

25 746

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

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 11 februari 1998

1. Inleiding

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de inbreng van de leden van de Vaste Commissie voor Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Ik ben verheugd over het feit dat de Eerste Kamer op zo korte termijn na de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer het voorbereidend onderzoek is gestart en diepgaand studie heeft gemaakt van dit op onderdelen door zijn technische karakter soms moeilijk toegankelijke wetsvoorstel. Ik hecht zeer aan een voortvarende behandeling van het wetsvoorstel, om zo snel mogelijk duidelijkheid te verschaffen aan de varkenssector, maar ben, met de Kamer, van oordeel dat, gegeven het ingrijpende karakter ervan, de behandeling zorgvuldig en diepgravend moet zijn.

De noodzaak tot herstructurering in de varkenshouderij, waarvoor het kabinet verschillende maatregelen heeft aangekondigd in zijn brief aan de Staten-Generaal van 10 juli 1997 (kamerstukken II 1996/97, 25 448, nr. 1), wordt door de leden van de Vaste Commissie onderkend. Een aantal leden plaatst wel vraagtekens bij de inzet van het instrument van varkensrechten en met name bij de reductie van de varkensstapel.

Een deel van de vragen die de leden hebben gesteld is juridisch van aard. Een centraal thema daarbij is de verhouding van het wetsvoorstel tot het EG-recht, de Grondwet en het Europese Verdrag tot bescherming van de Rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en het daarbij behorende Eerste Protocol. In deze memorie van antwoord zal uitvoerig op deze vragen worden ingegaan.

De memorie volgt bij de beantwoording van de door de leden gestelde vragen zoveel mogelijk de volgorde van het voorlopig verslag. Op een aantal punten is van de volgorde afgeweken, waar behandeling van een vraag in samenhang met een elders in het voorlopig verslag opgenomen onderwerp meer voor de hand ligt. Zo zal direct al in de tweede paragraaf worden ingegaan op de vragen met betrekking tot de zogenoemde nitraatrichtlijn, nu deze richtlijn direct verband houdt met de overige vragen die in het algemene deel van het verslag worden gesteld omtrent de achtergrond en doelstellingen van het wetsvoorstel. In paragraaf 2 wordt tevens ingegaan op de vragen over de sociaal-economische gevolgen van de herstructureringsmaatregelen. Alle vragen die verband

houden met de varkensheffing worden behandeld in paragraaf 5. Vragen betreffende de de varkenspest of betreffende specifieke aspecten van het welzijnsbeleid, komen in paragraaf 9 aan de orde.

2. Achtergrond en doelstellingen

2.1. Mestoverschot en nitraatrichtlijn

Het stelsel van varkensrechten waarin het wetsvoorstel voorziet, strekt tot maximering en reductie van het aantal varkens. Het bevat tevens een stimulans tot het nemen van veevoermaatregelen om de fosfaat- en stikstofexcretie van varkens terug te brengen. Het stelsel dient met name ter verwezenlijking van de doelstellingen op het vlak van het milieu, nu daarmee een landelijk niet-plaatsbaar varkensmestoverschot wordt voorkomen. In dat verband is de maatregel ook direct van belang voor de verwezenlijking van de doelstellingen van de zogenoemde EG-Nitraatrichtlijn: 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 leden van de VVD-fractie vragen welke overwegingen de regering hebben doen besluiten om aanvullende maatregelen te nemen in het kader van de EG-Nitraatrichtlijn. De leden van de CDA-fractie vragen zich af of het in deze fase wel verstandig en gerechtvaardigd is de varkensstapel in te krimpen. Deze leden menen dat er met het stelsel van regulerende mineralenheffingen, ook wel «MINAS» genoemd, een omschakeling plaatsvindt van mestproductierechten naar mestafzet-rechten en dat daarmee de cirkel van handhaving en controle rond is. Zij vragen of bij een verantwoorde aanwending van mineralen volgens de verliesnormen van MINAS en een verantwoorde mestafzet, hetgeen volgens deze leden door het stelsel van regulerende mineralenheffingen zou worden afgedwongen, de doelstellingen van de nitraatrichtlijn niet worden gehaald. Ook de leden van de fracties van SGP, GPV en RPF hadden vragen over het verband met de nitraatrichtlijn.

De Integrale Notitie mest- en ammoniakbeleid (kamerstukken II 1995/96, 24 445, nrs. 1–24; handelingen II 1995/96, nr. 41, blz. 3246–3257), bevat het nationale beleidskader voor de terugdringing in de komende jaren van de milieubelasting die het gevolg is van de mest- en ammoniakproblematiek. Deze notitie bevat weliswaar nationale beleidsdoelstellingen, maar deze kunnen niet los worden gezien van de op het vlak van milieu bestaande internationale verplichtingen. Met name relevant zijn de verplichtingen die voortvloeien uit de EG-Nitraatrichtlijn. De doelstellingen weergegeven in artikel 1 van die richtlijn 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 voorkomen van verdere verontreiniging. De lidstaten van de Europese Unie dienen ingevolge artikel 5, eerste lid, van de richtlijn actieprogramma's op te stellen, houdende een totaalpakket aan maatregelen ter verwezenlijking van deze doelstellingen. Het gaat daarbij om maatregelen als genoemd in bijlage III juncto artikel 5, vierde lid, van de richtlijn, die de mate van gebruik van meststoffen alsmede de periode waarin en de wijze waarop zij worden aangewend reguleren. In Nederland zijn als zodanig in het actieprogramma vermeld de regels die zijn vastgesteld op grond van de Wet bodembescherming, artikel 1.2 van de Wet milieubeheer en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren. De kern van de maatregelen die in het actieprogramma zijn opgenomen wordt, zoals de leden van de VVD-fractie terecht aangeven, 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 getreden 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 en voorziet in een traject van normen inzake toelaatbare fosfaat- en stikstofverliezen per hectare tot 2008/2010, die in de tijd steeds verder worden aangescherpt. Dit stelsel staat centraal in de Integrale Notitie mest- en ammoniakbeleid.

Met de genoemde maatregelen kan evenwel niet worden volstaan indien Nederland aan de nationale en de in Europees verband geldende milieudoelstellingen wil voldoen. Wat deze laatste betreft: artikel 5, vijfde lid, van de EG-Nitraatrichtlijn bepaalt dat de lidstaten in het kader van de actieprogramma's de aanvullende of verscherpte maatregelen treffen die zij noodzakelijk achten, indien al aanstonds of in het licht van de bij de uitvoering van de actieprogramma's opgedane ervaring duidelijk wordt dat de in het actieprogramma opgenomen maatregelen niet toereikend zijn om de in artikel 1 van de richtlijn genoemde doelstellingen te bereiken.

Dat het stelsel van regulerende mineralenheffingen alléén niet voldoende is om de doelstellingen van de EG-Nitraatrichtlijn en die van de Integrale Notitie mest- en ammoniakbeleid te bereiken, en dat dus aanvullende maatregelen nodig zijn, is niet nieuw. In herinnering zij geroepen het rapport «Mineralen onder controle»? van juni 1994, opgesteld door een werkgroep van deskundigen van overheid en landbouwbedrijfsleven onder leiding van de Inspectie voor de Rechtshandhaving van het Ministerie van Justitie, waarin geconcludeerd werd dat het stelsel van regulerende mineralenheffingen – dat toen nog in ontwikkeling was – grote kwaliteiten heeft, maar dat het systeem te fraudegevoelig is om te kunnen functioneren in een situatie van een onevenwichtige mestmarkt en dat het eerst verder moet worden ontwikkeld en versterkt.

Een onevenwichtige mestmarkt ontstaat doordat er, gegeven de gebruiks- en afzetmogelijkheden voor mest in Nederland en het buitenland, teveel mest wordt geproduceerd, waardoor er een bepaalde hoeveelheid mest resteert die nergens kan worden afgezet: het landelijk niet-plaatsbaar mestoverschot. Dat betekent dat de voor het voorkomen van ontoelaatbare mineralenverliezen noodzakelijke, milieuverantwoorde afzet van het mestoverschot door mestproducerende bedrijven niet kan plaatsvinden. Een dergelijke situatie leidt tot een zodanig grote stijging van de kosten voor de mestafzet, dat de effectieve handhaving van normen inzake maximaal te gebruiken hoeveelheden mest of maximaal toelaatbare mineralenverliezen niet langer is verzekerd. Er ontstaat een grote druk om de mestafzetkosten te vermijden en tegelijk te voorkomen dat heffing moet worden betaald of dieren moeten worden afgestoten, waardoor het bedrijfseconomisch saldo immers af zou nemen. Dit leidt ertoe dat oneigenlijke wegen worden gezocht om zonder kosten van de overtollige mest af te komen, zonder dat uit de boekhoudkundige verantwoording een onevenwichtige mest- of mineralenbalans blijkt. In feite komt het erop neer dat op grote schaal overbesteding plaatsvindt en dat de beleidsdoelstellingen op het punt van fosfaat en stikstof niet worden gehaald.

De conclusies van voornoemde werkgroep waren mede aanleiding tot een herbezinning op het tot dan toe gevolgde mestbeleid, die met de Integrale Notitie mest- en ammoniakbeleid heeft plaatsgevonden. In deze notitie werd door het kabinet gekozen voor een meer geleidelijke aanscherping van de normen inzake de toelaatbare verliezen van fosfaat en stikstof als gevolg van gebruik van meststoffen naar het milieu dan in de voorgaande beleidsnotities over de mest- en ammoniakproblematiek uitgangspunt was geweest. Ook bij deze meer geleidelijke aanscherping van de normen ontstaat volgens de berekeningen van de Integrale Notitie na 2000 een landelijk niet-plaatsbaar mestoverschot. Gegeven het aandeel van de varkenssector in de totale mestproductie in Nederland, de export-

mogelijkheden voor pluimveemest, het voornamelijk grondgebonden karakter van de rundveesector en de vermindering van de omvang van de mestproductie als gevolg van de 25%-korting van in het kader van de Wet verplaatsing mestproductie verplaatste mestproductierechten zal – zonder maatregelen – sprake zijn van een geheel aan de varkenssector toe te rekenen mestoverschot, dat uitgedrukt in fosfaat 14 miljoen kilogram beslaat. Om dat mestoverschot te voorkomen is in de Integrale Notitie mest- en ammoniakbeleid een herstructureringsparagraaf opgenomen, waarin overigens tevens de mogelijkheid van een reductie van de productierechten wordt genoemd ingeval andere maatregelen onvoldoende effect sorteren.

Bij de verdere uitwerking van het systeem van regulerende mineralenheffingen, door overheid en landbouwbedrijfsleven gezamenlijk, stond de sturingskracht centraal. De uitkomsten van de door handhavings- en uitvoeringsdeskundigen van overheid en landbouwbedrijfsleven uitgevoerde ex ante-evaluatie van de sturingskracht van het ontwikkelde stelsel zijn gevalideerd door externe deskundigen onder leiding van de Inspectie voor de Rechtshandhaving. De conclusie was dat de sturingskracht van het stelsel van regulerende mineralenheffingen – zoals dat thans in de Meststoffenwet is opgenomen – naar verwachting voldoende is, ervan uitgaande dat de maatregelen om het evenwicht op de mestmarkt te bewaren voldoende effect sorteren. Ten aanzien van de sturingskracht van het bestaande systeem van gebruiksnormen gekoppeld aan een mestboekhouding werd geconcludeerd dat deze onvoldoende was, ook in een situatie van een evenwichtige mestmarkt. In de memorie van toelichting bij het voorstel tot wijziging van de Meststoffenwet wordt op een en ander uitgebreid ingegaan (kamerstukken II 1995/96, 24 782, nr. 3, blz. 5–6 en blz. 23–30). Op bladzijde 6 van diezelfde memorie van toelichting schrijft het kabinet: «Op grond daarvan» (i.e.: de uitkomsten van de ex ante evaluatie) «hebben wij in de Integrale Notitie de mineralenheffingen als reguleringsinstrument voor de komende jaren centraal gesteld. Het vertrouwen bestaat dat het instrument een grotere sturende werking zal hebben dan het bestaande instrumentarium. Dit met inachtneming van de voorgestelde beleidsmaatregelen» (i.e. de herstructureringsparagraaf van de Integrale Notitie) «om het evenwicht op de mestmarkt te bewaren (...)». Dit thema van de sturingskracht en de noodzaak van evenwicht op de mestmarkt heeft vervolgens bij de gehele parlementaire behandeling van het voorstel tot wijziging van de Meststoffenwet centraal gestaan.

Tegen deze achtergrond is het adviesbureau Van de Bunt de opdracht gegeven verschillende alternatieven te onderzoeken om een reductie van de mestproductie te realiseren. De rapportage van dit bureau werd toegezonden aan de Tweede Kamer bij de Voortgangsrapportage Integrale Notitie mest- en ammoniakbeleid d.d. 27 augustus 1996 (LNV-96-400), waarover ik samen met de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu op 12 september 1996 in een Algemeen Overleg uitgebreid van gedachten heb gewisseld met de betrokken Vaste Commissies. Voorts is sedert het Algemeen Overleg tot juni 1997 van de zijde van de rijksoverheid veel tijd en menskracht geïnvesteerd in de ontwikkeling van regionale alternatieven, waarin de oplossingsrichting van het veevoerspoor centraal stond, die echter onvoldoende zekerheden bleken te bevatten en bovendien stuitten op grote bezwaren van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid; hierop wordt later nog ingegaan.

Centraal heeft steeds gestaan dat de taakstelling ten aanzien van de reductie van de mestproductie – uitgedrukt in fosfaat: 14 miljoen kilogram – moet worden gerealiseerd. In de brief van het kabinet van 10 juli 1997

inzake de structuurverandering van de varkenshouderij wordt hierop teruggegrepen.

Gegeven:

de ervaringen in het verleden met initiatieven om te komen tot groot-schalige mestverwerking, welke ondanks financiële ondersteuning door de overheid nimmer van de grond is gekomen, de uitkomsten van Van de Bunt, de ervaringen met de regionale plannen, de – beperkte – mogelijkheden die er nog zijn om via veevoer- en technische maatregelen tot een reductie van de excretie te komen, en de discussie die over het onderhavige wetsvoorstel is gevoerd in de Tweede Kamer, is uiteindelijk het onderhavige, evenwichtige maatregelenpakket tot stand gekomen, dat voorziet in een gecombineerde toepassing van een generieke korting, opkoop, afoming en veevoermaatregelen. Hierop wordt nader ingegaan in paragraaf 3 van deze memorie van antwoord.

Dit maatregelenpakket is in het Actieprogramma opgenomen als noodzakelijke, aanvullende maatregelen in de zin van artikel 5, vijfde lid, van de EG-Nitraatrichtlijn. Zoals de in het bovenstaande weergegeven geschiedenis en het gestelde in paragraaf 3 duidelijk maken, heeft Nederland ook voldaan aan het bepaalde in de tweede volzin van artikel 5, vijfde lid, van de richtlijn, te weten: «Bij het selecteren van die maatregelen houden de Lidstaten rekening met de doeltreffendheid en kosten ervan ten opzichte van die van eventuele andere preventieve maatregelen». Voor het voorgestelde maatregelenpakket bestaan immers geen reële, effectieve alternatieven. In dat verband zij overigens ook verwezen naar de uitgebreide uiteenzetting in hoofdstuk 6, paragraaf 1.2, van de memorie van toelichting bij onderhavig wetsvoorstel (kamerstukken II 1997/98, 25 746, blz. 60–62).

De leden van de VVD-fractie vinden het in het licht van de EG-Nitraatrichtlijn opmerkelijk dat het mestoverschot wordt uitgedrukt in kilogrammen fosfaat. Zij vragen naar de verhouding tussen fosfaat en stikstof en naar de extra bijdrage die de maatregel aan de oplossing van de Nederlandse nitraatproblematiek levert. De leden van de CDA-fractie geven in dit verband aan dat niet zozeer de producenten maar de aanwenders van nitraatmeststoffen verantwoordelijk zijn voor de uitspoeling van nitraat.

Zoals in het voorgaande duidelijk is gemaakt, is het primaire doel van de onderhavige maatregelen niet zozeer om daarmee onmiddellijk de nitraatbelasting terug te dringen, al leidt een kleinere varkensstapel uiteraard ook tot een minder grote stikstofproductie: gegeven de verhouding tussen fosfaat en stikstof in varkensmest betekent een afname van de varkensmestproductie met 14 miljoen kilogram fosfaat tevens een reductie van de stikstofproductie met ongeveer 30 miljoen kilogram. De rechtvaardiging is evenwel primair gelegen in het verzekeren van de effectiviteit van het wél primair op het terugdringen van de nitraatbelasting gerichte stelsel van regulerende mineralenheffingen, welk stelsel staat naast de op grond van de Wet bodembescherming gestelde regels om nitraatuitspoeling bij aanwending te voorkomen (Besluit gebruik dierlijke meststoffen 1998 en Besluit kwaliteit en gebruik overige organische meststoffen 1998). De producenten van dierlijke mest zijn verantwoordelijk voor een milieu-verantwoorde afzet van de dierlijke mest. Indien er een landelijk niet-plaatsbaar mestoverschot ontstaat kunnen de producenten niet aan deze eis voldoen en ontstaat er een onaanvaardbaar risico, zoals in het bovenstaande is aangegeven, dat de

normen inzake de toelaatbare mineralenverliezen op grote schaal worden overschreden.

Dat de reductie van het mestoverschot niet in kilogrammen stikstof, maar in kilogrammen fosfaat wordt uitgedrukt, is het gevolg van de Nederlandse aanpak van het mestprobleem. De stikstofverliezen die het gevolg zijn van het gebruik van dierlijke mest worden – zo is ook bij de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel inzake het stelsel van regulerende mineralenheffingen steeds duidelijk naar voren gebracht – teruggedrongen door de gebruikte hoeveelheid mest zelf terug te dringen. Dit geschiedt met name door de fosfaatheffing en de fosfaatverliesnormen van het stelsel van regulerende mineralenheffingen. Doordat er een zekere verhouding tussen de hoeveelheid fosfaat en stikstof bestaat, worden aldus ook de stikstofverliezen teruggebracht. De stikstofheffing is de komende jaren vooral bedoeld om overmatig stikstofkunstmestgebruik terug te dringen. Verwezen zij op dit punt onder meer naar de bladzijden 11 en 12 van de reeds eerder genoemde memorie van toelichting bij het wetsvoorstel inzake het stelsel van regulerende mineralenheffingen.

Ik vertrouw erop met de bovenstaande uiteenzetting ook richting de leden van de CDA-fractie duidelijk te hebben gemaakt dat – overigens in lijn met een consequent beleid dat sedert 1984 wordt gevoerd – volumebeleid naast beleid dat direct is gericht op het terugdringen van mineralenverliezen onontkoombaar is, en dat hier geen sprake is van een eenzijdige aanpak maar van een gecombineerde inzet van van verschillende instrumenten om de mestoverschottenproblematiek op integrale wijze aan te pakken. Aangegeven is ook waarom van alle veehouderijsectoren juist de varkenssector deze taakstelling moet realiseren, op welk punt uitvoeriger wordt ingegaan op de bladzijden 61 en 62 van de hiervoor geciteerde paragraaf 1.2 van hoofdstuk 6 van de memorie van toelichting.

In antwoord op de vraag van deze leden wat de Commissie van de Europese Gemeenschappen van deze aanpak in het licht van de EG-Nitraatrichtlijn vindt en in antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie of er aanwijzingen zijn dat het Nederlandse Actieprogramma niet aan de verplichtingen van de EG-Nitraatrichtlijn voldoet of zal voldoen, merk ik op dat nog geen reactie van de Commissie is ontvangen op het 15 december 1997 aan de Commissie aangeboden Actieprogramma. Dat actieprogramma zal overigens in de komende maanden nog worden aangevuld met specifieke maatregelen voor de droge zandgronden, om zeker te stellen dat voor deze gronden, zoals ook voor de rest van het landbouwareaal in Nederland, aan de doelstellingen van de EG-Nitraatrichtlijn zal worden voldaan. Op grond van eerdere ambtelijke contacten met de diensten van de Commissie moet rekening worden gehouden met inhoudelijke aanmerkingen. Deze kunnen betrekking hebben op de systematiek van het stelsel van regulerende mineralenheffingen, nu de in de EG-Nitraatrichtlijn gevolgde systematiek uitgaat van gebruiksnormen voor stikstof in dierlijke mest en niet van verliesnormen, en op het tempo waarin stikstofbelasting wordt teruggebracht. Aangezien met het Nederlandse beleid, inclusief de herstructurering van de varkenshouderij en het aanvullende beleid voor de droge zandgronden, op termijn zal kunnen worden voldaan aan de doelstellingen van de richtlijn waar het gaat om de hoeveelheid stikstof in het grond- en oppervlaktewater, ga ik ervan uit dat er overeenstemming bereikt kan worden met de Commissie.

2.2. Andere aspecten redengeving stelsel varkensrechten

De leden van de CDA-fractie menen dat een nader advies van de Raad van State voor de hand had gelegen omdat de grondslag van het wetsontwerp tussentijds zou zijn gewijzigd door de EG-Nitraatrichtlijn als basis te kiezen.

Van het kiezen van een andere basis voor het wetsvoorstel is geen sprake. Ook in het wetsvoorstel zoals dat aan de Raad van State is voorgelegd, wordt aangegeven dat de maatregel noodzakelijk is in het licht van de EG-Nitraatrichtlijn. In subparagraaf 1.3 van hoofdstuk 2 van de memorie van toelichting zoals deze in september 1997 aan de Raad van State is voorgelegd wordt ter rechtvaardiging van de 25%-reductie het volgende opgemerkt: «Voorts moet het percentage van 25% in het licht van de herstructureringsaankomst van de Integrale Notitie mest- en ammoniakbeleid (...) worden gezien. Ter voorkoming van een niet-plaatsbaar landelijk overschot bij aanscherping van de normen voor toelaatbare mineralenverliezen bij het gebruik van meststoffen, moet de mestproductie afkomstig van varkens in 2002 met 14 miljoen kilogram fosfaat zijn gereduceerd. Een niet-plaatsbaar landelijk mestoverschot en de daarmee gepaard gaande stijging van de afzetkosten voor mest, leidt tot een onaanvaardbare fraudedruk op het stelsel van regulerende mineralenheffingen, dat op 1 januari 1998 in werking treedt (...). Met de korting wordt de noodzakelijke reductie van de productie van varkensmest gerealiseerd». Vervolgens wordt geconcludeerd dat de korting derhalve mede van belang is in het licht van de doelstellingen van de EG-Nitraatrichtlijn.

In dezelfde memorie van toelichting valt in het hoofdstuk 5 EU-recht te lezen: «De maximering van het aantal varkens en de korting staan als zodanig ook los van markteconomische motieven. Zij zijn ingegeven vanuit de wens de belasting van de varkenshouderij voor het milieu en de ruimtelijke kwaliteit terug te brengen, veterinaire risico's te beperken en ruimte te scheppen voor een ruimere oppervlakte per dier vanuit een oogpunt van dierenwelzijn. Met de korting wordt de noodzakelijke reductie van de overproductie van varkensmest gerealiseerd. De korting is derhalve mede van belang in het licht van de doelstellingen van richtlijn nr. 91/676/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 12 december 1993 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarisch bronnen (PbEG L 375)». De leden van de fracties van SGP, RPF en GPV verklaarden grote moeite te hebben met het feit dat er ten aanzien van het stelsel van varkensrechten een groot verschil van redengeving bestaat in de kabinetsbrief van 10 juli 1997 en het wetsvoorstel. Zij menen dat waar nu de milieudoelstellingen vooral als redengeving dienen, in de brief de nadruk vooral zou zijn gelegd op de versterking van de markt- en concurrentiekracht.

Van de verschillende doelstellingen bij de herstructurering op het vlak van milieu, ruimtelijke kwaliteit, dierenwelzijn en diergezondheid en de daarvoor in te zetten instrumenten wordt een helder overzicht gegeven in paragraaf 3 van hoofdstuk 1 van de memorie van toelichting (zie blz 3 e.v.). Daar wordt niet alleen ingegaan op de doelstellingen van het in het onderhavige wetsvoorstel geregelde stelsel van varkensrechten en het stelsel van de varkensheffing, maar ook op de aanscherpingen van de sectorale wetgeving op het vlak van milieu, diergezondheid en dierenwelzijn, en op het ruimtelijke beleid.

In de memorie van toelichting wordt als primaire doelstelling van het stelsel van varkensrechten en de reductie van de varkensstapel aangegeven: de noodzaak om een landelijk niet-plaatsbaar varkensmestoverschot van 14 miljoen kilogram fosfaat na 2000 te voorkomen, welk

mestoverschot in de weg staat aan het realiseren van de nationale beleidsdoelstellingen als neergelegd in de Integrale Notitie mest- en ammoniakbeleid en van de doelstellingen van de EG-Nitraatrichtlijn. Aangegeven wordt dat de maatregel ook overigens bijdraagt aan een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit (natuur, landschap, woonomgeving) en de kwaliteit van het milieu, waarvoor de problematiek van vermisting, ammoniak, stank en landschapsvreemde elementen een bedreiging vormen. In dat verband wordt erop gewezen dat de Nederlandse problematiek in omvang onvergelykbaar is met die in andere lidstaten, waar het gemiddelde aantal varkens per hectare, ook in de specifieke «varkensgebieden», beduidend lager ligt dan het Nederlandse landelijke gemiddelde. Tevens wordt aangegeven dat de maatregel bijdraagt aan de effectuering van normen op het punt van de minimumhuisvestingsoppervlakte per varken ter verzekering van het dierenwelzijn en leidt tot een versnelde realisatie van de welzijnsregels van het op de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren gegronde Varkensbesluit in het algemeen (zie ook de bladzijden 9 en 10 van de memorie van toelichting).

Deze doelstellingen worden alle reeds genoemd in de eerder geciteerde brief van het kabinet van 10 juli 1997 inzake de structuurverandering van de varkenshouderij en in het wetsvoorstel zoals dat aan de Raad van State werd voorgelegd. In die stukken wordt als reden voor de reductie van de varkensstapel ook vermeld dat aldus een stevige impuls aan het herstructureringsproces wordt gegeven. De gedachte daarbij was met name dat verouderde varkensbedrijven zonder toekomstperspectief versneld zouden stoppen, terwijl de varkensbedrijven met toekomstperspectief varkensrechten van bedrijfsbeëindigers zouden aankopen ter compensatie van de doorgevoerde korting, met als gevolg dat deze bedrijven vervolgens versneld aan de strengste welzijnseisen moeten voldoen. Ook deze gedachte blijft overeind, zij het dat de impuls iets minder sterk zal zijn gegeven de in de loop van het wetsgevingsproces doorgevoerde wijzigingen in het stelsel. Behalve de fasering van de korting is daarbij van belang dat de eerste korting van 10% in 1998 en 1999 kan worden gecompenseerd zonder dat onmiddellijk aan de strengste welzijnseisen behoefte te worden voldaan. Het principe blijft wel gelden bij aankoop van varkensrechten tot meer dan 100% en bij aankoop na 2000 (zie de toelichting bij de eerste nota van wijziging: kamerstukken II 1997/98, 25 746, nr. 24, blz. 8).

In de brief van 10 juli 1997 staat niet dat het onderhavige stelsel van varkensrechten als zodanig beoogt de markt- en concurrentiekracht van de sector te versterken. Hiervoor wordt ook overigens niet in specifieke maatregelen voorzien. De rode draad in de brief van 10 juli 1997 is duidelijk dat de verantwoordelijkheid op dit punt bij het bedrijfsleven ligt, terwijl de verantwoordelijkheid van de overheid er vooral in bestaat het kader aan te scherpen waarbinnen bedrijfsontwikkeling mogelijk is, te weten het wettelijke kader op het vlak van milieu, ruimtelijke kwaliteit, welzijn en diergezondheid. Voorts zullen bepaalde initiatieven van het bedrijfsleven worden gefaciliteerd, bijvoorbeeld via een korting op de varkensheffing voor bedrijven die deelnemen aan een ketencertificeringssysteem en daardoor een verminderd veterinair risico betekenen; het onderhavige wetsvoorstel bevat daarvoor een basis in het in de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren in te voegen artikel 91e, eerste lid, onderdeel f. Het totale pakket van maatregelen in het kader van de herstructurering zal naar verwachting een dynamiek tot gevolg hebben, waardoor verouderde bedrijven zonder toekomstperspectief versneld zullen stoppen en de bedrijven die overblijven bepaalde investeringen op het vlak van milieu, welzijn en diergezondheid naar voren zullen halen. De versnelde modernisering die daarvan het gevolg is zal naar verwachting

in de toekomst tot een betere uitgangspositie voor de sector leiden. Dat is ook de strekking van de brief van 10 juli 1997.

Dat sprake is van een andere redengeving, zoals de fracties van SGP, GPV en RPF stellen, moet dus op een misverstand berusten. Toegegeven moet worden dat in de brief van 10 juli 1997 de taakstelling van 14 miljoen kilogram fosfaat wèl, maar de EG-Nitraatrichtlijn niet met zoveel woorden wordt genoemd. Gegeven de hiervoor reeds geschetste geschiedenis van de herstructureringsstaakstelling ligt het echter voor de hand die relatie te leggen. Deze relatie wordt reeds gelegd in de eerder aangehaalde memorie van toelichting bij het wetsvoorstel inzake het stelsel van regulerende mineralenheffingen, waar in paragraaf 2 van hoofdstuk I (blz. 4) en paragraaf 9 van hoofdstuk II (blz. 29) wordt aangegeven dat het stelsel van regulerende mineralenheffingen strekt tot implementatie van de EG-Nitraatrichtlijn. In diezelfde memorie van toelichting wordt, zoals hiervoor is aangegeven, uitdrukkelijk gewezen op de noodzaak van evenwicht op de mestmarkt voor een effectieve handhaving van de verliesnormen.

De positionering van de maatregelen in het licht van de EG-Nitraatrichtlijn is wel versterkt ten opzichte van het wetsvoorstel zoals dat aan de Raad van State is voorgelegd. Dat wordt gemeld in het nader rapport, no. J.97.12 699, d.d. 14 november 1997, in reactie op de punten 1 tot en met 5 van het advies van de Raad van State, no. W 11.97.04457, d.d. 23 oktober 1997. Dit omdat een grotere nadruk op het EG-rechtelijke aspect wenselijk leek, nu dit aspect ook door de leden van verschillende fracties van de Tweede Kamer nadrukkelijk aan de orde werd gesteld, bij de behandeling van de landbouwbegroting en in schriftelijke kamervragen. In verband daarmee is ook hoofdstuk 6 van de memorie van toelichting aangevuld en aangescherpt.

2.3. Instrumentkeuze, andere aspecten problematiek

De leden van de CDA-fractie merken op dat begin tachtiger jaren is overwogen de omvang van de productie op bedrijfsniveau te beperken middels een Vestigingswet en vragen waarom die gedachte toen is verlaten.

Met de Vestigingswet werd destijds beoogd een absolute grens te stellen aan de omvang van bedrijven. De rechtvaardiging van een dergelijke maatregel is evenwel nogal twijfelachtig en elke grens die aan de omvang van het bedrijf wordt gesteld is willekeurig, nu ook zeer omvangrijke veehouderijbedrijven kunnen produceren binnen de daaraan te stellen voorwaarden op het vlak van milieu, dierenwelzijn en diergezondheid. De toenmalige Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij heeft daarom afgezien van een Vestigingswet en voorzien in een vorm van plafonnering van de mestproductie, met mogelijkheden tot uitbreiding bij verwerving van mestproductierechten afkomstig van andere bedrijven, die vervolgens de mestproductie moeten minderen of stoppen. Het stelsel van varkensrechten ligt in lijn met deze laatste systematiek.

Deze leden vragen tevens waarom ik de regionale plannen die in Zuid- en Oost-Nederland werden ontwikkeld heb afgewezen, terwijl deze toch breed bestuurlijk en politiek gedragen worden.

Met de regionale mestplannen werd beoogd de herstructureringsstaakstelling met name te realiseren door het nemen van zeer vergaande technologische maatregelen, waaronder aangepast veevoer. Na bijna een jaar discussie met de regionale partijen over de vormgeving en de voorwaarden en een grote inzet van tijd en menskracht door mijn

departement, heb ik geoordeeld dat deze onvoldoende perspectief op een werkelijke oplossing boden. De regionaal voorgestane aanpak dreigde zeer ingewikkeld en niet uitvoerbaar te worden. Bovendien zou met de voorgestelde aanpak, die overigens na een jaar nog steeds onvoldoende was uitgewerkt en doordacht, via ingewikkelde voorzieningen moeten worden aangesloten bij het stelsel van regulerende mineralenheffingen. Daardoor zou de fraudedruk op het stelsel van regulerende mineralenheffingen juist worden vergroot in plaats van verkleind, zoals de bedoeling was. Dat hield ook direct verband met het feit dat het oogmerk van de plannen was om door deze voermaatregelen een substantieel deel van de taakstelling van 14 miljoen kilogram fosfaat te realiseren, wat ik, zoals in paragraaf 3 van de memorie nog nader zal worden toegelicht, niet reëel en mogelijk acht. Daar kwam nog bij dat er bij de regionale partijen geen bereidheid bestond om uit een oogpunt van rechtsgelijkheid tot eenzelfde benadering voor beide concentratiegebieden te komen. Uiteindelijk heb ik tot mijn spijt moeten concluderen dat het niet mogelijk was om in regionaal verband tot werkelijke stappen te komen.

