

Vergaderjaar 2000–2001

27 698

Wijziging van de Vleeskeuringswet en de Warenwet inzake de heffing van retributies

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inleiding

Bij en krachtens de Vleeskeuringswet en de Warenwet zijn regels gesteld inzake de keuring van slachtdieren, vlees, vleeswaren en andere producten van dierlijke oorsprong onderscheidenlijk de vervaardiging, bereiding en verhandeling van waren¹. In toenemende mate houden deze regels verband met verordeningen van de Europese Unie, of geven die regels uitvoering aan richtlijnen of beschikkingen van de Europese Unie. Bij deze regelgeving is het uitgangspunt van de Nederlandse regering dat de kosten van preventieve en repressieve handhaving daarvan ten laste dienen te komen van de algemene middelen, en dat de kosten van toelating en van post-toelating van dat vlees, product van dierlijke oorsprong of die waar behoren te worden doorberekend aan de desbetreffende belanghebbende aan wie het voordeel van toelating kan worden toegerekend. Bij deze ontwerpwijziging van de Vleeskeuringswet en de Warenwet wordt in de eerste plaats beoogd de bevoegdheid te scheppen deze retributies inzake toelatingskosten en post-toelatingskosten te heffen bij algemene maatregel van bestuur krachtens deze wetten.

Een tweede doel van dit wetsvoorstel houdt verband met nieuwe voedingsmiddelen en nieuwe voedselingrediënten als bedoeld in verordening (EG) nr. 258/97 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 27 januari 1997 betreffende nieuwe voedingsmiddelen en nieuwe voedselingrediënten (PbEG L 43), verder te noemen: verordening (EG) 258/97. Op grond van artikel 6, tweede lid, van verordening (EG) 258/97 dient Nederland in voorkomende gevallen zorg te dragen voor een eerste beoordeling van een dergelijk voedingsmiddel of ingrediënt alvorens volgens de in die verordening opgenomen procedure besloten kan worden over het in de handel brengen daarvan. In verband hiermede is het gewenst de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, in overeenstemming met de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, de bevoegdheid te verlenen op aanvraag een instantie aan te wijzen die bevoegd is voor de beoordeling van eet- of drinkwaren, en die te belasten met deze eerste beoordeling en het opstellen van het verslag daarvan.

¹ Na de inwerkingtreding van de wet tot wijziging van de Warenwet met het oog op de incorporatie van productveiligheidsvoorschriften uit de Wet op de gevaarlijke werktuigen, wordt verstaan onder waren: roerende zaken waaronder eetwaren, met inbegrip van kauwpreparaten andere dan tabak, en drinkwaren alsmede bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen onroerende zaken. Vanaf dat tijdstip kent de Warenwet tevens het begrip technisch voortbrengsel: ieder technisch voortgebrachte waar, niet zijnde een eet- of drinkwaar.

Doorberekenen van alleen toelatingskosten en post-toelatingskosten

In het kader van de operatie Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit (MDW) heeft de MDW-werkgroep doorberekening handhavingskosten in juni 1996 het rapport «Maat houden – Een kader voor doorberekening van toelatings- en handhavingskosten» (verder te noemen: Rapport Maat houden) uitgebracht. Bij brief van 19 juli 1996 van de Minister van Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (kamerstukken II, 24 036, nr. 22) heeft de regering te kennen gegeven de aanbevelingen in het Rapport Maat houden over te nemen, en deze vervolgens als leidraad gebruikt bij dit wetsvoorstel. Hieronder worden daarom verschillende relevante passages uit het rapport vrijwel letterlijk overgenomen.

Onderscheid kan worden gemaakt tussen twee soorten overheidsactiviteiten:

- toelating: overheidsactiviteiten die ten behoeve van een bedrijf of een burger moeten worden verricht voordat deze bepaalde handelingen mag starten, uitvoeren of continueren;
- handhaving: overheidsactiviteiten die in een later stadium worden verricht om te controleren of bedrijven en burgers zich aan de regels houden.

