

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. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Doel en aanleiding

Door dit wetsvoorstel wordt het heffingenstelsel voor de diergezondheidsheffing gewijzigd. Dit gewijzigde stelsel wordt in hoofdstuk VIII van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (verder ook: Gwwd) geplaatst. Door dit voorstel wordt tevens de Wet dieren gewijzigd, waardoor het nieuwe heffingenstelsel nu reeds met het oog op de toekomst in hoofdstuk 9 van de Wet dieren wordt geplaatst. In paragraaf 4.1 wordt hier nader op ingegaan. Door de diergezondheidsheffing dragen houders van productiedieren bij aan de bestrijding van de kosten van de preventie en bestrijding van besmettelijke dierziekten. Met de wijziging van het heffingenstelsel wordt beoogd een betere afstemming te bereiken tussen de uitgaven van het Diergezondheidsfonds en de opbrengsten van de diergezondheidsheffing.

In het nieuw vormgegeven stelsel zijn de ervaringen met de diergezondheidsheffingen verwerkt die zijn opgedaan sinds de totstandkoming van de Wet herstructurering varkenshouderij in 1998.

De directe aanleiding van dit voorstel is gelegen in de opheffing van de productschappen met ingang van 1 januari 2015, waardoor de rol die de productschappen speelden bij de financiering van het Diergezondheidsfonds eindigde. Sinds die datum is een als tijdelijk bedoelde voorziening van kracht.

Hieronder zullen eerst de ontwikkelingen met betrekking tot de financiering van de maatregelen voor de preventie en de bestrijding van besmettelijke dierziekten worden beschreven (paragraaf 2). Vervolgens zal worden ingegaan op specifieke aspecten en keuzes (paragraaf 3). Daarna volgt een beschrijving van het nieuwe stelsel (paragraaf 4). Vervolgens wordt op andere aspecten van het wetsvoorstel ingegaan. In paragraaf 10 wordt het overgangsrecht toegelicht.

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

In Nederland worden veel 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 houders. Zij hebben er een groot belang bij dat hun dieren gezond zijn en goede producten opleveren. De veestapel levert zo een belangrijke bijdrage aan de Nederlandse economie. De gezondheid van de dieren wordt bedreigd door dierziekten, waarvan een aantal zeer besmettelijk is. Een uitbraak van een besmettelijke dierziekte kan een substantiële schadepost opleveren, zowel voor de betrokken houders als voor de desbetreffende economische sector. De houders en de overheid hebben daarom een gezamenlijk belang bij de preventie en bestrijding van besmettelijke dierziekten. Dit geldt niet alleen voor de dieren die bedrijfsmatig worden gehouden, maar ook voor een aantal diersoorten die anders dan in de uitoefening van een bedrijf worden gehouden, waaronder de zogenoemde hobbydieren, waarvan het houden eveneens een veterinair risico kan opleveren voor de dieren die in de uitoefening van een bedrijf worden gehouden.

Na de varkenspest-uitbraak aan het einde van de vorige eeuw is in de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren een stelsel van heffingen opgenomen, waardoor het mogelijk werd de houders van varkens en andere dieren een heffing op te leggen met het oog op financiering van kosten ter preventie en bestrijding van dierziekten (Wet herstructurering varkenshouderij). De kosten van de preventie en bestrijding van dierziekten werden betaald vanuit het Diergezondheidsfonds, dat daarvoor in het leven geroepen werd. De inkomsten van het fonds bestonden uit bijdragen vanuit de begroting van het toenmalige Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, waarbij een deel zou worden gevoed door de opbrengst van de heffingen, en een deel door een bijdrage van dat ministerie. Specifieke subsidies vanuit de Europese Unie voor de bestrijding van dierziekten worden eveneens in het fonds gestort. Bij de financiering van het Diergezondheidsfonds zijn de productschappen 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. Het opleggen van heffingen door de Minister kon achterwege blijven. 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. Na de opheffing van de productschappen met ingang van 1 januari 2015 (Wet opheffing bedrijfslichamen) is teruggegrepen op het heffingenstelsel van de Gwvd. De heffingen die de productschappen hieven ten behoeve van het Diergezondheidsfonds zijn met ingang van 1 januari 2015 vervangen door de diergezondheidsheffing. Deze heffing is geregeld in een tweetal op de Gwvd gebaseerde algemene maatregelen van bestuur, te weten het Besluit heffing bestrijding dierziekten en het Besluit heffing preventie dierziekten. Op grond van deze besluiten worden heffingen opgelegd voor het houden van de daarin genoemde diersoorten of diercategorieën en het produceren van vaccinbroedeieren. Tegelijk met de invoering van de diergezondheidsheffing is een nieuw convenant van kracht geworden, het Convenant financiering bestrijding besmettelijke dierziekten 2015–2019 (Stcrt. 2015, 13794) (verder ook: het convenant) waarin een gedetailleerde beschrijving is opgenomen van de verschillende uitgaven voor de preventie en de bestrijding van besmettelijke dierziekten en de financiering van die uitgaven.

In het convenant zijn – net als in de voorafgaande convenanten – onder meer afspraken gemaakt over de maximale bijdragen van de betrokken sectorpartijen aan de uitgaven voor preventie- en bestrijdingsmaatregelen

in een periode van vijf opeenvolgende kalenderjaren, de zogenoemde plafondbedragen.

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

3.1 Maatregelen ter bestrijding en preventie van dierziekten

Zoals in paragraaf 2 is uiteengezet, is het nemen van maatregelen ter bestrijding en preventie van dierziekten van groot belang. Op grond van hoofdstuk II, afdelingen 2 en 3, van de Gwvd kan de Minister dan ook tal van maatregelen nemen ter bestrijding en preventie van besmettelijke dierziekten. Het gaat hierbij om maatregelen teneinde besmettelijke dierziekten te bestrijden en om de verspreiding van besmettelijke dierziekten in te dammen, en om preventieve maatregelen om uitbraken van besmettelijke dierziekten te voorkomen. De maatregelen variëren van verplichtingen tot monitoring van de diergezondheid bij gezonde dieren tot verplichtingen als vervoersverboden, het doden van besmette dieren of noodvaccinatie. Hoofdstuk VIII, Afdeling 2, van de Gwvd bevat een regeling voor de vergoeding voor houders van dieren indien de veestapel moet worden geruimd. De maatregelen ter bestrijding en preventie van besmettelijke dierziekten hebben betrekking op de dierziekten, aangewezen op grond van artikel 15 van de Gwvd. Deze dierziekten zijn thans opgenomen in Hoofdstuk 2, § 1, van de Regeling preventie, bestrijding en monitoring van besmettelijke dierziekten en zoönosen en TSE's. Zoals in paragraaf 2 is vermeld, worden de door de overheid gedane uitgaven ten behoeve van de bestrijding en preventie van dierziekten betaald uit het Diergezondheidsfonds.

3.2 Het Diergezondheidsfonds

Het Diergezondheidsfonds is een begrotingsfonds in de zin van de Comptabiliteitswet 2001. Het is ingesteld bij de Wet herstructurering varkenshouderij. Uit het fonds worden de maatregelen voor de preventie en de bestrijding van besmettelijke dierziekten betaald. De inkomsten van het fonds bestaan uit de opbrengst van de door het Ministerie van Economische Zaken geheven heffingen, een bijdrage van dat ministerie, en bijdragen vanuit de Europese Unie voor de bestrijding van dierziekten (artikel 95b Gwvd). In de periode 2015 tot en met 2017 worden voor runderen en varkens, in de plaats van heffingen, bijdragen betaald uit door de sectororganisaties voor houders van varkens en van runderen beheerde bestemmingsfondsen. Hierin zijn, vóór de opheffing van de productschappen, bedragen gestort uit de door de desbetreffende productschappen beheerde bestemmingsfondsen, waarin de opbrengst werd beheerd van voor de bestrijding en preventie van dierziekten geheven productschapsheffingen.

3.3 Bijdragen van de sector

Zoals in paragraaf 2 is aangeduid, hebben houders van dieren die voor productiedoeleinden worden gehouden en de overheid een gezamenlijk belang om besmettelijke dierziekten te bestrijden. Deze houders profiteren van een adequate bestrijding van een geconstateerde besmetting bij hun bedrijf of bij een ander bedrijf. Uitgangspunt van het beleid van de regering in de afgelopen jaren was daarom dat de kosten die de overheid maakt voor de bestrijding en preventie van dierziekten (voor zover die niet gefinancierd worden door EU-bijdragen) in beginsel gedragen dienen te worden door het betrokken bedrijfsleven. Dat is ook het uitgangspunt bij de opstelling van dit wetsvoorstel. Immers, de omgang met dieren levert per definitie het risico op dat zich een dierziekte voordoet. Dit kan dan ook

in beginsel worden beschouwd als een normaal bedrijfsrisico. Dat geldt overigens niet alleen voor het houden van de betrokken diersoorten maar ook voor de productie en verwerking van bepaalde levende producten van dierlijke oorsprong, zoals de productie van broedeieren. Ook deze producten kunnen besmet worden met een dierziekte en vormen daarmee een veterinair risico.

Over de specifieke verdeling van de kosten van de preventieve maatregelen en bestrijdingsmaatregelen tussen het betrokken bedrijfsleven en het Ministerie van Economische Zaken werden convenanten gesloten, telkens met een looptijd van vijf jaar. De bepalingen van de Gwvd vormen hiervoor geen belemmering. Uit de totstandkoming van de convenanten blijkt dat de houders en producenten bereid zijn om onder de voorwaarden van het gesloten convenant een bijdrage, tot het plafondbedrag, te betalen.

Zoals in paragraaf 2 is vermeld, is met ingang van 1 januari 2015 het Convenant financiering bestrijding besmettelijke dierziekten 2015–2019 van kracht. Het convenant is gesloten tussen de Staatssecretaris van Economische Zaken en vertegenwoordigers van de volgende partijen: de vereniging ZuivelNL; de stichting Brancheorganisatie Kalversector, tevens handelend namens de Stichting DGF Kalversector; de stichting AVINED; de Producenten Organisatie Varkenshouderij; de vakgroep Schapenhouders van LTO Nederland, tevens handelend namens de Landelijke Werkgroep Professionele Schapenhouders en de Vereniging Gescheperde Schaapskuddes Nederland; de vakgroep Melkgeitenhouderij van LTO Nederland; de vakgroep Vleesveehouderij van LTO Nederland, en het platform Kleinschalige Schapen- en Geitenhouders.

De afspraken die in het convenant zijn gemaakt sluiten aan bij de werkwijze voor de financiering van het Diergezondheidsfonds zoals die sinds 2000 wordt gevolgd. Een belangrijk uitgangspunt bij de bestrijding en preventie van dierziekten is dat de bijdrage die de heffingsplichtige houders en producenten door middel van de diergezondheidsheffing opbrengen alleen gebruikt wordt voor de dekking van de uitgaven van het Diergezondheidsfonds voor zover die uitgaven worden gemaakt ten behoeve van die heffingsplichtige houders en producenten, die samen de economische sector vormen waarin dieren voor de productie en de handel worden gehouden en waarin dierlijke producten worden geproduceerd en verwerkt.

De uitgaven die uitstijgen boven de plafondbedragen worden gedragen door het Ministerie van Economische Zaken. Dat geldt ook voor de uitgaven van het Diergezondheidsfonds die moeten worden gemaakt ten behoeve van de bestrijding en preventie van dierziekten bij dieren die in kleinschalig verband of als hobbydier worden gehouden. Deze kleinschalige- en hobbyhouders worden in het convenant en in het Besluit heffing bestrijding dierziekten niet als heffingsplichtig aangemerkt, en behoeven zich, op grond van de daarvoor geldende regels voor identificatie en registratie, bijvoorbeeld ook niet als bedrijf te registreren. Bij kleine aantallen gehouden dieren zijn de risico's van snel om zich heen grijpende besmettingen kleiner, en zijn gewoonlijk de mogelijkheden om een ziekte adequaat tegen te gaan groter.

