

Vergaderjaar 2000–2001

27 685

Wijziging van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (veterinair complex)

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 7 december 2000 en het nader rapport d.d. 18 april 2001, 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 27 juni 2000, no. 00.003874, 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 (veterinair complex).

Het wetsvoorstel beoogt een groot aantal wijzigingen aan te brengen in de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (GWWD) en de Veewet, die mede zijn ingegeven door gebeurtenissen in de praktijk, zoals de varkenspestepidemie van 1997 en 1998 en de ontdekking van BSE in 1994. Als gevolg van het feit dat het diergezondheidsbeleid in hoge mate internationaal bepaald is en de verantwoordelijkheid voor een hoog niveau van diergezondheid in belangrijke mate ligt bij de Nederlandse overheid is een heldere verantwoordelijkheidsverdeling vereist. Met het oog daarop wordt de positie van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij bij de bestrijding van dierziekten geaccentueerd. Voorts wordt onder meer de bevoegdheid tot het heffen van een vergoeding van kosten inzake voor derden verrichte werkzaamheden verruimd. Tevens wordt voorzien in het opnemen van een grondslag waarmee het tarief van de varkensheffing kan worden verlaagd indien de varkenshouder bepaalde voorzieningen heeft getroffen op het gebied van dierenwelzijn. De Raad van State is van oordeel dat het wetsvoorstel op een aantal onderdelen voor heroverweging in aanmerking komt. In het navolgende worden eerst de wijzigingen in de GWWD belicht en vervolgens enkele veranderingen in de Veewet.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 27 juni 2000, nr. 00.003874, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 7 december 2000, No. W11.00.0242/V, 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 het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

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

¹ 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 het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Bevoegdheid van de minister

1. Artikel 15 GWWD

In verband met de bevoegdheid van de publiekrechtelijke bedrijfsorganen tot het stellen van regels, neergelegd in artikel 93, tweede lid, van de Wet op de Bedrijfsorganisatie (Wet BO), wordt voorgesteld door wijziging van het eerste lid van artikel 15 aan de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij zonder enige restrictie de mogelijkheid te geven de toepasselijkheid van afdeling 3 van hoofdstuk II GWWD (De bestrijding van besmettelijke dierziekten) te beperken. De minister krijgt de bevoegdheid artikelen of onderdelen van afdeling 3 van de GWWD van toepassing te doen zijn (en aldus andere artikelen buiten toepassing te laten) op door hem aangewezen besmettelijke dierziekten. Blijkens de toelichting¹ wordt daarmee onder meer beoogd bedrijfslichamen in staat te stellen nadere regelgeving met betrekking tot die aangewezen dierziekte(n) tot stand te brengen.

De Raad is niet overtuigd van de noodzaak van een zo vergaande ministeriële vrijheid als thans wordt voorgesteld, waardoor de rechtszekerheid in het gedrang dreigt te komen welke de huidige verdeling tussen de formele wetgever en de minister inhoudt, waarbij de minister reeds verstrekkende zelfstandige bevoegdheden tot zijn beschikking heeft. Bovendien verzetten naar hun aard enige van de in afdeling 3 geregelde onderwerpen zich tegen de voorgestelde opzet. Zo wordt in artikel 15, vierde lid, voorzien in nadere regelgeving bij algemene maatregel van bestuur, en bevatten de artikelen 25 en 26 verbodsbepalingen.

Het vorenstaande is ook van toepassing op de wijziging zoals voorgesteld in het derde lid.

Het artikel komt voor heroverweging in aanmerking.

1. Uitgangspunt is, zoals ook aangegeven in het Beleidsbesluit diergezondheid (kamerstukken II 1998/99, 23 661, nr. 1, blz. 5), dat de overheid verantwoordelijk is voor dierziektebestrijding en er voor onderwerpen die door de wet worden bestreken in beginsel geen ruimte is voor autonome regelgeving. Het belang van dit uitgangspunt is zowel gelegen in het tot stand brengen van een heldere verantwoordelijkheidsverdeling tussen het rijk en bedrijfslichamen als in het voorkomen van versnippering van regelgeving over rijk en bedrijfslichamen. Dit belang weegt dermate zwaar dat de regering, in lijn met het advies van de Raad, heeft besloten af te zien van de voorgestelde wijziging van artikel 15. Ingevolge de wijziging zou de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij bij of na aanwijzing van een besmettelijke dierziekte namelijk de bevoegdheid van de bedrijfslichamen in stand kunnen laten om – op onderdelen – autonoom bestrijdingsregels vast te stellen. Het schrappen van de voorgestelde wijziging betekent dat het rijk de volledige verantwoordelijk behoudt voor de bestrijding van op grond van artikel 15 aangewezen dierziekten en met betrekking tot die ziekten de bedrijfslichamen uitsluitend in medebewind nadere bestrijdingsregels kunnen vaststellen.

