

Knokken voor varkensrechten: NVV/Staat der Nederlanden (ECLI:NL:HR:2001:AD5493)

mr. R. Ligtvoet

In de Agrarische klassieker van deze maand staat een ouderwetse juridische knokpartij centraal tussen de Nederlandse Vakbond Varkenshouders ('NVV')¹ en de Nederlandse Staat ('de Staat') over de eigendom van varkensrechten (hierna: 'het arrest NVV/Staat'). Het knokken begon kort gezegd toen de wetgever met de Wet herstructurering varkenshouderij ('WHV') de mestproductierechten van varkenshouders ('varkensrechten') wilde korten in het algemeen belang. Dat plan kon op forse kritiek rekenen van onder meer twee hoogleraren en een (toen nog) hoogleraar in spe. De drie heren verzochten in het NJB van 6 februari 1998: *'er wordt aan een hele bedrijfstak in het veronderstelde algemeen belang een pakket maatregelen opgelegd, dat zijns gelijke op geen enkel ander gebied kent.'*² Volgens hen was de WHV onrechtmatig en ondoelmatig. Inmiddels weten we beter. Toch is het arrest NVV/Staat tot op de dag van vandaag relevant (nu misschien wel meer dan ooit) en verdient het om die reden herhaalde bespreking. Om in bokstermen te spreken: let's get ready to rumble!

Wat is eigendom eigenlijk?

Eigendom wordt van oudsher geoormerkt als 'onvervreemdbaar recht'.³ Wellicht dat dat maakt dat (ongeoorloofde) inbreuken op eigendom veelal felle reacties teweeg brengen bij degenen op wiens eigendom inbreuk wordt gemaakt.⁴



Hoewel we veel waarde hechten aan eigendom, komt iemand die in de Nederlandse wet op zoek gaat naar een definitie van eigendom bedrogen uit. De wet geeft namelijk geen definitie, maar slechts een omschrijving:

*'Eigendom is het meest omvattende recht dat een persoon op een zaak kan hebben.'*⁵

Uit de wet volgt verder dat eigendom een exclusief recht is:

*'Het staat de eigenaar met uitsluiting van een ieder vrij van de zaak gebruik te maken, mits dit gebruik niet strijdt met rechten van anderen en de op wettelijke voorschriften en regels van ongeschreven recht gegronde beperkingen daarbij in acht worden genomen.'*⁶

1 Naast de NVV procedeerden ook een aantal varkenshouders in persoon, die ik hierna voor het gemak onder de NVV schaar.

2 P. de Haan, G.M.F. Sniijders en D.W. Bruij, *Wet herstructurering varkenshouderij: onrechtmatig en ondoelmatig*, NJB 6 februari 1998/6, p. 256 – 260.

3 Naast het recht op leven, vrijheid en gezondheid. Zie bijvoorbeeld Locke, *'Two Treatises of government'*, 1689.

4 Denk bijvoorbeeld aan de dreiging van onteigening voor stikstofreductie die felle reacties uit de agrarische sector teweeg bracht.

5 Art. 5:1 lid 1 BW.

6 Art. 5:1 lid 2 BW.

Onder ‘zaak’ als bedoeld in de hiervoor weergegeven omschrijving verstaat de wet:

‘Zaken zijn de voor menselijke beheersing vatbare stoffelijke objecten.’⁷

Het vereiste dat sprake moet zijn van ‘een zaak’ in de zin van de wet beperkt de reikwijdte van het Nederlandse eigendomsrecht. Varkensrechten zouden volgens de omschrijving bijvoorbeeld geen eigendom zijn, omdat het geen voor menselijke beheersing vatbare stoffelijke objecten zijn. Verder valt op dat het recht op eigendom slechts impliciet in onze Grondwet is verankerd.⁸ De regering heeft daar destijds voor gekozen omdat het begrip ‘eigendom’ te onbepaald zou zijn, waardoor een grondrecht op eigendom zou moeten worden gevolgd door een beperkingsclausule in de meest ruime zin.⁹

Europese wetgeving bewijst dat het ook anders kan (ondanks dat ook geen definitie wordt gegeven). Hoewel het recht op eigendom niet is opgenomen in het EVRM zelf,¹⁰ is het wel opgenomen in het Eerste Protocol bij het EVRM. Het recht op eigendom is door het Europese Hof van Justitie herhaaldelijk erkend als grondrecht.¹¹ Artikel 1 EP EVRM bepaalt:

‘Iedere natuurlijke of rechtspersoon heeft recht op het ongestoord genot van zijn eigendom. Aan niemand zal zijn eigendom worden ontnomen behalve in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht.’