Vervolgens informeren deze leden waarom het plan van LTO-Nederland werd afgewezen.

Het plan van LTO-Nederland en het Productschap voor Vee, Vlees en Eieren is afgewezen, omdat de voorgestane aanpak te veel onzekerheden bevat over de wijze waarop en de termijn waarbinnen de doelstellingen van de herstructurering van de varkenshouderij gerealiseerd worden. Over de doelstellingen zijn overheid en bedrijfsleven het in grote lijnen eens. Zowel overheid als bedrijfsleven willen een sector die gezond en duurzaam is, en voldoet aan de maatschappelijke eisen op het vlak van milieu, diergezondheid, welzijn en ruimtelijke kwaliteit. Echter, de voorgestelde aanpak in het plan van LTO-Nederland is onvoldoende. Zo wordt de generieke korting afgewezen. Voorgesteld wordt de vermindering van de varkensstapel te realiseren middels een opkoopregeling, geheel gefinancierd door de overheid, en deze vermindering te beperken tot 15%. De overige 10% zo moeten worden gerealiseerd middels het veevoederspoor. Over de wijze waarop een en ander gerealiseerd moet worden is het plan niet helder. Het plan biedt geen zekerheid dat na 2000 14 miljoen kg fosfaat blijvend van de markt is en bevat te veel mogelijkheden om de noodzakelijke herstructurering op de lange baan te schuiven.

Hetzelfde geldt voor de voorstellen om te komen tot een verbetering van het welzijn in de varkenshouderij. Ook hier is sprake van een te laag ambitieniveau.

Voorts is LTO-Nederland in het plan voorstander van een gedifferentieerd stelsel van heffingen om het politieel fonds te vullen. In het plan wordt echter geen uitspraak gedaan over de hoogte van de heffing. Naar mijn oordeel moet deze substantieel zijn, gelet op de verwachte kosten voor de bestrijding van besmettelijke dierziekten in de toekomst. Deze kosten moeten door de sector zelf gedragen worden. De uitbraak van besmettelijke dierziekten moet immers beschouwd worden als een normaal bedrijfsrisico, waarvan de lasten niet mogen worden afgewenteld op de samenleving in haar geheel.

Samengevat: in het plan van LTO-Nederland wordt aangegeven dat er veel moet gebeuren, doch het ambitieniveau van de aanpak is laag en het plan bevat teveel onzekerheden om de doelstellingen te realiseren. Dat laat onverlet dat verschillende elementen uit het plan in het onderhavige wetsvoorstel zijn opgenomen: opkoop, korting van rechten bij verhandeling («afromen»), een rol voor het veevoederspoor en aparte zeugenrechten. Dit is echter op een wijze geschied waardoor te allen tijde is verzekerd dat de taakstelling van de reductie van de mestproductie met 14 miljoen kilogram fosfaat wordt gerealiseerd.

Voorts vragen de leden van de CDA-fractie om een reactie op de rapportage van het Inter Gemeentelijk Overleg Oost-Brabant (IGO) over de mate waarin de laatste jaren de ammoniakemissies door de werking van de ammoniakreductieplannen als voorzien in de Interimwet ammoniak en veehouderij zijn gereduceerd. Deze leden wijzen erop dat uit deze rapportage blijkt dat het ammoniakbeleid in Oost-Brabant en Limburg zijn vruchten ruimschoots afwerpt en dat de doelstellingen in tijd en effecten ruim worden gehaald, terwijl het onderhavige wetsvoorstel geen extra bijdrage levert aan deze ammoniak-doelstellingen.

Er zij aan herinnerd dat reductie van de ammoniakemissie en -depositie niet de primaire doelstelling van dit wetsvoorstel is.

Wat betreft de rapportage van het IGO het volgende. In de rapportage wordt door het IGO aangegeven, dat op basis van het huidige beleid de gemiddelde ammoniak-depositie in Oost-Brabant afneemt met 40% tussen 1996 en 2010. Doorrekening van de voorgestelde herstructureringsmaatregelen in het beleidsvoornemen leidt volgens de rapportage tot een afname van de ammoniakdepositie met slechts 9%. Het IGO gaat daarbij uit van de volgende premissen:

vermindering van het aantal dieren zal slechts 10% minder ammoniakemissie opleveren;

alle dynamiek zal uit de sector zijn verdwenen;

in 2010 worden niet alle varkens in emissie-arme huisvesting gehouden; er zal bij andere diersoorten dan varkens geen vermindering van de ammoniakemissie optreden.

Voorts is de berekening van de afname van ammoniak-emissie bij voortzetting van het IGO-beleid in Oost-Brabant gebaseerd op schattingen van milieuwinst van het afgelopen jaar, behaald in gemeenten die met ammoniakbeleid vooroplopen, doorvertaald in een jaarlijkse afname van de ammoniak-emissie voor het hele gebied Oost-Brabant.

Als reactie op deze rapportage moge het volgende dienen: door de voorgestelde herstructureringsmaatregelen zal de dynamiek in de sector – anders dan door het IGO als premisse is gehanteerd – juist worden vergroot;

in de berekening wordt geen rekening gehouden met het feit dat in 2010 alle varkensstallen emissie-arm zullen moeten zijn;

voor de berekening van de afname van de ammoniakemissie bij doorvoeren van de herstructureringsmaatregelen zijn niet alle diercategorieën meegenomen, waardoor een scheef beeld ontstaat;

de kans is groot, dat de afname van de ammoniakemissie bij een afname van 25% van de dieren groter zal zijn dan 10%; de verwachting is dat de ontwikkeling van Groen Label stallen zal blijven doorgaan.

Indien bij de berekening van het effect van de herstructureringsmaatregelen als uitgangspunt wordt genomen dat in 2010 alle varkens in emissie-arme stallen worden gehouden die aan de normen voldoen van de thans in voorbereiding zijnde algemene maatregel van bestuur die regels zal stellen terzake van de ammoniakemissie uit stallen – de zogenoemde «AMvB-huisvesting» – en indien voorts de milieuwinst van alle diercategorieën wordt meegenomen, zal de afname van de ammoniakemissie circa 40% bedragen. Geconcludeerd kan dan ook worden dat de herstructurering een even grote vermindering van de ammoniakdepositie tot gevolg heeft als het beleid van het Intergemeentelijk Overleg Oost-Brabant.

De leden van de PvdA-fractie vragen aan te geven op welke wijze de thans voorgestelde maatregelen bijdragen aan het realiseren van de gewenste nieuwe structuur voor de varkenshouderij. Zij vragen zich af of het

enkelvoudig gegeven van de wet wel leidt tot een structuurverandering, en niet slechts tot een feitelijke inkrimping van alle bedrijven afzonderlijk en gezamenlijk.

Het streven is erop gericht te komen tot een duurzame sector met toekomstperspectief, die voldoet aan de maatschappelijke randvoorwaarden op het vlak van milieu, dierenwelzijn, diergezondheid en ruimtelijke kwaliteit. Het onderhavige wetsvoorstel is hiertoe een belangrijke aanzet.

Wat betreft de milieudoelstellingen is vooral van belang het stelsel van varkensrechten, waarmee het aantal varkens in Nederland wordt teruggebracht. Daarmee wordt primair beoogd de mestproductie terug te brengen tot een niveau waarbij is verzekerd dat ook bij een aanscherping van de verliesnormen van het stelsel van regulerende mineralenheffingen voldoende plaatsingsruimte binnen Nederland blijft bestaan voor de overschotmest van varkens op bedrijfsniveau; dit om een goede werking van dat stelsel te garanderen. Dit gebeurt via vermindering van het aantal varkens en de stimulans tot het nemen van extra veevoermaatregelen. Zoals in bovenstaande subparagraaf 2.2 is aangegeven, draagt de maatregel daarmee ook overigens bij aan een vermindering van de milieubelasting die het gevolg is van vermisting en verzuring, aan een verminderde belasting van natuur en landschap en aan de betere effectuering van de welzijnswet betreffende de huisvestingsoppervlakte per dier. De maatregel zal leiden tot een versnelde modernisering van de sector.

Met het wetsvoorstel wordt voorts invulling gegeven aan het principe dat schone gebieden schoon moeten worden gehouden. Daarbij zijn zowel de gebiedsgerichte beperkingen bij overgang van varkensrechten van belang, alsook het voorziene Structuurschema voor de Varkenshouderij. Daarnaast voorziet het wetsvoorstel in een varkensheffing ter financiering van de kosten voor de bestrijding van besmettelijke dierziekten, waarvan via de mogelijkheid tot een verlaging van het tarief tevens een stimulans uitgaat om de risico's van besmettelijke dierziekten te beperken, met name door de contacten met andere bedrijven en vestigingen tot een minimum te beperken. Door de sector wordt momenteel een ketencertificeringssysteem ontwikkeld dat moet leiden tot verminderde veterinaire risico's, wat op grond van het met het onderhavige wetsvoorstel in de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren in te voegen artikel 91e, eerste lid, onderdeel f, voor deelnemers aan dat systeem eveneens zou kunnen leiden tot een lagere heffing.

Het wetsvoorstel moet niet geïsoleerd worden gezien. Tegelijk worden andere maatregelen ingezet om op integrale wijze voor alle deelproblemen een adequate oplossing te vinden. Het gaat daarbij onder meer om aanscherping van de welzijnseisen in het Varkensbesluit, ruimtelijke reconstructie in de concentratiegebieden en aanscherping van milieubeleid binnen het kader van de Integrale Notitie mest- en ammoniakbeleid. Het totaalpakket aan maatregelen zal leiden tot een dynamiek die naar verwachting een versnelde modernisering van de sector tot gevolg zal hebben. Op de verschillende instrumenten en de doelstellingen daarvan wordt, zoals hiervoor al werd aangegeven, uitvoerig ingegaan in paragraaf 3 van hoofdstuk 1 van de memorie van toelichting (blz. 3 e.v.). De leden van de fracties van SGP, GPV en RPF hechten eraan voorop te stellen dat het bestaande varkensbestand niet op onwettige wijze tot stand is gekomen, maar berust op door de varkenshouders van overheidswege verkregen instemming en medewerking. Zij vragen of ik de opvatting deel dat voorzover van reëel bestaande problemen sprake is, deze omstandigheid niet – eenzijdig – aan de varkenshouders kan worden verweten. Het lid Bierman merkt in dit verband op dat de overheid bij voortdurende schaalvergroting en intensivering van de landbouw heeft gestimuleerd en de daardoor ontstane mestproblematiek onvoldoende

heeft aangepakt. Hij meent dan ook dat de kosten van de herstructurering van de varkenssector niet uitsluitend op het bordje van de sector zelf mogen worden gelegd. De samenleving moet in zijn opvatting ruimhartig meebetalen aan de sanering.

In de afgelopen decennia hebben de varkensbedrijven optimaal gebruik gemaakt van de mogelijkheden tot uitbreiding van de productie. Hoewel de overheid deze ontwikkeling mogelijk heeft gemaakt, was het uiteindelijk de keuze van de individuele ondernemer die bepaalde welke bedrijfsstrategie gevolgd werd. De ondernemers hebben ook van de ontwikkelingsmogelijkheden geprofiteerd. Voorzover werd geproduceerd binnen de ruimte van de milieuvergunning en van het mestproductierecht is er uiteraard geen sprake van een «onwettig varkensbestand», in de woorden van de drie eerstgenoemde fracties. Dat is echter ook nimmer gesteld. Voor mij zijn verwijten noch enige schuldvraag aan de orde. Waar het mij om gaat is dat de totaalproblematiek die verband houdt met de intensieve varkenshouderij, op het vlak van milieu, ruimtelijke kwaliteit, dierenwelzijn en diergezondheid zodanig ernstig en omvangrijk is, dat een herstructurering van de varkenshouderij niet langer uit kan blijven. Een herstructurering die moet leiden tot een duurzame sector met toekomstperspectief en maatschappelijk draagvlak. Een herstructurering in het belang van de sector zelf, die echter van de varkenshouderij zware extra inspanningen zal vragen bovenop de in het verleden reeds geleverde inspanningen.

In het verleden zijn al flinke inspanningen door de sector geleverd, met name op het vlak van milieu. Ik heb ook niet nagelaten dat te zeggen bij de behandeling van de Integrale Notitie mest- en ammoniakbeleid en bij de behandeling van het wetsvoorstel inzake het stelsel van regulerende mineralenheffingen. Op het vlak van de mest- en ammoniakproblematiek is het beleid immers sinds 1984 gericht op steeds verdergaande beperkingen ten aanzien van het gebruik van mest en de emissie en depositie van ammoniak.

In de periode tot 2008/2010 zal op dat punt echter nog een belangrijke slag moeten worden geslagen. Voor de in dat verband reeds ingezette en nog te nemen maatregelen vormt de Integrale Notitie het kader. Een belangrijke stap is reeds gezet met de invoering van het stelsel van regulerende mineralenheffingen met ingang van 1 januari van dit jaar. Binnen datzelfde kader van de Integrale Notitie dient het onderhavig wetsvoorstel te worden gezien, dat er immers, wat betreft het onderdeel van de varkensrechten, primair toe strekt een landelijk niet-plaatsbaar varkensmestoverschot van 14 miljoen kilogram fosfaat na 2000 te voorkomen. In het voorgaande is daar al uitgebreid op ingegaan. Ook voor de andere in de brief van het kabinet inzake de structuurverandering van de varkenshouderij geschetste problemen moet echter nu een oplossing worden gevonden. De in dat verband per deelprobleem in te zetten instrumenten, de drie eerstgenoemde leden vroegen daarnaar, worden nauwkeurig aangegeven in de hiervoor reeds aangehaalde paragraaf 3 van hoofdstuk 1 van de memorie van toelichting.

De herstructureringsmaatregelen zijn erop gericht om een nieuw fundament te leggen onder de sector. Een fundament, dat gebaseerd is op maatschappelijk geaccepteerde productiewijzen en op een veel grotere eigen verantwoordelijkheid van de sector en individuele ondernemers. De varkenshouders bepalen gezamenlijk immers het gezicht van de sector en zijn daarvoor met elkaar verantwoordelijk. Naar mijn opvatting moeten de maatregelen er dan ook toe leiden dat iedere individuele ondernemer wordt aangesproken op de door hem gemaakte keuzen en op de risico's

die hij neemt. De overheid van haar kant zal het aanpassingsproces in de sector faciliteren.

De met de herstructurering samenhangende lasten komen, anders dan het lid Bierman suggereert, niet uitsluitend bij de varkenshouderij te liggen, zoals de overheid ook in het verleden de sector niet alle lasten heeft laten dragen. Illustratief zijn de overheidsmiddelen die zijn ingezet in het kader van de bestrijding van de varkenspest. De overheid ondersteunt het herstructureringsproces onder meer uit de 475 miljoen gulden herstructureringsmiddelen, het Stimuleringskader, financieringsregelingen en fiscale regelingen. Ik zie geen aanleiding om de overheidsbijdrage aan de herstructurering nog verder te vergroten.

De leden van de SP-fractie wijzen er tot slot op dat reeds in 1994 voorstellen zijn gedaan om tot een forse reorganisatie te komen, erop neerkomende dat er ofwel een halvering van de sector zou plaatsvinden ofwel een inkrimping met 25% met daaraan gekoppeld een apart «voerspoor» en maatregelen om te komen tot grootschalige mestverwerking. Met het betreffende rapport zou volgens deze leden verder niets zijn gedaan.

Deze uitspraak moet op een misverstand berusten. In 1995 is immers de Integrale Notitie mest- en ammoniakbeleid tot stand gekomen waarin een uitgebreide herstructureringsparagraaf is opgenomen. De daarin neergelegde voornemens worden nu geconcretiseerd. Daarnaast is al vanaf eind jaren tachtig, begin jaren negentig de ontwikkeling van grootschalige mestverwerking gestimuleerd door de overheid. Het bedrijfsleven is er evenwel niet in geslaagd om deze oplossingsrichting operationeel te maken.

2.4. Sociaal-economische gevolgen; gewenste structuur

De leden van de CDA-fractie vragen in hoeverre de levensvatbaarheid van bedrijven door het systeem van de generieke korting wordt aangetast en wat de financiële gevolgen zijn.

De voorgestane aanpak van de herstructurering is erop gericht een impuls te geven aan de sector om te komen tot een versnelde herstructurering van de varkenshouderij. Vooral in het begin zullen de herstructureringsmaatregelen een forse ingreep betekenen voor de varkenshouderij en veel varkenshouders voor de keuze stellen om het bedrijf te moderniseren dan wel het besluit te nemen het bedrijf, althans de varkenshouderijtak, te beëindigen.

Dat werd reeds aangegeven in de kabinetsbrief van 10 juli 1997 en dat blijkt ook uit de uitkomsten van de doorrekening van de voorstellen op de financiële gevolgen door het Landbouw Economisch Instituut (LEI) en het Centraal Planbureau (CPB), wat heeft geresulteerd in een rapport getiteld: Economische aspecten bij voorstel herstructurering varkenshouderij, dat ook aan Uw Kamer is gezonden. De rapporten van de accountantsbureaus, de Rabobank en de Dienst Landbouwvoorlichting (DLV) geven een vergelijkbaar beeld.

In deze rapporten worden de financiële gevolgen van de herstructureringsmaatregelen voor de varkenssector beschreven op basis van de voorstellen van het kabinet zoals deze luiden in het najaar van 1997. Momenteel worden door het LEI en het CPB de voorstellen opnieuw doorgerekend, op basis van het wetsvoorstel, zoals dat is voorgelegd aan de Eerste Kamer en op basis van het ontwerp-besluit tot wijziging van het Varkensbesluit zoals dat onlangs voor advies aan de Raad van State is

voorgelegd. Over de uitkomsten hiervan zal Uw Kamer vóór de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel worden geïnformeerd.

De leden van de fractie van Groen Links willen graag cijfervoorbeelden van de mogelijke financiële gevolgen van de maatregelen voor individuele bedrijven.

Het Informatie- en Kenniscentrum Landbouw is verzocht ten aanzien van een aantal bedrijfssituaties door te rekenen wat de financiële gevolgen voor de gezinsinkomens en voor de toekomstige investeringsmogelijkheden zijn. De samengevatte resultaten zijn opgenomen in de tabellen 1 en 2, die zijn weergegeven in de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer, waarnaar korthedshalve zij verwezen (kamerstukken II 1997/98, 25 746, nr. 6, blz. 39 en 40).

Zoals in de nota naar aanleiding van het verslag is aangegeven, moet bij de interpretatie van de tabellen nadrukkelijk in acht worden genomen dat de uitgevoerde berekeningen geen volledig beeld geven, omdat onbekend is hoe op korte termijn een vermindering van de varkensstapel doorwerkt in de verlaging van de kosten van mestafzet per kubieke meter, de prijzen van veevoer, de verhoging van de productiviteit per dier, alsmede mogelijk enigszins verhoogde opbrengstprijzen bij een verminderd aanbod. De saldi zijn derhalve aan de voorzichtige kant ingeschat. Evenmin zijn gezinsinkomsten uit andere bronnen meegerekend. In een DLV-berekening worden deze gemiddeld geschat op 14 500 gulden.

De resultaten van de berekeningen in de tabellen laten zien dat er weliswaar sprake is van een forse teruggang van het bedrijfsresultaat vóór belastingheffing, maar dat het bedrijfsresultaat over het algemeen positief blijft (tabel 1). Uitzondering hierop vormen de bedrijven die een laag eigen vermogen en daarmee hoge financieringslasten hebben. Voorts laat tabel 2 zien dat er na aftrek van circa 60 000 gulden voor gezinsbestedingen bij een volwaardig varkensbedrijf (1.25 VAK) ruimte beschikbaar blijft voor aflossingen en investeringen, zij het op een minder hoog niveau dan direct voor de herstructurering. Dit biedt ruimte aan de ondernemer voor heroriëntatie op de toekomst, waarbij het niet voor elke ondernemer mogelijk zal zijn het bedrijf te continueren.

Voor de volledigheid zij vermeld dat in de berekeningen nog geen rekening is gehouden met de wijzigingen van het stelsel in de loop van het wetgevingsproces, in die zin dat de volgorde van de kortingspercentages is omgedraaid en compensatie van de eerste korting van 10% in 1998 en 1999 kan plaatsvinden zonder dat onmiddellijk aan de strengste welzijnseisen hoeft te worden voldaan. De uitkomsten van de berekeningen zullen daardoor iets gunstiger worden.

De leden van de fracties van CDA en SP vrezen dat het systeem een versnelling in de bedrijfsontwikkeling tot gevolg heeft naar zeer grote, minder persoonsgebonden megabedrijven en vragen of ik dit wenselijk acht. Het lid Bierman vraagt of deze schaalvergroting wordt beoogd. Ook de leden van de fractie van de PvdA vragen welke structuur wordt beoogd en hoe de thans voorgestelde maatregelen daaraan bijdragen. De leden van de SP-fractie menen dat met name de gezinsbedrijven onvoldoende worden beschermd in het wetsvoorstel.

De overheid is primair verantwoordelijk voor het stellen van de randvoorwaarden waarbinnen de varkenshouderij in Nederland kan plaatsvinden. Met de herstructurering wordt beoogd te komen tot een varkenshouderij met een kleinere omvang, zodanig dat de geproduceerde overschotmest binnen Nederland kan worden afgezet; een varkenshouderij die bovendien

voldoet aan de daaraan te stellen eisen op het vlak van milieu, ruimtelijke kwaliteit, welzijn en diergezondheid. Door de regering wordt niet een specifieke bedrijfsomvang of -structuur beoogd. Het is aan de ondernemers in de sector om te bepalen welke bedrijfsvorm en welke bedrijfsomvang gelet op de concurrentieverhoudingen het meest geschikt is om binnen de gestelde randvoorwaarden te produceren.

Geconstateerd kan worden dat de dominante bedrijfsontwikkeling in de varkenshouderij, en overigens niet alléén in de varkenshouderij, schaalvergroting is. Deze ontwikkeling is economisch bepaald en al jaren gaande en zal nog jaren doorgaan. Niet uit te sluiten valt dat als gevolg van de voorgenomen herstructureringsmaatregelen een versnelling van deze ontwikkeling plaatsvindt.

Het is echter mijn overtuiging dat de na de herstructurering ontstane structuur eenzelfde verscheidenheid aan bedrijfsvormen zal kennen als de huidige structuur. Vooral de moderne bedrijven met goede technische en economische resultaten zullen concurrerend blijven. Voorts is een grotere differentiatie in het aanbod van het soort varkens, bijvoorbeeld scharrelvarkens en biologisch geproduceerde varkens, mogelijk. De stap naar bijvoorbeeld het houden van scharrelvarkens zal door het aanscherpen van de dierenwelzijns-eisen kleiner worden. Daardoor zullen meer mogelijkheden ontstaan om niches in de markt te vullen.

Binnen deze structuur blijft ook een belangrijke plaats weggelegd voor gezinsbedrijven. Voor deze bedrijven zijn in het wetsvoorstel specifieke voorzieningen getroffen. Bij overgang van bedrijven binnen familieverband (eerste graad) en ingevolge erfrecht of huwelijksvermogensrecht vindt – anders dan bij reguliere bedrijfsoverdrachten – geen korting van de overgegangene varkensrechten plaats. Evenmin behoeft ten aanzien van deze bedrijven als gevolg van de overgang van de varkensrechten onmiddellijk, zonder enige overgangstermijn, aan de strengste welzijns-eisen van het Varkensbesluit te worden voldaan. Voor deze bedrijven gelden de reguliere overgangstermijnen van het Varkensbesluit, tenzij sprake is van nieuwbouw of verbouw van een stal.

De leden van de CDA-fractie wijzen erop dat er sociale gevolgen zijn, niet alleen voor de primaire sector, maar ook voor mensen werkzaam in de dienstverlening, de toelevering, de handel, het transport, de verwerking en de afzet.

Hiervan ben ik mij terdege bewust. De gehele bedrijfskolom zal de gevolgen ondervinden van het ingezette veranderingsproces in de primaire sector. Bijzondere aandacht vraagt dan ook de sociale begeleiding van de herstructurering. Er wordt thans overleg gevoerd met het bedrijfsleven om voor de gehele sector hieraan vorm te geven. De gedachten gaan onder meer uit naar het intensiveren van het sociaal-economisch doorlichten van bedrijven en naar omscholingsprojecten die perspectief geven op ander werk zowel binnen als buiten de sector.

In antwoord op een daartoe strekkende vraag van het lid Bierman, zij in dit verband nog opgemerkt dat er naast de huidige sociale regelingen geen extra compensatieregelingen zullen worden ingezet voor kleine varkensboeren of voor boeren die willen emigreren. De flankerende inzet van financiële middelen betreft met name de financiële tegemoetkoming voor de korting bij overgang van varkensrechten, de ondersteuning van sociale begeleidingsprojecten en het stimuleren van investeringen in welzijn en milieu in het kader van het Stimuleringskader.

De leden van de CDA-fractie vragen tot slot waar ik de verwachting op baseer dat de sector na de herstructurering sterker zal terugkomen, en

wijzen op de mede als gevolg van de varkenspest veranderde concurrentieverhoudingen in Europa in combinatie met een als gevolg van de herstructureringsmaatregelen verzwakte positie van veel Nederlandse bedrijven.

De herstructureringsmaatregelen zijn zonder meer noodzakelijk gegeven de ernst van de problematiek op het vlak van milieu, ruimtelijke kwaliteit, welzijn en diergezondheid, maar zullen er ook toe leiden dat de neerwaartse spiraal ten positieve wordt gekeerd. De aanscherping van het wettelijke kader op genoemde terreinen zal leiden tot een kwalitatief betere sector, met toekomstperspectief. Mede op basis van het hiervoor geciteerde LEI/CPB-rapport heb ik er vertrouwen in dat wanneer de sector nu de slag maakt naar duurzaamheid en kwaliteit, de sector er op termijn ook economisch beter zal uitspringen.

Vanzelfsprekend is er altijd een spanningsveld tussen hoe ver een sector vooruit kan lopen op toekomstige ontwikkelingen en daarbij concurrerend kan blijven binnen de internationale verhoudingen. Bedacht moet echter worden dat ook in de andere landen binnen de gemeenschap een herbezinning ten aanzien van de intensieve varkenshouderij niet lang uit zal blijven.

2.5. Draagvlak

De leden van de fractie van Groen Links vragen hoe de minister in algemene zin omgaat met het probleem van onvoldoende draagvlak bij de direct betrokkenen en een hoog draagvlak in de maatschappij, die allang inziet dat deze vormen van bio-industrie tegen deze hoge prijs niet voortgezet kan worden. Zij vragen hoe ik denk het voorgenomen beleid in de praktijk te effectueren.

Het draagvlak voor de huidige intensieve varkenshouderij in de maatschappij is in belangrijke mate aangetast. Dit blijkt uit de reacties van maatschappelijke organisaties die de noodzaak van een herstructurering onderschrijven en de discussies hierover in de media. De verantwoordelijkheid voor het herwinnen van dat maatschappelijk draagvlak ligt primair bij de varkenssector zelf. Gegeven het feit dat de sector niet in staat is gebleken de negatieve gevolgen van de varkenshouderij voor het milieu en de ruimtelijke kwaliteit ten goede te keren en de welzijnsproblematiek op te lossen, heeft de overheid evenwel het voortouw moeten nemen in het stellen van nieuwe kaders waarbinnen de varkenshouderij zich zal dienen te ontwikkelen.

Bij de sector zelf is het met name de wijze van vaststellen van de omvang van de varkensrechten die veel discussie oproept. Met inachtneming van de doelstellingen van de herstructurering zal voor groepen van bedrijven, waarvoor de wijze waarop de hoogte van het varkensrecht wordt vastgesteld evident leidt tot onbillijkheden van overwegende aard, een zo passend mogelijke oplossing worden geboden met de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 25 van het wetsvoorstel. Dat zal ongetwijfeld bijdragen aan het draagvlak. Daarnaast zullen door intensieve voorlichting misverstanden over de inhoud en achtergrond van de wet zoveel mogelijk moeten worden weggenomen.

Ik realiseer me echter dat met betrekking tot het stelsel van varkensrechten, waaraan immers ingrijpende gevolgen voor de sector zijn verbonden, de nodige spanning zal blijven bestaan tussen het sectorale belang en het bredere algemeen belang. Een consequente en gedegen controle en handhaving is daarom ook van essentieel belang. Een versterkte inzet van de Algemene Inspectiedienst zal uiteindelijk moeten

leiden tot een adequaat handhavingsniveau. Een plan van aanpak voor de handhaving is thans in voorbereiding. Op de aspecten van handhaving wordt nader ingegaan in paragraaf 8 van deze memorie.

2.6. Karakter wet

De leden van de CDA-fractie, van de fractie van D66 en het lid Bierman hebben gewezen op het ingewikkelde karakter van de wet. De leden van de D66-fractie hebben in dat verband enkele verduidelijkende vragen per artikel gesteld waarop aan het slot van de memorie van antwoord wordt ingegaan. De leden van de CDA-fractie menen dat het karakter van het wetsvoorstel in de weg zou kunnen staan aan het creëren van het noodzakelijke draagvlak in de sector.

Ik ben het met deze leden eens dat het wetsvoorstel door zijn technische karakter niet altijd even toegankelijk is. Met name hoofdstuk II en onderdelen van het hoofdstuk V zijn door allerlei rekenregels tamelijk complex. Om te voorkomen dat hoofdstuk II, dat feitelijk uitsluitend van belang is voor de eenmalige bepaling van de hoogte van het varkensrecht bij inwerkingtreding van de wet te omvangrijk zou worden, is voor de regeling van vergelijkbare situaties veel gebruik gemaakt van onderlinge verwijzingen in de bepalingen. Ook dat komt de leesbaarheid niet ten goede.

Bij de varkensrechten hangt de complexiteit ook voor een belangrijk deel samen met het feit dat er bij de vaststelling van de hoogte van het varkensrecht rekening wordt gehouden met tussentijdse transacties met mestproductierechten. Ook daarbuiten worden in verschillende onderdelen verbanden gelegd met het stelsel van mestproductierechten. Daarbij is een omrekening van fosfaat naar varkensseenheden noodzakelijk en moet – in verband met het bestaan van niet-gebonden mestproductierechten voor verschillende diersoorten en het bestaan van grondgebonden mestproductierechten – soms een toedelingsvolgorde van de mestproductie afkomstig van verschillende diersoorten aan de verschillende rechten worden bepaald.

Voort is gepoogd de toepasselijke regels zo minitieus mogelijk te formuleren om zo min mogelijk ruimte voor interpretatie te laten.

Voor het creëren van begrip en duidelijkheid bij de sector is voorlichting van groot belang. Na aanvaarding van het wetsvoorstel door Uw Kamer zal intensieve voorlichting plaatsvinden, waarbij ook de uitvoeringsregelgeving zal worden betrokken. Er zal een uitgebreide, toegankelijke brochure van het Bureau Heffingen worden verzonden naar de varkenshouders en bedrijfsadviseurs. Bij inwerkingtreding van het wetsvoorstel zal bovendien elke individuele varkenshouder op de hoogte worden gesteld van het varkensrecht zoals dat ten aanzien van zijn bedrijf uit de wet voortvloeit, waarbij wordt aangegeven welke nader te maken keuzen ten aanzien van bijvoorbeeld het referentiejaar of de «omzetting» van tussentijds verworven mestproductierechten (tot 10 juli 1997) kunnen leiden tot een hoger varkensrecht. Ook thans al wordt meer in het algemeen de nodige informatie gegeven over de voornemens van het kabinet ten aanzien van de herstructurering van de varkenshouderij. Door het Bureau Heffingen wordt een internet-site verzorgd met de meest actuele informatie.

De leden van de VVD-fractie vragen waarom ten aanzien van de regeling van knelgevallen is afgezien van regeling bij formele wet.

Gekozen is voor een regeling bij algemene maatregel van bestuur (artikel 25 van het wetsvoorstel) omdat de procedure voor formele wetgeving in de weg kan staan aan de gewenste duidelijkheid op korte termijn voor de

sector. De knelgevallenregeling meenemen in het onderhavige wetsvoorstel was evenmin mogelijk, omdat eerst op basis van de reacties uit de praktijk op de met het wetsvoorstel bekend geworden regels een adequaat en volledig beeld kan worden gevormd over de te regelen situaties. Mocht de knelgevallenregeling in de toekomst onverhoopt leemtes blijken te bevatten, dan kan daarop met een algemene maatregel van bestuur flexibeler worden ingespeeld dan met een wetswijziging. Overigens is het ook niet gebruikelijk dergelijke casuïstiek in een formele wet te regelen.

