

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. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 9 maart 2017

Met veel belangstelling heb ik kennis genomen van de opmerkingen en vragen van de fracties van VVD, PvdA, CDA, ChristenUnie en PvdD. In deze nota naar aanleiding van het verslag beantwoord ik de door de verschillende leden gestelde vragen, waarbij ik de volgorde en indeling van het verslag aanhoud. De vragen heb ik genummerd en in voorkomend geval geparafraseerd met het oog op de toegankelijkheid en leesbaarheid.

1. Doel en aanleiding

1. De leden van de VVD-fractie vroegen of de voorgestelde wijzigingen ook daadwerkelijk de beoogde transparantie zullen bieden. Ook vroegen zij of de positieve elementen niet te niet worden gedaan door uitvoeringskosten.

Het wetsvoorstel is erop gericht de uitgaven van het Diergezondheidsfonds die overeenkomstig de afspraken met de sector voor rekening van het bedrijfsleven komen, op een efficiënte wijze in rekening te brengen bij het bedrijfsleven via de oplegging van heffingen. De voorgestelde regels bieden zodanige flexibiliteit bij de verwerking van de uitgaven in de tarieven van de heffingen dat de financiële druk op het bedrijfsleven op een aanvaardbaar niveau gehouden kan worden en dat tegelijkertijd de budgettaire risico's voor het Rijk te overzien zijn. Voor het totaalbedrag dat door het bedrijfsleven via de heffingen wordt opgebracht in een aaneengesloten periode van vijf jaren geldt een maximum, het zogenoemde plafondbedrag.

De voorgestelde wijziging waardoor het mogelijk wordt om tarieven jaarlijks te wijzigen heeft tot gevolg dat uitgaven voor de maatregelen bij een dierziekteuitbraak die niet te voorspellen zijn, telkens spoedig in de tarieven kunnen worden verwerkt. Het verband tussen de uitgaven van het Diergezondheidsfonds en de hoogte van de tarieven, en daarmee van de hoogte van de diergezondheidsheffing per veehouder wordt op deze manier duidelijker en transparanter.

De keuze voor de verwerking van de uitgaven van het Diergezondheidsfonds in de tarieven in een bepaalde periode wordt bij de vaststelling van

nieuwe tarieven zo precies mogelijk, per diersoort en per uitgavenpost, toegelicht in de nota van toelichting bij de desbetreffende algemene maatregel van bestuur. Daaruit zal blijken hoe de nieuwe tarieven berekend zijn, en welke uitgaven in de daaropvolgende jaren in de tarieven zullen worden verwerkt. Ook hierdoor wordt de transparantie vergroot.

Aangezien het wetsvoorstel niet voorziet in wezenlijke veranderingen in de uitvoeringspraktijk is er geen sprake van een toename van uitvoeringskosten.

2. De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen een reflectie over het opheffen van de productschappen en de noodzaak van voorliggend wetsvoorstel. Tevens vroegen de leden naar de betrokkenheid van de agrarische sector zonder de verankering van activiteiten via het productschap.

De productschappen hebben bij de financiering van het Diergezondheidsfonds een belangrijke faciliterende rol gespeeld na de varkenspestuitbraak aan het einde van de vorige eeuw. De besturen van de productschappen hebben zich destijds garant gesteld voor de betaling van de bijdragen van het bedrijfsleven aan het Diergezondheidsfonds. De productschappen betaalden de sectorbijdragen uit hun bestemmingsfondsen, die op hun beurt werden opgebouwd door productschapsheffingen, tot het heffen waarvan de productschappen bevoegd waren op grond van de Wet op de bedrijfsorganisatie en de productschapsverordeningen. Dat bracht met zich dat het niet nodig was om op grond van de Gwwd veehouders heffingen op te leggen. De afspraken tussen de betrokken Minister en de besturen van de productschappen werden vastgelegd in opeenvolgende convenanten over de financiering van de bestrijding en preventie van besmettelijke dierziekten.

Sinds de opheffing van de productschappen, per 1 januari 2015, wordt de diergezondheidsheffing met toepassing van de artikelen 91h en verder van de Gwwd opgelegd. De tarieven en de onderscheiden diersoorten en diercategorieën waarvoor zij gelden, zijn opgenomen in het Besluit heffing bestrijding dierziekten en het Besluit heffing preventie dierziekten.

Voor de veehouders betekent dit, ten opzichte van de situatie zoals die gold voor 1 januari 2015, een minimaal verschil, omdat de heffing niet langer door het productschap, maar door het Rijk wordt opgelegd.

Tegelijk met de invoering van de diergezondheidsheffing heeft het Rijk met het bedrijfsleven afspraken gemaakt, vastgesteld in het Convenant financiering bestrijding besmettelijke dierziekten 2015–2019 (Stcrt. 2015, nr 13794, verder: het convenant). Ten aanzien van de betrokkenheid van de agrarische sectoren merk ik op dat na afloop van het huidige convenant nieuwe afspraken in een volgend convenant kunnen worden opgenomen.

2. Ontwikkeling van de financiering van maatregelen voor de preventie en de bestrijding van besmettelijke dierziekten

3. De leden van de VVD-fractie vroegen een uiteenzetting over de belangen van de overheid en de veehouders bij de bestrijding en preventie van dierziekten.

In Nederland worden dieren gehouden voor de productie van vlees en voor dierlijke producten zoals eieren, wol en melk. De verzorging van de dieren is in handen van de veehouders. Zij hebben er een groot belang bij dat hun dieren gezond zijn en goede producten opleveren. Inherent aan het houden van dieren is het risico dat zich op een bedrijf een uitbraak voordoet van een dierziekte, waarvan een aantal zeer besmettelijk is. Dit is in beginsel aan te duiden als een bedrijfsrisico.

