

Vergaderjaar 2005–2006

30 401

Het creëren van een wettelijke basis in de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren voor de implementatie van Europese regelgeving inzake de bescherming van dieren tijdens vervoer en aanverwante activiteiten

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

HOOFDSTUK 1

Inleiding

In hoofdstuk III, het welzijnshoofdstuk, van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (hierna: Gwwd) komt de bescherming van de eigen waarde van het individuele dier tot uitdrukking. Erkenning van de eigen waarde van het dier betekent dat het dier onafhankelijk van de mens een eigen waarde wordt toegekend en dat de belangen van het dier niet meer automatisch ondergeschikt zijn aan de belangen van de mens. Erkenning van de eigen belangen van het dier mag er niet toe leiden dat deze belangen eenzijdig worden nagestreefd, maar brengt wel met zich dat deze belangen bij het nemen van beslissingen moeten worden meegewogen¹.

Het doel van de welzijnswetgeving is het bevorderen van zodanige voorwaarden en omstandigheden dat het dier optimale bescherming wordt geboden tegen handelingen van de mens die het welzijn van het dier aantasten. Daartoe behoren ook voorschriften over het vervoeren van dieren, die in afdeling 7 van hoofdstuk III zijn opgenomen.

Bij het nemen van maatregelen ter bescherming van het welzijn van dieren, moeten ook de internationale concurrentieverhoudingen steeds in het oog worden gehouden. Wezenlijke verbeteringen voor het welzijn van landbouwhuisdieren kunnen vaak alleen in internationaal verband worden afgedwongen².

Dit geldt evenzeer voor de bescherming van dieren tijdens het vervoer. Met het oog op het wegnemen van technische belemmeringen voor het handelsverkeer in levende dieren zijn Europese voorschriften van kracht, die tevens een afdoende bescherming van de dieren tijdens het transport garanderen. Eind 2004 is een Europese verordening tot stand gekomen, die onder meer beoogt strengere voorwaarden vast te stellen om dieren pijn en leed te besparen en het welzijn en de gezondheid van de dieren tijdens en na het vervoer te beschermen. In deze verordening zijn de Europese voorschriften ter bescherming van dieren tijdens vervoer verder geharmoniseerd. Op deze verordening wordt hierna, in de paragrafen 2.1 en 2.2, nader ingegaan.

¹ Memorie van Antwoord, Kamerstukken II 1984–1985, 16 447, nr. 6, blz. 17–21.

² Idem, blz. 25–26.

Doel van het onderhavige wetsvoorstel is in de eerste plaats het creëren van een deugdelijke basis voor het uitvoeren en implementeren van Europese voorschriften inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer en daarmee samenhangende activiteiten. Daarnaast moeten nationale bepalingen die in strijd zijn met Europese voorschriften worden ingetrokken.

HOOFDSTUK 2

Europese voorschriften en het primaat van de wetgever

2.1 Algemeen

Als doelen van deze wetswijziging zijn genoemd het creëren van een deugdelijke basis voor het uitvoeren en implementeren van Europese voorschriften inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer en daarmee samenhangende activiteiten en het intrekken van de nationale bepalingen die strijdig zijn met de Europese voorschriften. Door middel van een dergelijke deugdelijke uitvoerings- en implementatiebasis kan worden bewerkstelligd dat de uitvoering van Europese verordeningen tijdig plaatsvindt en implementatie van richtlijnen en beschikkingen tijdig wordt afgerond. Voordat hierop nader wordt ingegaan, zal eerst kort worden aangegeven welke Europese voorschriften op het gebied van het vervoer van dieren van kracht zijn en op welke wijze aan deze voorschriften momenteel uitvoering is gegeven.

2.2 Europese voorschriften inzake het vervoer van dieren

Sinds 1 januari 1993 is richtlijn 91/628¹ van kracht. Deze richtlijn bevat voorschriften betreffende de bescherming van dieren tijdens het vervoer. In verordening 411/98² zijn aanvullende normen betreffende de bescherming van dieren bij reizen van meer dan acht uur opgenomen. Deze verordening is sinds 1 juli 1999 van toepassing.

Met ingang van 5 januari 2007 worden richtlijn 91/628 en verordening 411/98 vervangen door verordening 1/2005³, die voorschriften bevat met het oog op de bescherming van dieren tijdens het vervoer en daarmee samenhangende activiteiten. Daarnaast wijzigt deze verordening richtlijn 93/119⁴ inzake de bescherming van dieren bij het slachten of doden en verordening 1255/97⁵ die communautaire criteria voor halteplaatsen bevat.

De hiervoor genoemde verordeningen en richtlijnen hebben alle betrekking op dierenwelzijn. Daarnaast wordt met verordening 1/2005 een veterinaire richtlijn gewijzigd, te weten richtlijn 64/432⁶ inzake veterinaire rechtelijke vraagstukken op het gebied van het intracommunautaire handelsverkeer in runderen en varkens.