De leden van de fractie van CDA, PvdA en D66 waren in het algemeen minder gelukkig met de mate van delegatie van regelgeving waarin het wetsvoorstel voorziet. Zij menen dat het wetsvoorstel daarmee vooral het karakter van een kaderwet heeft gekregen.

Ik ben een andere mening toegedaan.

Alle essentiële bepalingen voor de vaststelling van de hoogte van het varkensrecht en de overgang van het varkensrecht, alsmede de uitbreidingsverboden, zijn in de wet zelf opgenomen, juist in verband met hun ingrijpendheid. Dit heeft, als gezegd, ertoe geleid dat de wet niet altijd even toegankelijk is geworden.

Buiten de algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 25 van het wetsvoorstel, waarop in het bovenstaande is ingegaan, voorziet het wetsvoorstel wat betreft de varkensrechten nog in één andere algemene maatregel van bestuur die regels van meer wezenlijke aard zal bevatten, te weten de algemene maatregel van bestuur waarin invulling wordt gegeven aan het zogenoemde veevoerspoor. Deze op artikel 32 van het wetsvoorstel gegronde maatregel is relevant met ingang van 1 januari 2000, in verband met de gedeeltelijke compensatie van de op die datum ingevolge artikel 31 van het wetsvoorstel doorgevoerde korting van de varkensrechten. Invulling van het veevoerspoor in de wet was nog niet mogelijk en niet gewenst, omdat nog grondig moet worden nagedacht over de te kiezen modaliteiten die moeten verzekeren dat de regeling voldoende uitvoerbaar en handhaafbaar zal zijn. Op die aspecten zal een grondige toets moeten plaatsvinden. Later in deze memorie wordt daar nog op teruggekomen. Verder is het gewenst over de invulling van het veevoerspoor goede afspraken met het bedrijfsleven te maken. Gelet op het belang van de maatregel is echter voorzien in medebetrokkenheid van de Staten-Generaal via een voorhangprocedure. Daarbij hebben de Staten-Generaal de mogelijkheid om regeling van het onderwerp bij wet te eisen (artikel 32, derde lid).

Voorts wordt een algemene maatregel van bestuur voorzien in artikel 21 – welk artikel door amendement nr. 74 van de leden Huys en Blauw is verruimd – dat de mogelijkheid regelt van differentiatie van het percentage van de korting van varkensrechten die overgaan naar een ander bedrijf of – bij bedrijfsoverdracht – naar een andere persoon. Gekozen is voor delegatie in verband met de gewenste flexibiliteit. Daarbij gaat de delegatie minder ver dan in de Wet verplaatsing mestproductie is toegelaten in een vergelijkbare situatie, namelijk de regeling van een korting van mestproductierechten die overgaan naar een ander bedrijf. Artikel 6, tweede lid, van die wet voorziet in een regeling door Onze Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij zowel ten aanzien van het instellen van de korting als ten aanzien van de differentiatie van de hoogte ervan al naar gelang het geval.

Wat betreft de zogenoemde «voorloperbedrijven» op het vlak van milieu of welzijn, waarvoor artikel 24 van het wetsvoorstel in een gehele of gedeeltelijke uitzondering op de 10%-korting voorziet, wordt weliswaar de nadere regeling aan een ministeriële regeling overgelaten, maar alle essentialia zijn in de wet zelf opgenomen, zodanig dat over de categorieën van voorloperbedrijven en de mate waarin de uitzondering van

toepassing is geen enkel misverstand kan bestaan. Voor het overige gaat het bij gedelegeerde regelgeving om nadere uitvoeringsregelgeving. De Raad van State had over de delegatie van regelgeving in de hoofdstukken betreffende het stelsel van de varkensrechten geen opmerkingen.

Het wetsvoorstel regelt ook alle essentiële aspecten rondom de varkensheffing. Zo stelt de wet het belastbaar feit en de kring van belastingplichtigen vast. De wet zal daarnaast ook het initiële tarief per heffings-eenheid bevatten, alsmede de mogelijkheden korting op dat tarief te verkrijgen. Na inwerkingtreding van het tot wet verheven wetsvoorstel zal de varkenshouder in hoge mate in de wet zelf kunnen lezen wat hij in de sfeer van de varkensheffing kan verwachten. Slechts wat betreft de mogelijkheid korting op het tarief van de varkensheffing te verkrijgen vanwege de deelname aan een zogenaamd privaatrechtelijk ketengarantiesysteem, op welke kortingsmogelijkheid het voorgestelde artikel 91e, eerste lid, onderdeel f, van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren ziet, is sprake van nadere invulling bij algemene maatregel van bestuur. Het desbetreffende onderdeel is ingevoegd bij amendement nr. 35 van het lid Huys. Het amendement had tot doel uitdrukkelijk de intentie van de wetgever vast te leggen initiatieven vanuit de sector, gericht op de totstandkoming van een ketengarantiesysteem te stimuleren via een korting op het tarief van de varkensheffing; dit onder erkenning van het feit dat thans de gedachten rondom een ketengarantiesysteem nog niet geheel zijn uitgekristalliseerd.

Toegegeven zij dat in de voorgestelde artikelen die betrekking hebben op de varkensheffing overigens op diverse plaatsen sprake is van de mogelijkheid tot aanpassing over te gaan. Gewezen wordt in dit verband onder andere op de mogelijkheid, voorzien in het voorgestelde artikel 91a, tweede lid, van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren, de varkensheffing tevens te heffen ter bestrijding van de kosten, verband houdende met de preventieve diergezondheidszorg en, op grond van het voorgestelde artikel 91d, tweede lid, van die wet, het tarief van de varkensheffing te wijzigen. Ook bestaat de mogelijkheid, op grond van het tweede en derde lid van het voorgestelde artikel 91e van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren, de nodige wijzigingen aan te brengen in het systeem van kortingen op het tarief van de varkensheffing. Met deze mogelijkheden is een flexibel systeem gecreëerd dat onverlet laat dat de varkensheffing, na invoering, volledig operationeel is en dat slechts op uitvoeringsniveau nadere regulering behoeft plaats te vinden.

Met betrekking tot de mogelijkheden om ook andere heffingen in te voeren – hierop zien de voorgestelde artikelen 91i tot en met 92 van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren – geldt dat ook daar de wet aangeeft voor welke activiteiten en aan welke personen een heffing kan worden opgelegd. Ik onderken evenwel dat hier sprake is van een systematiek die in zekere zin de materiële invulling van de heffingen aan de lagere regelgever – de Kroon – overlaat, maar weerspreek dat hier sprake is van een soort kaderwetfunctie. In verband daarmee voorziet het voorgestelde artikel 110a van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren in het vereiste van wettelijke bekrachtiging van de invoering van de heffingen. Daarmee is uitdrukkelijk in een rol voor de formele wetgever voorzien.

3. Het stelsel van varkensrechten

3.1. Aansluiten bij het op 10 juli 1997 geregistreerde recht

De leden van de fracties van VVD, CDA, SGP, RPF en GPV vragen waarom voor de bepaling van de hoogte van het varkensrecht niet wordt aangesloten bij de per 10 juli 1997 bij het Bureau Heffingen geregistreerde niet-gebonden mestproductierechten voor varkens en kippen.

Het wetsvoorstel sluit voor de hoogte van het varkensrecht aan bij het aantal dieren dat in 1996 of, als de veehouder daarvoor kiest, in 1995 gemiddeld op het bedrijf werd gehouden. Aansluiten bij het niet-gebonden mestproductierecht zoals dat op 10 juli 1997 bij het Bureau Heffingen stond geregistreerd is om meer dan één reden ongewenst.

De belangrijkste reden is dat aldus ook de niet-benutte productieruimte binnen het mestproductierecht zou worden omgezet in varkensrechten. Deze zogenoemde latente ruimte is op bedrijven met niet-gebonden mestproductierechten voor varkens en kippen gemiddeld 18% (zie ook het antwoord op de vragen 104 en 147 van de eerder aangehaalde nota naar aanleiding van het verslag, blz. 23). Als deze ruimte zou worden omgezet in varkensrechten, dan is de nu voorziene inkrimping van de varkensstapel van maximaal 25% en minimaal – afhankelijk van de genomen veevoermaatregelen – 20% onvoldoende om de taakstelling te realiseren van een met 14 miljoen kilogram fosfaat verminderde productie van varkensmest.

De inkrimping kan immers voor een groot deel ongedaan worden gemaakt door het alsnog in gebruik nemen van de latente rechten. Als gevolg van de korting zal dit ook daadwerkelijk gebeuren. Elk bedrijf weet immers wat gemiddeld in een jaar aan dieren uitvalt door ziekte of anderszins en welke ruimte ontstaat door schoonmaak van stalruimtes tussen de productiecycli. Daarbij wordt het gemiddelde aantal varkens bepaald op basis van een dagelijkse saldoregistratie. Een en ander geeft de mogelijkheid om zeer nauwkeurig te sturen op een zo volledig mogelijke benutting van het varkensrecht.

Daarnaast zij erop gewezen dat óók bij de door de leden van de genoemde fracties geopperde systematiek zou moeten worden teruggegrepen op een eerder referentiejaar. De niet-gebonden mestproductierechten konden immers ook zijn benut voor het houden van andere diersoorten dan varkens, gegeven de omwisselingsmogelijkheden die de Meststoffenwet biedt. Om een scheiding tussen varkens en andere diersoorten te maken met het oog op de omzetting in varkensrechten zal dus een verhouding moeten worden bepaald tussen het aantal varkens en het aantal dieren van andere diersoorten, op basis van werkelijk gehouden aantallen dieren van de verschillende diersoorten. Het meest representatief is dan een jaargemiddelde. Gelet op de varkenspestcrisis, die 1997 tot een niet-representatief jaar maakt, gelet op de noodzaak anticipatie-effecten te voorkomen en gelet op het feit dat bij het Bureau Heffingen de gegevens van de betreffende jaren inmiddels verwerkt zijn, kan dan het beste worden aangesloten, zoals in het wetsvoorstel gebeurt, bij 1996 of 1995. In elke systematiek zal dan vervolgens een correctie moeten plaatsvinden voor transacties met mestproductierechten die in of na het referentiejaar hebben plaatsgevonden.

In de in het wetsvoorstel gekozen systematiek wordt rekening gehouden met alle transacties met niet-gebonden mestproductierechten voor varkens en kippen tot 10 juli 1997. Zijn de rechten in het referentiejaar 1995 of 1996 zelf overgegaan, dan kan – overeenkomstig een daartoe strekkende melding bij het Bureau Heffingen – het varkensrecht van het bedrijf waarnaar het niet-gebonden recht is overgegaan worden verhoogd met maximaal 90% van het in het referentiejaar door dat bedrijf nog niet-benutbare deel van het overgegane recht. Het niet-benutbare deel van het niet-gebonden mestproductierecht voor varkens en kippen is het deel waarvan de betrokken partijen destijds in het kader van de Wet verplaatsing mestproductie hebben aangegeven dat dit in het jaar van overdracht op het oorspronkelijke bedrijf is benut of nog zou worden benut. Zijn rechten na het referentiejaar overgegaan en is de desbetreffende kennisgeving vóór 10 juli 1997 gedaan, dan kan – overeenkomstig

de melding van de belanghebbende – het varkensrecht van het bedrijf waarnaar de rechten zijn overgegaan worden verhoogd met maximaal 90% van het gehele overgegangene niet-gebonden mestproductierecht voor varkens en kippen.

3.2. Terugwerkende kracht

De leden van de voornoemde fracties wijzen er in verband met de referentiejaren 1996 en 1995 op dat terugwerkende kracht ongewenst is.

Het wetsvoorstel heeft geen terugwerkende kracht. De uitbreidingsverboden van artikel 15 van het wetsvoorstel werken pas vanaf een tijdstip dat zal zijn gelegen na het tijdstip dat het wetsvoorstel kracht van wet zal hebben gekregen en in het Staatsblad zal zijn geplaatst. Voor de bepaling van de hoogte van het varkensrecht wordt wél teruggesproken op een situatie in het verleden. Dat is echter geen terugwerkende kracht. Bij die situatie in het verleden wordt, zoals hiervoor is aangegeven, rekening gehouden met transacties met mestproductierechten tot 10 juli 1997, de datum waarop de Staten-Generaal de brief van het kabinet inzake de structuurverandering van de varkenshouderij ontvingen. Daarmee dient 10 juli 1997 in feite als referentiedatum. Een dergelijke in het verleden gelegen referentiedatum is onontkoombaar, omdat anticiperend gedrag anders bij voorbaat de effectiviteit van de wet zou ondergraven.

Wat betreft de aspecten van rechtszekerheid en zorgvuldigheid die bij deze benadering spelen het volgende. Op 10 juli 1997 werd door een openbaar stuk – namelijk de brief van het kabinet aan de kamer inzake de structuurverandering in de varkenshouderij – algemeen bekend dat de varkensstapel van elk bedrijf met 25% zou worden ingekrompen, dat aangegrepen zou worden bij de dieraantallen van 1996, dat deze aantallen zouden worden gecorrigeerd voor tussentijdse transacties met niet-gebonden mestproductierechten voor varkens en kippen en dat verwerving van niet-gebonden mestproductierechten waartoe nà 9 juli 1997 een kennisgeving bij het Bureau Heffingen was gedaan niet zou leiden tot een verhoging van het varkensrecht. Bedrijven die wél een dergelijke kennisgeving hebben gedaan zijn vóór registratie van de kennisgeving door het Bureau Heffingen geweest op de gevolgen in het licht van het onderhavige wetsvoorstel en in de gelegenheid gesteld de kennisgeving in te trekken. Ook via persberichten heeft de rijksoverheid de nodige aandacht besteed aan de wijzigingen die de structuurverandering ten opzichte van de bestaande wetgeving zal betekenen. De rechtszekerheid en zorgvuldigheid zijn derhalve volledig gewaarborgd. Zelfs indien sprake zou zijn van terugwerkende kracht – quod non – zou genoegzaam aan het vereiste van voorzienbaarheid zijn voldaan (zie Hoge Raad 7 maart 1979, NJ. 1979, 319, AB 1979, 218; Hoge Raad 24 oktober 1984, NJ 1985, 190).

Ook in de Interimwet varkens- en pluimveehouderijen (Stb. 1985, 1) en in het op grond van de Meststoffenwet vastgestelde Registratiebesluit dierlijke meststoffen zijn overigens in het verleden gelegen referentiedata gehanteerd. Dit onderdeel van de Interimwet is destijds uitgebreid bediscussieerd met beide Kamers der Staten-Generaal. Gewezen zij voorts op de uitspraak van 10 november 1993 van de arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage in de zaak met rolnummer 92/8552 van het Landbouwschap e.a. tegen de Staat der Nederlanden, waarbij de rechtmatigheid van de referentiedatum voor konijnen als opgenomen in het Registratiebesluit dierlijke meststoffen ter discussie stond. In deze uitspraak werd de Staat in het gelijk gesteld.

Tot slot zij voor de volledigheid nog opgemerkt dat de Raad van State op dit punt geen enkele bedenking ten aanzien van het wetsvoorstel heeft geuit.

3.3. Knelgevallen; aansluiten bij milieuvergunning

Wat betreft de zorg die verschillende leden uitspreken over mogelijke knelgevallen, wijs ik op de in voorbereiding zijnde algemene maatregel van bestuur die zal worden vastgesteld krachtens artikel 25 van het wetsvoorstel en die een voorziening zal treffen voor groepen van gevallen waarvoor de regels omtrent de vaststelling van de hoogte van het varkensrecht leidt tot onbillijkheden van overwegende aard. Met de leden van de VVD-fractie ben ik van mening dat een adequate regeling op dit punt van groot belang is voor de uitvoering van de wet.

De leden van de fractie van de VVD informeren op welke termijn de algemene maatregel van bestuur tot stand zal komen en vragen – evenals de leden van de CDA-fractie en de PvdA-fractie – naar de inhoud ervan.

Over de beoogde invulling van de algemene maatregel van bestuur voor de knelgevallen zullen beide Kamers der Staten-Generaal nog vóór de adviesaanvraag aan de Raad van State worden geïnformeerd. Het ontwerp van de maatregel zal bovendien voor commentaar aan het bedrijfsleven worden voorgelegd. Het is de bedoeling dat de maatregel zo spoedig mogelijk na inwerkingtreding van de wet van kracht wordt en in ieder geval vóór het verloop van 2 maanden na de inwerkingtreding. De Tweede Kamer drong daar bij motie nr. 63 van het lid Van der Linden (CDA) reeds op aan.

Op de inhoud van de maatregel wil ik thans niet vooruitlopen. In antwoord op een vraag van de leden van de PvdA-fractie ter zake kan wel aangegeven worden dat niet gedacht wordt aan een financiële tegemoetkoming of een tijdelijke ontheffing van het voldoen aan vastgestelde voorwaarden. De tegemoetkoming zal – overeenkomstig de strekking van artikel 25 van het wetsvoorstel – worden gezocht in een andere wijze van vaststelling van de hoogte van het varkensrecht of fokzeugenrecht voor evidente knelgevallen.

In antwoord op de door de leden van de VVD-fractie gestelde vraag of een inschatting kan worden gegeven van de mate waarin sprake is van een verschil tussen de aantallen varkens die zijn opgegeven bij de aangifte overschotheffing en de aantallen die op basis van milieuvergunning zouden kunnen worden gehouden, zij opgemerkt dat daarover geen helder beeld bestaat omdat milieuvergunningen niet op centraal niveau worden geregistreerd. Er zullen waarschijnlijk veel bedrijven zijn die volgens de milieuvergunning meer varkens kunnen houden dan is opgegeven bij de aangifte overschotheffing en dan konden worden gehouden op basis van het mestproductierecht. Voor die laatste groep van bedrijven vormt het mestproductierecht het plafond voor het aantal te houden varkens. Is sprake van een ontoereikende milieuvergunning, dan is het plafond van de milieuvergunning voor het betreffende bedrijf de beperkende factor.

Over de suggestie van deze leden om de milieuvergunning als referentie te nemen indien deze recht geeft op een substantieel groter aantal varkens dan in 1996 blijktens de aangifte overschotheffing is gehouden, merk ik op dat niet uit te sluiten valt dat de algemene maatregel van bestuur die een voorziening voor de knelgevallen zal treffen bij de milieuvergunning zal aansluiten voor de toets of bepaalde, relevante bedrijfswijzigingen aan de orde waren die aanmerkelijke investeringen

vergeven en die maken dat bepaalde bedrijven door de toepassing van de regels van het wetsvoorstel onevenredig nadeel lijden. Voor dergelijke bedrijven zou dan een andere wijze moeten worden gevonden om de hoogte van het varkensrecht vast te stellen. De suggestie van deze leden om de milieuvergunning als zodanig als referentie te nemen in alle gevallen dat sprake is van substantiële afwijkingen vind ik – nog los van de situaties waarbij het mestproductierecht een lager plafond behelsde – te ver voeren, omdat dan in veel gevallen latente productieruimte zou worden omgezet in varkensrechten, wat, zoals hiervoor is aangegeven, zeer ongewenst is.

Daarbij zijn er ook andere bezwaren tegen een dergelijke variant. Deze zal niet goed werkbaar zijn in situaties waarbij het begrip «inrichting» van de Wet milieubeheer en het begrip «bedrijf» dat wordt gehanteerd in het kader van de Meststoffenwet en het onderhavige wetsvoorstel elkaar niet dekken. Zij zou ook aanleiding kunnen geven tot allerlei discussies waar de in de milieuvergunning aangehouden onderverdeling in diercategorieën afwijkt van die van de mestwetgeving en bijlage A bij het onderhavige wetsvoorstel. Bovendien ontstaan er dan weer nieuwe grensgevallen, bijvoorbeeld bedrijven die lopende het referentiejaar een aanvraag voor een nieuwe, ruimere vergunning hebben ingediend.

Overigens zal ik, in vervolg op de daartoe strekkende, door de Tweede Kamer in het kader van de wetsbehandeling aanvaarde motie nr. 65 van de heer Van der Linden (CDA), samen met de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer onderzoeken wat op de langere termijn de mogelijkheden zijn van een koppeling tussen de milieuvergunning van de Wet milieubeheer en de Wet herstructurering varkenshouderij.

3.4. Alternatieven voor de generieke korting

De leden van de VVD-fractie vragen of overwogen is op een andere wijze dan via generieke kortingen tot de gewenste vermindering van de varkensstapel te komen. De leden van de CDA-fractie vragen specifiek of progressieve afroaming van verhandelde rechten en een forse opkoopregeling van mestrechten door overheden niet een meer verantwoord alternatief vormen.

Er heeft een onderzoek naar alternatieven plaatsgevonden. Zoals in paragraaf 2.1 van deze memorie van antwoord werd aangegeven is al in een veel eerder stadium een onderzoek naar verschillende krimpvarianten verricht door het adviesbureau Van de Bunt en is de nodige inzet gepleegd bij de ontwikkeling van regionale mestplannen, waarin het veevoer- en technologiespoor centraal stond. Bij de thans gemaakte keuzen zijn de bevindingen van Van de Bunt, de ervaringen met de regionale plannen en de ervaringen uit een iets verder verleden met de initiatieven om te komen tot grootschalige mestverwerking een belangrijke factor geweest.

Een belangrijk ijkpunt voor mij is dat de inkrimping van de varkensstapel in 2000 een feit moet zijn, omdat anders de problematiek van het niet-plaatsbaar varkensmestoverschot niet tijdig is opgelost. Bovendien moet sprake zijn van een duurzaam resultaat: de inkrimping mag niet afhankelijk zijn van tijdelijke inspanningen van de sector.

Uitsluitend opkoop van rechten en afroaming van rechten bij verhandeling biedt onvoldoende zekerheid dat de taakstelling tijdig wordt gerealiseerd. Voor opkoop geldt daarbij niet alleen het bezwaar dat de overheid afhankelijk is van hetgeen door de veehouders ter opkoop wordt

aangeboden, maar tevens dat – tenzij de verhandelbaarheid van rechten wordt stopgezet, wat de gewenste dynamiek in de sector zou frustreren en wat derhalve geen optie is – opkoop van grote aantallen rechten een prijsopdrijvend effect zal hebben en derhalve veel financiële middelen zou vergen. Het landbouwbedrijfsleven is daarbij tot op heden niet bereid gevonden een dergelijke opkoopregeling mede te financieren. Voor het afkomen van rechten bij verhandeling geldt eveneens dat daarmee onvoldoende zekerheid wordt geboden dat in 2000 de taakstelling zal zijn gerealiseerd. Uit de doorrekening door het Landbouw Economisch Instituut en het Centraal Planbureau van de herstructureringsplannen van LTO-Nederland en het Productschap voor Vee, Vlees en Eieren blijkt dat voor het realiseren van het in dat plan opgenomen reductiepercentage van 15% mogelijk 11 jaar of meer nodig is.

Met de thans in het wetsvoorstel uitgewerkte maatregelen is een goede balans gevonden tussen de verschillende instrumenten die kunnen bijdragen aan een vermindering van het varkensmestoverschot. Voor zover inkrimping van de varkensstapel wordt gerealiseerd door opkoop en de voorziene progressieve afoming van varkensrechten die overgaan naar een ander bedrijf of – bij een bedrijfsoverdracht – naar een andere persoon (40% in 1998, 60% in 1999), wordt daarmee rekening gehouden bij de in 2000 door te voeren korting. De opbrengst van opkoop en afoming kan leiden tot een generieke verlaging van de 15%-korting met maximaal 10 procentpunten. De korting in 2000 kan voorts na 2000 jaarlijks voor 5 procentpunten door individuele bedrijven worden gecompenseerd, indien deze kunnen aantonen in het betreffende jaar voldoende veevoermaatregelen te hebben genomen, overeenkomstig de krachtens artikel 32 van het wetsvoorstel bij algemene maatregel van bestuur te stellen regels. Neemt een bedrijf geen voermaatregelen of kan het niet aan de in dat verband geldende voorwaarden voldoen, dan dient het minder varkens te houden. Door in 1998 reeds een reductie van 10% door te voeren wordt direct al een impuls aan het herstructureringsproces gegeven. De dynamiek die daarmee ontstaat zal ook leiden tot een positief effect op de opbrengst bij afoming van verhandelde varkensrechten. Bovendien wordt zo een fasering bereikt, waardoor bedrijven geleidelijker hun bedrijfsvoering op de noodzakelijke krimp kunnen aanpassen. Dat zal bijdragen aan een betere handhaafbaarheid van de maatregel.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom in het wetsvoorstel niet meer ruimte is voorzien voor mineralenreductie door middel van veevoermaatregelen. De leden van de fracties van D66, Groen Links en de SP informeren juist welke argumenten mij hebben doen besluiten alsnog, in artikel 32 van het wetsvoorstel, te voorzien in de mogelijkheid om bij voldoende voermaatregelen een deel van de korting in 2000 te compenseren, terwijl de controleerbaarheid en handhaafbaarheid tegen een dergelijke mogelijkheid zouden pleiten.

Het voerspoor is belangrijk om de mineralenproductie door de varkenshouderij te reduceren. In het verleden zijn grote inspanningen verricht om via voermaatregelen, technische maatregelen en een hogere productiviteit per dier de excretie per dier terug te brengen, met name in de zeugenhouderij. Deze inspanningen betroffen vooral de excretie van fosfaat. Bij de vaststelling van de herstructureringsstaakstelling van 14 miljoen kilogram fosfaat in het kader van de Integrale Notitie mest- en ammoniakbeleid is met de tot nu toe door de varkenshouderij geleverde inspanningen rekening gehouden. Voorts is er daarbij vanuit gegaan dat de komende jaren nog een verdere daling van de fosfaatexcretie plaatsvindt door extra voermaatregelen, met name gestimuleerd door het inmiddels ingevoerde

stelsel van regulerende mineralenheffingen. Deze winst is derhalve reeds ingeboekt en in de hoogte van de taakstelling verdisconteerd.

Gegeven de in het verleden reeds geleverde voerinspanningen en de extra voerinspanningen voor de komende jaren die reeds zijn ingeboekt, is het uiterst onwaarschijnlijk dat daar bovenop nog een belangrijk deel van de herstructureringsstaakstelling van 14 miljoen kilogram fosfaat door voermaatregelen kan worden gerealiseerd. Dáár ging het ook in de discussies over het wetsvoorstel in de Tweede Kamer om: de leden van een aantal fracties waren er voorstander van een substantieel aandeel van de taakstelling via het voerspoor te realiseren. Daarop heb ik steeds aangegeven dat met extra inspanningen in het voerspoor geen betekendend deel van de taakstelling kan worden gerealiseerd.

Het is naar mijn opvatting echter wèl verantwoord om er nog een kleine stap boven op te doen. Ik acht een stap, waarmee de varkenshouders individueel maximaal 5% van de korting in 2000 kunnen compenseren door mineralenarm voer te gebruiken, reëel. Uitgedrukt in fosfaat gaat het om 2.8 miljoen kilogram. Met de nu beschikbare voeders en kennis zijn deze extra voermaatregelen mogelijk. Dit zonder dat het uiterste wordt gevraagd van de varkenshouders, waardoor de fraudedruk beperkt blijft, en zonder dat risico's ontstaan voor de gezondheid en het welzijn bij de varkens.

Artikel 32 van het wetsvoorstel biedt een scala van mogelijkheden voor de invulling van de algemene maatregel van bestuur waarin nader invulling aan het veevoerspoor zal worden gegeven. Dit geldt zowel voor de systematiek als voor de eisen die uit een oogpunt van controleerbaarheid en handhaafbaarheid zullen worden gesteld. Wat de systematiek betreft, ben ik voornemens te kiezen voor een wezenlijk andere benadering dan de benaderingen die tot nu toe in discussie waren, onder andere in het kader van de regionale mestplannen. De varkenshouders zullen, zo is het voornemen, niet worden afgerekend op de «output» van mineralen – de fosfaat- en stikstofexcretie – maar op de input van mineralen via het veevoer. Voor de uitvoering en controle wordt onder meer aangesloten bij de vigerende aanvoerregistratie van veevoer en bij de diertellingen in het kader van het stelsel van regulerende mineralenheffingen. In tegenstelling tot de regionale mestplannen, waarbij de varkenshouders zouden worden afgerekend op de «output» van mineralen, is geen ingewikkelde uitbreiding van het stelsel van regulerende mineralenheffingen nodig met alle negatieve gevolgen voor de uitvoerbaarheid en de fraudedruk van dien.

Door het voerspoor in beperkte mate in te zetten én op de input van mineralen te sturen in plaats van op de output, kan op een verstandige manier met het voerspoor in de varkenshouderij worden omgegaan. Het spreekt voor zich dat de krachtens artikel 32 van het wetsvoorstel vast te stellen algemene maatregel van bestuur vooraf zal worden getoetst op aspecten van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. De maatregel zal, zoals al eerder is aangegeven, ook worden voorgehangen bij beide Kamers der Staten-Generaal.

3.5. Overige aspecten: opkoop, afroming, voorloperbedrijven

De leden van de VVD-fractie vragen of het resultaat van opkopen, afromen en het voerspoor zodanig kan zijn dat de individuele varkensbedrijven in 2000 substantieel minder dieren behoeven in te leveren. De leden van de fractie van het PvdA vragen op grond van welk onderzoek of welke argumenten verondersteld wordt dat met een hoge afroming bij verplaatsing veel bedrijven hun rechten zullen verkopen en stoppen. Zij

vragen de feitelijke ontwikkelingen nauwlettend te volgen en zo nodig bij de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 21, eerste lid, de percentages snel te wijzigen om eventuele belemmeringen voor verplaatsing weg te nemen.

De verwachting is dat het totale maatregelenpakket in het kader van de herstructurering – te weten: het onderhavige wetsvoorstel en met name de 10%-korting, de in procedure zijnde wijziging van het Varkensbesluit, de in voorbereiding zijnde Reconstructiewet en de aangekondigde aanscherpingen van de wetgeving op het vlak van milieu en diergezondheid – veel ondernemers zal bewegen de balans op te maken en de beslissing naar voren te halen over de voortzetting of beëindiging van het bedrijf of in ieder geval de varkenshouderijtak. Voorts zal een stimulerend effect op de verhandeling uitgaan van het feit dat tot 2000 de 10%-korting kan worden gecompenseerd door verwerving van varkensrechten zonder dat – als onmiddellijk gevolg van die verwerving – direct aan de strengste welzijnseisen behoefte te worden voldaan. Na 1999 geldt dat niet meer. Daarbij wordt na 1999 niet langer in een financiële tegemoetkoming voor afroming voorzien. Derhalve is de verwachting dat afroming een substantieel aandeel kan leveren in de realisatie van de taakstelling. Vanzelfsprekend zullen de ontwikkelingen op dit punt nauwlettend worden gevolgd en zullen indien nodig adequate maatregelen worden genomen.

Voorts wordt verwacht dat van het stelsel een grote stimulans uitgaat om de korting in 2000 gedeeltelijk te compenseren door veevoermaatregelen, waardoor veel bedrijven het afstoten van dieren voor het betreffende deel van de korting in 2000 (het 5%-deel) kunnen voorkomen.

Wat betreft de opbrengst van een opkoopregeling zijn de verwachtingen minder hoog gespannen, zoals hiervoor werd aangegeven. Zelfs in de huidige situatie waarbij nauwelijks verhandeling van mestproductierechten plaatsvindt, is de opbrengst van opkoop gering, zo blijkt uit de resultaten van de onlangs in de herbevolkingsgebieden klassieke varkenspest ingezette opkoopregeling.

De leden van de fractie van de SP vragen hoeveel geld er beschikbaar is voor het opkopen van rechten en hoe hoog de vergoedingen voor de boeren uitvallen. Wat wordt er vervolgens betaald bij opkoop als de ene boer zijn rechten heeft verkocht aan een andere boer? zo vragen zij.

Zoals hiervoor is aangegeven, verwacht ik meer resultaat van het afromen bij overgang van varkensrechten dan van opkoop. In 1998 en 1999 zal een financiële tegemoetkoming worden verleend voor de afgeroomde varkensrechten, waarvan de hoogte nog nader moet worden bepaald. De hoogte zal niet worden afgestemd op de marktprijs, maar daaronder liggen. De tegemoetkoming zal zodanig zijn dat er een voldoende stimulans voor verhandeling van varkensrechten vanuit gaat. De tegemoetkoming wordt betaald aan degene van wiens bedrijf de varkensrechten afkomstig zijn. Het mag duidelijk zijn dat een varkenshouder die zijn varkensrechten heeft verkocht aan een andere varkenshouder, niet meer aan een opkoopregeling zal kunnen deelnemen.

De leden van de PvdA-fractie geven terecht aan dat bevordering van gesloten bedrijven een belangrijke voorwaarde is om tot een gezondere structuur te komen en dat het tevens van belang is het aantal locaties met varkens te verminderen. In dat verband vragen zij of bedrijven met verschillende locaties, die om tot een gesloten bedrijf te komen de verschillende locaties samenbrengen, gevrijwaard worden van de verplaatsingskorting.