Op de individuele ondernemer rust de verantwoordelijkheid om uit veterinaire oogpunt zo verantwoord mogelijk om te gaan met zijn dieren en om de verspreiding van een ziekte over zijn eigen veestapel tegen te gaan. Door preventieve maatregelen kan besmetting of een uitbraak in veel gevallen worden voorkomen.

Een uitbraak van een besmettelijke dierziekte kan een substantiële schadepost opleveren voor de veehouder. Bij een besmettelijke dierziekte lopen ook de veestapels in de omgeving van de besmette stal een risico op besmetting, waardoor de besmetting zich snel kan uitbreiden over een groter gebied, waarin zich mogelijk een groot aantal dieren bevindt. Daarbij kan het gaan om dieren die bedrijfsmatig worden gehouden, maar ook om dieren die anders dan in de uitoefening van een bedrijf worden gehouden, waaronder de zogenoemde hobbydieren. Ook de aan de veehouderij verbonden economische sectoren van handel in dieren en dierlijke producten ondervinden nadeel van een uitbraak van een besmettelijke ziekte. Bovendien kan een besmettelijke dierziekte ook een risico voor de volksgezondheid met zich brengen. Tegen die achtergrond is het niet alleen in het belang van de individuele veehouder zelf, maar ook in het algemeen belang dat de verspreiding van een dierziekte zoveel mogelijk wordt beperkt. Daarom neemt de overheid maatregelen, zoals een vervoersverbod in de omgeving van de besmette locatie, om de verspreiding van de dierziekte tegen te gaan. De bestrijdings- en preventie maatregelen zijn voor verschillende besmettelijke dierziekten in Europees verband afgesproken en in Europese regelgeving neergelegd. De uitvoering van deze maatregelen is in de Gwwd aan de Minister van Economische Zaken opgedragen.

4. De leden van de VVD-fractie vroegen wat het nut en de noodzaak is van de aanpassing van de Gwwd en waarom de op de Gwwd gebaseerde algemene maatregelen van bestuur, te weten het Besluit heffing bestrijding dierziekten en het Besluit heffing preventie dierziekten, niet zouden functioneren.

De voorgestelde wijzigingen betreffen primair de huidige heffingssystematiek van de Gwwd. In het Besluit heffing bestrijding dierziekten en het Besluit heffing preventie dierziekten is de uitwerking van die huidige systematiek opgenomen.

Het huidige heffingensysteem van de Gwwd bepaalt dat zowel het heffingstarief voor de kosten van de bestrijding van dierziekten als het heffingstarief voor de kosten van de preventie van dierziekten eerst na drie jaar kan worden gewijzigd (het huidige artikel 91i, tweede lid, en het huidige artikel 92a, tweede lid, van de Gwwd). Dit onder de beperking dat een verhoging van het tarief, naast de eventuele hogere begroting van de in de volgende periode te verwachten uitgaven, 50% van het verschil tussen de gerealiseerde uitgaven en de opbrengsten van de heffing in de voorafgaande jaren mag omvatten. Omdat niet alle uitgaven van het Diergezondheidsfonds over een periode van drie jaar nauwkeurig te begroten zijn, zullen de feitelijke uitgaven door het Diergezondheidsfonds afwijken van de begrote uitgaven. Dat geldt vooral wanneer er een grote dierziekte-uitbraak optreedt.

Een tariefverhoging moet thans worden berekend uit de begrote hogere kosten, en het verschil tussen de uitgaven en de heffingopbrengsten in de voorafgaande drie jaren. Voor dat laatste deel geldt de hiervoor genoemde beperking. Daardoor kunnen de uitgaven die op grond van het convenant voor rekening van het bedrijfsleven komen, met de huidige bepalingen van de Gwwd, niet volledig ten laste van het bedrijfsleven worden gebracht.

Volgens de huidige Gwwd zouden, theoretisch gesproken, alle in de wet genoemde uitgaven voor zover die in de voorafgaande drie jaren zijn uitgegaan boven de opbrengst van de heffingen, na een tariefverhoging,

voor 50% door het bedrijfsleven worden gedragen, ook als die hogere bedragen volgens het convenant boven het voor de sector geldende plafondbedrag uit zouden komen en als gevolg daarvan volledig voor rekening van de overheid zouden komen.

Indien dus uitsluitend de huidige bepalingen van de Gwwd worden toegepast levert dat voor het Rijk vertraging in de afrekeningen op en leidt dat tot een afrekensystematiek die niet goed spoort met de afspraken zoals die in het convenant zijn vastgelegd.

Het wetsvoorstel voorziet daarom in de mogelijkheid om jaarlijks de tarieven van de heffingen te wijzigen, in plaats van eenmaal in drie jaar. Bovendien wordt meer nadrukkelijk aangesloten bij de afspraken zoals deze in het convenant zijn vastgelegd, bijvoorbeeld met betrekking tot het geheel bij het bedrijfsleven in rekening brengen van bepaalde uitgaven van het Diergezondheidsfonds, maar met inachtneming van de plafondbedragen, die bij algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld. Voor het overige sluit het wetsvoorstel aan bij de diersoorten en diercategorieën die in het Besluit heffing bestrijding dierziekten en het Besluit heffing preventie dierziekten worden genoemd, en bij de systematiek waarbij geen diergezondheidsheffing is verschuldigd indien voor bepaalde diersoorten een minimum aantal gehouden dieren is bepaald (het voorgestelde artikel 91c, derde lid, van de Gwwd en het voorgestelde artikel 9.15, derde lid, van de Wet dieren).

5. De leden van de PvdA-fractie vroegen waarom gekozen is voor een stelsel waarbij de kosten van een grote uitbraak van een besmettelijke dierziekte, indien die zeer hoog zijn, door de samenleving moeten worden betaald, en of de kans op de gevolgen van een grote uitbraak van een besmettelijke dierziekte niet kan worden opgelost door het verlagen van de kans op een uitbraak door een vermindering van het aantal dieren in Nederland?