2.3 Huidige nationale uitvoeringsvoorschriften

Aan deze Europese voorschriften is op de volgende wijze uitvoering gegeven.

Op 1 oktober 1994 is het Besluit dierenvervoer 1994 in werking getreden. Dit besluit is gebaseerd op de Gwvd en bevat regels omtrent het vervoer van levende dieren, zowel van gezonde dieren als van wrakke dieren. In dit besluit is richtlijn 91/628 geïmplementeerd.

Het Besluit dierenvervoer 1994 is verder uitgewerkt in de Regeling dierenvervoer. Naast richtlijn 91/628 is in deze regeling ook verordening 411/98 uitgevoerd. Ook de Regeling vrijstelling dierenvervoer en de Regeling vaststelling bescheiden dierenvervoer bevatten voorschriften ter uitwerking van het Besluit dierenvervoer 1994.

¹ Richtlijn nr. 91/628/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 19 november 1991 betreffende de bescherming van dieren tijdens het vervoer en tot wijziging van de richtlijnen nr. 90/425/EEG en nr. 91/496/EEG (PbEG 1991, L 340).

² Verordening 411/98/EG van de Raad van de Europese Unie van 16 februari 1998, tot vaststelling van aanvullende normen betreffende de bescherming van dieren bij reizen van meer dan acht uur (PbEG L 52).

³ Verordening (EG) nr. 1/2005 van de Raad van de Europese Unie van 22 december 2004, inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer en daarmee samenhangende activiteiten en tot wijziging van de Richtlijnen 64/432/EEG en Verordening (EG) nr. 1255/97 (PbEG L3).

⁴ Richtlijn nr. 93/119/EG van de Raad van de Europese Unie van 22 december 1993 inzake de bescherming van dieren bij het slachten of doden (PbEG L340).

⁵ Verordening (EG) nr. 1255/97 van de Raad van de Europese Unie van 25 juni 1997 betreffende de communautaire criteria voor halteplaatsen en tot aanpassing van het in richtlijn 91/628/EEG bedoelde reisschema (PbEG L 174).

⁶ Richtlijn nr. 64/432/EEG van de Raad van 26 juni 1964 inzake veterinaire rechtelijke vraagstukken op het gebied van het intracommunautaire handelsverkeer in runderen en varkens (PbEG 121).

Verordening 1/2005, waarbij richtlijn 91/628 en verordening 411/98 worden ingetrokken, heeft tot gevolg dat het Besluit dierenvervoer 1994, de Regeling dierenvervoer, de Regeling vrijstelling dierenvervoer en de Regeling vaststelling bescheiden dierenvervoer moeten worden ingetrokken dan wel aangepast.

Daarnaast heeft verordening 1/2005 gevolgen voor de Regeling halteplaatsen, waarin verordening 1255/97 is geïmplementeerd.

Richtlijn 93/119 tenslotte is uitgevoerd in het Besluit doden van dieren, het Besluit ritueel slachten en de Regeling doden van dieren. Verordening 1/2005, waarbij richtlijn 93/119 wordt gewijzigd, heeft echter geen gevolgen voor deze regelingen, omdat daarin dynamische verwijzingen naar de richtlijn zijn opgenomen.

2.4 Kabinetsstandpunt inzake implementatie

De hiervoor weergegeven wijze van implementeren strookt niet met het huidige kabinetsstandpunt inzake tijdige implementatie van Europese voorschriften. Het kabinet heeft de Eerste Kamer der Staten-Generaal bij brief van 27 juli 2004 (Kamerstukken I 2003/04, 29 200 VI, F, blz. 2) op de hoogte gesteld van haar standpunt betreffende de wenselijkheid van bijzondere wettelijke bepalingen voor het waarborgen van tijdige implementatie van Europese voorschriften. Het stelt daarover het volgende: «Voor de implementatie is de bestaande wetgevingssystematiek alleszins bruikbaar. Dat betekent dat er geen bijzondere delegatiebepalingen met of zonder mogelijkheid tot afwijking van de wet behoeven te worden ontwikkeld of toegepast. Mits voldoende concreet kunnen delegatiebepalingen echter wel rekening houden met richtlijnen. Nieuwe en bestaande richtlijnen worden zo zoveel mogelijk op grond van doordacht geclausuleerde «klassieke» delegatiegrondslagen geïmplementeerd. Voor deze delegatiegrondslagen geldt het normale uitgangspunt van zo concreet en zo nauwkeurig mogelijke begrenzing door aan te duiden voor welke onderwerpen gedelegeerde regelgeving kan worden vastgesteld.

(...) Ook in het belang van kenbaarheid moet «open einde» delegatie – slechts in zijn algemeenheid verwijzen naar de nog onbekende inhoud van toekomstige richtlijnen – worden afgewezen.

Beschikbaarheid van adequate delegatiegrondslagen is voor tijdige implementatie zonder meer van groot belang. Voor de aanduiding van de onderwerpen in de delegatiebepalingen moet daarom een zodanig abstractieniveau gekozen worden dat nieuwe onderwerpen van toekomstige richtlijnen zoveel mogelijk op het juiste niveau van regelgeving worden geïmplementeerd.»

