigendomsrecht dat gold voor 1992 niet uitsluitend op stoffelijke objecten zag. Zij vragen ook om een nadere uiteenzetting met betrekking tot de relatie tussen artikel 3:80 van het Burgerlijk Wetboek en de artikelen 4 en 97 van de Onteigeningswet enerzijds en mijn stelling anderzijds, dat onteigening in de zin van de Grondwet louter op zaken betrekking zou kunnen hebben. Deze leden vragen ook om een reactie op hun stelling dat met de invoering van het stelsel van varkensrechten niet zozeer sprake is van beperking van de uitoefening van het eigendomsrecht, doch van beperking van de bedrijfsmiddelen als zodanig.

Met betrekking tot de vraag op welke rechten artikel 14, eerste lid, van de Grondwet betrekking heeft merk ik allereerst op dat de leden van de fracties van de VVD, de PvdA en D66 terecht aandacht vragen voor de ontwikkelingen met betrekking tot het onteigeningsartikel in de Grondwet, met name sinds 1922. Was immers vóór 1922 in de Grondwet uitdrukkelijk opgenomen dat onteigening betrekking had op «eigendom», zo wordt sinds de Grondwetsherziening van 1922 niet langer gesproken over «ontteigening van eigendom», doch slechts van «ontteigening», zonder dat het object van die overheidsactie expliciet in de Grondwet zelf wordt genoemd.

De leden van de fracties van de VVD en D66 zijn kennelijk van oordeel dat de wijziging van het onteigeningsartikel in 1922 ook daadwerkelijk als

uitbreiding van het artikel moet worden gezien en dat die uitbreiding is bestendigd in de huidige Grondwet. In dat verband wijzen zij op de wijzigingen van de Onteigeningswet in 1910 en 1920.

Ten aanzien van de vraag of de bedoelde wijzigingen van de Onteigeningswet in feite bepalend waren voor de redactie van het «onteigeningsartikel» in de Grondwet van 1922 zij opgemerkt dat de regering destijds tijdens de parlementaire behandeling van de voorstellen die leidden tot de Grondwet van 1922 aangaf dat het toen vigerende onteigeningsartikel – artikel 151 uit de Grondwet van 1887 – verruimd moest worden in die zin dat het ook betrekking had op de onteigening van «rechten» (zie kamerstukken II, 1920/21, 451, nr. 12, blz. 15). Welke rechten de regering toen evenwel concreet op het oog had – louter zakelijke rechten of ook andere rechten zoals het octrooirecht – is echter niet duidelijk.

Wat het octrooirecht betreft zij opgemerkt dat de ontwikkeling van het leerstuk van de intellectuele eigendom eerst rond de eeuwwisseling op gang kwam. Met de onteigening van octrooien, zoals werd geregeld bij wijziging van de Onteigeningswet in 1910, was aldus voor die tijd geen ervaring opgedaan zodat deze ontwikkelingen ook geen rol hebben kunnen spelen in de destijds vigerende Grondwet (Grondwet van 1887). Zulks is uitdrukkelijk aan de orde geweest bij de behandeling van de desbetreffende voorstellen tot wijziging van de Onteigeningswet. Zo merkte de regering in dat kader op dat het toenmalige artikel 151 van de Grondwet uiteraard niet zag op de industriële eigendom, nu dat instituut zich eerst later ontwikkelde (zie kamerstukken II, 1909/10, nr. 24). Daarentegen is niet uit te sluiten dat de ontwikkelingen rondom het intellectuele eigendom en de onteigening daarvan van invloed waren op de redactie van «het onteigeningsartikel» uit de Grondwet van 1922, zoals ook de leden van de PvdA-fractie suggereren, in die zin dat de onteigening van een nieuw type rechten de uitdrukkelijke grondwettelijke inkadering verkreeg die het voorheen ontbeerde. Anderzijds kan uit de bedoelde wijziging van de Onteigeningswet evenwel niet zonder meer worden afgeleid dat deswege het huidige artikel 14 van de Grondwet tevens zou zien op de onteigening van alle vermogensrechten, waaronder niet-gebonden mestproductierechten. Een zelfde redenering kan gevolgd worden waar het gaat om de wijziging van de Onteigeningswet van 1920, waarin de separate onteigening van diverse zakelijke rechten werd geregeld.

De regering heeft bij de Grondwetsherziening van 1983 met betrekking tot het derde lid van artikel 14 aangegeven dat dat lid weliswaar is toegespitst op het eigendomsrecht, maar dat zulks niet uitsluit dat het in het derde lid bepaalde ook ten aanzien van andere rechten zal worden gevolgd (kamerstukken II, 13 872, nr. 3, blz. 47). Uit deze passage lijkt te volgen dat het derde lid van artikel 14 van de Grondwet slechts ziet op stoffelijke objecten. Het eigendomsrecht ziet immers bij uitstek op stoffelijke objecten. Hoewel dit object van het eigendomsrecht, in tegenstelling tot het vóór 1992 vigerende Burgerlijk Wetboek, in het huidige Burgerlijk Wetboek uitdrukkelijk is vastgelegd (zie artikel 1 van Boek 5 van het Burgerlijk Wetboek), werd dit ook onder vigeur van het oude Burgerlijk Wetboek en dus ten tijde van de Grondwetswijziging van 1983 in het algemeen aangenomen (zie bijvoorbeeld Asser-serie 3, Zakenrecht II, tiende druk, blz. 6). Nu het derde lid van artikel 14 van de Grondwet aldus betrekking lijkt te hebben op stoffelijke zaken, zie ik niet goed in dat het eerste lid van artikel 14 betrekking zou hebben op een ruimer object. In dit verband wijs ik nogmaals op de opstelling van de regering in het kader van de Grondwetsherziening van 1983 waarin de regering met betrekking tot de onteigening spreekt over de verplichting van de burger goederen af te staan, welke de overheid in het algemeen belang nodig heeft (kamer-

stukken II, 1976/77, 13 872, nr. 11, blz. 3–4). Volgens het juridisch spraakgebruik ten tijde van laatstbedoelde Grondwetswijziging werd daarmee verwezen naar de voor menselijke beheersing vatbare stoffelijke objecten.

De geschiedenis van de Grondwet, met name waar het gaat om de ontwikkelingen sinds begin deze eeuw, biedt aldus geen eenduidig beeld waar het betreft het object van onteigening, zoals bedoeld in artikel 14 van de Grondwet. Telkens zullen regering en parlement gezamenlijk de aan de orde zijnde wetsvoorstellen tegen het licht van de Grondwet moeten beoordelen en in dat kader de Grondwet moeten interpreteren, waarbij ook in ogenschouw moet worden genomen dat de interpretatie van de grondrechten door de wetgever in de loop der tijd kan wijzigen (zie bijvoorbeeld kamerstukken II, 1975/76, 13 872, nr. 3). Mede gelet op hetgeen hierboven ter zake van de Grondwetswijziging van 1922 en de wijzigingen van de Onteigeningswet in 1910 en 1920 is gesteld, alsook de opmerkingen van de leden van de fracties van de VVD, het CDA, de PvdA, D66, de SGP, het RPF en het GPV, kan ik meegaan met een ruimere interpretatie van artikel 14 van de Grondwet, in die zin dat naast de zakelijke rechten tevens de rechten op voortbrengselen van de geest zoals octrooien voorwerp van onteigening in de zin van artikel 14 van de Grondwet kunnen zijn. Het betreft hier immers rechten die in de kern hetzelfde karakter hebben als het eigendomsrecht en de beperkte rechten op zaken. In al deze gevallen gaat om zogenaamde absolute rechten, rechten die de gerechtigde tot het object van zijn recht een, anderen uitsluitende, machtsverhouding verschaft.

Ik zie echter niet in dat artikel 14 van de Grondwet tevens zou zien op niet-gebonden mestproductierechten. Een dergelijke uitbreiding vindt naar mijn oordeel geen steun in de Grondwetsgeschiedenis. Deze rechten mogen dan in het verkeer het karakter van vermogensrechten hebben verkregen, zij zijn zeker niet vergelijkbaar met de zogenaamde absolute rechten. Het gaat bij de mestrechten louter om een beleidsinstrument dat sturend is voor het gedrag van de betrokken agrariër; van enige werking jegens anderen zoals waarvan sprake is bij de absolute rechten is daarbij naar zijn aard geen sprake.

In antwoord op de vraag van de leden van de fracties van de VVD en D66 merk ik op dat een ruimere uitleg van artikel 14 ook niet met een beroep op de arresten van de Hoge Raad van 30 november 1994 (AB 1995, 321) en 24 april 1996 (RvdW 1996, 103) kan worden onderbouwd.

In de uitspraak van 30 november 1994 ging het om de verhouding tussen de Onteigeningswet en artikel 1 van het Eerste protocol bij het Europese Verdrag voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: Eerste protocol, onderscheidenlijk: EVRM). De Hoge Raad oordeelde in dat arrest dat het huurrecht van de huurder was te beschouwen als «eigendom» in de zin van artikel 1 van het Eerste protocol en dat de schadeloosstelling die met toepassing van artikel 42, tweede lid, van de Onteigeningswet aan de betrokken huurder was toegekend niet in een redelijke verhouding stond tot het bedrag van de door deze, als gevolg van de onteigening van het desbetreffende gebouw, geleden schade. De raad was van oordeel dat daarmee sprake was van strijd met artikel 1 van het Eerste protocol. Uit het bedoelde arrest kan evenwel niet worden afgeleid dat artikel 14, eerste lid, van de Grondwet tevens betrekking zou hebben op andere dan absolute rechten. Dat een bepaald recht in de zin van het Eerste protocol moet worden beschouwd als «eigendom», betekent immers niet dat dat recht daarmee ook als object van artikel 14 van de Grondwet moet worden beschouwd. Grondwet en EVRM zijn rechtens onafhankelijk van elkaar en vervullen elk een zelfstandige functie. Een interpretatie van artikel 14 van de Grondwet

op grond van dat EVRM zou op gespannen voet staan met de verhouding tussen beide instituten (vgl. kamerstukken II, 1975/76, 13 872, nr. 3, blz. 12).

In het arrest van 24 april 1996 handelde het om een onteigening van enkele weilanden. Door de onteigening eindigde de pacht van de desbetreffende grond van rechtswege en verloor de onteigende eigenaar, de verpachter, de aanspraken op het op die grond rustende melkquotum. Het betrokken melkquotum «dikte in» op de overige grond van de pachter. De Hoge Raad stelde vast dat de onteigende eigenaar niet alleen schade leed als gevolg van het verlies van de grond, maar daarnaast ook schade leed als gevolg van het verlies van het quotum. Laatstbedoelde schade werd aangemerkt als schade die als een rechtstreeks en noodzakelijk gevolg van de onteigening wordt geleden en om die reden voor vergoeding in aanmerking moest komen. Uit deze uitspraak kan geenszins worden afgeleid dat artikel 14 van de Grondwet ook zou zien op andere dan absolute rechten; het arrest geeft slechts een nadere invulling van de omvang van de schadeloosstellingsplicht in geval van onteigening van zaken. In dit verband wijs ik er op dat, in tegenstelling tot hetgeen de leden van de VVD-, PvdA- en D66-fractie kennelijk van mening zijn, de Ontheigeningswet niet voorziet in de separate onteigening van huurrechten. Wel kunnen huurders en pachters volgens de artikelen 42 en volgende van de Ontheigeningswet een schadevergoeding krijgen, in geval het object waarop het huur- of pachtrecht betrekking heeft wordt onteigend.

