

Vergaderjaar 2020–2021

35 633

Wijziging van de Wet verbod pelsdierhouderij in verband met een vervroegde beëindiging van de pelsdierhouderij

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel voorziet in de vervroegde beëindiging van de pelsdierhouderij in Nederland. Op grond van de Wet verbod pelsdierhouderij geldt op dit moment een overgangstermijn tot 1 januari 2024 waarbinnen bepaalde houders van nertsen als pelsdier hun bedrijfsactiviteiten nog tijdelijk mogen voortzetten. Met dit wetsvoorstel wordt, mede namens de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, voorgesteld die overgangstermijn te verkorten en te laten eindigen vóór het begin van de volgende productiecyclus in 2021.

2. Doel en aanleiding

2.1. Wet verbod pelsdierhouderij

2.1.1. Totstandkoming

De Wet verbod pelsdierhouderij (hierna: de wet) is op 15 januari 2013 in werking getreden. Op grond van artikel 2 van de wet is het verboden om pelsdieren te houden, te doden of te doen doden. Pelsdieren zijn dieren die uitsluitend of in hoofdzaak worden gehouden ter verkrijging van de pels.

Het verbod op de pelsdierhouderij kent een lange geschiedenis. Reeds op 1 juli 1999 sprak een meerderheid van de Tweede Kamer zich uit tegen de pelsdierhouderij door middel van het aannemen van de motie Swildens-Rozendaal c.s.¹ Met deze motie werd de regering verzocht maatregelen voor te bereiden teneinde het bedrijfsmatig houden van nertsen te beëindigen en de Tweede Kamer daarover op korte termijn te berichten. De overwegingen hiervoor waren dat nertsen van nature solitair levende roofdieren zijn, die bij bedrijfsmatige productie in hun welzijn worden

¹ Kamerstukken II 1998/99, 26 200 XIV, nr. 63.

aangetast, en dat het doel van bontproductie de instandhouding van de bedrijfsmatige pelsdierhouderij niet rechtvaardigt.

Vervolgens is op 18 oktober 2001 het wetsvoorstel Verbod op de pelsdierhouderij ingediend bij de Tweede Kamer. Dit wetsvoorstel was gebaseerd op de opvatting dat het houden van nerts met als doel het verkrijgen van hun pels niet aanvaardbaar is. De productie van bont, zo lichtte de regering destijds toe, onderscheidt zich in die zin van de productie van voedingsmiddelen omdat met de productie van bont geen eerste levensbehoefte van de mens wordt gediend.² Na een kabinetswisseling heeft de regering dit wetsvoorstel bij brief van 13 januari 2003 ingetrokken.

Uiteindelijk is op 4 oktober 2006 door toenmalig Tweede Kamerlid Van Velzen een initiatiefwetsvoorstel ingediend met als strekking de invoering van een verbod op de pelsdierhouderij. Dit wetsvoorstel was gestoeld op de overtuiging dat het houden en doden van dieren uitsluitend of hoofdzakelijk omwille van de waarde van hun pels ethisch onaanvaardbaar is. Tezamen met een tweetal novellen heeft dit initiatiefwetsvoorstel geleid tot de Wet verbod pelsdierhouderij, die op 15 januari 2013 in werking is getreden en voorziet in een overgangstermijn tot 1 januari 2024. Gedurende deze overgangstermijn mogen bepaalde houders van nertsen als pelsdier hun bedrijfsactiviteiten nog tijdelijk voortzetten.

2.1.2. Gerechtelijke procedure

Een aantal individuele pelsdierhouders en de Nederlandse Federatie van Edelpelsdierenhouders (hierna tezamen: NFE c.s.) zijn in 2014 een civielrechtelijke procedure tegen de Staat der Nederlanden gestart over de wet. NFE c.s. waren van mening dat de wet onverbindend was wegens strijd met, onder meer, artikel 1 van het Eerste Protocol van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: artikel 1 EP EVRM) en enkele artikelen van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU). Hierbij vorderden zij dat de wet onverbindend werd verklaard en dat de Staat op grond van onrechtmatige daad aansprakelijk was voor de door de pelsdierhouders geleden schade.

In eerste aanleg heeft de rechtbank Den Haag deze vorderingen toegewezen en de wet buiten werking gesteld. In hoger beroep heeft het gerechtshof Den Haag het vonnis van de rechtbank vernietigd. Anders dan de rechtbank, kwam het gerechtshof tot het oordeel dat de Staat met de vaststelling van de wet een *fair balance* had getroffen tussen de belangen van enerzijds de pelsdierhouders en anderzijds het algemeen belang. Doorslaggevend voor dit oordeel waren de voorzienbaarheid van het verbod en de lange overgangstermijn van 11 jaar.³ De Hoge Raad heeft het arrest van het gerechtshof vervolgens bekrachtigd.⁴ Een beroep van NFE c.s. bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, dat betrekking had op het oordeel van de Nederlandse rechter dat toekomstige inkomsten niet worden beschermd door artikel 1 EP EVRM, is ten slotte niet-ontvankelijk verklaard.⁵ Aldus is uiteindelijk in rechte vast komen staan dat de wet niet onrechtmatig is.

² Kamerstukken II 2001/02, 28 048, nr. 3, p. 1.

³ Hof Den Haag 11 november 2015, ECLI:NL:GHDHA:2015:3025.

⁴ HR 1 december 2016, ECLI:NL:HR:2016:2888.

⁵ EHRM 10 oktober 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:100DEC004376817.

2.2. Vervroegde beëindiging van de pelsdierhouderij

Sinds april 2020 zijn bij nertsen op een groot aantal pelsdierhouderijen besmettingen gevonden met SARS-CoV-2. Om reservoirvorming en verspreiding van het virus te voorkomen zijn de nertsen op de besmette pelsdierhouderijen gedood en zijn, krachtens de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren, landelijke maatregelen getroffen om verdere besmettingen van mensen en dieren zoveel mogelijk te voorkomen.

Het Outbreak Management Team Zoönose (OMT-Z) is in augustus 2020 om advies gevraagd over de mogelijke risico's van SARS-CoV-2 bij nertsen en de potentiële gevolgen voor de volksgezondheid, en over passende effectieve maatregelen om eventuele risico's te beperken. De hoofdconclusies van het OMT-Z waren:

- Het is zorgelijk dat het niet lukt om grip te krijgen op de verspreiding van het virus in de pelsdierhouderij.
- Er blijft veel onzekerheid over de transmissieroute van het virus tussen de nertsenbedrijven.
- Het is vanuit de volksgezondheid onwenselijk dat het virus blijft circuleren onder nertsenbedrijven (reservoirvorming en besmetting personen die direct contact hebben met de nertsen).

Om de risico's te weg te nemen heeft het OMT-Z een verplichte stopregeling voor de pelsdierhouderij in Nederland na de pelsperiode in november en december van dit jaar (2020) geadviseerd.

Het kabinet heeft de conclusies van het OMT-Z overgenomen en aangekondigd met spoed dit wetsvoorstel voor te bereiden waarmee de pelsdierhouderij in Nederland vóór de productiecyclus van 2021 wordt beëindigd.⁶

Ondanks strenge maatregelen om te voorkómen dat nertsenbedrijven worden besmet, zijn inmiddels meer dan 65 nertsenbedrijven in Nederland besmet en geruimd en worden wekelijks nieuwe besmette bedrijven ontdekt. Er is vanaf de eerste ontdekking van een SARS-CoV-2-besmetting bij nertsen zeer veel onderzoek verricht naar de epidemiologie, waaronder de introductieroutes. Dat heeft veel kennis opgeleverd, maar de vraag op welke manier nertsenbedrijven worden besmet en hoe besmetting kan worden voorkomen blijft vooralsnog onbeantwoord. Zonder een antwoord op deze vraag, is het uit veterinaire en ethische oogpunt onverantwoord nertsenbedrijven te herbevolken zolang SARS-CoV-2 in Nederland circuleert. Een nertsenbedrijf kan immers opnieuw worden besmet.

