

Bindend advies inzake enkele groepen van hardheidsgevallen bij de herstructurering van de varkenshouderij

26 april 2002

Bindend advies inzake enkele groepen van hardheidsgevallen bij de herstructurering van de varkenshouderij

1. Inleiding

Op 1 september 1998 is de Wet herstructurering varkenshouderij (hierna: Whv) in werking getreden, waarbij voor varkens het tot dan bestaande productieplafond van mestproductierechten werd vervangen door een nieuw plafond voor het houden van varkens, de zogenaamde varkensrechten.

Artikel 25 Whv biedt de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur voor bepaalde groepen van gevallen, waarvoor de bepaling van de hoogte van het varkensrecht overeenkomstig de wet leidt tot onbillijkheden van overwegende aard, afwijkende regels te treffen. Dat is geschied bij het Besluit van 18 juni 1998, Stb. 368 (Besluit hardheidsgevallen herstructurering varkenshouderij, hierna: Besluit), eveneens in werking getreden op 1 september 1998. Het Besluit gaf aanvankelijk afwijkende regels voor tien categorieën van gevallen. Bij het wijzigingsbesluit van 25 mei 2000, Stb. 230, zijn daar nog negen categorieën aan toegevoegd.

In het overleg tussen de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en LTO- Nederland bleef over een aantal groepen van gevallen verschil van mening bestaan of deze als hardheidsgeval kunnen worden aangemerkt. Om de discussie daarover te beëindigen zijn de minister en LTO-Nederland overeengekomen een drietal groepen van gevallen voor bindend advies voor te leggen aan een commissie van wijzen.

De minister van LNV en LTO-Nederland hebben voor deze commissie ieder een lid aangewezen; deze leden hebben samen een derde lid aangewezen als voorzitter.

De minister van LNV en LTO-Nederland zullen zich neerleggen bij de uitspraak van de commissie. Zij zetten daarmee definitief een streep onder de discussie over de hardheidsgevallen. De minister zal, mocht de uitspraak van de commissie inhouden dat het Besluit voor een bepaalde groep van gevallen een onvoldoende voorziening treft, een voordracht voor een algemene maatregel van bestuur doen die ertoe strekt het Besluit zodanig te wijzigen dat voor deze groep de onbillijkheid wordt weggenomen voor zover deze van overwegende aard is.

2. Samenstelling en taak commissie

De commissie is als volgt samengesteld:

mr. D. van Dijk (voorzitter)
ir. G.N. Kok (aangewezen door LTO-Nederland)
drs. G. van der Lely (aangewezen door Minister van LNV)
mr. M. Haan (secretaris)

De commissie heeft als opdracht een bindend advies uit te brengen over de volgende drie groepen van gevallen:

- a. Een groep van varkensbedrijven waarbij zich volgens LTO-Nederland onbillijkheden van overwegende aard zouden voordoen, maar die buiten de in het Besluit getroffen voorzieningen vallen, enkel en alleen omdat niet is voldaan aan de daar gestelde eis dat het niet-gebonden mestproductierecht per saldo niet is verkleind. Deze eis wordt bij verschillende categorieën van gevallen gesteld als objectief criterium om bedrijven die feitelijk bezig waren de varkenshouderij te verkleinen of af te bouwen van de voorzieningen van het Besluit uit te sluiten. Daarmee wordt voorkomen dat onnodige productieruimte wordt gecreëerd.
- b. Een groep van varkensbedrijven die destijds volledig op basis van grondgebonden mestproductierechten dierlijke meststoffen afkomstig van varkens produceerden en waarbij zich als gevolg van de wijze van berekening van de hoogte van het varkensrecht en het fokzeugenrecht overeenkomstig de Whv - ondanks de voorzieningen in het Besluit - volgens LTO-Nederland onbillijkheden van overwegende aard zouden voordoen.
- c. Een groep van varkensbedrijven die, blijkens een na 1992 en vóór 15 november 1997 verleende of aangevraagde milieuvergunning of blijkens een in die periode overeenkomstig het Besluit melkrundveehouderijen milieubeheer of het Besluit akkerbouwbedrijven milieubeheer gedane melding, binnen het op 10 juli 1997 geldende mestproductierecht geheel of gedeeltelijk wilden omschakelen van vleesvarkens naar fokzeugen, en waarbij zich door de wijze van bepaling van het fokzeugenrecht overeenkomstig de Whv - ondanks de voorzieningen in het Besluit - volgens LTO onbillijkheden van overwegende aard zouden voordoen. LTO-Nederland wijst er in dit verband op dat in de brief van 10 juli 1997 (Kamerstukken II 1996/97, 25 448, nr. 1) geen sprake was van een apart plafond voor fokzeugen en dat het voornemen om een dergelijk plafond in te stellen eerst op 15 november 1997, zijnde de datum van indiening van het voorstel voor de Wet herstructurering varkenshouderij bij de Tweede Kamer, kenbaar werd.

