

Vergaderjaar 2001–2002

**28 367**

## **Voorstel van wet van het lid Atsma tot wijziging van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren in verband met wijziging van het kortingeninstrument**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **Inleiding**

In artikel 86 van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (GWWD) is onder meer bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur percentages kunnen worden vastgesteld, waarmee in het kader van de dierziekebestrijding uit te keren tegemoetkoming in de schade kan worden verlaagd. Het onderhavige initiatiefwetsvoorstel strekt ertoe om per algemene maatregel van bestuur niet langer percentages vast te stellen voor het genoemde doel maar over te gaan tot het vaststellen van vaste bedragen. Deze bedragen kunnen verschillen naar gelang aan de in de bedoelde maatregel gestelde eisen betreffende de gezondheid van dieren of de in de bedoelde maatregel gestelde eisen ter zake van de inrichting van het bedrijf is voldaan<sup>1</sup>.

#### **Belang correcte naleving voorschriften**

Een (besmettelijke) dierziekte kan een ernstig gevaar voor de volks- en diergezondheid betekenen. Correcte naleving van de voorschriften die betrekking hebben op preventie en bestrijding van dierziekten is van bijzonder belang, omdat overtreding van deze voorschriften van de wet het risico op uitbraak van dierziekte, of de verspreiding daarvan, vergroot. Het is bij de bestrijding van dierziekten dan ook van groot belang dat er tijdig melding wordt gedaan van de mogelijke aanwezigheid van een besmettelijke dierziekte. Teneinde de drempel voor ziektemelding zo laag mogelijk te maken, geldt als uitgangspunt in de wet dat aan een houder van dieren een redelijke tegemoetkoming in de schade wordt verleend indien zijn dieren in het kader van dierziekebestrijding moeten worden gedood of producten en voorwerpen onschadelijk moeten worden gemaakt. Dit uitgangspunt is noodzaak om het draagvlak voor het beleid bij de dierziekebestrijding zo optimaal mogelijk te laten zijn<sup>2</sup>.

De evaluatie<sup>3</sup> van de MKZ-crisis in 2001 leert dat er verschillende opvattingen zijn over de vraag wat een «passende» schadeloosstelling is. Is het rechtvaardig dat een betrokkene nadat de dieren zijn gedood te maken krijgt met strafkortingen die op kunnen lopen tot maar liefst honderd procent korting op de vergoeding? Wat is de preventieve werking die uitgaat van dit «kortingenbeleid»? Is het niet zo dat houders van dieren bij

<sup>1</sup> De bedoelde Algemene Maatregel van Bestuur zal in overleg met betrokken partijen tot stand moeten komen waarbij een limitatieve lijst wordt opgesteld zodat vooraf duidelijk is welke overtreding tot welke aftrek van een vast bedrag op de tegemoetkoming leidt.

<sup>2</sup> In dit kader zij ook verwezen naar Beschikking nr. 90/424/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 26 juni 1990 betreffende bepaalde uitgaven op veterinair gebied (PbEG L 224). In gevolge artikel 3, tweede lid, van die beschikking komt een lidstaat voor een financiële bijdrage van de Gemeenschap voor de uitroeiing van een ziekte in aanmerking onder meer op voorwaarde dat de betrokken veehouders een onmiddellijke en passende schadeloosstelling ontvangen (zie Kamerstukken II 2001/02, 27 685, nr. 3, pg. 6).

<sup>3</sup> Zie Kamerstukken II 2001/02, 27 622 nr. 95.

een eventuele nieuwe uitbraak zich niet geroepen zullen voelen om te melden dat er op hun bedrijf sprake is van een dierziekte? Zal dit niet leiden tot vertraging in de dierziektebestrijding met alle gevolgen van dien voor de agrarische sector en de hele maatschappij?