2. Artikel 31

Ingevolge het nieuwe tweede lid van artikel 31 wordt het de minister zonder enige restrictie mogelijk gemaakt mandaat te verlenen om in het belang van de bestrijding van besmettelijke dierziekten regels vast te stellen in gevallen dat onverwijlde voorzieningen moeten worden getroffen en deze onmiddellijk in werking moeten treden.

De mandaatverlening betreft blijkens de verwijzing naar het eerste lid alle door de minister vast te stellen regelen uit hoofdstuk II. Voor spoedeisende situaties kan daarbij gedacht worden aan onder meer de artikelen 17, 18, 21, 22 en 30, eerste lid. De Raad meent dat gelet op artikel 10:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) de aard van de bevoegdheid zich tegen deze ruime mogelijkheid tot mandaatverlening verzet voorzover het gaat om zodanig ingrijpende maatregelen, dat zij zich niet lenen voor mandatering en van de uitzondering van het tweede lid, onder a, slot, van artikel 10:3 geen gebruik dient te worden gemaakt. Het college is niet overtuigd dat het belang van de bestrijding van besmettelijke dierziekten een dermate algemene mandateringsbevoegdheid vergt.

Het artikellid dient heroverwogen te worden.

¹ Toelichting op Artikel I, onderdeel C.

2. De Raad stelt dat ingevolge de redactie van het aan de Raad voorgelegde artikel 31, tweede lid, de mandateringsbevoegdheid betrekking heeft op alle krachtens hoofdstuk II van de wet vast te stellen regels, terwijl volgens de Raad niet vaststaat dat het belang van bestrijding van besmettelijke dierziekten een dermate algemene bevoegdheid vergt.

De regering is zich terdege bewust van de terughoudendheid die, gelet op artikel 10:3 van de Algemene wet bestuursrecht, bij het verlenen van mandaat tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften in acht moet worden genomen. Naar aanleiding van het advies van de Raad is dan ook zorgvuldig gekeken of nog een nadere clausulering kan worden aangebracht, zonder dat deze leidt tot onnodige inperking van het in de praktijk bij dierziektebestrijding gewenste instrumentarium. Voorgesteld wordt de bevoegdheid tot het verlenen van mandaat nader in te perken tot het vaststellen van de op grond van de artikelen 17, 18 en 30 te baseren algemeen verbindende voorschriften. Op grond van deze artikelen worden namelijk na uitbraak van een besmettelijke dierziekte de noodzakelijke regels gesteld die direct gericht zijn op de bestrijding of op het voorkomen van verdere verspreiding. De achtergrond van deze wijziging van het wetsvoorstel is nader uiteengezet in de aangepaste memorie van toelichting.

Anders dan de in de aan de Raad voorgelegde wettekst, wordt voorgesteld de bevoegdheid van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij tot het verlenen van mandaat tot het vaststellen van de hiervoor genoemde algemeen verbindende voorschriften afzonderlijk op te nemen in het nieuwe artikel 31a (artikel I, onderdeel P).

3. Artikel 98

In artikel 98, vierde lid, is voorzien in de bevoegdheid van de minister tot het voorschrijven van het merken, voederen en drenken van dieren in gevallen dat zij schadelijke stoffen hebben opgenomen of mogelijkwijs hebben opgenomen. Door het gebruik van de woord «onder meer» verkrijgt de minister een zodanig ruime bevoegdheid dat deze ook kan worden gebruikt zonder dat zich calamiteiten voordoen en waarbij noodzaak van delegatie aan de minister niet is ingegeven door de grote spoed waarmee regels moeten worden vastgesteld.

De Raad beveelt aan in het vierde lid de woorden «onder meer» te schrappen, en zo nodig nader de categorieën van gevallen te bepalen.

3. Het advies van de Raad is gevolgd.

Varkensheffing en dierenwelzijn

4. Artikel 91e

Ingevolge artikel 91e wordt aan varkenshouders een extra mogelijkheid verschaft om in aanmerking te komen voor een korting op de varkensheffing. In de voorgestelde wijziging van artikel 91h wordt voorzien in eenzelfde kortingsmogelijkheid in verband met toekomstige heffingen voor andere diersoorten dan varkens. Bij de oplegging van heffingen ter dekking van de met dierziektebestrijding gemoeide kosten kan op deze manier, zo is beoogd, tevens rekening worden gehouden met op een bedrijf getroffen voorzieningen op het gebied van dierenwelzijn.

