

Vergaderjaar 1999–2000

26 881

Tijdelijke regels ter beperking van het aantal varkens dat op een bedrijf mag worden gehouden (Tijdelijke wet beperking omvang varkenshouderij)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

§ 1. Achtergrond

Met de inwerkingtreding van de Wet herstructurering varkenshouderij (hierna: Whv) is met ingang van 1 september 1998 voor de varkenshouderij een stelsel van varkensrechten in het leven geroepen. Met dit stelsel wordt beoogd de mestproductie van varkens zodanig te beperken dat Nederland zal kunnen voldoen aan de eisen die voortvloeien uit richtlijn nr. 91/676/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen, PbEG L 375 (hierna: Nitraatrichtlijn).

Met ingang van 1 september 1998 is voor het maximum aantal varkens dat op een bedrijf mag worden gehouden niet langer het mestproductierecht bepalend, maar het op het bedrijf rustende varkensrecht, zoals dat uit de Whv voortvloeit. De wijze van bepaling van de hoogte van het varkensrecht als neergelegd in hoofdstuk II van de Whv leidt er – kort gezegd – toe, dat per 1 september 1998 het aantal varkens dat in het op grond van de Whv geldende referentiejaar (1996 of 1995) binnen het mestproductierecht werd gehouden, verminderd met 10%, in varkensrechten is omgezet; ook ten aanzien van de in of na het referentiejaar verworven mestproductierechten waarmee het varkensrecht ingevolge de Whv werd verhoogd, werd een 10%-korting toegepast. Tegelijk is ingevolge artikel 55a van de Meststoffenwet met ingang van 1 september 1998 het niet-grondgebonden mestproductierecht voor varkens en kippen verlaagd met de productieruimte waarop het bedrijf in de vorm van een varkensrecht aanspraak kon maken en met de ruimte overeenkomend met de 10%-korting. In het referentiejaar binnen het niet-grondgebonden mestproductierecht aanwezige ruimte die niet daadwerkelijk voor de mestproductie afkomstig van varkens werd benut, de zogenoemde «latente ruimte», is daarbij komen te vervallen.

Voor groepen bedrijven die door de wijze van bepaling van het varkensrecht onevenredig zouden worden benadeeld wordt in het Besluit hardheidsgevallen herstructurering varkenshouderij in een van de Whv afwijkende bepaling van de hoogte van het varkensrecht voorzien. Tevens zijn in dit besluit en in het Uitvoeringsbesluit Wet herstructurering varkenshouderij correcties voorzien op de hoofdregel van artikel 55a van

de Meststoffenwet, waar het de verlaging van het niet-grondgebonden mestproductierecht in verband met de invoering van de varkensrechten betreft. Aanvullingen op het Besluit hardheidsgevallen zijn aangekondigd bij de brieven aan de Tweede Kamer van 28 september en 21 oktober 1998 (kamerstukken II 1998/89, 25 448, nrs. 6 en 7). Ingevolge artikel 24 van de Whv zijn bedrijven die vooroplopen op het vlak van milieu of dierenwelzijn geheel of gedeeltelijk uitgezonderd van de 10%-korting. In de Whv is voorzien in een tweede korting van 15% per 1 januari 2000, over de varkensrechten zoals deze op die datum op de bedrijven rusten. Deze tweede korting bestaat uit een 5%-deel, dat door individuele varkenshouders jaarlijks via voermaatregelen kan worden gecompenseerd, en een 10%-deel, dat kan worden verminderd of zelfs kan vervallen afhankelijk van het aantal varkensseenheden dat uit de markt wordt genomen door opkoop van rechten door de overheid en door de vermindering van rechten bij overgang naar een ander bedrijf of bij bedrijfsoverdracht (afroming) overeenkomstig de artikelen 18 en 20 van de Whv. In de brief aan de Tweede Kamer van 26 februari 1999 (kamerstukken II 1998/99, 25 448, nr. 21) is aangekondigd dat het 10%-deel van de tweede generieke korting niet op 1 januari 2000 maar op een later te bepalen tijdstip in de periode van 1 januari 2000 tot 1 januari 2002 zal worden doorgevoerd. Aldus wordt maximaal ruimte geboden de korting door opkoop en afroming overbodig te maken.

Via deze stapsgewijze aanpak beoogt de Whv een vermindering van de mestproductie afkomstig van varkens met in totaal 25% te realiseren. Het doel van deze vermindering is ook bij de geleidelijke aanscherping van de normen voor het mestgebruik in 2002 op nationaal niveau evenwicht te kunnen behouden tussen enerzijds de omvang van de productie van varkensmest en anderzijds de in het licht van de milieunormering beschikbare aanwendings- en afzetmogelijkheden voor die mest binnen of buiten het eigen bedrijf. Dit evenwicht op de mestmarkt is een noodzakelijke voorwaarde om een effectieve werking van het in de Meststoffenwet neergelegde stelsel van regulerende mineralenheffingen te kunnen waarborgen, zodanig dat Nederland zal kunnen voldoen aan de eisen die voortvloeien uit richtlijn nr. 91/676/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen, PbEG L 375 (hierna: Nitraatrichtlijn).

Voor de volledigheid wordt op deze plaats nog aangegeven dat de Whv binnen het varkensrecht, door middel van een zogenoemd «fokzeugenrecht», een afzonderlijk plafond stelt aan het aantal fokzeugen dat op een bedrijf mag worden gehouden. De bepaling van de hoogte van het fokzeugenrecht is op hoofdlijnen vergelijkbaar met de wijze van bepaling van het varkensrecht; daarbij gelden dezelfde kortingen. In het navolgende wordt alleen daar waar dat nodig is nog afzonderlijk ingegaan op het fokzeugenrecht.

De in het bovenstaande aangeduide generieke kortingen en het vervallen van de latente ruimte waren voor de Nederlandse Varkenshouders (NVV) aanleiding om tegen de Staat der Nederlanden een civiele procedure aan te spannen. Bij tussenvonnis van 23 december 1998 (JM 1998, nr. 34; M en R 1999/5, nr. 28) gaf de arrondissementsrechtbank 's-Gravenhage uitdrukkelijk en zonder voorbehoud als eindbeslissing dat de generieke kortingen en het vervallen van de latente ruimte zonder adequate schadevergoeding voor de daarmee vervallen productierechten in strijd komen met artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Daarbij overwoog de rechtbank dat zij in het definitieve vonnis zal bepalen dat de hoofdstukken II tot en met IV van de Whv – in

welke hoofdstukken het stelsel van varkensrechten is neergelegd – buiten toepassing dienen te worden gelaten totdat zal zijn voorzien in een adequate schadevergoedingsregeling voor de eigenaren van de mestproductierechten. Er is evenwel nog geen eindvonnis gewezen aangezien de Staat reeds tegen het tussenvonnis van de rechtbank beroep heeft aangetekend, om aldus zo snel mogelijk het oordeel van het gerechtshof over de voorliggende rechtsvragen te kunnen vernemen. Het gevolg daarvan was dat de rechtbank niet tot een eindvonnis kwam. Door het gerechtshof is nog geen uitspraak in het hoger beroep gedaan.

Bij vonnis in kort geding van 23 februari 1999 (JM 1999, nr. 46; M en R 1999/5, nr. 29) gebood de president van de rechtbank te 's-Gravenhage op vordering van de NVV evenwel alsnog om de hoofdstukken II, III en IV van de Whv ten aanzien van de leden van de NVV buiten toepassing te laten, totdat in de bodemprocedure is beslist dat de Whv niet in strijd is met artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM, dan wel totdat is voorzien in een adequate schadevergoedingsregeling. In dit vonnis gaat het niet om een inhoudelijk oordeel, maar om een ordemaatregel. De ordemaatregel is in een tweede vonnis in kort geding van 4 mei 1999 (JM 1999, nr. 81) verduidelijkt, in die zin dat daarbij is uitgemaakt dat het gebod van 23 februari 1999 ook ziet op de toepassing ten aanzien van NVV-leden van niet-bezwarende onderdelen van de Whv, zelfs als deze leden uitdrukkelijk verklaren tegen de toepassing van die onderdelen in het licht van het vonnis van 23 februari 1999 geen bezwaar te hebben; het gaat daarbij om de registratie van de overgang van het varkensrecht, bedoeld in de artikelen 18 en 20 van de Whv, en de registratie van een kennisgeving van vervallen van het varkensrecht, bedoeld in artikel 30 van de Whv, in het kader van opkoop van varkensrechten door de overheid.

