

Vergaderjaar 2000–2001

**27 698**

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

**A**

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

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 6 mei 1999 en het nader rapport d.d. 26 april 2001, aangeboden aan de Koningin door de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, mede namens de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 23 november 1998, no. 98.005517 heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, mede namens de Staatssecretaris 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 Vleeskeuringswet en de Warenwet tot aanvulling van de financiële bepalingen.*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 6 mei 1999, no. 98 005517, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 6 mei 1999, nr. W13.98 0532/III, bied ik u hierbij aan.

De Raad heeft een aantal opmerkingen geplaatst waarop hieronder ten algemene en puntsgewijs wordt ingegaan.

Het ingrijpende advies van de Raad heeft na zorgvuldig en helaas langdurig interdepartementaal overleg geleid tot een wezenlijke aanpassing van het voorstel. Overeenkomstig het advies van de Raad wordt niet meer voorzien in heffing van retributies bij ministeriële regeling, maar is gekozen voor heffing bij algemene maatregel van bestuur. Met het oog op de goede uitvoering van in die maatregel geregelde onderwerpen, biedt het voorstel nog wel de mogelijkheid ter zake bij ministeriële regeling nadere regels te stellen.

*1. Het wetsvoorstel voorziet in vergoeding van kosten ingevolge bij ministeriële regeling vast te stellen tarieven voor een aantal omschreven keuringen en controles van vlees. Die omschrijving maakt echter niet duidelijk van wie de kostenvergoeding wordt geheven, welke tariefgrondslag wordt gehanteerd, en tot welk maximum het tarief en de heffing mogen gaan. Uit de memorie van toelichting blijkt dat het wetsvoorstel mede betrekking heeft op keuringen en controles van vlees dat in het handelsverkeer met andere lidstaten van de Europese Unie wordt gebracht. Daardoor zijn deze keuringen en controles met de daaraan verbonden vormen van kostendoorberekening vatbaar voor toetsing aan de communautaire regels inzake goederenverkeer, mededinging en heffingen. Naar het oordeel van de Raad van State zijn, ervan uitgaande dat*

<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 het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

*de keuringen niet in strijd zijn met het communautaire recht, in het bijzonder de volgende punten bij die toetsing van belang.*

*a. Uit de inleiding van de toelichting blijkt dat sprake zal zijn van kostendoorberekening enerzijds voor keuringen en controles tot maximaal de werkelijke kosten zoals die dwingend is voorgeschreven in het communautaire recht en anderzijds voor keuringen en controles met inhoudelijk eenzelfde kostendoorberekening op een wijze die niet dwingend is voorgeschreven in het communautaire recht. Naar het oordeel van de Raad mag ingevolge communautair recht in het eerste geval niet méér worden berekend dan de werkelijke kosten. In het laatste geval mag dat evenmin, maar bovendien moet dan worden getoetst of de nationale tarieven de concurrentieverhoudingen verstoren van producten van andere lidstaten in vergelijking tot de binnenlandse producten. Ook bij gelijkheid van kostentarieven voor binnen- en buitenlandse producten komt dit punt aan de orde daar grensoverschrijdende producten ook in dat geval uit de markt kunnen worden geprijsd. In het laatstbedoelde geval dient in het bijzonder aangaande grensoverschrijdende waren vast te staan dat de hoogte van de doorberekende kosten direct verband houdt met een aan de aanbieder ter keuring van die waren toerekenbaar voordeel en dat in die kosten geen componenten zijn begrepen voor werkzaamheden die in het kader van het algemeen belang worden verricht en daarom uit de algemene middelen van de rijksoverheid dienen te worden bestreden.*

*b. Daarnaast dient vast te staan dat de kostentarieven in het licht van de toe te passen differentiatie van bedragen in het kader van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap niet deels of geheel kunnen worden opgevat als steunmaatregelen dan wel als belemmerende maatregelen voor de uitvoer van binnenlandse producten.*

*Toetsing aan het communautaire recht onder toepassing van het hiervoor bedoelde toetsingskader wordt echter niet zichtbaar gemaakt in de memorie van toelichting. De Raad beveelt aan, dat alsnog te doen en de uitkomst daarvan voldoende tot uitdrukking te brengen in de bepalingen inzake de in het communautaire recht niet dwingend voorgeschreven keuringen, controles en inzake de systematiek van de daaraan te verbinden kostendoorberekening.*

1. In de memorie van toelichting is nu aangegeven hoe de kostenvergoeding zal worden doorberekend aan de belanghebbende aan wie het voordeel van toelating kan worden toegerekend. In de desbetreffende algemene maatregel van bestuur krachtens de Vleeskeuringswet of de Warenwet zal dit nader worden uitgewerkt. In de nota van toelichting bij de van toepassing zijnde maatregel krachtens de Vleeskeuringswet zal ook de door de Raad genoemde toetsing plaatsvinden aan de communautaire regels inzake goederenverkeer, mededinging en heffingen, van keuringen en controles van vlees dat in het intracommunautaire handelsverkeer wordt gebracht met de daaraan verbonden vormen van kostenberekening. Een retributie die niet wordt voorgeschreven bij bindend besluit van de Europese Unie, dient volgens het gewijzigde artikel 26a, tweede lid, van de Vleeskeuringswet respectievelijk het nieuwe artikel 33, tweede lid, van de Warenwet, zodanig te worden vastgesteld dat de baten niet uitgaan boven de kosten die in een rechtstreeks verband staan met de werkzaamheden waarvoor de retributie wordt gegeven.

