

Vergaderjaar 2016–2017

34 570

Wijziging van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren en de Wet dieren in verband met de herziening van het heffingenstelsel ten behoeve van de kosten van de bestrijding en het weren van besmettelijke dierziekten, zoönosen en zoönoseverwekkers (herziening heffingenstelsel Diergezondheidsfonds)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 1 juli 2016 en het nader rapport d.d. 6 oktober 2016, aangeboden aan de Koning door de Staatssecretaris van Economische Zaken. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt

Bij Kabinetsmissive van 3 mei 2016, no.2016000780, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Economische Zaken, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren en de Wet dieren in verband met de herziening van het heffingenstelsel ten behoeve van de kosten van de bestrijding en het weren van besmettelijke dierziekten, zoönosen en zoönoseverwekkers (herziening heffingenstelsel Diergezondheidsfonds), met memorie van toelichting.

Het voorstel strekt ertoe het heffingenstelsel van het Diergezondheidsfonds te wijzigen. De aanleiding daartoe is de opheffing van de product-schappen per 1 januari 2015.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar acht op onderdelen een dragende motivering of aanpassing van het voorstel aangewezen. Zij adviseert om de voorgestelde maximale hoogte van de crisisreserve te motiveren. De Afdeling adviseert ook om het voorstel aan te vullen voor zover het gaat om het artikel over goedkeuring bij wet van een algemene maatregel van bestuur waarin heffingsgrondslagen zijn opgenomen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 3 mei 2016, nr. 2016000780, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 1 juli 2016, nr. W.015.16.0112/IV, bied ik U hierbij aan.

1. Maximale omvang van de crisisreserve

Volgens de toelichting is het wenselijk om in het fonds een reserve op te bouwen en te behouden om de uitgaven voor een kleine uitbraak, dan wel de eerste uitgaven van een grote uitbraak, direct te kunnen betalen uit het Diergezondheidsfonds.¹ Daaraan liggen budgettaire overwegingen ten grondslag, maar ook de wens om na een uitbraak grote schommelingen in de hoogte van de tarieven, en dus van de heffingen, te voorkomen. Daarom wordt voorgesteld om met behulp van een component in de tarieven een reserve op te bouwen, waarvan de hoogte per diersoort kan verschillen. De hoogte van de reserve kan bij amvb worden vastgesteld op ten hoogste 40% van het plafondbedrag voor de diersoort.²

De Afdeling merkt op dat de voorgestelde maximale hoogte van de reserve niet is gemotiveerd. De toelichting moet op dit punt worden aangevuld. Daarbij dient er ook op te worden ingegaan of en zo ja, welk belang moet worden gehecht aan convenanten met de sector. De Afdeling wijst er hierbij op dat in het huidige Convenant financiering bestrijding besmettelijke dierziekten 2015–2019 ook afspraken zijn gemaakt over de omvang van de reserves per sector.³ Daarin zijn voor de te vormen reserves concrete bedragen opgenomen. Die bedragen zijn aanzienlijk lager dan op grond van het thans voorgestelde maximum mogelijk zou zijn, als wordt uitgegaan van de plafondbedragen die op grond van het voorstel voor de jaren 2018 en 2019 gelden.⁴

De Afdeling adviseert om met inachtneming van het vorenstaande in de toelichting de voorgestelde maximale omvang van de crisisreserve dragend te motiveren, en zo nodig het voorstel aan te passen.

1. Maximale omvang van de crisisreserve

Naar aanleiding van het advies is paragraaf 4.4 van het algemeen deel van de memorie van toelichting aangevuld met een passage over de achtergrond van de voorgestelde maximumomvang van de crisisreserve van 40%.

2. Goedkeuring bij wet achteraf

De voorgestelde artikelen 91c, 91d en 91f van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (hierna: Gwwd) respectievelijk 9.15, 9.16 en 9.18 van de Wet dieren bevatten de voornaamste heffingsgrondslagen: geheven wordt over het houden van dieren die behoren tot de in die artikelen genoemde diersoorten, en wel naar het aantal dieren. Het voorstel voorziet in de mogelijkheid om onder omstandigheden bij algemene maatregel van bestuur (amvb) andere heffingsgrondslagen vast te stellen. In lijn met de eerdere advisering van de Raad van State inzake de Gwwd⁵ strekken de voorgestelde artikelen 110a van de Gwwd respectievelijk 9.27 van de Wet dieren ertoe om daar waar essentiële

¹ Memorie van toelichting, paragraaf 4.4.