Op deze wijze wordt evenwel de directe relatie tussen de hoogte van de heffing en de mate waarin er sprake is van veterinaire risico losgelaten. De beperking van de uitgaven in het kader van dierziektebestrijding wordt op deze wijze niet meer ingegeven door voorzieningen in het kader van diergezondheid, maar door de meer algemene voorzieningen in het kader van dierenwelzijn. In de toelichting (paragraaf 2.9) wordt hierover naar aanleiding van commentaren opgemerkt dat dit niet als probleem wordt ervaren, omdat deze maatregel onderdeel uitmaakt van een integraal pakket maatregelen voor de varkenshouderij in het belang van het milieu, ruimtelijke kwaliteit, dierenwelzijn en diergezondheid.

Deze argumentatie overtuigt niet, nu hiermee afbreuk wordt gedaan aan de in het bijzonder in artikel 91a neergelegde koppeling tussen de heffing en de kosten gemaakt in het kader van de bestrijding van besmettelijke dierziekten, tot uitdrukking komend in de memorie van toelichting (Kamerstukken II 1997/98, 25 746, nr. 3, blz. 2 en 35).

Dit laat onverlet dat het aanvaardbaar kan worden geacht dat het bevorderen van het dierenwelzijn een financiële beloning rechtvaardigt. Hiervoor dient evenwel niet het instrument van de korting op de varkensheffing te worden gebruikt vanwege het oneigenlijke karakter daarvan.

b. De in artikel 91e neergelegde regeling begunstigt het doen van bepaalde investeringen. Van deze maatregel kan, naar het de Raad voorkomt, met recht worden verdedigd dat deze niet voortvloeit uit de aard en opzet van het stelsel. Uit de toelichting¹ kan, zoals ook hiervoor in onderdeel a aan de orde is gesteld, worden afgeleid dat de kortingsregeling uitsluitend ten doel heeft het dierenwelzijn te stimuleren en geen relatie heeft met het retributiekarakter van de heffing.

In verband met het voorgaande merkt de Raad op dat de kortingsregeling wellicht moet worden aangemerkt als een steunmaatregel in de zin van artikel 87 van het EG-Verdrag, welke moet worden aangemeld bij het Europese Commissie. In verband daarmee mag deze pas ten uitvoer worden gelegd nadat deze is goedgekeurd. De Raad adviseert de regeling aan te passen naar aanleiding van het voorgaande.

4.a. De regering acht het van belang dat het in de wet opgenomen stelsel inzake diergezondheidsheffingen óók gebruikt kan worden ter stimulering van de door de regering gewenste verbeteringen van dierenwelzijn. De mogelijkheid tot invoering van de aan dierenwelzijn gerelateerde korting op de diergezondheidsheffing maakt dan ook onderdeel uit van het Regeerakkoord 1998. De regering hecht er aan dat dit onderdeel ongewijzigd wordt uitgevoerd.

De Raad acht de korting op de diergezondheidsheffing oneigenlijk, omdat deze niet is ingegeven vanuit diergezondheid. Zoals uit de considerans van het wetsvoorstel volgt, is de regering van mening dat van kortingsposten die ingegeven zijn door dierenwelzijn geheel zelfstandig, naast de vanuit diergezondheid ingegeven posten, gebruik kan worden gemaakt. Deze kortingsposten geven overigens recht op – in hoogte – relatief beperkte kortingen. Zo wordt in de wet vastgelegd dat de korting op de (varkens)heffing bij dierenwelzijn ten hoogste 25 procentpunten kan bedragen én in totaal, dus tezamen met aan diergezondheid gerelateerde kortingsposten, nooit meer dan 70% korting op het tarief kan worden gekregen.

Anders dan in de wettekst zoals voorgelegd aan de Raad, wordt voorgesteld, gelet op het feit dat de voorgestelde korting op de varkensheffing niet is ingegeven vanuit diergezondheid, om de basis voor invoering van de aan dierenwelzijn gerelateerde korting op de varkensheffing afzonderlijk onder te brengen in een in artikel 91e nieuw in te voegen vierde lid (artikel I, onderdeel Y). Tevens wordt, anders dan in de wettekst zoals voorgelegd aan de Raad, voorgesteld om de beslissing tot invoering van desbetreffende kortingsposten te koppelen aan een op grond van artikel 91e, vierde lid, op te stellen algemene maatregel van bestuur.

4.b. Bij invoering van de kortingsposten kan er inderdaad sprake zijn van een steunaspect dat op zijn verenigbaarheid met artikel 87 van het EG-Verdrag moet worden getoetst. Voorafgaand aan eventuele invoering bij algemene maatregel van bestuur, zal dus ook goedkeuring van de Europese Commissie moeten zijn verkregen.

