

Vergaderjaar 2012–2013

**33 076**

## **Voorstel van wet van de leden Van Gerven en Recourt tot nadere wijziging van de Wet verbod pelsdierhouderij**

**G**

### **NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 29 november 2012

*Indieners danken de fracties voor de vragen en hopen met de beantwoording nadere informatie te verschaffen.*

### **ANTWOORDEN VAN DE INITIATIEFNEMERS**

#### **Actualisatie cijfers en reactie op beantwoording regering**

De initiatiefnemers verwijzen voor de onderbouwing van hun stellingen inzake de veroorzaakte schade met regelmaat naar documenten en berekeningen die intussen gedateerd kunnen worden genoemd. De leden van de **VVD**-fractie vragen of het niet wenselijk zou zijn schadeberekeningen te funderen op actuele cijfers? Willen de initiatiefnemers zorg dragen voor actualisatie van de financiële onderbouwing van hun wetsvoorstel zodat het aantal open einden zo klein mogelijk wordt?

*De indieners hebben reeds de meest recente beschikbare cijfers aangeleverd en achten nadere actualisatie niet zinvol.*

Waarom hebben de initiatiefnemers bij de eigen beantwoording van de schriftelijke vragen geen rekening gehouden met de beantwoording van parallelle vragen door de regering van 18 oktober jl. (33 076, C)?

*De reden is dat dit parallelle beantwoording betrof.*

Willen zij de beantwoording van de regering alsnog van commentaar voorzien?

*Het commentaar van de indieners op de beantwoording van de regering: De indieners zijn het met de staatssecretaris eens dat er geen sprake is van precedentwerking en geen sprake is van een vergelijkbare situatie met de kokkelvisserij.*

*De indieners wijzen er voorts op dat de staatssecretaris nogmaals bevestigt dat de afschrijvingstermijn van 10 jaar een normale termijn is in de land- en tuinbouwsector.*

*Wat betreft het al dan niet toereikend zijn van de reeds op voorhand gedane reservering van 28 miljoen euro verschillen de staatssecretaris en de indieners van inzicht. Daarbij wijzen de indieners er op dat de inschatting van de parlementair advocaat, een andere is dan van de staatssecretaris.*

*«Schadeclaims van individuele nertsenhouders zullen niet kunnen worden voorkomen.» Zo schrijft de staatssecretaris. Dat onderschrijven de indieners uiteraard, want het indienen van een claim is niet aan voorwaarden gebonden. Het toewijzen van een claim is een andere zaak. De vraag is hoe groot de kans is dat de claims door de rechter worden toegewezen.*

*De indieners missen in de brief van de staatssecretaris een (juridische) redenering waarom het toewijzen van schadeclaims door de rechter, anders dan in een individueel buitengewoon geval, aannemelijk zou kunnen zijn. Voorts wijzen de indieners in dit kader op de analyse van de parlementair advocaat:*

*«Wil de ontneming of regulering van eigendom in overeenstemming zijn met artikel 1 EP dan moet aan elk van de volgende eisen zijn voldaan:*

- De ontneming of regulering van eigendom moet rechtmatig zijn in de zin dat de regulering een wettelijke basis moet hebben, althans in overeenstemming moet zijn met de rule of law (beginselen van de rechtsstaat) en niet strijdig is met het (inter)nationale recht en rechtsbeginselen. Daar hoort bij dat de rechtsgrondslag van de ontneming of regulering voldoende toegankelijk, precies en voorzienbaar is;*
- De ontneming of regulering moet een algemeen belang dienen; en*
- Er moet een redelijk evenwicht – fair balance – zijn tussen het te dienen algemeen belang en de bescherming van de eigendomsrechten van het individu. Er mag geen sprake zijn van een individuele en buitensporige last (individual and excessive burdens).*

*De overheid heeft in beginsel een ruime mate van vrijheid – margin of appreciation – om eigendom te ontnemen of te reguleren. De overheid heeft die vrijheid zowel ten aanzien van het onderwerp van eigendomsregulering als ten aanzien van de maatregelen die zij neemt om het eigendom te reguleren. Dat geldt ook voor de beoordeling of en hoe in schadevergoeding wordt voorzien.»*

*«In lijn met het advies van de Raad van State zien wij voorshands geen aanknopingspunten om aan te nemen dat het wetsvoorstel (kennelijk) in strijd zou zijn met het (inter)nationale recht en rechtsbeginselen.*

*Dient de inbreuk een algemeen belang?*

*In de voorliggende situatie wordt het verbod op de pelsdierhouderij doorgevoerd, omdat het op gronden van welzijn en (vooral) ethiek niet meer als gewenst wordt beschouwd om pelsdieren (nertsen) te houden en te doden voor bontproductie. Het is aannemelijk dat de Nederlandse wetgever de ruimte heeft om op grond van deze motieven in te grijpen in de sector.*

*Is sprake van een fair balance?*

*Ook ten aanzien van de keuze voor de wijze van ingrijpen in de sector – het verbod – komt de Nederlandse wetgever een grote mate van beoordelingsvrijheid toe. Er is wel een grens: de inbreuk mag niet leiden tot een individual and excessive burdens voor de pelsdierhouders.*

*Toch is het zeer de vraag of hier inderdaad sprake is van een individual and excessive burdens.*

*Daarbij beschouwen we een tweetal omstandigheden in onderlinge samenhang:*

- de afbouwtermijn van tien jaar; en*
- de voorzienbaarheid van het verbod in combinatie met de controversie die de sector al jaren omringt.*

*«Bij de bepaling of sprake is van een fair balance telt daarom behalve de effecten van de afbouwtermijn ook mee dat het verbod reeds geruime tijd voorzienbaar is geweest, althans dat de sector jarenlang, maar met name de laatste tien jaar, kritisch wordt gezien door maatschappij en politiek. In wezen gaat het hier om risicoaanvaarding door de pelsdierhouders. In de jurisprudentie van het EHRM wordt met deze factor rekening gehouden. Daarbij kan de aard van het bedrijf en/of de sector van belang zijn. Zo wordt in de zaak van een projectontwikkelaar genoemd dat «the applicants were engaged in a commercial venture which, by its very nature, involved an element of risk.» Aldus de analyse van de parlementair advocaat.*

