

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)

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 2 september 1999 en het nader rapport d.d. 4 november, aangeboden aan de Koningin door de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 15 juli 1999, no.99.003404, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting houdende tijdelijke regels ter beperking van het aantal varkens dat op een bedrijf mag worden gehouden (Tijdelijke wet beperking omvang varkenshouderij).

Blijkens de mededeling van de Plv. Directeur van Uw kabinet van 15 juli 1999, nr. 99.003404, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 2 september 1999, nr. W11.99.0348/V, bied ik U hierbij aan.

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

De opmerkingen van de Raad worden hieronder besproken. Aangezien punt 1 van het advies van inleidende en samenvattende aard is en de Raad daarin aangeeft het doel van het van het wetsvoorstel te onderschrijven, wordt dit punt niet afzonderlijk behandeld.

1. Algemeen.

Als gevolg van de uitspraken van de president van de arrondissementsrechtbank 's-Gravenhage van 23 februari 1999, nr.KG 99/58 en van 4 mei 1999, nr. KG 99/459 is een situatie ontstaan waarin de varkensstapel kan worden uitgebreid. Ingevolge deze uitspraken heeft de staat der Nederlanden zich hangende het beroep tegen het vonnis van de rechtbank 's-Gravenhage van 23 december 1998, nr. 98/2340 jegens de procederende varkenshouders te onthouden van alle, ook niet bezwarende, activiteiten ter uitvoering van de hoofdstukken II tot en met IV van de Wet herstructurering varkenshouderij (Whv). Hoewel de milieuwetgeving van toepassing blijft, dreigen een groei van de productieomvang en een toename van het landelijk niet plaatsbaar mestoverschot, als gevolg waarvan de uitvoering van de Nitraatrichtlijn² ten aanzien waarvan Nederland al formeel in gebreke is gesteld, ernstig in gevaar komt.

Om de uitgangspositie voor de uitvoering van de Nitraatrichtlijn niet (verder) te laten verslechteren wordt met het wetsvoorstel een productieplafond

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

² 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).

ingesteld voor het houden van varkens. Het wetsvoorstel behelst een zelfstandig uitbreidingsverbod waarbij het varkensrecht wordt voorzien van een tijdelijke verhoging. De productie kan daardoor tijdelijk worden verhoogd tot het niveau zonder de korting, alsmede met het zogenoemde latente mestproductierecht («latente ruimte») dat met de korting was vervallen. De tijdelijke verhoging is evenwel niet zelfstandig verhandelbaar; zij is gebonden aan het varkensrecht en gaat bij verkoop met dat recht over (artikel 1, eerste lid, juncto artikel 2 en memorie van toelichting, paragraaf 4, onder b). De latente ruimte is in het geheel niet verhandelbaar. Zo wordt beoogd enerzijds recht te doen aan de gewezen rechterlijke vonnissen in kort geding en anderzijds de voorwaarden te scheppen voor een soepele teruggang naar de toepassing van de Whv wanneer de staat uiteindelijk in het gelijk mocht worden gesteld.

De Raad van State onderschrijft het belang dat hangende de gerechtelijke procedures over de Whv door de wetgever tijdelijk maatregelen worden genomen om een mede uit oogpunt van de uitvoering van de Nitraatrichtlijn ongewenste uitbreiding van de varkensstapel te voorkomen.

2. Blijkens de memorie van toelichting gaat de regering ervan uit dat met de tijdelijke verhoging van het varkensrecht en het tijdelijke herstel van de latente productieruimte als voorzien in het wetsvoorstel geen toepassing wordt gegeven aan de hoofdstukken II tot en met IV Whv die niet de toets door de rechter zou kunnen doorstaan.

Gelet op de inhoud en strekking van de tot nu toe gedane uitspraken plaatst de Raad daarbij de volgende kanttekeningen.

a. Wetstechnisch wordt ingehaakt op de regeling van het varkensrecht in artikel 1 Whv en andere bepalingen van de hoofdstukken waar de rechterlijke uitspraken geen betrekking op hebben. Voorts wordt een overgangsvoorziening getroffen voor het geval de Whv weer zou kunnen worden toegepast. Door de aansluiting bij de Whv worden de procederende varkenshouders evenwel in zoverre nog geconfronteerd met het stelsel van varkensrechten en de daarbij voorziene korting, dat zij de korting praktisch gezien slechts met de varkensrechten kunnen verhandelen terwijl de met de latente productieruimte corresponderende hoogte van het plafond niet mee overgaat met de varkensrechten. Op die wijze hebben onderdelen van de Whv ten aanzien waarvan de rechter heeft bevolen dat deze hangende de bodemprocedure niet worden toegepast, alsnog gevolgen voor het gebruik van het varkensrecht althans de verhandeling daarvan. Dat geldt ook voor het meedoen aan de opkoopregeling: voor de uit dit wetsvoorstel voortvloeiende tijdelijke productieruimte zal geen vergoeding worden toegekend (toelichting paragraaf 4, onder c).

De Raad is het met de regering eens dat op zichzelf gezien de uitvoering van deze wet niet kan worden beschouwd als uitvoering van de Whv, doch meent dat dit in de memorie van toelichting duidelijker moet worden uiteengezet. In de toelichting ware tevens duidelijk te maken dat de in het wetsvoorstel besloten beperking met betrekking tot de verhandelbaarheid van de tijdelijk verhoogde productieruimte niet door de rechter in strijd met artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden zal worden geoordeeld wanneer voor die beperking geen schadevergoeding wordt gegeven.