3.4 Kenmerken huidige diergezondheidsheffing

Bij de totstandkoming van de wijziging van de Gwvd door de Wet herstructurering varkenshouderij bestond nog geen inzicht in de diersoorten en andere handelingen waarvoor een heffing zou worden opgelegd, behoudens de – niet toegepaste – bepalingen met betrekking tot de varkensheffing. Dat is thans wel het geval, zoals blijkt uit het feit dat zowel het convenant als het Besluit heffing bestrijding dierziekten en het Besluit heffing preventie dierziekten de diersoorten waarvoor kan worden geheven, benoemen. Het gaat hierbij om de diersoorten kippen,

kalkoenen, eenden, schapen, geiten, runderen en varkens, en om het produceren van vaccinbroedeieren.

De tarieven gelden met ingang van 1 januari 2015 en kunnen op grond van de artikelen 91h en 92 van de Gwwd voor het eerst met ingang van 1 januari 2018 worden gewijzigd. De bepalingen voor het opleggen van de diergezondheidsheffing voor varkens en runderen zijn tot dusverre niet in werking getreden. De bijdrage voor het Diergezondheidsfonds voor die diersoorten wordt voldaan uit de door de desbetreffende sectororganisaties beheerde bestemmingsreserves.

Bij de invoering van de diergezondheidsheffing door middel van de genoemde besluiten met ingang van 1 januari 2015, zijn de kosten en de tarieven op een evenredige wijze over de diersoorten en diercategorieën verdeeld, waarbij de berekeningssystematiek van de voormalige productschappen werd gevolgd. De huidige regels van de Gwwd over de totstandkoming en wijziging van de tarieven vormen echter nog een ernstige belemmering om het gewenste doel, een zo goed mogelijke afstemming tussen de uitgaven van het Diergezondheidsfonds en de opbrengst van de heffingen, te bereiken. Een tarief kan ingevolge de Gwwd na drie kalenderjaren worden gewijzigd. Daarna is er een beperkte mogelijkheid om de tarieven aan te passen, indien in de periode van drie jaar de uitgaven hoger waren dan de opbrengst van de heffingen. Het huidige artikel 91i, derde lid, onderdelen b en c, van de Gwwd maakt het mogelijk tot 50% van de eerder niet-gedekte kosten te verdisconteren in het nieuwe tarief. Door deze beperking zijn er aanzienlijke budgettaire risico's voor het Rijk.

4. Nieuw wettelijk kader

4.1 Wijziging van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren en de Wet dieren

Het nieuwe heffingenstelsel zal in eerste instantie binnen het kader van de Gwwd worden gerealiseerd. Tegelijkertijd voorziet het wetsvoorstel in een wijziging van de Wet dieren, waarbij het nieuwe heffingenstelsel in die wet wordt opgenomen. Deze tweeledige wijziging is voorzien opdat te zijner tijd, bij het vervallen van de Gwwd, het heffingenstelsel onder de Wet dieren naadloos kan worden voortgezet. Die keuze kan als volgt worden toegelicht.

Bij de besluitvorming omtrent de inwerkingtreding van de Wet dieren (deels met ingang van 1 januari 2013 en deels met ingang van 1 juli 2014) is besloten om de maatregelen voor de preventie en de bestrijding van aangewezen dierziekten alsmede de bepalingen over de heffing voor de bijdrage van de houders van productiedieren voor die maatregelen in de Gwwd te laten, totdat de nieuwe Europese regels over diergezondheid tot stand waren gebracht. Vervolgens zouden dan alle bepalingen met betrekking tot diergezondheid, waaronder die met betrekking tot het Diergezondheidsfonds en de heffingen daarvoor, in de Wet dieren worden opgenomen en zouden alle diergezondheidsbepalingen van de Gwwd komen te vervallen. Op dat tijdstip werd nog niet voorzien dat het als gevolg van de opheffing van de bedrijfslichamen wenselijk zou zijn tussentijds te voorzien in een nieuw heffingenstelsel. Dat is thans wel het geval. Dat stelsel wordt, zoals reeds is vermeld, in aansluiting op de thans nog in de Gwwd geregelde diergezondheidsbepalingen, in die wet opgenomen. Bij de totstandkoming van de nieuwe Europese regels inzake dierziekten zullen de bepalingen in de Wet dieren over dierziekten in werking treden. Het gaat hier om delegatiebepalingen, en de verwachting is dat voor de implementatie van die Europese regels geen wetswijziging nodig is. De bepalingen in de Wet dieren met betrekking tot het Diergezondheidsfonds en het heffingenstelsel kunnen dan tegelijkertijd met de bepalingen over dierziekten in de Wet dieren in werking treden. Hierdoor

blijven de bepalingen inzake dierziekten, het Diergezondheidsfonds en het heffingenstelsel als samenhangend geheel aanvankelijk in de Gwwd geregeld, tot de overeenkomstige bepalingen in de Wet dieren te zijner tijd in werking treden.

In de toelichting hieronder worden de hoofdlijnen van het nieuwe stelsel geschetst met een verwijzing naar de voorgestelde bepalingen van de Gwwd. In de als bijlage bij deze memorie van toelichting gevoegde tabel worden de voorgestelde bepalingen van de Gwwd en de overeenkomstige bepalingen in de Wet dieren weergegeven.

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

De diersoorten waarvoor thans de diergezondheidsheffing wordt geheven worden op grond van dit wetsvoorstel in de wet zelf opgenomen. Hetzelfde geldt voor de thans reeds aan heffingen onderworpen handelingen: het inleggen of produceren van (vaccin-)broedeieren. Daarnaast voorziet het wetsvoorstel in delegatiegrondslagen 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 krachtens artikel 15 van de Gwwd of artikel 5.3 van de Wet dieren aangewezen dierziekten, of als niet aangewezen dierziekten uitbreken waarvoor diersoorten gevoelig zijn. In beide gevallen doet zich een veterinair risico voor, ten aanzien waarvan preventie- en bestrijdingsmaatregelen voorgeschreven zijn. Het is noodzakelijk om snel te handelen indien een besmettelijke dierziekte is uitgebroken of dreigt uit te breken. Het is eveneens van belang om snel de uitgaven die het Diergezondheidsfonds moet doen ter bestrijding of ter preventie te kunnen verwerken in tarieven. Een voor de aanwijzing van de diersoort of de handeling benodigde wetswijzing neemt dan teveel tijd in beslag. Daarom is de reeds thans in de Gwwd opgenomen mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur diersoorten of handelingen te kunnen aanwijzen waarvoor de diergezondheidsheffing wordt opgelegd, ook in dit wetsvoorstel voorzien. Het indertijd op advies van de Raad van State in de Gwwd opgenomen voorschrift dat een dergelijke maatregel van bestuur op korte termijn moet worden gevolgd door een voorstel van wet tot goedkeuring van die maatregel, is gehandhaafd (advies Raad van State, Kamerstukken II 1997/98 25 746, A). Het wetsvoorstel bepaalt voorts uitdrukkelijk dat, indien het wetsvoorstel wordt verworpen, de gevolgen van de algemene maatregel van bestuur ongedaan moeten worden gemaakt. Met andere woorden: reeds betaalde heffingen zullen dan worden terugbetaald.

De berekeningsgrondslag voor de heffing voor het houden van dieren is op grond van de Gwwd, zoals die thans luidt, het gemiddeld aantal dieren dat in een jaar wordt gehouden. Om het gemiddelde aantal gehouden dieren te berekenen zijn rekenregels vastgesteld (Uitvoeringsregeling diergezondheidsheffing). Bij de houders van bepaalde diersoorten zijn evenwel inmiddels voldoende betrouwbare gegevens voorhanden om het exacte aantal dieren vast te stellen. Het is wenselijk om die exacte aantallen, voor zover die voorhanden zijn, te gebruiken en niet te herberekenen naar gemiddelde aantallen.

In het wetsvoorstel is er dan ook voor gekozen om te bepalen dat wordt geheven naar het aantal dieren dat in een kalenderjaar wordt gehouden. Bij ministeriële regeling worden vervolgens rekenregels vastgesteld per diersoort of diercategorie, waarbij – naar gelang het al of niet mogelijk is absolute aantallen te bepalen – wordt bepaald of gewerkt wordt met gemiddelde of absolute aantallen. Voor de verwachte opbrengst van de heffingen maakt de berekeningswijze van het tarief op basis van gemiddelde aantallen of op basis van totalen geen verschil.

Daarnaast wordt voorgesteld dat bij algemene maatregel van bestuur zo nodig, indien geen betrouwbare gegevens voor de berekening van het aantal gehouden dieren voorhanden zijn voor een bepaalde diersoort, een andere berekeningswijze van het aantal in een kalenderjaar gehouden dieren kan worden vastgesteld met gebruikmaking van de administratieve gegevens die wel beschikbaar zijn. Op deze wijze kan voor elke diersoort een tarief worden vastgesteld op grond van voor die soort voorhanden zijnde gegevens.

Dit moet worden onderscheiden van de in het wetsvoorstel opgenomen bevoegdheid om andere in de uitoefening van een bedrijf verrichte handelingen dan het houden van dieren aan te wijzen als grondslag voor de diergezondheidsheffing. Het gaat dan bijvoorbeeld om het in de uitoefening van een bedrijf verhandelen, vervoeren of slachten van dieren (voorgesteld artikel 91g, tweede lid, van de Gwwd; voorgesteld artikel 9.19, tweede lid, van de Wet dieren).

4.3 Tariefstructuur

De tariefstructuur wordt op grond van het wetsvoorstel in de Gwwd, en vervolgens ook in de Wet dieren opgenomen. Anders dan de diergezondheidsheffing zoals die sinds 1 januari 2015 onder de Gwwd van kracht is, wordt voorgesteld om de opbrengst van de heffingen en de uitgaven van het DGF voor de bestrijding en de preventie van dierziekten zodanig met elkaar in verband te brengen, dat de uitgaven die over een periode van vijf jaar aan bestrijdings- en preventiemaatregelen worden gedaan, en die niet worden gedekt door de in het Diergezondheidsfonds opgebouwde reserves, zo spoedig mogelijk in de tarieven worden verwerkt. Die uitgaven worden dan alsnog gedekt door de opbrengst van de met toepassing van deze tarieven opgelegde heffingen. Afgezien van de opbouw en instandhouding van een reserve waaruit de eerste kosten van een uitbraak kunnen worden betaald, is hierdoor de opbrengst van de heffingen, gemeten over een langere periode, gelijk aan de uitgaven, voor zover die voor rekening van de veehouders en andere ondernemers in de keten komen.

Het huidige juridische onderscheid in de Gwwd tussen een heffing voor de bestrijding van dierziekten en een heffing voor de preventie van dierziekten was gebaseerd op de ervaringen met de grote varkenspestuitbraak, toen er direct bestrijdingsmaatregelen moesten worden genomen. De heffing voor de bekostiging van preventiemaatregelen werd toen gezien als een vervolgstap. Dit onderscheid komt te vervallen. Weliswaar is er een zeker praktisch onderscheid tussen beide: de kosten van preventiemaatregelen zijn gemakkelijker te begroten dan de kosten van bestrijdingsmaatregelen, die immers bij een grote dierziekte-uitbraak zeer hoog kunnen zijn. Maar er is inmiddels geen aanleiding meer om aan de heffing voor de bestrijding van besmettelijke dierziekten een groter belang te hechten dan aan de heffing voor preventie, wat zich, zoals thans, uit in een verschil in de regels voor de heffingen. In artikel 91k van de Gwwd en artikel 9.23 van de Wet dieren is bepaald dat bij de vaststelling van de tarieven de uitgaven voor beide componenten worden berekend en worden verwerkt.