‘De voorgaande bepalingen tasten echter op geen enkele wijze het recht aan, dat een Staat heeft om die wetten toe te passen, die hij noodzakelijk oordeelt om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen of boeten te verzekeren.’

Relevant is dat artikel 1 EP EVRM uitgaat van het begrip ‘eigendom’ (‘possessions’) in plaats van ‘een

zaak’. Het EHRM legt het Europese eigendomsbegrip (autonoom) ruim uit en neemt in zijn rechtspraak vrij snel aan dat sprake is van eigendom.¹² Voldoende is dat sprake is van rechten en belangen die een vermogenswaarde vertegenwoordigen. Dat betekent – in tegenstelling tot de Nederlandse eis van een voor menselijke beheersing vatbaar stoffelijk object – dat bijvoorbeeld ook vergunningen en productierechten als eigendom worden aangemerkt.¹³

Zijn varkensrechten eigendom?

Al voordat de WHV in werking trad, hadden varkenshouders mestproductierechten nodig om varkens te mogen houden. De WHV introduceerde een nieuw reguleringsstelsel waarin werd overgeschakeld van mestproductierechten op varkensrechten. De WHV had als doel de mestproductie van varkens met 25 procent te verminderen. Om dat doel te realiseren, konden varkenshouders volgens de WHV tot tweemaal toe worden gekort op hun varkensrechten (hoewel het Hof Den Haag later een streep zette door de tweede generieke korting).¹⁴ Daarmee wilde de wetgever een bijdrage leveren aan een beter milieu in Nederland en moesten diergezondheid en -welzijn worden bevorderd. De korting was tegen het zere been van de NVV, die vervolgens haar bokshandschoenen aantrok.

Varkensrechten zijn ook (mest)productierechten. Ze zijn destijds in het leven geroepen om de hoeveelheid mest te reguleren die varkenshouders in Nederland legaal mogen produceren.¹⁵ Varkensrechten moesten helpen het mestoverschot in Nederland te verminderen. De rechten maken het mogelijk voor varkenshouders om een bepaalde maximale gemiddelde hoeveelheid varkens in een kalenderjaar te houden.¹⁶ Geen varkensrechten betekent dat geen varkens mogen wor-

7 Art. 3:2 BW.

8 Art. 14 Gw.

9 Zie daarover Asser/Bartels & Van Velten 5 2017/14.

10 De reden daarvoor was de vrees van een aantal lidstaten dat eigendomsbescherming in het EVRM in de weg zou kunnen staan aan de mogelijkheid om ondernemingen te nationaliseren om sociaal-politieke redenen. Zie daarover A.J.P. Schild, ‘De betekenis van art. 1 Eerste Protocol voor het ondernemingsrecht’, NJCM-bulletin, jrg. 32 (2007), nr. 5, p. 605 e.v.

11 Voor het eerst in HvJEU 13 december 1979, ECLI:NL:EU:C:1979:290 (Hauer/Land Rheinland).

12 De beoordeling van geval tot geval levert soms wel casuïstische rechtspraak op.

13 Zie daarvoor EHRM 13 januari 2015, appl. nr. 65681/13 (Vékony/Hongarije) en EHRM 7 juli 1989 appl. nr. 10873/84 (Tre Traktörer Aktiebolag/Zweden).