In verband met artikel 14 van de Grondwet ben ik overigens van oordeel dat, ongeacht de discussie omtrent het «object» van het eerste lid van dat artikel, de invoering van het stelsel van varkensrechten zonder te voorzien in een schadevergoedingsregeling niet strijdig is met artikel 14 van de Grondwet nu in deze geen sprake is van een overheids-handeling die kan worden beschouwd als «ontei-gening». Zo is immers inherent aan onteigening dat de overheid niet alleen de burger een recht ontnemt, doch dat ook zelf verkrijgt en het vervolgens in het algemeen belang kan gebruiken. Zou onteigening in de zin van de Grondwet het bedoelde kenmerk ontberen, dan zou deze overheidsdaad zich in zijn gevolgen de facto niet onderscheiden van de vernietiging door de overheid in het algemeen belang en zou onvoldoende te rechtvaardigen zijn waarom de Grondwetgever in het ene geval de wetgever de plicht heeft opgelegd te voorzien in schadeloosstelling en in het andere geval een recht op schadeloosstelling, of slechts schadevergoeding, aan het oordeel van de wetgever is overgelaten. In de memorie van antwoord heb ik verwezen naar artikel 3:80 van het Burgerlijk Wetboek ter nadere onderbouwing van mijn betoog omtrent het hiervoor bedoelde kenmerk van onteigening.

Aan het enkele feit dat artikel 3:80 van het Burgerlijk Wetboek spreekt over het verkrijgen van goederen door onteigening kan niet worden afgeleid dat deswege artikel 14 van de Grondwet tevens betrekking heeft op de onteigening van andere vermogensrechten dan absolute rechten. Wat betreft de onteigening stelt het betrokken artikel slechts buiten kijf dat het gevolg van een dergelijke overheidsactie in termen van het Burgerlijk Wetboek is dat sprake is van de verkrijging van het desbetreffende goed, maar aan de desbetreffende bepaling kan geen ontheigeningsbevoegdheid worden ontleend. De bevoegdheidstoedeling vindt in een ander wettelijk kader plaats: de Ontheigeningswet.

Wat betreft de relatie tussen artikel 14, eerste lid, en artikel 14, derde lid, van de Grondwet volg ik niet de redenering, zoals opgenomen in de open brief, dat, zo in deze geen sprake zou zijn van onteigening in de zin van de Grondwet, het vervallen van mestproductierechten zou zijn te

beschouwen als een vorm van vernietiging van eigendom. Zulks zou betekenen dat, waar artikel 14, eerste lid, zou zien op absolute rechten, artikel 14, derde lid, tevens betrekking zou hebben op andere dan absolute rechten, hetgeen naar mijn oordeel op gespannen voet staat met hetgeen de regering in het kader van de Grondwetsherziening ten aanzien van artikel 14, derde lid, opmerkte. Wellicht ten overvloede zij opgemerkt dat ik ook overigens de interpretatie in de open brief van artikel 14, derde lid, van de Grondwet niet volg. Het is naar mijn oordeel onjuist dat lid aldus te interpreteren dat bij vernietiging van eigendom sprake zou moeten zijn van een recht op schadeloosstelling, terwijl bij beperking van het eigendomsrecht slechts een recht op tegemoetkoming in de schade aan de orde is (vgl. kamerstukken II, 1975/76, 13 872, nr. 3, blz. 47). Het is telkens de wetgever die in het desbetreffende geval de keuze heeft tussen het al of niet treffen van een regeling van de schade en daarbij telkens de keuze heeft voor het al of niet voorzien in schadeloosstelling, dan wel een beperktere vorm van vergoeding van schade.

Het stelsel van mestproductierechten beperkt als zodanig de mogelijkheden tot gebruik van eigendommen. Eerst met de introductie van het systeem werd de productie van dierlijke meststoffen aan banden gelegd, voor welke productie naar zijn aard het gebruik van zaken – stallen, grond en wat dies meer zij – noodzakelijk is. Mestproductierechten vertegenwoordigen op zichzelf geen productiecapaciteit, maar vormen het instrument waarmee de overheid de productiecapaciteit reguleert. Beperking van mestproductierechten heeft daarmee naar zijn aard gevolgen voor het gebruik van eigendom. Mestproductierechten rusten op een bepaald bedrijf. Zij zijn weliswaar verhandelbaar, maar tot het moment waarop door Bureau Heffingen de kennisgeving van verplaatsing is geregistreerd, rusten deze rechten op bepaalde zaken en leidt het doen vervallen van die rechten deswege tot beperking van het gebruik van die zaken. Er is in die zin geen principiële verschil tussen de (niet-gebonden) mestproductierechten en de milieuvergunning. Beide geven – in het algemeen belang – de randvoorwaarden op het vlak van milieu waarbinnen de bedrijfsactiviteiten dienen plaats te vinden en zijn daarmee sturend voor het gebruik van eigendom, maar vertegenwoordigen zelf geen eigendom in de zin van artikel 14 van de Grondwet. Het ingrijpen in het systeem van mestproductierechten is aldus, net als het wijzigen van de milieuvergunning, te zien als regulering van het gebruik van eigendom in de zin van artikel 14, derde lid, van de Grondwet.

Met betrekking tot de vraag van de leden van de fracties van de VVD en D66 om, uitgaande van de veronderstelling dat artikel 14 van de Grondwet tot enige schadevergoeding zou nopen, aan te geven in hoeverre via «de knelpunten-AMvB» hieraan tegemoet zou kunnen worden gekomen, zou ik allereerst willen wijzen op de beslissende rol van de wetgever bij de uiteindelijke interpretatie van grondrechten. In dat verband merken de leden van de CDA-fractie terecht op dat de vraag of de Grondwet tot enige vorm van schadevergoeding in deze noopt thans feitelijk nog slechts ter beoordeling aan de regering en de Eerste Kamer is nu de Tweede Kamer daar onvoldoende aanleiding toe zag. De rechter is het immers niet toegestaan te treden in de grondwettigheid van formele wetgeving.

Wanneer evenwel de wetgever zou oordelen dat in deze sprake zou zijn van onteigening in de zin van artikel 14, eerste lid, van de Grondwet, dan lijkt vervolgens de conclusie gewettigd dat de betrokken veehouders schadeloos moeten worden gesteld. De tekst van het eerste lid, alsook de grondwetsgeschiedenis lijken op dat punt weinig ruimte te bieden voor de opvatting dat met enige financiële of materiële tegemoetkoming, niet zijnde een schadeloosstelling, in dat geval zou zijn voldaan aan artikel 14, eerste lid van de Grondwet.

Maar nogmaals, naar mijn overtuiging is artikel 14, eerste lid, van de Grondwet in deze niet van toepassing, enerzijds omdat dat artikellid geen betrekking heeft op mestproductierechten, anderzijds omdat de invoering van het stelsel van varkensrechten geenszins een met onteigening te vergelijken maatregel is. Bedoelde invoering leidt slechts tot beperking van het gebruik van bedrijfsmiddelen en valt aldus onder het bereik van artikel 14, derde lid, van de Grondwet, welk lid geen opdracht aan de wetgever inhoudt tot het treffen van een vorm van schadevergoeding of schadeloosstelling, doch het vraagstuk van de compensatie voor bepaalde overheidsmaatregelen uitdrukkelijk aan het oordeel van de wetgever overlaat. Het gaat daarbij niet alleen om de vraag óf compensatie plaats moet vinden, maar, indien aan de orde, ook over de omvang van de tegemoetkoming. Kortom, het is de wetgever die zal moeten beoordelen in hoeverre compensatie aan de orde is. Ik kan mij daarbij overigens voorstellen dat in dat afwegingsproces de regeling met betrekking tot de zogenaamde knelpunten, waarop in paragraaf 3 van deze nadere memorie is ingegaan, een zekere rol zal spelen.

Het ontbreken van schadevergoeding wordt door de leden van diverse fracties ook nader aan de orde gesteld in het licht van artikel 1 van het Eerste protocol. De leden van de PvdA-fractie vragen, onder verwijzing naar de uitspraken van het Europese Hof van de rechten van de mens (hierna: EHRM) van 9 december 1994 (Holy Monasteries; Serie A 301A, par. 70) en 23 oktober 1997 (Building Society), om een nadere reactie omtrent de vraag of met de invoering van het stelsel van varkensrechten al of niet sprake is van het ontnemen van eigendom in de zin van het EVRM. De leden van de CDA-fractie zijn meer in algemene zin van oordeel dat het ontbreken van een schadevergoedingsregeling in strijd is met het bewuste artikel.

De leden van de fracties van SGP, RPF en GPV vragen of de regering erkent dat mestproductierechten en varkensrechten onder het bereik van de eerste alinea van artikel 1 van het Eerste protocol vallen. Ook deze leden vragen bij de reactie op hun vraag de hiervoor bedoelde uitspraken te betrekken.

In het arrest Building Society ging het om diverse maatregelen van de Britse overheid op fiscaal gebied. Zo werd bij wet van 1986 een einde gemaakt aan de tot dan toe vigerende praktijk waarbij de «building society's» (hierna: bouwcorporaties) belasting betaalden over de rente-inkomsten van het, door hun leden, aan de bouwcorporaties ter beschikking gestelde vermogen. Volgens de betrokken wet zou de belastingafdracht voortaan volgens een uniform systeem dienen plaats te vinden, in plaats van het tot dusverre gehanteerde systeem waarbij met de afzonderlijke bouwcorporaties afspraken omtrent de afdracht werden gemaakt. Ter discussie stond de vraag of de claim van de bouwcorporaties op de reeds afgedragen belasting, ten aanzien waarvan de desbetreffende bouwcorporaties de rechtmatigheid van de daaraan ten grondslag liggende wettelijke maatregel betwisten, kan worden beschouwd als «eigendom» in de zin van artikel 1 van het Eerste protocol. Het EHRM laat een expliciet oordeel ter zake achterwege, maar behandelt de zaak overigens als ware de claim van de bouwcorporaties «eigendom» in de zin van artikel 1 van het Eerste protocol.