De SARS-CoV-2-epidemie bij nertsen heeft duidelijk gemaakt dat nertsen zeer gevoelig zijn voor dit virus. Zolang er nertsen in Nederland worden gehouden kan het virus blijven circuleren binnen en tussen nertsenbedrijven wat een blijvend virusreservoir in deze populatie tot gevolg kan hebben. Zelfs al zouden de huidige besmettingen onder controle gebracht worden, kan deze situatie bij een nieuwe introductie van het virus op een bedrijf opnieuw ontstaan. Dit is een gevaar voor de volksgezondheid, zeker ook in een situatie wanneer het aantal besmettingen bij mensen weer af gaat nemen.

De huidige wijze waarop nertsen in Nederland worden gehouden is een intensieve vorm van veehouderij met een relatief open huisvesting: de stallen zijn veelal open. Het is niet goed mogelijk om de gehouden dieren goed van de omgeving af te schermen. Vogels en zoogdieren, waaronder

⁶ Kamerstukken II 2019/20, 28 286, nr. 1124.

gevoelige dieren zoals katten, hebben toegang tot de stallen. Dit compliceert de mogelijkheid van goede preventieve maatregelen.

Nertsen op meer dan 65 besmette bedrijven zijn inmiddels geruimd. Dit betreft meer dan de helft van alle nertsen in Nederland. Dit heeft het sentiment in de maatschappij versterkt, dat er zeer snel een einde moet komen aan de pelsdierhouderij. Dit is met name het geval in het gebied met de meeste besmettingen op nertsenbedrijven (zuidoost-Nederland). Gevoelsmatig werd door deze massale ruimingen het einde van de pelsdierhouderij, dat was vastgesteld voor het jaar 2024, naar voren gehaald. Het in de loop van 2021 voor een relatief korte periode (2 à 3 jaar) heropstarten van geruimde bedrijven, indien dit op dat moment veterinair en wat betreft volksgezondheid verantwoord zou zijn, wordt als zinloos en onethisch ervaren. Een situatie waarin een bedrijf na de ruimingen weer vol wordt gezet met dieren met de kans dat de dieren opnieuw geruimd moeten worden, roept zeer veel maatschappelijke weerstand op. In deze situatie wordt stoppen na ruimen als een natuurlijk moment gezien.

Het kabinet wijst in dit verband ook op artikel 22 van de Grondwet, dat waarborgt dat de overheid maatregelen treft ter bevordering en bescherming van de volksgezondheid, en op artikel 2 van het EVRM, over het recht op leven. Uit jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens volgt dat deze verdragsbepaling onder omstandigheden, al naar gelang de aard van een dreiging en de omvang van risico's daarvan voor de gezondheid van burgers, een positieve verplichting voor de overheid kan inhouden om maatregelen te treffen om de gezondheid van burgers te beschermen, ook uit voorzorg.⁷

Daarnaast is de ethische argumentatie om een einde te maken aan de pelsdierhouderij, zoals beschreven in de memorie van toelichting bij de wet (van 2013), nog steeds zeer relevant. De recente gebeurtenissen versterken de noodzaak om vanuit de ethische invalshoek de pelsdierhouderij in Nederland eerder te beëindigen.

Gezien alle argumenten, waarbij het volksgezondheidsargument voorop staat, is het zo snel mogelijk beëindigen van de pelsdierhouderij in Nederland de enige maatregel waarmee risico's worden afgedekt en waarmee tegemoet wordt gekomen aan de groeiende maatschappelijke onrust en ethische bezwaren rond deze wijze van dierhouderij.

3. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

3.1. Verkorten van de overgangstermijn

3.1.1. De overgangstermijn

Op grond van artikel 3, eerste, tweede en derde lid, en 4, van de wet, geldt op dit moment tot 1 januari 2024 een overgangstermijn gedurende welke houders van nertsen als pelsdier, onder bepaalde voorwaarden, hun bedrijfsactiviteiten nog tijdelijk mogen voortzetten. Concreet geldt de overgangstermijn – onder een aantal voorwaarden – voor:

- degene die zich binnen vier weken na de inwerkingtreding van de wet heeft gemeld, omdat hij op die dag nertsen als pelsdieren hield (op dat moment actieve bedrijven – artikel 3, eerste lid, van de wet);

⁷ EHRM Budayeva and Others v. Russia, nos. 15339/02 and 4 others, ECHR 2008 (extracts); EHRM Kolyadenko and Others v. Russia, nos. 17423/05 and 5 others, 28 February 2012; EHRM M. Özel and Others v. Turkey, nos. 14350/05 and 2 others, 17 November 2015.

- degene die op die datum geen pelsdieren hield, maar wel beschikte over – kort gezegd – een milieuvergunning voor het houden van nertsen als pelsdieren en daartoe beschikte over huisvestingsplaatsen (destijds al dan niet tijdelijk leegstaande bedrijven – artikel 3, tweede lid, van de wet);
- degene die na de inwerkingtreding van de Wet verbod pelsdierhouderij een pelsdierhouderij heeft verkregen in verband met een bijzondere omstandigheid van de overdrager en daartoe een melding heeft gedaan bij de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (hierna: de Minister) (artikel 3, derde lid, van de wet).

3.1.2. Nieuwe einddatum

Met dit wetsvoorstel wordt beoogd de einddatum van de overgangstermijn te verkorten. Hiertoe wordt voorgesteld om de in artikel 4 genoemde einddatum (1 januari 2024) te vervangen door een nieuwe einddatum (de dertiende dag na de datum van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel). Effectief levert dit naar verwachting een verkorting op van de overgangstermijn met ongeveer 3 jaar.

De voorgestelde keuze voor een einddatum die afhankelijk is van de datum van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, hangt samen met de aanvang van de in de pelsdierhouderij gebruikelijke productiecyclus. De fokteven worden in het voorjaar gedekt en werpen ieder gemiddeld ongeveer 5,5 pups. Deze pups worden van het voorjaar tot het najaar grootgebracht en vervolgens vanaf november gedood en ontdaan van hun pels (gepelsd). Na het pelzen van de pups in het najaar, blijven enkel de nertsen over die noodzakelijk zijn om een volgende productiecyclus te beginnen in het volgende voorjaar. Gelet op het advies van het OMTZ, beschreven in paragraaf 2.2 van deze memorie van toelichting, is het ter bescherming van de volks- en diergezondheid vooral van belang een nieuwe productiecyclus vanaf 2021 te voorkómen. Voorgesteld wordt de nieuwe einddatum te stellen op de dertiende dag na de datum van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, eenmaal wet. De datum van inwerkingtreding is in dit wetsvoorstel bepaald op de dag na plaatsing in het Staatsblad. Hierdoor hebben pelsdierhouders die op de datum van publicatie van het wetsvoorstel, eenmaal wet, in het Staatsblad nog fokdieren hebben, nog veertien dagen de tijd om aan het verbod te voldoen. Uitgaande van een spoedige behandeling van dit wetsvoorstel, is dan gewaarborgd dat de voorgestelde nieuwe einddatum is gelegen op een zo vroeg mogelijk moment vóór de aanvang van de productiecyclus van 2021.