Op basis van het wetsvoorstel worden deze bedrijven niet gevrijwaard van de verplaatsingskorting indien de belanghebbende de betrokken locaties bij het Bureau Heffingen destijds als afzonderlijke bedrijven heeft laten registreren. Het wetsvoorstel voorziet – anders dan de Wet verplaatsing mestproductie – evenwel niet in een korting bij samenvoeging van locaties die als onderdeel van één en hetzelfde bedrijf staan geregistreerd. Ik ben bereid de mogelijkheden te onderzoeken om ook bij samenvoeging van afzonderlijke bedrijven die op naam van dezelfde persoon staan geregistreerd in een gehele of gedeeltelijke vrijwaring van de korting te voorzien, indien het oogmerk van de samenvoeging is te komen tot een gesloten bedrijf. Aan deze vrijwaring kan invulling worden gegeven door middel van een algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 21, tweede lid, van het wetsvoorstel.

De leden van de fracties van Groen Links en SP vragen waarom niet is overwogen het kortingspercentage te laten variëren met de grootte van het bedrijf, om kleine «groene boeren» te ontzien.

Hier is niet voor gekozen, omdat dit zou neerkomen op structuurbeleid. Ook de kleinere bedrijven dragen bij aan de problematiek van de sector op het gebied van milieu, ruimtelijke kwaliteit, dierenwelzijn en diergezondheid. Ook deze bedrijven zullen dus een bijdrage moeten leveren aan de oplossing ervan. Wel is een uitzondering van de 10%-korting voorzien voor grondgebonden varkenshouderijen en biologische varkenshouderijen. Voor scharrelhouderijen en bedrijven met een Groen Label-stal of met groepshuisvesting voor zeugen geldt een gedeeltelijke uitzondering (artikel 24 wetsvoorstel). Van deze uitzonderingscategorieën kan immers worden gezegd dat zij minder bijdragen aan de problematiek, omdat zij vooroplopen op het vlak van milieu of dierenwelzijn.

4. Schadeloosstelling

De leden van de fracties van VVD, CDA, PvdA, D66, SGP, RPF en GPV hebben uitgebreid stilgestaan bij de problematiek ter zake van de korting en het vervallen van de latente ruimte en het feit dat zulks zonder financiële compensatie geschiedt. Deze leden vragen in dat verband om een nadere reactie omtrent de vraag of enige vorm van schadeloosstelling achterwege kan blijven. Ook het lid Bierman vraagt naar de ruimte van de wetgever met betrekking tot de onderhavige productiebeperking.

In verband met het vorenstaande wordt door de leden van de CDA-fractie enerzijds en de SGP-, RPF- en GPV-fractie anderzijds gevraagd naar het rechtskarakter van de mestproductierechten. Laatstbedoelde fracties verwijzen ook naar de fiscale behandeling van die rechten en vragen of er sprake is van een principieel verschil tussen die rechten en de melkquota.

In het kader van de schadevergoedingskwestie verwijzen de leden van de CDA-fractie, de PvdA-fractie en de fractie van D66 naar het advies van de Raad van State omtrent het onderhavige wetsvoorstel.

De leden van de CDA-fractie en de fractie van D66 verwijzen ook naar de Grondwet en het Eerste Protocol bij het Europese Verdrag voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Zij zouden gaarne ter zake een nadere reactie vernemen, waarbij de leden van de fractie van D66 uitgebreid aandacht vragen voor de relatie tussen het eerste en derde lid van artikel 14 van de Grondwet. De leden van de SGP-, RPF- en GPV-fractie zouden eveneens nader beargumenteerd willen zien in hoeverre het ontbreken van enige schadeloosstelling zich in deze

verdraagt met het genoemde protocol. Ook de leden van de PvdA-fractie vragen zich af of dat protocol niet tot enige schadevergoeding verplicht.

De leden van de CDA-fractie vragen ook in hoeverre met de introductie van het stelsel van varkensrechten wordt gehandeld naar de letter en de geest van de Ontheingingwet. Ook de leden van de SGP-, RPF- en GPV-fractie vragen naar de relatie tussen de ontheingingspraktijk en de onderhavige voorstellen.

De leden van de fractie van D66 vragen om een nadere reactie op het vraagstuk van de zogenaamde «égalité devant les charges publiques». De leden van de fracties van SGP, RPF en GPV menen dat dat beginsel in deze verplicht tot het verstrekken van een passende schadevergoeding. Deze leden menen ook dat de varkenshouders, na eerdere kortingen en milieumaatregelen, juist geen rekening meer behoeven te houden met verdergaande productiemaatregelen en vragen de regering om een reactie op hun stelling. In het verlengde van het hiervoor genoemde vraagstuk vragen de leden van de PvdA-fractie naar de relatie tussen het ontbreken van enige schadevergoeding en het evenredigheidsbeginsel, zoals gecodificeerd in artikel 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht, mede gelet ook op het feit dat terughoudend presterende varkenshouders met relatief meer latente ruimte verhoudingsgewijs meer zouden inleveren.

De leden van de fractie van D66 stellen tot slot dat, indien er een recht op schadeloosstelling bestaat, zulks wettelijk zou moeten worden geregeld. Het ontbreken van een wettelijke schadevergoedingsplicht kan naar hun oordeel niet leiden tot de conclusie dat er om die reden geen aanleiding tot vergoeding is.

Met de introductie destijds van het stelsel van de mestbeperkende maatregelen is beoogd de productie van dierlijke mest te beperken. Deze mest vormt een bijproduct van het houden van dieren dat schadelijk kan zijn voor het algemeen belang – het milieu in Nederland – en dat om die reden noopt tot overheidsregulering. De schade aan dat milieu doet zich onder andere voor wanneer meer mest wordt geproduceerd dan de bodem kan verdragen. Om die reden behoeft dan ook een lokaal grote mestdruk op nationaal niveau geen probleem te vormen, mits sprake is van een juiste verdeling over het gehele land. De mestproductierechten zijn een uitvloeisel van – en dus niet vastgesteld of toegekend bij – de hier toepasselijke wetgeving. Het gaat immers om een beperking van een voorheen (vóór inwerkingtreding van de Interimwet beperking varkens- en pluimveehouderijen) in beginsel ongelimiteerde economische activiteit. Eerst bij de vaststelling van de mogelijkheid om toegestane hoeveelheden te verplaatsen zijn termen als (aanvankelijk) referentiehoeveelheid en later mestproductierecht gedefinieerd. Gewezen wordt op artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van het Verplaatsingsbesluit meststoffen van 25 maart 1987, dat verplaatsing slechts zeer beperkt toeliet, en artikel 1, eerste lid, van de Wet verplaatsing meststoffen van 2 december 1993, dat een algemene regeling voor verplaatsing bevat en op dat punt in de plaats kwam van het Verplaatsingsbesluit. Met het stelsel van – verhandelbare – mestproductierechten heeft de overheid destijds gekozen voor een instrument dat enerzijds de potentiële schade aan het milieu in Nederland aanpakt en anderzijds – gegeven de aard van de problematiek – maximale ruimte laat voor bedrijfsontwikkeling.

Hoewel niet beoogd, moet geconstateerd worden dat de niet-gebonden mestproductierechten in het economisch verkeer, met name vanwege de verhandelbaarheid daarvan, een zekere waarde vertegenwoordigen en daarmee het karakter van vermogensrechten hebben gekregen. In die zin

verschillen de mestproductierechten niet van de melkquota. Dat vermogensrechtelijke karakter laat evenwel onverlet dat het mestinstrument primair de uitoefening van een bepaalde economische activiteit beperkt – de veehouderij – en daarmee feitelijk de inzet van, met het oog op die veehouderij relevante bedrijfsmiddelen reguleert. Mestproductierechten ontleen hun waarde ook uitsluitend aan het feit dat daarmee de uitoefening van de veehouderij mogelijk wordt en wel op een zodanige wijze als door de overheid in het algemeen belang wenselijk wordt geacht.

Ik ben van oordeel dat invoering van het stelsel van varkensrechten, zonder te voorzien in een schadeloosstellingsregeling in verband met de generieke korting, dan wel het vervallen van de latente ruimte geenszins in strijd is met artikel 14 van de Grondwet. In dat verband wijs ik op het volgende.

Artikel 14, eerste lid, van de Grondwet bepaalt onder andere dat onteigening alleen kan geschieden in het algemeen belang en tegen vooraf verzekerde schadeloosstelling, een en ander naar bij of krachtens de wet te stellen voorschriften. Indien in het algemeen belang eigendom door het bevoegd gezag wordt vernietigd of onbruikbaar gemaakt of de uitoefening van het eigendomsrecht wordt beperkt bestaat, ingevolge artikel 14, derde lid, recht op schadeloosstelling of tegemoetkoming in de schade in de gevallen bij of krachtens de wet bepaald.

Hoewel de Grondwetgever bij de grondwetsherziening van 1983 het uitgangspunt heeft gehanteerd dat de formulering van de grondrechten, met het oog op hun toepasbaarheid, zo concreet mogelijk in de Grondwet zelve zouden moeten worden vastgelegd, blijft het een feit dat de enkele tekst van de desbetreffende grondwetsartikelen niet altijd voldoende houvast biedt. Grondrechten nemen een hoge plaats in in de hiërarchie van het Nederlands rechtssysteem, maar zijn wat hun inhoud betreft onderworpen aan het proces van interpretatie, rechtsvinding en rechtsvorming (zie kamerstukken II 1975/76, 13 872, nr. 3, blz. 21). Grammaticale interpretatie kan daarbij uitkomst bieden, maar veelal zullen, al dan niet aanvullend op die interpretatie, voor een juist begrip van de grondrechtencatalogus ook andere interpretatiemethoden benodigd zijn. Hierbij kan met name gedacht worden aan een uitleg aan de hand van de wetshistorie of wetssystematiek.

Een uitsluitend grammaticale uitleg van artikel 14 biedt in deze onvoldoende houvast. In dit verband wijs ik er allereerst op dat het begrip «eigendom» in het eerste lid weliswaar niet is genoemd, doch dat dit niet betekent dat het object van het eerste lid van artikel 14 ruimer is dan het object van het derde lid van dat artikel; in beide gevallen is sprake van regulering van inbreuken op het eigendomsrecht. Zo blijkt uit de grondwetshistorie dat het ontbreken van het begrip «eigendom» in het eerste lid zijn grondslag vindt in het feit dat de Grondwetgever destijds het eigendomsrecht zodanig vanzelfsprekend en vast verankerd in het Nederlands rechtsbestel achtte, dat uitdrukkelijke erkenning van dat recht in (het eerste lid van) artikel 14 niet langer noodzakelijk was. Het begrip «eigendom» waarover in het derde lid van artikel 14 wordt gesproken, is evenmin nader gedefinieerd.

Ik ben van mening dat, zoals ook reeds in de memorie van toelichting op het wetsvoorstel is vermeld, artikel 14 van de Grondwet uitsluitend ziet op de voor menselijke beheersing vatbare stoffelijke zaken en interpreteert aldus het begrip «eigendom» in de zin van dat artikel. Slechts het ontnemen van zakelijke rechten valt dan onder het bereik van artikel 14, eerste lid. In dit verband wordt bijvoorbeeld gewezen op het Tweede

Rapport van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet (Commissie Cals-Donner) waarin, met betrekking tot de materie bestreken door het huidige artikel 14 van de Grondwet, wordt gewezen op het eigendomsrecht en het bezit van eigendommen (blz. 84–86). De regering volgde in het kader van de Grondwetsherziening 1983 de opstelling van de Commissie Cals-Donner ter zake (zie bijvoorbeeld kamerstukken II, 1976/77, 13 872, nr. 11, blz. 3–4, waarin als onderwerp van onteigening ook wordt verwezen naar goederen, welk begrip in het toenmalige spraakgebruik zag op stoffelijke objecten).

Steun voor de opvatting dat met de invoering van het stelsel van varkensrechten geen sprake is van onteigening in de zin van de Grondwet is ook te vinden in de systematiek van artikel 14 van de Grondwet.

Kenmerkend voor onteigening is niet alleen dat aan de rechthebbende een object wordt ontnomen, maar ook dat het object door de onteigenende overheid wordt verkregen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit artikel 3:80 van het Burgerlijk Wetboek, dat bepaalt dat goederen (tegenwoordig: stoffelijke objecten en vermogensrechten) door onteigening verkregen worden. Er is derhalve alleen sprake van onteigening als het object wordt overgedragen aan de overheid die het in het algemeen belang nodig heeft. In een dergelijk geval is, anders dan bij de vernietiging van objecten, een volledige schadeloosstelling niet alleen rechtvaardig om de onteigende een vergoeding voor het verlies van zijn object(en) te verstrekken, maar ook om te voorkomen dat de overheid ten laste van een bepaalde burger verrijkt wordt. Dat overdracht een noodzakelijke voorwaarde is voor onteigening vindt bevestiging in het derde lid van artikel 14 van de Grondwet. Dit lid ziet, onder andere, op vernietiging van stoffelijke objecten en onderscheidt dit nadrukkelijk van de onteigening. Hét kenmerkende verschil tussen vernietiging en onteigening is nu juist het overdragen van objecten (zie ook «Proeve van een nieuwe Grondwet», 's-Gravenhage, 1966, blz. 69).

Met de invoering van het stelsel van varkensrechten is geen sprake van de overdracht van enig recht aan, en verkrijging door de overheid, doch is uitsluitend sprake van het (gedeeltelijk) tenietgaan van mestproductierechten. In die zin is sprake van een maatregel die gelijkenis vertoont met de destijds doorgevoerde sanering van de Nederlandse kottervloot via beperking van de visserijlicenties. Ook daar was geen sprake van een met onteigening in de zin van de Grondwet te vergelijken maatregel. In dat verband wordt gewezen op het advies van 10 juni 1992 van de Commissie onderzoek verplichte sanering (Commissie Mok), die destijds door de toenmalige Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij was belast met het onderzoek naar mogelijkheden de vangstcapaciteit van de Nederlandse kottervloot af te stemmen op de aan Nederland toegekende vangstquota. Zij concludeerde in dat advies dat het ontnemen van visserijlicenties niet kon worden beschouwd als een vorm van onteigening. Volgens de Commissie Mok moet de overheid die licenties, waarvan de waarde een voordeel vormt dat de gevestigde visserijsector om niet heeft verkregen als gevolg van een bepaalde overheidsmaatregel, ook weer kunnen intrekken zonder dat de houders daarvan schadeloos moeten worden gesteld voor de waarde die de licenties inmiddels in het maatschappelijk verkeer hebben verkregen. De commissie was van oordeel dat een regeling die de ondernemer in het genot van zijn bedrijfsmiddelen laat maar hem alleen dwingt daarvan een gereduceerd gebruik te maken, geen met onteigening te vergelijken maatregel is.

Met de verplichting tot schadeloosstelling in geval van onteigening wordt het grote belang onderstreept dat de Grondwetgever heeft willen toekennen aan de overdracht van eigendommen aan de overheid. Het is

in confesso dat deze plicht niet louter ziet op vergoeding van de ontnomen zaken, maar zich tevens kan uitstrekken tot niet-stoffelijke voordelen die aan het onteigende object zijn verbonden. Het is echter onjuist uit die schadeloosstellingsverplichting af te leiden dat aan die stoffelijke objecten verbonden niet-zakelijke rechten op zichzelf voorwerp van onteigening in de zin van artikel 14 van de Grondwet kunnen zijn.

Omdat bij de introductie van het stelsel van varkensrechten dus geenszins sprake is van «onteygening» in de zin van artikel 14 van de Grondwet – de eigendom van bedrijfsmiddelen of andere zaken wordt immers niet ontnomen – vloeit uit het eerste lid van dat artikel dus geen verplichting tot schadeloosstelling voort.

Het stelsel van varkensrechten reguleert slechts de uitoefening van bedrijfsactiviteiten. Ik erken dat een dergelijke regulering effect kan hebben op de bedrijfsmiddelen van de varkenshouders. De beperking van het recht op het houden van varkens zal in veel gevallen leiden tot een situatie waarin de aanwezige bedrijfsmiddelen voor een deel niet langer volledig ingezet kunnen worden zonder dat de betrokken varkenshouder maatregelen treft in de sfeer van het verwerven van varkensrechten. Hoewel dus op zichzelf de bedrijfsmiddelen niet worden aangetast door de introductie van het stelsel van varkensrechten, zou de verdere inperking van de mogelijkheden varkens te houden gezien kunnen worden als het beperken van het eigendomsrecht in de zin van artikel 14, derde lid, van de Grondwet. In tegenstelling tot het eerste lid van dat artikel, vloeit echter uit het derde lid geenszins een verplichting tot schadevergoeding voort. Het bewuste derde lid stelt juist buiten kijf dat een beperking in de uitoefening van het eigendomsrecht eerst recht geeft op schadeloosstelling, indien en voor zover de wetgever daarin heeft voorzien (vgl. uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven van 15 juni 1990, AB 1992, nr. 229). De wetgever dient aldus te beoordelen of hier sprake is van een zodanige situatie dat financiële compensatie noodzakelijk is, in welk geval het voor de hand zou liggen daarin bij wet te voorzien.

Ook uit het internationale recht kan geen verplichting worden afgeleid de introductie van het stelsel van varkensrechten gepaard te laten gaan met het vergoeden van schade.

In het arrest Wachauf/Bondsrepubliek Duitsland van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (HvJEG 13 juli 1989, Zaak 5/88, Jur. 1989, blz. 2609) was niet de rechtmatigheid van een nationale maatregel aan de orde, doch van een communautaire marktordening, de melkquotering, voor zover uit die marktordening voortvloeide dat een pachter van een landbouwbedrijf het daarop rustende melkquotum bij het einde van de pacht zou dienen op te geven. Het Hof wees in dat arrest, gelet op de constitutionele tradities die de betrokken lidstaten gemeen hebben, op de bescherming van de fundamentele rechten in de communautaire rechtsorde, waaronder «het eigendomsrecht», zonder overigens precies de grenzen van de bescherming van dat recht concreet te duiden. Het Hof gaf bovendien uitdrukkelijk te kennen dat het de lidstaten vrij staat de uitoefening van die rechten aan beperkingen te binden, met in achtname van het evenredigheidsbeginsel. Uit deze uitspraak kan naar mijn oordeel geen plicht tot schadevergoeding in het onderhavige geval wordt gedestilleerd.

Artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europese verdrag voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden stelt dat iedere natuurlijke of rechtspersoon recht heeft op het ongestoord genot van zijn eigendom. Het artikel laat evenwel de mogelijkheid tot het ontnemen van eigendom

onverlet, mits dit geschiedt in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht. Hoewel het artikel zelf geenszins rept over vergoeding van schade in geval van ontneming van «eigendom», leidt het Europese Hof voor de rechten van de mens (EVRM-Hof) uit de algemene beginselen van internationaal recht een schadevergoedingsplicht af, met dien verstande dat het EVRM-Hof niet zover gaat dat in alle gevallen het ontnemen van eigendom gepaard dient te gaan met een, in verhouding tot het onteigende, passende schadevergoeding. Daarbij wordt ook opgemerkt dat het EVRM-Hof als lijn hanteert dat niet alleen een formele ontneming onder het bereik van artikel 1 valt, doch ook het treffen van zodanige maatregelen dat feitelijk sprake is van het ontnemen van eigendom, in die zin dat de eigendom niet langer zinvol kan worden gebruikt (Sporrong en Lönnroth-arrest van 23 september 1982, Serie A, vol. 169).

Artikel 1 heeft dus, net als artikel 14 van de Grondwet, betrekking op de bescherming van eigendom. Uit de jurisprudentie met betrekking tot het genoemde artikel 1 blijkt dat het artikel overigens tevens betrekking kan hebben op niet-zakelijke rechten (vgl. onder andere de uitspraak van het EVRM-Hof van 26 juni 1986, NJ 1987, nr. 581). In dit verband wordt ook gewezen op het arrest van het EVRM-Hof in de zaak *Tre Trakörer* (uitspraak van 7 juli 1989, Serie A, Vol. 159). Deze zaak handelde om de intrekking door de Zweedse overheid van de vergunning tot exploitatie van een restaurant. Het EVRM-Hof oordeelde dat de economische belangen – «de good-will» – verbonden aan de exploitatie van het restaurant waren te beschouwen als «eigendom» in de zin van artikel 1 van het Eerste protocol en dat intrekking van de vergunning negatieve effecten op de good-will en waarde van het restaurant zou hebben. Desalniettemin nam het EVRM-Hof aan dat, hoewel de intrekking van de vergunning voor de betrokkene een ernstig karakter droeg omdat de exploitatie van het restaurant niet langer mogelijk was, de betrokkene enig economisch belang bleef houden, bestaande uit het verhuren van het pand en de zich daarin bevindende zaken. Naar het oordeel van het EVRM-Hof was de intrekking van de vergunning slechts te kenschetsen als regulering van het gebruik van «eigendom». In dit verband wordt ook gewezen op het *Fredin*-arrest van het EVRM-Hof (uitspraak van 18 februari 1991, Serie A, Vol. 192). In dat arrest ging het om de eigenaar van een grindkuil waarvan de vergunning tot exploitatie daarvan werd ingetrokken. Het EVRM-Hof stelde dat het niet aanging de intrekking van de vergunning louter te beoordelen in het licht van de betrokken grindkuil, nu deze kuil de facto deel uitmaakte van een groter geheel van percelen. In dat licht bezien kon de intrekking van de exploitatievergunning niet worden beschouwd als het ontnemen van eigendom. Het EVRM-Hof nam bovendien in beschouwing dat, gelet op het beperkende beleid van de Zweedse overheid met betrekking tot die exploitatievergunningen, de betrokkenen ook niet mochten uitgaan van een ongelimiteerde exploitatie. Het EVRM-Hof oordeelde dan ook dat de intrekking van de vergunning geen aantasting van de eigendom inhield, doch was te kenschetsen als een vorm van regulering van het gebruik van eigendom.

Naar mijn oordeel wordt met de introductie van het stelsel van varkensrechten, mede gelet op het hiervoor aangehaalde *Tre Traktörer*- en *Fredin*-arrest, geen eigendom in de zin van het genoemde artikel 1 ontnomen. De varkenshouderijen als zodanig worden noch in formele zin onteigend, noch is sprake van een maatregel als gevolg waarvan de facto percelen, stallen of overige van belang zijnde zaken waardeloos worden. In dit verband wijs ik ook, onder verwijzing naar hetgeen hierna is opgenomen, op het feit dat een verdere beperking van de mogelijkheden tot het houden van – in het bijzonder – varkens geenszins onvoorzienbaar

was. Het stelsel van varkensrechten vervangt slechts – wat betreft de varkens – het stelsel van mestproductierechten met het oog op een doeltreffender regulering van het probleem van de varkensmest en geeft daarmee nieuwe regels voor het gebruik van bedrijfsmiddelen ten behoeve van het houden van varkens.

Naast het «ontnemen van eigendom» valt ook «de regulering van het gebruik van eigendom» onder het bereik van artikel 1 van het Eerste Protocol. Het artikel stelt in de laatste volzin, voor zover hier relevant, uitdrukkelijk dat het recht op ongestoord genot van eigendom en de – geclausuleerde – mogelijkheden eigendom te ontnemen evenwel op geen enkele wijze het recht aantast dat een Staat heeft om die wetten toe te passen, die hij noodzakelijk oordeelt om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang. Het EVRM-Hof toetst de maatregelen tot regulering van de eigendom marginaal. De verdragstaten hebben een «margin of appreciation» bij de afweging van het algemeen belang. Het EVRM-Hof zal alleen dan het oordeel van de nationale wetgever hierover niet volgen wanneer dit oordeel «manifestly without reasonable foundation» is (vgl. het James-arrest, EVRM-Hof 21 februari 1986, Serie A, Vol. 98-B, paragraaf 46). Gelet op hetgeen in paragraaf 2 en 3 van deze memorie, alsook in hoofdstuk 1 en hoofdstuk 2, paragraaf 1, van de memorie van toelichting met betrekking tot de noodzaak tot invoering van het stelsel van varkensrechten is opgemerkt, moge het duidelijk zijn dat de noodzaak tot ingrijpen in het algemeen belang aanwezig en gerechtvaardigd is.

Overigens merk ik op dat, zelfs al zou met de invoering van het stelsel van varkensrechten sprake zijn van het ontnemen van eigendom in de zin van artikel 1 van het Protocol, die invoering zonder financiële compensatie desalniettemin niet in strijd zou zijn met het genoemde artikel.

Zoals hiervoor is aangehaald gaat het EVRM-Hof ook bij het ontnemen van eigendom niet uit van algehele schadeloosstelling. Slechts wanneer sprake is van disproportionaliteit tussen de belangen van de individuele burger en het algemeen belang zou sprake zijn van een recht op compensatie, met dien verstande dat ook in dat geval algehele schadeloosstelling niet per definitie aan de orde is. Er zal te allen tijde sprake moeten zijn van een «fair balance» (vgl. het eerder aangehaalde Sporrong en Lönnroth-arrest van het EVRM-Hof, alsook het arrest van de Hoge Raad van 30 november 1994, AB 1995, 321). Een vergoeding is alleen dan noodzakelijk indien en voor zover een maatregel zonder compensatie disproportioneel zou zijn in verhouding tot het belang van de individuele burger. De rechtspraak laat zien dat de rechter de redelijkheid en proportionaliteit van een wettelijk onderscheid pleegt te beoordelen mede in het licht van doel, strekking en systematiek van de wettelijke regeling (vgl. de uitspraken van de Afdeling rechtspraak van de Raad van State van 2 januari 1986 (AB 1986, 443), 21 april 1988 (AB 1988, 581) en van 26 augustus 1993 (AB 1994, 111) en het arrest van de Hoge Raad van 14 april 1989 (NJ 1989, 469)). De hiervoor aangehaalde «margin of appreciation» kan in dit verband worden beschouwd als een verdere verfijning van deze rechtspraak en ziet ook op de vraag of financiële compensatie dient plaats te vinden.

De bedoelde beoordelingsvrijheid van de nationale wetgever zou bij maatregelen als thans aan de orde betrekkelijk ruim zijn omdat hier het eigendomsrecht aan de orde zou zijn, een klassiek grondrecht waarvan de aard en omvang niet onbetwist is. In dit verband wijs ik er ook op dat het EVRM-Hof met betrekking tot sociale en economische maatregelen heeft overwogen dat de «margin of appreciation» in dergelijke kwesties ruim moet zijn (vgl. het eerder aangehaalde James-arrest, paragraaf 46). Zelfs al zou derhalve met de invoering van het stelsel van varkensrechten

eigendom in de zin van het Eerste Protocol worden ontnomen, dan zou het oordeel van de nationale wetgever omtrent het al dan niet voorzien in financiële compensatie bepalend zijn.

In afwijking van het advies van de Raad van State omtrent het onderhavige wetsvoorstel, noopt tot slot ook het in de jurisprudentie onderscheiden beginsel van de redelijkheid en billijkheid in dezen naar mijn oordeel niet tot het verstrekken van enige financiële compensatie wegens de introductie van het stelsel van varkensrechten.

Als de overheid bij haar besluitvorming het algemeen belang behartigt, wordt de overheidshandeling in beginsel rechtmatig geacht. De handeling kan evenwel tegelijkertijd onrechtmatig zijn jegens een bepaalde groep getroffen, indien ten gevolge van de handeling bepaalde belangen onevenredig worden geschaad maar compensatie achterwege blijft. De overheid moet bij haar besluitvorming geschreven en ongeschreven fundamentele rechtsbeginselen in acht nemen, zoals onder meer het evenredigheidsbeginsel. Dit beginsel is als zodanig gecodificeerd in artikel 3:4, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, waarbij overigens wordt aangetekend dat dat artikellid niet rechtstreeks van toepassing is op de formele wetgever aangezien deze niet is te beschouwen als «bestuursorgaan» in de zin van artikel 1:1, tweede lid, van de genoemde wet. Het betrokken beginsel vindt mede zijn grondslag in het aan de Franse jurisprudentie ontleende beginsel van «égalité devant les charges publiques», een verbijzondering van het algemene gelijkheidsbeginsel dat uitgaat van een gelijke verdeling van publieke lasten over de burgers. Op grond van dit beginsel zijn bestuursorganen gehouden tot compensatie van onevenredige – buiten het normale maatschappelijke risico vallende en op een beperkte groep burgers of instellingen drukkende – schade die is ontstaan in een, door de uitoefening van een aan het publiekrecht ontleende bevoegdheid, ontstane rechtsverhouding. Dit leerstuk is uitdrukkelijk door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State erkend (uitspraak van 6 mei 1997, AB 1997, 229) en ligt in feite ook ten grondslag aan het arrest van de Hoge Raad in de zaak Staat/Leffers (uitspraak van 19 januari 1991, NJ 1992, 638).

Een aanspraak op schadevergoeding op grond van de leer van de «égalité devant les charges publiques» wordt niet snel aangenomen. Deze leer is onder meer niet van toepassing als in een groot aantal gevallen schade wordt geleden en er een eindeloze gradatie is in aard en omvang van de schade (vgl. conclusie A-G Koopmans bij het arrest van de Hoge Raad van 18 april 1997, NJ 1997, 456). Het moet gaan om een specifieke «naar verhouding kleine groep» die onevenredig wordt getroffen, zoals de Hoge Raad ook in het arrest Staat/Leffers overwoog.

Met het stelsel van varkensrechten wordt beoogd een ontoelaatbare fraudedruk op het MINAS-systeem te voorkomen en daarmee het milieu in Nederland te beschermen. Dat de daarmee verband houdende lasten met name op de varkenshouderij drukken leidt evenwel niet tot het oordeel dat hier sprake is van een onevenredige belasting. In dit verband wordt allereerst opgemerkt dat, zoals reeds in de memorie van toelichting op het wetsvoorstel is betoogd, met name de varkenshouderij als geheel bijdraagt aan een toekomstig landelijk mestoverschot. De reden voor het treffen van verdergaande productiebeperkende maatregelen in de varkenshouderij houdt juist verband met de, voor het algemeen belang, nadelige effecten, verbonden aan deze tak van veehouderij als zodanig. Effecten die zich niet, of zeker niet in die mate voordoen bij andere sectoren.

Het onderhavige wetsvoorstel treft bovendien elke varkenshouder. De generieke kortingsmaatregel zal een ieder in de sector in procentuele zin gelijkelijk treffen. Dat is anders waar het gaat om het vervallen van de latente ruimte, doch van enige strijd met de leer van de «égalité devant les charges publiques» is ook daarbij evenwel geen sprake. Enerzijds zal elke varkenshouder in meer of mindere mate geconfronteerd worden met het vervallen van latente ruimte, maar anderzijds kan, met name gelet op de eindeloze variatie in de mogelijke omvang van de latente ruimte en het relatieve belang daarvan voor de betrokken varkenshouder, niet staande gehouden worden dat een specifieke, naar verhouding kleine groep varkenshouders onevenredig benadeeld worden. Er is in die zin dan ook geen sprake van de situatie waarop het Staat/Leffers-arrest van de Hoge Raad zag.

Onderkend is bovendien dat binnen de varkenssector als geheel door bepaalde categorieën van bedrijven duidelijk minder wordt bijgedragen aan de mestproblematiek dan anderen. Specifiek geldt dit voor de grondgebonden bedrijven die om die reden dan ook zijn uitgezonderd van de korting van 10%. De korting is bovendien niet van toepassing op varkens die zijn gehouden op basis van het grondgebonden mestproductierecht.

Ik ben ook van mening dat hier geen sprake is van een situatie die zodanig onvoorzienbaar was dat de maatregelen zodanig exceptioneel zijn dat om die reden vergoeding van schade noodzakelijk is. Sinds de 80-er jaren is het beleid gericht op het, in het algemeen belang, beperken van de mestproductie die het gevolg is van activiteiten van de varkenshouders zelf. Gestreefd wordt naar een situatie waarin de productie van mest in evenwicht is met de afzetmogelijkheden daarvan. In het kader van dat beleid hadden de productiebeperkende maatregelen geen definitief karakter maar werden zij steeds op hun effecten beoordeeld en waar nodig aangescherpt en aangevuld. Ook zijn in het verleden al kortingen op de mestproductierechten toegepast. Gewezen wordt bijvoorbeeld op de op artikel 6, tweede lid, van de Wet verplaatsing mestproductie gebaseerde Kortingsregeling Wet verplaatsing meststoffen van 22 december 1993 (Stcrt. 1993, 249), op grond waarvan bij overdracht van het niet-gebonden mestproductierecht een korting van 25% wordt toegepast, alsmede het bij wijziging van wet van 19 mei 1994 ingevoerde artikel 14a van de Meststoffenwet, waarbij een generieke korting van 30% op de niet-gebonden mestproductierechten is opgelegd. Bezwaarlijk kan gesproken worden van een beleid waarbij plotsklaps en volledig onvoorzien drastische beperkingen worden opgelegd. In dit verband wordt ook verwezen naar de Integrale notitie mest- en ammoniakbeleid waarin uitdrukkelijk ook is gewezen op de problemen in de varkenssector, alsook op het risico dat in de toekomst een landelijk niet-plaatsbaar mestoverschot zou kunnen ontstaan en waarin ook de beperking van mestproductierechten uitdrukkelijk wordt opengelaten (kamerstukken II, 1995/96, 24 445, nr. 1). Bij de brief van 10 juli 1997 (kamerstukken II, 1996/97, 25 448, nr. 1) is bovendien reeds de beperking van mestproductierechten en de omzetting (van een deel) daarvan in varkensrechten aangekondigd. Ook in die zin verschilt de introductie van het stelsel van varkensrechten dan ook van de situatie die speelde in het eerdergenoemde Staat/Leffers-arrest.

