

Vergaderjaar 2001–2002

25 448

Structuurverandering varkenshouderij

Nr. 50

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 25 juli 2002

De vaste commissie voor Landbouw, Natuurbeheer en Visserij¹ heeft op 25 juni 2002 overleg gevoerd met minister Brinkhorst van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij over:

- **de brief van de minister van 26 april 2002 inzake het bindend advies over enkele groepen van hardheidsgevallen bij de herstructurering van de varkenshouderij (25 448, nr. 45);**
- **de brief van de minister van 18 juni 2002 ter beantwoording van schriftelijke vragen over hardheidsgevallen herstructurering varkenshouderij (25 448, nr. 46);**
- **de uitspraken van de minister inzake het opschorten van de MINAS-heffingen voor de varkenshouderij (persbericht LNV d.d. 21 juni 2002).**

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **Koopmans** (CDA) releveert dat met het advies van de commissie van wijzen, waarin wederom drie groepen hardheidsgevallen worden aangewezen, het gelijk van zijn fractie op dit punt is aangetoond. Er blijven echter nog steeds bedrijven over die niet eerder individueel beoordeeld zijn, terwijl zij bij een dergelijke individuele toetsing een groot bedrijfseconomisch belang hebben.

Hij kan zich niet vinden in de argumentatie van de minister om geen individuele gevallen te toetsen, zoals blijkt uit het antwoord op de schriftelijke vragen. Volgens de minister is geen sprake van onbillijkheden van overwegende aard, maar het is onduidelijk welke criteria hij daarbij hanteert. Wat is dan het verschil met de drie groepen hardheidsgevallen die nu wel aangewezen zijn? De verwijzing van de minister naar de Pluimveewet gaat mank, want ook in die sector moeten nog veel individuele hardheidsgevallen worden bekeken.

In het antwoord op vraag 6 geeft de minister aan niet bereid te zijn de voorwaarde te schrappen dat met betrekking tot de referentiejaar bij het Bureau heffingen opgave moet zijn gedaan van het gemiddelde aantal varkens in het kader van de mestwetgeving. Met het schrappen van die voorwaarde zou de Kroon in strijd handelen met de wet. Feit is echter dat de betrokken groepen bedrijven zelf niet in strijd met de wet hebben

¹ Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), fng. voorzitter, Te Veldhuis (VVD), Van Heemst (PvdA), Van Ardenne-van der Hoeven (CDA), Duivesteijn (PvdA), Kamp (VVD), Crone (PvdA), Vos (GroenLinks), Cornielje (VVD), Van Blerck-Woerdman (VVD), Meijer (CDA), Buijs (CDA), Schreijer-Pierik (CDA), Atsma (CDA), Van Ruiten (LPF), Van den Brink (LPF), Van den Brand (GroenLinks), Tichelaar (PvdA), Ormel (CDA), Teeven (LN), Koopmans (CDA), Van der Ham (D66), Van Velzen (SP), De Jong (LPF) en Groenink (LPF).

Plv. leden: Van Dijke (ChristenUnie), Jager (CDA), Mosterd (CDA), Spies (CDA), Van Lith (CDA), Ross-van Dorp (CDA), Eerdmans (LPF), Dekker (LPF), Duyvendak (GroenLinks), Jense (LN), Mastwijk (CDA), Van Geen (D66), Vergeer-Mudde (SP), Jukema (LPF) en Smolders (LPF).

gehandeld. Met het Besluit hardheidsgevallen herstructurering varkenshouderij worden juist bedrijven beloond die wel in strijd met de wet hebben gehandeld. Op dat punt volgt de minister dan ook een kromme redenering.

Op zichzelf stelt de minister terecht dat varkenshouders via een procedure voor de civiele rechter een beroep kunnen doen op financiële compensatie, maar het is toch de omgekeerde wereld. Een financiële regeling voor onbillijkheden ten gevolge van overheidsbeleid dient juist door de overheid te worden voorkomen. Met het oog daarop verzoekt de heer Koopmans de minister ten stelligste, in overleg met de sector te komen tot de instelling van een onafhankelijke commissie die alle resterende knelgevallen individueel toetst.