Heffingen

5. Artikel 94

a. De bevoegdheid van de minister tot het heffen van een vergoeding van kosten wordt in de nieuwe redactie van artikel 94, eerste lid, uitgebreid met de mogelijkheid kosten die samenhangen met erkenningen, registraties, aanwijzingen, toelatingen van ondernemingen, dan wel vergunningen voor ondernemingen, en kosten die samenhangen met de behandeling van bepaalde onderzoeken in rekening te brengen aan degenen die van deze diensten gebruik maken.

Uit de toelichting blijkt dat de minister er zich rekenschap van heeft gegeven dat de wijziging moet voldoen aan onder meer de eisen die artikel 104 van de Grondwet (GW) op dit punt stelt. Ingevolge dit grondwetsartikel worden

¹ Algemeen deel, paragraaf 2.9, laatste alinea.

belastingen van het Rijk geheven uit kracht van een wet en worden andere heffingen van het Rijk bij de wet geregeld. De in artikel 94 GWWD genoemde heffingen kunnen worden aangemerkt als «andere heffingen». Uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 104 GW¹ moet worden afgeleid dat de wetgever ook bij «andere heffingen» grote terughoudendheid dient te betrachten in het gebruik van de mogelijkheid tot delegatie. Die terughoudendheid brengt mee dat in ieder geval de essentialia van de heffing (de kring van de belastingplichtigen, het belastbare feit en de tariefstructuur) in voldoende mate in de wet zelf moeten zijn geregeld.

Aan de eerste twee vereisten is voldaan voorzover het betreft artikel 94, eerste lid, onderdelen b tot en met i, van het wetsvoorstel, nu daaruit blijkt dat degenen die een onderzoek moeten laten uitvoeren of in aanmerking willen komen voor kortweg een vergunning of erkenning, een vergoeding moeten betalen. Het element van de tariefstructuur blijkt evenwel niet uit de wet zelf, maar wordt wel uiteengezet in de toelichting. In dat verband wordt onder meer opgemerkt² dat de huidige systematiek voldoet aan de eisen van kenbaarheid en rechtszekerheid, omdat met betrekking tot de hoogte van de vast te stellen tarieven en met betrekking tot de door te berekenen kostencomponenten vastomlijnde en inhoudelijke kaders gelden.

Uit het daaropvolgende blijkt dat in zoverre er sprake is van geharmoniseerde tarieven ingevolge richtlijn nr. 85/73/EEG³, deze tarieven in rekening moeten worden gebracht. Daarnaast is het communautairrechtelijk toegestaan nationale – niet geharmoniseerde – tarieven in rekening te brengen voor niet in de richtlijn genoemde werkzaamheden. De opbrengsten mogen daarbij niet meer bedragen dan de voor de werkzaamheden werkelijk gemaakte kosten, hetgeen inhoudt dat de loonkosten, de sociale premies en de administratiekosten voor vergoeding in aanmerking komen.

Tegen deze achtergrond acht de Raad het noodzakelijk dat artikel 94 zodanig wordt aangepast dat wordt voldaan aan het vereiste dat de tariefstructuur zoveel mogelijk in de wet zelf is neergelegd.

b. Het voorgestelde onderdeel a voldoet niet aan het vereiste dat de kring van belastingplichtigen in voldoende mate in de wet zelf omschreven moet zijn. De houders van dieren of levende producten van soorten of categorieën van dieren worden immers bij of krachtens algemene maatregel van bestuur bepaald, terwijl voorts ook het onderzoek van de dieren niet voldoende nader geclausuleerd is.

Ook de verruiming zoals aangebracht in het nieuwe onderdeel j, in zoverre het betreft de onderzoeken en verrichtingen die zijn voorgeschreven bij of krachtens de wet (GWWD) voldoet niet aan het vereiste van de terughoudendheid ingevolge artikel 104 GW, nu zowel de belastingplichtigen als het belastbare feit niet zijn omschreven.

Voorts bestaat bezwaar tegen onderdeel j, in zoverre het de bij of krachtens de wet voorgeschreven onderzoeken en verrichtingen betreft. Van doorberekening van kosten kan alleen sprake zijn indien de kosten kunnen worden aangemerkt als kosten verbonden aan het toelaten van handelingen dan wel aan de verlenging van de toelating (post-toelating).⁴ Kosten voortvloeiend uit handhaving dienen uit de algemene middelen te worden betaald.

De vage wettelijke omschrijving in combinatie met de mate van delegatie in onderdeel j sluiten niet uit dat ook onderzoeken in het kader van toezicht en opsporing voor een vergoeding in aanmerking kunnen komen, hoewel dit zeker niet de bedoeling zal zijn. Als voorbeeld kan worden gewezen op artikel 119 GWWD, dat onderzoek door aangewezen instellingen mogelijk maakt. Gelet op het vorenstaande komen de onderdelen a en j voor heroverweging in aanmerking.

