

Vergaderjaar 2011–2012

33 076

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

Nr. 4

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE EN REACTIE VAN DE INDIENERS

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 10 februari 2012 en de reactie van indieners d.d. 20 april 2012, aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het advies van de Afdeling is cursief gedrukt.

De indieners danken de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling advisering) voor het bondige advies over het voorstel van wet van de leden Van Gerven en Dijsselbloem tot nadere wijziging van de Wet verbod pelsdierhouderij (hierna: het initiatiefvoorstel). De Afdeling maakt een aantal opmerkingen bij het initiatiefvoorstel, waarop hierna zal worden ingegaan. De aangedragen punten zijn concreet en hebben geen substantiële wijzigingen tot gevolg.

De indieners brengen tegelijkertijd met dit advies een voorstel van wet zoals gewijzigd naar aanleiding van het advies van de Raad van State uit (hierna: gewijzigd voorstel van wet), waarnaar indien nodig naar zal worden verwezen. Waar dat gewenst is geacht, zijn tevens wijzigingen in de memorie van toelichting aangebracht. Een memorie van toelichting zoals gewijzigd naar aanleiding van het advies van de Raad van State wordt dan ook uitgebracht.

Bij brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 8 november 2011 heeft de Tweede Kamer, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet van de leden Van Gerven en Dijsselbloem tot nadere wijziging van de Wet verbod pelsdierhouderij, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel voorziet in een tweede aanvulling (novelle) op het wetsvoorstel houdende een verbod op de pelsdierhouderij dat in behandeling is bij de Eerste Kamer der Staten-Generaal.¹ Deze tweede novelle voorziet in flankerend beleid voor de afbouw van de pelsdierhouderij.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de voorgestelde sloopregeling en de aanpak van de pensioenproblematiek.

¹ Kamerstukken I 2008/09, 30 826, A en Kamerstukken I 2009/10, 32 369, A.

1. Sloopregeling

Ingevolge het voorgestelde artikel 7 worden bij ministeriële regeling regels gesteld over de tegemoetkoming in de kosten van sloop of ombouw van gebouwen waarin nertsen beroepsmatig worden gehouden, en die als gevolg van het verbod, bedoeld in artikel 2, hun functie verliezen.

a. Niveau van regelgeving

De Afdeling wijst erop dat bij de verdeling van de elementen van een regeling over de wet, algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen, de hoofdelementen van een regeling zoveel mogelijk in de wet worden opgenomen, de nadere uitwerking in een algemene maatregel van bestuur plaatsvindt en dat delegatie aan de minister beperkt dient te blijven tot voorschriften van administratieve aard, uitwerking van de details van een regeling, voorschriften die dikwijls wijziging behoeven en voorschriften waarvan te voorzien is dat zij mogelijk met grote spoed moeten worden vastgesteld.¹

In dit geval is de bevoegdheid om regels te stellen bij ministeriële regeling niet beperkt tot voorschriften van administratieve aard of uitwerking van details van een regeling, maar dient de in de wet opgenomen bevoegdheid omtrent de tegemoetkoming in de kosten van sloop en ombouw van gebouwen geheel uitgewerkt te worden bij ministeriële regeling.

De Afdeling adviseert artikel 7 aan te passen in de zin dat de hoofdelementen van de nadere regeling over de tegemoetkoming van de kosten van sloop of ombouw van gebouwen waarin nertsen beroepsmatig gehouden worden, bij algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld en nadere uitwerkingen bij ministeriële regeling.

1. Sloopregeling

a. Niveau van regelgeving

De indieners nemen het bovenstaande advies van de Afdeling advisering over. Hiertoe zullen de indieners een gewijzigd voorstel van wet indienen, waarnaar kortheidshalve wordt verwezen.

b. Reikwijdte sloopregeling

Het verbod op het houden en doden van pelsdieren gaat voor de bestaande ondernemers in op 1 januari 2024. Uit de aan het wetsvoorstel ten grondslag liggende stukken kan niet eenduidig worden afgeleid of de sloopregeling alleen bedoeld is voor nertsenverblijven die na 1 januari 2024 hun functie verliezen² dan wel dat deze regeling ook bedoeld is voor nertsenverblijven die in de overgangperiode tot 2024 hun functie verliezen.³ Gelet op het belang dat de sector heeft bij duidelijkheid over de strekking van het te voeren flankerend beleid adviseert de Afdeling dit punt in de memorie van toelichting te verduidelijken en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

b. Reikwijdte sloopregeling

De indieners wijzigen de memorie van toelichting teneinde dit punt te verduidelijken. Het is nadrukkelijk de bedoeling dat de sloopregeling niet alleen geldt ten aanzien van nertsenverblijven die na 2024 hun functie verliezen, maar ook voor nertsenverblijven die in de overgangperiode tot 2024 hun functie verliezen.

¹ Zie ook aanwijzing 26 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

² Zie Kamerstukken I 2010/11, 30 826, K, blz. 4–5: «In de tweede plaats is een sloopregeling gewenst die bijdraagt aan de kosten van de sloop van die opstallen die alleen geschikt waren voor de nertsenhoudery en vanaf 2024 definitief hun functie verliezen.».