Implementatie moet dus geschieden via de reguliere delegatiebepalingen; bijzondere delegatiebepalingen met of zonder mogelijkheid tot afwijking van de wet – zoals artikel 111 van de Gwwd – worden door het kabinet afgewezen. De achtergrond van dit uitgangspunt is dat het afwijken van de formele wet bij lagere regelgeving het primaat van de wetgever aantast.

Opgemerkt moet worden dat het kabinetsstandpunt ziet op de implementatie van richtlijnen en niet op de uitvoering van verordeningen. Het karakter van beide Europese wetgevingsinstrumenten is verschillend. Richtlijnen moeten in de nationale rechtsorde worden overgenomen, dat wil zeggen dat het nationale recht moet worden aangepast in de door de richtlijn aangegeven zin. Verordeningen daarentegen zijn een rechtstreekse bron van rechten en van plichten binnen de Europese lidstaten. Verordeningen mogen daarom niet worden overgenomen in de nationale regelgeving¹. Verordeningen behoeven dan ook slechts uitvoering.

Ondanks deze verschillen worden de hierboven genoemde uitgangspunten ten aanzien van implementatie van richtlijnen analoog toegepast op de uitvoering van verordeningen. Dit betekent dat verordeningen eveneens via reguliere delegatiebepalingen moeten worden uitgevoerd en ten

¹ Zie uitspraak Hof van Justitie, zaak 39/72, Jur. 1973, p. 101 en zaak 34/73, Jur. 1973, p. 981.

aanzien van verordeningen evenmin zogenoemde «open-einde» bepalingen zijn toegestaan.

Gelet op het kabinetsstandpunt en de analoge toepassing hiervan op de uitvoering van verordeningen, is in dit wetsvoorstel een delegatiegrondslag voor de uitvoering van Europese voorschriften inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer opgenomen welke in lijn is met de uitgangspunten die in de brief van het kabinet zijn genoemd. Op grond van het wetsvoorstel mogen bij ministeriële regeling of algemene maatregel van bestuur ter uitvoering van de Europese voorschriften inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer en daarmee samenhangende activiteiten regels worden gesteld inzake onderwerpen betreffende het vervoer van dieren die nauwkeurig zijn omschreven in het wetsvoorstel. Voorts is het voor het vervoer van dieren niet langer toegestaan bij lager besluit af te wijken van de formele wet, hetgeen ingevolge artikel 111 van de Gwwd wel is toegestaan. Op deze wijze wordt het primaat van de wetgever onderkend en ingevuld.

2.5 Niveau van delegatie

Bij het creëren van een deugdelijke delegatiegrondslag voor de uitvoering van Europese voorschriften inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer en daarmee samenhangende activiteiten doet zich de vraag voor naar welk niveau de bevoegdheid tot het stellen van regels moet worden gedelegeerd. In het al eerder aangehaalde kabinetsstandpunt is hierover het volgende bepaald:

«Voor zover de betrokken richtlijnen de lidstaten bij de implementatie niet of nauwelijks beleidsruimte laat, wordt bij voorkeur gedelegeerd aan de betrokken minister; in andere gevallen in beginsel aan de regering.»
(Kamerstukken I 2003/04, 29 200, VI, F, blz. 2)

Het niveau waarop richtlijnen moeten worden geïmplementeerd, is dus afhankelijk van de hoeveelheid beleidsruimte die een richtlijn aan de lidstaten overlaat. Wederom wordt opgemerkt dat het kabinetsstandpunt inzake tijdige implementatie ziet op de tijdige implementatie van richtlijnen en niet op de tijdige uitvoering van verordeningen. Ook bij de vraag op welk niveau de uitvoeringsvoorschriften worden gesteld, zal de lijn die het kabinet uitzet voor richtlijnen, analoog worden toegepast op de uitvoering van verordeningen. Dit betekent dat ook bij de vraag op welk niveau uitvoeringsvoorschriften moeten worden gesteld antwoord moet worden gegeven op de vraag in hoeverre de verordeningen nationale beleidsruimte laten.

De in dit wetsvoorstel opgenomen uitvoeringsbepaling betreffende de uitvoering van EG-verordeningen delegeert het stellen van uitvoeringsvoorschriften aan de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Dit houdt verband met het feit dat de Europese voorschriften inzake de bescherming van dieren tijdens vervoer – verordening 1/2005 – een verregaand harmoniserend karakter hebben, niet of nauwelijks beleidsruimte laten en de voorschriften directe werking hebben. Bovendien zijn de termijnen waarbinnen de EG-verordeningen in werking treden veelal zeer klein zodat de uitvoeringsvoorschriften op zeer korte termijn van kracht moeten kunnen worden.