Tegen beide vonnissen heeft de Staat spoedappèl aangetekend. Op 10 juni 1999 heeft het gerechtshof te 's-Gravenhage arrest gewezen in het spoedappèl tegen het kortgedingvonnis van 23 februari 1999 en daarbij het vonnis bekrachtigd (arrest 99/278 KG). Daarbij overwoog het hof dat de rechter in kort geding zich heeft te richten naar de in de bodemprocedure voorliggende uitspraak, in dit geval het tussenvonnis van 23 december 1998 waarin reeds werd aangegeven dat de hoofdstukken II tot en met IV van de Whv – in welke hoofdstukken het stelsel van varkensrechten is neergelegd – buiten toepassing dienen te worden gelaten totdat zal zijn voorzien in een adequate schadevergoedingsregeling voor de eigenaren van de mestproductierechten. Met het arrest van het gerechtshof van 10 juni 1999 in het spoedappèl tegen het kortgedingvonnis blijft de sedert 23 februari 1999 bestaande situatie gehandhaafd. Tegen de beslissing van het gerechtshof heeft de Staat cassatieberoep ingesteld.

§ 2. Betekenis van de rechterlijke uitspraken

Over de gevolgen van elk van de rechterlijke uitspraken is de Tweede Kamer geïnformeerd bij brieven van 24 december 1998 en van 11 januari, 26 februari, 7 mei, 14 juni, 28 juni en 16 juli 1999 (kamerstukken II 1998/99, 25 448, nrs. 13, 14, 21, 29, 32, 33, 34 en 35).

De tot dusverre gedane rechterlijke uitspraken raken niet de formele verbindendheid van de Whv als zodanig. De president van de rechtbank heeft in de kortgedingvonnissen de mogelijkheid om de Whv ten aanzien van anderen dan NVV-leden toe te passen steeds uitdrukkelijk open gelaten. Dat betekent dat naar de opvatting van de president een gebod tot buiten toepassing laten van de Whv niet afdoet aan de formele verbindendheid van die wet. Dit is overigens in lijn met het eerder aangehaalde tussenvonnis van de rechtbank van 23 december 1998,

waarnaar de rechter in kort geding zich volgens de uitspraak van het gerechtshof van 10 juni 1999 heeft te richten: in het tussenvonnis is aangegeven dat strijdigheid met het Eerste Protocol bij het EVRM niet met zich brengt dat de Whv onverbindend is, maar slechts dat de Staat bij toepassing van die wet gehouden is schadevergoeding toe te kennen.

Het gebod tot het buiten toepassing laten van de Whv betekent niettemin dat de Staat niet meer beschikt over de in de Whv opgenomen instrumenten om het productieplafond voor het aantal varkens dat op een bedrijf mag worden gehouden, te handhaven. Hoewel dit formeel alleen geldt ten aanzien van NVV-leden, kan uit een oogpunt van rechtsgelijkheid op dit punt geen onderscheid worden gemaakt tussen NVV-leden en niet-NVV-leden. Materieel heeft dit tot gevolg dat, voor zover de hiervoor bedoelde varkenshouders het varkensrecht zouden overschrijden, of wat betreft 1998 wellicht al hebben overschreden, hiertegen vooralsnog niet zal kunnen worden opgetreden: er kunnen als gevolg van de rechterlijke uitspraken geen daden van opsporing en vervolging worden verricht. Vooralsnog kan uitsluitend het plafond gesteld in de ingevolge de Wet milieubeheer verplichte milieuvergunning worden gehandhaafd, welk plafond veelal veel ruimer is en bovendien een landelijke toename van de mestproductie niet kan verhinderen. Ook de bestaande belemmeringen op het vlak van de ruimtelijke ordening bieden onvoldoende garantie dat een dergelijke toename zich niet kan voordoen. Zonder het plafond van het varkensrecht kunnen ook de daaraan gekoppelde instrumenten ter reductie van de varkensmestproductie met 25% voorshands niet effectief zijn.

De bekrachtiging van het kortgedingvonnis door het gerechtshof heeft voorts tot gevolg dat de bij brief van 26 februari 1999 aan de Tweede Kamer door mijn ambtsvoorganger aangekondigde Tijdelijke wet varkensrechten, strekkende tot een spoedig herstel van het plafond van het varkensrecht, geen functie kan hebben (kamerstukken II 1998/99, 25 448, nr. 21). Om dit plafond met terugwerkende kracht te kunnen handhaven, sloot die wet onmiddellijk aan bij het bestaande uitbreidingsverbod van artikel 15 van de Whv, met dien verstande dat daarbij een uitbreiding werd toegestaan overeenkomend met de productieruimte van de per 1 september 1998 doorgevoerde 10%-korting. Zoals in de brief van mijn ambtsvoorganger aan de Tweede Kamer van 8 maart 1999 werd aangegeven (kamerstukken II 1998/99, 25 448, nr. 29), werd met het uitstel van het effect van de 10%-korting mogelijk gemaakt dat de varkenshouders weer zouden kunnen produceren op het oorspronkelijke niveau van vóór doorvoering van de 10%-korting; daarnaast gold al dat ingevolge het Besluit hardheidsgevallen herstructurering varkenshouderij ook actuele plannen om latente productieruimte binnen het «oude» mestproductierecht in gebruik te nemen worden gesauveerd. De maatregel sloot aldus aan bij de uitspraak in kort geding van 23 februari 1999, nu de daarbij getroffen voorziening kennelijk tot doel had dat zeker wordt gesteld dat, in de periode tussen de datum van betekening van het vonnis tot de datum van de uitspraak van het hof in het appèl tegen het tussenvonnis van 23 december 1999, bedrijven niet met – mogelijk onomkeerbare – gevolgen van de Whv zouden worden geconfronteerd, zoals, aldus de president, inkomensachteruitgang, financieringsproblemen en tenslotte mogelijk een gedwongen bedrijfsbeëindiging. Aangezien de aangekondigde Tijdelijke wet varkensrechten tot gevolg zou hebben dat eenieder weer op het oorspronkelijke niveau zou kunnen produceren, zou dergelijke onomkeerbare schade kunnen worden voorkomen en zou naar het oordeel van het kabinet dan ook niet langer sprake zijn van een spoedeisend belang bij voorzieningen als die welke door de president in kort geding ten aanzien van NVV-leden werd getroffen. Om zeker te stellen dat het plafond ook ten aanzien van

NVV-leden zou kunnen worden gehandhaafd, werd in het spoedappèl tegen het kortgedingvonnis primair vernietiging van dat vonnis gevraagd en subsidiair wijziging van de ordemaatregel overeenkomstig de strekking van het voorstel voor de Tijdelijke wet varkensrechten. Aangezien het kortgedingvonnis door het gerechtshof op 10 juni 1999 echter werd bekrachtigd en de Whv derhalve nog steeds ten aanzien van NVV-leden buiten toepassing moet blijven komt de voorziene Tijdelijke wet varkensrechten nu geen functie meer toe. Daarbij is het in het licht van de recente hofuitspraak zeer de vraag of dat wetsvoorstel wel ver genoeg ging, nu het hof overwoog dat de kortgedingrechter zich in dit stadium heeft te richten naar het tussenvonnis van 23 december 1998, in welk vonnis ook schadeplicht werd aangenomen voor het vervallen van de latente ruimte – waarvoor het voorstel voor de Tijdelijke wet varkensrechten geen voorziening bevatte – en werd overwogen dat bij gebreke van een adequate schadevergoedingsregeling de Whv buiten toepassing moet worden gelaten. Het desbetreffende wetsvoorstel zal derhalve niet bij de Tweede Kamer worden ingediend. Zie ook de brief aan de Tweede Kamer van 16 juli 1999, kamerstukken II 1998/99, 25 448, nr. 35.

De rechterlijke uitspraken hebben ook onmiddellijk gevolgen voor de zogenoemde «verhandeling» van varkensrechten: kennisgevingen van overgang van het varkensrecht als bedoeld in de artikelen 18 en 20 van de Whv kunnen vooralsnog niet worden geregistreerd als daar NVV-leden bij betrokken zijn. Ook voor de opkoop van varkensrechten door de overheid gelden belemmeringen: er kan geen registratie plaatsvinden van de in artikel 30 van de Whv geregelde kennisgeving van het vervallen van het varkensrecht afkomstig van een NVV-lid, waar dit in het kader van de opkoop van varkensrechten een voorwaarde voor subsidieverlening is; dat betekent dat vooralsnog de beslissing tot subsidieverlening ten aanzien van NVV-leden moet worden opgeschort. Wat betreft anderen dan NVV-leden kan een en ander wel doorgang blijven vinden, mits zij verklaren daartegen in het licht van de kortgedingvonnissen geen bezwaar te hebben. Het gaat daarbij in feite om een herbevestiging van de wil van partijen om de transactie door te laten gaan. Dit om vooraf zeker te stellen dat zij geen aanspraak wensen te maken op een soortgelijke voorziening als in de kortgedingvonnissen van 23 februari en 4 mei 1999 jegens NVV-leden is getroffen.

