

Vergaderjaar 1997–1998

25 746

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

HOOFDSTUK 1. STREKKING EN ACHTERGROND WETSVORSTEL

§ 1 Algemeen

Het onderhavige wetsvoorstel strekt tot invoering van een stelsel van varkensrechten en stelt de voorwaarden waaronder deze rechten kunnen overgaan. Het wetsvoorstel voorziet voorts in een structuurschema dat inzicht geeft in de ruimtelijke aspecten van de varkenshouderij. Daarnaast strekt het wetsvoorstel tot wijziging van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren. Van belang is met name de invoering van een bestemmingsheffing ter zake van het houden van varkens ter bestrijding van de kosten voor overheidsmaatregelen bij de bestrijding van besmettelijke dierziekten, zoals varkenspest. Het tarief van de heffing is gedifferentieerd al naar gelang het risico dat een bedrijf op dit punt met zich brengt.

Deze maatregelen zijn aangekondigd in de brief van het kabinet aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 10 juli 1997 inzake de herstructurering van de varkenshouderij (kamerstukken II 1996/97, 25 448, nr. 1). Zij vormen een cruciaal onderdeel van het integrale pakket van maatregelen voor de varkenshouderij, die worden gesteld zowel in het belang van een verbetering van het milieu en de ruimtelijke kwaliteit, als in het belang van een betere beheersing van de problematiek van dierenwelzijn en diergezondheid.

§ 2 Beschrijving maatregelen op hoofdlijnen

2.1 Stelsel van varkensrechten

Het varkensrecht behelst een plafond voor het gemiddelde aantal varkens – uitgedrukt in varkensseenheden – dat in het kalenderjaar op een bedrijf mag worden gehouden. Het varkensrecht komt in omvang overeen met 85% van het gemiddelde aantal varkens dat volgens de opgave van de varkenshouder in het kader van de mestwetgeving in 1996 op het bedrijf werd gehouden; indien de varkenshouder daarvoor kiest, kan 1995 in plaats van 1996 als referentiejaar dienen. Het wetsvoorstel voorziet in een verlaging van het varkensrecht in het jaar 2000 met maximaal 10%. Het

uiteindelijke percentage zal lager zijn, al naar gelang de opbrengst van een opkoopregeling van varkensrechten of – indien deze opkoopregeling wordt ingezet vóór inwerkingtreding van dit wetsvoorstel – mestproductierechten van varkenshouderijen, met een nader te bepalen financieel plafond. Wel moeten er eerst afspraken met het landbouwbedrijfsleven over de financiering van een dergelijke opkoopregeling worden gemaakt. Deze wijze van invulling van de maximering van de varkensstapel zal naar verwachting de handhaafbaarheid van het stelsel ten goede komen en eventuele effecten voor de markt tot een minimum reduceren.

Is sprake van een grondgebonden bedrijf of een bedrijf dat vooroploopt op het vlak van milieu of dierenwelzijn, dan wordt het varkensrecht verhoogd ten opzichte van het basisrecht, zoals dat bij inwerkingtreding van het wetsvoorstel ten algemene voor de varkensbedrijven geldt.

Met de wet wordt een afzonderlijk plafond voor fokzeugen binnen het varkensrecht ingesteld, om een verdere omschakeling naar zeugenbedrijven tegen te gaan.

De varkensrechten zijn verhandelbaar. Er zal ingevolge de regels voor overgang van het varkensrecht geen overgang van rechten van het ene naar het andere concentratiegebied van intensieve veehouderijen kunnen plaatsvinden, en evenmin van een concentratiegebied naar het overige deel van Nederland of vice versa. Een uitzondering in dit verband zal gelden voor de overgang van varkensrechten uit de concentratiegebieden naar bestaande of nieuw te vestigen grondgebonden bedrijven in de niet-concentratiegebieden. De overgang van varkensrechten uit de concentratiegebieden zal worden beperkt tot een maximum van 15 varkensseenheden per hectare van de tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond.

2.2 Structuurschema

Het wetsvoorstel voorziet in een structuurschema, dat betrekking heeft op heel Nederland, en dat inzicht geeft in de ruimtelijke aspecten van het rijksbeleid inzake de varkenshouderij, rekening houdend met in ieder geval de belangen van diergezondheid, natuur, water en landschap (artikel 31). Het gaat daarbij om een planologische kernbeslissing als bedoeld in artikel 2a van de Wet op de ruimtelijke ordening. Bij de planvorming en vergunningverlening op decentraal niveau zal rekening moeten worden gehouden met de inhoud van het structuurschema. Het ligt in de bedoeling aan het structuurschema vorm te geven via een partiële herziening van het Structuurschema Groene Ruimte. Het is dus uitdrukkelijk niet de bedoeling om een afzonderlijk structuurschema voor de varkenshouderij vast te stellen naast het Structuurschema Groene Ruimte. Dit laatste structuurschema zal – na de partiële herziening – op hoofdlijnen mede richting geven aan de ruimtelijke vestigingsmogelijkheden van varkenshouderijen.

2.3 Varkensheffing

Een belangrijk onderdeel van het wetsvoorstel vormt voorts de varkensheffing, die eveneens in de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren zal worden geregeld. Met deze heffing worden de varkenshouders direct aangesproken voor de kosten die verband houden met het uitbreken van besmettelijke ziekten bij varkens, waaronder de kosten voor welzijnsmaatregelen. Door differentiatie van de hoogte van het tarief naar gelang de ligging en omvang van het bedrijf en de aard van de bedrijfsvoering, wordt een verband gelegd met het risico dat het bedrijf vormt vanuit een oogpunt van dierziektenbestrijding.

§ 3 Doelstelling maatregelen

De maximering van het aantal varkens door invoering van een systeem van varkensrechten dient ter verwezenlijking van de doelstellingen op het vlak van het milieu. Daarbij draagt het stelsel overigens bij aan een – versnelde – realisatie van aangescherpt beleid op het vlak van dierenwelzijn. Het structuurschema vervult vooral een rol in het geheel aan maatregelen in het kader van de ruimtelijke kwaliteit. De varkensheffing heeft als oogmerk de lasten voor de bestrijding van besmettelijke dierziekten in overwegende mate bij de varkensbedrijven zèlf neer te leggen.

In het onderstaande wordt nader ingegaan op de achtergrond bij de verschillende maatregelen en op hun plaats binnen het geheel van maatregelen die zijn aangekondigd in de brief van het kabinet van 10 juli 1997.

3.1 Milieu en ruimtelijke kwaliteit

In de kabinetsbrief is aangegeven dat de varkenssector met grote problemen kampt op het vlak van milieu en ruimtelijke kwaliteit. De sector is vanuit een oogpunt van milieu en ruimtelijke kwaliteit voor Nederland te omvangrijk gebleken. De aanslag op natuur en landschap, de ruimtelijke kwaliteit, is aanmerkelijk. De grote belasting die de sector betekent voor het milieu als gevolg van de mest- en ammoniakproblematiek is aanleiding geweest voor een verdere aanscherping van het mest- en ammoniakbeleid, waarvoor het beleidskader is neergelegd in de Integrale Notitie mest- en ammoniakbeleid (kamerstukken II 1995/96, 24 445, nrs. 1–24; handelingen II 1995/96, nr. 41, blz. 3246–3257). In deze notitie wordt de noodzaak tot een met name op de varkenshouderij gerichte herstructurering al aangegeven. Het belang daarvan overschrijdt de nationale dimensie: Nederland dient aan internationale verplichtingen te voldoen, met name de verplichtingen als neergelegd in 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), de zogenoemde EG-Nitraatrichtlijn. Bij een ongewijzigde omvang van de varkensstapel is dat niet mogelijk. Op pagina 6 van de kabinetsbrief wordt daaraan uitdrukkelijk gerefereerd.

De problematiek op het vlak van milieu en ruimtelijke kwaliteit vergt een aanscherping van het kader waarbinnen de varkenssector zich kan ontwikkelen. Wat betreft het milieu wordt dit kader – zoals hiervoor al werd aangegeven – vooral gevormd door de Integrale Notitie mest- en ammoniakbeleid. Een belangrijk deel van de in de Integrale Notitie neergelegde beleidsvoornemens, namelijk de invoering van een stelsel van regulerende mineralenheffingen, wordt met ingang van 1 januari 1998 verwezenlijkt. Dit stelsel, dat is uitgewerkt in de Wet van 2 mei 1997, houdende wijziging van de Meststoffenwet (Stb. 360), dient ertoe in de periode tot 2008/2010 de fosfaat- en stikstofbelasting van het milieu als gevolg van het gebruik van meststoffen in de landbouw aanmerkelijk terug te brengen. Daartoe worden de normen inzake het toelaatbare fosfaat- en stikstofverlies per hectare steeds verder aangescherpt. Voorts wordt, met het oog op het terugdringen van de ammoniakemissie en -depositie, binnen afzienbare termijn de Interimwet ammoniak en veehouderij gewijzigd en worden op basis daarvan nadere eisen aan de huisvesting van onder meer varkens gesteld.

Het in het onderhavige wetsvoorstel neergelegde stelsel van varkensrechten, houdende een maximering van de aantallen varkens die op de bedrijven worden gehouden, dient primair om de noodzakelijke condities

te scheppen voor effectuering en handhaving van de aanscherping van de normen inzake de toelaatbare fosfaat- en stikstofverliezen naar het milieu in het kader van het stelsel van regulerende mineralenheffingen. De maximering strekt ertoe een landelijk niet-plaatsbaar overschot aan varkensmest te voorkomen, wat een absolute voorwaarde is voor het effectief terugdringen van de fosfaaten stikstofbelasting van het milieu door de varkenshouderij. De maximering van het aantal varkens is een noodzakelijke, aanvullende maatregel, als bedoeld in artikel 5, vijfde lid, van de EG-Nitraatrichtlijn.

De vermindering van de problematiek van vermisting en verzuring die het resultaat zal zijn van de hiervoor geschetste maatregelen moet ook tot een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit leiden. Voorkomen moet worden dat de problemen op het vlak van milieu en ruimtelijke kwaliteit zich verplaatsen naar gebieden die thans nog relatief schoon zijn en naar gebieden met gevoelige natuurwaarden. De gebiedsbepaalde beperkingen bij de overgang van varkensrechten moeten een belangrijke waarborg vormen voor het schoon houden van schone gebieden. Overgang van varkensrechten uit de concentratiegebieden naar bestaande of nieuw te vestigen grondgebonden bedrijven in de niet-concentratiegebieden is wel mogelijk, maar wordt beperkt tot een maximum van 15 varkenseenheden per hectare van de tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond. Deze mogelijkheid is gecreëerd omdat, ook in het licht van de noodzakelijke herinrichting, in de concentratiegebieden enige ruimte moet ontstaan door verplaatsing van de productie naar niet-concentratiegebieden. Gelet op de eis van grondgebondenheid, brengt een dergelijke verplaatsing van de productie uit milieu-oogpunt geen risico met zich.

Naast deze ruimtelijke dimensie gekoppeld aan de overgang van varkensrechten, zal het structuurschema voor de varkenshouderij van belang zijn om nader richting te geven aan de ruimtelijke aspecten voor nieuwvestiging en uitbreiding van varkenshouderijen in Nederland. De ruimtelijke kwaliteit staat daarbij centraal. Bij de vormgeving van het structuurschema zal met name rekening worden gehouden met natuur, water en landschap.

In de concentratiegebieden is de problematiek op het vlak van milieu en ruimtelijke kwaliteit zo groot, dat aldaar – althans in delen van deze gebieden – in aanvulling op de genoemde ruimtelijke maatregelen een ruimtelijke herstructurering dient plaats te vinden. Daarin zal een afzonderlijke Reconstructiewet met een aangepast landinrichtings-instrumentarium voorzien. Dit instrumentarium zal een versnelling van de procedures moeten betekenen en zal voorzien in een rechtstreekse doorwerking van het reconstructieplan in de streek- en bestemmingsplannen. Het kabinet zal separaat op zo kort mogelijke termijn schriftelijk uiteenzetten welke de voornemens ter zake zijn en op basis van welke uitgangspunten en randvoorwaarden een zodanige reconstructie ter hand genomen zal worden. Deze randvoorwaarden moeten verzekeren dat op basis van de reconstructieplannen een herinrichting in – delen van – de concentratiegebieden plaatsvindt die leidt tot een integrale aanpak van problemen in die gebieden op het vlak van inrichting, milieu, natuur, water en landschap.

3.2 Dierenwelzijn

In de brief van het kabinet wordt gewezen op de toenemende ethische bezwaren tegen een tot productiefabriek verworden intensieve varkenshouderij, waar het welzijn van dieren op het punt van huisvesting,

verzorging en transport onvoldoende tot zijn recht komt. Ook deze welzijnsproblematiek noopt tot maatregelen.

In de kabinetsbrief wordt aangekondigd dat de eisen uit het – op de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren gebaseerde – Varkensbesluit op het vlak van welzijn worden aangescherpt en dat deze eisen onverkort zullen worden gehandhaafd. Het gaat daarbij onder meer om het houden van varkens in stabiele groepen, groepshuisvesting voor zeugen, een vergroting van de oppervlakte per dier, en om een aanscherping van bestaande overgangstermijnen voor roostervloeren en het aanbinden van zeugen.

Ook de in het onderhavige wetsvoorstel voorziene maximering van het aantal varkens is in het licht van het dierenwelzijn van belang. Door de maatregel wordt extra ruimte gecreëerd voor de opvang van dieren in geval van calamiteiten. Met deze extra ruimte worden ook de condities geschapen voor het doorvoeren van de aanscherping van de welzijnsnormen ten aanzien van de huisvestingsoppervlakte per dier. Ten algemene gaat van de maatregel een impuls uit die leidt tot een versnelde verwezenlijking van de eisen voor bedrijven van de toekomst op het vlak van dierenwelzijn, aangezien voor bedrijven die varkensrechten verwerven ingevolge het Varkensbesluit de reguliere overgangstermijnen niet van toepassing zijn. Binnen afzienbare termijn zal dit overigens ook gaan gelden op het vlak van milieu: bedrijven die varkensrechten verweven zullen direct moeten voldoen aan de strengste emissie-eisen voor stallen, welke worden gesteld krachtens de Interimwet ammoniak en veehouderij.

3.3. Diergezondheid

De problemen in de varkenssector op het vlak van milieu, ruimtelijke kwaliteit en welzijn waren al genoegzaam bekend. Meer recent is daarnaast, door de varkenspestcrisis, op indringende wijze ook de veterinaire kwetsbaarheid van de varkenshouderij gebleken. De vele bedrijfscontacten, de vele zelfstandige en in toenemende mate gespecialiseerde bedrijven, de ruimtelijk geconcentreerde vestiging in bepaalde regio's en de hoge varkensdichtheid per hok zijn alle factoren die de bestrijding van besmettelijke dierziekten zeer belemmeren.

De met de bestrijding van die dierziekten samenhangende kosten zijn hoog en worden thans hoofdzakelijk door de nationale en Europese overheid gedragen. Met de in het wetsvoorstel geregelde varkensheffing moet hierin verandering komen. Daarmee worden de kosten voor een belangrijk deel bij de sector zelf neergelegd, waarbij via een differentiatie van het tarief rekening worden gehouden met het risico dat een bedrijf op het punt van besmettelijke dierziekten met zich brengt.

Los van het onderhavige wettelijke kader worden op het vlak van diergezondheid nog enkele andere wijzigingen doorgevoerd. Zo wordt de werking van de kortingsregeling voor schadeloosstelling verbreed naar andere besmettelijke dierziekten dan varkenspest. Waar mogelijk zullen de bedrijfshygiëne-eisen worden aangescherpt en zal de vorming van meer gesloten structuren worden bevorderd met het oog op een beperking van de veterinaire risico's. Voor deze laatste aanscherpingen van de regelgeving wordt het kader gevormd door de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren.

Het aspect van de bestrijding van besmettelijke dierziekten zal ook een factor zijn bij de reconstructie die zal plaatsvinden in de concentratiegebieden: bij de inrichting zal één van de elementen de onderlinge

afstand van groepen van bedrijven tot elkaar zijn, waarmee als het ware buffers worden gecreëerd tegen een verspreiding van besmettelijke dierziekten.

§ 4 Naar een duurzame sector

Zoals het kabinet in zijn brief van 10 juli 1997 aangeeft, kan het niet zo zijn dat de maatschappij de schade voor milieu, natuur en landschap en ook de lasten in meer materieel-financiële zin blijft dragen, die voortvloeien uit de huidige omvang, structuur en bedrijfsvoering van de varkenshouderij. Hoewel de verantwoordelijkheid voor het doorvoeren van wijzigingen die leiden tot een ontwikkeling naar een duurzaam werkende en gezonde sector met maatschappelijk draagvlak primair bij het bedrijfsleven zelf ligt, zal de overheid in de gegeven situatie het voortouw moeten nemen en richting aan de sector moeten geven. Zij zal het – aangescherpte – kader moeten aangeven waarbinnen ontwikkeling van de sector mogelijk is en maatregelen moeten nemen die leiden tot structurele wijzigingen.

De maatregelen moeten ertoe leiden dat de ondernemer zelf wordt aangesproken op de door hem gemaakte keuzen en op de risico's die hij neemt. Uitstel is, gegeven de ernst van de problematiek, onverantwoord. Ook de maatschappelijke inbedding komt dan in gevaar. Nu is bovendien het moment om richting aan de sector te geven: vele bedrijven staan als gevolg van de varkenspestcrisis leeg, en veel ondernemers zien zich voor de vraag gesteld of er voldoende perspectief is om door te gaan. Als zij besluiten door te gaan, is het voor hen van belang te weten welke investeringen zij moeten plegen, met name op het vlak van milieu en dierenwelzijn.

Met het onderhavige wetsvoorstel wordt een belangrijke stap gezet naar een duurzame sector met maatschappelijk draagvlak. De regering realiseert zich dat de maatregelen van het wetsvoorstel tezamen met die van de sectorale wetgeving zeer forse inspanningen zullen vergen van de varkenshouderijen. Deze staan voor ingrijpende beslissingen. Keuzes als het investeren in de modernisering, inkringing of uitbreiding van het bedrijf, dan wel het beëindigen daarvan zullen heel nadrukkelijk en vaak versneld aan de orde zijn. Zonder twijfel zullen zakelijke beslissingen hun weerslag hebben op het persoonlijke vlak, niet in de laatste plaats bij de, veelal in omvang beperkte, gezinsbedrijven. De bestaande situatie in de varkenshouderij noopt evenwel tot deze aanpak, die de gevolgen van de varkenshouderij voor milieu, ruimtelijke kwaliteit, dierenwelzijn en diergezondheid centraal stelt.

HOOFDSTUK 2. STELSEL VAN VARKENSRECHTEN

1 Algemeen

1.1 Varkensrecht

Het wetsvoorstel stelt met het varkensrecht per bedrijf een maximum aan het aantal varkens dat gemiddeld gedurende een kalenderjaar mag worden gehouden. Het verbod om een groter aantal varkens te houden dan het varkensrecht is neergelegd in artikel 13, eerste lid, van het wetsvoorstel. Met het varkensrecht wordt niet alleen voorkomen dat de omvang van de in hoofdstuk 1 van deze toelichting geschetste problematiek in Nederland – waaronder die van het mestoverschot – toeneemt als gevolg van een verdere groei van het aantal varkens, voor welke groei de huidige wetgeving, inclusief de mestwetgeving nog ruimte biedt; het plafond dient met name ook om de gewenste verkleining van de omvang

van de varkensstapel op nationaal niveau en binnen de concentratiegebieden te effectueren en te handhaven.

De hoogte van het varkensrecht komt overeen met 85% van het op het bedrijf in 1996 gemiddeld gehouden aantal varkens, zoals dat blijkt uit de door de varkenshouder zelf gedane opgave in het kader van de aangifte van de ingevolge de Meststoffenwet over 1996 verschuldigde overschot-heffing. Op 1 januari 2000 zal het varkensrecht worden verlaagd met 10%, welk percentage lager uitvalt al naar gelang de opbrengst van de opkoopregeling waaraan in hoofdstuk I van deze toelichting wordt gerefereerd. Op de onderbouwing van deze invulling van de maximering van de varkensstapel wordt nader ingegaan in subparagraaf 1.3 van dit hoofdstuk.

Het hiervoor beschreven algemene uitgangspunt voor de vaststelling van de hoogte van het varkensrecht bij inwerkingtreding van de wet is neergelegd in artikel 5, eerste en derde lid, van het wetsvoorstel. De hoogte van het varkensrecht vloeit rechtstreeks uit het bepaalde in de wet voort en behoeft geen individuele, voor bezwaar en beroep vatbare beslissing.

Door aan te sluiten bij het feitelijk gehouden aantal dieren in 1996 – zoals dat blijkt uit de aangifte overschot-heffing – vervalt de niet-benutte ruimte binnen de bestaande mestproductierechten van de Meststoffenwet, wat een grotere zekerheid geeft dat het aantal varkens in Nederland niet toeneemt.

De aangifte overschot-heffing – die op 31 januari 1997 bij het Bureau Heffingen moest zijn ontvangen – wordt voor de bepaling van de hoogte van het varkensrecht ook in aanmerking genomen als deze te laat is gedaan, mits zij vóór 10 juli 1997, zijnde de datum waarop de brief inzake de herstructurering van de varkenshouderij naar de kamer werd verzonden, door het Bureau Heffingen is ontvangen (artikel 4, tweede lid, onderdeel a).

Het derde lid van artikel 13 bevat een maximum aantal varkens, onderscheidenlijk fokzeugen, dat elk bedrijf zonder meer mag houden, ook zonder over een varkensrecht, onderscheidenlijk fokzeugenrecht, te beschikken. Beoogd is aldus landbouwbedrijven die slechts enkele varkens «erbij» houden, alsook – in dit verband als landbouwbedrijven aan te merken – hobbyboeren en kinderboerderijen en dergelijke, buiten de reikwijdte van bepaalde regels die samenhangen met de verwerving of het bezit van varkensrechten te houden. Het in het derde lid genoemde aantal van 15 varkens sluit aan bij het in artikel 15, derde lid, van het wetsvoorstel genoemde aantal, waarop nader wordt ingegaan in subparagraaf 5.1 van dit hoofdstuk van de toelichting.

Het vierde lid van artikel 13 bevat een maximum voor het aantal varkens dat als gezelschapsdier, anders dan op een bedrijf, op enig moment mag worden gehouden; het maximum is gesteld op drie varkens. Door het stellen van een maximum aan het aantal als gezelschapsdieren gehouden varkens wordt beoogd discussies te voorkomen over de vraag of al dan niet sprake is van een «bedrijf», in situaties waarin feitelijk een onaanvaardbaar aantal varkens wordt gehouden zonder dat de houder beschikt over een varkensrecht.

1.2 Fokzeugenrecht

Binnen het varkensrecht wordt een afzonderlijk fokzeugenrecht onderscheiden. Het fokzeugenrecht komt overeen met 85% van het, blijkens de

aangifte overschotheffing, op het bedrijf in 1996 gemiddeld gehouden aantal fokzeugen. In 2000 wordt het recht – afhankelijk van de opbrengst van de eerdergenoemde opkoopregeling – verlaagd met maximaal 10%.

Het aantal fokzeugen op het bedrijf mag nooit groter zijn dan dit specifieke fokzeugenrecht. Dit bijzondere verbod is opgenomen in artikel 13, tweede lid, van het wetsvoorstel. Het fokzeugenrecht mag wel worden benut voor het houden van andere categorieën varkens dan fokzeugen, zolang het varkensrecht in zijn totaliteit maar niet wordt overschreden (artikel 13, eerste lid, juncto artikel 1, onderdelen e, f, h en i van het wetsvoorstel). Feitelijk is daarmee sprake van een soort eenzijdig omwisselingsverbod: voor zover in 1996 andere varkens dan fokzeugen werden gehouden, mogen daarvoor in de plaats na invoering van dit wetsvoorstel geen fokzeugen worden gehouden. Een eenzijdig omwisselingsverbod volstaat vanuit het oogmerk de groei van het aantal fokzeugen in Nederland ten koste van andere categorieën varkens tegen te gaan. Door de eenzijdigheid van het omwisselingsverbod wordt de flexibiliteit in de bedrijfsvoering zo min mogelijk aangetast. Een tweezijdig omwisselingsverbod zou de omschakeling naar vleesvarkens kunnen belemmeren en daarmee het streven naar gesloten bedrijven kunnen frustreren.

1.3 Een minder omvangrijke varkensstapel

De in de brief aan de kamer van 10 juli 1997 aangekondigde verkleining van de omvang van de varkensstapel met 25% zal in de tijd worden gefaseerd, zodat de varkensbedrijven hun bedrijfsvoering geleidelijker kunnen afstemmen op het uiteindelijk geldende plafond. Dit komt de handhaafbaarheid van het uitbreidingsverbod voor varkens en fokzeugen ten goede. Bovendien wordt zo het eventuele effect op de gemeenschappelijke markt voor varkensvlees tot een minimum gereduceerd.

De fasering wordt als volgt ingevuld. Op het tijdstip van inwerkingtreding van de wet wordt de hoogte van het varkensrecht gesteld op 85% van het aantal in 1996 gehouden varkens. De omvang van het binnen het varkensrecht onderscheiden fokzeugenrecht wordt op vergelijkbare wijze bepaald. Aangezien het varkensrecht een plafond voor het gemiddelde aantal varkens in een kalenderjaar behelst, heeft de varkenshouder in principe een jaar om diens bedrijfsvoering zodanig aan te passen dat diens varkensrecht, onderscheidenlijk fokzeugenrecht, niet wordt overschreden. Op 1 januari van het jaar 2000 zullen de dan bij de bedrijven aanwezige varkens- en fokzeugenrechten worden verlaagd met 10%. De betrokken maatregel vloeit direct uit de wet voort (artikel 27, eerste lid). Het percentage van 10 kan bij ministeriële regeling worden verlaagd, voor zover een deel van de met dat percentage overeenkomende varkensrechten uit de markt is genomen door de inzet van een opkoopregeling. Deze rechten zullen dan ter doorhaling bij het Bureau Heffingen moeten zijn aangeboden. Rekening zal worden gehouden met de tot en met 30 november 1999 doorgehaalde rechten in verband met de noodzakelijke tijd voor de totstandkoming en inwerkingtreding van de ministeriële regeling houdende het lagere percentage (artikel 27, tweede lid, juncto artikel 26). Zoals in hoofdstuk 1 van deze toelichting reeds werd aangegeven, moeten over de financiering van de opkoopregeling nog afspraken met het landbouwbedrijfsleven worden gemaakt.

De verkleining van de varkensstapel met 25% is noodzakelijk met het oog op de verwezenlijking van de doelstellingen van de EG-Nitraatrichtlijn. Om deze doelstellingen te bereiken, wordt met de wet van 2 mei 1997, houdende wijziging van de Meststoffenwet, een stelsel van regulerende mineralenheffingen ingevoerd, dat voorziet in een geleidelijke aanscherping van de normen inzake toelaatbare verliezen van fosfaat en

stikstof als gevolg van het gebruik van meststoffen in de periode 1998–2008/2010. Zoals in de Integrale Notitie mest- en ammoniakbeleid en in de memorie van toelichting bij het voorstel voor voornoemde wet (kamerstukken II 1995/96, 24 782, nr. 3, blz. 29) is aangegeven, is voor het effectueren en handhaven van deze normen een absolute voorwaarde dat geen sprake is van een landelijk niet-plaatsbaar overschot aan dierlijke mest. Als gevolg van de aanscherping van de normen inzake de toelaatbare mineralenverliezen zal – zonder maatregelen – daadwerkelijk een dergelijk niet-plaatsbaar landelijk mestoverschot ontstaan. Ervan uitgaande dat in 2002 de pluimveesector 20 miljoen kilogram fosfaat aan mest exporteert, en ervan uitgaande dat door de afroaming van mestproductierechten bij verplaatsing in het kader van de Wet verplaatsing mestproductie de mestproductie van de verschillende onder de mestwetgeving aangewezen diersoorten met 3 miljoen kilogram fosfaat afneemt, resteert er in 2002 een geheel aan de varkenssector toe te rekenen landelijk niet-plaatsbaar mestoverschot van 14 miljoen kilogram fosfaat. Export van deze mestsoort is geen reële optie. Rekening houdend met een flinke inspanning om de varkensmestproductie door voermaatregelen terug te dringen, kan worden aangenomen dat de fosfaatproductie afkomstig van varkens in 2002 circa 60 miljoen kilogram zal zijn. Wil ten opzichte daarvan een reductie van 14 miljoen kilogram fosfaat worden bereikt, dan is een verkleining van de omvang van de varkensstapel met 25% de enige oplossing. In hoofdstuk 6 van deze memorie van toelichting wordt nader op de onderhavige EG-verplichting ingegaan. In lijn met de EG-Nitraatrichtlijn liggen de nationale verplichtingen die voortvloeien uit de slotverklaring van de Derde Noordzeeconferentie met betrekking tot de streefwaarden voor reductie van de emissie van nutriënten naar de Noordzee, zoals neergelegd in het Noordzee-actieplan (kamerstukken II 1990/91, 21 884, nrs. 1–2, blz. 23).

Een minder omvangrijke varkensstapel is overigens ook los van deze internationale verplichtingen onvermijdelijk, gegeven de eigen nationale doelstellingen ten aanzien van de ruimtelijke kwaliteit, het milieu, de natuur en het landschap. Te denken valt onder meer aan de landelijke doelstellingen die zijn neergelegd in het Nationaal Milieubeleidsplan 2 (kamerstukken II 1993/94, 23 560, nr. 2). De varkenshouderij legt in haar huidige omvang een onevenredig beslag op de in Nederland beschikbare ruimte, en betekent een onevenredig zware belasting voor de natuur en het landschap. Het gaat daarbij om vermesting en verzuring, die een bedreiging vormen voor bijzondere natuurwaarden en voor de kwaliteit van bossen, en om landschapsvreemde elementen. Ook de stankproblematiek, die de kwaliteit van de woonomgeving aantast, is genoegzaam bekend. De varkensdichtheid in Nederland is in vergelijking met andere landen bijzonder hoog. Het gemiddelde aantal varkens per hectare ligt op landelijk niveau veel hoger dan het gemiddelde in andere lidstaten van de Europese Unie en is over het algemeen zelfs een veelvoud daarvan. Het landelijke gemiddelde ligt ook aanmerkelijk hoger dan het gemiddelde in specifieke concentratiegebieden als Bretagne, Nordrhein Westfalen, Nedersachsen, Lombardijen en Catalonië. Wil in Nederland de ruimtelijke kwaliteit op peil kunnen worden gebracht, dan is een minder omvangrijke varkensstapel een vereiste.

De noodzakelijke verkleining van de omvang van de varkensstapel vanuit een oogpunt van milieu en ruimtelijke kwaliteit leidt ook tot een verbetering van het welzijn van de varkens. Op bedrijfsniveau ontstaat daardoor de noodzakelijke ruimte voor de opvang van overproductie bij calamiteiten zoals de varkenspestcrisis. Met een minder groot aantal varkens op de bedrijven worden verder de condities geschapen om ook onder normale omstandigheden een grotere oppervlakte per dier beschikbaar te hebben. Daarnaast zal door een wijziging van het Varkensbesluit ruimere

huisvesting voor vleesvarkens en voor fokzeugen worden voorgeschreven. De vermindering van het aantal varkens in de stal maakt een goede effectuering en handhaving van de aangescherpte normen, houdende een ruimere huisvestingsoppervlakte per dier, mogelijk. De maatregel is voorts noodzakelijk om te voorkomen dat als gevolg van de ruimere huisvestingsoppervlakte per dier de totale ammoniakemissie van het bedrijf zou toenemen.

Een verder gevolg van de maximering van het aantal varkens is een versnelde verwezenlijking van de eisen voor de bedrijven van de toekomst. Er zal een dynamiek ontstaan waarbij bedrijven die – versneld – willen stoppen hun varkensrechten aanbieden aan de blijvers. De bedrijven die stoppen zullen over het algemeen verouderde bedrijven zijn die de afgelopen jaren niet veel hebben geïnvesteerd in milieu- en welzijnsmaatregelen en bedrijven die onvoldoende toekomstperspectief hebben omdat zij nabij belangrijke natuurwaarden zijn gelegen. De bedrijven die doorgaan zullen ernaar streven ten minste een gelijk aantal varkens als in 1996 of 1995 te houden en zullen daartoe bereid zijn direct aan de eisen voor de bedrijven van de toekomst op het vlak van dierenwelzijn, milieu en – in voorkomend geval – diergezondheid te voldoen. Deze eisen worden gekoppeld aan de verwerving van varkensrechten (zie paragraaf 5.2 van dit hoofdstuk).

In paragraaf 3 van dit hoofdstuk wordt afzonderlijk ingegaan op de voorziene verhoging van het varkensrecht voor bepaalde bedrijven die vooroplopen op het vlak van dierenwelzijn of milieu.

1.4 Relatie met grond; extensieve bedrijven

Anders dan bij het huidige systeem van mestproductierechten is niet voorzien in een direct aan de tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond gekoppeld basisrecht om per hectare een bepaald aantal varkens te houden. Een dergelijk recht, zo is gebleken, zou in potentie tot een grote uitbreiding van het aantal varkens in Nederland kunnen leiden, al dan niet via de toepassing van ongewenste constructies. Een grote druk zou ontstaan om het effect van de maximering van het aantal varkens en het vervallen van de latente ruimte te compenseren door vergroting van de tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond. Dit zou het effect van de maatregel voor een belangrijk deel teniet kunnen doen. Een grondgebonden varkensrecht zou bovendien een nadere regeling vergen ter zake van het aantal varkens dat kan worden gehouden rekening houdend met de aantallen dieren van andere diersoorten die op basis van de bestaande grondgebonden mestproductierechten kunnen worden gehouden. Dit om een onverantwoorde uitbreiding van de mestproductie te voorkomen. Een dergelijke voorziening zou het systeem van varkensrechten aanmerkelijk compliceren.

Een en ander wil niet zeggen dat akkerbouwbedrijven en extensieve veehouderijbedrijven niet over varkensrechten kunnen beschikken. Zij zullen immers varkensrechten kunnen verwerven (zie paragraaf 5 van dit hoofdstuk), en bovendien worden ook voor deze bedrijven de in 1996 gehouden varkens en fokzeugen omgezet in een varkensrecht, respectievelijk fokzeugenrecht. Als deze bedrijven thans uitsluitend op basis van grondgebonden mestproductierechten produceren zal hun varkensrecht recht geven op het houden van een gelijk aantal varkens als in 1996 (zie paragraaf 3 van dit hoofdstuk).

