

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, zoonosen en zoonoseverwekkers (herziening heffingenstelsel Diergezondheidsfonds)

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: Gwwd) geplaatst. Door dit voorstel wordt tevens de Wet dieren gewijzigd, waardoor het nieuwe heffingstelsel 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. Tenslotte 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 Gwwd. 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 Gwwd 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 aan de uitgaven voor preventieve 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 Gwwd 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 Gwwd 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 Gwwd. Deze dierziekten zijn 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 Gwwd). 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 productschapshffingen.

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 en. Ook deze producten kunnen besmet worden met een dierziekte en vormen daarmee een veterinaire 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 Gwwd 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 Schapenhouderij 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 heffingplichtige 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 heffingplichtige 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 heffingplichtig 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 Gwwd 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 voor 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, 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 is niet mogelijk tekorten uit die periode met nieuw vast te stellen tarieven alsnog te verrekenen. Hierdoor 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 inwerkingtreding van de Wet dieren 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 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 dezelfde 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 handeling: 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 aangewezen dierziekten, of als dierziekten worden

aangewezen waarvoor bepaalde nog niet aangewezen diersoorten gevoelig zijn, en aldus een veterinair risico vormen, ten aanzien waarvan preventie- en bestrijdingsmaatregelen voorgeschreven zijn.

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 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 ze 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 voor een bepaalde diersoort een andere grondslag dan het aantal gehouden dieren in een kalenderjaar wordt vastgesteld, indien geen betrouwbare gegevens voor de berekening van het aantal gehouden dieren voorhanden zijn. Op deze wijze kan voor elke diersoort een tarief worden vastgesteld op grond van voor die soort voorhanden gegevens.

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. 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 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 uit in een verschil in de regels voor de heffingen. In artikel 91k is bepaald dat beide componenten worden berekend en worden toegepast bij de vaststelling van de tarieven. In het voorstel 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 marktwaarde 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, 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 dat 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;

- *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 van de tarieven 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 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

betaald 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. Het is uit budgettaire overwegingen wenselijk, maar ook om grote schommelingen in de hoogte van tarieven, en dus van de aanslagen, na een uitbraak te voorkomen, om in het fonds een reserve op te bouwen en te behouden om de uitgaven van een kleine uitbraak, dan wel de eerste uitgaven van een grote uitbraak, direct te kunnen betalen uit het Diergezondheidsfonds. Daarom wordt voorgesteld om met behulp van een component in de tarieven een reserve op te bouwen, waarvan de hoogte per diersoort (niet per diercategorie) kan verschillen. Een 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 aanslagen van reeds verrichte uitgaven verloopt derhalve met een achterstand van twee jaar ten opzichte van het kalenderjaar waarin de uitgaven zijn gedaan. De minimale omvang van de reserve wordt gerelateerd aan het desbetreffende plafondbedrag. Afhankelijk van de marktomstandigheden kan de hoogte van de reserve bij algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld op ten hoogste 40% van het plafondbedrag voor de diersoort.

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 heffingplichtigen voor andere handelingen dan het houden van dieren. Het wetsvoorstel voorziet daarin wel, in 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 met 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 voorstel voldoet aan deze eisen. In het voorstel 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 inleggen van broedeieren van kippen, kalkoenen of eenden in een broedmachine en het produceren van vaccinbroedeieren van kippen, kalkoenen of eenden opgenomen. Daarnaast is voorzien in een delegatiegrondslag voor het verrichten van andere handelingen opgesomd, die bij algemene maatregel van bestuur kunnen worden aangewezen als handelingen waarop de diergezondheidsheffing van toepassing is. Ook voor een eventueel gebruik van deze delegatiegrondslag geldt dat een goedkeuringswet aan het parlement moet worden voorgelegd.

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 stortten 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 en zolang er voldoende middelen zijn gefinancierd uit de bestemmingsreserves die bij sectororganisaties van varkenshouders rundveehouders in beheer 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 aanslag die de houders opgelegd krijgen. Voor de pluimveesector en voor de schapen- en geitenhouderij wijzigt de regeldruk 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. 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 (5000 varkenshouders, geschatte gemiddelde tijdsbesteding 1 uur per jaar tegen een uurtarief van 37 euro).