Het bedrijfsleven en de overheid hebben een gezamenlijk belang bij preventie en bestrijding van besmettelijke dierziekten, zoals ik in mijn antwoord op vraag 3 heb aangegeven. Het ligt in de rede dat de kosten gezamenlijk gedragen worden, zoals het de afgelopen jaren het geval was. Er gelden voor de veehouderij de nodige wettelijke kaders met het oog op bescherming van belangen als de diergezondheid, dierenwelzijn, volksgezondheid en milieu. Veehouders moeten hun bedrijfsvoering daarop aanpassen en dat speelt een belangrijke rol bij het voorkomen en bestrijden van besmettelijke dierziekten.

Anders dan de vragenstellers lijken te veronderstellen is het niet zo dat de kans op een uitbraak van een besmettelijke dierziekte of een zoonose direct gekoppeld is aan het aantal dieren in Nederland. De kans op een introductie en snelle verspreiding van een dierziekte wordt bepaald door een reeks van factoren, zoals de bedrijfsvoering (hygiënemaatregelen), vervoersbewegingen en de bedrijfsdichtheid in een gebied.

Dit neemt overigens niet weg dat het kabinet onderkent dat de omvang van de veehouderij op sommige plaatsen negatieve gevolgen heeft voor het leefklimaat (ondanks de bestaande omgevingsrechtelijke instrumenten). Het kabinet bereidt in verband hiermee een voorstel voor een interim-wet veedichte gebieden voor die provincies de mogelijkheid biedt om te sturen op de omvang van de veehouderij in een gebied met het oog op de bevordering van de kwaliteit van de leefomgeving. Het gaat in het bijzonder om gebieden met een grote concentratie van veehouderijen. Voor wat betreft de huidige inrichting van de veehouderij en de toekomst wil ik verder verwijzen naar mijn brief aan de Tweede Kamer van 21 november 2016 over een duurzame veehouderij (Kamerstukken II 2016–2017, 28 973, nr. 184).

3. Aspecten van de financiering van de maatregelen ter preventie en bestrijding van besmettelijke dierziekten

3.1 Maatregelen ter bestrijding en preventie van dierziekten

6. De leden van de VVD-fractie vroegen hoe deze wetswijzing ervoor gaat zorgen dat de maatregelen om dierziekten te voorkomen primair gericht zijn op preventie en het tegengaan van een dierziekteuitbraak.

Ik wijs erop dat dit wetvoorstel gaat over de financiering van de bestrijdings- en preventiemaatregelen, niet over de specifieke bestrijdings- en preventiemaatregelen die genomen moeten worden. Ik verwijs hiervoor naar de Regeling preventie, bestrijding en monitoring van besmettelijke dierziekten en zoönosen en TSE's, die maatregelen voorschrijft ter voorkoming van introductie of verspreiding van besmettelijke dierziekten. Hiervoor wordt vooral gebruik gemaakt van monitoringsprogramma's om zo snel mogelijk de aanwezigheid van een eventuele dierziekte op te merken, maar ook maatregelen zoals het doden van besmette dieren of noodvaccinatie zijn van belang om verdere verspreiding te voorkomen.

Zoals de leden van de VVD-fractie in het verslag aangeven, hebben ook de dierhouders zelf een rol en verantwoordelijkheid ter voorkoming van dierziekten. Belangrijke preventieve maatregelen zoals ongediertebestrijding en hygiëneplannen zijn door de dierlijke sectoren opgenomen in de diverse sectorspecifieke private kwaliteitssystemen.

7. De leden van de PvdD-fractie vroegen naar een reactie op de huidige inrichting van de veehouderij, de relatie met dierziekte-uitbraken en wie voor de kosten van dierziekte bestrijding aan de lat staat.

Ik verwijs naar mijn antwoorden op de vragen 3, 5 en 6, waarin ik ben ingegaan op het belang van de individuele veehouder en van de maatschappij bij het voorkomen en bestrijden van uitbraken van besmettelijke dierziekten en de belangrijke rol die de veehouders daarin spelen.

3.2 Het Diergezondheidsfonds

8. De leden van de PvdA-fractie vroegen hoe de bijdrage aan het Diergezondheidsfonds nu verhoudingsgewijs verdeeld is over het Rijk, het bedrijfsleven en de Europese Unie.

In het convenant staan de afspraken over de financiering van de kosten voor de bewaking en bestrijding van vooraf gedefinieerde dierziekten, zoals de Klassieke Varkenspest (KVP) of Aviaire Influenza (Vogelgriep). De kosten voor bewaking en monitoring van deze dierziekten worden grosso modo door Rijk en sector gedeeld (50%/50%). De kosten voor de bestrijding van dierziekten worden in eerste instantie voor 100% aan de desbetreffende sector doorberekend. Mochten de uitgaven op totaalniveau – dus kosten op het gebied van bewaking en monitoring en bestrijding – over een periode van vijf jaar een bepaald, voor de sector in het convenant afgesproken, financieel plafond overschrijden, dan komt deze overschrijding geheel voor rekening van de overheid. Dit is het zogenoemde «plafondbedrag».

Aan de bepaling van de hoogte van de in het convenant, alsmede in het wetvoorstel, vastgelegde plafonds hebben voor elke convenantsperiode berekeningen van het Landbouw Economisch Instituut ten grondslag gelegen.

Telkens is de statistische kans op een dierziekte-uitbraak in een periode van vijf jaar berekend en de vermoedelijke hoogte van de daaruit volgende schade, indien de uitbraak daadwerkelijk optreedt bij de onderscheiden diersoorten. Op grond van deze berekeningen zijn de plafondbedragen vastgesteld. Bij deze hoogte van de plafondbedragen is de kans op een overschrijding van de plafonds in de huidige periode van vijf jaar ongeveer 20% a 30% per sector.

