

Vergaderjaar 1995–1996

24 505

Wijziging van de Deconstructiewet

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 8 november 1995 en het nader rapport d.d. 14 november 1995, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 26 oktober 1995, no. 95.007639, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende wijziging van de Deconstructiewet.

Blijkens mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 26 oktober 1995, no. 95.007639, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 8 november 1995, no. W13.95.0567, bied ik U hierbij aan.

1. Het in Artikel I voorgestelde artikel 21, eerste lid, bepaalt in essentie dat de ondernemers – omschreven in artikel 1 van de Deconstructiewet – aan bepaalde natuurlijke personen en rechtspersonen een vergoeding in rekening kunnen brengen ter zake van het ophalen van hoog-risico-materiaal in de vorm van gestorven landbouwhuisdieren. Ingevolge het derde lid behoeven de tariefstelling en de wijzigingen daarvan jaarlijks goedkeuring door de daar genoemde ministers. Ten aanzien van deze regeling heeft de Raad van State de volgende opmerkingen.

a. In het licht van de ontwikkelingen die zich voordoen met betrekking tot het doen uitvoeren van of de overdracht van taken aan buiten de directe overheid staande organisaties is bij de Raad de vraag gerezen of bij de opzet van de onderhavige regeling in een breder verband is gekeken naar andere geheel of ten dele vergelijkbare regelingen dan wel of hier sprake is van een typisch voor de onderhavige situatie ontworpen, nieuw in te voeren financieringsmogelijkheid. Bij een positief antwoord op het eerste deel van de vraag ware in de toelichting inzicht te verschaffen welke gedeelten van de regeling aan andere regelingen zijn ontleend. Bij een positief antwoord op het tweede deel van de vraag ware uiteen te zetten of dit systeem in de toekomst naar de bedoeling van de regering ook op andere terreinen zal worden toegepast.

b. De Raad vraagt zich voorts af of de praktische voordelen verbonden aan het bewandelen van de thans gekozen weg wel zo groot zijn als de toelichting suggereert. In de zesde alinea van de toelichting wordt gesteld dat ten aanzien van het huidige artikel het probleem ligt in de omslachtige en bestuurlijk

¹ De tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

belastende uitwerking die dit artikel met zich brengt. De voorgestelde vaststelling van de vergoeding is- op een andere wijze – echter niet of nauwelijks minder omslachtig.

Zo is de berekening van de werkelijke kosten, bedoeld in artikel 21, tweede lid, niet eenvoudig, omdat de daarvoor vast te stellen bedragen slechts bij benadering kunnen worden afgeleid. De economische waarde van hoog-risico-materiaal voorafgaand aan verwerking, bijvoorbeeld, wordt volgens de twaalfde alinea van de toelichting berekend door ervan uit te gaan dat deze gelijk is aan de waarde van laag-risico-materiaal. Echter, in de zevende alinea van de toelichting wordt gesteld dat het laag-risico-materiaal vrij verhandelbaar is, terwijl het hoog-risico-materiaal direct buiten «de economische realiteit» wordt gebracht. In dat licht is het niet begrijpelijk dat voor beide soorten materiaal een gelijke waarde vóór verwerking wordt gerekend, omdat zij ná verwerking hetzelfde eindprodukt zullen opleveren (twaalfde alinea van de toelichting, derde zin). Wat dat betreft betwijfelt de Raad de juistheid van de stelling dat beide soorten materiaal hetzelfde eindprodukt opleveren, aangezien artikel 3 van de Destructiewet voorschrijft dat hoog-risico-materiaal onschadelijk wordt gemaakt, terwijl laag-risico-materiaal tot diervoeder of tot andere producten wordt verwerkt. Een waardeverschil is dan niet onwaarschijnlijk.

Een andere complicerende factor is de vereiste ministeriële goedkeuring van de tariefstelling, ten behoeve waarvan de ondernemers desgevraagd alle noodzakelijke informatie moeten verschaffen. Uit de achttiende alinea van de toelichting kan worden afgeleid dat de ondernemers bijna alle relevante bedrijfsgegevens moeten overleggen, wat voor hen bezwarend kan zijn.

Het enige voordeel van de thans gekozen weg lijkt te zijn dat de overheid niet geconfronteerd wordt met problemen van invordering en doorbetaling. De vraag rijst of voor de destructiebedrijven de opbrengst van de vergoeding voor het ophalen van kadavers opweegt tegen de lasten van het invorderen en het afhandelen van bezwaren van particulieren en rechtspersonen, alsmede of een verbetering van de concurrentiepositie van de bedoelde ondernemers werkelijk te verwachten is, zodat de doelstelling van het wetsvoorstel, genoemd in de negende en tiende alinea van de toelichting, wordt bereikt.

