

Vergaderjaar 2007–2008

30 826

Voorstel van wet van de leden Van Velzen en Waalkens houdende een verbod op de pelsdierhouderij (Wet verbod pelsdierhouderij)

Nr. 6

ADVIES RAAD VAN STATE EN REACTIE INDIENERS

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 19 december 2006 en de reactie van de indieners d.d. 17 januari 2008, aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Het wetsvoorstel strekt ertoe het houden en doden van dieren uitsluitend of in hoofdzaak ter verkrijging van hun pels, te verbieden op grond van ethische overwegingen. Daarmee wordt uitvoering gegeven aan de motie-Swildens-Rozendaal, waarin de Tweede Kamer zich uitsprak tegen voortzetting van de nertsenhoudery in Nederland. In verband met de beëindiging van het houden van vossen en chinchilla's op termijn op grond van welzijnsoverwegingen, die reeds is vastgelegd in het Besluit aanwijzing voor productie te houden dieren, bevat het wetsvoorstel twee verschillende overgangsregelingen. Het wetsvoorstel is geënt op een voorstel met dezelfde strekking, dat in oktober 2001 aan de Tweede Kamer is aangeboden (hierna: regeringsvoorstel), maar dat door het kabinet-Balkenende I is ingetrokken. Het voorstel van wet geeft de Raad van State aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen.

1. Aanvang overgangperiode

Artikel 2 van de wetsvoorstel behelst een verbod op het houden van dieren en op het doden of doen doden van dieren uitsluitend of in hoofdzaak ter verkrijging van hun pels. Artikel 4, tweede lid, bepaalt evenwel (kort gezegd) dat het verbod niet van toepassing is op degene die op het tijdstip van inwerkingtreding van het wetsvoorstel – eenmaal tot wet verheven – al nertsen houdt en daarvan binnen vier weken na inwerkingtreding melding doet aan de minister. Deze uitzondering duurt tot aan het moment van de beëindiging van het bedrijf maar uiterlijk tot tien jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel (de overgangperiode). Deze regeling is bedoeld om de zittende nertsenhouders de gelegenheid te geven de door hen gedane investeringen terug te verdienen.

Wat betreft het moment waarop de overgangperiode begint, verschilt het voorliggende wetsvoorstel van het regeringsvoorstel uit 2001. Bij de voorbereiding van dat laatste voorstel werd al in een vroeg stadium (op 14 april 2000) een aankondiging geplaatst in de Staatscourant, die inhield dat, mocht het tot een wettelijk verbod op de nertsenhoudery komen, slechts die houders in aanmerking zouden komen voor een overgangstermijn, die op die datum reeds nertsen hielden of over de benodigde vergunningen beschikten en reeds investeringsverplichtingen waren aangegaan. Door in plaats daarvan te kiezen voor het moment van inwerkingtreding van het wetsvoorstel als begin van de

overgangstermijn biedt het voorliggende voorstel een aanmerkelijk ruimere overgangsregeling. Deze keuze brengt het risico met zich dat tot kort voor de inwerkingtreding van het wetsvoorstel investeringen zullen worden gedaan in nertsenhouderijen, mogelijk ook tot uitbreiding daarvan. Dat laat zich moeilijk rijmen met het doel van het wetsvoorstel als geheel, maar ook met het doel van de overgangsregeling; die regeling is immers bedoeld om degenen te beschermen die investeringen hebben gepleegd terwijl ze er geen rekening mee hoefden te houden dat hun (op afzienbare termijn) de mogelijkheid zou worden ontnomen die investeringen terug te verdienen. Investeringsgedaan nadat duidelijk is geworden dat er een aanmerkelijke kans is dat de desbetreffende activiteit zou worden verboden, behoeven op grond van dit uitgangspunt geen bescherming. Bovendien zou dit ertoe leiden dat, in het geval dat de betrokken bedrijven zouden worden uitgekocht onder de voorgestelde uitkoopregeling, de kosten voor de overheid aanzienlijk worden verhoogd. Als bedoeld is een soepeler regeling te treffen dan onder het regeringsvoorstel, zou een (beperkte) verlenging van de overgangstermijn van tien jaar, waarbij een eerder moment wordt gekozen als begin van de overgangperiode, kunnen worden overwogen. De Raad adviseert het vorenstaande te betrekken bij de keuze van het moment van aanvang van de overgangperiode.