Hij is positief over het besluit van de minister om de betaling van de MINAS-heffing voor 2001 uit te stellen. Welke motieven liggen daaraan ten grondslag? Heeft dit te maken met het feit dat de forfaitaire basis voor de heffing in veel gevallen tot lacunes leidt? Uitstel van aangifte is evenzeer noodzakelijk, want de minister kan niet in alle redelijkheid vergen aangifte te doen op basis van onjuiste of foutieve forfaitaire aannames. Als dat uitstel niet wordt verleend, zal er sprake zijn van enorme papierstromen tussen varkenshouders en het Bureau heffingen. Het zal de minister ook niet ontgaan zijn dat het CDA in de komende kabinetsformatie inzet op een stevige vermindering van de administratieve lastendruk. Daar past de door de minister ingezette lijn niet in.

De heer **Van den Brink** (LPF) constateert dat met het advies van de commissie van wijzen de problematiek van de varkenshouders nog niet is opgelost, want er blijven nog altijd knelgevallen over waarin niet wordt voorzien. De minister heeft ook niet geantwoord op de vraag hoeveel knelgevallen er nu nog resteren. Daar komt bij dat de problematiek van de bedrijven die nu wel onder het Besluit hardheidsgevallen herstructurering varkenshouderij vallen, op zijn vroegst pas begin 2003 zal zijn geregeld. Uit de beantwoording blijkt dat voor een aantal knelgevallen niets kan worden geregeld binnen de limieten die de minister heeft gesteld. Gezien het feit dat de minister in de toekomst een stelsel wil met alleen mestafzetcontracten, heeft de heer Van den Brink gevraagd om de betrokken bedrijven nu direct op de noemer van mestafzetrechten te zetten. Daartoe is de minister op dit moment echter absoluut niet bereid. Met het oog daarop is de overheid gehouden om alle individuele knelgevallen waarin nog niet is voorzien, te laten toetsen door een onafhankelijke commissie. Dat is niet alleen uit bedrijfseconomische, maar ook uit sociale overwegingen de enige conclusie die nog resteert.

Ook de heer Van den Brink is erover verheugd dat de minister heeft ingezien dat met de MINAS-forfaits in de varkenshouderij wat aan de hand is en dat derhalve alle betalingen thans worden opgeschort. De vraag is echter wel wat gebeurt met alle gevallen waarin al onterecht heffing is betaald. Daarnaast is het de vraag waarom de aangiften voor 2001 wel voor 1 september aanstaande moeten worden ingediend, want bij voorbaat is al bekend dat deze aangiften onjuist zijn. Zaak is om de aangiften uit te stellen totdat duidelijk is wat de toekomstige normen zullen zijn. Het Bureau heffingen zal alle MINAS-aangiften vanaf 1998 opnieuw beoordelen en de varkenshouders berichten welk deel van de heffing betaald moet worden en voor welk deel het uitstel blijft gelden. Het bureau kan echter op basis van die aangiften niet nagaan wat de verschillende diersoorten zijn geweest bij de afgifte van mineralen in de vorm van afgevoerde dieren. Is het de bedoeling dat er een zodanige schatting of gok wordt gemaakt, dat niemand er een probleem mee heeft? Waarom is dan nog een accountantscontrole tot achter de komma noodzakelijk?

De heer **Tichelaar** (PvdA) memoreert dat de Kamer sinds 1998 al vaak indringend heeft gesproken over de hardheidsgevallen bij de Wet

herstructurering varkenshouderij, zelfs tot en met het benoemen van individuele gevallen. In het totaal zijn ook zo'n 5400 bedrijven als hardheidsgeval aangemerkt, zo'n 20% van het totaal. Telkenmale heeft de regering de handschoen opgenomen om een aantal groepen gevallen opnieuw te beoordelen, maar de minister heeft altijd geweigerd om individuele gevallen te toetsen. Op een bepaald moment heeft de Kamer erop aangedrongen om de commissie van wijzen in te stellen die bindend advies moest uitbrengen over de nog resterende knelgevallen die door LTO-Nederland werden aangedragen.