Naar de mening van de Raad brengt de voorgestelde bepaling derhalve per saldo nauwelijks een minder omslachtige uitwerking mee, terwijl een aantal bestuurlijke lasten weliswaar afnemen, maar alleen door deze af te wentelen op de verwerkingsbedrijven. In de toelichting ware hierop in te gaan.

c. In de toelichting dient voorts te worden gemotiveerd waarom de tariefstelling en de wijzigingen daarvan ministeriële goedkeuring behoeven.

In dit verband is het ook van belang te weten welke criteria worden gehanteerd bij de goedkeuring van de tarieven. In artikel 21, eerste lid, wordt aangegeven dat de totale opbrengst van de vergoeding de werkelijke kosten van het ophalen niet overschrijdt. Daarbij gaat de toelichting ervan uit dat de vergoeding wordt berekend aan de hand van de frequentie waarmee kadavers moeten worden opgehaald, waarbij ook wordt verlangd dat iedere aanbieder die qua bezoekfrequentie in dezelfde positie verkeert, hetzelfde moet betalen, ongeacht de afstand die moet worden afgelegd om de kadavers op te halen (vijftiende alinea). De Raad wijst erop, mede gelet op aanwijzing 214 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, dat de in de vijftiende alinea van de toelichting genoemde criteria nadere regels zijn die als zodanig niet in de toelichting, maar in de tekst van de wet thuishoren. Hierin ware alsnog te voorzien.

d. Aan het slot van de zesde alinea van de toelichting wordt opgemerkt dat het pad van de heffing wordt verlaten. Ervan uitgaande dat hiermee bedoeld is over te gaan naar een privaatrechtelijk systeem waarbij de destructiebedrijven een tarief vaststellen voor de door hen verleende diensten, wijst het college erop dat de regels betreffende de mededinging in beginsel van toepassing worden. Hoewel deze regels in principe tot ondernemingen zijn gericht, blijkt uit de vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen dat onder omstandigheden daaruit ook bepaalde verplichtingen voor de lid-staten kunnen voortvloeien. Met name heeft het Hof verklaard dat de lid-staten op grond van de artikelen 3g, 5, 85 en 86 van het EG-Verdrag geen maatregelen mogen nemen waardoor aan het nuttig effect van de mededingingsregels afbreuk wordt gedaan, bijvoorbeeld doordat een lid-staat

het tot stand komen van met de mededingingsbepalingen strijdige praktijken begunstigt, oplegt of versterkt, dan wel dat aan overheidsmaatregelen het publiekrechtelijke karakter wordt ontnomen door de verantwoordelijkheid daarvoor aan particuliere ondernemingen over te dragen (Zaak 267/86, Van Eecke, Jur.1988, 4769, en Zaak C-2/91, Meng, Jur.1993, 5751).

Waar de door de destructiebedrijven in rekening te brengen tarieven de goedkeuring van de minister behoeven, dient met de genoemde regels betreffende de mededinging rekening te worden gehouden. Niet alleen blijkt niet uit de memorie van toelichting dat hiermede rekening is gehouden, uit bepaalde passages kan worden afgeleid dat de regeling van het vergoedingsstelsel verschillende elementen bevat die met de genoemde regels in strijd zouden kunnen zijn. Zo stelt de bewindsvrouw er geen voorstander van te zijn dat de afrekening van het ophalen van gestorven landbouwhuisdieren geschiedt op basis van de afstand die destructiebedrijven moeten afleggen.

In het licht van het vorenstaande acht het college het noodzakelijk dat in de memorie van toelichting wordt ingegaan op de verenigbaarheid van de voorgestelde regeling met de regels betreffende de mededinging.

1a. Bij de Raad is de vraag gerezen of bij de opzet van de onderhavige regeling is gekeken naar andere geheel of ten dele vergelijkbare regelingen, dan wel of hier sprake is van een typisch voor de onderhavige situatie ontworpen, nieuw in te voeren financieringsmogelijkheid.

Het eerste is het geval. Bij het ontwerpen van de regeling is gekeken naar artikel 24 van de IJkwet, waarin is opgenomen dat voor de werkzaamheden van de ijkinstelling, ook een privaatrechtelijke instelling, een bedrag verschuldigd is. Ook kent deze wet toezichthoudende bevoegdheden van de minister in verband met de vergoeding.