Ingevolge dit wetsvoorstel worden voorschriften ter implementatie van EG-richtlijnen gesteld bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Dit heeft de volgende achtergrond. Een richtlijn moet geheel in de Nederlandse wetgeving worden geïmplementeerd. Veelal wordt in richtlijnen ruimte gelaten voor nationaal beleid. Dit betekent dat het stellen van voorschriften op het niveau van een algemene maatregel van bestuur de voorkeur heeft.

In dit verband wordt nog gewezen op de zogenoemde «voorhang-procedure» die op grond van artikel 110 van de Gwwd moet worden gevolgd: algemene maatregelen van bestuur die betrekking hebben op dierenwelzijn moeten op grond van die bepaling worden overgelegd aan de beide Kamers der Staten-Generaal.

Overigens is het niet de verwachting dat in de toekomst ten aanzien van de bescherming van dieren tijdens vervoer het instrument van de richtlijn nog vaak zal worden gebruikt. Nu de kernbepalingen betreffende de bescherming van dieren tijdens vervoer in verordening 1/2005 zijn neergelegd, zullen in de toekomst de meeste voorschriften betreffende het transport van dieren eveneens in verordeningen worden neergelegd.

De implementatie van EG-beschikkingen wordt aan de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit gedelegeerd. Ook dit houdt verband met het feit dat in beschikkingen veelal specifieke uitvoeringsvoorschriften zijn neergelegd en de voorschriften veelal op zeer korte termijn van toepassing worden.

Het delegeren van regelstellende bevoegdheid ter uitvoering van EG-verordeningen en EG-beschikkingen aan de minister leidt ertoe dat bijna alle uitvoerings- en implementatievoorschriften op eenzelfde niveau van regelgeving worden neergelegd. Dit verhoogt de duidelijkheid en inzichtelijkheid van de regelgeving.

Met de voorschriften ter uitvoering en implementatie van Europese voorschriften betreffende de bescherming van dieren tijdens vervoer wordt derhalve een basis gecreëerd om, overeenkomstig de kabinets-uitgangspunten inzake tijdige implementatie van richtlijnen, tijdig en op correcte wijze uitvoering te kunnen geven aan de Europese voorschriften inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer. Op deze wijze wordt de bescherming van dieren optimaal gediend.

2.6 Aanvullende voorschriften

In de toekomst kan het noodzakelijk blijken te zijn nationaal aanvullende voorschriften te stellen voor die onderwerpen waarvoor Europese voorschriften en daarbij behorende uitvoeringsvoorschriften zijn gesteld. Voorgesteld wordt om voor het stellen van aanvullende nationale voorschriften een basis te bieden in de artikelen 59b, eerste en tweede lid, van de Gwwd.

Uit wetssystematisch oogpunt verdient het de voorkeur om hetgeen in aanvulling op Europese voorschriften wordt geregeld op hetzelfde niveau te regelen als de implementatieregeling dan wel uitvoeringsregeling van die Europese voorschriften. Daarmee wordt de inzichtelijkheid van de regelgeving vergroot. Dit betekent dat de bevoegdheid tot het stellen van aanvullende voorschriften op een EG-verordening of EG-beschikking aan de minister wordt gedelegeerd.

De bevoegdheid tot het stellen van aanvullende voorschriften op een EG-richtlijn of een overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en een derde land of internationale organisatie wordt gedelegeerd aan de regering.

Uiteraard kan van deze regelstellende bevoegdheid slechts gebruik worden gemaakt voor zover de Europese voorschriften daartoe ruimte bieden en voor zover die voorschriften betrekking hebben op de onderwerpen waarvoor de uitvoeringsvoorschriften zijn gesteld.

Daarnaast wordt voorgesteld om in artikel 60 van de Gwwd een basis op te nemen voor het stellen van nadere regels. Het gaat hierbij om nationaal beleid, dat los staat van de onderwerpen waarover Europese voorschriften iets regelen. Om die reden is de regelstellende bevoegdheid in

artikel 60 gedelegeerd aan de regering en niet aan de minister. Dit doet recht aan het uitgangspunt dat het stellen van nationale voorschriften waarbij keuzes van beleidsinhoudelijke aard aan de orde zijn in beginsel niet direct wordt gedelegeerd aan de minister.

2.7 Primaat van de nationale wetgever en Europese voorschriften

Uit de voorgaande paragrafen blijkt dat, het kabinetsstandpunt inzake tijdige implementatie volgend, het merendeel van de uitvoerings- en implementatievoorschriften inzake de bescherming van dieren tijdens het transport in ministeriële regelingen zullen worden vervat. Dit roept de vraag op hoe het primaat van de Nederlandse wetgever bij toekomstige wijzigingen van Europese voorschriften inzake het vervoer van dieren gestalte kan krijgen. Vroegtijdige participatie van het Parlement bij de totstandkoming van Europese voorschriften zou uitkomst kunnen bieden. Daartoe zouden bijvoorbeeld de fiches die het parlement worden toegezonden ter informatie over voorstellen van de Commissie van de Europese Gemeenschappen, wanneer het Parlement dat zinvol acht, kunnen dienen als uitnodiging voor debat met de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Op deze wijze kan het parlement haar rol als wetgever – ook in een sterk Europees getekend beleidsveld – blijven waarborgen.