De vaststelling van het aantal in 1996 gehouden varkens geschiedt voor de akkerbouwbedrijven en extensieve veehouderijbedrijven overigens niet op basis van de aangifte overschotheffing. De overschotheffing wordt

immers alleen geheven van overschotbedrijven, namelijk bedrijven met een grotere mestproductie dan 125 kilogram fosfaat per hectare per jaar. Voor de grondgebonden bedrijven dient de opgave die zij hebben gedaan op het afsluitformulier van de mestboekhouding over 1996 of in de verklaring ter verkrijging van vrijstelling van de mestboekhoudplicht als basis voor de vaststelling van het aantal varkens en fokzeugen (artikel 5, derde lid). Deze opgaven zijn gebaseerd op het Besluit mestbank en mestboekhouding (Meststoffenwet). Het afsluitformulier betreft de bedrijven met een totale mestproductie van minder dan 125 kilogram fosfaat per hectare van de tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond per jaar, die niet over niet-gebonden mestproductierechten beschikken. De vrijstellingsmogelijkheid van de mestboekhoudplicht geldt bij een productie van minder dan 110 kilogram fosfaat per hectare per jaar. Voor het afsluitformulier en de vrijstellingsverklaring geldt evenals voor de aangifte overschotheffing 1996 dat deze vóór 10 juli 1997 door het Bureau Heffingen moeten zijn ontvangen.

1.5 Varkenseenheden

Het varkensrecht en het fokzeugenrecht worden uitgedrukt in aantallen varkens. In verband met het bestaan van verschillende diercategorieën binnen deze diersoort moet evenwel een rekeneenheid worden gehanteerd: de varkenseenheid. Een varkenseenheid komt overeen met 1 vleesvarken. Er is voor gekozen om de omrekening van andere diercategorieën naar deze varkenseenheid te laten verlopen via de fosfaatproductieforfaits van bijlage A bij de Meststoffenwet, die worden gehanteerd voor de berekening van de mestproductie die binnen het mestproductierecht mag plaatsvinden. De forfaitaire fosfaatproductie van een vleesvarken in een jaar is 7,4 kilogram. Het aantal varkenseenheden voor de andere diercategorieën wordt bepaald door de toepasselijke norm voor de forfaitaire fosfaatproductie te delen door 7,4. De aldus bepaalde normen, houdende het aantal varkenseenheden per dier van de onderscheiden diercategorieën, zijn opgenomen in bijlage A bij het wetsvoorstel. Deze normen dienen overigens niet alleen te worden gehanteerd ter vaststelling van het aantal varkens dat maximaal binnen het varkensrecht kan worden gehouden; de norm is ook van belang bij de omrekening van de in 1996 gemiddeld gehouden aantallen varkens van de verschillende categorieën, voor de bepaling van de hoogte van het varkensrecht.

De keuze voor omrekening via de fosfaatproductieforfaits van de mestwetgeving is ingegeven vanuit de wens de aantallen varkens die van de verschillende diercategorieën kunnen worden gehouden volgens de bestaande verhoudingen vast te leggen. Deze keuze ligt voor de hand gelet op de motivering van de maatregel vanuit de mest- en milieu-problematiek. Door de gekozen insteek wordt voorkomen dat van bepaalde diercategorieën na invoering van dit wetsvoorstel verhoudingsgewijs meer dieren kunnen worden gehouden, wat een nadelig effect voor de totale mestproductie in Nederland zou kunnen hebben. Bijkomend praktisch voordeel is dat deze methode van omrekening direct aansluit bij de mestwetgeving, waarmee, op het punt van de vaststelling van de hoogte van het varkensrecht en de consequenties voor het bestaande systeem van mestproductierechten, een direct verband bestaat. Onnodige complexiteit wordt daarmee voorkomen.

§ 2 Afwijkingen van de algemene regel ter bepaling van het varkensrecht

2.1 Mogelijkheid keuze 1995 als referentiejaar

Bij de bepaling van de hoogte van het varkensrecht op het tijdstip van inwerkingtreding van het stelsel wordt aangegrepen bij het aantal varkens op het bedrijf in 1996, zoals dit blijkt uit de aangifte overschotheffing, onderscheidenlijk het afsluitformulier of de vrijstellingsverklaring. Hetzelfde geldt voor het fokzeugenrecht. Het is evenwel zeer goed denkbaar dat 1996 voor het betreffende bedrijf geen representatief jaar was. Door verbouwing van de stallen, door ziekte onder het vee of door persoonlijke omstandigheden van de veehouder zou het aantal varkens in 1996 aanmerkelijk lager kunnen liggen dan het gebruikelijke aantal. Om deze reden wordt de mogelijkheid geboden om het varkensrecht en het fokzeugenrecht te laten vaststellen op basis van het in 1995 gemiddeld gehouden aantal varkens en fokzeugen (artikel 6, eerste lid). Daartoe worden de aangifte overschotheffing 1995, het afsluitformulier 1995 en de vrijstellingsverklaring 1995 gebruikt (artikel 6, tweede lid). Om voor deze mogelijkheid in aanmerking te komen, moet het desbetreffende bedrijf binnen zes weken na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel op de voorgeschreven wijze bij het Bureau Heffingen worden aangemeld (artikel 6, eerste en derde lid).

Buiten de geboden mogelijkheid om 1995 als referentiejaar te kiezen, is zoveel mogelijk het in de kabinetsbrief neergelegde uitgangspunt voor de wijze van vaststelling van het varkensrecht te volgen. In een aantal in de volgende subparagrafen aan de orde komende gevallen, ligt evenwel afwijking van de hoofdregel in de rede.

2.2 Bedrijfsoverdracht

Indien in de loop van 1996 het bedrijf is overgedragen, zijn er met betrekking tot het in 1996 gemiddeld op het bedrijf gehouden aantal varkens twee opgaven gedaan, te weten door de vervreemder van het bedrijf en door de verkrijger. Ingevolge artikel 5, vierde lid, van het wetsvoorstel zullen beide opgaven in aanmerking worden genomen bij de bepaling van het varkensrecht. Het gemiddeld door elk van de bij de overdracht betrokken partijen in het voor hem relevante jaardeel gehouden aantal varkens wordt daartoe op basis van tijdsevenredigheid omgerekend naar een jaargemiddelde; deze gemiddelden worden bij elkaar opgeteld. Dit is overigens reeds overeenkomstig de systematiek van de aangifte overschotheffing en het afsluitformulier 1996. Daarbij wordt het principe gehanteerd van een telling van het aantal varkens op elke eerste dag van de maand, welke aantallen bij elkaar worden opgeteld en worden gedeeld door 12 maanden. De tijdsevenredigheid komt derhalve tot uitdrukking in het aantal teldata dat is gelegen in de periode waarin de vervreemder nog de beschikking over het bedrijf had en het aantal teldata in de periode na het tijdstip van overdracht.

Heeft de bedrijfsoverdracht ná 1996 plaatsgevonden, dan zal de opgave van het aantal varkens in 1996 die is gedaan door de vervreemder bepalend zijn bij de vaststelling van het varkensrecht. Dit vloeit rechtstreeks voort uit de formulering van artikel 5, eerste, tweede en derde lid, van het wetsvoorstel.

Is overeenkomstig artikel 6 van het wetsvoorstel door de varkenshouder 1995 als referentiejaar gekozen, en heeft in 1995 overdracht van het bedrijf

plaatsgevonden, dan geldt op grond van artikel 6, tweede lid, een overeenkomstige regeling als voor de bedrijfsoverdracht in 1996 of na 1996.

2.3 Overschrijding mestproductierecht

Voor de vaststelling van het gemiddelde aantal varkens – waaronder fokzeugen – in 1996, wordt alleen rekening gehouden met de varkens die binnen het toen geldende mestproductierecht konden worden gehouden. Hetzelfde geldt voor 1995, indien dat jaar als referentiejaar is gekozen. Het maximale aantal varkens dat in 1996 of 1995 in potentie op een bedrijf kon worden gehouden wordt bepaald door de som van het voor dat jaar bij het Bureau Heffingen geregistreerde grondgebonden mestproductierecht en het voor dat jaar geregistreerde niet-gebonden mestproductierecht voor varkens en kippen (artikel 5, vijfde lid). In deze registratie zijn de mutaties als gevolg van grondtransacties en transacties met niet-gebonden mestproductierechten overeenkomstig de Wet verplaatsing mestproductie verwerkt. Gelet op het zogenoemde omwisselingsverbod van artikel 14, zevende lid, van de Meststoffenwet (na omnummering bij inwerkingtreding van de wet van 2 mei 1997, houdende wijziging van de Meststoffenwet: artikel 55, zevende lid) mocht geen mestproductie door varkens plaatsvinden op basis van niet-gebonden mestproductierechten voor andere diersoorten; deze rechten worden derhalve niet in aanmerking genomen voor de vaststelling van het aantal varkens dat mocht worden gehouden.

Geen rekening is gehouden met de benutting van het grondgebonden recht en van het niet-gebonden recht voor varkens en kippen door andere diersoorten dan varkens, omdat zulks een complexe en bovendien op aannames gebaseerde toerekening van de mestproductie van verschillende diersoorten aan de onderscheiden rechten zou vergen. Indien de optelsom van de van de verschillende diersoorten afkomstige mestproductie leidt tot overschrijding van het mestproductierecht, kan via het geëigende spoor van de Wet op de economische delicten strafrechtelijk vervolging plaatsvinden; er is evenwel geen aanleiding om in het kader van het onderhavige wetsvoorstel te stellen dat de overproductie in eerste instantie zou moeten worden toegerekend aan varkens in plaats van aan de andere diersoorten, zolang de som van het grondgebonden recht en het niet-gebonden mestproductierecht voor varkens en kippen door het aantal in 1996, onderscheidenlijk 1995 gehouden varkens maar niet wordt overschreden.

Voorts wordt er – bij wijze van wettelijke fictie – bij de vaststelling van het aantal varkens dat maximaal mocht worden gehouden voor alle bedrijven van uitgegaan, dat zij de zogenoemde 30%-korting van de varkens- en kippenrechten, die in 1995 met artikel 14a van de Meststoffenwet, werd doorgevoerd hebben gecompenseerd door voldoende voermaatregelen te nemen. Dit in het kader van de toepassing van artikel 2a van de Regeling aanwijzing diersoorten en hun mestproductie. Ingevolge dat artikel kunnen, bij de vaststelling hoeveel fosfaat binnen het niet-gebonden mestproductierecht voor varkens en kippen kan worden geproduceerd, fosfaatexcretenormen voor varkens en kippen worden gehanteerd die – afhankelijk van de mate waarin via voermaatregelen de fosfaatexcretie is teruggebracht – maximaal 30% lager liggen dan de standaardforfaitaire productienorm. Voor de toepassing van hoofdstuk II van het onderhavige wetsvoorstel wordt omwille van de eenvoud voor de vaststelling van het aantal varkens dat binnen het niet-gebonden mestproductierecht voor varkens en kippen kan worden gehouden, dit recht met 10/7 vermenigvuldigd, zodat tegelijk ook de standaardforfaitaire norm kan worden gehanteerd voor de omrekening van het niet-gebonden mestproduc-

tierecht naar varkensseenheden (artikel 4, tweede lid, onderdeel c). Zou een ander uitgangspunt worden gehanteerd, dan zou telkens moeten worden nagegaan of de betrokken veehouder deelnam aan het zogenoemde mineralenaanvoerregistratiesysteem en welke productienorm hij gelet op de door hem genomen maatregelen mocht hanteren. Discussies over de vraag in welke mate de fosfaatexcretie via het voerspoor is teruggebracht en over de vraag of ook overigens aan de verschillende voorwaarden voor compensatie is voldaan, zouden daarmee kunnen leiden tot discussies over de hoogte van het varkensrecht. Daarmee zou de handhaving van dit recht in de toekomst ernstig kunnen worden belast. Met de thans gekozen benadering wordt dat voorkomen. De benadering is ook verantwoord, nu ervan mag worden uitgegaan dat de 30%-korting door de varkenshouders gemiddeld genomen in 1996 en in 1995 vrijwel volledig is gecompenseerd door veevoermaatregelen.

Had een bedrijf zowel fokzeugen als andere categorieën varkens, dan gaat een overschrijding van het mestproductierecht alleen ten koste van het fokzeugenrecht, voor zover het aantal fokzeugen zelf – los van de overige varkens – te groot was. Dit komt tot uitdrukking in de formulering «onderscheidenlijk fokzeugen» in het vijfde lid van artikel 5.

2.4 Geen aangifte overschotheffing

Bij varkensbedrijven die beschikken over niet-gebonden mestproductierechten, maar die geen aangifte vóór 10 juli 1997 hebben gedaan, kunnen de consequenties groot zijn als daaraan het gevolg zou worden verbonden dat een dergelijk bedrijf geen aanspraak kan maken op varkensrechten. Deze bedrijven behouden weliswaar een mestproductierecht dat niet wordt gecorrigeerd voor het uit deze wet voortvloeiende varkensrecht (zie paragraaf 6 van dit hoofdstuk), maar zij dienen bij voortzetting van hun varkensbedrijf na inwerkingtreding van deze wet varkensrechten te verwerven om hun bedrijf voort te kunnen zetten en zullen als gevolg daarvan direct aan de strengste welzijnseisen moeten voldoen (zie paragraaf 5 van dit hoofdstuk).

Het gaat hier om bedrijven die in strijd met de wettelijke verplichtingen ter zake noch over 1995 noch over 1996 aangifte van de overschotheffing hebben gedaan, al dan niet in het kader van de collectieve acties tegen het voorgenomen beleid als neergelegd in de Integrale Notitie mest- en ammoniakbeleid, en die evenmin vóór 10 juli gegevens over de gehouden aantallen dieren hebben overgelegd in het kader van een bezwaar- of beroepsprocedure tegen de door de Inspecteur van het Bureau Heffingen opgelegde naheffingsaanslag. In totaal betreft het circa 480 bedrijven.

Het kabinet is van oordeel dat het niet-nakomen van de verplichting tot het tijdig doen van een aangifte primair de gebruikelijke fiscaalrechtelijke consequenties dient te hebben in de vorm van een naheffingsaanslag met administratieve verhoging en in voorkomend geval in de vorm van toepassing van de artikelen 68 en volgende van de Algemene wet inzake rijksbelastingen. Het acht het niet juist daarnaast aan het enkele feit van het niet-tijdig doen van een aangifte de consequentie te verbinden dat het desbetreffende bedrijf geen aanspraak kan maken op een varkensrecht.

De vraag is vervolgens op welke wijze het varkensrecht – en daarbinnen het fokzeugenrecht – voor deze categorie van bedrijven, bij gebreke van een opgave, moet worden bepaald. Van de categorie van bedrijven waarvan hier sprake is, kan ook het afsluitformulier van de mestboekhouding geen uitkomst bieden. De zogenoemde meitellingsgegevens zijn niet hanteerbaar omdat in dat kader een van de mestwetgeving afwijkende definitie van «bedrijf» en een afwijkende

indeling in diercategorieën worden gehanteerd, terwijl deze gegevens bovendien een momentopname zijn en niet betrekking hebben op een geheel jaar. Toestaan dat met behulp van andere gegevens uit de boekhouding en de financiële administratie het aantal gehouden varkens aannemelijk wordt gemaakt, maakt telkens een individuele beoordeling van het specifieke geval noodzakelijk, wat hetzij leidt tot individuele voor bezwaar en beroep vatbare beslissingen hetzij aanleiding geeft tot discussies over de hoogte van het varkensrecht als strafvervolgung wegens overschrijding van dit recht aan de orde is. Een en ander past niet bij het uitgangspunt dat sprake moet zijn van een eenvoudig, effectief en goed handhaafbaar systeem van varkensrechten, waarbij de hoogte van het recht direct uit de wet moet kunnen worden afgeleid.

Gekozen is derhalve voor een benadering, waarbij de hoogte van het bij het Bureau Heffingen geregistreerde niet-gebonden mestproductierecht voor varkens en kippen voor 1996, bepalend is voor de hoogte van het varkensrecht. Het aantal varkens dat binnen het niet-gebonden recht kan worden gehouden wordt daartoe verminderd met 18%, welk percentage overeenkomt met de gemiddelde latente productieruimte binnen de niet-gebonden mestproductierechten voor varkens en kippen in Nederland. Het varkensrecht komt vervolgens overeen met 85% van het aldus bepaalde aantal varkens. Voor de bepaling van het fokzeugenrecht binnen het varkensrecht wordt uitgegaan van het aandeel van de fokzeugen in de totale varkensstapel blijkens de aangifte overschottheffing over het jaar 1994. Is er ook over dat jaar geen aangifte gedaan, dan is het fokzeugenrecht nihil.

De omzetting volgens deze in artikel 7, eerste en tweede lid, van het wetsvoorstel neergelegde rekenregel van mestproductierechten in varkensrechten en fokzeugenrechten geschiedt alleen ten aanzien van het hiertoe door de veehouder bij het Bureau Heffingen aangemelde deel van het mestproductierecht. Denkbaar is immers dat de veehouder in het geheel geen, of slechts een gedeeltelijke omzetting van het niet-gebonden mestproductierecht voor varkens en kippen in varkensrechten wenst; deze omzetting gaat immers ten koste van de hoogte van het mestproductierecht, en dus van het aantal kippen of andere diersoorten die de veehouder straks binnen zijn mestproductierecht kan houden (zie paragraaf 6 van dit hoofdstuk). Bij gebreke van een tijdig en juist gedane melding is het varkensrecht voor het betrokken bedrijf nihil, tenzij uit de regels inzake de gevolgen van de verwerving van mestproductierechten in 1996 of 1997 anders voortvloeit (artikel 7, derde lid).

De wijze van bepaling van het varkensrecht overeenkomstig artikel 7 kan op aangeven van degene die over een bedrijf beschikt dat in 1996, dan wel 1995 is overgedragen ook worden toegepast in geval in het jaar van overdracht hetzij de vervreemder, hetzij de verkrijger van het bedrijf geen aangifte heeft gedaan en over het andere jaar, afhankelijk van de situatie: 1995 of 1996, evenmin aangifte is gedaan (artikel 7, vierde lid).

2.5 Verplaatsing in 1996

Ingevolge artikel 9, zesde lid, van de Wet verplaatsing mestproductie kan degene die een niet-gebonden mestproductierecht verwerft, de op zijn naam geregistreerde rechten lopende het kalenderjaar niet meer benutten, voor zover de rechten al benut zijn op het bedrijf van de vervreemder. Bij de kennisgeving van verplaatsing als bedoeld in artikel 9 geven de partijen tegenover het Bureau Heffingen aan welk deel van het overgedragen recht het betreft.

Het ligt in de rede het varkensrecht dat op basis van artikel 5, 7 of 10, tweede lid, van het wetsvoorstel voor de verwerper is vastgesteld opwaarts bij te stellen voor het deel van een in 1996 verworven niet-gebonden mestproductierecht voor varkens en kippen, dat hij ingevolge voornoemd artikellid in 1996 nog niet kon benutten. Daarin voorziet artikel 8, tweede lid, van het wetsvoorstel. Van het met het niet-benutte deel overeenkomende aantal varkensseenheden wordt 85% aan het varkensrecht toegevoegd.

Voor de vervreemder geldt volgens het spiegelbeeld het derde lid van artikel 8: het voor hem bepaalde varkensrecht moet neerwaarts worden bijgesteld, en wel voor het deel van het overgedragen – nog niet met de korting, bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Wet verplaatsing mestproductie, afgeroomde – niet-gebonden mestproductierecht dat hij in 1996 nog wèl kon benutten, maar na 1996 niet meer. Deze neerwaartse bijstelling moet worden gecorrigeerd in verband met het feit dat bij de toepassing van artikel 5, 7 of 10, tweede lid, voor de bepaling van het varkensrecht, onderscheidenlijk fokzeugenrecht, slechts 85% van de varkensseenheden in aanmerking is genomen.

De toepasselijkheid van de opwaartse bijstelling is afhankelijk gemaakt van een melding van de verwerper (artikel 8, tweede lid). Slechts het door hem aangemelde deel wordt overeenkomstig artikel 8 omgezet in varkensrechten. Het deel van het niet-gebonden mestproductierecht dat niet wordt omgezet in varkensrechten wordt na inwerkingtreding van de wet ook niet in mindering gebracht op de hoogte van het mestproductierecht, en gaat dus niet ten koste van het aantal kippen of andere dieren dat de veehouder straks binnen zijn mestproductierecht kan houden. Bij gebreke van een tijdig en juist gedane melding is de opwaartse correctie van het varkensrecht voor het betreffende bedrijf nihil (artikel 8, vijfde lid).

De neerwaartse bijstelling ten laste van het varkensrecht bij de vervreemder blijft achterwege ten aanzien van het daartoe door hem – tijdig – aangemelde deel van het desbetreffende in 1996 vervreemde, maar in 1996 nog wel benutte, varkens- en kippenrecht (artikel 8, vierde lid en vijfde lid). Het kan immers zijn dat het deel van het mestproductierecht dat door het bedrijf werd verkocht helemaal niet werd benut voor varkens, maar bijvoorbeeld voor het houden van kippen, en dat het bedrijf enkel deze naast een varkenstak gehouden bijtak van de hand wilde doen. Ook kan het zijn dat het door hem op de kennisgeving als benut vermelde deel feitelijk geheel of gedeeltelijk latente ruimte betrof. De vervreemder zal er in deze gevallen de voorkeur aan geven dat het desbetreffende deel van het niet-gebonden mestproductierecht voor varkens en kippen niet ten laste van zijn varkensrecht wordt gebracht. Het komt ingevolge het regime van de Wet verplaatsing mestproductie en de regels van het onderhavige wetsvoorstel over de correctie van het mestproductierecht voor het thans in te stellen varkensrecht (zie paragraaf 6 van dit hoofdstuk) wel ten laste van het mestproductierecht.

Het deel waarvoor de verkoper kan aangeven dat het niet in mindering op zijn varkensrecht wordt gebracht moet echter wel aan een maximum worden verbonden. Met name als in 1996 een aanzienlijk deel van het mestproductierecht is verkocht zou het niet-stellen van een maximumhoeveelheid ertoe kunnen leiden dat – als de verkoper bijvoorbeeld meldt dat in het geheel geen vermindering mag plaatsvinden – het varkensrecht groter wordt dan het mestproductierecht waarop het bij inwerkingtreding van deze wet in mindering zou moeten worden gebracht (zie paragraaf 6 van dit hoofdstuk). Artikel 8, vierde lid, bevat een rekenformule waarmee dit maximum wordt bepaald. Het gaat daarbij om een berekening van de ruimte die in 1996 binnen het mestproductierecht bestond voor het

houden van kippen of andere diersoorten. Bij gebreke van gegevens om een dergelijk maximum te berekenen bij veehouders die in 1996 geen aangifte van de overschotheffing hebben gedaan, is in die situatie de verkoper geen mogelijkheid geboden om aan te geven dat voor een bepaald deel geen vermindering van het varkensrecht dient plaats te vinden.

Bij de vaststelling van de gevolgen van de transactie voor de hoogte van het fokzeugenrecht, is zowel bij de opwaartse als bij de neerwaartse bijstelling gekozen voor de meest gunstige benadering voor de verkrijger en de vervreemder. De vergroting van het varkensrecht bij de verkrijger komt ingevolge het tweede lid van artikel 8 meteen ten goede van het fokzeugenrecht. De verkleining van het varkensrecht komt eerst ten laste van het deel van het varkensrecht dat niet tevens fokzeugenrecht is (artikel 8, derde lid, tweede volzin).

De in artikel 8 neergelegde regel voor de overgang van niet-gebonden mestproductierechten voor varkens en kippen in 1996 geldt in geval het varkensrecht en het fokzeugenrecht – conform het algemene wettelijke uitgangspunt – op basis van het referentiejaar 1996 wordt vastgesteld. De regel is evenwel van overeenkomstige toepassing in geval 1995 als referentiejaar is gekozen en in datzelfde jaar een overgang van niet-gebonden mestproductierechten plaatsvond (artikel 6, vierde en vijfde lid).

2.6 Verplaatsing in 1997, kennisgeving vóór 10 juli

Indien in 1997 een kennisgeving van verplaatsing van niet-gebonden mestproductierechten voor varkens en kippen wordt gedaan, neemt na registratie het niet-gebonden mestproductierecht toe op het bedrijf waarheen wordt verplaatst, en af op het bedrijf waarvan de overgedragen rechten afkomstig zijn. Dit geeft aanleiding tot een soortgelijke correctie als in subparagraaf 2.5 werd beschreven, althans indien het een kennisgeving betreft die vóór 10 juli 1997 bij het Bureau Heffingen is gedaan. Daarin wordt voorzien in artikel 9 van het wetsvoorstel.

Het overeenkomstig artikel 5, 6, 7 of 10, derde lid, bepaalde varkensrecht wordt opwaarts bijgesteld met 85% van het aantal varkens-eenheden dat overeenkomt met de omvang van het niet-gebonden mestproductierecht waarop de kennisgeving betrekking had. Gecorrigeerd wordt uitsluitend voor het daartoe door de verwerver van de rechten tijdig aangemelde deel. De vergroting van het varkensrecht komt ten goede van het fokzeugenrecht daarbinnen (artikel 9, tweede lid).

Omgekeerd wordt het varkensrecht van degene van wiens bedrijf de rechten afkomstig zijn verminderd met het aantal varkens-eenheden dat overeenkomt met de omvang waarmee het niet-gebonden mestproductierecht voor varkens en kippen van dat bedrijf na registratie van de kennisgeving van verplaatsing werd verkleind. Dit aantal varkens-eenheden wordt gecorrigeerd voor het feit dat bij de toepassing van artikel 5, 6, 7 of 10, derde lid, slechts 85% van de betrokken varkens-eenheden voor de bepaling van het varkensrecht, onderscheidenlijk fokzeugenrecht, in aanmerking is genomen (artikel 9, derde lid). Daarbij is artikel 8, vierde lid, van het wetsvoorstel van overeenkomstige toepassing verklaard: het belang dat de vervreemder erbij heeft om – tot een bepaald maximum – aan te kunnen geven dat de vermindering niet ten laste moet komen van zijn varkensrecht maar van zijn mestproductierecht. Het gaat hier weer om de reeds in subparagraaf 2.5 beschreven situatie: het zal in veelal gaan om een vervreemder die een bepaalde bijtak op zijn bedrijf wilde afstoten of die uitsluitend beoogde de door hem werkelijk

niet-benutte ruimte binnen zijn recht te gelde te maken. Het kan derhalve geen automatisme zijn dat vóór 10 juli vervreemde rechten ten laste komen van het varkensrecht, in plaats van het mestproductierecht.

Evenals in artikel 8 is bij de bepaling van de consequenties van de overgang van het niet-gebonden mestproductierecht, ten aanzien van zowel de verkrijger als de vervreemder, een zo gunstig mogelijke benadering wat betreft de omvang van het fokzeugenrecht gekozen.

De in artikel 9 neergelegde regel is van overeenkomstige toepassing in geval 1995 als referentiejaar is gekozen voor de bepaling van het varkensrecht van het desbetreffende bedrijf, en in 1996 een overgang van niet-gebonden mestproductierechten heeft plaatsgevonden (artikel 6, vierde en vijfde lid).

2.7 Samengevoegde bedrijven

Voor in 1996 samengevoegde bedrijven verschaft de aangifte overschot-heffing van het door samenvoeging ontstane nieuwe bedrijf een onvolledig beeld van het dat jaar gemiddeld gehouden aantal varkens. Is een bedrijf na 1996 door samenvoeging ontstaan, dan is over 1996 zelfs helemaal geen aangifte overschot-heffing met betrekking tot dat bedrijf gedaan. Artikel 7 van het wetsvoorstel bevat voor deze situatie niet de meest geëigende oplossing, omdat in dat artikel geen rekening wordt gehouden met varkens die op basis van het grondgebonden mestproductierecht zijn gehouden. Om dezelfde reden biedt toepassing van de artikelen 8 of 9 van het wetsvoorstel geen oplossing voor deze situatie, die op zichzelf overigens wel een vorm van verplaatsing is.

Het ligt meer voor de hand om voor de bepaling van het varkensrecht en het fokzeugenrecht van het samengevoegde bedrijf terug te grijpen naar de opgaven van het in 1996 gehouden aantal varkens, respectievelijk fokzeugen, die met betrekking tot de oorspronkelijke, nu samengevoegde bedrijven zijn gedaan. Overeenkomstig dat uitgangspunt is in artikel 10, tweede en derde lid, een regeling getroffen. Vond de samenvoeging in 1996 zelf plaats, dan zijn de opgaven met betrekking tot de oorspronkelijke bedrijven naar tijdsevenredigheid bepalend voor de periode tot het tijdstip van samenvoeging, terwijl de opgave gedaan met betrekking tot het nieuwe bedrijf bepalend is voor het resterende deel van het jaar (artikel 10, tweede lid). Onder opgave wordt ook hier verstaan de aangifte overschot-heffing 1996, het afsluitformulier 1996 of de verklaring met het oog op de vrijstelling van de mestboekhoudplicht. Als met betrekking tot een of meer van de oorspronkelijke bedrijven geen opgave is gedaan, zou de in artikel 7 getroffen regeling met betrekking tot het door samenvoeging ontstane bedrijf onder omstandigheden tot een gunstiger resultaat bij de bepaling van de hoogte van het varkensrecht of het fokzeugenrecht kunnen leiden. De – van een melding afhankelijke – toepassing van artikel 7 is in dit verband dan ook niet uitgesloten, ook niet als van het in 1996 samengevoegde bedrijf wel een aangifte overschot-heffing 1996 is ontvangen (artikel 10, vijfde lid).

Indien met betrekking tot een reeds door samenvoeging ontstaan bedrijf transacties met niet-gebonden mestproductierechten hebben plaatsgevonden, bepalen de artikelen 8 en 9 wat daarvan de gevolgen voor de hoogte van het varkensrecht kunnen zijn (artikelen 8, eerste lid, en 9, eerste lid). Niet uit te sluiten valt ook dat dergelijke transacties hebben plaatsgevonden met betrekking tot de oorspronkelijke bedrijven, vóór de samenvoeging. Voorzien is daarom in een correctie van de met betrekking tot die bedrijven opgegeven aantallen varkens, met overeenkomstige toepassing van het bepaalde in de artikelen 8 en 9 (artikel 10, vierde lid).

Het spiegelbeeld van de samenvoeging is de splitsing van bedrijven. De gevolgen van de splitsing voor de hoogte van het varkensrecht worden geregeld door de artikelen 8 en 9 van het wetsvoorstel.

2.8 Verplaatsing na 9 juli 1997

Zoals in de brief van de regering van 10 juli 1997 is aangegeven zal, om anticipatie-effecten tegen te gaan, de Wet herstructurering varkenshouderij een voorziening treffen, die erin bestaat dat transacties ten aanzien van mestproductierechten waarvan de kennisgeving na 9 juli 1997 bij het Bureau Heffingen is gedaan niet meer kunnen leiden tot een toename van de omvang van het varkensrecht. Deze voorziening is getroffen in artikel 11 van het wetsvoorstel. In dat artikel wordt geregeld dat de transactie van niet-gebonden mestproductierechten voor varkens en kippen waarvan aan het Bureau Heffingen kennis werd gegeven na 9 juli 1997 ten laste komen van het varkensrecht en – in tweede instantie – voor het fokzeugenrecht van de vervreemder. De vervreemder krijgt overeenkomstig de regels van de Wet verplaatsing mestproductie weliswaar mestproductierechten op zijn naam geregistreerd, maar deze zullen in de toekomst niet kunnen worden benut voor het houden van varkens. Overgedragen niet-gebonden mestproductierechten voor varkens en kippen worden wel zonder meer in mindering gebracht op het varkensrecht van de vervreemder, nadat zij uiteraard zijn omgerekend naar varkensseenheden en gecorrigeerd voor het feit dat in het kader van de toepassing van de artikelen 5, 6, 7 of 10, bij de bepaling van de het varkensrecht, onderscheidenlijk fokzeugenrecht, slechts rekening is gehouden met 85% van de betrokken varkensseenheden.

Dat betekent ook dat transacties die tot doel hebben om de ruimte die binnen het mestproductierecht ontstaat door de toekomstige verkleining van de varkensstapel vóór invoering van het stelsel van het varkensrechten aan pluimveehouders te verkopen, op de vervreemder zelf terugslaan. Dit is één van de in de kabinetsbrief van 10 juli 1997 aangekondigde voorzieningen om te voorkomen dat de als gevolg van de maatregelen bij de varkens vervallen productieruimte toekomt aan de kippen (zie ook paragraaf 6 van dit hoofdstuk).

2.9 Grondtransacties

Het kan zijn dat na 1996 en vóór de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel met betrekking tot de tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond mutaties hebben plaatsgevonden, die volgens de regels van artikel 14 van de Meststoffenwet hebben geleid tot een verkleining van het aantal varkens dat potentieel op een bedrijf kan worden gehouden. Ook kan het zijn dat door de globaliteit van de gebruikte rekenmethodes voor een bedrijf een varkensrecht is bepaald op basis waarvan méér varkens kunnen worden gehouden dan op basis van 85% van het op het tijdstip van inwerkingtreding van de wet geldende grondgebonden mestproductierecht en niet-gebonden mestproductierecht voor varkens en kippen hadden kunnen worden gehouden. Met het oog op deze situaties is in artikel 12 van het wetsvoorstel bepaald dat het varkensrecht, onderscheidenlijk het fokzeugenrecht nimmer groter kan zijn dan dit laatstbedoelde maximum. In de formulering van artikel 12 ligt besloten dat het fokzeugenrecht slechts wordt gecorrigeerd voor zover dit groter is dan het genoemde maximum; als alleen het varkensrecht groter is dan dit maximum, dan komt de correctie van het varkensrecht niet ten laste van het fokzeugenrecht.

§ 3 Voorloperbedrijven

Ten algemene geldt dat het op het tijdstip van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel geldende varkensrecht wordt bepaald op 85% van het in 1996 of 1995 gemiddeld op het bedrijf gehouden aantal dieren. Dit uitgangspunt behoeft nuancering waar het gaat om bepaalde welomschreven categorieën van bedrijven die als voorloper op het gebied van milieu of dierenwelzijn kunnen worden beschouwd en voor grondgebonden bedrijven. Bij deze bedrijven bestaat er aanleiding om het varkensrecht te verhogen ten opzichte van het basis-varkensrecht zoals dat in beginsel voor alle bedrijven wordt bepaald, omdat deze bedrijven voor een deel al aan de milieu- en welzijnsdoelstellingen voldoen en minder dan andere bedrijven bijdragen aan de in hoofdstuk 1 van deze toelichting geschetste problematiek. Het gaat daarbij om volledig grondgebonden bedrijven, biologische varkenshouderijen, bedrijven met een groen-labelstal, scharrelvarkenshouderijen en bedrijven met groepshuisvesting voor zeugen. Van de eerste categorie bedrijven kan worden gezegd dat zij niet of nauwelijks bijdragen aan het landelijke mestoverschot. De tweede categorie bedrijven lopen voorop zowel op het vlak van milieu als op het vlak van dierenwelzijn. De derde categorie bedrijven lopen voorop op het vlak van milieu wat betreft de terugdringing van ammoniakemissie uit de stallen. De vierde en de vijfde categorieën van bedrijven lopen voorop op het vlak van dierenwelzijn. De verhoging van het varkensrecht voor deze categorieën van bedrijven wordt geregeld in artikel 21, eerste lid, van het wetsvoorstel.