*Individuele gevallen waarin onder bijzondere omstandigheden een claim wordt toegewezen, sluiten de indieners niet uit, hoewel zij ook geen specifieke aanleiding hebben om te denken dat dit aannemelijk is. De staatssecretaris en de indieners vinden elkaar in de analyse dat de rechter uiteindelijk individuele claims van geval tot geval moet beoordelen. Daarbij zal de rechter elke relevante omstandigheid mee wegen in de beoordeling van het geheel der factoren, dus ook de door de leden van de VVD geschetste theoretische omstandigheden zoals vroegtijdige implosie van de sector of een vroegtijdige individuele gedwongen bedrijfsbeëindiging.*

*Voorts verwijst de voormalige staatssecretaris naar de Wet Herstructurering Varkenshouderij en schrijft «Afhankelijk van de vraag of hieruit een verplichting tot schadevergoeding ontstaat, zullen de financiële gevolgen voor de staatskas hierdoor alleen maar groter kunnen worden.» Indieners missen echter een (juridische) redenering waarom het aannemelijk is te denken dat hier schadevergoedingen uit kunnen ontstaan.*

*De parlementair advocaat schrijft over de zaak: «De vraag rijst of in het kader van de individual and excessive burden moet worden gekeken naar de schade van de pelsdierhouders ten opzichte van elkaar. In de hiervoor in nr. 38 geciteerde uitspraak van de rechtbank Den Haag met betrekking tot het paddoverbod wordt dat element wel betrokken. Wij menen dat dit element niet het enige gezichtspunt is voor de bepaling van het bestaan van een individual and excessive burden, maar dat het wel een rol in de beoordeling daarvan mag spelen.*

*Dat is duidelijk te zien in het arrest van de Hoge Raad over de Wet herstructurering varkenshouderij waar de Hoge Raad oordeelt dat deze wet ten aanzien van een bepaalde groep varkenshouders onverbindend is, totdat is onderzocht of er reden is om te voorzien in schadevergoeding vanwege een mogelijk op deze groep rustende individual and excessive burden als gevolg van bijzondere omstandigheden die niet voor alle varkenshouders gelden.»*

*De complicaties ontstonden dus door mogelijke benadeling van een bepaalde groep ten opzichte van andere groepen. Er was sprake van veel uitvoeringsregels en categorieën. Er is geen enkele reden om aan te nemen dat er binnen de pelsdierhouderij sprake zou zijn van benadeling van bepaalde groepen ten opzichte van anderen omdat alle nertsenhouders gelijkelijk onder het verbod vallen. Overigens schrijft de staatssecretaris in zijn brief van 10 juli 2012 «In de verwijzingsprocedure heeft het hof uiteindelijk slechts ten aanzien van één verweerder in cassatie – die zich mede ten gevolge van de Whv-maatregelen (red. Wet Herstructurering Varkenshouderij) genoodzaakt had gezien zijn bedrijf te beëindigen – geoordeeld dat sprake was van een individual and excessive burden.».*

**Wat is hun mening omtrent de daar uitgesproken schadecijfers?**

*De indieners hebben gezien bovenstaande geen reden aan te nemen dat een aanvullende reservering moet worden gemaakt.*

Hebben de initiatiefnemers hiervoor met de regering een voorziening afgesproken dan wel anderszins afspraken gemaakt?  
*Er zijn geen andere afspraken of voorzieningen dan de reeds met de Eerste Kamer gecommuniceerde reserveringen per amendement van 28 miljoen tot en met 2024.*

### **Gronden voor een verbod**

De leden van de **VVD**-fractie vragen waarom de initiatiefnemers het houden van bont dusdanig onaanvaardbaar noemen dat er, ook dwars tegen eerder aangegane afspraken in, een wettelijk verbod te rechtvaardigen is, maar het dragen van bont een vrije zaak van de Nederlandse burger achten en in deze niet verder gaan dan de oproep tot een maatschappelijk en ethisch debat in de hoop op een cultuuromslag.  
*De indieners wijzen de VVD-fractie erop dat er geen sprake is van eerder aangegane afspraken om geen wettelijk verbod in te stellen. Integendeel. Sinds 1999 ligt er een aangenomen Kamermotie om het bedrijfsmatig houden van nertsen in Nederland te beëindigen.*

Een verbod op het dragen van bont voorkomt toch ook het verplaatsen van de nertsenhoudery naar veel welzijnsvriendelijker omstandigheden? Waarom leiden ethische overwegingen voor de producenten tot een verbod, maar leiden ethische overwegingen voor consumenten tot niet meer dan een oproep tot discussie en voor het overige tot wettelijke vrijheid van handelen?

*De indieners wensen een Europees verbod op het houden van pelsdieren en de handel in hun bont. Hoewel hier geen garanties voor te geven zijn, ligt het gezien het maatschappelijk-ethische debat -in de lijn der verwachting, dat een dergelijk verbod er vroeg of laat komt. Daarbij merken de indieners bovendien op dat een ethisch debat niet geringschat hoeft te worden en dat veel wetgeving vooraf gegaan wordt door een ethisch debat. De indieners wijzen er voorts op dat bont en ook nertsenbont productie niet overal in de Europese Unie zijn toegestaan. In Groot-Brittannië, Oostenrijk en Kroatië is de nertsenfokkerij inmiddels verboden. In Ierland, Finland, Italië, Zweden en Denemarken zijn wetsvoorstellen en/of initiatieven gereed voor behandeling in het parlement. België heeft een voorstel tot een nertsenfokverbod klaarliggen, dat waarschijnlijk door lokale wetgeving uitgevoerd gaat worden. Bulgarije en verschillende deelstaten van Duitsland stellen inmiddels zulke hoge eisen aan de nertsenhoudery dat het houden van nertsen de facto onmogelijk is geworden. In China zijn inmiddels de eerste anti bont protesten gesignaleerd.*