Hij wijst erop dat er volgens de commissie van wijzen geen nieuwe categorieën knelgevallen waren aan te duiden. De commissie stelde wel dat een enkele van de huidige categorieën moest worden verduidelijkt, hetgeen op zo'n 70 bedrijven betrekking heeft. De regering neemt dat bindend advies over en stelt dat overige gevallen voor een financiële compensatie een beroep kunnen doen op de civiele rechter. De PvdA-fractie sluit zich bij dat standpunt aan en zal zorgvuldig bezien wat het volgende kabinet op dit punt zal voorstellen. De CDA-fractie heeft altijd gepleit voor een toetsing van individuele gevallen, zoals ook de LPF heeft bepleit. Er mag dan ook worden verwacht dat het volgende kabinet zal terugkomen op de nu voorliggende regeling. De regering is gehouden om generiek beleid toe te passen en kan qua weten regelgeving moeilijk handelen op basis van individuele gevallen. Er is in dit geval echter wel degelijk voorzien in een regeling voor hardheidsgevallen. Het is evenwel niet wenselijk om problemen op individuele basis op te lossen.

De heer **Cornielje** (VVD) is van opvatting dat het besluit van de onafhankelijke commissie van wijzen moet worden gerespecteerd, zoals de minister ook heeft gedaan door precies in lijn met de uitspraak van die commissie te handelen. Er blijft echter nog een aantal gevallen over die niet te categoriseren zijn. Deze bedrijven kunnen echter altijd nog een beroep doen op de civiele rechter. Een dergelijk beroep heeft ook zeker kans van slagen als bedrijven buitensporig getroffen zijn door de Wet herstructurering varkenshouderij. Zijn fractie volgt deze lijn, zoals ook LTO-Nederland blijkens een persbericht van 26 april jongstleden heeft gedaan. LTO-Nederland is ook van opvatting dat de nog resterende knelgevallen zo divers en specifiek van aard zijn, dat ondernemers via een juridisch traject hun gelijk zullen moeten halen. In voorkomende gevallen zal LTO de bedrijven daarbij ondersteuning bieden.

Voorts geeft hij aan dat zijn fractie altijd kritisch is geweest over het MINAS-systeem, met name vanwege de administratieve lasten voor de sector. Als uitstel van betaling een bijdrage kan leveren aan verdere vereenvoudiging, krijgt dat zijn instemming. Ook sluit hij zich aan bij het verzoek van de heer Koopmans om eveneens over te gaan tot uitstel van de aangifte.

De heer **Van der Vlies** (SGP) releveert dat in het verleden vaak is gepleit, ook door zijn fractie, voor individuele toetsing van de knelgevallen. Uiteindelijk is daaruit geresulteerd dat op gezamenlijke kenmerken zou worden gecategoriseerd en dat dan per categorie een beslissing zou worden genomen. De minister neemt grosso modo het advies van de commissie van wijzen over. De hamvraag is nu of in redelijkheid kan worden gesteld dat, gezien vanuit de wetssystematiek, recht is gedaan aan de betrokken getroffen ondernemers. Met enige teleurstelling stelt hij wel vast dat er nog steeds belangrijke knelgevallen zijn waarvoor geen oplossing wordt geboden. Met het oog daarop is in het verleden ook gesproken over de vraag of er nog categorieën zijn te definiëren waarin desnoods één geval terechtkomt. Is in objectieve zin sprake geweest van voldoende creativiteit en inventiviteit?

Voorts informeert hij naar het beleid dat de minister in de toekomst volgt bij de MINAS-heffingen voor de varkenshouderij. Is het juist dat de wetge-

ving moet worden gewijzigd? Is het wijsheid om gedurende dat proces vast te houden aan de aangifte datum van 1 september aanstaande? Moet het defect in de regelgeving niet eerst worden gerepareerd? Ook sluit hij zich aan bij de vraag naar de terugbetaling van heffingen.

Het antwoord van de minister

De **minister** constateert tot zijn vreugde een grote mate van consistentie in de opstelling van de Kamer in landbouwwaken. Hij wenst zijn opvolger veel geluk bij een totaal andere opstelling van de Kamer, al gelooft hij niet dat daarbij sprake zal zijn van een radicale vernieuwing.

