

Vergaderjaar 1995–1996

24 505

Wijziging van de Deconstructiewet

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 27 november 1995

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de vragen en opmerkingen van de VVD- en D66-fracties met betrekking tot het wetsvoorstel.

De leden van de VVD-fractie vroegen waarom geen afspraak over een heffingenstelsel van de grond is gekomen tussen produkt- en bedrijfsschappen en de destructiebedrijven. Zowel het Landbouwschap als het Produktschap Vee en Vlees en het Produktschap van Pluimvee en Eieren hebben mij laten weten dat naar hun mening er geen noodzaak bestond voor een heffing. Zij vonden dat een heffing pas bespreekbaar zou zijn wanneer er een financiële problematiek is doordat grondstoffenstromen van het laag- en hoog-risico-materiaal en de prijzen daarvan in belangrijke mate zouden zijn gewijzigd. Dit was naar mening van de schappen niet het geval, omdat er geen nieuwe verwerkers van laag-risico-materiaal in de markt zijn gekomen. Om de redenen uiteengezet in de memorie van toelichting meende ik dat er wel aanleiding bestond een financieringsregeling te introduceren.

Op de vraag van leden van de VVD-fractie of het wetsvoorstel tegemoet komt aan bezwaren die de produkt- en bedrijfsschappen of de destructiebedrijven hadden bij de gesprekken over het eventueel tot stand komen van een heffingstelsel kan ik het volgende antwoorden. De destructiebedrijven hebben geen bezwaren tegen onze voorstellen. Het Landbouwschap heeft zich uiteindelijk kunnen verenigen met het instellen van een heffing, doch heeft wel kenbaar gemaakt het onjuist te vinden dat particulieren, de zogenaamde hobbyboeren, geen heffing zouden behoeven te betalen. Aan dit bezwaar is tegemoet gekomen door ook particulieren onder de regeling te brengen zodat ook aan hen een vergoeding in rekening kan worden gebracht door de destructiebedrijven. Ook had het Landbouwschap er bezwaar tegen dat alleen veehouders voor hoog-risico-materiaal een heffing moeten gaan betalen en niet de slachterijen, en ging het niet akkoord met de 50% winstformule. Aan deze bezwaren kon om redenen vermeld in de memorie van toelichting niet tegemoet worden gekomen.

De leden van de VVD-fractie vragen om aan te geven wat het verschil is tussen voorliggend wetsontwerp en de voorstellen die in een eerdere fase het uitgangspunt zijn geweest in de gesprekken met destructiebedrijven

en schappen. In het kort komt het erop neer dat in een eerder stadium het uitgangspunt was dat de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport bij een algemene maatregel van bestuur een heffing zou vaststellen. De destructiebedrijven zouden gemandateerd worden de heffing op te leggen en te innen. Omdat zo'n regeling te omslachtig zou zijn en te grote bestuurlijke lasten met zich mee zou brengen is hiervan afgezien en is gekozen voor het huidige voorstel, waarbij de destructiebedrijven zelf de mogelijkheid krijgen een vergoeding in rekening te brengen aan de aanbieders van gestorven landbouwhuisdieren.

In antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie om aan te geven op welke wijze de destructiebedrijven en de schappen zijn betrokken bij de voorbereiding van het opstellen van voorliggende wetswijziging kan ik U mededelen dat ik herhaaldelijk heb gesproken met de destructiebedrijven en het Landbouwschap bij de voorbereiding van een financieringsstelsel. Zoals ik reeds heb vermeld heeft het Landbouwschap, zij het met een aantal kanttekeningen, kunnen instemmen met het in rekening brengen van een vergoeding voor het ophalen van gestorven landbouwhuisdieren. Met de leden van de VVD-fractie acht ik een positieve opstelling van maatschappelijke groeperingen zoals het Landbouwschap van belang in het licht van eventuele toekomstige procedures.