Een dergelijke verhoging spreekt de regering meer aan dan een gedifferentieerde benadering al naar gelang een bedrijf in een concentratiegebied of een niet-concentratiegebied is gelegen. De ligging in een niet-concentratiegebied zegt immers nog niet een bedrijf niet zou bijdragen aan het landelijke mestoverschot; in de niet-concentratiegebieden zijn vele bedrijven met een mestoverschot gelegen, waarvan sommige erg omvangrijk en intensief zijn. Voorts kunnen ook varkenshouderijen buiten de concentratiegebieden door de aan hun bedrijf toe te rekenen ammoniakdepositie schade veroorzaken aan nabij gelegen natuurwaarden, onderscheidenlijk de achtergronddepositie in andere gebieden verhogen. Evenmin kan worden gezegd dat dergelijke bedrijven voldoen aan de in de toekomst daaraan te stellen eisen op het vlak van dierenwelzijn. Omgekeerd kan het zo zijn dat in de concentratiegebieden bedrijven zijn gelegen die uit een oogpunt van milieu en dierenwelzijn veel minder dan gemiddeld bijdragen aan de algehele problematiek van de varkenssector.

De verhoging van het varkensrecht als voorzien in artikel 21, eerste lid, van het wetsvoorstel wordt direct verdisconteerd in de hoogte van het varkensrecht en van het fokzeugenrecht op het tijdstip van inwerkingtreding van de wet. Indien alle fokzeugen in groepen worden gehouden, dan wel indien ten aanzien van het gehele bedrijf geldt dat dit kan worden aangemerkt als een scharrelvarkenshouderij, of indien alle varkens van het bedrijf worden gehouden in een groen-labelstal, is de verhoging van het varkensrecht ten opzichte van het basis-varkensrecht 7,5% van het gemiddelde aantal varkens in 1996 of 1995 – gecorrigeerd voor tussentijdse transacties met mestproductierechten – op grond waarvan het basis-varkensrecht, onderscheidenlijk fokzeugenrecht, is bepaald. Zowel voor de huisvesting van fokzeugen in groepen als voor de huisvesting van varkens in groen-labelstallen is voorzien in een proportionele toepassing van de verhoging, indien niet ten aanzien van alle fokzeugen of varkens aan deze voorwaarde is voldaan. Indien aan twee of meer van de voorwaarden – volledig – is voldaan, indien het bedrijf uitsluitend produceert op basis van grondgebonden mestproductierechten, of indien

sprake is van een biologische varkenshouderij, dan geldt een verhoging met 15% van het aantal varkens op basis waarvan het varkensrecht wordt bepaald. Deze laatste categorieën van bedrijven kunnen derhalve, onverminderd de gevolgen van tussentijdse transacties, feitelijk hetzelfde aantal varkens houden als in 1996 of 1995. Is een bedrijf als scharrelvarkenshouderij geregistreerd, dan wordt niet nog eens afzonderlijk de verhoging met 7,5% procent toegepast voor de in groepen gehouden fokzeugen; dergelijke groepshuisvesting is al een voorwaarde om als scharrelvarkenshouderij te worden aangemerkt.

Wil een bedrijf voor een verhoging van het varkensrecht in aanmerking komen, dan moet het in ieder geval gedurende de periode van 10 juli 1997 – zijnde de datum van verzending van de kabinetsbrief inzake de herstructurering aan de Tweede Kamer – tot het tijdstip van inwerkingtreding van de wet aan een of meer van de voorwaarden hebben voldaan. De verhoging van basis-varkensrecht voor bepaalde categorieën van bedrijven laat onverlet dat ook voor deze bedrijven in het jaar 2000 een verlaging met 10% plaatsvindt, als voorzien in artikel 27 van het wetsvoorstel. De regering is van oordeel dat het beslag van deze sector op milieu en ruimte maken dat van elk bedrijf met varkens dan een bijdrage aan de oplossing van de problematiek in de varkenshouderij moet worden verlangd. De grootte van de bijdrage zal afhankelijk zijn van de opbrengst van een eventueel in de tussenliggende periode in te zetten opkoop-regeling voor varkensrechten of varkensbedrijven.

De verhoging van het varkensrecht voor grondgebonden bedrijven zal rechtstreeks en zonder melding uit de wet zelf voortvloeien. Bepalend is dat bij het Bureau Heffingen gedurende de periode van 10 juli 1997 tot het tijdstip van inwerkingtreding van de wet geen niet-gebonden mestproductierecht op naam van het desbetreffende bedrijf geregistreerd heeft gestaan. Bij de overige categorieën van uitzonderingen geldt dat deze alleen van toepassing zijn als het bedrijf daartoe is aangemeld bij het Bureau Heffingen, wat overigens onverlet laat dat – als de melding juist en tijdig is gedaan – ook hier de verhoging van het varkensrecht rechtstreeks uit de wet zelf voortvloeit. (artikel 21, derde lid). Deze melding is mede noodzakelijk met het oog op de overlegging ter administratieve controle van nadere gegevens ter zake van het bedrijf en met het oog van eventuele bedrijfscontroles ter plekke, in het kader van het toezicht. Dergelijke controles zullen met name noodzakelijk zijn voor de circa 200 bedrijven met groepshuisvesting voor zeugen, omdat daarvoor niet kan worden aangesloten bij een bestaand certificeringssysteem. Dat laatste is wel het geval bij de circa 80 scharrelvarkensbedrijven en de circa 35 biologische varkenshouderijen in Nederland. Ook voor de circa 1300 groenlabelstallen zullen mogelijk aanvullende controles noodzakelijk zijn, zeker als de verhoging slechts op een deel van de varkens van het bedrijf betrekking heeft.

Overigens kunnen indien nodig bij ministeriële regeling nog nadere voorwaarden worden gesteld aan de toepasselijkheid van de verschillende uitzonderingen (artikel 21, vijfde lid).

Wat in deze paragraaf is gesteld ten aanzien van de verhoging van het varkensrecht ten opzichte van het basis-varkensrecht geldt op overeenkomstige wijze voor het fokzeugenrecht.

§ 4 Ambtshalve vaststelling

Zoals is aangegeven in paragraaf 1 van hoofdstuk 2 van deze toelichting, kan de hoogte van het varkensrecht voor elk individueel bedrijf – uitgaande van de door het bedrijf zelf gedane opgave op de aangifte

overschotheffing, onderscheidenlijk het afsluitformulier 1996 of de vrijstellingsverklaring – rechtstreeks uit het bepaalde in de wet worden afgeleid. Ter zake wordt geen individuele, voor bezwaar en beroep vatbare beslissing genomen. Dat geldt ook voor de gevallen waarin sprake is van een afwijking van de in artikel 5 van het wetsvoorstel neergelegde hoofdregel. Daaraan doet niet af dat, in de situaties geregeld in de artikelen 6 tot en met 10 en in artikel 21, de hoogte van het recht mede afhankelijk kan zijn van een door de belanghebbende gedane melding bij het Bureau Heffingen. De betreffende melding leidt niet tot een nadere beoordeling door het Bureau Heffingen, uitmondend in enig individueel besluit met rechtsgevolg. Het Bureau Heffingen is lijdelijk en registreert slechts de melding. Het Bureau Heffingen zal na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel wel de bedrijven informeren omtrent het bij het Bureau Heffingen geregistreerde varkensrecht. Daaraan is evenwel geen enkel rechtsgevolg verbonden.

Ten aanzien van de varkensrechten geldt hiermee dezelfde lijn als in de mestwetgeving ten aanzien van de hoogte van het mestproductierecht geldt; een lijn die is bevestigd door het College van Beroep voor het bedrijfsleven in zijn uitspraak van 21 september 1990, nr. 89/0340/60/178, en door de president van het College van Beroep voor het bedrijfsleven in zijn uitspraak van 22 juni 1995, nrs. 95/1074/060/178 en 95/0173/060/178. Daarmee wordt een onnodige belasting van het bestuurlijke apparaat en van de rechterlijke macht, die ook de werking van het stelsel zou kunnen frustreren, voorkomen. Verwacht wordt dat er over de hoogte van het varkensrecht ook minder discussie mogelijk is, nu in het kader van het varkensrecht de opgave van de varkenshouder zèlf te allen tijde bepalend is, waar de opgave destijds in het kader van de mestwetgeving slechts bepalend was voor zover deze in overeenstemming was met het werkelijk op de toepasselijk teldatum aanwezige aantal dieren. Er vindt in het kader van het stelsel van varkensrechten uitsluitend een bijstelling plaats indien het op de aangifte overschotheffing 1996 opgegeven aantal varkens groter is dan het aantal dat, gegeven het bij het Bureau Heffingen geregistreerde grondgebonden mestproductierecht en het niet-gebonden mestproductierecht voor varkens en kippen, ten hoogste op het bedrijf kan worden gehouden. Ook dat vergt evenwel geen feitelijke beoordeling: het recht als geregistreerd bij het Bureau Heffingen is bepalend. Bij invoering van de Wet verplaatsing mestproductie in 1994 is iedere veehouder op de hoogte gesteld van de ten aanzien van zijn bedrijf bij het Bureau Heffingen geregistreerde rechten, en na die datum van de consequenties van bedrijfsmutaties voor de hoogte van de geregistreerde rechten.

Het is evenwel niet uit te sluiten dat, in een enkel geval, bijvoorbeeld bij de categorie bedrijven waarop fokzeugen in groepshuisvesting worden gehouden of varkens in groen-labelstallen worden gehuisvest en waarvoor derhalve een verhoging van varkensrecht aan de orde kan zijn, discussies over de hoogte van het varkensrecht of het fokzeugenrecht de strafrechtelijke procedures in geval van overschrijding van het varkensrecht te zeer zouden kunnen gaan belasten. Voor dergelijke situaties voorziet artikel 22 in de mogelijkheid dat de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij ten aanzien van het desbetreffende bedrijf bij individuele beslissing vaststelt wat naar zijn oordeel uit het bepaalde in de wet, onderscheidenlijk de algemene maatregel van bestuur volgt voor de hoogte van het op dat tijdstip geldende varkens- en fokzeugenrecht. Deze vaststelling is vervolgens toetsbaar door het College van Beroep voor het bedrijfsleven (artikel 29). Het aldus vastgestelde varkensrecht geldt dan als referentie in het kader van de toepassing van artikel 13 van het wetsvoorstel voor de vaststelling of teveel varkens of fokzeugen worden gehouden. De mogelijkheid van ambtshalve vaststelling is afhankelijk gemaakt van een voorziening bij ministeriële regeling.

§ 5 Overgang van het varkensrecht of een gedeelte daarvan

5.1 Algemeen

Overeenkomstig het beleidsvoornemen, neergelegd in de brief aan de kamer van 10 juli 1997, zijn in hoofdstuk III van het wetsvoorstel regels opgenomen over de overgang van varkensrechten. De overgang kan plaatsvinden onder welke titel dan ook; in het kader van het onderhavige wetsvoorstel wordt aan een overgang evenwel uitsluitend rechtsgevolg verbonden, te weten wijziging van de omvang van het varkensrecht van de betrokken bedrijven, na registratie van de door de betrokken partijen gedane kennisgeving van overgang door het Bureau Heffingen (artikel 16, derde lid). De rechten zijn derhalve verhandelbaar, met dien verstande dat zij uitsluitend kunnen overgaan van het ene naar het andere landbouwbedrijf. Een persoon of rechtspersoon die geen landbouwbedrijf voert, bijvoorbeeld een makelaar of hypotheekhouder, kan geen varkensrecht of fokzeugenrecht op zijn naam krijgen geregistreerd.

De mogelijkheid van overgang van rechten is van groot belang, zeker nu daaraan ook de voorwaarde is verbonden om versneld aan de strengste welzijnseisen te voldoen. Zonder verhandelbaarheid van de varkensrechten zou elke uitbreiding, verplaatsing of nieuwvestiging van bedrijven onmogelijk zijn. Tot slot maakt de verhandelbaarheid van de varkensrechten het voor bedrijven die stoppen mogelijk hun rechten te gelde te maken.

Afgezien is van de inzet, naar analogie van de Wet verplaatsing mestproductie, van een korting van de overgedragen rechten. Het onderhavige wetsvoorstel leidt immers al rechtstreeks tot de – in verband met onder meer de mestproblematiek en de EG-nitraatrichtlijn – noodzakelijke verkleining van de omvang van de varkensstapel in Nederland. Een korting bij overgang van rechten naar een ander bedrijf zou een ongewenste drempel voor samenvoeging van locaties met het oog op de vorming van gesloten bedrijven kunnen betekenen.

Aan de overgang van het varkensrecht wordt een aantal voorwaarden verbonden waarop door het Bureau Heffingen wordt getoetst voorafgaand aan de registratie (artikel 17, eerste lid). Voor zichzelf spreken de voorwaarden dat de vervreemder daadwerkelijk moet beschikken over het door hem over te dragen recht en dat de kennisgeving van overgang aan de daaraan te stellen eisen voldoet. Van belang zijn vooral de ruimtelijke eisen voor overgang van het varkensrecht, die mede moeten waarborgen dat schone gebieden schoon moeten blijven. In artikel 15 van het wetsvoorstel is vastgelegd dat verhandeling van de varkensrechten enkel is toegestaan binnen de concentratiegebieden, zoals deze thans zijn omschreven in de Wet verplaatsing mestproductie, en binnen het gebied bestaande uit het overige deel van Nederland. Niet is toegestaan te verplaatsen tussen deze gebieden onderling. Een aanscherping ten opzichte van de Wet verplaatsing mestproductie is gelegen in het feit dat verplaatsing vanuit concentratiegebieden naar het overige deel van Nederland nu ook is afgesloten. Deze aanscherping is doorgevoerd vanuit het principe dat schone gebieden schoon moeten blijven, welk principe is vastgelegd in de vierde Nota Ruimtelijke Ordening extra. Daar waar thans sprake is van nieuwvestiging van intensieve varkenshouderijen in het niet-concentratiegebied stuit dit soms op grote maatschappelijke en bestuurlijke weerstand. De ruimtelijke voorwaarden bij de verhandeling van varkensrechten vormen een instrument om een drempel tegen deze ontwikkeling op te werpen, naast de reguliere ruimtelijke ordeningsinstrumenten.

Zoals in hoofdstuk 1 van deze toelichting reeds werd aangegeven, zal in dit verband een uitzondering gelden voor de overgang van varkensrechten uit de concentratiegebieden naar bestaande of nieuw te vestigen grondgebonden bedrijven in de niet-concentratiegebieden. Deze uitzondering is neergelegd in artikel 15, derde lid, van het wetsvoorstel. De uitzondering is opgenomen om in de concentratiegebieden enige ruimte te scheppen voor herinrichting en zij geldt onder voorwaarden die de uitzondering vanuit milieu-oogpunt verantwoord maken. De overgang van varkensrechten uit de concentratiegebieden zal in dit verband worden beperkt tot een maximum van 15 varkenseenheden per hectare van de tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond, rekening houdend met de reeds op het bedrijf rustende varkensrechten; als eis zal daarbij tevens worden gesteld dat op het desbetreffende bedrijf evenmin niet-gebonden mestproductierechten rusten, op basis waarvan immers sprake zou kunnen zijn van een mestoverschotproductie door andere diersoorten dan varkens. De 15 varkenseenheden per hectare komen neer op een mestproductie per hectare van 80 kilogram fosfaat – zijnde de in 2002 voor extensieve bedrijven ingevolge de Meststoffenwet geldende aanvoernorm – als wordt gerekend met de gemiddelde excretiewaarden die thans in werkelijkheid worden gerealiseerd. De stikstofproductie van 15 varkenseenheden komt ongeveer overeen met 170 kilogram per hectare, zijnde de eindnorm van de nitraatrichtlijn. De uit de concentratiegebieden verworven rechten zullen niet-verhandelbaar worden, om ontduikingsconstructies via «stromannen» te voorkomen, tenzij het verwervende bedrijf aan dezelfde voorwaarden op het punt van grondgebondenheid voldoet als die welke golden ten aanzien van het bedrijf waarvan de betreffende rechten afkomstig zijn.

Zoals in hoofdstuk 1 van deze toelichting al is aangegeven, zal ten aanzien van het ruimtelijke spoor ook nadere sturing op rijksniveau plaatsvinden door middel van een structuurschema voor de varkenshouderij, dat zal worden vormgegeven door middel van een partiële herziening van het Structuurschema Groene Ruimte. Voorts is daar ingegaan op de herinrichting van – delen van de – de concentratiegebieden op basis van een afzonderlijke Reconstructiewet.

Als bij de toetsing vooraf ingevolge artikel 17, eerste lid, van het wetsvoorstel blijkt dat de voorwaarden voor overgang van het varkensrecht niet zijn vervuld, dan blijft registratie van de kennisgeving van overgang uit en heeft de transactie tussen partijen geen gevolg voor deze wet. De beslissing om niet te registreren is voor bezwaar en beroep vatbaar. Vindt wèl registratie plaats, dan wordt het varkensrecht van het bedrijf waarnaar het recht, of gedeelte daarvan, overgaat vergroot met het aantal varkenseenheden waarop de kennisgeving betrekking heeft; het varkensrecht van de vervreemder wordt verkleind met een gelijk aantal varkenseenheden. Deze consequenties vloeien rechtstreeks uit artikel 16, derde lid, van het wetsvoorstel voort.

Voor zover het de bedoeling is dat specifiek het fokzeugenrecht binnen het varkensrecht naar het andere bedrijf overgaat, zullen de partijen dat expliciet in de kennisgeving van overgang moeten aangeven (artikel 16, derde lid, tweede volzin).

De toetsing vooraf door het Bureau Heffingen is een administratieve toetsing op basis van de op dat tijdstip bekende gegevens. Dat aan de ruimtelijke voorwaarden van artikel 15 is voldaan zal door de partijen tegenover het Bureau Heffingen aannemelijk moeten zijn gemaakt. Op dat punt zullen evenwel ook achteraf bedrijfscontroles door de Algemene Inspectiedienst noodzakelijk zijn, om vast te stellen of, gelet op het bepalende criterium, namelijk in welk gebied de huisvesting waarin de

varkens worden of zullen worden gehouden hoofdzakelijk is gelegen, inderdaad sprake is van een overgang van het varkensrecht binnen één-en-hetzelfde gebied. Blijkt achteraf niet aan de voorwaarden voor registratie van de overgang van het varkensrecht te zijn voldaan, dan wordt de registratie door het Bureau Heffingen doorgehaald. Deze doorhaling vormt een voor bezwaar en beroep vatbare beslissing. In de wet wordt als rechtsgevolg aan de doorhaling gekoppeld het volledig terugdraaien van de gevolgen van de transactie. Bij de vervreemder worden de varkenseenheden waarop de kennisgeving betrekking had weer aan zijn varkensrecht of fokzeugenrecht toegevoegd, voor zover dit aantal varkenseenheden uiteraard niet groter was dan het bedrijf destijds kon vervreemden gelet op de omvang van zijn varkensrecht. Als het bedrijf van de vervreemder inmiddels opgehouden is als zodanig te bestaan, vervallen de varkensrechten. Het varkensrecht van de verwerfer van de rechten wordt met terugwerkende kracht tot het tijdstip van registratie verkleind met het desbetreffende aantal varkenseenheden (artikel 17, tweede lid). Zijn de rechten inmiddels naar een derde doorverkocht, dan kan het zo zijn dat de vervreemder achteraf over onvoldoende varkenseenheden bleek te beschikken om over te dragen. Aangezien dan niet voldaan blijkt te zijn aan één van de voorwaarden voor registratie, wordt ook die registratie door het Bureau Heffingen doorgehaald en doen de hiervóór aangegeven consequenties zich ten aanzien van de derde-verkrijger voor. Gelet op deze zware consequenties, heeft de verwerfer er belang bij zeer zorgvuldig na te gaan of degene van wie hij rechten verwerft aan alle wettelijke vereisten voldoet. Eventuele schade zal hij via de civielrechtelijke weg op zijn contractpartner moeten verhalen. De overheid staat buiten deze relatie. De hier aangegeven consequenties zijn overigens niet anders dan de consequenties die gelden op grond van de Wet verplaatsing mestproductie ingeval achteraf niet aan de voorwaarden voor overgang van het niet-gebonden mestproductierecht blijkt te zijn voldaan.

5.2 Eisen bedrijf van de toekomst

In de brief aan de kamer inzake de herstructurering van de varkenshouderij is aangegeven dat het verhandelen van varkensrechten alleen zal worden toegestaan aan bedrijven die met name voldoen aan de welzijns-eisen voor de toekomst. Bedrijven die varkensrechten willen verwerven dienen direct te voldoen aan deze eisen. Voor deze bedrijven gelden niet de overgangstermijnen als opgenomen in het op de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren gebaseerde Varkensbesluit. De bedrijven die varkensrechten verwerven zullen ingevolge het ontwerp-besluit tot wijziging van het Varkensbesluit bijvoorbeeld onmiddellijk moeten overgaan tot groepshuisvesting van zeugen, waarbij een zeug gemiddeld een vloeroppervlak van 2,25 vierkante meter ter beschikking moet hebben. Voor vleesvarkens zal het vloeroppervlak per dier gemiddeld met 1/3 moeten worden vergroot en bovendien moeten deze dieren in stabiele groepen worden gehouden. Ook geldt voor deze bedrijven direct het verbod om varkens op volledig roostervloeren te houden en om zeugen aan te binden.

Bij de vormgeving van het onderhavige wetsvoorstel is ervoor gekozen het voldoen aan de eisen voor bedrijven van de toekomst niet als een voorwaarde voor registratie van de kennisgeving van overgang van het varkensrecht te formuleren. Dit om twee redenen. Ten eerste is een administratieve toetsing door het Bureau Heffingen met betrekking tot dit aspect onvoldoende effectief. Ten tweede zou een dergelijke koppeling leiden tot een interferentie en cumulatie van het sanctieregime van het onderhavige wetsvoorstel met het eigenstandige sanctieregime van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren. Onduidelijkheid zou ook kunnen

bestaan over de vraag welke specifieke eisen op grond van het onderhavige wetsvoorstel zijn komen te gelden en welke eisen reeds op grond van het Varkensbesluit van toepassing zijn. Bij een bedrijf met verschillende stallen zou dat per stal kunnen verschillen. Daarom is gekozen voor een regeling in de sectorale wetgeving. In de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren wordt een nieuw artikel 96a opgenomen (artikel 32, onderdeel L, van het wetsvoorstel), dat bepaalt dat het overgangsrecht op het vlak van dierenwelzijn in de algemene maatregel van bestuur waarin welzijnsregels voor varkens worden gesteld (het Varkensbesluit), buiten toepassing kan worden verklaard ten aanzien van een bedrijf waarnaar een varkensrecht, of gedeelte daarvan is overgegaan, en wel vanaf het tijdstip van registratie van de kennisgeving van overgang door het Bureau Heffingen. Aan deze mogelijkheid zal in de desbetreffende algemene maatregelen van bestuur daadwerkelijk invulling worden gegeven. De buiten toepassingverklaring van de overgangstermijnen zal gelden voor alle locaties van het bedrijf – volgens de definitie in artikel 1 van het wetsvoorstel – die voor de varkenshouderij in gebruik zijn. Door de Algemene Inspectiedienst zal door middel van bedrijfscontroles worden vastgesteld of de desbetreffende bedrijven daadwerkelijk de juiste aanpassingen hebben ondergaan om te voldoen aan de strengste welzijnseisen.

Het nieuwe artikel 96a van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren zal ook een basis geven voor het in de toekomst in voorkomend geval buiten toepassing verklaren van overgangstermijnen voor op grond van artikel 3 van die wet te stellen eisen met betrekking tot de diergezondheid.

Het ligt in de rede om in de toekomst ook op het vlak van milieu direct al strengere eisen te stellen aan bedrijven waarnaar varkensrechten overgaan. Daarbij moet met name worden gedacht aan de huisvestings-eisen die in de toekomst zullen worden gesteld ter beperking van de ammoniakemissie uit de stal en aan normen inzake de toelaatbare stankhinder. In de betreffende sectorale wetgeving zal daartoe een vergelijkbare bepaling als in de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren moeten worden opgenomen. Overigens is het in belang van de bedrijven die thans hun stallen aanpassen met het oog op de welzijnseisen om daarbij vast rekening te houden met dergelijke toekomstige eisen, met name op het vlak van de ammoniakemissie, om zo te voorkomen dat in de nabije toekomst opnieuw in stalaanpassingen moet worden geïnvesteerd. Met het oog daarop zal op korte termijn bekendheid worden gegeven aan de emissiebeperkingen zoals deze naar alle waarschijnlijkheid zullen gaan gelden op grond van de – binnen afzienbare termijn te wijzigen – Interimwet ammoniak en veehouderij.

Er is thans overigens reeds een groep voorlopers die heeft geïnvesteerd in staltypen die een verdergaande reductie van de ammoniakemissie opleveren dan de huidige en toekomstige wettelijke regels vereisen: de bedrijven met groen-labelstallen. Het zou moeilijk te rechtvaardigen zijn als deze bedrijven bij de aankoop van varkensrechten gedwongen zouden worden onmiddellijk nieuwe investeringen te plegen om de stallen aan te passen aan de aangescherpte welzijnseisen. In het Varkensbesluit zal voor dit type stallen een uitzondering worden opgenomen op de regel dat bij aankoop van varkensrechten de regels van overgangsrecht niet langer gelden. Het gaat alleen om op 10 juli 1997 reeds bestaande stallen. Deze bedrijven konden bij hun investeringen nog geen rekening houden met de aangescherpte welzijnseisen.

5.3 Reikwijdte

Hoofdstuk III van het wetsvoorstel ziet niet alleen op de overgang van

rechten naar een reeds bestaand bedrijf, maar ook op de overgang van rechten naar een nieuw te vestigen bedrijf, naar door splitsing van een bestaand bedrijf ontstane nieuwe bedrijven en naar een door samenvoeging ontstaan bedrijf. Dat volgt uit artikel 14 en de begripsbepaling van «bedrijf» in artikel 1 van het wetsvoorstel. Deze bepalingen laten onverlet dat de uitbreiding en nieuwvestiging alleen kan als de noodzakelijke vergunningen zijn verleend, meer bepaald een milieuvergunning en een bouwvergunning.

In artikel 18 is daarnaast voorzien in regels voor de overgang van het varkensrecht en het fokzeugenrecht ingeval van overdracht van een geheel bedrijf dat als zodanig ter plekke wordt voortgezet. Na overdracht van het bedrijf kan eerst aanspraak op het daarop rustende varkensrecht worden gemaakt als het is overgegaan door registratie van de kennisgeving van overgang van het varkensrecht door het Bureau Heffingen. Gelet op de aard van de transactie gaat het hier altijd om de overgang van het gehele recht. De hier getroffen voorziening is met name van belang in verband met het feit dat daarmee een aangrijpingspunt voor de sectorale wetgeving wordt geboden om ook op deze bedrijven – vanaf het tijdstip van registratie – de strengste welzijnseisen van toepassing te laten worden. Zonder een dergelijke voorziening bestaat het risico dat bedrijven die willen vergroten hun toevlucht zoeken in de overname van bestaande bedrijven die als afzonderlijke eenheid ter plekke worden voortgezet. Dat zou fnuikend zijn voor de gewenste snelle modernisering van de varkenshouderij. Bovendien staat een dergelijke ontwikkeling haaks op het streven zoveel mogelijk te komen tot gesloten bedrijven, en het transport van dieren tussen verschillende locaties – wat vanuit het oogpunt van de verspreiding van besmettelijke dierziekten een groot risico met zich brengt – zoveel mogelijk te beperken.

Als niet binnen drie maanden na overdracht van het bedrijf een kennisgeving van overgang bij het Bureau Heffingen is gedaan, vervalt het op het bedrijf rustende varkensrecht van rechtswege (artikel 18, tweede lid). Artikel 18 is ingevolge het derde lid van dat artikel niet van toepassing bij een overgang van het bedrijf onder algemene titel, namelijk krachtens erfrecht of huwelijksvermogensrecht.

5.4 Karakter varkensrecht; blokkaderecht

Het feit dat het varkensrecht los van het bedrijf verhandelbaar is, zij het dat het uitsluitend van bedrijf naar bedrijf kan gaan, en dat het varkensrecht in het economische verkeer een bepaalde waarde zal worden toegekend, betekent dat het recht naar alle waarschijnlijkheid zal moeten worden aangemerkt als een vermogensrecht.

Evenals bij het huidige systeem van mestproductierechten is uitdrukkelijk bepaald dat op het varkensrecht geen pandrecht kan worden gevestigd (artikel 19, eerste lid). Een dergelijk recht verhoudt zich slecht met de wijze waarop het varkensrecht overgaat, waarbij de civielrechtelijke titel niet van belang is maar uitsluitend de registratie door het Bureau Heffingen. Het Bureau Heffingen staat volledig buiten de civielrechtelijke verbintenissen die de partijen jegens elkaar of jegens derden, bijvoorbeeld een pandhouder, zijn aangegaan en het heeft op dat punt dan ook een volstrekt lijdelijke rol. Het zou gelet op deze invulling van de wijze van overgang van het varkensrecht en gelet op het bedrijfsgebonden karakter van dat recht ook moeilijk zijn om invulling aan het recht van parate executie te geven. Een en ander zou een afzonderlijke wettelijke regeling behoeven die de uitvoerbaarheid van het systeem niet ten goede komt. Daarvoor is dan ook niet gekozen.

Om tegemoet te komen aan de gerechtvaardigde belangen van met name hypotheekhouders – die door de overdracht van het varkensrecht immers zouden kunnen worden geconfronteerd met een sterk verminderde onderpandwaarde van het bedrijf – is naar analogie van de Wet verplaatsing mestproductie een voorziening getroffen die de vorm heeft van een tijdelijk blokkaderecht (artikel 19, tweede en derde lid). Het blokkaderecht betekent dat het Bureau Heffingen bij vooraf door de derde-belanghebbende aan te geven bedrijven gedurende een bepaalde periode de registratie van de kennisgeving van overgang van het varkensrecht opschort, zodat de hypotheekhouder, indien deze dat wenst, in de gelegenheid wordt gesteld om de betrokken varkenshouder van de voorgenomen overdracht af te doen zien, zo nodig via een civielrechtelijke procedure. De regering staat een overeenkomstige invulling van de blokkaderegeling voor ogen als die welke is neergelegd in de Regeling blokkade verplaatsing mestproductie.

5.5 Leges

Artikel 20 van het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid om leges te vragen voor het in behandeling nemen van een kennisgeving van overgang van het varkensrecht of van een aanmelding van een bedrijf door een derde-belanghebbende in het kader van de blokkaderegeling. Aan deze mogelijkheid zal daadwerkelijk invulling worden gegeven. De leges zullen worden geheven ter dekking van de met de behandeling van de kennisgeving, onderscheidenlijk aanmelding samenhangende uitvoeringslasten van het Bureau Heffingen. Dat geldt tevens voor het in behandeling nemen van de aanmelding van bedrijven met het oog op het blokkaderecht. Ook in de blokkaderegeling van de Wet verplaatsing mestproductie was op dit punt overigens reeds invulling aan het profijtbeginsel gegeven.

5.6 Fiscale aspecten

Het varkensrecht is een vermogensbestanddeel dat – in deze vorm – nog niet bestond. Voor de varkens komt dit recht in de plaats van het niet-gebonden mestproductierecht voor varkens en kippen. Het varkensrecht is verhandelbaar, zij het dat het uitsluitend van het ene naar het andere landbouwbedrijf kan overgaan. Vanuit fiscaal oogpunt vormen de varkensrechten, evenals de melkquota in het kader van de superheffing en de niet-gebonden mestproductierechten van de mestwetgeving, een zelfstandig bedrijfsmiddel. Voor de fiscale behandeling van de varkensrechten kan dan ook grotendeels worden aangesloten bij de behandeling van onder meer het melkquotum en de niet-gebonden mestproductierechten.

Voor de inkomstenbelasting houdt dit het volgende in. Indien de stille reserve die is begrepen in het varkensrecht wordt gerealiseerd bij gehele of gedeeltelijke staking van het bedrijf, kan deze worden belast naar het bijzondere – proportionele – tarief van 45%. De Staatssecretaris zal goedkeuren dat ook bij overdracht van het gehele varkensrecht buiten het geval van staking van het bedrijf deze stille reserve zal worden belast naar dit bijzondere tarief.

Bij de overgang van het varkensrecht bij bedrijfsopvolging binnen familieverband, onderscheidenlijk bij inbreng van het bedrijf waarvan het varkensrecht deel uitmaakt in een NV of BV, kan met toepassing van de zogenoemde «doorschuiffaciliteiten» van de artikel 15 en 17, onderscheidenlijk artikel 18, van de Wet op inkomstenbelasting 1964 belastingheffing over de stille reserve worden uitgesteld. De inkomstenbelastingclaim wordt dan doorgeschoven naar de bedrijfsopvolger, onderscheidenlijk omgezet in een vennootschapsbelastingclaim. Een van de voorwaarden

bij zodanige overgang of inbreng is dat alle vermogensbestanddelen van het bedrijf of van een zelfstandig gedeelte daarvan naar de verkrijger binnen familieverband overgaan, onderscheidenlijk in de NV of BV worden ingebracht. De Staatssecretaris van Financiën zal goedkeuren dat ook als geen gebruik wordt gemaakt van de doorschuif Faciliteiten, bij een bedrijfsopvolging binnen familieverband de fiscale claim op het varkensrecht onder voorwaarden kan worden doorgeschoven naar de bedrijfsopvolger.

Ten aanzien van de vermogenbelasting zij opgemerkt dat de ondernemingsvrijstelling, bedoeld in artikel 7, tweede lid, van de Wet op de Vermogensbelasting 1964 in beginsel mede toepassing kan vinden op varkensrechten die deel uitmaken van het ondernemingsvermogen. De Staatssecretaris van Financiën zal goedkeuren dat varkensrechten voor de vermogensbelasting worden gewaardeerd op de boekwaarde die daaraan in het kader van de inkomstenbelasting wordt toegekend.

Voor de heffing van het successie- of schenkingsrecht worden de varkensrechten in aanmerking genomen naar de waarde in het economische verkeer. In het bij koninklijke boodschap van 17 oktober 1997 ingediend voorstel van wet tot wijziging van enkele belastingwetten c.a. 1998 (fiscale structuurversterking; kamerstukken II 1997/98, 25 688) worden onder meer bepalingen voorgesteld op grond waarvan, indien aan de gestelde voorwaarden is voldaan, bij de verkrijging van ondernemingsvermogen kwijtschelding van het recht van successie of van het schenkingsrecht kan worden verleend, voor zover dat kan worden toegerekend aan de waarde van in dat vermogen begrepen quota, vergunningen, concessies en andere dispensaties van publiekrechtelijke aard. Deze kwijtscheldingsregeling zal mede van toepassing zijn op het varkensrecht.

De overdracht van varkensrechten wordt in het kader van de omzetbelasting aangemerkt als een dienst, die in beginsel belast is met het algemene tarief van thans 17,5%. De Staatssecretaris van Financiën zal goedkeuren dat de heffing van omzetbelasting achterwege kan blijven indien de overdracht plaatsvindt door een varkenshouder ten aanzien van wie de landbouwregeling krachtens artikel 27 van de Wet op de omzetbelasting 1968 toepassing vindt. Indien de varkensrechten worden overgedragen tezamen met het bedrijf, of een deel daarvan, wordt in beginsel geen omzetbelasting geheven. Over de verkrijging van een varkensrecht is geen overdrachtsbelasting verschuldigd.