In het wetsvoorstel wordt het, net als nu in het Besluit heffing bestrijding dierziekten en het Besluit heffing preventie dierziekten het geval is, mogelijk de tarieven te differentiëren naar diersoort of diercategorie. Hiervoor zijn geen vaste verhoudingen te geven. Die verhoudingen zijn onder meer afhankelijk van de verschillen in veterinaire risico's van de verschillende houderijsystemen, de actuele marktwaaarde van een dier indien dat bij een uitbraak geruimd moet worden, en de verhoudingen van de aantallen dieren die tot de verschillende categorieën gerekend worden.

In verband met de gewenste optimalisering van de afstemming tussen uitgaven en inkomsten van het Diergezondheidsfonds wordt het, anders dan in de huidige wetsbepalingen, waarin een tarief voor drie jaar vast stond, in het wetsvoorstel mogelijk gemaakt om een tarief reeds na een jaar te wijzigen. De tarieven worden bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld en gewijzigd. Een tarief wordt vastgesteld voor een bepaald kalenderjaar. Wordt niet tijdig een ander tarief vastgesteld, dan blijft vigerende tarief gelden voor het volgende kalenderjaar.

In het wetsvoorstel zijn de componenten benoemd die de hoogte van een tarief bepalen:

- * een raming van de uitgaven voor het jaar waarin de heffing met gebruikmaking van de tarieven worden geheven; dit zijn met name de uitgaven voor het weren van besmettelijke dierziekten (preventieve maatregelen);
- * een berekening van de uitgaven in de voorafgaande vijf jaren die niet gedekt zijn door de inkomsten uit heffingen, eventueel verspreid over een paar jaren waarin deze uitgaven in de tarieven worden verwerkt, indien verrekening in één keer een te zware financiële last voor de veehouders en andere ondernemers in de keten zou opleveren, een en ander met toepassing van het voor de desbetreffende sector vastgestelde plafondbedrag;
- * de financiële middelen om een zogenoemde crisisreserve in het Diergezondheidsfonds op te bouwen en in stand te houden;
- * het vastgestelde overschot of tekort bij de definitieve vaststelling van door de Europese Unie beschikbaar gestelde middelen ten opzichte van de door de Europese Unie voorlopig beschikbaar gestelde middelen voor de desbetreffende diersoort of diercategorie;
- * het aantal dieren van een bepaalde soort of categorie waarover naar verwachting de begrote en te verrekenen uitgaven moeten worden verdeeld, en
- * indien andere handelingen als bedoeld in het voorgestelde artikel 91g van de Gwwd zijn aangewezen, de daarvoor geldende aantallen eenheden.

Uit het voorgaande volgt dat bij de vaststelling en wijziging van de tarieven, net als thans bij de wijziging van de tarieven op grond van de Gwwd, zowel vooruitgekeken wordt naar de begrote uitgaven in de volgende jaren, als teruggekeken op de nog niet in de heffingen verwerkte uitgaven voor zover die voor rekening van de veehouders en andere ondernemers in de keten komen. Tevens is het mogelijk om grote uitgaven in de tarieven en daarmee in de heffingen gespreid over een aantal toekomstige jaren te verwerken, teneinde zo nodig de financiële last op de bedrijven op een redelijk niveau te houden.

Met betrekking tot de diersoorten waarvoor nu een tarief voor de diergezondheidsheffing is vastgesteld, is de hoofdregel dat de uitgaven die met ingang van 1 januari 2015 ten behoeve van het nemen van preventieve- en bestrijdingsmaatregelen zijn genomen, na de inwerkingtreding van deze wet in de tarieven voor de diergezondheidsheffing kunnen worden verwerkt. Deze terugwerkende kracht van artikel 91k, eerste lid, onderdeel c, van de Gwwd, en van artikel 9.23, eerste lid, onderdeel c, van de Wet dieren is beperkt tot de periode vanaf 1 januari 2015, de aanvangsdatum van de thans geldende regels voor de diergezondheidsheffing (artikel 91k, zesde lid, van de Gwwd; artikel 9.23, zesde lid, van de Wet dieren).

Indien de diergezondheidsheffing na de inwerkingtreding van deze wet (voor het eerst) wordt ingesteld voor een nieuw aan te wijzen diersoort, een nieuw aan te wijzen besmettelijke dierziekte of een (nieuw) dierlijk product, worden in de tarieven alleen de uitgaven verwerkt die zijn gedaan na de datum van inwerkingtreding van de heffing. Voor die gevallen bepaalt het vijfde lid van artikel 91k van de Gwwd dat dan in de

tariefberekening alleen de uitgaven mogen worden meegerekend die zijn gedaan na de inwerkingtreding van de diergezondheidsheffing voor de nieuwe diersoort of nieuwe dierziekte, dan wel het nieuw onder de diergezondheidsheffing gebrachte product.

4.4 Plafondbedragen en crisisreserve

Bij het ontwerpen van de nieuwe regels voor de diergezondheidsheffing zijn de twee belangrijke elementen uit de systematiek van het convenant overgenomen: de meest in het oog springende is dat bij algemene maatregel van bestuur plafondbedragen worden ingesteld voor een daarbij vastgestelde termijn van vijf jaren. Hierdoor wordt een redelijk evenwicht bereikt tussen de bijdragen aan de kosten van maatregelen voor de bestrijding en preventie van dierziekten die door de houders van de aangewezen dieren en andere ondernemers in de keten worden betaald en kosten die door het ministerie worden betaald.

Indien alle uitgaven van het Diergezondheidsfonds voor een zeer grote uitbraak van een besmettelijke dierziekte zouden worden omgeslagen op de desbetreffende houders van productiedieren, dan zou dat ernstige schade aan de financiële soliditeit en stabiliteit, niet alleen van afzonderlijke bedrijven, maar van de hele sector kunnen toebrengen.

De plafondbedragen worden voor een periode van vijf jaar vastgesteld en berekend op basis van de verwachte kosten van een dierziekte-uitbraak en de verwachte kans op een uitbraak.

De uitgaven die worden gedaan in de desbetreffende vooraf bepaalde periode van vijf jaar worden in beginsel verwerkt in de tarieven die daarna worden toegepast. Voor de uitgaven in die periode worden de tarieven zo bepaald, dat tegenover die uitgaven geen hogere opbrengst van de heffingen staat dan ten hoogste het vastgestelde plafondbedrag. Omdat zeer hoge uitgaven in de ene periode nog kunnen worden verwerkt als onderdeel van de tarieven in een volgende periode van vijf jaar, moet deze opbrengst-component telkens gerelateerd worden aan het totaalbedrag dat is geheven voor de uitgaven in de desbetreffende periode tot het plafondbedrag van die periode is bereikt.

Een ander element in het wetsvoorstel dat aansluit bij het convenant, is de opbouw van een reserve in het Diergezondheidsfonds. In het Convenant financiering bestrijding besmettelijke dierziekten 2015–2019 is de omvang van de crisisreserve bepaald op 20% van de ten hoogste door het bedrijfsleven te betalen bestrijdingskosten in de convenantsperiode van 5 jaren.

De beschikbaarheid van een reserve in het fonds is niet alleen uit budgettaire overwegingen wenselijk, maar ook met het oog op het voorkomen van grote schommelingen in de hoogte van tarieven na een uitbraak. Met een reserve is verzekerd dat de uitgaven voor een kleine uitbraak of de eerste uitgaven voor een grote uitbraak, direct kunnen worden betaald uit het Diergezondheidsfonds. Daarom wordt voorgesteld om in de tarieven een component op te nemen voor de opbouw en het behoud van een reserve, waarvan de hoogte per sector kan verschillen (voorgesteld artikel 91k, eerste lid, onderdeel b, van de Gwwd; voorgesteld artikel 9.23, eerste lid, onderdeel b, van de Wet dieren). Dit onderdeel van het tarief kan worden vastgesteld met inachtneming van zowel begrote uitgaven als van nog niet in de tarieven verwerkte gedane uitgaven. De hoogte van het laatstbedoelde bedrag kan pas worden vastgesteld na het einde van het jaar waarin die uitgaven worden gedaan. De tarieven die op basis daarvan worden vastgesteld kunnen pas worden toegepast in de heffingen in het jaar dat daarop volgt. De verwerking in de beschikkingen van reeds verrichte uitgaven verloopt derhalve gewoonlijk

met een achterstand van twee jaar ten opzichte van het kalenderjaar waarin de uitgaven zijn gedaan.

Als in een kalenderjaar, of in een periode van 5 jaar, geen uitgaven voor bestrijding hoeven te worden gedaan, blijft de reserve staan en hoeft zij niet door middel van de heffingen te worden aangevuld. Het bedrag van de reserve wordt dan weer gebruikt als reserve voor de volgende periode. Bij een uitbraak van een besmettelijke dierziekte met een serieuze omvang en hoge uitgaven kan de crisisreserve worden aangesproken om uitgaven te betalen. De desbetreffende sector zal vervolgens de crisisreserve weer aanvullen via de betaling van heffingen.

Voorgesteld wordt de omvang van de crisisreserve per sector te bepalen bij algemene maatregel van bestuur (voorgesteld artikel 91k, derde lid, van de Gwwd; voorgesteld artikel 9.23, derde lid, van de Wet dieren). De vast te stellen omvang van de reserve moet zowel recht doen aan het belang dat op voorhand in het fonds voldoende middelen beschikbaar zijn om direct de maatregelen te betalen die moeten worden getroffen bij een uitbraak, als aan het belang van ondernemers dat op voorhand 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 op voorhand zeker is dat de met dit onderdeel van de heffing opgebouwde reserves hoeven te 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. De regering zal met het bedrijfsleven overleg voeren over voornemens tot verhoging of verlaging van de crisisreserve voordat zij hierover een besluit neemt. Zo nodig kunnen afspraken hierover in een convenant worden vastgelegd. Vooralsnog is de regering voornemens om het bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen percentage te stellen op 20%, gedurende de looptijd van de huidige convenantsperiode.

Met het oog op de langere termijn acht de regering het wenselijk de omvang van de crisisreserve aan een maximum te verbinden, zodat er een evenwicht is verzekerd tussen de hiervoor genoemde belangen. Het wetsvoorstel voorziet daarom in een maximumomvang van de crisisreserve, dat gekoppeld is aan het voor de sector geldende plafond (voorgesteld artikel 91k, derde lid, van de Gwwd; voorgesteld artikel 9.23, derde lid, van de Wet dieren). In dit wetsvoorstel is voorzien in een maximumomvang van de crisisreserve van 40%. Daarmee heeft de regering bij de vaststelling van de omvang van de reserve ten opzichte van de huidige omvang van de reserve van 20% een bandbreedte om naar boven en naar beneden af te wijken met 20%-punt.

Van belang is dat elke sector in de periode van vijf jaar waarin de uitbraak plaatsvond, in totaal niet meer aan het Diergezondheidsfonds hoeft bij te dragen dan tot het voor die sector geldende plafondbedrag, of dit nu is als component voor de opbouw van de reserve of als ander component van de heffingen (voorgesteld artikel 91j, eerste lid, van de Gwwd; voorgesteld artikel 9.22 van de Wet dieren).

4.5 De kring van heffingplichtigen

De kring van personen die de diergezondheidsheffing moeten betalen, is in het wetsvoorstel opgenomen: de houders van de aangewezen diersoorten c.q. degenen die de heffingplichtige handelingen verrichten. Dit is hetzelfde als thans het geval is wat betreft het houden van dieren. De Gwwd bevat geen bepaling over de kring van heffingplichtigen voor

andere handelingen dan het houden van dieren. Het wetsvoorstel voorziet daarin wel, in het voorgestelde artikel 91h van de Gwwd.

5. Grondwettelijke aspecten

De voorgestelde regeling van de diergezondheidsheffing is te beschouwen als een feitelijke voortzetting van de heffingen op grond van de Gwwd, die zijn uitgewerkt in het Besluit heffing bestrijding dierziekten en het Besluit heffing preventie dierziekten.