2. *Wat betreft de meer nationale aspecten van de voorgestelde kostendoorberekening merkt de Raad het volgende op.*

*Met het voorstel wordt in de Vleeskeuringswet en de Warenwet een algemene wettelijke basis geschapen voor het doorberekenen van de kosten van keuringen en controles van vlees die krachtens deze wetten worden verricht. De regels die krachtens deze wetten worden gesteld strekken tot bescherming van algemene belangen zoals de volksgezondheid, de bescherming van consumenten, enz. De keuringen en controles waarmee de naleving van deze regels wordt verzekerd, maken dan ook deel uit van de algemene handhavingstaak van de overheid. Hoewel in de loop van de tijd daar tal van uitzonderingen op zijn ontstaan, geldt als algemeen uitgangspunt nog steeds dat kosten van handhaving van wet- en regelgeving uit de algemene middelen moeten worden gefinancierd. Dat uitgangspunt is begrijpelijk waar die handhaving de bescherming van het publiek in het algemeen of algemene*

*belangen dient en degenen jegens wie ze worden uitgeoefend geen ander voordeel biedt dan dat ze bij een bevredigende uitkomst mogen doen wat anders ingevolge de wet verboden is. De burger laten betalen om wettelijke regels te zijnen aanzien uit te voeren en om hem zijn recht te doen verkrijgen, staat met dit uitgangspunt op gespannen voet.*

*Het onderhavige uitgangspunt wordt eveneens onderschreven in het rapport «Maat houden»<sup>1</sup> waar de toelichting naar verwijst. Daarin worden de handhavingsactiviteiten nader in vier categorieën onderscheiden, te weten: toelating, post-toelating, preventieve en repressieve handhaving. Vervolgens wordt geconcludeerd dat de kosten voor (post)toelating in beginsel wel en voor preventieve en repressieve handhaving in beginsel niet moeten worden doorberekend. In de eerste gevallen zouden bedrijven en burgers een individueel toerekenbaar profijt/voordeel genieten van de activiteit, omdat toestemming wordt gegeven voor het verrichten van handelen dat anderen verboden is. In de laatste gevallen zou dit niet zo zijn.*

*Nog afgezien van de vraag of het onderscheid tussen toelating, post-toelating en preventieve en repressieve handhaving praktisch hanteerbaar is, wordt in het wetsvoorstel dit onderscheid niet gemaakt; daarmee wordt voor het hele bestreken terrein als regel ingevoerd dat de kosten van handhaving kunnen worden doorberekend. In de memorie van toelichting wordt slechts geconcludeerd dat de werkzaamheden van de Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (RVV) in het kader van de communautaire controlerichtlijnen voor het overgrote deel kunnen worden gekenschetst als (post)toelating. In die conclusie ligt besloten dat er ook werkzaamheden zijn die niet als zodanig gekenschetst kunnen worden. Blijkens genoemd rapport «Maat houden» zouden onder meer de kosten van het permanent toezicht in grote slachterijen beschouwd moeten worden als preventieve handhavingskosten<sup>2</sup>. De kosten van permanent toezicht op bijzondere slachtplaatsen worden nu voor ongeveer de helft uit de algemene middelen bekostigd. Vooralnog is niet duidelijk waarom deze kosten thans wel doorberekend zouden moeten worden en of voldaan is aan de in dit rapport nader vermelde voorwaarden<sup>3</sup>. Voorts is de regeling niet beperkt tot de werkzaamheden van de RVV. Zij bestrijkt met name door de wijziging van de Warenwet een veel ruimer terrein. Blijkens genoemd rapport worden thans op dat terrein in de regel geen kosten doorberekend. Een radicale verandering op dit punt voor een onbepaald aantal keuringen en controles behoeft niet alleen toelichting maar ook nadere normering op wettelijk niveau. Bovendien is het rapport mede als gevolg van gestelde reikwijdte van het onderzoek niet toegekomen aan de vraag, welke situaties bij posttoelating aan de orde zijn waarin de aanbieder van waren uiteindelijk toch niet reëel gebaat is bij de werkzaamheden in het kader van posttoelating. Vooral bij bederfelijke waren zoals vleeswaren is die vraag van belang, in het bijzonder bij afkeuring van vleeswaren of bij het teruglopen van de kwaliteit van zulke waren door het extra tijdsverloop dat per definitie aan die keuringen is verbonden.*