§ 6 Voorzieningen in de mestwetgeving

Bij invoering van het stelsel van varkensrechten dient het stelsel van mestproductierechten van de mestwetgeving geen zelfstandig doel meer voor zover het het dierplafond voor varkens betreft. Ter voorkoming van onnodige lasten bij de varkenshouder en de uitvoerings- en handhavinginstanties, ter voorkoming ook van het ontstaan van plafonds die als gevolg van verschillen tussen beide stelsels divergeren en met name ter voorkoming van het ongewenste effect dat bij uitbreiding van de varkensstapel niet alleen varkensrechten maar ook niet-gebonden varkens- en kippenrechten zouden moeten worden aangekocht, is ervoor gekozen het stelsel van mestproductierechten te dereguleren op het punt van de varkenshouderij. Daartoe voorziet artikel 33 van het onderhavige wetsvoorstel in een wijziging van de Meststoffenwet.

De strekking van de wijziging is tweeledig.

Ten eerste wordt via een toevoeging van een tiende lid aan artikel 14 van de Meststoffenwet (na omnummering bij inwerkingtreding van de wet van

2 mei 1997: artikel 55), bepaald dat met ingang van het tijdstip van inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel de mestproductie afkomstig van varkens niet langer in aanmerking wordt genomen voor de vaststelling of het mestproductierecht van het bedrijf, grondgebonden dan wel niet-gebonden, al dan niet is overschreden (artikel 33, onderdeel B).

Ten tweede wordt de – forfaitair bepaalde – mestproductie die na het tijdstip van inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel door varkens op basis van het dan geldende varkensrecht kan plaatsvinden eenmalig en definitief in mindering gebracht op het niet-gebonden mestproductierecht voor varkens en kippen, zoals dat voor het bedrijf op dat moment bij het Bureau Heffingen staat geregistreerd. Hiertoe wordt na artikel 14 een nieuw artikel opgenomen, dat in verband met de omnummering van de Meststoffenwet bij inwerkingtreding van de wet van 2 mei 1997 het nummer «55a» krijgt (artikel 33, onderdeel C).

Het varkensrecht zal – voor zover dit groter is dan het niet-gebonden mestproductierecht voor varkens en kippen – niet in mindering worden gebracht op het grondgebonden mestproductierecht, dat in de huidige omvang beschikbaar blijft voor de mestproductie afkomstig van alle andere in het kader van de Meststoffenwet aangewezen diersoorten dan varkens. Daarmee wordt binnen dat recht in Nederland extra ruimte gecreëerd voor de productie van andere diersoorten, zij het in beperkte omvang. Een individuele korting van grondgebonden rechten zou te complex zijn en zou het wettelijke systeem voor zowel de varkenshouder als de uitvoerings- en handhavingsinstanties te ondoorzichtig maken; het zou bijvoorbeeld vereisen dat de desbetreffende hectares afzonderlijk worden geïdentificeerd en geregistreerd, om zeker te stellen dat bij verkoop ook de verkrijger van de grond daaraan minder productierechten kan ontlenen.

Zoals is aangekondigd in de brief van 10 juli 1997 inzake de herstructurering van de varkenshouderij, wordt wel een voorziening getroffen om te voorkomen dat binnen het mestproductierecht de productieruimte die met de onderhavige maatregelen bij de varkens is weggehaald in productie wordt genomen door kippen of andere diersoorten. Het wetsvoorstel voorziet derhalve in een vermindering van het niet-gebonden mestproductierecht voor varkens en kippen met: de forfaitair berekende fosfaatproductie overeenkomend met het varkensrecht, achtereenvolgens vermenigvuldigd met 100/85 – voor de productieruimte die is vervallen door het feit dat het varkensrecht wordt bepaald op 85% van het in 1996 gehouden aantal varkens – en vermeerderd met de in 1996 bij varkens bestaande latente productieruimte (artikel 55a, eerste lid). De latente ruimte wordt op zodanige wijze berekend dat de kans dat daarin ook latente ruimte van andere diersoorten begrepen is zo klein mogelijk is (artikel 55a, vierde lid). Uiteraard vindt bij bedrijven die in het geheel niet beschikken over een varkensrecht, met name de gespecialiseerde pluimveebedrijven, geen bijstelling van het mestproductierecht plaats (artikel 55a, tweede lid).

Artikel 55a, vijfde lid, bevat een specifieke regel voor de berekening van de latente ruimte ingeval de varkenshouder 1995 heeft gekozen als referentiejaar voor de bepaling van het varkensrecht, of ingeval noch in 1995 noch in 1996 aangifte van de overschotheffing is gedaan en het varkensrecht wordt bepaald op grond van artikel 7 van het wetsvoorstel.

Na inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel zal het huidige niet-gebonden mestproductierecht voor varkens en kippen, in de omvang die na de hiervoor beschreven correcties rest, feitelijk een niet-gebonden mestproductierecht voor kippen zijn, op basis waarvan – gelet op de

omwisselingsmogelijkheden die artikel 14 (na omnummering: 55) van de Meststoffenwet laat – behalve kippen ook andere diersoorten kunnen worden gehouden. Varkens zijn in dat kader niet meer relevant; deze kunnen dan alleen nog worden gehouden op basis van het varkensrecht.

§ 7 Schadeloosstelling

Bezien is of er een verplichting bestaat tot een schadeloosstelling voor het vervallen van de latente productieruimte binnen het niet-gebonden mestproductierecht. Het niet-gebonden mestproductierecht is verhandelbaar geworden en komt in het economisch verkeer een zekere waarde toe. Daardoor heeft het recht mogelijk het karakter van een vermogensrecht aangenomen. Door het vervallen van de latente ruimte wordt dit vermogensrecht voor een deel teniet gedaan. Artikel 14, eerste lid, van de Grondwet brengt in dit geval geen verplichting tot schadevergoeding met zich. Dat artikellid ziet blijkens zijn geschiedenis immers uitsluitend op onteigening van roerende of onroerende zaken en niet op het (deels) teniet doen van vermogensrechten. Ook artikel 14, derde lid, van de Grondwet brengt geen verplichting tot schadeloosstelling met zich: dat artikellid ziet op het geheel of ten dele tenietdoen van «eigendom» en stelt het recht op schadeloosstelling bovendien afhankelijk van een regeling bij of krachtens de wet. Nu daartoe geen verplichting bestaat, is de regering niet voornemens in een dergelijke schadeloosstellingsregeling te voorzien. Zij meent ook dat overwegingen van redelijkheid en billijkheid in casu geen aanleiding tot een schadeloosstelling geven. Ook al is zulks mogelijk het gevolg geweest van het verhandelbaar maken van mestproductierechten, het is nimmer de bedoeling geweest met de Wet verplaatsing mestproductie als zodanig een vermogensrecht te creëren. Het oogmerk is geweest om bedrijfsontwikkeling mogelijk te maken door het versoepelen van de met de Meststoffenwet geïntroduceerde productiebeperkingen ten aanzien van dierlijke meststoffen: het verbod tot uitbreiding van de productie van dierlijke meststoffen, neergelegd in artikel 14 van die wet, en het verbod tot verplaatsing van de mestproductie, neergelegd in artikel 16 van die wet. De productiebeperkingen, die op zichzelf een belangrijke beperking van het genot van zakelijke en subjectieve rechten betekenden en evenals de maatregel van het schrappen van latente ruimte aangrepen bij een op een bepaald moment op een bedrijf bestaande feitelijke situatie, zijn in het verleden, evenmin als de in artikel 14a van de Meststoffenwet geregelde korting van de mestproductierechten voor varkens en kippen, aanleiding geweest voor een schadeloosstelling. De achterliggende reden is dat het hier niet zo is dat de belangen van het individuele bedrijf worden aangetast in verband met van dat bedrijf op zichzelf losstaande algemene belangen, bijvoorbeeld woningbouw of de aanleg van infrastructuur ten algemene nutte; het gaat hier juist om een beperking van potentiële activiteiten van het bedrijf die zèlf in strijd met het algemeen belang komen, onder meer omdat zij schade veroorzaken aan het milieu, de natuur en het landschap. Gegeven de ernst van de problematiek die wordt veroorzaakt door de varkenshouderij en gegeven het sedert begin jaren '80 door de overheid gevoerde consequente beleid op het vlak van milieu, leidend tot een steeds verdere verenging van het kader waarbinnen de varkenshouderij kan worden uitgeoefend, mochten de varkenshouders er niet op vertrouwen dat een eenmaal toegestane productieruimte ook in de toekomst onbeperkt zou kunnen worden benut. Niet onbelangrijk in dit verband ook is de discussie die al sedert het uitbrengen van de Integrale Notitie mest- en ammoniakbeleid (kamerstukken II 1995/96, 24 445, nrs. 1–24; handelingen II 1995/96, nr. 41, blz. 3246–3257) in het parlement wordt gevoerd over het als zodanig voortbestaan van het systeem van mestproductierechten zelf, en de mogelijkheid om naar een geheel ander systeem van productiebeheersing over te stappen. De regering vindt

derhalve dat er geen reden is voor vergoeding door de Staat van eventuele schade in welke vorm dan ook die voor de varkenshouders uit de maatregelen van het wetsvoorstel voortvloeit.

HOOFDSTUK 3. HEFFINGEN

§ 1 Algemeen

Met de voorgestelde wijziging van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren wordt het thans in die wet geregelde heffingenregime ter bestrijding van de op het Rijk drukkende kosten, verband houdende met de bestrijding van besmettelijke dierziekten, ingrijpend gewijzigd. Het voorstel strekt allereerst tot invoering van de varkensheffing. Deze heffing heeft tot doel op het Rijk drukkende kosten van de bestrijding van alle voor varkens, op grond van artikel 15, eerste lid, van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren aangewezen, besmettelijke ziekten en van de met die bestrijding verband houdende maatregelen ter bescherming van het welzijn van dieren via een heffing vanwege het Rijk door te berekenen aan de individuele varkenshouder. Voorzien is tevens in de mogelijkheid bij algemene maatregel van bestuur te bepalen dat de som van de varkensheffing tevens is bestemd voor de preventieve gezondheidszorg. Wordt van deze mogelijkheid gebruik gemaakt, dan zal het tarief van de heffing worden verhoogd op basis van de geraamde kosten van het Rijk, verband houdende met de preventieve gezondheidszorg en zal de opbrengst van de varkensheffing, voor zover deze verband houdt met de bestrijding van de kosten van de politionele dierziektenbestrijding, gescheiden worden beheerd van de opbrengst ten behoeve van de preventieve diergezondheidszorg.

De varkensheffing zal jaarlijks per bedrijf worden geheven ter zake van het houden van varkens. Het tarief van de heffing zal afhankelijk zijn van de mate waarin het desbetreffende bedrijf een risico vormt voor de verspreiding van voor varkens besmettelijke ziekten.

Naast de invoering van de varkensheffing ligt aan de voorgestelde wijziging van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren ten grondslag de wens tot invoering van een mogelijkheid bij algemene maatregel van bestuur terzake van het houden van andere dieren dan varkens een met de varkensheffing vergelijkbare heffing in te voeren. Ook ten aanzien van deze heffingen is overigens, op vergelijkbare wijze als bij de varkensheffing, voorzien in de mogelijkheid de opbrengst tevens te bestemmen ten behoeve van de preventieve gezondheidszorg.

§ 2 De keuze voor heffingen

Reeds in 1974 zijn tussen de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en het Landbouwschap voor een proefperiode van drie jaren afspraken gemaakt omtrent de financiering van enerzijds de Stichting Gezondheidszorg voor dieren en anderzijds van de kosten verbonden aan de overname van vee en pluimvee dat lijdt aan een besmettelijke dierziekte of daarvan verdacht wordt en de, ter voorkoming van de verspreiding van een dergelijke ziekte, verrichte noodontingen (zogenaamde politionele maatregelen). De bedoeling hiervan was enerzijds het bevorderen van een verdergaande samenwerking met het georganiseerde bedrijfsleven, anderzijds dit bedrijfsleven medeverantwoordelijkheid te doen dragen voor de bestrijding van vee- en pluimveeziekten. Zowel wat betreft de activiteiten van de stichting als wat betreft de politionele maatregelen werd overeengekomen dat het Rijk en het Landbouwschap in principe ieder voor de helft zouden bijdragen in de

kosten daarvan. Ook werd afgesproken dat, indien de kosten in de afgesproken periode een bepaald maximum te boven zouden gaan, de meerdere kosten ten laste van het Rijk zouden komen.

De geschetste afspraken bleken positief te werken. Wel achtte het toenmalige Kabinet het noodzakelijk de individuele verantwoordelijkheid van de veehouder sterker te benadrukken (vergelijk kamerstukken 1980/81, 16 447, nr. 3, blz. 2). Dit heeft uiteindelijk geresulteerd in een ambtelijke rapportage met de titel «De toekomst van de diergezondheid. Wie zal het een zorg zijn?» van juli 1993, welke rapportage door de toenmalige Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij bij brief van 15 april 1994 aan de Tweede Kamer werd gezonden (kamerstukken II 1993/94, 22 150, nr. 22). In deze rapportage wordt een integraal beleidskader geschetst voor de toekomstige diergezondheidszorg. Centraal in deze aanpak staat preventie van ziekte en de eigen verantwoordelijkheid van de ondernemer hiervoor.

Naar aanleiding van voornoemde rapportage is in 1994 het regeringsstandpunt inzake de Heroverweging «Subsidies Dierziektenbestrijding» uitgebracht (kamerstukken II 1993/94, 22 150, nr. 22). Het standpunt noemt ten aanzien van de politionele dierziektenbestrijding een tweetal beleidsvarianten om te komen tot een herstructurering van de financiering van de dierziektenbestrijding. De eerste variant gaat uit van handhaving van de overheidsverplichting tot vergoeding van de schade, onder vergroting van de financiële bijdragen van het landbouwbedrijfsleven aan die politionele dierziektenbestrijding. Het andere concept stoelt op de gedachte dat de sector zelf – door middel van verzekering – de schade, voortvloeiend uit de politionele dierziektenbestrijding draagt. Van een overheidsverplichting tot schadevergoeding zou in dat geval geen sprake meer zijn.

De laatste uitbraak van varkenspest heeft de gedachten en aannames die ten grondslag lagen aan het regeringsstandpunt op het punt van de politionele diergezondheidszorg in een ander daglicht geplaatst. Met een uitbraak van een besmettelijke dierziekte met een aard en omvang als de bedoelde varkenspestepidemie werd destijds geen rekening gehouden.

De aldus gewijzigde omstandigheden hebben het kabinet genoopt tot heroverweging van het standpunt uit 1994 ten aanzien van de politionele dierziektenbestrijding en tot herformulering van de relatie Rijk – landbouwbedrijfsleven op dat punt.

Het kabinet is primair van mening dat de schade, verbonden aan de bestrijding van besmettelijke dierziekten, waar mogelijk gedragen dient te worden door het betreffende landbouwbedrijfsleven. De omgang met dieren bergt per definitie het risico in zich van het optreden van besmettelijke dierziekten en is dan ook in beginsel aan te duiden als normaal bedrijfsrisico. In dat verband rust dan ook op de individuele ondernemer de verantwoordelijkheid uit veterinaire oogpunt zo verantwoord mogelijk om te gaan met diens dieren.

Op de nationale overheid, in het bijzonder de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij rust, mede gelet op het EG-recht, de verplichting zorg te dragen voor de bestrijding van bedrijfsoverstijgende (zeer) besmettelijke dierziekten. Teneinde die verantwoordelijkheid ook op adequate wijze mogelijk te maken zal gewaarborgd dienen te zijn dat het uitbreken van een dergelijke ziekte zo snel mogelijk aan de verantwoordelijke autoriteiten wordt gemeld opdat de nodige bestrijdingsactiviteiten in gang gezet kunnen worden. Daarbij kan in de dierlijke sector een sterke betrokkenheid van het bedrijfsleven zelf niet worden gemist. Essentieel is

dat vanuit de sector zelf gesignaleerd en gerapporteerd wordt wanneer sprake is van het optreden van ziekteverschijnselen. Additioneel op de verplichting tot melding daarvan zullen daartoe financiële voorzieningen moeten worden getroffen teneinde de drempel voor ziektemelding zo laag als noodzakelijk te maken.

Het kabinet stelt voorop dat daar waar sprake is van een rijksverantwoordelijkheid op het terrein van de politionele dierziektenbestrijding, het Rijk ook zelf dient te beschikken over de instrumenten en financiële middelen om die verantwoordelijkheid waar te kunnen maken. De laatste varkenspestepidemie heeft wat dat betreft de noodzaak tot een daadkrachtige en snelle sturing door de rijksoverheid nogmaals duidelijk gemaakt. Een en ander leidt ertoe dat de huidige financiering van de politionele dierziektenbestrijding niet langer wenselijk is.

Het kabinet is van mening dat aan de geschetste verantwoordelijkheidsverdeling vormgegeven dient te worden door handhaving van de bestaande overheidsverplichting tot vergoeding van de schade bij het uitbreken van besmettelijke dierziekten en de introductie van een stelsel van rijksheffingen ter financiering van de kosten, verbonden aan de van overheidswege getroffen maatregelen en voorzieningen in het kader van de bestrijding van besmettelijke dierziekten in brede zin. Op het vlak van de dierziektenbestrijding zal worden gestreefd naar het omzetten van het huidige stelsel van financiering – een stelsel waarbij op basis van afspraken tussen het Rijk en het landbouwbedrijfsleven de financiering wordt geregeld – in een stelsel waarbij de lasten van de dierziektenbestrijding in brede zin door middel van rijksheffingen door het betreffende landbouwbedrijfsleven worden gedragen. Hiermee wordt afgezien van het in vorenbedoeld regeringsstandpunt verwoorde voornemen tot afschaffing van de bestaande schadevergoedingsregeling en het streven naar de totstandkoming van een, al dan niet verplicht gesteld, stelsel waarbij de individuele ondernemers langs privaatrechtelijke weg hun schade kunnen verzekeren. Een dergelijk stelsel zou onvoldoende sporen met het hiervoor bedoelde uitgangspunt dat het Rijk zelf dient te beschikken over de instrumenten die noodzakelijk zijn om zijn verantwoordelijkheden ten aanzien van de bestrijding van besmettelijke dierziekten waar te kunnen maken. Bovendien zou een verzekeringsstelsel uiteraard uitsluitend de schade dekken van de verzekeringsnemers, de premiebetalende landbouwondernemers. De kosten van het Rijk die niet bestaan uit het verstrekken van schadevergoedingen zouden daarmee buiten het verzekeringsstelsel vallen en blijvend voor rekening van het Rijk komen. Het kabinet is van oordeel dat ook ten aanzien van die kosten in beginsel het risico bij de ondernemer behoort te liggen.

Teneinde enerzijds de verantwoordelijkheden van de individuele ondernemers en anderzijds de rijksverantwoordelijkheid voor een veterinaire gezonde landbouwsector te benadrukken wordt voorgesteld de hoogte van de rijksheffingen afhankelijk te maken van de mate waarin bij de onderscheiden heffingplichtingen sprake is van een veterinaire risico. Met de desbetreffende rijksheffingen wordt aldus uitdrukkelijk beoogd sturing te geven aan uit veterinaire oogpunt wenselijke processen. Ook om die reden acht het kabinet een verzekeringsstelsel in de diergezondheidszorg onvoldoende bruikbaar. In het algemeen belang wenselijke sturing van processen verdraagt zich immers slecht met een verzekeringsstelsel waarbij private partijen, vanuit verzekeringstechnische invalshoek, eventuele premiedifferentiatie toepassen.

De keuze voor rijksheffingen op het terrein van de politionele dierziektenbestrijding betekent niet dat het kabinet geen rol ziet weggelegd voor het in het hiervoor bedoelde regeringsstandpunt opgenomen verzekerings-

stelsel. Voor die schade-aspecten waarvoor het Rijk geen vergoeding verstrekt zal de particuliere sector kunnen voorzien in additionele vergoedingsmogelijkheden. Het instrument van de rijksheffing zal immers uitdrukkelijk gekoppeld zijn aan die rijksuitgaven die hun grondslag grotendeels vinden in het streven naar krachtige impulsen voor het bedrijfsleven tot melding van dierziekten teneinde de rijks-verantwoordelijkheden op dat terrein van de dierziektenbestrijding ook daadwerkelijk waar te kunnen maken. Daar waar het verstrekken door het Rijk van schadevergoedingen vanuit dat oogpunt niet functioneel is, dient de ondernemer zijn schade zelf te dragen, dan wel zelf voorzieningen ter dekking van die schade te treffen en bestaat aldus geen grondslag voor een financiële bijdrage vanuit het landbouwbedrijfsleven, op te brengen via een rijksheffing.

§ 3 De varkensheffing, algemeen

3.1 Heffingplichtigen

Bij de productie van varkens en varkensvlees zijn vele actoren betrokken. Via verschillende schakels in het productieproces, van varkensfokker tot slagerij, wordt uiteindelijk de consument bediend. Alle actoren en handelingen in dat productieproces dragen in meer of mindere mate bij aan het risico van verspreiding van voor varkens besmettelijke ziekten.

Bij de voorgestelde varkensheffing is het uitgangspunt gehanteerd dat de heffing komt te rusten op de startactiviteit van het productieproces, het houden van varkens. Activiteiten als het verhandelen, vervoeren of slachten van varkens zijn aldus geen uit hoofde van de varkensheffing heffingplichtige activiteiten. Aan deze keuze hebben twee overwegingen ten grondslag gelegen. Allereerst is verreweg het grootste deel van de rijkskosten ter dekking waarvan de varkensheffing dient, direct gerelateerd aan het op een bedrijf houden van varkens. Door het houden van varkens op een bedrijf te belasten worden die rijkskosten uiteindelijk gedragen door degenen ten behoeve waarvan die kosten zijn gemaakt. De keuze voor het belasten van het houden van varkens houdt daarnaast verband met het streven naar verbetering van de veterinaire situatie in de varkenshouderij en de heffing met het oog daarop tevens als sturingsinstrument in te zetten. De hoogte van de heffing is immers afhankelijk van de mate waarin de varkenshouder erin slaagt het veterinaire risico van het desbetreffende varkensbedrijf te verminderen. De regulerende werking van de varkensheffing komt optimaal tot haar recht door die activiteit te belasten die de bron van het productieproces van varkensvlees en de voedingsbodem van besmettelijke dierziekten vormt.

3.2 Relatie met vergoeding van schade bij uitbraak van ziekten

Gekozen is voor een systeem waarbij wordt uitgegaan van een hoog tarief waarop korting kan worden verkregen naarmate sprake is van een verminderd veterinair risico. Dit systeem, waarbij positief gedrag door middel van een financiële prikkel wordt beloond, vloeit voort uit het bij de varkensheffing gehanteerde uitgangspunt dat uitsluitend die situaties tot korting op het tarief kunnen leiden, tot het bereiken waarvan de desbetreffende varkenshouder niet reeds uit hoofde van enige wettelijke verplichting gehouden is. Door gedrag te stimuleren dat is gericht op vrijwillige beperking van veterinaire risico's, verband houdende met het houden van varkens, onderscheidt de heffing zich van de reeds bestaande regeling betreffende de korting op de schadevergoeding voor het doden van zieke en verdachte dieren en het onschadelijk maken van dierlijke producten. Met deze in artikel 86, vijfde lid, van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren geregelde kortingsmogelijkheid, die thans is

uitgewerkt in artikel 8 van het Besluit bescherming tegen bepaalde zoönosen en bestrijding besmettelijke dierziekten, is met name beoogd het recht op vergoeding van de schade, verband houdende met het uitbreken van besmettelijke dierziekten, te beperken, naar de mate waarin niet is voldaan aan diverse wettelijke voorschriften op veterinaire gebied.

3.3 Heffingsgrondslag

De varkensheffing wordt per bedrijf geheven naar de capaciteit van het bedrijf in termen van het aantal varkens, uitgedrukt in heffingseenheden, dat gemiddeld in een kalenderjaar op het bedrijf wordt gehouden. Heffingseenheden zijn rekeneenheden waarin de diverse categorieën varkens – biggen, vleesvarkens, fokzeugen en beren – door middel van een omrekeningsfactor in een getal worden uitgedrukt.

De omrekening van varkens naar heffingseenheden is gebaseerd op het veterinaire risico dat aan het houden van varkens verbonden is. Daarmee is uitgegaan van het principe dat elk varken, ongeacht geslacht of grootte, een gelijk veterinaire risico vormt. Elk varken vertegenwoordigt aldus één heffingseenheid.

Ten behoeve van de omrekening van varkens in heffingseenheden wordt voorgesteld aan de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren een bijlage toe te voegen waarin de verschillende categorieën varkens uit de varkenshouderij zijn opgenomen. Het betreft hier dezelfde categorieën als die gebruikt worden in het kader van het stelsel van varkensrechten. Achter elk van de categorieën is het aantal heffingseenheden per dier uit de desbetreffende categorie vermeld. Met uitzondering van de categorie zeugen komt elk dier uit de onderscheiden categorieën, gelet op het uitgangspunt dat elk varken een even groot veterinaire risico vormt, overeen met één heffingseenheid. De uitzondering ten aanzien van de zeugencategorieën houdt verband met het feit dat in het aantal heffingseenheden per zeug het gemiddeld in een jaar bij de zeug verblijvende biggen is verdisconteerd, hetgeen ten aanzien van zeugen leidt tot een hoger aantal heffingseenheden dan één. Door toerekening van de gemiddeld in een jaar bij de zeug verblijvende biggen aan de desbetreffende zeug zal de varkenshouder niet apart het aantal op het bedrijf verblijvende biggen behoeven te registreren. Aldus kan bij de bepaling van het gemiddeld aantal op het bedrijf verblijvende varkens volledig worden aangesloten bij de administratie die de varkenshouder reeds in het kader van het stelsel van varkensrechten zal dienen bij te houden.

§ 4 De bestemming van de varkensheffing

4.1 Politieele dierziektenbestrijding

De kosten ter dekking waarvan de varkensheffing dient, betreffen allereerst de kosten van de in artikel 86, eerste lid, en artikel 90, eerste lid, bedoelde tegemoetkomingen in de schade die de eigenaar heeft geleden als gevolg van de bestrijding van voor varkens besmettelijke ziekten. Het betreft hier de vergoeding van de waarde van gedode verdachte en zieke varkens of van onschadelijk gemaakte producten en voorwerpen die besmet zijn of ervan worden verdacht gevaar op te leveren voor verspreiding van smetstof. Ook gaat het hier om tegemoetkoming in de schade aan gebouwen, terreinen of voorwerpen die het gevolg is van het onschadelijk maken van dieren, producten of voorwerpen. Tot deze categorie kosten behoren ook de kosten als gevolg van eventuele schadevergoedingen uit hoofde van artikel 91 van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren. Het betreft hier vergoeding van schade, veroorzaakt door de toepassing van maatregelen als bedoeld in de

artikelen 17 en 21 van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren, welke schade niet reeds voor vergoeding in aanmerking komt uit hoofde van de artikelen 86 en 90 van die wet.

Een andere categorie door het Rijk gedragen kosten ten aanzien waarvan de varkensheffing wordt geheven betreffende de kosten die door het Rijk uit hoofde van artikel 83 van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren worden gedragen, voor zover deze zijn gemaakt ten behoeve van de bestrijding van voor varkens besmettelijke ziekten. Het gaat hier om de kosten van het plaatsen van waarschuwborden, het door het plaatsen van kentekenen besmet of van besmetting verdacht verklaren van gebouwen en terreinen, het doden van zieke en verdachte dieren, het reinigen en ontsmetten van gebouwen, terreinen, bewaarplaatsen van mest en voorwerpen en de kosten van het ter beschikking stellen van ontsmettingsmiddelen. Andere kosten ten aanzien waarvan de heffing wordt geheven zijn de door het Rijk op grond van artikel 88, vierde lid, gedragen kosten van de deskundige, bedoeld in artikel 88, eerste lid, die is belast met de vaststelling van de waarde van zieke en verdachte varkens of van producten en voorwerpen die besmet zijn of ervan worden verdacht gevaar op te leveren voor verspreiding van smetstof.

Naast de op het Rijk drukkende kosten van de bestrijding van voor varkens besmettelijke ziekten ten aanzien waarvan in de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren is bepaald dat deze ten laste van het Rijk komen, draagt het Rijk thans ook de kosten van vele feitelijke maatregelen en voorzieningen die verband houden met op grond van hoofdstuk II, afdeling 3, getroffen maatregelen en voorzieningen. Deze kosten worden uit de algemene middelen betaald. Te denken valt hierbij allereerst aan het feitelijk verzorgen van de benodigde infrastructuur, bijvoorbeeld in de vorm van het inhuren of ter beschikking stellen van dierenartsen ten behoeve van het uitvoeren van onderzoek naar verdachte of zieke dieren, het zorgdragen voor het proces van doding en verwerking van varkens, inclusief het vervoer van gedode dieren. Daarnaast kan gedacht worden aan het opkopen van varkens met het oog op onderzoek naar de mate van verspreiding van de betreffende dierziekte in Nederland. Ook ter dekking van deze kosten dient de varkensheffing.

De problematiek rondom de laatste varkenspestuitbraak heeft nogmaals de nauwe samenhang laten zien tussen de maatregelen en voorzieningen ter bestrijding van voor varkens besmettelijke ziekten, met name die op grond van de artikelen 17 en 30, en het welzijn van dieren in de gebieden die door die maatregelen en voorzieningen zijn getroffen. In dit verband wordt gewezen op het opkopen van varkens en jonge biggen op basis van Verordening (EEG) 413/97 van 3 maart 1997, tot vaststelling van buitengewone maatregelen ter ondersteuning van de markt in de sector varkensvlees in Nederland en het verstrekken van een vergoeding voor het handhaven van zeugen in gebieden waarin het fokverbod van toepassing is. Het betreft hier maatregelen die op zichzelf een bijdrage leveren aan de bestrijding van voor varkens besmettelijke ziekten, doch die tevens verband houden met de bescherming van het welzijn van dieren. Ook door het Rijk gemaakte kosten van deze maatregelen zullen via de varkensheffing aan de varkenshouders kunnen worden doorberekend.

Ten slotte zal de opbrengst van de varkensheffing tevens dienen ter dekking van de kosten van het overheidsapparaat dat zal zijn belast met de heffing en invordering van de varkensheffing.

4.2 Preventieve diergezondheidszorg

In het voorgestelde artikel 91a, tweede lid, van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren is voorzien in de mogelijkheid bij algemene maatregel van bestuur te bepalen dat de som van de varkensheffing tevens zal worden geheven ten behoeve van de dekking van 's Rijks kosten, verband houdende met het weren van voor varkens besmettelijke ziekten. Het betreft hier de kosten van de zogenaamde preventieve diergezondheidszorg. Op de gevolgen van het gebruik van deze mogelijkheid voor het tarief van de varkensheffing wordt in de volgende paragraaf nader ingegaan. In paragraaf 7 van dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op het beheer van de som van de varkensheffing, voor zover die som betrekking heeft op de bestrijding van 's Rijks kosten, verband houdende met de politionele dierziektenbestrijding enerzijds en de preventieve diergezondheidszorg anderzijds.

§ 5 Het tarief van de varkensheffing

5.1 Differentiatie van het tarief

Zoals hiervoor is aangegeven, wordt voorgesteld het voor het betreffende bedrijf geldende tarief van de varkensheffing afhankelijk te laten zijn van de mate waarin de ligging van een bedrijf en de bedrijfsvoering een risico vormt voor de verspreiding van een voor varkens besmettelijke ziekte. De mate waarin een bedrijf een risico vormt voor de verspreiding van die ziekten zal uiteraard afhankelijk zijn van de omstandigheden van het geval. Niet alleen de concrete situatie van het bedrijf en zijn omgeving spelen daarbij een rol, maar daarnaast zijn ook door de mens niet beïnvloedbare factoren van belang. Voor wat dit laatste betreft kan bijvoorbeeld gedacht worden aan klimatologische omstandigheden als windrichting en -snelheid. Een en ander betekent echter niet dat een sturing op veterinaire risico's via een landelijk uniform toegepast instrument niet mogelijk zou zijn. Zo blijkt uit praktijkervaringen dat in zijn algemeenheid de veterinaire en door de mens beïnvloedbare risico's van de varkenshouderij vooral verband houden met de mate waarin tussen varkenshouderijen sprake is van diercontacten. Daarnaast blijken ook de ligging van het bedrijf enerzijds en de inrichting van het bedrijf en de bedrijfsvoering anderzijds in hoge mate bepalend te zijn voor het veterinaire risico. In het kader van de bestrijding van de laatste varkenspestepidemie is de Tweede Kamer der Staten-Generaal op de desbetreffende risicofactoren gewezen bij brieven van 10 april 1997 en 2 juni 1997 (kamerstukken II 1996/97, 25 229, nrs. 4 en 12).

Het wetsvoorstel sluit voor het stelsel van mogelijkheden om korting op het tarief van de varkensheffing te verkrijgen aan op de hiervoor genoemde algemene risicofactoren. Zo kan 40% korting worden verkregen indien elke tot het bedrijf behorende vestiging geheel gesloten is, in die zin dat aan de onderscheiden vestigingen geen varkens worden geleverd en de varkens vanaf de desbetreffende vestigingen ook niet aan andere vestigingen worden geleverd. Dit percentage wordt telkens met 10% verlaagd naarmate sprake is van een toenemend aantal varkenscontacten tussen vestigingen van hetzelfde of enig ander bedrijf. Op grond van de ligging van het bedrijf kan in totaal 15% korting worden verkregen.

In het wetsvoorstel is, in het voorgestelde artikel 91e van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren, voorzien in de mogelijkheid de voren- genoemde kortingscategorieën te wijzigen en is voorzien in de mogelijkheid tot maximaal 70% korting te verkrijgen. Aldus is sprake van een flexibel systeem zodat ook aspecten als bedrijfshygiëne te zijner tijd

kunnen worden meegewogen met het oog op het verkrijgen van korting op het tarief van de varkensheffing. Ook bedrijfshygiëne is immers van belang om het risico op insleep en verdere verspreiding van besmettelijke dierziekten te beperken en daarmee de kosten voor de bestrijding van dergelijke ziekten te verminderen.

De vorenbedoelde maximering van de korting tot 70% houdt enerzijds verband met het feit dat bij verhoging van de kortingsmogelijkheden het primaire doel van de varkensheffing – het verhalen van rijkskosten verband houdende met de bestrijding van voor varkens besmettelijke ziekten op de varkenshouderijsector – bij een hogere korting in het gedrang zou komen. Anderzijds zal ook bij een bedrijf dat een optimale veterinaire situatie zal weten te bereiken sprake blijven van een zeker risico ten aanzien van de verspreiding van voor varkens besmettelijke ziekten en is een minimumbijdrage ook uit dien hoofde gerechtvaardigd.

