



Differentiatie heffingen ter financiering DGF-kosten

Aanleiding

Op 22 juni jongstleden heeft de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) van gedachten gewisseld met de vaste commissie voor LNV van de Tweede kamer over zijn voorstel om het kortingensysteem in te trekken. Daarbij heeft de minister aangegeven dat er andere en effectievere maatregelen bestaan om op te treden als veterinaire overtredingen worden geconstateerd. In de discussie heeft de commissie aangedrongen op het toepassen van een differentiatie bij het verkrijgen van middelen van de bedrijven ter financiering van de uitgaven voor schadeloosstellingen aan getroffen veehouders. Expliciet bracht de commissie ter sprake een bonus-malusregeling en een andere tariefstelling voor gecertificeerde bedrijven.

Aangezien het verkrijgen van middelen ter financiering van onder andere de kosten van bestrijding en uitgaven voor schadeloosstellingen plaats vindt door heffingen van de Productschappen, heeft het ministerie aan de betrokken Productschappen gevraagd de mogelijkheden te onderzoeken om aan deze wens van de Tweede Kamer tegemoet te komen.

Onderhavige notitie is de reactie op dit verzoek.

Inleiding

Differentiatie van heffingen is geen nieuw onderwerp. Ook toen er nog geen DGF-convenant was, is door overheid en bedrijfsleven al onderzoek gedaan naar andere methoden van financiering van de kosten van dierziektenbestrijding. De mogelijkheden van het financieel belonen van de bedrijven die extra veel doen aan preventie, en het financieel straffen van bedrijven die meer dan normale risico's nemen, zijn aspecten die dan steeds de aandacht hebben. "Want veranderingen bereik je het snelst via de weg van de portemonnaie". Meer neutraal geformuleerd is de rationele doelstelling van differentiatie van heffingen dat door een financiële prikkel gewenst preventief gedrag bevorderd wordt. Emotioneel geformuleerd is de doelstelling dat knoeiers hard aangepakt moeten worden.

Het is overigens verrassend te constateren dat over deze doelstellingen nauwelijks verschil van mening bestaat bij politici, de overheid en de sector. Daarom zijn er in opdracht van zowel overheid als bedrijfsleven ook verschillende studies uitgevoerd naar de mogelijkheden van differentiatie van heffingen ter financiering van de kosten van bewaking en bestrijding van besmettelijke dierziekten. De resultaten hiervan zijn recent gebruikt voorafgaand aan de vernieuwing van het DGF-convenant. Dat was een goed moment om alle feiten terzake weer op een rijtje te zetten en daaruit beleidsconclusies te trekken.

Randvoorwaarden

Er wordt makkelijk gesproken over differentiatie. Daarom is het goed eerst een aantal randvoorwaarden aan te geven. Deze zijn voor de sectoren en overheid bij beoordeling van mogelijkheden steeds vertrekpunt geweest.

- De heffingen van de PBO's zijn bestemmingsheffingen; differentiatie kan alleen dan juridisch standhouden als er een relatie is tussen de grondslag van differentiatie en de kans op uitgaven. Naarmate de bonus/malus in procenten én/of in absolute bedragen groter is, des te harder en objectiever zal die relatie moeten worden onderbouwd.
- De grondslag én de verschillen in heffingsbedragen zullen in regelgeving moeten worden vastgelegd.

- De grondslag mag niet strijdig zijn met andere rechtsbeginselen.
- De grondslag moet meetbaar en controleerbaar zijn.
- De grondslag en de differentiatie moeten uitgelegd kunnen worden aan betrokkenen.
- De differentiatie moet effectief, sturend op preventief gedrag, zijn.
- Het gedifferentieerde systeem moet handhaafbaar zijn.
- De uitvoeringskosten (berekenen, opleggen en innen gedifferentieerde heffing en handhavingskosten van systeem) moeten in verhouding staan tot de baten (=verbetering preventief gedrag).