In dit verband wordt het eveneens noodzakelijk geacht het slot van paragraaf 2.7.3 van een uitvoeriger toelichting te voorzien, aangezien de voorziene uitbreiding in de wet een groot aantal heffingen blijkt te omvatten en niet op voorhand kan worden overzien of in alle gevallen wordt voldaan aan de vereisten in zoverre het betreft de geharmoniseerde tarieven en de nationale – niet geharmoniseerde – tarieven. Daarbij dient ook te worden ingegaan op het in de toelichting met betrekking tot deze laatste categorie gemaakte onderscheid tussen retributies en andere heffingen in verband met de eis dat de desbetreffende tarieven deel moeten uitmaken van een algemeen stelsel van binnenlandse belastingen dat gelijkelijk geldt voor ingevoerde en binnenlandse producten.

¹ Meer in het bijzonder Kamerstukken I 1980/81, 15 575, nr. 20.

² Paragraaf 2.7.3 van de memorie van toelichting.

³ Richtlijn nr. 85/73/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 29 januari 1985 inzake de financiering van de keuringen en veterinaire controles zoals bedoeld in de Richtlijnen 89/662/EEG, 90/425/EEG, 90/675/EEG en 91/496/EEG (PbEG L 162).

⁴ Paragraaf 2.7.2 van de memorie van toelichting.

5.a. Het advies van de Raad is, juist ook nu met betrekking tot de tariefstructuur communautaire en nationale kaders gelden die bij de vaststelling van een tarief nauwelijks beleidsruimte openlaten, gevolgd. Voorgesteld wordt het element «tariefstructuur» in artikel 94b (artikel I, onderdeel CC) vast te leggen. In dit artikel is zowel het beginsel verankerd dat kostendoorberekening dient te worden beperkt tot aan het niveau van de (geraamde) werkelijke kosten, als het beginsel dat uitsluitend (geraamde) kosten worden doorberekend die in rechtstreeks verband staan met de werkzaamheden waarvoor het tarief wordt opgelegd. Voor een aantal communautair voorgeschreven veterinaire keuringen en controles dienen communautair vastgestelde tarieven ongewijzigd, of met inachtneming van de communautair vastgestelde bandbreedte, in rekening worden gebracht. Gelet hierop volgt uit het voorgestelde artikel 94b tevens dat vaststelling van een tarief geschiedt – indien van toepassing – met inachtneming van de communautaire wetgeving. De communautaire wetgeving zal overigens dit terrein steeds sterker gaan beïnvloeden. Gewezen zij op artikel 4 van richtlijn nr. 85/73/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 29 januari 1985 inzake de financiering van keuringen en veterinaire controles zoals bedoeld in de Richtlijnen 89/662/EEG, 90/425/EEG en 91/496/EEG (PbEG L 162), op grond waarvan de lidstaten, in afwachting van de aanneming van bepalingen tot regeling van communautaire tarieven, met in achtneming van in de richtlijn neergelegde beginselen inzake de tariefstructuur worden gemachtigd om nationale tarieven op te leggen.

5.b. Naar aanleiding van het advies van de Raad wordt voorgesteld de bevoegdheid een vergoeding van kosten te heffen overeenkomstig een vastgesteld tarief op te nemen in twee afzonderlijke artikelen. Dit betekent dat artikel 94 van het aangepaste voorstel uitsluitend de basis biedt voor tarifiering van de werkzaamheden die op het niveau van de wet zodanig zijn geconcretiseerd dat daardoor tevens volstreekte helderheid bestaat inzake de essentialia «kring van belastingplichtigen» en «belastbaar feit» (artikel I, onderdeel BB). Het voorgestelde artikel 94a (artikel I, onderdeel CC) biedt de basis voor tarifiering van onderzoeken of verrichtingen welke – evenals de in artikel 94 bedoelde werkzaamheden – krachtens de wet kunnen worden voorgeschreven, maar op het niveau van de wet niet zodanig zijn geconcretiseerd dat – op voorhand – in alle situaties voldoende helderheid is verschaft over de hiervoor genoemde essentialia. Ingevolge het voorgestelde artikel 94a kan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur voor dergelijke onderzoeken en verrichtingen een tarief worden vastgesteld, mits desbetreffende werkzaamheden in een op grond van artikel 94a gebaseerde algemene maatregel van bestuur nader zijn geconcretiseerd. In deze algemene maatregel van bestuur zal derhalve volstreekte helderheid worden verschaft inzake «kring van belastingplichtigen» en «belastbaar feit». Bovendien biedt de bij de vaststelling van een algemene maatregel van bestuur bij de Raad van State te volgen adviesprocedure een extra waarborg dat de voorgestelde tarifiering geschiedt met volledige inachtneming van de belangen van de contribuabelen.