De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat er een verschil in opvatting zou bestaan tussen het gestelde in de memorie van antwoord bij de wijziging van de Destructiewet van 10 februari 1994 en het voorliggende wetsvoorstel. Met name wijzen de leden van de VVD-fractie erop dat de regering een systeem van betaling door de boer, gebaseerd op het aantal bezoeken van de destructiebedrijven, niet als haalbaar en verantwoord zag. Ze vragen zich af of de regering thans zo'n regeling wel haalbaar en verantwoord acht en of de regering kan aangeven of er thans geen kans meer bestaat dat veehouders «ontwijkend gedrag» zullen vertonen. De regering is van mening dat «ontwijkend gedrag» te allen tijde dient te worden voorkomen en ziet geen verschil in opvatting tussen de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel van 10 februari 1994 en het huidige wetsvoorstel. De destructiebedrijven zijn voornemens om een abonnementensysteem, dat voorziet in een vooruitbetaling, op te zetten, waarbij de aanbieders van gestorven landbouwhuisdieren in categorieën worden ingedeeld. De indeling in categorieën geschiedt aan de hand van het aantal keren dat het destructiebedrijf er in het voorafgaande jaar hoog-risico-materiaal heeft opgehaald. Op deze wijze vindt er geen afrekening per bezoek en per kadaver plaats, maar wordt recht gedaan aan het principe dat de veroorzaker moet betalen zonder dat met elke particulier of ondernemer die landbouwhuisdieren houdt individueel per bezoek hoeft te worden afgerekend. «Ontwijkend gedrag» wordt aldus ontmoedigd. De regering acht het huidige wetsvoorstel derhalve haalbaar en verantwoord in het licht van de mogelijk te verwachten reacties van de veehouders.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af of op basis van een algemene maatregel van bestuur uit hoofde van het huidige artikel 21, derde lid, niet evenzeer een regeling tot stand had kunnen komen die op de meest efficiënte wijze ter hand genomen had kunnen worden. Zij wijzen met name ook op de overheidsverantwoordelijkheid met betrekking tot de volksgezondheidsaspecten die aanleiding zijn voor een regeling voor het hoog-risico-materiaal. Om met dit laatste punt te beginnen, de overheid is vanzelfsprekend verantwoordelijk voor een goede regeling voor het ophalen en verwerken van hoog-risico-materiaal. Deze materie wordt in de Destructiewet geregeld en het Staatstoezicht op de Volksgezondheid ziet toe op de naleving ervan. Anders ligt het met de mate waarin de overheid betrokken dient te zijn bij de uitvoering van een financieringsregeling. Uitgangspunt is van begin af aan geweest dat de efficiency het meest gebaat zou zijn bij een heffingsregeling voor het

ophalen en verwerken van hoog-risico-materiaal die uitgevoerd zou worden door de bedrijven die ook het hoog-risico-materiaal ophalen en verwerken. Op deze wijze zouden de uitvoeringslasten tot een minimum beperkt kunnen worden. Bij algemene maatregel van bestuur gebaseerd op het huidige artikel 21, derde lid, van de Destructiewet is alleen een heffing mogelijk die wordt vastgesteld en geïnd door de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Uitvoering van zo'n regeling door de destructiebedrijven is slechts mogelijk via mandatering. Echter het systeem van een 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.

De leden van de VVD-fractie vragen om een toelichting op de invulling van een eventueel te hanteren systeem van categorie-indeling en in het verlengde hiervan of een abonnement zich wel verdraagt met het tweede lid van artikel 21 van het wetsvoorstel. Zoals reeds door mij uiteengezet ligt het in het voornemen van de destructiebedrijven om de aanbieders van gestorven landbouwhuisdieren in categorieën in te delen. De categorie-indeling zal gebaseerd worden op de bezoekfrequentie van de destructiebedrijven. De nadere invulling zal opgenomen worden in de tariefstelling van de destructiebedrijven. Ik acht een eventueel abonnement niet in strijd met de formulering van het tweede lid van artikel 21. Het gaat er immers om een tariefsysteem te ontwikkelen dat rekening houdt met de werkelijke kosten van het ophalen en dat de lasten op een evenredige wijze over de aanbieders verdeelt.

Op de vraag van de leden van de VVD-fractie of er een overgangssysteem voor 1996 gecreëerd gaat worden of dat er reeds een tariefstelling voor 1996 aan de Minister is voorgelegd, kan ik antwoorden dat er geen overgangsregeling zal komen omdat ik er van uitga dat de parlementaire behandeling nog dit kalenderjaar afgerond kan worden en het wetsvoorstel derhalve per 1 januari 1996 van kracht wordt. Zodra het wetsvoorstel door het parlement is goedgekeurd verwacht ik dat de destructiebedrijven een tariefvoorstel ter goedkeuring aan mij en aan de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij zullen voorleggen.