Het arrest onderstreept dat onder «eigendom» in de zin van artikel 1 van het Eerste protocol niet louter stoffelijke objecten moeten worden begrepen maar dat daaronder ook sommige andere rechten kunnen worden begrepen, een aspect waarop in de memorie van antwoord is ingegaan. Aan het arrest kan naar mijn oordeel evenwel niet de conclusie verbonden worden dat (niet-gebonden) mestproductierechten deswege eveneens zijn te beschouwen als «eigendom» in de zin van het Eerste

protocol. Nog los van het feit dat het EHRM in vorenbedoeld arrest in het midden laat of sprake was van «eigendom» in de zin van het EHRM, kan het mestproductierecht bezwaarlijk gelijkgesteld worden met een claim op – vermeend – teveel afgedragen belasting.

Telkens zal moeten worden bezien of het desbetreffende recht als zodanig «eigendom» in de zin van het Eerste protocol vertegenwoordigt. Ik vindt dat dat bij de niet-gebonden mestproductierechten niet het geval is. Zoals ik hierboven reeds heb aangegeven zie ik deze rechten primair als een vorm van regulering van eigendom. Juist vanwege de achtergrond van deze rechten – een overheidsinstrument tot regulering van de mestproductie – ligt veeleer aansluiting bij de arresten van 7 juli 1989 (Tre Traktörer; Serie A, Vol. 159) en 18 februari 1991 (Fredin; Serie A, Vol 192) voor de hand. In deze arresten ging het immers om overheidshandelen waarbij – door middel van het instrument vergunning – de eigendom van de betrokkenen werd gereguleerd en in welk kader het EHRM de vergunning tot het ontplooiën van bepaalde activiteiten, casu quo de intrekking daarvan, zag als een vorm van regulering van de eigendom.

In de memorie van antwoord is overigens gewezen op het feit dat, zelfs al zouden (niet-gebonden) mestproductierechten als eigendom in de zin van artikel 1 van het Eerste protocol moeten worden gezien, het ontbreken van een schadevergoedingsregeling niet kan worden beschouwd als een handelen in strijd met het genoemde artikel. In dat verband is het arrest Holy Monasteries (Serie A 301A) van belang. In deze zaak was sprake van een geschil met betrekking tot de eigendommen van Griekse kloosters. Op grond van een Griekse wet uit 1987 werd de Griekse Staat verondersteld eigenaar te zijn van het land van de kloosters, tenzij uit een behoorlijk geregistreerde eigendomsakte, een wettelijke bepaling of een onherroepelijke rechterlijke uitspraak tegen de Staat het tegendeel zou blijken. Als gevolg van deze wet konden de kloosters aldus niet langs andere, wettelijk erkende, weg de eigendom van hun grond verkrijgen, zulks terwijl diezelfde kloosters gedurende diverse eeuwen aanzienlijke hoeveelheden land hadden vergaard. Het EHRM oordeelde dat de wet daarmee was te beschouwen als een maatregel waarbij eigendom werd ontnomen in de zin van artikel 1 van het Eerste protocol. Het EHRM oordeelde dat in dit geval het ontbreken van enige vergoeding niet de «rechtvaardige balans» tussen de verschillende belangen in kwestie, zoals voortvloeit uit artikel 1 van het Eerste protocol, verstoort.

Het bedoelde arrest van het EHRM past in de lijn van diens rechtspraak waar het gaat om de vraag of, en zo ja, in welke mate, bij aantasting van de eigendom, vergoeding van schade dient plaats te vinden. In de memorie van antwoord is wat dat betreft reeds gewezen op het arrest van het EHRM van 30 november 1994 (Sporrong en Lönnroth; Serie A, Vol. 192). Als eigendom wordt ontnomen, dan zal sprake moeten zijn van een «fair balance» tussen het belang van de overheid en het belang van de eigenaar in kwestie, waarbij de betrokken staat in het algemeen overigens een ruime beleidsmarge wordt gelaten. In dat verband stelt het EHRM in het arrest Holy Monasteries dat de vraag of en in welke mate schadevergoeding zal worden verstrekt van belang is bij het oordeel of die balans wordt bereikt met de in het geding zijnde maatregelen, dan wel of sprake is van een disproportionele last die op de betrokkenen wordt gelegd. Het EHRM stelt ook in dit arrest, net als in andere arresten, betrekking hebbend op artikel 1 van het Eerste protocol, dat het ontnemen van eigendom zonder vergoeding van schade die in redelijke verhouding staat tot de waarde daarvan, in beginsel is te kenschetsen als een disproportionele inbreuk op het eigendomsrecht. Maar zelfs het geheel ontbreken van schadevergoeding acht het EHRM, zij het slechts als gevolg van buitengewone omstandigheden, toelaatbaar. Het hof wijst hierop in het

arrest Holy Monasteries, evenals overigens in het James-arrest van het EHRM (arrest van 21 februari 1986, Serie A, Vol. 98-B). De jurisprudentie van het EHRM biedt overigens geen duidelijkheid omtrent de vraag wanneer zich dergelijke «buitengewone omstandigheden» voordoen. In dit verband acht ik in ieder geval de suggestie in de open brief als zou de rijkdom van ons land in deze in de weg staan aan invoering van het stelsel van varkensrechten zonder schadevergoeding onbegrijpelijk. De jurisprudentie van het EHRM biedt aan deze suggestie in ieder geval geen enkele steun. Ook overigens zie ik niet in wat het verband is tussen het welvaartsniveau in ons land en het afzien van een schadevergoedingsregeling in deze. Zo het doen vervallen van mestproductierechten zou zijn te kenschetsen als het ontnemen van eigendom in de zin van het EVRM, dan is zulks naar mijn oordeel zeker het gevolg van buitengewone omstandigheden. Het gaat hier om het voorkomen van een probleem voor de maatschappij als zodanig, alsook voor de Nederlandse staat in het kader van de nakoming van op haar rustende verplichtingen uit hoofde van EU-regelgeving dat, zonder ingrijpen, zal worden veroorzaakt door de activiteiten van een bepaalde landbouwsector. De enige effectieve oplossingsrichting is juist door die activiteiten direct aan banden te leggen. Dat dit geschiedt door het laten vervallen van «vermogensrechten» vindt zijn oorzaak in het feit dat de desbetreffende rechten – niet-gebonden mestproductierechten voor varkens en kippen – bedoeld waren als het overheidsinstrument waarmee de mestproductie wordt gereguleerd en deze functie thans nog uitdrukkelijk vervullen.

Nog afgezien van het feit dat het desbetreffende beleidsterrein voortdurend en snel in ontwikkeling is, en dat sinds medio jaren 80 sprake is van een lijn van steeds verdergaande aanscherpingen van de mest- en milieuwetgeving in verband met de ernst van de milieuproblematiek, had de sector er ook overigens in redelijkheid niet op mogen vertrouwen dat de mestproductierechten in hun huidige vorm en omvang tot in lengte der jaren zouden blijven bestaan. In dit verband wijs ik er allereerst op dat de Wet verplaatsing mestproductie oorspronkelijk zou expireren per 1 januari 1997. Later is weliswaar met de wijziging van die wet deze einddatum vervallen, doch daarmee heeft de wetgever uitdrukkelijk niet gekozen voor een systeem met onbepaalde werkingsduur. De bedoeling was slechts de Wet verplaatsing mestproductie te verlengen tot het moment waarop het stelsel van mestproductierechten zou kunnen vervangen door nieuwe beleidsinstrumenten waarmee gewaarborgd zou zijn dat een ongebreidelde uitbreiding van de mestproductie zou plaatsvinden. Daarbij werd vooral gedacht aan een systeem van zogenoemde «afzetrechten», waarin de afzetmogelijkheden voor mest bepalend zouden zijn voor het aantal dieren dat mocht worden gehouden (zie kamerstukken II, 1995/96, 24 426, nr. 3). Daarbij wordt al sedert 1995 gezocht naar een mogelijke invulling van de herstructureringsparagraaf van de Integrale Notitie mest- en ammoniakbeleid, waarbij inmiddels verschillende alternatieven (Van de Bunt, Regionale mestplannen) waren onderzocht die geen van alle voldoende garanties bleken te bieden dat een landelijk niet-plaatsbaar varkensmestoverschot van 14 miljoen kilogram fosfaat zou worden voorkomen. Het mocht derhalve duidelijk zijn dat maatregelen als de onderhavige niet langer uit konden blijven.

In de Integrale Notitie mest- en ammoniakbeleid is uitdrukkelijk onderkend dat op het vlak van de mestproblematiek nog forse inspanningen moeten worden geleverd, waarbij met name de varkenshouderij in beeld is gebracht. Met betrekking tot het mestprobleem is destijds afgezien van een generieke korting op de niet-gebonden mestproductierechten in de veronderstelling dat het probleem met de inzet van een minder ingrijpend maatregelenpakket kon worden opgelost. In de paragrafen 2.3, 3.1 en 3.4 van de memorie van antwoord is echter uitvoerig betoogd dat dat niet het

geval is. Met de brief van 10 juli 1997 is dan ook met betrekking tot de varkenshouderij alsnog gekozen voor de korting op de niet-gebonden mestproductierechten. Omtrent dit beleidsvoornemen is uitgebreid met de Tweede Kamer gecommuniceerd, waarna vervolgens de wettelijke maatregelen ter operationalisering van de voornemens is overgegaan.

Kortom, de achtergrond en tijdelijke aard van de (niet-gebonden) mestproductierechten, alsmede van de invoering van het stelsel van varkensrechten, rechtvaardigen alleszins het oordeel dat hier sprake is van zodanige omstandigheden dat het afzien van enige schadevergoeding gerechtvaardigd is.

Ik bestrijd, zulks in reactie op de vraag van de leden van de PvdA-fractie, de in de open brief verwoorde stelling dat een onverantwoord risico op het punt van de verenigbaarheid van het stelsel met het Eerste protocol wordt genomen. Hoewel het uiteindelijke oordeel daaromtrent aan het EHRM is, ben ik van oordeel dat invoering van het stelsel van varkensrechten, zonder te voorzien in een schadevergoedingsregeling, niet in strijd is met het genoemde protocol.

Op de vraag van de leden van de fracties van VVD en D66 naar de relatie tussen de verhandeling in de memorie van antwoord met betrekking tot het beginsel «égalité devant les charges publiques» en het advies van de Raad van State omtrent het onderhavige wetsvoorstel (kamerstukken II, 1997/98, 25 746, A) zij het volgende opgemerkt. De Raad stelde in zijn advies dat de redelijkheid en billijkheid nopen tot een schadeloosstellingsregeling in verband met het vervallen van latente (niet-gebonden) mestproductierechten voor varkens en kippen. Een dergelijke noodzaak werd aldus niet aangenomen waar het gaat om de generieke korting. Hoewel de raad in zijn advies niet aangeeft wat de achtergrond van deze benadering is, lijkt dit verschil met name zijn achtergrond te vinden in het feit dat de generieke maatregel naar zijn aard voor elke varkenshouder evenredige gevolgen heeft; een ieder wordt immers met een gelijke procentuele korting geconfronteerd. Dat is anders waar het gaat om het vervallen van latente mestproductieruimte, die immers per geval, zowel in absolute als in relatieve zin, kan variëren. Ik heb om die reden het advies van de raad, waarbij de raad kennelijk verwijst naar een beginsel uit het civiele recht (zie onder andere de artikelen 6:2, 6:248 en 7:865 van het Burgerlijk Wetboek), met name geïnterpreteerd als een pleidooi in het kader van het beginsel «égalité devant les charges publiques».