De commissie dient daarbij uit te gaan van de rechtmatigheid van de Whv en toetst uitsluitend aan de hand van het criterium als neergelegd in artikel 25 Whv: er moet sprake zijn van een groep van gevallen waarbij de bepaling van de hoogte van het varkensrecht of het fokzeugenrecht overeenkomstig hoofdstuk II en artikel 24 Whv tot onbillijkheden van overwegende aard leidt.

De commissie heeft bij de voorbereiding van het bindend advies de vertegenwoordigers van de minister van LNV (mr. R. Haije en drs. J. van der Linden) en van LTO-Nederland (mr. ing. W.B.M. Engels) in de gelegenheid gesteld hun zienswijze ten aanzien van de drie groepen van gevallen kenbaar te maken.

In de hierna volgende paragrafen 3, 4 en 5 behandelt de commissie onderscheidenlijk de onderdelen a, b en c van haar opdracht. Paragraaf 6 bevat de samenvattende conclusie.

3. Groep a: een groep van varkensbedrijven waarbij zich onbillijkheden van overwegende aard zouden voordoen, maar die buiten de in het Besluit getroffen voorzieningen vallen, enkel en alleen omdat niet is voldaan aan de daar gestelde eis dat het niet-gebonden mestproductierecht per saldo niet is verkleind.

De knelgevallen die als voorbeeld aan de commissie zijn voorgelegd, hebben betrekking op de volgende voorzieningen in het Besluit:

- Hoofdstuk 2, Paragraaf 3 (categorie 3/14a)¹ voor bedrijven die vóór 10 juli 1997 onomkeerbare investeringsverplichtingen waren aangegaan met betrekking tot de uitbreiding van de varkens-/fokzeugenstapel.
- Hoofdstuk 2, Paragraaf 4 (categorie 4/14b) voor bedrijven die vóór 10 juli 1997 onomkeerbare investeringsverplichtingen waren aangegaan met betrekking tot de omschakeling binnen het mestproductierecht van andere diersoorten naar varkens.
- Hoofdstuk 2, Paragraaf 5 (categorie 5/14c) voor bedrijven die vóór 10 juli 1997 onomkeerbare investeringsverplichtingen waren aangegaan met betrekking tot de omschakeling van vleesvarkens naar fokzeugen.
- Artikel 23 (categorie 9, 14d en 19) voor bedrijven die vóór 10 juli 1997 onomkeerbare investeringsverplichtingen waren aangegaan met betrekking tot de vergroting van het aantal te houden kippen (9, 14d) of andere diersoorten (19)

De eis dat het niet-gebonden mestproductierecht voor varkens en kippen niet per saldo is verkleind, wordt gesteld om bedrijven die feitelijk bezig waren de varkenshouderij structureel te verkleinen of af te bouwen van deze voorzieningen uit te sluiten. Daarmee wordt beoogd te voorkomen dat in die situaties – waarvoor het Besluit niet is bedoeld- de latente ruimte binnen het mestproductierecht wordt omgezet in varkensrechten.