De leden van de VVD-fractie vragen of er reeds concurrenten op het gebied van de verwerking van laag-risico-materiaal zich op de markt hebben begeven of dit in de nabije toekomst zullen doen. Van oudsher zijn er concurrenten op het gebied van de verwerking van laag-risico-materiaal met name in de petfoodindustrie en de nertsenfokkerij. Het ligt in de rede te veronderstellen dat de concurrentie voor de destructiebedrijven zal toenemen nu de verwerking van laag-risico-materiaal op basis van Richtlijn 90/667/EEG (de zgn. Destructierichtlijn) is vrij gegeven.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts hoe in andere landen van de Europese Unie de wijze van ophalen van het hoog-risico-materiaal en de financiering ervan is geregeld. Hoewel niet over alle lidstaten gegevens voorhanden zijn, staat het vast dat in de beide buurlanden België en Duitsland financieringsregelingen bestaan voor het ophalen van hoog-risico-materiaal. In België gaat het om een nationale regeling die aanbieders van hoog-risico-materiaal verplicht te betalen voor het ophalen daarvan, terwijl in Duitsland op het niveau van de Länder en de Kreise (agglomeraties van gemeenten) diverse regelingen bestaan. Al deze regelingen hebben echter gemeen dat de aanbieders dienen te betalen voor het ophalen van de kadavers. Soms wordt ook een bijdrage geleverd door de collectieve verzekeringskassen waarbij de boeren verplicht zijn aangesloten. In Engeland en Ierland geldt eveneens dat betaald moet worden voor het ophalen van de kadavers, zij het dat daar ook de zgn. «knackeryards» afnemers zijn van gestorven landbouwhuisdieren. Deze «knackeryards» verwerken de kadavers tot nuttige producten. Ook zij brengen een vergoeding in rekening voor het ophalen.

Voor Frankrijk is geen algemeen beeld te geven omdat het systeem per regio verschilt. De prefecten van de onderscheiden departementen hebben regelingen getroffen die soms wel en soms niet in een betaling voorzien. Denemarken kent géén regeling waarbij de boeren verplicht worden te betalen voor het ophalen van de kadavers. Slechts de boeren die geen lid zijn van de landelijke coöperatie dienen een bijdrage te leveren.

De leden van de VVD-fractie zijn geïnteresseerd in de vraag of het juist is dat de aanbieders de helft van de winst van de destructiebedrijven financieren, en waarom de destructiebedrijven een aanmoediging nodig hebben om zo effectief mogelijk met hun taken om te gaan.

Er is hier kennelijk sprake van een misverstand. Het is niet zo dat de aanbieders van kadavers enige winst van de destructiebedrijven financieren.

In de berekening van de «werkelijke» kosten van het ophalen wordt mede verdisconteerd de winst die de destructiebedrijven weten te boeken op de verwerking van de kadavers. De werkelijke kosten worden aldus naar beneden gedrukt. Dit winstaandeel is een bepaald percentage van de totale winst, afhankelijk van het aanbod van hoog-risico-materiaal in een gegeven jaar. Het betreffende winstaandeel wordt evenveel niet voor de volle 100% afgeroomd, doch slechts voor 50%. Enerzijds is dit het gevolg van de noodzaak voor de destructiebedrijven om een reserve capaciteit aan te houden voor calamiteiten, anderzijds moet er voor de destructiebedrijven een zekere prikkel blijven om het ophalen en verwerken van kadavers efficiënt te laten verlopen. Als er aan het eind van de dag niets zou overblijven (in termen van winst) zou het ook niet uitmaken wat de kosten van het voorliggende traject zijn. Het percentage van 50% is overigens mede het gevolg van de intensieve gesprekken die door mij over dit onderwerp met de destructiebedrijven zijn gevoerd. Het aanhouden van een reservecapaciteit voor noodgevallen is destijds door de betrokken bewindslieden voorgeschreven. Gelet op het feit dat het juist in het belang van alle aanbieders gezamenlijk is dat deze reservecapaciteit bestaat, is de financiering daarvan uit de winst van de destructiebedrijven zeer wel te rechtvaardigen.