³ Kamerstukken II 2011/12, 33 076, nr. 3, onder 2 «de sloopregeling».

2. Tegemoetkoming in pensioenvoorziening

In het voorgestelde artikel 11 is bepaald dat de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie bevoegd is degene die op de dag van inwerkingtreding van deze wet nertsen als pelsdier houdt en ouder is dan 55 jaar, een tegemoetkoming te verlenen bij onbillijkheden van overwegende aard die zich als gevolg van het verbod, bedoeld in artikel 2, ten aanzien van zijn pensioenvoorziening voordoen.

In paragraaf 4 van de toelichting wordt dit artikel aangeduid als hardheidsclausule. De Afdeling merkt op dat het voorgestelde artikel 11 geen hardheidsclausule is als bedoeld in paragraaf 4.7 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, en adviseert die term niet te gebruiken in de memorie van toelichting.

2. Tegemoetkoming in pensioenvoorziening

De indieners hebben met het voorgestelde artikel 11 expliciet beoogd een regeling te scheppen voor degene die op 1 januari 2014 nertsen als pelsdier houdt, 55 jaar of ouder is en ten aanzien van wie zich onbillijkheden van overwegende aard voordoen in de pensioenvoorziening ten gevolge van het verbod op het houden, doden of doen doden van een pelsdier. De minister is bevoegd diegene tegemoetkoming te verlenen.

De Afdeling advisering geeft aan dat de *aanduiding* «hardheidsclausule» niet in overeenstemming is met hetgeen als hardheidsclausule wordt aangeduid in de Aanwijzingen voor de regelgeving. Volgens de Aanwijzingen van de regelgeving opent het opnemen van een hardheidsclausule in een regeling de mogelijkheid voor een bestuursorgaan om, in gevallen waarin toepassing van de regeling – gegeven de doelstelling en de strekking van die regeling – een onbillijkheid van overwegende aard zou opleveren, een onderdeel van die regeling buiten toepassing te laten of daarvan af te wijken. In artikel 11 van het initiatiefvoorstel wordt het verbod op pelsdierhouderij niet *buiten toepassing verklaard* ten aanzien van personen voor wie dit onbillijkheden van overwegende aard ten aanzien van hun pensioen zou opleveren, maar wordt de minister in dit geval de mogelijkheid geboden tegemoetkoming te verlenen. In dit aspect verschilt de hardheidsclausule uit artikel 11 inderdaad van de hardheidsclausule als bedoeld in de Aanwijzingen voor de regelgeving. Samenvattend wijst de Afdeling op een wettechnisch verschil, maar artikel 11 van het initiatiefvoorstel beoogt uiteraard dezelfde gevolgen te realiseren als een hardheidsclausule. De bedoeling van artikel 11 van het initiatiefvoorstel komt namelijk sterk overeen met de bedoeling van de hardheidsclausule als bedoeld in de Aanwijzingen voor de regelgeving. Zowel het buiten toepassing verklaren van de regeling als het verlenen van tegemoetkoming kan plaatsvinden in gevallen waarin toepassing van de regeling – gegeven de doelstelling en de strekking van die regeling – een onbillijkheid van overwegende aard zou opleveren. De term «hardheidsclausule» wordt dan ook gehandhaafd.

De regeling is opgenomen omdat niet is uitgesloten dat een aantal oudere ondernemers door de waardedaling van het bedrijf, die het gevolg is van het verbod op het houden van pelsdieren, wordt geconfronteerd met onevenredig nadelige gevolgen voor hun pensioenvoorziening. Het betreft de groep ondernemers die in de overgangperiode 2014–2024 met pensioen gaat. Tot uiterlijk 2014 dienen nertsenhouders, gelet op de verplichtingen die voortvloeien uit de «Verordening welzijnsnormen nertsen (PPE) 2003», te investeren in dierenwelzijnsnormen. De overgangperiode van 2014–2024 is onder meer bedoeld om de nertsenhouders in de gelegenheid te stellen deze investeringen terug te verdienen.

In het rapport «Sanering nertsenhouderij in Nederland: een actualisatie» van het Landbouw Economisch Instituut (LEI) wordt ingegaan op de gevolgen van het verbod voor de pensioenvoorziening van oudere ondernemers.¹ Daarin is aangegeven dat ondernemers die in de overgangstermijn van 2014–2024 met pensioen gaan een deel van de waarde van het bedrijf verliezen die voor de pensioenvoorziening gebruikt zou kunnen worden. Het LEI heeft de gemiddelde schade per bedrijf berekend.

De Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie heeft in zijn brief aan de Tweede Kamer, waarin hij ingaat op de financiële gevolgen van het flankerend beleid, aangegeven dat de pensioenvoorziening betrekking kan hebben op 53 ondernemers die in de overgangstermijn tot 2024 met pensioen gaan.²

De Afdeling merkt op dat het rapport van het LEI en de brief van de Staatssecretaris betrekking hebben op de gevolgen voor de pensioenen voor de ondernemers die in de overgangstermijn 2014–2024 met pensioen gaan. In de parlementaire behandeling van het oorspronkelijke wetsvoorstel en de eerste novelle is, voor zover het de pensioenproblematiek betreft, specifiek voor deze groep aandacht gevraagd.³

Het voorgestelde artikel 11 heeft echter niet zonder meer betrekking op de groep personen die in de overgangstermijn 2014 tot 2024 met pensioen gaat. Dat is, nu het voorgestelde artikel van toepassing is op degenen die op het moment van inwerkingtreding van de wet ouder zijn dan 55 jaar, alleen het geval indien de wet daadwerkelijk op 1 januari 2014 in werking treedt.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de keuze om de tegemoetkomingsregeling voor de pensioenvoorziening van toepassing te laten zijn op degenen die op het moment van inwerkingtreding van de wet ouder zijn dan 55 jaar, en het wetsvoorstel zo nodig aan te passen in de zin dat gewaarborgd is dat de regeling van toepassing is op degenen die op 1 januari 2014 ouder zijn dan 55 jaar.

De indieners nemen het advies van de Afdeling advisering op dit punt over. Mocht onder bijzondere omstandigheden een nertsenhouder die op het moment van inwerkingtreding van deze wet nertsen als pelsdier houdt, en op 1 januari 2014 55 jaar of ouder is, vanwege deze wet geconfronteerd worden met onevenredige nadelige gevolgen (niet zijnde ondernemingsrisico's) voor zijn pensioenvoorziening, dan is een hardheidsclausule opgenomen die regelt dat de minister deze nertsenhouder financieel tegemoet kan komen in zijn pensioenproblematiek.

Het is nadrukkelijk de bedoeling te waarborgen dat de hardheidsclausule van toepassing kan zijn op degenen die op het moment van inwerkingtreding van de wet nertsen als pelsdier houdt, en op 1 januari 2014, 55 jaar of ouder is. In het gewijzigd voorstel van wet zijn hiertoe drie aanpassingen opgenomen. Allereerst is «de dag van inwerkingtreding van deze wet» vervangen door: op 1 januari 2014. Derhalve is niet langer de dag van inwerkingtreding van de wet van belang bij het al dan niet toepassen van de hardheidsclausule, maar de datum 1 januari 2014. Zodoende heeft het voorgestelde artikel 11 zonder meer betrekking op de groep personen die in de overgangstermijn 2014 tot 2024 met pensioen gaat.

Ook is de beschrijving van de groep personen op wie de hardheidsclausule van toepassing zou kunnen zijn, aangepast. In het huidige initiatiefvoorstel wordt gesproken over een groep van personen die ouder is dan 55 jaar. Het gewijzigd voorstel van wet bewerkstelligt dat dit wordt vervangen door de groep die «55 jaar of ouder» is. Zodoende is expliciet gewaarborgd dat de hardheidsclausule ook op personen die op 1 januari 2014 de leeftijd van 55 jaar hebben, van toepassing kan zijn.

¹ Kamerstukken II 2008/09, 30 826, nr. 12, bijlage, blz. 14.

² Kamerstukken II 2010/11, 32 609 XIII, nr. 5, blz. 2.

³ Zie onder meer Handelingen I 2010/11, nr. 2, blz. 2–8.

Ook is aan de hardheidsclausule toegevoegd dat het tevens van belang is of een persoon op het tijdstip van inwerkingtreding van de wet, nertsen als pelsdier houdt. Om in aanmerking te komen voor de hardheidsclausule is het derhalve van belang dat een persoon 1) op het moment van inwerkingtreding van de wet, nertsen als pelsdier houdt en 2) dat die persoon op 1 januari 2014 55 jaar of ouder is. Indien deze wet eerder in werking treedt dan 1 januari 2014 kan een persoon, die op het moment van inwerkingtreding van deze wet nog geen 55 jaar oud is, maar op 1 januari 2014 wel 55 jaar of ouder zal zijn, indien hij stopt met het houden van nertsen vóór 1 januari 2014 dus toch een beroep doen op de hardheidsclausule. Zodoende hoeven nertsenhouders hun bedrijf niet voort te zetten tot 1 januari 2014 om in aanmerking te komen voor de hardheidsclausule.

Wellicht ten overvloede merken de indieners nogmaals op dat het niet de bedoeling is om alle personen die op het moment van inwerkingtreding van deze wet nertsen hielden en op 1 januari 2014 55 jaar of ouder zijn, van een tegemoetkoming in de pensioenvoorziening te voorzien, maar dat uitsluitend bij diegene die geconfronteerd worden met een onevenredig nadeel gezien moet worden in hoeverre de waardedaling van het bedrijf tot een onevenredig en onbillijk nadeel leidt in de pensioenvoorziening.

*De vice-president van de Raad van State,
J. P. H. Donner*

De indieners,
Van Gerven
Dijsselbloem