§ 3. Doel en strekking van het wetsvoorstel

Het onderhavige wetsvoorstel strekt ertoe op zo kort mogelijke termijn het plafond herstellen voor het aantal varkens dat ten hoogste op een bedrijf mag worden gehouden. Het gaat om een tijdelijke maatregel die onontkoombaar is, nu de hoofdstukken II tot en met IV van de Whv ook nog na de uitspraak van het gerechtshof in het spoedappèl buiten toepassing moeten blijven en het plafond van de Whv – zoals dat is neergelegd in artikel 15 van die wet – voor de duur van de nog lopende rechterlijke procedures niet kan worden gehandhaafd en ook de aangekondigde Tijdelijke wet varkensrechten geen uitkomst kan bieden. Weliswaar staan de huidige marktomstandigheden, belemmeringen op het vlak van de ruimtelijke ordening en de te doorlopen procedures ter verkrijging van de benodigde milieu- en bouwvergunningen in de weg aan grootschalige uitbreiding of nieuwvestiging van varkenshouderijen op korte termijn, voor de iets langere termijn is hier echter wel degelijk sprake van een reëel risico. Dit temeer nu een definitieve beslissing in de bodemprocedure en een uitspraak van de Hoge Raad in het beroep in cassatie nog wel enige tijd op zich kunnen laten wachten. Ook voor de situatie waarbij naar aanleiding van de uitspraak in cassatie de ordemaatregel uiteindelijk zou worden vernietigd – welke vernietiging naar zijn aard terugwerkt tot 23 februari 1999 – is er behoefte aan een

nieuw afzonderlijk te handhaven plafond voor de korte termijn, omdat het niet zeker is of overtreding van artikel 15 van de Whv, gepleegd voorafgaand aan zodanige vernietiging, in de gegeven onduidelijke situatie in alle gevallen daadwerkelijk zal leiden tot strafoplegging door de strafrechter.

In de gegeven situatie dient derhalve het zekere voor het onzekere te worden genomen, ook in het licht van de milieudoelstellingen en de verplichtingen van de Nitraatrichtlijn. In paragraaf 5 zal nader worden ingegaan op de relatie met het nieuwe mestbeleid, dat naar aanleiding van de ontstane situatie is ontwikkeld.

De primaire zorg is erop gericht weer grenzen te stellen aan de mogelijkheid tot uitbreiding van de varkenshouderij, waarmee daadwerkelijk verzekerd kan worden dat de mestproductie op landelijk niveau niet verder toeneemt. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet daarin: in artikel 2 van het wetsvoorstel is een nieuw uitbreidingsverbod geformuleerd dat voorzien is van eigenstandige strafrechtelijke handavingsmechanismen via de Wet op de economische delicten. Anders dan bij de Tijdelijke wet varkensrechten het geval was, kan dit verbod ook worden gehandhaafd in een situatie waarbij de Whv buiten toepassing moet blijven. De consequentie van het opnemen van een nieuw strafrechtelijk verbod is uiteraard wel dat dit niet met terugwerkende kracht kan worden gehandhaafd. Zoals ook is aangegeven in de brief aan de Tweede Kamer van 28 juni 1999 (kamerstukken II 1998/99, 25 448, nr. 34), is het voor het herstel van het plafond in het licht van de rechterlijke uitspraken onvermijdelijk dat in het nieuwe uitbreidingsverbod tijdelijk een verruiming wordt opgenomen ten opzichte van het plafond van het varkensrecht als gedefinieerd in de Whv. In het nieuwe plafond is daarom tijdelijk alle productieruimte geïncorporeerd waarvan het vervallen volgens het tussenvonniss van de rechtbank van 23 december 1998 zou nopen tot een adequate schaderegeling. Het ontbreken van een dergelijke schaderegeling was in de tot op heden gedane rechterlijke uitspraken in kort geding immers reden voor het gebod de Whv buiten toepassing te laten. Het gaat daarbij derhalve niet alleen om de op 1 september 1998 doorgevoerde 10%-korting, maar ook om de op die datum vervallen latente ruimte. Beide maatregelen worden overeenkomstig het onderhavige wetsvoorstel tijdelijk teruggedraaid.

Een vraag die zich in dit verband voordoet, is in hoeverre de tijdelijke verhogingen van de productieruimte, verband houdend met respectievelijk de eerste generieke korting en het vervallen van de latente ruimte, zelfstandig verhandelbaar moeten zijn. Uitgangspunt van dit wetsvoorstel is om, waar dit in het licht van de rechterlijke uitspraken onvermijdelijk is, te komen tot een zo volledig mogelijk herstel in de oude toestand. Gelet hierop ligt het in de rede dat voorzover de met de Whv vervallen mestproductierechten voorafgaand aan de invoering van de Whv als zodanig konden worden verhandeld, die verhandeling ook mogelijk moet zijn ten aanzien van de tijdelijke productieruimte waarover de varkenshouder, juist in verband met het herstel van het plafond, ingevolge dit wetsvoorstel kan beschikken. Bij verhandelbaarheid van de tijdelijke productieruimte, verband houdend met de latente ruimte, bestaat echter een reëel gevaar dat voorheen niet voor de productie benutte ruimte die het desbetreffende bedrijf binnen de geldende milieuvergunning wellicht ook niet kán benutten, aan een derde wordt overgedragen en aldus alsnog wordt geactiveerd. Dit zou op gespannen voet staan met de doelstelling van het wetsvoorstel om hangende de nog lopende juridische procedures een nieuw plafond voor het houden van varkens te stellen en zodoende juist een uitbreiding van de varkensstapel te voorkomen. Gelet hierop wordt in dit wetsvoorstel uitgegaan van niet-verhandelbaarheid van uitsluitend de tijdelijke productieruimte, verband houdend

met de latente ruimte; de tijdelijke productieruimte, verband houdend met de generieke korting, zal zelfstandig verhandelbaar zijn.

Gelet op het tijdelijke karakter van de voorgestelde wet, de wens om op zo kort mogelijke termijn een eenvoudig en goed handhaafbaar nieuw plafond in te stellen en de wens om – zodra de tijdelijke wet niet langer noodzakelijk is – zonder overgangsproblemen weer terug te kunnen vallen op het stelsel van de Whv en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving, gaat het onderhavige wetsvoorstel niet verder dan strikt noodzakelijk is voor het herstel van het plafond. Het wetsvoorstel maakt daartoe gebruik van hetzelfde begrippenkader als de Whv. Het nieuwe plafond van artikel 2 sluit aan bij de hoogte van het varkensrecht zoals deze uit de Whv en de daarop gebaseerde bepalingen voortvloeit en in de loop der tijd door bijvoorbeeld de verhandeling van varkensrechten is of wordt gewijzigd; het varkensrecht zoals dat dus bestaat ten tijde van de werking van de tijdelijke wet. De buiten toepassing verklaring van de Whv heeft immers enkel tot gevolg dat ten opzichte van leden van de NVV geen uitvoering meer mag worden gegeven aan het stelsel van varkensrechten, maar maakt dit stelsel als zodanig niet formeel onverbindend. Bij het onderhavige wetsvoorstel is dan ook het uitgangspunt dat bijvoorbeeld de registratie van kennisgevingen van overgang van varkensrechten – met inbegrip van de daarbij plaatsvindende vermindering van het varkensrecht – als voorzien in de artikelen 18 en 20 van de Whv onverminderd doorgang kunnen blijven vinden onder het regime van de Whv; dit uiteraard met inachtneming van de in dat verband jegens leden van de NVV geldende beperkingen, als aangegeven in paragraaf 2 van deze toelichting. Hetzelfde geldt voor de registratie van het vervallen van het varkensrecht in het kader van bijvoorbeeld opkoopregelingen van de overheid. Door op dit punt onmiddellijk aan te sluiten bij het bestaande regime van de Whv wordt ook het meest recht gedaan aan het kortgedingvonnis van 4 mei 1999. Eventuele wijzigingen in de hoogte van het varkensrecht als gevolg van de registratie van de overgang van het varkensrecht, respectievelijk van het vervallen van het varkensrecht, worden door de in dit wetsvoorstel gekozen systematiek automatisch verdisconteerd in het nieuwe plafond.