14 Hof Den Haag 20 januari 2000, ECLI:NL:GHSGR:2000:AA4386, Agrarisch Recht 2000, p. 115 e.v. m.nt. D.W. Bruil.

15 Zie daarover Asser/Valk 7-III 2020/614.

16 Art. 1 lid 1 sub y van de Meststoffenwet (Msw). Zie ook Asser Procesrecht/Steneker 5 2019/159.

den gehouden.¹⁷ Varkensrechten zijn overdraagbaar,¹⁸ worden verhandeld en vertegenwoordigen in die transacties een (veelal flinke) vermogenswaarde. Die vermogenswaarde maakt dat varkenshouders zuinig zijn op hun rechten. De vermogenswaarde die varkensrechten vertegenwoordigen, maakt dat al snel wordt voldaan aan de ruime uitleg die het EHRM aan eigendom geeft. De Hoge Raad omarmt deze ruime uitleg in het arrest NVV/Staat:

In cassatie is — terecht — niet bestreden ‘s hofs oordeel dat de generieke kortingen en het buiten beschouwing laten van de latente ruimte inbreuken vormen op het ongestoord genot van de ‘possessions’ van de betrokken varkenshouders, in de ruime betekenis die het Europese Hof voor de Rechten van de Mens aan het begrip ‘possessions’ van art. 1 Eerste Protocol heeft gegeven.’

Eigendom is geen absoluut recht

Het eigendomsrecht in artikel 1 EP EVRM is weliswaar een sterk recht (*‘aan niemand zal zijn eigendom worden ontnomen’*), maar geen absoluut recht (*‘behalve in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht’* en *‘De voorgaande bepalingen tasten echter op geen enkele wijze het recht aan, dat een Staat heeft om die wetten toe te passen, die hij noodzakelijk oordeelt om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang’*). Met andere woorden: onder voorwaarden mag inbreuk worden gemaakt op het eigendomsrecht.¹⁹

Uit artikel 1 EP EVRM kunnen de volgende drie regels worden afgeleid:

- 1) het beginsel van ongestoord genot van eigendom;
- 2) de bescherming tegen de ontneming van eigendom;
- 3) de mogelijkheid van regulering van eigendom.²⁰

Ontneming of regulering?

Daaruit volgt dat inbreuken op het eigendomsrecht kunnen worden onderverdeeld in de ontneming van

eigendom en de regulering van eigendom. Het onderscheid is van belang omdat bij ontneming van eigendom in veruit de meeste gevallen een schadevergoedingsverplichting ontstaat. Dat is anders bij regulering van eigendom, waar in de regel geen schadevergoedingsverplichting ontstaat. Bij ontneming gaat het beschikkingsrecht over de eigendom volledig verloren. Het schoolvoorbeeld daarvan is onteigening, waar volledige schadeloosstelling het uitgangspunt is. Bij regulering worden de gebruiksmogelijkheden van de eigendom weliswaar beperkt, maar gaat het beschikkingsrecht over de eigendom niet volledig verloren. Het gevolg daarvan is dat bepaalde vermogensbestanddelen hun waarde niet (volledig) verliezen, waardoor veelal geen schadevergoedingsverplichting ontstaat. Overigens is het onderscheid tussen ontneming en regulering niet altijd zuiver te maken. Er kan immers ook sprake zijn van zogenoemde *‘de facto ontneming’*. In die situatie wordt eigendom niet door de overheid afgenomen, maar gaat het beschikkingsrecht feitelijk wel verloren.²¹ Voorwaarde is dat ieder zinvol gebruik van de eigendom onmogelijk wordt gemaakt. Bij de beantwoording van de vraag of een maatregel de facto ontneming inhoudt, wordt gekeken naar de effecten op het door die maatregel getroffen bedrijf in zijn geheel.