*Ook aan de import- en consumenten kant zijn stappen genomen. In een aangenomen Tweede Kamer motie (Kamerstuk II 2007–2008, 28 286, nr. 108) wordt de regering gevraagd om de import van producten van vossen- en chinchillabont in Nederland te verbieden. De motie is nog niet uitgevoerd en de regering ziet in haar recente brief juridische obstakels (28 286, **Nr. 590**). Nog recenter is in de Tweede Kamer door de SP een motie ingediend met het verzoek tot een onafhankelijk juridisch onderzoek naar de mogelijkheden tot een verbod op of belemmering van de import van producten van vossen- en chinchillabont. Juridisch gezien is het verbieden van verkoop of import een gecompliceerde discussie. De partijen van de indieners kan echter niet verweten worden dat zij geen stappen willen zetten op dit terrein. Overigens wijzen de indieners op de situatie met de legbatterijen waar men in Europees verband verder gevorderd is. Daarbij is er een Europees verbod op legbatterijen , maar is*

*de import (nog) niet verboden . Er zijn dus andere voorbeelden waarbij op morele gronden de productie verboden is, maar de consumptie kant (nog) niet.*

### **Productie van bont in andere landen**

De initiatiefnemers stellen dat het voor het dierenwelzijn van groot belang is het wetgevingsproces zo spoedig mogelijk af te ronden. Het moet hen toch bekend zijn dat, nog los van de export, het gebruik van bont in Nederland niet verboden wordt en zelfs mag en kan toenemen? Dit betekent dat de productie van bont zich hoe dan ook naar het buitenland zal verplaatsen, waar veel minder strenge welzijnsregels bestaan voor het houden van deze dieren. De leden van de **VVD**-fractie vragen hoe dit valt te rijmen met de stelling dat deze dieren bij een verbod tot het houden in Nederland in welzijnszin beter af zijn.

*De indieners wijzen de leden van de VVD-fractie erop dat vossen- en chinchillabont en ook nertsbont productie niet overal in de Europese Unie zijn toegestaan. Verder zijn er verschillende initiatieven tot nationale productieverboden in landen waar dat nu nog niet geldt. Indieners wijzen erop dat het feit dat elders iets gebeurt dat moreel verwerpelijk is, niet betekent dat ook hier dat moreel verwerpelijke plaats mag vinden. (In dit geval past het houden en doden van pelsdieren voor hun bont, niet meer bij de normen van deze tijd, zoals blijkt uit het geringe draagvlak van 7% van de Nederlandse bevolking die het bestaan van de sector gerechtvaardigd vindt.) Als dat zo zou zijn zou nooit enige morele vooruitgang in de wereld mogelijk zijn. Sterker: de laagste morele norm zal overal gaan gelden. Indieners wijzen erop dat een verbod in Nederland zal bijdragen aan nationale verboden in andere landen, wat het welzijn van alle nertsen wereldwijd ten goede zal komen. Voor het overige is het doel van bont, (mede gezien de uitstekende vervangingsmiddelen) dusdanig licht en overbodig dat geredeneerd kan worden dat sowieso geen lijden bij dieren hiervoor aanvaardbaar is.*

### **Vraag naar bont**

De initiatiefnemers geven in antwoord op vragen van de leden van de VVD-fractie aan dat de vraag naar bont niet is gestegen. De leden van de **CDA**-fractie vragen de initiatiefnemers waardoor de grote stijging van het aantal pelsdieren dan is te verklaren? Deze leden menen dat dit in ieder geval niet komt doordat bont minder populair is geworden. De cijfers zoals opgesomd door de initiatiefnemers laten duidelijk zien dat het aantal nertsen is gestegen van 544 000 naar bijna 1 miljoen dieren en dat de opbrengst bijna is verdubbeld. De initiatiefnemers prijzen de ondernemersdrift van de pelsdierhouderij, maar dan houdt het wel op, terwijl juist in economisch zwaar weer onze ondernemers goud waard zijn. Uit de jaarlijkse economische rapportage van de Internationale Bonthandel Federatie over het verkoopseizoen 2010–2011 blijkt dat de wereldwijde omzet in bont opnieuw met zeven procent is gestegen en de verwachting is dat deze trend doorzet. Kunnen de initiatiefnemers hun conclusies verder (economisch) onderbouwen en ingaan op deze ontwikkelingen? *De initiatiefnemers hebben in de eerdere memorie van antwoord niet gesteld dat de vraag naar bont niet is gestegen, maar dat het gebruik van bont niet te onderbouwen is met onderzoek. Er is weinig tot niets bekend over de omvang van het aankoopgedrag van bont in Nederland. Dit heeft met name te maken met het feit dat producenten niet verplicht zijn te melden dat textiel bont bevat, al komt hier vanaf januari 2013 verandering in. De grote stijging van het aantal pelsdieren heeft vooral te maken met de gestegen prijs op de wereldmarkt, en met het feit dat de nertsenhouderij erg winstgevend is.*

## Dierenwelzijn

De leden van de **CDA**-fractie merken op dat bij de voedselproducerende diersoorten en de nertsen de afgelopen decennia herkenbare verbeteringen in de productiewijze zijn aangebracht, waardoor het ongerief van de dieren is verminderd. Veel van die verbeteringen in Nederland lijken een typisch product van het poldermodel: een combinatie van maatschappelijke druk, initiatieven en creatieve oplossingen vanuit bedrijfsleven en onderzoek maakten dat in regelgeving nieuwe ondergrenzen voor dierhouderij vastgelegd konden worden. Met name op het gebied van huisvesting zijn wel door het eigen initiatief van de sector (Productschapverordening) in hoog tempo verbeteringen aangebracht. De ethische afweging komt niet alleen tot een positief resultaat wanneer het doel voldoende zwaar weegt: wanneer de andere kant van de balans, de potentiële welzijnsaantasting bij het dier, voldoende verlicht wordt, door bijvoorbeeld de ontwikkeling van innovatieve concepten voor de pelsdierhouderij, bereikt men mogelijk eenzelfde resultaat. Deze leden vragen de initiatiefnemers te reageren op deze stelling.