Voor het bepalen van de (on)mogelijkheid van kostendoorberekening heeft de regering – conform het Rapport Maat houden – beide verder onderverdeeld tot vier categorieën die worden aangeduid met de begrippen: toelating, post-toelating, preventieve handhaving en repressieve handhaving.

Onder **toelating** wordt verstaan het door de overheid toetsen of bedrijven en burgers voldoen aan gestelde eisen, het eventueel geven van extra voorschriften en het verlenen van toestemming (bijvoorbeeld door middel van een vergunning), voordat zij tot het starten en verrichten van bepaalde handelingen mogen overgaan.

Post-toelating is een periodieke verlening van toelating of een vooraf aangekondigde en vastgelegde controle of aan de toelatingseisen wordt voldaan.

Preventieve handhaving kan worden omschreven als die activiteiten van toezicht die steekproefsgewijs plaatsvinden of niet aangekondigd zijn, en gericht op de naleving van de wettelijke regels en het voorkómen van overtredingen.

Onder **repressieve handhaving** wordt verstaan die overheidsactiviteiten die gebaseerd zijn op een redelijk vermoeden van een strafbaar feit of het overtreden van een bestuursrechtelijk gestelde norm en die worden gevolgd door het opmaken van een proces-verbaal of het opleggen van een bestuurlijke sanctie.

Voor deze vier categorieën is met behulp van onder andere het onderscheid collectief versus quasi-collectief zoals gehanteerd wordt in de theorie van de openbare financiën, een analytisch kader ontwikkeld voor de besluitvorming over het doorberekenen van handhavingskosten. Het algemene uitgangspunt is: handhaving van wet- en regelgeving zou in beginsel uit de algemene middelen moeten worden gefinancierd. Toelating en post-toelating hebben echter een quasi-collectief karakter, waardoor er sprake is van een individueel toerekenbaar profijt c.q. voordeel. Dit profijt bestaat in die zin dat de toegelaten partij bepaalde handelingen mag verrichten die voor anderen verboden zijn dan wel gedrag mag nalaten dat voor anderen verplicht is gesteld. Daarom stelt de regering voor de kosten van toelating en post-toelating in beginsel door te berekenen. De door de overheid verrichte activiteiten in het kader van preventieve en repressieve handhaving zijn meestal niet individueel toerekenbaar en het individuele profijt is moeilijk vast te stellen. Bovendien geldt voor preventieve en repressieve handhavingsactiviteiten dat deze gelijke-

lijk ten aanzien van een ieder moeten kunnen worden uitgeoefend, en dat dit niet afhankelijk mag zijn van particuliere bijdragen in de kosten. De kosten van preventieve en repressieve handhaving dienen naar het oordeel van de regering in beginsel dan ook niet te worden doorberekend. Het toezicht op de naleving van de bij of krachtens de Vleeskeuringswet en Warenwet gestelde regels is in handen van met name de Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (RVV) en de Keuringsdienst van Waren. Met name de RVV verricht werkzaamheden waarvan de kosten in aanmerking komen voor doorberekening in de vorm van krachtens deze wetten bij algemene maatregel van bestuur te heffen retributies.

Criteria voor het doorberekenen van (post-)toelatingskosten

Dit wetsvoorstel beoogt de mogelijkheid te scheppen bij algemene maatregel van bestuur retributies te heffen inzake het doorberekenen van toelatingskosten en post-toelatingskosten. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen enerzijds retributies die geheven worden ter uitvoering van een internationaal verdrag waar Nederland partij bij is (met name krachtens het EG-Verdrag vastgestelde richtlijnen of beschikkingen), en anderzijds retributies die niet voortvloeien uit een internationale verplichting.

Retributies die Nederland krachtens internationale verplichting moet heffen, kunnen zondermeer worden doorgevoerd bij algemene maatregel van bestuur.