Op de vraag van de leden van de VVD hoe de extra kosten voor het ophalen van het hoog-risico-materiaal over het jaar 1995 zullen worden verrekend door de destructiebedrijven luidt het antwoord dat de destructiebedrijven de rekening voor deze diensten reeds bij het Ministerie van VWS hebben neergelegd (16 miljoen gulden over het gehele jaar). De bereidheid is echter uitgesproken door de destructiebedrijven deze aanspraak te laten vallen indien met ingang van 1 januari 1996 een adequate financiële regeling in het kader van de Destructiewet van kracht is.

De leden van de fractie van D66 menen dat de uitwerking van het nieuwe financieringssysteem enigszins omslachtig is, en dat de berekening van de vergoeding ingewikkeld is. Zij vragen waarom aan het hoog-risico-materiaal een waarde wordt toegekend terwijl het tevens buiten de economische realiteit moet worden gebracht. Het antwoord is dat alle destructiemateriaal dat de destructiebedrijven verwerken een gelijke (economische) ingangswaarde heeft omdat het via hetzelfde proces tot dezelfde eindprodukten leidt. Om de kosten voor de aanbieders van hoog-risico-materialen niet hoger te maken dan strikt nodig is, wordt met de economische waarde van de opgehaalde kadavers als aftrekpost rekening gehouden. Op die manier worden de destructiebedrijven uitsluitend gecompenseerd voor de reële kosten van het ophalen. Het is dus niet vreemd om de waarde van de kadavers – als fictieve post – mee in de beschouwingen te betrekken, zelfs al zijn het geen goederen die in economische zin verhandeld kunnen worden. Die verhandeling is pas

mogelijk als de destructiebedrijven er nuttige produkten van hebben gemaakt.

Verder is om het financieringsproces goed te kunnen begrijpen, een gedetailleerd inzicht in het bedrijfsproces noodzakelijk. De formule is ontwikkeld door de deskundigen van mijn departement en van de destructiebedrijven. De formule is de resultante van een drietal principes, te weten eenvoud (door aansluiting bij de jaarrekening), controleerbaarheid (accountantsverklaring) en rechtvaardigheid (ingangsmateriaal destructieproces op zelfde prijs stellen).

De leden van de D66-fractie zijn van mening dat de overheid meer dan een controlerende rol vervult, aangezien zij de tariefstelling uiteindelijk goed- of afkeurt. Zij vragen zich af of dit het gevolg is van het feit dat het erg moeilijk is om de uitvoering van het financieringssysteem bij de destructiebedrijven te leggen zonder degenen die de vergoeding moeten opbrengen te benadelen.

Het is inderdaad zo dat de toedeling van de bevoegdheid tot goed- of afkeuring van de tariefstelling aan de minister, de enige mogelijkheid is om toezicht te houden op de naleving van de wettelijke norm als geformuleerd in het eerste lid, zonder een uitvoerig sanctiestelsel te introduceren. Zou de minister deze bevoegdheid niet hebben dan zou op de overtreding van de wettelijke norm als geformuleerd in het eerste lid van artikel 21, repressief toezicht in de vorm van een strafrechtelijke of eventueel een administratiefrechtelijke sanctie hebben moeten staan. Dit zou er echter toe leiden, dat, wanneer zou blijken dat de destructiebedrijven de wettelijke norm overschrijden, enorme lasten zouden ontstaan, zowel voor de destructiebedrijven zelf, als, en dat is erger, voor de natuurlijke personen en de rechtspersonen die de vergoeding moeten betalen. In dat geval zouden zij immers te veel betaald hebben, hetgeen inderdaad een benadeling betekent, en tot terugvordering moeten overgaan.

De keuze voor preventief toezicht in de vorm van een goed- of afkeuring van de tariefstelling voorkomt deze administratieve lasten en beschermt degenen die de vergoeding moeten opbrengen.

Daarnaast vroegen deze leden of de staatssecretaris concurrentie tussen de destructiebedrijven verwacht en of zij dit wenselijk acht en of dit problemen zou opleveren in verband met de regels betreffende mededinging. De leden stellen deze vraag in het licht van de opmerking dat de factor afstand niet mag worden meeberekend in de prijs.