5.2 Grondslagen voor de berekening van het tarief

In het voorgestelde artikel 91d van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren is het tarief van de varkensheffing opgenomen. Bij het bepalen van dat tarief is als uitgangspunt gehanteerd dat de som van de varkensheffing gemiddeld genomen in beginsel voldoende is om de actuele kosten met het oog waarop de varkensheffing wordt geheven, te dekken.

Op het punt van de politionele dierziektenbestrijding laat de situatie in de varkenssector een beeld zien dat zeer sterk per jaar varieert. In dat verband wordt onder andere gewezen op de zeer forse kosten van het Rijk in het kader van de bestrijding van de laatste uitbraak van varkenspest. Op zichzelf beschouwd kan de laatste varkenspestuitbraak gezien worden als een uitbraak met exceptioneel hoge kosten. Reeds om die reden ligt het dan ook niet voor de hand aan de hand van deze kosten het gemiddelde niveau van de som van de varkensheffing te bepalen. Aldus zou deze som veel meer bedragen dan gemiddeld genomen de kosten zullen zijn. Daarnaast wordt erop gewezen dat de hoge kosten van de laatste varkenspestuitbraak nauw verband houden met de huidige structuur van de varkenshouderij, die uit veterinair oogpunt veel te wensen overlaat. Door onder andere via het onderhavige wetsvoorstel de sector op een veterinair meer verantwoord traject te zetten, zal de kans op nogmaals een uitbraak van een voor varkens besmettelijke ziekte met een omvang, vergelijkbaar met de laatste varkenspestuitbraak, uiteraard verkleind worden. Ook om die reden zullen de kosten van die laatste uitbraak zeer waarschijnlijk geen representatief beeld geven omtrent de gemiddelde jaarlijkse kosten in de toekomst. Wel heeft de laatste varkenspestepidemie tot een ander inzicht geleid in de potentiële risico's die aan het houden van varkens verbonden zijn. Deze blijken immers veel groter te zijn dan voor het uitbreken van die epidemie werd aangenomen. Gegeven het vorenstaande is ten behoeve van de tariefstelling allereerst de meerjarige ontwikkeling van de kosten, verband houdende met de bestrijding van voor varkens besmettelijke ziekten, in ogenschouw genomen. Daarbij is specifiek de periode juli 1992 tot en met juli 1997 bezien. Deze vijfjarige periode omvat enerzijds tijdvakken waarin niet of nauwelijks sprake was van door het Rijk gemaakte kosten en anderzijds een periode waarin sprake was van substantiële kosten voor de rijksoverheid. De gekozen periode omvat immers tevens een deel van de periode waarin de laatste varkenspestuitbraak woekerde. In deze periode werden door het Rijk circa 1,5 miljard gulden aan kosten, verband houdende met de bestrijding van voor varkens besmettelijke dierziekten gemaakt. Rekening houdend met een gemiddelde bijdrage vanuit de Europese Unie van circa 750 miljoen gulden, werd aldus in die periode gemiddeld per jaar uit 's Rijks kas circa 150 miljoen gulden uitgegeven ten behoeve van de politionele dierziekten-

bestrijding in de varkenssector. Hoewel via vorenbedoelde methode sterke pieken en dalen in de uitgaven van de dierziektenbestrijding worden afgevlakt, zou het streven naar een jaarlijkse opbrengst van de varkensheffing van 150 miljoen gulden echter miskennen dat de veterinaire situatie in de toekomst, onder andere als gevolg van de voorstellen in het onderhavige wetsvoorstel, zal verbeteren. Verlaging van het aantal te houden varkens en de, met name gelet op het regulerende effect van de varkensheffing, te verwachten veranderingen in de vervoersstromen tussen bedrijven en vestigingen, zullen een positief effect op de ontwikkeling van de kosten van de dierziektenbestrijding hebben. De komende jaren zal dan ook naar verwachting sprake zijn van een dalende tendens in de desbetreffende uitgaven. In welke omvang en met welke snelheid die tendens zich zal manifesteren is op dit moment niet te overzien. Veel zal immers afhangen van de mate waarin en de snelheid waarmee het bedrijfsleven zichzelf zal weten om te vormen. Gegeven die onzekerheden is gekozen voor een tariefstelling waarbij de jaarlijkse opbrengst van de varkensheffing gemiddeld circa 100 miljoen gulden zal bedragen.

5.3 Vijfjaarlijkse tariefaanpassing

Aan de hiervoor bedoelde tariefstelling ligt een inschatting ten grondslag omtrent de toekomstige kosten van de bestrijding van voor varkens besmettelijke ziekten waaraan, met name gelet op het in gang gezette veranderingsproces, uiteraard de nodige onzekerheden zijn verbonden. Om die reden is in het voorgestelde artikel 91e, tweede lid, van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren voorzien in de mogelijkheid telkens na vijf kalenderjaren het tarief van de varkensheffing te evalueren en zo nodig te herzien bij algemene maatregel van bestuur. Bij die evaluatie kan de feitelijke ontwikkeling van de kosten gerelateerd worden aan de hiervoor bedoelde inschatting en kan zo nodig een nieuwe inschatting voor de komende jaren worden gemaakt met een daaruit voortvloeiend nieuw tarief voor de komende vijf kalenderjaren. Voorgesteld wordt een wijziging van het tarief in beginsel te bezien in het licht van de ontwikkeling van de kosten over de afgelopen vijf jaar. Om een naadloze aansluiting te verkrijgen op de periode die in ogenschouw is genomen ten behoeve van het in artikel 91d, eerste lid, genoemde tarief – juli 1992 tot juli 1997 – is in het wetsvoorstel opgenomen dat telkens ten behoeve van de vaststelling van het nieuwe tarief voor de komende vijf kalenderjaren de door het Rijk gemaakte kosten in de periode van vijf jaar die eindigt op 1 juli, voorafgaande aan die nieuwe periode van vijf kalenderjaren, in ogenschouw worden genomen. Daarmee wordt blijvend zoveel mogelijk aangesloten bij de actuele veterinaire ontwikkelingen.

Opgemerkt wordt dat is gekozen voor een systeem waarbij in het kader van de bepaling van het nieuwe tarief van de varkensheffing de kosten van de afgelopen vijfjaarlijkse periode in ogenschouw worden genomen. Een en ander laat uiteraard onverlet dat daarnaast rekening wordt gehouden met bijzondere omstandigheden die zich al of niet hebben voorgedaan in de afgelopen vijf jaar die tot een beeld van de kostenontwikkeling leiden dat sterk afwijkt van hetgeen, gelet ook op de ontwikkeling van het herstructureringsproces, in de lijn der verwachtingen ligt.

Is overigens sprake van een situatie waarin de varkensheffing op de datum met ingang waarvan het tarief uit hoofde van het voorgestelde artikel 91d, tweede lid, kan worden gewijzigd, tevens dient ter bestrijding van de kosten van het Rijk, verband houdende met de preventieve diergezondheidszorg, dan zal ten behoeve van het nieuwe tarief uiteraard tevens een inschatting worden gegeven van de toekomstige rijkskosten terzake van die diergezondheidszorg in de komende vijf kalenderjaren.

Behalve een inschatting van de toekomstige rijkskosten in verband met de bestrijding van voor varkens besmettelijke ziekten op basis van de ontwikkeling van de kosten in de afgelopen vijf jaar, alsmede, voor zover van toepassing, een inschatting van de toekomstige rijkskosten ten behoeve van de preventieve diergezondheidszorg, zal ten behoeve van de vijfjaarlijkse evaluatie bezien worden in hoeverre de opbrengsten van de varkensheffing over de kalenderjaren vanaf de invoering daarvan, de kosten van het Rijk verband houdende met de bestrijding van voor varkens besmettelijke ziekten in brede zin over die periode dekken. Hierbij zullen de opbrengsten, respectievelijk kosten over die kalenderjaren in aanmerking worden genomen die zijn voorafgegaan aan het kalenderjaar waarin de evaluatie van het tarief van de varkensheffing zal plaatsvinden, zijnde het jaar dat voorafgaat aan het jaar waarin het nieuwe tarief van kracht zal zijn. Een en ander houdt verband met het feit dat de varkensheffing telkens na afloop van een kalenderjaar wordt geheven en aldus op het moment van evaluatie van het tarief de opbrengst over het kalenderjaar waarin die evaluatie plaatsvindt niet bekend is.

Voor zover overigens de varkensheffing tevens dient ter bestrijding van de kosten, verband houdende met de preventieve diergezondheidszorg, zal ten behoeve van de vijfjaarlijkse evaluatie eveneens bezien worden in hoeverre de opbrengsten van de varkensheffing, bestemd voor die preventieve diergezondheidszorg, de terzake gemaakte kosten hebben gedekt. Op dat punt zullen uiteraard alleen de kosten over die kalenderjaren in aanmerking worden genomen die zijn verstreken na de datum waarop de opbrengst van de varkensheffing tevens werd bestemd voor die preventieve zorg tot 1 januari van het kalenderjaar waarin de evaluatie plaatsvindt.

Blijkt bij het bezien van de kostenontwikkeling sprake te zijn van een negatief saldo – de totale kosten bedroegen meer dan de totale opbrengsten van de varkensheffing – dan zal het nieuwe tarief tevens gebaseerd worden op dat deel van de kosten dat niet werd gedekt door de opbrengsten van de varkensheffing. Teneinde al te grote verhogingen van het tarief in verband met het alsnog via het nieuwe tarief van de varkensheffing in rekening brengen van in het verleden niet-gedekte kosten, zal een eventuele opslag op het nieuwe tarief, verband houdende met die niet-gedekte kosten, telkens beperkt zijn tot 50 % van die niet-gedekte kosten.

Naast een raming van de kosten voor de komende vijf jaar en de berekening van het hiervoor bedoelde eventuele negatieve saldo zal ten behoeve van de vijfjaarlijkse evaluatie van het tarief van de varkensheffing uiteraard telkens geraamd worden hoeveel heffingseenheden de komende vijf kalenderjaren gemiddeld op de Nederlandse varkenshouderijbedrijven zullen worden gehouden, alsmede een inschatting worden gegeven van de mate waarin gebruik gemaakt zal worden van de in het voorgestelde artikel 91e opgenomen mogelijkheden korting op het tarief van de varkensheffing te verkrijgen. Ten behoeve van de berekening van het tarief van de varkensheffing zal de som van de raming van de toekomstige kosten en een eventueel negatief saldo worden vermenigvuldigd met het geraamde gemiddelde kortingspercentage en zal de uitkomst daarvan worden gedeeld door het verwachte totaal aantal heffingseenheden per jaar. De uitkomst van vorenstaande berekening zal vervolgens gedeeld worden door vijf waarna het nieuwe tarief van de varkensheffing wordt verkregen.

5.4 Tussentijdse tariefaanpassing in verband met de preventieve diergezondheidszorg

In het voorgestelde artikel 91d, vierde lid, van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren is voorzien in de verplichting tot tussentijdse verhoging van het tarief van de varkensheffing, in geval besloten wordt de som van de varkensheffing tevens te bestemmen voor de preventieve diergezondheidszorg. De verhoging zal van kracht worden op hetzelfde tijdstip als waarop de desbetreffende verruiming van de bestemming van de varkensheffing in werking treedt. De omvang van die verhoging zal gebaseerd zijn op een raming van 's Rijks kosten ten behoeve van de preventieve diergezondheidszorg over de kalenderjaren, te rekenen vanaf 1 januari van het kalenderjaar met ingang waarvan de verruiming van de bestemming van de varkensheffing van kracht is, tot 1 januari van het kalenderjaar met ingang waarvan de vijfjaarlijkse tariefaanpassing, bedoeld in het voorgestelde artikel 91d, tweede lid, van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren, in werking kan treden. Wordt besloten tot verruiming van de bestemming van de varkensheffing met ingang van 1 januari van het kalenderjaar, met ingang van welke datum tevens de vijfjaarlijkse tariefaanpassing kan plaatsvinden, dan zal die raming aldus betrekking hebben op de vijf kalenderjaren, te rekenen vanaf die datum. Wordt besloten tot bestemmingsverruiming met ingang van 1 januari van een kalenderjaar dat ligt binnen een tijdvak van vijf kalenderjaren als bedoeld in het voorgestelde artikel 91d, tweede lid, dan zal de raming van de kosten van de preventieve diergezondheidszorg betrekking hebben op een beperkter aantal kalenderjaren, te weten het aantal kalenderjaren dat is gelegen tussen de datum van inwerkingtreding van de bestemmingsverruiming tot de datum, met ingang waarvan de vijfjaarlijkse tariefaanpassing kan plaatsvinden.

De verhoging van het tarief van de varkensheffing bij verruiming van de bestemming houdt verband met het feit dat het tarief van de varkensheffing, tot het tijdstip waarop die verruiming van de bestemming van kracht zal zijn, uitsluitend is gerelateerd aan de door het Rijk gemaakte en naar verwachting te maken kosten ten behoeve van de politionele dierziektenbestrijding, ten aanzien waarvan het uitgangspunt wordt gehanteerd dat de heffingplichtigen die kosten volledig voor hun rekening dienen te nemen. Door de verplichte tariefaanpassing blijft in beeld welk deel van de som van de varkensheffing is gerelateerd aan de politionele dierziektenbestrijding, en welk deel betrekking heeft op de preventieve diergezondheidszorg.

§ 6 Andere heffingen dan de varkensheffing

6.1 Heffingen ter zake van het houden van andere dieren dan varkens

Op basis van het voorgestelde artikel 91h van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren kunnen bij algemene maatregel van bestuur heffingen worden ingevoerd terzake van het op een bedrijf houden van dieren, behorende tot enige andere diersoort dan de diersoort varkens. Het betreft hier een heffingsmogelijkheid waarvan de essentialia nauw aansluiten bij de varkensheffing. De som van de desbetreffende heffingen zal dienen ter bestrijding van de kosten van het Rijk, verband houdende met de bestrijding van, voor de diersoort waarop de desbetreffende heffing betrekking heeft, besmettelijke ziekten. Naast een bestemming in het kader van de politionele dierziektenbestrijding kan de som van de desbetreffende heffingen, op vergelijkbare wijze als bij de varkensheffing, bestemd worden voor de dekking van 's Rijks kosten, verband houdende met de preventieve gezondheidszorg ter zake van de diersoort waarop de desbetreffende heffing betrekking heeft.

In het eerste lid van het voorgestelde artikel 91i van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren is opgenomen dat het tarief van een krachtens het eerste lid ingevoerde heffing wordt vastgesteld op basis van een raming van de toekomstige kosten van het Rijk in het kader van de bestrijding van voor de desbetreffende diersoort besmettelijke ziekten, bij welke raming rekening zal worden gehouden met de door het Rijk in de afgelopen vijfjaarlijkse periode gemaakte kosten ten behoeve van de bestrijding van voor de desbetreffende diersoort besmettelijke ziekten. Voorgesteld wordt bij het tarief van een op artikel 91h te baseren heffing telkens rekening te houden met de vijfjaarlijkse periode die eindigt zes maanden voor de datum waarop de desbetreffende heffing wordt ingevoerd. Net als bij de varkensheffing wordt geen verplichte koppeling voorgesteld tussen in het verleden gemaakte kosten in verband met de bestrijding van voor de desbetreffende diersoort besmettelijke ziekten en het tarief van de desbetreffende heffing teneinde het tarief niet onevenredig bepaald te laten worden door ontwikkelingen waarvan mag worden verwacht dat deze zich, gelet op de veterinaire ontwikkelingen in de desbetreffende sector, in de toekomst niet of niet in die omvang zullen voordoen.

De mogelijkheid is opengelaten om direct bij invoering van een heffing als bedoeld in het voorgestelde artikel 91h van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren de som van die heffing te bestemmen voor de, ter zake van de diersoort waarop die heffing betrekking heeft, te maken 's Rijks kosten, verband houdende met de preventieve diergezondheidszorg. In dat geval wordt het tarief van de desbetreffende heffing bij invoering van de heffing direct gebaseerd op zowel de geraamde kosten van de politionele dierziektenbestrijding, als de geraamde kosten van de preventieve diergezondheidszorg. Het zal daarnaast mogelijk zijn te besluiten tot verruiming van de bestemming van de som van een krachtens het voorgestelde artikel 91h ingevoerde heffing met ingang van enig kalenderjaar dat volgt op het kalenderjaar met ingang waarvan de desbetreffende heffing wordt ingevoerd. Net als bij de varkensheffing zal een dergelijke bestemmingsverruiming gepaard dienen te gaan met verhoging van het tarief van de desbetreffende heffing. Deze verplichting tot tariefsverhoging is opgenomen in het voorgestelde vierde lid van artikel 91i van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren.

Wat betreft de tariefstelling bij een krachtens artikel 91h van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren ingevoerde heffing wordt nog opgemerkt dat, op dezelfde wijze als ten aanzien van de varkensheffing wordt voorgesteld, wordt voorzien in de mogelijkheid telkens na vijf jaar tot tariefwijziging over te gaan teneinde het tarief te enten op de actuele ontwikkelingen op het gebied van de dierziektenbestrijding en, voor zover van toepassing, het terrein van de preventieve gezondheidszorg.

Thans wordt het merendeel van de financiering van de kosten, verband houdende met de bestrijding van voor runderen, pluimvee, schapen, geiten en bijen besmettelijke ziekten geregeld via het door de Stichting Gezondheidszorg voor dieren beheerde politionele dierziektenfonds. Met name uit oogpunt van rechtsgelijkheid wordt gestreefd op korte termijn ook ter zake van het houden op een bedrijf van andere diersoorten dan varkens heffingen in te voeren. Het zal daarbij vooral gaan om de rundvee-, pluimvee-, schapen- en geitenhouderij, sectoren ten aanzien waarvan thans de politionele dierziektenbestrijding via de hiervoor bedoelde stichting is geregeld en waar het risico bestaat van een uitbraak van besmettelijke dierziekten met voor het Rijk zeer aanzienlijke kosten. De voorbereidingen voor de invoering van de bedoelde heffingen zullen binnenkort worden gestart. Daarbij zal onder andere een doorlichting plaatsvinden van de diverse sectoren en zullen op basis daarvan de

desbetreffende tarieven en eventuele sectorspecifieke criteria voor het verkrijgen van korting op die tarieven moeten worden bepaald. Omdat van de varkenshouderij het beeld inmiddels bekend is, is gekozen de varkensheffing integraal onderdeel te laten uitmaken van het pakket wettelijke maatregelen voor de herstructurering van de varkenshouderij.

6.2 Andere heffingen

In de voorgestelde artikelen 92 en 92a van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren is de mogelijkheid geregeld bij algemene maatregel van bestuur heffingen in te voeren ter zake van het verhandelen, vervoeren of slachten van dieren, het produceren, vervoeren of verhandelen van dierlijke producten of het bereiden van diervoeder, dan wel ter zake van het anders dan op een bedrijf houden van dieren. In de artikelsgewijze toelichting ten aanzien van artikel 32 van het onderhavige wetsvoorstel wordt hierop nader ingegaan.

§ 7 Het Diergezondheidsfonds

De jaarlijkse som van de voorgestelde varkensheffing en krachtens de voorgestelde artikelen 91h of 92 van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren ingevoerde heffingen zullen gebaseerd zijn op een inschatting van de gemiddeld in een kalenderjaar ten behoeve van de bestrijding van besmettelijke dierziekten in brede zin en, indien daartoe bij algemene maatregel van bestuur is besloten, ten behoeve van de preventieve diergezondheidszorg te maken kosten. Inherent aan een dergelijk stelsel is dat de jaarlijkse som van de desbetreffende heffing kan afwijken van de kosten in enig jaar. Om deze divergentie tussen inkomsten en uitgaven op te vangen wordt voorgesteld een Diergezondheidsfonds in te stellen, te beheren door de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Het voorgestelde fonds zal een begrotingsfonds in de zin van artikel 2 van de Comptabiliteitswet zijn.

De ontvangsten van het fonds zullen voornamelijk gevormd worden door jaarlijkse bijdragen vanuit de begroting van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, welke bijdragen ten hoogste overeenkomen met de in het desbetreffende begrotingsjaar op die begroting binnenkomende ontvangsten van de hiervoor bedoelde heffingen. Bij de bepaling van de hoogte van de bijdrage aan het fonds zal rekening worden gehouden met de uit de heffingsontvangsten te financieren uitgavencategorieën die verantwoord worden op de begroting van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Het zal bij deze categorieën vooral gaan om de kosten van het Bureau Heffingen. Naast deze jaarlijkse ontvangsten van het fonds, zal het fonds ook in belangrijke mate gevoed kunnen worden door bijdragen vanuit de Europese Unie voor de politionele dierziektenbestrijding in brede zin. Vanwege de koppeling van die bijdragen aan de uitgaven, verband houdende met de bestrijding van besmettelijke dierziekten zal hier in het algemeen geen sprake zijn van jaarlijkse ontvangsten.

De uitgaven van het fonds zullen hoofdzakelijk betrekking hebben op de uitgaven ten behoeve van de politionele dierziektenbestrijding. Daarnaast zullen uit het fonds ook betalingen kunnen worden verricht ten behoeve van de preventieve diergezondheidszorg. Ook kunnen uit het fonds de kosten, verband houdende met de heffing en invordering van bij of krachtens de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren ingevoerde heffingen worden betaald.

In de begroting van het fonds, alsmede in de financiële verantwoording daarvan, zullen in ieder geval afzonderlijk de ontvangsten en uitgaven die

verband houden met de politionele dierziektenbestrijding enerzijds en de preventieve diergezondheidszorg anderzijds in beeld gebracht worden. Omdat op de begroting en financiële verantwoording de begrotingswet-procedure als opgenomen in de Comptabiliteitswet van toepassing is, wordt aldus voorkomen dat middelen die bestemd zijn voor de preventieve diergezondheidszorg lopende het begrotingsjaar zonder wijziging van de begroting worden aangewend voor uitgaven ten behoeve van de politionele dierziektenbestrijding en omgekeerd. Het is telkens de wetgever die aldus de omvang van beide uitgavencategorieën vaststelt.

Wat betreft de raming van de inkomsten zullen in de begroting van het fonds uiteraard de bijdragen vanuit de begroting van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, verband houdende met de opbrengst van de bij of krachtens de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren ingevoerde heffingen worden geraamd, worden onderverdeeld in het deel dat is bestemd voor de politionele dierziektenbestrijding en het deel dat betrekking heeft op de preventieve diergezondheidszorg. In de begroting zullen evenwel niet afzonderlijk per diercategorie de verwachte uitgaven ten behoeve van de politionele dierziektenbestrijding zijn opgenomen. Dit biedt het voordeel dat een uitbraak in bijvoorbeeld de varkenssector tijdelijk kan worden opgevangen met het totale fondsvermogen zonder dat de begroting behoeft te worden aangepast. Er is in dat geval dan sprake van voorfinanciering van de kosten ten behoeve van de bestrijding van een voor een bepaalde diersoort besmettelijke ziekte met middelen die mede zijn opgebracht door de houders van andere diersoorten. Een en ander laat onverlet dat – gezien in meerjarig perspectief – door de diverse sectoren uit het landbouwbedrijfsleven via de heffingen bijeengebrachte middelen ook aangewend worden voor die sectoren waaruit die middelen afkomstig zijn. In de administratie van inkomsten en uitgaven van het fonds zullen daartoe per diersoort de daaraan gerelateerde inkomsten en uitgaven worden bijgehouden. Aldus zal op eenvoudige wijze per diersoort kunnen worden vastgesteld of sprake is van een negatief saldo – de uitgaven ten behoeve van die diersoort overstijgen de opbrengsten van de desbetreffende heffing – dan wel sprake is van een positief saldo waarbij de opbrengst van de heffing de uitgaven voor de betreffende diersoort overstijgt. Zoals hiervoor werd opgemerkt zal een eventueel negatief saldo betrokken worden in eventuele aanpassingen van het tarief van de desbetreffende heffing. Een eventueel positief saldo zal met name als buffer fungeren bij eventuele nieuwe uitbraken van besmettelijke dierziekten.

Het fonds zal het begrotingsjaar niet kunnen afsluiten met een negatief saldo. Is in enig jaar sprake van een situatie waarin de actuele uitgaven het fondsvermogen te boven dreigen te gaan, dan zal zo nodig ten laste van de begroting van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij zorggedragen worden voor, in beginsel, voorfinanciering door middel van additionele voeding van het Diergezondheidsfonds.

Voor wat betreft de uitgaven ten behoeve van de preventieve diergezondheidszorg zal de begroting waar mogelijk inzicht bieden in de omvang per diercategorie. De situatie met betrekking tot de preventieve diergezondheidszorg verschilt immers wezenlijk van die van de politionele dierziektenbestrijding. Is in het laatste geval sprake van een beleidscategorie met hoge onzekerheidsmarges en beperkte voorspelbaarheid van daadwerkelijke uitgaven, zo zijn de uitgaven van de preventieve diergezondheidszorg met name gerelateerd aan, in samenspraak met het parlement bepaalde, beleidsmatige uitgangspunten.

§ 8 Grondwettelijke aspecten

In artikel 104 van de Grondwet is bepaald dat belastingen van het Rijk worden geheven uit kracht van een wet en dat andere heffingen van het Rijk bij de wet worden geregeld. Het is de wetgever zelf die zal moeten vaststellen wat als belasting en wat als andere heffing is te beschouwen, alsook wat de mogelijkheden tot delegatie zijn (vergelijk: kamerstukken II 1979/80, 15 575, nr. 7, blz. 3; kamerstukken I 1980/81, 15 575, nr. 20, blz. 3).

Uitgangspunt is dat zowel ten aanzien van belastingen als ten aanzien van andere heffingen met delegatie terughoudend moet worden omgegaan. Het gaat immers om waarborging van de rechtszekerheid van de burgers. Ten aanzien van belastingen komt de aan de dag te leggen terughoudendheid ook tot uitdrukking in het destijds door de Tweede Kamer aanvaarde amendement-Van Rooijen c.s., dat ten grondslag heeft gelegen aan het in artikel 104 van de Grondwet gemaakte onderscheid tussen «belastingen» en «andere heffingen». In dit amendement wordt uitgesproken dat delegatie aan de regering ongewenst is ten aanzien van de elementen van het belastbaar feit, de basis van het tarief en de kring van belastingplichtigen. Ook ten aanzien van andere heffingen blijkt uit de parlementaire geschiedenis de plicht tot terughoudendheid: de wetgever zal de essentialia zoveel mogelijk in de wet moeten vastleggen (kamerstukken I 1980/81, 15 575, nr. 20, blz. 3; Handelingen I 1980/81, blz. 242).

In overeenstemming met vorenstaande uitgangspunten zijn ten aanzien van de varkensheffing zoveel mogelijk de essentialia in de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren zelf neergelegd. In de artikelen die betrekking hebben op de varkensheffing is op diverse punten voorzien in aanpassing van de essentialia van het stelsel. Het gaat hierbij allereerst om de in het voorgestelde artikel 91a, tweede lid, van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren opgenomen mogelijkheid bij algemene maatregel van bestuur te bepalen dat de varkensheffing tevens wordt geheven ter bestrijding van de kosten van de preventieve diergezondheidszorg. Daarnaast wordt gewezen op de mogelijkheden, voorzien in het voorgestelde artikel 91d, tweede lid, van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren, bij algemene maatregel van bestuur tot aanpassing van het tarief van de varkensheffing over te gaan. Ten derde gaat het om de mogelijkheid, voorzien in het tweede en derde lid van het voorgestelde artikel 91e van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren, andere gevallen te bepalen op grond waarvan korting op het tarief van de varkensheffing kan worden verkregen en de mogelijkheid de hoogte van de kortingen te wijzigen. In al deze gevallen is sprake van aanpassingen waarmee wordt beoogd de toepassing van de varkensheffing voortdurend zoveel mogelijk aan te laten sluiten op het doel daarvan en de actuele situatie in de varkenssector. Vanwege de daarbij noodzakelijke flexibiliteit wordt enerzijds voorgesteld de desbetreffende wijzigingen bij algemene maatregel van bestuur te kunnen doorvoeren. Anderzijds voorziet het wetsvoorstel, gelet op de uit artikel 104 van de Grondwet voortvloeiende parlementaire betrokkenheid bij van rijkswege op te leggen belastingen en andere heffingen, in de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren zoveel mogelijk in de inhoudelijke kaders waarbinnen gebruik gemaakt kan worden van die bevoegdheden en bovendien in parlementaire zeggenschap omtrent het voorgenomen gebruik van de geschetste mogelijkheden. Die betrokkenheid zal in die zin vorm krijgen dat elke regeringsbeslissing tot aanpassing van de essentialia van het systeem van de varkensheffing, ingevolge de voorgestelde wijziging van artikel 110 van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren, alvorens in werking te kunnen treden aan de beide kamers der Staten-Generaal zal moeten worden overgelegd. Binnen 30 dagen na de overlegging kan dan door ten minste een vijfde van het grondwettelijk aantal leden van één der kamers de wens te kennen

worden gegeven dat de inwerkingtreding van die beslissing bij wet zal worden geregeld. Wordt een zodanige wens te kennen gegeven, dan zal de regering zo spoedig mogelijk een daartoe strekkend wetsvoorstel indienen. Wordt het wetsvoorstel vervolgens ingetrokken, dan wel besluit een van beide kamers der Staten-Generaal tot niet-aanneming daarvan, dan zal de desbetreffende regeringsbeslissing onverwijld worden ingetrokken en zullen eventuele gevolgen daarvan onverwijld ongedaan gemaakt worden.

Ter zake van het op een bedrijf houden van andere dieren dan varkens wordt niet in de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren zelf voorzien in invoering van een heffing. In plaats daarvan wordt de mogelijkheid tot invoering bij algemene maatregel van bestuur voorgesteld. In de voorgestelde artikelen 91h en 91i van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren zijn de kaders gegeven waaraan een dergelijke heffing zou moeten voldoen. Aspecten als het belastbaar feit en de kring van heffingplichtigen, de wijze waarop het basistarief zal worden bepaald en de mogelijke wijzigingen daarop, alsmede de grondslag waarop vast te stellen kortingen op het tarief van de desbetreffende heffing zullen worden gebaseerd zijn voor zover mogelijk in het wetsvoorstel zelf geregeld. Het betreft hier dezelfde systematiek als waarvan bij de varkensheffing sprake is. Een en ander laat echter onverlet dat de daadwerkelijke invoering van, op het voorgestelde artikel 91h te baseren, heffingen een ingrijpende beslissing betreft die naar haar aard, gelet op artikel 104 van de Grondwet, tot betrokkenheid van de wetgever noopt. Gelet hierop en in acht nemende het feit dat de actuele situatie op het punt van de dierziektenbestrijding snel kan variëren, hetgeen tot de nodige flexibiliteit noopt ten aanzien van de invoering van vorenbedoelde heffingen, is gekozen voor het systeem waarbij de desbetreffende heffingen bij algemene maatregel van bestuur kunnen worden ingevoerd, doch het desbetreffende invoeringsbesluit moet worden bekrachtigd bij wet. Het voorgestelde artikel 110a van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren voorziet hierin door te bepalen dat, uiterlijk binnen drie maanden na het tijdstip van inwerkingtreding van een algemene maatregel van bestuur tot invoering van een op artikel 91h gebaseerde heffing, een voorstel van wet tot goedkeuring van die algemene maatregel van bestuur aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt gezonden. Wordt het wetsvoorstel ingetrokken, dan wel besluit een van de kamers der Staten-Generaal tot het niet aannemen daarvan, dan wordt de betrokken algemene maatregel van bestuur onverwijld ingetrokken en worden eventuele gevolgen van de desbetreffende algemene maatregel van bestuur onverwijld ongedaan gemaakt.

Op basis van het bestaande artikel 92 van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren kan bij algemene maatregel van bestuur van degene die dieren houdt, verhandelt of slacht, die dierlijke producten produceert of verhandelt of diervoeder bereidt, een heffing worden geheven.

Met de voorgestelde wijziging van artikel 92 en de invoering van artikel 92a van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren wordt beoogd het artikel inhoudelijk af te stemmen op de varkensheffing en de mogelijkheid krachtens artikel 91h van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren heffingen in te voeren. Gelet op artikel 104 van de Grondwet en gezien de achtergronden van de betrokkenheid van de wetgever bij op basis van het voorgestelde artikel 91h van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren te baseren heffingen, is de gelegenheid tevens te baat genomen ook ten aanzien van een op basis van artikel 92 in te voeren heffing te voorzien in met de varkensheffing vergelijkbare betrokkenheid van de wetgever.

HOOFDSTUK 4. UITVOERING EN HANDHAVING

§ 1 Stelsel van varkensrechten

Ten behoeve van het toezicht op de naleving van het verbod van artikel 13 om gemiddeld gedurende een kalenderjaar een groter aantal varkens, onderscheidenlijk fokzeugen te houden dan overeenkomt met het voor het desbetreffende jaar geldende varkensrecht, respectievelijk fokzeugenrecht, zal op grond van artikel 25, eerste en tweede lid, worden bepaald dat dit gemiddelde zal worden vastgesteld op basis van een dagtelling van het aantal varkens. Met het oog daarop dient de varkenshouder een dagelijkse registratie bij te houden. Een dergelijke registratie is noodzakelijk, nu ervaringen met het stelsel van mestproductierechten hebben geleerd dat een maandelijkse of tweewekelijkse telling een soms zeer vertekend beeld van de werkelijkheid kan geven. De thans voorgestane dagtelling komt neer op een saldoregistratie: een dagelijkse registratie van mutaties in de dieren aantallen, uitgesplitst naar de onderscheiden diercategorieën, ten opzichte van een regelmatig geactualiseerde basistelling. Aangezien een dergelijke saldoregistratie ook zal moeten worden bijgehouden door de heffingplichtigen in het kader van het stelsel van regulerende mineralenheffingen als neergelegd in de Meststoffenwet, betekent deze verplichting in het algemeen geen verzwaring van de administratieve lasten voor de varkenshouder. Dit is slechts anders waar het de van de mineralenheffingen vrijgestelde varkensbedrijven betreft, de bedrijven met een gemiddelde veebezetting van ten hoogste 2,5 grootvee-eenheden per hectare; deze bedrijven kunnen op basis van de Meststoffenwet volstaan met een diertelling op twaalf teldata per jaar, maar zullen in het kader van het onderhavige wetsvoorstel een dagelijkse saldoregistratie bij moeten houden. De varkenshouder zal jaarlijks zijn boekhouding dienen af te sluiten, en een opgave van het gemiddeld gehouden aantal varkens aan het Bureau Heffingen dienen te verstrekken. Bezien zal worden of voor deze opgave kan worden aangesloten bij uit anderen hoofde reeds te verstrekken gegevens.

Artikel 25 biedt ook de mogelijkheid om andere, tijdelijke houders van varkens een administratieve verplichting of een verplichting tot het verstrekken van gegevens op te leggen: handelaren, vervoerders, slachterijen en dergelijke. Daaraan zal invulling worden gegeven voor zover een dergelijke verplichting noodzakelijk is om vast te stellen of sprake is van een veehouderijbedrijf of een anderssoortige onderneming, of indien van een dergelijke verplichting meerwaarde uitgaat voor het toezicht op de naleving van het uitbreidingsverbod van artikel 13 door de varkenshouders.