3.2. Nadeelcompensatie

Met dit wetsvoorstel wordt de overgangstermijn van de wet verkort. Pelsdierhouders zullen hierdoor schade lijden. In het licht van artikel 14 van de Grondwet en artikel 1 EP EVRM, voorziet dit wetsvoorstel in een regeling voor nadeelcompensatie. Op grond van het voorgestelde artikel 8 kent de Minister, onder de daar genoemde voorwaarden, op aanvraag een vergoeding toe aan pelsdierhouders voor schade die wordt veroorzaakt door inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Er zal een beleidsregel worden vastgesteld ter nadere uitwerking van de voorgestelde gebonden bevoegdheid van de Minister om nadeelcompensatie te bieden. Het beginsel van *égalité devant les charges publiques*, dat er van uit gaat dat de publieke lasten eerlijk verdeeld worden, vormt daarbij het uitgangspunt.

Opgemerkt wordt dat in het voorgestelde artikel 8 niet is opgenomen dat schade wordt vergoed voor zover de pelsdierhouder onevenredig wordt getroffen in vergelijking met anderen (de zogeheten «speciale last»). Dit omdat in het licht van artikel 1 EP EVRM het in deze uitzonderlijke situatie een gegeven is dat de voorgestelde vervroegde beëindiging grote impact heeft op de pelsdierhouders en dat de rechtstreekse gevolgen van de vervroegde beëindiging niet volledig voor rekening en risico van de getroffen pelsdierhouders horen te blijven. Een toets aan de vraag in hoeverre de ene getroffen pelsdierhouder in vergelijking tot andere getroffen pelsdierhouders onevenredig wordt geraakt, is dan niet meer aan de orde. Dat betekent voor de toepassing van dit wetsvoorstel dat schade uitsluitend voor vergoeding in aanmerking komt voor zover deze het rechtstreeks gevolg is van de vervroegde beëindiging en uitstijgt boven het normaal maatschappelijk risico.

Met de uitwerking in de eerder genoemde beleidsregel wordt onder meer beoogd zoveel mogelijk duidelijkheid te bieden aan de sector over de wijze waarop de Minister met deze bevoegdheid zal omgaan en hen – waar mogelijk – zo tijdig mogelijk inzicht te bieden in de mogelijke vergoeding. Mede gelet op een financieel economische analyse en overleg met de sector, zal in de beleidsregel worden uitgewerkt uit welke schadeposten de vergoeding wordt samengesteld. Te denken valt daarbij aan bijvoorbeeld inkomensschade voor de gemiste drie productie jaren.

Niet alle geleden schade zal worden vergoed. Schade die buiten het normale maatschappelijke of normale ondernemersrisico valt, komt voor vergoeding in aanmerking. Van ondernemers wordt in het algemeen verwacht dat zij maatschappelijke ontwikkelingen in de gaten houden en zo mogelijk op termijn overschakelen op een andere wijze van bedrijfsvoering. De omvang van het normale ondernemersrisico moet worden bepaald met inachtneming van alle van belang zijnde omstandigheden van het geval. Van belang kunnen hierbij onder meer zijn de aard van de overheidshandeling en de aard en de omvang van de toegebrachte schade.

Een concept van de beleidsregel zal hangende de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer aan beide Kamers worden toegezonden. De beleidsregel zal gelijktijdig met dit voorstel in werking treden.

3.3. Gevolgen voor de subsidieregeling voor sloop- en ombouwkosten

Op grond van artikel 7, eerste lid, van de wet, worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels gesteld over – kort gezegd – een tegemoetkoming voor de sloop of ombouw van voormalige pelsdierhouderijen. Bij of krachtens artikel 7 zijn thans vastgesteld het Besluit subsidiëring sloop- en ombouwkosten pelsdierhouderij en de Regeling subsidiëring sloop- en ombouwkosten pelsdierhouderij (hierna tezamen aangeduid als: de subsidieregeling). De subsidieregeling voorziet enerzijds in de mogelijkheid subsidie aan te vragen voor het sluiten van productiecapaciteit (sloop) en anderzijds voor investeringen (ombouw). De wetgever heeft hiermee het volgende beoogd: vanuit landschappelijk oogpunt ervoor te zorgen dat ongebruikte of verouderde opstallen verdwijnen, dat de percelen zoveel mogelijk een nuttige bestemming krijgen, en dat wordt bijgedragen aan het maken van een doorstart van de voormalige pelsdierhouder in de uitoefening van nieuwe bedrijfsactiviteiten.

Dit wetsvoorstel heeft gevolgen voor de subsidieregeling. De subsidieregeling is een steunmaatregel die is voorgelegd aan en goedgekeurd door de Europese Commissie.⁸ De Europese Commissie heeft het onderdeel sloop van de subsidieregeling (met name) getoetst aan de hand van paragraaf 1.2.2.1 van de Landbouwrichtsnoeren voor staatssteun.⁹ Paragraaf 1.2.2.1 van de Landbouwrichtsnoeren heeft betrekking op het verlenen van staatssteun voor de sluiting van productiecapaciteit om dier-, plant- of volksgezondheidsredenen, sanitaire, ethische of milieuredenen.

Uit randnummer 426 van de Landbouwrichtsnoeren blijkt dat steun voor de sluiting van productiecapaciteit niet is toegestaan in gevallen waarin de productiecapaciteit al definitief is gesloten of waarin een dergelijke (definitieve) sluiting onvermijdelijk lijkt. In een dergelijk geval is er geen tegenprestatie van de begunstigde. Er zou immers staatssteun worden verleend voor een activiteit (sluiting productiecapaciteit) die zonder staatssteun ook zou plaatsvinden. Dit is tevens de reden dat de Europese Commissie de huidige subsidieregeling voor sloop slechts heeft goedgekeurd tot 31 december 2022.¹⁰ De tijd tussen 1 januari 2023 en 1 januari 2024 is te kort om nog te spreken van een voldoende tegenprestatie.

Vanwege dit wetsvoorstel is niet langer sprake van een tegenprestatie in bovenvermelde zin. Vanaf de aankondiging van het verbod bij brief van 28 augustus 2020 kan niet langer worden gesteld dat de steun wordt verleend voor een activiteit die zonder de steunmaatregel niet zou plaatsvinden. Vanaf dat moment mocht immers van pelsdierhouders verwacht worden dat zij zich zouden voorbereiden op het voorgenomen verbod, mede ter beperking van de mogelijk als gevolg van het verbod geleden schade.

Dit betekent dat vanaf dat moment in ieder geval op basis van de huidige subsidieregeling geen subsidies voor sloop meer kunnen worden verleend,¹¹ dat de subsidieregeling aanpassing behoeft, en dat die aanpassing opnieuw moet worden voorgelegd aan en goedgekeurd door de Europese Commissie. Het kabinet streeft ernaar zo snel mogelijk een nieuwe subsidieregeling voor sloop- en ombouwkosten vast te stellen en deze inhoudelijk zoveel mogelijk bij de oude aan te laten sluiten. De doelen van de initiatiefnemers van de wet, te weten het zorgen dat ongebruikte of verouderde opstallen verdwijnen, dat de percelen zoveel mogelijk een nuttige bestemming krijgen en dat wordt bijgedragen aan het maken van een doorstart van de voormalige pelsdierhouder in de uitoefening van nieuwe bedrijfsactiviteiten, blijven in de nieuwe situatie immers onverminderd van belang.