Gezien het advies van de Raad van State is in het gewijzigd voorstel van wet een nieuwe overgangperiode opgenomen. Vanaf 17 januari 2008 geldt de overgangperiode van tien jaar. Op 17 januari 2008 hebben de indieners middels een brief aan de Tweede Kamer en een persbericht het wettelijk verbod op de nertsenhouderij aangekondigd alsmede het feit dat, behoudens bijzondere omstandigheden, alleen nertsenhouders die op 17 januari 2008 reeds nertsen hielden of over de benodigde vergunningen en huisvestingsplaatsen beschikten in aanmerking zullen komen voor de overgangstermijn. De door de Raad voorgestelde melding in de Staatscourant bleek helaas niet mogelijk te zijn, omdat alleen de minister over kan gaan tot een dergelijke publicatie. Derhalve hebben de indieners ervoor gekozen om – evenals bij de Wet herstructurering varkenshouderij is gedaan – een brief aan de Tweede Kamer te zenden en een persbericht te laten uitgaan voorafgaand aan de indiening van het gewijzigd voorstel van wet.

2. Meldingsplicht

Artikel 3 van het wetsvoorstel bevat de verplichting voor pelsdierhouders om binnen vier weken na inwerkingtreding een melding te doen aan de minister. Het tweede lid van dat artikel heeft betrekking op degenen die op het tijdstip van inwerkingtreding al nertsen houden. Het derde lid bevat een meldingsplicht voor de houder die nertsen houdt en die op het tijdstip van inwerkingtreding van de wet beschikt over een vergunning ingevolge de Wet milieubeheer, en daarnaast op die datum reeds aantoonbare investeringsverplichtingen was aangegaan ten behoeve van het houden van nertsen. In het regeringsvoorstel was een met het derde lid vergelijkbare bepaling nodig, om een voorziening te treffen voor degenen die al op de peildatum van 14 april 2000 investeringen hadden gedaan en over een vergunning beschikten, maar van wie het bedrijf bij de inwerkingtreding van het wetsvoorstel nog niet operationeel was. In het onderhavige wetsvoorstel vallen de peildatum en de datum van inwerkingtreding echter samen. Daardoor is niet geheel duidelijk wat de betekenis is van dit derde lid. Indien is beoogd het lid betrekking te laten hebben op degenen die al wel investeringen hebben gedaan en over vergunningen beschikken, maar die nog niet daadwerkelijk nertsen houden (nieuw opgestarte bedrijven), zou de beperking tot degenen die nertsen houden, logischerwijze dienen te vervallen. Een dergelijke bepaling is evenwel weinig voor de hand liggend, omdat zij zou bevorderen dat nog tijdens de behandeling van het wetsvoorstel nieuwe bedrijven worden opgericht. Als het zou gaan om bedrijven die al wel operationeel zijn bij inwerkingtreding maar die volgens hun vergunning nog ruimte hebben voor uitbreiding en daartoe al investeringen hebben gedaan, zou dat in de wetstekst tot uitdrukking moeten komen en in het licht van de doelstelling van het wetsvoorstel moeten worden toegelicht.

De Raad adviseert artikel 3, derde lid, nader te bezien, mede in het licht van hetgeen hierboven in punt 1 over de aanvang van de overgangperiode is opgemerkt.

Het is niet de bedoeling van de indieners om te bevorderen dat tijdens de behandeling van het wetsvoorstel nieuwe bedrijven worden opgericht of dat na 17 januari 2008 bestaande nertsenhouders worden uitgebreid. Gezien de opmerkingen van de Raad over de onduidelijkheid van de betekenis van artikel 3 en gezien het feit dat het houden van vossen en chinchilla's vanaf 1 april 2008 is verboden op basis van het Besluit aanwijzing voor productie te houden dieren, hebben de indieners artikel 3 in het gewijzigd voorstel van wet aangepast. De indieners beogen alleen nertsenhouders die op 17 januari 2008 reeds nertsen hielden of over de benodigde vergunningen en huisvestingsplaatsen beschikten in aanmerking te laten komen voor de overgangstermijn. Daarnaast willen de indieners nertsenhouders die, voor of na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel, de nertsenhouders in verband met bijzondere omstandigheden hebben verkregen in aanmerking laten komen voor de overgangstermijn. Artikel 3, eerste tot en met vierde lid, van het gewijzigd voorstel van wet vereist derhalve dat deze 4 soorten nertsenhouders zich binnen vier weken na inwerkingtreding van de wet bij de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit melden. Zij moeten de minister melden hoeveel nertsen zij volgens hun vergunning mogen houden, hoeveel huisvestingsplaatsen op 17 januari 2008 in de nertsenhouders beschikbaar waren, het aantal nertsen dat zij op het tijdstip van melding houden, de plaats of plaatsen waar de nertsen op 17 januari 2008 en op het tijdstip van melding worden gehouden. Gedurende de overgangstermijn dienen deze nertsenhouders eventuele verplaatsingen van de nertsenhouders aan de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit te melden, mogen zij niet meer nertsen houden dan in hun vergunning is toegestaan en nooit meer nertsen houden dan waarvoor zij plaats hadden op 17 januari 2008. Indieners bieden zittende nertsenhouders hierdoor de gelegenheid de door hen reeds gedane investeringen terug te verdienen gedurende de overgangstermijn van 10 jaar, maar laat uitbreiding van nertsenhouders na 17 januari 2008 niet toe. Nertsenhouders die er toch voor kiezen om na 17 januari 2008 uit te breiden komen niet in aanmerking voor de overgangstermijn. In de reeds genoemde brief van 17 januari 2008 en het persbericht is hier uitdrukkelijk op gewezen.