7. Uitvoering

7.1 Algemeen

De heffing wordt opgelegd bij aanslag. Dit was al het geval op grond van de (bij dit voorstel in te trekken) artikelen 91f, 91h, zesde lid, en 92, vijfde lid, van de Gwwd; zij wordt geheven door de Minister van Economische Zaken, aldus artikel 93, eerste lid, van de Gwwd. In het wetsvoorstel wordt deze systematiek overgenomen. De verdere regels over het opleggen van de heffing en de invordering blijven (op een enkele technische aanpassing na) ongewijzigd. Deze bepalingen worden eveneens in de Wet dieren opgenomen.

De desbetreffende bepalingen verklaren de Algemene wet inzake rijksbelastingen (hierna ook: Awr) en de Invorderingswet 1990 (hierna ook: IW 1990) grotendeels van overeenkomstige toepassing. Tevens is de Kostenwet invordering rijksbelasting van toepassing. Daarmee is deze fiscale wetgeving van overeenkomstige toepassing op de vaststelling, invordering, rechtsbescherming en handhaving/beboeting van de heffing. Voor de inzichtelijkheid van een en ander wordt hieronder een

beschrijving op hoofdlijnen gegeven van de wijze waarop het opleggen van de aanslag en het innen van de heffing plaatsvindt.

7.2 Algemene wet inzake rijksbelastingen

Hoofdstuk III van de Algemene wet inzake rijksbelastingen regelt hoe de aanslag wordt vastgesteld en welke procedurele regels daarop van toepassing zijn. Op basis van artikel 13 Awr kan de minister van Economische Zaken een voorlopige aanslag vaststellen. De minister kan de aanslag vanwege artikel 11, tweede lid, Awr ook ambtshalve vaststellen. Dat wil zeggen dat in dat geval een aangifte van de heffingsplichtige achterwege blijft. De Minister van Economische Zaken kan een vermoedelijk heffingsplichtige uitnodigen tot het doen van aangifte. De Minister van Economische Zaken kan desgewenst op grond van artikel 8 Awr bij ministeriele regeling bepalen dat de aangifte langs elektronische weg moet geschieden. Een ieder is verplicht op basis van artikel 47 Awr alle naar het oordeel van de Minister van Economische Zaken voor de heffing van belang zijnde gegevens en inlichtingen te verstrekken alsmede zijn administratie of andere gegevensdragers desgevraagd beschikbaar te stellen. Artikel 52, eerste lid, Awr bepaalt vervolgens dat administratieplichtigen gehouden zijn een zodanige administratie te voeren dat daaruit te allen tijde hun rechten en plichten alsmede de voor de heffing relevante gegevens duidelijk blijken. Aan het begrip administratieplichtigen wordt voor de toepassing van dit besluit ingevolge artikel 93, vijfde lid, van de Gwwd, een bijzondere betekenis toegekend. Onder administratieplichtigen voor wat betreft de heffingen in hoofdstuk VIII van de Gwwd wordt verstaan natuurlijke personen en rechtspersonen of samenwerkingsverbanden tussen deze, die een bedrijf voeren waar dieren behorend tot de aangewezen diersoorten worden gehouden in de zin van artikel 91c en 91d van het voorstel, dan wel de personen, rechtspersonen of samenwerkingsverbanden, bedoeld in artikel 91h van het voorstel. Ingeval achteraf op grond van een nieuw feit blijkt dat ten onrechte een aanslag achterwege is gelaten of te weinig heffing is betaald, kan de Minister van Economische Zaken tot vijf jaren na het heffingstijdvak alsnog een navorderingsaanslag vaststellen, al dan niet met boete.

7.3 Invorderingswet 1990 en Kostenwet invordering rijksbelastingen

De invordering van de heffing geschiedt met overeenkomstige toepassing van een groot deel van de Invorderingswet 1990. Een belangrijk gevolg is dat niet de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is op deze bestuurlijke geldvorderingen, maar deze fiscale wet. Op grond van artikel 91o, eerste lid, van de Gwwd wordt de heffing ingevorderd door een door de Minister van Economische Zaken aangewezen functionaris of door de ontvanger van de belastingdienst, bedoeld in artikel 2, eerste lid, onderdeel i, van de IW 1990. Bij het uitblijven van vrijwillige betaling, kunnen invorderingsacties worden ondernomen. Van belang is tot slot dat artikel 24 van de IW 1990 de bevoegdheid geeft tot verrekening over te gaan.