Tijdige melding van dierziekten komt onder zware druk te staan als het huidige beleid wordt voortgezet. Juist om de dierziektebestrijding goed te laten verlopen is het van het grootste belang dat houders van dieren die te maken krijgen met een dierziekte-uitbraak dat onmiddellijk melden en ook de zekerheid hebben dat ze een redelijke tegemoetkoming in de schade ontvangen voor het doden van de dieren. Het huidige beleid werkt met een tegemoetkoming in de schade waarbij percentuele kortingen kunnen worden opgelegd bij het overtreden van gestelde regels. Veehouders weten vooraf niet welke overtredingen kunnen leiden tot een korting, in welke kortingscategorie de overtreding valt en tot slot hoe hoog de korting dan is. Dit beleid moet worden gewijzigd omdat de uiteindelijke korting enorm kan oplopen en afhankelijk is van de grootte van het bedrijf. De korting kan zodanig oplopen dat een doorstart van het bedrijf waar de dierziekte wordt geconstateerd in gevaar kan komen. En dat is juist in tegenspraak met het uitgangspunt van de wet dat een houder van dieren een redelijke tegemoetkoming in de schade wordt verleend indien zijn dieren in het kader van dierziektebestrijding moeten worden gedood of producten en voorwerpen onschadelijk moeten worden gemaakt. Dit neemt niet weg dat overtredingen een sanctie verdienen. Het kan niet zo zijn dat houders van dieren risico's nemen als het gaat om (preventieve) dierziektebestrijding zonder daarvoor een sanctie te ontvangen. Dit moet ook helder worden gecommuniceerd. In dit kader kan worden aangesloten bij de huidige systematiek, die de Algemene Inspectie Dienst (AID) in tijden dat er geen dierziekte is, al toepast<sup>1</sup>. Als er overtredingen worden geconstateerd op bedrijven dan gelden daarvoor boetes. In tijden van een dierziekte-uitbraak zouden de te korten bedragen hoger gesteld kunnen worden dan in tijden waarin er geen uitbraak is. Dit dient dan echter bij de houders van dieren duidelijk te zijn. Een systeem met vaste bedragen is duidelijker, immers het absolute bedrag per overtreding is dan bekend.

De Gezondheids- en welzijnswet voor dieren gaat er blijkens de toelichting op de wijzigingswet van 30 januari 2002, Stb. 88,<sup>2</sup> vanuit dat het werken met het in het vooruitzicht stellen van mogelijke kortingen bij dierziekten beoogt te stimuleren dat de ondernemer handelt in overeenstemming met de gestelde regels. Onder meer het Bedrijfschap voor de Handel in Vee (BHV) heeft hierbij eerder opgemerkt dat er mogelijke ongewenste neven-effecten kunnen ontstaan bij het organiseren van kortingen op deze wijze<sup>3</sup>. Het BHV stelt dat op andere wijze en met minder risico's bijvoorbeeld de bedrijfshygiëne beter gestimuleerd kan worden dan met het in het vooruitzicht stellen van kortingen. De regering meent dat dit niet het geval is omdat ten tijde van de varkenspestepidemie in 1997 en 1998 gebleken is dat van de verlaging van de tegemoetkoming in de schade een effectieve stimulans uitging tot naleving van de voorgeschreven maatregelen<sup>4</sup>. Echter de evaluatie van de MKZ-crisis in 2001 door de B&A-groep<sup>5</sup> leert dat er getwijfeld kan worden aan de stimulerende en preventieve werking van de kortingsregeling. Op pagina 336 staat «De doelstelling van de kortingsregeling was dat veehouders zich aan de regels zouden houden zodat de ziekte zich niet kan verspreiden. Om deze doelstelling te bereiken worden hoge kortingen in het vooruitzicht gesteld (...). Gezien de onbekendheid met de regeling kan de vraag worden gesteld hoe zinvol deze regeling dan eigenlijk is geweest»<sup>6</sup>. Vele houders van dieren geven in de evaluatie aan dat ze niet op de hoogte waren van de kortingsregeling<sup>7</sup>. Daarnaast geven vele houders van dieren aan dat ze het zeer oneens zijn met de hoogte van de kortingen en met het feit dat de kortingsregeling bestaat<sup>8</sup>. Er kan dan ook niet langer gesproken worden

<sup>1</sup> Zie «Richtlijn voor strafvordering regelgeving Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij» (openbaar ministerie) uit staatscourant 1999, nr. 61/pag. 20.