*De ethische afweging om geen dieren te houden en doden enkel voor hun vacht wordt niet beïnvloed door de mate van aantasting van het welzijn. Het feit dat slechts 7% van de Nederlanders bont een gerechtvaardigde reden vindt om een dier te doden staat los van de huisvesting. Wellicht ten overvloede wijzen de indieners de leden van de CDA-fractie erop dat het hoge tempo van de verbeteringen wel meevalt. Het oorspronkelijke plan van aanpak voor de verbeteringen in het welzijn van nertsen dateert van 1995, dat is 17 jaar geleden.*

## Omvang schade en overgangstermijn

In het oorspronkelijke wetsvoorstel hanteren de initiatiefnemers voor de regeling van schade nog een compensatiecriterium: gesuggereerd wordt een terugverdienperiode van investeringen met een daardoor te realiseren toereikende vergoeding. In deze novelle wordt echter gesproken van een afbouwperiode en de gelegenheid een nieuwe onderneming te starten. Willen de initiatiefnemers in juridisch sluitende termen aan de leden van de **VVD**-fractie duidelijk maken welke criteria zij hanteren voor het beoordelen van de schade als gevolg van de verbodswetgeving en hoe zij in deze de tien jaar overgangstermijn definiëren?

*De overgangperiode tot 1 januari 2024 is ingesteld om nertsenhouders de kans te geven om gedane investeringen – voor zover deze niet al terugverdiend zijn- terug te verdienen, danwel de gelegenheid te geven theoretische schade die zij claimen te zullen lijden ingevolge het verbod, te beperken. Daarbij is het uiteraard aan de ondernemersvaardigheden of, hoe en in welke mate dit daadwerkelijk gerealiseerd wordt.*

Initiatiefnemers gaan voor de termijn van beëindiging van de nertsenhoudery uit van een periode van ongestoorde bedrijfsuitoefening van 10 jaar. *De overgangperiode tot 1 januari 2024 is ingesteld om nertsenhouders de kans te geven om gedane investeringen – voor zover deze niet al terugverdiend zijn- terug te verdienen, danwel de gelegenheid te geven theoretische schade die zij claimen te zullen lijden ingevolge het verbod, te beperken. De indieners geven geen garanties dat alle ondernemers al hun investeringen terug zullen verdienen in de periode tot 1 januari 2024. Ondernemers hebben zelf hun afwegingen gemaakt om te investeren en er is hier sprake van een ondernemersrisico. Hoewel daarbij opgemerkt wordt dat de indieners er zonder meer van uit gaan dat deze periode ruim voldoende kans geeft om theoretische schade te beperken en indieners het zeker gezien de huidige winstgevendheid waarschijnlijk achten dat de*



*investerings ruim terugverdiend kunnen worden. Voorts is er geen sprake van dat indieners ervan uit gaan dat bij alle pelsdierhouders per sé de volledige periode van 10 jaar afgerond moet worden voor een sociale beëindiging. Indieners achten het heel wel mogelijk dat bepaalde ondernemers al veel eerder, of zelfs nu al, hun investeringen hebben terugverdiend en/of om hun moverende redenen besluiten eerder dan het einde van de periode te stoppen.*

Ze menen dat hiermee voldaan wordt aan een normale (dan wel gangbare) afschrijvingstermijn en dat er dan evenzeer sprake is van een periode waarbinnen de bedrijfsvoering op een sociale wijze kan worden afgerond. Het moet de initiatiefnemers toch bekend zijn dat er zowel vanuit de bedrijfseconomische optiek als op grond van fiscale regels niet gesproken kan worden van een normale of gemiddelde afschrijvingsstermijn, maar dat hiervoor gedifferentieerde termijnen gelden. Na 10 jaar zal er nog altijd sprake zijn van niet afgeschreven bedrijfsonderdelen (zoals gebouwen). Er zal zeker sprake zijn van niet afgeschreven bedrijfs-onderdelen als dergelijke investeringen binnen de wettelijke periode van 10 jaar gedaan worden, dan wel gedaan moeten worden (zoals welzijnsinvesteringen). De ondernemers worden dus hoe dan ook geconfronteerd met restschade. Deze leden vragen waarom de initiatiefnemers hiervoor geen schaderegeling in het vooruitzicht stellen.

*Indieners wijzen op de brief van de staatssecretaris die ook 10 jaar als gangbare afschrijvingstermijn noemt «Deze termijn is een normale termijn voor afschrijvingen in de land- en tuinbouw» schrijft hij in zijn brief van 18 oktober jl. Ook geeft het kabinet in zijn brief 32 369, nr. 12 van 24 september 2010 aan dat de afschrijvingstermijn van 10 jaar een normale termijn is voor afschrijving in de land- en tuinbouw. De 10 jaar afschrijvingstermijn is ook volgens KWIN (Kwantitatieve Informatie voor de Veehouderij, uitgave van de Animal Sciences Group van Wageningen UR) een normale termijn voor afschrijvingen in de land- en tuinbouw. Bij de vossenhouderij en chinchillahouderij is ook een afbouwtermijn van 10 jaar gehanteerd. Het lijkt de indieners logisch om de gangbare afschrijvingstermijn te noemen en dit niet op ingewikkelde wijze te differentiëren. Indieners wensen immers niet elk ondernemersrisico af te dekken noch te garanderen dat elke investering wordt terugverdiend, hoewel hun dit wel aannemelijk lijkt. Eventuele restschade (ondanks ruime overgangstermijn en flankerend beleid) valt evenals restwaarde onder ondernemersrisico.*

De initiatiefnemers gaan uit van een volledige periode van 10 jaar om, zoals zij dit stellen, de bedrijfsvoering op een sociale wijze af te ronden. Intussen moeten ook nog welzijnsinvesteringen worden gedaan. Wat staat hen voor ogen als de ondernemers door overmacht niet in staat blijken te zijn deze intussen wettelijk verplichte investeringen te plegen, bijvoorbeeld doordat de banken op grond van de verbodswet weigeren krediet te verschaffen of doordat in de verticale bedrijfskolom schakels wegvallen? Door externe oorzaken, dus overmacht, kan dan niet voldaan worden aan wettelijke garantie van afbouw van 10 jaar.