⁸ Besluit van de Europese Commissie van 15 januari 2016, nr. SA.41842 (2015/N).

⁹ Richtsnoeren van de Europese Unie voor staatssteun in de landbouw- en de bosbouwsector en in plattelandsgebieden 2014–202 (PbEU 2014, C204/1).

¹⁰ Besluit van de Europese Commissie van 15 januari 2016, nr. SA.41842 (2015/N), p. 2, punt 7.

¹¹ In artikel 12, onderdeel h, van het Besluit subsidiëring sloop- en ombouwkosten pelsdierhouderij, is bepaald dat geen subsidie wordt verleend indien de aanvrager niet voldoet aan de relevante Europese staatssteunkaders, en in artikel 22, eerste lid, onderdeel c, van het Kaderbesluit nationale ez-subsidies, is bepaald dat de Minister afwijzend beslist op een aanvraag indien niet wordt voldaan aan de eisen inzake het stimulerend effect.

4. Verhouding tot hoger recht

4.1. Artikel 1 EP EVRM

4.1.1. Algemeen

Artikel 1 EP EVRM beschermt het recht van natuurlijke personen en rechtspersonen op het ongestoord genot van zijn eigendom (hierna: het eigendomsrecht). De bescherming van artikel 1 EP EVRM overlapt inhoudelijk met de bescherming van artikel 17 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie. In deze paragraaf wordt ingegaan op de verhouding van dit wetsvoorstel met artikel 1 EP EVRM, waaronder gemakshalve tevens de verenigbaarheid met artikel 17 van het Handvest moet worden verstaan.

4.1.2. Gevolgen van dit wetsvoorstel voor het eigendomsrecht

Op grond van de huidige wet is het houden, doden en doen doden van pelsdieren verboden, maar geldt een overgangstermijn voor bestaande pelsdierhouders tot 1 januari 2024. Tijdens deze overgangstermijn mogen pelsdierhouders hun bedrijven niet uitbreiden of, behoudens bijzondere omstandigheden, aan een ander overdragen. Tijdens de juridische procedure, beschreven in paragraaf 2.1.2 van deze memorie van toelichting, is komen vast te staan dat de wet gevolgen heeft voor het eigendomsrecht, te weten de verdien capaciteit die besloten ligt in bestaande bedrijfsmiddelen, waaronder de grond, opstallen en bedrijfsinventaris.¹² De met dit wetsvoorstel beoogde vervroegde beëindiging van de pelsdierhouderij heeft op dezelfde manier gevolgen voor het eigendomsrecht van de nog actieve pelsdierhouders. Ten overvloede wordt opgemerkt dat artikel 1 EP EVRM slechts betrekking heeft op bestaande eigendommen. Toekomstige eigendommen, zoals toekomstige inkomsten, worden slechts aangemerkt als eigendom in de zin van artikel 1 EP EVRM, wanneer zij reeds zijn verdiend of wanneer daarop een rechtens afdwingbare aanspraak bestaat.¹³

4.1.3. Ontneming of regulering van eigendom

Overheden kunnen op twee manieren ingrijpen op het eigendomsrecht. De meest vergaande manier is ontneming van eigendom. Een minder vergaande manier van ingrijpen wordt regulering van eigendom genoemd. De mate waarin overheden verplicht zijn tot het vergoeden van schade is onder andere afhankelijk van de wijze van ingrijpen in het eigendomsrecht.

Uit jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: het EHRM) blijkt dat sprake is van ontneming van eigendom indien een maatregel zodanig ingrijpende gevolgen heeft dat geen zinvolle alternatieve vorm van gebruik van de eigendom overblijft of de eigendom van elke waarde wordt beroofd. Een klassiek voorbeeld van ontneming van eigendom is de onteigening. Regulering van eigendom is een minder vergaande manier van ingrijpen in het eigendomsrecht, waarbij slechts sprake is van een beperking van de gebruiksmogelijkheden van eigendom.

¹² HR 1 december 2016, ECLI:NL:HR:2016:2888, r.o. 3.3.2, Hof Den Haag 11 november 2015, ECLI:NL:GHDHA:2015:3025, r.o. 2.6.

¹³ HR 1 december 2016, ECLI:NL:HR:2016:2888, r.o. 3.3.1, Hof Den Haag 11 november 2015, ECLI:NL:GHDHA:2015:3025, r.o. 2.7.

Ten aanzien van de wet is van belang dat in rechte is komen vast te staan dat geen sprake van ontneming, maar van regulering van eigendom.¹⁴ Doorslaggevend voor dit oordeel is dat het niet relevant is of een onderneming als zodanig kan worden voortgezet, maar of er na 1 januari 2024 nog bedrijfsmiddelen resteren die meer dan een te verwaarlozen waarde vertegenwoordigen. In het geval van de wet blijven de fysieke bedrijfsmiddelen, waarover de pelsdierhouders als eigenaren beschikken (grond, opstallen, inventaris), vanaf 1 januari 2024 hun eigendom en kunnen zij de vóór dat tijdstip aanwezige moederdieren en voorraden pelzen nog verkopen. Ten aanzien van onroerende zaken achtte het Hof het aannemelijk dat in ieder geval de grond, voor zover bij de pelsdierhouder in eigendom, een andere economische functie zal kunnen krijgen en dus waarde zal behouden. Samenvattend was de conclusie van het Hof dat geen sprake was van het ontnemen van elke waarde van eigendom van de pelsdierhouders, zodat sprake was van regulering van eigendom.

Voor dit wetsvoorstel gaat dezelfde redenering op als ten aanzien van de wet. Vanaf de nieuwe einddatum van de overgangstermijn blijven de fysieke bedrijfsmiddelen en de pelzen eigendom van de pelsdierhouders. Voor zover pelsdierhouders onroerende zaken in eigendom hebben, is het aannemelijk dat deze een andere economische functie kunnen krijgen en dus (enige) waarde zullen behouden. Met dit wetsvoorstel wordt het eigendomsrecht van pelsdierhouders (weliswaar verder) gereguleerd, maar niet ontnomen.

4.1.4. Voorwaarden voor regulering van eigendom

Op grond van artikel 1 EP EVRM en de jurisprudentie van het EHRM moet regulering van eigendom aan een aantal voorwaarden voldoen. Zo moet de regulering bij wettelijk voorschrift zijn voorzien, een gerechtvaardigd algemeen belang dienen, en moet er een redelijk evenwicht zijn tussen de mate van regulering van het eigendomsrecht en het daarmee gediende algemeen belang (ook wel de *fair balance* genoemd).¹⁵

4.1.4.1. Bij wettelijk voorschrift voorzien

Uit artikel 1 EP EVRM volgt dat de regulering van eigendom bij wettelijk voorschrift moet zijn voorzien. Dit wettelijk voorschrift moet vervolgens voldoende toegankelijk, precies en voorzienbaar (geen terugwerkende kracht) zijn. Met dit wetsvoorstel wordt aan de eerste voorwaarde voldaan. De vervroegde beëindiging wordt met dit wetsvoorstel immers opgenomen in een wet in formele zin. Deze wettelijke regeling is bovendien voldoende toegankelijk, precies en voorzienbaar: zij wordt na vaststelling gepubliceerd in het Staatsblad en is daardoor voor iedereen toegankelijk, zij omschrijft precies hoe de pelsdierhouderij vervroegd wordt beëindigd (door een nieuwe einddatum vast te stellen), en zij is voldoende voorzienbaar in die zin dat geen sprake is van terugwerkende kracht.