HOOFDSTUK 3

Nationale bepalingen

Als tweede doel van dit wetsvoorstel is genoemd het intrekken van nationale voorschriften die strijdig zijn met Europese bepalingen.

In de artikelen 58, 59 en 60 van de Gwwd is het vervoeren van dieren geregeld. Artikel 117 van de Gwwd biedt nu specifieke bestuursdwangbevoegdheden terzake van het vervoer van dieren.

Deze artikelen bevatten voorschriften die thans in verordening 1/2005 zijn geregeld. Hiervoor is al aangegeven dat deze verordening met ingang van 5 januari 2007 van kracht wordt. Aangezien een verordening een rechtstreekse bron van rechten en verplichtingen vormt, zijn nationale voorschriften die dezelfde onderwerpen regelen als een verordening niet toegestaan, tenzij een verordening daartoe expliciet ruimte biedt. Met ingang van 5 januari 2007 moeten de artikelen 58, 59, 60 en 117 dan ook worden gewijzigd of vervallen. In het wetsvoorstel worden de huidige artikelen inzake dierenvervoer vervangen door een basis voor de implementatie van Europese voorschriften over het vervoer van dieren, alsmede door een gewijzigde basis voor aanvullende nationale regels, voor zover de Europese voorschriften die mogelijkheid bieden. Daarnaast moet een aantal artikelen van de Gwwd, waarin naar de artikelen 58, 59 en 60 wordt verwezen, worden aangepast.

HOOFDSTUK 4

Handhaving

4.1 Algemeen

Adequate handhaving van de voorschriften betreffende het vervoer van dieren is van essentiële betekenis voor het daadwerkelijk realiseren van de met die voorschriften beoogde doelstellingen, namelijk de bescherming van het welzijn van dieren tijdens het vervoer en daarmee samenhangende activiteiten. Verordening 1/2005 (zie hiervoor, in paragraaf 2.2)

heeft onder meer tot doel de controles op de naleving van Europese welzijnsregelgeving met betrekking tot het vervoer van dieren uit te breiden en te harmoniseren, alsmede de straffen op overtredingen van deze regelgeving aan te scherpen.

De voorschriften inzake het vervoer van dieren worden momenteel hoofdzakelijk strafrechtelijk gehandhaafd. Daarnaast is bestuursrechtelijke handhaving mogelijk.

De wijze van handhaving wordt hieronder nader uiteen gezet.

4.2 Strafrechtelijke handhaving

Overtredingen van de vervoersbepalingen in hoofdstuk III van de Gwwd zijn strafbaar gesteld in de Gwwd zelf en in de Wet op de economische delicten. Met de voorgestelde wijziging van de Gwwd moeten deze strafbaarstellingen in de Wet op de economische delicten en in de Gwwd vervallen en worden vervangen door de nieuw op te nemen artikelen in de Gwwd. Deze wijzigingen in de strafbaarstelling brengen geen wijziging in de strafmaat met zich.

In de volgende paragraaf wordt uiteengezet dat verordening 1/2005 ruimere mogelijkheden biedt om bestuursdwangmogelijkheden toe te passen. Het Openbaar Ministerie verwacht echter niet dat dit tot een afname van het aantal strafzaken zal leiden. De reden daarvoor is onder meer dat artikel 26 van verordening 1/2005 een meldplicht van overtredingen kent. Op grond daarvan moet een bevoegde autoriteit die constateert dat de verordening niet is nageleefd, de bevoegde autoriteit (in een andere lidstaat) die een vergunning voor vervoer of een certificaat van goedkeuring van een vervoermiddel heeft verleend, dan wel een bewijs van vakbekwaamheid heeft afgegeven, daarvan onverwijld in kennis stellen. De kennisgeving moet vergezeld gaan van alle relevante gegevens en documenten. De verwachting is dat het Openbaar Ministerie daardoor eerder kan optreden tegen overtredingen van verordening 1/2005.

De ambtenaren van de Algemene Inspectiedienst, de ambtenaren van de Voedsel- en Waren Autoriteit en de inspecteurs van de Landelijke Inspectiedienst Dierenbescherming blijven belast met de opsporing van strafbare feiten inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer en daarmee samenhangende activiteiten.

4.3 Bestuursrechtelijke handhaving

Ingevolge artikel 106 van de Gwwd is de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit bevoegd overeenkomstig het bepaalde in de Algemene wet bestuursrecht bestuursdwang toe te passen en een last onder dwangsom op te leggen.

In artikel 117 van de Gwwd zijn specifieke bestuursdwangbevoegdheden terzake van het vervoer van dieren aan de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit toegekend. De bevoegdheden in artikel 117 komen echter overeen met bevoegdheden in de artikelen 23 en 26 van verordening 1/2005. Gelet op de rechtstreekse werking van verordeningen moet artikel 117 van de Gwwd komen te vervallen.