Bij nader onderzoek van de voorgelegde gevallen heeft de commissie zich afgevraagd of de niet-verkleiningseis bij deze categorieën wel voldoende onderscheidend is en niet te veel bedrijven van de voorziening uitsluit. De categorieën bevatten ook als voorwaarde dat er sprake moet zijn van een na 1992 aangevraagde of verleende vergunning, of gedane melding, ten behoeve van een uitbreiding of omschakeling. Gegeven die vergunning(aanvraag) of melding mag toch in veel gevallen worden aangenomen dat het hier gaat om op continuïteit gerichte bedrijven die ondanks de verkleining van het mestproductierecht niet bezig waren structureel te verkleinen of af te bouwen. Dit wordt ook ‘hard’ gemaakt door de daadwerkelijke realisatie van de intentie tot uitbreiding of omschakeling binnen de daarvoor in het Besluit gestelde termijn (zie artikelen 9, tweede lid, onderdelen b en c, 13, 17 en 23 van het Besluit).

¹ De nummering van de categorieën verwijst naar de nummering in de brochures van Bureau Heffingen.

De verkoop van mestproductierechten kan in de gegeven situaties heel goed worden verklaard uit andere motieven dan het structureel verkleinen of afbouwen van de varkenshouderij. Een varkenshouder kan bijvoorbeeld een deel van de niet benutte rechten, die na de uitbreiding overtollig zouden zijn, hebben vervreemd om de uitbreiding te financieren. Ook is het mogelijk dat een veehouder zijn pluimveetak inclusief de daarbij behorende rechten heeft verkocht om zich in de varkenshouderij te specialiseren, en dat de uitbreiding van de varkenshouderij wordt gefinancierd met de opbrengst van de verkochte rechten. Een derde voorbeeld is dat het bedrijf is gesplitst (wat in het systeem van de mestwetgeving een verkleining van het mestproductierecht op het oorspronkelijke bedrijf betekent), bijvoorbeeld bij beëindiging van een maatschap.

De commissie is van mening dat in de bovengenoemde voorzieningen van het Besluit de niet-verkleiningseis kan worden geschrapt.

De bedrijven die door deze wijziging alsnog voor de genoemde voorzieningen in aanmerking komen, zullen in de gelegenheid moeten worden gesteld zich hiervoor aan te melden. Omdat bedrijven eerst in 2002 weten dat zij voor de voorziening in aanmerking komen, zal de termijn voor de realisatie van de uitbreiding of omschakeling (1 januari 2003) voor deze bedrijven moeten worden verlengd tot 1 januari 2004

De commissie heeft geconstateerd dat de niet-verkleiningseis ook in voorzieningen van het Besluit voor andere dan de hiervoor genoemde categorieën is opgenomen, namelijk in hoofdstuk 2, paragrafen 1, 2 en 7A. Met betrekking tot deze categorieën zijn de commissie geen voorbeeldgevallen voorgelegd waarin zich tengevolge van de niet-verkleiningseis onbillijkheden van overwegende aard zouden voordoen. De commissie is van mening dat in deze voorzieningen de niet-verkleiningseis nodig is om structureel verkleinde of afbouwende varkensbedrijven uit te sluiten.

4. Groep b: een groep van varkensbedrijven die destijds volledig op basis van grondgebonden mestproductierechten dierlijke meststoffen afkomstig van varkens produceerden en waarbij zich als gevolg van de wijze van berekening van de hoogte van het varkensrecht en het fokzeugenrecht overeenkomstig de Whv - ondanks de voorzieningen in het Besluit - onbillijkheden van overwegende aard zouden voordoen.

Blijkens de aan de commissie voorgelegde gevallen gaat het bij deze groep vooral om de volledig grondgebonden bedrijven die in de referentie jaren 1995 en 1996 geen opgave bij Bureau Heffingen hebben gedaan van het aantal gehouden varkens. Nu het varkensrecht wordt bepaald op grond van deze opgave, krijgen de bedrijven geen varkensrecht.

De Whv bevat in artikel 8 een voorziening voor bedrijven die voor 1995 en 1996 geen opgave hebben gedaan. Zij komen in aanmerking voor een varkensrecht op basis van een percentage van het in 1996 geregistreerde niet-gebonden mestproductierecht voor varkens en kippen. Deze voorziening helpt derhalve niet de bedrijven die volledig of overwegend grondgebonden produceerden.

Uit de parlementaire geschiedenis, in het bijzonder paragraaf 2.4 van de memorie van toelichting bij de Whv, blijkt dat de wetgever bij de formulering van de voorziening van artikel

8 primair heeft gedacht aan varkensbedrijven die beschikken over niet gebonden mestproductierechten (“overschotbedrijven”) die, al dan niet in het kader van collectieve acties tegen de mestboekhouding, over de jaren 1995 en 1996 geen opgave hebben gedaan.

