

Vergaderjaar 1999–2000

26 877

## Wijziging van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (het fokken met en het vervoer van dieren)

A

### ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT<sup>1</sup>

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 24 december 1998 en het nader rapport d.d. 28 oktober 1999, aangeboden aan de Koningin door de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 4 november 1998, no. 98.005199, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (het fokken met en het vervoer van dieren).*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 4 november 1998, no. 98.005199, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 24 december 1998, no. W11.98.0495, bied ik U hierbij aan.

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

Op de opmerkingen van de Raad van State wordt in het navolgende ingegaan.

*1. Het voorstel van wet tot wijziging van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (GWD) beoogt een aanpassing van de bepalingen ter zake van het fokken met dieren en ter zake van de mogelijkheden tot bestuursdwang die de overheid ter beschikking staan bij het vervoer van dieren. Deze laatstbedoelde wijziging strekt tot uitvoering van artikel 9 van richtlijn nr. 91/628/EEG. Thans kunnen krachtens artikel 55, eerste lid, GWD bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld omtrent het fokken met dieren. Ingevolge het huidige, nog niet in werking getreden, tweede lid kan daarbij worden bepaald dat het verboden is om dieren waarmee in strijd met bij die maatregel gestelde regels is gefokt, ten verkoop in voorraad te hebben, te verkopen, toe te laten tot een tentoonstelling of keuring dan wel om met zulke dieren deel te nemen aan een tentoonstelling of keuring. Voorgesteld wordt thans om in het eerste lid subdelegatie mogelijk te maken en om het tweede lid in die zin te wijzigen dat in de krachtens het eerste lid gestelde regelen kan worden bepaald dat het verboden is om met dieren die beschikken over één of meerdere aan te wijzen aandoeningen of uiterlijke kenmerken te fokken, deze ten verkoop in voorraad te hebben, te verkopen, te kopen, toe te laten tot een tentoonstelling, keuring of wedstrijd dan wel om met zulke dieren deel te nemen aan een tentoonstelling, keuring of wedstrijd. Die wijziging is volgens de memorie van toelichting nodig omdat de huidige formulering van het*

<sup>1</sup> De oorspronkelijke 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.

*tweede lid slechts een tentoonstellings- en handelsverbod van ouderdieren («waarmee ... is gefokt») mogelijk maakt, maar niet van nakomelingen. Dit staat aan een effectief beleid in de weg.*

1. Van het advies van de Raad van State, dat op dit onderdeel beschrijvend van aard is, is kennis genomen.

*2. De strekking van de voorgestelde wijziging van artikel 55, tweede lid, strookt slechts ten dele met het eerste lid. Blijkens de eerste zinsnede van de voorgestelde bepaling wordt aangesloten bij de regels die krachtens het eerste lid kunnen worden gesteld. Door evenwel in het tweede lid niet langer het fokken van dieren tot uitgangspunt van de regeling te maken, maar in het algemeen het fokken, de handel, het tentoonstellen, enz. van dieren met bepaalde kenmerken of aandoeningen, krijgt het tweede lid een wezenlijk ruimere strekking dan het eerste lid. Alle dieren die de aangewezen aandoening of het aangewezen kenmerk hebben, worden bestreken, ook als ze niet voor het fokken worden gebruikt of in strijd met de regels zijn gefokt. Uit de toelichting blijkt wel duidelijk wat de strekking van deze wijziging is. Enerzijds wordt de wijziging gemotiveerd met het argument dat het erom gaat niet alleen de ouderdieren maar ook de nakomelingen onder het verbod te brengen. Anderzijds wordt het enkel hebben van een bepaalde aandoening of van een bepaald uiterlijk kenmerk gepresenteerd als vereenvoudiging van het «kerndelict». Het is evenwel meer dan een «vereenvoudiging»; het tweede lid biedt zo de algemene bevoegdheid om het fokken, de handel, het tentoonstellen, enz. van dieren met bepaalde aandoeningen of bepaalde uiterlijke kenmerken te verbieden en te regelen. Met betrekking tot die bevoegdheid merkt de Raad het volgende op.*

*a. Indien een dergelijke algemene bevoegdheid is bedoeld, dan is deze aanzienlijk ruimer dan die van het eerste lid en dient de redactie van de eerste zinsnede van de voorgestelde bepaling («In de krachtens het eerste lid gestelde regels») te worden aangepast.*

*b. Bovendien dient de noodzaak en wenselijkheid van een dergelijk ruime bevoegdheid adequaat te worden toegelicht. De toelichting op het huidige artikel 55 richt zich vooral op de noodzaak van regeling van het fokken. De toelichting op de voorgestelde wijziging richt zich op de wenselijkheid om bepaalde onvolkomenheden in de bestaande mogelijkheid weg te nemen. De wenselijkheid, noodzaak en proportionaliteit van algemene verboden van handel in dieren met bepaalde aandoeningen en kenmerken, wordt nergens aangetoond.*