Wat betreft de verhandelbaarheid van de tijdelijke productieruimte, verband houdend met de generieke korting, ligt het gegeven de opzet van het wetsvoorstel voor de hand dat hiertoe zo nauw mogelijk wordt aangesloten bij de systematiek van de Whv. Dit betekent dat, overeenkomstig de systematiek van de Whv waarbij naast het varkensrecht sprake is van een afzonderlijk fokzeugenrecht, een tijdelijk productierecht voor varkens en een tijdelijk productierecht voor fokzeugen worden onderscheiden. Deze rechten kunnen vervolgens ingevolge artikel 4 van het wetsvoorstel als zodanig geheel of gedeeltelijk overgaan naar een ander bedrijf en kunnen in het kader van de overdracht van een geheel bedrijf overgaan. Hierbij worden de bepalingen van de Whv met betrekking tot de overgang van het varkensrecht en de overdracht van een geheel bedrijf van overeenkomstige toepassing verklaard.

Een en ander betekent dat de voorgestelde tijdelijke wet voor het overige alleen nog moet voorzien in de instrumenten voor handhaving zoals de aanwijzing van toezichthoudende ambtenaren en de wijze waarop het gemiddelde aantal varkens op bedrijven wordt vastgesteld en administratief wordt verantwoord.

§ 4. Juridische aspecten

Het onderhavige wetsvoorstel vormt een reactie op de situatie die is ontstaan als gevolg van het vonnis in kort geding van de Haagse president van de rechtbank van 23 februari 1999, zoals bekrachtigd door het gerechtshof bij arrest van 10 juni 1999. De in kort geding getroffen voorziening waardoor de Whv vooralsnog buiten toepassing moet blijven, is ingegeven door het tussenvonnis van de Haagse rechtbank van 23 december 1998. De rechtbank ziet de mestproductierechten als vermogensrechten en de inperking van deze productierechten als «ontneming» van eigendom in de zin van artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM waarvoor schadevergoeding zou moeten worden betaald. Nu een schadevergoeding geheel ontbreekt, levert dit in de visie van de rechtbank een schending van het Eerste Protocol op.

Vooropgesteld moet worden dat de regering het uitdrukkelijk niet eens is met het oordeel van de rechtbank, uitgesproken in het tussenvonnis van 23 december 1998.

Het standpunt van de regering komt er, kort samengevat, op neer dat de generieke inperking van mestproductierechten of varkensrechten niet moet worden gezien als ontneming van eigendom maar als regulering van het gebruik van eigendom, in welk kader schadeplicht niet voor de hand ligt. Het gaat bij de Whv om een reguleringsinstrument dat in essentie vergelijkbaar is met vergunningen. Publiekrechtelijke vergunningen zijn, anders dan private en met eigendom gelijk te stellen rechten, als zodanig niet onder het autonome eigendomsbegrip van het EVRM te vatten. Een inperking van mestproductierechten of varkensrechten heeft slechts invloed op het wel door artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM beschermde economische belang dat varkenshouders bij een bedrijf hebben, maar kan niet als ontneming van eigendom worden gezien. Bij regulering van het gebruik van eigendom, zoals bij de Whv aan de orde is, bestaat slechts recht op financiële compensatie indien zonder een dergelijke compensatie tussen de betrokken individuele belangen en het algemeen belang geen «fair balance» aanwezig is. Bij deze afweging beschikken staten over een «wide margin of appreciation». Omdat het bij de Whv gaat om maatregelen met een generiek karakter, die erop gericht zijn in het algemeen belang beperkingen te stellen aan de (mest)productie van varkens naar de mate waarin diezelfde productie bijdraagt aan de problematiek van het landelijk mestoverschot, en omdat individuele varkenshouders bovendien niet onevenredig worden getroffen, doordat de Whv en de daarop gebaseerde regels rekening houden met voorloperbedrijven op het vlak van milieu of welzijn en met situaties waarbij zich onbillijkheden van overwegende aard voordoen, kan niet worden gezegd dat de vereiste «fair balance» als gevolg van de Whv wordt verstoord. Bij de parlementaire behandeling van de Whv is meer uitvoerig op bovenstaande problematiek ingegaan en heeft de regering, daarin gevolgd door de Staten-Generaal, zich op het standpunt gesteld dat in casu enige schadeplicht niet aan de orde is (zie o.m.: kamerstukken I 1997/98, 25 746, nrs. 192c en 192f en handelingen I, 7 april 1998, p. 27–1367 e.v.; zie over de proportionaliteitsvraag o.m. kamerstukken II 1997/98, 25 746, nr. 3, blz. 64–67; kamerstukken I 1997/98, 25 746, nr. 192c, blz. 2–5, 9–10, 24–26 en nr. 192f, blz. 7–8; kamerstukken II 1998/99, 26 473, nrs. 1–3; kamerstukken II 1998/99, 24 445, nrs. 43–46).

Indien vervolgens het onderhavige wetsvoorstel in relatie tot het Eerste Protocol bij het EVRM en de tot dusverre gewezen vonnissen beziend wordt, is van een ontneming van eigendom hoe dan ook geen sprake meer, nu varkenshouders ingevolge het wetsvoorstel voor de duur van de bodemprocedure weer kunnen beschikken over alle productieruimte waarvan het vervallen volgens het tussenvonnis van de rechtbank van 23

december 1998 zou nopen tot een adequate schaderegeling. De «ontneming» van vermogenrechten wordt, in afwachting van duidelijkheid in de bodemprocedure, teruggedraaid.

Het is evident dat van de Staat hangende de gerechtelijke procedures niet verlangd kan worden dat de generieke korting en het vervallen van de latente ruimte definitief teruggedraaid zullen worden. Nu er voorts nog geen definitief uitsluitel is met betrekking tot de principiële vragen naar de schadeplichtigheid van de overheid bij een inperking van de vergunde productieruimte in het algemeen belang en derhalve nog niet onherroepelijk is komen vast te staan dat het Eerste Protocol bij het EVRM is geschonden, gaat het wetsvoorstel niet verder dan in het licht van de rechterlijke vonnissen noodzakelijk is en voorziet het derhalve slechts in een tijdelijke verhoging van de productieruimte die bij herleving van de Whv weer vervalt.

Waar het wetsvoorstel een beperking bevat doordat de tijdelijke productieruimte die verband houdt met de latente ruimte niet zelfstandig verhandelbaar zal zijn, doet dit op geen enkele wijze afbreuk aan het feit dat varkenshouders wederom kunnen beschikken over de latente ruimte als vermogensrecht in de zin van artikel 3:6 van het Burgerlijk Wetboek. De latente ruimte maakt, net als bijvoorbeeld de tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond, onderdeel uit van het bedrijf en kan derhalve ook tezamen met dat bedrijf worden overgedragen. Daarmee is in relatie tot het Eerste Protocol bij het EVRM hooguit sprake van een vorm van regulering van het gebruik van de eigendom, waarbij de overheid beschikt over een ruime beoordelingsvrijheid. Bovendien gaat het in dit geval om een beperking die uit een oogpunt van algemeen belang gerechtvaardigd én proportioneel te noemen is, die het eigendomsrecht op geen enkele wijze in de kern aantast. Daarbij is voor een deel sprake van productieruimte die reeds op grond van artikel 5, tweede lid, van de Wet verplaatsing mestproductie niet naar een ander bedrijf kan overgaan.

Ook voor het overige gaat het wetsvoorstel niet verder dan in het licht van de rechterlijke uitspraken nodig is.

Gegeven het feit dat het wetsvoorstel slechts is bedoeld om op korte termijn weer een – zelfstandig geformuleerd – productieplafond te kunnen handhaven, is de daarvoor gekozen relatief eenvoudige en globale opzet gerechtvaardigd, al is het maar vanuit de noodzaak om al te complexe en daarmee moeilijk hanteerbare en handhaafbare regelingen te voorkomen (Vgl. CRvB 11 februari 1994, AB 1994, 505. Zie ook EHRM 8-07-1986, Serie A, Vol. 102 (Lithgow)).

Aangezien bovendien de materiële bepalingen van het wetsvoorstel een zelfstandige betekenis hebben, kan niet gezegd worden dat met deze bepalingen de facto uitvoering wordt gegeven aan de Whv, wat in strijd zou zijn met het vonnis in kort geding van 23 februari 1999.

§ 5. Relatie met het nieuwe mestbeleid

Een tweetal recente ontwikkelingen hebben het kabinet genoodzaakt tot een herbezinning op het mestbeleid:

- de buiten toepassing verklaring van de Whv en de daarmee gepaard gaande onzekerheid of de noodzakelijke reductie van het mestoverschot nog tijdig kan worden gerealiseerd.
- het met redenen omkleed advies van de Europese Commissie, daterend van 3 augustus 1999, waaruit klip en klaar blijkt dat zonder een verdergaande aanscherping van de mestnormen ter voldoening aan de Nitraatrichtlijn niet te ontkomen valt aan een veroordeling door het Europese Hof van Justitie; de huidige Nederlandse normen liggen boven het niveau van de richtlijn en kunnen zware verontreiniging van het water niet voorkomen.