*Indieners wijzen er nogmaals op dat er geen sprake is van een wettelijke garantie van afbouw van 10 jaar. Er is sprake van een overgangperiode die ondernemers de kans geeft om investeringen terug te verdienen. Voorts zien indieners geen aanleiding te denken dat het geschetste scenario reëel is en onoverkomelijk is. Banken zijn praktisch altijd bereid om in goede bedrijven te investeren. Nertsenhouders hebben zich creatieve ondernemers getoond en er is geen reden te denken dat het probleemoplossend vermogen verdwenen is. Als bijvoorbeeld in de verticale kolom de toevoer van voorgekookt nertsenvoer wegvalt, kan de*

*ondernemer dit zelf bereiden, zoals in Polen bijvoorbeeld ook gebruikelijk was. Er is geen reden te denken dat, als zich dit al voor zou doen, het onoverkomelijk is. Overigens is nertsenvoer slachtafval.*

Zijn de initiatiefnemers de mening toegedaan dat de sociale en bedrijfs-economische randvoorwaarden van deze wet dan gefrustreerd zijn geraakt en de nertsenhouders (en eventueel ook andere bedrijven in deze bedrijfskolom) een schaderegeling toekomt? Als nertsenhouders welzijnsinvesteringen willen plegen, maar banken weigeren medewerking, wat staat er dan te gebeuren? Moet er dan een gedoogregeling worden ingesteld of moet worden overgegaan tot vroegtijdige bedrijfssluiting? Hoe beoordelen de initiatiefnemers deze situatie? De leden van de VVD-fractie verlangen in deze juridisch sluitende antwoorden.

*Het antwoord op deze vragen luidt «nee». Het plan van aanpak om het welzijn van nertsen te verbeteren dateert van 1995. Momenteel, 17 jaar later, is het plan van aanpak vervangen door de welzijnsverordening nertsen. Eind 2013 moeten alle nertsen in verbeterde kooien gehuisvest zijn. Elke ondernemer die zich aan deze verordening wil houden, moet hier in zijn bedrijfsvoering al rekening mee gehouden hebben, aangezien de verbeteringen in 1995 zijn aangekondigd en de verordening op korte termijn -eind 2013- geïmplementeerd moet zijn. Er zijn uit de sector geen actuele transparante cijfers bekend over implementatie van de verordening, maar de logica gebiedt te denken dat een sector die eind 2013 de welzijnsverordening geïmplementeerd wil hebben, nu al voor een zeer groot deel op weg moet zijn met de realisatie. De indieners kunnen zich geen situatie voorstellen waarin een ondernemer die zich aan de verordening wil houden, niet deze reeds geïmplementeerd, of verregaand voorbereid heeft, aangezien de verordening al lang voorzienbaar was.*

De leden van de **CDA**-fractie hebben eveneens enkele opmerkingen met betrekking tot de afbouwtermijn. Naar de mening van deze leden is de afbouwperiode van 10 jaar onvoldoende om de pelsdierhouders een reële kans te bieden de schade te beperken.

Kunnen de initiatiefnemers nog eens uiteenzetten op grond van welke bedrijfseconomische analyses zij tot de conclusie zijn gekomen dat dit wel mogelijk is?

*De indieners wijzen op het in de Tweede Kamer aangenomen wetsvoorstel 32 369, waarin een terugverdientijd tot 2024 geregeld wordt. Naast een terugverdientijd van meer dan 10 jaar, hoeft niet ook nog de totaliteit aan gehoopte en verwachte inkomsten en winsten, vergoed te worden. De nertsenhouders krijgen immers met een terugverdientijd ruim de kans om de door hen gedane investeringen terug te verdienen.*

10 jaar is een normale en realistische afschrijvingstermijn in de sector. De 10 jaar afschrijvingstermijn is volgens KWIN (Kwantitatieve Informatie voor de Veehouderij uitgave van de Animal Sciences Group van Wageningen UR) een normale termijn voor afschrijvingen in de land- en tuinbouw. Ook het kabinet noemt dit als normale termijn in haar brief dd 24 september 2010. Ook noemt de regering in haar brief van 28 april en 18 oktober 2012 10 jaar als normale afschrijvingstermijn in de land- en tuinbouw. Ook Van Noord stelt in zijn rapport uit 1999 ter advisering van het kabinet een afschrijvingstermijn van 10 jaar voor. Bij de vossenhouderij en chinchillahouderij is ook een afbouwtermijn van 10 jaar gehanteerd. De parlementair advocaat oordeelt dan ook «We achten het op voorhand niet aannemelijk dat bij een afbouwtermijn van tien jaar alle pelsdierhouders aanspraak zullen kunnen maken op schadevergoeding.» De parlementair advocaat acht dit voldoende en ziet geen grond voor nadere claims. Sterker, bij een nog uitgebreidere regeling zoals de leden



van de CDA wellicht voor ogen staat, is het risico niet denkbeeldig dat dit als ongeoorloofde staatssteun wordt aangemerkt.

*De indieners wijzen de leden van de fractie van de CDA op het concept «ondernemersrisico» wat inhoudt dat er geen garanties zijn dat een investering zichzelf terugverdient, en ook geen garanties op een hoge «Return on Investment». Ondernemers die geld investeren in een sector die maatschappelijk onder vuur ligt met slechts 7% van de Nederlandse bevolking die haar bestaan gerechtvaardigd vindt, nemen een welbewust ondernemersrisico dat zij afwegen tegen de mogelijkheid om op korte termijn (veel) winst te maken. Het netto jaarinkomen bedraagt de afgelopen jaren 2 a 3 ton. In 2008 was de netto gemiddelde opbrengst per jaar volgens het LEI 283 319 euro. Kortom een zeer winstgevende maar risicovolle investering, gezien het zeer geringe maatschappelijk draagvlak. De indieners wijzen op de woorden van de parlementair advocaat. «Indien het handelen of de besluitvorming van de overheid was te voorzien is het uitgangspunt dat burgers en ondernemers daarmee rekening houden en de schade proberen te beperken. Bij toepassing van het begrip voorzienbaarheid wordt overigens uitgegaan van hetgeen voor een burger of ondernemer redelijkerwijs was te voorzien. Of de betreffende burger ook daadwerkelijk de ontwikkeling heeft voorzien, is niet relevant. . Bij de bepaling of sprake is van een fair balance telt daarom behalve de effecten van de afbouwtermijn ook mee dat het verbod reeds geruime tijd voorzienbaar is geweest, althans dat de sector jarenlang, maar met name de laatste tien jaar, kritisch wordt gezien door maatschappijen politiek. In wezen gaat het hier om risicoaanvaarding door de pelsdierhouders. In de jurisprudentie van het EHRM wordt met deze factor rekening gehouden. Daarbij kan de aard van het bedrijf en/of de sector van belang zijn. Zo wordt in de zaak van een projectontwikkelaar genoemd dat «the applicants were engaged in a commercial venture which, by its very nature, involved an element of risk».*

