

Vergaderjaar 1995–1996

24 505

Wijziging van de Destructiewet

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inleiding

Het voorliggende voorstel vormt een wijziging van de Destructiewet. Deze wijziging is gericht op het invoeren van een ander financieringsmechanisme voor het ophalen van hoog-risico-materiaal dan in de huidige wet is voorzien. Het huidige artikel 21 van de wet dient te worden vervangen door een nieuw artikel.

Hoewel de Destructiewet onlangs is gewijzigd op grond van richtlijn nr. 90/667/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 27 november 1990, tot vaststelling van gezondheidsvoorschriften voor de verwijdering en verwerking van dierlijke afvallen, voor het in de handel brengen van dierlijke afvallen en ter voorkoming van de aanwezigheid van ziekteverwekkers in diervoeders van dierlijke oorsprong (vissen daaronder begrepen) en tot wijziging van richtlijn 90/425/EEG (PbEG L363), en een financieringsparagraaf toen voor het eerst van de wet deel uitmaakte, blijkt de opzet van de wet op dit punt niet tegemoet te komen aan de inzichten die thans bestaan over de meest wenselijke vorm van financiering. Deze meest wenselijke vorm bestaat erin dat aan de destructiebedrijven zelf de mogelijkheid wordt gegeven een prijs te verlangen voor de door hen geleverde diensten. De overheid beperkt zich ertoe de tariefstelling voor de vergoeding jaarlijks goed te keuren, en bij de destructiebedrijven toezicht uit te oefenen terzake van een doelmatige verzameling en verwerking van kadavers van landbouwhuisdieren.

De voornaamste aanleiding om te komen tot een financieringsregeling is dat sinds het van kracht worden van Richtlijn 90/667/EEG, een onderscheid wordt gemaakt tussen twee soorten dierlijk afval: het hoog-risico-materiaal en het laag-risico-materiaal. Waar in het verleden alle dierlijk afval destructiemateriaal was en verplicht aan de destructiebedrijven moest worden afgestaan, zijn het tegenwoordig gescheiden bedrijfsactiviteiten met verschillende voorwaarden voor de verwerking. Het hoog-risico-materiaal volgt het vroegere regime waardoor het direct buiten de economische realiteit wordt gebracht en in een destructiebedrijf onschadelijk moet worden gemaakt en verwerkt tot een eindproduct, dat kan worden gebruikt als ingrediënt voor veevoeder. Laag-risico-materiaal daarentegen is een economisch goed dat door vergunninghouders, tegen

marktcondities kan worden verworven en kan worden verwerkt tot ingrediënten van diervoeder of vismeel, tot voeder voor gezelschapsdieren of tot technische of farmaceutische producten, dan wel op dezelfde wijze als hoog-risico-materiaal onschadelijk kan worden gemaakt.

Het essentiële kenmerk van hoog-risico-materiaal is dat het ernstige schade kan toebrengen aan de belangen van de dier- en volksgezondheid. Het hoog-risico-materiaal moet dan ook verplicht aan een vergunninghoudend destructiebedrijf worden afgestaan, en de vergunninghouder is verplicht het op te halen en te verwerken. Het ophalen en verwerken van laag-risico-materiaal is daarentegen een normale bedrijfs-economische activiteit die in concurrentie met anderen wordt uitgevoerd.

Aangezien de opbrengsten uit de verwerking van het hoog-risico-materiaal niet toereikend zijn om de kosten van ophalen en verwerken van dit materiaal te dekken, wordt de concurrentiepositie van de destructiebedrijven nadelig beïnvloed. In dit verband dient bedacht te worden dat het de destructiebedrijven vrij staat zich toe te leggen op uitsluitend de verwerking van laag-risico-materiaal. Zij zijn niet wettelijk verplicht het hoog-risico-materiaal op te halen, de destructiebedrijven zijn dit slechts op grond van de vergunning die aan hen is verleend.

Het huidige artikel 21

Het thans geldende artikel 21 van de Destructiewet gaat ervan uit dat de werkelijke kosten van het ophalen van hoog-risico-materiaal kunnen worden afgedekt door een bijdrage (in de vorm van een heffing) die moet worden opgebracht door de natuurlijke personen en de rechtspersonen die aangewezen categorieën van ondernemingen drijven waar hoog-risico-materiaal ontstaat. Deze heffing kan op basis van artikel 21, eerste lid, worden ingevoerd bij wege van een verordening van de produktschappen of bedrijfsschappen. Mocht deze verordening niet tot stand komen, dan kan de heffing op basis van artikel 21, derde lid, bij algemene maatregel van bestuur worden ingevoerd.