De leden van de fracties van SGP, RPF en GPV vragen in het licht van dat beginsel en onder verwijzing naar het arrest van de Hoge Raad van 19 januari 1991 (Staat/Leffers; NJ 1997, 456), of niet moet worden gezien of de varkenssector in vergelijking met andere agrarische sectoren niet onevenredig zwaar wordt getroffen bij de verdeling van milieulasten die de landbouw als geheel aangaan. Deze leden stellen aldus in algemene zin de vraag waarom juist de varkenssector thans geconfronteerd wordt met verdergaande productiebeperkende maatregelen. Op dit aspect is reeds ingegaan in paragraaf 1 van deze nadere memorie. In dit verband kan ook gewezen worden op de memorie van toelichting, met name in hoofdstuk 2, paragraaf 1.2 en hoofdstuk 6, paragraaf 1.2 (kamerstukken II, 1997/98, 25 746, nr. 3, blz. 8–10). Daarin is – kort gezegd – aangegeven dat, zonder productiebeperkende maatregelen, een landelijk niet-plaatsbaar mestoverschot zal ontstaan dat geheel is toe te rekenen aan de varkenssector, als gevolg waarvan de goede werking van het stelsel van regulerende mineralenheffingen te zeer in het gedrang zou komen. Ook in de memorie van antwoord is aangegeven dat met name de varkenssector als geheel bijdraagt aan een toekomstig landelijk mestoverschot en dat de reden voor het treffen van verdergaande productiebeperkende maatre-

gelen in de varkenshouderij juist verband houdt met de, voor het algemeen belang, nadelige effecten van deze tak van veehouderij als zodanig. Daarin verschilt de huidige situatie en aanpak wezenlijk van de situatie die aan de orde was in het arrest Staat/Leffers. Ten onrechte wordt in de open brief terzake gesuggereerd dat het rechtskarakter van de overheidsmaatregel bepalend is voor de vraag of de maatregel in strijd kan worden geacht met het beginsel van «égalité devant les charges publiques». Van belang is of de lasten van een bepaalde overheidsmaatregel op een bepaald persoon of een specifieke, relatief kleine, groep personen, in vergelijking met in vergelijkbare omstandigheden verkerende personen, in onevenredige mate drukken en dat de (omvang van de) schade bovendien als abnormaal is te beschouwen (vgl. onder andere het arrest van de Hoge Raad van 21 oktober 1994, NJ 1996, 231, alsook de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 18 februari 1997, AB 143 en van 6 mei 1997, AB 229). Daarvan is hier geen sprake. Naar mijn oordeel zou juist een keuze van de wetgever voor een benadering waarbij de gehele landbouwsector beperkingen opgelegd zou krijgen die de reactie vormen op een probleem dat door de varkenshouderij wordt veroorzaakt in deze een onredelijke lastenverdeling opleveren. Aan het enkele feit dat de veehouderij wordt uitgeoefend kan immers geenszins worden afgeleid dat alle veehouders deswege geconfronteerd zouden moeten worden met dezelfde overheidsmaatregelen.

Ik meen overigens dat de stelling van de leden van de CDA-fractie als zou Nederland een lange traditie kennen met betrekking tot het, aan bedrijven, vergoeden van schade, ontstaan als gevolg van overheidsmaatregelen, alsmede de door de leden van de PvdA-fractie gesignaleerde ontwikkeling op het vlak van de nadeelcompensatie, veel te algemeen gesteld is en ten onrechte geen aandacht besteedt aan de bijzondere omstandigheden en specifieke afwegingen die de wetgever in voorkomende gevallen heeft doen besluiten tot het voorzien in vergoeding van schade. Zo is juist in het Nederlandse rechtsbestel de heersende leer dat een ieder in beginsel zijn eigen schade behoort te dragen. Wat betreft de bedrijfsschade wordt algemeen aanvaard dat juist niet voor vergoeding in aanmerking kan komen de schade die geacht moet worden te behoren tot het normale bedrijfsrisico. Telkens zal bezien moeten worden of de schade behoort tot de risicosfeer van de burger of het bedrijf en zo nee, in welke mate de overheid alsdan tot compensatie dient over te gaan (zie bijvoorbeeld de nota naar aanleiding van het verslag met betrekking tot het voorstel van wet, houdende regels over tegemoetkoming in de schade en de kosten in geval van overstromingen door zoet water, aardbevingen of andere rampen en zware ongevallen, kamerstukken II, 1996/97, 25 159, nr. 5, blz. 6; zie ook Handelingen II 1997/98, blz. 1745).

De problematiek die ten grondslag lag aan de Zuiderzeesteunwet 1925 en de Deltaschadewet – de Oosterscheldewet bestaat niet – was van zodanig specifieke aard dat de wetgever destijds van oordeel was dat overheids-ondersteuning geboden was met het oog op opheffing of vermindering van de nadelen die de door de afsluiting van de Zuiderzee, respectievelijk de Deltawerken, voor de betrokkenen ontstonden. In de kern lag aan die ondersteuning het eerdergenoemde «égalité-beginsel» ten grondslag. De nadelen die ontstonden als gevolg van bepaalde overheidsmaatregelen waren van dusdanige aard dat de wetgever van oordeel was dat deze buiten de als normaal te aanvaarden risicosfeer lagen (vgl. kamerstukken II, 1968/69, 9974, nr. 3, blz. 1). Daarvan is hier echter, zoals ook al hierboven en in de memorie van antwoord is aangegeven, geen sprake.

Met betrekking tot de door de leden van de fracties van de VVD, CDA en D66, in verband met de schadevergoedingskwestie, gevraagde reactie op

de open brief en het oordeel van mr. B.S. ten Kate van Nysingh Advocaten in Arnhem – ik neem aan dat deze leden verwijzen naar diens rapport van 2 februari 1998 dat ik van de griffie van de Eerste Kamer nagezonden heb gekregen – moge ik primair naar het bovenstaande verwijzen.

Voor zover in de open brief overigens wordt gewezen op het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen van 13 juli 1989 (Wachauf; zaak 5/88; Jur. 1989) zij het volgende opgemerkt. Dit arrest ging, zoals ook in de memorie van antwoord, over de communautaire melkquotering, meer specifiek de vraag naar de toelaatbaarheid van de constructie waarbij niet de pachter, bij het einde van de pacht, het melkquotum toekwam, doch de verpachter, terwijl juist de pachter activiteiten had ontplooid en investeringen had gepleegd die tot het verkrijgen van het melkquotum hadden geleid.

Het is juist dat het Hof, overigens in lijn met zijn eerdere jurisprudentie, in het betrokken arrest bepaalde dat ook de bescherming van de fundamentele rechten in de communautaire rechtsorde tot zijn taak behoort. Het Hof laat zich daarbij leiden door de constitutionele tradities die de lidstaten gemeen hebben. Ook het EVRM biedt het Hof aanknopingspunten voor de interpretatie van het eigendomsrecht zoals door het Hof beschermd wordt. Het Hof sluit in die zin dan ook primair aan bij uitgangspunten die in andere kaders zijn geformuleerd, zonder zelf overigens nader de grenzen van het eigendomsrecht of de grenzen van de lidstaten tot het stellen van eisen terzake strikter te formuleren, casu quo nader af te bakenen. Ik meen dan ook dat het betrokken arrest onvoldoende steun biedt voor de stelling dat het ontbreken van enige schadevergoedingsregeling in deze in strijd zou zijn met de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen. De betrokken uitspraak van het Hof is bovendien ook niet zozeer ingegeven door het feit dat de (communautaire) overheid met de desbetreffende verordening bepaalde rechten afneemt, als wel door het feit dat op grond van die verordening mogelijk was dat niet de pachter, ondanks diens inspanningen gericht op de melkproductie, doch de verpachter aan het einde van de pacht het melkquotum zou toekomen, terwijl deze verpachter op zichzelf generlei inspanning zou hebben geleverd die een dergelijke toedeling zou rechtvaardigen. Een dergelijke situatie is in deze echter geenszins aan de orde.

De leden van de CDA-fractie vragen of de Staat der Nederlanden niet nu reeds schadeplichtig zou zijn op grond van het arrest van het EHRM van 23 september 1982 (Sporrong en Lönnroth; NJ 1988, 290) jegens een ondernemer die, ten behoeve van de varkenshouderij, vóór 10 juli 1997 bedrijfsgebouwen heeft opgericht, maar nu de mogelijkheid niet meer heeft varkensrechten geregistreerd te krijgen.

Het bedoelde arrest van het EHRM had betrekking op een door de Zweedse regering aan het gemeentebestuur van Stockholm verleende onteigeningsvergunning met betrekking tot het eigendom van de erven Sporrong en van Lönnroth. Op de betrokken eigendommen rustte bovendien een bouwverbod. De betrokken vergunningen werden telkens verlengd, als gevolg waarvan de dreiging met onteigening respectievelijk 23 en 8 jaar duurde, zonder dat de Zweedse regelgeving voorzag in een voorziening om bij de administratie of de rechter tegen de voorwaarden van de vergunning op te komen, of een vordering tot schadevergoeding in te stellen. Het arrest is reeds daarom niet van toepassing omdat ten aanzien van de herstructurering van de varkenshouderij thans nog geen sprake is van wetgeving, dan wel enig ander – burgers bindend – besluit. Er is immers slechts sprake van een wetsvoorstel, een voorstel waarover de Eerste Kamer nog moet oordelen. Van enige plicht tot schadever-

goeding kan daarnaast bovendien geen sprake zijn nu ik van oordeel ben dat invoering van het stelsel zonder schadevergoedingsregeling geen strijd oplevert met het Eerste protocol en derhalve van enige schadevergoedingsplicht uiteraard ook geen sprake zal kunnen zijn in de periode voorafgaande aan invoering van het stelsel.

5. Heffingen

De leden van de CDA-fractie vragen, onder verwijzing naar het negatieve advies van de Raad van State bij het destijds niet verder in procedure gebrachte voorstel van Wet aanspraak op vergoeding zoetwateroverstromings- en aardbevings schade en de situatie in het buitenland, of de visie van de regering op de financiering van de dierziektenbestrijding wel houdbaar is.