Zodra Nederland daarbij enige beleidsruimte heeft, bijvoorbeeld wat betreft de exacte hoogte van de te heffen retributie, of indien sprake is van retributies die geen verband houden met een internationale verplichting, dient in de desbetreffende algemene maatregel van bestuur te worden gemotiveerd welke toelatingskosten en post-toelatingskosten worden doorberekend. Hierbij dient gebruik te worden gemaakt van de checklist en overige uitgangspunten in het Rapport Maat houden.

Dit betekent dat toelatingskosten en post-toelatingskosten dienen te worden doorberekend, tenzij:

1. dit leidt tot onaanvaardbare (rechts)ongelijkheid tussen groepen van burgers en bedrijven;
2. dit in strijd is met of afbreuk doet aan het doel van de doorberekening;
3. de concurrentiepositie van het bedrijfsleven onaanvaardbaar wordt aangetast, of doorberekening op een andere wijze te belastend is voor degene op wie de regelgeving zich richt (bijvoorbeeld door de administratieve lasten die het met zich meebrengt);
4. er dwingende redenen zijn om niet door te berekenen, bijvoorbeeld op grond van regelgeving krachtens het EG-Verdrag of de Grondwet.

Overige uitgangspunten bij het doorberekenen van toelatingskosten en post-toelatingskosten, waaraan in de desbetreffende algemene maatregel van bestuur aandacht dient te zijn besteed:

- a. Het moet duidelijk zijn welke kosten worden gemaakt en welke worden doorberekend, onder andere door transparante opbouw, duidelijke grondslag, vergelijkbare eenheden, en specificatie van te betalen kosten.
- b. De vergoeding die wordt gevraagd moet redelijk zijn voor de werkelijke kosten die worden gemaakt. Dit betekent dat de vergoeding de werkelijke kosten in beginsel niet mag overschrijden.
- c. Er moet een direct verband zijn tussen de gemaakte kosten en de te betalen vergoeding. Indien post-toelating minder kosten met zich meebrengt, zou dit ook tot uitdrukking moeten komen in de te betalen vergoeding.
- d. De vergoeding die gevraagd wordt dient zoveel mogelijk een relatie te hebben met het profijt c.q. voordeel voor degene die wordt toegelaten.
- e. Indien mogelijk moet de hoogte van de vergoeding beïnvloedbaar zijn voor de aanvrager. Indien de aanvrager bijvoorbeeld veel gegevens

zelf aanlevert of een kwaliteitsniveau kan aantonen door middel van een certificaat, kunnen de kosten voor de overheid dalen, waarmee ook de vergoeding omlaag kan gaan.

Voorbeelden van internationale verplichting tot heffen van retributies

De Europese Unie heeft geharmoniseerde regels vastgesteld inzake veterinaire controles in zowel het intracommunautaire handelsverkeer als voor producten die uit derde landen in de Europese Unie worden binnengebracht. Daarbij wordt de heffing van diverse retributies voorgeschreven. Dit betreft onder andere de volgende richtlijnen:

- richtlijn nr. 89/662/EEG van de Raad van de Europese Unie van 11 december 1989 inzake veterinaire controles in het intracommunautaire handelsverkeer in het vooruitzicht van de totstandbrenging van de interne markt (PbEG L 395);
- richtlijn nr. 85/73/EEG van de Raad van de Europese Unie van 29 januari 1985 inzake de financiering van de keuringen en sanitaire controles van vers vlees en van vlees van pluimvee (PbEG L 32). Deze richtlijn is overigens gecodificeerd bij richtlijn nr. 96/43/EG (PbEG L 162);
- richtlijn nr. 97/78/EG van de Raad van de Europese Unie van 18 december 1997 tot vaststelling van de beginselen van de veterinaire controles voor producten die uit derde landen in de Gemeenschap worden binnengebracht (PbEG L 24).