Op dit moment bestaat er geen concurrentie tussen de twee destructiebedrijven, die deel uitmaken van dezelfde holding. De verwachting dat deze zal gaan ontstaan is op dit moment niet hooggespannen. Dit ontbreken van concurrentie is de voornaamste reden dat in de wet een limitering van de mogelijkheid voor de destructiebedrijven een vergoeding te vragen voor het ophalen van hoog-risico-materiaal, in die zin dat de totale opbrengst van de vergoedingen de werkelijke kosten van het ophalen niet mag overschrijden, is opgenomen. Zou een dergelijke limitering, die in zijn uitwerking leidt tot een maximumprijsstelling, niet zijn opgenomen, dan zou dit, aangezien concurrentie tussen de bedrijven ontbreekt, kunnen leiden tot het vragen van een onevenredig hoge vergoeding aan de leveranciers van hoog-risico-materiaal. Zo'n onevenredig hoge prijsstelling kan worden aangemerkt als het misbruiken van een machtspositie. Een dergelijke gedraging is niet alleen in strijd met de EG-mededingingsregels, maar moet, nu de destructiebedrijven een wettelijk voorgeschreven taak uitvoeren, ook anderszins als zeer onwenselijk worden gekwalificeerd.

De wet belet, nu het uitsluitend om een maximumprijsstelling gaat, echter de destructiebedrijven niet om hun tarieven zodanig te stellen dat zij bedragen innen waarvan de totale opbrengst onder de norm als

geformuleerd in het eerste lid, blijft. Met andere woorden, als de bedrijven willen gaan concurreren (dit zou het geval kunnen zijn wanneer zich nieuwe bedrijven aandienen die als destructiebedrijf in de zin van deze wet willen gaan werken), kunnen zij dit doen door vergoedingen te vragen die onder het wettelijk maximum liggen. Wat mij betreft kan dit een wenselijke situatie worden geacht.

Voorts maakten deze leden de opmerking dat de toepasselijkheid van de regels betreffende mededinging tevens toelichting behoeft in het licht van de opmerking dat de afstand niet mag worden meeberekend in de prijs. Ik neem aan dat de leden van de D66-fractie het oog hebben op de Europese mededingingsregels, welke mijns inziens inderdaad van toepassing zijn op de activiteiten van de destructiebedrijven. De Nederlandse mededingingsregels zijn dan ook verder niet aan de orde. In dit verband kan het volgende worden opgemerkt. De destructiebedrijven voeren een wettelijk voorgeschreven taak uit die van algemeen belang kan worden geacht. Maar niet alleen de destructiebedrijven hebben bij wet verplichtingen opgelegd gekregen, ook de leveranciers van hoog-risico-materiaal zijn aan de wettelijk voorgeschreven verplichting onderworpen dit materiaal bij de destructiebedrijven aan te leveren. Wanneer de afstand als criterium voor de vergoeding in de tariefstelling wordt opgenomen, benadeelt dit de leveranciers van hoog-risico-materiaal die dit materiaal aanbieden op een ver van de destructiebedrijven gelegen plaats in die zin, dat zij om hun wettelijke verplichtingen te vervullen een aanmerkelijk hogere vergoeding moeten betalen dan degenen die materiaal aanleveren dat zich dichterbij de destructiebedrijven bevindt. Een dergelijke ongelijkheid, die in verband met de aanleveringsverplichting niet te vermijden zou zijn, is niet alleen onwenselijk, maar levert ook het risico op dat veraf gelegen aanbieders geneigd zouden kunnen zijn ontwijkingsgedrag te vertonen. Nu het gaat om wettelijke verplichtingen welke zijn opgelegd in het kader van het algemeen belang, laten de mededingingsregels de overheid een zekere ruimte regels te stellen voor ondernemingen die wettelijk voorgeschreven taken in het kader van het algemeen belang vervullen, mits deze regels noodzakelijk zijn voor het vervullen van die taak (zie HvJEG 66/86, van 11 april 1989, Jur. 1989, 803, rechtsoverweging 58, tweede gedachtenstreepje, (Ahmed Saeed Flugreisen)). De mededingingsregels verzetten zich er dan ook niet tegen dat de afstand geen factor mag zijn bij het bepalen van de hoogte van de vergoeding.

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