In het licht van deze ontwikkelingen heb ik samen met de Minister van

Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer bij brief van 10 september 1999 (kamerstukken II 1998/99, 26 729, nr. 1) aan de Tweede Kamer aanvullende maatregelen aangekondigd.

Deze aanvullende maatregelen behelzen in de eerste plaats een aanscherping van de zogenaamde verliesnormen van het stelsel van mineralenheffingen van de Meststoffenwet (MINAS), om te verzekeren dat de in de Nitraatrichtlijn voorgeschreven maximale dierlijke mestgiften niet worden overschreden.

Daarnaast wordt een nieuw instrument, te weten een stelsel van mestafzetcontracten, ingezet dat het evenwicht op de mestmarkt moet verzekeren. In dit stelsel wordt het aantal dieren dat een veehouder mag houden, bepaald door de gegarandeerde aanwendings- en afzetmogelijkheden voor de geproduceerde mest waarover hij beschikt: eigen grond en grond bij akkerbouwers waarop hij ingevolge een contract gerechtigd is mest af te zetten. Ook mestverwerking en -verbranding gelden onder voorwaarden als afzet op basis waarvan dieren kunnen worden gehouden.

Het streven is erop gericht het nieuwe systeem van afzetcontracten in 2002 te introduceren.

Het nieuwe volume-instrumentarium ziet op alle diersectoren die thans onder de Meststoffenwet vallen.

De aangekondigde aanscherping van het mestbeleid betekent niet dat de Whv en de daarin opgenomen instrumenten om een 25%-reductie van de varkensstapel te realiseren niet langer noodzakelijk zijn. Het plafond van het varkensrecht zal, evenals de dierplafonds van pluimvee- en mestproductierechten, tot 2005 in stand worden gehouden naast het nieuwe stelsel omdat: 1) het nieuwe stelsel zich zal moeten bewijzen, 2) vooruitlopend op het nieuwe stelsel al gerealiseerde of nog te verkrijgen reducties moeten worden gesauveerd en 3) het vrijgeven van de dierplafonds tot onbeheersbare situaties zou leiden bij introductie van het nieuwe stelsel. De expiratedatum 1 januari 2005 wordt in de betrokken wetgeving neergelegd.

Herstel van het plafond van het varkensrecht, waarin dit wetsvoorstel voorziet, is derhalve onverminderd van belang, zeker nu het nieuwe stelsel van afzetcontracten nog in wetgeving moet worden neergeslagen.

Daarnaast is en blijft het essentieel dat de overheid in de overgang naar het nieuwe systeem kan beschikken over de instrumenten van de Whv om ten minste een reductie van 14 miljoen kilogram fosfaat te kunnen realiseren en zodoende de uitgangssituatie bij de invoering van het nieuwe stelsel zo gunstig mogelijk te maken. Het belang hiervan is nog eens onderstreept, nu een eerste globale ex ante evaluatie van de Inspectie voor de Rechtshandhaving van het Ministerie van Justitie heeft uitgewezen dat bij een groot landelijk niet plaatsbaar mestoverschot een grote handhavingsdruk op het stelsel van afzetcontracten komt te staan. Dit wordt nog versterkt doordat blijkens de brief van 10 september 1999 het mestoverschot gelet op de noodzakelijke aanscherping van de normering om te voldoen aan de Nitraatrichtlijn, naar alle waarschijnlijkheid ten minste zal overeenkomen met 17 miljoen kilogram fosfaat in 2002 en 27 miljoen kilogram fosfaat in 2003 in plaats van de 14 miljoen kilogram fosfaat waarvan tot nu toe sprake was. En hieraan ligt dan nog de veronderstelling ten grondslag, dat de Europese Commissie zal instemmen met het door Nederland in te stellen derogatieverzoek om voor grasland uit te mogen gaan van een mestgift van 250 in plaats van 170 kilogram stikstof per hectare per jaar. Als dit verzoek wordt afgewezen, zullen de mestnormen nog verder moeten worden aange-

scherpt en zal sprake zijn van een aanmerkelijk hoger mestoverschot dan 27 miljoen kilogram fosfaat.

Gelet op het feit dat de varkenshouderij – gegeven de omvang van de mestproductie en het gebrek aan eigen landbouwgrond – de grootste bijdrage levert aan overschotproductie op bedrijfsniveau en daarmee aan de problematiek van het landelijk mestoverschot, vormt de situatie in de varkenshouderij in vergelijking met andere sectoren de grootste bedreiging voor een verantwoorde introductie van het nieuwe systeem. Dat rechtvaardigt – ook in het licht van de aangekondigde verdere aanscherpingen van het beleid – specifieke, op die sector gerichte maatregelen.

§ 6. Hoogte en verhandelbaarheid van het tijdelijke dierplafond

Het tijdelijke nieuwe dierplafond is, als een zelfstandig handhaafbaar uitbreidingsverbod, opgenomen in artikel 2. Overtreding van dit verbod is een economisch delict en wordt gehandhaafd via de Wet op de economische delicten. De strafbaarstelling is geregeld in artikel 8. In dit nieuwe, tijdelijke plafond wordt, zoals werd aangegeven in 3 van deze memorie van toelichting, noodgedwongen alle productieruimte geïncorporeerd waarvan het vervallen volgens het tussenvonnis van de rechtbank van 23 december 1998 de Staat zou verplichten een adequate schadevergoedingsregeling te treffen. Het nieuwe, tijdelijke plafond is derhalve als volgt samengesteld:

- a. het varkensrecht waarop het bedrijf ingevolge de Whv aanspraak maakt;
- b. de productieruimte die verband houdt met de generieke korting;
- c. de latente ruimte die bij invoering van de Whv is komen te vervallen.

De verhoging van het plafond met de onder b en c genoemde productieruimte is van tijdelijke aard en komt te vervallen op het tijdstip dat de Whv weer kan worden toegepast en gehandhaafd. Met het instellen van een nieuw, tijdelijk productieplafond wordt geen nieuw varkensrecht gecreëerd. De verhoging van het plafond die voortvloeit uit artikel 2 indien het onderhavige wetsvoorstel tot wet wordt verheven, is slechts een tijdelijk toegestane uitbreiding boven het uit de Whv voortvloeiende varkensrecht. Ter toelichting moge het volgende dienen.

a. Het uit de Whv voortvloeiende varkensrecht

Uitgangspunt blijft het uit de Whv voortvloeiende varkensrecht, uitgedrukt in varkensseenheden, zoals dit op het moment dat artikel 2 in werking treedt op een bedrijf rust. Het stelsel van varkensrechten als zodanig is door de hierboven genoemde rechterlijke uitspraken niet aangetast. Het op een varkensbedrijf rustende varkensrecht, inclusief de wijzigingen die dit sinds 1 september 1998, onder meer als gevolg van verwerving of vervreemding van varkensrechten heeft ondergaan, blijft dus onverminderd gelden en is daarmee ook de basis van het nieuw in te stellen dierplafond. Bij de bepaling van de hoogte van het varkensrecht wordt de met ingang van 1 januari 2000 door te voeren generieke korting van 15% niet in aanmerking genomen. Het varkensrecht is en blijft het varkensrecht zoals dit uit de Whv voortvloeit, zonder de in artikel 2 van het onderhavige wetsvoorstel bedoelde verhogingen, geheel overeenkomstig de definitie van het begrip «varkensrecht» in de Whv. Vanaf het moment dat de Whv weer kan worden toegepast en gehandhaafd is dit varkensrecht weer het geldende dierplafond.

b. De tijdelijk productieruimte, verband houdend met de generieke korting

De eerste generieke korting wordt tijdelijk ongedaan gemaakt door het uit de Whv voortvloeiende varkensrecht te vermeerderen met de productieruimte die op 1 september 1998 als gevolg van de generieke korting bij het desbetreffende bedrijf is komen te vervallen. Dat betekent dat boven het varkensrecht en het fokzeugenrecht van de Whv tijdelijk een beperkte uitbreiding wordt toegestaan van het aantal varkens en fokzeugen dat gemiddeld in een jaar op een bedrijf mag worden gehouden. Deze verhoging wordt gekoppeld aan het varkensrecht, onderscheidenlijk het fokzeugenrecht, zoals dat uit de Whv voortvloeit. Daartoe wordt onderscheiden tussen een tijdelijk productierecht voor varkens en een tijdelijk productierecht voor fokzeugen. Beide tijdelijke productierechten zijn zelfstandig handelbaar. Hoewel de tijdelijke productierechten wel in varkensenheden worden uitgedrukt, maken zij geen deel uit van het uit de Whv voortvloeiende varkensrecht, onderscheidenlijk fokzeugenrecht. Varkenshouders krijgen er dus geen varkensrechten of fokzeugenrechten bij. De tijdelijke verhoging betekent alleen dat ten opzichte van het op het bedrijf rustende varkensrecht, onderscheidenlijk fokzeugenrecht, tijdelijk meer varkens, onderscheidenlijk fokzeugen, gehouden mogen worden. Zodra de Whv weer kan worden toegepast en gehandhaafd komen de tijdelijke productierechten boven het uit de Whv voortvloeiende varkensrecht automatisch te vervallen. Dit geldt uiteraard ook voor tussentijds op grond van artikel 4 van het wetsvoorstel verworven tijdelijke productierechten. Ook bij opkoop van varkensrechten komen de tijdelijke productierechten te vervallen. Hiervoor wordt geen extra vergoeding uitgekeerd.