Notificatie

Dit wetsontwerp is op 20 november 2000 gemeld aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen, ter voldoening aan artikel 8, eerste lid, van richtlijn nr. 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften (PbEG L 204). Het is tevens gemeld aan het Secretariaat van de Wereld Handelsorganisatie, ter voldoening aan artikel 2, negende lid, van het op 15 april 1994 te Marrakech tot stand gekomen verdrag inzake technische handelsbelemmeringen (Trb. 1994, 235).

Deze notificaties zijn noodzakelijk, aangezien het wetsontwerp technische voorschriften bevat in de zin van richtlijn 98/34/EG.

Indicatief kunnen artikel I, onder B en F, en artikel II, onder B en D, als technische voorschriften worden aangewezen. Voor zover het wetsontwerp kwantitatieve invoerbepalingen of maatregelen van gelijke werking bevat, worden deze maatregelen gerechtvaardigd ter bescherming van het belang van de volksgezondheid en de eerlijkheid in handelstransacties.

Deze notificatie heeft niet geleid tot opmerkingen van de Commissie van de Europese Gemeenschappen of een lidstaat van de Europese Unie.

Artikelsgewijs

Artikel I

A en C

Het voorgestelde gewijzigde artikel 26a van de Vleeskeuringswet heeft uitsluitend betrekking op het heffen van retributies waartoe Nederland niet op grond van enig verdrag verplicht is. In het algemeen zullen die verband houden met door de RVV verrichte (post-)toelatingswerkzaamheden. De werkzaamheden van de Keuringsdienst van Waren liggen immers meer op het terrein van de handhaving.

Uitgangspunt bij de vaststelling van die retributies zullen de door de RVV te maken kosten zijn die aan de keuringen dienen te worden toegerekend. Dat zijn de direct aan de keuringen gerelateerde personeelskosten, zoals die van dierenartsen, keurmeesters en keuringsassistenten, alsmede een evenredig aandeel in de totale kosten van de bedrijfsvoering. Daarbij kan gedacht worden aan niet specifiek aan de keuring toe te rekenen overige personeelskosten en materiële kosten. Gezien de voorgestelde redactie van artikel 26a, kan de bepaling inzake kosten in artikel 27 van de Vleeskeuringswet geschrapt worden.

B

Artikel 26b stelt regels inzake de heffing en invordering van heffingsbijdragen door gemeenten die keuringen, bedoeld in artikel 26a, uitvoeren. Aangezien deze keuringen niet meer verricht worden door gemeentelijke keuringsdiensten, maar door de RVV, kan artikel 26b vervallen. De daarmee vrijkomende ruimte in de wet zal worden benut om daar waar een kostendoorberekening dwingend rechtelijk is voorgescreven, daarvoor eveneens een basis voor een berekeningswijze te creëren. Tevens wordt nu voorzien in een basis voor doorberekening van kosten die voortvloeien uit de uitvoering van Europese regelgeving.

D

Het huidige artikel 30a van de Vleeskeuringswet maakt het mogelijk bij algemene maatregel van bestuur internationale verplichtingen door te voeren en daarbij af te wijken van de voorgaande bepalingen van die wet. Op dit moment zijn door de Europese Unie voorgeschreven retributies uitgevoerd mede krachtens dit artikel 30a van de Vleeskeuringswet. Teneinde zeker te stellen dat deze vaststelling van retributies niet in strijd komt met artikel 104 van de Grondwet, is het gewenst artikel 30a te wijzigen. Uit praktische overwegingen wordt voorgesteld daarbij aan te sluiten bij het vergelijkbare artikel 13 van de Warenwet, en daarbij gebruik te maken van de formulering van titel 1.2 van de Algemene wet bestuursrecht.

