

Vergaderjaar 2002–2003

28 768

Heroverweging kortingensysteem Gezondheids- en welzijnswet voor dieren

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUURBEHEER EN VISSERIJ

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 20 januari 2003

In mijn brief van 10 oktober jl. inzake de afhandeling van de MKZ-crisis heb ik u onder meer gemeld dat ik mij op dat moment nog aan het beraden was over de toekomst van het thans bestaande wettelijke systeem van kortingen op de schadeloosstellingen bij ruiming van bedrijven (besmettelijke dierziekten). Ik verwijs u tevens naar wat ik ter zake heb opgemerkt tijdens de behandeling van de LNV-begroting. Ik heb toegezegd dat ik u over de uitkomsten van dit beraad afzonderlijk op de hoogte zou stellen. In deze brief doe ik deze toezegging gestand en stel ik u op de hoogte van de uitkomsten van specifiek op de werking van dit kortingensysteem gericht nader onderzoek en de daaruit volgende hoofdlijnen van de door mij voorgestane vervolgaanpak.

Alvorens ik op deze vervolgaanpak inga, wil ik eerst de inhoud en de oorspronkelijk beoogde doelstelling van het huidige kortingensysteem in herinnering brengen en stilstaan bij de achtergrond van het door mij noodzakelijk geachte nader onderzoek aangaande de werking van het kortingensysteem.

Inhoud kortingensysteem

De Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (Gwwd) stelt regels met betrekking tot de bestrijding van besmettelijke dierziekten zoals varkenspest en MKZ. Eén van de bestrijdingsmaatregelen is dat de dieren van besmette of van besmetting verdachte bedrijven van overheidswege worden geruimd. Artikel 86 van de Gwwd bepaalt dat de veehouder bij ruiming van zijn dieren recht heeft op een schadeloosstelling uit het Diergezondheidsfonds. Gaat het om ruiming van verdachte of gezonde dieren, zoals bij preventieve ruiming het geval is, dan dient voor die dieren «de waarde in gezonde toestand» betaald te worden. Bij ruiming van zieke dieren dient 50% van de waarde in gezonde toestand te worden betaald.

Centrale doelstelling van die vaststaande wettelijke schadeloosstelling is om van de betrokken veehouders op voorhand alle medewerking te krijgen bij de bestrijding van een epidemie.

Het is van groot belang dat een veehouder al bij de eerste vermoedens van een besmettelijke dierziekte daarvan aan de overheid melding maakt; hoe eerder een besmettelijke dierziekte wordt geconstateerd des te eerder kan het verdachte/besmette vee worden geruimd en des te beter kan de epidemie in de kiem worden gesmoord.

Ook de EU-bestrijdingsregelgeving hanteert het uitgangspunt dat de overheid de veehouders voor het geruimde vee een «passende schadevergoeding» geeft.

Aan de bovenbedoelde wettelijke schadeloosstelling is op grond van artikel 86 van de Gwwd echter ook een kortingensysteem verbonden: indien in het kader van een ruiming van vee wordt geconstateerd dat één of meer van de veterinaire regels niet zijn nageleefd door de veehouder, wordt het bedrag van de schadeloosstelling gekort met een bepaald percentage van – al naar gelang de ernst – 15%, 35%, 70% of 100%. Deze kortingensystematiek is gedetailleerd vastgelegd in het *Besluit verlaging tegemoetkoming aangewezen dierziekten (Kortingenbesluit)*.

Oorspronkelijke doelstelling kortingensysteem

Het kortingensysteem beoogt een direct beroep te doen op *de eigen verantwoordelijkheid* van de betrokken veehouders om de insleep van besmettelijke dierziekten op een bedrijf zo veel mogelijk te voorkomen. Hoofddoel van het besluit is om reeds door het bestaan van het Kortingenbesluit als «zwaard van Damocles» de veehouder te prikkelen om de veterinaire regelgeving na te leven. Door de wetenschap dat een veehouder (zeer) fors kan worden gekort op zijn schadeloosstelling bij ruiming wordt er op gerekend dat een veehouder kiest voor naleving van de regelgeving, zo was altijd de gedachte. Wordt immers in het kader van een ruiming geconstateerd dat de veehouder zich niet aan de in het Kortingenbesluit opgesomde (bestaande) regels heeft gehouden, dan volgt een korting op de schadeloosstelling.

Overtredingen begaan tijdens de eigenlijke epidemie leiden ingevolge het Kortingenbesluit tot een korting evenals (vrij vertaald) overtredingen waarvan (ten tijde van de ruiming) is geconstateerd dat die in de drie maanden voorafgaand aan de epidemie zijn begaan (vredetijd).