3. Uitkoopregeling

Artikel 5 bepaalt dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur wordt geregeld dat gedurende de overgangperiode jaarlijks een vast percentage nertsenhouders zich kan laten uitkopen. Verdere aanknopingspunten voor de uitkoopregeling geeft het artikel niet, en ook de memorie van toelichting biedt geen nader inzicht in de vraag hoe de desbetreffende regeling er uit zou moeten zien.

Naar aanleiding van vragen uit de Tweede Kamer heeft de regering bij de behandeling van het regeringsvoorstel te kennen gegeven dat met een afbouwperiode van tien jaar de belangen van de bestaande nertsenhouders worden gewaarborgd. In die periode kunnen gedane investeringen immers in beginsel worden terugverdiend. Aanvullende financiële tegemoetkoming achtte de regering dan ook niet nodig. Het werd bovendien onverantwoord geoordeeld om gemeenschapsgelden in te zetten voor de geleidelijke beëindiging van de (als onethisch aangemerkte) nertsenhouders.

Tegen deze achtergrond ligt opnemings van een uitkoopregeling minder voor de hand. De Raad merkt daarbij nog op dat aan een dergelijke regeling belangrijke bezwaren kleven: op voorhand valt moeilijk te overzien hoe groot de kosten zullen zijn, de regeling leidt tot ongelijkheid doordat steeds slechts een deel van de houders ervan gebruik zal kunnen maken, en de waardebeoordeling van de op te kopen bedrijven zal niet eenvoudig zijn aangezien er, gezien het verbod van overdracht, nauwelijks meer een markt voor zal zijn. Bovendien vermeldt ook de memorie van toelichting dat ervan wordt uitgegaan dat een periode van tien jaar voldoende is om gedane investeringen terug te verdienen, met een redelijke vergoeding voor arbeid en geïnvesteerd kapitaal.

De Raad meent dat het opnemen van een uitkoopregeling nadere rechtvaardiging behoeft. Wanneer aan de regeling wordt vastgehouden, verdient het aanbeveling dat de grondslagen voor de uitvoering daarvan in het wets-

voorstel nader worden gepreciseerd, en dient in de toelichting duidelijk te worden gemaakt hoe de geschetste problemen zullen worden ondervangen. Daarbij zou kunnen worden overwogen de investeringen die zijn verricht na een bepaald tijdstip buiten het bereik van de uitkoopregeling te laten vallen. Tevens ware het risico van staatssteun en de noodzaak van melding van de regeling aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen op de voet van artikel 88, derde lid, EG onder ogen te zien.

De indieners volgen ook hierin het advies van de Raad van State. Zij zien, net als de Raad van State, in dat het opnemen van een uitkoopregeling niet voor de hand ligt. Toch hadden zij graag enige compensatie gezien voor de nertsenhouders bovenop de overgangstermijn van tien jaar waarin de belangen van de bestaande nertsenhouders worden gewaarborgd. De indieners betreuren het dan ook dat een uitkoopregeling tot de door de Raad geschetste ongelijkheid zal leiden en de toets van staatsteun waarschijnlijk niet zal doorstaan. De indieners hebben dan ook besloten artikel 5 te laten vervallen.

