

Nota aan: GBT
18 juni 2020

Onderwerp: deelname nertsensector aan diergezondheidsfonds en doorberekenen kosten screening en early warning

Aanleiding

Bij nertsenhouders wordt geen diergezondheidsheffing opgelegd voor bijdrage aan het Diergezondheidsfonds (DGF), daar was nooit aanleiding toe. In deze nota wordt u in het kader van de uitbraak van SARS-CoV-2 bij nertsen geadviseerd over de mogelijkheid tot invoeren van een diergezondheidsheffing voor nertsen en over de mogelijkheid van het doorberekenen van de kosten van de screening en early warning.

Advies

De ministers van VWS en LNV kunnen als volgt worden geadviseerd:

1. Het invoeren van een diergezondheidsheffing voor de nertsenhouderij kost enkele maanden. Vanwege alle randvoorwaarden lijkt de invoering van een doelmatige diergezondheidsheffing voor nertsenhouders niet kansrijk. Een definitief besluit over het invoeren kan worden genomen zodra meer duidelijkheid is over:
 - De kosten van een diergezondheidsheffing.
 - Het aantal bedrijven dat deze kosten moet dragen (afhankelijk van het resultaat van de stoppersregeling).
 - Of invoeren van een heffing van invloed is op de 'business case' van houders en de 10 jaar termijn in de wet die pelsdierhouderij per 2024 verbiedt.
2. Op korte termijn kunnen de kosten van een voortzetting van de early warning en screening direct aan de houders van de nertsen worden doorbelast. De invulling van deze voortzetting wordt de komende week uitgewerkt en zal samen met een voorstel voor de doorberekening van de kosten via een volgend GBT aan u worden voorgelegd. Een doorberekening van de early warning kan tot gevolg hebben dat de motivatie voor de naleving afneemt. Hierdoor ontstaat de kans dat een uitbraak later wordt ontdekt.

Kernpunten

Diergezondheidsheffing: lange termijn oplossing

- Uit het DGF kunnen kosten worden betaald voor de bewaking (screening en early warning), verdenking (conformatieonderzoek) en bestrijding (doden van dieren, destructie, voorzieningen) van aangewezen dierziekten.
- In het DGF worden de kosten voor bewaking en voorzieningen 50/50 verdeeld tussen overheid en bedrijfsleven (in dit geval nertsenhouder). De kosten voor verdenking en bestrijding liggen (tot het te bepalen plafondbedrag) bij de nertsenhouderij.
- De Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (Gwwd) biedt de mogelijkheid om met een AMvB een diergezondheidsheffing op te leggen aan houders van dieren, die gevoelig zijn voor aangewezen dierziekten (zoals nertsenhouders). Met deze heffing kan het DGF worden gevuld.
- Deze AMvB moet na vaststelling, dus achteraf, met een wet worden goedgekeurd door de Tweede Kamer. De nieuwe heffing is een essentialia van de belastingplicht en dient bij wet te worden ingevoerd (artikel 104 Grondwet). De Gwwd biedt voor onderhavige spoedsituaties de mogelijkheid om de heffing bij AMvB in te voeren. Zonder wettelijke goedkeuring door de Tweede Kamer achteraf kan de AMvB echter niet worden toegepast.
- Een heffing kan alleen gebaseerd worden op geraamde kosten in de periode nadat de AMvB is vastgesteld. Dit kan niet met terugwerkende kracht.
- Als een diergezondheidsheffing aan nertsenhouders zou worden opgelegd, dan wordt deze geheven op basis van het aantal dieren op een bedrijf, bijvoorbeeld het aantal fokteven aan het begin van een seizoen. Er zal een oplossing gevonden moeten worden voor vaststellen van het aantal dieren waarvoor een heffing wordt opgelegd aangezien er voor nertsen geen I&R systeem met dieren aantallen bestaat.

- Bij invoering van een diergezondheidsheffing in de nertsensector zal er, net als in de andere sectoren, overleg met de sector moeten zijn over de uitgangspunten voor de heffing en de uitgaven die met het geheven geld gedaan worden.
- De bewaking (screening en early warning) zoals die in de eerste 4 weken is uitgevoerd kost in totaal (10)(2a) euro. Dat zou uitgaande van 140 nertsbedrijven neerkomen op ruim € (10)(2a) per bedrijf.
- Het is nog niet goed in te schatten wat de bewaking (screening en early warning) structureel zou gaan kosten, omdat eerst de uitkomsten van huidige programma's beoordeeld moeten worden. Op basis daarvan kan bepaald worden wat veterinair gezien het beste programma is om snel nieuwe besmettingen te kunnen ontdekken.
- De uitvoeringskosten van de heffing (RVO) moeten in verhouding staan tot het aantal bedrijven waar geheven moet gaan worden en de uitgaven die gedaan gaan worden met het geld dat geheven is. Dat is pas goed te bepalen als duidelijk is of er een stoppersregeling komt en hoeveel bedrijven er over blijven.
- Als het aantal bedrijven waarover geheven wordt klein wordt, zal het totaal van de bewakingskosten (screening en early warning) lager worden en kan het dat de uitvoeringskosten voor heffing niet meer opwegen tegen de uitgaven die er mee gedekt moeten worden.
- De Gwvd verplicht tot instellen van een plafondbedrag tot waar maximaal geheven mag worden voor de periode tot en met 2024. Een doel van dit plafond is een complete sector te beschermen tegen een faillissement ten gevolge van een uitbraak.
- Bij het bepalen van een plafondbedrag voor de nertsenhouders zal onderbouwd moeten worden dat de sector een heffing tot het plafondbedrag kan dragen. Dat is alleen goed te doen als duidelijkheid is over het aantal nertsbedrijven dat tot 2024 actief zal blijven.
- Voor het betalen van de kosten van bestrijding van een besmetting uit heffingen geldt ook dat eerst bekend moet zijn hoeveel bedrijven er tot 2024 blijven bestaan.
- Als de kosten van een nieuwe uitbraak door middel van een heffing bij de sector zouden worden teruggehaald en er zijn nog maar weinig bedrijven over zou dat kunnen betekenen dat die resterende bedrijven failliet gaan door de hoge diergezondheidsheffing in het jaar na de uitbraak.
- Uitsmeren van de kosten van een nieuwe uitbraak over meer jaar is ook niet goed mogelijk aangezien de houders alleen nog tot 2024 kans hebben om met het houden van nertsen inkomen te genereren om een diergezondheidsheffing te betalen.
- In geval een heffing wordt opgelegd is niet uitgesloten dat nertsenhouders dit aan zullen grijpen om te stellen dat als gevolg daarvan de in het kader van de Wet verbod peisdierhouderij gegunde 10 jaar overgangstermijn onvoldoende is om nog te kunnen spreken van een "fair balance" en de wet dus alsnog in strijd met artikel 1 Eerste Protocol van het EVRM moet worden geacht. Het is onwaarschijnlijk dat een rechter een dergelijk betoog zal volgen, mits de heffing niet te hoog wordt.