Aandachtspunt

Indien een gedifferentieerd systeem effectief is, zullen diegenen die thans een bonus ontvangen, op den duur weer méér moeten betalen, en weer op het gemiddelde niveau uitkomen, omdat alle veehouders op hetzelfde gewenste preventie-niveau zijn gekomen. Diegenen, die thans een malus betalen, zullen na aanpassing van hun preventie-gedrag op den duur ook op gemiddelde niveau uitkomen; zij ontvangen tot hun teleurstelling geen bonus, want iedereen heeft dan hetzelfde preventie-niveau bereikt.

De tijdelijkheid van de bonus/malus wordt gemakkelijk vergeten, maar is wel van belang in de communicatie omdat dit aspect het draagvlak voor het heffingensysteem sec kan aantasten. Vandaar dat dit aandachtspunt expliciet genoemd wordt.

Kwantitatief beeld

Voor een goed begrip is het nodig enig kwantitatief inzicht te hebben in de financiële consequenties van een gedifferentieerde heffing. Daarom is voor de varkenshouderij een fictief voorbeeld doorgerekend.

Grondslagen/uitgangspunten:

1. 11.000 bedrijven;
2. 20.000.000 geproduceerde dieren per jaar;
3. 1800 dieren per bedrijf per jaar en alle bedrijven zijn gelijk qua omvang;
4. 20% van de bedrijven zijn "knoeiers";
5. per jaar wordt maximaal 500.000 euro geïnd om aan de "vredestijd" verplichtingen te voldoen (NB: in werkelijkheid worden de vredestijdverplichtingen inmiddels gefinancierd uit de renteopbrengsten van het stamping out fonds). De gemiddelde heffing per varken zal dan € 0,025 bedragen (= huidige ongedifferentieerde systematiek);
6. per jaar wordt maximaal 45 miljoen euro geïnd ingeval er een uitbraak is geweest. De gemiddelde heffing zal dan per varken € 2,25 bedragen (= huidige ongedifferentieerde systematiek).

Ingeval de heffing wordt gedifferentieerd, moet jaarlijks in totaal hetzelfde bedrag geïnd worden. Omdat elk bedrijf, ook als er sprake is van maximale preventie, toch geconfronteerd kan worden met de gevolgen van een dierziekte, zal ook bij differentiatie ook elk bedrijf blijven meebetalen. Elk bedrijf betaalt de basisheffing. Daarbovenop betalen de "knoeiers" een hogere bijdrage. Op basis van de bovengenoemde grondslagen/uitgangspunten kan differentiatie dan als volgt uitwerken:

1. Elk bedrijf betaalt de basisheffing (in vredestijd € 0,01 van de huidige ongedifferentieerde € 0,025 ct; in crisistijd € 1,00 van de € 2,30);
2. de totaalinkomsten op jaarbasis moeten gelijk blijven. De knoeiers betalen middels een malus per dier het resterende benodigde bedrag dat niet via de basisheffing binnen komt. Per dier is dat een extra bedrag van € 0,75 ct in vredestijd, en van € 6,25 in crisistijd;
3. de 80% "nette" bedrijven betalen per bedrijf € 18 per jaar in vredestijd, en € 1800 in crisistijd;

4. de 20% "knoeiërs" betalen per bedrijf € 153 per jaar in vreedestijd, en € 13.050 in crisistijd.

In vreedestijd (en laten we ervan uitgaan dat dit de meeste jaren het geval is) is het verschil in financiële last per jaar € 135. Het gaat hier overigens al om een behoorlijke extreme benadering qua differentiatie. De vraag is of een dergelijk bedrag enige indruk maakt op een bedrijf, waar de totale productiekosten meer dan 2 ton bedragen. Zal dit leiden tot aanpassing van management? Zullen hierom investeringen plaats vinden? Draagt het jaarlijks vermelden op de factuur dat de rekening veel lager had kunnen zijn, bij aan gewenste aanpassingen? En als dan een paar jaar later de bedragen weer omhoog gaan, omdat iedereen zich aangepast heeft? Wat blijft er dan over voor de ex-knoeier van de beloning voor goed gedrag?