Hoewel de bevoegdheid tot toepassing van bestuursdwang al bestond, biedt verordening 1/2005 wel ruimere mogelijkheden om bestuursdwang toe te passen. Het huidige artikel 117 van de Gwwd geeft de minister de bevoegdheid tot het toepassen van bestuursdwang indien de toestand van de dieren tijdens het vervoeren onmiddellijk ingrijpen noodzakelijk maakt. Verordening 1/2005 biedt de mogelijkheid tot toepassing van bestuursdwang reeds als de bevoegde autoriteit constateert dat een bepaling van de verordening niet wordt nageleefd.

Bovendien wordt de druk om bestuursrechtelijk te handhaven iets groter,

omdat de bestuursdwangmogelijkheden rechtstreeks uit de verordening voortvloeien.

Artikel 59a, vijfde lid, onderdeel a, van dit wetsvoorstel voorziet in een basis voor onder meer het aanwijzen van een bevoegde autoriteit en het verlenen van bevoegdheden aan die autoriteit ter uitvoering van EG-verordeningen. Op grond van artikel 59a van dit wetsvoorstel, in samenhang met artikel 106 van de Gwwd, kunnen in een ministeriële regeling de bestuursdwangbevoegdheden uit de artikelen 23 en 26 van verordening 1/2005 worden toegekend aan de minister.

4.4 Toezicht op de naleving

Met het toezicht op de naleving van de Gwwd zijn ingevolge artikel 114 van de Gwwd en de Regeling aanwijzing ambtenaren Gwwd de ambtenaren van de Algemene Inspectiedienst en de Voedsel en Warenautoriteit, alsmede de inspecteurs van de Landelijke Inspectiedienst Dierenbescherming belast.

HOOFDSTUK 5

Slotopmerkingen

5.1 Samenloop met andere wijzigingen van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren

Ongeveer tegelijkertijd met dit wetsvoorstel wordt een ander wetsvoorstel tot wijziging van de Gwwd in procedure gebracht, waarin een wettelijke basis wordt gecreëerd voor de tijdige uitvoering van Europese voorschriften inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten. Daarnaast strekt dat wetsvoorstel tot het opnemen van nationale bepalingen inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten in de Gwwd en tot intrekking van de Destructiewet. Hoewel in beide wetsvoorstellen dezelfde systematiek wordt gehanteerd voor het creëren van een wettelijke basis voor de implementatie van Europese regelgeving, is er niet voor gekozen de wetsvoorstellen samen te voegen in één wetsvoorstel. De reden daarvoor is dat dit wetsvoorstel slechts strekt tot de implementatie van Europese voorschriften. Om tijdige implementatie te bewerkstelligen moeten implementatietrajecten als het onderhavige niet worden vermengd met wetgevingstrajecten, waarin tevens nationale voorschriften zijn opgenomen, zoals dat bij het wetsvoorstel dierlijke bijproducten het geval is. Beide wetsvoorstellen worden daarom separaat ingediend.

5.2 Administratieve lasten

Dit wetsvoorstel brengt geen wijziging van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven of de burger met zich. Het is daarom niet voorgelegd aan het Adviescollege toetsing administratieve lasten.

De reden hiervoor is dat de Gwwd een kaderwet is. Met dit wetsvoorstel wordt alleen een delegatiegrondslag gecreëerd voor de implementatie van Europese regelgeving. Pas als op de Gwwd gebaseerde algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen moeten worden aangepast ter implementatie van Europese regelgeving kunnen eventuele wijzigingen voor de lasten voor burgers en het bedrijfsleven in beeld worden gebracht.

5.3 Uitvoeringslasten voor de overheid

Dit wetsvoorstel brengt evenmin een wijziging van de uitvoeringslasten voor de overheid met zich.

5.4 Rechtsbescherming

Tegen besluiten die op grond van de Gwwd zijn genomen kan een belanghebbende ingevolge artikel 109 van de Gwwd beroep instellen bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Met het opnemen van de delegatiegrondslag in de Gwwd voor de implementatie van EG-verordeningen, worden in de EG-verordening voorziene besluiten inzake het afgeven van certificaten en vergunningen besluiten op grond van de Gwwd. Tegen die besluiten staat dan ook bezwaar en vervolgens beroep open.

HOOFDSTUK 6

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

Onderdeel A

In artikel 58 zijn de begripsbepalingen neergelegd die gelden voor afdeling 7 van hoofdstuk III, de afdeling over het vervoeren van dieren.