4. Bedrijfsoverdrachten gedurende de overgangperiode

In artikel 4, vierde tot en met zesde lid, wordt een regeling voorgesteld voor bedrijfsoverdrachten die wegens bijzondere omstandigheden gedurende de overgangperiode zijn toegestaan. Onder meer is daarin bepaald dat de bedrijfsoverdracht gepaard moet gaan met de algehele overdracht van rechten op de tot de nertsenhouderij behorende grond en activa. Aldus wordt de overdragende nertsenhouder in de uitoefening van zijn eigendomsrecht aanzienlijk beperkt: deze voorwaarde sluit andere gebruiksmogelijkheden van de grond door de overdragende ondernemer uit na het verstrijken van de overgangperiode of eerder wanneer het overgedragen bedrijf wordt gestaakt. De Raad acht de noodzaak en de proportionaliteit van integrale overdracht niet evident en adviseert die beperking van de eigendom nader te bezien.

De indieners hebben kennis genomen van het advies van de Raad en naar aanleiding hiervan de bepaling dat de bedrijfsoverdracht gepaard moet gaan met de algehele overdracht van rechten op de tot de nertsenhouderij behorende grond en activa in het gewijzigd wetsvoorstel laten vervallen. Het is niet de bedoeling van de indieners om andere gebruiksmogelijkheden van de grond door de overdragende ondernemer uit te sluiten na het verstrijken van de overgangperiode of eerder wanneer het overgedragen bedrijf wordt gestaakt.

Het is wel de bedoeling van de indieners om de nertsenhouderij in Nederland te beëindigen en alleen de reeds bestaande nertsenhouders in de gelegenheid te stellen om gedurende de overgangstermijn van 10 jaar hun investering terug te verdienen. In het gewijzigd voorstel van wet komen daarom alleen nertsenhouders die vanaf 17 januari 2008 voortdurend nertsen houden in aanmerking voor de overgangstermijn. Zij die een nertsenhouderij verkrijgen na 17 januari 2008 komen alleen in aanmerking voor de overgangstermijn, indien de overdracht plaatsvindt in verband met bijzondere omstandigheden van de overdrager. Dit brengt met zich dat nertsenhouders na 17 januari 2008 hun nertsenhouderij als zodanig alleen kunnen overdragen in geval van bijzondere omstandigheden. Wanneer er geen sprake is van bijzondere omstandigheden heeft overdracht van een nertsenhouderij na 17 januari 2008 tot gevolg dat de verkrijger na inwerkingtreding van het wetsvoorstel niet in aanmerking zal komen voor de overgangstermijn en de nertsenhouderij moet beëindigen. Het staat nertsenhouders natuurlijk vrij om hun nertsenhouderij eerder te beëindigen of om te zetten in een ander bedrijf.

5. Vossen en chinchilla's

Als gevolg van de tijdelijke aanwijzing van onder meer vossen en chinchilla's in artikel 3 van het Besluit aanwijzing van voor productie te houden dieren, is het voor productiedoeleinden houden van deze dieren verboden vanaf 1 april 2008. In de regeling van de meldingsplicht in artikel 3 en de regeling van uitgestelde werking tot die datum in artikel 4, eerste lid, onderdeel a, is evenwel verzuimd de chinchilla's te vermelden. De Raad adviseert dit alsnog te doen en de tekst van de memorie van toelichting aan te passen.

In het gewijzigd voorstel van wet is gekozen voor een ruime definitiebepaling van het begrip pelsdier. Daarmee vallen de vossen en chinchilla's ook onder deze bepaling. De inwerkingtreding van deze wet zal na 1 april 2008 liggen. Daarmee is er geen overgangsrecht meer nodig voor vossen en chinchilla's.

6. Bekendmaking van de wet

Op diverse plaatsen van de memorie van toelichting wordt erop gewezen dat de overgangperiode in zal gaan op de datum die in de Staatscourant zal worden vermeld. In paragraaf 2, Inhoud van het wetsvoorstel, wordt opgemerkt dat dit de datum is waarop het wetsvoorstel wordt aangenomen. Gelet op de inhoud van artikel 4, tweede lid, zal dat de datum van inwerkingtreding moeten zijn. Voorts wijst de Raad erop dat met de publicatie van de wet in het Staatsblad al wordt voldaan aan de vereisten met betrekking tot de bekendmaking van de wet en van de daarin geregelde overgangperiode. Hij adviseert de noodzaak van een aanvullende publicatie in de Staatscourant tegen die achtergrond nader te bezien.

De indieners hebben kennisgenomen van de aanwijzingen van de Raad en hebben ervoor gekozen de overgangstermijn in te laten gaan op 17 januari 2008, de datum van indiening van het Gewijzigd Voorstel van Wet, en af te zien van een publicatie in de Staatscourant. Hoewel met het opnemen van een datum in het wetsvoorstel het beoogde overgangsrecht al afdoende kenbaar is gemaakt, kiezen indieners met het oog op de rechtszekerheid er wel voor om voorafgaand aan de indiening van het gewijzigd voorstel van wet een brief naar de Tweede Kamer te zenden en een persbericht uit te laten gaan. In deze brief en dit persbericht wijzen de indieners expliciet op de overgangsregeling die gekoppeld is aan de situatie bij nertsenhouders vanaf 17 januari 2008. Hierdoor hopen indieners zoveel mogelijk (potentiële) nertsenhouders te bereiken zodat zij hun gedragingen op het komende recht kunnen afstemmen.