<sup>2</sup> Zie Kamerstukken II 2001/02, 27 685, nr. 3, pag. 6.

<sup>3</sup> Zie Kamerstukken II 2001/02, 27 685, nr. 3 pag. 37.

<sup>4</sup> Zie Kamerstukken II 2001/02, 27 685, nr. 3, pag. 36.

<sup>5</sup> Zie Kamerstukken II 2001/02, 27 622, nr. 95, bijlage.

<sup>6</sup> Zie pagina 336 B&A rapport (Kamerstukken II 2001/02, 27 622, nr. 95).

<sup>7</sup> Zie figuur 7.14. pagina 336.

<sup>8</sup> Figuren 7.20 en 7.21 op pagina 346.

van draagvlak voor de regeling. En juist het draagvlak is van cruciaal belang bij een goed beleid voor dierziektebestrijding.

Er kan op een andere wijze, dan de door de regering gehanteerde manier, worden gewerkt aan het versterken van de stimulerende en preventieve werking van het beleid. Gedacht kan worden aan een systeem waarin houders van dieren een positieve prikkel krijgen om overtredingen bij dierziekten te voorkomen. Dit kan bijvoorbeeld door een houder van dieren die geen of weinig overtredingen begaat een lagere heffing op te leggen voor het Diergezondheidsfonds dan iemand die relatief veel overtredingen begaat. De werking van deze prikkel zal naar verwachting sterk zijn omdat de tegemoetkoming in de schade een eenmalige uitkering bedraagt en de heffing voor het Diergezondheidsfonds steeds terugkomt. Er zal een betrokkene alles aan gelegen zijn om de heffing zo laag mogelijk te houden.

Dat de bovenstaande mogelijkheid om een preventieve werking van beleid te stimuleren ook bij het Ministerie van LNV zelf leeft, blijkt uit het evaluatierapport van de B&A groep over de MKZ-crisis<sup>1</sup>.

### **Kortingenbeleid als verzekering?**

De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij schrijft over de huidige regeling tegemoetkoming in de schade in de brief aan de Tweede Kamer op 2 november 2001<sup>2</sup> het volgende: «de tegemoetkoming in de schade door de overheid heeft in zekere zin het karakter van een verzekering. De overheid draagt een deel van het risico mee. Houdt de veehouder zich niet aan de voorwaarden (naleven van veterinaire regels), dan wordt de uitkering verlaagd. Het risico verschuift daarom naar de veehouder op het moment waarop deze de op preventie dan wel effectieve bestrijding van de ziekte gerichte wettelijke voorschriften niet heeft nageleefd. Deze systematiek van verdeling van het risico, leidt ertoe dat veehouders worden gestimuleerd de veterinaire regels na te leven, wat aansluit bij de eigen verantwoordelijkheid van de veehouder voor de gezondheid van zijn vee. Met het oog daarop dient de veehouder de risico's op besmetting met een dierziekte zo klein mogelijk te houden».

Met betrekking tot de bovenstaande redenering passen enkele kritische opmerkingen.

Ten eerste is een verzekering particulier en geldt deze bijvoorbeeld in het geval van een brandverzekering alleen als iemand zijn huis afbrandt. Bij het uitbreken van een dierziekte is het niet alleen het bedrijf waar de dierziekte geconstateerd wordt, dat geruimd moet worden maar ook de bedrijven die in een straal om dat besmette bedrijf heen liggen. Er hoeft geen verband te zijn tussen het uitbreken van de dierziekte op het besmette bedrijf en de toepassing van de wet- en regelgeving op bedrijven in de directe omgeving. Het generiek toepassen van de vergelijking van het kortingensysteem met het verzekeringssysteem gaat dan ook mank. In het geval van een brand kan nalatig gedrag leiden tot het afbranden van iemand zijn huis en vervolgens tot een terechte inhouding van het verzekeringsbedrag. Nalatig, laakbaar, gedrag kan ook leiden tot verspreiding van een dierziekte, hiervoor geldt dan echter eerder het principe van strafrecht dan van verzekeren.