Direct factureren: korte termijn oplossing

- De verplichting van de bewaking (screening en early warning) ligt bij de houder. Die bewakingskosten kunnen worden beschouwd als nalevingskosten die dus door de houder gedragen moeten worden.
- Vanuit een pragmatische insteek (snelheid en sturing programma) heeft LNV ervoor gekozen de eerste ronde van de screening en de eerste zes weken early warning te betalen.
- De kosten voor bewaking kunnen, behalve via het DGF, ook direct bij de houder in rekening worden gebracht door het laboratorium dat dit programma uitvoert.
- De motivatie om mee te werken aan de early warning zou kunnen afnemen wanneer houders verplicht worden (mee) te betalen. Hierdoor ontstaat de kans dat een uitbraak later wordt ontdekt. Hiermee moet rekening worden gehouden bij het inrichten van een definitief bewakingsprogramma.
- Bij direct factureren van de bewaking aan nertsenhouders, blijven de kosten van verdenking en bestrijding bij de overheid liggen.

Toelichting

- De Wet verbod pelsdierhouderij is onderwerp geweest van een juridische procedure. Hoewel de procedure door het Hof Den Haag en de Hoge Raad in het voordeel van de Staat is beslecht, belet dit pelsdierhouders niet op voorhand om, als zij dat willen, een nieuwe juridische procedure te starten om de Wet opnieuw aan te vechten.
- Om enige kans van slagen te hebben, zullen zij dan wel met nieuwe argumenten of omstandigheden moeten komen. Zonder nieuwe argumenten, zal de rechter de bestaande jurisprudentie volgen, de Staat in het gelijk stellen, of zelfs misbruik van procesrecht aannemen.
- Voor het oordeel dat de Staat met de Wet verbod pelsdierhouderij een redelijk evenwicht (fair balance) heeft getroffen tussen het algemeen belang en de belangen van pelsdierhouders, waren met name doorslaggevend de voorzienbaarheid van het verbod en het bestaan van de lange overgangstermijn, waarbinnen pelsdierhouders hun investeringen terug kunnen verdienen.
- Het is denkbaar dat pelsdierhouders, als zij een nieuwe gang naar de rechter zouden overwegen, de invoering van een dieiergezondheidsheffing als een dergelijk nieuw argument en nieuwe omstandigheid zullen aanvoeren. Een verplichte bijdrage zou, zo zouden pelsdierhouders kunnen betogen, hun mogelijkheden (nog verder) beperken om de overgangstermijn te benutten voor het terugverdienen van investeringen.
- Het is, gelet op volgende de overwegingen van het Hof Den Haag, echter onwaarschijnlijk dat een rechter een dergelijk betoog zal volgen:
 - o "Door voor nertsenhouders een overgangstermijn in het leven te roepen heeft de Staat voor hen de mogelijkheid geopend hun onderneming voort te zetten, met alle goede en kwade kansen van dien."
 - o "Ook gedurende de overgangstermijn kan een nertsenhouder zijn onderneming op elk door hem gewenst tijdstip beëindigen, bijvoorbeeld indien naar zijn oordeel de baten van voortzetting niet (langer) opwegen tegen de nadelen."
- Het feit dat de Staat een overgangstermijn in het leven heeft geroepen, betekent niet dat de Staat tijdens deze periode geen besluiten mag nemen die op enige wijze negatief uitpakken voor (de winstgevendheid van) pelsdierhouders. Tijdens de overgangstermijn heeft de pelsdierhouders goede en kwade kansen. De uitbraak van een dierziekte en de invoering van een dieiergezondheidsheffing vallen onder het ondernemersrisico (kwade kans) dat inherent is aan de markt waarin pelsdierhouders opereren.
- Uitsluitend wanneer de invoering van een verplichte bijdrage ertoe zou leiden dat de overgangstermijn geen enkel voordeel meer biedt, zouden pelsdierhouders enige kans maken op een voor hen voordelig rechterlijk oordeel. Gelet op het feit dat de heffing voorzienbaar was, niet te hoog wordt, en zeker niet met terugwerkende kracht zal worden opgelegd, is het buitengewoon onwaarschijnlijk dat hiervan sprake zal zijn.