In de memorie van toelichting is, conform de suggestie van de Raad, een passage opgenomen waarin wordt aangegeven dat bij de opzet van de onderhavige regeling onder meer is gekeken naar de IJkwet.

Over de vraag of dit stelsel in de toekomst ook op andere terreinen zal worden toegepast valt nu geen uitsluitsel te geven. De materie die geregeld is in het onderhavige wetsvoorstel vloeit voort uit de specifieke omstandigheden in de Destructiewet.

1b. Naar aanleiding van de twijfel van de Raad met betrekking tot de juistheid van de stelling dat de destructiebedrijven van zowel hoog-risico-materiaal als laag-risico-materiaal hetzelfde eindproduct maken, is de betreffende passage in de memorie van toelichting verduidelijkt.

Tevens stelt de Raad dat de voorgestelde bepaling nauwelijks een minder omslachtige uitwerking met zich brengt. De bestuurlijke lasten worden in de ogen van de Raad slechts afgewenteld op de destructiebedrijven. Gezien het feit dat het hier gaat om een kostenvergoeding voor de activiteiten van de destructiebedrijven, is het op zich zelf juist dat deze ook de uitvoeringslasten daarvan dragen. Hoe groot deze lasten zijn is door de beknoptheid van de onderhavige regeling overgelaten aan het initiatief van de bedrijven zelf. Kortom de eventuele lasten van de uitvoering van het onderhavige wetsvoorstel liggen daar waar zij thuishoren. De toelichting is in deze zin aangevuld.

1c. De ministeriële goedkeuring van de tariefstelling en de wijziging daarvan is een bepaling waardoor het toezicht op het criterium voor de vergoeding als neergelegd in het eerste lid van het wetsartikel, gewaarborgd is. 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 toelichting is in deze zin aangevuld.

De Raad acht het ook van belang dat de criteria welke worden gehanteerd bij de goedkeuring van de tarieven, in de wet worden neergelegd.

Ik deel deze mening niet. Het gaat hier om een vergoeding van de door de destructiebedrijven gemaakte kosten, die in de wet al aan een criterium zijn gebonden. De bedoeling van het wetsvoorstel is de uitvoering over te laten aan de destructiebedrijven. Wanneer gedetailleerde criteria in de wet omtrent de goedkeuring worden opgenomen, heeft dit repercussies voor de vrijheid van de uitvoerders de uitvoering op de meest efficiënte wijze in te richten.

De minister is voor wat betreft de goedkeuring gebonden aan het criterium neergelegd in het eerste lid, zoals dat is uitgewerkt in het tweede lid. Met betrekking tot de tariefstelling kan de Minister toetsen of deze overeenkomt met het criterium: het niet overschrijden van de werkelijke kosten. Bij winst van de destructiebedrijven komt de aftrek van 50% van de winst, volgens de formule van de werkelijke kosten in het tweede lid, de aanbieders van gestorven landbouwhuisdieren ten goede. In de toelichting is een indicatie gegeven hoe met deze toetsing kan worden omgegaan. Niettemin kan de goedkeuring ook verleend worden, indien de destructiebedrijven met een ander systeem willen werken dat eveneens in overeenstemming is met het criterium neergelegd in het eerste lid, en dat eveneens leidt tot een evenredige verdeling van de lasten over de aanbieders van het hoog-risico-materiaal.