De uitvoering van het deel van het wetsvoorstel dat betrekking heeft op het stelsel van varkensrechten geschiedt door het Bureau Heffingen, zoals in het voorgaande reeds werd aangegeven. Dit bureau is al belast met de uitvoering van de mestwetgeving, waaronder de overschotheffing en het stelsel van mestproductierechten. Het bureau is ook belast met de uitvoering van het per 1 januari 1998 in te voeren stelsel van regulerende mineralenheffingen. Gelet op de bij het Bureau Heffingen aanwezige expertise, de daar al plaatsvindende registratie van bedrijfsgegevens, de diverse dwarsverbanden met de mestwetgeving en de mogelijkheid om bij bestaande computerprogrammatuur aan te sluiten, ligt een uitvoeringstaak met betrekking tot dit onderdeel van de Wet herstructurering varkenshouderij voor de hand. De taak zal met name bestaan in de registratie van op de bedrijven rustende varkensrechten, de registratie van bedrijfsmutaties, de toetsing en registratie van kennisgevingen van overgang van het varkensrecht en, in verband daarmee, de uitvoering van de blokkaderegeling voor hypotheekhouders, de verwerking van de door

de bedrijven verschafte gegevens met betrekking tot het gemiddelde op het bedrijf gehouden aantal varkens, en informatievoorziening naar de bedrijven toe. De met deze taak gemoeide eenmalige lasten, voor met name de registratie van de varkensrechten en fokzeugenrechten van de bedrijven, beslaan een bedrag van ruim f 1,8 miljoen. Structureel zal de extra last f 900 000,- bedragen, waarbij inbegrepen zijn de personeelskosten samenhangend met een uitbreiding van de capaciteit met 8 mensjaren. De extra lasten zijn beperkt door het gelijktijdig met de invoering van het stelsel van varkensrechten vervallen van het varkensplafond binnen het stelsel van mestproductierechten, en in verband met het reeds genoemde feit dat gebruik kan worden gemaakt van bestaande gegevens, programmatuur en expertise. De lasten die samenhangen met de behandeling van een kennisgeving van overgang van het varkensrecht en met de uitvoering van de blokkaderegeling zullen ten laste van de belanghebbende worden gebracht door de heffing van leges (artikel 20).

Het toezicht op de naleving van de hoofdstukken I tot en met IV van het wetsvoorstel zal geschieden door de Algemene Inspectiedienst. Deze dienst zal daartoe op grond van artikel 30 van het wetsvoorstel worden aangewezen. Deze dienst zal ook worden belast met de opsporing van strafbare feiten. Gelet op het feit dat voor de controles met betrekking tot deze wet gebruik kan worden gemaakt van dezelfde controle-aangrijpingspunten als bij de handhaving van het stelsel van regulerende mineralenheffingen en het stelsel van mestproductierechten, en gelet op het feit dat de controles zullen kunnen worden gecombineerd met de in dat kader reeds plaatsvindende bedrijfscontroles, is de extra belasting van deze dienst beperkt. Geen onbelangrijke factor is ook dat voor de hoogte van het varkensrecht wordt aangesloten bij reeds in het verleden door de belanghebbende verstrekte gegevens, die in beginsel niet meer op juistheid en volledigheid behoeven te worden gecontroleerd (zie ook paragraaf 4 van hoofdstuk 2 van deze toelichting).

In 1998 zullen de extra taken van de Algemene Inspectiedienst vooral bestaan in het doen van vaststellingen op bedrijven die behoren tot de in artikel 21, eerste lid, onderdelen a tot en met d, van het wetsvoorstel genoemde voorloperbedrijven waarvoor een lagere korting geldt, en in het doen van vaststellingen op het punt van de ligging van bedrijven in het kader van de regel dat geen overgang van rechten tussen concentratiegebieden onderling en tussen concentratiegebieden en niet-concentratiegebieden kan plaatsvinden. Daarmee gaat een inzet gepaard van 7 mensjaren, waarvoor de kosten, inclusief eenmalige kosten, in totaal f 1,5 miljoen beslaan. In 1999 starten het toezicht op de naleving van de uitbreidingsverboden als neergelegd in artikel 13 van het wetsvoorstel en de opsporing van strafbare feiten die daarmee verband houden. In dat jaar zal sprake zijn van een inzet van 10 mensjaren. De kosten in dat jaar bedragen in totaal f 1,5 miljoen. In de jaren 2000 en volgende vindt een inzet van 12 mensjaren plaats. De totale kosten zullen dan f 1,6 miljoen per jaar bedragen.

Vooralsnog is gekozen voor strafrechtelijke handhaving via de Wet op de economische delicten. Dat spoort met het handhavingsregime voor de mestproductierechten. Ook voor de zwaarte van de strafrechtelijke sancties is daarmee één lijn getrokken (artikel 34). De regering houdt evenwel de mogelijkheid open om in de toekomst bestuurlijke boetes als sanctie in te zetten, op het moment dat daarvoor een regeling in de Algemene wet bestuursrecht is getroffen en mogelijk in een ander wettelijk kader reeds ervaring is opgedaan met de inzet van de bestuurlijke boetes bij zwaardere delicten.

Ter versterking van de handhaafbaarheid van het systeem is in een complementair instrument voorzien. De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij heeft de bevoegdheid om een bedrijf dat het varkensrecht heeft overschreden een quotum op te leggen dat niet uitgaat van een gemiddeld aantal varkens of fokzeugen per jaar maar van een absoluut plafond dat op elk moment in het jaar geldt. Daarin voorziet artikel 23 van het wetsvoorstel. Dit door de minister vastgestelde plafond maakt het mogelijk op elk tijdstip fysiek vast te stellen of een varkenshouder het toegestane aantal varkens overschrijdt. Het plafond wordt bepaald op basis van het jaarquotum, het varkensrecht, waarbij een zekere ruimte voor bedrijfseigen fluctuaties wordt geboden (artikel 23, tweede lid). Deze bevoegdheid zou met name kunnen worden toegepast in geval van grote en herhaaldelijke overschrijdingen van het varkensrecht of het fokzeugenrecht door een bepaald bedrijf.

Hoewel ook dit «dagquotum» strafrechtelijk kan worden gehandhaafd (artikel 23, derde lid, juncto artikel 34), leent het zich bij uitstek voor een vorm van bestuurlijke handhaving waarin artikel 24 van het wetsvoorstel voorziet. Dit artikel maakt de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij bevoegd om bestuursdwang in te zetten. Daarmee heeft de minister evenwel ook de mogelijkheid om last onder dwangsom op te leggen. Met name deze laatste, in de artikelen 5.32 en volgende van de Algemene wet bestuursrecht, geregelde mogelijkheid is bijzonder geschikt om in combinatie met het «dagquotum» in te zetten. In de last wordt de varkenshouder gelast het opgelegde quotum niet te overschrijden; bij niet-naleving van deze verplichting verbeurt de varkenshouder voor elke dag dat hij in gebreke is een dwangsom die zal zijn gelegen boven het economische saldo dat met het aanhouden van de varkens kan worden behaald. Over de inzet van dit instrument zullen nadere afspraken met het Openbaar Ministerie worden gemaakt.

De belasting van het Openbaar Ministerie en van de zittende magistratuur zal naar verwachting niet wezenlijk wijzigen. Bij de rechterlijke macht gaat het om de strafrechter, wat betreft de handhaving van de uitbreidingsverboden, en om het College van Beroep voor het bedrijfsleven, wat betreft de beroepszaken tegen beschikkingen. Het College van Beroep voor het bedrijfsleven is als administratieve rechter bevoegd verklaard (artikel 29), nu dit college is gespecialiseerd in regelingen van sociaal-economische aard. Het college is ook bevoegd voor de behandeling van geschillen in het kader van de Meststoffenwet en de Wet verplaatsing mestproductie, waarmee diverse dwarsverbanden bestaan.

Gekozen is voor een benadering waarbij het varkensrecht zoveel mogelijk uit de wet zelf voortvloeit, zodat ter zake geen voor beroep vatbare beslissingen behoeven te worden genomen (zie paragraaf 4 van hoofdstuk 2 van deze toelichting). Bezwaar- en beroepsprocedures zijn denkbaar bij beslissingen in het kader van de regels over de overgang van het varkensrecht: registratie van de kennisgeving van overgang van het recht, de weigering van zodanige registratie, doorhaling van de registratie en beslissingen in het kader van de blokkaderegeling neergelegd artikel 19 van het wetsvoorstel. Soortgelijke beslissingen worden thans al genomen in het kader van de Wet verplaatsing mestproductie, en hebben tot nu toe tot niet meer dan 10 beroepszaken in een jaar geleid. Er is geen reden waarom dit aantal bij de overgang van varkensrechten anders zal liggen. Daar komt bij dat de mestwetgeving op het punt van het plafond voor varkens – en dus ook op het punt van de overgang van dat plafond in het kader van de Wet verplaatsing mestproductie – zal worden gedereguleerd. Tot slot kan de toepassing van de artikelen 22 en 23 tot bezwaar- en beroepsprocedures leiden, waarbij de toepassing van artikel 23 waarschijnlijk niet eerder dan in het jaar 2000 aan de orde is. Aan deze

artikelen zal bovendien zeer beperkt invulling worden gegeven, zodat niet te verwachten valt dat dit tot meer dan een marginale stijging van de werklast van het College van Beroep voor het bedrijfsleven zal leiden. Uit het voorgaande kan worden afgeleid dat een eventuele extra last voor het college beperkt zal zijn en binnen de bestaande capaciteit kan worden opgevangen.

Wat betreft de strafrechtelijke handhaving is het varkensrecht vergelijkbaar met het huidige productieplafond voor varkens binnen het stelsel van mestproductierechten, welk productieplafond op het tijdstip van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zal worden vervangen door dat van het varkensrecht, waardoor de lasten voor de handhaving van de Meststoffenwet evenredig zullen afnemen. Mogelijk zal in de beginperiode het nalevingsniveau van de nieuwe uitbreidingsverboden voor varkens en fokzeugen minder zijn, als gevolg van het feit dat in beginsel minder varkens dan in het verleden kunnen worden gehouden, ook al werkt de fasering van deze maatregel in de tijd ten gunste van de handhaafbaarheid. Aan de andere kant zal het werk voor het Openbaar Ministerie worden vergemakkelijkt door het feit dat het productieplafond voor varkens op basis van actuele opgaven opnieuw is bepaald. Daarmee wordt de magistratuur niet meer gedwongen om op basis van de situatie geldend bij invoering van de Interimwet beperking varkens- en pluimveehouderijen in 1984 en op basis van de opgegeven referentieaantallen bij invoering van de Meststoffenwet in 1987, daarbij rekening houdend met mutaties die nadien hebben plaatsgevonden, vast te stellen wat de hoogte van het plafond is en vervolgens vast te stellen of dit plafond daadwerkelijk is overschreden. Verder zal het aantal verweren dat 1996 geen representatief jaar voor de varkensstapel vormde tot het minimum zijn gereduceerd als gevolg van de in artikel 6 opgenomen mogelijkheid om 1995 als referentiejaar te kiezen. Een vereenvoudiging ten opzichte van het stelsel van mestproductierechten is voorts dat voor het stelsel van varkensrechten niet relevant is of er ook andere diersoorten worden gehouden, hetzij in verband met bestaande omwisselingmogelijkheden hetzij in verband met een grondgebonden recht dat voor verschillende diersoorten kan worden benut. Relevant is uitsluitend het gehouden aantal varkens en de hoogte van het varkensrecht. De verwachting is dan ook dat per saldo de werklast voor het Openbaar Ministerie en voor de strafrechter slechts marginaal zal toenemen en zal kunnen worden opgevangen binnen de bestaande capaciteit.

§ 2 Heffingen

De uitvoering en handhaving van het varkensheffingsstelsel zal in hoge mate aansluiting kunnen vinden bij de uitvoering en handhaving van het stelsel van varkensrechten. Allereerst zal dit tot uiting komen in het feit dat door de heffingsplichtige ten behoeve van de varkensheffing in beginsel geen andere administratie behoeft te worden bijgehouden dan die welke in het kader van de varkensrechten zal moeten worden bijgehouden. Zowel bij het stelsel van varkensrechten als bij de varkensheffing is het aantal varkens van belang en wordt gebruik gemaakt van dezelfde categorieën varkens. In de op grond van artikel 91g van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren vast te stellen ministeriële regels met betrekking tot de bij te houden administratie zal dan ook in beginsel de in het kader van de varkensrechten bij te houden administratie van overeenkomstige toepassing verklaard worden. De desbetreffende varkenshouder zal aldus het aantal op zijn bedrijf gehouden varkens moeten bijhouden op basis waarvan na het kalenderjaar het gemiddelde aantal gehouden heffingseenheden kan worden bepaald.

Overigens wordt opgemerkt dat het voorgestelde stelsel met betrekking tot de door de varkenshouder in het kader van de varkensheffing bij te houden administratie, gelet op het voorgestelde artikel 91g van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren, de mogelijkheid biedt om administratieve verplichtingen aan de desbetreffende varkenshouder op te leggen die verder gaan dan hetgeen in het kader van het stelsel van varkensrechten moet worden bijgehouden. Deze mogelijkheid houdt verband met de mogelijkheid op grond van artikel 91e van die wet andere gevallen te bepalen op grond waarvan korting op het tarief van de varkensheffing verkregen kan worden. Afhankelijk van het gebruik van die mogelijkheden zou het bijhouden van een geheel of ten dele andere administratie dan wordt bijgehouden in het kader van het stelsel van varkensrechten mogelijk noodzakelijk zijn.

Ook ten aanzien van de organisatie die zal zijn belast met de uitvoering sluit het stelsel van varkensrechten aan op de varkensheffing. In beide gevallen zal de uitvoering in handen worden gelegd van het Bureau Heffingen van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij; de Inspecteur van het Bureau Heffingen zal belast worden met vaststelling van de aanslag, terwijl de invordering zal geschieden door de Ontvanger van dat bureau. Voor de achtergronden van de keuze voor het Bureau Heffingen als uitvoeringsinstantie van de varkensheffing gelden dezelfde argumenten als die in paragraaf 1 van dit hoofdstuk zijn opgenomen ten aanzien van de keuze de uitvoering van het stelsel van varkensrechten in handen van het Bureau Heffingen te leggen.

Geraamd wordt dat de uitvoering van de varkensheffing zal leiden tot een structurele extra personeelsinzet van 44 mensjaren. De kosten in verband met die activiteiten worden begroot op f 2,3 miljoen aanloopkosten en jaarlijkse structurele kosten van f 5,6 miljoen. Deze kosten zullen via de varkensheffing door het betreffende landbouwbedrijfsleven moeten worden gedragen.

De derde parallel tussen het stelsel van varkensrechten en de varkensheffing betreft het toezicht op de naleving. In beide gevallen zal de Algemene Inspectiedienst daarmee belast zijn. Controle op de varkensheffing zal in hoge mate gecombineerd kunnen worden met de controles die zullen plaatsvinden in het kader van het stelsel van varkensrechten. Voor zover de betreffende varkenshouder in aanmerking meent te komen voor korting vanwege de ligging van diens bedrijf zal met name door fysieke controles verificatie van aangeleverde gegevens moeten plaatsvinden. Is de betreffende varkenshouder van oordeel dat hij in aanmerking komt voor de korting als bedoeld in artikel 91e, onderdelen b tot en met e, dan zal ten behoeve van de controle met name gebruik gemaakt worden van de gegevens die door de varkenshouders moeten worden bijgehouden in het kader van de identificatie en registratie van varkens. In dat verband wordt opgemerkt dat naar verwachting op 1 januari 1998 het Besluit identificatie en registratie van dieren in werking zal treden. Op basis daarvan zal van het bestuur van het Productschap voor Vee en Vlees medewerking worden gevorderd terzake van het verrichten van de voor die identificatie en registratie noodzakelijke werkzaamheden en het bij verordening vaststellen van de noodzakelijke uitvoeringsvoorschriften.

Door de koppeling tussen het stelsel van varkensrechten en de varkensheffing, ook op het punt van het toezicht op de naleving, zal de extra inzet van de Algemene Inspectiedienst specifiek voor de varkensheffing beperkt blijven tot 2 mensjaren in het jaar van invoering van de varkensheffing, 7 mensjaren in het daaropvolgende jaar en 11 mensjaren in de daarna volgende jaren. De totale personele en materiële kosten worden voor 1998

geraamd op f 0,4 miljoen, in 1999 op f 1,1 miljoen en in de jaren 2000 en volgende op f 1,5 miljoen.

Invoering van de varkensheffing zal naar verwachting niet leiden tot een verhoging van enige betekenis van de werklast van de zittende magistratuur, meer in het bijzonder de belastingrechter. Het systeem van de varkensheffing is immers niet afhankelijk gesteld van de concrete situatie per bedrijf, maar kent een voor alle bedrijven gelijk tarief, te berekenen volgens de in de wet op te nemen omrekeningstabel. De mogelijkheden korting op het tarief te verkrijgen zullen bovendien limitatief zijn beschreven.

Het ten aanzien van de varkensheffing, op grond van de voorgestelde artikelen 93 en 93a van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren, van toepassing verklaarde fiscale recht kent een aantal strafbare feiten, zoals het niet bewaren van voor de heffing relevante administratieve bescheiden. Hoewel de aan de orde zijnde feiten in eerste instantie gevolgen zullen hebben op het bestuursrechtelijke vlak – in die zin dat de overheid kan reageren met een navorderingsaanslag en administratieve verhoging – zal in een aantal gevallen aanleiding kunnen bestaan om over te gaan tot vervolging van de strafbare feiten. Met het Openbaar Ministerie zullen afspraken gemaakt worden over het daarbij te volgen beleid.

§ 3 Voorlichting

Met name de varkenshouderijen zullen direct de gevolgen ondervinden van de onderhavige herstructureringsvoorstellen. Daarnaast zal invoering van de voorstellen de nodige gevolgen hebben voor de uitvoerende instanties, met name het Bureau Heffingen en de Algemene Inspectiedienst. Het is daarbij zaak dat alle direct betrokkenen goed op de hoogte zullen zijn van de betreffende voorschriften en de noodzakelijke uitvoeringsmaatregelen. Voor wat betreft de vorengenoemde diensten van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij is de kennis omtrent het onderhavige wetsvoorstel uiteraard gewaarborgd vanwege hun nauwe betrokkenheid bij de voorbereiding van het onderhavige wetsvoorstel. Voor de varkenshouderijsector zal vooral vanuit het Bureau Heffingen en op kosten van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij in algemene zin zorggedragen worden voor informatievoorziening omtrent de herstructureringsvoorstellen uit de wet en de nadere uitleg daarvan.

Naast de algemene voorlichting zal technische voorlichting aan de sector worden gegeven, met name omtrent aspecten als het beëindigen van het bedrijf of het omschakelen daarvan en de gevolgen voor de bedrijfsvoering. Deze vorm van voorlichting zal zowel groepsgewijs plaatsvinden als via individuele voorlichting en begeleiding. Omtrent de bekostiging van de groepsgewijze voorlichting zal nog nader overleg gevoerd worden met het betrokken bedrijfsleven. De kosten van individuele voorlichting zullen door de betrokken varkenshouder zelf moeten worden gedragen.

HOOFDSTUK 5. BEDRIJFSEFFECTEN VAN DE HERSTRUCTURERING

§ 1 Algemeen

Hoewel de maatregelen uit het onderhavige wetsvoorstel en de wijziging van het Varkensbesluit uitsluitend zijn gericht op de varkenshouderijbedrijven – circa 40 000 bedrijven waarvan ongeveer de helft full-time-

bedrijven – hebben de voorstellen effect op de totale bedrijfskolom, betrokken bij de productie van varkens en varkensvlees. Zo zullen de ingrepen in de varkenshouderij tevens gevolgen hebben voor de toeleverende industrie, de verwerkende industrie, alsmede de transport- en distributiesector.

Door het Centraal Planbureau (CPB) en het Landbouw-Economisch Instituut van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LEI) zijn, op basis van een zogenaamde ex ante-evaluatie, de verwachte sectoreconomische en bedrijfseconomische effecten van de onderhavige voorstellen voor de varkenshouderij nader in beeld gebracht. De desbetreffende studie is aan de Tweede Kamer toegezonden bij brief van 2 oktober 1997. Voor de berekening van de effecten van de herstructurering is in de betrokken CPB/LEI-studie is overigens ook rekening gehouden met de aanscherping van de welzijnsnormen voor varkens in welk kader thans een wijziging van het Varkensbesluit in voorbereiding is. Op de belangrijkste consequenties van het totale pakket van maatregelen wordt in het navolgende nader ingegaan.

§ 2 Economische gevolgen voor de totale varkenssector

Volgens de sectoranalyses van het CPB zal in de totale varkenskolom in 2010 ten opzichte van 1996, sprake zijn van een daling van de toegevoegde waarde en de werkgelegenheid. Deze daling doet zich zowel voor bij doorvoering van het pakket van de in dit wetsvoorstel en het aan te scherpen Varkensbesluit voorziene maatregelen (hierna: het herstructureringsscenario), als in de situatie waarin de betrokken maatregelen niet zouden worden getroffen (hierna: het autonome scenario). In beide scenario's varieert de daling van de toegevoegde waarde tussen 10 en 30%. De daling van de werkgelegenheid bedraagt in beide scenario's circa 15 000 tot 20 000 arbeidsjaareenheden. Een essentieel verschil tussen beide scenario's is dat in het herstructureringsscenario op korte termijn een trendbreuk zal plaatsvinden, terwijl in het autonome scenario meer geleidelijk en later de noodzakelijke veranderingen in de varkenssector zullen plaatsvinden.

Bij de hiervoor gemaakte vergelijking tussen het autonome scenario en het herstructureringsscenario is overigens voor wat betreft het autonome scenario uitgegaan van een ontwikkeling die het midden houdt tussen een optimistisch en een pessimistisch scenario. Dit houdt enerzijds verband met het feit dat ook in het autonome scenario de taakstellingen uit de Integrale Notitie Mest- en Ammoniakbeleid zullen moeten worden gerealiseerd en anderzijds met de gevolgen van de laatste uitbraak van varkenspest.

Zowel in het herstructureringsscenario als in het autonome scenario zal een daling optreden van de toegevoegde waarde in de primaire varkenshouderij. De bandbreedte van deze daling ligt in het herstructureringsscenario tussen 19% en 31%, terwijl in het autonome scenario de daling naar verwachting circa 37% bedraagt. Vooral in het voortraject (met name de veevoederindustrie) en de distributiesector zal in zowel het herstructureringsscenario als in het autonome scenario de toegevoegde waarde ten opzichte van de situatie in 1996 fors afnemen. In het herstructureringsscenario is deze daling respectievelijk circa 35% en circa 25%. In het autonome scenario is de daling in met name de veevoederindustrie en de distributiesector lager. Hier zou rekening gehouden moeten worden met een daling van respectievelijk circa 27% en circa 21%. Op de lange termijn zal in het herstructureringsscenario gerekend over de totale varkenskolom waarschijnlijk een kleiner verlies van toegevoegde waarde optreden dan in het autonome scenario. Dat is zeker kleiner

wanneer met name de vleesverwerkende industrie erin slaagt de omslag te maken naar een sector die kwalitatief hoogwaardige producten produceert. Zo zal bij een succesvolle omslag, waarvoor aanzienlijke investeringen nodig zullen zijn, de toegevoegde waarde van de verwerkende industrie met circa 33% kunnen stijgen ten opzichte van de situatie in 1996. Blijft de omslag uit dan zal de verwerkende industrie te maken krijgen met een daling van de toegevoegde waarde met ongeveer 20%. In het autonome scenario wordt de daling van de toegevoegde waarde van de verwerkende industrie geschat op circa 10%. In het herstructurerings-scenario zal de toegevoegde waarde per arbeidsjaareenheid en de kwaliteit van de arbeid ten opzichte van het autonome scenario toenemen indien de omslag succesvol wordt doorgevoerd. Blijft de omslag uit dan zal sprake zijn van een daling van de toegevoegde waarde die in dezelfde orde van grootte zal liggen als in het autonome scenario.

De analyse van het LEI laat zien dat de herstructurering naar verwachting zal leiden tot een aanzienlijke daling van de biggenexport. Er zal dan naar verwachting ten opzichte van 1994/5 sprake zijn van een daling van de export van zo'n 1,5 miljoen biggen naar circa 1,5 miljoen stuks per jaar. In het autonome scenario zou de biggenexport daarentegen fors stijgen tot circa 5,7 miljoen stuks. Het herstructurerings-scenario zal daarmee leiden tot een verminderd transport van dieren over lange afstanden hetgeen duidelijk meerwaarde oplevert uit oogpunt van bescherming van het welzijn van dieren.

Vooraf in de eerste jaren na invoering van de herstructureringsmaatregelen staan de varkenssector als zodanig forse veranderingen te wachten. Veel investeringen en aanpassingen zullen noodzakelijk zijn. De CPB/LEI-studie laat zien dat vooral in de beginperiode een forse uitstoot van arbeidsplaatsen zal plaatsvinden. In de gehele bedrijfskolom zullen in de periode tot 2000 circa 13 000 arbeidsjaareenheden verdwijnen. Na 2000 zal sprake zijn van een geringere afname van het aantal arbeidsjaareenheden. De afname van de werkgelegenheid over de periode tot 2010 zal zich ten opzichte van 1996 het sterkst voordoen in de primaire sector (circa 7000 arbeidsjaareenheden), alsmede in het voortraject (circa 6000 arbeidsjaareenheden), met name in de veevoederindustrie, en in de distributiesector (circa 2500 arbeidsjaareenheden). Daarbij wordt aangetekend dat ook in het autonome scenario een sterke daling van de werkgelegenheid in die sectoren wordt verwacht (circa 10 500 tot 17 500 arbeidsjaareenheden).

Slaagt met name de varkensvleesverwerkende industrie erin meer waarde toe te voegen aan haar producten, dan zal in die tak van de varkenskolom herstel van werkgelegenheid plaatsvinden. In dat geval zal op de langere duur bezien het negatieve werkgelegenheidseffect van het herstructurerings-scenario veel geringer zijn dan bij ongewijzigd beleid.

§ 3 Economische gevolgen voor de varkenshouderijen

Volgens de bedrijfseconomische analyse van het LEI zal de varkenshouderij als zodanig tijdens de herstructureringsfase minder rendabel zijn dan in de periode tot 1996. In vergelijking met de situatie waarin herstructureringsmaatregelen zouden uitblijven zal een groter aantal bedrijven sluiten. Volgens een ruwe inschatting gaat het in het herstructurerings-scenario in totaal om ruim 5000 bedrijven tot 2010, merendeels van oudere ondernemers zonder opvolger.

In de beginjaren zullen, met uitzondering van de vleesvarkensbedrijven, in het herstructurerings-scenario de gezinsinkomens op het gemiddelde gespecialiseerde bedrijf op een lager niveau liggen dan in het autonome scenario. Later treedt herstel op in het herstructurerings-scenario. Op de langere termijn – de periode tot 2010 – liggen de gemiddelde inkomens in

het herstructureringscenario ten opzichte van het autonome scenario hoger op de vleesvarkensbedrijven, iets hoger op de zeugenbedrijven en lager op de gesloten bedrijven.

De oorzaak van het enigszins achterblijven van de inkomens van ondernemers met gesloten bedrijven moet vooral gezocht worden in de uitgangspositie van gesloten bedrijven. De solvabiliteit is in vergelijking met de gespecialiseerde varkensbedrijven op dit moment lager. De reserve om herstructureringsmaatregelen op te vangen is op deze bedrijven kleiner. Voorts moeten deze bedrijven investeren in zowel de zeugenhouderij als in de varkensmesterij. Overigens wordt opgemerkt dat het hier gaat om gemiddelden van bedrijfsresultaten van bedrijven die hun activiteiten voortzetten.

Door de introductie van gescheiden rechten in combinatie met de generieke korting zullen de prijzen voor varkens- en fokzeugenrechten aanzienlijk uit elkaar gaan lopen. In de CPB/LEI-studie worden deze prijzen geschat op respectievelijk 170 en 4800 gulden. In 1996 was dit omgerekend respectievelijk circa 500 en 1500 gulden. Bij de geschetste prijsontwikkeling is als invalshoek gekozen wat zeugenhouders bereid zijn te betalen voor fokzeugenrechten, wanneer zij de door de generieke korting vrijgekomen stalcapaciteit weer willen opvullen. Gelet op de geringe marginale kosten voor herstel van de productie naar het oude niveau mag verwacht worden dat veel zeugenhouders bereid zijn hoge prijzen te betalen voor het recht tot het houden van fokzeugen. Bij de vleesvarkenhouders ligt dat anders. Zij moeten hun bedrijf ter voldoening aan de aangescherpte dierenwelzijnsnormen sterk aanpassen, voordat ze hun productie op het oude peil kunnen brengen. Daardoor zal waarschijnlijk het recht tot het houden van vleesvarkens een veel lagere waarde gaan vertegenwoordigen.

Wat betreft de gevolgen van de voorgestelde varkensheffing voor de varkenshouderij wordt opgemerkt dat, ten opzichte van de huidige situatie, uiteraard sprake is van een lastenverzwaring voor de varkenshouders. De opbrengst van de varkensheffing zal immers jaarlijks tot en met het jaar 2002 gemiddeld circa f 100 miljoen moeten bedragen. In de afgelopen vijf jaar is door het landbouwbedrijfsleven jaarlijks circa 10 miljoen opgebracht, waarbij bovendien wordt aangetekend dat het hier een bijdrage betreft ten behoeve van de bestrijding van voor meerdere diersoorten besmettelijke ziekten. Om echter de varkensheffing in een juist perspectief te plaatsen, dient in ogenschouw te worden genomen dat, mede gezien de omstandigheden rondom de laatste uitbraak van varkenspest, ook zonder de onderhavige herstructureringsvoorstellen verhoging van de dierziektenheffing noodzakelijk zou zijn. Zo is immers onmiskenbaar sprake van een verminderde bereidheid vanuit de maatschappij de desbetreffende kosten uit de algemene middelen te financieren. In dat licht bezien zou dan ook de lastenverzwaring als gevolg van de varkensheffing de eerstkomende jaren vergelijkbaar zijn met de lastenverzwaring die maatschappelijk gezien sowieso noodzakelijk zou zijn. In het autonome scenario is overigens met deze ontwikkeling rekening gehouden door in dit scenario ook reeds te werken met een heffing ter zake van het houden van varkens.

Op de langere termijn zal het tarief van de varkensheffing zeer waarschijnlijk neerwaarts kunnen worden bijgesteld. De herstructureringsmaatregelen zullen immers leiden tot een verminderd risico op dierziektenuitbraak. Hierin ligt een duidelijk verschil met het autonome scenario, waarin immers naar verwachting op jaarbasis blijvend een bedrag van circa f 100 miljoen benodigd zou zijn.

De administratieve lastendruk als gevolg van de voorgestelde herstructureringsmaatregelen zal beperkt blijven. In het kader van het stelsel van varkensrechten, alsmede ten behoeve van de varkensheffing, zal in beginsel gebruik gemaakt worden van de in het kader van het stelsel van regulerende mineralenheffingen op grond van de Meststoffenwet bij te houden administratie. Slechts voor de extensieve varkenshouderijen – bedrijven waarbij sprake is van ten hoogste 2,5 grootvee-eenheden per hectare – zal invoering van het stelsel van varkensrechten en de invoering van de varkensheffing leiden tot enige verhoging van de administratieve lastendruk die overigens niet of nauwelijks gepaard zal gaan met een kostenstijging. Het betreft hier in totaal circa 6000 bedrijven. In het kader van het stelsel van regulerende mineralenheffingen kunnen deze bedrijven met een beperktere administratie volstaan dan de intensievere bedrijven. Anders dan de intensieve bedrijven behoeven zij niet dagelijks de mutaties in de aantallen dieren op het bedrijf te registreren: het gemiddelde aantal dieren dat in een jaar wordt gehouden wordt voor de extensieve bedrijven bepaald op basis van een maandelijks telling van de dieren. Dit onderscheid zal wat betreft het stelsel van varkensrechten en de varkensheffing verdwijnen. Alle bedrijven waar varkens worden gehouden zullen een dagelijkse administratie bij dienen te houden van de mutaties in de op het bedrijf aanwezige aantallen varkens.

HOOFDSTUK 6. EU-RECHT

§ 1 Stelsel van varkensrechten

1.1 Gemeenschappelijke marktordening voor varkens en verwante aspecten

Voor de toetsing van het stelsel van varkensrechten aan het EU-recht is met name de marktordening voor varkensvlees (artikel 40 van het EG-Verdrag) van belang. De marktordening is vervat in Verordening (EEG) nr. 2795/75 van de Raad van 29 oktober 1975 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector varkensvlees (PbEG nr. L 282) en ziet ook op levende dieren. Volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen impliceert het bestaan van een gemeenschappelijke marktordening dat de lidstaten ten aanzien van de onderwerpen die door de gemeenschappelijke marktordening uitputtend zijn geregeld in beginsel geen nationale maatregelen meer mogen treffen. Echter, nationale maatregelen die strekken tot andere doelstellingen dan die van de gemeenschappelijke marktordening kunnen, zelfs indien zij gevolgen hebben voor de goede werking van die ordening, verenigbaar worden geacht met het EG-recht (vergelijk met name arrest Holdijk, HvJ zaken 141–143/81, Jur. 1982, blz. 1310).

De gemeenschappelijke marktordening voor varkensvlees omvat een prijsregeling en een regeling van het handelsverkeer met als doel de markten te stabiliseren en de betrokken landbouwbevolking een redelijke levensstandaard te verzekeren. De doelstellingen van de gemeenschappelijke marktordening worden nagestreefd met behulp van instrumenten van markt- en prijsbeleid: maatregelen ter vergemakkelijking van de aanpassing van het aanbod aan de eisen van de markt, alsmede interventie maatregelen en een regeling van het handelsverkeer met derde landen. Volgens vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie zijn de instrumenten van de gemeenschappelijke marktordening voor varkensvlees exclusief van aard. Ingevolge het beginsel van de open markt heeft elke producent uit de Gemeenschap vrije toegang tot deze markt en wordt de werking ervan uitsluitend door de in de gemeenschappelijke markt-

ordering voorziene instrumenten geregeld (vergelijk met name arrest Pigs and Bacon Commission, HvJ zaak 177/78, Jur. 1979, blz. 2161).

