

Vergaderjaar 2012–2013

33 076

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

C

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN, LANDBOUW EN INNOVATIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 oktober 2012

Hierbij bied ik u aan de antwoorden op vragen die in het voorlopig verslag inzake bovenvermeld wetsvoorstel aan de regering zijn gesteld.

Schade voor nertsenhouders

De leden van de VVD-fractie vroegen naar de visie van de regering over de schade die de nertsenhouders en de overige geledingen in deze sector lijden als gevolg van deze wet. Zij wezen daarbij in het bijzonder op het gelijkheidsbeginsel en vroegen zich af of dat in stand moet worden gehouden onder verwijzing naar de wijze van beëindiging van de mechanische kokkelvisserij.

Het wetsvoorstel zoals dat voorligt, met inbegrip van deze laatste novelle, beoogt nadelige gevolgen voor nertsenhouders weg te nemen. Naast de overgangstermijn tot 1 januari 2024 worden thans enkele aanvullende flankerende voorzieningen voorgesteld op het gebied van de fiscaliteit, betreffende de sloop van gebouwen en pensioenen.

Op basis van het rapport van het Landbouw-Economisch Instituut (LEI) «Sanering nertsenhouderij in Nederland: een actualisatie»¹ kan het gaan om mogelijke schade van € 52 tot 148 mln. Dit betreft een optelsom van sloopkosten (€ 10 mln.) en vermogensschade (pensioenvoorziening). Daarbij zijn niet meegenomen verplichte investeringen in welzijnsvriendelijke stallen (€ 31 mln.) en een deel van de sloopkosten (€ 3 mln.). De bedoelde verplichte investeringen zijn niet meegenomen ervan uitgaande dat de ondernemers deze investeringen kunnen terugverdienen of afschrijven over een periode van tien jaar, als voorzien in het wetsvoorstel. Deze termijn is een normale termijn voor afschrijvingen in de land- en tuinbouw. Een deel van de sloopkosten wordt niet meegenomen omdat een deel van de stallen aangewend kan worden voor

¹ Kamerstukken II 2008/09, 30 826, nr.13

andere activiteiten en een deel van deze schade beschouwd moet worden als ondernemersrisico¹.

Op basis van een aanvaard amendement, ingediend door de initiatiefnemers, is op de begroting 2011 van het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, een reservering opgenomen waardoor tot en met 2024 op de begroting jaarlijks € 2 mln. zal worden gereserveerd, dus oplopend tot een bedrag van totaal € 28 mln. Deze reservering is bestemd voor het flankerend beleid zoals voorgesteld².

Het wetsvoorstel beoogt het beëindigen van een economische sector met grote verdien capaciteit die een bijdrage aan de Nederlandse economische ontwikkeling levert. Deze sector biedt zo een bijdrage aan werkgelegenheid en de exportpositie van ons land. In andere Europese landen, zoals Duitsland, ontwikkelt deze sector zich ook verder. De nertsenhouders moeten belangrijke investeringen in dierenwelzijn doen die ertoe leiden dat de sector internationaal gezien een koploperpositie bekleedt. Bij mogelijke verplaatsing van de nertsenhouders naar andere landen kan afbreuk ontstaan uit het oogpunt van dierenwelzijn.

Wat betreft de hiervoor genoemde schadefactoren moet, gegeven de LEI-cijfers daarover, betwijfeld worden of de reservering van € 28 mln. voor het flankerende beleid voldoende toereikend zal zijn. Schadeclaims van individuele nertsenhouders zullen niet kunnen worden voorkomen. Ik kan niet aangeven in hoeverre de overheid gehouden zal zijn tot betaling van schadevergoeding. De rechter zal uiteindelijk die claims van geval tot geval beoordelen. In geval van toewijzing zal de schade dienen te worden vergoed ongeacht de hoogte van de reservering. In dit kader verwijs ik voorts naar mijn brief van 10 juli 2012 aan de voorzitter van de Tweede Kamer over de schadeaspecten en regelingen in het kader van de Wet herstructurering varkenshouderij³. Daaruit blijkt ook de veelheid van schadecategorieën die pas na inwerkingtreding van die wet in volle omvang naar voren kwamen. Voor dergelijke open einden, met alle, ook financiële gevolgen van dien, biedt dit wetsvoorstel noch die € 28 mln. naar verwachting voldoende soelaas en zij zullen volledig ten laste van de staatskas komen. Ik concludeer dan ook dat de eerdere duiding van de economische schade met grote onzekerheden gepaard gaat.

De situatie met betrekking tot de beëindiging van de mechanische kokkelvisserij is een geheel andere geweest. Deze vorm van visserij is zonder vorm van wettelijke overgangsvoorzieningen met ingang van 1 januari 2005 verboden vanwege de grote negatieve impact op de Waddenzee, met name voor de voedselvoorziening voor vogels en vanwege de mate van bodemberoering door deze vorm van visserij. De mechanische kokkelvisserij verdroeg zich niet met het uitgangspunt van ecologisch duurzame ontwikkeling van dit gebied. De zeven betrokken bedrijven zijn toen direct zonder enige vorm van overgangstermijn uitgekocht. Dwingende rechterlijke uitspraken en Europeesrechtelijke verplichtingen voortvloeiend uit de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn lagen aan dit verbod ten grondslag. Het ging om een eenmalige uitkoopregeling, in tegenstelling tot de regeling opgenomen in dit wetsvoorstel. Het gelijkheidsbeginsel, waarop de leden van de VVD-fractie wijzen, heeft in dat verband geen betekenis daar het gaat om gevallen die verschillend zijn qua aard, achtergrond en gevolgen voor de sector. Op het gelijkheidsbeginsel kom ik aan het slot van deze brief terug.