In de procedure bij het hof bepleitte de NVV eerder dat de gevolgen van het korten van de varkensrechten dusdanig ingrijpend zijn, dat de maatregel als ontneming van eigendom moet worden gekwalificeerd. Het hof dacht daar echter anders over. Die beslissing is in cassatie niet door de NVV bestreden, waardoor de Hoge Raad er in het arrest NVV/Staat van uitgaat dat de WHV-maatregelen geen ontneming van eigendom in de zin van artikel 1 EP EVRM zijn. De generieke korting op varkensrechten kwalificeert dus als regulering. Overigens blijkt de *‘ontnemingsborde’* in de rechtspraak lastig te nemen. De Nederlandse Federatie Edelpelsdierhouders (*‘NFE’*) probeerde het ook toen de Wet verbod pelsdierhouderij leidde tot een generiek verbod op het houden van pelsdieren in Nederland, maar ving bot bij de Hoge Raad.²² Die oordeelde dat geen sprake is van de facto ontneming wanneer de rechthebbende enig economisch belang of zinvolle gebruiksmogelijkheden behoudt bij (ac-

17 Het is op grond van art. 19 Msw verboden op een bedrijf varkens te houden zonder productierechten.

18 Conform hetgeen is bepaald in art. 25 t/m 29 Msw. Zie in dat verband ook art. 3:83 lid 3 BW.

19 Dat volgt overigens ook uit art. 14 Gw, waarin is bepaald dat onteigening alleen kan geschieden in het algemeen belang en tegen vooraf verzekerde schadeloosstelling, een en ander naar bij of krachtens de wet te stellen voorschriften.

20 Zie voor een uitgebreide bespreking van de regels: R. Ligtoet, *‘Eigendom in de agrarische sector: geen rustig bezit’*, TvAR 2019/3, p. 155 – 164.

21 zie bijv. EHRM 23 september 1982, app. nr. 7175/75 (Sporrong en Lönnroth/Zweden)

22 HR 16 december 2016, ECLI:NL:HR:2016:2888; NJ 2017/132 m.nt. E.A. Alkema.

tiva van) de onderneming. Dat was in het geval van de nertsenhouders zo volgens de Hoge Raad. Hoewel de nertsenhouders werd beëindigd, behielden nertsenhouders hun eigendom en behield de eigendom zijn waarde. De eigendom kon te gelde worden gemaakt, waardoor van een (volledig) verlies van waarde geen sprake was. In het verlengde daarvan was van de facto ontneming geen sprake, aldus de Hoge Raad. Zelfs een totaalverbod op een bepaalde bedrijfstak levert onder omstandigheden dus geen ontneming op.

Fair balance en wide margin of appreciation

Het zwaartepunt van de meeste ‘*artikel 1 EP-zaken*’ ligt bij de vraag of sprake is van een zogenoemde ‘*fair balance*’. Hoewel de fair balance niet met zoveel woorden wordt genoemd in artikel 1 EP EVRM, leest het EHRM deze voorwaarde in het artikel.²³ Er moet sprake zijn van een fair balance tussen het algemeen belang enerzijds en de bescherming van individuele rechten anderzijds. Waar het gaat om de beoordeling van wat in het algemeen belang is en de keus van de middelen om dit belang te dienen, komt de wetgever een ‘*wide margin of appreciation*’ toe.²⁴ De fair balance veronderstelt dus een belangenafweging met een grote mate van beoordelingsvrijheid voor de wetgever. De fair balance betekent concreet dat het EHRM een redelijke mate van evenredigheid verwacht tussen de gebruikte middelen en het doel dat ermee wordt nagestreefd.²⁵ De fair balance komt bijvoorbeeld tot uiting in de schadevergoedingverplichting bij ontneming van eigendom. Als sprake is van ontneming zonder schadevergoeding, ontbreekt in vrijwel alle gevallen de fair balance. Bij regulering is dit afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Toetsing van de fair balance door de rechter vindt veelal op twee niveaus plaats: generiek op het niveau van de regeling en specifiek op individueel niveau.