*Een voorbeeld van toepassing van het element voorzienbaarheid in het kader van artikel 1 EP EVRM biedt de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag over de Taxiwet. De taxibranche meende dat de Taxiwet in strijd was met artikel 1 EP EVRM omdat er niet voorzien was in een schadevergoedingsregeling. De taxibranche kreeg ongelijk. De rechtbank meende dat ook al zou sprake zijn van regulering van eigendom als bedoeld in artikel 1 EP, (onder andere) gelet op de inhoud van de wet, die alle betrokkenen al jaren moeten hebben zien aankomen, geen sprake is van een ingreep die een individuele en excessieve last in het leven roept.»*

### **Bescherming eigendomsrecht**

De initiatiefnemers stellen dat hun verbodswetgeving niet leidt tot onteigening, dus ontneming van eigendom, maar tot regulering. Het moet initiatiefnemers toch bekend zijn dat het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) ten aanzien van de rechtsbescherming van eigendom uitgaat van een ongestoord genot van eigendom en dat het wetsvoorstel hierop inbreekt. Daar komt bij dat het EHRM in haar uitspraken over inbreuk op dit recht uitgaat van zwaarwegende economische, sociale of bestuurlijke belangen en er in dit wetsvoorstel slechts sprake is van ethische afwegingen, dus niet van een zwaarwegend belang. Daarom gelden er voor het EHRM voor de rechtvaardiging van een dergelijke inbreuk op het eigendomsrecht extra zware eisen. In haar uitspraken blijkt het EHRM slechts een marginaal onderscheid aan te houden tussen ontneming van eigendom en regulering, zeker als er sprake is van zo'n ingrijpende regulering dat bedrijfsbeëindiging wordt opgelegd. Willen de initiatiefnemers nog eens met juridisch harde argumenten aan de leden van de **VVD**-fractie aangeven waarom zij andere opvattingen inzake ontneming en regulering huldigen dan het

EHRM? Kunnen zij onderbouwen dat zij schadeclaims met vertrouwen tegemoet zien?

*Het betreft hier rechtmatige regulering. Wil de ontneming of regulering van eigendom in overeenstemming zijn met artikel 1 EP dan moet aan elk van de volgende eisen zijn voldaan:*

- De ontneming of regulering van eigendom moet rechtmatig zijn in de zin dat de regulering een wettelijke basis moet hebben, althans in overeenstemming moet zijn met de rule of law (beginselen van de rechtsstaat) en niet strijdig is met het (inter)nationale recht en rechtsbeginselen. Daar hoort bij dat de rechtsgrondslag van de ontneming of regulering voldoende toegankelijk, precies en voorzienbaar is;*
- De ontneming of regulering moet een algemeen belang dienen; en*
- Er moet een redelijk evenwicht – fair balance – zijn tussen het te dienen algemeen belang en de bescherming van de eigendomsrechten van het individu. Er mag geen sprake zijn van een individuele en buitensporige last (individual and excessive burden).*

*In lijn met het advies van de Raad van State zien wij voorshands geen aanknopingspunten om aan te nemen dat het wetsvoorstel (kennelijk) in strijd zou zijn met het (inter)nationale recht en rechtsbeginselen.*

*Dient de inbreuk een algemeen belang?*

*In de voorliggende situatie wordt het verbod op de pelsdierhouderij doorgevoerd, omdat het op gronden van welzijn en (vooral) ethiek niet meer als gewenst wordt beschouwd om pelsdieren (nertsen) te houden en te doden voor bontproductie. Het is aannemelijk dat de Nederlandse wetgever de ruimte heeft om op grond van deze motieven in te grijpen in de sector.*

*Is sprake van een fair balance?*

*Ook ten aanzien van de keuze voor de wijze van ingrijpen in de sector*

*– het verbod – komt de Nederlandse wetgever een grote mate van beoordelingsvrijheid toe. Er is wel een grens: de inbreuk mag niet leiden tot de individual and excessive burden voor de pelsdierhouders. Toch is het zeer de vraag of hier inderdaad sprake is van een individual and excessive burden.*

*Daarbij beschouwen we een tweetal omstandigheden in onderlinge samenhang:*

- de afbouwtermijn van tien jaar; en*
- de voorzienbaarheid van het verbod in combinatie met de controversale die de sector al jaren omringt.*

*Kortom: het is een zware, doch een rechtmatige inbreuk met een fair balance.*

De leden van de **CDA**-fractie zijn nog niet overtuigd door de antwoorden van de initiatiefnemers met betrekking tot de schadeloosstelling. Bestaat er bij een dergelijke regulering per definitie geen plicht op schadevergoeding van de overheid? Als dit niet zo is, zoals de initiatiefnemers stellen, kan deze verplichting er dan wel zijn in individuele gevallen als de maatregel disproportioneel uitvalt? Het is de vraag of de voorgestelde voorzieningen in alle gevallen voldoende zullen zijn. De initiatiefnemers stellen dat het de vraag is of sprake is van een *individual and excessive burden*. Zij koppelen daaraan de afbouwtermijn van 10 jaar en de voorzienbaarheid. Uiteindelijk moet de rechter toetsen of er sprake is van een *fair balance* tussen het dienen van het algemeen belang en de bescherming van het eigendom van het individu. De ervaring met de Wet herstructurering varkenshouderij leert dat het er zeer op aan komt om als overheid helderheid te kunnen bieden op dit punt. De rechter stelt daaraan hoge onderbouwings- en motiveringseisen, zoals waarschijnlijk

de initiatiefnemers ook bekend is. Op welke wijze houden zij daar rekening mee? Wat is de betekenis van de uitspraak van de Hoge Raad over de Wet herstructurering varkenshouderij<sup>1</sup> in relatie tot het Wetsvoorstel verbod pelsdierhouderij? De Hoge Raad oordeelde daar dat in individuele gevallen nader onderzoek naar de evenredigheid moest plaatsvinden en verwees de zaak terug naar het gerechtshof. Ook hieruit blijkt het grote belang van *fair balance*, waarbij een individuele rechterlijke toets nog aan de orde kan zijn. Deze leden benadrukken het belang van deugdelijkheid in relatie tot het punt *fair balance* en vernemen graag een reactie van de initiatiefnemers.