Aan de visie van de regering met betrekking tot de dierziektenbestrijding ligt, zoals ook is opgenomen in de memorie van toelichting (kamerstukken II, 1997/98, 25 746, nr. 3, blz. 32–35), een tweetal uitgangspunten ten grondslag. Ik wijs op de verantwoordelijkheid die op de rijksoverheid rust om zorg te dragen voor de bestrijding van bedrijfsoverstijgende (zeer) besmettelijke dierziekten. Anderzijds is de regering van oordeel dat aan het omgaan met dieren inherent is dat besmettelijke dierziekten zich kunnen manifesteren en dat zulks ook uitdrukkelijk als normaal bedrijfsrisico moet worden gezien. Beide ijkpunten hebben de regering doen kiezen voor een systeem waarbij de door de overheid gemaakte kosten van de dierziektenbestrijding worden omgeslagen over de desbetreffende sector.

Ik realiseer me in dat verband dat de constatering van een besmettelijke dierziekte op een bedrijf voor de betrokkenen zonder meer een zeer ernstige tegenslag is met veelal forse – financiële en emotionele – consequenties. Een en ander laat echter het karakter van de schade onverlet en laat dus ook onverlet dat dit type schade niet behoort te worden gedragen door de gemeenschap als geheel, doch door de betrokken sector.

Besmettelijke dierziekten, die dus naar mijn oordeel tot het normale bedrijfsrisico behoren te worden gerekend, verschillen dan ook wezenlijk van rampen als grote zoetwateroverstromingen en aardbevingen. Het gaat bij laatstbedoelde categorie om zodanige uitzonderlijke gebeurtenissen, dat de daaruit voortvloeiende schade niet, althans niet in zijn geheel, binnen de normale risicosfeer van burgers en bedrijven geacht moet worden te liggen en ten aanzien waarvan dan ook een bijdrage vanuit de algemene middelen geïndiceerd is. Dát was ook de strekking van het door de leden van de CDA-fractie aangehaalde advies van de Raad van State. De Raad achtte het onjuist dat in het desbetreffende wetsvoorstel een wezenlijke bijdrage van de zijde van de overheid ontbrak en achtte financiering van de financiële tegemoetkoming aan benadeelden van overstromingen door zoet water en aardbevingen uit de algemene middelen de meest voor de hand liggende oplossing (kamerstukken II, 1996/97, 25 159, nr. 3, blz. 2).

Ik zie overigens niet in waarom de situatie in het buitenland de voorgestelde aanpak op het gebied van de dierziektenbestrijding onmogelijk zou maken. De leden van de CDA-fractie hebben hun stelling ter zake ook niet nader geadstrueerd.

In dit verband merk ik ten slotte nog op dat in de huidige Gezondheids- en welzijnswet voor dieren in afdeling 3 van hoofdstuk VIII reeds het principe is opgenomen dat door de overheid gemaakte kosten ten laste kunnen worden gebracht van de sector. Dit onderdeel van die wet is tot op heden

niet geëffectueerd omdat, in het kader van het zogenoemde politionele fonds, over de kosten voor de bestrijding van besmettelijke dierziekten met het bedrijfsleven telkens op privaatrechtelijke basis afspraken zijn gemaakt. Dit doet aan het thans reeds in die wet neergelegde principe echter niets af.

Op het punt van de financiële onderbouwing van de voorstellen met betrekking tot de voorstellen op het vlak van de dierziektenbestrijding verwijzen de leden van de CDA-fractie naar hun eerdere vraag ter zake in het voorlopig verslag. Met name missen deze leden kennelijk enig inzicht in de belangrijkste uitgaven op dat gebied.

In de memorie van antwoord is een samenvattend overzicht gegeven van de directe financiële consequenties van het voorstel. Dat daarbij geen onderbouwing van de uitgaven op dierziektenbestrijdingsgebied is opgenomen houdt verband met het feit dat het eenvoudigweg niet mogelijk is vooraf de uitgaven van ziekte-uitbraken voor een bepaald jaar op te nemen in de begroting van het Diergezondheidsfonds. Kenmerkend voor een ziekte-uitbraak is immers dat deze zich niet houdt aan aspecten als begrotingsdiscipline en jaargrenzen. De uitgaven voor de bestrijding van voor varkens besmettelijke ziekten zullen in de ontwerp-begroting van het Diergezondheidsfonds derhalve vooralsnog pro memorie worden opgenomen, zolang er geen sprake is van een daadwerkelijke vaststelling van een ziekte-uitbraak. Overigens is dit conform de bij het huidige politionele dierziektenfonds gehanteerde werkwijze.

Een en ander laat onverlet dat wel degelijk rekening moet worden gehouden met uitgaven voor dierziektenbestrijding in de komende periode. Het tarief van de varkensheffing is daaraan immers gerelateerd. Op het moment dat een ziekte zich voordoet zullen de uitgaven voor de bestrijding daarvan moeten worden geraamd. Volgens het reguliere begrotingsproces zal de begroting van het Diergezondheidsfonds daarop worden aangepast.

De leden van de CDA-fractie vragen naar een inschatting van de kostenreductie in geval de EU het non-vaccinatiebeleid zou verlaten.

Indien de EU het non-vaccinatiebeleid tegen besmettelijke dierziekten zoals mond- en klauwzeer en klassieke varkenspest geheel zou verlaten en zou overgaan tot preventieve vaccinatie zou naar alle waarschijnlijkheid op de lange termijn geen sprake zijn van een kostenreductie, maar veeleer van een stijging van kosten. Dit blijkt onder meer uit economische analyses die eind jaren 80 uitgevoerd zijn door onderzoekers van de Landbouwuniversiteit. Ik bepleit in Brussel dan ook niet om weer preventief te gaan vaccineren, maar een aanpassing van het non-vaccinatiebeleid, waardoor markervaccins selectief toegepast kunnen worden bij uitbraken van zeer besmettelijke veeziekten. Dit kan naar verwachting wél leiden tot een reductie van de totale kosten van uitbraken van deze dierziekten, echter alleen indien internationaal afspraken gemaakt zijn over de handelstechnische consequenties van het gebruik van markervaccins; hierbij gaat het met name om de acceptatie van vlees van met markervaccin gevaccineerde dieren. Zolang dat niet het geval is, is het nog de vraag of het gebruik van markervaccins bij uitbraken van varkenspest leidt tot reductie van de totale kosten; de handelstechnische consequenties zijn namelijk zeer moeilijk in te schatten.

Wat betreft de vraag van de leden van de CDA-fractie naar de uitvoeringskosten van de Wet herstructurering varkenshouderij, exclusief de kosten van de dierziektenbestrijding, zij primair verwezen naar hoofdstuk 4 van de memorie van toelichting. Kort gezegd is daarin de volgende kosten-

raming opgenomen. De uitvoering van het stelsel van varkensrechten door Bureau Heffingen zal een structurele jaarlijkse last opleveren van f 900 000,-. Daarnaast zal in 1998 sprake zijn van f 1,8 miljoen aan eenmalige kosten.

De uitvoeringslasten van Bureau Heffingen in verband met de uitvoering van de varkensheffing worden geraamd op jaarlijks f. f 5,6 miljoen en f 2,3 miljoen eenmalige kosten.

De met de extra inzet van de Algemene Inspectiedienst op het punt van de handhaving van het stelsel van varkensrechten verband houdende kosten worden geraamd op f 1,5 miljoen in de jaren 1998 en 1999, oplopend naar f 1,6 miljoen in de jaren daarna. Wat betreft de varkensheffing zal sprake zijn van een kostenbeslag van f 0,4 miljoen in 1998, f 1,1 miljoen in 1999 en f 1,5 miljoen in de jaren daarna.

6. EG-recht

6.1 Varkensrechten

De leden van de fractie van het CDA vragen in te gaan op de opvattingen van mr. B. S. ten Kate van Nysingh Advocaten te Arnhem, neergelegd in een advies aan de NVV, over de verhouding van het wetsvoorstel tot het gemeenschapsrecht.

De betreffende advocaat meent uit de kabinetsbrief van 10 juli 1997 op te kunnen maken dat de onderhavige maatregel vooral wordt ingegeven door overwegingen markt- en concurrentiekracht, waarmee de maatregel in strijd zou komen met de gemeenschappelijke marktordening voor varkensvlees en dus met artikel 40 van het EG-verdrag, nu deze marktordening, zoals in de memorie van toelichting en de memorie van antwoord is vermeld, exclusief van karakter is. Deze marktordening is neergelegd in Verordening (EEG) nr. 2795/75 van de Raad van 29 oktober 1975 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector varkensvlees (PbEG nr. L 182). Ik moge verwijzen naar de paragrafen 2.1 en 2.2 van de memorie van antwoord voor de redengeving van de onderhavige maatregelen. Daaruit moge blijken dat, in tegenstelling tot wat in het advies aan de NVV als – overigens niet-onderbouwde stelling – wordt geponeerd:

- de doelstelling van de invoering van het complete en evenwichtige pakket van maatregel dat wordt gevat onder de naam «stelsel van varkensrechten» met de markt- en concurrentiekracht niets van doen heeft, maar daarentegen wel met doelstellingen op het vlak van milieu, ruimtelijke kwaliteit en dierenwelzijn,
- dat ten aanzien van deze maatregelen ook in de brief van 10 juli 1997 niet wordt aangegeven dat deze dient ter verbetering van de markt- en concurrentiekracht, waarvoor de primaire verantwoordelijkheid immers bij de sector zelf wordt neergelegd.

Vervolgens wordt in het advies aan de NVV gesteld dat het arrest Holdijk (HvJ zaken 141–143/81, Jur. 1992, blz. 1310) niet het recht geeft om de marktordening terzijde te schuiven, ook niet indien dat gebeurt ter verwezenlijking van andere doeleinden dan door de gemeenschappelijke marktordening worden nagestreefd. Ik kan het daarmee van harte eens zijn. Noch in de memorie van toelichting noch in de memorie van antwoord is iets anders beweerd. Zoals daar is aangegeven mag een nationale maatregel die strekt tot andere doelen dan de marktordening blijkens de jurisprudentie wel gevolgen hebben voor de werking van de marktordening, maar de goede werking van de gemeenschappelijke voorzieningen en instrumenten – en daarmee het functioneren van de marktordening – niet frustreren. In het onderstaande wordt hierop naar

aanleiding van een vraag van de leden van de fractie van SGP, RPF en GPV nader ingaan. Zoals daar moge blijken is van het terzijde schuiven van de marktordening geen sprake. In het advies aan de NVV wordt overigens niet nader aangegeven op welke onderdelen dat het geval zou zijn. Ook in paragraaf 6.1 van de memorie van toelichting en in paragraaf 7.1 van de memorie van antwoord wordt een en ander overigens uitvoerig toegelicht en onderbouwd.