In het arrest NVV/Staat weegt de Hoge Raad de belangen van de varkenshouders af tegen het algemeen belang. De Hoge Raad overweegt – samengevat – dat de milieu-, diergezondheids- en dierwelzijnsdoelstellingen zwaarwegend zijn, dat een ingrijpende quoteringsregeling noodzakelijk en aanvaardbaar is en dat niet gezegd kan worden dat de wetgever buiten zijn

wide margin of appreciation treedt. De Hoge Raad benadrukt daarbij dat het in beginsel niet ongerechtvaardigd is om de kosten van maatregelen ter beperking van schade aan het milieu voor rekening te laten komen van de bedrijven die de schade veroorzaken. Verder weegt de Hoge Raad mee dat varkensrechten in eerste instantie aan de varkenshouders zijn toegekend op basis van berekeningen die uitgingen van de bestaande omvang van hun bedrijf en door de varkenshouders om niet zijn verworven. Ten slotte weegt mee dat de wetgever heeft voorzien in een knelgevallenregeling. Alles overwegende komt de Hoge Raad tot de conclusie dat er geen grond is om de WHV (generiek) buiten toepassing te verklaren.

Het voorgaande rechtvaardigt de conclusie dat ook het buiten toepassing laten verklaren van een regeling wegens strijd met artikel 1 EP EVRM een lastig te nemen horde is. De ruimte voor een geslaagd beroep op artikel 1 EP EVRM zit vooral in individuele gevallen.

Individual and excessive burdens

Aan het vereiste van een ‘*fair balance*’ is daarnaast niet voldaan wanneer sprake is van een ‘*individual and excessive burdens*’ voor de betrokkene. Een regeling kan dus op individueel niveau in strijd zijn met artikel 1 EP EVRM, ondanks dat er op niveau van de regeling geen sprake is van strijd. Dat scenario deed zich voor in het arrest NVV/Staat. De Hoge Raad oordeelde immers dat de WHV op regelingsniveau niet in strijd is met artikel 1 EP EVRM, maar overwoog ook dat na verwijzing onderzocht moest worden of de WHV voor één of meer varkenshouders in verband met bijzondere, niet voor alle varkenshouders geldende, feiten en omstandigheden leidt tot een individual and excessive burdens. Als daarvan sprake is op individueel niveau, dan kan dat aanleiding geven voor het oordeel dat de betreffende bepalingen van de WHV voor die specifieke varkenshouders buiten toepassing moeten worden gelaten (althans, zolang niet is voorzien in schadevergoeding). De bewijslat voor een individual and excessive burdens ligt overigens hoog. Om een dergelijke last aan te tonen, moet een individueel bedrijf kort gezegd met de financiële billen bloot. Het is bijvoorbeeld onvoldoende om

23 Het EHRM destilleert deze eis uit het verband tussen lid 2 en de overige bepalingen van art. 1 EP EVRM, en meer in het bijzonder het beginsel dat ten grondslag ligt aan de eerste volzin daarvan.

24 Zie bijvoorbeeld EHRM 29 april 1999, NJ 1999, 649 (Chassagnou e.a./Frankrijk).

25 Zie bijvoorbeeld EHRM 5 januari 2000, NJ 2000, 571 (Beyeler/Italië).

slechts de inkomstenverliezen te becijferen²⁶ en het aantonen van de last met een voorbeeldbedrijf (en dus niet met de werkelijke financiële cijfers) leidt ook niet tot een gegrond beroep op een individual and excessive burden.²⁷