Hij beaamt dat het onderhavige onderwerp tot een wel erg grote hoeveelheid micromanagement van de kant van de Kamer aanleiding gaf. De Kamer is bij de discussie over de hardheidsgevallen als gevolg van de Wet herstructurering varkenshouderij met grote zorgvuldigheid betrokken. Feit is bovendien dat alle gerechtelijke procedures in dezen tot nu toe uiteindelijk in het voordeel van de overheid zijn uitgevallen. Oorspronkelijk kende het wetsvoorstel zes categorieën hardheidsgevallen, hetgeen op aandrang van de Kamer werd vergroot tot negen. Uiteindelijk is het aantal categorieën hardheidsgevallen tot 19 uitgebreid. Hij acht het van groot belang dat nu een streep wordt getrokken onder de discussie over de knelgevallen. Naar zijn stellige overtuiging is de zaak nu integraal goed geregeld. Artikel 25 van de wet maakt een individuele beoordeling van gevallen door de minister onmogelijk. Het gaat om een generieke, categoriale benadering. Dat is dan ook steeds het uitgangspunt van de regering geweest. Het moge zo zijn dat een categorie ook uit één geval kan bestaan, maar in 1977 is in het Meroni-arrest al bepaald dat ook dan zo'n categorie aan algemene criteria moet voldoen. In de eerste helft van 2001 vond de laatste analyse van 170 knelgevallen plaats, hetgeen tot twee verruimde interpretaties van de regelgeving aanleiding gaf. Daarnaast heeft de commissie van wijzen bindend advies uitgebracht over drie groepen. De commissie kon ook buiten die groep nog andere categorieën aangeven, maar heeft die niet aangetroffen. De minister heeft het advies integraal overgenomen en is daar niet van afgeweken. LTO-Nederland heeft hierover ook haar tevredenheid geuit. Zo langzamerhand is het dan ook einde oefening, zij het dat het voor individuen nog steeds mogelijk is om de gang naar de civiele rechter te maken. In zijn optiek is er, wil men recht doen aan de verschillende verantwoordelijkheden van bestuur, parlement en rechter volgens de «trias politica», thans geen ruimte meer voor een andere benadering of aanpak. De commissie van wijzen stelt dat, naast de genoemde drie groepen, geen sprake meer is van overige knelgevallen, hetgeen in objectieve zin impliceert dat alle knelgevallen zijn opgelost. De minister is dan ook van opvatting dat zijn oordeel in dezen redelijk en billijk is.

Voorts spreekt hij er zijn verbazing over uit dat is gepleit voor uitstel van de aangifte in het kader van de MINAS-heffing. Het belastingsysteem is erop gebaseerd dat in bepaalde gevallen tarieven moeten worden bijgesteld, bijvoorbeeld omdat er een onjuiste beoordeling plaatsvond. MINAS is in 1998 ingevoerd op verzoek van de sector en de Tweede Kamer en is op onderdelen te zien als een belastingsysteem. Na onderzoek is gebleken dat MINAS fouten bevatte en derhalve is nu sprake van een wijziging. Het mineralengehalte van een varken anno 2002 is immers hoger dan in de wet uit 1998 was vastgelegd en dat wordt nu gecorrigeerd via het uitstel van betaling van de heffing voor 2001. Alle 20 000 varkenshouders krijgen daarover nog deze week bericht en reeds betaalde heffingen zullen zo snel mogelijk met rente aan hen worden terugbetaald. Het zou van de gekke zijn om geen aangifte meer verplicht te stellen, want daarmee zou het hele belastingsysteem op zijn kop worden gezet. Voor de jaren 1998–2000 zal het Bureau heffingen herberekeningen uitvoeren via formules die niet ongunstig zijn voor de varkenshouders. Daarin kan de heffing voor 2001

worden meegenomen. Hij zegt toe dat geen boer slechter zal worden van het uitstel van betaling. Een en ander impliceert ook dat sprake zal moeten zijn van een wetswijziging, hetgeen ook zo snel mogelijk zal gebeuren.