1d. De Raad wijst er op dat naar zijn mening de regels betreffende mededinging in beginsel van toepassing worden nu het pad der heffing wordt verlaten ten faveure van een privaatrechtelijk systeem. Ik wil in dit verband opmerken dat, voor zover hier relevant, de mededingingsregels reeds van toepassing zijn. Dat zou niet anders zijn wanneer het ophalen van hoog-risico-materiaal gefinancierd zou zijn uit een heffing. De destructiebedrijven zijn immers bedrijven met een privaatrechtelijke status. De vraag of de artikelen 3g, 5, 85 en 86 in dit verband obstakels kunnen opleveren voor de voorschriften van het huidige wetsvoorstel meen ik negatief te kunnen beantwoorden. Deze europeesrechtelijke regels verbieden het goedkeuren door de overheid, dan wel het opnemen in een wettelijke regeling, van gedragingen van ondernemingen welke in strijd zijn met de artikelen 85 of 86 EG-verdrag, dan wel het in staat stellen van ondernemingen tot een zodanig gedrag of het innemen van een zodanige positie, dat strijd met bovengenoemde artikelen ontstaat. Daarvan is hier geen sprake, aangezien het onderhavige wetsvoorstel een kostenvergoeding voor de uitvoering van een in de wet omschreven taak regelt, welke, indien de bewuste taak volledig commercieel zou worden uitgevoerd, zeker ook berekend zou zijn en mogelijk hoger zou uitvallen, dan de vergoeding zoals deze in het onderhavige wetsvoorstel ingeperkt door het in de wet opgenomen criterium dat de opbrengst van de vergoedingen de werkelijke kosten van het ophalen niet mag overschrijden alsmede door de in de wet opgenomen goedkeuring van de tariefstelling door de minister. In dit verband dient tevens bedacht te worden dat de wet het aantal destructiebedrijven niet limiteert, maar juist ook opening biedt voor nieuwe ondernemers die zich met deze destructieactiviteiten willen gaan bezighouden. Voor de goede orde zal de Europese Commissie omtrent de inhoud van het onderhavige wetsvoorstel alsmede over mijn visie met betrekking tot de verenigbaarheid met het mededingingsrecht worden ingelicht.

2. Artikel 21, eerste lid, spreekt over «hoog-risico-materiaal in de vorm van gestorven landbouwhuisdieren». De Destructiewet kent het begrip «landbouwhuisdieren» niet. Uit de zestiende alinea van de toelichting blijkt dat onder «landbouwhuisdieren» begrepen moet worden het materiaal, bedoeld in artikel 2, eerste lid, onder a, van de Destructiewet. Het verdient in dat licht aanbeveling de woorden «in de vorm van gestorven landbouwhuisdieren» te vervangen door een verwijzing naar artikel 2, eerste lid, onder a, van de Destructiewet, dan wel een omschrijving van het begrip «landbouwhuisdieren» in de Destructiewet op te nemen.

2. Artikel 21, eerste lid, van het wetsvoorstel alsmede de memorie van toelichting zijn overeenkomstig het advies van de Raad van State aangepast.

3. In de negentiende alinea van de toelichting wordt gesteld dat 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. Daaraan wordt toegevoegd dat de afhandeling van dit soort zaken derhalve verloopt via de burgerlijke rechter. De Raad wijst er in dat verband op dat de in het voorgestelde artikel 21, derde lid, van de Destructiewet voorziene goedkeuring van de tariefstelling door de minister een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht is. Hij acht het niet onwaarschijnlijk dat de administratieve rechter een beroep van een destructiebedrijf ten aanzien van

een besluit omtrent de goedkeuring ontvankelijk zal verklaren. De Raad meent dat het voorts geenszins is uitgesloten dat particulieren en bedrijven door deze rechter als belanghebbenden worden aangemerkt. Gelet daarop adviseert het college in de toelichting de genoemde uitspraken over de rechterlijke competentie achterwege te laten. Tevens dient omwille van de effectuering van de beroepsmogelijkheden voorzien te worden in de bekendmaking van de tarieven in de Staatscourant na goedkeuring door de minister.

3. De Raad wijst erop dat de afhandeling van de bezwaren van ondernemingen verloopt via de burgerlijke rechter, maar dat de goedkeuring vermoedelijk een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht zal zijn. Ik ben het met dit standpunt eens en heb in de toelichting expliciet op de administratieve rechtsgang ten aanzien van bezwaren tegen de goedkeuring of het weigeren daarvan, gewezen.

4. Voor enkele redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

4. Met de redactionele kanttekeningen van de Raad is rekening gehouden.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
W. Scholten*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 8 november 1995, no. W13.95.0567, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In het in Artikel I voorgestelde artikel 21, eerste lid, «, waarvan de totale opbrengst de werkelijke kosten van het ophalen niet overschrijdt» vervangen door: . De totale opbrengst van de vergoedingen overschrijdt de werkelijke kosten van het ophalen niet.
- In het in Artikel I voorgestelde artikel 21, tweede lid, «economische waarde» vervangen door: waarde. Tevens in dit lid «het resultaat» vervangen door: de winst.
- De nota van toelichting nogmaals bezien, indelen in paragrafen en ontdoen van de herhalingen in het betoog.
- In de eerste alinea van de toelichting aanwijzing 86 van de Aanwijzingen voor de regelgeving in acht nemen.