Na verwijzing komt de knokpartij tussen de NVV en de Staat terecht bij het Hof Arnhem, dat moest beoordelen in hoeverre de WHV een individual and excessive burden opleverde voor individuele varkenshouders.²⁸ Het hof oordeelt dat alle omstandigheden van het individuele geval van belang zijn, inclusief de omstandigheden die meer in het algemeen ook voor (alle) andere varkenshouders gelden, zij het dat die laatstgenoemde algemene omstandigheden op zichzelf onvoldoende zijn om die conclusie te kunnen dragen. Het hof gaat daarbij zoveel mogelijk uit van de feitelijke situatie en de gevolgen die de WHV in individuele gevallen had. Die beoordeling levert uiteindelijk één geval op dat bijzonder genoeg is om als individual and excessive burden te worden gekwalificeerd. Het ging om een varkenshouder die in 1993 investeringen had gedaan om – ondanks zijn ziekte – toch hetzelfde aantal varkens te kunnen houden als voorheen. Door de kortingen op de varkensrechten lukte dat echter niet, waardoor de investeringen goeddeels nutteloos waren. Daarnaast viel hij door omstandigheden buiten de knelgevallenregeling. Onder die omstandigheden oordeelde het hof dat de varkenshouder onevenredig in zijn belangen werd getroffen, waardoor sprake was van een individual and excessive burden. Het gevolg was dat de Staat de door de varkenshouder geleden schade diende te vergoeden. De vorderingen van de overige varkenshouders werden afgewezen, omdat deze volgens het hof te beperkt van omvang waren. Kort samengevat moet je voor een beroep op de individual and excessive burden dus van goeden huize komen waar het gaat over (zeer) bijzondere omstandigheden. Hoewel de lat van een individueel beroep op artikel 1 EP EVRM hoog ligt, is een geslaagd beroep op een individuele schending echter niet onmogelijk. Dat volgt overigens ook uit latere rechtspraak waarin een individuele schending van artikel 1 EP EVRM is aangenomen vanwege een individual and excessive burden.²⁹

Belang voor de toekomst

Valk schrijft in de Asser-serie dat de hedendaagse landbouw wordt gekenmerkt door verregaande overheidsbemoeienis.³⁰ Die bemoeienis is vanwege de enorme opgaven waar Nederland voor staat op het gebied van stikstof, klimaat, natuur en water vandaag de dag voelbaarder dan ooit. Nu wordt nog ingezet op vrijwillige medewerking om het tij te keren, maar het is de vraag of vrijwilligheid voldoende is. Als vrijwilligheid te weinig oplevert, is allerminst uitgesloten dat dwingender wordt ingegrepen in de eigendom van boeren. Bijvoorbeeld door – zoals Valk opsomt – eenvoudige verboden en geboden (al dan niet strafrechtelijk gehandhaafd), of door complexe regelingen die aan agrarische ondernemers verhandelbare vermogensrechten toekennen om ons leefmilieu te beschermen. Denk bijvoorbeeld aan de wens van het (demissionaire) kabinet om de vee-stapel fors te verminderen en de gedachte om een norm in te voeren voor een maximaal aantal koeien per hectare grond. Een vergelijking met het arrest NVV/Staat is in die gevallen al snel gemaakt en ook andere gevallen van eigendomsbeperking zijn goed denkbaar. Met het stelsel van varkensrechten werd destijds immers ook beoogd om een bijdrage te leveren aan een beter milieu in Nederland en de Hoge Raad oordeelde eerder dat het evenredig is om de vervuiler te laten betalen. Als dergelijke maatregelen worden genomen en tot een inbreuk op het eigendomsrecht leiden, laat de reactie van eigenaar – bij gebreke van schadevergoeding – zich raden. Mijn verwachting is dat het arrest NVV/Staat in dat geval in menig processtuk de revue zal passeren, waardoor het zijn relevantie onverkort behoudt. Ook de komende jaren zal er ongetwijfeld worden geknokt voor eigendom. Wellicht zelfs zo stevig dat het *‘zijns gelijke op geen enkel ander gebied kent’*.

Over de auteur

Rico Ligtoet is advocaat bij Hekkelman advocaten in Nijmegen.

26 HR 16 december 2016, ECLI:NL:HR:2016:2888; NJ 2017/132 m.nt. E.A. Alkema.

27 Hof Den Haag 31 oktober 2017, ECLI:NL:GHDHA:2017:3067.

28 Hof Arnhem 29 augustus 2006, ECLI:NL:GHARN:2006:AY7535.

29 Zie bijvoorbeeld enkele uitspraken van het CbB in kwesties over art. 1 EP EVRM en fosfaatrechten, waaronder ECLI:NL:CBB:2022:55, ECLI:NL:CBB:2022:57, ECLI:NL:CBB:2022:58, ECLI:NL:CBB:2021:862 en ECLI:NL:CBB:2019:5.

30 Asser/Valk 7-III 2020/572.