

Vergaderjaar 2011–2012

33 076

Voorstel van wet van de leden Van Gerven en Dijsselbloem tot nadere wijziging van de Wet verbod pelsdierhouderij

Nr. 6

MEMORIE VAN TOELICHTING ZOALS GEWIJZIGD NAAR AANLEIDING VAN HET ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

I. ALGEMEEN DEEL

1. Doelstelling novelle

Het wetsvoorstel houdende een verbod op de pelsdierhouderij (Wet verbod pelsdierhouderij) (Kamerstukken II 2006–07, 30 826, nrs. 1–3) voorziet in een verbod op het houden, doden of doen doden van een pelsdier. In een eerste novelle op de Wet verbod pelsdierhouderij (Kamerstukken II 2009–10, 32 369, nrs. 1–3) is onder andere besloten een overgangstermijn in het leven te roepen die duurt tot 1 januari 2024. Vanaf deze datum geldt een absoluut verbod op het houden van pelsdieren.

De voorliggende tweede novelle voorziet in extra flankerend beleid voor de afbouw van de pelsdierhouderij. In concreto betreft het een sloopregeling (artikel I, onderdeel B van het wetsvoorstel), fiscale voorzieningen en een hardheidsclausule voor pensioenproblematiek (artikel I, onderdeel C van het wetsvoorstel).

Deze voorstellen werden in algemene zin al aangekondigd in de brief van 19 december 2010 (kst-30826-K).

2. De sloopregeling

Artikel I, onderdeel B van het wetsvoorstel beoogt de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie een regeling te laten treffen als tegemoetkoming in de sloopkosten van bedrijfsgebouwen die in de overgangperiode van de inwerkingtreding van deze wet tot 2024, dan wel met ingang van 2024, ten gevolge van het verbod op de pelsdierhouderij hun functie verliezen.

Nertsenverblijven zullen na ingang van het verbod niet meer gebruikt kunnen worden voor de nertsenhouderij. Hoewel de nertsenhouders in het wetsvoorstel reeds een ruime terugverdientijd is toegekend om alle gedane investeringen terug te verdienen, achten de indieners het

maatschappelijk wenselijk dat er een regeling komt voor de sloop van verouderde en niet opnieuw rendabel aan te wenden opstallen. De redenen hiervoor zijn de volgende:

1. Vanuit landschappelijk oogpunt is het wenselijk dat er geen ongebruikte of verouderde opstallen op het platteland aanwezig blijven wanneer er geen zicht of mogelijkheid is op hergebruik; langdurige leegstand en verpaupering moet worden voorkomen.
2. Maatschappelijk is het wenselijk dat percelen waar nertsenhouders gevestigd waren, een nuttige bestemming krijgen. De grond kan na sloop van de nertsen verblijven worden benut voor bewoning (al dan niet in het kader van een Ruimte voor Ruimte regeling) of voor nieuwe bedrijfsactiviteiten. Door het wegvallen van de stankcirkel om de nertsenhouders ontstaan mogelijkheden voor nieuwe regionale ontwikkeling.
3. Vanuit economisch perspectief is het wenselijk dat de voormalige nertsenhouders desgewenst een snelle doorstart kan maken. In geval van verkoop van het bedrijf draagt sloop en verwijdering van niet-rendabel te exploiteren bedrijfsgebouwen bij aan de verkoopwaarde. In geval van een doorstart naar een andere bedrijfsactiviteit wordt een bijdrage in de verwijdering van de oude opstallen verkregen en kan het beschikbare (bouw)perceel optimaal worden benut. Indieners houden nadrukkelijk de mogelijkheid open voor de overheid om voor een bedrag ten maximale van de geoffreerde sloopkosten, de gebouwen om te bouwen tot een nieuw gebouw dat wordt aangewend voor nieuwe bedrijfsmatige activiteiten. Naast de tegemoetkoming in de kosten van sloop zal vergoeding voor asbestverwijdering nadrukkelijk moeten worden meegenomen in de regeling die de minister zal treffen. Op deze manier kan de sanering van gevaarlijke asbesthoudende daken gelijk geregeld worden.