De diergezondheidsheffing is een «andere heffing van het Rijk» als bedoeld in artikel 104 van de Grondwet, welk artikel voorschrijft dat een dergelijke heffing «bij de wet» wordt geregeld om de parlementaire betrokkenheid bij het opleggen van de heffingen te verzekeren. Met het oog op deze Grondwettelijke bepaling is het wenselijk dat het belastbare feit, de kring van heffingplichtigen en de tariefstructuur (zoveel mogelijk) in de wet worden opgenomen.

Het wetsvoorstel voldoet aan deze eisen. In het wetsvoorstel zijn het belastbare feit (het houden van dieren die behoren tot aangewezen diersoorten), de kring van heffingplichtigen en de tariefstructuur geregeld. Alle diersoorten waarvoor de diergezondheidsheffing met ingang van 1 januari 2015 wordt geheven of kan worden geheven, zijn in het voorgestelde artikel 91c van de Gwwd aangewezen.

In het voorgestelde artikel 91c, tweede lid, en artikel 91d, tweede lid, van de Gwwd is een delegatiegrondslag opgenomen zodat andere diersoorten bij algemene maatregel van bestuur kunnen worden aangewezen. Na de totstandkoming van een dergelijke maatregel wordt vervolgens ingevolge het gewijzigde artikel 110a van de Gwwd een goedkeuringswet aan het parlement voorgelegd.

In artikel 91g van de Gwwd zijn als belastbaar feit het in de uitoefening van een bedrijf inleggen van broedeieren van kippen, kalkoenen of eenden in een broedmachine en het in de uitoefening van een bedrijf produceren van vaccinbroedeieren van kippen, kalkoenen of eenden opgenomen. Daarnaast is voorzien in een delegatiegrondslag voor (het in de uitoefening van een bedrijf verrichten van) andere handelingen, die bij algemene maatregel van bestuur kunnen worden aangewezen als handelingen waarop de diergezondheidsheffing van toepassing is. Voor de goede orde is daarbij uitdrukkelijk bepaald dat bij die maatregel ook de heffingsgrondslag voor een nieuw aangewezen handeling wordt vastgesteld. Ook voor het eventueel gebruik van deze delegatiegrondslag geldt dat een goedkeuringswet aan het parlement moet worden voorgelegd.

Het vereiste van een goedkeuringswet geldt niet voor de toepassing van het voorgestelde artikel 91f, derde lid, van de Gwwd (voorgesteld artikel 9.19 van de Wet dieren). Op grond van dat voorgestelde artikel wordt het alleen mogelijk gemaakt om het aantal gehouden dieren vast te stellen met gebruikmaking van andere administratieve gegevens dan de geregistreerde aantallen gehouden dieren, voor het geval dat voor een bepaalde diersoort of diercategorie betrouwbare registratiegegevens van de aantallen gehouden dieren ontbreken. Dat is wat anders dan een nieuwe heffingsgrondslag.

Voor de Wet dieren worden gelijklopende bepalingen voorgesteld, waarbij moet worden opgemerkt dat de Wet dieren nog geen bepaling als artikel 110a van de Gwwd kent. Hierin is voorzien door opnemings van artikel 9.27 in de Wet dieren.

6. Gevolgen voor het betrokken bedrijfsleven

De bijdragen van de sectoren werden tot 1 januari 2015 bijeen gebracht door de productschappen door middel van heffingen. De productschappen storten de sectorbijdrage in het Diergezondheidsfonds.

De tarieven zijn voor de jaren 2015 en volgende geregeld in het Besluit heffing bestrijding dierziekten en het Besluit heffing preventie dierziekten. Op basis hiervan wordt op dit moment een heffing opgelegd voor de jaarlijkse vaste kosten in de sectoren pluimvee, en schapen en geiten. De jaarlijkse kosten voor de varkenssector en de rundersector worden in 2015 en 2016 gefinancierd uit de bestemmingsreserves die bij sectororganisaties van varkenshouders en rundveehouders in beheer zijn, dat wil zeggen: zolang daar voldoende middelen zijn. De bepalingen over heffingen voor varkens en runderen in het Besluit heffing bestrijding dierziekten treden pas in werking als de heffing daadwerkelijk zal worden opgelegd.

Het gevolg van de voorgestelde heffingssystematiek zal op hoofdlijnen niet merkbaar anders zijn dan wanneer de heffing op basis van de huidige besluiten wordt opgelegd. Door de nieuwe systematiek van heffen zal de opbouw van het heffingstarief transparanter worden, net als de grondslag waarom een houder van dieren als heffingsplichtig wordt aangemerkt. Verder zal het over de langere termijn gunstig zijn voor het bedrijfsleven omdat in de nieuwe systematiek de tarieven jaarlijks kunnen worden aangepast en hoge kosten van een uitbraak kunnen worden uitgesmeerd over meerdere jaren. Dit draagt bij aan een stabiel ondernemersklimaat. De wijziging in de heffingssystematiek heeft regeldrukeffecten voor de varkens-, runder-, pluimvee-, schapen- en geitensector. Deze komen voort uit de administratieve afhandeling van de heffing door middel van een beschikking die de houders opgelegd krijgen. Voor de pluimveesector en voor de schapen- en geitenhouderij wijzigt de regeldruk voor het overige niet omdat er geen nieuwe informatieverplichtingen worden opgelegd ten opzichte van de jaren 2015 tot en met 2017.

Er worden er op dit moment geen heffingen geïnd van 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 is een scenario, op basis van gegevens uit het verleden, geschetst op basis waarvan de regeldruk is berekend.

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 waarmee de jaarlijks terugkerende uitgaven voor preventie en algemene uitgaven voor bestrijding in die sector worden gefinancierd. In het geval van een uitbraak 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. Dit heeft gevolgen voor de administratieve lasten. 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, het aantal dieren controleren en een betalingsprocedure uitvoeren, met 185.000 euro (5.000 varkenshouders, geschatte gemiddelde tijdsbesteding 1 uur per jaar tegen een uurtarief van 37 euro).

7. Heffing, invordering en rechtsbescherming

Bij de invoering van de varkensheffing in de Gwwd is voor de heffing en invordering in de artikelen 93 en 93a van die wet aangesloten bij de regels van de Algemene wet inzake rijksbelastingen en de Invorderingswet 1990.

Deze regels zijn tot 1 januari 2015 niet toegepast, omdat de heffingen ten behoeve van de kosten voor de bestrijding en preventie van dierziekten werden opgelegd door de desbetreffende productschappen. Als gevolg van de opheffing van de productschappen geschiedt de heffing en invordering na 1 januari 2015 alsnog met toepassing van de regels van de Gwwd en de regels van de Algemene wet inzake rijksbelastingen en de Invorderingswet 1990. Sinds 2009 voorziet de Algemene wet bestuursrecht in bepalingen met betrekking tot bestuursrechtelijke geldschulden. Hierin worden onder meer zaken als vaststelling en inhoud van de verplichting tot betaling, aanmaning en invordering bij dwangbevel en enkele bijzondere bepalingen over bezwaar en beroep geregeld. Het verdient de voorkeur bij dit systeem aan te sluiten. Het gaat bij de diergezondheidsheffing immers om niet-fiscale bestuursrechtelijke geldschulden. De desbetreffende bepalingen in de Gwwd vervallen en worden vervangen door het gewijzigde artikel 93 van de Gwwd en artikel 9.26 van de Wet dieren.

Een en ander heeft ook gevolgen voor de vraag welke rechter bevoegd is te oordelen over geschillen met betrekking tot de heffing. Ten tijde van de uitvoering van de diergezondheidsheffing door de productschappen, dus van 1998 tot 2015, was dat het College van beroep voor het bedrijfsleven. Sinds 1 januari 2015 is dat, op grond van de overeenkomstige toepassing van de bovengenoemde fiscale regels, de rechtbank in het ressort van de woonplaats van de indiener van het beroepsschrift. Als gevolg van de genoemde aansluiting bij het stelsel van de Algemene wet bestuursrecht komen deze bepalingen te vervallen. Hierdoor wordt de rechter die ten algemene bevoegd is te oordelen over besluiten die op grond van de Gwwd (en overigens ook de Wet dieren) worden genomen, het College van Beroep voor het bedrijfsleven (zie bijlage 2, artikel 4, bij de Algemene wet bestuursrecht), ook voor de diergezondheidsheffing de bevoegde rechter. De toegang tot de rechter wordt niet vergemakkelijkt, zodat geen hogere aantallen beroepszaken worden verwacht. Voor de werklust van de bevoegde rechter heeft een en ander geen gevolgen van betekenis. Het gaat namelijk om slechts enkele beroepszaken per jaar.

8. EU-aspecten

De bestemming van de diergezondheidsheffing vormt een steunmaatregel in de zin van artikel 107 van het Verdrag. Er is sprake van de begunstiging van de primaire productiesector, omdat de Minister van Economische Zaken de opbrengst van de heffing zal aanwenden voor de bekostiging van de bestrijding van besmettelijke dierziekten en preventieve diergezondheidsmaatregelen. In dat kader kan de Minister bij voorbeeld besluiten een besmet of verdacht dier te doden. De houder van het dier krijgt dan een tegemoetkoming. De Europese Commissie heeft de steun in het kader van het Diergezondheidsfonds, inclusief de diergezondheidsheffing, reeds goedgekeurd (Steunmaatregel SA.39008 (2014/N) ex SA.39008 (2014/PN) (Diergezondheidsfonds).

Door dit wetsvoorstel wordt beoogd een beter evenwicht te bereiken tussen de uitgaven van het Diergezondheidsfonds en de opbrengsten van de heffingen, naast de bijdragen van de overheid en van de Europese Commissie. De heffingssystematiek, en daardoor de inkomstenkant van de maatregel, wijzigt niet, De bestedingskant wijzigt evenmin. Dit betekent dat de voorgestelde wijzigingen vallen binnen de SA.39008.

9. Consultatie

Van 12 februari 2016 tot en met 11 maart 2016 kon via de website www.internetconsultatie.nl worden gereageerd op het wetsvoorstel tot wijziging van het stelsel van de diergezondheidsheffingen in de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren en in de Wet dieren. Van twee respondenten zijn reacties ontvangen, die met name betrekking hebben op de vaststelling van de tarieven, de verdeling van de uitgaven van het Diergezondheidsfonds tussen bedrijfsleven en overheid en de wijze van verwerking van de uitgaven in de tarieven. In reactie op deze opmerkingen wordt benadrukt dat dit wetsvoorstel geen wijziging brengt in de verdeling van de uitgaven van het Diergezondheidsfonds tussen bedrijfsleven en overheid, zoals die in het convenant zijn vastgelegd. De plafondbedragen per sector, geldend voor een periode van 5 jaar, zoals die in het wetsvoorstel zijn opgenomen, zijn in overeenstemming met de afspraken van het convenant. De in het wetsvoorstel opgenomen mogelijkheid om de uitgaven zodanig in de tarieven te verwerken dat spreiding over een aantal jaren na de uitgaven mogelijk is, geeft de Minister een instrument in handen om in te spelen op de financieel-economische situatie in de sector die de uitgaven moet opbrengen. De vorming van een reserve per sector binnen het Diergezondheidsfonds zorgt er voor dat in de jaren waarin geen grote uitgaven worden gedaan voor de bestrijding van bijvoorbeeld een dierziekte-uitbraak een buffer kan worden opgebouwd die kan worden aangesproken als er wel een dierziekte-uitbraak optreedt. Berekend over een aantal jaren dragen de houders en ondernemers uit een sector gezamenlijk niet meer bij dan het plafondbedrag dat voor de sector is vastgesteld.

10. Overgangsrecht

10.1 Algemeen

Het wetsvoorstel bevat een aantal overgangsbepalingen met betrekking tot de tarieven, te weten voor de jaren 2018 en 2019 (artikel 91n van de Gwwd) en voor de jaren 2020 en verder (artikel 91o van de Gwwd). Bij de formulering van deze bepalingen is uitgegaan van het voorgenomen tijdstip van inwerkingtreding van de nieuwe regels met betrekking tot de diergezondheidsheffing, te weten 1 januari 2018. In 2018 wordt voor het eerst een beschikking opgelegd die is gebaseerd op de tarieven en de systematiek van de nieuwe bepalingen. De tarieven voor het jaar 2018 zullen bij een, naar verwachting in de tweede helft van 2017 te publiceren, algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld. Zowel de overgangsbepalingen over de tarieven die in de Gwwd als de daarmee overeenkomende bepalingen die in de Wet dieren worden opgenomen, zijn geplaatst na de andere bepalingen over de berekening van de tarieven, omdat deze artikelen nog geruime tijd zullen blijven doorwerken in die berekening.