4.1.4.2. Gerechtvaardigd algemeen belang

Eveneens volgt uit artikel 1 EP EVRM dat de regulering gerechtvaardigd moet zijn ter behartiging van het algemeen belang. Het EHRM laat lidstaten van de Raad van Europa een ruime beoordelingsmarge bij de vaststelling wat in dit kader als algemeen belang kan gelden. Zoals

¹⁴ HR 1 december 2016, ECLI:NL:HR:2016:2888, r.o. 3.4.2, Hof Den Haag 11 november 2015, ECLI:NL:GHDHA:2015:3025, r.o. 5.3.

¹⁵ De voorzienbaarheid speelt ook een rol bij de afweging omtrent de *fair balance*. Hiervoor wordt verwezen naar paragraaf 4.1.4.3.

beschreven in paragraaf 2.2 van deze memorie van toelichting, worden met dit wetsvoorstel twee belangen behartigd: enerzijds de volks- en diergezondheid) en anderzijds de maatschappelijke onrust over en ethische bezwaren tegen het houden van nertsen als pelsdier. Zowel de volksgezondheid als de maatschappelijke onrust over en ethische bezwaren tegen het houden van nertsen als pelsdieren kunnen worden aangemerkt als doelstellingen van algemeen belang.

4.1.4.3. Redelijk evenwicht (fair balance)

Ten slotte blijkt, met name uit jurisprudentie van het EHRM, dat er een redelijk evenwicht moet zijn tussen de mate van regulering van het eigendomsrecht en het daarmee gediende algemeen belang. Bij de beoordeling of sprake is van een redelijk evenwicht moeten verschillende aspecten in ogenschouw worden genomen.

Beschikbaarheid minder ingrijpende maatregelen

Zoals beschreven in paragraaf 2.2 van deze memorie van toelichting, heeft dit wetsvoorstel verschillende doelstellingen: enerzijds de bescherming van de volks- en diergezondheid en anderzijds het wegnemen van maatschappelijke onrust over en ethische bezwaren tegen het houden van nertsen als pelsdier. In het kader van de toets aan artikel 1 EP EVRM is relevant of de overheid deze doelstellingen kan behalen met het gebruik van minder ingrijpende maatregelen. Dit is naar de mening van het kabinet niet het geval. Hiervoor wordt tevens verwezen naar paragraaf 2.2 van deze memorie van toelichting.

Voorzienbaarheid vervroegde beëindiging

De wet is in 2013 in werking getreden en voorziet in een overgangstermijn tot 1 januari 2024 gedurende welke houders van nertsen als pelsdier hun bedrijfsactiviteiten nog tijdelijk mogen voortzetten. In zijn algemeenheid mochten pelsdierhouders ervan uitgaan dat zij deze hele overgangstermijn zouden mogen benutten en dat deze overgangstermijn niet louter op ethische gronden zou worden verkort. Aan de andere kant zijn pelsdierhouders actief in een sector waarin het in algemene zin voorzienbaar moet worden geacht dat er op een zeker moment een dierziekte uitbreekt en dat de overheid dwingende maatregelen neemt om de risico's voor dier- of volksgezondheid te beperken. Deze voorzienbaarheid reikt naar de mening van het kabinet echter niet zo ver dat pelsdierhouders hadden moeten zien aankomen en er rekening mee hadden moeten houden dat hun bedrijfstak in één keer volledig beëindigd zou worden vóór het einde van de overgangstermijn van de wet.

4.1.5. Conclusie 1 EP EVRM

Gelet op het voorgaande meent het kabinet dat de schade die de pelsdierhouders mogelijk als direct gevolg van de vervroegde beëindiging lijden niet volledig voor hun eigen rekening en risico behoort te blijven. Het kabinet vindt het dan ook in de rede liggen dat dit wetsvoorstel voorziet in compenserende maatregelen om een redelijk evenwicht te bereiken tussen enerzijds het algemeen belang dat gediend is met de vervroegde beëindiging en anderzijds de belangen van de betrokken pelsdierhouders. Daarom voorziet dit wetsvoorstel in een wettelijke grondslag voor het geven van nadeelcompensatie.

4.2. Artikel 14 van de Grondwet

Artikel 14 van de Grondwet bevat bepalingen met betrekking tot onteigening en de vernietiging, onbruikbaarmaking en beperking van de uitoefening van het eigendomsrecht. Hoewel de Grondwet geen definitie geeft van het begrip eigendom, en de jurisprudentie in verband met het toetsingsverbod van artikel 120 van de Grondwet tamelijk schaars is, wordt aangenomen dat het – in tegenstelling tot bij artikel 1 EP EVRM – gaat om eigendom in enge zin, zoals bedoeld in artikel 1 van boek 5 van het Burgerlijk Wetboek.

Het eerste en tweede lid van artikel 14 zien op klassieke onteigening (het overgaan van de eigendom). Onteigening kan slechts geschieden in het algemeen belang en tegen vooraf verzekerde schadeloosstelling, volgens bij of krachtens de wet te stellen voorschriften. Met dit wetsvoorstel is geen sprake van onteigening in de zin van artikel 14 van de Grondwet. Er vindt geen overgang van eigendom plaats. De eerste twee leden van artikel 14 van de Grondwet zijn derhalve niet van toepassing.

Het derde lid van artikel 14 van de Grondwet ziet niet op onteigening in enge zin, maar op beperkingen van de uitoefening van het eigendomsrecht. Op grond van het derde lid van artikel 14 bestaat in bij of krachtens de wet bepaalde gevallen een recht op schadeloosstelling of tegemoetkoming in de schade, indien in het algemeen belang eigendom door het bevoegd gezag wordt vernietigd of onbruikbaar gemaakt of de uitoefening van het eigendomsrecht wordt beperkt. Dit betekent evenwel niet dat artikel 14, derde lid, van de Grondwet, de overheid verplicht om bij iedere beperking van de uitoefening van het eigendomsrecht te voorzien in een schadeloosstelling of tegemoetkoming in de schade. Het is aan de wetgever om te bepalen of aanleiding bestaat om te voorzien in een dergelijke schadeloosstelling of tegemoetkoming in de schade.

Met dit wetsvoorstel vindt een beperking plaats van het eigendomsrecht van de pelsdierhouders. Zij kunnen, voor zover zij hiervan eigenaar zijn, hun onroerende zaken zoals de grond en de stallen na de beoogde nieuwe einddatum van de overgangstermijn niet meer gebruiken voor het houden van pelsdieren. In het licht van artikel 14, derde lid, van de Grondwet, en artikel 1 EP EVRM, is ervoor gekozen te voorzien in een wettelijke grondslag voor het geven van nadeelcompensatie. De inhoudelijke afweging die hieraan ten grondslag ligt is dezelfde als de afweging in het kader van artikel 1 EP EVRM. Daarom wordt hiervoor verwezen naar paragraaf 4.1 van deze memorie van toelichting.