² De voorgestelde artikelen 91k, derde lid, van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren respectievelijk 9.23, derde lid, van de Wet dieren.

³ Stcrt. 2015, nr. 13794.

⁴ In artikel 10, tweede lid, van het convenant zijn voor de reserves de volgende bedragen opgenomen: € 1.800.000 voor de rundersector, € 9.800.000 voor de varkenssector, € 7.423.000 voor de pluimveesector en € 98.000 voor de schapen- en geitensector. De plafonds die ingevolge de voorgestelde artikelen 91n van de Gwwd en 9.28 van de Wet dieren in 2018 en 2019 als plafonds gelden zijn onderscheidenlijk: € 23.450.000 voor de rundersector, € 53.447.000 voor de varkenssector, € 47.138.000 voor de pluimveesector en € 5.074.000 voor de schapen- en geitensector.

⁵ Kamerstukken II 1997/98, 25 746, A, adviesopmerking 6.

elementen van de diergezondheidsheffing bij amvb zullen worden vastgesteld, de amvb achteraf bij wet goed te keuren.⁶ Het gaat daarbij onder meer om het bij amvb vaststellen van het object van heffing (grondslag/belastbaar feit). De Afdeling merkt hier het volgende over op.

Bij de voorgestelde artikelen 91f, derde lid, van de Gwwd respectievelijk 9.18, derde lid, van de Wet dieren gaat het om het bij of krachtens amvb (kunnen) vaststellen van een andere grondslag voor de diergezondheidsheffing inzake het houden van dieren dan de reguliere grondslag (het aantal dieren). De Afdeling merkt op dat het voorstel hiermee ziet op het bij of krachtens amvb vaststellen van een andere heffingsgrondslag – zoals de tekst van het derde lid ook duidelijk maakt door het gebruik van het woord «grondslag» – maar dat de hiervoor genoemde artikelen waarin de goedkeuring achteraf bij wet is geregeld, niet voorzien in een verwijzing naar de genoemde artikelen 91f, derde lid, respectievelijk 9.18, derde lid.

De Afdeling adviseert om in de artikelen 110a van de Gwwd en 9.27 van de Wet dieren alsnog in een verwijzing naar de artikelen 91f, derde lid, van de Gwwd respectievelijk 9.18, derde lid, van de Wet Dieren te voorzien.

2. Goedkeuring bij wet achteraf

In het wetsvoorstel zoals dat voor advies is voorgelegd aan de Afdeling, werd in de voorgestelde artikelen 91f, derde lid, van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (verder: Gwwd) en 9.18, derde lid, van de Wet dieren, ten onrechte gesproken van een andere grondslag voor de diergezondheidsheffing voor het houden van dieren. Deze voorgestelde bepalingen hebben betrekking op de situatie dat geen betrouwbare registratiecijfers beschikbaar zijn over de aantallen gehouden dieren en de duur van de periode dat zij zijn gehouden. In dat geval kan het nodig zijn dat het aantal gehouden dieren, dat op grond van het voorgestelde artikel 91f, eerste lid, van de Gwwd en het voorgestelde artikel 9.18, eerste lid, van de Wet dieren als grondslag dient voor de heffing, op een andere wijze wordt bepaald. Dit is evenwel wat anders dan een alternatieve grondslag. Naar aanleiding van het advies zijn de voorgestelde artikelen 91f, derde lid, van de Gwwd en 9.18, derde lid, van de Wet dieren, en de passages hierover in de memorie van toelichting verduidelijkt.

3. Overig

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om de in het wetsvoorstel zoals dat voor advies is voor-gelegd aan de Afdeling opgenomen wijzigingen van de Gwwd en de Wet dieren die verband houden met het bij de Tweede Kamer aanhangige voorstel voor de Comptabiliteitswet 2016 (Kamerstukken II 2015/16, 34 426, nr. 2) te schrappen (artikel I, onderdeel H; artikel II, onderdeel A) evenals de desbetreffende passages van de memorie van toelichting. Bij nader inzien acht het kabinet het wenselijk om de gevolgen die het voorstel voor de Comptabiliteitswet 2016 heeft voor de Gwwd en de Wet dieren, exclusief in dat wetsvoorstel te regelen en niet in het onderhavige wetsvoorstel. Het voorstel voor de Comptabiliteitswet 2016 is inmiddels bij nota van wijziging aangepast (Kamerstukken II 2015/16, 34 426, nr. 8).

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 5.

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

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting met bijlage aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,
M.H.P. van Dam