*Zie bovenstaande antwoord op de vraag van de VVD over Fair balance.*

*De parlementair advocaat schrijft over de zaak...*

*«De vraag rijst of in het kader van de individual and excessive burden moet worden gekeken naar de schade van de pelsdierhouders ten opzichte van elkaar. In de hiervoor in nr. 38 geciteerde uitspraak van de rechtbank Den Haag met betrekking tot het paddoverbod wordt dat element wel betrokken. Wij menen dat dit element niet het enige gezichtspunt is voor de bepaling van het bestaan van een individual and excessive burden, maar dat het wel een rol in de beoordeling daarvan mag spelen.*

*Dat is duidelijk te zien in het arrest van de Hoge Raad over de Wet herstructurering varkenshouderij waar de Hoge Raad oordeelt dat deze wet ten aanzien van een bepaalde groep varkenshouders onverbindend is totdat is onderzocht of er reden is om te voorzien in schadevergoeding vanwege een mogelijk op deze groep rustende individual and excessive burden als gevolg van bijzondere omstandigheden die niet voor alle varkenshouders gelden.»*

*De complicaties ontstonden dus door mogelijke benadeling van bepaalde groepen ten opzichte van anderen. Dat heeft tot veel uitvoeringsregels en categorieën geleid. Er is geen enkele reden om aan te nemen dat er binnen de pelsdierhouderij sprake zou zijn van benadeling van bepaalde groepen ten opzichte van anderen omdat alle nertsenhouders gelijkelijk onder het verbod vallen. Overigens schrijft de staatssecretaris in zijn brief van 10 juli «In de verwijzingsprocedure heeft het hof uiteindelijk slechts ten aanzien van één verweerder in cassatie – die zich mede ten gevolge van de Whv-maatregelen (red. Wet Herstructurering Varkenshouderij) genoodzaakt had gezien zijn bedrijf te beëindigen – geoordeeld dat sprake was van een individual and excessive burden.».*

*Volgens de indieners is er slechts één groep (ondernemers die op de dag van de inwerkingtreding van deze wet 55 jaar of ouder zijn) die onevenredige nadelige gevolgen zou kunnen ondervinden voor het pensioen. De hardheidsclausule geeft de minister de gelegenheid om in die gevallen een tegemoetkoming te verlenen voor het pensioen. De kans op onevenredige nadelige gevolgen voor het pensioen is namelijk groter bij ondernemers van 55 jaar of ouder, omdat jongere ondernemers de tijd en de gelegenheid hebben om door middel van bijvoorbeeld een nieuwe onderneming hun pensioen zeker te stellen.*

### **Relatie tot het EVRM en tot de Europese regels omtrent staatssteun**

Bij de leden van de **CDA**-fractie bestaat nog altijd twijfel of de regeling voor de sloopkosten kan worden aangemerkt als – deze leden citeren het EHRM – *an amount reasonably related to its value* in de zin van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Sterker nog, nu niet is aangetoond dat de afbouwtermijn van tien jaar afdoende is voor de

<sup>1</sup> Uitspraak Hoge Raad van 16 november 2001 (NJ 2002, 469)

pelsdierhouders om de schade in redelijkheid te beperken en er geen andersoortige nadeelcompensatieregeling wordt getroffen, is er sprake van een individuele en buitensporige last voor de pelsdierhouders. Kunnen de initiatiefnemers hierop ingaan?

*Een schadevergoedingsregeling zou moeten worden toegekend, indien nertsenhouders onevenredige schade (individual and excessive burdens) zouden ondervinden door het verbod. Er is echter geen enkele reden om aan te nemen dat er sprake is van individual and excessive burdens. Zoals eerder beargumenteerd, is de termijn van 10 jaar voldoende voor ondernemers om hun werkzaamheden af te bouwen en een nieuwe onderneming te starten. Daarnaast is er geen sprake van onevenredige schade, omdat dit verbod, gelet op het politieke en maatschappelijke klimaat, voorafgaand aan de inwerking van deze wet te voorzien is geweest voor de nertsenhouders.*

*De initiatiefnemers sluiten niet uit dat ondernemers van 55 jaar of ouder in individuele gevallen geconfronteerd zouden kunnen worden met onevenredige nadelige gevolgen voor hun pensioen, omdat zij wellicht in de resterende werkzame jaren onvoldoende pensioen kunnen opbouwen uit de bedrijfsresultaten van een nieuwe onderneming. Voor deze groep is om die reden een hardheidsclausule opgenomen.*

Bij het bepalen of de Wet verbod pelsdierhouderij in strijd is met artikel 1 Eerste Protocol EVRM, is het relevant op welke manier er kort gezegd compensatie wordt geboden aan de pelsdierhouders. Deze leden constateren dat alle ondernemers die op de peildatum jonger zijn dan 55 jaar, überhaupt geen tegemoetkoming kunnen krijgen ten aanzien van hun pensioenvoorziening. Aangezien er aan deze relatief grote groep<sup>1</sup> op dit punt (in het geheel) niet worden gecompenseerd, zal de Wet verbod pelsdierhouderij (in de huidige redactie) een toets aan artikel 1 EP EVRM waarschijnlijk niet doorstaan. Zijn de initiatiefnemers bereid om prejudiciële vragen te stellen of het voorliggende wetsvoorstel niet in strijd is met het EVRM? Deze vraag achteraf uitzoeken nadat de regeling in werking is getreden achten deze leden in strijd met de zorgvuldigheid van wetgeving.