In de memorie van toelichting zijn de nationale en communautaire kaders geschetst, waaraan bij vaststelling van tarieven moet worden getoetst. In lijn met het advies van de Raad zal in de toelichtingen bij de krachtens de voorgestelde artikelen 94 en 94a vast te stellen uitvoeringsregelgeving de uitkomst van de concrete toets aan deze kaders inzichtelijk worden gemaakt. Bij vaststelling van niet-geharmoniseerde tarieven zal, voorzover daarbij aan de orde, in de toelichting bij desbetreffende uitvoeringsregelgeving ook worden ingegaan op het onderscheid tussen retributies en andere heffingen. Dit in verband met de door de Raad gememoreerde eis dat de desbetreffende tarieven deel moeten uitmaken van een algemeen stelsel van binnenlandse belastingen dat gelijkelijk geldt voor ingevoerde en binnenlandse producten.

Tuchtrecht

6. Artikel 108a

a. Met het invoegen van het nieuwe artikel 108a wordt voorzien in tuchtrechtelijke handhaving van medebewindsverordeningen. In paragraaf 2.6 wordt de keuze daartoe gemotiveerd en met betrekking tot het vierde lid onder meer verwezen naar artikel 105, tweede lid, Wet BO. Ingevolge laatstgenoemd artikelonderdeel beslist uiteindelijk de officier van justitie of in het concrete geval tuchtrecht of strafrecht zal worden toegepast, dit om samenloop van sancties te voorkomen.

Bij de wet van 3 april 1999 (Stb. 253) tot wijziging van de Wet op de bedrijfsorganisatie zal artikel 105 komen te vervallen (nog niet in werking getreden). Op grond van het nieuwe artikel 104 zal bij de verordening van de bedrijfslichamen de keuze gemaakt moeten worden voor hetzij tuchtrecht, hetzij strafrecht (als ultimum remedium). De beslissing door de officier van justitie komt daarmee te vervallen. De verwijzing naar artikel 105 Wet BO is daarom onjuist, temeer daar dat artikel (evenals artikel 104 Wet BO) betrekking heeft op autonome verordeningen, terwijl het hier gaat om verordeningen in medebewind. Het ligt in de rede om in de toelichting te verwijzen naar het voorstel van Wet Tuchtrechtspraak bedrijfsorganisatie (Wet Turbo) 2000,¹ hetwelk uitgaat van het beginsel dat medebewindsverordeningen het handhavingssysteem volgen van de betrokken medebewindsvoerende wet, indien althans de betrokken medebewindswet daarin voorziet. In het geval dat de desbetreffende medebewindswet tevens voorziet in strafrechtelijke handhaving, zal die wet een voorziening moeten bevatten om dubbele bestraffing te voorkomen, aldus hoofdstuk 6 van die toelichting.

Gelet op het vorenstaande verdient het aanbeveling de verwijzing naar artikel 105 Wet BO achterwege te laten en aan te sluiten bij het voorstel van Wet Turbo 2000, artikel 108a, derde lid, de geldende Wet Turbo van overeenkomstige toepassing verklaart. In dat verband zal ook nagegaan moeten worden of ook nog op andere onderdelen in afstemming met dat wetsvoorstel moet worden voorzien.

b. De Raad wijst erop dat het vierde lid van artikel 108a, waardoor het eerste lid geen toepassing zou kunnen vinden indien de officier van justitie beslist dat een overtreding strafrechtelijk wordt afgedaan, niet goed aansluit bij het eerste lid, aangezien dit een bepaling is welke niet verplicht tot het stellen van tuchtrechtelijke maatregelen. Aanpassing van het vierde lid is noodzakelijk.

6.a. De memorie van toelichting is overeenkomstig de aanbeveling van de Raad aangepast. Tevens is overeenkomstig het advies van de Raad nagegaan of, naast de verwijzing naar het voorstel van Wet Tuchtrechtspraak bedrijfsorganisatie 2000 inzake het beginsel dat medebewindsverordeningen het handhavingssysteem volgen van de betrokken medebewindsvoerende wet, ook op andere onderdelen in afstemming met dat wetsvoorstel moet worden voorzien; dit is niet het geval.

6.b. Naar aanleiding van het advies van de Raad is de redactie van artikel 108a, vierde lid, (artikel I, onderdeel KK) aangepast.

7. Financiële gevolgen

In hoofdstuk 4 van de toelichting is een overzicht opgenomen van de financiële gevolgen van het wetsvoorstel voor de door de overheid uit het Diergezondheidsfonds te verrichten uitgaven.