Aanleiding nader onderzoek werking kortingensysteem

Zoals allerwegen bekend stuitte de toepassing van het kortingensysteem tijdens de varkenspestcrisis en met name tijdens de recente MKZ-crisis niet alleen bij de getroffen boeren en andere burgers in het getroffen gebied maar ook bij de rest van de samenleving alsmede in de Tweede Kamer op grote weerstanden.

Mijn ambtsvoorganger heeft vorig jaar over dit kortingensysteem zeer intensief met Tweede Kamer overleg gevoerd. Naar aanleiding daarvan zijn in het Kortingenbesluit door mijn ambtsvoorganger een aantal tussentijdse versoepelingen aangebracht en is door hem een wijziging van de Gwwd voorbereid. Met deze wijziging werd onder meer beoogd om het werkingsveld van het kortingensysteem te verkleinen tot overtredingen begaan tijdens een epidemie, onder handhaving de systematiek van *procentuele kortingen*.

Gewezen zij onder meer op de brieven van mijn ambtsvoorganger van 18 juli 2001, 20 juli 2001, 10 augustus 2001, 30 augustus 2001, 2 november

2001 en 18 februari 2002. Over het bedoelde wetsvoorstel is inmiddels advies uitgebracht door de Raad van State.

Daarnaast heeft aan het eind van de vorige kabinetsperiode over hetzelfde onderwerp CDA-kamerlid Atsma een initiatief-wetsvoorstel ingediend. In zijn voorstel wordt een basis gelegd voor het opleggen van kortingen op de schadeloosstellingen aan de hand van *vaste bedragen*.

Uit oogpunt van weloverwogen en verantwoorde vervolgbeslissingen achtte ik het noodzakelijk om de werking en meerwaarde van het kortingensysteem te onderwerpen aan een grondig onderzoek. Dit ook tegen de achtergrond van het door mij met kracht ondersteunde uitgangspunt van heldere, doelmatige en zo veel mogelijk «gedragen» regelgeving en van voorkoming van onnodige lasten voor burgers en overheid. Gewezen zij hier ook op de lijnen van het u recentelijk toegezonden LNV-Beleidsprogramma 2003–2006.

Dit onderzoek is uitgevoerd door mijn ministerie in de vorm van een quick scan met betrokkenheid van het Expertisecentrum Rechtshandhaving van het Ministerie van Justitie, en met gebruikmaking van onder meer de praktijkervaringen en evaluatieresultaten van de MKZ-crisis.

In dit onderzoek zijn onder meer de volgende punten aan de orde geweest: uitvoeringslasten; aspecten van draagvlak en weerstanden (sociologische kant); de preventieve werking van het kortingensysteem; ongunstige neveneffecten van het systeem; het recente oordeel van de Tijdelijke commissie mond- en klauwzeer van het Europees Parlement; mogelijkheden van benutting van andere, bestaande instrumenten zoals het strafrecht.

Samenvattend beeld werking kortingensysteem

Zeker in vreedestijd, dus buiten de periode van een epidemie, wordt de preventieve werking van het kortingensysteem als zeer gering ingeschat. De preventieve werking van het kortingsinstrument is onder meer afhankelijk van de kans die men heeft om daadwerkelijk met het instrument te worden geconfronteerd. Hierbij speelt de inschatting van de kans op controle door de AID, de kans op een crisis als ook de kans die men ervaart om daadwerkelijk te worden gekort, wanneer zich zo'n crisis voordoet: hoe onzekerder het geheel, hoe minder het werkt. Geconstateerd moet worden dat crises (gelukkig) geen dagelijkse kost zijn en dat de praktijk, waar het gaat om toepassing van de kortingen, ook niet het beeld oproept van een consequente lijn. De kortingssystematiek die is neergelegd in het wetsvoorstel van mijn ambtsvoorganger geldt voorts alleen nog voor overtredingen begaan tijdens de crisisperiode. Er wordt ingeschat dat het systeem in vreedestijd vrijwel geen enkele preventieve werking meer heeft.

De korting vindt naar zijn aard altijd plaats op een zeer ongelukkig moment, namelijk het moment waarop de veehouder het economisch en psychisch het meest zwaar heeft (ruiming, stopzetting van het bedrijf). De epidemie is reeds uitgebroken en ook aldus raakt het oorspronkelijk beoogde preventieve element van de kortingensystematiek buiten beeld.