De te verwachten sloopkosten

Het Landbouw Economisch Instituut (hierna: LEI) heeft in haar rapport «Economische verkenning van sanering van de nertsenhouders in Nederland» van september 2007 een inschatting gemaakt van de te verwachten sloopkosten. Bij geleidelijke afbouw in 10 jaar worden de sloopkosten op 9,2 miljoen euro gesteld. De sloopkosten zijn op arbitraire wijze vastgesteld op 45 000 euro per locatie. Er wordt gerekend met circa 1,5 ha voor 4000 teven.

Het LEI bracht in november 2008 het rapport «Sanering nertsenhouders in Nederland: een Actualisatie» uit. De inschatting van de sloopkosten wordt in dit rapport gebaseerd op vier offertes, opgesteld door erkende sloopbedrijven in het oosten van Nederland. De kosten voor sloopwerkzaamheden variëren van 21 500 euro tot 100 000 euro. Het gemiddelde van de huidige offertes komt uit op een bedrag van bijna 60 000 euro per locatie van 4000 teven. De laagste offerte bedroeg 26 500 euro per locatie, waarbij ook nog eens een opbrengst van 5000 euro voor staal wordt gegeven.

Betreffende het verwijderen van asbest hebben twee ondernemingen aangegeven dat de kosten voor het verwijderen van asbest respectievelijk 5,75 euro en 6,50 euro per m² bedragen. Uitgaande van 11 500 m² voor een bedrijf met 4000 nertsens bedragen de kosten voor het verwijderen van asbest dus 65 000 tot 75 000 euro per locatie.

Het CE Delft heeft in december 2008 op verzoek van Bont voor Dieren een peer-review van het LEI-rapport sanering nertsenfokkerij uitgegeven. Op basis van offerteaanvragen gaat het LEI (2008) uit van 60 000 euro aan sloopkosten per locatie, i.e. 76 829 euro per bedrijf. Er bestaat een reële

kans dat dit een te hoge inschatting is, aldus CE Delft. Immers, in de praktijk wordt de laagste offerte uitgekozen en niet de gemiddelde. Zoals in de peer-review gesteld wordt: «Alles overwegende verdient het de aanbeveling uit te gaan van 26 500 euro sloopkosten per locatie, oftewel 33 933 euro per bedrijf. Een correctie voor dit prijsverschil is opgenomen in het tabel. Daarin staat ook een PM-verlaging van sloopkosten als gevolg van alternatieve aanwending van stallen. Immers, als er een andere bestemming wordt gevonden voor bepaalde stallen, hoeven deze niet gesloopt te worden.»

Berekening sloopkosten per bedrijf (Euro)

Sloopkosten volgens LEI	76.829
Af: correctie prijsverschil met goedkoopste betrouwbare offerte	42.896
Af: minder sloop door alternatieve aanwending stallen	PM
Sloopkosten herberekend	33.933

Tabel van CE Delft

Sloopregeling volgens de indieners

De indieners beogen een sloopregeling waarbij de goedkoopste van ten minste drie onafhankelijke offertes de norm wordt voor de tegemoetkoming in sloopkosten. De indieners zijn van mening dat de minister er goed aan doet een maximale tegemoetkoming in sloopkosten vast te stellen in de regeling. Hierbij gaan de initiatiefnemers niet uit van een volledige vergoeding in alle gevallen, maar van een substantiële tegemoetkoming. Voor de asbestverwijdering geldt daarnaast een door de minister vast te stellen realistische maximumprijs per vierkante meter. De regeling moet steekproefsgewijze controles inhouden om te controleren dat daadwerkelijk niet een te hoge prijs wordt gerekend.