Nadere gedachtewisseling

De heer **Koopmans** (CDA) releveert dat de spelregels voor MINAS nu gedurende het jaar worden veranderd en derhalve houdt hij vast aan zijn pleidooi voor uitstel van de aangifte over 2001. De heffingsplichtige weet nu immers niet meer waarop hij zijn aangifte moet baseren. Uitstel is noodzakelijk om een overmaat aan papierstromen te voorkomen, maar moet niet worden opgevat als afstel.

Vervolgens memoreert hij dat zijn fractie destijds bij de behandeling van de Wet herstructurering varkenshouderij al twijfels had over de wet. Wie destijds had vermoed dat er 22 categorieën hardheidsgevallen zouden komen, zou zich bij die twijfels hebben aangesloten. Het is hem nog steeds onduidelijk welke criteria zijn toegepast bij het begrip «onbillijkheid van overwegende aard». Bij het begrip «rechtsstaat» hoort ook het begrip «rechtsgevoel». Er zijn nogal wat varkenshouders die in hun specifieke situatie onbillijkheden van meer dan overwegende aard meemaken. Daarom zou het goed zijn als een onafhankelijke commissie alle knelgevallen toetst. De commissie van wijzen heeft prima werk verricht. Feit is echter ook dat zij, naast de in haar taakopdracht genoemde groepen, geen categorieën van gevallen kon onderscheiden. Een categorie kan in de optiek van de heer Koopmans echter ook uit één ondernemer bestaan die objectief gezien met onbillijkheden van overwegende aard is geconfronteerd. Een betrouwbare overheid moet dan niet aangeven dat zo'n ondernemer maar naar de civiele rechter moet gaan, maar moet zelf in een adequate regeling voorzien.

De heer **Van den Brink** (LPF) benadrukt dat nu eenmaal niet alle individuele knelgevallen in categorieën of groepen kunnen worden ingedeeld. De commissie van wijzen heeft wel een goed advies uitgebracht, maar het is niet goed genoeg. Overigens hebben ook andere belangenbehartigende organisaties dan LTO-Nederland verzocht om zitting te mogen nemen in die commissie, maar dat stond de minister niet toe. Ieder individu heeft in Nederland dezelfde rechten en niet de een wat meer dan de ander, omdat hij net tot een bepaalde categorie behoort. Dat is de kern van de zaak. Derhalve blijft ook hij erbij dat een onafhankelijke commissie moet worden ingesteld die alle individuele knelgevallen beoordeelt, want niet alle gevallen zijn ook daadwerkelijk knelgevallen. De overheid moet geen beleid maken waarmee zij haar onderdanen in de armen van de rechter duwt. Hoeveel varkenshouders zijn er nog die zichzelf als een knelgeval zien, maar die niet onder de categorieën vallen?

Voorts releveert hij dat het bedrijfsleven nooit heeft gevraagd om van MINAS ook een soort belastingsysteem te maken, want dat was de keuze van de overheid zelf. Het bedrijfsleven heeft wel aangedrongen op een managementsysteem als MINAS. In de verschillende diercategorieën in de varkenssector blijkt het aantal mineralen lager te zijn dan was aangenomen. Het is nu niet bekend welke dieren in welke categorieën de varkenshouders hebben aangevoerd. De overheid moet op dat punt dus gokken, want iets anders is het niet. De MINAS-aangifte over 2001 zou kunnen doorgaan als voor 1 september aanstaande de forfaits voor de verschillende diercategorieën worden aangegeven. Anders moet uitstel van aangifte worden verleend.

De heer **Tichelaar** (PvdA) is met de heer Van den Brink van mening dat niet ieder individueel geval een knelgeval is. Met het oog daarop steunt zijn fractie het voorstel niet om te komen tot een tweede onafhankelijke commissie.