Verder wordt in het advies aan de NVV beweerd dat niet kan worden gezegd dat het gaat om een maatregel waarvan aanstonds duidelijk is dat deze noodzakelijk is omdat de reeds getroffen maatregelen niet toereikend zijn om de doelstellingen van de EG-Nitraatrichtlijn te verwezenlijken. Hij verkeert daarbij in de – verkeerde – veronderstelling dat de per 1 januari jl. gewijzigde Meststoffenwet al de noodzakelijke maatregelen bevat om het evenwicht op de mestmarkt te bewaren. Die maatregelen bevat de Meststoffenwet niet. Daarin is met de wijziging van 1 januari jl. alleen het stelsel van regerende mineralenheffingen opgenomen. Wat in het citaat van de advocaat tot uitdrukking komt en ook op verschillende andere plaatsen in de memorie van toelichting bij voorstel van wet tot wijziging van de Meststoffenwet (kamerstukken II 1995/96, 24 782, nr. 3), is dat de conclusie dat de sturingskracht van het stelsel van regulerende mineralenheffingen voldoende is uitdrukkelijk een voorwaardelijke conclusie is. Een conclusie die uitgaat van de veronderstelling dat daadwerkelijk invulling wordt gegeven aan de herstructureringsparagraaf van de Integrale Notitie mest- en ammoniakbeleid. Dat nu evenwel is tot op heden nog niet gebeurd. Sinds 1995 zijn er allerlei mogelijkheden onderzocht (Van de Bunt; regionale mestplannen; mestverwerking), maar die hebben tot niets geleid. Paragraaf 2.1 van de memorie van antwoord gaat daar uitgebreid op in. Er is dus geen sprake van een «vinger aan de pols» houden om te zien of de maatregelen werken, de maatregelen moeten nog worden getroffen. Daarin voorziet nu het onderhavige wetsvoorstel.

Ook het oordeel dat het onderhavige wetsvoorstel onrechtmatig is omdat sprake zou zijn van landbouwstructuurbeleid, welk beleid aan de EU is voorbehouden, bestrijd ik met stelligheid. Dit oordeel wordt enkel onderbouwd met verwijzing naar de citeertitel van het tot wet verheven wetsvoorstel. Daargelaten deze wel zeer summiere onderbouwing door de advocaat van zijn stelling, heb ik reeds tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer uitdrukkelijk te kennen gegeven dat met het voorstel juist niet is beoogd een structuurpolitiek te voeren. Pleidooien voor specifieke regimes voor kleine bedrijven heb ik telkenmale afgewezen, juist ook vanwege de interferentie tussen het onderhavige wetsvoorstel en de communautaire structuurpolitiek. Ik zie overigens niet hoe een landelijke maatregel houdende maximering van het aantal varkens als structuurbeleid zou kunnen worden aangemerkt. Dat is niet de invulling die in het communautaire recht aan structuurbeleid wordt gegeven.

Ik volg ook niet het betoog in het advies aan de NVV als zou invoering van het stelsel van varkensrechten in strijd komen met de in artikel 52 van het EG-Verdrag verankerde vrijheid van vestiging. In de memorie van antwoord op het onderhavige wetsvoorstel ben ik op dit aspect reeds uitgebreid ingegaan (kamerstukken II, 1997/98, 25 746, nr. 192c, blz. 47). In aanvulling daarop merk ik op dat in het rapport ten onrechte de strijd met artikel 52 wordt onderbouwd met het gegeven dat voor de hoogte van het varkensrecht louter bepalend is het aantal in Nederland gehouden varkens. In het licht van artikel 52 is immers niet de nationaliteit van de varkens, doch de nationaliteit van de varkenshouder bepalend.

De leden van de fractie van SPP, RPF en GPV vragen of de regering van mening dat een generieke korting van 100% van de thans bestaande varkensstapel strijdig is met de gemeenschappelijke marktordening, zelfs indien deze noodzakelijk zou zijn ter voldoening aan de Nitraatrichtlijn en zelfs indien deze geen gevolgen zou hebben voor de communautaire marktprijzen.

Deze casuspositie is volstrekt hypothetisch van aard. Van een dergelijke maatregel zal moeilijk kunnen worden volgehouden dat deze maatregel «noodzakelijk en proportioneel» is om de doelstellingen van de EG-Nitraatrichtlijn te verwezenlijken. Dat is ook precies wat een dergelijk algeheel verbod van varkenshouderij onderscheidt van een korting van maximaal 25% als voorzien in het onderhavige wetsvoorstel, waarbij bij de uiteindelijke hoogte van de korting rekening wordt gehouden met de opbrengst van opkoop en afroming en voorts sprake is van een compensatiemogelijkheid ingeval in voldoende mate veevoermaatregelen worden getroffen.

Deze leden vinden twee rechtsoverwegingen van 23 regels in het arrest Holdijk een onvoldoende brede basis bieden voor ingrijpende maatregel als de onderhavige, temeer nu dit arrest een (rand)productievoorwaarde betrof die als neveneffect een kleine productiekosten stijging veroorzaakte. Zij vragen of er nog meer arresten zijn die de opvatting van de regering ondersteunen dat de generieke korting niet strijdig is met de gemeenschappelijke marktordening. Zij vragen zich ook of het arrest Holdijk aan lid-staten de vrijheid verschaft om een gemeenschappelijke marktordening te negeren zolang dat gebeurt ter verwezenlijking van andere doeleinden en, zo nee, hoever die vrijheid dan strekt.

Het beperkte aantal rechtsoverwegingen van het arrest doet naar mijn mening niet af aan de kracht ervan en de relevantie voor het hier aan de orde zijnde punt. Het is evenwel niet alleen het arrest Holdijk waaruit moet worden afgeleid dat de onderhavige maatregel verenigbaar is met het EG-recht. Uit de vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen, waarvan de belangrijkste arresten zijn aangehaald in de memorie van toelichting en de memorie van antwoord, blijkt steeds weer dat de ruimte voor het treffen van nationale maatregelen vanuit communautairrechtelijk oogpunt beperkt is indien – zoals voor varkens en varkensvlees het geval is – sprake is van een gemeenschappelijke marktordening in de zin van artikel 40 van het EG-Verdrag, *maar dat zulks maatregelen als de onderhavige niet uitsluit*. Of sprake is van een met artikel 40 van het EG-Verdrag strijdige nationale maatregel wordt door het Hof telkens van geval tot geval getoetst.

Bij die toets is allereerst de doelstelling en strekking van de nationale maatregel van belang. Zo stelt het Hof van Justitie in het arrest Pigs and Bacon Commission (HvJ zaak 177/78, Jur. 1979, blz. 2161): «Al meermaals – en laatstelijk in het reeds genoemde arrest van 29 november 1978 (i.e. zaak 83/78, Pigs Marketing Board, Jur. 1987, blz. 2347) – heeft het Hof erop gewezen dat wanneer de Gemeenschap krachtens artikel 40 EEG-Verdrag een regeling voor de totstandkoming van een gemeenschappelijke ordening der markten in een bepaalde sector heeft vastgesteld, de lid-staten zich dienen te onthouden van elke maatregel *met de strekking* daarvan af te wijken of er inbreuk op te maken.» Het onderhavige pakket van maatregelen heeft niet de strekking van de marktordening af te wijken of er inbreuk op te maken, zoals in de memorie van toelichting en de memorie van antwoord is uiteengezet: de doelstellingen van de maatregelen liggen primair op het vlak van milieu en secundair op het vlak van ruimtelijke kwaliteit en dierenwelzijn en beogen op nationaal niveau geen regulering van de markt voor varkens en varkensvlees. Overigens is ook wanneer een dergelijke regulering wél wordt beoogd, niet onmiddellijk

gezegd dat de maatregel daarmee onrechtmatig is. Dat hangt mede samen met de vraag of de desbetreffende marktordening op het desbetreffende vlak uitputtend is of niet. Het arrest Jongeneel Kaas (zaak 237/83, Jur. 1984, blz. 483) is wat dat betreft illustratief: in die zaak was sprake van nationale kwaliteitsvoorschriften en productieverboden die beoogden de afzet van kaas en kaasproducten te bevorderen; deze nationale maatregelen werden door het Hof toelaatbaar geacht nu de desbetreffende marktordening op dat punt geen voorschriften bevatte.

Dat de nationale maatregelen niet de strekking hebben om van de marktordening af te wijken of daarop inbreuk te maken is op zichzelf echter nog niet voldoende om te kunnen zeggen dat er geen sprake is van strijdigheid met artikel 40 van het EG-Verdrag. Door het Hof wordt namelijk ook getoetst of de nationale maatregelen gevolgen heeft voor de *goede* werking van de gemeenschappelijke marktordening. Het daarbij niet alleen om de gevolgen voor de prijzen en de werking van de instrumenten van de marktordening, maar ook om de aan de marktordening ten grondslag liggende beginselen. In de memorie van toelichting en de memorie van antwoord is het onderhavige maatregelenpakket ook aan deze aspecten getoetst.

Zoals daar is aangegeven behoeft voor reële effecten op prijzen en op de werking van de instrumenten van de marktordening – een prijsregeling en een regeling van het handelsverkeer, niet te worden gevreesd.

Wat betreft het beginsel van «de vrije toegang tot de markt» of «vrijheid van vestiging» zijn effecten niet uit te sluiten. Eventuele belemmeringen kunnen echter hun rechtvaardiging vinden in de zogenoemde «rule of reason», zoals deze door het Hof van Justitie onder meer tot uitdrukking is gebracht in de zaak Gebhard (HvJ zaak 55/94, Jur. 1995, blz. 4165). Zoals in de memorie van toelichting en memorie van antwoord is beargumenteerd, voldoet het onderhavige pakket van maatregelen aan de criteria van de rule of reason. De maatregelen zijn niet-discriminatoir, zij worden gerechtvaardigd vanuit dwingende redenen van algemeen belang, en zij zijn geschikt, noodzakelijk en proportioneel voor de verwezenlijking van de beoogde doelstellingen.

Wat betreft het in het kader van de gemeenschappelijke marktordening voor varkens geldende beginsel dat lid-staten zich dienen te onthouden van kwantitatieve uitvoerbeperkingen en alle maatregelen van gelijke werking, gaat het om nationale maatregelen die een specifieke beperking van het uitgaande goederenverkeer tot doel of tot gevolg hebben en aldus tot een ongelijke behandeling van de binnenlandse en de uitvoerhandel van een lid-staat leiden, waardoor aan de nationale productie of binnenlandse markt van de betrokken lid-staat een bijzonder voordeel wordt verzekerd (o.m. HvJ zaak 15/79 Groenveld, Jur. 1979, blz. 3409; zaak 237/83, Jongeneel Kaas, Jur. 1984, blz. 483; zaak 47/90, Delhaize, Jur. 1992, blz. 3669). Ook van een dergelijke maatregel is in casu geen sprake. Er zijn ook geen andere aan de marktordening ten grondslag liggende beginselen waarmee de maatregelen in strijd zouden kunnen komen.