3. De stakingswinst

De initiatiefnemers hebben naar aanleiding van de debatten in de Eerste Kamer in hun brief van 19 december 2010 (Kamerstukken I, 2010–11, 30 826, K) het voornemen uitgesproken de fiscale mogelijkheid van de herinvestering alsmede van de vorming van een oudedagsreserve, respectievelijk een lijfrentevoorziening voor deze ondernemers te verruimen. Nader overleg met fiscale adviseurs en de Belastingdienst heeft de indieners tot de conclusie gebracht dat aanpassing van vigerende regelgeving in principe niet nodig is. De bestaande faciliteiten op het terrein van herinvestering, bedrijfsstaking en de oude dag zijn in de ogen van de indieners adequaat, zeker wanneer er sprake is van overheidsingrijpen conform de Wet inkomstenbelasting 2001. Wel dient de definitie «overheidsingrijpen» in deze wet expliciet te worden verduidelijkt. In het onderstaande wordt hierop nader ingegaan.

De indieners maken onderscheid tussen drie situaties.

Allereerst kan er sprake zijn van het geleidelijk verleggen van de bedrijfsactiviteiten. Ten tweede kan er sprake zijn van een abrupte beëindiging van het bedrijf, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen de herstart in een nieuwe onderneming of het definitief stoppen van het bedrijf zonder nieuwe ondernemingsactiviteit te beginnen. Op het voorgaande zal achtereenvolgens worden ingegaan.

Geleidelijk verleggen bedrijfsactiviteiten

In de situatie waarbij de ondernemer ervoor kiest, vooruitlopend op het definitieve wettelijke verbod op de nertsenhouderij, geleidelijk nieuwe activiteiten te ontwikkelen, is er geen sprake van bedrijfsstaking en dus ook niet van stakingswinst. Tussentijdse boekwinst kan worden ondergebracht in de herinvesteringsreserve en later worden afgeboekt op de nieuwe investeringen. De mogelijkheden hiertoe zijn nog ruimer wanneer er sprake is van overheidsingrijpen zoals gedefinieerd in artikel 3.54, twaalfde lid, van de Wet inkomstenbelasting 2001.

Terzake van de herinvesteringsreserve is er eerder wel op gewezen dat het een ondernemer, in dit geval een nertsenhouder, niet zou zijn toegestaan af te boeken op zijn herinvesteringsreserve wanneer het zou gaan om herinvestering in niet-afschrijfbaar dan wel lang afschrijfbaar bedrijfsmiddelen met een andere economische functie in de onderneming (artikel 3.54, vierde lid, van de Wet inkomstenbelasting 2001). De initiatiefnemers hebben hier goed naar gekeken maar hebben vastgesteld dat het negende lid van artikel 3.54 een uitzondering op de beperking van het vierde lid maakt indien er sprake is van vervreemding van bedrijfsmiddelen die een gevolg is van overheidsingrijpen. Overheidsingrijpen wordt gedefinieerd in het twaalfde lid. Het is de vraag of een verbod van de nertsenhouderij zoals beoogd in onderhavig wetsvoorstel zou voldoen aan de definitie van overheidsingrijpen in artikel 3.54, twaalfde lid. Het twaalfde lid kent drie typen overheidsingrijpen. In de eerste plaats een besluit tot onteigening (twaalfde lid, onderdeel a), in de tweede plaats een besluit op het gebied van ruimtelijke ordening, natuur en milieu (twaalfde lid, onderdeel b) en in de derde plaats een nationale of communautaire regelgeving die leidt tot herstructurering van een bedrijfstak (twaalfde lid, onderdeel c). Naar het oordeel van de indieners staat niet onomstotelijk vast dat een definitief verbod op de uitoefening van een specifieke bedrijfstak onder één van deze omschrijvingen valt. Om over de beschikbaarheid van deze ruimere mogelijkheden geen misverstand te laten bestaan, stellen de initiatiefnemers voor om onderdeel c van het twaalfde lid te herschrijven. In het herschreven onderdeel c wordt bij algemene maatregel van bestuur communautaire of nationale regelgeving aangegeven voor toepassing van de herinvesteringsreserve die leidt tot herstructurering óf beëindiging van een bedrijfstak.