Met de overeenkomstige toepassingsverklaring van de Kostenwet invordering rijksbelastingen wordt geregeld welke kosten in rekening worden gebracht bij de invordering van de heffing. De wet bevat de tarieven welke in rekening worden gebracht bij gebreke aan tijdige betaling door de heffingsplichtige van de verschuldigde diergezondheidsheffing. Dit is vanaf het moment van aanmaning.

8. EU-aspecten

Ingevolge artikelen 28, 30 en 110 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie zijn heffingen die deel uitmaken van een algemeen stelsel van binnenlandse belastingen dat gelijkelijk geldt voor binnenlandse en geïmporteerde producten in overeenstemming met het EU-recht betreffende het vrij verkeer van goederen op de interne markt. Daarbij is wel voorwaarde dat de heffing op geen enkele wijze onderscheid maakt tussen de binnenlandse productie en geïmporteerde producten. Het is vaste rechtspraak dat een heffing niet tegelijkertijd een verboden heffing van gelijke werking in de zin van artikelen 28 en 30 van het Verdrag kan zijn en een binnenlandse belasting. Zie in deze zin het arrest van het Hof van Justitie van 23 april 2002, Nygard, C-234/99, punt 17.

Hierna zal worden ingegaan of er sprake is van een binnenlandse belasting. Als dat zo is, behoeft de heffing van gelijke werking geen bespreking meer. De heffingen, die onder de naam diergezondheidsheffing met ingang van 1 januari 2015 deel zijn gaan uitmaken van een algemeen binnenlands belastingstelsel ten behoeve van het nationale systeem voor de preventie, bestrijding en uitroeiing van dierziekten, zijn toelaatbaar ingevolge artikel 110 van het Verdrag omdat deze berust op de capaciteit van het bedrijf dat varkens, schapen, geiten, kippen, kalkoenen, eenden, varkens of runderen houdt of broedeieren of vaccinbroedeieren produceert. Met de opneming van de diergezondheidsheffing in de Gwwd, in plaats van in het Besluit heffing bestrijding dierziekten en het Besluit heffing preventie dierziekten, en ter voorbereiding van de toekomstige inwerkingtreding van gelijklopende bepalingen in de Wet dieren, wordt niet beoogd een wijziging aan te brengen in het karakter van de heffing of de bestemming van de opbrengst van de diergezondheidsheffing. Uitsluitend bepalend is het aantal gehouden dieren op het bedrijf of het aantal geproduceerde broedeieren of vaccinbroedeieren. In geval van schapen en geiten wordt bovendien geen onderscheid gemaakt tussen bedrijven waar schapen en geiten worden gehouden en houders die anders dan in de uitoefening van een bedrijf houden, zoals natuurbeheerders die schapen en geiten houden. Wel wordt een drempel gehanteerd. Men is namelijk eerst een heffing verschuldigd als men gemiddeld meer dan 25 schapen of geiten per jaar heeft gehouden. Zeer kleine schapen- en geitenhouderijen zijn dus geen heffing verschuldigd. Voor het houden van pluimvee bedraagt de drempel 250 stuks pluimvee. Gelet op het bovenstaande is de heffing op zichzelf in overeenstemming met het Verdrag. Een heffing die qua wijze van heffen geoorloofd is, kan door de wijze van besteding van de aldus verkregen middelen op verschillende manieren strijd met het EU-recht opleveren. Dat kan allereerst ontstaan door de heffing ten aanzien van het belaste binnenlandse product geheel of ten dele financieel te compenseren, terwijl dit niet of in mindere mate bij geïmporteerde producten gebeurt. Bij een algehele compensatie is de heffing aan te merken als een uit hoofde van artikel 28 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie verboden heffing van gelijke werking als een importrecht. Bij een gedeeltelijke compensatie is de heffing strijdig met het non-discriminatiebeginsel van artikel 110 van het Verdrag. Strijd met het Verdrag kan ook ontstaan indien de opbrengst van de heffing wordt gebruikt ten behoeve van de begunstiging van andere producten dan die waarover de heffing plaatsvindt. Geen van deze drie situaties doet zich voor. Er vindt geheel noch gedeeltelijke tarief-teruggave plaats, terwijl bovendien de opbrengst van de heffing zal worden gebruikt ten bate van dezelfde sector waar de heffing is geheven en bovendien uitsluitend ten behoeve van het bestrijden en weren van dierziekten. De bestedingskant van de heffing leidt dan ook niet tot enige strijd met artikel 28, 30 of 110 van het Verdrag.