Overigens wordt opgemerkt dat het stelsel van varkensrechten bovendien rekening houdt met de mogelijkheden van de varkenshouders hun bedrijfsvoering aan te passen aan de gewenste situatie. Hoewel het voorkomen van een landelijk niet-plaatsbaar mestoverschot op zichzelf een forsere korting rechtvaardigt, zal na inwerkingtreding van het stelsel van varkensrechten slechts een korting worden doorgevoerd van 10% ten

opzichte van het gekozen referentiejaar. Eerst in het jaar 2000 zal de tweede tranche van de korting in werking treden. Bedoelde kortingen zullen bovendien niet van de ene op de andere dag in de bedrijfsvoering doorwerken. Juist omdat het stelsel van varkensrechten een plafond stelt aan het aantal varkens dat gemiddeld in een langere periode op het bedrijf kan worden gehouden wordt de varkenshouders de mogelijkheid geboden om, gedurende het jaar van inwerkingtreding, zodanige voorzieningen te treffen dat het gemiddelde aantal varkens het varkensrecht niet overstijgt.

Al met al is de invoering van het stelsel van varkensrechten, zonder te voorzien in enige financiële compensatie vanwege de generieke korting of het vervallen van de latente ruimte dan ook geenszins in strijd met het geschreven of ongeschreven recht. Anders dan de leden van de CDA-fractie stellen, ben ik dan ook niet van mening dat met de invoering van het stelsel van varkensrechten grote risico's worden genomen.

Een en ander laat onverlet dat regering en parlement zich buiten het strikte juridische kader een oordeel dienen te vormen omtrent de wenselijkheid van bepaalde gevolgen van voorgestelde overheidsmaatregelen. Deze problematiek is specifiek aan de orde bij de zogenaamde knelgevallen-AMvB, waaraan thans gewerkt wordt. In dat kader zal ook bezien worden of specifieke voorzieningen kunnen worden getroffen met betrekking tot de vaststelling van het varkensrecht van bedrijven die, als gevolg van bijzondere omstandigheden, in het referentiejaar een veel grotere latente ruimte hebben gehad dan gemiddeld op bedrijven met niet-gebonden mestproductierechten voor varkens en kippen.

5. Heffingen

5.1. Uitvoering en effecten van de heffingen

De leden van de CDA-fractie hebben enkele vragen gesteld omtrent de voorgestelde financiering van de dierziektenbestrijding. Deze leden pleiten allereerst voor een soort adviesraad die – tijdelijk – een rol zou kunnen vervullen ten aanzien van de bedoelde financiering. Zij zouden ook, onder verwijzing naar de Comptabiliteitswet, gaarne een nadere financiële uiteenzetting zien met betrekking tot de varkensheffing. Gevraagd is ook of de bestemmingsheffingen betrokken zijn bij de berekening van de netto-lastenverlichting die in 1998 gerealiseerd zou worden en of elders compensatie wordt geboden voor deze lastenverzwaring.

Ik zie, mede gelet op de verantwoordelijkheden van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij op het gebied van de dierziektenbestrijding, niet in welke functie een soort adviesraad zou kunnen vervullen in het kader van de dierziektenbestrijding. Met de thans gekozen constructie waarbij de opbrengsten van de varkensheffing worden doorgesluisd naar het Diergezondheidsfonds en door dit fonds de kosten van de dierziektenbestrijding worden betaald is voorzien in een sterke parlementaire controle op de inkomsten en uitgaven op het gebied van de dierziektenbestrijding. Het is het parlement dat uiteindelijk kan beoordelen of op juiste wijze invulling is gegeven aan de taken op het betrokken beleidsterrein. Dit neemt niet weg dat met het bedrijfsleven vooraf overleg zal worden gevoerd over de uitvoeringsmodaliteiten ten aanzien van de besteding van de gelden uit het Diergezondheidsfonds.

Samenvattend zijn de financiële gevolgen voor het Rijk met betrekking tot het onderhavige wetsvoorstel naar de huidige inzichten indicatief als volgt:

ontvangsten uit hoofde van de varkensheffing van gemiddeld circa f 100 miljoen per jaar;

uitvoeringslasten Bureau Heffingen, verband houdende met het stelsel van varkensrechten en de varkensheffing van circa f 10,4 miljoen in 1998 en f 6,4 miljoen per jaar in volgende jaren;

uitvoeringslasten van de Algemene Inspectiedienst van f 5,3 mln. in 1998, f 7,5 miljoen in 1999 en f 9,6 miljoen per jaar in de jaren daarna.

Deze uitgaven hebben betrekking op de AID-inzet voor de gehele herstructurering, dus inclusief de controle op de naleving van het Varkensbesluit en de overige maatregelen, verband houdende met verbetering van de hygiëne.

Overigens streef ik naar het op korte termijn indienen van een ontwerp-begroting van het Diergezondheidsfonds bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal waarin meer specifiek zal worden ingegaan op de ontvangsten en uitgaven op het gebied van de dierziektenbestrijding, na inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel.

De introductie van de varkensheffing is niet meegenomen bij de berekening van de netto-lastenverlichting over 1998. De voor het jaar 1998 in rekening gebrachte varkensheffing zal pas na 1998 door de varkenshouder worden betaald. Voor de introductie van de varkensheffing wordt geen specifieke compensatie gezocht in het kader van de netto-lastenverlichting voor 1998. Het uitgangspunt van het onderhavige wetsvoorstel is dat de varkenshouders direct worden aangesproken voor de kosten die verband houden met het uitbreken van besmettelijke ziekten bij varkens, waaronder de kosten van met die bestrijding verband houdende welzijnsmaatregelen. Telkens na drie jaar kan de hoogte van het tarief van de varkensheffing worden aangepast.

Op de vraag van de leden van de CDA-fractie of, in het kader van een effectief accountantstoezicht op de besteding van de middelen uit het Diergezondheidsfonds, het stellen van regels met betrekking tot de voorwaarden waaronder betalingen worden gedaan in het onderhavige wetsvoorstel niet als verplichting zou moeten worden opgenomen, merk ik op dat daartoe geen noodzaak is. Regels en voorwaarden ten aanzien van de inrichting van de administratieve organisatie, waaronder het doen van betalingen, met name op grond van de daartoe strekkende regelgeving uit de Comptabiliteitswet, zijn in beginsel voldoende toereikend om een accountantsoordeel mogelijk te maken.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom de varkensheffing juist op de varkensbedrijven rust en waarom andere schakels in de keten niet worden belast.

De varkensheffing dient ter dekking van de kosten van de bestrijding van voor varkens besmettelijke dierziekten. De belangrijkste kostenposten ter zake van die bestrijding betreffen de vergoedingen aan varkenshouders voor het ruimen van bedrijven en het opkopen van varkens uit welzijns-overwegingen. Het gaat daarbij om kosten waarvan ik van mening ben dat deze tot het normale bedrijfsrisico van de varkenshouders behoren. Om die redenen is dan ook gekozen om de heffing ten laste van de varkenshouders te brengen.

Dit neemt niet weg dat ook andere bij de productie van varkens en varkensvlees betrokken sectoren, zoals bijvoorbeeld de transportsector, kwetsbare veterinaire schakels zijn. In het wetsvoorstel is dan ook de

mogelijkheid opgenomen om in de toekomst ook voor andere schakels in de keten, zoals de transporteurs, slachterijen en handelaren een heffing op te leggen.

De leden van de CDA-fractie vragen of de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij voornemens is een actieve rol te spelen bij het tot stand komen van een wettelijk ketencertificeringssysteem in de varkenshouderij.

In het voorgestelde artikel 91e, derde lid, onderdeel f, van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren, is voorzien in de mogelijkheid korting op het tarief van de varkensheffing te krijgen vanwege de deelname aan een ketencertificeringssysteem dat betrekking heeft op diergezondheidsaspecten. Het ketenstelsel zal een gesloten systeem dienen te zijn, waarbij de schakels in de keten elkaar garanties verschaffen en ook aansprakelijkheid aanvaarden in geval die garanties niet waargemaakt kunnen worden. De ontwikkeling van dat systeem is een primaire verantwoordelijkheid van het landbouwbedrijfsleven. Mijn verantwoordelijkheid bestaat er vooral in te toetsen of het systeem voldoende meerwaarde biedt ten opzichte van het reeds geldende wettelijke veterinaire regime om daaraan een korting op het tarief te verbinden. Daarbij zal het ketensysteem in ieder geval ook voldoende effectieve sancties moeten bevatten die in juridische procedures tussen de deelnemers van het systeem stand kunnen houden. Waar nodig zal ik de ontwikkeling van het systeem faciliteren.

5.2. Andere heffingen dan de varkensheffing

Met betrekking tot het voorgestelde artikel 92 van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren vragen de leden van de CDA-fractie of de op grond daarvan te treffen maatregelen niet bij wet zouden moeten worden geregeld.

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. Een inhoudelijk criterium om te beoordelen wanneer sprake is van een belasting en wanneer een andere heffing aan de orde is, geeft het bewuste artikel niet. Een dergelijk onderscheid is echter wel van belang nu immers de term «uit kracht van de wet» blijkens de totstandkomingsgeschiedenis van artikel 104 van de Grondwet minder ver gaande delegatie toestaat dan de term «bij de wet». Daarbij zij overigens opgemerkt dat ook wanneer regulering «uit kracht van de wet» toegestaan is, de precieze grenzen van de bevoegdheid tot regulering bij lagere regelgeving niet in het grondwetsartikel zelve zijn te vinden. Het is dan ook de wetgever die telkens zal moeten beoordelen wat als belasting en wat als andere heffing is te beschouwen, alsook wat de mogelijkheden tot delegatie zijn (zie ook kamerstukken II 1979/80, 15 575, nr. 7, blz. 3; kamerstukken I 1980/81, 15 575, nr. 20, blz. 3).

Duidelijk is dat met delegatie in ieder geval terughoudend moet worden omgegaan. Die terughoudendheid geldt niet alleen voor belastingen, maar ook voor de andere heffingen (vergelijk kamerstukken I 1980/81, 15 575, nr. 20, blz.3; Handelingen I 1980/81, blz. 242). Is sprake van een belasting, dan zal de wetgever in ieder geval aspecten als het belastbaar feit, de basis van het tarief en de kring van belastingplichtigen dienen te regelen. Ik wijs in dit verband op 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. De wetgever zal telkens zoveel mogelijk de essentialia in de wet zelf moeten vastleggen.

Op grond van het voorgestelde artikel 92 van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren kunnen heffingen worden ingevoerd terzake van het verhandelen, vervoeren of slachten van dieren, het produceren, vervoeren of verhandelen van dierlijke producten of het bereiden van diervoeder, dan wel terzake van het anders dan op een bedrijf houden van dieren. De invoering geschiedt bij algemene maatregel van bestuur. Het artikel regelt een materie die in feite al in het bestaande artikel 92 van de bestaande wet is opgenomen. Het voorstel tot vervanging van het bestaande artikel 92 vindt dan ook met name zijn achtergrond in de noodzaak tot afstemming op de varkensheffing en de mogelijkheid tot invoering van heffingen ter zake van het op een bedrijf houden van andere dieren dan varkens, op welke invoering het voorgestelde artikel 91i van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren ziet.

Dat in het voorgestelde artikel 92, overeenkomstig het huidige artikel 92, is gekozen voor invoering bij algemene maatregel van bestuur houdt met name verband met het feit dat aldus sprake is van een zekere flexibiliteit. De situatie op het gebied van de dierziektenbestrijding kan immers van het ene op het andere moment drastisch wijzigen en nopen tot een financieel beroep op sectoren die bij de productie van vlees zijn betrokken en tot het sturen van veterinaire gewenste ontwikkelingen via het instrument van de heffing. Het gaat dan om overheidsingrijpen richting sectoren die weliswaar niet zelf dieren houden, doch die in meer of mindere mate bijdragen aan het risico op verspreiding van besmettelijke dierziekten ten aanzien van de bestrijding waarvan de overheid verantwoordelijkheid draagt. Ik erken dat invoering van dergelijke heffingen, gegeven de parlementaire geschiedenis met betrekking tot artikel 104 van de Grondwet, bij wet de voorkeur verdient, maar meen dat de noodzaak tot adequaat optreden zich in dezen onvoldoende verdraagt met een dergelijke systematiek.

Dit laat onverlet dat een dergelijke maatregel verstrekkende gevolgen kan hebben en dat de tekst van het artikel, zoals de leden van de CDA-fractie terecht opmerken, ruime mogelijkheden biedt ter zake van het invoeren van heffingen. Om die reden is dan ook in het voorgestelde artikel 110a van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren bepaald dat die invoering bekrachtigd moet worden bij wet. Deze rechtsfiguur is eveneens van toepassing op de invoering bij algemene maatregel van bestuur van heffingen op grond van het voorgestelde artikel 91h van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren en is overeenkomstig het advies van de Raad van State omtrent het onderhavige wetsvoorstel.

5.3. Leges

De leden van de CDA-fractie vragen waarom niet de op grond van artikel 23 van het wetsvoorstel bij de varkenshouders in rekening te brengen bedragen ten laste van het Diergezondheidsfonds worden gebracht. Ten aanzien van de formulering van het betrokken artikel vragen deze leden waarom niet wordt gesproken van «leges».

Het Diergezondheidsfonds is een begrotingsfonds dat inkomsten ontvangt en uitgaven verricht op het terrein van de diergezondheid. Met name gaat het hierbij om uitgaven ten behoeve van de bestrijding van bedrijfs-overstijgende, zeer besmettelijke dierziekten. Het gaat hier om een taak die, gezien het algemeen belang, door de overheid wordt uitgeoefend. De problematiek die speelt bij artikel 23 van het wetsvoorstel is een geheel andere. Daar gaat het om activiteiten die in het geheel geen verband houden met de bestrijding van dierziekten. Bovendien betreft het een taak die primair ten behoeve van de betrokken individuele varkenshouders wordt verricht.

De heffing van leges ligt in lijn met de met het landbouwbedrijfsleven gemaakte afspraken over de introductie van het profijtbeginsel voor de financiering van bepaalde werkzaamheden van het Bureau Heffingen, als weergegeven in het zogenoemde «Raamwerk voor de uitwerking van de Integrale Notitie», dat bij brief van 22 februari 1996, nr. DL. 96 762, aan de Tweede Kamer werd gezonden.

Wat betreft de gekozen formulering «nadat een daarvoor vastgesteld bedrag is voldaan»: deze formulering brengt tot uitdrukking dat in de desbetreffende ministeriële regeling een vast bedrag zal moeten worden bepaald. In subparagraaf 5.5 van hoofdstuk 2 van de memorie van toelichting wordt duidelijk aangegeven dat het hier gaat om leges, zodat daarover geen enkel misverstand kan bestaan. Daarbij wordt opgemerkt: «De leges zullen worden geheven ter dekking van de met de behandeling van de kennisgeving, onderscheidenlijk aanmelding samenhangende uitvoeringslasten van het Bureau Heffingen». (blz. 28) De gekozen formulering wordt overigens ook gebruikt in artikel 20 van de Wet verplaatsing mestproductie.

5.4 Heffing op Varkensvlees

Het lid Bierman formuleert het idee van een door de overheid beheerd varkensfonds dat zou moeten worden gevoed door een heffing op varkensvlees. Uit het fonds zouden de Nederlandse varkenshouders moeten worden betaald voor elk varken dat in Nederland wordt geslacht.

Met de door het lid Bierman voorziene heffing, waarvan de opbrengst uitsluitend ten goede zou komen aan de Nederlandse varkenshouder, zullen naar mijn oordeel de grenzen van het communautaire recht worden overschreden. Er is immers sprake van een systeem met als doel een te lage marktprijs voor varkensvlees voor de Nederlandse varkenshouder te compenseren. De Nederlandse overheid zou zich daarmee begeven op een terrein dat exclusief wordt bestreken door de marktordening voor varkensvlees. Een dergelijk systeem zou ook een steunmaatregel in de zin van artikel 92 van het EG-Verdrag inhouden die, vanwege de relatie met de genoemde marktordening, naar mijn oordeel zeker geen goedkeuring van de Commissie van de Europese Gemeenschappen zou verkrijgen.

6. Reconstructie

De leden van de VVD-fractie stellen enige vragen over de voorgenomen reconstructie van de concentratiegebieden. Deze betreffen de inhoud van de voorgenomen wet en de totstandkomingsprocedure daarvan. De leden van deze fractie vragen daarbij in het bijzonder ook aandacht te schenken aan de positie van de regio. Voor wat betreft dat laatste aspect vragen de leden van de CDA-fractie ook of de Reconstructiewet zal aansluiten bij de in een aantal provincies vigerende ammoniakreductieplannen. Deze leden zouden ook graag meer inzicht hebben in de opzet van de beoogde Reconstructiewet en de daarbij behorende financiële middelen voor bedrijfsverplaatsingen.

Het stelsel van varkensrechten zal diep ingrijpen in de varkenssector als zodanig, alsook in de aanverwante sectoren. De voorgestelde productiebeperkingen zullen in hoge mate sturend zijn voor ondernemers bij het nemen van hun investeringsverplichtingen. Met name in de concentratiegebieden zal versneld een proces op gang komen dat grote gevolgen zal hebben voor de betrokken gebieden als geheel. Het gaat daarbij om gebieden die nu reeds in hoge mate te kampen hebben met problemen op het gebied van de ruimtelijke inrichting, het milieu en natuur en landschap en waar de introductie van het stelsel van varkensrechten een extra

impuls geeft aan de noodzaak tot een regionale aanpak van de totaal-problematiek.

Met de Reconstructiewet zal via maatregelen in de sfeer van de ruimtelijke inrichting en rekening houdend met de vele lopende gebiedsgerichte initiatieven, dat proces worden ondersteund en zal vanuit een brede invalshoek het perspectief van die gebieden moeten worden gewaarborgd. De aanpak zal gericht zijn op het scheppen van een aantrekkelijk woon-, leef- en werkklimaat, waarbij dus niet alleen versterking van de agrarische structuur aan de orde is, maar de reconstructie ook in den brede zal dienen te leiden tot sociaal-economische verbetering en verbetering op het vlak van natuur, milieu, landschap en recreatie. De voorgenomen Reconstructiewet zal dan ook een meervoudig doel hebben: het verbeteren van de ruimtelijke structuur; het verbeteren, versterken en verbreden van de economische structuur; het verbeteren van de milieukwaliteit; het verbeteren van de kwaliteit van natuur en landschap; het verminderen van veterinaire risico's.

Momenteel wordt gewerkt aan de uitwerking van de bedoelde reconstructiewet. Met het wetsvoorstel wordt de meeste spoed betracht, mede teneinde de reconstructie en de herstructurering zoveel mogelijk samenlopende processen te doen zijn, zoals de leden van de VVD-fractie ook suggereren. Overigens moge duidelijk zijn dat ten algemene de reconstructie, voorzover het bijvoorbeeld gaat om ruimtelijke inrichtingsmaatregelen, in de tijd gezien een verdere tijdshorizon zal hebben dan de voorgestelde productiebeperkingen.

Ten behoeve van de varkenshouderij zal met de reconstructie worden gestreefd naar een ruimtelijke inrichting van de gebieden die de effectiviteit van de dierziektebestrijding in de toekomst zal bevorderen. Hiertoe, maar ook ten aanzien van de overige genoemde onderwerpen, zullen vanuit het Rijk uitgangspunten worden geformuleerd die de basis zullen vormen voor reconstructieplannen. Ik verwacht dat binnen enkele weken de desbetreffende rijksuitgangspuntennotitie zal kunnen worden vastgesteld. De bedoelde reconstructieplannen zullen worden voorbereid door regionale commissies – waarin alle regionale belangen zijn vertegenwoordigd – en worden vastgesteld door de provincie, waarbij ook afstemming zal plaatsvinden met de Interimwet ammoniak en veehouderij en de daaronder vallende ammoniakreductieplannen. Toetsing aan de rijksuitgangspunten wordt gewaarborgd.

De voor de reconstructie benodigde gelden vormen onderdeel van de verkennende inventarisatie van publieke investeringswensen die een bijdrage kunnen leveren aan de oplossing van de ruimtelijke problematiek in ons land (kamerstukken II 1996/97, 25 017, nrs. 1 en 2). Een en ander is thans onderwerp van verder overleg en nadere uitwerking in het zogenoemde ICES-kader.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de aansluiting tussen de Reconstructiewet en de zogenoemde amvb-huisvesting, op grond waarvan ammoniakemissiebeperkende eisen aan de huisvesting van dieren zullen worden gesteld.

In het kader van het reconstructiebeleid zal worden uitgegaan van vigerende wet- en regelgeving, waaronder de Interimwet ammoniak en veehouderij (IAV).

Mijn ambtgenoot van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en ik bereiden thans een wetsvoorstel tot wijziging van de IAV voor. Dit wetsvoorstel zal voorzien in een zodanige aanpassing van de

IAV dat de amvb-huisvesting in werking kan treden. In dit wetsvoorstel zal ook de in de huidige IAV geldende expiratedatum van 26 augustus 1999 worden vervangen door een latere expiratedatum.

De amvb-huisvesting zal voorschrijven aan welke emissie-eisen stallen in de toekomst moeten voldoen. Daarbij zullen, vanwege de omvang van het ammoniakprobleem in concentratiegebieden en overeenkomstig de Integrale notitie mest- en ammoniakbeleid (kamerstukken II, 1995/96, 24 445, nr. 1), de eisen voor stallen die zijn gelegen in concentratiegebieden strenger zijn dan de eisen voor buiten die gebieden gelegen stallen. De amvb staat los van de maatregelen die in het kader van de Reconstructiewet zullen worden getroffen.

Door de leden van de PvdA-fractie is een nadere reactie gevraagd op de relatie tussen de ruimtelijke spreiding van kleinere én grote bedrijven en de werking en gevolgen van de in voorbereiding zijnde reconstructie-regelgeving.

Uit oogpunt van diergezondheid zal de reconstructie enerzijds worden gericht op het creëren van de voorwaarden voor het samenvoegen van locaties van bedrijven op één locatie. Dit betekent dat het aantal locaties zal afnemen en daarmee de gemiddelde omvang van een locatie zal toenemen. Overigens wordt dit ook bevorderd door de differentiatie in het tarief van de varkensheffing.

Anderzijds zal de reconstructie gericht worden op het creëren van varkensvrije zones tussen clusters van bedrijven. Deze varkensvrije zones hebben voor de diergezondheid de functie om verspreiding van dierziektes te bemoeilijken en de bestrijding ervan te vergemakkelijken. Bestrijdingsmaatregelen als vervoersverboden zullen waar mogelijk gekoppeld worden aan deze clustergrenzen. Bij de keuze van de varkensvrije zones zal zoveel mogelijk worden aangesloten bij natuurlijke grenzen als de Ecologische Hoofdstructuur, infrastructuurle grenzen en de bebouwde omgeving.

7. EG-recht

7.1. Verenigbaarheid van het stelsel van varkensrechten met het EG-recht

De leden van de VVD-fractie vragen of er vanuit het communautaire recht geen juridische beletselen tegen het stelsel van varkensrechten zijn, met name in het licht van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en de in het EG-Verdrag gewaarborgde vrijheid van vestiging. Ook andere fracties hebben hier vragen over. De leden van de fracties van SGP, RPF en GPV verwijzen in dit verband ook naar het Cerafel-arrest (HvJ zaak 218/85, jur. 1986, blz. 3513).

In hoofdstuk 6 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is aangegeven dat de ruimte voor het treffen van nationale maatregelen vanuit communautairrechtelijk oogpunt beperkt is indien sprake is van een gemeenschappelijke marktordening in de zin van artikel 40 van het EG-Verdrag, maar dat zulks niet bij voorbaat maatregelen als de onderhavige uitsluit.

Voor varkensvlees bestaat een gemeenschappelijke marktordening (artikel 40 EG-verdrag), welke is neergelegd 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). Deze marktordening ziet ook op levende dieren. De gemeenschappelijke marktordening omvat in casu 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.

Zoals in de memorie van toelichting is vermeld, zijn volgens vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen 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 marktordening voorziene instrumenten geregeld (vergelijk met name arrest Pigs and Bacon Commission, HvJ zaak 177/78, Jur. 1979, blz. 2161). Volgens deze rechtspraak 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).

Voor de toets ten aanzien van de verenigbaarheid van de onderhavige maatregel met de marktordening voor varkensvlees zijn gelet op onder meer de vermelde arresten Holdijk en Pigs and Bacon Commission de volgende criteria van belang:

De nationale maatregel moet andere doelstellingen nastreven dan de marktordening. Worden dezelfde doelstellingen nagestreefd, dan zijn het de instrumenten waarin de gemeenschappelijke marktordening zelf voorziet waarmee deze doelstellingen moeten worden verwezenlijkt. De marktordening is dan op dat punt uitputtend.

De maatregel mag wel gevolgen hebben voor de goede werking van de marktordening, maar de werking van de gemeenschappelijke voorzieningen en instrumenten – en daarmee het functioneren van de marktordening niet frustreren.

Onderdeel van toets is uiteraard ook de vraag of de maatregelen noodzakelijk en proportioneel zijn.

Wat betreft het eerste criterium, de doelstelling van de maatregel, meen ik dat in de voorgaande paragrafen en de memorie van toelichting voldoende duidelijk is gemaakt dat met het systeem van varkensrechten geheel andere doelstellingen worden nagestreefd dan ten grondslag liggen aan de gemeenschappelijke marktordening voor varkensvlees. De Nederlandse maatregelen beogen noch een aanvulling op noch een afwijking van de gemeenschappelijke marktordening. Het stelsel van varkensrechten is niet bedoeld om marktprijzen te ondersteunen of een redelijke levensstandaard van de landbouwbevolking te verzekeren. Het stelsel is daarvoor als zodanig overigens ook niet een geschikt instrument. De Nederlandse maatregelen zijn erop gericht een duurzame oplossing te vinden voor de heersende, ernstige problemen die met name het gevolg zijn van de – ook in vergelijking met andere lidstaten en daarbinnen gelegen regio's – uitzonderlijke varkensdichtheid, met name op het vlak van milieu, natuur en landschap en welzijn. Op dat punt is de redengeving sedert 10 juli 1997 ongewijzigd gebleven, zoals in paragraaf 2.2 van deze memorie van antwoord wordt aangegeven.

De doelstelling is, zoals uitgebreid in paragraaf 2 van deze memorie van antwoord is uiteengezet, primair gelegen in het voorkomen van een

landelijk niet-plaatsbaar varkensmestoverschot van 14 miljoen kilogram fosfaat. Het gaat om een maatregel ter verzekering van de effectiviteit van regels die beogen de verliezen van fosfaat en stikstof naar het milieu als gevolg van mestgebruik terug te dringen. Om een noodzakelijke maatregel als bedoeld in artikel 5, vijfde lid, van de EG-Nitraatrichtlijn.

Over de noodzaak en proportionaliteit merk ik het volgende op. Het stelsel van varkensrechten, in de vorm waarin het is neergelegd in het wetsvoorstel, is voor het realiseren van de genoemde taakstelling het enige denkbare instrument dat voldoende effectief is en tot een duurzame oplossing kan leiden. Sedert het uitbrengen van de Integrale Notitie zijn allerlei alternatieven onderzocht, maar daarvan staat vast dat daarmee de taakstelling van 14 miljoen kilogram fosfaat niet of niet tijdig kan worden gerealiseerd. In een verder verleden is voorts gepoogd, met steun van de overheid, te komen tot grootschalige mestverwerking, welke niet van de grond is gekomen. Belangrijk in de discussie over de noodzaak van de maatregelen is dat bij de vaststelling van de hoogte van de te realiseren taakstelling volledig rekening is gehouden met de resultaten die in het verleden door veevoermaatregelen zijn bereikt en dat daarbij is aangenomen dat door extra veevoermaatregelen in de toekomst een nog een verdere reductie van de fosfaatexcretie zal worden bereikt. De taakstelling van 14 miljoen kilogram fosfaat komt daar dus bovenop. Het thans voorliggende wetsvoorstel bevat een evenwichtig pakket aan maatregelen waarmee door een combinatie van een generieke korting, opkoop en afroming van varkensrechten en veevoermaatregelen wordt zeker gesteld dat de taakstelling wordt gerealiseerd. Daarbij gaat de inzet van het instrument van de generieke korting niet verder dan wat strikt noodzakelijk is.

Op de noodzaak en proportionaliteit van de maatregel en op de onderzochte alternatieven wordt overigens veel uitgebreider ingegaan in de paragrafen 2 en 3 van deze memorie van antwoord en in subparagraaf 1.2 van hoofdstuk 6 van de memorie van toelichting, waarnaar zij verwezen.

Buiten de doelstelling van het voorkomen van een landelijk niet-plaatsbaar varkensmestoverschot, draagt de maatregel ook overigens bij aan een verbetering van de kwaliteit van het milieu, de ruimtelijke kwaliteit en de effectuering van normen op het punt van de minimum-huisvestingsoppervlakte per varken ter verzekering van het dierenwelzijn. Hierop wordt uitvoerig ingegaan in hoofdstuk 1, paragraaf 3 en in hoofdstuk 2, subparagraaf 1.3, van de memorie van toelichting. Ook deze aspecten staan los van het markt- en prijsbeleid en de doelstellingen van de marktordening voor varkens.

Wat betreft het tweede criterium voor de toelaatbaarheid van de nationale maatregel – deze mag de werking van de gemeenschappelijke voorzieningen en instrumenten, en daarmee het functioneren van de marktordening, niet frustreren – het volgende. De gemeenschappelijke marktordening voor varkensvlees voorziet niet in een quotumstelsel voor varkens. Ook andere voorzieningen en instrumenten van de marktordening worden in hun effectiviteit niet belemmerd, laat staan gefrustreerd. 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 gefaseerd 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 90% van het in 1996, of 1995, in Nederland gehouden aantal. Eerst in het jaar 2000 zullen deze varkensrechten worden verlaagd met 15%. Deze verlaging zal geheel of ten dele

achterwege blijven al naar gelang de opbrengst van afroming van rechten bij overgang naar een ander bedrijf of bij bedrijfsoverdracht en al naar gelang de opbrengst van opkoopregeling. De korting in 2000 kan bovendien voor 5 procentpunten worden gecompenseerd indien voldoende veevoermaatregelen worden genomen. Voor de kortingen geldt dat deze niet van het ene op het andere moment worden doorgevoerd: de varkenshouder heeft in 1998 nog een groot deel van het jaar en in 2000 het gehele jaar de tijd om 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 10% 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 1,2% van de varkensstapel in de Europese Unie gerekend naar de – inmiddels niet meer actuele – situatie van 1996. Deze reductie zou ruim 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.

Het zogenoemde Cerafel-arrest leidt niet tot andere inzichten. Het betreft één van de arresten in een lange reeks die hier zijn vervat onder de noemer «vaste jurisprudentie» ter zake van het exclusieve karakter van de gemeenschappelijke marktordeningen en voegt aan de genoemde criteria voor de toets op de verenigbaarheid van de onderhavige maatregelen met het gemeenschapsrecht niets toe. Daarbij gaat het in het Cerafel-arrest overigens niet om de varkenssector maar om de groenten- en fruitsector. De marktordening voor groenten en fruit kent eigen voorzieningen en instrumentkeuzen die afwijken van die van de marktordening voor varkensvlees. De casus in het Cerafel-arrest betrof een nationale maatregel – niet vergelijkbaar met de maatregelen die in dit wetsvoorstel aan de orde zijn – waarvan niet ter discussie stond dat deze net als de gemeenschappelijke marktordening voor groenten en fruit beoogde de markt en prijzen te reguleren. Het ging dus, anders dan de onderhavige maatregelen, om een aanvullende maatregel met dezelfde doelstelling als de marktordening. De relevantie van het arrest voor de onderhavige discussie is derhalve niet bijzonder groot.

Voor de EG-rechtelijke toets is voorts van belang het in artikel 34 van het EG-Verdrag neergelegde verbod op kwantitatieve uitvoerbeperkingen en alle maatregelen van gelijke werking, welk beginsel ook in het kader van de gemeenschappelijke marktordening voor de sector varkensvlees geldt. Volgens vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen 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 handel 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; meer uitgebreid wordt op de jurisprudentie ingegaan in hoofdstuk 6 van de memorie van toelichting). 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. Deze conclusie wordt door de Raad van State in zijn advies gedeeld.