10.2. Overgangsrecht plafondbedragen

Artikel 91n van de Gwwd treft een overgangsvoorziening voor de jaren 2018 en 2019 in verband met de zogenoemde plafondbedragen voor het totaal aan heffingen. In deze bepaling wordt rekening gehouden met de afspraken die in het Convenant financiering bestrijding besmettelijke dierziekten 2015–2019 zijn gemaakt. Deze afspraken houden onder meer in dat een plafondbedrag voor de sectorbijdragen over die periode is vastgesteld (zie hierover paragraaf 2.3). Om recht te doen aan die afspraken wordt in artikel 91n van de Gwwd bepaald dat de tarieven voor de jaren 2018 en 2019 zodanig worden vastgesteld, dat de in dat artikel

genoemde, aan het convenant ontleende, plafondbedragen niet worden overschreden. Na die periode worden de plafondbedragen bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld. Een en ander wordt geregeld in artikel 91j van de Gwwd.

10.3. Overgangsrecht tarieven

Zoals in paragraaf 2 is opgemerkt, maakt het wetsvoorstel het mogelijk om in de tarieven behalve begrote uitgaven, ook gedane uitgaven te verwerken die nog niet eerder in de heffingen waren verwerkt. Daarbij kunnen uitgaven tot ten hoogste vijf jaar voorafgaand aan het kalenderjaar waarin het tarief (opnieuw) wordt vastgesteld, in aanmerking worden genomen.

Als de uitgaven van het Diergezondheidsfonds die voorafgaand aan de inwerkingtreding van de wetswijziging zijn gedaan, na de inwerkingtreding in de tarieven worden verwerkt, is sprake van terugwerking van de nieuwe artikelen, met name van de voorgestelde artikelen 91k, eerste lid, onderdeel c, en 91l, tweede lid, jo. 91k, eerste lid, van de Gwwd.

Uitgangspunt is dat de uitgaven en inkomsten van het Diergezondheidsfonds voorafgaand aan 1 januari 2015 niet meer in de toekomstige tarieven worden verwerkt. Door de inwerkingtreding van de Wet opheffing bedrijfslichamen en de daaruit voortvloeiende vereffening moet de periode voorafgaand aan 1 januari 2015 wat het Diergezondheidsfonds betreft als afgesloten worden beschouwd. In verband hiermee is de terugwerking van artikel 91k, eerste lid, onderdeel c, van de Gwwd in het zesde lid van artikel 91k beperkt tot en met 1 januari 2015.

De opbrengst van de heffingen over de periode 2015 tot en met 2017 is naar de huidige verwachting lager dan de uitgaven. Een uitzondering kan gelden voor de diersoorten, waarvoor in de periode 2015 tot en met 2017 een beroep kan worden gedaan op de zogenoemde bestemmingsreserves die door een aantal sectororganisaties beheerd worden, en waaruit – ingevolge het convenant – de bijdragen aan het Diergezondheidsfonds van de desbetreffende sectoren voor zowel preventieve- als bestrijdingsmaatregelen zijn betaald. Dat blijkt eerst bij de definitieve vaststelling van de cijfers over de desbetreffende kalenderjaren.

Het is gewenst om de uitgaven van de maatregelen voor preventie en bestrijding van dierziekten die zijn gemaakt in de jaren 2015 tot en met 2017, overeenkomstig de bepalingen van het Convenant financiering bestrijding besmettelijke dierziekten 2015–2019, te verdelen tussen de sectoren waarop het convenant betrekking heeft. Dat betekent dat een deel van die uitgaven alsnog voor rekening van het desbetreffende bedrijfsleven komt, namelijk het deel van de uitgaven dat niet door de heffingen en betalingen uit bestemmingsfondsen is gedekt.

Naar de mening van de regering is die terugwerking aanvaardbaar omdat de uitgaven van de periode 2015 tot en met 2017 die na inwerkingtreding van de nieuwe artikelen in aanmerking worden genomen, en de toe te passen plafondbedragen, overeengekomen zijn in het convenant, waardoor de toepassing van die afspraken en plafondbedragen voorzienbaar is. Overeenkomstig artikel 2 van het convenant bestaan de bijdragen van de sectoren uit bijdragen van de sectorpartijen met reserves en de bijdragen van de heffingplichtigen. Beoogd werd dat op die manier de overeengekomen sectorbijdragen (tot het voor de diersoort geldende plafondbedrag) zouden worden geïnd.

Bij de totstandkoming van het convenant is door de convenantpartijen impliciet rekening gehouden met een korte periode waarin de huidige Gwwd-systematiek van toepassing zou zijn. De convenantpartijen gingen er, door de ondertekening van het convenant, van uit dat eventuele hogere uitgaven dan de opbrengsten van de heffingen na de wetswijziging in de tarieven zouden worden gecorrigeerd tot het relevante

plafondbedrag. In zoverre kan gesproken worden van formalisering van de relevante afspraken in het convenant.

Het aan de inwerkingtreding van het wetsvoorstel voorafgaande regime van het convenant, dat – mede gelet op de voorzichtige ramingen van de uitgaven die in de huidige tarieven zijn verwerkt – aanvullend werkt ten opzichte van de bepalingen van de Gwwd, heeft geleid tot het ontstaan van gerechtvaardigde verwachtingen omtrent het voortduren van de afspraken van het convenant gedurende de hele looptijd van het convenant, waarbij enerzijds tekorten in de bijdragen van de sectorpartijen achteraf zouden kunnen worden aangevuld als nieuwe tarieven worden vastgesteld en anderzijds het afgesproken plafondbedrag per diersoort van toepassing zou blijven.

Op grond van het voorgestelde artikel 91k, vierde lid, juncto artikel 91l, tweede lid, van de Gwwd moeten uitgaven van het Diergezondheidsfonds die voor rekening van de veehouders en producenten komen, binnen drie jaar na het ontstaan in de tarieven verwerkt worden, waarbij het totale te verwerken bedrag mag worden verdeeld over ten hoogste acht jaren. Deze regels kunnen worden toegepast indien de uitgaven uit verschillende kalenderjaren die in een bepaald kalenderjaar tegelijkertijd worden verwerkt, tot onaanvaardbaar hoge tarieven of onaanvaardbaar hoge tariefstijgingen zouden leiden.

De toepassing van de voorgestelde artikelen 91k en 91l van de Gwwd leidt er dan toe dat de kosten die zijn gemaakt in 2015 in elk geval (voor het eerst) in de tarieven moeten worden verwerkt die in 2018 (het derde jaar na de uitgave) worden toegepast, en tot uiterlijk in de tarieven mogen worden verrekend die in 2022 worden toegepast.

Indien de in het convenant afgesproken bijdragen voor zover die door heffingen worden geïnd, niet alsnog in de jaren 2018 en verder zouden worden geïnd, is sprake van ongelijke behandeling van de veehouders voor wie de bestemmingsreserves tot het totaalbedrag van de voor hun rekening komende uitgaven zijn aangesproken en de veehouders die geen beroep konden doen op een bestemmingsreserve. Immers, de sectorbijdragen over de jaren 2015 tot en met 2017 zouden dan door sommige sectorpartijen wel worden betaald (via de bestemmingsreserves) en door andere sectorpartijen zonder reserves niet, omdat de heffingssystematiek van de Gwwd dat niet mogelijk maakt. Het is dan ook – naast de reeds genoemde werking van de plafondbedragen – wenselijk om bij de vaststelling en invoering van de nieuwe regels de in het convenant gemaakte afspraken over de toedeling van de kosten aan de sectoren te eerbiedigen. De afweging van de betrokken (financiële) belangen van de veehouders en van de Minister van Economische Zaken enerzijds bij het eerbiedigen van de afspraken van het convenant en anderzijds bij het doorkruisen of opzeggen van het convenant, ondersteunt de keuze om de afspraken van het convenant na te leven.

Uit het voorgaande volgt dat de uitgaven van het Diergezondheidsfonds in de periode 2015–2019, voor zover die niet in de tarieven en heffingen in die periode zijn verwerkt, voor de uitgaven in 2015 nog tot 2022, en voor de uitgaven in 2016 respectievelijk 2017 nog tot 2023 onderscheidenlijk 2024 in de dan geldende tarieven en heffingen kunnen worden verwerkt, waarbij voor de desbetreffende tariefcomponent rekening wordt gehouden met de totaalopbrengst van de heffingen in de genoemde periode, die lager moet zijn dan het plafondbedrag voor de desbetreffende diersoort in die periode.

In verband hiermee is een overgangsbepaling opgenomen in het voorgestelde artikel 91o van de Gwwd met betrekking tot de toepassing van de plafondbedragen voor de opbrengst van de heffingen voor de uitgaven in periode 2015–2019.

10.4. Overgangsrecht heffingenregime

Voor zover er na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel nog bezwaar- en beroepszaken aanhangig zijn die betrekking hebben op de diergezondheidsheffing in de jaren 2015 tot en met 2017, moeten deze worden behandeld met inachtneming van de regels die golden ten tijde van de heffing. Daarbij is het niet doorslaggevend wanneer de uitgaven van het Diergezondheidsfonds zijn gedaan die in de heffing zijn verwerkt, maar het tijdstip waarop de heffing is opgelegd. Hetzelfde geldt voor de toekomstige overgang van de Gwwd naar de Wet dieren. Een en ander is in artikel IV geregeld.

11. Inwerkingtreding

De artikelen van deze wet treden in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Het beoogde tijdstip voor de inwerkingtreding van het nieuwe heffingenstelsel is 1 januari 2018, zodat in 2018 de diergezondheidsheffing voor het eerst volgens deze nieuwe regels wordt geheven. Dit sluit aan bij het einde van de geldigheidsduur van de huidige tarieven voor de diergezondheidsheffing volgens de thans geldende regels van de Gwwd, die drie jaren bedraagt. Die tarieven zouden op grond van die regels, nu zij met ingang van 1 januari 2015 worden toegepast, voor het eerst met ingang van 1 januari 2018 kunnen worden gewijzigd.

Zoals in paragraaf 4.1 is toegelicht, zullen in eerste instantie de voorgestelde wijzigingen van de Gwwd in werking treden. Bij de totstandkoming van de Europese regels voor dierziekten zullen de desbetreffende bepalingen van de Wet dieren inzake dierziekten en het op grond van artikel II van dit wetsvoorstel in die wet opgenomen heffingenstelsel voor het Diergezondheidsfonds in werking treden. De desbetreffende bepalingen van de Gwwd zullen dan op grond van artikel 130a van de Gwwd bij koninklijk besluit worden ingetrokken.

In artikel III wordt geregeld dat de algemene maatregelen van bestuur, die tot het vervallen van de artikelen van de Gwwd op die artikelen berustten, na het vervallen van de artikelen komen te berusten op de overeenkomstige artikelen van de Wet dieren, die zijn opgenomen in artikel II en die dan in werking zijn getreden.