Beëindiging bedrijf; herstart in nieuwe onderneming

In de situatie waarin het bedrijf wordt gestaakt en nieuwe ondernemingsactiviteiten worden gestart, kan sprake zijn van gelijksoortige activiteiten of geheel andere. Stakingswinst wordt niet geïnd als betrokkene binnen een jaar een nieuwe onderneming start met daarin voldoende bedrijfsmiddelen op de balans. Deze periode van een jaar kan op verzoek worden verlengd. De belastingdienst geeft de ondernemer in bijzondere omstandigheden meer tijd. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn wanneer noodzakelijke procedures en vergunningen langer op zich laten wachten dan voorzien. Navraag leert dat er in de praktijk geen problemen bekend zijn op dit punt en ook niet worden verwacht.

Voor de volledigheid wordt vermeld dat wanneer er sprake is van een besloten vennootschap de ondernemingsactiviteiten zonder problemen kunnen worden verlegd; het begrip stakingswinst bestaat in dat kader niet.

Beëindiging bedrijf; geen herstart in nieuwe onderneming

In de situatie waar de ondernemer besluit geheel te stoppen met de onderneming ontstaat stakingswinst. Zoals bekend is ter zake van de grond de landbouwvrijstelling van toepassing.

Voor overige bedrijfsmiddelen geldt dat het verschil tussen de verkoopprijs dan wel de waarde in het economische verkeer (bij overbrenging naar het privévermogen) en de resterende, niet afgeschreven, boekwaarde tot de stakingswinst wordt gerekend. De stakingswinst mag worden aangewend voor een lijfrentepolis, zij het dat daar maxima aan zijn verbonden.

Bij staking van de onderneming valt de fiscale reservering ten behoeve van de oudedagsvoorziening vrij, maar voor het volledige bedrag dat daarvoor op de balans staat mag een lijfrentepolis worden bedongen. Belastingheffing daarover wordt uitgesteld tot de lijfrente wordt uitgekeerd.

4. Individuele pensioenproblematiek

Mocht onder bijzondere omstandigheden een nertsenhouder die op het moment van inwerkingtreding van deze wet nertsen als pelsdier houdt, en op 1 januari 2014 55 jaar of ouder is, vanwege deze wet geconfronteerd worden met onevenredige nadelige gevolgen (niet zijnde ondernemingsrisico's) voor zijn pensioenvoorziening, dan is in artikel I, onderdeel C (artikel 11), van het wetsvoorstel een hardheidsclausule opgenomen die regelt dat de minister deze nertsenhouder financieel tegemoet kan komen in zijn pensioenproblematiek.

In deze wet is de hardheidsclausule gekoppeld aan de pensioenvoorziening, omdat de initiatiefnemers de werking van deze clausule willen beperken tot de groep oudere ondernemers die kwetsbaar is en voor wie dit wetsvoorstel nadelige gevolgen kan hebben voor de pensioenvoorziening. Volgens de initiatiefnemers zou een periode van circa 10 jaar (55 tot pensioen) voor oudere ondernemers te kort kunnen zijn om nieuwe mogelijkheden en kansen te verkennen en uit te voeren. Jongere nertsenhouders hebben voldoende kansen om een nieuwe onderneming te starten en een pensioen op te bouwen. Voor nertsenhouders ouder dan 55 jaar zou het opvullen van de oudedagsreserve in individuele gevallen echter een probleem kunnen opleveren, omdat zij wellicht geen nieuwe onderneming kunnen starten of in de resterende werkzame jaren onvoldoende kunnen toevoegen aan de fiscale oudedagsreserve uit de bedrijfsresultaten van een nieuwe onderneming. De hardheidsclausule is daarom bedoeld voor de meest schrijnende gevallen van oudere ondernemers (zij die op het moment van inwerkingtreding van de wet nertsen als pelsdier houden en op 1 januari 2014 55 jaar of ouder zijn) die een onevenredig groot nadeel oplopen in hun pensioen vanwege deze wet.