*c. De Raad van State wijst er voorts op dat voor een ruime bevoegdheid als hier bedoeld, de beschouwing in de toelichting inzake de verenigbaarheid met het gemeenschapsrecht van de voorgestelde wijziging van artikel 55 vooralsnog niet toereikend is. De krachtens dit lid gestelde regels betreffen de handel in dieren met bepaalde kenmerken of aandoeningen in het algemeen, die de in- en uitvoer rechtstreeks raken. Dan is de vaststelling dat deze regels een niet-economisch belang dienen niet toereikend als rechtvaardiging en mogelijk zelfs niet juist. Het betreft namelijk regels die een handelsbelemmerend effect hebben of zullen hebben die moeten voldoen aan artikel 36 van het EG-Verdrag of moeten worden gerechtvaardigd op grond van artikel 36 of de zogenoemde «rule of reason».*

*Naar het oordeel van de Raad is niet onaannemelijk dat regels die worden getroffen krachtens artikel 55 GWD kunnen worden aangemerkt als nodig ter bescherming van het leven van dieren in de zin van artikel 36 van het EG-Verdrag. Waar de voorgestelde wijziging echter op geen enkele wijze nader aangeeft welke soorten kenmerken of aandoeningen kunnen worden aangewezen en niet op voorhand kan worden uitgesloten dat het daarbij economisch aantrekkelijke kenmerken betreft (zoals een bijzonder hoge melkproductie) van dieren die met name van elders komen, is met het louter vermelden van een rechtvaardigingsgrond, zoals in de memorie van toelichting wordt gedaan, de verenigbaarheid met het gemeenschapsrecht niet aangetoond. Al naar gelang de ingeroepen rechtvaardigingsgrond zou tevens moeten worden aangegeven hoe verzekerd is dat de in de regeling*

*opgenomen bepalingen niet discriminatoir van aard zijn en dat de regels van noodzakelijk en evenredig zijn gelet op het doel daarvan.*

*d. Tenslotte roept de bevoegdheid tot regeling van het tentoonstellen, de handel, enz. van dieren met bepaalde aandoeningen of kenmerken vragen op met betrekking tot de handhaving van deze regels. De aandoeningen en kenmerken waar het om gaat zijn vaak niet eenvoudig vast te stellen. In de toelichting wordt bijvoorbeeld heupdysplasie bij honden genoemd als mogelijk aan te wijzen aandoening. Vaststelling daarvan vergt evenwel röntgenonderzoek onder grote aantallen honden. Vervolgens zal erop moeten worden toegezien dat de honden die aan de aandoening lijden niet worden verhandeld of tentoongesteld en dat er niet mee wordt gefokt. Dit zal aanzienlijke bestuurlijke lasten vergen, ook indien de betrokken sector meewerkt. Omtrent de handhaafbaarheid van de beoogde regels en de lasten daarvan wordt in de memorie van toelichting geen duidelijkheid verschaft.*

*De Raad adviseert om in het licht van het vorenstaande de voorgestelde wijziging van artikel I, onderdeel A, onder 2, te heroverwegen. In elk geval dient de voorgestelde formulering en de toelichting daarop te worden aangepast.*

2a en b Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is in het voorgestelde artikel 55 sterker benadrukt dat de handels- en tentoonstellingsverboden een ondersteunende functie hebben ten opzichte van een fokverbod. Daartoe is de formulering van het artikel aangepast. Op grond van het eerste lid van het voorgestelde artikel 55 kunnen regelen worden gesteld omtrent het fokken. Het tweede lid biedt de mogelijkheid het fokken met of van dieren te verbieden die beschikken over aangewezen aandoeningen of uiterlijke kenmerken die de gezondheid of het welzijn van het dier of de nakomelingen van het dier kunnen aantasten. Een fokverbod kan, ingevolge het voorgestelde derde lid, worden ondersteund door handels- en tentoonstellingsverboden. Het derde lid heeft niet slechts betrekking op dieren waarmee is gefokt en hun nakomelingen maar tevens op dieren die niet voor de fok worden gebruikt of die niet in strijd met de regels zijn gefokt. De mate waarin de aandoeningen of uiterlijke kenmerken het welzijn van de dieren kunnen aantasten, maakt dat noodzakelijk.

Naar aanleiding van de opmerking van de Raad van State over de reikwijdte van de ondersteunende verboden is hieraan in de memorie van toelichting in de toelichting op artikel 55 nader aandacht besteed.

