

Vergaderjaar 2005–2006

30 331

Intrekking van de Veewet

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 7 oktober 2005 en het nader rapport d.d. 13 oktober 2005, aangeboden aan de Koningin door de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 19 september 2005, no. 05 003514, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende intrekking van de Veewet, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel voorziet in het intrekken van de Veewet. Het voorstel is onderdeel van een project tot vereenvoudiging van de regelgeving van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). In het kader hiervan wordt de verantwoordelijkheid voor de vleeskeuring, die thans deels ressorteert onder de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, geheel belegd bij de Minister van LNV. Een andere belangrijke aanleiding is de inwerkingtreding, per 1 januari 2006, van nieuwe Europese regelgeving inzake voedselhygiëne. Deze, zogenoemde hygiëneverordeningen² voorzien onder meer in een geïntegreerd stelsel van regels over de vleeskeuring. De uitvoering daarvan maakt het wenselijk het nationale wettelijke kader overzichtelijker te maken. Daarom zullen zowel de Vleeskeuringswet³ als de Veewet worden ingetrokken. Voor zover nog nationale regels nodig zijn zullen deze moeten worden gebaseerd op hetzij de Landbouwwet (vleeskeuring) hetzij de Warenwet (bereiding van vers vlees en vleesproducten).

De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel maar maakt een aantal opmerkingen over de toekomstige grondslag van bepalingen. Hij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van de Landbouwwet wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 19 september 2005, nr. 05.003514, 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 oktober 2005, nr. W.11.05.0405/V, bied ik U hierbij aan.

¹ De oorspronkelijke tekst van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Verordening nr. 853/2004 van het Europees parlement en de Raad van de Europese Unie van 29 april 2004 houdende vaststelling van specifieke hygiënevoorschriften voor levensmiddelen van dierlijke oorsprong (PbEU L139 en L226) en Verordening nr. 854/2004 van het Europees parlement en de Raad van de Europese Unie van 29 april 2004 houdende vaststelling van specifieke voorschriften voor de organisatie van de officiële controles van voor menselijke consumptie bestemde producten van dierlijke oorsprong (Pb EU L130 en L226).

³ Zie Kamerstukken II, 2004/05, 30 201, nr. 2, artikel VII (W 13.05263).

1. Grondslag voor nieuwe regels in de Landbouwwet

Als gevolg van met name de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren¹, is het merendeel van de bepalingen van de Veewet al eerder vervallen.

De intrekking van de resterende bepalingen die thans aan de orde is betreft in hoofdzaak de Titels V en VA.

Titel V (Uitvoer van vlees en vleesproducten) bevat regels over de keuring van vlees en vleesproducten met het oog op de uitvoer.

Titel VA (Financiële bepalingen) bevat onder meer regels over de vergoedingen die kunnen worden gevraagd voor erkenningen.

Een precieze aanduiding van de vervallen bepalingen en een motivering waarom deze kunnen vervallen ontbreekt in de toelichting. Wel wordt in algemene zin opgemerkt dat «de artikelen 66 en verder van die wet (...) immers betrekking (hebben) op het stellen van materiele normen, wat zich niet verhoudt met de wijze waarop verordeningen behoren te worden uitgevoerd»². Dit geldt echter niet voor alle voorschriften, aangezien ook de uitvoering van verordeningen in beperkte mate noopt tot nationale regels, bijvoorbeeld betreffende de strafbaarstelling³.

Ook in de toelichting wordt ervan uitgegaan dat enige uitvoeringsregelgeving noodzakelijk blijft. Vermeld wordt dat «met het oog op tijdige uitvoering van de verordeningen, ervoor is gekozen de regels ter uitvoering van de verordeningen met betrekking tot de vleeskeuring, te baseren op de Landbouwwet».⁴ Zo zal onder meer de Regeling uitvoer vers vlees en vleesbereidingen 1985⁵ vervallen; een nieuwe Regeling vleeskeuring zal – aldus de toelichting – uitvoering geven aan de hygiëneverordeningen met betrekking tot vlees⁶.