Indien deze wet eerder in werking treedt dan 1 januari 2014 kan een persoon, die op het moment van inwerkingtreding van deze wet nog geen 55 jaar oud is, maar op 1 januari 2014 wel 55 jaar of ouder zal zijn, indien hij stopt met het houden van nertsen toch een beroep doen op de hardheidsclausule. Zodoende hoeven nertsenhouders hun bedrijf niet voort te zetten tot 1 januari 2014 om in aanmerking te komen voor de hardheidsclausule.

5. Staatssteun

Voor alle onderdelen van deze novelle moet de vraag worden beantwoord of er sprake is van staatssteun. In dat kader zal de uitvoeringsregelgeving – zonedig – ter goedkeuring worden voorgelegd aan de Europese Commissie. De Europese staatssteunkaders zijn daarmee in belangrijke mate bepalend voor de precieze voorwaarden waaronder het flankerend beleid van deze novelle in uitvoeringsregelgeving kan worden vastgelegd. Voor zover dat beleid is gericht op een doorstart naar andere activiteiten in de landbouw, zal met name moeten worden getoetst aan de Communautaire richtsnoeren voor staatssteun in de landbouw- en de bosbouwsector 2007–2013.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I

Onderdeel A

Middels onderdeel A van artikel I wordt een technische wijziging aangebracht in bij geleidende brief van 4 oktober 2006 ingediende voorstel van wet van de leden Van Gerven en Dijsselbloem houdende een verbod op de pelsdierhouderij (Wet verbod pelsdierhouderij) (Kamerstukken II 2006–07, 30 826, nrs. 1–3) (hierna: wetsvoorstel 30 826). In het wetsvoorstel 30 826 wordt nog gesproken over de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. De voorgestelde wijziging verandert deze aanduiding in «Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie».

Onderdeel B

Met onderdeel B van deze novelle wordt een nieuw artikel 7 ingevoegd in het wetsvoorstel 30 826. In dit artikel wordt geregeld dat er bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over een tegemoetkoming in de kosten van sloop of ombouw van gebouwen waarin nertsen beroepsmatig gehouden worden, die ten gevolge van het verbod op de pelsdierhouderij hun functie verliezen. Zodoende behelst dit artikel een kapstokbepaling op basis waarvan de minister een regeling zal treffen als tegemoetkoming in de sloopkosten c.q. ombouw van nertsenhouders die ten gevolge van dit wetsvoorstel hun functie verloren hebben. De voordracht voor de algemene maatregel van bestuur wordt, door middel van een voorhangbepaling in het tweede lid, niet eerder gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal is overgelegd.

Onderdeel C

Door onderdeel C worden twee artikelen ingevoegd in het wetsvoorstel 30 826, namelijk de artikelen 10 en 11.

Artikel 10

In artikel 10 wordt een wijziging van artikel 12 van de Wet inkomstenbelasting 2001 voorgesteld. Artikel 12 van de Wet inkomstenbelasting 2001 behelst de zogenaamde herinvesteringsreserve. Indien bij vervreemding van een bedrijfsmiddel de opbrengst de boekwaarde van het bedrijfsmiddel overtreft, kan bij het bepalen van de in het kalenderjaar genoten winst het verschil gereserveerd worden en blijven tot vermindering van de in aanmerking te nemen aanschaffings- of voortbrengingskosten van bedrijfsmiddelen die in het jaar van vervreemding of in de daarop

volgende drie jaren worden aangeschaft of voortgebracht, indien en zolang het voornemen tot herinvestering van de opbrengst bestaat (dit wordt de herinvesteringsreserve genoemd; artikel 3.54, eerste lid, van de Wet inkomstenbelasting 2001). Ten aanzien van de herinvesteringsreserve bestaan echter beperkingen. Het vierde lid van artikel 3.54 van de Wet inkomstenbelasting 2001 stelt dat met betrekking tot bedrijfsmiddelen waarop niet pleegt te worden afgeschreven en bedrijfsmiddelen waarop in meer dan tien jaren pleegt te worden afgeschreven, afboeking van een herinvesteringsreserve slechts plaatsvindt voorzover de herinvesteringsreserve is gevormd ter zake van de vervreemding van bedrijfsmiddelen met *eenzelfde economische functie* in de onderneming als de aangeschafte of voortgebrachte bedrijfsmiddelen. Met betrekking tot nertsenhouderij vormt deze beperking een probleem. Het is niet mogelijk om bedrijfsmiddelen die ten goede zijn gekomen aan nertsenhouderij te vervreemden met eenzelfde economische functie, aangezien nertsenhouderijen niet opnieuw zullen worden opgericht en het houden van nertsen na 1 januari 2024 verboden is.