Daarnaast zijn er in het kader van de huidige convenantafspraken een paar dierziekten, waarvan de uitgaven geheel door het bedrijfsleven worden gedragen, terwijl de desbetreffende bijdragen van het bedrijfsleven op grond van het convenant niet meegerekend worden bij de bepaling of het plafondbedrag is bereikt, zoals Salmonella en Leukose. Dit betreft van de productschappen overgenomen taken.

De Europese Unie draagt bij aan de preventie en bestrijding van besmettelijke dierziekten. Bij de finale afrekeningen van vorige uitbraken bleek dat ongeveer 35% van de totale uitgaven van het Diergezondheidsfonds door de EU worden vergoed. Zie ook de vorige begroting van het Ministerie van Economische Zaken (Kamerstukken II 2015/16, 34 300 XIII, nr. 1)

3.3 Bijdragen van de sector

9. De leden van de VVD-fractie vroegen of dit wetsvoorstel in overeenstemming is met het convenant Diergezondheidsfonds. Ook vroegen deze leden of de partners bij het convenant zich kunnen vinden in het wetsvoorstel.

Het wetsvoorstel waarborgt dat de vaststelling van de tarieven van de heffingen in overeenstemming is met de afspraken zoals neergelegd in het convenant. In het bijzonder van belang is dat het door een sector aan heffingen te betalen bedrag in de periode van vijf jaar tot 2020 in totaal niet hoger kan zijn dan het in het convenant afgesproken plafondbedrag. Deze bedragen zijn in de wet opgenomen. Voor een volgende convenantsperiode worden de plafondbedrag in een algemene maatregel van bestuur vastgesteld.

Uit de reacties van de sectoren blijkt dat die zich in het wetsvoorstel kunnen vinden omdat in wezen de tot op heden gevolgde handelwijze wordt gehandhaafd, maar met meer flexibiliteit kan worden toegepast en dat de voorgestelde wijzigingen geen wezenlijk verschil maken voor de financiering van de uitgaven van het Diergezondheidsfonds en de wijze waarop de diergezondheidsheffing wordt geheven.

10. De leden van de PvdA -fractie vroegen naar de hoogte van de geldende plafondbedragen, naar de overschrijdingen en of er een maximumbijdrage is voor de overheid.

De plafondbedragen per sector uit het convenant zijn opgenomen in het voorgestelde artikel 91n van de Gwwd en het voorgestelde artikel 9.28 van de Wet dieren:

- voor de rundersector (melkkoeien, vleeskalveren en vleesvee): € 23.540.000,-.
- voor de varkenssector: € 53.447.000,- waarvan € 30.000.000,- ten behoeve van de bewaking en bestrijding van Afrikaanse varkenspest en Swine Vesicular Disease.
- voor de pluimveesector € 47.138.000,-, waarvan € 2.113.000,- ten behoeve van de bewaking en bestrijding van Newcastle Disease.
- voor de schapen- en geitensector: € 5.074.000,-.

Indien deze plafondbedragen overschreden worden, komen alle kosten boven het plafondbedrag van de getroffen sector voor rekening van de overheid. De overheid is verantwoordelijk voor de uitvoering van de

noodzakelijke bestrijdingsmaatregelen. Er is geen maximum aan de overheidsbijdrage. In de convenantsperiode 2010–2014 zijn de plafonds niet overschreden. De twee daaraan vooraf gaande convenantsperiodes (2000–2004 en 2005–2009) zijn niet goed vergelijkbaar met de huidige plafonds, omdat zich in de loop der jaren veel ontwikkelingen in de veehouderij hebben voorgedaan die ertoe hebben geleid dat de hoogte van plafondbedragen kon worden verlaagd. Deze ontwikkelingen bestaan bijvoorbeeld uit betere preventiemaatregelen, nieuwe bestrijdingsstrategieën (noodvaccinatie voor de bestrijding van Mond- en Klauwzeer en Klassieke Varkenspest), nieuwe diagnostische methoden en een beter zicht op de eventuele (schade)ontwikkeling van dierziekte-uitbraken door een meer modelmatige onderbouwing (door het Landbouw Economisch Instituut).

11. De leden van de CDA-fractie stelden vragen over de wijzigingen en aanpassingen in deze wet en haar uitvoering ten opzichte van de afspraken gemaakt in de diverse convenanten met de productschappen. Op welke punten worden de convenanten met het bedrijfsleven ten tijde van de productschappen niet gevolgd?

Ik verwijs naar mijn antwoorden op de vragen 2 en 9, waarin ik ben ingegaan op de rol van de vroegere productschappen in het verleden bij de financiering van het Diergezondheidsfonds en de wijze waarop met dit wetsvoorstel recht wordt gedaan aan de afspraken met het bedrijfsleven.

12. De leden van de CDA-fractie vroegen of er bezwaar- en beroepsprocedures lopen in verband met de overgang naar de diergezondheidsheffing.

Sinds 1 januari 2015 wordt de diergezondheidsheffing geheven, op basis van de Gwwd. Dit betekent dat op sommige onderdelen een andere systematiek voor de vaststelling van het heffingsbedrag moest worden toegepast. Dit was merkbaar in de pluimveesector, die van de productschappen een heffing opgelegd kregen voor elk opgezet koppel, terwijl de Gwwd thans uitgaat van het gemiddeld aantal in een kalenderjaar gehouden dieren. Bij de vaststelling van de aanslag voor het kalenderjaar 2015 is een correctie aangebracht om dit verschil te verrekenen voor de pluimveehouders die eind 2014 een heffing hadden betaald voor pluimvee dat ook in 2015 nog in de stal was (besluit van de Staatssecretaris van Economische Zaken van 29 juni 2016, nr. DGAN/DAD/16098692, houdende toepassing van de hardheidsclausule bij de vaststelling van de aanslag diergezondheidsheffing 2015 en 2016 (Stcrt. 2016, nr 39263)). Ten algemene kan worden opgemerkt dat de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, RVO.nl, in totaal 245 bezwaarschriften tegen de heffingsaanslagen voor 2015 heeft ontvangen. Daarvan is een deel gericht tegen de hoogte van de heffing en een deel gericht tegen de hoogte van het bedrag dat als gevolg van het genoemde besluit in mindering werd gebracht op het bedrag van de aanslag. Naar verwachting zal in februari 2017 een besluit zijn genomen op alle ingediende bezwaren.