Ten tweede wordt met een kortingenregime niet een consequente risicoverdeling toegepast. Zo is een percentuele korting voor een groot bedrijf een veel groter bedrag dan een soortgelijke percentuele korting bij een relatief klein bedrijf. Het totale schadebedrag is immers bij grote bedrijven automatisch hoger dan bij de kleinere bedrijven. Een kleiner bedrijf kan daarom gemakkelijker herstarten na ruiming dan een groot bedrijf. Dat dit

<sup>1</sup> Er staat op pagina 253 «Ook op hoog niveau binnen LNV wordt de kortingsregeling niet zinvol geacht, met name omdat het de tracering zou bemoeilijken: *«Mensen die zich niet aan de regels houden moet je in vreedstijd opsporen en straffen door ze een jaar lang een hogere bijdrage te laten leveren in het bestrijdingsfonds. Dat werkt beter dan mensen die toch al aangeslagen zijn nog een keer aan te slaan»* (citaat ambtenaar LNV).

<sup>2</sup> Zie brief LNV 2 november 2001 (Inv0001261).

puur gebaseerd is op de grootte van het bedrijf is niet rechtvaardig. Door toepassing van een systeem met vaste bedragen, wordt voorkomen dat de hoogte van het bedrag een relatie heeft met de grootte van het bedrijf. Dit is een meer rechtvaardige grondslag om te stimuleren dat alle veehouders – grote en kleine – zich houden aan de regels. Wel is het nodig aandacht te schenken aan de positie van grote bedrijven. Zij zullen waarschijnlijk bij een overtreding minder moeite hebben met de aftrek van een vast bedrag in de tegemoetkoming aan schade dan een klein bedrijf. Maar daarbij kan opgemerkt worden dat grote bedrijven in vergelijking tot kleine bedrijven een grotere kans hebben op meer overtredingen. Denk aan het Identificatie en Registratie systeem. Grote bedrijven hebben meer dieren zodat de kans op meer overtredingen (en dus de kans op een hoger bedrag dat van de totale tegemoetkoming in de schade wordt afgetrokken) groter is dan bij kleine bedrijven.

Ten derde is het gedefinieerde plafond en de maximering van het kortingenbedrag iets dat niet overeenkomt met de gedachte van risicoverdeling zoals beschreven in de brief van LNV van 2 november 2001<sup>1</sup>. Immers het gemaximeerde bedrag zou hoog genoeg zijn om zeker te stellen dat er een stimulans vanuit gaat om de regels na te leven. Hiermee wordt het principe gehanteerd dat er hoge kortingen nodig zijn om veehouders te stimuleren zich aan de regels te houden. Echter de evaluatie van de MKZ-crisis leert juist dat er ernstig getwijfeld mag worden aan het uitgangspunt dat van de kortingen een preventieve werking uitgegaan is bij de dierziektebestrijding.