Het is gebleken dat de invoering van een heffing langs de weg van het huidige artikel 21 diverse moeilijkheden ontmoet. De produktschappen en bedrijfsschappen – in casu het Produktschap Vee en Vlees respectievelijk het Produktschap voor Pluimvee en Eieren, en het Landbouwschap – zagen geen aanleiding tot het invoeren van de heffing. Naar hun oordeel zijn de grondstoffenstromen niet gewijzigd – met andere woorden, er zijn geen nieuwe verwerkers van laag-risico-materiaal in de markt gekomen – en daarom zou er voor een heffing ten laste van de aanbidders van de kadavers geen rechtvaardiging zijn. Deze redenering houdt evenwel geen rekening met de overweging dat het wettelijk systeem is gewijzigd en nieuwe verwerkers van laag-risico-materiaal zich altijd op de markt kunnen gaan begeven. Het ophalen van hoog-risico-materiaal brengt kosten met zich mee die niet door de opbrengsten worden goedge maakt.

Ook de weg van artikel 21, derde lid, (een algemene maatregel van bestuur) leidt niet tot een bruikbare oplossing. De huidige wetsbepaling biedt onvoldoende mogelijkheden om als basis te dienen voor een compensatie van het concurrentienadeel dat de destructiebedrijven ondervinden doordat zij onrendabele activiteiten dienen te ontplooien, te weten het ophalen van kadavers van landbouwhuisdieren. Het probleem ligt in de omslachtige en bestuurlijk belastende uitwerking die dit artikel met zich meebrengt. Er staat mij een systeem voor ogen dat eenvoudig en praktisch in de uitvoering is. Het systeem van de rijksheffing verdraagt zich evenwel niet of zeer moeizaam met het mandateren van uitvoeringstaken aan het particuliere bedrijfsleven, dat immers zelf belanghebbend

bij de heffing is. Daarom stel ik een systeem voor waarbij de destructiebedrijven zelf de mogelijkheid krijgen een vergoeding in rekening te brengen aan natuurlijke personen en rechtspersonen die hoog-risico-materiaal in de vorm van gestorven landbouwhuisdieren aanbieden. De mate waarin dit systeem een belasting zal vormen voor de destructiebedrijven, is door de beknoptheid van de onderhavige regeling overgelaten aan het initiatief van de destructiebedrijven. De destructiebedrijven hebben de vrijheid de uitvoering van deze wet op de meest efficiënte wijze ter hand te nemen. Dit betekent dat het pad van de heffing wordt verlaten, en dat artikel 21 van de wet moet worden veranderd.

Het nieuwe artikel 21

De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en ik concluderen derhalve dat de aanspraken van de destructiebedrijven op een vergoeding voor de werkelijke kosten van het ophalen van hoog-risico-materiaal gerechtvaardigd zijn, en accepteren dat ondernemingen en particulieren die landbouwhuisdieren houden en waar dus met grotere of kleinere regelmaat gestorven landbouwhuisdieren moeten worden opgehaald, moeten betalen voor het ophalen van deze kadavers. Bij de opzet van de onderhavige regeling is onder meer gekeken naar de regeling van artikel 24 van de IJkwet, waarin is opgenomen dat voor de werkzaamheden van de ijkinstelling, ook een privaatrechtelijke instelling, een bedrag verschuldigd is. Wij hanteren de volgende uitgangspunten.

a) De vergoeding wordt alleen in rekening gebracht aan die aanbieders van hoog-risico-materiaal die verantwoordelijk zijn voor het op jaarbasis ontstaan van aantoonbare tekorten bij de destructiebedrijven op het ophalen, zonder dat deze worden goedgeemaakt door de opbrengsten van het opgehaalde materiaal. Dit zijn alleen de aanbieders (zowel ondernemers als particulieren) van kadavers van landbouwhuisdieren. Het bij hen ophalen van kadavers kost beduidend meer dan het in de vorm van eindprodukten oplevert. De overige aanbieders van hoog-risico-materiaal worden niet onder een vergoedingsregeling gebracht. Dit geldt ook voor de slachterijen. Het aanbod van risico-materiaal door de slachterijen behelst immers slechts voor een zeer gering deel hoog-risico-materiaal, zodat de destructiebedrijven geen extra kosten hoeven te maken wanneer zij de doorgaans grote hoeveelheden slachtafvallen (gekwalificeerd als laag-risico-materiaal) komen ophalen.