Bij de Raad is de vraag gerezen of de vooronderstelling juist is dat de Landbouwwet in de huidige vorm een voldoende grondslag vormt voor regelingen ter uitvoering van de hygiëneverordeningen. In dit verband vestigt de Raad de aandacht op artikel 19 van de Landbouwwet, dat op het eerste gezicht een grondslag zou kunnen bieden. De Minister van LNV kan op basis van dat artikel regels vaststellen ten aanzien van bepaalde gedragingen betreffende de hygiëne van vlees. Deze regels moeten echter strekken ter verwezenlijking van bepaalde, in artikel 13, eerste lid, van de wet omschreven doeleinden. In onderdeel a van het eerste lid van artikel 13 worden de volgende doeleinden genoemd: «de bevordering van de voortbrenging, de afzet en een redelijke prijsvorming van voortbrengselen van de landbouw en de visserij en in verband daarmee ten behoeve van de afnemers van produkten». Deze bevoegdheid wordt beperkt door artikel 19, tweede lid, waarin wordt bepaald dat deze regels slechts mogen worden vastgesteld «indien zulks naar het oordeel van Onze Minister noodzakelijk is in verband met een aan artikel 13, 14, 15 of 17 gegeven toepassing of een krachtens artikel 2 of 7 van de In- en uitvoerwet vastgestelde heffing ter zake van de invoer of de uitvoer van produkten». Naar het oordeel van de Raad valt de uitvoering van de hygiëneverordeningen niet onder de hiervoor genoemde grondslag en nadere criteria.

Ook onderdeel b van artikel 13, eerste lid, in samenhang met artikel 19, biedt geen grondslag voor dergelijke regels, aangezien deze moeten strekken: «ter uitvoering van verordeningen, richtlijnen, beschikkingen (...) van de Europese Economische Gemeenschap, voorzover deze betrekking hebben op het gemeenschappelijk landbouwbeleid, voorzien in de tweede titel van het tweede deel van het verdrag tot oprichting van die Gemeenschap».⁷

De hygiëneverordeningen zijn echter uitsluitend gebaseerd op artikel 152, lid 4, onder b, EG en hebben derhalve een andere grondslag dan het gemeenschappelijk landbouwbeleid, namelijk de bescherming van de volksgezondheid. Hieruit volgt dat artikel 19 Landbouwwet geen deugdelijke grondslag kan vormen voor regels ter uitvoering van deze verordeningen.

Ook bij eventueel opnieuw vast te stellen voorschriften uit Titel VA (Financiële bepalingen) is het de vraag of de bestaande grondslag volstaat. De Raad wijst erop dat dit zou kunnen spelen bij de vervallen artikelen 73, 75a, 75b, en 75c die de grondslag bevatten voor financiële vergoedingen die kunnen worden gevraagd voor aanvragen, erkenningen e.d. De Landbouwwet bevat in de artikelen 22a en 22b weliswaar soortgelijke bepalingen, maar ontbeert een grondslag voor een veterinaire onderzoek genoemd in artikel 75a, eerste lid,

¹ Artikel 124 (Stb. 1992, 585).

² Paragraaf 2, blz 2 tweede volle alinea.

³ Paragraaf 2, blz 2, eerste volle alinea.

⁴ Paragraaf 2, blz. 2, tweede volle alinea.

⁵ Deze regeling is gebaseerd op artikel 68 en 70, tweede lid, Veewet.

⁶ Paragraaf 3 van de toelichting.

⁷ Artikel 19, eerste lid, juncto artikel 13, eerste lid, onder b, Landbouwwet.

onder c, en 75b, eerste lid, Veewet, naar dieren en producten die «dragers van smetstof kunnen zijn».

De Raad is van oordeel dat de Landbouwwet onvoldoende grondslag biedt voor voorschriften ter uitvoering van de hygiëneverordeningen en adviseert deze wet op dit punt aan te passen.

1. De regelgeving ter uitvoering van de onderdelen van de hygiëneverordeningen¹ die betrekking hebben op de vleeskeuring, op slachterijen, uitsnijderijen en wildverwerkingscentra, zullen worden gebaseerd op artikel 19, in samenhang met artikel 13, eerste lid, onderdeel b, van de Landbouwwet. Naar het oordeel van de Raad bieden deze artikelen geen voldoende grondslag om voorschriften ter uitvoering van de hygiëneverordeningen vast te stellen, omdat die verordeningen uitsluitend zijn gebaseerd op artikel 152, vierde lid, van het EG-verdrag. Dit terwijl artikel 13, eerste lid, onderdeel b, van de Landbouwwet spreekt over Europese regels die betrekking hebben op het gemeenschappelijk landbouwbeleid, voorzien in de tweede titel van het tweede deel van het EG-verdrag.