In het voorgestelde gewijzigde artikel 30a is de bestaande tekst opgenomen in het eerste lid, uitgebreide aanhef en onderdeel a, terwijl in het eerste lid, onder b, expliciet een rechtsbasis wordt gecreëerd voor het bij algemene maatregel van bestuur heffen van retributies voor de kosten van door de Europese Unie voorgeschreven keuringen.

In artikel 30a, tweede lid, wordt bepaald dat ter uitvoering van een bindend besluit van de Europese Unie, een of meer van de voorafgaande artikelen van de Vleeskeuringswet buiten werking kunnen worden gesteld, voor zover de implementatietermijn van dat besluit korter is dan twaalf maanden. Bij deze bepaling is rekening gehouden met het kabinetsstandpunt Versnelde implementatie van EG- en andere internationale besluiten (kamerstukken II 1998–1999, 26 200 VI, nr. 65).

In het nieuwe derde lid is tot uitdrukking gebracht dat een algemene maatregel van bestuur die voorgaande bepalingen van deze wet buiten werking stelt, een tijdelijk karakter heeft en binnen (uiterlijk) één jaar na inwerkingtreding vervalt. Binnen die termijn zullen de noodzakelijke wijzigingen in de wet zelf dienen te worden aangebracht. Voor bestaande algemene maatregelen van bestuur krachtens artikel 30a, is in artikel III overigens voorzien in een overgangstermijn van vier jaren.

In gevallen waarin een spoedige voorziening op grond van een regeling als bedoeld in het voorgestelde artikel 30a, eerste lid, zo dringend geboden is dat de totstandkoming van een daartoe strekkende algemene maatregel van bestuur niet kan worden afgewacht, kan de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport op de voet van het voorgestelde nieuwe artikel 46a Vleeskeuringswet ter zake bij ministeriële regeling

voorlopig geldende regels stellen. Deze ministeriële regeling dient volgens dat artikel binnen ten hoogste twee jaar te zijn vervangen door een algemene maatregel van bestuur. In de toelichting bij artikel I, onder E, wordt nader ingegaan op dit voorgestelde nieuwe artikel 46a van de Vleeskeuringswet.

E

De in 1988 grondig gewijzigde Warenwet biedt in artikel 15 de mogelijkheid bij ministeriële regeling voorlopig regels vast te stellen indien daarbij uit oogpunt van volksgezondheid of internationale verplichting zoveel spoed geboden is dat de totstandkoming van een daartoe strekkende algemene maatregel van bestuur niet kan worden afgewacht. Een vergelijkbare bepaling ontbreekt in de Vleeskeuringswet. Hierdoor stuitte de vaststelling van spoedmaatregelen ter bescherming van de volksgezondheid of het tijdig voldoen aan internationale verplichtingen, in het recente verleden veelvuldig op problemen. Beschermende maatregelen in verband met de gekke koeienziekte in het Verenigd Koninkrijk konden om die reden slechts worden vastgesteld krachtens de Warenwet. Ook doorvoering van door de Europese Unie voorgeschreven retributies – bijvoorbeeld in de hierboven aangehaalde richtlijn 85/73/EEG – bleek niet altijd binnen de gestelde termijn te realiseren.

Gezien het voorgaande is het gewenst ook in de Vleeskeuringswet een artikel op te nemen dat de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, de mogelijkheid biedt indien noodzakelijk een tijdelijke ministeriële spoedvoorziening te treffen, in overeenstemming met de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Het voorgestelde nieuwe artikel 46a strekt daartoe.