Voor de toepassing van dit wetsvoorstel worden de tijdelijke productierechten steeds in aanmerking genomen zoals deze op het desbetreffende tijdstip op het desbetreffende bedrijf rusten, dat wil zeggen rekening houdend met alle eventuele transacties die met betrekking tot deze tijdelijke productierechten hebben plaatsgevonden. In verband hiermee bepaalt artikel 4, eerste lid, van het wetsvoorstel dat het tijdelijke productierecht voor varkens geheel of gedeeltelijk kan overgaan naar een ander bedrijf. De bepalingen van de Whv met betrekking tot de overgang van het varkensrecht worden daarbij van overeenkomstige toepassing verklaard. Dit betekent onder meer dat het tijdelijke productierecht voor varkens eerst naar een ander bedrijf kan overgaan na een daartoe gezamenlijk door de vervreemder en de verkrijger gedane kennisgeving bij het Bureau Heffingen (vgl. artikel 18, eerste lid, van de Whv). Betrokken partijen kunnen daarbij op de kennisgeving aangeven in hoeverre er sprake is van de overgang van het tijdelijk productierecht voor fokzeugen (vgl. artikel 18, vierde lid, van de Whv). Voorts zijn de ruimtelijke bepalingen van artikel 17 van de Whv, alsmede de overige in artikel 19 van de Whv genoemde voorwaarden van overeenkomstige toepassing.

Ingeval van de overdracht van een geheel bedrijf is artikel 20 van de Whv van overeenkomstige toepassing (artikel 4, tweede lid). Ook in het kader van de overdracht van een geheel bedrijf geldt het vereiste van een voorafgaande schriftelijke kennisgeving aan het Bureau Heffingen (vgl. artikel 20, eerste lid, van de Whv).

Zowel bij een overgang van het tijdelijk productierecht naar een ander bedrijf als ingeval van de overdracht van een geheel bedrijf kan eerst aanspraak worden gemaakt op het verkregen tijdelijk productierecht na registratie van de kennisgeving door Bureau Heffingen (vgl. de artikelen 18, tweede lid en 20, eerste lid, van de Whv).

Ook de bepalingen met betrekking tot de vermindering van het varkensrecht bij een overgang naar een ander bedrijf (artikel 18, derde lid, Whv) of ingeval van de overdracht van een geheel bedrijf (artikel 20, tweede lid,

Whv) zijn van overeenkomstige toepassing. Hetzelfde geldt voor de krachtens de artikelen 21 tot en met 23 van de Whv bij algemene maatregel van bestuur (artikel 21 Whv) respectievelijk bij ministeriële regeling (artikel 22 en 23 Whv) gestelde regels. Dit betreft respectievelijk de vaststelling van afwijkende percentages voor de vermindering van het varkensrecht bij overgang, de kennisgeving aan derde-belanghebbenden (de zogenaamde «blokkaderegeling») en de vaststelling van leges voor het in behandeling nemen van een kennisgeving van overgang.

In artikel 4, derde lid, is voor een goede toepassing van het eerste en tweede lid bepaald dat het tijdelijk productierecht voor fokzeugen geacht wordt deel uit te maken van het tijdelijk productierecht voor varkens. Hiermee wordt aangesloten bij de systematiek van de Whv, waarin het fokzeugenrecht, blijkens de definitie van «fokzeugenrecht» in artikel 1, onderdeel i, deel uitmaakt van het varkensrecht. Zonder deze voorziening zouden de hierboven genoemde artikelen van de Whv niet zonder meer van overeenkomstige toepassing kunnen zijn.

In artikel 4, vierde lid, is nog bepaald dat voor de in de artikelen 18, eerste lid, en 20, eerste lid, van de Whv, bedoelde kennisgevingen en voor de toepassing van de op grond van de Regeling leges en blokkade Whv vastgestelde regels gebruik wordt gemaakt van het daartoe bestemde, door Bureau Heffingen op verzoek ter beschikking gestelde formulier. Dit omdat de relevante, op grond van de Whv en de Regeling leges en blokkade Whv vastgestelde, formulieren niet zien op het tijdelijk productierecht voor varkens en het tijdelijk productierecht voor fokzeugen.

c. De tijdelijke productieruimte, verband houdend met de latente ruimte

Bovenop deze, aan de eerste generieke korting gerelateerde, uitbreiding wordt een tweede uitbreiding toegestaan. Deze komt overeen met de latente ruimte die voor het desbetreffende bedrijf bij inwerkingtreding van de Whv is komen te vervallen. Ook ten aanzien van het vervallen van de latente ruimte was de rechtbank van oordeel dat op de Staat een schadevergoedingsplicht rustte, bij ontbreken waarvan volgens de rechter de Whv buiten toepassing zou moeten blijven. Uitgangspunt is de latente ruimte zoals die voor een bedrijf op 1 september 1998 is komen te vervallen.

Met latente ruimte, zoals gedefinieerd in artikel 55a, vierde lid, van de Meststoffenwet, wordt bedoeld het deel van het niet-gebonden mestproductierecht voor varkens en kippen dat in de referentie jaren 1995 of 1996 niet werd benut: niet voor de mestproductie van varkens en evenmin voor de mestproductie van andere diersoorten. De wijze waarop overeenkomstig artikel 55a van de Meststoffenwet de latente ruimte wordt bepaald, leidt echter tot een onevenredige benadeling van bedrijven die naast varkens ook dieren van andere diersoorten hebben gehouden: enerzijds is geen rekening gehouden met de situatie waarbij in de referentie jaren ook andere diersoorten dan varkens werden gehouden op het niet-gebonden mestproductierecht voor varkens en kippen, anderzijds kan de latente ruimte in voorkomend geval ook in mindering worden gebracht op het per 31 augustus 1998 geldende niet-gebonden mestproductierecht voor andere diersoorten dan varkens en kippen. Om aan dit probleem van een disproportionele correctie van het mestproductierecht tegemoet te komen, bevat hoofdstuk 3 van het Besluit hardheidsgevallen herstructurering varkenshouderij (hierna: Besluit) een van artikel 55a van de Meststoffenwet afwijkende regeling voor het vervallen van de latente ruimte, op grond waarvan slechts het aan varkens toe te rekenen deel van de latente ruimte binnen het niet-gebonden mestproductierecht voor varkens en kippen komt te vervallen. Ten behoeve van bedrijven die concrete investeringen hebben gepleegd om de latente ruimte geheel of

gedeeltelijk te benutten voor het houden van varkens, is in artikel 23 van het Besluit bovendien de mogelijkheid geschapen dat ook het aan varkens toe te rekenen deel van de latente ruimte intact blijft. Daarnaast voorziet het Besluit in een afwijkende bepaling van de hoogte van het varkensrecht voor groepen van gevallen waarbij de bepaling van de hoogte van het varkensrecht overeenkomstig de wet zou leiden tot onbillijkheden van overwegende aard.

Met het oog op het bovenstaande wordt in artikel 1 van dit wetsvoorstel een omschrijving gegeven van de omvang van de latente ruimte die per 1 september 1998 is komen te vervallen en die thans als tijdelijke productieruimte in aanmerking wordt genomen bij het uit dit wetsvoorstel voortvloeiende plafond. Hierbij wordt rekening gehouden met de verschillende wijzen waarop deze latente ruimte in voorkomend geval is bepaald.