Op het punt van de vrijheid van vestiging hebben behalve de leden van de VVD-fractie, ook de leden van de fracties van SGP, RPF en GPV vragen. De laatstgenoemde leden betwijfelen of het stelsel van varkensrechten de toets aan artikel 52 van het EG-Verdrag, waarin de vrijheid van vestiging is geregeld, zou kunnen doorstaan.

Ik deel die twijfel niet. In hoofdstuk 6 van de memorie van toelichting is, naar aanleiding van het advies van de Raad van State, nader ingegaan op het aspect van de vrijheid van vestiging, zoals dat is verankerd in artikel 52 van het EG-Verdrag.

Het recht van vrije vestiging is in de kern te beschouwen als recht op gelijke behandeling. Het artikel heeft ten doel te verzekeren dat elke onderdaan van een lidstaat die zich in een andere lidstaat vestigt om daar werkzaamheden anders dan in loondienst te verrichten, aldaar als eigen onderdaan wordt behandeld en verbiedt iedere, ook geringe, uit wettelijke regelingen voortvloeiende discriminatie op grond van nationaliteit als een beperking van de vrijheid van vestiging (Zaak 270/83, Commissie/Frankrijk, Jur. 1986).

Naast het geschetste non-discriminatoire aspect, hanteert het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen in het kader van de toetsing van nationale maatregelen die de uitoefening van de in het EG-Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden kunnen belemmeren of minder aantrekkelijk kunnen maken een drietal andere criteria waaraan moet zijn voldaan:

de betreffende nationale maatregelen moeten 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 (Zaak C-55/94, Gephard, Jur. 1995, blz. 4165).

Van discriminatie naar nationaliteit is bij het stelsel van varkensrechten geen sprake. Bij de toekenning van varkensrechten wordt geen onderscheid gemaakt tussen Nederlandse en buitenlandse varkenshouders. Een ieder die destijds hier ten lande varkens heeft gehouden komt in aanmerking voor een varkensrecht, ongeacht de nationaliteit van de desbetreffende varkenshouder. Ook bij nieuwvestiging is geen sprake van enige discriminatoire maatregel. Zowel de Nederlandse, als de buitenlandse varkenshouder zal dienen te beschikken over een varkensrecht om straks varkens te kunnen houden. Voor zover de buitenlandse varkenshouder daarover niet beschikt op grond van in het verleden hier ten lande ontplooiende activiteiten zal hij, net als zijn Nederlandse collega, varkensrechten dienen te verwerven.

Wat betreft de noodzaak tot invoering van het stelsel van varkensrechten en de doelmatigheid van het stelsel en de evenredigheid daarvan verwijs ik primair naar hoofdstuk 1 en hoofdstuk 2, paragraaf 1, van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel, alsook naar hetgeen hierboven is opgemerkt in de paragrafen 2 en 3 van de memorie van antwoord. Overigens wijs ik erop dat, in het licht van het recht op vrije vestiging als bedoeld in artikel 52 van het EG-Verdrag, de invoering van het stelsel van varkensrechten geen principieel andere situatie doet ontstaan. Zo is

immers ook nu al de uitoefening van een veehouderijbedrijf onderworpen aan een nationaal stelsel – het stelsel van mestproductierechten – waaraan, in de zin van het vorengenoemde artikel, een mogelijk belemmerend effect voor nieuwvestiging verbonden is.

7.2 Heffingen

Zowel de leden van de VVD-fractie, als de leden van de CDA-fractie hebben aandacht gevraagd voor de relatie tussen de varkensheffing en de communautaire regelgeving. Wordt door de eerstgenoemde leden gevraagd naar de inpassing van de varkensheffing in de veterinaire EG-regelgeving, zo vragen de laatstgenoemde leden naar de relatie met het Europese mededingingsbeleid en de marktordening voor varkens.

Met de varkensheffing is primair beoogd de kosten, verband houdende met de bestrijding van voor varkens besmettelijke ziekten door te berekenen aan de sector zelf. De heffing als zodanig brengt geen verandering in de op de overheid rustende bestrijdingsplicht, noch brengt deze heffing verandering in het feit dat de kosten daarvan door de lidstaat worden gedragen. Ook na inwerkingtreding van de varkensheffing zullen immers de bestrijdingskosten direct uit de Rijksbegroting – meer specifiek de begroting van het Diergezondheidsfonds – worden betaald. De heffing grijpt slechts in op de wijze waarop de lid-staat uiteindelijk de middelen verkrijgt om de bestrijdingskosten te financieren.

Het EG-Verdrag laat, gelet op artikel 95 van dat verdrag, op zichzelf de fiscale soevereiniteit van de lidstaten onaangetast. De lidstaten zijn vrij in de inrichting van hun belastingstelsel en het bepalen van de hoogte van de tarieven nu immers op dat gebied vooralsnog niet is voorzien in (volledige) harmonisatie. Zulks geldt eveneens voor die gebieden waarop een communautaire marktordening van kracht is. Van belang is wel dat bij die belastingheffing op geen enkele wijze sprake is van een verschil in behandeling tussen binnenlandse en buitenlandse producten.

De varkensheffing als zodanig maakt onderdeel uit van een algemeen binnenlands belastingstelsel. In feite rust de heffing op de capaciteit van de desbetreffende varkenshouderij. Noch voor wat betreft de hoogte, noch voor wat betreft de modaliteiten wordt onderscheid gemaakt naar de oorsprong van de varkens, aan de hand waarvan die productiecapaciteit wordt bepaald. Op grond daarvan is de heffing als zodanig dan ook toelaatbaar uit hoofde van artikel 95 van het EG-Verdrag.

In het kader van de beoordeling van de relatie tussen de varkensheffing en het communautaire recht is daarnaast de besteding van de via de varkensheffing binnenkomende middelen van belang. Zo kan immers strijd met het EG-recht 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 gebeurt bij geïmporteerde producten. Bij algehele compensatie zou strijd kunnen ontstaan met artikel 12 van het EG-Verdrag omdat in dat geval de heffing zou kunnen worden beschouwd als heffing van gelijke werking als een importrecht. Gedeeltelijke compensatie zou in strijd kunnen komen met het non-discriminatiebeginsel van artikel 95, tweede alinea, van het EG-Verdrag. Ook zou, indien de opbrengst van de heffing wordt gebruikt voor de begunstiging van andere producten dan die waarover de heffing plaatsvindt, sprake kunnen zijn van een steunmaatregel die uit hoofde van artikel 92 van het EG-Verdrag zou moeten worden onderzocht.

Zoals hiervoor reeds werd aangehaald, zal de opbrengst van de varkensheffing aangewend worden ter dekking van de kosten van de overheid,

gemaakt in het kader van de bestrijding van voor varkens besmettelijke ziekten in brede zin. De bestrijdingsmaatregelen kunnen elke varkenshouder in Nederland treffen, ongeacht of diens varkens hier ten lande zijn geboren, dan wel zijn geïmporteerd. In die zin is dan ook geen sprake van enige begunstiging van de binnenlandse productie, althans het geheel of ten dele compenseren van de opgelegde heffing. Er is dan ook geen strijd met de artikelen 12 of 95 van het EG-Verdrag.

Ten aanzien van de vraag of de heffing ook de toets aan artikel 92 van het EG-Verdrag kan doorstaan wordt gewezen op het volgende.

De Commissie van de Europese Gemeenschappen 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 varkensheffing levert geen strijd op met artikel 92 van het EG-Verdrag. De heffing rust immers niet op een product (varkens) maar op een onderneming. De omvang van de heffing wordt feitelijk vastgesteld op basis van de productiecapaciteit van de varkenshouderij, uitgedrukt in het gemiddelde aantal varkens dat op het bedrijf gedurende het jaar is gehouden, waarbij om praktische redenen gebruik gemaakt wordt van de administratie die de varkenshouder dient bij te houden in het kader van het stelsel van varkensrechten. Deze keuze voor de vaststelling van de verschuldigde heffing betekent niet dat de heffing deswege op één of meer individuele dieren komt te rusten. Het gemiddelde aantal dieren dat op het bedrijf aanwezig is in een jaar is immers niet meer dan een abstract getal (de gemiddelde veebezettingsgraad), dat slechts indirect verband houdt met het aantal individuele dieren dat zich op het bedrijf heeft bevonden.

Opgemerkt wordt dat ook de Europese Commissie van oordeel is dat de varkensheffing zich verdraagt met het communautaire steunkader. Zo heeft zij in dat verband bij brief van 4 februari 1998 aangegeven geen bezwaar te hebben tegen de desbetreffende heffing.

De leden van de CDA-fractie vragen of de varkensheffing, in vergelijking met andere landen van de Europese Unie, niet exorbitant hoog is, zelfs al zou rekening gehouden worden met de mogelijkheid korting op het tarief te verkrijgen.

De hoogte van de heffing is gerelateerd aan de hoogte van de bestrijdingskosten bij een dierziekte-uitbraak. Nederland heeft veruit de hoogste varkensdichtheid in de Europese Gemeenschap. Dit biedt belangrijke concurrentievoordelen, maar ook concurrentienadelen voor de varkenshouderij. Dit laatste betreft met name de hoge milieukosten en de hoge kosten bij een dierziekte-uitbraak.

Los van het vorenstaande wordt opgemerkt dat het voorgestelde Nederlandse systeem van dierziektenheffingen niet goed vergelijkbaar is met de in het buitenland vigerende stelsels. Zo kent Frankrijk bijvoorbeeld in het geheel geen nationaal systeem van door veehouders afgedragen heffingen ter bekostiging van de dierziektenbestrijding. In dat land is ook niet voorzien in een algemene vergoedingsplicht voor ruimingsschade, zoals in Nederland. Duitsland kent weliswaar een systeem van dierziektenheffingen doch, vanwege de federale staatsstructuur, is geen sprake van een landelijk uniform systeem. Zo bepalen bijvoorbeeld de deelstaten de tarieven en zijn zij ook vrij in het al dan niet toepassen van premie-differentiatie.

In het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en België bestaat wel een landelijk uniform stelsel van dierziektenheffingen. In het eerste land wordt de heffing, die overigens niet gedifferentieerd is, geheven van slachters en exporteurs ter zake van het slachten van varkens. De heffing bedraagt £ 0,40, ofwel ongeveer f 1,40 per varken. De heffing wordt dus, in tegenstelling tot bij het voorgestelde Nederlandse systeem, berekend over elk individueel varken. Denemarken heft – omgerekend naar guldens – van de producenten van varkensvlees ongeveer f 1,90 per slachtvarken onder 110 kilogram en f 4,75 voor slachtvarkens zwaarder dan 110 kilogram. Ook het Deense stelsel kent overigens geen premiedifferentiatie. In België wordt een systeem gehanteerd dat in zekere mate vergelijkbaar is met het voorgestelde Nederlandse systeem. In België kent men ook een stelsel van gedifferentieerde dierziektenheffingen. De Belgische heffing wordt geheven per varkensplaats en bedraagt voor fokzeugen maximaal ongeveer f 3,- en voor vleesvarkens maximaal circa f 8,60.

7.3. Oordeel EG-Commissie

De leden van de fracties van CDA, PvdA en Groen Links informeren naar de stand van zaken als het gaat om het oordeel van de Commissie van de Europese Gemeenschappen over de voorgenomen maatregelen. De leden van de fractie van CDA vragen daarbij in hoeverre de Nederlandse aanpak is besproken in de Raad van Landbouwministers.

De communautaire regelgeving voorziet niet in een formeel vereiste van goedkeuring door de Commissie van de Europese Gemeenschappen voor zover het het stelsel van varkensrechten betreft. Als de Commissie de maatregel in strijd zou achten met het gemeenschapsrecht, dan kan zij uiteraard wel een infractieprocedure tegen Nederland starten op grond van artikel 169 van het EG-Verdrag. Gegeven de in Brussel met landbouwcommissaris Fischler en commissiediensten gevoerde gesprekken, verwacht ik dat echter niet. Bij deze gesprekken is gebleken dat voor de Commissie met name van belang is dat het stelsel van varkensrechten een noodzakelijke maatregel is ter verwezenlijking van de doelstellingen van de EG-Nitraatrichtlijn.

Ten aanzien van de varkensheffing, die in verband met de besteding van de opbrengst van de heffingen als steunmaatregel is aangemeld, is hiervoor in paragraaf 7.2 al aangegeven dat de Commissie tegen invoering van de heffing geen bezwaar heeft.

Het wetsvoorstel is niet besproken in de Raad van landbouwministers. Er is geen op dit wetsvoorstel toepasselijke communautaire procedure die daarin voorziet.

Het wetsvoorstel bevat wel beschouwd 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). Notificatie in dat kader heeft echter wél plaatsgevonden. In dat kader zijn ook de wijzigingen ten opzichte van het oorspronkelijke wetsvoorstel ter kennis van de Commissie gebracht. Noch door de Commissie noch door andere lidstaten zijn bezwaren geuit die tot gevolg hebben dat de stand-still periode van 3 maanden wordt verlengd tot zes maanden. In dat licht zou derhalve niets in de weg staan aan inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, na te zijn verheven tot wet. Door andere lidstaten zijn wel vragen gesteld van meer informatief karakter.

8. Uitvoering en handhaving

8.1. Stelsel van varkensrechten

De leden van de VVD-fractie vragen een nadere toelichting op het aspect van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het wetsvoorstel. De leden van de CDA-fractie vragen naar de risico's voor het vervolgingsbeleid van eventuele prejudiciële vragen omtrent het stelsel. De leden van de PvdA-fractie zouden concreet willen vernemen op welke wijze de wettelijke maatregelen in de praktijk zullen worden uitgevoerd. Het lid Bierman wijst op het risico van vertraging als gevolg van jarenlange procedures.

In paragraaf 1 van hoofdstuk 4 van de memorie van toelichting op het wetsvoorstel is uitgebreid ingegaan op de uitvoering en handhaving van het stelsel van varkensrechten. Kort gezegd zal een en ander in de praktijk als volgt zijn beslag krijgen.

De varkenshouder zal in de toekomst dagelijks dienen bij te houden hoeveel varkens op zijn bedrijf worden gehouden; dagelijks zal hij mutaties in dierenaantallen, uitgesplitst naar de onderscheiden categorieën varkens, ten opzichte van een regelmatig geactualiseerde basis-telling, in zijn administratie dienen te verwerken. Daarbij wordt zoveel mogelijk aangesloten bij hetgeen de varkenshouder reeds dient bij te houden in het kader van het stelsel van regulerende mineralenheffingen zoals neergelegd in de Meststoffenwet. De varkenshouder zal jaarlijks zijn boekhouding dienen af te sluiten en aan het Bureau Heffingen opgave moeten doen van het gemiddelde aantal dieren dat in het afgelopen jaar op zijn bedrijf is gehouden.

Eerst na afloop van het jaar kan beoordeeld worden of is gehandeld in strijd met het uitbreidingsverbod, als bedoeld in artikel 15, eerste lid, van het wetsvoorstel. Het gaat in dat lid immers om het verbod om gedurende het jaar gemiddeld meer varkens dan het varkensrecht te houden. Dit betekent dus dat na inwerkingtreding van het tot wet verheven wetsvoorstel de onderscheiden varkenshouders nimmer direct varkens behoeven af te stoten. Het is te allen tijde de varkenshouder die gedurende het jaar een zodanige bedrijfsvoering zal dienen te voeren dat hij na afloop van het jaar gemiddeld genomen niet meer varkens dan zijn varkensrecht heeft gehouden. Een eventueel, in verhouding tot het varkensrecht, te groot aantal varkens op het moment van inwerking-treding van het stelsel van varkensrechten zal dus kunnen worden gecompenseerd door een, in verhouding tot het varkensrecht, kleiner aantal varkens later in het jaar om niet in strijd te komen met het uitbreidingsverbod.

Het Bureau Heffingen is belast met de uitvoering van het stelsel van varkensrechten, waarbij het onder andere gaat om 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 blokkade-regeling voor hypotheekhouders, de verwerking van de door bedrijven verschaftte gegevens met betrekking tot het gemiddelde op het bedrijf gehouden aantal varkens en de informatievoorziening naar de bedrijven toe. De uitvoeringslasten hiervan bedragen structureel per jaar f 900 000,-, waarbij de personeelskosten – 8 mensjaren – zijn inbegrepen. Daarnaast zullen de eenmalige kosten ruim 1,8 miljoen gulden bedragen.

Het stelsel van varkensrechten – met name het uitbreidingsverbod – zal primair langs strafrechtelijke weg, via de Wet op de economische delicten

(WED), worden gehandhaafd. Overtreding van het uitbreidingsverbod van artikel 15 van het wetsvoorstel zal, voor zover sprake is van opzettelijk handelen, een misdrijf zijn dat gestraft kan worden met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaar of een geldboete van de vijfde categorie (f 100 000,-). De WED biedt daarnaast de mogelijkheid bijkomende straffen en maatregelen op te leggen.

Met betrekking tot de bijkomende straffen wordt in dit verband met name gewezen op de mogelijkheid, voorzien in artikel 7, onderdeel c, van de WED. Hierin is de mogelijkheid geregeld, voor ten hoogste een periode van één jaar, van gehele of gedeeltelijke stillegging van de onderneming van de veroordeelde, waarin het economische delict is begaan. In de onderdelen d en e van het genoemde artikel is bovendien voorzien in ruime mogelijkheden om voorwerpen verbeurd te verklaren. Ook wordt gewezen op de mogelijkheid, vervat in artikel 7, onderdeel f, tot gehele of gedeeltelijke ontzetting van bepaalde rechten of gehele of gedeeltelijke ontzegging van bepaalde voordelen, welke rechten of voordelen de veroordeelde in verband met zijn onderneming van overheidswege zijn of zouden kunnen worden toegekend, voor de tijd van twee jaar.

Artikel 8 van de WED regelt de op te leggen maatregelen. Al deze maatregelen kunnen worden opgelegd aan de overtreder van het uitbreidingsverbod, bedoeld in artikel 15 van het wetsvoorstel. Met name wordt in dit verband gewezen op de mogelijkheid wederrechtelijk verkregen voordeel te ontnemen (artikel 8, onderdeel a van de WED) en de onderbewindstelling van de onderneming van de veroordeelde (artikel 8, onderdeel b van de WED).

De Algemene Inspectiedienst (AID) zal met betrekking tot het stelsel van varkensrechten belast worden met de opsporing van strafbare feiten, naast de toezichthoudende taken waarmee deze dienst zal worden belast.

Specifiek voor de taken, verband houdende met het stelsel van varkensrechten, zal de AID worden uitgebreid met 7 mensjaren in 1998, waarmee een bedrag gemoeid is van 1,5 miljoen gulden, waartoe tevens de eenmalige kosten behoren. Vanaf 1999 zal een extra inzet van 10 mensjaren benodigd zijn. De kosten daarvan bedragen 1,5 miljoen gulden. In de jaren 2000 en volgende vindt een extra inzet van 12 mensjaren plaats. De totale kosten daarvan zullen 1,6 miljoen gulden bedragen. Benadrukt wordt dat het hier gaat om additionele AID-capaciteit; capaciteit die wordt ingezet in aanvulling op de capaciteit die reeds wordt ingezet in het kader van het toezicht op het stelsel van regulerende mineralenheffingen.

De regering acht het van essentieel belang dat het stelsel consequent zal worden gehandhaafd. Vervolging van krachtens het onderhavige wetsvoorstel strafbaar gestelde feiten zal om die reden dan ook plaats moeten vinden in geval de Nederlandse rechter omtrent het stelsel van varkensrechten eventueel prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen mocht stellen.

Naast de strafrechtelijke handhaving biedt het wetsvoorstel ook de mogelijkheid het uitbreidingsverbod langs bestuursrechtelijke weg te handhaven. Het gaat daarbij om de mogelijkheid op grond van artikel 27 van het wetsvoorstel, tot het vaststellen van een zogenaamd dagquotum dat kan worden gehandhaafd door bestuursdwang. In dat geval bepaalt de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij dat voor een bepaald bedrijf het aantal varkens dat op enig moment op dat bedrijf wordt gehouden nooit meer mag bedragen dan het door hem vastgestelde aantal. Dit aantal wordt vastgesteld op het aantal varkens dat krachtens

het varkensrecht mag worden gehouden, vermeerderd met 10% (artikel 27, tweede lid).

De vaststelling van dit dagquotum is met name bedoeld voor situaties waarin herhaaldelijk het varkensrecht wordt overtreden.

Het dagquotum kan op zichzelf ook weer strafrechtelijk worden gehandhaafd. Overtreding van het dagquotum is, evenals de overtreding van het uitbreidingsverbod, bedoeld in artikel 15 van het wetsvoorstel, een misdrijf en kan op dezelfde manier als dat uitbreidingsverbod worden bestraft. Daarnaast kan ook via de toepassing van bestuursdwang, met name in de vorm van de vaststelling van een last onder dwangsom, tegen overtreding van het dagquotum opgetreden worden.

Met het Openbaar Ministerie zal nader afgesproken worden in welke gevallen bestuursrechtelijke sanctionering zal worden toegepast, en in welke gevallen het strafrechtelijke spoor het meest aangewezen sanctietraject is.

Ten slotte zij met betrekking tot de uitvoering en handhaving van het stelsel van varkensrechten opgemerkt dat uiteraard het risico aanwezig is dat de sector langs de weg van juridische procedures – mogelijk ook leidend tot prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen – de rechtmatigheid van het toekomstige wettelijk kader aan de orde zal stellen. Het gaat hier immers om wetgeving die grote gevolgen zal hebben voor de varkenssector. Dergelijke procedures behoeven de effectivering van de voorgestelde reductiemaatregelen naar mijn mening niet in de weg te staan.

8.2. Varkensheffing

Voor wat betreft de uitvoering en handhaving van de varkensheffing zij allereerst verwezen naar paragraaf 2 van hoofdstuk 4 van de memorie van toelichting.

Bij de varkensheffing zal uitgegaan worden van dezelfde administratie als die de varkenshouder zal dienen bij te houden in het kader van het stelsel van varkensrechten. De heffing leidt in die zin dus niet tot een extra administratieve last.

De varkensheffing zal, net als het stelsel van varkensrechten, uitgevoerd worden door het Bureau Heffingen. De inspecteur van dat bureau zal belast worden met het opleggen van de aanslag varkensheffing. Na afloop van het jaar zal de inspecteur daartoe de betrokken varkenshouders een uitnodiging tot het doen van aangifte versturen. Op basis van die aangifte zal de aanslag worden vastgesteld.

De invordering van verschuldigde bedragen zal de taak worden van de ontvanger van het genoemde bureau. De varkensheffing zal grotendeels worden geheven met overeenkomstige toepassing van de Algemene wet inzake rijksbelastingen, terwijl de invordering in hoofdzaak zal plaatsvinden met overeenkomstige toepassing van de Invorderingswet 1990 en de Kostenwet invordering rijksbelastingen. Van belang is in dit verband dat, ingevolge artikel 93a van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren, artikel 17, tweede lid, tweede volzin, van de Invorderingswet 1990 buiten toepassing blijft. In de betrokken passage is geregeld dat verzet tegen dwanginvordering de tenuitvoerlegging van het desbetreffende dwangbevel schorst. Met name deze schorsende werking heeft in het verleden, tijdens de mestboycotacties, geleid tot de situatie dat daadwerkelijke invordering lange tijd moest worden uitgesteld. Eventuele acties tegen de varkensheffing zullen dan ook niet per definitie leiden tot het

achterwege blijven van de daadwerkelijke invordering van verschuldigde bedragen.

Voor de genoemde taken zal het Bureau Heffingen uitgebreid worden met een extra personeelsinzet van 44 mensjaren. De kosten worden geraamd op 2,3 miljoen aanloopkosten en 5,6 miljoen structurele kosten.

Het toezicht op de naleving van de varkensheffing zal, net als bij het stelsel van varkensrechten, geschieden door de AID. Deze dienst zal daartoe in het jaar van invoering uitgebreid worden met 2 mensjaren, 7 mensjaren in 1999 en 11 mensjaren in de daarnavolgende jaren. De totale personele en materiële kosten belopen in 1998 circa 0,4 miljoen gulden, 1,1 miljoen gulden in 1999 en 1,5 miljoen gulden in de daarnavolgende jaren.

9. Overige onderwerpen

9.1. Varkenspest

De leden van de VVD-fractie vragen wat de consequenties in het kader van het stelsel van regulerende mineralenheffingen zijn voor de in verband met de varkenspest met leegstand getroffen bedrijven.

De desbetreffende bedrijven zullen in de loop van 1998 naar verwachting weer gaan produceren. Daarvoor moeten eerst nieuwe dieren op het bedrijf worden aangevoerd. Vervolgens duurt het enige maanden voordat deze bedrijven weer dierlijke producten kunnen afleveren. Hierdoor ontstaat er in 1998 een grote aanvoer van fosfaat en stikstof met dieren op het bedrijf en een relatief kleine afvoer. Dat zal ertoe kunnen leiden dat deze bedrijven in 1998 een mineralenoverschot hebben waarover – zonder nadere voorziening – heffing verschuldigd is op grond van hoofdstuk IV van de Meststoffenwet. De heffingen kunnen oplopen tot f 30 000,= per bedrijf. Deze heffingen zijn evenwel het directe gevolg van de maatregelen in het kader van de bestrijding van de varkenspestcrisis en niet van het mineralenmanagement van het betrokken bedrijf. In de loop van dit jaar – wanneer er meer duidelijkheid is omtrent de exacte omvang van de problematiek – zal een voorziening worden getroffen in het kader van de Meststoffenwet. Thans wordt in dat verband gedacht aan een vrijstelling van een deel van de verschuldigde heffing, namelijk dat deel dat direct verband houdt met de in het kader van de herbevolking op het bedrijf aangevoerde dieren. Voor de onderscheiden groepen van bedrijven (vleesvarkens-, zeugenbedrijven en gesloten bedrijven) kan deze correctie verschillend zijn.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de stand van zaken met betrekking tot het zogenaamde markervaccin tegen varkenspest. Ook vragen deze leden of ik kennis heb genomen van de eenparig aangenomen aanbeveling over het voorkomen van varkenspest in de Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad van 22 november 1997 en of er sindsdien binnen het verband van de Benelux of de Europese Unie nog actie is ondernomen.

Verwacht wordt dat eind 1998/begin 1999 een geregistreerd markervaccin tegen varkenspest beschikbaar zal zijn. Dit betekent niet dat het markervaccin dan ook direct ingezet zal kunnen worden bij uitbraken van varkenspest in de Europese Unie. Hiervoor zal eerst in Brussel overeenstemming gevonden moeten worden over de modaliteiten voor inzet van het vaccin. Enting zonder instemming van Brussel heeft zeer zware handelstechnische implicaties voor Nederland. Ik heb met mijn Britse collega de afspraak gemaakt in het eerste half jaar van 1998 de politieke

discussie over vaccinatie tegen varkenspest in de Landbouwwraad te voeren. Gezien de huidige opstelling met betrekking tot vaccinatie tegen varkenspest in een groot aantal lidstaten zal dit echter geen makkelijke discussie worden. In ieder geval zal ik mijn collega's in dit verband wijzen op de welzijnsaspecten en de kosten die aan het non-vaccinatiebeleid verbonden zijn.

Van de aanbeveling waarnaar de leden van de CDA-fractie verwijzen heb ik kennis genomen. Sindsdien is, zoals hierboven beschreven, door mij in EU-verband aangedrongen op agendering van deze problematiek in de Landbouwwraad. Samen met mijn Belgische en Duitse collega's zal ik in de Landbouwwraad pleiten voor een herziening van het strikte non-vaccinatiebeleid.

9.2. Welzijn; biologische landbouw

Naar aanleiding van de vraag van zowel de leden van de CDA-fractie als die van de fractie van D66 omtrent het Varkensbesluit merk ik op dat het streven erop is gericht een wijziging van dit besluit gelijktijdig met het onderhavige wetsvoorstel in werking te laten treden. Nadat een eerste wijziging van het Varkensbesluit (wijziging van 15 november 1997) was vastgesteld, is het overeenkomstig artikel 110 van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren aan de Kamers der Staten-Generaal gezonden (kamerstukken I/II, 1997/98 25 748, nrs. 116 en 1). Ter gelegenheid van het Algemeen Overleg met de vaste commissie voor Landbouw, Natuurbeheer en Visserij van de Tweede Kamer alsmede de mondelinge behandeling in die Kamer van het onderhavige wetsvoorstel heb ik aangegeven mij nader te zullen beraden op de inhoud van het besluit. Daarnaast had ik reeds ter gelegenheid van de eerste nota van wijziging in het algemeen deel van de nota van toelichting (kamerstukken II, 1997/98, 25 746, nr. 23) aangekondigd dat aanpassing van het besluit zou plaatsvinden op het punt van de relatie tussen de verwerving van varkensrechten en de toepassing van de overgangsmaatregelen zoals die in het gewijzigde Varkensbesluit neergelegd waren.

Een wijziging van het Varkensbesluit ligt thans voor spoedadvies bij de Raad van State. Na totstandkoming van het besluit zal het wederom worden toegezonden aan de beide Kamers, conform de eerder aangehaalde bepaling van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren. Dit zal zo spoedig mogelijk, naar verwachting in de loop van de maand maart, het geval kunnen zijn. De leden van de fractie van Groen Links vragen waarom er niet voor is gekozen gekozen tegelijk met de inkrimping van de varkensstapel op veel grotere schaal over te gaan op het scharrelstelsel voor varkens, nu dit, naar de opvatting van deze leden, uiteindelijk de enige welzijnsvriendelijke vorm van houden van varkens is en aansluit bij de wens van vele consumenten van zichtbare varkens in het landschap.

Ik interpreteer de wens van «vele consumenten», zoals deze onder andere naar voren komen uit de acties van de heren K. van Zomeren en J. J. Voskuil, niet zò dat men «zichtbare varkens in het landschap» wil, maar een verbetering verlangt van het welzijn van varkens in de varkenshouderij. De regering heeft ervoor gekozen een aantal aangescherpte minimumvoorwaarden te formuleren waar, op termijn, alle bedrijven aan moeten en kunnen voldoen. Deze garanderen een goed welzijnsniveau. Bij deze in het kader van het welzijn te stellen eisen zijn de investerings- en productiekosten voor boeren zòdanig dat het product nog in de reguliere kanalen concurrerend afgezet kan worden. De aanvullende eisen die gelden in de scharrelhouderij, welke tot een nog verder verbeterd welzijn leiden, geven een zodanige kostprijsverhoging, dat deze producten via een separaat kanaal afgezet moeten worden, waarin deze hogere prijs

vergoed kan worden. Bij de huidige internationale marktverhoudingen is het niet realiseerbaar deze eisen op korte termijn aan alle ondernemers op te leggen.

Deze leden vragen tevens waarom er niet voor gekozen is om dit wetsvoorstel te combineren met een nieuw Varkensbesluit. Zij vragen zich af of met zo'n gecombineerd besluit ook niet veel weerstand weggenomen zou zijn van boeren, die zeggen dat ze door de 20%-korting een stuk stal leeg moeten laten staan, terwijl ze bij hogere welzijns-eisen gestimuleerd worden de stallen om te bouwen en de dieren meer ruimte te geven.

Het streven is erop gericht de wijzigingen van het Varkensbesluit tegelijk met onderhavig wetsvoorstel in werking te laten treden. Het wijzigingsbesluit is, zoals hiervoor reeds werd aangegeven, voor advies aan de Raad van State voorgelegd. Gegeven de tot op heden in de sector gevoerde discussie ligt het overigens niet voor de hand dat met een gecombineerd besluit veel weerstand van boeren zou zijn weggenomen. De weerstand wordt vooral veroorzaakt door de financiële gevolgen van het wetsvoorstel in combinatie met het gewijzigde Varkensbesluit. Deze zijn in zekere mate verzacht, nu in het nieuwe wijzigingsvoorstel een uitzondering is geformuleerd op het beginsel dat bij aankoop van varkensrechten of overdracht van een varkensbedrijf voor alle varkensstallen van het bedrijf onmiddellijk, zonder overgangstermijn, de strengste welzijns-eisen gaan gelden. Deze uitzondering betreft de aankoop van varkensrechten in 1998 of 1999 tot maximaal het aantal varkens-eenheden dat als gevolg van de 10%-korting is vervallen.

Deze leden willen ook weten wat precies de verschillen zijn tussen enerzijds de normen van ISC / EKO en die van het straks gewijzigde Varkensbesluit, alsmede of onderzoek naar het gebruik van stro niet overbodig is omdat in de ISC en EKO-houderij allang is aangetoond dat varkens dit graag hebben omdat ze nu eenmaal willen wroeten oftewel zo hun soortspecifiek gedrag kunnen vertonen.

De ISC- (scharrel) en SKAL- (EKO)-eisen worden gesteld in het kader van privaatrechtelijke certificeringssystemen, waaraan door bedrijven vrijwillig wordt deelgenomen. Deze eisen gaan verder dan die van het straks gewijzigde Varkensbesluit, vooral op het vlak van beschikbaarheid van uitloop in de buitenlucht.