4.3. EU-recht

4.3.1. Vrij verkeer van goederen

Op grond van de artikelen 34 en 35 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (hierna: VWEU) zijn kwantitatieve invoerbeperkingen respectievelijk uitvoerbeperkingen en alle maatregelen van gelijke werking tussen lidstaten verboden. Dit wordt ook wel het (gebod van) vrij verkeer van goederen genoemd. Bij de juridische procedure tegen de wet, beschreven in paragraaf 2.1.2 van deze memorie van toelichting, is al vastgesteld dat die niet in strijd was met het vrij verkeer van goederen. Het Hof was van mening dat geen sprake was van een kwantitatieve invoer- of uitvoerbeperking of een maatregel van gelijke werking, en, dat, als hier toch sprake van zou zijn geweest, deze op grond van artikel 36 van het VWEU zou kunnen worden gerechtvaardigd uit

hoofde van de bescherming van de openbare zedelijkheid.¹⁶ Hetzelfde geldt voor dit wetsvoorstel, met dien verstande dat dit niet alleen zou kunnen worden gerechtvaardigd uit hoofde van de bescherming van de openbare zedelijkheid, maar ook uit hoofde van de bescherming van de gezondheid en het leven van personen of dieren, dat expliciet als te beschermen belang is genoemd in artikel 36 VWEU.

4.3.2. Vrij verkeer van vestiging

Artikel 49 VWEU verbiedt beperkingen van de vrijheid van vestiging voor onderdanen van een lidstaat op het grondgebied van een andere lidstaat. Hoewel de wet reeds het starten van nieuwe pelsdierhouderijen verbiedt, en daarmee inherent het recht van inwoners van onderdanen van andere lidstaten beperkt om zich in Nederland te vestigen om een pelsdierhouderij te beginnen, is de wet noch het wetsvoorstel in strijd met artikel 49 VWEU. Ten aanzien van de wet blijkt dit ook expliciet uit het arrest van het Hof Den Haag. Nationale regelingen die geen onderscheid maken op grond van nationaliteit en geen zuiver economische doelstelling hebben, kunnen immers worden gerechtvaardigd door dwingende redenen van algemeen belang; in dit geval de openbare orde.¹⁷ Dit geldt tevens voor dit wetsvoorstel.

4.3.3. Vrij verkeer van werknemers

Tot slot beschermt artikel 45 VWEU het vrij verkeer van werknemers. Uit het arrest van het Hof Den Haag blijkt dat de wet niet in strijd was met artikel 45 VWEU. Dat werknemers uit andere lidstaten in Nederland niet meer werkzaam zullen kunnen zijn in de pelsdierhouderij, is niet het gevolg van een maatregel die is gericht op werknemers, maar van het feit dat het houden en doden van nertsen na de overgangstermijn verboden zal zijn. Artikel 45 van het VWEU geldt niet voor laatstgenoemde maatregelen.¹⁸ Dit wetsvoorstel is derhalve ook verenigbaar met artikel 45 van het VWEU.

4.3.4. Richtlijn 2015/1535 (technische voorschriften)

In 2008 is de wet genotificeerd bij de Europese Commissie, omdat zij technische voorschriften bevat in de zin van Richtlijn 2015/1535.¹⁹ Artikel I, onderdeel A, van dit wetsvoorstel, kan worden aangemerkt als een wijziging van deze technische voorschriften en is derhalve op 19 oktober 2020 ook genotificeerd bij de Europese Commissie (nr. 2020/657/NL). Dit met gebruikmaking van de spoedprocedure van voornoemde richtlijn, wat meebrengt dat de gebruikelijke stand-stilltermijn van drie maanden niet van toepassing is.

5. Gevolgen

5.1. *Inschatting economische gevolgen voor de pelsdierhouderij*

Dit wetsvoorstel heeft met name gevolgen voor pelsdierhouders. Doordat de duur van de overgangstermijn van de wet wordt verkort, moeten zij hun bedrijfsactiviteiten eerder staken dan zij op basis van de wet hadden verwacht. De Minister heeft voor een inschatting van de economische

¹⁶ Hof Den Haag 11 november 2015, ECLI:NL:GHDHA:2015:3025, r.o. 7.10–7.14.

¹⁷ Hof Den Haag 11 november 2015, ECLI:NL:GHDHA:2015:3025, r.o. 7.10–7.15.

¹⁸ Hof Den Haag 11 november 2015, ECLI:NL:GHDHA:2015:3025, r.o. 7.10–7.17.

¹⁹ Richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (PbEU 2015, L 241).

gevolgen van dit wetsvoorstel onderzoek laten doen door Wageningen Economic Research (hierna: WEcR).

Om de economische gevolgen te berekenen is WEcR nagegaan wat het verschil in opbrengsten en kosten zou zijn geweest tussen de situaties dat bedrijven in het voorjaar van 2021 in plaats van per 2024 moeten stoppen. Daarbij waren de kengetallen in KWIN²⁰ leidend voor het bepalen van de economische gevolgen. Indien een bedrijf de productie staakt derft het inkomsten van de verkoop van pelzen (van de productie in 2021, 2022 en 2023), maar gelijktijdig zijn de kosten lager. Een deel van de kosten hangt direct samen met het houden van dieren. Dit zijn de toegerekende kosten. Daarnaast vervalt een deel van de algemene kosten en kunnen bepaalde productiefactoren een alternatieve aanwending krijgen. Uit de berekeningen blijkt dat de opbrengstprijs van de pelzen grote invloed heeft op de hoogte van het saldo, dat gevormd wordt door de opbrengsten te verminderen met de variabele kosten van het pelsdierhouderijbedrijf.

Het economisch nadeel per bedrijf varieert volgens WEcR van gemiddeld € 148.589 voor een bedrijf in de grootteklasse tot 2.250 fokteven tot gemiddeld € 4.189.812 voor een bedrijf in de grootteklasse boven de 12.500 fokteven. Er is bij de gegeven uitgangspunten geen noemenswaardig verschil geconstateerd in de economische gevolgen per bedrijfsgrootteklasse. Dit varieert namelijk van € 43,80 tot € 44,01 per fokteef per jaar. De economische gevolgen verschillen tussen bedrijven die wel of niet geruimd zijn in 2020 en bedrijven die in 2020 niet in normale productie waren, maar wel de intentie hadden om in de periode 2021–2024 opnieuw te gaan produceren. De totale economische gevolgen voor de pelsdierhouderij bij de gegeven uitgangspunten kunnen daarmee, aldus het WEcR, variëren tussen de € 90 miljoen en € 120 miljoen.

Hierbij wordt opgemerkt dat het rapport een inschatting betreft van wat de economische gevolgen van dit wetsvoorstel sectorbreed zouden kunnen zijn. WEcR heeft géén onderzoek gedaan naar of en, zo ja, in hoeverre de economische gevolgen in het kader van nadeelcompensatie voor vergoeding in aanmerking zouden moeten komen. De schade die voor compensatie in aanmerking komt wordt nader uitgewerkt in een beleidsregel. Daarbij zal aanvullend aan het WEcR rapport nader financieel en juridisch onderzoek worden gedaan.

5.2. Fiscale gevolgen nadeelcompensatie

Een nadeelcompensatieregeling in het kader van de algemene belangenbehartiging is in beginsel niet belast met btw. De wettelijke grondslag voor nadeelcompensatie in dit wetsvoorstel dient de algemene belangen van volks- en diergezondheid en de maatschappelijke onrust over en ethische bezwaren tegen het houden van nertsen als pelsdier. Een definitieve toets van de nadeelscompensatieregeling aan de btw-regelgeving kan uiteraard pas plaatsvinden wanneer de beleidsregel gereed is.

De vergoeding die in het kader van dit wetsvoorstel kan worden verkregen behoort in zijn algemeenheid tot de winst. De Wet verbod pelsdierhouderij is in 2018 opgenomen in artikel 12a van het Uitvoeringsbesluit inkomstenbelasting 2001, zodat voor de toepassing van de herinvesteringsreserve de vervreemding van een bedrijfsmiddel in het kader van deze regeling kan worden aangemerkt als een vervreemding als gevolg van overheidsingrijpen.