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 dierhouder krijgt dan een tegemoetkoming ter hoogte van de marktwaarde van het dier. De Europese Commissie heeft de steun in het kader van het Diergezondheidsfonds, inclusief de diergezondheidsheffing, reeds goedgekeurd (SA.39008).

Er worden thans enige wijzigingen voorgesteld in de wijze van berekenen van de tarieven, waarbij de heffingsgrondslag, het aantal gehouden dieren, ongewijzigd blijft. De bestedingskant wijzigt evenmin. Dit betekent dat de voorgestelde wijzigingen vallen binnen de SA.39008.

9. Consultatie

Pm.

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 aanslag 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.

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 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 gemaakt, na de inwerkingtreding in de tarieven worden verwerkt, is sprake van terugwerking van de nieuwe artikelen, met name van het voorgestelde artikel 91k, eerste lid,

onderdeel c, van de Gwwd, dat van overeenkomstige toepassing is op de vaststelling van de tarieven, bedoeld in artikel 91l 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 werking 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 kon 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 kosten 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 ondertekenaars van het convenant. Dat betekent dat een deel van die kosten 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 wetwijziging 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 zouden kunnen worden aangevuld en anderzijds het afgesproken plafondbedrag 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 die in 2018 (het derde jaar na de uitgave) worden toegepast moeten worden verwerkt, en tot uiterlijk in de tarieven mogen worden verrekend die in 2022 worden toegepast voor de aanslagen.

Als de in het convenant afgesproken bijdragen voor zover die door heffingen worden geïnd, niet alsnog in de jaren 2018 en verder worden geïnd, is sprake van ongelijke behandeling van veehouders voor wie de bestemmingsreserves 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 van de nieuwe regels de in het convenant gemaakte afspraken 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, nog tot 2022 voor de uitgaven in 2015, en tot 2023 en 2014 voor de uitgaven in 2016 respectievelijk 2017 in de dan geldende tarieven en heffingen kunnen 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 in het voorgestelde artikel 91o van de Gwwd de toepasselijkheid van de plafondbedragen voor de opbrengst van de heffingen voor de uitgaven in periode 2015-2019 bij wijze van overgangsbepaling opgenomen.

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 konden op grond van die regels, nu zij met ingang van 1 januari 2015 worden toegepast, voor het eerst met ingang van 1 januari 2018 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 komen te vervallen.

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 gehanteerd. 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 Wet dieren). Feitelijk is er geen verschil in betekenis tussen de huidige omschrijving in de Gwwd en de betekenis van het begrip voor de Gwwd en de Wet dieren. Voor de heffingspraktijk onder de Gwwd heeft deze wijziging dus ook geen gevolgen. Aangezien artikel 96a in het wetsvoorstel niet wordt gewijzigd, blijft de definitie van artikel 1, tweede lid, daarvoor gehandhaafd (onderdeel a van de voorgestelde wijziging van artikel 1).

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).

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.

Met 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 diergezondheidsheffing 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.

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 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, Gwwd/artikel 9.15, eerste lid, Wet dieren zijn de diersoorten opgesomd waarvan de houders thans al heffingsplichtig zijn en bijdragen aan het Diergezondheidsfonds, ofwel

door de diergezondheidsheffing, 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 diergezondheidsheffing zal worden geheven. Daarvoor kan het eerste lid worden gewijzigd. Indien dat uit veterinaire en budgettaire oogpunten wenselijk is, kan op kortere termijn een nieuwe diersoort ook worden aangewezen bij algemene maatregel van bestuur. Ingevolge het gewijzigde artikel 110a van de Gwvd (artikel I, onderdeel J) en het nieuwe artikel 9.28 van de Wet dieren (artikel II, onderdeel B) zal voor een dergelijke maatregel een goedkeuringswet worden ingediend.