b) Bij het vaststellen van het tekort wordt de waarde van de kadavers van landbouwhuisdieren in mindering gebracht op de kosten van het ophalen van deze kadavers. De waarde van deze kadavers wordt bepaald door deze gelijk te stellen aan de waarde van laag-risico-materiaal. Dit is een logische benadering omdat de beide destructiebedrijven laag-risico-materiaal op dezelfde wijze onschadelijk maken als hoog-risico-materiaal en er derhalve hetzelfde eindprodukt van wordt gemaakt. Beide soorten afvallen gaan bij de destructiebedrijven in dezelfde «put», en volgen daarna hetzelfde verwerkingsproces. Dat wil zeggen het verwerkingsproces dat voldoet aan de eisen die aan het onschadelijk maken van hoog-risico-materiaal worden gesteld. De waarde van het laag-risico-materiaal is een feitelijk gegeven, daar het voortvloeit uit hetgeen het destructiebedrijf moet betalen om het in de markt te verwerven. Dit blijkt uit de financiële rapportage van de destructiebedrijven. Hoe hoger de waarde van het opgehaalde hoog-risico-materiaal, des te lager de werkelijke kosten van het ophalen zullen uitvallen.

c) Voorts worden de feitelijke kosten van het ophalen gecorrigeerd met de helft van het resultaat dat op de verwerking van de kadavers wordt geboekt. Dit 50% aandeel berust op een afspraak met de destructie-

bedrijven, inhoudende enerzijds dat het reëel is dat de winst op de verwerking wordt afgetrokken van de kosten van het ophalen (het gaat immers om de werkelijke kosten), anderzijds dat de destructiebedrijven een aanmoediging moeten behouden om effectief met hun taken om te gaan en daardoor een deel van de gemaakte winst op het kadavertraject moeten kunnen behouden. Tevens wordt aldus bereikt dat de reservecapaciteit die de destructiebedrijven dienen aan te houden voor calamiteiten (plotselinge uitbraak van dierziekten) in stand wordt gehouden.

d) De destructiebedrijven dienen de vergoeding voor het ophalen zelf vast te stellen en te incasseren. De rol van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is beperkt tot het verlenen van goedkeuring op de te hanteren tarieven. Daarmee is het toezicht op het criterium als neergelegd in het eerste lid, gewaarborgd. Zo wordt er greep gehouden op de vaststelling van het tarief en wordt voorkomen dat de destructiebedrijven onnodige kosten en inefficiency in de bedrijfsvoering gaan afwentelen op de aanbieders van gestorven landbouwhuisdieren. De minister doet dit in overeenstemming met de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

Hiervoor houdt de minister het criterium aan dat de geschatte totale opbrengst van de vergoedingen niet mag uitgaan boven de werkelijke kosten van het ophalen (conform de berekening als boven uiteengezet). De destructiebedrijven berekenen aldus een prijs voor hun diensten, maar leiden het prijsniveau, of beter gezegd de tarieven, af uit het door de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport geaccepteerde en met de genoemde factoren gecorrigeerde tekort voor het ophalen van de kadavers van landbouwhuisdieren. Het spreekt voor zich dat de tarieven voor de vergoeding verschillend kunnen zijn voor grote en voor kleine aanbieders. Na de goedkeuring zullen de tarieven omwille van de effectuering van de beroepsmogelijkheden bekend worden gemaakt in de Staatscourant.

e) Met betrekking tot de goedkeuring van de tariefstelling en eventuele wijzigingen daarvan wil ik het volgende opmerken. Het nu bekende voornemen is dat de vergoedingen door de destructiebedrijven berekend worden aan de hand van de frequentie waarmee kadavers van landbouwhuisdieren moeten worden opgehaald. Naarmate het aantal bezoeken toeneemt zal in dat geval de vergoeding ook hoger zijn, al kan dit ook via een systeem van categorie-indeling (met per categorie een afzonderlijke vergoeding, eventueel in de vorm van een abonnement) worden geregeld. Ik ben er evenwel geen voorstander van indien de ondernemingen en particulieren waar gestorven landbouwhuisdieren ontstaan, worden afgerekend op de afstand die de destructiebedrijven moeten afleggen. Wat mij betreft geldt dat iedere aanbieder die qua bezoekfrequentie in dezelfde positie verkeert hetzelfde moet betalen, ongeacht of zijn plaats van vestiging op de Waddeneilanden ligt of in het midden van het land. Niettemin geldt dat een ander systeem dan het hierboven voorgestelde ook tot goedkeuring zal kunnen leiden indien het in overeenstemming is met het criterium in het eerste lid en indien het leidt tot een evenredige verdeling van de lasten over de aanbieders van het hoog-risico-materiaal.

Ter verdere toelichting kan nog het volgende worden opgemerkt.