Ten vierde vraagt hoogleraar agrarisch recht Prof. Mr. Bruil<sup>2</sup> onder meer aandacht voor het door de regering gehanteerde aspect van risicotoevoeging waarop het beleid van straffkortingen is gebaseerd. Bruil stelt «men zou op zijn minst verwachten dat er een risicoanalyse aan de regeling ten grondslag zou liggen, die er bijvoorbeeld op neer komt dat nagegaan is welke overtreding welk risico met zich meebrengt. Er zou niet alleen aandacht moeten worden besteed aan de kans op verdere verspreiding van de ziekte maar ook aan de financiële gevolgen daarvan. Dat lijkt mij onmogelijk. Hoe zou dat risico bijvoorbeeld moeten worden bepaald bij niet meewerken aan een preventieve ruiming of bij een bedreiging van medewerkers van de Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (RVV)? Is de redenering voor een jurist al moeilijk te begrijpen, in de praktijk worden de verlagingen natuurlijk wel degelijk als een sanctie gezien, getuige ook de term straffkortingen. Als het doel van de kortingen niet kan zijn risicoverdeling en leedtoevoeging er niet mee is beoogd, dan is de grote vraag; wat is er dan wel de bedoeling van? Ik kan het niet anders zien dan een sanctie die te vergelijken is met een bestuurlijke boete».

### **Overige EU-lidstaten en straffkortingen**

Begin 2002 stelden de verschillende fracties in de Tweede Kamer een serie schriftelijke vragen aan de regering met betrekking tot de evaluatie van de MKZ-crisis naar aanleiding van het B&A-rapport<sup>3</sup>. De CDA-fractie vroeg onder meer in hoeverre andere EU-lidstaten werken met een systeem van straffkortingen. Het antwoord luidde dat ook andere EU-lidstaten – net als Nederland – een systeem van straffkortingen kennen. Echter daarbij passen enkele kanttekeningen. Immers tijdens de MKZ uitbraak in Engeland is er geen enkele korting op tegemoetkomingen in de schade toegepast. Het lijkt niet waarschijnlijk dat daartoe geen enkele reden bestond. Ook in Duitsland is voor zover bekend bij uitbraken van de varkenspest geen korting toegepast op de uitbetaalde tegemoetkomingen in de schade. Alleen van België is bekend dat activiteiten die de verspreiding van de ziekte versnellen en de adequate bestrijding belemmeren leiden tot daadwerkelijke straffkortingen. Overigens is het daar wel zo dat bedrijven

<sup>1</sup> Zie brief LNV, 2 november 2001, Inv0001261.

<sup>2</sup> Zie oratie «agrarisch noodrecht» van hoogleraar agrarisch recht prof. Mr. D.W. Bruil aan de Rijksuniversiteit Groningen op 15 januari 2002 waarin hij inging op de MKZ-crisis.

<sup>3</sup> Zie brief LNV van 19 april 2002, Inv0200317.

die tengevolge van een besmet bedrijf in de omgeving geruimd moeten worden, maar waar de ziekte zelf niet is geconstateerd, een tegemoetkoming in de schade ontvangen van honderd procent. Wel is het gehanteerde systeem in België complex. Voor varkens en runderen geldt sinds enkele jaren een systeem van administratieve boetes voor overtredingen van circa honderd euro (bijvoorbeeld voor fouten met betrekking tot Identificatie en Registratie of fouten in verband met het reinigen en ontsmetten). De administratieve boetes worden gestort in een sanitair fonds (soort Diergezondheidsfonds). Bij een dierziekte-uitbraak wegen eerdere overtredingen mee bij het bepalen of de houder van dieren een volledige tegemoetkoming in de schade ontvangt of niet. Dus heeft de houder van dieren nooit eerder een administratieve boete gehad maar bij een uitbraak blijkt er iets niet in orde te zijn, dan zal de korting nul procent bedragen en de boete waarschijnlijk honderd euro. Als de houder van dieren echter al meerdere administratieve boetes heeft gehad en bij uitbraak van een dierziekte weer dezelfde overtredingen heeft begaan, dan wordt een korting opgelegd. Hoe groot die korting overigens is, is van tevoren niet precies bekend.