Dat varkens een voorkeur hebben voor stro of strooisel om in te kunnen wroeten is bekend. Op welke wijze stro of strooisel ter beschikking gesteld moet worden voor een optimaal welzijnseffect is minder bekend. Daarom is nog onderzoek noodzakelijk naar de bedrijfsmatige aspecten van het houden van varkens op stro of strooisel. Daarbij moet onder meer nog een antwoord worden gegeven op vragen als: hoeveel strooisel moet (minimaal) beschikbaar gesteld worden; wat zijn de effecten op het stalklimaat (stof, ammoniak, etcetera) en de effecten op diergezondheid (parasieten, diergeneesmiddelengebruik) en humane gezondheid (b.v. CARA); wat zijn de gevolgen voor arbeidsomstandigheden; hoe zijn deze werkzaamheden te mechaniseren en wat zijn de gevolgen voor mestkwaliteit en -afzet.

Deze leden vroegen voorts of de voorlopers in de varkenshouderij (ISC/EKO) nu geen enkele last meer hebben van voorliggend voorstel.

Voor de biologische varkensbedrijven en volledig grondgebonden varkensbedrijven geldt een volledige uitzondering op de 10%-korting, omdat deze bedrijven zowel op milieu- als op welzijnsgebied vooroplopen. Voor de scharrelvarkensbedrijven geldt, vanwege hun meerwaarde

op welzijnsgebied, een gedeeltelijke uitzondering: daarvoor geldt een 5%-korting. Voor de genoemde categorieën bedrijven wordt geen uitzondering gemaakt voor de generieke korting op 1 januari 2000.

Deze leden vragen hoe de uitspraak van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij dat varkens sociale en intelligente dieren zijn zich verhoudt tot het ontbreken van ruimere systemen waarin ze dit gedrag kunnen vertonen en tot de export van intensieve varkensstallen naar China.

Het gegeven dat varkens sociale en intelligente dieren zijn, staat op gespannen voet met de huidige praktijk in de varkenshouderij, waarbij de dieren slechts in zeer beperkte mate soorteigen gedrag kunnen manifesteren. Met de beoogde wijzigingen van het Varkensbesluit wordt hierin op een aantal punten verbetering gebracht.

Bij het demonstratieproject in China geldt als minimumeis dat de systemen voldoen aan het vigerende Varkensbesluit. De te stellen minimumeisen voor het welzijn in de varkenshouderij in China zijn een aangelegenheid voor de Chinese autoriteiten, waarbij deze vooralsnog geïnteresseerd zijn in de gangbare Nederlandse praktijk.

Tot slot vragen deze leden om een reactie op de stelling van veel critici dat de voorgenomen maatregelen bewust (of onbewust) leiden tot schaalvergroting, die op gespannen voet staat met ambitieuzere welzijnseisen.

De beoogde wijzigingen van het Varkensbesluit vergen een aantal aanpassingen van bedrijfsinrichting en bedrijfsvoering, welke onafhankelijk zijn van de bedrijfsomvang. Daarnaast bestaat er geen directe relatie tussen bedrijfsomvang en het welzijn van de dieren op het bedrijf.

Het lid Bierman vraagt waarom er in het kader van flankerend beleid niet meer middelen worden vrijgemaakt voor een versneld omschakelingsproces naar de biologische landbouw, en waarom de minister de wens van landbouw- en milieuorganisaties niet heeft gehonoreerd om hiervoor 25,5 miljoen gulden vrij te maken. Hij spoort de minister aan alsnog te kijken naar dit «Appèl groen licht voor de biologische landbouw».

In het Plan van Aanpak biologische landbouw heb ik aangegeven op welke wijze ik de biologische landbouw in Nederland wil stimuleren. Hierin heb ik de instrumenten benoemd en in dat kader is 60 miljoen gulden vrijgemaakt. De biologische varkenshouderij kan uiteraard ook gebruik maken van deze middelen. Ten aanzien van het «Appèl groen licht voor de biologische landbouw» kan worden geconstateerd dat de daarin genoemde instrumenten deels overeenkomen met de instrumenten die worden ingezet in het kader van het Plan van Aanpak (o.a. publieksvoorlichting, marktontwikkeling en promotie, stimuleringskader). Binnen het kader van het Plan van Aanpak zijn voldoende middelen vrijgemaakt voor de bevordering van de biologische varkenshouderij. Er is geen reden om uit de herstructureringsmiddelen extra geld te vrij te maken.

9.3. Concept NJB-artikel

De leden van de fracties van CDA, PvdA en D66 vragen om een reactie op een concept-artikel voor het Nederlands Juristenblad, getiteld «Varkensrecht of varkensonrecht» waarin gesteld wordt dat het onderhavige wetsvoorstel ondoelmatig en onrechtmatig is.

In het voorgaande zijn alle in het artikel aan de orde gestelde onderwerpen zeer uitvoerig behandeld naar aanleiding van de door de leden van de verschillende fracties gestelde vragen. Daaruit blijkt dat de stelling

van de auteurs van het concept-artikel onjuist is. Voor de goede orde worden de verschillende in het concept-artikel aan de orde komende aspecten nog kort langs gelopen.

De auteurs geven terecht aan dat op het gebied van de mest- en ammoniakproblematiek de nodige resultaten zijn geboekt in het verleden. Ook ik heb in het verleden niet nagelaten te wijzen op de grote inspanningen die op dat vlak door de sector zijn geleverd. Dit blijkt onder meer uit het citaat uit de Integrale Notitie mest- en ammoniakbeleid op bladzijde 3 van het concept-artikel. Tegelijkertijd heb ik daarbij aangegeven dat er de komende nog grote inspanningen door de sector moeten worden geleverd om te komen tot een veehouderij die binnen de daaraan te stellen milieurandvoorwaarden opereert. Het kader daarvoor wordt gesteld door de in deze regeerperiode tot stand gekomen Integrale Notitie mest- en ammoniakbeleid, waarin onder meer een forse reductie van de fosfaat- en stikstofverliezen naar het milieu als gevolg in de periode tot 2008/2010 wordt voorzien. De daarvoor door de sector te leveren inspanningen zullen aanmerkelijk, maar verantwoord zijn. Het instrumentarium waarmee de gestelde doelstellingen moeten worden bereikt – het stelsel van regulerende mineralenheffingen – is op 1 januari 1998 met een wijziging van de Meststoffenwet ingevoerd.

De auteurs geven voorts terecht aan dat de varkenshouderij een groot beslag legt op de ruimtelijke kwaliteit. De door hen gesuggereerde verdunning van de problematiek door vestiging buiten de concentratiegebieden toe te staan, verhoudt zich niet met het in de Vierde nota ruimtelijke ordening extra neergelegde beginsel dat schone gebieden schoon moeten blijven. Wel onderschreven kan worden hetgeen ten aanzien van diergezondheid en dierenwelzijn in het artikel tot uitdrukking komt, namelijk dat de omvang van de varkensstapel en de varkensdichtheid grote consequenties heeft bij de uitbraak van besmettelijke dierziekten en belemmerend werkt bij de bestrijding ervan, en dat op het punt van dierenwelzijn onvoldoende vorderingen zijn gemaakt. In verband met dierenwelzijn wijzen de auteurs in dit verband ook de lengte van de overgangstermijnen in het op de de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren gebaseerde Varkensbesluit als oorzaak aan.

In het concept-artikel wordt gesteld dat gegeven het bestaande instrumentarium aanvullende wettelijke instrumenten eigenlijk overbodig zouden zijn. Voor een deel is dat juist. De noodzakelijke aanscherpingen van het beleid op het vlak van mest- en ammoniak zullen worden gerealiseerd binnen het bestaande kader van de Meststoffenwet, de Wet bodembescherming, de Wet Milieubeheer en de Interimwet ammoniak en veehouderij. Dit geheel binnen het kader van de Integrale Notitie mest- en ammoniakbeleid, zoals zowel in de kabinetsbrief van 10 juli 1997 inzake de structuurverandering van de varkenshouderij als in de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel is aangegeven. De aanscherpingen van het beleid op het vlak van diergezondheid en dierenwelzijn zal voorts volledig geschieden binnen het kader van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren. De met onderhavig wetsvoorstel te introduceren varkensheffing, waarmee de financiële lasten voor de bestrijding van besmettelijke dierziekten primair bij de sector worden neergelegd, krijgt haar plaats binnen die wet en vormt een concrete invulling van hetgeen in die wet ten aanzien van heffingen reeds was geregeld. Wat betreft het dierenwelzijn ligt er momenteel een besluit tot wijziging van het Varkensbesluit voor advies bij de Raad van State, waarin ondermeer, conform de suggestie in het concept-artikel, de overgangstermijnen worden verkort. Daarenboven vervalt deze termijn op het moment dat varkensrechten worden verworven, behoudens in 1998 en 1999 voor zover daarmee slechts compensatie van de 10%-korting plaatsvindt. Voor zover de

auteurs zouden willen suggereren dat de het instrumentarium van de Wet op de ruimtelijke ordening voor het ruimtelijke spoor zou volstaan is dat niet juist. Die wet voorziet niet in mogelijkheden voor een actieve ruimtelijke reconstructie in een bepaald probleemgebied. Niet voor niets is er daarnaast sinds jaar en dag de Landinrichtingswet. Aangezien ook die laatste wet nadelen heeft, onder meer gegeven de lengte van de procedures, wordt voor de reconstructie van (delen van) de concentratiegebieden een afzonderlijke Reconstructiewet voorzien, die thans in voorbereiding is. De auteurs van het concept-artikel hadden dit overigens behalve in de brief van 10 juli 1997 ook kunnen lezen in hoofdstuk 1 van de memorie van toelichting, waarin uitvoerig wordt ingegaan op de verschillende doelstellingen van de herstructurering en de daarvoor in te zetten instrumenten. In de memorie van toelichting wordt ook aangegeven waarom ervoor gekozen is te voorzien in een afzonderlijk volume-instrument – de varkensrechten – ondanks het feit dat er thans reeds een volume-instrument in de vorm van mestproductierechten bestaat. Daarbij wordt in de paragrafen 1.1 en 1.4 van hoofdstuk 2 gewezen op het feit dat de bestaande mestwetgeving mogelijkheden tot uitbreiding van de varkensstapel biedt (namelijk door het in gebruik nemen van grondgebonden rechten of van tot op heden niet-benutte productieruimte binnen het niet-grondgebonden mestproductierecht of door omschakeling van andere diersoorten – met name kippen – naar varkens) en wordt in hoofdstuk 4, paragraaf 1, van de memorie van toelichting gewezen op de versterking uit een oogpunt van handhaafbaarheid die wordt bereikt door voor de plafonnering uit te gaan van een nieuw referentie-aantal. Het belang daarvan is des te groter, nu niet alleen sprake is van plafonnering, maar ook van reductie van het aantal varkens.

De auteurs verbazen zich over de redengeving van het stelsel van varkensrechten, die primair is gelegen in de noodzaak een landelijk niet-plaatsbaar varkensmestoverschot na 2000 te voorkomen, welk overschot, als maatregelen achterwege zouden blijven, uitgedrukt in kilogrammen fosfaat 14 miljoen kilogram zou beslaan. Daarmee moet een effectieve handhaving van de verliesnormen voor de komende jaren worden verzekerd; in dit licht betreft het ook een noodzakelijke aanvullende maatregel als bedoeld in artikel 5, vijfde lid, van de EG-Nitraatrichtlijn. Deze verbazing is niet terecht. Reeds in de Integrale Notitie mest- en ammoniakbeleid en in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel inzake het stelsel van regulerende mineralenheffingen wordt de absolute noodzaak om te komen tot een reductie van de mestproductie met 14 miljoen kilogram fosfaat onderkend en worden daartoe herstructureringsmaatregelen aangekondigd. Al sinds 1995 speelt deze discussie op prominente wijze. Al sinds 1995 zijn in dit verband allerlei alternatieven onderzocht. Opmerkelijk is de uitspraak van de auteurs, onder verwijzing naar de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel inzake de regulerende mineralenheffingen, dat de regering de sturingskracht van MINAS nog nauwelijks een jaar geleden echter voldoende achtte. In die memorie van toelichting wordt er immers op diverse plaatsen uitdrukkelijk op gewezen dat MINAS voldoende sturingskracht heeft, ervan uitgaande dat via aanvullende maatregelen als voorzien in de Integrale Notitie mest- en ammoniakbeleid een landelijk niet-plaatsbaar mestoverschot wordt voorkomen. Voor de redengeving van het stelsel van varkensrechten zij verwezen naar paragraaf 2.1 van de onderhavige memorie van antwoord en naar de hoofdstukken 1, 2 – met name paragraaf 1.3 – en 6 van de memorie van toelichting, waar ook wordt uitgelegd dat de problematiek van het landelijke niet-plaatsbare mestoverschot geheel valt toe te rekenen aan de varkenssector, die derhalve ook «aan de lat staat» om het probleem op te lossen.

Anders dan de auteurs suggereren is er ten opzichte van de kabinetsbrief van 10 juli 1997 geen sprake van een gewijzigde redengeving voor het stelsel van varkensrechten. Er is nimmer sprake van geweest dat met het onderhavige stelsel als zodanig de markt- en concurrentiekracht van de varkenssector zou moeten worden versterkt. De rode draad in de brief van 10 juli 1997 is juist dat versterking van de marktpositie een zaak van het bedrijfsleven zelf is en dat de verantwoordelijkheid van de regering erin bestaat het wettelijke kader waarbinnen de sector zich kan ontwikkelen aan te scherpen, zowel op het vlak van milieu en ruimtelijke kwaliteit, alsook op het vlak van dierenwelzijn en diergezondheid. Op vermeende wijziging in de redengeving wordt op zeer uitvoerige wijze ingegaan in paragraaf 2.2 van deze memorie.

Bij de auteurs bestaat überhaupt enige verwarring over de doelstellingen van het stelsel van varkensrechten en van de varkensheffing. Zij menen kennelijk dat het stelsel ook een belangrijke bijdrage moet leveren aan de oplossing van de ruimtelijke problematiek en de problematiek op het vlak van dierenwelzijn en diergezondheid. Daarvoor dienen evenwel primair andere instrumenten, wat onverlet laat dat het onderhavige wetsvoorstel aan de oplossing van de problemen wel een bijdrage levert. In het voorgaande en in de hoofdstukken 1 en 2, subparagraaf 1.3, van de memorie van toelichting wordt zulks op duidelijke wijze uiteengezet.

In het artikel wordt ernstig betwijfeld of het stelsel van varkensrechten de toets aan het Europese recht kan doorstaan. Op dit aspect, waaronder zowel de relatie met de marktordening voor varkens als het recht van vrije vestiging, zoals verankerd in artikel 52 van het EG-Verdrag, kunnen worden begrepen, is in paragraaf 7.1 van deze memorie nader ingegaan. Daarin wordt aangegeven – zoals de auteurs overigens onderkennen – dat blijkens de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (o.m. arrest Holdijk) het bestaan van een gemeenschappelijke marktordening voor varkens niet betekent dat er geen ruimte is voor nationale maatregelen die een andere doelstelling nastreven dan de marktordening, zelfs niet indien deze maatregelen enig effect op de marktordening kunnen hebben. Ook wordt daarin uitvoerig ingegaan op de criteria die blijkens de vaste jurisprudentie van het Hof – de auteurs noemen het in dit verband iets minder toepasselijke Cerafel-arrest – relevant zijn voor de toets of de nationale maatregelen verenigbaar zijn met het gemeenschapsrecht. Overigens was aan een en ander in de memorie van toelichting al een uitgebreid hoofdstuk gewijd. De twijfel van de auteurs hangt samen met het kennelijk bij hen bestaande misverstand over de doelstellingen van dit wetsvoorstel, waarop hiervoor werd ingegaan, waarbij overigens opmerkelijk is dat de auteurs zelf in het concept-artikel aangeven dat de maatregelen van het wetsvoorstel niet geschikt zijn om de markt- en concurrentiepositie van de sector – het exclusieve terrein van de gemeenschappelijke marktordening – te versterken. Voor de goede orde zij op het punt van de vrijheid van vestiging nog opgemerkt dat de Raad van State in punt 2 van zijn advies omtrent het onderhavige wetsvoorstel slechts opmerkt dat naar zijn oordeel de invoering van het stelsel van varkensrechten als zodanig een belemmering van het recht op vrije vestiging betekent, maar dat die belemmering in dit geval rechtvaardiging kan vinden in de «rule of reason» (arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen van 30 november 1995, zaak 55/94, Gebhard (Jur. 95, 4165)). De auteurs van het concept-artikel zijn het daarmee eens, maar menen ook hier weer – ten onrechte – dat de met het oog daarop in de memorie van toelichting aangevoerde dwingende redenen van algemeen belang onderhevig zijn geweest aan herformulering ten opzichte van de brief van 10 juli 1997.

Omstandig gaan de auteurs in op het ontbreken van schadevergoeding, in relatie tot de generieke korting en het vervallen van de latente ruimte. Een en ander zou in strijd zijn met artikel 14 van de Grondwet, het beginsel van «égalité devant les charges publiques», alsook de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen. De auteurs menen ook dat de redelijkheid en billijkheid in deze wel degelijk zouden nopen tot het verstrekken van schadevergoeding. Op al deze aspecten is uitgebreid ingegaan in paragraaf 4 van deze memorie.

Op het aspect van de zogenaamde terugwerkende kracht, waarvan de auteurs de juridische houdbaarheid betwijfelen, wordt nader ingegaan in paragraaf 3.2 van de memorie. Zoals daar is aangegeven is van terugwerkende kracht geen sprake en zou zelfs indien daarvan wel sprake zou zijn geweest volledig zijn voldaan aan de in dat verband door de Hoge Raad geformuleerde waarborgen voor de rechtszekerheid.

Het wetsvoorstel zou ook ondoelmatig zijn omdat zowel het economische als het maatschappelijke draagvlak van het mestbeleid er ernstig door wordt aangetast. Noodzakelijke investeringen zouden door de kortingsoperatie niet langer plaatsvinden, terwijl de grote weerstand tegen de maatregelen tot grote druk op de handhaving van het stelsel zou leiden. In de memorie van toelichting en deze memorie van antwoord wordt aangegeven dat bedrijven die de vereiste investeringen niet kunnen opbrengen – vaak verouderde bedrijven zonder bedrijfsopvolger – versneld zullen stoppen, terwijl bij de blijvers de investeringen naar voren worden gehaald. Dat blijkt ook uit de doorrekening van de plannen door het LEI en CPB. Verwezen zij naar hoofdstuk 5 van de memorie van toelichting en paragraaf 2.4 van deze memorie van antwoord. In de paragrafen 2.5 en 8 wordt nader ingegaan op het draagvlak en de aspecten van handhaving en uitvoering.

De auteurs besluiten hun betoog met een opsomming van enige alternatieven voor het onderhavige wetsvoorstel. Naar hun mening zou in ieder geval ofwel de korting gepaard moeten gaan met schadeloosstelling, ofwel de reductie van de varkensstapel langs andere weg bereikt moeten worden. De gedachten gaan daarbij met name uit naar het, tegen een voldoende attractieve vergoeding, afkomen van varkensrechten bij verhandeling. De voorkeur wordt door de auteurs echter gegeven aan een aanpak via de Reconstructiewet, in combinatie met een aangepaste Herstructureringswet. Een gebieds- en bedrijfsgerichte benadering zou daardoor mogelijk zijn waarbij niet alleen een herverkaveling van gronden en gebouwen zou moeten plaatsvinden, maar ook een herverkaveling van productierechten en emissierechten.

Allereerst wijs ik op de noodzaak een scherp onderscheid aan te houden tussen problemen die op landelijk niveau spelen en daarmee tot een landelijke oplossing nopen, en specifieke regionale problemen die via specifieke regionaal in te zetten instrumenten kunnen worden aangepakt. Tot de eerste categorie problemen behoort het meermaals aangehaalde voorkomen van een landelijk niet-plaatsbaar mestoverschot. De aard van dit probleem noopt tot een landelijke vermindering van de varkensstapel. Afroming van rechten zal zeker een positieve bijdrage aan de problematiek leveren, maar kan geenszins in de plaats treden van de generieke korting. De regionale mestplannen, waarin door mij zoveel is geïnvesteerd, zijn onvoldoende en onuitvoerbaar gebleken. Op deze alternatieven is respectievelijk paragraaf 3.4 en in de paragrafen 2.1 en 2.3 van deze memorie ingegaan. Dat de noodzakelijke generieke korting bovendien zonder schadeloosstelling zal dienen plaats te vinden moge, gelet op hetgeen in paragraaf 4 van deze memorie is opgenomen, duidelijk zijn.

Een gebiedsgerichte aanpak kan wèl een rol spelen in het kader van het ruimtelijke, flankerende beleid in de concentratiegebieden dat tot doel heeft de ruimtelijke structuur te verbeteren, de regionale economische structuur te versterken, de kwaliteit van milieu, natuur en landschap te verhogen en varkensvrije zones te creëren. Het kader daarvoor zal worden gevormd door de in voorbereiding zijnde Reconstructiewet. Anders dan de auteurs van het artikel voor ogen hebben zal daarbij echter geen sprake kunnen zijn van een herverkaveling van varkensrechten. De aanpak van een herverkaveling van rechten, zoals de auteurs in dat kader voorstaan, biedt geen zekerheid dat een landelijk niet-plaatsbaar varkensmestoverschot na 2000 wordt voorkomen en lijkt voor het overige, op het vlak van milieu, ruimtelijke kwaliteit, dierenwelzijn en diergezondheid geen meerwaarde te hebben ten opzichte van de reeds bestaande, aan te scherpen sectorale wetgeving en zal leiden tot een onnodige cumulatie van instrumenten.

Conclusie: de stelling van de auteurs dat de onderhavige maatregelen ondoelmatig en onrechtmatig zijn is onjuist en kan niet worden geschraagd door de daarvoor door deze auteurs aangedragen argumenten. De door de auteurs aangedragen alternatieven – die dicht aanleunen tegen de plannen van het landbouwbedrijfsleven, waarop in paragraaf 2.3 van deze memorie is ingegaan – bieden geen adequate oplossing voor de grote problemen waarmee de varkenshouderij thans kampt.

10. Artikelen

Artikel 1

De leden van de fractie van D66 vragen naar de samenhang tussen de definitie van het zogenaamde niet-gebonden mestproductierecht in onderdeel I van artikel 1 en het bepaalde in artikel 2, onderdeel b. Zij vragen ook om een concreet voorbeeld voor de berekening van het niet-grondgebonden deel van het varkensrecht.

Voor de vaststelling van het gemiddelde aantal varkens in 1996 wordt alleen rekening gehouden met de varkens die binnen het toen geldende mestproductierecht konden worden gehouden. Dit aantal wordt – ingevolge de Meststoffenwet en de Wet verplaatsing mestproductie – bepaald door de som van het grondgebonden mestproductierecht en het niet-gebonden mestproductierecht voor varkens en kippen geldend voor 1996. Hetzelfde geldt voor 1995, indien dat jaar als referentiejaar is gekozen. Het niet-gebonden mestproductierecht voor varkens en kippen speelt daarbuiten ook een rol voor de correctie van het basisrecht voor tussentijds transacties met niet-gebonden mestproductierechten en voor de bepaling van het grondgebonden deel van het varkensrecht, bedoeld in artikel 1, onderdeel o, van het wetsvoorstel. Ook daarbij is steeds relevant het aantal varkens dat maximaal binnen het niet-gebonden recht kon worden gehouden.

Bij de vaststelling van het aantal varkens dat maximaal binnen het niet-gebonden mestproductierecht voor varkens en kippen mocht worden gehouden wordt er – bij wijze van wettelijke fictie – voor alle bedrijven van uitgegaan, dat zij de zogenaamde 30%- korting van de varkens- en kippenrechten die in 1995 op grond van artikel 14a van de Meststoffenwet werd doorgevoerd, hebben gecompenseerd door voldoende voermaatregelen te nemen. In verband hiermee bepaalt artikel 2, onderdeel b, van het wetsvoorstel dat het niet-gebonden mestproductierecht voor de toepassing van deze wet telkens wanneer sprake is van «niet-gebonden mestproductierecht voor varkens en kippen» met 10/7

wordt vermenigvuldigd. Voor de berekening van het aantal varkens dat uitgedrukt in varkensseenheden binnen het recht kon worden gehouden kan daarmee tegelijkertijd gerekend worden met de standaardforfaitaire fosfaatproductienorm voor vleesvarkens: 7,4 kg fosfaat per jaar. De vermenigvuldiging met 10/7 geldt niet voor het niet-gebonden mestproductierecht zoals dat geldt vanaf 1 januari 1998, omdat op die datum met de inwerkingtreding van de wijziging van de Meststoffenwet bij wet van 2 mei 1997 (Stb. 360) de 30%korting in verband met de invoering van MINAS is teruggedraaid. Het laatste kan bijvoorbeeld relevant zijn bij de bepaling – overeenkomstig artikel 12 van het wetsvoorstel – van de gevolgen voor de hoogte van het varkensrecht van een verkoop van niet-gebonden rechten voor varkens en kippen in 1998 vóór de inwerkingtreding van het tot wet verheven wetsvoorstel. Voor een nadere toelichting verwijs ik naar de bladzijden 13 en 14 van de memorie van toelichting.

Als rekenvoorbeeld voor de vaststelling van het niet-grondgebonden varkensrecht kan het volgende dienen. Stel een veehouder heeft in 1996 310,8 kilogram fosfaat aan niet-gebonden mestproductierechten voor varkens en kippen geregistreerd staan bij het Bureau Heffingen te Assen en 600 kilogram fosfaat aan grondgebonden mestproductierechten. Blijkens de aangifte overschotheffing 1996 heeft de varkenshouder – uitgaande van de standaard-forfaitaire fosfaatproductienormen 888 kilogram aan varkensmest fosfaat geproduceerd, wat overeenkomt met 120 varkensseenheden (888:7,4). Het aantal varkens dat in 1996 binnen het niet-gebonden mestproductierecht kon worden gehouden – gegeven de wettelijke fictie dat de fosfaatproductie ten opzichte van de standaard-forfaitaire met 30% is teruggebracht door voermaatregelen – is: $(310,8 \times 10/7) : 7,4 = 60$ varkensseenheden. Van de 120 varkensseenheden worden er ingevolge artikel 6, derde lid, van het wetsvoorstel slechts 60 onderworpen aan de 10%-korting: er resteren aldus 54 niet-grondgebonden varkensrechten (gegeven de omvang van het grondgebonden mestproductierecht konden deze varkens daadwerkelijk worden gehouden). De overige 60 varkensseenheden worden niet gekort. Het totale varkensrecht is daarmee 114 varkensseenheden, waarvan 54 niet-grondgebonden en 60 wel grondgebonden. Wordt rechtstreeks de formule van artikel 1, onderdeel o, voor de bepaling van het grondgebonden varkensrecht ingevuld, rekening houdend met het bepaalde in artikel 2, onder b, dan is de uitkomst dezelfde: 114 verminderd met 90% van $([310,8 \times 10/7] : 7,4) = 60$ varkensseenheden aan grondgebonden varkensrechten.

Artikel 5

De leden van de D66-fractie vragen waarom de in dit artikel opgenomen definities niet zijn ondergebracht bij artikel 1 van het wetsvoorstel.

De definities van artikel 5 hebben, in tegenstelling tot die van artikel 1, slechts betrekking op één afzonderlijk hoofdstuk van het wetsvoorstel. Daarom zijn deze definities niet opgenomen in artikel 1, dat zich in beginsel uitstrekt tot de hele wet alsmede tot de daarop berustende bepalingen.

Artikel 6

Het is de leden van de D66-fractie niet duidelijk op welke wijze het varkensrecht bepaald wordt bij de overdracht van een bedrijf in de loop van 1996. Met name vragen deze leden zich af hoe voor elk der bij de overdracht betrokken partijen het gemiddeld aantal varkens in het voor hem relevante deel van het jaar op basis van tijdsevenredigheid wordt

omgerekend naar een jaargemiddelde. Deze leden wijzen hierbij ook op artikel 29, tweede lid.

Het gaat in de gegeven situatie om een bedrijf, ten aanzien waarvan in het referentiejaar 1996 door de vervreemder en de verkrijger twee verschillende opgaven zijn gedaan met betrekking tot het in dat jaar gemiddeld gehouden aantal varkens. Deze opgaven zijn ingevolge de regels gesteld krachtens de artikelen 7 en 9 van de Meststoffenwet gebaseerd op maandelijkse tellingen van het aantal varkens door de varkenshouder.

Uitgaande van twee verschillende opgaven voor één en hetzelfde bedrijf, moet voor de bepaling van de omvang van het varkensrecht dat op het bedrijf rust het gemiddeld aantal varkens op het desbetreffende bedrijf in 1996 worden berekend met inachtneming van de onderscheiden perioden van het jaar, waarop de beide opgaven zijn gebaseerd. Aldus ontstaat een gewogen gemiddelde, dat naar tijdsevenredigheid is bepaald. De in het vijfde lid omschreven berekening van het gemiddeld aantal varkens op het bedrijf houdt concreet in dat de gemiddelde aantallen varkens, zoals die enerzijds door de vervreemder en anderzijds door de verkrijger zijn opgegeven, elk voor zich worden vermenigvuldigd met het aantal maanden dat het bedrijf op hun naam stond geregistreerd gedeeld door 12. Vervolgens worden de beide uitkomsten bij elkaar opgeteld. Aldus ontstaat een gemiddeld aantal varkens over 1996, waarin de respectievelijke opgaven van de vervreemder en de verkrijger naar tijdsevenredigheid zijn meegewogen.

Ter verduidelijking moge het volgende voorbeeld dienen. Varkenshouder A verkoopt op 9 maart 1996 zijn gehele bedrijf aan B. A geeft als gemiddeld aantal varkens over 1996 1000 varkens op; B geeft over datzelfde jaar gemiddeld 800 varkens op. De opgave van A is gebaseerd op maandelijkse tellingen in de maanden januari tot en met maart, terwijl de opgave van B is gebaseerd op tellingen in de overige maanden. Aangezien de tellingen elke eerste van de maand plaatsvinden, heeft de opgave van A betrekking op drie maanden en die van B op 9 maanden van het jaar 1996. Ter bepaling van de omvang van het varkensrecht wordt nu het gemiddeld aantal varkens op het bedrijf in 1996 ingevolge het vijfde lid als volgt berekend: $(1000 \times 3/12) + (800 \times 9/12) = 850$ varkens. Dit aantal wordt vervolgens met 10% gekort.

De berekening van artikel 6, vijfde lid, staat overigens los van de in artikel 29, tweede lid, bedoelde berekening. Artikel 29 gaat over de administratie die in de toekomst door de varkenshouder op grond van dit wetsvoorstel moet worden bijgehouden, mede ter vaststelling of niet meer varkens zijn gehouden dan op grond van het varkensrecht kan. In dit kader zullen ook regels worden gesteld omtrent de registratie van het gehouden aantal varkens. Het tweede lid van artikel 29 ziet daarbij op de berekening van het gemiddelde in een bepaald jaar.

Artikel 7

Ten aanzien van artikel 7 hebben de leden van de fractie van D66 een aantal opmerkingen gemaakt. Zo vragen zij zich af waarom in het derde lid is bepaald dat de aangifte als bedoeld in het eerste lid volledig en naar waarheid is ingevuld. Deze leden menen dat dit suggereert dat betrokkenen het formulier niet onjuist en onvolledig zouden kunnen invullen. Voorts vragen zij wat de toegevoegde waarde is van deze bepaling. Bovendien vragen deze leden waarom in dit geval een sanctie op het onvolledig en onjuist invullen ontbreekt, terwijl een dergelijke sanctie wel in de artikelen 8, derde lid, 9, vijfde lid en 10, vierde lid, is opgenomen. De betrokken leden vragen ook om nadere verduidelijking met betrekking tot

het vierde lid van dat artikel. Zij vragen naar de relevantie van de passage waarin wordt gesproken over «een verkleining van het varkensrecht tot ten minste nihil» en of daar niet «tot ten hoogste nihil» had moeten staan.

Het derde lid schrijft voor op welke wijze de in het eerste lid bedoelde melding moet worden gedaan. Een van de voorschriften in dit kader is dat de aangifte volledig en naar waarheid moet zijn ingevuld. Op grond van aanwijzing 53 van de Aanwijzingen voor de regelgeving worden dergelijke voorschriften niet in termen van «moeten» of «dienen» geformuleerd. De desbetreffende formulering is derhalve bewust zo gekozen en is naar mijn oordeel ook niet verwarrend.