De gemeenschappelijke marktordering voor varkensvlees voorziet niet in een quotumstelsel voor varkens. De doelstellingen die worden nagestreefd met het in het onderhavige wetsvoorstel neergelegde stelsel van varkensrechten, houdende een maximering van de varkensstapel, zijn niet dezelfde als de doeleinden van de gemeenschappelijke marktordering voor varkens. De Nederlandse maatregelen zijn erop gericht een duurzame oplossing te vinden voor de heersende problemen die met name het gevolg zijn van de – ook in vergelijking met andere lidstaten en daarbinnen gelegen regio's – uitzonderlijke omvang van de varkenssector, met name op het vlak van milieu, natuur en landschap en welzijn. Te dien aanzien zij verwezen naar hoofdstuk 1 en hoofdstuk 2, subparagraaf 1.3, van deze memorie van toelichting. Van groot belang in dezen is ook dat juist de verwezenlijking van de doelstellingen van de zogenoemde EG-nitraatrichtlijn tot reductie van de varkensstapel nopen; het gaat hier om noodzakelijke, aanvullende maatregelen als bedoeld in artikel vijf, vijfde lid, van die richtlijn. Daarop zal in subparagraaf 1.2 van dit hoofdstuk nog afzonderlijk worden ingegaan.

De Nederlandse maatregelen beogen geen aanvulling op noch een afwijking van de gemeenschappelijke marktordering. Het stelsel van varkensrechten op nationaal niveau is geschikt noch bedoeld om marktprijzen te ondersteunen of een redelijke levensstandaard van de landbouwbevolking te verzekeren. De omstandigheid dat de voorziene instrumenten gevolgen zullen hebben voor de omvang en de kosten van de productie in Nederland leidt niet tot onverenigbaarheid met de gemeenschappelijke marktordering, zoals blijkt uit de eerder geciteerde jurisprudentie van het Hof van Justitie (arrest Holdijk). Dat zou slechts anders zijn indien de maatregelen afbreuk doen aan de goede werking van de gemeenschappelijke marktordering. Een dergelijk negatief effect wordt evenwel niet verwacht. De verwachting is dat het effect van de maatregel voor de communautaire marktprijzen uiterst gering zal zijn, voor zover van een dergelijk effect überhaupt sprake zal zijn. Bedacht moet worden dat de verkleining van de omvang van de varkensstapel in twee fasen geschiedt. Allereerst wordt met de instelling van het stelsel van varkensrechten als zodanig een basis-varkensrecht geïntroduceerd waarmee het aantal te houden varkens wordt gemaximeerd op 85% van het in 1996, of 1995, in Nederland gehouden aantal. Eerst in het jaar 2000 zullen deze varkensrechten worden verlaagd met 10%. Deze verlaging zal geheel of ten dele achterwege blijven al naar gelang de opbrengst van een in de tussenliggende periode in te zetten opkoopregeling. Voor beide maatregelen geldt dat deze niet van het ene op het andere moment worden doorgevoerd: de varkenshouder zal een heel jaar de tijd hebben diens bedrijfsvoering zodanig aan te passen dat zijn varkensrecht niet wordt overschreden. Niet onbelangrijk ook is dat als gevolg van de varkenspestcrisis thans een zeer groot deel van de productiebedrijven leegstaan en het aanbod van varkens uit Nederland in 1997 met 35% is gedaald. Herbevolking van de lege stallen zal de nodige tijd vergen. Door de hoge marktprijzen in 1996 en 1997 – in 1997 mede als gevolg van de varkenspestcrisis – is in een aantal lidstaten, met name België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk en Spanje, de productie uitgebreid en is het mindere aanbod vanuit Nederland gecompenseerd. Een verkleining van de varkensstapel in Nederland met 15% in de loop van 1998 zou bovendien – nog afgezien van het feit dat het ontstane «gat» inmiddels door andere landen is opgevuld, slechts neerkomen op een reductie van 1,8% van de varkensstapel in de Europese Unie gerekend naar de – inmiddels niet meer actuele – situatie van 1996. Deze reductie zou binnen de normale jaarlijkse fluctuaties van de varkensstapel in de Unie vallen.

Gelet op de marginale gevolgen voor de markt, die in het niet vallen bij de gebruikelijke fluctuaties die zich op de markt voordoen, kan voorts worden geconcludeerd dat ook het effect op het stelsel van exportrestituties en invoerheffingen marginaal of nihil zal zijn.

Een onaanvaardbare belemmering van de vrije toegang tot de markt is evenmin aan de orde. In verband met dit beginsel is ook de in artikel 52 van het EG-Verdrag beschermde vrijheid van vestiging van belang. Het systeem van varkensrechten brengt met zich mee dat uitbreiding en nieuwvestiging mogelijk blijven, mits aan bepaalde randvoorwaarden op het vlak van welzijn en diergezondheid wordt voldaan en mits tegelijkertijd op een ander bedrijf in hetzelfde gebied minder varkens worden gehouden. Van belang is dat waar sprake is van belemmeringen van de vrije toegang tot de markt, onderscheidenlijk van vestiging, deze een rechtvaardiging vinden in de zogenoemde «rule of reason», zoals deze door het Hof van Justitie onder meer tot uitdrukking is gebracht in de zaak Gebhard (HvJ zaak 55/94, Jur. 1995, blz. 4165). De door de lidstaat getroffen maatregelen dienen te voldoen aan vier vereisten. De maatregelen moeten zonder discriminatie worden toegepast; hieraan is in casu voldaan nu de productiebeperkingen en de voorwaarden waaronder mag worden geproduceerd gelijkelijk gelden voor eenieder die in Nederland een bedrijf voert of een bedrijf wil starten, ongeacht diens nationaliteit. Verder moeten de maatregelen hun rechtvaardiging vinden in dwingende redenen van algemeen belang, zij moeten geschikt zijn om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen, en zij mogen niet verder gaan dan nodig is voor het bereiken van dat doel. Wat de vervulling van deze laatste drie voorwaarden betreft, moge verwijzing naar de in hoofdstuk 1 en hoofdstuk 2, paragraaf 1, van de memorie van toelichting aangegeven achtergrond en doelstelling van de onderscheiden maatregelen alsmede de onderbouwing van de 25%-reductie volstaan. Wat de maximering en reductie betreft is met name van belang het feit, waaraan hiervoor al werd gerefereerd, dat deze maatregelen noodzakelijk zijn voor de verwezenlijking van de doelstellingen van de EG-Nitraatrichtlijn. Tevens wordt gewezen op het feit dat de maatregelen ingevolge artikel 35 van het wetsvoorstel binnen vijf jaar zullen worden geëvalueerd, en vervolgens telkens na vijf jaar. Duidelijk is dat het stelsel van varkensrechten niet langer zal worden gehandhaafd dan voor het realiseren van de doelstellingen en het handhaven van het bereikte strikt noodzakelijk is. Op basis van de uitkomsten van de evaluatie zal telkens moeten worden beoordeeld of het stelsel in deze vorm aan zijn doelstellingen heeft beantwoord en of en in hoeverre het stelsel in ongewijzigde vorm moet worden gecontinueerd.

Van belang is voorts het in artikel 34 van het EG-Verdrag neergelegde verbod op kwantitatieve uitvoerbeperkingen en alle maatregelen van gelijke werking, welk beginsel ook in de marktordeningsverordening voor de sector varkensvlees is neergelegd. Volgens vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EG gaat het in artikel 34 om nationale maatregelen die een specifieke beperking van het uitgaande goederenverkeer tot doel of tot gevolg hebben en aldus tot een ongelijke behandeling van de binnenlandse en de uitvoerhandel van een lidstaat leiden, waardoor aan de nationale productie of binnenlandse markt van de betrokken lidstaat ten koste van de productie of de handel van andere lidstaten een bijzonder voordeel wordt verzekerd (o.m. HvJ zaak 15/79 Groenveld, jur. 1979, blz. 3409; zaak 237/83, Jongeneel Kaas, jur. 1984, blz. 483; zie ook de eerder geciteerde zaak Holdijk). Van een dergelijke discriminatoire maatregel is hier geen sprake. De maximering van het aantal varkens en fokzeugen treffen de binnenlandse handel evenzeer als de uitvoerhandel. De binnenlandse productie of markt wordt niet bevoordeeld ten koste van de productie of handel van andere lidstaten.

In enkele oudere uitspraken lijkt het Hof voor een bredere definitie van artikel 34 te kiezen op het moment dat voor het betrokken product een gemeenschappelijk marktordening geldt. In de zaak Van Haaster (zaak 190/73, jur. 1974, blz. 1123) bijvoorbeeld, werd een nationale marktordening die productiecontingentering beoogt strijdig met artikel 34 van het EG-Verdrag geacht, omdat deze het handelsverkeer binnen de Gemeenschap potentieel ongunstig zou beïnvloeden. In dat geval achtte het Hof evenwel van belang dat de gemeenschappelijk marktordening zelf reeds verschillende bepalingen bevatte die op het productiestadium van toepassing waren en die voorzagen in adequate kwaliteitsnormen voor het betreffende product, welk kwaliteitsbelang ook werd beoogd met de nationale contingentering.

In de marktordening voor de sector varkensvlees is geen sprake van bepalingen inzake de productie van levende dieren waarmee het stelsel van varkensrechten samenloop vertoont. Deze oudere jurisprudentie is bovendien achterhaald door de eerder aangehaalde zaak Jongeneel Kaas, die eveneens betrekking had op een product waarvoor een marktordening bestaat (melk en zuivelproducten) en waarvoor het minder brede criterium van – kortgezegd – non-discriminatie werd gehanteerd. Hetzelfde geldt voor de zaak Holdijk, waar de marktordening voor rundvlees en die voor melk en zuivelproducten in het geding waren. In de zaak Delhaize, waar de marktordening voor wijn in het geding was, werd dit criterium nog eens uitdrukkelijk herhaald (HvJ zaak C-47/90, Jur. 1992, blz. 3669).

Gelet op het voorgaande is de regering van oordeel dat het stelsel van varkensrechten en de gefaseerde korting geen strijdigheid opleveren met artikel 34 van het EG-Verdrag.

Het wetsvoorstel bevat geen bepalingen die zijn aan te merken als technische voorschriften in de zin van Richtlijn nr. 83/189/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 28 maart 1983 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften (PbEG nr. L 109).

1.2 EG-Nitraatrichtlijn

De doelstellingen van de EG-Nitraatrichtlijn zijn: het terugdringen van de waterverontreiniging veroorzaakt of teweeggebracht door nitraten uit agrarische bronnen, meer bepaald als gevolg van het gebruik van meststoffen, en het verder voorkomen van zodanige verontreiniging. Deze doelstellingen komen tot uitdrukking in artikel 1 van de richtlijn. Om aan deze doelstelling te voldoen dienen de lidstaten ingevolge artikel 5, eerste lid, van de richtlijn actieprogramma's op te stellen voor de aangewezen kwetsbare gebieden, of, zoals in Nederland het geval is, voor het gehele grondgebied van de lidstaat. Het actieprogramma bevat een totaalpakket aan maatregelen dienende ter verwezenlijking van de doelstellingen van de nitraatrichtlijn. Het gaat daarbij om maatregelen die de mate van gebruik van meststoffen reguleren, de periode waarin en de wijze waarop zij worden aangewend etcetera. Het betreft hier de reguliere maatregelen, bedoeld in bijlage III juncto artikel 5, vierde lid, van de richtlijn. In Nederland gaat het daarbij onder meer om regels vastgesteld op grond van de Wet bodembescherming, met name het Besluit gebruik dierlijke meststoffen en het Besluit kwaliteit en gebruik overige organische meststoffen, om regels gesteld in provinciale milieuverordeningen op basis van artikel 1.2 van de Wet milieubeheer en om regels gesteld krachtens de Wet verontreiniging oppervlaktewateren. Het hart van de maatregelen om aan de doelstellingen van de EG-Nitraatrichtlijn te voldoen wordt gevormd door het stelsel van regulerende mineralenheffingen als neergelegd in de Wet van 2 mei 1997, houdende wijziging van de meststoffenwet (Stb.360). Dit per 1 januari 1998 in werking te treden systeem strekt ertoe de onacceptabele verliezen van fosfaat en

stikstof naar het milieu – als gevolg van het gebruik van meststoffen – steeds verder terug te dringen. Voornoemde wet voorziet daartoe in een traject van normen inzake toelaatbare fosfaat- en stikstofverliezen per hectare tot 2008/2010, die in de tijd steeds verder worden aangescherpt.

Zoals in de Integrale Notitie mest- en ammoniakbeleid en in de memorie van toelichting bij het voorstel voor voornoemde wet (kamerstukken II, 1995/96, 24 782, nr. 3) is aangegeven, is voor het effectueren en handhaven van de normen inzake de maximaal toelaatbare mineralenverliezen een absolute voorwaarde dat geen sprake is van een landelijk niet-plaatsbaar overschot aan dierlijke mest. Is sprake van een mestoverschot, dan zullen de prijzen voor de mestafzet zodanig stijgen dat de fraudedruk op het stelsel van mineralenheffingen onaanvaardbaar groot wordt. Dit bergt een groot risico in zich dat de verliesnormen niet worden nageleefd en op grote schaal overbemesting plaatsvindt. De absolute noodzaak van landelijk evenwicht op de mestmarkt is gebleken uit onderzoek van deskundigen op het vlak van toezicht en handhaving onder auspiciën van de Inspectie voor de rechtshandhaving van het Ministerie van Justitie. Onder meer in de paragrafen 1.2 en 7.1 van hoofdstuk 2 van de memorie van toelichting bij de eerdergenoemde wet van 2 mei 1997, wordt nader op dat onderzoek ingegaan. Overigens blijkt uit hetzelfde onderzoek dat de noodzaak voor evenwicht op de mestmarkt voor om het even wèlk handhavingsinstrumentarium geldt. Met name blijkt dat het systeem van gebruiksnormen voor mest, zoals Nederland dat tot 1 januari 1998 kent, in een situatie van een onevenwichtige mestmarkt een aanmerkelijk kleinere sturingskracht heeft dan het stelsel van regulerende mineralenheffingen. Dat hangt onder meer samen met het feit dat het systeem van gebruiksnormen veel globaler van aard is en grote onnauwkeurigheden kent.

Door de voorziene aanscherping van de verliesnormen in de tijd, noodzakelijk om conform de doelstellingen van de EG-nitraatrichtlijn de nitraatbelasting uit de landbouw terug te dringen, dreigt het evenwicht op de mestmarkt daadwerkelijk te worden verstoord. Derhalve zijn ingevolge artikel 5, vijfde lid, van de richtlijn aanvullende maatregelen noodzakelijk, nu aanstonds duidelijk is dat uitsluitend de in het vierde lid van dat artikel genoemde maatregelen niet toereikend zijn om de in artikel 1 van de richtlijn genoemde doelstellingen te verwezenlijken. De enige effectieve maatregel is een verkleining van de varkensstapel, zoals in het navolgende wordt uiteengezet.

Om te voorkomen dat in 2002 een landelijk niet-plaatsbaar mestoverschot ontstaat dient, zoals is aangegeven in de Integrale Notitie, 20 miljoen kilogram fosfaat aan mest te worden geëxporteerd en dient voorts de mestproductie met 17 miljoen kilogram fosfaat te worden verminderd. Als gevolg van de afroaming van mestproductierechten bij verplaatsing in het kader van de Wet verplaatsing mestproductie, zal naar verwachting in 2002 een taakstelling van 14 miljoen kilogram fosfaat resteren.

De varkenshouderij droeg in 1996 het meest bij aan het totaal van mestoverschotten op bedrijven, namelijk voor circa 56%. Dit terwijl juist de afzet van varkensmest, in vergelijking met andere mestsoorten, op termijn de grootste moeilijkheden zal geven. In toenemende mate zal varkensmest tegen hoge kosten over grote afstand naar de afzetgebieden moeten worden getransporteerd, terwijl de uitrijmogelijkheden voor mest verder afnemen. Varkensmest kan ingevolge richtlijn nr. 92/118/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschap van 17 december 1992 (PbEG L 62) niet in onbewerkte vorm worden geëxporteerd. Be- of verwerking bieden, gegeven de nadelige kostenverhouding met name in vergelijking met pluimveemest, evenwel onvoldoende oplossing. De in het verleden in

Nederland ondernomen – en met instemming van de Commissie van de EG door de overheid tijdelijk financieel ondersteunde – initiatieven om te komen tot grootschalige mestverwerking zijn niet succesvol gebleken.

Aangezien export van varkensmest geen reële optie is, zal de export-taakstelling van 20 miljoen kilogram fosfaat geheel moeten worden gerealiseerd door de pluimveesector. Door deze sector, die in 1996 voor circa 35% bijdroeg aan het mestoverschot in Nederland, wordt hoogwaardige mest geproduceerd waarvoor in het buitenland een markt bestaat. Gegeven deze inspanning van de pluimveesector, zullen de andere relevante veehouderijsectoren, de rundveehouderij en de varkenshouderij, de taakstelling van een vermindering van de mestproductie met 14 miljoen kilogram fosfaat moeten realiseren. De rundveehouderij draagt relatief evenwel weinig bij aan het mestoverschot. Door de toenemende melkproductie per dier, de melkquotering en de slechte marktperspectieven voor rundvlees zal de mestproductie afkomstig van runderen de komende jaren verder afnemen. Deze sector zal de geproduceerde mest binnen de wettelijke normen op het eigen bedrijf kunnen afzetten of op nabij gelegen bedrijven.

Een en ander betekent dat de varkenshouderij aan de lat staat om de gehele taakstelling voor de vermindering van de fosfaatproductie met 14 miljoen kilogram fosfaat te realiseren. Gegeven de in het verleden reeds geleverde inspanningen om via voermaatregelen en technische maatregelen de fosfaatexcretie terug te brengen biedt deze oplossingsrichting onvoldoende perspectief voor het realiseren van een dergelijke omvangrijke taakstelling. Het voerspoor is voor een belangrijk deel uitgenut. Bovendien zou daarmee moeten worden aangepakt bij een belangrijke variabele van de mineralenbalans van het bedrijf, wat de fraudedruk op het stelsel van regulerende mineralenheffingen juist zou vergroten in plaats van te verkleinen. De enige werkelijk effectieve oplossing is een kleinere veestapel. In aanmerking genomen een zeer flinke, maar reële inspanning van de sector om via voermaatregelen de fosfaatproductie terug te brengen, zou de fosfaatproductie van de circa 15 miljoen varkens in Nederland in 2002 circa 60 miljoen kilogram zijn. Om aan de taakstelling van 14 miljoen kilogram fosfaat te voldoen, dient de varkensstapel derhalve nog met 25% af te nemen. Gelet op het feit dat zich reeds in de aanloop naar 2002 geleidelijk een landelijk niet-plaatsbaar mestoverschot vormt, gelet ook op de andere problemen die de varkenssector voor het milieu en de ruimtelijke kwaliteit veroorzaakt en gelet op het feit dat een gefaseerd doorgevoerde verkleining van de varkensstapel vanuit een oogpunt van handhaving en markteffect wenselijk is, kan met de verkleining van de varkensstapel niet worden gewacht tot 2002.

Overigens is het illustratief voor de bijzondere situatie waarin Nederland verkeert in vergelijking met andere landen, dat na een verkleining van de omvang van de varkensstapel met 25% het gemiddelde aantal varkens per hectare op landelijk niveau nog steeds hoger ligt dan het landelijke gemiddelde in andere lidstaten en zelfs hoger ligt dan het gemiddelde in specifieke concentratiegebieden van varkenshouderijen binnen die lidstaten.

§ 2 Heffingen

Ingevolge artikel 95 van het EG-Verdrag zijn heffingen die deel uitmaken van een algemeen stelsel van binnenlandse belastingen dat gelijkelijk geldt voor binnenlandse en geïmporteerde producten, in overeenstemming met het EG-Verdrag, mits de heffing noch voor wat betreft de hoogte, noch voor wat betreft de grondslag of modaliteiten discriminerend werkt tussen binnenlandse en geïmporteerde producten.

De voorgestelde varkensheffing zal deel gaan uitmaken van een algemeen binnenlands belastingstelsel. De heffing is toelaatbaar ingevolge artikel 95 van het EG-Verdrag omdat deze in feite rust op de capaciteit van de desbetreffende varkenshouderij. Bij de daaraan ten grondslag liggende berekening van de omvang daarvan – een berekening aan de hand van een gemiddeld aantal varkens, uitgedrukt in heffingseenheden – wordt noch voor wat betreft de hoogte, noch voor wat betreft de modaliteiten enig onderscheid gemaakt tussen voor oorsprong Nederlandse varkens en varkens die uit andere lidstaten afkomstig zijn. Gelet op het bovenstaande is de heffing op zichzelf in overeenstemming met het EG-Verdrag.

Een heffing die qua wijze van heffen geoorloofd is, kan door de wijze van besteding van de aldus verkregen middelen op verschillende manieren strijd met het EG-Verdrag opleveren. Strijd met het EG-Verdrag kan allereerst ontstaan door de heffing ten aanzien van het belaste binnenlandse product geheel of ten dele financieel te compenseren, terwijl dit niet of in mindere mate bij geïmporteerde producten gebeurt. Bij een algehele compensatie is de heffing aan te merken als een uit hoofde van artikel 12 van het EG-Verdrag verboden heffing van gelijke werking als een importrecht. Bij een gedeeltelijke compensatie is de heffing strijdig met het non-discriminatiebeginsel van artikel 95, tweede alinea, van het EG-Verdrag. Strijd met het EG-Verdrag kan ook ontstaan indien de opbrengst van de heffing wordt gebruikt ten behoeve van de begunstiging van andere producten dan die waarover de heffing plaatsvindt. In dat geval is er sprake van een steunmaatregel in de zin van artikel 92 EG-Verdrag, die uit dien hoofde moet worden onderzocht.

De voorgestelde varkensheffing betreft, zoals gezegd, in essentie een heffing naar de feitelijke capaciteit van de onderscheiden varkenshouders, berekend op basis van gemiddelde aantallen op het bedrijf gehouden varkens. De problematiek omtrent compensatie voor de heffing en mogelijke verschillen daarbij tussen binnenlandse en geïmporteerde producten is niet aan de orde. De wijze van besteding, te weten bestrijding van de kosten van dierziektenbestrijding in brede zin, is niet gerelateerd aan de herkomst van enig product. De bestedingskant van de heffing leidt dan ook niet tot enige strijd met artikel 95 van het EG-Verdrag.

De in het voorgestelde artikel 91a van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren opgenomen bestedingsrichting van de opbrengst van de varkensheffing vormt een steunmaatregel in de zin van artikel 92 van het EG-Verdrag. Er is daarbij immers sprake van de begunstiging van bepaalde producties (de varkenshouderij). Het wetsvoorstel is dan ook om die reden inmiddels aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen (hierna: Europese Commissie) gezonden om deze in staat te stellen de steunmaatregel te onderzoeken. Ingevolge het EG-recht kan de voorgestelde varkensheffing pas in werking treden nadat de Europese Commissie uitdrukkelijk haar goedkeuring aan de varkensheffing heeft gegeven.

De opbrengst van de voorgestelde varkensheffing zal gebruikt worden ter bestrijding van de kosten die in brede zin zijn gemoeid met de bestrijding van voor varkens besmettelijke ziekten. Het betreft hier, voor zover in het kader van de toets aan artikel 92 van het EG-Verdrag relevant, deels maatregelen waartoe Nederland krachtens communautair recht verplicht is – met name primaire bestrijdingsmaatregelen als het ruimen van zieke of van besmetting verdachte dieren – en deels met die bestrijdingsmaatregelen verband houdende maatregelen ter bescherming van het welzijn van dieren. Laatstbedoelde maatregelen zullen, vanwege hun relatie met de marktordening voor varkensvlees (Verordening (EEG) nr. 2759/75 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 29 oktober

1975, houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector varkensvlees; PbEG L 282) uiteraard slechts kunnen worden getroffen indien daartoe uitdrukkelijk door de Raad van de Europese Unie toestemming is verleend.

Bij de beoordeling van een steunmaatregel moeten alle relevante aspecten van de steunverlening worden betrokken. Zo dient de Europese Commissie een op zichzelf met artikel 92 van het EG-Verdrag verenigbare steunmaatregel ook de wijze van financiering in ogenschouw te nemen. Uit jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EG blijkt immers dat de Europese Commissie een steunmaatregel die qua bestemming verenigbaar is met artikel 92 van het EG-Verdrag, door de wijze van financiering ongeoorloofd kan achten. Het stelsel van heffingen ter financiering van de onderhavige steunmaatregel moet derhalve ook in overeenstemming zijn met artikel 92 van het EG-Verdrag.

De Europese Commissie hanteert op grond van een arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (zaak 47/69, Jur. 1970, 487) als beleidslijn dat steunmaatregelen die worden gefinancierd uit parafiscale heffingen die mede op uit andere EG-lidstaten geïmporteerde producten rusten, ontoelaatbaar zijn.

De regering is van oordeel dat ook ten aanzien van het aspect van de steunverlening het voorgestelde heffingenregime de toets der kritiek kan doorstaan. Omdat, zoals hierboven reeds werd opgemerkt, de varkensheffing in feite komt te rusten op de in een kalenderjaar aanwezige capaciteit zal geen sprake zijn van een situatie waarin de heffing op individuele varkens rust, dan wel daartoe is te herleiden. Dat aan de bepaling van die capaciteit een berekening aan de hand van gemiddelde aantallen varkens ten grondslag ligt doet daaraan niet af.

Ten slotte wordt nog opgemerkt dat ook voor de invoering van op grond van de voorgestelde artikelen 91h en 92 van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren te baseren heffingen uiteraard voorafgaande goedkeuring van de Europese Commissie moet worden verkregen. Net als bij de varkensheffing is bij dergelijke heffingen immers sprake van een steunaspect dat op zijn verenigbaarheid met artikel 92 van het EG-Verdrag zal moeten worden getoetst.

HOOFDSTUK 7. OVERLEGRONDE

Met diverse maatschappelijke organisaties en andere overheden is door het kabinet overleg gevoerd over de structuurverandering van de varkenshouderij, op basis van de door het kabinet ter zake naar de kamer gezonden brief van 10 juli 1997.

Overleg is gevoerd met vertegenwoordigers van de Stichting Natuur en Milieu, de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren en de Voedingsbonden FNV en CNV gezamenlijk. Deze organisaties pleitten voor een uitzondering voor voorloperbedrijven op het gebied van welzijn of milieu, waaraan binnen het stelsel van varkensrechten onder meer invulling is gegeven door een verhoging voor deze bedrijven van het varkensrecht ten opzichte van het basis-varkensrecht zoals dat in het algemeen voor bedrijven wordt bepaald. Er werd aangedrongen om met name op het terrein van welzijn een flinke stap vooruit te zetten. Dat zal geschieden door aanscherping van de welzijnseisen in het op de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren gebaseerde Varkensbesluit en de versnelde toepasselijkheid van eisen waaraan overgangstermijnen zijn verbonden bij de verwerving van varkensrechten. Een uitzondering zal

daarbij weer gelden voor voorlopers op het vlak van de beperking van de ammoniakemissie uit stallen: bedrijven met groenlabelstallen. Verder constateerden de organisaties dat zonder nadere maatregelen voor een verdere omschakeling van vleesvarkens naar fokzeugen moet worden gevreesd. Deze nadere maatregelen zullen met het onderhavige wetsvoorstel worden getroffen door te voorzien in een afzonderlijke fokzeugenplafond binnen het varkensrecht.

Met het Inter Provinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) is eveneens een gecombineerd overleg gevoerd. In dit overleg is van de zijde van het IPO gevraagd hoe wordt verder gegaan met de regionale invulling van de herstructureringsstaakstelling van de Integrale Notitie mest- en ammoniakbeleid en wat de rol van de provincies bij de structuurverandering van de varkenshouderij is. Van de zijde van het kabinet is aangegeven dat deze regionale invulling van de herstructureringsstaakstelling van de Integrale Notitie inmiddels in een ander licht is komen te staan, nu deze wat betreft de reductie van de overschotproductie van varkensmest zal worden gerealiseerd door de verkleining van de omvang van de varkensstapel in de komende periode met 25%. De rol van de provincies en gemeenten zal van belang zijn bij de voorgenomen herinrichting binnen de concentratiegebieden op basis van reconstructieplannen. Het kader daarvoor zal worden gevormd door een afzonderlijke Reconstructiewet en een in overleg met de betrokken overheden op te stellen rijksuitgangspuntennota. Voorts zal het in het onderhavige wetsvoorstel voorziene Structuurschema voor de Varkenshouderij, in de vorm van een partiële herziening van het Structuurschema Groene Ruimte, in samenspraak met de provincies en gemeenten tot stand worden gebracht. Dit zal richting moeten geven aan de ruimtelijke aspecten van de varkenshouderij, ook wat betreft nieuwvestiging of uitbreiding in de akkerbouwgebieden. Voor dit laatste aspect hebben de vertegenwoordigers van de VNG aandacht gevraagd. Belangrijker in dit verband is wellicht nog het feit dat het wetsvoorstel niet voorziet in een basisrecht om – zonder over varkensrechten te beschikken – enkel op basis van de tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond varkens te houden. De VNG vroeg ook aandacht voor de effecten van de korting voor bedrijven die recentelijk hebben geïnvesteerd in groenlabelstallen. Daarvoor voorziet het wetsvoorstel in een verlaging van de korting.

Met LTO-Nederland en het Productschap voor Vee, Vlees en Eieren is een zeer intensieve dialoog gevoerd. Op belangrijke onderdelen hebben deze organisaties in het overleg positief gereageerd op de in de brief van 10 juli 1997 neergelegde beleidsvoornemens. Dit geldt met name voor de dierenwelzijnsaspecten op korte en lange termijn en een aantal punten op het gebied van diergezondheid. Belangrijk is de acceptatie van het stelsel van varkensrechten, afgezien van de invulling van de maatregelen om te komen tot een minder omvangrijke varkensstapel.

Beide organisaties hebben voorgesteld de omvang van de varkensstapel met 15% terug te brengen door de inzet van een opkoopregeling en daarnaast een verdergaande reductie van de fosfaatproductie door de intensieve veehouderij te verwezenlijken. Dit om een warme sanering van deze sector te realiseren en om met een geringere krimp van het aantal varkens te volstaan. Naar het oordeel van de regering is evenwel een verkleining van de omvang van varkensstapel met 25% noodzakelijk, en zij wijst in dit verband op het gestelde in paragraaf 1.3 van hoofdstuk 1 van de memorie van toelichting. De regering heeft wel besloten de maatregel gefaseerd door te voeren: enerzijds door de instelling van varkensrechten ter hoogte van 85% van het aantal in 1996 gehouden varkens, anderzijds door te voorzien in een verlaging van die varkensrechten met 10% in het jaar 2000. Zij is bereid de verlaging met 10% te verminderen voor zover dit percentage door middel van een opkoopregeling wordt gerealiseerd.

Voorts is het omwisselingsverbod naar fokzeugen en de mogelijkheid voor akkerbouwbedrijven in niet-concentratiegebieden om – onder voorwaarden – varkensrechten in concentratiegebieden te verkrijgen mede ingegeven door wensen van LTO en het PVE op dit punt.

De inbreng van de verschillende maatschappelijke organisaties heeft mede geleid tot het besluit in het wetsvoorstel aan de varkenshouders een mogelijkheid te bieden om in plaats van 1996 het jaar 1995 als referentiejaar te kiezen, waarmee een oplossing wordt geboden voor mogelijke knelgevallen.

HOOFDSTUK 8. ARTIKELSGEWIJS

In de voorgaande hoofdstukken is uitgebreid ingegaan op de achtergrond en strekking van de verschillende artikelen van het wetsvoorstel. De betreffende artikelen zijn telkens in de tekst genoemd. In het onderstaande worden de artikelen derhalve alleen waar nodig nog afzonderlijk toege-licht.

Artikel 1

De begrippen «landbouwgrond», «bedrijf» en «tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond» (onderdelen b, c en n) zijn ontleend aan artikel 1, eerste lid, van de Meststoffenwet, zoals dat artikellid komt te luiden na inwerkingtreding van de wet van 2 mei 1997, houdende wijziging van de Meststoffenwet (Stb. 360). Gelet op het veelvuldige gebruik van deze begrippen en de zelfstandige leesbaarheid van de Wet herstructurering varkenshouderij zijn de begripsomschrijvingen als zodanig opgenomen en is afgezien van verwijzing naar de Meststoffenwet. De begripsomschrijving van «bedrijf» is destijds ook gehanteerd bij de registratie – op grond van het Registratiebesluit dierlijke meststoffen – van de op de relevante teldata op de bedrijven gehouden dieren ter bepaling van referentie-aantallen ten opzichte waarvan ingevolge het uitbreidingsverbod van de Meststoffenwet de mestpro-ductie op het bedrijf niet mocht worden uitgebreid. Het begrip wordt verder gebruikt in het Besluit mestbank en mestboekhouding, houdende onder meer regels over de registratie van dieraantallen en mestproductie op bedrijfsniveau, alsmede in de Wet verplaatsing mestproductie, houdende regels over de «verplaatsing» van mestproductierechten van het ene naar het andere bedrijf. Gebruik van dezelfde begripsomschrijving is wenselijk, omdat aldus bij de bestaande registratie van het Bureau Heffingen kan worden aangesloten. Bovendien bestaan er dwarsver-banden met de mestwetgeving bij de bepaling van de hoogte van het varkensrecht en moet het mogelijk zijn om voor het toezicht op de naleving van de onderhavige wet – ter voorkoming van onnodige administratieve lasten bij varkenshouder en overheid – zoveel mogelijk aan te sluiten bij de saldoregistratie van het aantal gehouden varkens die reeds in het kader van het stelsel van regulerende mineralenheffingen wordt bijgehouden.

Op de omrekening van dieren van de onderscheiden diercategorieën binnen de diersoort varken naar varkensseenheden (onderdeel e) is ingegaan in subparagraaf 1.5 van hoofdstuk 2 van deze toelichting. In het begrip «varkensrecht» en «fokzeugenrecht» (onderdelen h en i) wordt tot uitdrukking gebracht dat hier om een jaarquotum gaat: het gemiddelde aantal varkens, onderscheidenlijk fokzeugen dat gedurende het jaar ten hoogste mag worden gehouden. Ingevolge artikel 23 van het wetsvoorstel kan dit jaarquotum worden omgezet in een «dagquotum». In dat geval mag het aantal varkens op geen enkel moment groter zijn dan het door de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij vastge-

stelde aantal. Bij de fokzeugen gaat het overigens alleen om de diercategorieën 1, a en b, en 5 van bijlage A bij het wetsvoorstel. Opfokzeugen worden daartoe niet gerekend; zouden opfokzeugen wel mee worden gerekend, dan zou door omwisseling van opfokzeugen naar fokzeugen de biggenproductie in Nederland toch nog zou kunnen toenemen. Het begrip «overdracht» (onderdeel j) is relevant voor de artikelen 5, vierde lid, en 18 van het wetsvoorstel, te weten bij de overdracht van een bedrijf. Voor de beoordeling of een bedrijf is overgedragen zijn de gebruikelijke civielrechtelijke titels waaronder de overgang van de diverse bedrijfsonderdelen – in het bijzonder de hoeve, de stallen en de grond – kan plaatsvinden van belang, maar ook de vraag of nog steeds sprake is van hetzelfde bedrijf. Is slechts een deel van het bedrijf overgedragen, dan kan al naar gelang het geval sprake zijn van een grondtransactie of een bedrijfssplitsing. Voor deze beoordeling is het begrip «bedrijf» relevant. De in de bijlage B bij het wetsvoorstel in verband met artikel 16 opgenomen concentratiegebieden (onderdeel m) zijn de gebieden van de bijlage bij de Wet verplaatsing mestproductie. Ook hier is in verband met de zelfstandige leesbaarheid van de wet afgezien van verwijzing. De in de bijlagen opgenomen voetnoten hangen samen met gemeentelijke herindelingen die tot 1 januari 1997 hebben plaatsgevonden en die niet tot effect mochten hebben dat als direct gevolg daarvan de gebieden zouden wijzigen. Om te voorkomen dat bij toekomstige herindelingen of naamswijzigingen de bijlage telkens moet worden gewijzigd, is thans in de bijlage tot uitdrukking gebracht dat de gebiedsomschrijving de situatie weergeeft op 1 januari 1997. De op die datum geldende situatie bepaalt ook voor de toekomst de geografische begrenzing van de gebieden. Daarmee heeft de bijlage een statisch karakter gekregen. In de Wet verplaatsing mestproductie wordt eenzelfde wijziging doorgevoerd bij de wet van 2 mei 1997 (Stb. 360). Het begrip «groen-labelstal» (onderdeel o) is opgenomen in verband met artikel 21 van het wetsvoorstel. De toekenning van groen-labels geschiedt ten aanzien van staltypen en niet ten aanzien van specifieke stallen. Voor de toepassing van een verhoging van het varkensrecht omdat de varkens in een groen-labelstal worden gehuisvest, dient derhalve door de Algemene Inspectiedienst te worden vastgesteld dat de stal inderdaad overeenkomt met het door de Stichting Groen Label gecertificeerde staltype.