Indien "crisistijdbedragen" moeten worden geheven gaat het wel om een substantieel bedrag waardoor de sturende werking groter wordt. Maar dan is er ook geen sprake meer van een aangenomen risico waarop differentiatie wordt gebaseerd, maar van een feitelijke gebeurtenis. Misschien lag de oorzaak wel buiten de veehouderij, of buiten de primaire producenten. Misschien is het eerst besmette bedrijf juist een laag-risico-bedrijf. Wat is dan de rechtmatigheid om een hoge heffing op te leggen aan "knoeiërs"? De juridische hardheid van de differentiatie, maar ook het draagvlak daarvoor, zal dan geweldig onder druk komen te staan.

Discussies in de sectoren

In de varkenshouderij was het voornemen allereerst om de basisheffing te differentiëren naar zeugen resp. vleesvarkens. Echter de EU-Commissie heeft de betreffende wijzigingsverordening niet goedgekeurd.

Verder is in de varkenshouderij op initiatief van en gefinancierd door de sector, onderzoek uitgevoerd door IRMA naar differentiatie op basis van

- vestigingsplaats
- aantal contacten
- import van varkens
- hygiënemaatregelen
- bedrijfstype

Op basis van beoordelingscriteria als transparantie (is het meetbaar, objectief vast te stellen, gemakkelijk vast te stellen) en sturende werking (leidt het daadwerkelijk tot aanpassing), heeft de sector geconcludeerd dat differentiatie op die punten niet doorgevoerd kan of hoeft te worden. Ter illustratie de volgende conclusies uit het onderzoeksrapport:

- *Voor wat betreft de vestigingsplaats van bedrijven is de invloed op het risico rond veeziekten het grootst aan de insleepkant. De insleeprisico's zijn echter alleen gekwantificeerd op regio-niveau. Verder heeft differentiatie naar locatie maar en zeer beperkt sturende werking.*
- *Een toename in de frequentie van levende-diercontacten heeft een duidelijke invloed op de schade van veewetziekten. Bovendien is het een transparante parameter, mits er een goede I&R-regeling is. Differentiatie puur op basis van frequentie gaat echter voorbij aan extra hygiënemaatregelen en controles op veewetziekten (A- en C-bedrijven) die rond contacten mogelijk zijn. Verder lijkt er slechts een licht sturende werking vanuit te gaan omdat veel bedrijven maar beperkte mogelijkheden hebben om het aantal contacten te beperken. In vergelijking met de frequentie van contacten is de afstand waarover ze plaats vinden minder belangrijk.*
- *Import is een belangrijke risicofactor rond veewetziekten. De transparantie ervan is echter niet optimaal. Bovendien is het de vraag in hoeverre het, in verband met handelsbelemmeringen, werkelijk mogelijk is om importerende bedrijven een hogere heffing te laten betalen.*

- *Voorzieningen als een hygiënesluis en toepassing van het schone weg-vuile weg-principe zijn bij goed gebruik van groot belang voor het beperken van het risico rond veewetziekten. Het is echter lastig vast te stellen of de aanwezige voorzieningen daadwerkelijk goed gebruikt worden. Eén en ander biedt dus geen transparante basis voor differentiëren van heffingen.*
- *Voor wat betreft de bedrijfstypen komen met name scharrel- en biologische bedrijven, de verbrede bedrijven, gemengde bedrijven en hobby-bedrijven als risicovol naar voren. Verder lijken fokbedrijven een iets groter risico te vertegenwoordigen door hun groter aantal contacten. Differentiatie van heffingen naar bedrijfstype is wel transparant (mits er duidelijke definities bestaan voor de verschillende bedrijfstypen) maar er zal slechts weinig sturende werking vanuit gaan.*

In de **rundveehouderij** is differentiatie de afgelopen jaren ook verschillende keren aan de orde geweest. Per soort "ongewenst gedrag" is in kaart gebracht welke instrumenten daarop al inwerkten. Gelet op de beperkte effectiviteit (bedrag per bedrijf), de beleidslijn om niet meerdere instrumenten in te zetten op één aspect (wat bijv. al gestuurd wordt in certificeringssystemen moet ook niet nog eens gestuurd worden met een gedifferentieerde heffing), de "financiële schotten" tussen de geledingen (melkvee, vleesrunderen en vleeskalveren) die een aparte uitwerking per geleding noodzakelijk maken en het daardoor wel heel complex maken en mogelijk ook minder rechtvaardig, is, rekening houdend ook met de resultaten van het onderzoek in de varkenshouderij en in het licht van veel hogere uitvoeringskosten, besloten geen gedifferentieerde heffing in te voeren.