II. ARTIKELEN

Artikel I

Onderdeel A (artikel 1 Gwwd)

Het tweede lid van artikel 1 van de Gwwd bevat een omschrijving van het begrip «bedrijf», terwijl in de Wet dieren geen omschrijving van dat begrip is opgenomen. De definitie in de Gwwd was opgenomen voor de varkensheffing, de varkensrechten en de andere heffingen die mogelijk zijn op grond van de artikelen 91h en 92 van de Gwwd. De varkensheffing zoals omschreven in de artikelen 91a en volgende van de Gwwd is niet geheven. Uit dat oogpunt is het dan ook niet nodig deze definitie te handhaven. Het is voorts wenselijk om voor de regeling van de diergezondheidsheffing in zowel de Gwwd als de Wet dieren dezelfde terminologie te gebruiken. Daarbij wordt, net als in de Wet dieren, aangesloten bij het spraakgebruik, en niet een specifieke definitie opgenomen. Er is voor gekozen om voor de diergezondheidsheffing de formulering «in de uitoefening van een bedrijf» te hanteren. Dit sluit aan bij de in de Wet dieren gebruikte omschrijving voor het bedrijfsmatig verrichten van handelingen (zie artikel 8.12 van de Wet dieren). Feitelijk is er geen verschil in betekenis tussen de huidige omschrijving in de Gwwd en de betekenis van het (nieuwe) begrip voor de Gwwd en de Wet dieren. Voor

de heffingspraktijk onder de Gwwd heeft deze wijziging dus ook geen gevolgen. Aangezien artikel 96a van de Gwwd in het wetsvoorstel niet wordt gewijzigd, blijft de definitie van artikel 1, tweede lid, daarvoor gehandhaafd (zie artikel I, onderdeel A: onderdeel a van de voorgestelde wijziging van artikel 1 van de Gwwd).

In het derde en vierde lid van artikel 1 van de Gwwd zijn definities opgenomen die werden gebruikt bij de vaststelling van de korting die varkenshouders op grond van het vervallen artikel 91e van de Gwwd zouden hebben kunnen krijgen op de tarieven. Aangezien de bepalingen inzake de varkensheffing komen te vervallen, kunnen ook deze begripsbepalingen vervallen (onderdeel b van de voorgestelde wijziging van artikel 1 van de Gwwd).

Onderdeel B (artikel 86 Gwwd)

De eigenaar van dieren, producten en voorwerpen die krachtens de onderdelen f en g van artikel 22, eerste en tweede lid, van de Gwwd worden gedood of onschadelijk worden gemaakt ontvangt daarvoor een tegemoetkoming in de schade uit het Diergezondheidsfonds. Artikel 86 van de Gwwd voorziet daarin. Met het opheffen van de productschappen voert de Minister van Economische Zaken de bestrijding uit van ziekten als salmonella en mycoplasma bij pluimvee en de ziekte van Aujeszky bij varkens. Bij de bestrijding van bijvoorbeeld vogelgriep worden het gedode pluimvee en de op het bedrijf aanwezige producten vernietigd, omdat deze een risico inhouden voor dier- of volksgezondheid. Producten van dieren (vlees of eieren) afkomstig van bedrijven die besmet zijn geweest met salmonella, mycoplasma of de ziekte van Aujeszky zijn, in sommige gevallen na behandeling om eventuele risico's voor volks- of diergezondheid op te heffen, geschikt voor menselijke consumptie of kunnen op andere wijze worden verwerkt. Deze producten hebben dus een restwaarde.

In artikel 105a van de Regeling preventie, bestrijding en monitoring besmettelijke dierziekten en zoönosen en TSE's is een tijdelijke voorziening getroffen om de betalingen die uit het Diergezondheidsfonds worden gedaan in overeenstemming te brengen met de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Daarmee kan een eventuele restwaarde van gedode of onschadelijk gemaakte dieren, producten of voorwerpen in mindering worden gebracht op de tegemoetkoming in de schade die aan de houder wordt uitgekeerd. Voorgesteld wordt om die voorziening ten behoeve van de duidelijkheid op wetsniveau te treffen, zodat dit op dezelfde plek geregeld is als de overige voorschriften over de uit te keren tegemoetkoming bij dierziekten. Hierin voorziet dit artikel.

Onderdeel C (wijziging Gwwd heffingstelsel)

De hieronder opgenomen artikelsgewijze toelichting geldt zowel voor de in artikel I, onderdeel C, genoemde artikelen van de Gwwd als voor de daarmee corresponderende artikelen van de Wet dieren, genoemd in artikel II, onderdeel C, tenzij die apart worden toegelicht.

Artikel 91a Gwwd/Artikel 9.13 Wet dieren

Deze definitie is nodig met het oog op de toepassing van de artikelen 91g, eerste lid, onderdeel b, en 91i, tweede lid, van de Gwwd en de artikelen 9.19, eerste lid onderdeel b, en 9.21, tweede lid, van de Wet dieren. Deze definitie komt overeen met de definitie die in het Besluit heffing bestrijding dierziekten en het Besluit heffing preventie dierziekten is opgenomen.

Artikel 91b Gwwd/Artikel 9.14 Wet dieren

Dit artikel bepaalt voor welke bestemmingen de dieergezondheidsheffing wordt geheven. Deze bestemmingen betreffen zowel de bestrijding als het weren (de preventie) van dierziekten. In paragraaf 4.3 is reeds uiteengezet dat er geen reden meer is om het juridische onderscheid te blijven maken tussen bestrijdingskosten en preventiekosten. Daarom zijn alle bestemmingen die tot op heden in de artikelen 91a, eerste en tweede lid, 91h, eerste en tweede lid, en artikel 92, eerste en tweede lid, van de Gwwd zijn vervat, in artikel 91b en artikel 9.14 jo. 9.4 van de Wet dieren opgenomen.

Onderdeel f van artikel 91b van de Gwwd en onderdeel e van het tweede lid van artikel 9.4 van de Wet dieren

Opgemerkt wordt dat bij de Wet opheffing bedrijfslichamen zowel de Gwwd als de Wet dieren is gewijzigd op het punt van de financiering van uitgaven door het Dieergezondheidsfonds met betrekking tot antimicrobiële diergeneesmiddelen. Bij besluit van 19 november 2014, houdende wijziging van het Besluit heffing bestrijding dierziekten en van het Besluit heffing preventie dierziekten in verband met een wijziging van de tarieven ten behoeve van voorkoming en bestrijding van salmonella, tegen antimicrobiële diergeneesmiddelen resistente bacteriën en de financiering van dierziekte-monitoring (Stb. 2014, 452) zijn die kosten al in de tarieven verdisconteerd. Zoals uit de nota van toelichting bij dat besluit blijkt worden de activiteiten die de Stichting Diergeneesmiddelenautoriteit ontplooit met betrekking tot transparantie van het antibioticagebruik in de dierhouderij, de vaststelling van benchmarkindicatoren die als streefwaarden dienen voor dierenartsen en dierhouders, verbetertrajecten voor bedrijven en dierenartsenpraktijken die systematisch veel antibiotica inzetten en rapportage over trends en ontwikkelingen in het antibioticagebruik, sinds de opheffing van de bedrijfslichamen uit het Dieergezondheidsfonds gefinancierd.

Daarom is deze uitgavenpost, als onderdeel f van het nieuw geformuleerde artikel 91b van de Gwwd en onderdeel e van het tweede lid van artikel 9.4 van de Wet dieren (welk artikel nog niet in werking is getreden) in dit wetsvoorstel gehandhaafd.

Artikelen 91c en 91d Gwwd/Artikelen 9.15 en 9.16 Wet dieren

Eerste en tweede lid

De artikelen 91c en 91d bevatten de voornaamste heffingsgrondslag: het houden van dieren die behoren tot de in die artikelen genoemde diersoorten. In artikel 91g van de Gwwd/artikel 9.19 van de Wet dieren is een aanvullende grondslag opgenomen voor andere handelingen dan het houden van dieren.

Artikel 91c heeft betrekking op in de uitoefening van een bedrijf gehouden diersoorten, artikel 91d op anders dan in de uitoefening van een bedrijf gehouden diersoorten. Op het begrip «in de uitoefening van een bedrijf» is in de toelichting op artikel I, onderdeel A, ingegaan.

In artikel 91c, eerste lid, van de Gwwd/artikel 9.15, eerste lid, van de Wet dieren zijn de diersoorten opgesomd waarvan de houders thans al heffingsplichtig zijn en bijdragen aan het Dieergezondheidsfonds, ofwel door de dieergezondheidsheffing, ofwel door hun vroegere bijdrage aan de bestemmingsfondsen die nog in beheer zijn bij sectororganisaties.

Het is niet uitgesloten dat in de toekomst andere diersoorten worden aangewezen waarvoor de dieergezondheidsheffing zal worden geheven. Daarvoor kan het eerste lid worden gewijzigd. Indien dat uit veterinair en budgettair oogpunt wenselijk is, kan op kortere termijn een nieuwe

diersoort ook worden aangewezen bij algemene maatregel van bestuur. Ingevolge het gewijzigde artikel 110a van de Gwwd (artikel I, onderdeel J) en het nieuwe artikel 9.27 van de Wet dieren (artikel II, onderdeel C) zal voor een dergelijke maatregel een goedkeuringswet worden ingediend.

Indien een nieuwe diersoort wordt aangewezen, en indien de diergezondheidsheffing voor deze diersoort gedurende het kalenderjaar wordt ingevoerd, wordt de heffing over het nog niet verstreken deel van dat jaar geheven. Het tarief voor de heffing wordt echter altijd voor het hele kalenderjaar berekend (artikel 91m).

Derde lid

Zoals hiervoor in paragraaf 3.3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting is aangegeven, wordt de diergezondheidsheffing thans niet geheven voor het houden van dieren van een bepaalde soort, indien de houder van die soort minder dieren houdt dan de aantallen die bij de thans geldende algemene maatregelen van bestuur zijn vastgesteld. De mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur een dergelijke grens vast te stellen, wordt in het wetsvoorstel gehandhaafd. Voor pluimveebedrijven zal worden aangesloten bij de minimaal aantallen gehouden dieren die ingevolge artikel 1a, tweede lid, en artikel 2 van de Regeling identificatie en registratie van dieren gelden voor de verplichte registratie als bedrijf waar gevogelte wordt gehouden.

In het kader van het (inmiddels uitgewerkte) Convenant financiering bestrijding besmettelijke dierziekten LNV – PVV – PPE – PZ 2010 – 2014 is afgesproken dat de kosten van preventie en bestrijding van dierziekten bij schapen en geiten niet op de houders van schapen of geiten worden verhaald door het opleggen van heffingen, voor zover die houders minder dan 26 schapen of minder dan 26 geiten houden. Dit was vastgelegd in de artikelen 2 en 3 van de inmiddels ingetrokken Verordening bestemmingsheffingen veeziektenfonds Schapen en Geiten (PVV) 2014 van het opgeheven Productschap voor Vee en Vlees.

Zoals in de toelichting bij artikel I, onderdeel A (wijziging van artikel 1 van de Gwwd) is aangegeven, wordt in de nieuwe regels over de diergezondheidsheffing alleen gesproken over «in de uitoefening van een bedrijf», zodat de locatie van de uitoefening van het bedrijf voor de toepassing van de regels geen relevantie heeft. Van een professionele schapenhouder die zijn schapen telkens op een andere plaats weidt en houdt, kan daarom gezegd worden dat hij de schapen in de uitoefening van zijn bedrijf houdt.

Artikel 91d van de Gwwd/artikel 9.16 van de Wet dieren betreft het houden van dieren, behorend tot de aangewezen diersoorten, anders dan in de uitoefening van een bedrijf. Het eerste lid bepaalt dat de diergezondheidsheffing wordt geheven met betrekking tot de diersoorten schapen en geiten. Dieren die zich in een verzamelcentrum, een vervoermiddel of een slachthuis bevinden, kunnen door de desbetreffende ondernemers gehouden worden in de uitoefening van een bedrijf, en daardoor onder de diergezondheidsheffing vallen. Het is niet de bedoeling om deze vormen van houden, die zien op een tijdelijk verblijf van een zeer korte periode, te belasten met de diergezondheidsheffing. Het vierde lid zondert deze categorieën dan ook uit van de toepassing van de diergezondheidsheffing. Hiermee wordt de thans geldende regelgeving op dit punt voortgezet.