Ook deze, aan het vervallen van de latente ruimte gerelateerde tijdelijke uitbreiding van de productieruimte maakt geen deel uit van het varkensrecht. Evenals de onder b besproken productieruimte gaat het om een tijdelijke uitbreiding van de productieruimte boven het op een bedrijf rustende varkensrecht. Anders dan de onder b genoemde tijdelijke productieruimte die samenhangt met de 10%-korting, is de met de latente ruimte corresponderende verhoging van het plafond echter niet verhandelbaar, ter voorkoming van het collecteren en reactiveren van deze ruimte op andere bedrijven, op welk aspect reeds werd ingegaan in paragraaf 3 van deze memorie van toelichting. Bij opkoop van varkensrechten komt ook deze tijdelijke productieruimte te vervallen. Hiervoor wordt geen extra vergoeding uitgekeerd.

Gegeven het tijdelijke en niet-verhandelbare karakter van de verhoging en mede om redenen van eenvoud is ervan afgezien om met betrekking tot de latente ruimte een nader onderscheid te maken tussen het varkensrecht en het fokzeugenrecht. Er is dus niet voor gekozen om de latente ruimte proportioneel toe te delen naar gelang van het op het bedrijf gehouden aantal varkens, onderscheidenlijk fokzeugen. De tijdelijk toegestane uitbreiding die overeenkomt met de vervallen latente ruimte zal derhalve desgewenst volledig voor het houden van fokzeugen benut kunnen worden. Voor de omvang van de mestproductie is het niet relevant of de latente ruimte wordt benut voor fokzeugen of voor vleesvarkens.

§ 7. Controle en handhaving

De tijdelijke uitbreiding van de productieruimte heeft geen terugwerkende kracht. Gegeven het feit dat de Whv ook na de uitspraak van het gerechtshof in het spoedappèl nog buiten toepassing moet blijven, kan niet worden aangesloten bij het bestaande uitbreidingsverbod van artikel 15 van de Whv en de daaraan gekoppelde strafbaarstelling via de Wet op de economische delicten. Daarom voorziet het wetsvoorstel in een afzonderlijke strafbaarstelling van het nieuwe dierplafond (artikel 7, onderdeel A). Dat betekent dat het nieuwe plafond vanaf het moment dat het onderhavige wetsvoorstel in werking treedt, zelfstandig kan worden gehandhaafd op grond van het in artikel 2 vervatte uitbreidingsverbod met de daaraan gekoppelde strafbaarstelling. Daarom stelt het onderhavige wetsvoorstel niet alleen een nieuw dierplafond vast, maar bevat het ook een zelfstandig uitbreidingsverbod dat ingevolge artikel 8 afzonderlijk strafrechtelijk wordt gehandhaafd. Overtreding van dit uitbreidingsverbod is een economische delict. Ingevolge artikel 7 is de Algemene Inspectiedienst van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij belast met het toezicht op de naleving van het

onderhavige wetsvoorstel. Deze dienst zal ook worden belast met de opsporing van strafbare feiten. De ambtenaren van de Algemene Inspectiedienst zijn in het kader van de Wet op de economische delicten overigens al aangewezen als opsporingsambtenaren.

§ 8. De tweede generieke korting

Indien de Whv in de periode na 1 januari 2000 weer kan worden toegepast en gehandhaafd, zou onmiddellijk de tweede generieke korting met terugwerkende kracht tot 1 januari 2000 van toepassing zijn. Dit is uit een oogpunt van rechtszekerheid een ongewenste situatie. Bovendien zou dit niet in overeenstemming zijn met de toezegging die het kabinet heeft gedaan in de brief aan de Tweede Kamer van 26 februari 1999 (kamerstukken II 1998/99, 25 448, nr. 21) om het 10%-deel van de tweede generieke korting niet door te voeren op 1 januari 2000 maar op een later te bepalen tijdstip in de periode van 1 januari 2000 tot 1 januari 2002. Daarbij was een overweging dat het 10%-deel van de korting ingevolge artikel 31, tweede lid, van de Whv kan worden verminderd, welke vermindering afhankelijk is van het percentage waarmee blijkens de registratie van het Bureau Heffingen in de periode van 1 september 1998 tot en met november 1999 het totaal aan varkensrechten in Nederland als gevolg van opkoop en afroming is verminderd. Naarmate meer varkensrechten door opkoop en afroming uit de markt zijn genomen, zal het 10%-deel van de tweede generieke korting lager uitvallen.

Het 5%-deel van de tweede generieke korting kan ingevolge artikel 32 van de Whv met ingang van 1 januari 2000 jaarlijks door individuele varkenshouders worden gecompenseerd door het treffen van veevoermaatregelen, waarmee de gemiddelde hoeveelheid fosfaat en stikstof in de door de varkens geproduceerde dierlijke meststoffen wordt teruggebracht. Als gevolg van het feit dat de hoofdstukken II tot en met IV van de Whv vooralsnog buiten toepassing moeten worden gelaten, kunnen ook de daarvoor benodigde uitvoeringsvoorschriften niet worden vastgesteld.

Door wijziging van artikel 31 van de Whv en toevoeging van artikel 32a, wordt de doorvoering van het 5%-deel en het 10%-deel van deze korting afhankelijk gesteld van een nader bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Dit tijdstip is afhankelijk van de uitkomst van de nog lopende juridische procedures. Zodra de Whv weer kan worden toegepast en gehandhaafd, zullen in beginsel zowel het 5%-deel als het 10%-deel van de korting worden toegepast. Het is daarbij niet uitgesloten dat het tijdstip voor beide onderdelen van de korting verschillend wordt vastgesteld. Voor het 5%-deel van de korting geldt immers dat daaraan direct gekoppeld is de mogelijkheid om dit deel van de korting langs de weg van veevoermaatregelen te compenseren. De voorwaarden waaronder van deze mogelijkheid gebruik kan worden gemaakt moeten echter nog worden ingevuld door middel van een nog vast te stellen algemene maatregel van bestuur. Bij het doorvoeren van het 5%-deel van de korting moet hiermee rekening worden gehouden. Dit vormt tevens de reden waarom thans uitsluitend het 5%-deel van de korting in artikel 31 Whv wordt geregeld, terwijl het 10%-deel van de korting in een afzonderlijk artikel 32a is opgenomen.

§ 9. Artikelsgewijs

Artikel 1

Eerste lid. Het onderhavige wetsvoorstel sluit aan bij het begrippenkader van de Wet herstructurering varkenshouderij. Dit is mogelijk omdat de Wet herstructurering varkenshouderij formeel niet onverbindend is

verklaard. Zie hiervoor paragraaf 3 van het algemene deel van deze memorie van toelichting.

Tweede lid. In het Besluit hardheidsgevallen is een afwijkende regeling voorzien voor de bepaling van de hoogte van het varkensrecht, onderscheidenlijk het fokzeugenrecht. In dat geval wordt de hoogte van het varkensrecht, onderscheidenlijk het fokzeugenrecht, vastgesteld met inachtneming van de dienovereenkomstige bepalingen van het Besluit. Een en ander is toegelicht in paragraaf 6, onderdeel c, van deze memorie van toelichting.

Artikel 2

Eerste lid. Het eerste lid stelt het nieuwe plafond vast, dat bestaat uit drie componenten: ten eerste het varkensrecht, onderscheidenlijk fokzeugenrecht, zoals dit voortvloeit uit de begripsbepaling in artikel 1 van de Whv. Het varkensrecht wordt vermeerderd met een tijdelijk productierecht voor varkens, terwijl het fokzeugenrecht wordt vermeerderd met een tijdelijk productierecht voor fokzeugen. Daar weer bovenop komt de tijdelijke productieruimte die verband houdt met de latente ruimte.

Zie hiervoor paragraaf 6 van het algemene deel van deze memorie van toelichting.

Tweede lid. Voor de bepaling van de omvang van het tijdelijke productierecht voor varkens en het tijdelijke productierecht voor fokzeugen vormt de generieke korting zoals die voor elk bedrijf daadwerkelijk heeft plaatsgevonden het uitgangspunt. Daartoe wordt het verschil bepaald tussen het per 1 september 1998 uit de Whv voortvloeiende varkensrecht, onderscheidenlijk fokzeugenrecht, vermenigvuldigd met 100/90, en het op datzelfde tijdstip geldende varkensrecht, onderscheidenlijk fokzeugenrecht. Hiermee wordt de generieke korting feitelijk voor de duur van het wetsvoorstel teruggedraaid. Aangezien echter het tijdelijke productierecht voor varkens en het tijdelijke productierecht voor fokzeugen zelfstandig handelbaar zullen zijn, kan de omvang van deze productierechten als gevolg van transacties toe- of afnemen. Zie hiervoor paragraaf 6, onderdeel b, van deze memorie van toelichting. Dit is in de omschrijving van het tweede lid tot uitdrukking gebracht.