Derde lid

Zoals hiervoor in paragraaf 3.3 van het algemeen deel van deze 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 minimumaantallen 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 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 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 Gwvd) 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 toepasselijkheid 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 Gwvd/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.

Artikel 91e van de Gwvd/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, c.q, ingeval niet sprake is van een bedrijf, van degene die de dieren houdt. Dit is eenzelfde bepaling als thans vervat in 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 toelichting is aangegeven wordt v de berekeningswijze van het aantal dieren dat in een kalenderjaar is gehouden, w 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.

Indien voor een diersoort of diercategorie onvoldoende registratie-gegevens voorhanden zijn, kan bij algemene maatregel van bestuur een andere heffingsgrondslag worden bepaald.

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 zelf 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 en derde 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 (derde lid), waarbij de noodzakelijke precisering van het belastbare feit en de kring van heffingsplichtigen in die maatregel plaatsvindt. 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 artikel 9.28 van de Wet dieren.

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

De formulering van deze artikelen is vergelijkbaar met die van artikel 91e Gwwd/ 9.17 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. Dit is een aantal dat geregistreerd wordt, en dat daardoor eenvoudig als heffingsgrondslag kan dienen. Voor de heffing van de diergezondheidsheffing voor het houden van eendagskuikens kan het aantal ingelegde broedeieren een alternatief vormen voor het, meer bewerkelijke, vaststellen van het aantal uitgekomen eieren. Omdat broedeieren in een kalenderjaar uitkomen en vervangen worden door nieuw ingelegde broedeieren, wordt in het derde lid bepaald dat bij ministeriële regeling rekenregels 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 worden bij ministeriële regeling rekenregels vastgesteld.

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

In paragraaf 4.4 van het algemeen deel van deze 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, om onzekerheid over een eventuele tussen de perioden gelegen periode te voorkomen. 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 aanslag van de diergezondheidsheffing in een kalenderjaar wordt berekend.

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 aanslagen 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.

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.

Artikel 91m van de Gwwd/artikel 9.25 van de Wet dieren

De tarieven voor de diergezondheidsheffing worden bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld (eerste lid). Een vastgesteld en 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 tot f 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.

Artikelen 91n en 91o van de Gwwd/artikelen 9.29 en 9.30 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 heffingenstelsel 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 de daaropvolgende implementatie van die regels en de daaraan gekoppelde regels over vergoedingen van schade bij de houders. Nu staat nog niet vast op grond van welke wet (Gwwd of Wet dieren) de tarieven voor de jaren 2018 en 2019, respectievelijk met ingang van 1 januari 2020 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 de artikelen 93 en 93a zijn de bepalingen over de wijze van heffing en over de invordering opgenomen. Door de samenvoeging van de verschillende heffingen in één diergezondheidsheffing moeten deze artikelen op onderdelen worden gewijzigd.

Verwezen wordt naar paragraaf 7 van het algemeen deel van deze toelichting.

De diergezondheidsheffing wordt namens de minister geheven door de Rijksdienst voor ondernemend Nederland (RVO.nl). In verband hiermee is de aanduiding 'door Onze Minister aangewezen functionaris' gewijzigd in: door Onze Minister aangewezen ambtenaar.

Onderdeel F (artikel 95b Gwwd)

In artikel 95b van de Gwwd worden de inkomstenstromen van het Diergezondheidsfonds opgesomd. Door de invoering van één diergezondheidsheffing kunnen een paar stromen in de huidige opsomming vervallen. Allereerst wordt het Diergezondheidsfonds gevoed door de opbrengst van de diergezondheidsheffing, waarvoor jaarlijks een aanslag wordt opgelegd. De betaling van de aanslag vloeit rechtstreeks in het Diergezondheidsfonds.

Daarnaast draagt de Minister van Economische Zaken een bedrag bij. Voor sommige kosten kan het Ministerie van Economische Zaken een beroep doen op subsidies van de Europese Commissie. Nadat die ontvangen zijn, worden die ook in het fonds gestort.