Anders dan in het voor advies voorgelegde ontwerp, kunnen niet slechts krachtens het eerste lid maar ook krachtens het tweede en derde lid van artikel 55 regelen worden gesteld. Een krachtens het eerste lid vastgestelde algemene maatregel van bestuur wordt op grond van artikel 110 van de wet voorgehangen bij het parlement. Om de voorhangprocedure ook van toepassing te laten zijn op krachtens het tweede en derde lid vastgestelde algemene maatregelen van bestuur, is in onderdeel C van het voorstel voorzien in een wijziging van artikel 110, eerste lid.

2c Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is in de memorie van toelichting in de toelichting op artikel 55 nader ingegaan op de verenigbaarheid van het artikel met het Europese recht.

2d De Raad van State merkt op dat in de memorie van toelichting geen duidelijkheid wordt verschaft over de handhaving van krachtens artikel 55 te stellen regelen en de kosten daarvan. Hoe de handhaving van de uitvoeringsvoorschriften van artikel 55 zal plaatsvinden en welke kosten daaraan verbonden zullen zijn, is sterk afhankelijk van de desbetreffende maatregelen.

De Raad van State noemt als voorbeeld de handhaving van een fokverbod voor honden die lijden aan heupdysplasie. Mede om te voorkomen dat de overheid, zoals de Raad vreest, ieder dier aan een röntgenonderzoek moet onderwerpen in het kader van het toezicht op de naleving van een fokverbod is in het voorgestelde eerste lid, onderdeel c, voorzien in de mogelijkheid de fokker te verplichten tot preventief onderzoek. De controle op een juiste uitvoering van het preventief onderzoek kan een belangrijk hulpmiddel vormen bij het toezicht op de naleving van een fokverbod.

In de nota van toelichting bij een algemene maatregel van bestuur ter uitvoering van artikel 55 zal uitvoerig op de uitvoerings- en handhavingsaspecten worden ingegaan.

*3. De voorgestelde wijziging van artikel 55, eerste lid, strekt ertoe het mogelijk te maken dat regelgevende bevoegdheid wordt gedelegeerd aan de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Die bevoegdheid is niet nader geclausuleerd of genormeerd. De behoefte aan de bevoegdheid wordt gemotiveerd met de snelheid van ontwikkelingen in het onderzoek naar overerfbare aandoeningen en kenmerken en de snelheid van ontwikkelingen op het terrein van het fokken. Dit zou het vermogen om snel in te grijpen vergen.*

*De Raad merkt op dat grote belangen gemoeid kunnen zijn met het fokken van dieren, te meer waar de bevoegdheid van artikel 55, eerste lid, in beginsel alle dieren bestrijkt die in de landbouw en veeteelt gehouden worden. De aanwijzing van een bepaald kenmerk of bepaalde aandoening in het kader van de toepassing van dit artikel kan vertrekken gevolgen hebben. Dit is a fortiori het geval indien de bevoegdheid van het tweede lid ruimer wordt en de gehele handel kan omvatten. Daarom is het naar het oordeel van Raad, gelet op de waarborgen waarmee het besluitvormingsproces is omgeven, wenselijk de regels met betrekking tot het fokken en in het bijzonder de aanwijzing van rassen en categorieën (en al helemaal als het om kenmerken en aandoeningen gaat) bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen.*

*Indien het wenselijk is de technische of administratieve uitwerking van deze regels bij ministeriële regeling vast te stellen, dan dient de bevoegdheid daartoe uitdrukkelijk te worden beperkt. In het voorliggende geval is naar het oordeel van het college niet aangetoond dat subdelegatie van deze regelgevende bevoegdheid nodig is. De Raad adviseert dan ook de wijziging die is vervat in artikel I, onderdeel A, onder 1, achterwege te laten.*

3. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is niet langer voorzien in de mogelijkheid van subdelegatie met betrekking tot het fokverbod en de ondersteunende handels- en tentoonstellingsverboden. Ook het aanwijzen van aandoeningen of uiterlijke kenmerken zal bij algemene maatregel van bestuur geschieden. In het voorgestelde eerste lid is, met uitzondering van het aanwijzen van soorten en categorieën van dieren, wel voorzien in de mogelijkheid van subdelegatie van regelgeving omtrent het fokken. De krachtens het eerste lid te stellen regels lenen zich tot subdelegatie omdat zij grotendeels technische van aard zijn en sterk beïnvloed zullen worden door wetenschappelijk ontwikkelingen. De door de Raad van State noodzakelijk geachte nadere clausulering is afhankelijk van de aan de minister gedelegeerde bevoegdheden en zal in detail in de delegerende algemene maatregel van bestuur worden neergelegd. De bemoeienis van het parlement met een dergelijke algemene maatregel van bestuur is op grond van artikel 110 van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren gewaarborgd. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad van State is in de memorie van toelichting in de toelichting op artikel 55 nader ingegaan op de noodzaak van subdelegatie.