Artikel 91e van de Gwwd/artikel 9.17 van de Wet dieren

De diergezondheidsheffing wordt geheven van een natuurlijke persoon of rechtspersoon die, dan wel een samenwerkingsverband van personen of rechtspersonen dat, een bedrijf voert waar de dieren gehouden worden, dan wel, ingeval niet sprake is van een bedrijf, van degene die de dieren houdt. Dit is eenzelfde bepaling als thans vervat in de artikelen 91h, eerste lid, en 92, eerste lid, van de Gwwd.

Artikel 91f van de Gwwd/artikel 9.18 van de Wet dieren

Deze artikelen bepalen de heffingsgrondslag voor het houden van dieren. Criterium is het aantal dieren van een soort dat in een kalenderjaar gehouden wordt. Zoals in paragraaf 4.2 van het algemeen gedeelte van deze memorie van toelichting is aangegeven worden voor de berekeningswijze van het aantal dieren dat in een kalenderjaar is gehouden, bij ministeriële regeling regels gesteld. Dit is nodig omdat verschillende diersoorten en diercategorieën op verschillende wijze gehouden (kunnen) worden, waarbij sommige dieren relatief snel het bedrijf verlaten, zoals vleeskuikens, en andere dieren het hele jaar op het bedrijf blijven, zoals zeugen. In veel gevallen is er een sluitend registratiesysteem waaruit het aantal is af te leiden of te berekenen. RVO.nl, die de diergezondheidsheffing uitvoert, beschikt daardoor in de regel over voldoende gegevens om een heffingsbeschikking te kunnen vaststellen. Indien voor een diersoort of diercategorie onvoldoende registratiegegevens met betrekking tot het werkelijke aantal in een kalenderjaar gehouden dieren voorhanden zijn of kunnen worden opgevraagd, kan bij algemene maatregel van bestuur een andere berekeningswijze van het aantal gehouden dieren worden bepaald. Het is denkbaar dat van een bepaalde diersoort niet (met toepassing van de rekenregels op grond van het tweede lid) kan worden vastgesteld wat het aantal in een kalenderjaar gehouden dieren is, maar wel, bijvoorbeeld, het aantal op het bedrijf aangevoerde dieren of het aantal van het bedrijf afgevoerde dieren. In dat geval moeten de gegevens die benodigd zijn voor het vaststellen van de diergezondheidsheffing voor de desbetreffende heffingsplichtige houders van dieren, of producenten door de betrokken houders, andere ondernemers of producenten worden verstrekt, met gebruikmaking van de administratieve gegevens waarover zij beschikken. In artikel I, onderdeel D (artikel 93 van de Gwwd) en artikel II, onderdeel C (artikel 9.26 van de Wet dieren) is de verplichting om deze gegevens te verstrekken opgenomen. In paragraaf 5 van het algemeen deel van deze toelichting is al opgemerkt dat de vaststelling, bij algemene maatregel van bestuur, van een wijze van het berekenen van de aantallen in een jaar gehouden dieren van een bepaalde diersoort of diercategorie met gebruikmaking van andere administratieve gegevens, geen afzonderlijke goedkeuring bij wet behoeft.

Artikel 91g van de Gwwd/artikel 9.19 van de Wet dieren

Eerste lid

Het eerste lid, onderdeel a, voorziet in de diergezondheidsheffing voor het, in de uitoefening van een bedrijf, inleggen van broedeieren van kippen, kalkoenen en eenden in een broedmachine.

Voor het inleggen van broedeieren in een broedmachine in een broederij werd tot 1 januari 2015 door het productschap een heffing opgelegd. Op grond van artikel 91h (oud) van de Gwwd kon deze heffing niet meer worden toegepast.

Eieren kunnen besmet zijn met een dierziekte. Daardoor vormen zij een veterinair risico, terwijl de besmette eieren niet meer kunnen worden

gebruikt voor het doel waarvoor ze werden geproduceerd, en besmette eieren in de meeste gevallen moeten worden vernietigd. Het is daarom gewenst om voor het in de uitoefening van een bedrijf inleggen van broedeieren van kippen, kalkoenen en eenden de diergezondheidsheffing op te leggen. Het eerste lid, onderdeel a, voorziet daarin. Daarnaast is het gewenst om het opleggen van de diergezondheidsheffing ook mogelijk te maken voor de productie van vaccinbroedeieren (eerste lid, onderdeel b). Deze eieren moeten bij aflevering wat betreft de afwezigheid van besmettingen aan hoge eisen voldoen. Een besmetting maakt de eieren onbruikbaar. Het inleggen van vaccinbroedeieren is ook in de huidige besluiten onderworpen aan de diergezondheidsheffing.

Tweede, derde en vierde lid

Net als thans in artikel 92 van de Gwwd wordt mogelijk gemaakt om andere handelingen met dieren dan het houden van dieren dan wel de productie, bewerking, vervoer of verhandeling van dierlijke producten of het bereiden van diervoeder te onderwerpen aan de diergezondheidsheffing. Dergelijke handelingen kunnen een veterinair risico vormen. Indien dat het geval is, kan bij algemene maatregel van bestuur een dergelijke handeling worden aangewezen waarbij de noodzakelijke precisering van het belastbare feit plaatsvindt (derde lid). Daarnaast is voor de goede orde uitdrukkelijk bepaald dat bij die maatregel de heffingsgrondslag voor de heffing van de handeling wordt vastgesteld (vierde lid). Hierdoor is het mogelijk om de diergezondheidsheffing over de in het tweede lid genoemde handelingen in te voeren als daarvoor een noodzaak bestaat uit veterinair oogpunt of om de kring van heffingplichtigen te verbreden tot een groter deel van de productieketen teneinde de financiële lasten per bedrijf of andere heffingplichtigen te spreiden. De invoering van de diergezondheidsheffing voor een, in een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in het derde lid, aangewezen en gespecificeerde handeling als bedoeld in het tweede lid, behoeft parlementaire goedkeuring. Deze wordt gerealiseerd door het indienen van een goedkeuringswet als bedoeld in artikel 110a van de Gwwd, respectievelijk (het nieuwe) artikel 9.27 van de Wet dieren.

Artikel 91h van de Gwwd/artikel 9.20 van de Wet dieren

Op grond van dit artikel wordt de kring van heffingplichtigen voor de heffing van de handelingen bedoeld in artikel 91g vastgesteld. De formulering van deze artikelen is vergelijkbaar met die van artikel 91e van de Gwwd en artikel 9.17 van de Wet dieren.

Artikel 91i van de Gwwd/artikel 9.21 van de Wet dieren

Net als voor het houden van dieren vormt voor het inleggen van broedeieren of vaccinbroedeieren het aantal eenheden, in dit geval het aantal ingelegde eieren, de heffingsgrondslag. Deze aantallen worden geregistreerd. Daardoor kan het totaal aantal per jaar ingelegde eieren eenvoudig als heffingsgrondslag dienen. Omdat het niet uitgesloten is dat in de praktijk door het toepassen van verschillende systemen verschillen in de telling kunnen optreden, wordt in het derde lid bepaald dat bij ministeriële regeling rekenregels kunnen worden vastgesteld voor de berekening van het totale aantal in een kalenderjaar ingelegde eieren. Vaccinbroedeieren worden gebruikt door de farmaceutische industrie. Zij worden eveneens regelmatig uit de broedmachine genomen en vervangen door nieuwe vaccinbroedeieren. Ook hiervoor kunnen bij ministeriële regeling rekenregels worden vastgesteld.

Artikel 91j van de Gwwd/artikel 9.22 van de Wet dieren

In paragraaf 4.4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting is toegelicht dat het hanteren van de zogenoemde plafondbedragen reeds in de verschillende convenanten, eerst met de productschappen, en met ingang van 1 januari 2015, met verschillende sectororganisaties, is afgesproken. In die paragraaf is ingegaan op de redenen waarom het vastleggen van een plafondbedrag per diersoort gewenst is.

In het convenant is voor de periode 2015 tot en met 2019 een gedetailleerde verdeling van verschillende soorten kosten afgesproken. Of deze verdeling gehandhaafd zal worden na 2019 is onderwerp van overleg met partijen in de keten.

De perioden van vijf jaar zullen op elkaar aansluiten. Indien een periode van vijf jaar zou eindigen zonder dat de algemene maatregel van bestuur waarin een nieuwe periode van vijf jaar wordt vastgesteld tot stand is gekomen, dan geldt, tot de maatregel met een nieuwe periode en met nieuwe plafondbedragen tot stand is gekomen en in werking is getreden, geen plafondbedrag.

Artikelen 91k en 91l van de Gwwd/artikelen 9.23 en 9.24 van de Wet dieren

In deze artikelen wordt bepaald hoe de hoogte van een tarief per dier of per eenheid product wordt vastgesteld, op basis waarvan de beschikking met betrekking tot de diergezondheidsheffing in een kalenderjaar wordt berekend.

Eerste en tweede lid

Een tarief wordt vastgesteld voor een gehouden dier van een diersoort of een diercategorie. Het veterinaire risico, de waarde van elk afzonderlijk dier of andere kenmerken van het diersoort of van de houderijvorm, kunnen per diercategorie sterk verschillen. Afhankelijk van de inrichting van de hele keten, met gespecialiseerde bedrijven die dieren alleen voor een bepaald doel of voor een bepaalde periode houden, is het daarom gewenst om een tarief vast te kunnen stellen voor de dieren die behoren tot een onderscheiden categorie van de diersoort.

Het tarief wordt zodanig vastgesteld dat de uitgaven van het Diergezondheidsfonds die ten laste van de heffingplichtigen komen, door de opbrengst van de beschikkingen gedekt worden, en dat er een reserve voor de desbetreffende diersoort in het Diergezondheidsfonds wordt opgebouwd of in stand gehouden. Daarbij wordt de som van de uitgaven van het Diergezondheidsfonds die in de tarieven verwerkt worden, in een periode van vijf jaren als bedoeld in artikel 91j van de Gwwd/artikel 9.22 van de Wet dieren, tot ten hoogste de plafondbedragen die gelden voor die periode van vijf jaren, vastgesteld.

Derde lid

Op de crisisreserve en de maximale omvang van de crisisreserve is in paragraaf 4.4 van het algemeen deel van deze toelichting ingegaan.

Hetgeen hiervoor voor artikel 91k van de Gwwd/artikel 9.23 van de Wet dieren voor de vaststelling van de tarieven voor het houden van dieren is uiteengezet geldt, mutatis mutandis, eveneens voor de vaststelling van tarieven voor andere handelingen met dieren dan het houden, en voor handelingen met dierlijke producten of het bereiden van diervoeder, bedoeld in artikel 91g, tweede lid.

De tarieven voor de diergezondheidsheffing worden bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld (eerste lid). Een vastgesteld en door publicatie van de desbetreffende algemene maatregel van bestuur in het Staatsblad bekendgemaakt tarief wordt (voor het eerst) toegepast in het jaar na het kalenderjaar waarin het wordt vastgesteld en bekendgemaakt (tweede en derde lid). In het derde lid is bepaald dat een tarief voor de diergezondheidsheffing blijft gelden indien niet tijdig een nieuw tarief is bekendgemaakt. Met andere woorden: als er geen aanleiding is tot aanpassing van de tarieven voor een komend kalenderjaar, blijven de tarieven van het voorgaande jaar gelden.

Zoals in de toelichting bij de artikelen 91c en 91d is aangeduid, kan een heffing voor een nieuwe diersoort of een nieuwe dierziekte wel ingaan op een ander tijdstip dan 1 januari of 1 juli. Het voor die diersoort, tegelijk met de aanwijzing van de diersoort, vastgestelde (jaar-)tarief wordt dan echter toegepast voor het resterende deel van het jaar.

Artikelen 91n en 91o van de Gwwd/artikelen 9.28 en 9.29 van de Wet dieren

In deze artikelen wordt bepaald dat de plafondbedragen die in het convenant zijn afgesproken en die met ingang van 1 januari 2015 golden, na inwerkingtreding van de bepalingen van de Gwwd inzake het heffingstelsel onderscheidenlijk de desbetreffende bepalingen van de Wet dieren van toepassing blijven op de uitgaven die in de periode 2015 tot en met 2019 door het Diergezondheidsfonds zijn gedaan en die overeenkomstig artikel 91k en 91l in de tarieven worden verwerkt.