De verwijzing in artikel 13, eerste lid, onderdeel b, van de Landbouwwet naar de tweede titel van het tweede deel van het EG-verdrag betekent evenwel, anders dan de Raad lijkt te veronderstellen, niet dat het artikel uitsluitend kan dienen als basis voor de uitvoering van Europese regelgeving, gebaseerd op artikelen uit de tweede titel van het tweede deel. Volgens de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel dat op 23 juni 1966 tot wet is verheven (Stb. 1966, 278), dat voorzorg in toevoeging van onderdeel b aan artikel 13, eerste lid, van de Landbouwwet, maakt duidelijk wat onder «gemeenschappelijk landbouwbeleid» moet worden verstaan. Het gaat, aldus de toelichting, om «hetgeen het verdrag daaronder verstaat, te weten het gemeenschappelijk te voeren beleid ten aanzien van de landbouw en de handel in de landbouwproducten, zijnde de voortbrengselen van bodem, veeteelt en visserij alsmede de producten in eerste graad van verwerking welke met de genoemde voortbrengselen rechtstreeks verband houden (...)». In dat verband is van belang dat het Europese Hof van Justitie² heeft gesteld dat de bescherming van de gezondheid bijdraagt tot de verwezenlijking van de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, en dus ook daaronder kan worden gevat. In overweging nr. 3 bij verordening (EG) nr. 853/2004 wordt nog eens expliciet gesteld dat de oude richtlijnen inzake vleeskeuring, die worden vervangen door de hygiëneverordeningen, strekken tot bescherming van de volksgezondheid, opheffing van handelsbelemmeringen en bijdragen aan het totstandkomen van de interne markt. De nieuwe hygiëneverordeningen horen derhalve mede thuis in het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Het feit dat de artikelen 95 en 152 EG in de overwegingen als rechtsbasis van deze verordeningen worden genoemd, doet daaraan niet af.

Het geheel van maatregelen in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid beperkt zich niet tot alleen die maatregelen waarvoor de tweede titel van het tweede deel als rechtsbasis dient. Dit rechtvaardigt dan ook het gebruik van artikel 19 van de Landbouwwet als grondslag voor de uitvoering van de hygiëneverordening op het vlak van vleeskeuring. Een wijziging van de Landbouwwet is dan ook niet nodig. Een en ander neemt evenwel niet weg dat het gebruik van de Landbouwwet een tijdelijke oplossing is, in afwachting van een nieuwe wettelijke grondslag.

Ten aanzien van de opmerking dat de Landbouwwet anders dan de Veewet niet voorziet in een grondslag voor het heffen van retributies voor veterinaire onderzoek naar dieren en producten die dragers van smetstof kunnen zijn, merk ik op dat die onderzoeken in het kader van de vleeskeuring niet relevant zijn. Regels over dergelijk veterinaire onderzoek kunnen worden vastgesteld op grond van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren. Artikel 94, eerste lid, onderdeel k, van die wet verschaft de bevoegdheid tot retributieheffing terzake.

2. Strafbaarstelling

De bepalingen van Titel VI bevatten strafbaarstellingen. Ook onder de nieuwe hygiëneverordeningen zullen strafbaarstellingen in de nationale wetgeving moeten worden opgenomen³. Overtredingen van onder meer artikel 19 van de Landbouwwet zijn momenteel strafbaar gesteld op grond van de Wet

¹ Verordening (EG) nr. 853/2004 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 29 april 2004 houdende vaststelling van specifieke hygiëneverordeningen voor levensmiddelen van dierlijke oorsprong (PbEU L139 en L226) en verordening (EG) nr. 854/2004 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 29 april 2004 houdende vaststelling van specifieke voorschriften voor de organisatie van de officiële controles van voor menselijke consumptie bestemde producten van dierlijke oorsprong (Pb EU L130 en L226).

² Arrest van 05-05-1998, VK/Noord-Ierland/Commissie, C-180/96, overwegingen 120 en 121.

³ Zie in deze zin ook de toelichting paragraaf 2, eerste volle alinea, in fine.

economische delicten. De Raad adviseert, mede in het licht van het gestelde onder punt 1, in de memorie van toelichting nader in te gaan op de strafbaarstelling van overtreding van de hygiëneverordeningen.

2. Overeenkomstig de opmerkingen van de Raad is in de memorie van toelichting nader ingegaan op de strafbaarstelling van overtredingen van bepalingen van de hygiëneverordeningen op het vlak van de vleeskeuring.

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

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

De Raad van State heeft de volgende opmerkingen over het voorstel van wet gemaakt, en geeft U in overweging het voorstel aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden nadat met de opmerkingen rekening is gehouden.

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

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
C. P. Veerman