De commissie meent dat voor bedrijven die op basis van grondgebonden mestproductierechten produceerden, en die geen opgave hebben gedaan, de wettelijke berekeningswijze van het varkensrecht zeer onbillijk uitpakt en dat voor deze bedrijven een voorziening moet worden getroffen.

Voor de wijze van bepaling van het varkensrecht kunnen voor deze groep van bedrijven de gegevens worden gebruikt die de bedrijven in het kader van de meitelling in 1995 of 1996 hebben opgegeven. Uit deze gegevens kan worden afgeleid dat er varkens op het bedrijf zijn gehouden en hoeveel varkens er op het moment van de telling werden gehouden.

Op de meitellinggegevens wordt 10% in mindering gebracht in verband met de fluctuaties in de veestapel gedurende het jaar en de omrekening van de diercategorieën van de landbouwtelling naar de diercategorieën van de Whv. Met deze correctie worden de nadelen weggenomen die volgens de wetgever in paragraaf 2.4 van de memorie van toelichting bij artikel 8 Whv aan het gebruik van meitellinggegevens zijn verbonden.

Nu voor *overwegend* grondgebonden bedrijven dezelfde problemen spelen als voor *volledig* grondgebonden bedrijven, adviseert de commissie - hoewel dit formeel eigenlijk buiten haar taakopdracht valt - de voorziening uit te breiden tot bedrijven die noch in 1995 noch in 1996 opgave hebben gedaan, en waarvan in beide jaren het grondgebonden recht minimaal 75% was van de som van het grondgebonden mestproductierechte en het niet-gebonden mestproductierecht voor varkens en kippen. Dit uiteraard met instandhouding van de generieke 10%-korting, voorzover de blijkens de gecorrigeerde meitelling aanwezige varkens op basis van het niet-gebonden mestproductierecht konden worden gehouden.

Het varkensrecht zal door toepassing van deze voorziening minimaal 10% groter moeten zijn dat het uit de Whv voortvloeiende varkensrecht. Deze drempelwaarde geldt ook voor vele andere categorieën van het Besluit, en dient om gevallen uit te sluiten waarbij de mate van onbillijkheid relatief gering is.

De bedrijven die voor deze voorziening in aanmerking komen, zullen in de gelegenheid moeten worden gesteld zich hiervoor aan te melden.

- 5. Groep c: een groep van varkensbedrijven die, blijkens een na 1992 en voor 15 september 1997 verleende of aangevraagde milieuvergunning of blijkens een in die periode overeenkomstig het Besluit melkrundveehouderijen milieubeheer of het Besluit akkerbouwbedrijven milieubeheer gedane melding, binnen het op 10 juli 1997 geldende mestproductierecht geheel of gedeeltelijk wilde omschakelen van vleesvarkens naar fokzeugen, en waarbij zich door de wijze van bepaling van het fokzeugenrecht overeenkomstig de Whv - ondanks de voorzieningen in het Besluit - onbillijkheden van overwegende aard zouden voordoen.**

Voorzover voor deze categorie van bedrijven al vóór 10 juli 1997 een milieuvergunning is verleend of aangevraagd of een melding is gedaan voor de omschakeling naar fokzeugen, bevat het Besluit al een voorziening in hoofdstuk 2, paragraaf 5 (categorie 5).

In de knelgevallen die aan de commissie zijn voorgelegd is de milieuvergunning verleend c.q. aangevraagd, dan wel de melding van de omschakeling gedaan ná 10 juli 1997 (de datum van de brief van de minister van LNV aan de Tweede Kamer betreffende de herstructurering) maar vóór 15 november 1997 (de datum van indiening van het wetsvoorstel Whv).

Als argument voor de keuze van de datum 10 juli 1997 is naar voren gebracht dat uit de betreffende brief aan de Tweede Kamer kan worden afgeleid dat voor de bepaling van de varkensrechten in principe wordt aangesloten bij de situatie op het bedrijf in 1996 en dat wat betreft bedrijfsmutaties nadien uitsluitend rekening wordt gehouden met transacties met mestproductierechten en dus niet met andersoortige mutaties, zoals omschakeling.