²⁰ Editie 2020–2021. Kwantitatieve Informatie Veehouderij, uitgave van Wageningen Livestock Research, augustus 2020.

6. Advies en consultatie

Gelet op de spoedeisendheid van dit wetsvoorstel, is afgezien van het houden van een internetconsultatie. Wel heeft over het wetsvoorstel overleg plaatsgevonden met de Nederlandse Federatie van Edelpelsdierenhouders en de vakgroep pelsdierhouderij van LTO Nederland (hierna: de organisaties). Zij hebben een schriftelijke reactie gestuurd op een ontwerp van dit wetsvoorstel.

De organisaties zijn van oordeel dat het wetsvoorstel ten onrechte uitgaat van nadeelcompensatie. In plaats daarvan zou, aldus de organisaties, sprake moeten zijn van een volledige schadevergoeding vanwege de onrechtmatigheid van de voorgestelde maatregel. De onrechtmatigheid is naar hun mening gelegen in schending van het vertrouwensbeginsel: de pelsdierhouders mochten er, gelet op de Wet verbod pelsdierhouderij, van uitgaan dat de beëindiging pas per 2024 in gaat en dat zij tot die tijd hun bedrijfsactiviteiten mogen voortzetten.

In reactie daarop verwijst het kabinet naar paragraaf 4.1.4 van deze memorie van toelichting, waarin uiteen is gezet dat de overheid onder voorwaarden gerechtigd is om in het algemeen belang het gebruik van eigendom te reguleren. Nieuwe ontwikkelingen met betrekking tot de uitbraak van Covid-19 bij mensen en de besmettingen van nerts met Sars-CoV-2 brengen met zich dat het nodig is om in het algemeen belang het verbod te vervroegen. Dat maakt dat het voorgestelde verbod, in combinatie met een voorziening voor nadeelcompensatie vanwege de door de ingevolge artikel 1 EP EVRM vereiste «fair balance», naar het oordeel van het kabinet niet onrechtmatig is.

De organisaties zijn verder van mening dat, wanneer er toch sprake is van nadeelcompensatie in plaats van een schadevergoeding wegens onrechtmatige daad, in het voorgestelde artikel 8 ten onrechte een korting zou worden toegepast vanwege het normaal maatschappelijk risico. Dit omdat het niet in de lijn der verwachting lag dat er dwingende maatregelen zouden moeten worden getroffen vanwege de uitbraak van een ziekte bij nerts die ook een volksgezondheidsrisico met zich brengt. Bovendien is de uitbraak, aldus de organisaties, meer de Staat der Nederlanden aan te rekenen dan de pelsdierhouders. In dat verband merken de organisaties ook nog op dat voorgestelde vervroegde beëindiging met drie jaar zodanig onvoorzienbaar is dat er geen sprake kan zijn van schade die tot het normale maatschappelijk risico behoort.

Naar aanleiding hiervan merkt het kabinet op dat bij het bepalen van de hoogte van nadeelcompensatie het element van het normaal maatschappelijk risico, in dit geval het normale ondernemersrisico, een onlosmakelijk element is dat moet worden meegewogen. Bij het opstellen van de beleidsregel voor de nadeelcompensatie, waarbij de organisaties worden betrokken, zal het kabinet hier dus acht op moeten slaan.

De organisaties doen verder de suggestie om in plaats van de in het voorgestelde artikel 8 opgenomen formulering te kiezen voor de in de Waterwet en Tracéwet opgenomen formulering dat «vergoedingen worden toegekend voor zover de schade redelijkerwijs niet voor rekening van de aanvrager behoort te blijven».

Het kabinet merkt hierover op dat ook aan die bepaling het leerstuk over nadeelcompensatie ten grondslag ligt, en dat de term «redelijkerwijs» met zich brengt dat voor zover schade tot het normaal maatschappelijk risico behoort, een vergoeding niet aan de orde is. Materieel is er dus geen verschil in de uitwerking.

De organisaties merken verder op dat er een verplichting tot toekenning van nadeelcompensatie in het wetsvoorstel moet worden opgenomen, in plaats van de in het wetsvoorstel voorziene discretionaire bevoegdheid.

Hierover merkt het kabinet op dat in het wetsvoorstel, zoals dat bij de Tweede Kamer is ingediend, is voorzien in een gebonden bevoegdheid.

De organisaties melden grote bezwaren te hebben tegen de in de memorie van toelichting vermelde ethische bezwaren tegen de pelsdierhouderij als één van de motieven voor de voorgestelde vervroegde beëindiging van de pelsdierhouderij. Het kabinet neemt hier kennis van, en ziet dit anders.

In hun reactie merken de organisaties op dat zij hechten aan het in stand houden van de sloop- en ombouwregeling, die deel uitmaakt van het flankerend beleid bij de Wet verbod pelsdierhouderij. Het kabinet merkt hierover op dat zij voornemens is deze subsidieregeling voort te zetten. Hiervoor zal de regeling moeten worden gewijzigd vanwege onder meer de staatssteunaspecten.

7. Uitvoering

Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (hierna: RVO) is belast met de administratieve uitvoering van de met dit wetsvoorstel te introduceren wettelijke grondslag voor nadeelcompensatie.

RVO heeft aangegeven geen knelpunten te zien bij (bestuursrechtelijke) uitvoering en handhaving van het wetsvoorstel zelf.

8. Toezicht en handhaving

De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (hierna: NVWA) en RVO houden toezicht op de naleving van de wet.

De NVWA heeft opmerkingen gemaakt over de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid van dit wetsvoorstel. Ten algemene is de NVWA van oordeel dat de invulling van de nadeelcompensatie bepalend zal zijn voor het draagvlak van bedrijven voor de voorgestelde vervroegde beëindiging. De mate van draagvlak heeft effect op de mate van naleving en daarmee op de grootte van de te leveren inspanning van de NVWA ter handhaving van de wet, aldus de NVWA.

De NVWA adviseert om, wanneer het wetsvoorstel, eenmaal wet, niet uiterlijk rond 1 maart 2021 ingaat, te wachten met de invoering ervan tot 1 januari 2022, na afloop van de fokperiode van 2021.

In reactie daarop merkt het kabinet op dat het, in het belang van de volksgezondheid, nodig is om het voorgestelde vervroegde verbod op de pelsdierhouderij zo snel mogelijk van kracht te laten worden. Het kabinet zet daarom in op een zo spoedig mogelijke inwerkingtreding van het wetsvoorstel, eenmaal wet. Uitstel van inwerkingtreding na instemming van het parlement is naar het oordeel van het kabinet geen optie.