### **Bedrijfseffecten en Financiële gevolgen**

De voorgestelde wijziging in het onderhavige initiatiefwetsvoorstel zal geen structurele lastenverzwaring met zich meebrengen, eerder een verlichting. Immers houders van dieren die in het kader van een dierziektebestrijding te maken krijgen met het ruimen van hun vee, krijgen niet langer een percentuele korting op de tegemoetkoming in de schade bij het overtreden van regels maar een vermindering van de tegemoetkoming in de schade met een vast bedrag. Ten opzichte van de huidige situatie zullen de hobbyboeren en relatief kleine boeren bij overtreding van de regels niet geconfronteerd worden met een lastenverzwaring terwijl er bij grotere bedrijven juist gesproken kan worden van een lastenverlichting. Dit bevordert de mogelijkheden voor de betreffende ondernemers om na een ruiming een doorstart te kunnen maken. Wel kan het zo zijn dat een veehouder (tijdelijk) een hogere heffing moet betalen voor het Diergezondheidsfonds naarmate hij relatief veel overtredingen begaat. Daar geen enkele houder van dieren daar belang bij heeft, zal alles in het werk worden gesteld om een hoge heffing te voorkomen zodat er nauwelijks sprake zal zijn van een financiële verzwaring.

Het onderhavige initiatiefwetsvoorstel brengt met zich mee dat door de invoering van een systeem met vaste bedragen bij de tegemoetkoming van schade er wellicht een grotere aanspraak op het Diergezondheidsfonds moet worden gedaan bij een nieuwe dierziekte uitbraak. De uit te keren bedragen liggen na aftrek van vaste bedragen waarschijnlijk relatief hoger dan bij handhaving van het huidige systeem van percentuele kortingen. Daar houders van dieren zelf bijdragen aan het Diergezondheidsfonds via heffingen, hoeft dit niet te leiden tot een lastenverzwaring voor de overheid. Bovendien zal door toepassing van vaste bedragen bij tegemoetkoming van schade de motivatie onder houders van dieren om preventieve maatregelen te nemen en te voorkomen dat er een dierziekte uitbreekt, stijgen. Ook de bereidheid om bij een uitbraak de dierziekte in een vroeg stadium te melden zal stijgen. Hierdoor zullen de uiteindelijke kosten voor de dierziektebestrijding lager liggen dan bij handhaving van de straffkortingen. Bovendien kan de preventieve werking – zoals die van het huidige straffkortingenbeleid uit zou gaan volgens de Minister van LNV – ook in het onderhavige wetsvoorstel worden ingebouwd zoals eerder beschreven. In het nieuwe systeem weet de betrokkene waar hij aan toe is. Vooraf is duidelijk welke sanctie hoort bij een bepaalde overtreding. Voor grote en kleine bedrijven is dat gelijk. Iedereen zal dan ook alles in

het werk stellen om die vermindering van de tegemoetkoming met een vast bedrag te voorkomen.

### **Aspecten inzake uitvoering en handhaving**

Het toezicht en de naleving van de wet wordt door ambtenaren van de RVV en de Algemene Inspectie Dienst (AID) uitgevoerd. Met het onderhavige initiatiefwetsvoorstel blijft deze situatie bestaan. Overigens zal door dit wetsvoorstel het draagvlak voor het beleid – ook bij de ambtenaren van het Ministerie van LNV (RVV en AID) – stijgen. Dit leidt ertoe dat de handhaving inzake de uitvoering van de wet zal worden vergemakkelijkt. Dit is aangenaam voor zowel de houders van dieren als de ambtenaren die de uitvoering van de handhaving moeten oppakken. Bovendien draagt het ertoe bij dat in de toekomst kan worden voorkomen dat er bij een nieuwe dierziekte-uitbraak opnieuw een maatschappelijke ontwrichting van de samenleving optreedt zoals bij de MKZ-crisis in 2001. Al moege duidelijk zijn dat een dierziekte-uitbraak altijd grote gevolgen zal hebben voor mens, dier en de samenleving als geheel. Verder kan worden opgemerkt dat een systeem met vaste bedragen zal leiden tot duidelijkheid voor de houders van dieren en minder bureaucratie met zich mee kan brengen in vergelijking tot het huidige systeem.

Atsma