Het is op basis van deze lijn van de jurisprudentie dat ik ervan overtuigd ben dat de onderhavige maatregelen in overeenstemming zijn met het gemeenschapsrecht. Het arrest Holdijk is daarbij één van de arresten die tezamen de «vaste jurisprudentie» vormen. Het arrest is in casu echter bijzonder illustratief, omdat het belang van de doelstelling van de nationale maatregel zo expliciet tot uitdrukking kwam, alsmede dat op zichzelf het feit dat sprake is van effecten voor de werking van de marktordening de maatregel nog niet onverenigbaar met het gemeenschapsrecht maakt. Zoals hiervoor is aangegeven worden deze criteria evenwel ook in de andere arresten door het Hof gehanteerd.

Tot slot vragen de leden van de fracties van SGP, RPF en GPV of een richtlijn, in casu de EG-Nitraatrichtlijn, wel een inbreuk op de verordening, in casu die van de marktordening voor varkens, kan rechtvaardigen, gezien het feit dat een verordening een «zwaarder» wetgevend instrument is.

Zoals in het voorgaande is betoogd is er geen sprake van strijdigheid met de marktordening voor varkens. De verplichtingen die voortvloeien uit de EG-Nitraatrichtlijn ondersteunen mijn betoog in die zin, dat daarmee duidelijk wordt dat het onderhavige maatregelenpakket er niet alleen toe strekt een – aan de marktordening vreemde – nationale beleidsdoelstelling van algemeen belang te verwezenlijken, wat op zichzelf voldoende rechtvaardiging is, maar ook nog eens een noodzakelijke maatregel is ter verwezenlijking van communautaire milieudoelstellingen. Ten algemene kan overigens niet worden gezegd dat bij eventuele onderlinge strijdigheid een verordening voorrang dient te hebben boven een richtlijn.

6.2 Heffingen

Het lid Bierman vraagt nadere verduidelijking met betrekking tot de vraag waarom het Europees recht zich zou verzetten tegen introductie van een «varkensfonds», zoals dit lid in het voorlopig verslag voorstelde.

De marktordening voor varkensvlees (Verordening (EEG) nr. 2795/75 van de Raad van 29 oktober 1975 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector varkensvlees), welke verordening tevens ziet op levende dieren, omvat een prijsregeling en een regeling van het handelsverkeer met als doel de markten te stabiliseren en de betrokken landbouwbevolking een redelijke levensstandaard te verzekeren. Deze doelstellingen worden nagestreefd met behulp van instrumenten van markt- en prijsbeleid. De instrumenten uit de marktordening zijn bovendien exclusief van aard. Ten aanzien van de onderwerpen die door de gemeenschappelijke marktordening uitputtend zijn geregeld mogen de nationale autoriteiten in beginsel geen nationale maatregelen meer treffen. Slechts die nationale maatregelen die strekken tot andere doelstellingen dan die van de gemeenschappelijke marktordening kunnen onder omstandigheden aan het verbod ontkomen (zie paragraaf 6.1).

Het door het lid Bierman voorgestelde varkensfonds zou een algemene heffing op varkensvlees betreffen waarmee de Nederlandse varkenshouder zou worden betaald voor elk varken dat in Nederland wordt geslacht als correctie voor een te lage varkensprijs. Met een dergelijke fonds zou de Nederlandse overheid zich rechtstreeks begeven op het terrein dat exclusief door de marktordening voor varkens wordt bestreken. Het zou immers een nationale maatregel betreffen met als doel de Nederlandse varkenshouder financieel te ondersteunen, terwijl de genoemde marktordening dit zelfde doel kent.

In de memorie van antwoord is gewezen op het feit dat het heffen van bedragen ten behoeve van de Nederlandse varkenshouder ook als steunmaatregel in de zin van artikel 92 van het EG-Verdrag zou moeten worden gezien, die naar mag worden aangenomen, op bezwaren van de zijde van de Europese Commissie zou stuiten. In dit verband wordt het volgende opgemerkt.

De lidstaten zijn, op grond van artikel 95 van het EG-Verdrag, in beginsel vrij in de inrichting van hun belastingstelsel en het bepalen van de hoogte van de tarieven, mits op geen enkele wijze onderscheid wordt gemaakt tussen binnenlandse en buitenlandse producten. Bij de beoordeling van een bestemmingsheffing zoals door het lid Bierman voorgesteld is

evenwel tevens de bestemming van de middelen van belang. Zo kan strijd met het EG-recht ontstaan door de heffing ten aanzien van het belaste binnenlandse product geheel of ten dele financieel te compenseren, terwijl dit niet of in mindere mate gebeurt bij geïmporteerde producten. Bij algehele compensatie zou strijd kunnen ontstaan met artikel 12 van het EG-Verdrag omdat in dat geval de heffing zou kunnen worden beschouwd als een heffing van gelijke werking als een importrecht. Gedeeltelijke compensatie zou in strijd kunnen komen met het non-discriminatiebeginsel van artikel 95, tweede alinea, van het EG-Verdrag (zie zaak 77/76, Cucchi (Jur. 1977) en zaak C-17/91 Lornoy (Jur. 1992)). De Europese Commissie hanteert in dit verband overigens een toets aan de hand van artikel 92 van het EG-Verdrag en beoordeelt in dat kader of de bestemmingsheffing – rechtstreeks of indirect – de tussenstaatse handel negatief beïnvloedt via begunstiging van de nationale productie met de opbrengsten van de heffing.

In de door het lid Bierman geschetste situatie zou de heffing komen te rusten op alle varkensvleesproducten, maar zal de opbrengst van de heffing uitsluitend ten goede komen aan de Nederlandse varkenssector; de heffing op het binnenlandse product zou daarmee worden gecompenseerd. Ik ben dan ook van oordeel dat, daargelaten de vraag of hier sprake is van een gehele of gedeeltelijke compensatie van de heffing, de door het lid Bierman voorgestelde constructie ook in het licht van de artikelen 95, 12 en 92 van het EG-Verdrag, de toets aan het communautaire recht niet zou doorstaan.

7. Overige onderwerpen

7.1 Handhaving

In het wetsvoorstel is, wat betreft het stelsel van varkensrechten, ten algemene gekozen voor het systeem waarbij het varkensrecht van het bedrijf rechtstreeks uit de wet voortvloeit. De leden van de CDA-fractie hebben hier ernstige bedenkingen tegen en menen, overigens in navolging van het meermaals aangehaalde rapport van Nysingh Advocaten van 2 februari 1998, dat sprake is van een onbehoorlijke systematiek, nu daarmee getracht wordt varkenshouders hun rechtsbescherming te ontnemen. Zij vragen zich ook af of een dergelijke benadering nog wel in onze rechtsstaat past.

De in het wetsvoorstel gevolgde benadering is de logische resultante van een aanpak waarbij het varkensrecht rechtstreeks is afgeleid van feitelijke gegevens die op zichzelf niet of niet meer voor discussie vatbaar kunnen zijn. Hierdoor is een objectieve bepaling van het varkensrecht gewaarborgd met een zo beperkt mogelijke uitvoeringslast.

De omvang van het varkensrecht is aldus niet afhankelijk van een afweging van belangen door het bestuur uitmondend in een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, zodat ook enige bestuursrechtelijke rechtsbescherming op grond van die wet niet aan de orde zal zijn. Ik wijs erop dat dit ontbreken van rechtsbescherming bij de bestuursrechter tegen de hoogte van het varkensrecht aldus niet zozeer wordt bepaald door het onderhavige wetsvoorstel, doch juist door de Algemene wet bestuursrecht die immers bezwaar en daaropvolgend beroep slechts mogelijk maakt tegen besluiten. Waar geen sprake is van een besluit, is naar het oordeel van de wetgever ook geen aanleiding voor een rechtsgang naar de administratieve rechter. Een en ander laat uiteraard onverlet dat de betrokken varkenshouder zich kan wenden tot de civiele rechter indien hij over een hoger varkensrecht meent te beschikken dan hem zal zijn medegedeeld door Bureau

Heffingen. Er is dus in het geheel geen sprake van het ontnemen van rechtsbescherming, laat staan van een benadering die niet in onze rechtsstaat zou passen, doch veeleer van een aanpak die aansluit bij het systeem van de Algemene wet bestuursrecht.

De leden van de CDA-fractie vragen of de wijzigingen in het wetsvoorstel ten opzichte van het oorspronkelijke ontwerp op hun consequenties voor de handhaafbaarheid zijn bezien.

Dat is uiteraard het geval. In dat verband is niet gebleken van negatieve gevolgen voor de handhaafbaarheid.

Het omdraaien van de generieke korting (10% in 1998 en 15% in 2000), het afromen van varkensrechten bij verhandeling, de mogelijkheid 5% van de korting in 2000 terug te verdienen via het zogenaamde voerspoor, alsmede de mogelijkheid om, in evidente knelsituaties, het varkensrecht vast te stellen op andere wijze dan uit de wet zelf voortvloeit, zijn wijzigingen die werden aangebracht bij eerste nota van wijziging (kamerstukken II, 1997/98, 25 746, nr. 24). Het zijn alle wijzigingen die de gevolgen van de ingreep in het maximum-aantal op het bedrijf te houden varkens verzachten. Ik verwacht dat deze wijzigingen leiden tot een verbeterde handhaafbaarheid.

Een andere belangrijke wijziging werd doorgevoerd bij het door de Tweede Kamer aanvaarde amendement van het lid Huys (PvdA), waarbij het zogenaamde «kippenlek» werd gedicht dat zou ontstaan door het zonder meer toekennen van varkensrechten voor varkens die in het referentiejaar op basis van grondgebonden mestproductierechten werden gehouden. Indien daaraan niet tegelijk een beperking van de mogelijkheid van de benutting van het grondgebonden mestproductierecht door andere diersoorten wordt verbonden, voor het deel dat in het verleden door varkens werd benut, zou een ongewenste uitbreiding van de mestproductie in deze andere sectoren het gevolg kunnen zijn. Het amendement van de heer Huys voorkomt dit (kamerstukken II, 1997/98, 25 746, nr. 46).

Ook zij gewezen op het aanvaarde amendement van de leden Huys en Blauw (VVD), waarbij werd bepaald dat de korting in 1998 niet zal worden toegepast op varkens die op basis van het grondgebonden mestproductierecht werden gehouden (kamerstukken II, 1997/98, 25 746, nr. 74). Ik verwacht dat ook dit amendement de handhaafbaarheid ten goede zal komen.

Wat betreft de opname in het wetsvoorstel van de mogelijkheid 5% van de korting in 2000 te compenseren via het voerspoor heb ik reeds tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer uitdrukkelijk gewezen op het feit dat bij de uitwerking van die compensatiemogelijkheid extra aandacht zal worden besteed aan de handhaafbaarheid daarvan.