Verder ziet de NVWA risico's wanneer er na inwerkingtreding van het verbod in strijd met dat verbod toch nog nertsen worden gehouden. De NVWA wijst erop dat dan niet alleen een verbod op het houden geldt, maar ook een verbod op het doden van de dieren. Wanneer vervoer naar het buitenland vanwege veterinaire beperkingen alsdan ook niet is toegestaan, ziet de NVWA een probleem bij het toepassen van herstelsancties zoals een last onder bestuursdwang, omdat dan geen andere last dan die tot het doden zou kunnen worden opgelegd. Dat zou

een tegenstrijdigheid opleveren met het alsdan geldende wettelijke verbod op het doden van nertsen, aldus de NVWA. Ook merkt de NVWA op dat het, als de NVWA zelf zou moeten overgaan tot het doden van nertsen, daarvoor niet beschikt over de expertise en de middelen. Het kabinet vertrouwt erop dat de pelsdierhouders tijdig actie ondernemen om aan het aankomende verbod te voldoen. In de aanloop naar de invoering van het verbod zullen de pelsdierhouders die dan nog nertsen houden, erop worden gewezen dat de tijd voor hen dringt en wat de consequenties zullen zijn. Naar het oordeel van het kabinet zou in het onverhoopte geval dat een bestuurlijke herstelsanctie moet worden opgelegd, een last tot het doden zeker kunnen worden opgelegd, omdat in dit geval de herstelsanctie niet los kan worden gezien van het wettelijk kader dat gold toen de pelsdierhouders eigenlijk hadden moeten handelen. Dat is de periode voor de invoering van het verbod, toen het verbod op het doden nog niet gold.

De NVWA doet verder een aantal suggesties voor de invulling van de nadeelcompensatie. Het wetsvoorstel zelf draagt de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit op om nadeelcompensatie te verlenen. Bij de uitwerking van die bevoegdheid worden deze suggesties betrokken.

9. Regeldruk

Alle circa 140 pelsdierhouders krijgen te maken met dit wetsvoorstel. De verplichting tot het beëindigen van de pelsdierhouderij per uiterlijk 1 januari 2024 is al in de huidige wet opgenomen. Dat het tijdstip van beëindiging met bijna drie jaar wordt vervroegd heeft geen gevolgen voor de administratieve lasten van de beëindiging als zodanig. Omdat de wijziging van de wet voorziet in een wettelijke grondslag voor nadeelcompensatie waarvoor administratieve handelingen moeten worden verricht, leidt dit aspect wel tot aanvullende administratieve lasten. In deze paragraaf worden uitsluitend de administratieve lasten meegenomen die rechtstreeks voortvloeien uit de nadeelcompensatie.

De verwachting is dat alle 140 pelsdierhouders een verzoek om nadeelcompensatie zullen indienen. De Rijksdienst Voor Ondernemend Nederland wordt belast met de uitvoering, daarbij zal RVO onder meer gebruik maken van de mogelijkheden van het meermalig gebruik van de reeds beschikbare (bedrijfs)informatie van de aanvrager, waardoor de administratieve lasten kunnen worden beperkt. Daarmee vormen de beschreven lasten voor de ondernemers de maximumvariant. Bij de berekeningen is gebruik gemaakt van de lijst met standaarduurtarieven uit bijlage IV.D van het Handboek Meting Regeldrukkosten van het Adviescollege Toetsing Regeldruk (hierna: ATR).²¹

²¹ Beschikbaar op www.atr-regeldruk.nl.

Tabel: Administratieve lasten verbonden aan de aanvraag van nadeelcompensatie, per aanvraag en voor 140 aanvragen.

Handeling	Uitgangspunten berekening	Administratieve last per aanvraag	Administratieve last 140 aanvragen
Zich op de hoogte stellen van de wettelijke verplichting	4 uren x € 47 per uur	€ 188	€ 26.320
Bijwonen LNV-informatiebijeenkomst	4 uren x € 47 per uur	€ 188	€ 26.320
Inschakelen van deskundigen (accountant, jurist) voor het opstellen van het nadeelcompensatie-verzoek		Variërend van € 3.000 tot € 10.000 per bedrijf afhankelijk van de bedrijfsgrootte; gemiddeld € 6.000 (40 uren á € 150)	€ 840.000
Eigen werkzaamheden opstellen van nadeelcompensatie-verzoek	40 uren x € 47 per uur	€ 1.880	€ 263.200
TOTAAL		€ 8.256	€ 1.155.840

Een concept van dit wetsvoorstel is voor advies voorgelegd aan het ATR. Dat heeft besloten om over dit wetsvoorstel geen formeel advies uit te brengen. De gevolgen voor de regeldruk zijn niet substantieel en beschreven in de toelichting, aldus het ATR.

10. Financiële gevolgen voor de overheid

Dit wetsvoorstel heeft financiële gevolgen voor de overheid. Het wetsvoorstel voorziet immers in een gebonden bevoegdheid voor nadeelcompensatie. Met de invulling van deze bevoegdheid in een beleidsregel, beoogt het kabinet op voorhand zoveel mogelijk inzicht te geven in de kosten die voor vergoeding in aanmerking komen en de berekening daarvan. Maar de daadwerkelijke vergoeding zal per pelsdierhouder op basis van die inkadering moeten worden vastgesteld. De exacte financiële gevolgen zullen pas zijn vast te stellen op het moment dat dit voor elke pelsdierhouder is gebeurd. In de brief van 28 augustus 2020 heeft het kabinet aangekondigd een bedrag van maximaal 150 miljoen euro (inclusief uitvoeringskosten) te reserveren voor nadeelcompensatie in het kader van dit wetsvoorstel.²²

11. Inwerkingtreding

De beoogde datum van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst. Hiermee wordt afgeweken van het beleid van vaste verandermomenten en de minimuminvoeringstermijn. Op grond van dit beleid treden wetten in formele zin in werking met ingang van 1 januari of 1 juli en worden zij ten minste twee maanden vóór inwerkingtreding bekendgemaakt. Uitzonderingen op dit beleid zijn, onder andere, mogelijk indien het spoed- of noodregelgeving betreft. In dit geval is sprake van spoed- of noodregelgeving en is een uitzondering op het beleid van vaste verandermomenten en de minimuminvoeringstermijn gerechtvaardigd.

²² Kamerstukken II 2019/20, 28 286, nr. 1124.

II. ARTIKELEN

Artikel I

Onderdeel A (Nieuwe einddatum overgangstermijn)

Artikel I, onderdeel A, van dit wetsvoorstel, strekt tot wijziging van artikel 4 van de Wet verbod pelsdierhouderij. In artikel 4 van de wet is bepaald dat het verbod op de pelsdierhouderij tot 1 januari 2024 niet geldt voor, kort gezegd, degenen die zich binnen vier weken na de inwerkingtreding van de Wet hebben gemeld bij de Minister (artikel 3, eerste en tweede lid), en degenen die na de inwerkingtreding van de wet een pelsdierhouderij hebben verkregen in verband met een bijzondere omstandigheid. Dit is de zogenoemde overgangstermijn.

Met artikel I, onderdeel A, van dit wetsvoorstel, wordt voorgesteld de thans geldende einddatum van de overgangstermijn (1 januari 2024) te vervangen door een nieuwe einddatum. De beoogde nieuwe einddatum is met artikel I, onderdeel A, van dit wetsvoorstel, afhankelijk gesteld van de datum van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. De beoogde nieuwe einddatum is de dertiende dag na de datum van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Omdat dit wetsvoorstel in werking treedt met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst, krijgen pelsdierhouders inclusief de datum van publicatie 2 weken om eventueel nog op de bedrijven resterende pelsdieren te pelzen.

Onderdeel B (Nadeelcompensatie)

Met artikel I, onderdeel B, van dit wetsvoorstel, wordt een nieuw artikel 8 ingevoegd. Het huidige artikel 8 van de wet is vervallen. Het voorgestelde artikel 8 voorziet in een regeling voor nadeelcompensatie. Voor een toelichting omtrent nadeelcompensatie wordt verwezen naar paragraaf 3.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Artikel II

Artikel II regelt de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Voor een toelichting hierop wordt verwezen naar de paragrafen 3.1.3 en 11 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
C.J. Schouten