Ook vroegen de leden van de VVD-fractie welke schadeclaims er mogelijk te wachten staan als de initiatiefwet van kracht wordt. Zij vroegen daarbij ook aandacht te besteden aan mogelijke problemen gedurende de overgangperiode.

¹ Kamerstukken II 2010/11, 32 609, nr. 5

² Kamerstukken II 2010/11, 32 609 XIII, nr. 4

³ Kamerstukken II 2010/11, 33 076, nr. 11

Het is niet mogelijk te voorspellen welke schadeclaims zijn te verwachten na het van kracht worden van de initiatiefwet mede omdat dit per bedrijf en ondernemer kan verschillen. Schadeclaims zullen tegen de achtergrond van de wettelijke regeling en voorzieningen afzonderlijk op hun merites dienen te worden beoordeeld. Verwezen wordt naar het hiervoor hierover gestelde.

Voorts vroegen de leden van de VVD-fractie hoe de regering denkt om te gaan met de schade die de ondernemers in deze sector lijden als er sprake is van een vroegtijdige implosie van de sector of als er sprake is van een vroegtijdige individuele gedwongen bedrijfsbeëindiging?

Bijzondere wettelijke voorzieningen voor de in deze vraag bedoelde situaties zijn niet in het voorstel opgenomen. Het flankerend beleid zal van toepassing zijn vanaf het moment van de eventuele inwerkingtreding van de wet. Ook zullen in de in de vraag bedoelde situaties schadeclaims aan de orde kunnen zijn. Deze zullen dan alsdan dienen te worden beoordeeld. Afhankelijk van de vraag of hieruit een verplichting tot schadevergoeding ontstaat, zullen de financiële gevolgen voor de staatskas hierdoor alleen maar groter kunnen worden.

Ook vroegen deze leden hoe de regering denkt om te gaan met de belangen van de nertsenhouders, als er sprake is van schade door procedurele hindernissen bij het zoeken naar alternatieven. Als voorbeeld noemden zij moeilijkheden bij het wijzigen van bestemmingsplannen, waardoor de in de initiatiefwet gesuggereerde mogelijkheid van voortzetting van het bedrijf gefrustreerd zou kunnen worden.

Het is niet op voorhand duidelijk welke alternatieven nertsenhouders zullen zoeken. Zeker zullen het alternatieven van uiteenlopende aard kunnen zijn. Dit zo zijnde, valt niet te zeggen of, en zo ja welke, procedurele hindernissen, zich zullen kunnen voordoen. Het wetsvoorstel kent een overgangstermijn van 10 jaar om desgewenst tijdig over alternatieven te kunnen beschikken.

Precedentwerking

Tenslotte vroegen de leden van de VVD-fractie wat de mogelijke precedentwerking van deze wet is. Zij wezen daarbij op eventuele initiatieven voor verdergaande verboden op bedrijfssectoren waar sprake zou zijn van niet essentiële producten. Deze leden vroegen zich af of ook dan een verbod te rechtvaardigen zou zijn zonder schadecompensatie.

Eerder zijn bepaalde bedrijfssectoren gesaneerd. Op het onderhavige beleidsterrein kan worden gewezen op het verbod (2008) om vossen en chinchilla's te houden als productiedier. Daarbij gold een overgangstermijn van 10 jaar. Overwegingen van ethische aard lagen aan dat verbod ten grondslag. Er is toentertijd niet voorzien in een schadevergoedingsregeling. Het betrof evenwel een kleine sector, veelal als nevenhouderij, in tegenstelling tot de pelsdierhouderij. Ook het eerder genoemde verbod op de mechanische kokkelvisserij is een voorbeeld, zij het dat daar ecologische overwegingen aan ten grondslag lagen. Van precedents is dus sprake. In die zin kan het wetsvoorstel een volgend precedent worden genoemd.

Kenmerkend voor een precedent in juridische termen is echter dat het een rechtschepend voorval is of zou kunnen zijn. Het moge mede uit de gegeven voorbeelden duidelijk zijn dat daarvan geen sprake is. Het gaat om ingrijpende besluiten die slechts kunnen worden genomen na een zorgvuldige afweging van belangen in het concrete geval dan wel die

rechtens onvermijdelijk zijn, gegeven eerdere regelgeving, zoals dit het geval is geweest bij de beëindiging van de kokkelvisserij. Het gelijkheidsbeginsel, waarop de leden van de VVD-fractie wezen, heeft zoals ik hierboven al heb aangegeven derhalve geen betekenis waar uiteenlopende gevallen aan de orde zijn.

Gelijkheid bestaat slechts in zoverre dat altijd een belangrijke wegingsfactor is op welke wijze de beëindiging zal worden bewerkstelligd, met andere woorden wat het overgangsrecht zal zijn. Als mogelijke schade-effecten voor ondernemers aan de orde kunnen zijn die niet te rechtvaardigen of te billijken zijn, zijn voorzieningen daartoe gewettigd. Deze voorzieningen kunnen evenwel van geval tot geval uiteenlopen, afhankelijk van de situatie. Kenmerkend van alle voorzieningen zal wel steeds zijn dat wanneer sprake is van een disproportionele maatregel in specifieke gevallen, de overheid gehouden kan zijn tot vergoeding van de schade.

De staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,
H. Bleker