In de onderdelen a, b en c zijn de definities neergelegd van EG-verordening, EG-richtlijn en EG-beschikking. Voorts wordt in het tweede lid bepaald dat de begripsbepalingen die zijn opgenomen in de – direct werkende – EG-verordeningen gelden voor de toepassing van hoofdstuk III, afdeling 7, en de daarop gebaseerde bepalingen. Daarbij wordt opgemerkt dat daar waar deze ingevolge de EG-verordeningen geldende begripsbepalingen afwijken van de begripsbepalingen zoals die zijn opgenomen in artikel 1 van de Gwwd, de begripsbepalingen van de verordening gelden. Dit omdat de Europese voorschriften altijd vóór gaan op de nationale voorschriften. Dit betekent dat de begripsbepaling van «dieren» die in verordening 1/2005 is opgenomen zal gelden voor de op hoofdstuk III, afdeling 7, gebaseerde voorschriften. De begripsbepaling van het begrip «dier», dat in artikel 1 van de Gwwd is opgenomen, is voor de op hoofdstuk III, afdeling 7, gebaseerde bepalingen derhalve niet van toepassing.

Overigens is aanpassing van de begripsbepaling van «dier» in artikel 1 van de Gwwd aan de begripsbepaling in verordening 1/2005 niet mogelijk, omdat de definitie in die verordening niet bruikbaar is voor alle voorschriften die op de Gwwd zijn gebaseerd. Daarnaast kunnen in verschillende EG-verordeningen verschillende begripsbepalingen voorkomen. Door gebruikmaking van Europese begripsbepalingen wordt bewerkstelligd dat de nationale voorschriften inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer en daarmee samenhangende activiteiten qua gebruikte terminologie aansluiten op de – rechtstreeks werkende – EG-verordeningen inzake dit onderwerp. Opgemerkt wordt dat de begripsbepalingen van EG-richtlijnen niet van toepassing worden verklaard, omdat richtlijnen niet direct werkend zijn, maar in Nederlandse regelgeving moeten worden geïmplementeerd. Bij iedere implementatie zal worden bekeken welke definities die in een richtlijn worden gebruikt, in de nationale regelgeving moeten worden opgenomen.

Onderdeel B

In artikel 59 is het handelen in strijd met de door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aan te wijzen voorschriften van

Onderdeel C

Artikel 59a

Artikel 59a, eerste tot en met vierde lid, biedt de basis voor het stellen van voorschriften ter uitvoering van Europese voorschriften inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer en aanverwante activiteiten. In het vijfde lid van dit artikel zijn de onderwerpen neergelegd waarvoor regels mogen worden gesteld in dit kader.

Dit betreft in de eerste plaats de aanwijzing van de bevoegde autoriteit in onderdeel a. In Europese voorschriften worden veelal taken aan de bevoegde autoriteit van de lidstaten opgedragen. Voor een goede uitvoering van deze taken en ten behoeve van de rechtszekerheid moet worden vastgesteld wie deze taken uitvoert. Voorts moet, voor die gevallen dat de ingevolge de Europese voorschriften opgedragen taak een rechtshandeling betreft, de bevoegdheid om de desbetreffende rechtshandeling uit te voeren, worden toebedeeld aan deze autoriteit.

In onderdeel b is de basis opgenomen voor het aanwijzen van officiële dierenartsen. Dit is een begrip dat in verordening 1/2005 voorkomt. In die verordening worden aan officiële dierenartsen taken opgedragen in het kader van controles van transporten.

Onderdeel c vormt de basis voor het verlenen, schorsen en intrekken van certificaten, erkenningen, vergunningen en getuigschriften van vakbekwaamheid.

In onderdeel d is een basis opgenomen voor het erkennen van examens. Op grond van onderdeel e kunnen regels worden gesteld betreffende het uitvoeren van controles en inspecties. Dit zouden zowel interne controles en inspecties die door het bedrijfsleven zelf moeten worden uitgevoerd als door de overheid uitgevoerde controles kunnen zijn. Wat verordening 1/2005 betreft, die in een ministeriële regeling kan worden uitgevoerd als dit wetsvoorstel in werking treedt, gaat het om door de overheid uitgevoerde controles.

In de onderdelen f tot en met j zijn grondslagen opgenomen voor de implementatie van voorschriften over de vervoermiddelen en kooien die voor het vervoeren van dieren worden gebruikt, de beladingsdichtheid van vervoermiddelen, de beladingsdichtheid van vervoermiddelen en de duur en de afstand van het vervoer. Deze basis dient met name voor de implementatie van eventuele toekomstige EG-richtlijnen inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer. Deze onderwerpen zijn ook geregeld in verordening 1/2005, maar zoals hiervoor is aangegeven hebben de bepalingen in een verordening directe werking. De onderdelen f tot en met j komen overeen met het huidige artikel 60, tweede lid.

Artikel 59b

Ingevolge artikel 59b, eerste lid, kunnen bij ministeriële regeling in aanvulling op de regels die op grond van artikel 59a, eerste lid, zijn gesteld ter uitvoering van EG-verordeningen nationale voorschriften worden gesteld. Ingevolge het tweede lid kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur in aanvulling op de regels die op grond van artikel 59a, tweede en vierde lid, zijn gesteld ter implementatie van EG-richtlijnen en overeenkomsten tussen de Europese Gemeenschap en een derde land of internationale organisatie, nationale voorschriften worden gesteld.