*Naar de mening van de Raad dient de uitoefening van de voorgestelde bevoegdheid nader beperkt en geregeld te worden in de wet of bij algemene maatregel van bestuur en dient deze te worden getoetst en vervolgens zichtbaar te worden gemaakt in de toelichting. Daarbij ware te preciseren welke keuringen en controles daaronder begrepen kunnen worden, wat de rechtvaardiging is voor doorberekening van de kosten van handhaving en hoe dit zich verhoudt tot de criteria genoemd in het rapport «Maat houden». Volgens de Raad geven de hiervoor bedoelde situaties waarin de aanbieder van waren per saldo niet gebaat kan zijn bij posttoelatingswerkzaamheden, of waarbij toch weer een algemeen belang van consumenten vooropstaat, voldoende aanleiding tot beperkingen in de doorberekening van posttoelatingskosten.*

2. Conform het advies van de Raad is de uitoefening van de bevoegdheid de kosten door te berekenen van keuringen en controles van vlees of van andere waren die krachtens de Warenwet en de Vleeskeuringswet worden verricht, nu nader beperkt in het voorstel. Artikel 26a van de Vleeskeuringswet en artikel 33 van de Warenwet schrijven nu voor dat regels ter zake kunnen worden vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur. In de memorie van toelichting is uitgewerkt dat de criteria in het rapport «Maat houden» daarbij maatgevend zullen zijn.

<sup>1</sup> «Maat houden: een kader voor doorberekening van toelatings- en handhavingskosten». Rapport van een interdepartementale werkgroep, 1996, bijlage bij kamerstukken II 1995/96, 24 036, nr. 22.

<sup>2</sup> Rapport «Maat houden», bladzijde 75, punt 22, onderdelen 5 en 6.

<sup>3</sup> Rapport «Maat houden», bladzijde 56.

3. *De voorgestelde bepalingen bevatten geen nadere regeling van de basis voor de tarieven dan de bepaling dat het om «een vergoeding van kosten» gaat.*

*Naar de mening van de Raad zou voorzien moeten worden in de plicht om de grondslag voor de tarieven en de daarin op te nemen kostencomponenten van directe en indirecte aard bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen. Dit is niet alleen wenselijk uit een oogpunt van bescherming van de belangen van contribuabelen, maar ook in het belang van de rechtszekerheid. Bij een onbepaalde, algemene omschrijving van de grondslag van de tarieven, wordt de geldigheid daarvan langs twee kanten bedreigd. Indien de kostendoorberekening, voorzover verenigbaar met het vrije verkeer van goederen, bij toetsing bestanddelen omvat die op grond van nationaal beleid ten laste van de algemene middelen van het Rijk moeten komen, is sprake van een heffing waarvan het belastende karakter de last van een toelaatbare retributie te boven gaat. In dat geval is de voorgestelde bepaling niet toereikend, maar dienen mede met het oog op artikel 104 van de Grondwet ten minste de essentialia van de heffing uit de wet te blijken. Indien daarentegen in de tarieven de kosten onvoldoende zijn doorberekend, kunnen de tarieven onder omstandigheden worden beschouwd als een steunmaatregel die onverenigbaar is met het recht van de Europese Gemeenschap. Hieraan dient ten minste in de toelichting aandacht te worden besteed.*

3. Uit het gewijzigde voorstel (artikel 26a, eerste lid, van de Vleeskeuringswet, en artikel 33 van de Warenwet) vloeit nu voort dat de grondslag voor de tarieven en de daarin op te nemen kostencomponenten moeten worden vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur.

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

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt nog een drietal elementen toe te voegen aan het wetsvoorstel.

In de eerste plaats wordt voorgesteld, net als in de Warenwet, ook in de Vleeskeuringswet (nieuw artikel 46a) de mogelijkheid op te nemen in dringende gevallen bij tijdelijke ministeriële regeling een spoedvoorziening te treffen. Voorwaarde hiervoor is dat ter bescherming van de volksgezondheid dan wel de uitvoering van een bindend besluit van de Europese Unie, regelgeving zodanig dringend geboden is dat de totstandkoming van een daartoe strekkende algemene maatregel van bestuur niet kan worden afgewacht.

De tweede wijziging van dit wetsvoorstel houdt verband met nieuwe voedingsmiddelen en nieuwe voedsel ingrediënten 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 voedsel ingrediënten (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. Een en ander wordt geregeld in artikel 13a (nieuw) van de Warenwet.

In de derde plaats is een noodzakelijke wijziging van artikel 30a van de Vleeskeuringswet doorgevoerd. Hierbij is rekening gehouden met de formulering van titel 1.2 van de Algemene wet bestuursrecht, en met het kabinetsstandpunt Versnelde implementatie van EG- en andere internationale besluiten (kamerstukken II 1998–1999, 26 200 VI, nr. 65).

Met de redactionele kanttekening(en) van de Raad is rekening gehouden.

*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, mede namens mijn ambtgenoot van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 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 Volksgezondheid, Welzijn en Sport,  
E. Borst-Eilers

**Bijlage bij het advies van de Raad van State van 6 mei 1999,  
no. W13.98.0532/III, met redactionele kanttekeningen die de Raad in  
overweging geeft.**

- «Europese Economische Gemeenschap» telkens wijzigen in: Europese Gemeenschap.
- Artikel I, onderdeel A, laten vervallen aangezien de daarin voorgestelde wijzigingen reeds zijn doorgevoerd.