Artikel 2

Deze zogenoemde «fraus-legisbepaling» dient om evidente schijnconstructies ter ontduiking van deze wet tegen te kunnen gaan. Bij de toepassing van de wet – meer bepaald bij de strafrechtelijke handhaving en bij beslissingen omtrent de registratie van een kennisgeving van overgang van het varkensrecht en in voorkomend geval bij ambtshalve vaststelling van de hoogte van het varkensrecht – wordt met dergelijke schijnconstructies geen rekening gehouden.

Artikel 3

Artikel 3 dient uitsluitend ter positionering van de bepalingen van hoofdstuk II van het wetsvoorstel. Deze bepalingen hebben alleen een functie ter bepaling van de hoogte van het varkensrecht op het tijdstip van inwerkingtreding van het wetsvoorstel. Dit varkensrecht is vervolgens bepalend voor het aantal varkens dat ten hoogste op het bedrijf kan worden gehouden. De hoogte van het varkensrecht kan na inwerkingtreding van het wetsvoorstel nog slechts wijziging ondergaan door toepassing van het bepaalde in hoofdstuk III van het wetsvoorstel ten aanzien van de overgang van varkensrechten.

Artikel 4

De in dit artikel opgenomen begripsbepalingen komt alleen betekenis toe in het kader van de toepassing van hoofdstuk II.

De omschrijving van het begrip «aangifte overschotheffing» (eerste lid, onderdelen a, b en c) is bewust ruim geformuleerd: niet alleen het aangifteformulier als vastgesteld bij de Regeling vaststelling aangifteformulieren overschotheffing 1996, onderscheidenlijk 1995 wordt als opgave geaccepteerd, maar alle gegevens die in het kader van de heffing schriftelijk zijn verstrekt. Het kan derhalve ook gaan om in een bezwaar- of beroepsprocedure tegen een naheffingsaanslag verstrekte gegevens over het gemiddeld gehouden aantal varkens. Wel van belang is dat deze gegevens vóór 10 juli 1997 door het Bureau Heffingen zijn ontvangen (tweede lid, onderdeel a).

De genoemde afsluitformulieren (eerste lid, onderdelen d en e) zijn de formulieren voor bedrijven met een mestproductie of een referentiehoeveelheid van ten hoogste 125 kilogram fosfaat per hectare van de tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond, die al dan niet in een gebied liggen waarvoor ingevolge een provinciale milieuverordening krachtens artikel 1.2 van de Wet milieubeheer bijzondere normen gelden voor het gebruik van mest. Op de voor bedrijven met een grotere mestproductie of referentiehoeveelheid vastgestelde afsluitformulieren wordt geen opgave van het aantal gehouden varkens gedaan, zodat deze afsluitformulieren als opgave voor het aantal varkens onbruikbaar zijn. Dit zijn evenwel de voor de overschotheffing aangifteplichtige bedrijven waarvoor het aangifte overschotheffing 1996 of – bij keuze van dat referentiejaar – 1995 als opgave geldt.

In het tweede lid, onderdeel b, wordt bepaald dat de registratie van het Bureau Heffingen als wettelijk uitgangspunt dient voor de hoogte van het grondgebonden mestproductierecht of het niet-gebonden mestproductierecht zoals deze voor de toepassing van de bepalingen voor hoofdstuk II in aanmerking wordt genomen. In zoverre wordt hier afgeweken van het beginsel dat de hoogte van het mestproductierecht uit de mestwetgeving zelf voortvloeit en niet bij individuele beslissing wordt vastgesteld (zie paragraaf 4 van hoofdstuk 2 van deze toelichting), welk beginsel in het kader van de mestwetgeving uiteraard onverminderd blijft gelden. Deze bepaling dient ertoe om te voorkomen dat de handhaving van het varkensrecht in de toekomst wordt bemoeilijkt door verweren die betrekking hebben op de hoogte van het mestproductierecht. De registratie kan als wettelijk uitgangspunt gelden, nu de hoogte van het geregistreerde mestproductierecht sedert de inwerkingtreding van de Meststoffenwet in 1987 geacht kan worden voldoende uitgekristalliseerd te zijn op basis van gerechtelijke procedures en door bijstellingen naar aanleiding van onderzoeken die de Algemene Inspectiedienst heeft verricht. Van de hoogte van de geregistreerde mestproductierechten is door het Bureau Heffingen bij diverse gelegenheden mededeling aan de belanghebbenden gedaan, zowel bij invoering van de Meststoffenwet in de jaren 1987 en volgende als bij invoering van de Wet verplaatsing mestproductie in 1994. Voorts zijn de belanghebbenden steeds geïnformeerd over de consequenties van tussentijdse transacties met mestproductierechten en van mutaties in de oppervlakte landbouwgrond. In het tweede lid, onderdeel c, wordt bepaald dat als in de bepalingen van hoofdstuk II wordt gerekend met het niet-gebonden mestproductierecht voor varkens en kippen, dit moet worden vermenigvuldigd met 10/7. Dit hangt samen met het feit dat de 30%-kortingsmaatregel die met ingang van 1 januari 1995 werd doorgevoerd om redenen van eenvoud van wetgeving, uitvoering en handhaving geacht wordt volledig te zijn gecompenseerd. Er kan door deze aanname worden gerekend met de standaardforfaitaire productienorm voor vleesvarkens (7,4 kilogram fosfaat per dier per jaar) ter bepaling van het aantal varkensseenheden

waarmee het recht overeenkomt, als het recht zelf met 10/7 wordt vermenigvuldigd. Hierop wordt nader ingegaan in subparagraaf 2.3 van hoofdstuk 2 van deze toelichting. De vermenigvuldiging met 10/7 geldt evenwel niet voor zover sprake is van de hoogte van het niet-gebonden mestproductierecht zoals dat geldt na inwerkingtreding van de wet van 2 mei 1997 (Stb. 360), te weten 1 januari 1998, wat bij de toepassing van de artikelen 11 en 12 van het wetsvoorstel het geval zou kunnen zijn. Dit hangt direct samen met het feit dat met de genoemde wet de 30%-kortingsmaatregel en tegelijkertijd de mogelijkheid om gebruik te maken van gunstiger fosfaatproductienormen dan de standaardforfaitaire normen komt te vervallen. Het niet-gebonden mestproductierecht voor varkens en kippen wordt ingevolge deze wet met 10/7 vermenigvuldigd.

Artikelen 5 en 6

Artikel 5, eerste, tweede en derde lid, bevat de algemene regel voor de bepaling van het varkensrecht en het fokzeugenrecht op het tijdstip van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. De artikelliden zijn toegelicht in paragraaf 1 van hoofdstuk 2 van deze toelichting. In het tweede lid komt een onderlinge rangorde van de verschillende opgaven tot uitdrukking, wat van belang is omdat in een enkel geval niet uit te sluiten valt dat met betrekking tot hetzelfde bedrijf twee opgaven zijn gedaan. Denkbaar is dat zowel een vrijstellingsverklaring 1996 als een afsluitformulier 1996 is ingestuurd. In dat geval dient het afsluitformulier als opgave in het kader van de toepassing van artikel 5. Samenloop tussen de aangifte overschot-heffing 1996 en één van de twee andere opgaven is niet erg waarschijnlijk, omdat de aangifte in principe alleen wordt gedaan door een bedrijf met een referentiehoeveelheid of een mestproductie van meer dan 125 kilogram fosfaat per hectare van de tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond per jaar, terwijl de andere twee opgaven worden gedaan door veehouderijbedrijven die onder die grens zitten. Mocht toch sprake zijn van samenloop, dan is de opgave van de aangifte overschot-heffing 1996 bepalend.

Het derde lid ziet op de situatie dat het bedrijf in de loop van 1996 is overgedragen, waarop wordt ingegaan in subparagraaf 2.2 van hoofdstuk 2 van deze toelichting. Het vierde lid bevat een correctie van het aantal opgegeven varkens voor het aantal varkens waarmee het mestproductierecht is overschreden. Hierop bevat subparagraaf 2.3 van hoofdstuk 2 een nadere toelichting.

Artikel 6 bevat de mogelijkheid om 1995 als referentiejaar te kiezen, waartoe het desbetreffende bedrijf tijdig bij het Bureau Heffingen moet zijn aangemeld. Artikel 5 is wat betreft de bepaling van de hoogte van het varkensrecht van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat moet worden uitgegaan van de opgaven over 1995 en van het in dat jaar geldende mestproductierecht.

Artikelen 7 tot en met 12

Op de artikelen 7 tot en met 12 wordt uitgebreid ingegaan in de subparagrafen 2.4 tot en met 2.9 van hoofdstuk 2 van deze toelichting, waarnaar zij verwezen. In de verschillende regels wordt een aantal keren bepaald dat een vermindering moet leiden tot een getal van «ten minste nihil», dus tot het getal nul of hoger. Dit om zeker te stellen dat de rekenformule niet tot een negatief getal leidt.

In het vierde lid van artikel 8 wordt een wijze van berekening van de latente ruimte en de productieruimte van kippen in 1996 gehanteerd, waarbij deze twee grootheden in hun maximale omvang worden vastgesteld, wat bij de toepassing van dat artikel gunstig is voor de varkenshouder. Deze kan daardoor ten aanzien van een groter deel van het overgedragen niet-gebonden mestproductierecht voor varkens en

kippen dat in 1996 nog op zijn bedrijf werd benut aangeven dat dit niet, overeenkomstig het derde lid, in mindering moet worden gebracht op zijn varkensrecht. De consequentie is, zoals aangegeven in paragraaf 2.5 van deze toelichting, dat de desbetreffende hoeveelheid uitsluitend ten laste komt van zijn mestproductierecht, waardoor hij minder ruimte krijgt om andere diersoorten dan varkens te houden. Dat is van belang in geval het oogmerk van de transactie was om de latente ruimte op het bedrijf te verkopen of om de pluimveetak af te stoten en het niet de bedoeling was dat de transactie ook gevolgen zou hebben voor het aantal varkens dat hij kon houden. Om de latente ruimte en de productieruimte van de kippen vast te stellen wordt de productie in 1996 van andere diersoorten dan varkens en kippen – berekend op basis van de standaardforfaitaire productienormen – eerst in mindering gebracht op de niet-gebonden mestproductierechten voor die diersoorten en vervolgens op het grondgebonden mestproductierecht. Wat er dan nog rest van het grondgebonden recht, vermeerderd met het niet-gebonden mestproductierecht voor varkens en kippen, is de productieruimte die voor deze laatste twee diersoorten resteert. Op deze productieruimte wordt de in 1996 geproduceerde varkensmest in mindering gebracht. Wat overblijft is de ruimte voor de productie van kippenmest en de latente ruimte binnen het mestproductierecht.

Artikel 13

In dit artikel zijn de centrale verboden van het wetsvoorstel vervat. Zoals al eerder in de toelichting is aangegeven gaat het hier om het aantal varkens en fokzeugen dat gedurende een kalenderjaar gemiddeld op een bedrijf mag worden gehouden. Het vierde lid ziet niet op bedrijven maar op particulieren die varkens als gezelschapsdieren houden. Anders dan in de andere artikelleden gaat het in het vierde lid ook niet om het gemiddelde aantal dieren in een jaar, maar om het aantal dieren dat op enig moment maximaal kan worden gehouden. Overtreding van de verboden levert, wanneer opzet wordt bewezen, een misdrijf op dat wordt bestraft volgens het zwaardere sanctieregime van de Wet op de economische delicten. Daarbij kan behalve een boete van de vijfde categorie ook een gevangenisstraf van maximaal 6 jaren worden opgelegd.

Artikelen 14 tot en met 20

Deze artikelen hebben betrekking op de overgang van het varkensrecht naar een ander bedrijf en bij overdracht van een geheel bedrijf dat als zodanig ter plekke wordt voortgezet. Verwezen zij naar de toelichting in paragraaf 5 van hoofdstuk 2.

Artikel 21

Dit artikel betreft de verhoging van het varkensrecht, onderscheidenlijk fokzeugenrecht, voor bepaalde voorloperbedrijven op het vlak van dierenwelzijn of milieu, ten opzichte van het basis varkensrecht zoals dat ten algemene voor de varkensbedrijven geldt. Op grond van het vijfde lid kunnen bij ministeriële regeling nadere regels worden gesteld voor de toepassing van artikel 21. De regeling kan ook nadere voorwaarden en beperkingen stellen. De regeling zal uiteraard in ieder geval betrekking hebben op de administratieve bescheiden en bewijsstukken waarmee aannemelijk moet worden gemaakt dat is voldaan aan de voorwaarden om in aanmerking te komen voor een verhoging van het basisrecht. Bij groen-labelstallen (eerste lid, onderdeel d) kan in dat verband bijvoorbeeld worden gedacht aan een bouwtekening van de stal en aan een afschrift van de milieuvergunning en bouwvergunning.

Wat betreft de groepshuisvesting voor zeugen (eerste lid, onderdeel a) zal het noodzakelijk zijn verdergaande regels te stellen. Zo zal moeten worden vastgesteld, wat gemiddeld de periode moet zijn gedurende welke de zeugen in groepshuisvesting worden gehouden. Op bedrijven worden immers niet alle zeugen in groepen gehouden en zeugen worden evenmin continu in groepen gehouden; zo worden berige of werpende zeugen individueel gehuisvest. Het voornemen is deze periode te bepalen op gemiddeld acht weken. Om te bepalen welk deel van de fokzeugen het betreft, zal naar alle waarschijnlijkheid de verhouding van het aantal individuele voerligboxen voor zeugen in verhouding tot het fokzeugenrecht een relevant criterium zijn.

Voor de verhoging van het varkensrecht voor scharrelvarkens (eerste lid, onderdeel b) wordt aangesloten bij de registratie bij en de controle door het Productschap voor Vee en Vlees in het kader van de PVV-regeling scharrelvarkens. De registratie betreft het gehele bedrijf. Deelname aan de regeling is vrijwillig en heeft de vorm van een privaatrechtelijk contract. Ook in onderdeel c, van het eerste lid, betreffende de biologische varkenshouderijen, gaat het om privaatrechtelijke normen. Het ligt in de bedoeling voor deze bedrijven als voorwaarde te stellen dat zij bij de Stichting Skal te Zwolle of bij of Blik vzw te Berghem zijn aangesloten, dat de productiemethoden van het bedrijf overeenstemmen met de door de Stichting Skal opgestelde normen en dat het bedrijf door medewerkers van Skal of Blik wordt gecontroleerd. Skal wordt als stichtingsnaam gebruikt; de afkorting staat voor «Stichting keur alternatief voortgebrachte landbouwproducten». De stichting verleent keuren op basis van door haar gestelde normen inzake biologische productiemethoden, waarop zij zelf ook controle uitoefent. Blik is een vergelijkbare Belgische organisatie die ook in Nederland opereert. Blik stelt zelf ook normen, maar hanteert in Nederland dezelfde normen als Skal. De afkorting vzw. staat voor «vereniging zonder winstgevend doel». Het betreft een juridische structuur die vergelijkbaar is met de stichting in Nederland.

De regeling zal ook aangrijpingspunten bieden voor de bepaling van het aantal dieren dat gelet op de in de stallen aanwezige dierplaatsen in de groen-labelstal (eerste lid, onderdeel d) kon worden gehuisvest. Dat is mede van belang in verband met de in het tweede lid van artikel 21 voorziene proportionaliteit.

Artikelen 22, 23 en 24

Deze artikelen betreffen respectievelijk de mogelijkheid van ambtshalve vaststelling van het varkensrecht (artikel 22), de mogelijkheid om een bedrijf een «dagquotum» op te leggen (artikel 23) en de mogelijkheid om bestuursdwang of een last onder dwangsom op te leggen, welke laatste mogelijkheid vooral in combinatie met het «dagquotum» een functie kan toekomen (artikel 24). Op deze artikelen is uitgebreid ingegaan in respectievelijk de paragraaf 4 van hoofdstuk 2 en in hoofdstuk 5 van deze toelichting.

Het in artikel 23, derde lid, neergelegde verbod is een verbod om op enig moment een groter aantal varkens te houden dan het door de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij vastgestelde plafond. Het gaat daarmee dus niet om een gemiddelde per dag, ook al wordt in dit verband ook wel de term «dagquotum» gehanteerd.

Artikel 24 ziet op de handhaving van alle verplichtingen van deze wet, dus niet uitsluitend op het dagquotum. Ook bij een varkenshouder die stelselmatig weigert gegevens te verstrekken over de op zijn bedrijf gehouden varkens zou artikel 24 uitkomst kunnen bieden.

Artikel 25

Artikel 25 biedt de basis voor het bij ministeriële regeling opleggen van administratieve verplichtingen en de verplichting tot het verstrekken van gegevens met het oog op het toezicht op de naleving van de bij dit wetsvoorstel gestelde verplichtingen. De verplichtingen kunnen behalve de houder van varkens op een landbouwbedrijf ook andere houders van varkens betreffen, zoals transporteurs of slachterijen. Op grond van het tweede lid kunnen tevens regels worden gesteld ter bepaling van het gemiddelde aantal varkens dat op een bedrijf is gehouden. Het ligt in de bedoeling ter zake van de berekening van het aantal varkens en de daaromtrent bij te houden registratie en te verstrekken gegevens zoveel mogelijk aan te sluiten bij de saldogregistratie die in het kader van het stelsel van regulerende mineralenheffingen door veehouders zal moeten worden bijgehouden. Verwezen zij naar paragraaf 1 van hoofdstuk 4.

Artikel 26

Op basis van dit artikel kan de belanghebbende verzoeken tot registratie van de doorhaling van het varkensrecht op zijn bedrijf, dat daarmee van rechtswege vervalt. Deze mogelijkheid is van belang voor degenen die het bedrijf willen beëindigen en om hen moverende redenen het varkensrecht niet willen verkopen aan derden. Met de doorhaling van het varkensrecht zullen in principe ook de met het houden van varkens samenhangende administratieve verplichtingen kunnen vervallen. Doorhaling van het varkensrecht is echter vooral ook van belang in het kader van de eventuele opkoopregeling voor varkensrechten die mogelijk in 1998 en 1999 zal worden ingezet.

Artikel 27

Dit artikel voorziet in een verlaging van de varkensrechten met 10%, welke verlaging kan worden beperkt al naar gelang de daarmee overeenkomende hoeveelheid varkensrechten nog niet door een opkoopregeling of anderszins uit de markt is gehaald. Het meetpunt voor de hoeveelheid varkensrechten die reeds uit de markt zijn gehaald is de registratie van de doorhaling van de rechten door het Bureau Heffingen. Verwezen zij naar subparagraaf 1.3 van hoofdstuk 2 van deze toelichting.

Artikel 32

Onderdeel A

In het voorgestelde nieuwe derde lid van artikel 1 van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren is de definitie opgenomen van vestiging. De vestiging kan zowel het gehele bedrijf omvatten, doch kan ook onderdeel uitmaken van een veelomvattender bedrijf. De definitie van bedrijf als opgenomen in het voorgestelde artikel 1, tweede lid, van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren laat immers toe dat één bedrijf uit meer verspreid gelegen eenheden bestaat.

De definitie van vestiging heeft als achtergrond dat uit veterinaire oogpunt met name de mate van geslotenheid van een varkenshouderij van belang is. Een bedrijf waarvan de productie-eenheden voor varkens verspreid zijn gelegen, levert in het algemeen een groter risico op voor de verspreiding van besmettelijke dierziekten dan geconcentreerd en bij elkaar gelegen productie-eenheden. Een vestiging kan zowel bestaan uit één perceel grond, gebouw of afgescheiden gedeelte daarvan dat in gebruik is of bestemd is voor het houden van varkens, als uit meer van die productie-eenheden, mits die productie-eenheden aangrenzend zijn. Veelal zullen

ook bij die productie-eenheid of -eenheden opstallen of percelen grond zijn gelegen waarin of waarop op zichzelf geen varkens worden gehouden, doch die wel in enige mate een functie vervullen of bestemd zijn voor het vervullen van enige functie in het kader van het houden van varkens. Met name kan hierbij gedacht worden aan schuren en loodsen waarin zich bedrijfsmiddelen bevinden die gebruikt worden voor het houden van varkens. Ook deze opstallen en percelen worden dan tot de vestiging gerekend.

Onderdelen B en C

Van de gelegenheid van de wijziging van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren, in verband met de invoering van de varkensheffing en de introductie van een nieuw artikel 96a, is gebruik gemaakt om de artikelen 3 en 6 van die wet te wijzigen met het oog op voorgenomen regelgeving op het terrein van de diergezondheidszorg. De wijzigingen hebben betrekking op uitbreiding van de onderwerpen die voorwerp van regelgeving kunnen zijn.

Met de wijziging van artikel 3 wordt geëxpliciteerd dat op grond van dat artikel ook regels kunnen worden gesteld met betrekking tot levende dierlijke producten, alsmede met betrekking tot de behandeling en aanbidding voor onderzoek van doodgeboren of gestorven dieren, onvoldragen vruchten en nageboorten. Buiten twijfel is bovendien gesteld dat in een krachtens artikel 3 van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren gestelde algemene maatregel van bestuur beperkingen kunnen worden gesteld aan het aantal herkomstbedrijven waarvan dieren kunnen worden betrokken, alsook van het aantal afleveradressen. Ten slotte heeft de wijziging van artikel 3 betrekking op de toevoeging van een onderdeel m aan het nieuwe eerste lid van dat artikel, welk onderdeel betrekking heeft op het door houders van dieren of van levende dierlijke producten bijhouden van aantekeningen omtrent bezoekers en vervoermiddelen. Dergelijke aantekeningen kunnen immers een belangrijke functie vervullen bij het traceren van eventuele dierziektenhaarden.

De wijziging van artikel 6 hangt samen met de hiervoor bedoelde uitbreiding van de reikwijdte van artikel 3 tot levende dierlijke producten.

Onderdeel E

In het voorgestelde artikel 91e van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren zijn onder andere de gevallen opgenomen waarin korting op het tarief van de varkensheffing kan worden verkregen. De mogelijkheid korting op grond van de ligging van het bedrijf te verkrijgen is uitgewerkt in onderdeel a van het eerste lid van dat artikel. Is een bedrijf in zijn geheel gelegen buiten een concentratiegebied als bedoeld in artikel 1, onderdeel m, van het wetsvoorstel dan kan 15% korting worden verkregen. Is sprake van gedeeltelijke ligging binnen een concentratiegebied dan wordt het desbetreffende percentage verlaagd naar de mate waarin de onderscheiden vestigingen van het bedrijf voldoen aan het kortingscriterium in relatie tot het totaal aantal vestigingen van het bedrijf. Deze kortingsmethodiek houdt verband met het feit dat de heffingsplichtige de ligging van diens bedrijf slechts in beperkte mate zal kunnen beïnvloeden. Zo zullen na inwerkingtreding van het stelsel van varkensrechten de mogelijkheden het bedrijf te verplaatsen naar gebied buiten een concentratiegebied zijn beperkt. Een systeem waarbij geen rekening zou worden gehouden met die delen van het bedrijf die voldoen aan de hier aan de orde zijnde kortingseisen zou aldus een ongerechtvaardigde benadeling vormen van bedrijven waarvan de ligging van één of meer vestigingen uit veterinaire oogpunt minder risico's met zich brengt.

De onderdelen b tot en met e van het voorgestelde artikel 91e van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren hebben betrekking op de aan- en afvoer van varkens tussen varkenshouderijen. Uitgangspunt daarbij is dat meer korting kan worden verkregen naarmate sprake is van minder diercontacten. 40% korting kan verkregen worden indien elke tot het bedrijf behorende vestiging volledig gesloten is. Er is bij elke vestiging dan geen sprake van aanvoer van levende varkens van enige andere vestiging, noch van afvoer van varkens naar enige andere vestiging. In de praktijk is die gevallen uitsluitend sprake van afvoer van levende varkens vanaf de desbetreffende vestigingen met het oog op de slacht. Is sprake van een situatie waarin aan één of meer van de tot het bedrijf behorende vestigingen levende varkens van andere vestigingen van dat bedrijf of van enig ander bedrijf worden geleverd, of van een situatie waarin vanaf één of meer van de tot het bedrijf behorende vestigingen levende varkens aan één of meer van de tot het bedrijf of enig ander bedrijf behorende vestigingen worden geleverd, dan wordt een lagere korting dan 40% toegepast. Daarbij is het uitgangspunt gehanteerd dat naarmate het aantal varkenscontacten tussen vestigingen toeneemt, een kleinere korting wordt toegepast. Geen korting wordt toegepast indien ten aanzien van één of meer tot het bedrijf behorende vestigingen sprake is van een situatie waarin het totaal aantal vestigingen van dat bedrijf of enig ander bedrijf waaraan varkens worden geleverd of waarvan varkens afkomstig zijn groter is dan drie. Opgemerkt wordt dat het stelsel van kortingen met betrekking tot de aan- en afvoer van varkens niet alleen betrekking heeft op de aan- en afvoer tussen bedrijven, maar tevens betrekking heeft op de aan- en afvoer tussen vestigingen van eenzelfde bedrijf. Uit veterinaire oogpunt is immers niet relevant tot welke juridische eenheid een vestiging behoort. Een bedrijf dat zijn varkens niet van andere bedrijven krijgt aangeleverd, noch aan andere bedrijven varkens levert komt aldus niet voor de korting voor volledig gesloten bedrijven in aanmerking indien tussen de tot het bedrijf behorende vestigingen aan- of afvoer van levende varkens plaatsvindt.

Op grond van het tweede lid van het voorgestelde artikel 91e van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren kunnen bij algemene maatregel van bestuur andere gevallen worden bepaald op basis waarvan het tarief van de varkensheffing kan worden verminderd.

Onderdelen F en G

Het voorstel tot aanpassing van artikel 92 en invoeging van artikel 92a van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren is noodzakelijk met het oog op de afstemming op de voorgestelde varkensheffing en de voorgestelde mogelijkheid bij algemene maatregel van bestuur ook ter zake van andere diersoorten dan varkens een vergelijkbare heffing in te voeren. Het huidige artikel 92 van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren biedt immers onder andere de mogelijkheid een heffing in te voeren die wordt geheven van degene die dieren houdt en ziet daarmee op activiteiten waarop de voorgestelde varkensheffing en heffingen als bedoeld in het voorgestelde artikel 91h van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren betrekking hebben.

Op grond van het voorgestelde artikel 92 zal bij algemene maatregel van bestuur uitsluitend een heffing kunnen worden ingevoerd ter zake van het verhandelen, vervoeren of slachten van dieren, het produceren, vervoeren of verhandelen van dierlijke producten, het bereiden van diervoeder, alsmede het anders dan op een bedrijf houden van dieren. Net als de varkensheffing en een heffing als bedoeld in het voorgestelde artikel 91h van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren zal een op grond van het voorgestelde artikel 92 ingevoerde heffing het karakter hebben van een

bestemmingsheffing. De opbrengsten daarvan zullen dienen ter bestrijding van dezelfde kosten als waarop de bedoelde andere heffingen betrekking zullen hebben. Hoewel vooralsnog geen sprake is van een voornemen tot invoering van een heffing op basis van het voorgestelde artikel 92 wordt met de voorgestelde wijziging aldus de mogelijkheid opengelaten om op enig moment alsnog ook ter zake van andere handelingen dan het op een bedrijf houden van dieren te heffen ter bestrijding van de kosten van het Rijk, verband houdende met de politionele dierziektenbestrijding in brede zin en, indien daartoe uit hoofde van artikel 92, tweede lid, van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren wordt besloten, de preventieve diergezondheidszorg.

Onderdelen H en I

In de onderdelen H en I wordt het fiscale regime zoals vervat in de Algemene wet inzake rijksbelastingen, de Invorderingswet 1990 en de Kostenwet invordering rijksbelastingen grotendeels van overeenkomstige toepassing verklaard. Hierbij is waar mogelijk aangeknoopt bij de desbetreffende bepalingen als opgenomen in de wet van 2 mei 1997, houdende wijziging van de Meststoffenwet (Stb. 360).

Opgemerkt wordt dat is gekozen voor een systeem waarbij de voorgestelde varkensheffing, alsmede de heffingen, bedoeld in de voorgestelde artikelen 91h en 92, bij wege van aanslag worden geheven. Deze keuze houdt verband met het streven de uitvoeringslasten van de desbetreffende bestemmingsheffingen zo beperkt mogelijk te houden. Door de heffingen te heffen bij wege van aanslag zullen de onderscheiden heffingplichtigen, in tegenstelling tot een stelsel van voldoening van de heffing op aangifte, niet zelf de hoogte van de heffing behoeven te berekenen. De desbetreffende verschuldigde heffing zal worden berekend door een door de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij aangewezen functionaris. Met een dergelijk stelsel wordt voorkomen dat via naheffingsaanslagen correcties dienen plaats te vinden van fouten die door de heffingplichtige bij de berekening zijn gemaakt. Uit ervaringen van het Bureau Heffingen van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij in het kader van de uitvoering van de Meststoffenwet blijkt het corrigeren via naheffingsaanslagen van eenvoudige tel- en rekenfouten regelmatig voor te komen en aldus een hogere uitvoeringslast met zich mee te brengen.

Onderdeel L

Voor de toelichting bij dit onderdeel zij verwezen naar subparagraaf 5.2 van hoofdstuk 2 van deze toelichting.

Onderdeel M

Invoering van de gedifferentieerde varkensheffing betekent een ingrijpende wijziging van het financieringsstelsel met betrekking tot de politionele dierziektenbestrijding. Het stelsel gaat enerzijds uit van een substantiële financiële inbreng vanuit de sector zelf, terwijl anderzijds met het stelsel beoogd wordt de sector op een veterinair meer verantwoord traject te zetten. De effectiviteit van het nieuwe stelsel zal, in het licht van die doelstellingen, binnen een tijdsbestek van vijf jaar na inwerkingtreding van de bepalingen, betrekking hebbend op de varkensheffing en het Diergezondheidsfonds, worden geëvalueerd. De evaluatiehorizon sluit aan op de, in het tweede en derde lid van het voorgestelde artikel 91e van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren, voorgestelde systematiek van de varkensheffing, waarbij elke vijf jaar het tarief van de heffing wordt geëvalueerd en zo nodig wordt aangepast.

Artikel 33

Op artikel 33, houdende wijziging van de Meststoffenwet, wordt uitgebreid ingegaan in paragraaf 6 van hoofdstuk 2 van deze toelichting, waarnaar zij verwezen. Het tweede lid van artikel 55a (onderdeel C) is opgenomen in verband met de verhoging van het basis-varkens voor bepaalde voorloperbedrijven op het gebied van welzijn of milieu. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om in artikel 57 buiten twijfel te stellen (onderdeel D) dat, indien het mestproductierecht ambtshalve is vastgesteld, na de vaststelling plaatsvindende mutaties in de oppervlakte landbouwgrond van rechtswege de gevolgen voor de omvang van het mestproductierecht en het niet-gebonden mestproductierecht daarbinnen hebben, volgens de regels neergelegd in artikel 55 van de Meststoffenwet en de regels gesteld krachtens de artikelen 1, derde lid, en 6 van de Wet verplaatsing mestproductie (Regeling vaststelling omvang verplaatsbare mestproductie). Het is dus niet nodig na elke mutatie in de oppervlakte grond de gevolgen voor het mestproductierecht opnieuw ambtshalve vast te stellen. Overigens is aan artikel 57 van de Meststoffenwet nog geen invulling gegeven.

Artikel 35

Duidelijk is dat het stelsel van varkensrechten niet langer zal worden gehandhaafd dan voor het realiseren van de doelstellingen en het handhaven van het bereikte strikt noodzakelijk is. Dat ligt ook in lijn met punt 1 van het advies van de Raad van State, waar op het belang van proportionaliteit van de maatregelen wordt gewezen. In verband daarmee voorziet een artikel 35 in het wetsvoorstel in een evaluatie van het stelsel binnen vijf jaar, en vervolgens telkens na vijf jaar. Op basis van de uitkomsten van de evaluatie zal telkens moeten worden beoordeeld of het stelsel in deze vorm aan zijn doelstellingen heeft beantwoord en of en in hoeverre het stelsel in ongewijzigde vorm moet worden gecontinueerd.

Artikelen 36 en 37

In de artikelen 36 en 37 van het wetsvoorstel is een regeling getroffen voor het geval het voorgestelde stelsel van varkensrechten en de voorgestelde varkensheffing in de loop van het kalenderjaar worden ingevoerd. Met betrekking tot de heffingen, te baseren op de voorgestelde artikelen 91h en 92 is zulks geregeld in artikel 91h, eerste lid, en artikel 92, eerste lid, van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren. Het derde lid van artikel 36 staat los van het tijdstip van inwerkingtreding van de wet. Het artikellid dient om duidelijk te maken dat in de daarin aangeduide bepalingen waarin sprake is van een op een bepaald tijdstip geldend niet-gebonden mestproductierecht voor varkens en kippen, gerekend wordt met het niet-gebonden recht in absolute zin, zoals het definitief, na verwerking van bepaalde mutaties zal luiden, zonder bijvoorbeeld rekening te houden met afspraken tussen partijen over de benutting van niet-gebonden mestproductierechten die zijn overgegaan in het kader van de Wet verplaatsing mestproductie op grond van artikel 9, zesde lid, van die wet. Indien bijvoorbeeld in de voorgaande periode de 5000 kg van een niet-gebonden mestproductierecht van 10 000 kg fosfaat per jaar is verkocht met de afspraak dat het verkochte deel dat jaar nog door de verkoper kan worden benut, dan wordt voor de toepassing van de betreffende bepalingen niet 10 000 kg fosfaat maar 5000 kg fosfaat in aanmerking genomen.

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