Het derde lid biedt de bevoegdheid om bij ministeriële regeling nationale voorschriften te stellen in aanvulling op regels die ter uitvoering van EG-beschikkingen zijn gesteld.

Door de koppeling aan de regels die op grond van artikel 59a, eerste tot en met vierde lid (met inachtneming van artikel 59a, vijfde lid), zijn gesteld, kunnen de aanvullende nationale regels slechts betrekking

hebben op onderwerpen waarover de desbetreffende EG-richtlijn of overeenkomst, de EG-verordening, respectievelijk de EG-beschikking iets zegt. In paragraaf 2.6 van het algemene deel van de Memorie van Toelichting is uiteengezet dat de bevoegdheid aanvullende regels te stellen vanuit een oogpunt van inzichtelijkheid van de regelgeving op hetzelfde niveau moet worden geregeld als de implementatieregeling dan wel uitvoeringsregeling van die Europese voorschriften.

Verordening 1/2005 biedt de mogelijkheid voor het stellen van strengere nationale regels ter verbetering van het welzijn van dieren tijdens vervoer voor zover dat vervoer volledig op Nederlands grondgebied verloopt, dan wel voor vervoer over zee dat vanaf Nederlands grondgebied vertrekt. Verder zijn op grond van verordening 1/2005 nationale voorschriften toegestaan voor diersoorten die niet in die verordening worden vermeld.

De aanvullende nationale regels hebben in beginsel betrekking op vervoer dat geschiedt in de uitoefening van of ten behoeve van een beroep, onderneming of bedrijf. Slechts indien dat in de op grond van artikel 59b, eerste lid, gestelde regels expliciet wordt aangegeven, hebben deze ook betrekking op ander vervoer dan vervoer in de uitoefening van of ten behoeve van een beroep, onderneming of bedrijf. Dit artikellid komt overeen met het huidige artikel 58, tweede lid.

Onderdeel D

Artikel 60, eerste lid, biedt een basis om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen omtrent de in dit lid vermelde onderwerpen. In dit artikel gaat het om nationaal beleid, los van de onderwerpen waarop Europese regelgeving betrekking heeft. Daarom is hier gekozen voor delegatie van de regelstellende bevoegdheid aan de regering en niet aan de minister. De onderwerpen in de onderdelen a tot en met e komen overeen met het huidige artikel 60, tweede lid. Toegevoegd is een onderdeel f op grond waarvan regels met betrekking tot het vervoer van ziek of gewond vee kunnen worden gesteld.

Het tweede lid van het voorgestelde artikel 60 is identiek aan het tweede lid van artikel 59b van dit wetsvoorstel.

Onderdeel E

Artikel 94 bevat de basis voor het heffen van een vergoeding van kosten voor in dat artikel omschreven handelingen. Wijziging van de artikelen 58 en 60 en de invoeging van een nieuw artikel 59a maken wijziging van artikel 94 noodzakelijk.

Onderdeel F

In artikel 110 is bepaald welke algemene maatregelen van bestuur moeten worden overgelegd aan de beide Kamers der Staten-Generaal, de zogenoemde voorhangprocedure. De wijziging van artikel 58 en de invoeging van de nieuwe artikelen 59a en 59b maakt wijziging van artikel 110 noodzakelijk.

De wijziging van artikel 60 heeft geen gevolgen voor de redactie van artikel 110.

Onderdeel G

In artikel 117 worden bestuursdwangbevoegdheden terzake van het vervoer van dieren aan de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit toegekend, waarin de artikelen 23 en 26 van verordening 1/2005 nu voorzien. Artikel 117 moet dan ook vervallen. In dit verband wordt gewezen op de algemene grondslag voor de bevoegdheid tot toepassing van bestuursdwang, die in artikel 106 is opgenomen.

Artikel 59a, vijfde lid, onderdeel a, van het wetsvoorstel voorziet in het

aanwijzen van een bevoegde autoriteit in een ministeriële regeling. Bij het aanwijzen van de bevoegde autoriteit worden bevoegdheden die uit EG-verordeningen voortvloeien toegekend.

Op grond artikel 59a, vijfde lid, onderdeel a, kunnen de bestuursdwangbevoegdheden uit de artikelen 23 en 26 van verordening 1/2005 aan de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit of een door hem aangewezen ambtenaar worden toegekend.

Onderdeel H

De voorgestelde wijziging van de artikelen 121 en 122 is een direct gevolg van de wijziging van de artikelen 58 en 60. De verwijzing naar artikel 58, tweede lid, wordt vervangen door een verwijzing naar artikel 59b, derde lid, en artikel 60, tweede lid.

Artikel II

De voorgestelde wijziging van artikel 1, onderdeel 4°, van de Wet op de economische delicten is eveneens een rechtstreeks gevolg van de wijziging van de artikelen 58, 59 en 60 van de Gwwd en de invoeging van de nieuwe artikelen 59a en 59b in de Gwwd.

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