13. De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen naar de waarborgen voor heffingsplichtige houders en producenten dat zij alleen de afgesproken uitgaven van het diergezondheidsfonds blijven dragen.

Het Convenant financiering bestrijding besmettelijke dierziekten 2015–2019 geldt tot en met 2019. In het voorgestelde artikel 91k van de Gwwd (artikel 9.23 van de Wet dieren) is vastgelegd welke kosten mogen worden gebruikt voor de berekening van de tarieven, en daarmee voor de hoogte van de heffingen. Het betreft in elk geval alleen de uitgaven van het Diergezondheidsfonds, en daardoor is de omvang van de uitgaven beperkt tot hetgeen is uitgeven voor de bestrijding en de preventie van

besmettelijke dierziekten, alsmede voor de inning van de diergezondheidsheffing.

Het voornemen is dat voor de periode na 2019 eveneens een convenant wordt gesloten met afspraken over de verdeling van de financiering van de uitgaven van het Diergezondheidsfonds. Op grond van het voorgestelde artikel 91j, eerste lid, van de Gwwd (artikel 9.22, eerste lid, van de Wet dieren) worden de plafondbedragen telkens in een algemene maatregel van bestuur voor de duur van vijf jaar vastgesteld.

14. De leden van de PvdD-fractie vroegen of de regering de mening deelt dat de kosten voor de bestrijding en preventie van dierziekten zouden moeten worden opgebracht door de sector zelf.

Ik verwijs naar mijn antwoord op vraag 3, waarin ik ben ingegaan op het gezamenlijke belang van veehouders en de maatschappij bij voorkoming en bestrijding van uitbraken van besmettelijke dierziekten.

3.4 Kenmerken huidige diergezondheidsheffing

15. De leden van de VVD-fractie vroegen of het juist is dat met de wijziging van de wet de mogelijkheid tot het wijzigen van de tarieven eenzijdig bij de overheid komt te liggen, en vroegen naar de invloed van de sector op het beleid.

Het opleggen van heffingen is bij uitstek een taak van de overheid (artikel 104 van de Grondwet). Ingevolge het huidige artikel 93 van de Gwwd is de Minister van Economische Zaken belast met de heffing van de diergezondheidsheffing en daardoor met de vaststelling van de tarieven, zulks met inachtneming van de huidige artikelen 91i en 92 van de Gwwd. Het wetsvoorstel brengt uiteraard geen verandering in deze taakverdeling. Over de verdeling van de financiering van de uitgaven kunnen in een convenant afspraken gemaakt worden met de sectoren. Daarbij kan ook de doeltreffendheid of de uitvoering van de maatregelen aan de orde komen. Zoals ik in mijn antwoord op vraag 9 heb aangegeven, zorgt dit wetsvoorstel ervoor dat beter rekening gehouden kan worden met de afspraken die met de sector zijn gemaakt en in de toekomst zullen worden gemaakt.

16. De leden van de CDA-fractie vroegen om een overzicht van de wijzigingen die voortkomen uit het Convenant financiering bestrijding besmettelijke dierziekten 2015–2019.

Ik verwijs naar mijn antwoord op vraag 9, waarin ik ben ingegaan op de verhouding tussen dit wetsvoorstel en het convenant.

17. De leden van PvdD-fractie vroegen of de regering het acceptabel vindt dat de belastingbetalers moeten opdraaien voor de kosten die de veehouderij veroorzaakt. Deze leden vinden dit niet acceptabel en pleiten voor een volledige omslag in de veehouderij, zodat welzijn en gezondheid van mens, dier en milieu voorop komen te staan. Zij vinden dat de vee-industrie zelf de kosten moet dragen die zij veroorzaakt. Graag ontvangen deze leden een reactie hierop.

Ik verwijs naar mijn antwoorden op de vragen 3, en 5 en 8, waarin ik ben ingegaan op de gemeenschappelijke aspecten van het belang van de individuele veehouder en het belang van de maatschappij bij het voorkomen en bestrijden van uitbraken van besmettelijke dierziekten en de belangrijke rol die de veehouders daarin spelen.

4. Nieuw wettelijk kader

4.1 Aanwijzing aan heffing onderworpen diersoorten en handelingen, en berekening aantallen

18. De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen op welke manier het voor ondernemers duidelijk is wat de berekeningsgrondslag is en op welke manier zij een reële inschatting kunnen maken van de hoogte van de heffing.

De heffingsgrondslag voor het houden van dieren is ingevolge het voorgestelde artikel 91f van de Gwwd (het voorgestelde artikel 9.18 van de Wet dieren) het aantal dieren dat in een kalenderjaar door de veehouder wordt gehouden. Het bedrag van de heffing wordt vervolgens berekend op basis van dat aantal dieren en het tarief per dier. Net zoals thans in de Uitvoeringsregeling diergezondheidsheffing zullen voor de situaties waarin dat nuttig is, rekenregels worden vastgesteld. Voor pluimvee is het wenselijk om de heffingsgrondslag te baseren op elk afzonderlijk opgezet koppel, zodat ingewikkelde rekenregels voor houderijvormen met -over een kalenderjaar- sterk wisselende aantallen in een stal en met verschillende stallen per pluimveehouder achterwege kunnen blijven. Ik verwijs naar mijn antwoord op vraag 15. Met het oog daarop is in de nota van wijziging een daartoe strekkend voorstel opgenomen.