Ik realiseer me dat na inwerkingtreding van het stelsel van varkensrechten, alsook de varkensheffing, de sector de nodige juridische procedures zal initiëren. In tegenstelling tot de leden van de CDA-fractie voorzie ik evenwel geen problemen bij de rechterlijke macht. Ik wijs in dit verband op hetgeen in hoofdstuk 4 van de memorie van toelichting op het wetsvoorstel met betrekking tot de handhaving is opgemerkt (kamerstukken II, 1997/98, 25 746, nr. 3, blz. 48-53). In aanvulling daarop merk ik op ook niet de stelling van de leden van de PvdA-fractie te volgen als zouden juridische procedures veel tijd in beslag nemen door de ingewikkeldheid van de juridische aspecten. Naar verwacht mag worden zal de

sector in juridische procedures aansturen op een rechterlijk oordeel omtrent fundamentele aspecten rondom het wetsvoorstel, zoals daar met name zijn de relatie met de marktordening voor varkens en het Eerste protocol. Het betreft hier evenwel aspecten die in alle gevallen hetzelfde zijn en in feite slechts eenmalig het nodige onderzoek door de rechter zal vergen.

De vraag van de leden van de PvdA-fractie of ik verwacht dat via het massaal initiëren van juridische procedures de invoering van het stelsel van varkensrechten materieel eerst na het jaar 2000 effect zal sorteren, wil ik ontkennend beantwoorden.

Het initiëren van juridische procedures schorst op zichzelf immers niet de werking van het stelsel. De Algemene Inspectiedienst zal consequent strafbare feiten, zoals het overschrijden van het verbod om op het bedrijf meer varkens te houden dan overeenkomt met het varkensrecht, blijven opsporen.

7.2 Welzijn

De leden van de fracties van SGP, RPF en GPV vragen of Nederland sinds 1994 verscherpte welzijnseisen hanteert die boven richtlijn nr. 91/630/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 19 november 1991 tot vaststelling van minimumnormen ter bescherming van varkens (PbEG L 340) uitgaan. Zij vragen de regering, zo mogelijk gespecificeerd per land, aan te geven hoe de welzijnseisen in andere lid-staten, anders dan in de richtlijn, zijn geregeld.

De welzijnseisen voor varkens vormen geen onderdeel van het onderhavige wetsvoorstel. Deze welzijnseisen zijn vastgesteld in het Varkensbesluit, dat is gebaseerd op de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren. De eisen die in het Varkensbesluit worden gesteld aan de varkenshouderij komen nagenoeg overeen met de eisen die zijn opgenomen in bovengenoemde richtlijn. Op enkele punten stelt het Varkensbesluit verdergaande eisen dan de richtlijn, dan wel worden kortere overgangstermijnen aangehouden. Deze punten zijn in overeenstemming met de afspraken welke vóór de inwerkingtreding van de richtlijn in het overleg tussen mijn ministerie, het landbouwbedrijfsleven en de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren waren gemaakt.

De recente wijziging van het Varkensbesluit (kamerstukken II 1997/98, 25 748, nr. 1), en de wijziging die binnenkort in het kader van de voorhangprocedure aan de Staten-Generaal zal worden voorgelegd, stellen verdergaande welzijnseisen aan het houden van varkens dan op grond van de richtlijn verplicht is. De richtlijn biedt hiervoor de mogelijkheid aangezien deze minimumeisen stelt.

Het merendeel van de lidstaten schrijven in de nationale regelgeving uitsluitend de eisen van de richtlijn voor. Een aantal lidstaten schrijft aanvullende eisen voor. Deze betreffen eisen aan de vrije bewegingsruimte voor zeugen welke de iure of de facto resulteren in groeps-huisvesting (Verenigd Koninkrijk, Zweden en Duitsland), verplichte beschikbaarheid van stro en verbod op het couperen van staarten (Zweden), een verbod op castratie (Verenigd Koninkrijk) en ruimere hokken voor vleesvarkens (Zweden). Daarnaast worden momenteel in verschillende landen «kwaliteitsprogramma's» opgesteld (o.a. Verenigd Koninkrijk, Denemarken, Duitsland) waarin verdergaande eisen aan het welzijn gesteld worden.

Conform bovengenoemde richtlijn zou de Commissie van de Europese Gemeenschappen al in 1997, op basis van een advies van het Wetenschappelijk Veterinair Comité, voorstellen tot het aanscherpen van de richtlijn aan de Raad van de Europese Unie hebben moeten voorleggen. Het advies van genoemd Comité is reeds medio 1997 uitgebracht maar de Commissie heeft nog geen voorstellen aan de Raad voorgelegd. Ik vind evenwel de verbetering van het welzijn in de varkenshouderij dermate belangrijk, dat ik nationaal reeds nu tot het aanscherpen van de welzijns-eisen wil overgaan. Hiermee kan Nederland bij de discussie over het aanscherpen van de richtlijn dan ook een toonaangevende rol spelen.

8. Artikelen

De leden van de CDA-fractie vragen waarom artikel 20 van het wetsvoorstel voorziet in afoming van varkensrechten bij bedrijven die in hun geheel worden overgedragen en als zodanig ter plekke worden voortgezet. Zij vrezen vermindering van de executiewaarde en het onmogelijk worden van verkoop.

Deze bepaling is opgenomen omdat er geen wezenlijk onderscheid bestaat tussen enerzijds het starten of uitbreiden van een varkenshouderij op basis van als zodanig aangekochte rechten en anderzijds het starten of het uitbreiden van een varkenshouderij door aankoop van een bestaand bedrijf waarop reeds varkensrechten rusten. In beide gevallen wordt via de afoming een bijdrage aan de realisatie van de taakstelling van 14 miljoen kilogram fosfaat verlangd, waardoor de generieke korting in 2000 lager kan uitvallen.

Zouden bedrijfsoverdrachten worden uitgezonderd van de afoming, dan zullen veel varkenshouders ervoor kiezen niet «losse» rechten aan te kopen maar een geheel bedrijf. Daarmee wordt de effectiviteit van de afoming ondergraven. Bovendien zou dat tot de situatie kunnen leiden dat bedrijven die wilden uitbreiden eerder ertoe overgaan om de nieuwe locatie te gaan exploiteren naast de bestaande locatie, wat uit een oogpunt van veterinair risico minder gewenst is.

Dat door de afoming de verkoopbaarheid van het bedrijf minder wordt zie ik niet: de koper van het bedrijf heeft op de markt van «losse» afzetrechten immers ook geen mogelijkheid om rechten zonder afoming te verkrijgen. Wat betreft de executiewaarde zij gewezen op de verwachtingen van het LEI/CPB dat de waarde van varkensrechten en fokzeugenrechten in de beginjaren, zijnde tevens de jaren waarin de 40%/60%-afoming plaatsvindt, naar verhouding hoger zullen liggen dan die van de huidige niet-gebonden mestproductierechten voor varkens en kippen.

Op de vraag van deze leden of de afoming ook geldt bij inbreng van een bedrijf in een maatschap of een besloten vennootschap kan bevestigend worden geantwoord.

De leden van de fractie van D66 vragen in dit verband of de afomingsregels van artikel 20 van het wetsvoorstel ook van toepassing zijn bij de omzetting van een eenmanszaak in een besloten vennootschap en vragen of de afomingsregels in dat geval een belemmering vormen waarvoor een oplossing moet worden gevonden, temeer nu feitelijk de eigendomsverhoudingen intact blijven.

Omzetting van een eenmanszaak in een besloten vennootschap betekent een overdracht van het bedrijf van een natuurlijke persoon aan een rechtspersoon. Daarmee wijzigen de eigendomsverhoudingen. Bij een dergelijke overdracht is voor de overgang van de varkensrechten die op het bedrijf rusten registratie door het Bureau Heffingen vereist. Daartoe moet tijdig een kennisgeving van de overgang worden gedaan. Bij de

overgang worden de varkensrechten gekort. Het ligt niet voor de hand daarvoor een uitzondering te formuleren, omdat daardoor een gat in de wetgeving zou ontstaan. Bij elke voorgenomen overdracht aan derden zou ter vermijding van de afroming het bedrijf eerst zonder korting in een besloten vennootschap kunnen worden ingebracht, waarna door een enkele aandelenoverdracht – welke niet als bedrijfsoverdracht wordt aangemerkt – de macht over het bedrijf aan deze derde kan worden verschaft.

De leden van de fractie van het CDA pleiten voor een verruiming van de uitzondering op de afroming bij bedrijfsoverdrachten binnen familieverband, al dan niet via een maatschapsconstructie. Daarbij zou dezelfde kring van aan- en bloedverwanten moeten worden aangehouden als in artikel 49 van de Pachtwet. In dit verband vinden zij het vreemd dat een aandelenoverdracht in het kader van een besloten vennootschap wél zonder afroming kan plaatsvinden.

Ik zie minder dan de leden van de CDA-fractie waarom er in het huidige tijdsbestel principieel verschil zou moeten worden gemaakt tussen een overdracht van een bedrijf aan verder verwijderde bloed- of aanverwanten, zoals een oom of neef, en een overdracht aan iemand die buiten de kring van bloed- of aanverwanten valt. Het wetsvoorstel voorziet daar dan ook niet in.

Overdracht van aandelen van een besloten vennootschap wordt om de volgende reden niet aangemerkt als bedrijfsoverdracht. Een besloten vennootschap is als rechtspersoon een zelfstandige vermogensrechtelijke entiteit met eigen rechten en plichten. Na een aandelentransactie wordt het bedrijf nog steeds gevoerd door dezelfde rechtspersoon. Van een overdracht is dan ook geen sprake. Op grond van het rechtspersonenrecht is het bovendien niet mogelijk dat aandeelhouders door een aandelentransactie een overdracht van een bedrijf realiseren. Het overdragen van een door een besloten vennootschap gevoerd bedrijf – vermogensrechtelijk gezien de verkoop en levering van onroerende zaken – is namelijk een handeling waartoe alleen het bestuur van de besloten vennootschap bevoegd is. Noch een aandeelhouder, noch de vergadering van aandeelhouders, hebben hiertoe een bevoegdheid. Het kan voorkomen dat een groot deel van de aandelen is geconcentreerd bij één aandeelhouder, of een groep van aandeelhouders, zodat een (gezamenlijke) overdracht van aandelen is aan te merken als een «materiële» overdracht van het bedrijf. Er is echter niet voor gekozen om dergelijke aandelentransacties in de wet gelijk te stellen aan een bedrijfsoverdracht, omdat er moeilijk een criterium vast te stellen is wanneer er al dan niet sprake is van een materiële bedrijfsoverdracht. Immers aangegeven zal moeten worden vanaf welk percentage van over te dragen aandelen zulks geldt: bijvoorbeeld meer dan 50%, of minstens 66,7%. Bovendien kan er aan de korting worden ontkomen door de aandelenoverdracht in gedeelten te laten plaatsvinden, waardoor telkens het transactiepercentage niet wordt overschreden.

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