De beperking van het vierde lid van artikel 2.54 is niet van toepassing, zo stellen het negende en het tiende lid van artikel 2.54, voorzover de herinvesteringsreserve is gevormd ter zake van de vervreemding van bedrijfsmiddelen die een gevolg is van overheidsingrijpen. Indien het verbod op de nertsenhouderij zou worden gezien als overheidsingrijpen, kan de winst uit de vervreemde bedrijfsmiddelen dus toch worden aangewend ten aanzien van de herinvesteringsreserve.

Het twaalfde lid van artikel 3.54 definieert overheidsingrijpen. Onder overheidsingrijpen wordt in de eerste plaats verstaan een besluit tot onteigening (twaalfde lid, onderdeel a), in de tweede plaats een besluit op het gebied van ruimtelijke ordening, natuur en milieu (twaalfde lid, onderdeel b) en in de derde plaats een nationale of communautaire regelgeving die leidt tot herstructurering van een bedrijfstak (twaalfde lid, onderdeel c). Naar het oordeel van de indieners staat niet onomstotelijk vast dat een definitief verbod op de uitoefening van een specifieke bedrijfstak onder één van deze omschrijvingen valt. Om over de beschikbaarheid van deze ruimere mogelijkheden geen misverstand te laten bestaan, stellen de initiatiefnemers voor om onderdeel c van het twaalfde lid te herschrijven. In het herschreven onderdeel c wordt bij algemene maatregel van bestuur communautaire of nationale regelgeving aangegeven voor toepassing van de herinvesteringsreserve die leidt tot herstructurering óf beëindiging van een bedrijfstak

De wijziging als voorgesteld in artikel 12 vormt derhalve een verduidelijking van de definitie van overheidsingrijpen met «communautaire of nationale regelgeving die leidt tot beëindiging van een bedrijfstak». Ondernemers die te maken krijgen met deze vorm van overheidsingrijpen kunnen gebruik maken van ruimere fiscale mogelijkheden.

Artikel 11

Dit artikel geeft de minister de bevoegdheid om degene die op het moment van inwerkingtreding van deze wet nertsen als pelsdier houdt en op 1 januari 2014 55 jaar of ouder is, tegemoetkoming te verlenen bij onbillijkheden van overwegende aard die zich als gevolg van het verbod, bedoeld in artikel 2, ten aanzien van hun pensioenvoorziening voordoen. Mochten zich ten aanzien van die individuele nertsenhouders onbillijkheden van overwegende aard ten aanzien van hun pensioenvoorziening voordoen, als gevolg van het verbod op de nertsenhouderij, heeft de minister derhalve de mogelijkheid voor deze ondernemers tegemoetkoming te verlenen.

Artikel II

Artikel II regelt de inwerkingtreding van deze novelle. De inwerkingtreding zal plaatsvinden op het moment waarop het wetsvoorstel 30 826, na tot wet te zijn verheven in werking treedt. De eerste novelle op het wetsvoorstel 30 826 (Kamerstukken II 2009–10, 32 369, nrs. 1–3) zal tevens in werking treden op het tijdstip waarop het wetsvoorstel 30 826 na tot wet te zijn verheven in werking treedt. Zodoende zullen het wetsvoorstel 30 826, de eerste novelle en onderhavig voorstel van wet op hetzelfde moment in werking treden.

Van Gerven
Dijsselbloem