4.2 Tariefstructuur

19. De leden van de VVD-fractie vroegen naar wijzigingen in de tariefstructuur.

De tariefstructuur wordt gevormd door de volgende componenten:

- a. de aanwijzing van de uitgaven waarvan de opbrengst van de heffingen de financiering vormt;
- b. eventuele beperkingen voor de wijze waarop die uitgaven worden toegerekend.
- c. de aanwijzing van de heffingsgrondslag: wat is het «belastbare feit»;
- d. de wijze waarop de uitgaven worden gefinancierd: door een begroting vooraf van de verwachte uitgaven, of door verwerking van de gerealiseerde uitgaven in de tarieven;
- e. de mogelijkheden om een tarief te differentiëren naar verschillende diersoorten of diercategorieën en om een tarief te wijzigen.

Hierna zal ik op de verschillen per punt ingaan.

- a. Het gaat om de uitgaven van het Diergezondheidsfonds voor de preventie en de bestrijding van aangewezen besmettelijke dierziekten. Dit blijft ongewijzigd, met dien verstande dat voorgesteld wordt dat de uitgaven voor preventie en de uitgaven voor bestrijding niet leiden tot twee afzonderlijke tarieven, maar tot een enkel tarief.
- b. In het covenant is een verdeling afgesproken: sommige uitgaven worden geheel door het bedrijfsleven gedragen, andere uitgaven worden door het bedrijfsleven en door de overheid gezamenlijk gedragen, en sommige uitgaven zijn geheel voor rekening van de overheid. Deze handelwijze biedt de mogelijkheid om met de veehouderijsectoren tevens afspraken te maken over door de veehouders te nemen maatregelen. Ik ga er van uit dat na afloop van het huidige covenant een nieuw covenant gesloten wordt. Voor de uitgaven die door het bedrijfsleven worden gedragen is een maximumbedrag voor de bijdrage per sector in het covenant neergelegd. Omdat dit plafondbedrag het in de tarieven te verwerken bedrag, en daardoor de tarieven en het heffingsbedrag, direct kan beïnvloeden, is in het wetsvoorstel vastgelegd dat de plafondbedra-

- gen bij algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld voor een daarbij te bepalen periode van vijf jaar.
- c. Momenteel wordt op grond van artikel 91h, derde lid, van de Gwwd, de diergezondheidsheffing voor andere diersoorten dan de diersoort varken gebaseerd op het gemiddeld in een kalenderjaar houden aantal dieren. De soorten waarvoor de diergezondheidsheffing wordt geheven worden in de wet opgenomen, of in een algemene maatregel van bestuur aangewezen. Voorgesteld wordt om de diergezondheidsheffing te baseren op het feitelijke aantal in een kalenderjaar gehouden dieren. Voor de meeste soorten is de registratie zodanig dat dit mogelijk is. Het wetsvoorstel maakt mogelijk dat voor sectoren waar de precieze aantallen niet met voldoende zekerheid kunnen worden vastgesteld een andere berekeningswijze wordt bepaald.
 - d. Thans wordt een tarief eens in de drie jaren vastgesteld op basis van een begroting van de verwachte uitgaven, met een mogelijke verhoging van 50% van het verschil, in de voorafgaande periode van drie jaar, tussen de uitgaven en opbrengsten van de heffingen. In het voorgestelde artikel 91k van de Gwwd (artikel 9.23 van de Wet dieren) wordt het bedrag dat in de tarieven moet worden verwerkt berekend op basis van een begroting van de voorspelbare uitgaven, en een verrekening van de gerealiseerde uitgaven. Tevens wordt voorgesteld om -zoals nu ook in het convenant is bepaald- een reserve per sector te vormen in het Diergezondheidsfonds, welke reserve zo nodig gebruikt wordt om schommelende uitgaven te financieren, zonder dat een extra heffing of een tijdelijke extra overheidsbijdrage nodig is. Om goed in te kunnen spelen op veranderingen in de uitgavenpatronen van het Diergezondheidsfonds wordt voorgesteld om de tarieven elk jaar te kunnen wijzigen.
 - e. De thans aangewezen diersoorten en diercategorieën zullen worden gehanteerd om de tarieven te differentiëren.

20. De leden van de CDA-fractie vroegen aan welke andere diersoorten wordt gedacht om een heffing te introduceren.

Het is op grond van het voorgestelde artikel 91c, tweede lid, van de Gwwd (het voorgestelde artikel 9.15, tweede lid, van de Wet dieren) mogelijk om andere diersoorten of andere handelingen aan te wijzen waarvoor de diergezondheidsheffing kan worden opgelegd. Dat is het geval als nog niet aangewezen diersoorten gevoelig blijken te zijn voor aangewezen dierziekten, of als dierziekten worden aangewezen waarvoor bepaalde nog niet aangewezen diersoorten gevoelig zijn, en aldus een veterinair risico vormen, ten aanzien waarvan preventie- en bestrijdingsmaatregelen voorgeschreven zijn. Momenteel is er geen voornemen om andere diersoorten aan te wijzen.

4.3 Plafondbedragen en crisisreserve

21. De leden van de CDA-fractie vroegen in hoeverre de hoogtes van de reserves afwijken van wat gebruikelijk was ten tijde van de productieschappen. Graag zien zij dat per onderdeel gespecificeerd. Deze leden lezen dat de crisisreserve kan worden verhoogd of verlaagd, en vragen op basis van welke criteria of gegevens de omvang van de crisisreserve kan worden verhoogd of verlaagd en of hiervoor nog nadere criteria komen?