In dat verband is geen melding gemaakt van de tegemoetkoming in de schade in het kader van het onderzoek naar de aanwezigheid van besmettelijke dierziekten, bedoeld in artikel 118, derde lid (nieuw). De tegemoetkoming in de schade kan zo nodig worden gefinancierd uit het Diergezondheidsfonds.² De toelichting behoeft aanvulling.

7. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad is de memorie van toelichting aangevuld.

Veewet

8. Artikel 75a

¹ Kamerstukken II 1999/2000, 27 025.

² Artikelsgewijze toelichting, bladzijde 44.

Ingevolge artikel III, onderdeel F, wordt in de Veewet een nieuw artikel 75a ingevoegd, dat voorziet in het heffen van een vergoeding door de minister in het kader van onder meer het verlenen van vergunning en erkenning en het verrichten van onderzoeken. Ook in zoverre gelden dienovereenkomstig de hiervoor (punt 5a van dit advies) gesignaleerde bezwaren welke voortvloeien uit artikel 104 GW.

Met het opnemen van dit nieuwe artikel 75a rijst bovendien de vraag om welke reden niet is voorzien in een integraal artikel waarin ook de artikelen 14 en 73 zijn verwerkt, waardoor voor betrokkenen een overzichtelijker regeling wordt getroffen.

De Raad geeft in overweging dit alsnog te doen dan wel nadere toelichting hieromtrent te geven.

8. Voor de reactie op het advies van de Raad op dit onderdeel wordt verwezen naar punt 5 van dit nader rapport.

In plaats van één integraal artikel – zoals de Raad in overweging geeft – waarin ook de artikelen 14 en 73 van de Veewet zouden kunnen worden opgenomen, is gekozen voor het invoegen van de titel «Financiële bepalingen» in de Veewet. Ook op deze wijze wordt namelijk in een overzichtelijke regeling voorzien. Immers, zoals aangegeven in de memorie van toelichting, hebben de in de voorgestelde titel «Financiële bepalingen» opgenomen tarifieringsgrondslagen betrekking op diverse werkzaamheden, die op grond van verschillende artikelen van de Veewet kunnen worden voorgeschreven. Deze grondslagen zijn daarmee algemeen van aard ten opzichte van de in de artikelen 14 en 73 van de Veewet opgenomen specifieke tarifieringsgrondslagen.

Overgangs- en slotbepalingen

9. Artikel V

Ingevolge artikel V is voorzien in een mogelijke inwerkingtreding op verschillende tijdstippen voor de verschillende artikelonderdelen. Daarnaast is de onmiddellijke inwerkingtreding geregeld van de wijziging van de bevoegdheid van de minister voor bepaalde besluiten in plaats van een aangewezen ambtenaar.

Nu toelichting hieromtrent ontbreekt is niet duidelijk om welke reden in de mogelijkheid van gesplitste inwerkingtreding is voorzien. Voorts is het niet goed mogelijk het overgangsrecht met betrekking tot de bevoegdheid van de minister in werking te laten treden, maar de artikelen waarin deze bevoegdheid is neergelegd nog niet.

Tevens verdient het in dat verband aanbeveling in te gaan op de verwijzing in artikel II naar de hoofdstukken VI en VII GWWD, omdat niet aanstonds uit genoemde hoofdstukken van de wet de bedoelde bevoegdheid van de minister kan worden afgeleid.

9. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad is in het tweede lid van artikel II de verwijzing naar de hoofdstukken VI en VII geschrapt en wordt in artikel VI onmiddellijke inwerkingtreding van het voorstel van wet voorgesteld, met uitzondering van artikel I, onderdelen U, Y, Z en MM.

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

10. De redactionele opmerking van de Raad zijn in het wetsvoorstel verwerkt.

11. Naast bovengenoemde, naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad van State, aangebrachte wijzigingen, zijn in het wetsvoorstel tevens nog de volgende wijzigingen aangebracht.

- a. In artikel I, onderdeel C, wordt voorgesteld de benaming van afdeling 3 van hoofdstuk II van de wet terminologisch in overeenstemming te brengen met de volledige reikwijdte van de afdeling, door de benaming te wijzigen in: «De preventie en de bestrijding van besmettelijke dierziekten.»
- b. De redactie van artikel I, onderdeel E, is aangepast, opdat buiten twijfel wordt gesteld dat ter voorkoming van overbrenging van een besmettelijke dierziekte ook ten algemene regels zullen kunnen worden gesteld aan het betreden van bedrijven of vestigingen waar dieren worden gehouden.
- c. Ingevolge artikel 22, eerste lid, onderdeel j, van de wet (artikel I, onderdeel