De beide bepalingen moeten zowel in de Gwwd als in de Wet dieren worden opgenomen, omdat het tijdstip waarop de bepalingen over de diergezondheidsheffing in de Gwwd vervallen en de overeenkomstige bepalingen in de Wet dieren in werking treden, afhankelijk is van de voortgang van het besluitvormingsproces voor de nieuwe Europese regels voor maatregelen voor de bestrijding en preventie van dierziekten. Nu staat nog niet vast op grond van welke wet (Gwwd of Wet dieren) de tarieven voor de jaren 2018 en 2019 zullen worden vastgesteld. In alle gevallen moet bij de vaststelling van tarieven op gelijke wijze rekening gehouden worden met de plafondbedragen voor de jaren 2018 en 2019.

Onderdelen D en E (artikelen 93 en 93a Gwwd)

In paragraaf 7 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting is uiteengezet dat voor het opleggen en innen van de diergezondheidsheffing gebruik zal worden gemaakt van titel 4.4 van de Algemene wet bestuursrecht met betrekking tot bestuursrechtelijke geldschulden. De huidige artikelen 93 en 93a van de Gwwd komen daarom te vervallen en worden vervangen door één nieuw artikel. Volstaan kan worden met enkele voorschriften. Bepaald wordt dat de diergezondheidsheffing door de Minister van Economische Zaken per kalenderjaar wordt geheven. In de praktijk zal de heffing namens de Minister worden geheven door een onderdeel van het Ministerie van Economische Zaken, de Rijksdienst voor ondernemend Nederland (RVO.nl).

Het tweede en derde lid bepalen dat een voorlopige diergezondheidsheffing kan worden opgelegd, die later wordt verrekend. Dit is ook thans al de praktijk. Bij wanbetaling kan de heffing bij dwangbevel worden ingevorderd (vierde lid).

In de situatie, bedoeld in artikel 91f, derde lid, beschikt de Minister niet over de benodigde gegevens over de aantallen in een kalenderjaar gehouden dieren om een heffing op te leggen. De heffing wordt niet op aanvraag opgelegd. Daarom is in het vijfde lid van artikel 93 een bepaling

opgenomen die de houder van dieren of de producent verplicht de voor de heffing benodigde gegevens te verstrekken, voor zover dat bij regeling is bepaald, of door de Minister wordt verzocht. Welke gegevens dat zijn is afhankelijk van berekeningswijze die wordt gekozen. Dat kan bijvoorbeeld het aantal gehouden dieren zijn in een bepaalde periode, die korter is dan een jaar.

Onderdeel F (artikel 95b Gwwd)

In artikel 95b van de Gwwd worden de inkomstenbronnen van het Diergezondheidsfonds opgesomd. Door de invoering van één diergezondheidsheffing kunnen een paar bronnen in de huidige opsomming vervallen. De huidige onderdelen a, b en c worden vervangen door de in het wetsvoorstel opgenomen diergezondheidsheffing. De opbrengsten van deze heffing vloeien rechtstreeks in het Diergezondheidsfonds. De overige bronnen voor het Diergezondheidsfonds blijven gehandhaafd. Dit betreft de bijdragen vanuit de begroting van het Ministerie van Economische Zaken, door de Europese Unie beschikbaar gestelde middelen en eventuele overige ontvangsten.

Onderdeel G (Artikel 95c Gwwd)

Dit onderdeel bevat technische wijzigingen. De afzonderlijke varkensheffing (artikel 91a e.v. van de Gwwd), de heffing voor het houden van andere diersoorten (artikel 91h van de Gwwd) en de heffing voor het houden van dieren anders dan in de uitoefening van een bedrijf en voor andere handelingen dan het houden van dieren (artikel 92 van de Gwwd), zijn ondergebracht in één diergezondheidsheffing. Daarnaast kan het in de genoemde bepalingen nog aanwezige juridische onderscheid tussen de heffing voor de bestrijding van dierziekten en de heffing voor preventie van dierziekten vervallen.

Onderdelen H en I (Artikelen 110 en 110a Gwwd)

De huidige artikelen 110 en 110a van de Gwwd bevatten verschillende vormen van parlementaire betrokkenheid bij algemene maatregelen van bestuur onderscheidenlijk ter preventie en ter bestrijding van dierziekten. Het onderscheid tussen de heffing voor preventie en de heffing voor bestrijding komt te vervallen. Wel dient, zoals in paragraaf 5 is uiteengezet, voorzien te worden in parlementaire betrokkenheid bij de invoering van nieuwe heffingen. Artikel 110a van de Gwwd en artikel 9.27 van de Wet dieren voorzien daarin. Als het goedkeuringswetsvoorstel wordt verworpen, wordt de algemene maatregel van bestuur zo spoedig mogelijk ingetrokken, waarbij is voorgeschreven dat de intrekking terugwerkt tot het tijdstip van inwerkingtreding van de maatregel. Indien inmiddels op grond van de maatregel heffingen zijn opgelegd moeten de gevolgen daarvan ongedaan worden gemaakt.

Artikel II (Wet dieren)

In dit artikel worden artikelen van de Wet dieren gewijzigd. Enerzijds gaat het om de overeenkomstige artikelen over de diergezondheidsheffing als die welke zijn voorgesteld voor de Gwwd, anderzijds gaat het om de goede afstemming met uitgaven voor de op grond van de Wet dieren in te zetten bestrijdings- en preventiemaatregelen.

Onderdeel A (artikel 9.3 Wet dieren)

Het huidige artikel 9.3, eerste lid, verwijst nog naar de (oude) bepalingen van de Gwwd waar het de opbrengst van de in die wet opgenomen

heffingen betreft. Deze verwijzingen zijn vervangen door verwijzingen naar de diergezondheidsheffing in de Wet dieren en de in de Wet dieren opgenomen bepalingen over dierziekten. De opbrengsten van de diergezondheidsheffing worden gevormd door de opbrengsten van de heffingsbeschikkingen; deze betalingen worden direct op de rekening van het Diergezondheidsfonds gestort.

Onderdeel B (artikel 9.4, onderdeel f, Wet dieren)

Deze wijziging betreft de omschrijving van de uitgaven die door het Diergezondheidsfonds kunnen worden gedaan ter zake van de heffing en invordering van de diergezondheidsheffing voor de onderscheiden belastbare feiten, die in de artikelen 9.14, 9.15, 9.16 en 9.19 zijn opgenomen.

Onderdeel C (heffingstelsel Wet dieren)

Door dit onderdeel worden de met de bepalingen van de Gwwd overeenkomende bepalingen inzake de diergezondheidsheffing in een nieuwe paragraaf 4 toegevoegd, worden enige bestaande artikelen gewijzigd en worden voor de diergezondheidsheffing binnen de Wet dieren specifieke bepalingen toegevoegd.

De artikelen 9.13 tot en met 9.25, en de artikelen 9.29 en 9.30, komen overeen met de artikelen 91a tot en met 91m, respectievelijk 91n en 91o van de Gwwd. Verwezen wordt naar de toelichting bij die artikelen.

Artikel 9.26

Dit artikel komt overeen met het door artikel I, onderdeel D, van deze wet gewijzigde artikel 93 van de Gwwd. Verwezen wordt naar de toelichting bij dat artikel.

Artikel 9.27

In paragraaf 5 van het algemeen deel van deze toelichting is een uiteenzetting gegeven van de grondwettelijke aspecten van de diergezondheidsheffing. De aanwijzing, bij algemene maatregel van bestuur, van andere diersoorten dan reeds genoemd in de artikelen 9.15, eerste lid, en 9.16, eerste lid, of van andere handelingen dan genoemd in 9.19, eerste en tweede lid, moet gevolgd worden door een goedkeuringswet. Deze systematiek komt overeen met die van artikel 110a van de Gwwd. Vanwege het directe verband met uitsluitend de berekening van de tarieven voor de diergezondheidsheffing, is deze bepaling opgenomen in hoofdstuk 9, paragraaf 4, en niet in hoofdstuk 10 van de Wet dieren.

Artikel III

In paragraaf 4.1 van het algemeen gedeelte van deze memorie van toelichting is uiteengezet dat het nieuwe heffingstelsel zowel in de Gwwd als in de Wet dieren wordt geplaatst. Zowel de inwerkingtreding van de nog niet in werking getreden artikelen van de Wet dieren als de intrekking van de artikelen van de Gwwd kan ingevolge respectievelijk artikel 12.2 van de Wet dieren en artikel 130a van de Gwwd plaatsvinden bij koninklijk besluit. Als de artikelen in de Wet dieren, die zijn opgenomen in artikel II van dit voorstel in werking treden, worden op hetzelfde tijdstip de overeenkomstige artikelen van de Gwwd ingetrokken. De algemene maatregelen van bestuur die tot stand zijn gebracht als uitvoering van de artikelen van de Gwwd, bevatten de bepalingen die ook onder de gelijkkluidende artikelen in de Wet dieren van toepassing moeten zijn. In

verband hiermee krijgen deze algemene maatregelen van bestuur ingevolge artikel III een nieuwe wettelijke grondslag.

Artikel IV

Voor de opheffing van de productschappen kon tegen een besluit tot oplegging van een heffing beroep worden ingesteld bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Met ingang van 1 januari 2015 is deze situatie gewijzigd en is de Gwwd van toepassing op de diergezondheidsheffing.

In artikel 93 van de Gwwd, zoals dat thans luidt, is de Algemene wet inzake rijksbelastingen van overeenkomstige toepassing verklaard, waardoor, zolang artikel I van deze wet niet in werking is getreden, voor de rechtsbescherming tegen aanslagen op grond van de genoemde belastingwet de bestuursrechter en in hoger beroep het Gerechtshof bevoegd is. Zoals in de toelichting op artikel I, onderdelen D en E, is uiteengezet, wordt voorgesteld om voor de diergezondheidsheffing gebruik te gaan maken van titel 4.4 van de Algemene wet bestuursrecht. Na de inwerkingtreding van artikel I van deze wet staat tegen een besluit, genomen op grond van de Gwwd, beroep bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven open. Dit volgt uit artikel 4 van bijlage 2 van de Algemene wet bestuursrecht. Hetzelfde geldt voor besluiten, genomen op grond van de Wet dieren. Een uitzondering voor beide wetten is gemaakt voor beroep tegen besluiten over bestuurlijke boetes. Daarvoor is voor beide genoemde wetten de Rechtbank Rotterdam bevoegd. De genoemde rechtsgang bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven staat, als gevolg van het voorgaande, na de inwerkingtreding van artikel I ook open voor beroep tegen een beschikking inzake de diergezondheidsheffing. Dit blijft zo tot de inwerkingtreding van artikel II. De wijziging van de toepasselijke regels voor het beroep tegen de heffing van de diergezondheidsheffing leidt daarom tot een terugkeer naar het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Er wordt geen verzwaaring van de werklast verwacht bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven als gevolg van dit wetsvoorstel ten opzichte van de situatie voor 1 januari 2015.

Artikel V

Op de voornemens met betrekking tot inwerkingtreding is in paragraaf 4.1 reeds ingegaan.

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

Bijlage bij de memorie van toelichting

Overeenkomstige bepalingen diergezondheidsheffing Gwwd en Wet dieren

Artikel Gwwd (oud)	Artikel Gwwd (nieuw)	Artikel Wet dieren (nieuw)
	91a	9.13
	91b	9.14
	91c	9.15
	91d	9.16
	91e	9.17
	91f	9.18
	91g	9.19
	91h	9.20
	91i	9.21
	91j	9.22
	91k	9.23
	91l	9.24
	91m	9.25
93: toepassing AWR	(93)	9.26 (heffingswijze)
93a: invordering	(93a)	vervallen
	91n	9.28
	91o	9.29
110a		9.27