De aan het woord zijnde leden vroegen waarom is gekozen voor het hoge percentage van 40% voor de mogelijke maximum omvang van de crisisreserve. Waarom is dit percentage aanzienlijk hoger dan concrete bedragen die in het convenant zijn opgenomen? In navolging van de

Afdeling advisering van de Raad van State vroegen zij om een onderbouwing van de maximum omvang van de crisisreserve van 40%. Deze leden vinden het onvoldoende dat dit 20% meer is dan het nu ingestelde percentage van 20% crisisreserve.

Bij de financiering van het Diergezondheidsfonds zijn de productschappen vanaf 1999 een belangrijke rol gaan spelen. De productschappen maakten al gebruik van hun bevoegdheid om heffingen op te leggen. Uit de opbrengst van deze heffingen konden de productschappen ook de bijdrage van de houders voor het Diergezondheidsfonds betalen en daarmee financieel garant staan voor de sectorbijdrage. De desbetreffende productschappen beheerden bestemmingsfondsen, waarin de reserves dusdanig groot waren dat bij een eventuele dierziekte-uitbraak de kosten tot aan het plafondbedrag van desbetreffende sector opgebracht kon worden. Hoe hoog precies de reserves van de productschappen hiervoor waren is niet bekend en was ook niet relevant in het licht van financiële garantie die hierover met de productschappen was afgesproken tot aan het plafondbedrag. Na de opheffing van de productschappen en daarmee het vervallen van de financiële garantstelling is in het convenant met sectorpartijen afgesproken dat met ingang van 2016 in het Diergezondheidsfonds een reserve wordt opgebouwd.

Het voorstel om als onderdeel van het tarief een crisisreserve op te nemen is nieuw. De huidige wet voorziet hier niet in. Met een crisisreserve wordt recht gedaan aan het belang om op voorhand in het Diergezondheidsfonds voldoende middelen beschikbaar te hebben om direct de maatregelen te betalen die moeten worden getroffen bij een uitbraak. Een dierziekte-uitbraak laat zich immers niet voorspellen. De exacte dierziektebestrijdingsuitgaven kunnen daarom niet vooraf in een heffing worden meegenomen.

Tegelijkertijd wordt ook recht gedaan aan het belang van ondernemers dat er via de heffing geen onnodig beslag wordt gelegd op hun middelen. Immers hoe hoger dit onderdeel van de heffing is, hoe meer het bedrijfsleven op voorhand aan heffingen dient te betalen, zonder dat zeker is dat op een later tijdstip de met dit onderdeel van de heffing opgebouwde reserves moeten worden aangesproken. Het spreekt voor zich dat naarmate de kans op een uitbraak en de verwachte schadegevolgen groter wordt, er aanleiding zal zijn om de omvang van de crisisreserve te vergroten, wat weer door zal werken in de hoogte van de heffing; als de kans op een uitbraak en de verwachte schadegevolgen laag is, kan er aanleiding zijn om de omvang van de crisisreserve te verkleinen. Op basis van ervaring zal duidelijk worden in hoeverre het in het convenant vastgelegde percentage van 20% redelijk en goed werkbaar is. Het zou kunnen blijken dat met een hoger of lager percentage de omvang van de reserve beter aansluit bij het eventueel veranderende uitgavenpatroon. De regering zal in voorkomende gevallen met het bedrijfsleven overleg voeren over voornemens tot verhoging of verlaging van de omvang van de crisisreserve voordat zij hierover een besluit neemt. Het percentage wordt vervolgens in een algemene maatregel van bestuur op grond van het voorgestelde artikel 91k, derde lid, van de Gwwd (het voorgestelde artikel 9.23, derde lid, van de Wet dieren) opgenomen. Zo nodig kunnen afspraken hierover in een convenant worden vastgelegd. Vooralsnog sluit de regering wat betreft het bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen percentage voor de omvang van de reserve gedurende de resterende looptijd van de huidige convenantsperiode aan bij het percentage dat in het convenant is neergelegd. Om enige flexibiliteit en tegelijkertijd houvast te geven voorziet het wetsvoorstel in een maximum voor het percentage van de reserve van 40% van het voor elke sector geldende plafondbedrag.

22. De leden van de ChristenUnie-fractie stellen vragen over het aanpassen van de omvang van de crisisreserve.

Ik verwijs naar mijn antwoord op vraag 21.

5. Gevolgen voor het betrokken bedrijfsleven

23. De leden van de VVD-fractie en de ChristenUnie-fractie vroegen om een nadere onderbouwing van de regeldrukeffecten.

De heffingssystematiek heeft als zodanig regeldrukeffecten voor de varkens-, runder-, pluimvee-, schapen- en geitensector. Deze komen voort uit de administratieve afhandeling van de heffing door middel van een aanslag die de houders opgelegd krijgen. Ook in de periode dat de productschappen heffingen oplegden productschappen kregen veehouders in de pluimveesector en in de schapen- en geitenhouderij heffingen opgelegd. Het wetsvoorstel voorziet niet een toename van regeldrukeffecten, omdat er geen nieuwe informatieverplichtingen worden opgelegd. Dat de uitvoering in de nieuwe situatie bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) ligt, is niet van invloed op de regeldruk voor de veehouders, omdat er geen andere gegevens van de veehouders worden gevraagd.

In dit verband wijs ik erop dat er op dit moment geen heffingen worden geïnd bij de rundveehouders en de varkenshouders. Voor de sectoren waarvoor in de periode 2015 tot en met 2017 geen diergezondheidsheffing is geheven in verband met de aanwezigheid van financiële middelen uit bestemmingsfondsen geldt het volgende.