7. EG-toets/WTO

a. Wijze van verantwoorden

De toets in paragraaf 7.1 van de memorie van toelichting van het wetsvoorstel op zijn verenigbaarheid met het EG-recht is, evenals destijds bij het regeringsvoorstel, toegespitst op het vrije verkeer van goederen (handel in pelsdieren). Het wetsvoorstel beperkt ook de mogelijkheid van ondernemers uit andere lidstaten van de EU om in Nederland bedrijfsmatig pelsdieren te houden. Daarom adviseert de Raad de memorie van toelichting aan te vullen met een toets van het wetsvoorstel aan de vrijheid van vestiging. Verder adviseert de Raad, evenals hij eerder heeft gedaan in zijn advies op het regeringsvoorstel, in het betoog van paragraaf 7.1 niet de toets aan de zogenaamde «rule of reason» voorop te stellen, maar deze primair te verrichten in het licht van de artikelen 30 en 46) EG. Ook moet in die paragraaf bij de bespreking van de verhouding tot een eventuele toekomstige EG-richtlijn rekening worden gehouden met het onderscheid tussen de harmonisatiemethode (minimumharmonisatie of totale harmonisatie) en de reikwijdte van een eventuele richtlijn, waarop de term «volledige harmonisatie» slaat. Overigens is het gebruik van de woorden «uitputtende regeling» in dit verband duidelijker.

In de memorie van toelichting is naast de toets aan de zogenaamde «rule of reason» voorzien in een toets aan de artikelen 30 en 43 EG. Eveneens is overeenkomstig het advies van de Raad van State voorzien in het onderscheid tussen de harmonisatiemethode en de reikwijdte van een eventuele richtlijn.

b. Notificatie

In paragraaf 7.2, van de memorie van toelichting, wordt ingegaan op de noodzakelijke melding aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen ter voldoening aan artikel 8 van de EG-notificatierichtlijn. In verband met de in het wetsvoorstel besloten handelsbelemmeringen adviseert de Raad tevens in te gaan op de verhouding tot het GATT/WTO-verdrag en de notificatieverplichtingen die voortvloeien uit de 15 april 1994 te Marrakech gesloten Overeenkomst inzake technische handelsbelemmeringen (Trb. 1994, 235).

Het advies van de Raad van State is overgenomen.

8. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

De redactionele kanttekeningen zijn, voor zover nog relevant, overgenomen in het gewijzigd voorstel van wet.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

De indieners,
Van Velzen
Waalkens

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende
no. W11.06.0448/V, met redactionele kanttekeningen die de Raad in
overweging geeft**

Algemeen

- Het overnemen van delen van het regeringsvoorstel heeft geleid tot redactionele onvolkomenheden, zoals de inmiddels achterhaalde definitie van Onze Minister. Hoewel hieronder nog andere onbedoelde overschrijvingen aan de orde komen, adviseert de Raad het wetsvoorstel en de memorie van toelichting hierop door te nemen.

Wetsvoorstel

- In artikel 1, onder a, «De Minister» vervangen door: Onze Minister.
- In artikel 3, eerste en tweede lid, «De houder» vervangen door: Degene.
- In artikel 3, eerste lid, en in artikel 4, eerste lid, onder a, «onderscheidenlijk» schrappen.
- In artikel 3, tweede lid, onder b, «van nertsen hield» vervangen door: nertsen hield.
- Artikel 4, tweede lid, aanhef, preciseren waar het gaat om het eveneens niet van toepassing zijn van het verbod gedurende de weken waarbinnen moet worden gemeld. In onderdeel b van hetzelfde artikellid «melding wordt gedaan» vervangen door «melding is gedaan». In onderdeel d «het aantal» vervangen door: de aantallen.
- In artikel 4, derde lid, voor de duidelijkheid de zinsnede «de nertsen houdt op de plaats waarop de vergunning, bedoeld in artikel 3, derde lid, betrekking heeft» tussen aanhalingstekens plaatsen.
- In artikel 4, vierde lid, onder a, subonderdeel 2°, de zinsnede «of indien ... van deze wet,» schrappen.