In de **schapenhouderij** is niet zozeer aan de orde geweest de differentiatie afhankelijk van preventief gedrag, maar naar mogelijkheden om de relatief hoge heffing voor het veeziektenfonds niet op te leggen bij slacht en export, maar op het primaire bedrijf. Dit om huidig ontwijkgedrag te beperken. Als besloten zou worden de heffing op te leggen op het primaire bedrijf, is om andere redenen al gekozen voor een duurdere heffingssystematiek. In dat geval zullen meerkosten van differentiatie naar preventief gedrag, minder additionele perceptiekosten met zich meebrengen. Als de heffing op het primaire bedrijf doorgevoerd wordt, zou bijvoorbeeld gedifferentieerd kunnen worden op basis van wel/niet-gecertificeerd scrapievrij. Inmiddels is besloten het onderdeel DGF van de totale heffing voor schapen en geiten te verplaatsen naar het primaire bedrijf. Vervolgens is recent in deze sector ook de differentiatie naar scrapie-gevoeligheid van het bedrijf aan de orde geweest. Bedrijven die een volledig scrapie-resistente schapenstapel hebben, komen dan in aanmerking komen voor een bonus. De andere schapenbedrijven zouden het verschil moeten opbrengen.

Naar aanleiding van discussie hierover met vertegenwoordigers uit de sector is besloten geen differentiatie door te voeren op dit aspect. Enerzijds is het zo dat betreffende bedrijven die hoge status hebben bereikt op basis van een met collectieve middelen gefinancierd programma; en vervolgens zouden ze zelf minder collectieve middelen bijeen hoeven te brengen waar zij juist eerder maximaal hebben geprofiteerd van die collectieve middelen. Dit roept geen gevoelens van rechtvaardigheid op. Ook is het zo dat deze bedrijven al uit de markt beloond worden: zij hoeven geen dieren meer te laten genotyperen, zij profiteren het meest van de vraag naar scrapie-ongevoelige rammen. Tenslotte zijn er behalve 100% scrapie-resistente bedrijven, ook bedrijven die voor 75% of voor 50% scrapie-ongevoelige dieren hebben. Vanuit een gevoel van rechtvaardigheid zouden ook al deze bedrijven een, weliswaar lagere, bonus moeten krijgen. Overigens is het ook zo dat door de verplichte inzet van scrapie-ongevoelige rammen, alle bedrijven binnenkort minder scrapie-gevoelig zijn.

In de **pluimveehouderij** is de heffing al verregaand gedifferentieerd naar de schakels in de productiekolom. Voor de verschillende pluimveecategorieën bestaan in totaal 26 verschillende tarieven voor de DGF-heffing. Om daarbinnen nog verder te differentiëren, maakt het geheel zeer complex.

Toch is na de uitbraak van vogelpest nagegaan of een differentiatie naar bedrijven met en zonder uitloop wenselijk, mogelijk en effectief zou zijn vanuit de veronderstelling dat er een

verschil in risico is tussen binnengehouden en buitengehouden kippen.. De sector heeft geconcludeerd hiervan af te zien op basis van risico-onderzoek door het ASG. Er waren onvoldoende data om het verschil in risico te kunnen kwantificeren. Zonder deugdelijke onderbouwing kan differentiatie niet ingevuld worden.

Conclusie

Het verzoek om de mogelijkheden te onderzoeken van een gedifferentieerde DGf-heffing, heeft de voortdurende aandacht van de Productschappen. Nieuwe ontwikkelingen (vogelpest, scrapie) zorgen voor actualisering van standpunten. Maar op basis van het uitgevoerde onderzoek moet geconcludeerd worden dat differentiatie van de DGF-heffing nu niet tot de reële mogelijkheden behoort.