Voorts is rekening gehouden met het gegeven dat de generieke korting op grond van de Whv niet voor alle bedrijven even hoog is: omdat het grondgebonden deel van het varkensrecht niet is gekort, zal ingevolge onderdeel a van het tweede lid alleen ten aanzien van het niet-grondgebonden deel van het varkensrecht zoals dat per 1 september 1998 gold, vermenigvuldiging met 100/90 plaatsvinden. Onderdeel b ziet vervolgens op de zogenoemde voorloperbedrijven op het gebied van dierenwelzijn en milieu, waarvoor ingevolge artikel 24 van de Whv een lagere of in het geheel geen generieke korting gold. Dienovereenkomstig is voor deze bedrijven een lagere tijdelijke productieruimte van toepassing.

Derde lid. In het derde lid wordt de omvang van de latente ruimte omschreven. Uitgangspunt is de omschrijving van de latente ruimte in artikel 55a van de Meststoffenwet, in voorkomend geval met inachtneming van de krachtens de artikelen 55, zesde lid en 61 van de Meststoffenwet daarop aangebrachte correcties. Indien echter het varkensrecht van een bedrijf is bepaald op grond van het Besluit, wordt in dit wetsvoorstel uitgegaan van de omvang van de latente ruimte zoals deze op grond van de artikelen 26 en 27 van dat Besluit voor het desbetreffende bedrijf is bepaald. Het gaat dan om de hoeveelheid die bovenop het varkensrecht in mindering is gebracht op het niet-gebonden mestproductierecht voor varkens en kippen. Een en ander is toegelicht in paragraaf 6, onderdeel c, van deze memorie van toelichting.

Aangezien de latente ruimte wordt uitgedrukt in kilogrammen fosfaat terwijl het aantal ingevolge dit wetsvoorstel te houden varkens wordt uitgedrukt in varkensseenheden, wordt de latente ruimte in alle gevallen gedeeld door 7,4 kilogram fosfaat.

Vierde lid. Het vierde lid ziet op de situatie dat het wetsvoorstel niet op 1 januari in werking zou treden. Omdat het plafond is gedefinieerd als het aantal varkens dat gemiddeld gedurende een jaar, en daarmee wordt bedoeld een kalenderjaar, kan worden gehouden, zou het plafond niet kunnen worden gehandhaafd als het wetsvoorstel in de loop van het jaar in werking zou treden. In die situatie geldt vanaf het tijdstip van inwerkingtreding van artikel 2 van het onderhavige wetsvoorstel hetzelfde plafond, maar dan voor het resterende deel van het jaar. Dat betekent dat gemiddeld in de resterende periode niet meer varkens mogen worden gehouden dan anders gemiddeld gedurende het gehele jaar mogen worden gehouden. Een vergelijkbare situatie doet zich voor indien artikel 2 in de loop van het jaar zou komen te vervallen, waarna de Whv automatisch weer zou herleven. Vanaf 1 januari van het desbetreffende jaar tot het tijdstip waarop artikel 2 vervalt geldt het nieuwe plafond voor die periode. Daarna is artikel 15 van de Whv weer van toepassing. Tot slot is nog denkbaar de situatie dat het wetsvoorstel binnen één en hetzelfde jaar zowel in werking treedt als vervalt op een ander tijdstip dan 1 januari. In dat geval geldt het plafond voor de periode die tussen het moment van inwerkingtreding en het tijdstip van vervallen is gelegen; deze periode bedraagt ingevolge artikel 10, tweede lid, van het wetsvoorstel minimaal 4 maanden.

Artikel 3

Artikel 15, derde lid, van de Whv bevat een afzonderlijk verbod om anders dan op een bedrijf op enig moment meer varkens te houden dan overeenkomt met drie varkensseenheden. Dit verbod ziet niet op bedrijven, maar op particulieren die varkens als gezelschapsdieren houden. Daarbij gaat het niet om het gemiddelde aantal dieren per jaar, maar om het aantal dieren dat op enig moment maximaal kan worden gehouden. Omdat ook artikel 15, derde lid, van de Whv buiten toepassing blijft en derhalve niet kan worden gehandhaafd, is in het onderhavige wetsvoorstel een gelijklopende bepaling opgenomen.

Artikel 4

Dit artikel bepaalt dat het tijdelijke productierecht voor varkens geheel of gedeeltelijk kan overgaan naar een ander bedrijf. Ook kan dit recht overgaan in het kader van de overdracht van een geheel bedrijf. Met betrekking tot beide, van elkaar te onderscheiden, situaties zijn de bij of krachtens de Whv gestelde regels ten aanzien van de overgang van het varkensrecht en de overdracht van een geheel bedrijf van overeenkomstige toepassing. Hierop is in paragraaf 6, onderdeel b, van deze memorie van toelichting ingegaan.

Artikel 5

Eerste lid. Hoofdregel is dat het gemiddeld aantal varkens wordt bepaald aan de hand van de saldoregistratie in het kader van het stelsel van regulerende mineralenheffingen van de Meststoffenwet. Het eerste lid sluit aan bij artikel 5, eerste lid, onderdeel a, van de Regeling administratieve verplichtingen Wet herstructurering varkenshouderij, met dien verstande dat artikel 5 van het onderhavige wetsvoorstel ook betrekking heeft op de bepaling van het aantal varkens dat gemiddeld gedurende een deel van een kalenderjaar mag worden gehouden.

Tweede lid. Voor bedrijven die van de heffingsplicht in het kader van het stelsel van regulerende mineralenheffingen van de Meststoffenwet zijn vrijgesteld, geldt dat het gemiddeld aantal dieren mag worden bepaald aan de hand van maandtellingen. Dat zijn extensieve bedrijven met een veebezetting van ten hoogste 2,5 grootvee-eenheden per hectare per jaar. Het is de bedoeling om voor het onderhavige wetsvoorstel bij deze systematiek aan te sluiten. Op dit moment is een wetsvoorstel in voorbereiding waarbij de heffingsvrijstelling komt te liggen bij een veebezetting van 0,5 grootvee-eenheden per hectare per jaar. Omdat de besluitvorming nog moet plaatsvinden over de vraag wat daarvan de gevolgen zijn voor de frequentie van de diertellingen en het voor de hand ligt op dit punt volledig aan te sluiten bij het regime van de Meststoffenwet, zal bij ministeriële regeling worden bepaald in welke gevallen het aantal dieren kan worden berekend aan de hand van maandtellingen.

Artikel 6

Het eerste lid biedt de grondslag voor bij ministeriële regeling te stellen administratieve verplichtingen, die op grond van het tweede lid strafrechtelijk worden gehandhaafd. Ook hier zal worden aangesloten bij het regime van de Meststoffenwet.

Artikel 7

Krachtens artikel 69, eerste lid, van de Meststoffenwet zijn ambtenaren van de Algemene Inspectiedienst van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij aangewezen als toezichthoudende ambtenaren. Ingevolge artikel 7 worden ambtenaren van deze dienst belast met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij het krachtens het onderhavige wetsvoorstel, indien dit tot wet wordt verheven.

Artikel 8

Dit artikel regelt de strafrechtelijke handhaving van het nieuwe dierplafond en de krachtens artikel 6, eerste lid, vastgestelde administratieve voorschriften. Naar analogie van de Whv zijn overtredingen van deze voorschriften economische delicten, waarop de Wet op de economische delicten van toepassing is. Hierdoor kan het tijdelijke dierplafond afzonderlijk strafrechtelijk worden gehandhaafd, zonder dat bij artikel 15 van de Whv behoeft te worden aangesloten.

Artikel 9

Dit artikel betreft een wijziging van de Whv met betrekking tot de tweede generieke korting. Zie hiervoor paragraaf 8 van het algemene deel van deze memorie van toelichting.

Artikel 10

Indien de Whv weer kan worden toegepast en gehandhaafd, is het de bedoeling dat het dierplafond van de Whv zo spoedig mogelijk wordt hersteld. Artikel 2 van het onderhavige wetsvoorstel kan dan vervallen. Als dit van de ene op de andere dag gebeurt, kunnen varkenshouders op het punt van het uitbreidingsverbod in de problemen komen. Bij een normale bedrijfsvoering kan het feitelijk aantal dieren op het bedrijf in de loop van het jaar aanzienlijke fluctuaties vertonen. De laatste vier maanden van het jaar zijn dan cruciaal om op dieraantallen te sturen en te voorkomen dat het dierplafond wordt overschreden. Dit kan door in die maanden minder dieren te houden of varkensrechten bij te kopen.

Het tweede lid biedt varkenshouders de zekerheid dat, indien artikel 2 van het onderhavige wetsvoorstel op een andere datum dan 1 januari komt te vervallen, zij in elk geval vier maanden de tijd hebben om een overschrijding van het dierplafond te voorkomen.

De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,
L. J. Brinkhorst