*4. Nog minder dan in de begrippen «soorten en categorieën» die thans in het eerste lid van artikel 55 voorkomen, bevatten de begrippen «aandoening en kenmerk» die voor het tweede lid worden voorgesteld, enige inherente beperking van de reikwijdte daarvan. Blijkens de toelichting wordt in deze bepaling met uiterlijke kenmerken of aandoeningen evenwel slechts gedoeld op erfelijke eigenschappen die het welzijn van dieren aantasten. Ook al zou deze beperking wetssystematisch afgeleid kunnen worden uit de plaats van de bepaling in de wet, dan nog verdient het naar het oordeel van de Raad, indien deze termen na heroverweging van dit lid op enige wijze gebruikt blijven, de voorkeur om deze clausulering in de wettelijke grondslag voor delegatie op te nemen.*

4. Aan het advies van de Raad van State is gevolg gegeven door in het tweede lid van het voorgestelde artikel 55 op te nemen dat kunnen worden aangegeven die aandoeningen of uiterlijke kenmerken die de gezondheid of het welzijn van het dier of de nakomelingen van het dier kunnen aantasten.

5. *Blijkens de toelichting is de regeling aangemeld bij de Commissie van de Europese Gemeenschappen ter voldoening aan artikel 8 van de richtlijn nr. 83/189/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 28 maart 1983 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften (PbEG L 109).*

*In verband met het voorgestelde artikel 55 GWD wijst de Raad erop dat dieren die voldoen aan in andere lidstaten geldende voorschriften en aldaar rechtmatig in het vrije verkeer zijn, in beginsel ook in Nederland verhandelbaar zijn. Mede gelet op het belang zoveel mogelijk te voorkomen dat de verdere opschortingstermijnen van artikel 9 van de richtlijn van toepassing worden, verdient het aanbeveling een bepaling op te nemen strekkende tot erkenning van producten die in overeenstemming met de in andere lidstaten geldende voorschriften in het verkeer zijn gebracht.*

*Nu de reacties van de Europese Commissie en de lidstaten nog niet beschikbaar waren op het moment van het uitbrengen van dit advies, gaat de Raad ervan uit dat het voorstel van wet nogmaals aan hem voor advies zal worden voorgelegd, indien het oordeel van de Europese Commissie of van de lidstaten aanleiding geeft tot verandering van meer dan bijkomstige aard, en dat de reacties van de Europese Commissie en de lidstaten aan hem zullen worden toegezonden.*

5. In reactie op deze standaardopmerking van de Raad van State merk ik op dat van de Commissie van de Europese Gemeenschappen of van de lidstaten geen opmerkingen zijn ontvangen die hebben geleid tot wijziging van het aan de Raad van State voorgelegde ontwerp, naar aanleiding van de aanmelding van het wetsvoorstel bij de Commissie van de Europese Gemeenschappen ingevolge richtlijn nr. 98/34/EG van de Raad van de Europese Unie van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (PbEG L 204). De verdere opschortingstermijn van artikel 9 van de richtlijn is niet van toepassing geworden. Bij de voorbereiding van uitvoeringsvoorschriften van artikel 55 zal worden bekeken of het opnemen van de door de Raad van State aanbevolen bepaling van wederzijdse erkenning dienstig is. In de toelichting op artikel 55 is de uitkomst van de notificatieprocedure verwerkt.

6. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt de passage in de memorie van toelichting te verduidelijken waarin wordt ingegaan op de opmerking van de Stichting voor gezelschapsdieren aangaande het fokken met nakomelingen van ouderdieren die beschikken over aangewezen aandoeningen of uiterlijke kenmerken.

7. Voorts is van de gelegenheid gebruik gemaakt een wijziging van artikel 108 in het wetsvoorstel op te nemen. Dit in reactie op de uitspraak van het College voor Beroep voor het bedrijfsleven van 7 oktober 1998. Het college kwam in die uitspraak tot het oordeel dat artikel 108 van de wet – anders dan blijkens de wetsgeschiedenis was beoogd – geen grondslag biedt om het nemen van besluiten die ingevolge de wet tot de competentie van de Minister behoren, aan bedrijfslichamen over te dragen. Met de thans voorgestelde wijziging van artikel 108 wordt deze bevoegdheid expliciet in de wet opgenomen.

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

*De waarnemend Vice-President van de Raad van State,  
P. J. Boukema*

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

De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,  
L. J. Brinkhorst