De heer **Cornielje** (VVD) attendeert erop dat de commissie van wijzen en ook LTO-Nederland vaststellen dat er knelgevallen overblijven. Ieder knelgeval moet ook serieus worden genomen. De resterende groep is echter volgens de commissie en LTO niet verder te specificeren. Voor die groep blijft dan ook alleen de weg naar de rechter open, die toetst of naar redelijkheid en billijkheid is gehandeld. Het is zaak om daarover nu helderheid te bieden, want er moet een keer een streep onder de zaak worden gezet. De CDA-fractie moet geen verwachtingen wekken die zij niet kan waarmaken, ook niet als er straks een CDA-minister voor LNV verantwoordelijk is.

De heer **Van der Vlies** (SGP) is van opvatting dat de criteria voor de MINAS-aangifte thans niet meer in alle opzichten helder zijn, hetgeen betekent dat de aangifte later zou moeten worden bijgesteld. De vraag is dan ook of het wel eerlijk is om nog steeds te vereisen dat de aangifte 2001 voor 1 september aanstaande moet worden ingediend.

Hij blijft bij zijn opvattingen over de hardheidsgevallen, maar hij is ook van mening dat er nu een punt achter de zaak moet worden gezet. Hij heeft in dezen altijd voor maatwerk gepleit en in die zin kan hij zich voorstellen dat er categorieën waren benoemd voor individuele gevallen, zij het geobjectiverd. Hij heeft altijd begrepen dat de commissie van wijzen alle op dat moment bekende knelgevallen de revue heeft laten passeren.

De **minister** geeft aan dat de commissie van wijzen inderdaad had kunnen adviseren om voor één geval een categorie aan te duiden, maar dat heeft zij niet gedaan. Hij kan niet aangeven welke individuele knelgevallen nog over zijn, want die zijn door de commissie van wijzen als zodanig niet aangeduid. In de trias politica is het de rol van Kamer en regering om gezamenlijk regels van algemene aard vast te stellen. Het is aan de regering om deze algemene regels toe te passen op individuele gevallen. De rol van de rechter is om de wetgeving van materiële aard in individuele gevallen te toetsen. Het is niet juist als de Kamer op de stoel van de regering of de rechter gaat zitten.

Voorts benadrukt hij dat de commissie van wijzen haar eigen werkwijze heeft bepaald en alle ruimte heeft gekregen om informatie in te winnen. Iedere suggestie dat van ministeriële zijde op onjuiste wijze is geïntervenieerd, wijst hij dan ook van de hand. Dat laat onverlet dat de NVV nooit heeft verklaard zich bij het bindend advies van de commissie te zullen neerleggen. Daarnaast memoreert hij dat het soms politieke moed vereist om eens een streep onder een zaak te zetten. Als men niet bereid is om consequenties te trekken en de zaak laat zweven, heeft dat negatieve consequenties voor het rechtsgevoel van mensen.

Ten aanzien van de MINAS releveert hij dat blijkens onderzoek van het ID Lelystad een dier anno 2002 6 tot 8% meer mineralen bevat dan een dier anno 1985. Met het oog daarop is een actualisering van het systeem gewenst, maar dat betekent niet dat dit voor de aangifte een probleem is. Er zal immers ook een correctie van de aangifte voor 2001 plaatsvinden. De varkenshouder geeft aan hoeveel varkens hij heeft en vervolgens wordt het forfait ingevuld op basis van de nieuwe gegevens van ID Lelystad. Als uitstel van de aangifte wordt verleend, wordt het hele MINAS-systeem platgelegd. Alle registraties van mest, voer en vee verdwijnen dan immers uit het systeem. Daarvoor wenst de minister niet de verantwoordelijkheid te nemen. Het is apert onjuist dat nooit is ingestemd met MINAS als belastingsysteem, want het systeem heeft de normale wettelijke procedure doorlopen. MINAS is dus altijd zowel een management-systeem als een belastingsysteem geweest. Hij zal alle mogelijke zorgvuldigheid betrachten bij het corrigeren van de heffingen en het verstrekken van terugbetalingen.

De fungerend voorzitter van de vaste commissie voor Landbouw, Natuur-
beheer en Visserij,
Van der Vlies

De wnd. griffier van de vaste commissie voor Landbouw, Natuurbeheer en
Visserij,
Van Leiden