Artikel II

A

Het huidige artikel 13 van de Warenwet maakt het mogelijk bij algemene maatregel van bestuur internationale verplichtingen door te voeren die weliswaar betrekking hebben op één der in artikel 3 genoemde belangen (inzake de reikwijdte van de Warenwet), maar waarvoor de artikelen 4 tot en met 9 van de Warenwet geen mogelijkheid bieden. Op dit moment zijn door de Europese Unie voorgeschreven retributies uitgevoerd krachtens dit artikel 13 van de Warenwet, aangezien die retributies mede verband houden met het in artikel 3 Warenwet genoemde belang van de eerlijkheid in de handel. Teneinde zeker te stellen dat deze vaststelling van retributies niet in strijd komt met artikel 104 van de Grondwet, is het gewenst artikel 13 aan te vullen. In het voorgestelde gewijzigde artikel 13 is de presentatie van de bestaande tekst daartoe gewijzigd in een aanhef met een onderdeel a, terwijl onder b expliciet een rechtsbasis wordt gecreëerd voor het bij algemene maatregel van bestuur heffen van retributies voor de kosten van door de Europese Unie voorgeschreven keuringen of controles. Daarbij is aansluiting gezocht bij de formulering van titel 1.2 van de Algemene wet bestuursrecht.

In gevallen waarin een spoedige voorziening op grond van een regeling als bedoeld in het gewijzigde artikel 13 zo dringend geboden is dat de totstandkoming van een daartoe strekkende algemene maatregel van bestuur niet kan worden afgewacht, kan de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport op de voet van artikel 15 Warenwet ter zake bij ministeriële regeling voorlopig geldende regels stellen. Deze ministeriële regeling dient volgens dat artikel binnen ten hoogste twee jaar te zijn vervangen door een algemene maatregel van bestuur.

B

Tot de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel wordt de in artikel 6 van verordening (EG) 258/97 bedoelde eerste beoordeling van nieuwe voedingsmiddelen en nieuwe voedselingrediënten uitgevoerd door de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, die zich daarbij laat adviseren door de Gezondheidsraad. Het is gewenst deze eerste beoordeling niet door deze minister te laten verrichten, maar door een andere, door deze minister aan te wijzen instantie. Het voorgestelde artikel 13a, eerste lid, beoogt daartoe de expliciete bevoegdheid te bieden.

Verhandelaren van nieuwe voedingsmiddelen en nieuwe voedselingrediënten hebben de keuze in welke lidstaat van de Europese Unie zij die waar voor de eerste keer in de handel willen brengen. In die lidstaat dient vervolgens ook meergenoemde eerste beoordeling plaats te vinden. Op dit moment is Nederland de enige lidstaat waar de aan deze eerste beoordeling verbonden kosten niet kunnen worden doorberekend aan de aanvrager. Het gevolg hiervan is dat in Nederland thans een onevenredig groot aantal nieuwe voedingsmiddelen en nieuwe voedselingrediënten wordt ingediend. Het is derhalve noodzakelijk ook in Nederland de kosten van deze eerste beoordeling door te berekenen aan de aanvrager. Het voorgestelde nieuwe artikel 13a, tweede lid, onder b, biedt daartoe de mogelijkheid.

C

Met dit voorstel tot wijziging van artikel 14 van de Warenwet wordt beoogd dat ook in een krachtens artikel 13a van de Warenwet vastgestelde algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat ter zake op de voet van artikel 14 Warenwet bij ministeriële regeling nadere regels gesteld kunnen worden.

D

Het voorgestelde nieuwe artikel 33 van de Warenwet heeft uitsluitend betrekking op het heffen van retributies waartoe Nederland niet op grond van enig verdrag verplicht is. In het algemeen zullen die verband houden met door de RVV verrichte (post-)toelatingswerkzaamheden. De werkzaamheden van de Keuringsdienst van Waren liggen immers meer op het terrein van de handhaving.

Uitgangspunt bij de vaststelling van die retributies zullen de door de RVV te maken kosten zijn die aan de keuringen dienen te worden toegerekend. Dat zijn de direct aan de keuringen gerelateerde personeelskosten, zoals die van dierenartsen, keurmeesters en keuringsassistenten, alsmede een evenredig aandeel in de totale kosten van de bedrijfsvoering. Daarbij kan gedacht worden aan niet specifiek aan de keuring toe te rekenen overige personeelskosten en materiële kosten.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
E. Borst-Eilers

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