Daarnaast is de uitvoering van het kortingensysteem zeer bewerkelijk en levert grote uitvoeringslasten op. Dit punt wordt ook in het wetsvoorstel van mijn ambtsvoorganger en in het initiatiefwetsvoorstel van de heer Atsma naar verwachting niet verbeterd.

Één van de hoofddoelstellingen van het bestrijdingsbeleid, namelijk het creëren van de bereidheid om verschijnselen van dierziekten direct te melden – en tot uitdrukking komend in het uitgangspunt van een schade-loosstelling – kan door het kortingensysteem in gevaar worden gebracht. De ervaringen van de varkenspest- en MKZ-crisis hebben uitgewezen dat het kortingensysteem louter als een sanctiesysteem wordt gezien. Dit roept zeer grote weerstanden op, ook bij reguliere AID-controles in vreedestijd, en kan daardoor in bepaalde situaties juist verhullend gedrag uitlokken.

Ook een onderzoekscommissie van het Europees Parlement laat zich in een evaluatie van de MKZ-crisis negatief uit over het Nederlandse kortingensysteem. De onderzoekscommissie constateert onder andere dat het stelsel van vergoedingen en inhoudingen binnen de EU sterk varieert en dat het gevaar van concurrentiedistorsies ontstaat; de commissie beveelt aan om het vergoedingensysteem los te koppelen van de reguliere sancties op niet-naleving van de veterinaire voorschriften.

Hoofdpijnen vervolgaanpak

Gezien de bevindingen van het onderzoek en gegeven de recente ervaring met MKZ is het naar mijn mening noodzakelijk en verantwoord om het kortingeninstrument te heroverwegen en tot intrekking over te gaan. Deze intrekking noopt tot wijziging van artikel 86 van de Gwwd.

Ik acht het tegelijkertijd noodzakelijk dat ten behoeve van de naleving van de veterinaire regelgeving extra stimulansen worden ingebouwd mede naar aanleiding van het intrekken van het kortingensysteem. Hierbij denk ik aan de volgende lijnen.

Strafrecht en bestuursrecht

Er zal gericht aansluiting worden gezocht bij de bestaande strafrechtelijke en bestuursrechtelijke instrumenten in de betreffende LNV-regelgeving. Op basis van deze instrumenten kan in den brede handhaving worden opgetreden en de naleving van de veterinaire voorschriften sterker worden gestimuleerd, dus zowel binnen als buiten de periode van een epidemie (preventie) en hoeft geen onderscheid te worden gemaakt tussen wel en niet geruimde bedrijven.

In overleg met het Openbaar Ministerie zal een handhavingsdocument worden opgesteld waarin de wijze van handhaving en de specifieke sanctiecategorieën zullen worden vastgelegd. Hierin zal tevens de rolverdeling tussen bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden nader worden geregeld.

Op basis van dit handhavingsdocument wordt derhalve beoogd om de nalevingsgraad van de veterinaire normen te verhogen en meer waarborgen in te bouwen ter voorkoming van de insleep en verspreiding van besmettelijke dierziekten.

Bij het opstellen van het handhavingsdocument zal deerschikking binnen de huidige capaciteit en inzet als uitgangspunt worden gehanteerd. Beoogd wordt dit document medio 2003 gereed te hebben.

Beleidsdoorlichting

Daarnaast acht ik het noodzakelijk dat het beleid ten aanzien van de preventie van besmettelijke dierziekten wordt doorgelicht. De huidige regelgeving zal daartoe in beeld worden gebracht («stofkamoperatie»),

waarna zal worden bepaald welke risico's ten aanzien van de preventie van dierziekten in Nederland (on)acceptabel zijn. Op basis daarvan zal vervolgens worden vastgesteld op welke wijze het beleid vormgegeven dient te worden. Het geheel zal in nauw overleg met het bedrijfsleven in 2003 vorm krijgen. Over de uitwerking van deze lijnen zal ik u in de loop van dit jaar nader berichten.

Het streven is om het wetsvoorstel tot intrekking van het kortingsysteem in de loop van 2003 aan de Tweede Kamer te zenden. In samenhang hiermee zal de Tweede kamer nader worden geïnformeerd over de vervolgaanpak. De finale besluitvorming hierover zal in de volgende kabinetsperiode plaatsvinden.

Ik zou willen benadrukken dat de heroverweging van het kortingsysteem onverlet laat dat het thans geldende kortingsysteem onverkort van toepassing is op de afwikkeling van de MKZ-crisis. De heroverweging heeft derhalve uitsluitend betrekking op de toekomst.

De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,
C. P. Veerman