Tenslotte wordt niet uitgesloten dat nog door andere ontvangsten wordt bijgedragen aan het fonds.

Onderdelen G en H (Artikelen 95c en 95d Gwwd)

Deze onderdelen bevatten technische wijzigingen. De afzonderlijke varkensheffing (artikel 91a 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 I en J (Artikelen 110 en 110a Gwwd)

De huidige artikelen 110 en 110a bevatten verschillende vormen van parlementaire betrokkenheid bij algemene maatregelen van bestuur onderscheidenlijk ter preventie en ter bestrijding van dierziekten. Het onderscheid tussen preventie en 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 voorziet daarin. De bepaling is geformuleerd conform Aanwijzing 41 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

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 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)

Eerste lid

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 onderscheiden 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 betaling van de aanslagen; deze betalingen worden direct op de rekening van het Diergezondheidsfonds gestort.

Tweede lid

Doordat het gewenst is de opbrengst van de diergezondheidsheffing zoveel mogelijk te relateren aan de begrote kosten en de gerealiseerde uitgaven, kan niet zonder meer gesproken worden van een batig saldo aan het einde van een kalenderjaar.

De opgebouwde reserves kunnen echter wel aan het einde van elk kalenderjaar worden gekwantificeerd en toegerekend worden aan de desbetreffende diersoort. Deze reserves komen ten gunste van de begroting van het Diergezondheidsfonds en worden in het nieuwe jaar opnieuw als reserves geboekt.

Derde lid

De opbrengst van de heffingen is afhankelijk van het tarief en het aantal dieren of eenheden product waarover de heffing wordt geheven. Bij de vaststelling van het tarief wordt zoveel mogelijk rekening gehouden met de verwachte aantallen dieren die zullen worden gehouden in het kalenderjaar of de kalenderjaren waarin de aanslagen worden opgelegd. Deze verwachting kan afwijken van de werkelijke aantallen. Indien er meer dieren of meer eenheden product zijn waarover de diergezondheidsheffing wordt geheven, kan de opbrengst hoger zijn dan de uitgaven van het Diergezondheidsfonds die daardoor moeten worden gedekt. In dat geval wordt het verschil toegevoegd aan de opgebouwde reserve voor de desbetreffende diersoort.

Indien de opbrengst van de diergezondheidsheffing voor een diersoort in een kalenderjaar lager is dan de uitgaven waarvoor de heffing in het dat kalenderjaar voor die diersoort werd geheven, kan in het Diergezondheidsfonds een negatief saldo ontstaan voor deze diersoort. Het Ministerie van Economische Zaken draagt er zorg voor dat in dat geval de maatregelen ter bestrijding en preventie van dierziekten voor die diersoort door het Diergezondheidsfonds kunnen worden betaald.

Het huidige derde lid van artikel 9.3, dat bepaalt dat het Diergezondheidsfonds het begrotingsjaar niet afsluit met een negatief saldo, is niet meer opgenomen. Dit voorschrift zal ten algemene worden geregeld in de nieuwe Comptabiliteitswet, waarvoor een voorstel dit voorjaar bij de Tweede Kamer zal worden ingediend.

Vierde lid

Dit lid is ongewijzigd en behoeft geen toelichting.

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.

Artikelen 9.26 en 9.27

Deze artikelen komen overeen met de door artikel I, onderdelen D en E van deze wet gewijzigde artikelen 93 en 93a van de Gwwd. Verwezen wordt naar de toelichting bij die artikelen.

Artikel 9.28

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 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. Als de artikelen in de Wet dieren, die zijn opgenomen in artikel II van dit voorstel in werking treden, vervallen de overeenkomstige artikelen van de Gwwd. 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 gelijklopende artikelen in de Wet dieren van toepassing moeten zijn. In verband hiermee wordt de delegatiegrondslag van deze algemene maatregelen van bestuur, na de inwerkingtreding van artikel II van dit voorstel gewijzigd.

Artikel IV

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

De Staatssecretaris van Economische Zaken,

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, zoonosen en zoonoseverwekkers (herziening heffingenstelsel Diergezondheidsfonds)

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
93a: invordering	(93a)	9.27
	91n	9.29

	91o	9.30
--	-----	------