*De indieners zijn niet van plan om prejudiciële vragen te stellen, omdat de indieners van mening zijn dat het verbod niet in strijd is met (inter)nationaal recht en rechtsbeginselen. Zie antwoord op de vraag van de VVD over 1 EP EVRM.*

*Een schadevergoedingsregeling zou moeten worden toegekend, indien nertsenhouders onevenredige schade (individual and excessive burdens) zouden ondervinden door het verbod. Er is echter geen enkele reden om aan te nemen dat er sprake is van individual and excessive burdens. Zoals eerder beargumenteerd, is de termijn van 10 jaar voldoende voor ondernemers om hun werkzaamheden af te bouwen en een nieuwe onderneming te starten. Daarnaast is er geen sprake van onevenredige schade, omdat dit verbod, gelet op het politieke en maatschappelijke klimaat, voorafgaand aan de inwerking van deze wet te voorzien is geweest voor de nertsenhouders.*

*De initiatiefnemers sluiten niet uit dat ondernemers van 55 jaar of ouder in individuele gevallen geconfronteerd zouden kunnen worden met onevenredige nadelige gevolgen voor hun pensioen, omdat zij wellicht in de resterende werkzame jaren onvoldoende pensioen kunnen opbouwen uit de bedrijfsresultaten van een nieuwe onderneming. Voor deze groep is om die reden een hardheidsclausule opgenomen. De kans op onevenredige nadelige gevolgen is namelijk groter bij ondernemers van 55 jaar of ouder, omdat jongere ondernemers de tijd en de gelegenheid hebben*

<sup>1</sup> 81 % van alle nertsen worden gehouden in bedrijven waarin het oudste bedrijfshoofd (in 2007 en 2008) jonger is dan 55 jaar (LEI 2008, p. 7).

*om door middel van bijvoorbeeld een nieuwe onderneming hun pensioen zeker te stellen.*

Deze overweging geldt naar de mening van deze leden ook voor mogelijke strijdigheid met de Europese regels ten aanzien van staatssteun. Op welke wijze willen de initiatiefnemers toetsen of de voorstellen in het wetsvoorstel overeenkomen met de staatssteunregels van de Europese Unie?

Zijn de initiatiefnemers het met deze leden eens dat slechts wanneer het hele pakket bekend is een antwoord kan worden gegeven of sprake is van een effectieve schaderegeling en dus een prenotificatie kan worden gevraagd? De wens van de initiatiefnemers is om de sloopregeling gedurende de gehele overgangstermijn tot 2024 open te stellen. De staatssteunrichtsnoeren gelden echter tot en met 2013. Het is mogelijk dat de sloopregeling na 2013 aan de nieuwe richtsnoeren moet worden getoetst. Op welke wijze houden de initiatiefnemers daar rekening mee? Is het niet wijzer eerst het hele pakket te maken om vervolgens deze na 2013 ter prenotificatie aan te bieden aan de Europese Commissie om complete notificatie te waarborgen?

Indieners hebben geen reden aan te nemen dat een significante wijziging van de staatssteunrichtsnoeren verwacht moet worden die de beoordeling van de sloopregeling zou veranderen ten opzichte van de oude regeling.

### **Alternatieve bedrijfsactiviteiten**

De leden van de **VVD**-fractie vragen waarom de initiatiefnemers stellen dat de nertsenhouders moeten omschakelen naar een bedrijfstak die kan rekenen op een «maatschappelijk draagvlak» en zij niet stellen dat omgeschakeld zou moeten worden op een bedrijfsvoering die wettelijk is toegestaan? Bij voortdurende spreken de initiatiefnemers van een «maatschappelijk draagvlak» voor bedrijfsactiviteiten en een «maatschappelijk klimaat» voor het door de nertsenhouders kunnen voorzien van een verbod op dergelijke activiteiten. Dit roept de vraag op wat voor het accepteren van activiteiten in Nederland doorslaggevend is, maatschappelijke opvattingen of wettelijke kaders. De initiatiefnemers wekken de suggestie dat het maatschappelijk klimaat doorslaggevend is. Houdt dit in dat de rechtspositie van de Nederlandse burgers niet primair gereguleerd wordt door de overheid en haar wetgeving, maar door opinies? Achten zij het zogenaamde maatschappelijk draagvlak een ander of zelfs hoger criterium voor de aanvaardbaarheid van activiteiten dan wettelijke criteria? Houdt het criterium «maatschappelijk draagvlak» in, dat bepaalde bedrijfstakken niet in aanmerking komen voor de in de verbodswet aangeprezen alternatieve bedrijfsuitoefening, omdat er behalve wettelijke ook zogenaamde maatschappelijke belemmeringen zouden zijn?

*Uiteraard zijn wettelijke kaders doorslaggevend. Maatschappelijke discussies en opvattingen kunnen leiden tot wetgeving. Zo heeft het aangehaalde «maatschappelijke klimaat» – onaanvaardbaarheid van het houden van pelsdieren voor hun vacht – geleid tot dit voorstel van wet. Maatschappelijk draagvlak wordt door de indieners gebruikt om aan te geven dat de bedrijfstak van nertsenhouders geen draagvlak meer heeft in de samenleving.*

### **Kredietverstrekking aan ondernemers**

Wat bedoelen de initiatiefnemers precies met hun sussende bewering, dat «banken leningen willen verstrekken voor elk bedrijf met een goed businessmodel»? Hoe onderbouwen zij dat een «goed businessmodel» denkbaar is als de ontwikkelruimte van een bedrijf door een verbod op

afzienbare termijn gefrustreerd wordt en de financiële positie van de ondernemer hachelijk wordt gemaakt? Hoe is een «goed businessmodel» denkbaar als de sector waarmee het bedrijf verbonden is wettelijk gedwongen ten onder moet gaan en de onderneming met restschade wordt geconfronteerd? Kunnen de initiatiefnemers beargumenteerd onderbouwen dat banken dan alsnog leningen zullen verstrekken, zo vragen de leden van de **VVD**-fractie.

*De sector is afgelopen jaren erg winstgevend geweest, dat wijst niet op acute liquiditeitsproblemen. Ondernemingen hebben door de afbouwperiode tot 2024 ruim de tijd om investeringen terug te verdienen. Banken zullen eventuele kredietverzoeken volgens de indieners rationeel beoordelen, en hierbij rekening houden met de terugverdienperiode. De indieners gaan ervan uit dat nertsenhouders leningen kunnen aanvragen voor hun (nieuwe) onderneming. Voorts is, het risico op een verbod voorzienbaar geweest mede gezien het feit dat al sinds 1999 een aangenomen Kamermotie vraagt om beëindiging van de sector, en hebben ondernemers hier rekening mee kunnen houden bij het opstellen van hun businessmodel.*

Van Gerven  
Recourt