In dat verband ware de vraag te beantwoorden waarom de latente ruimte op het punt van de verhandelbaarheid niet ten minste op gelijke voet wordt behandeld als de tijdelijk verhoogde productieruimte.

b. In het wetsvoorstel wordt ook ingehaakt op het varkensrecht zoals dat met toepassing van het Besluit hardheidsgevallen herstructurering varkenshouderij nader kan zijn bepaald. Dat ligt besloten in artikel 1, eerste lid. Het moet niet uitgesloten worden geacht dat procederende varkenshouders er bewust van hebben afgezien om in de periode die daarvoor was ingeruimd (artikel 2, derde lid, van het besluit) van deze regeling gebruik te maken teneinde hun positie in de over de Whv lopende procedure niet te ondergraven. Hoewel deze ondernemers bij een melding in de zin van dat besluit zich alle rechten hadden kunnen voorbehouden, ligt het niet in de rede hun het onbenut laten van die mogelijkheid tegen te werpen.

De Raad adviseert in de toelichting nader in te gaan op de verenigbaarheid van de constructie van een tijdelijk niet verhandelbare verhoging van het varkens-

2. a. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad heb ik besloten de tijdelijke verhoging, verband houdend met de generieke korting, niet langer strikt te koppelen aan het op grond van de Wet herstructurering varkenshouderij (Whv) geldende varkensrecht, waardoor deze verhoging alleen tegelijk met datzelfde varkensrecht kan overgaan. In plaats daarvan worden, 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 onderscheiden. Deze rechten kunnen als zodanig geheel of gedeeltelijk overgaan naar een ander bedrijf en kunnen in het kader van de overdracht van een geheel bedrijf overgaan. Op de overgang van de tijdelijke productierechten en de overdracht van een geheel bedrijf ingevolge dit wetsvoorstel zijn de bepalingen van de Whv met betrekking tot de overgang van het varkensrecht en de overdracht van een geheel bedrijf van overeenkomstige toepassing. In verband hiermee zijn de artikelen 1 en 2 van het wetsvoorstel gewijzigd en is een nieuw artikel 4 ingevoegd, onder gelijktijdige vernummering van de overige artikelen van het wetsvoorstel.

De tijdelijke productieruimte, verband houdend met de latente ruimte zal, evenals in het oorspronkelijke wetsvoorstel, niet verhandelbaar zijn. Deze beperking dient ter voorkoming van het collecteren en reactiveren van de latente ruimte op andere bedrijven, wat tot een ongewenste uitbreiding van de varkensstapel zou kunnen leiden. 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 in te stellen en zodoende grenzen te stellen aan de mogelijkheid tot uitbreiding van de varkenshouderij. Als er als gevolg van de niet-verhandelbaarheid van de tijdelijke productieruimte, verband houdend met de latente ruimte, al sprake zou zijn van een inbreuk op het ongestoord genot van het eigendom in de zin van artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), dan betreft het hooguit een vorm van regulering van het gebruik van de eigendom die uit een oogpunt van het algemeen belang gerechtvaardigd én proportioneel is en waarbij het eigendomsrecht niet in de kern wordt aangetast. In de paragrafen 3 en 6 van de gewijzigde memorie van toelichting wordt uitvoerig ingegaan op de verhandelbaarheid van de tijdelijke verhogingen van het productieplafond. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad wordt bovendien in paragraaf 4 van de gewijzigde memorie van toelichting afzonderlijk ingegaan op de juridische aspecten van het wetsvoorstel, meer specifiek de relatie tot het eerste Protocol van het EVRM, zulks mede in het licht van de tot dusverre gewezen vonnissen.

b. Bij het bepalen van de omvang van de extra productieruimte die ingevolge het wetsvoorstel, weliswaar tijdelijk, wordt verdisconteerd in het nieuwe plafond, vormen het ingevolge de Whv op een bedrijf rustende varkensrecht en fokzeugenrecht het uitgangspunt. In voorkomende gevallen kan dit varkensrecht of fokzeugenrecht door de toepassing van het Besluit hardheidsgevallen herstructurering varkenshouderij zijn verhoogd. Anders dan de Raad echter blijkbaar veronderstelt, worden varkenshouders die er bewust van hebben afgezien om een beroep op dat besluit te doen, niet door artikel 1, eerste lid, in een nadeliger positie gebracht. De toepassing van artikel 1, eerste lid, in combinatie met artikel 2, derde lid, van het gewijzigde wetsvoorstel, leidt er namelijk uitsluitend toe dat de tijdelijke productieruimte, verband houdend met de latente ruimte, voor bedrijven die een beroep op het Besluit hardheidsgevallen herstructurering varkenshouderij hebben gedaan lager uitvalt. Dit omdat een deel van diezelfde latente ruimte immers al via het bedoelde besluit is omgezet in een hoger varkensrecht. Varkenshouders die van deze mogelijkheid geen gebruik hebben gemaakt en bij wie daardoor als gevolg van de Whv de gehele latente ruimte is komen te vervallen, kunnen op grond van het onderhavige wetsvoorstel wederom volledig over diezelfde latente ruimte beschikken.

Het uiteindelijke resultaat is daardoor in beide situaties dat de varkenshouder als gevolg van het wetsvoorstel weer de beschikking krijgt over zijn volledige productieruimte, zoals hij dat ook vóór de invoering van de Whv had, zij het

dat de verhoging van de productieruimte waarin dit wetsvoorstel voorziet, in principe een tijdelijk karakter heeft.

3. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om de memorie van toelichting op een aantal ondergeschikte onderdelen te verduidelijken. Tevens is de memorie van toelichting geactualiseerd, doordat in paragraaf 5 van de gewijzigde memorie van toelichting wordt ingegaan op de relatie van het wetsvoorstel met de bij brief aan de Tweede Kamer van 10 september 1999 aangekondigde aanscherping van het mestbeleid (kamerstukken II, 1998/99, 26 729. nr. 1).

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

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

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

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