- J) kan de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij ter bestrijding van een op grond van artikel 15 van de wet aangewezen besmettelijke dierziekte besluiten dat dieren op een door hem aangewezen wijze dienen te worden behandeld. Ingevolge de voorgestelde wijziging van dit artikelonderdeel wordt genoemde Minister tevens bevoegd om te besluiten dat producten op een door hem aangewezen wijze moeten worden behandeld. Ingevolge deze wijziging kan worden voorkomen dat een product moet worden vernietigd, indien door behandeling de smetstof in het product onschadelijk kan worden gemaakt.
- d. Op grond van artikel 80 kunnen regels worden gesteld voor het buiten Nederland brengen van dieren en dierlijke producten, ter voorkoming van de overbrenging van een in Nederland opgetreden besmettelijke dierziekte. Ingevolge het aangepaste artikel I, onderdeel GG, kunnen ook de op grond van artikel 80 gestelde regels onmiddellijk na bekendmaking, via bijvoorbeeld de media, worden geëffectueerd.
- e. Zoals aangegeven in paragraaf 2.7.2 van de memorie van toelichting hanteert de regering als uitgangspunt dat zoveel mogelijk kostendekkende tarieven in rekening moeten worden gebracht voor door het rijk aan derden geleverde prestaties. De in de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren en de in de Veewet opgenomen grondslag voor doorberekening van de door de Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (hierna: RVV) voor derden verrichte werkzaamheden is thans echter beperkt. Het aan de Raad voorgelegde wetsvoorstel voorziet daarom in een verruiming van de in de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren en de Veewet opgenomen tarifieringsgrondslagen. Behalve op basis van de hiervoor genoemde wetten, verricht de RVV ook werkzaamheden, zoals de werkzaamheden die samenhangen met erkenningverlening van pluimveeslachthuizen, met de Landbouwwet als basis. Om in lijn met het hiervoor aangehaalde uitgangspunt de voor derden gemaakte kosten zonder onderscheid naar de verschillende sectoren door te kunnen berekenen, is het wenselijk om – geheel overeenkomstig de voorgestelde verruiming van de tarifieringsgrondslagen van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren en de Veewet – ook in de Landbouwwet de daartoe noodzakelijke verruiming van de tarifieringsgrondslag aan te brengen. Door middel van het gewijzigde artikel IV wordt deze verruiming alsnog aangebracht.

Voorts is van de gelegenheid is gebruikt gemaakt om in de wettekst en in de memorie van toelichting enkele redactionele verbeteringen aan te brengen.

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 Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

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

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 7 december 2000, no. W11.00.0242/V, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In artikel 22, eerste lid, onderdeel m, (Artikel I, onderdeel I) na «terreinen» en voor de komma invoegen: waar geen kenteken als bedoeld in onderdeel d, is geplaatst.
- De wijziging in artikel I, onderdeel J, opnemen in artikel I, onderdeel OO.
- In artikel 31a, tweede lid, (Artikel I, onderdeel Q) «van een besmettelijke dierziekte niet worden verdacht» wijzigen in: van een besmetting met een dergelijke dierziekte niet worden verdacht.
- In artikel 31a, derde lid, (Artikel I, onderdeel Q) aanwijzing 82 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) in acht nemen.
- In artikel 87b, tweede lid, (Artikel I, onderdeel V) aanwijzing 101, tweede lid, Ar in acht nemen.
- In artikel 88 (Artikel I, onderdeel W) het derde lid (nieuw) eveneens in overeenstemming brengen met de nieuwe tekst van artikel 87 met inachtneming van aanwijzing 82 Ar.
- In de artikelen 91e, eerste lid, onderdeel g, (Artikel I, onderdeel Z) en 91h, vierde lid, slot (Artikel I, onderdeel AA) «te bepalen maatregelen» wijzigen in: te bepalen voorschriften. Voorts artikel 91h, vierde lid, slot, in een nieuwe volzin opnemen.
- In de artikelen 97 en 98 (Artikel I, onderdelen EE en FF) aanwijzing 30 Ar in acht nemen.
- In artikel 100, derde lid, (Artikel I, onderdeel HH) «Artikel 19, tweede lid, is» wijzigen in: De artikelen 19, tweede lid, en 31a, derde lid, zijn.
- Artikel II, eerste lid, als volgt wijzigen: Een besluit op grond van de artikelen 21, 24, 29, 88, 98, 100, 101 of 104 van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren, zoals deze artikelen luiden voor de inwerkingtreding van deze wet, alsmede een besluit op bezwaar tegen een dergelijk besluit, genomen voor de inwerkingtreding van deze wet, geldt als een besluit van Onze Minister.
- Artikel II, tweede lid, na Gezondheids- en welzijnswet voor dieren invoegen: zoals deze luiden voor de inwerkingtreding van deze wet.
- In artikel 75a, tweede lid, van de Veewet (artikel III, onderdeel F) aanwijzing 30 Ar in acht nemen.