De vergoeding kan uitsluitend worden verlangd voor het ophalen van hoog-risico-materiaal als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onder a, van de Destructiewet. Dit hoog-risico-materiaal omvat alle dieren die worden gehouden, d.w.z. de slachtdieren (gedefinieerd in artikel 1 van de wet) en de overige voor de landbouwproductie gehouden dieren, zoals konijnen in fokkerijen en gehouden wild. Zowel de landbouwhuisdieren die door ondernemingen als die door particulieren worden gehouden vallen onder

deze begripsomschrijving. Dieren die geen slachtdieren zijn, en ook niet voor de landbouwproductie worden gehouden vallen daarentegen buiten de reikwijdte van de financieringsregeling.

Het resultaat van de verwerking van de kadavers wordt direct afgeleid uit de jaarcijfers van de destructiebedrijven. Op basis van de vaststelling van het aandeel kadavers in het ingangsmateriaal (ca. 15 à 20 procent gewichtsvolume) wordt ook het aandeel in het eindproduct berekend. Op die manier staat vast welk deel van de jaarlijkse winst toe te rekenen is aan het zgn. kadaver-traject.

Alle gegevens die de destructiebedrijven verstrekken om uit te vinden met welk tekort over een gegeven jaar moet worden gerekend, worden door de accountants van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport geverifieerd. Dit is nodig om tot een officieel getal voor dit tekort te kunnen komen. Om die reden is in het vierde lid van de wettelijke bepaling opgenomen dat de destructiebedrijven gehouden zijn het accountantsrapport over hun bedrijfsactiviteiten te overleggen. Meer in het algemeen is bepaald dat het destructiebedrijf alle inlichtingen verschaft die nodig zijn voor de beoordeling van de correcte uitwerking van de vergoeding. Bedoeld zijn inlichtingen over het aantal bedrijven en particulieren, het aantal bezoeken dat wordt gebracht, de hoeveelheden kadavers die worden afgevoerd, de ontwikkeling in de kosten en andere relevante bedrijfsgegevens. Volgens thans beschikbare informatie gaat het om 60 000 ondernemingen en 10 000 particulieren die landbouwhuisdieren houden.

Wat betreft de afhandeling van de bezwaren van de ondernemingen of particulieren die de vergoeding dienen te voldoen, kan worden opgemerkt dat dit een zaak van de destructiebedrijven is en niet van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Hetzelfde geldt voor de invordering van de vergoedingen die niet worden voldaan. De afhandeling van dit soort zaken verloopt derhalve via de burgerlijke rechter.

Het goedkeuringsbesluit van de minister kan daarentegen vermoedelijk wel aangemerkt worden als een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, waartegen beroep mogelijk is, dat kan worden ingesteld door de destructiebedrijven zelf en mogelijk door de natuurlijke personen en rechtspersonen welke verplicht zijn de vergoeding te betalen, als derde-belanghebbenden.

Het maximale bedrag dat met de vergoeding kan worden opgebracht voor het jaar 1996 is door de accountantsdienst van het Ministerie van VWS bepaald op fl. 9,9 miljoen gulden. Rekening houdend met het aantal keren dat de destructiebedrijven over het afgelopen jaar kadavers van landbouwhuisdieren hebben opgehaald komt dit neer na middeling van kosten en aantal bezoeken op een prijs per bezoek van in de orde van fl. 7,50. Wel dient dan met een bescheiden jaarlijks vast recht per bezocht adres (te beschouwen als een vorm van eenmalige voorrijkosten) rekening te worden gehouden. De genoemde gemiddelde prijs zal op de een of andere wijze in de vergoeding die de destructiebedrijven in rekening brengen tot uitdrukking moeten worden gebracht. Voor de goede orde wordt aangetekend dat de bedragen per jaar kunnen verschillen, omdat het door VWS geaccordeerde tekort ook per jaar anders kan zijn. Dit is onder meer afhankelijk van de opbrengsten van het eindproduct.

De thans voorgestelde regeling heeft het grote voordeel dat de bestuurlijke belasting van de overheid beperkt is tot het verlenen van goedkeuring op de tarieven en het houden van toezicht op de efficiënte verzameling en verwerking van kadavers, en dat de destructiebedrijven de mogelijkheid krijgen hun tekorten op het ophalen van hoog-risico-

materiaal te dekken door de veroorzaker van die tekorten, te weten de ondernemer of particulier waar gestorven landbouwhuisdieren worden opgehaald, een vergoeding in rekening te brengen.

De belasting van de rechterlijke macht zal in verband met het feit dat een vergoeding in rekening wordt gebracht aan de natuurlijke personen en rechtspersonen die gestorven landbouwhuisdieren aanbieden mogelijk iets toenemen. Het is echter moeilijk op dit punt voorspellingen te doen, gezien het feit dat het hier gaat om een nieuw in te voeren financierings-systeem.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
E. G. Terpstra