Anderzijds kon de brief van 10 juli 1997 ook aanleiding geven voor de gedachte dat voor het nieuwe plafond van het varkensrecht enkel zou worden aangesloten bij de aantallen dieren van de diersoort varkens, zonder onderscheid naar diercategorieën daarbinnen. In deze brief is de volgende passage opgenomen: “De varkensrechten worden uitgedrukt in aantallen varkens. In verband met de verschillende categorieën varkens zal met een rekeneenheid worden gewerkt”. Pas bij de indiening van het wetsvoorstel Whv op 15 november 1997 werd naar buiten kenbaar dat een afzonderlijk plafond voor fokzeugen zou worden ingevoerd.

De commissie acht het dan ook redelijk om voor de onderhavige categorie van bedrijven in artikel 16, eerste lid, van het Besluit de datum van 10 juli 1997 te vervangen door 15 november 1997.

Omdat bedrijven eerst in 2002 weten dat zij voor deze voorziening in aanmerking komen, zal de termijn voor de realisatie van de omschakeling (1 januari 2003) worden verlengd tot 1 januari 2004.

De bedrijven die door deze wijziging alsnog voor de genoemde voorzieningen in aanmerking komen, zullen in de gelegenheid moeten worden gesteld zich hiervoor aan te melden.

6. Conclusies van de commissie en afsluiting van de werkzaamheden.

Samengevat komt de commissie tot de volgende conclusies:

- a. In hoofdstuk 2, paragrafen 3, 4 en 5 en in artikel 23 van het Besluit (de voorzieningen voor de categorieën 3/14a, 4/14b, 5/14c, 9/14d en 19: uitbreiding of omschakeling) dient de niet-verkleiningseis te worden geschrapt.
- b. Voor volledig grondgebonden bedrijven die noch in 1995 noch in 1996 bij het Bureau Heffingen opgave hebben gedaan van het aantal gehouden varkens, wordt het varkensrecht bepaald op basis van de meitellinggegevens in 1995 of 1996. Op deze gegevens wordt in verband met de fluctuaties in de veestapel gedurende het jaar en de omrekening van de

diercategorieën van de landbouwtelling naar de diercategorieën van de Whv 10% in mindering gebracht. De commissie adviseert een zelfde voorziening voor overwegend grondgebonden bedrijven (waarvan in 1995 en 1996 het grondgebonden mestproductierecht minimaal 75% was van de som van het grondgebonden mestproductierecht en niet-gebonden mestproductierecht voor varkens en kippen) die noch in 1995 noch in 1996 bij het Bureau Heffingen opgave hebben gedaan van het aantal gehouden varkens. Voorzover op deze overwegend grondgebonden bedrijven blijkt de gecorrigeerde meitelling aanwezige varkens op basis van het niet-gebonden mestproductierecht voor varkens en kippen konden worden gehouden, vindt bij de omzetting naar varkensrechten nog de generieke 10%-korting plaats.

- c. In hoofdstuk 2, paragraaf 5, van het Besluit (de voorziening voor categorie 5/14c: omschakeling naar fokzeugen) dient de datum van 10 juli 1997, waarvoor de milieuvergunning moet zijn verleend of aangevraagd of de omschakeling naar fokzeugen moet zijn gemeld, te worden vervangen door 15 november 1997, zijnde de datum van indiening van het wetsvoorstel Whv.

Deze conclusies van de commissie zijn verwerkt in een voorstel tot wijziging van het Besluit, dat als bijlage bij dit rapport is opgenomen.

De commissie heeft, overeenkomstig haar opdracht, haar werkzaamheden uitsluitend gericht op groepen van gevallen en niet individuele gevallen beoordeeld. Wel is de commissie tijdens haar beraad ook nog nagegaan of zich in de door LTO-Nederland overgelegde gevallen, naast de in haar opdracht opgenomen groepen van gevallen, nog andere groepen van gevallen zijn te onderscheiden, die voldoen aan het criterium van artikel 25 Whv, te weten dat de bepaling van het varkensrecht overeenkomstig de Whv leidt tot onbillijkheden van overwegende aard. De commissie heeft niet zodanige groepen aangetroffen.

's-Gravenhage, 26 april 2002