Bij de rundveehouders wordt ingeschat dat in de eerste vijf jaar na inwerkingtreding van deze wet (2018–2022), indien zich geen grote dierziekte-uitbraken voordoen, nog geen heffing geïnd wordt vanwege de beschikbaarheid van de reserves. Indien door een uitbraak van een besmettelijke dierziekte de uitgaven boven de nog beschikbare reserves uitgaan, zal wel een heffing opgelegd kunnen worden. De daaruit voortvloeiende regeldrukeffecten zullen op dat moment opnieuw in kaart worden gebracht.

De verwachting is dat dit zal leiden tot een toename van de administratieve last met 740.000 euro (20.000 rundveehouders, geschatte gemiddelde tijdsbesteding 1 uur per jaar tegen een uurtarief van 37 euro).

De varkenshouderij beschikt over minder reserves en daardoor zal naar verwachting bij de varkenshouders binnen één of twee jaar (2018- 2019) een heffing worden opgelegd. De daaruit voortvloeiende regeldrukeffecten zullen ook op dat moment opnieuw in kaart worden gebracht.

De verwachting is dat dit zal leiden tot een toename van de administratieve last, het aantal dieren controleren en een betalingsprocedure uitvoeren, met 185.000 euro (5000 varkenshouders, geschatte gemiddelde tijdsbesteding 1 uur per jaar tegen een uurtarief van 37 euro).

Over de regeldrukeffecten van de diergezondheidsheffing zal de Kamer worden geïnformeerd als besloten wordt de diergezondheidsheffing te gaan heffen voor runderen of varkens.

24. De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen of het wetsvoorstel niet tot een hogere administratieve lastendruk leidt door de grotere complexiteit van de heffingen.

Ik verwijs naar mijn antwoord op vraag 23. Ik benadruk dat voor de veehouders de heffing niet complexer wordt: in principe wordt een maal per jaar de diergezondheidsheffing opgelegd (behalve bij pluimvee); in het voorstel worden dezelfde elementen benoemd die nu ook al een rol spelen bij de vaststelling van de tarieven.

25. De leden van de CDA-fractie vroegen waarom de nieuwe systematiek op de lange termijn gunstig zou zijn voor het bedrijfsleven.

Ik verwijs naar mijn antwoord op vraag 4, waarin ik ben ingegaan op de nut en noodzaak van dit wetsvoorstel.

26. De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen naar een inschatting van de hoogte van de heffingen per sector, ook in vergelijking met de heffingen in het verleden door de productschappen.

Het totale bedrag dat door middel van de heffingen wordt gefinancierd is sterk afhankelijk van de uitgaven voor een opgetreden uitbraak van een besmettelijke dierziekte. De daarmee samenhangende uitgaven verschillen naar gelang de ernst van de uitbraak. Dat is in het verleden niet anders geweest dan in de toekomst het geval zal zijn.

Het totaalbedrag dat door een sector wordt gefinancierd wordt verdeeld over de aantallen gehouden dieren van de desbetreffende diersoort, eventueel nader onderverdeeld naar diercategorie.

Voor de vaststelling van tarieven per diersoort of diercategorie zal worden uitgegaan van dezelfde criteria als thans worden toegepast.

Daarbij kan de berekeningswijze een verschil in de hoogte van het vast te stellen tarief opleveren: als het tarief, zoals nu met toepassing van de huidige bepalingen van de Gwwd, wordt vastgesteld op basis van gemiddeld aantal gehouden dieren, dan is het tarief hoger dan als het tarief wordt berekend naar het feitelijk totaal aantal gehouden dieren. Daarbij kan het totaal aantal in een jaar gehouden dieren achteraf worden vastgesteld, maar het is ook mogelijk om uit te gaan van de aantallen dieren die in een stal worden gebracht, zoals gebruikelijk was bij de pluimveehouderij in de tijd dat de productschappen de heffing inden. Bijvoorbeeld: een vleeskuikenhouder (waarvan de dieren ongeveer 6 weken op het bedrijf aanwezig zijn) krijgt 7 keer per jaar een heffing opgelegd die berekend wordt door het tarief (A) te vermenigvuldigen met het aantal opgezette dieren. Als uitgegaan wordt van het gemiddeld aantal gehouden dieren wordt een ander tarief (B) maal het gemiddeld aantal dieren per jaar gehanteerd. Het leidt geen twijfel dat heffingstarief A niet te vergelijken is met tarief B. Het totaalbedrag dat de pluimveehouder in een kalenderjaar aan heffingen betaalt is in beide gevallen ongeveer gelijk.

6. EU-aspecten

27. De leden van de CDA-fractie vroegen naar de acceptatie van vlees van gevaccineerde dieren en de relatie met het EU-platform dierenwelzijn.

Het nationaal en internationaal in de markt zetten van producten van gevaccineerde dieren is primair een taak voor de sector zelf. De problematiek staat los van de wijzigingen in dit wetsvoorstel, dit neemt niet weg dat deze afzetproblematiek wel serieus wordt genomen en dat via andere wegen wordt ingezet op het aanpakken van de oorzaken achter de afzetproblematiek. Hierbij is de inzet vooral gericht op het versoepelen of wegnemen van de bestaande beperkingen in de EU-regelgeving over vaccinatie en over de handel in vlees en zuivel van gevaccineerde dieren en is specifiek gericht op het borgen van de toepassingsmogelijkheden van vaccinatie binnen de recent vastgestelde Europese diergezondheids-wetgeving (de zogenoemde Animal Health Law).

Het EU-platform dierenwelzijn is op dit moment in oprichting. De Europese Commissie is voornemens om nog gedurende het voorzitterschap van Malta de samenstelling van dit platform vast te stellen en de eerste bijeenkomst te plannen. Ik betwijfel overigens dat de acceptatie van vlees van gevaccineerde dieren een geschikt onderwerp voor het

EU-Platform dierenwelzijn is en dat er draagvlak zal zijn voor een eventuele agendering van een dergelijk onderwerp voor dit platform. De focus van dit platform is immers dierenwelzijn.

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