Door uitdrukkelijk in de wet te bepalen dat er binnen zes weken na inwerkingtreding van de wet een volledig en naar waarheid ingevuld formulier bij Bureau Heffingen moet worden ingediend, wordt voorkomen dat er achteraf discussie zou kunnen ontstaan over het al dan niet op tijd indienen van het formulier, bijvoorbeeld omdat dit onvolledig is ingevuld en pas na de termijn van zes weken wordt aangevuld. De omschrijving van het derde lid maakt duidelijk dat er binnen zes weken een volledig en juist ingevuld formulier moet zijn ingediend.

De reden dat het derde lid geen sanctie bevat, is gelegen in het feit dat de in het eerste lid bedoelde melding slechts ziet op de keuze voor 1995 als referentiejaar. Ontbreekt deze melding, dan geldt automatisch de hoofdregel, neergelegd in artikel 6 van het wetsvoorstel. Dat houdt in dat het varkensrecht wordt bepaald aan de hand van het in 1996 gemiddeld aantal gehouden varkens, blijkend uit de opgave daarvan door de betrokkene zelf.

Ontbreekt een dergelijke opgave zowel met betrekking tot 1996 als met betrekking tot 1995, dan is artikel 8 van toepassing. Betrokkene dient daartoe de in het eerste lid van dat artikel bedoelde melding te doen. Deze melding is, evenals de meldingen, bedoeld in de artikelen 9, vijfde lid, en 10, vierde lid, direct van belang voor de bepaling van de omvang van het varkensrecht. Gelet op het verregaande gevolg van het niet tijdig doen van een dergelijke melding, is dit gevolg in de desbetreffende artikelen uitdrukkelijk geregeld, opdat daarover geen discussie in juridische procedures zal ontstaan. Om die reden bepaalt bijvoorbeeld artikel 8, derde lid, dat het varkensrecht op nihil bepaald wordt bij het ontbreken van de in het eerste lid van dat artikel bedoelde melding.

De bedoeling van het vierde lid van artikel 7 is uitdrukkelijk te voorkomen dat er een negatief saldo aan varkensrechten zou kunnen ontstaan, omdat dat tot allerlei ongewenste consequenties zou leiden, bijvoorbeeld bij de correctie van het niet-gebonden mestproductierecht voor het varkensrecht dat ingevolge het wetsvoorstel in de toekomst op het bedrijf zal rusten (het nieuwe artikel 55a van de Meststoffenwet). De aangehaalde tekst geeft aan dat het resterende varkensrecht na verkleining ten minste nihil is. «Ten minste» betekent «gelijk aan of hoger». «Ten hoogste» daarentegen staat voor «gelijk aan of lager». Juist laatstbedoelde formulering zou derhalve kunnen leiden tot een negatief saldo.

Artikel 8

De leden van de D66-fractie vragen om een nadere toelichting op dit artikel, dat een voorziening bevat voor bedrijven die in strijd met de wettelijke verplichtingen ter zake noch over 1995 noch over 1996 aangifte van de overschotheffing hebben gedaan, veelal 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. Deze leden

zouden voor deze zogenoemde «mestboycotters », nu het maar om 480 bedrijven gaat, liever een benadering hebben gezien waarbij op basis van individuele gegevens uit de boekhouding en de financiële administratie het gemiddelde aantal dieren in 1996 zou zijn bepaald.

Van een dergelijke individuele benadering is afgezien omdat bij deze doelgroep die bij wijze van actiemiddel de mogelijkheden van juridische procedures volledig uitnut, ook «slechts» 480 individuele beoordelingen tot een onevenredige belasting van het overheidsapparaat kunnen leiden. De afgelopen jaren heeft deze doelgroep reeds een onevenredig zwaar beslag gelegd op het uitvoeringsapparaat en de rechterlijke macht, en ook thans lopen nog vele procedures. Afgezien daarvan is het zeer de vraag of op de betrokken bedrijven de gegevens aanwezig zijn om tot een adequate bepaling van het gemiddelde aantal varkens in het jaar te komen, op een zodanige wijze dat ook verzekerd is dat de betrokken varkenshouders niet in een gunstiger positie komen te verkeren dan hun collegas, die wel conform de wettelijke bepalingen hun boekhoudgegevens hebben ingestuurd.

In het eerste en vierde lid van artikel 8 wordt verwezen naar het doen van een opgave als bedoeld in artikel 7, tweede lid. In dat artikel is evenwel geen sprake van een dergelijke opgave, zo menen de leden van de fractie van D66. Deze leden menen overigens dat de vele verwijzingen in het derde en vierde lid van artikel 8 tot onduidelijkheden kan leiden, terwijl zij ook wijzen op een volgens hun onjuiste verwijzing in het vierde lid naar een melding overeenkomstig het derde lid.

In artikel 7, tweede lid, wordt artikel 6, derde, vierde en vijfde lid, van overeenkomstige toepassing verklaard. In het vierde lid van artikel 6 is sprake van opgaven gedaan in de aangifte overschothefing, op het afsluitformulier dan wel op de vrijstellingsverklaring. De opgaven van artikel 6 hebben betrekking op het jaar 1996. Artikel 7, tweede lid, regelt dat in voorkomend geval – indien gekozen wordt voor het referentiejaar 1995 – de opgaven als bedoeld in artikel 6, vierde lid, bepalend zijn, maar dan betrekking hebbend op 1995. Daarmee is wel degelijk sprake van een afzonderlijke opgave, waarnaar dan ook terecht wordt verwezen in artikel 8.

De leden van de fractie van D66 hebben overigens terecht gewezen op de omissie in het vierde lid. Hier had «artikel 7, derde lid», moeten staan. Het ligt in de bedoeling dat dit punt in het kader van het op 14 januari van dit jaar bij de Tweede Kamer ingediende voorstel voor de Reparatiewet I (Kamerstukken II 1997/98, 25 836, nrs. 1–3) zal worden rechtgezet. Daarentegen onjuist is het dat in het derde lid van artikel 8 zou worden verwezen naar het eerste lid van artikel 7. De eerste volzin van het derde lid van artikel 8 luidt: «Artikel 7, derde lid, is op de melding, bedoeld in het eerste lid, van overeenkomstige toepassing». De zinsnede «bedoeld in het eerste lid» slaat op het eerste lid van artikel 8 en niet op het eerste lid van artikel 7. Was dat laatste de bedoeling geweest, dan had er «bedoeld in het eerste lid van dat artikel» moeten staan.

Artikel 9

Op verzoek van de leden van de fractie van D66 volgt hieronder een concreet rekenvoorbeeld van het bepaalde in de tweede volzin van het vierde lid.

Wanneer iemand niet-gebonden mestproductierechten voor varkens/kippen heeft vervreemd, dan worden de vervreemde rechten in principe in mindering gebracht op het basisvarkensrecht. Hierop is één uitzondering:

wanneer deze rechten overeenkomen met latente productieruimte of ruimte waarop andere dieren dan varkens zijn gehouden, dan worden de kilogrammen niet in mindering gebracht op het varkensrecht, voorzover de belanghebbende daartoe tijdig een melding bij het Bureau Heffingen doet. Het kan immers zijn dat de betrokkene destijds niet heeft beoogd productieruimte voor varkens te verkopen maar zijn pluimveetak af te stoten of niet-benutte productieruimte binnen het mestproductierecht te verkopen. De kilogrammen fosfaat waarvan de belanghebbende kan aangeven dat die niet in mindering moeten worden gebracht op het varkensrecht zijn gebonden aan een te berekenen maximum. De rekenregel voor het bepalen van dit maximum wordt gegeven in het vierde lid van het onderhavige artikel. Het maximum houdt andersom gezegd in dat alleen de vervreemde rechten die wel benut zijn voor het houden van varkens in ieder geval in mindering worden gebracht op de varkensrechten.

De rekenregel voor het berekenen van het maximum is als volgt:

(geregistreerde mestproductierechten van andere diersoorten dan varkens en kippen in 1996 – productie andere dieren dan varkens en kippen in basisjaar) =
saldo 1

Grondgebonden mestproductierechten – saldo 1 = saldo 2
(let op! Saldo 2 moet ten minste nihil zijn, de productie van de andere diersoorten wordt eerst in mindering gebracht op de mestproductierechten van andere diersoorten en dan pas op de grondgebonden mestproductierechten)

saldo 2 + mestproductierechten varkens/kippen = saldo 3
saldo 3 – productie van varkens = saldo 4 = latente ruimte (dus niet benutte productieruimte) en/of productieruimte voor kippen. Dit laatste saldo geeft aan hoeveel kilogrammen de veehouder **maximaal niet** in mindering hoeft te brengen op de varkensrechten).

Een rekenvoorbeeld:

1996:

geproduceerd 3000 kilogram fosfaat afkomstig van varkens
geregistreerd 3500 kilogram fosfaat niet-grondgebonden
mestproductierechten varkens/kippen
500 kilogram fosfaat grondgebonden mestproductierechten.

In 1996 en in 1997 worden totaal 3000 kg mestproductierechten varkens/kippen verkocht door de veehouder. Ten aanzien van welke maximale hoeveelheid daarvan kan worden aangegeven dat deze niet in mindering moet worden gebracht van het varkensrecht wordt als volgt bepaald.

Berekening maximum

- * Mestproductierechten andere diersoorten – productie andere diersoorten) = $(0 - 0) = 0 =$ Saldo 1.
 - * Grondgebonden mestproductierechten – Saldo 1 = $500 - 0 = 500 =$ Saldo 2
(dit is hoger dan nihil, dus is bruikbaar).
 - * Saldo 2 + mestproductierechten varkens/kippen = $500 + 3500 = 4000 =$ Saldo 3
 - * Saldo 3 – productie varkens = $4000 - 3000 = 1000 =$ Saldo 4
- In casu konden de verkochte 3000 kilogram fosfaat mestproductierechten voor 1000 kilogram bestaan uit niet voor de productie noodzakelijke/

benutte ruimte binnen het mestproductierecht. Ten aanzien van deze 1000 kilogram, omgerekend naar varkensseenheden, kan worden aangegeven dat deze niet in aftrek van het varkensrecht komt.

Met de gegevens over 1996 als basisjaar gaat de berekening van het varkensrecht als volgt:

Varkensrechten op basis productie 1996 = 3000 kg (om te rekenen naar varkensseenheden en minus 10%-korting).

Hierop wordt in ieder geval 2000 kg (om te rekenen naar varkensseenheden en minus de over de over de referentiehoeveelheid al toegepaste 10%-korting) in mindering gebracht (3000-1000), want de varkenshouder heeft 3000 kg verkocht waarvan 1000 kg latent was.

Voor deze 1000 kg heeft hij de keuze of deze in mindering wordt gebracht of niet.

Artikel 11

De leden van de fractie van D66 vragen waarom in artikel 11, vijfde en zesde lid, een sanctiebepaling als genoemd in artikel 8, derde lid, 9, vijfde lid, 10, vierde lid en 25, derde lid (bedoeld is: 24, derde lid), ontbreekt.

Net als in artikel 7 is in artikel 11, vijfde lid, volstaan met de bepaling dat, om 1995 als referentiejaar aan te kunnen houden, tijdig en juist een daartoe strekkende melding moet zijn gedaan. Gebeurt dat niet, dan zal uit de wet voortvloeien dat het varkensrecht op basis van het referentiejaar 1996 wordt bepaald. Bij gebreke van een tijdige en juiste melding als bedoeld in het zesde lid van artikel 11 wordt de hoogte niet bepaald overeenkomstig artikel 8 van het wetsvoorstel maar overeenkomstig artikel 11. De consequenties van het niet-tijdig en juist melden zijn niet vergelijkbaar met die in het kader van de artikelen 8, 9 en 10 en spreken in beide gevallen geheel voor zichzelf; zij vloeien rechtstreeks uit de wet voort. Een uitdrukkelijke regeling ter zake kan derhalve achterwege blijven.

Artikel 14

De leden van de fractie van D66 vragen naar de ratio van dit artikel, op grond waarvan een bedrijf om een lagere omvang van het hem toekomende varkensrecht kan verzoeken. Waarom zou een bedrijf dat doen, zo vragen deze leden.

Dit artikel is met de eerste nota van wijziging ingevoegd. Het ziet vooral op bedrijven die na 1996 geheel of gedeeltelijk zijn omgeschakeld naar het houden van andere diersoorten dan varkens. Deze bedrijven zouden in de problemen kunnen komen, omdat zij na inwerkingtreding van het nieuwe artikel 55a van de Meststoffenwet (artikel 38, onderdeel C van dit wetsvoorstel) door de vermindering van het niet-gebonden mestproductierecht voor varkens en kippen met onder meer het varkensrecht en de vervallen productieruimte, onvoldoende mestproductierechten overhouden om deze andere diersoorten te kunnen houden. Om knelgevallen te voorkomen, geeft artikel 14 aan dergelijke bedrijven de mogelijkheid om aan te geven dat het varkensrecht of fokzeugenrecht op een lager niveau of zelfs op nihil moet worden vastgesteld. Als gevolg daarvan zal geen of een minder grote verlaging van het niet-gebonden mestproductierecht voor varkens en kippen plaatsvinden.

Artikel 17

De leden van de D66-fractie informeren naar de toegevoegde waarde van de tweede volzin van het derde lid.

Het derde lid ziet op de overgang van maximaal 15 varkensseenheden per hectare afkomstig van een bedrijf gelegen in een concentratiegebied naar een buiten de concentratiegebieden gelegen bedrijf.

De tweede volzin bepaalt dat het *desbetreffende* varkensrecht, of gedeelte daarvan, na deze overgang niet kan overgaan naar andere bedrijven, tenzij ten aanzien van deze bedrijven de voorwaarden voor overgang naar het oorspronkelijke bedrijf zijn vervuld.

Daarmee regelt de tweede volzin, dat varkensrechten die overeenkomstig de eerste volzin zijn overgegaan naar een buiten de concentratiegebieden gelegen bedrijf, slechts opnieuw naar een ander bedrijf mogen overgaan indien daardoor de omvang van het varkensrecht van dat andere bedrijf niet groter wordt dan 15 varkensseenheden per hectare en indien op dat bedrijf geen niet-gebonden mestproductierecht rust.

Anders dan in de eerste volzin betreft het hier geen overgang van een bedrijf gelegen in een concentratiegebied naar een buiten de concentratiegebieden gelegen bedrijf, maar een overgang tussen twee bedrijven die beide buiten de concentratiegebieden gelegen zijn. Het tweede lid van artikel 17 staat immers een overgang naar een concentratiegebied niet toe.

Artikel 18

De leden van de fractie van D66 vragen of met het vijfde lid wordt beoogd dat vergroting en verkleining van het varkensrecht in het lopende jaar louter gerelateerd kan zijn aan de niet benutte varkensseenheden ofwel de aanwezige latente varkensrechten in dat jaar en waarom.

Met het vijfde lid wordt een regeling getroffen, die er op neerkomt dat degene op wiens naam de registratie plaatsvindt het overgedragen varkensrecht, of een gedeelte daarvan, in het lopende jaar nog slechts kan benutten voorzover dat varkensrecht dat jaar niet werd benut op het bedrijf waarvan het afkomstig was. Daartoe bepaalt het vijfde lid dat de betrokken partijen op het formulier aangeven welk deel van het over te dragen varkensrecht in het desbetreffende jaar nog niet is benut. Het jaar volgend op de overgang van het varkensrecht kan de verkrijger het recht uiteraard volledig benutten. Een vergelijkbare bepaling is overigens te vinden in artikel 10, zesde lid, van de Wet verplaatsing mestproductie.

Met latente ruimte heeft deze bepaling niets te maken; het gaat er om, dat varkensrechten in het jaar waarin zij overgaan slechts één keer kunnen worden benut: hetzij door de vervreemder hetzij door de verkrijger.

Artikel 19, lid 1

De leden van de D66-fractie menen dat de verwijzing in het eerste lid, onderdeel c, naar artikel 17, derde lid, tweede volzin, overbodig is. Daartoe verwijzen zij in de eerste plaats naar hun opmerking bij laatstbedoeld artikel. In de tweede plaats verwijzen zij naar het eerste lid, onderdeel b, van artikel 19. De hierin opgenomen verwijzing naar artikel 17 omvat naar de mening van deze leden ook het derde lid van dat artikel. Ten aanzien van het tweede lid van artikel 19 vragen de betrokken leden waarom dat lid geen afzonderlijke sanctie bevat naast de doorhaling van de registratie.

Het eerste lid, onderdeel b, van het onderhavige artikel ziet primair op de beperkingen die zijn opgenomen in artikel 17, eerste en tweede lid. Het derde lid van artikel 17 bevat een uitzondering op het eerste lid van dat artikel voor de overgang van maximaal 15 varkensseenheden van een bedrijf gelegen in een concentratiegebied naar een buiten de concentratiegebieden gelegen bedrijf. De tweede volzin van dit artikellid ziet

vervolgens op de afzonderlijk te onderscheiden situatie dat het met inachtneming van de eerste volzin overgegangene varkensrecht, of het gedeelte daarvan, opnieuw overgaat naar een ander bedrijf. Ik verwijs hiervoor naar mijn antwoord onder artikel 17. Omdat het bij artikel 17, derde lid, tweede volzin, gaat om een bijzondere situatie, bevat het eerste lid, onderdeel c, van het onderhavige artikel een aparte verwijzing naar dit artikellid.

Doorhaling van de registratie als bedoeld in het tweede lid van artikel 19, heeft als rechtsgevolg het volledig ongedaan maken van de gevolgen van de transactie. Dit betekent dat de verkrijger geen aanspraak meer kan maken op het varkensrecht, of het gedeelte daarvan, dat bij de overgang was betrokken. Bij de vervreemder worden de betrokken varkens-eenheden weer aan zijn varkensrecht toegevoegd. Als het bedrijf van de vervreemder inmiddels is opgehouden als zodanig te bestaan, vervallen de varkensrechten. Gelet op de zware consequenties van een doorhaling van de registratie, bestaat geen behoefte aan een aanvullende voorziening.

Artikel 20

De leden van de CDA-fractie zouden gaarne de kring van personen, bedoeld in artikel 20, vierde lid, gelijkgesteld zien met de kring van personen, bedoeld in artikel 49, 49a of 54 van de Pachtwet.

Met de bij nota van wijziging opgenomen uitzondering op de regel dat bij overdracht van varkensrechten afroming plaatsvindt in geval van overdracht van het bedrijf is gevolg gegeven aan de breed in de Tweede Kamer levende wens een specifieke voorziening te treffen voor overdrachten binnen familieverband. Wat betreft de overdracht aan een persoon waarmee bloed- of aanverwantschap bestaat in de eerste graad, is de achtergrond van de uitzondering daarin gelegen dat bij de daarbij aan de orde zijnde overdrachten veelal sprake is van een situatie waarin één of meer kinderen, na geruime tijd op het bedrijf van de ouders te hebben meegewerkt, toewerken naar de situatie waarin zij het bedrijf volledig overnemen. Zonder de uitzonderingsbepaling, bedoeld in het vierde lid, voor dit type overdrachten zou de introductie van het stelsel van varkensrechten ongewenste gevolgen hebben. De reden van die uitzondering ligt dan ook niet zozeer in het enkele feit dat hier sprake is van bloed- of aanverwantschap, doch in de specifieke combinatie van bloed- of aanverwantschap en de geschetste praktijk bij overdrachten van gezinsbedrijven in de landbouw. Ik zie om die reden dan ook geen aanleiding voor verdergaande uitzonderingen, gegrond op het enkele gegeven dat sprake is van een zakelijke relatie tussen bloed- of aanverwanten. Ook de Tweede Kamer zag daar, blijkens de op het tijdstip van vaststelling van de nota van wijziging voorliggende amendementen van het lid Van der Linden (CDA) onder nr. 19 en van de leden Van der Vlies en Stellingwerf (SGP en RPF) onder nr. 11, geen aanleiding toe.

Artikel 21

De leden van de fractie van D66 vragen of de regering heeft overwogen om de algemene maatregel van bestuur waarbij de percentages voor de afroming van varkensrechten kunnen worden gewijzigd, over te leggen aan beide kamers der Staten-Generaal. Deze leden wijzen daarbij op de parallel met artikel 32, vierde lid.

Het onderhavige artikel heeft zijn uiteindelijke vorm gekregen na een uitvoerige gedachtenwisseling met de Tweede Kamer. Als gevolg van een amendement van de leden Huys en Blauw is onder meer voorzien in de

mogelijkheid tot differentiatie van de percentages voor verschillende groepen van gevallen. Deze mogelijkheid is in het huidige tweede lid vervat. Het amendement voorziet niet in een zogenaamde voorhangprocedure. Ook ik zag, mede gelet op aanwijzing 35 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, geen noodzaak tot het opnemen van een bepaling die voorziet in formele betrokkenheid van het parlement bij de totstandkoming van de onderhavige maatregel van bestuur. Terughoudendheid met dergelijke bepalingen dient voorop te staan. Voorts zij verwezen naar het gestelde in paragraaf 2.6 van deze memorie van antwoord.

Artikel 24

Met betrekking tot het tweede lid van artikel 24 stellen de leden van de fractie van D66 de vraag waarom in de gevallen, genoemd in het eerste lid, onderdelen a en d, van dat artikel is gekozen voor een variabel percentage. Met betrekking tot het vierde lid vragen deze leden zich af waarom daarin het verstrekken van onjuiste gegevens is aangemerkt als een strafbaar feit, terwijl zulks ten aanzien van de melding, bedoeld in artikel 7, derde lid, niet is geschied. Bovendien vragen deze leden waarom in het vierde lid wordt gesproken over «strafbaar feit» in plaats van «misdrijf» of «overtreding».

Artikel 24 regelt de verhoging van het basisvarkensrecht voor de zogenaamde voorloperbedrijven. Het gaat hier om bedrijven die fokzeugen in groepshuisvesting houden, scharrelvarkenshouderijen, biologische varkenshouderijen, bedrijven met een groen-labelstal en bedrijven die niet beschikken over een niet-gebonden mestproductierecht.

De reden waarom in het tweede lid van artikel 24 ten aanzien van bedrijven met Groen Labelstallen en bedrijven met groepshuisvesting voor fokzeugen gekozen is voor een proportionele verhoging in plaats van een vaste verhoging van 5%, zoals waarvan in de andere gevallen sprake is, houdt verband met het feit dat in die andere gevallen feitelijk altijd sprake zal zijn van een situatie waarin het gehele bedrijf voldoet aan het betrokken criterium voor verhoging van het varkensrecht. Bij bedrijven met Groen Label stallen of groepshuisvesting voor fokzeugen hangt het van de concrete situatie af of het gehele bedrijf, dan wel slechts een deel daarvan, voldoet de voorwaarden voor verhoging van het varkensrecht.

Ter bepaling van het basisvarkensrecht dient de belanghebbende tijdig een melding in te dienen overeenkomstig het bepaalde in artikel 7, derde lid. Het niet voldoen aan de voorwaarden ter zake van die melding is op zichzelf niet strafbaar gesteld. Die melding heeft louter ten doel de aanvrager en het aangevraagde juist te kunnen identificeren. Het gevolg van het niet-tijdig doen van een juiste melding als bedoeld in artikel 7, derde lid, heeft tot gevolg dat niet het referentiejaar 1995 maar het referentiejaar 1996 als uitgangspunt geldt bij de bepaling van de hoogte van het varkensrecht. Dit gevolg vloeit rechtstreeks uit de wet voort. Voor de toepassing van artikel 7 is een beoordeling van de feitelijke bedrijfs-situatie niet aan de orde. Daarin verschilt die melding dan ook wezenlijk van de melding, bedoeld in artikel 24. Met de laatstbedoelde melding verklaart de aanvrager juist dat zijn bedrijf voldoet aan specifieke voorwaarden om voor verhoging van het basisvarkensrecht in aanmerking te komen. Hier is sprake van een potentieel risico ter zake van het verstrekken van onjuiste gegevens met het oog op het verkrijgen van voordeel.

Het feit dat in het vierde lid van artikel 24 wordt gesproken over een strafbaar feit houdt verband met de keuze voor strafrechtelijke handhaving via de Wet op de economische delicten, op de wijziging

waarvan artikel 39 van het wetsvoorstel ziet. Na inwerkingtreding van dat artikel zal het verstrekken van onjuiste gegevens als bedoeld in artikel 24, vierde lid, van het wetsvoorstel, op grond van artikel 2, vierde lid, van de Wet op de economische delicten een overtreding zijn.

Artikel 25

Met betrekking tot artikel 25 stellen de leden van de fractie van D66 de vraag welke ruimte het artikel biedt om ook ten behoeve van individuele gevallen een voorziening te treffen.

Op de hier aan de orde zijnde problematiek is nader ingegaan in paragraaf 3.3 van deze memorie van antwoord. Zoals in artikel 25 tot uitdrukking komt, gaat het om een voorziening voor bepaalde groepen van gevallen, wat betekent dat een individueel knelgeval binnen een algemeen omschreven categorie moet passen wil de voorziening daarop van toepassing zijn.

Artikel 27

Ten aanzien van de in artikel 27 geregelde bevoegdheid van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij tot het, in individuele gevallen, vaststellen van een maximumaantal varkens dat op enig moment op een bedrijf mag worden gehouden vragen de leden van de fractie van D66 waarom niet de verplichting is opgenomen om bij de toepassing van die bevoegdheid ook aan te geven op welke periode die toepassing betrekking heeft. Ook vragen deze leden naar de reden waarom in het vijfde lid van dat artikel niet afzonderlijk wordt verwezen naar fokzeugen.

Het gaat hier om de zogenaamde vaststelling van een dagquotum. Een dergelijk dagquotum kan, krachtens het vijfde lid, telkens voor ten hoogste drie jaar worden vastgesteld. De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij is overigens vrij te bepalen voor welke periode het quotum wordt vastgesteld. Het spreekt voor zich dat in het betrokken besluit ook de werkingsduur in de tijd opgenomen zal zijn.

In het vijfde lid van artikel 27 wordt verwezen naar het dagquotum dat overeenkomstig het eerste en tweede lid van dat artikel is vastgesteld. Het dagquotum is aldus uitgedrukt in een maximumaantal varkens, respectievelijk een maximumaantal fokzeugen. Omdat bovendien, gelet op artikel 1, onderdeel f, een fokzeug een bepaald type varken is, behoeft in het vijfde lid niet apart te worden gesproken over fokzeugen, doch kan worden volstaan met het meer algemene begrip «varken».

Artikel 29

De leden van de fractie van D66 vragen waarom in het eerste en derde lid van artikel 29, in tegenstelling tot het tweede lid, is gekozen voor een «kan-bepaling».

De ministeriële regeling, bedoeld in artikel 29, tweede lid, heeft betrekking op aspecten die in ieder geval nadere regeling behoeven met het oog op de goede werking van het stelsel van varkensrechten. Het gaat daar immers om regels met betrekking tot de berekening van het gemiddelde aantal varkens dat op het bedrijf is gehouden, alsmede met betrekking tot de daaraan ten grondslag liggende gegevens. In het eerste en derde lid van het artikel gaat het om aspecten ten aanzien waarvan de noodzaak tot nadere regulering niet op voorhand vaststaat.

Artikel 30

Met betrekking tot artikel 30 vragen de leden van de fractie van D66 naar de achtergrond van de formulering van de tweede volzin.

De betreffende formulering laat geen ruimte voor discussie. Dit laat uiteraard onverlet dat ook andere formuleringen denkbaar zijn die eveneens de bedoeling van de wetgever eenduidig tot uitdrukking brengen.

Artikel 31

De leden van de fractie van D66 vragen of de 15%-vermindering ten laste wordt gebracht van de reeds met 10% verminderde productiecapaciteit en derhalve per saldo de vermindering van de varkensstapel, afgezien van de terugverdienmogelijkheid via het treffen van veevoedingsmaatregelen, slechts 23,5% bedraagt. Ook de leden van de fractie van Groen Links vragen naar de berekening van het kortingspercentage.

Het lid Bierman vraagt waarom in het kader van de korting van de varkensrechten met 15% met ingang van het jaar 2000 niet ook rekening is gehouden met de zogenoemde voorloperbedrijven, voor welke bedrijven wel een voorziening is getroffen in het kader van artikel 24.

Met ingang van de inwerkingtreding van het wetsvoorstel zal de varkenshouder beschikken over een varkensrecht dat overeenkomt met 90% van het aantal varkens dat in het van toepassing zijnde referentiejaar is gehouden. Met ingang van het jaar 2000 wordt dit varkensrecht verminderd met 15%. Aldus bedraagt de vermindering van de varkensstapel per saldo 23,5%, daargelaten de compensatiemogelijkheid indien veevoermaatregelen worden genomen.

De uitzondering voor voorloperbedrijven wat betreft de eerste fase van de generieke korting houdt verband met het feit dat deze bedrijven thans reeds uit eigener beweging activiteiten hebben ontplooid of investeringen hebben gepleegd waarmee tegemoet wordt gekomen aan het milieu of het welzijn van dieren. Vanuit die achtergrond en gegeven het feit dat de primaire doelstelling van het stelsel is het voorkomen van een landelijk niet-plaatsbaar varkensmestoverschot is voor de korting in 2000 niet weer in een uitzondering voorzien.

Artikel 32

De leden van de fractie van D66 vragen of de woorden «in zoverre», zoals opgenomen in de eerste volzin van artikel 32, eerste lid, niet achterwege hadden kunnen blijven. Deze leden vragen ook om een nadere toelichting op de breuk 100/95 in dat artikellid en de relatie met artikel 31, eerste lid. Daarnaast vragen deze leden waarom niet de terugverdienmogelijkheid via het voerspoor direct is gekoppeld aan de 15% van laatstbedoeld artikellid.

Met de woorden «in zoverre» wordt aangegeven dat het bepaalde in artikel 32 niet in zijn geheel in de plaats treedt van het bepaalde in artikel 15. In geval van toepassing van artikel 32 blijft artikel 15 van toepassing, doch slechts voorzover uit het bepaalde in artikel 32 niet anders voortvloeit.

Ter illustratie van de berekening van het varkensrecht en de mogelijkheid tot gedeeltelijke compensatie van de korting in 2000 op grond van getroffen veevoedingsmaatregelen is het volgende voorbeeld uitgewerkt.

In geval het aantal varkens in het gekozen referentiejaar (1996 of 1995) is bepaald op 100, dan zal met ingang van de datum van inwerkingtreding van het stelsel van varkensrechten de betrokken varkenshouder gemiddeld per jaar 90 varkens mogen houden. Met ingang van 1 januari 2000 wordt het varkensrecht – 90 varkens – verminderd met 15%, als gevolg waarvan de varkenshouder met ingang van het jaar 2000 gemiddeld nog 76,5 varkens per jaar mag houden. Voldoet de varkenshouder in 2000 of enig jaar daarna aan de voorwaarden, gesteld op grond van artikel 32 ten aanzien van de veevoeding, dan zal hij in het desbetreffende jaar 80,5 varkens mogen houden ($76,5 \times (100/95)$).

De reden waarom de terugverdienmogelijkheid niet direct is verdisconterd in een mogelijke vermindering van de 15%-korting per 1 januari 2000 houdt verband met het feit dat aan de mogelijkheid om, op grond van getroffen veevoedingsmaatregelen, meer te mogen produceren dan het varkensrecht, een jaarlijkse toets is verbonden. Jaarlijks zal dus worden gezien of voldaan is aan de voorwaarden om, gegeven de getroffen veevoedingsmaatregelen, meer varkens te mogen houden dan het varkensrecht. Verdiscontering van de terugverdienmogelijkheid in de 15%-korting zou leiden tot een stelsel waarbij eenmalig wordt gezien of de benodigde veevoedingsmaatregelen zijn getroffen, aan de hand waarvan het varkensrecht zou worden vastgesteld. Een en ander zou geen garantie bieden dat ook in de toekomst de nodige veevoedingsmaatregelen getroffen worden.

Artikel 33

Met betrekking tot artikel 33 vragen de leden van de fractie van D66 in hoeverre de gekozen delegatie van regelgevende bevoegdheid gebruikelijk is en in hoeverre het wetsartikel spoort met de Aanwijzingen voor de regelgeving.

De formulering van artikel 33 is geenszins ongebruikelijk. Zij komt onder meer voor in artikel 58 van de Drank- en Horecawet, artikel 17 van de In- en Uitvoerwet, artikel 73 van de Kernenergiewet, artikel 19, eerste lid, van de Meststoffenwet, artikel 49 van de Noodwet Arbeidsvoorziening, artikel 36 van de Noodwet Geneeskundigen, artikel 29, eerste lid, van de Noodwet voedselvoorziening, artikel 11 van de Prijzenwet, artikel 93 van de Wet bodembescherming en artikel 174 van de Wet geluidhinder.

Aanwijzing 25 van de Aanwijzingen voor de regelgeving bepaalt dat elke delegatie van regelgevende bevoegdheid in de delegerende regeling zo concreet en nauwkeurig mogelijk wordt begrensd. Artikel 33 kent in zoverre een begrenzing dat de nadere regeling uitsluitend kan geschieden in het belang van een goede uitvoering van de wet en ter zake van de in het wetsvoorstel geregelde onderwerpen. Een verdere begrenzing van artikel 33 zou het artikel, juist vanwege de vangnet-functie daarvan, zinledig maken.

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