

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. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 4 november 2005 en het nader rapport d.d. 28 november 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 21 september 2005, no. 05.003520, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende 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, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt er in de eerste plaats toe in de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (Gwwd) een deugdelijke basis te bieden voor de implementatie en uitvoering van Europese voorschriften inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer en daarmee samenhangende activiteiten. Het wetsvoorstel bevat de grondslag voor het stellen van regels ter uitvoering van bestaande en toekomstige EG-besluiten op het gebied van het vervoer van dieren.

Voorzien wordt in verschillende niveaus van regelgeving: algemene maatregelen van bestuur voor de implementatie van richtlijnen² en ministeriële regels waar het gaat om verordeningen³.

De onderwerpen waarop de regels betrekking kunnen hebben worden limitatief opgesomd en hebben het karakter van administratieve uitvoeringsmaatregelen.

Er wordt niet voorzien in een bevoegdheid tot afwijking van de wet.

Met betrekking tot de algemene maatregelen van bestuur is voorzien in voorwaardelijke delegatie⁴.

Tenslotte worden bepalingen die strijdig zijn met Europese voorschriften, ingetrokken.

De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel maar maakt enkele opmerkingen. Hij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het wetsvoorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 21 september 2005, nr. 05.003520, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

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.

² Ook overeenkomsten tussen de EG en derde landen of internationale organisaties worden via algemene maatregelen van bestuur geïmplementeerd (artikel 59a, vierde lid).

³ Ook EG- beschikkingen worden via ministeriële regels geïmplementeerd (artikel 59a, derde lid).

⁴ Op grond van artikel 110 Gwwd worden deze aan de beide kamers der Staten-Generaal overgelegd, waarna deze binnen 30 dagen de wens te kennen kunnen geven, dat de inwerkingtreding bij wet zal worden geregeld.

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.

1. In artikel 58, eerste lid, onderdeel c, wordt een definitie gegeven van «gedelegeerde EG-verordening, gedelegeerde EG-richtlijn of EG-beschikking». Deze rechtsfiguren worden niet als zodanig genoemd in artikel 249 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, waarin de rechtsinstrumenten van de instellingen van de Europese Unie worden opgesomd. Deze termen kunnen verwarring wekken en hebben geen toegevoegde waarde. De Raad adviseert daarom deze termen achterwege te laten.

1. In overeenstemming met het advies van de Raad zijn de termen «gedelegeerde EG-verordening, gedelegeerde EG-richtlijn en gedelegeerde EG-beschikking» in het wetsvoorstel vervallen.

2. In artikel I, onder G, wordt voorgesteld artikel 117 van de Gwwd te laten vervallen.

Deze bepaling bevat de bevoegdheid van de Minister van Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit om «bestuursdwang toe te passen ter handhaving van de bij of krachtens deze wet gestelde verplichtingen indien de toestand van de dieren tijdens het vervoer onmiddellijk ingrijpen noodzakelijk maakt».

In de memorie van toelichting¹ wordt gesteld dat artikel 117 Gwwd moet vervallen omdat de artikelen 23 en 26 van Verordening 1/2005 deze bevoegdheid reeds bevatten.

Elders in de toelichting² wordt met betrekking tot deze bepaling opgemerkt dat de «bevoegde autoriteit» kan worden aangewezen op grond van artikel 59a, vijfde lid, onderdeel a, van het wetsvoorstel. Vervolgens wordt duidelijk dat de toelichting ervan uitgaat dat op grond van die bepaling (aanwijzing van de bevoegde autoriteit) de bestuursdwangbevoegdheden uit Verordening 1/2005 aan de aangewezen autoriteit automatisch worden toegekend³. Uit de verwijzing naar uitsluitend de hiervoor genoemde bepaling en het ontbreken van enige andere grondslag blijkt dat wordt verondersteld dat met de aanwijzing van de bevoegde autoriteit kan worden volstaan.

De Raad merkt hierbij op dat deze veronderstelling onjuist is.

De autoriteit die in een lid-staat is aangewezen als «bevoegde autoriteit» kan zijn bevoegdheid niet rechtstreeks ontlenen aan de verordening in het kader waarvan hij is aangewezen. Voor deze bevoegdheid is een grondslag in de nationale regelgeving vereist.

De Raad adviseert daarom artikel 117 Gwwd te handhaven en daarbij voor wat betreft de maatregelen die kunnen worden genomen, naar de verordening te verwijzen.

2. Op grond van artikel 59a, vijfde lid, onderdeel a, van het wetsvoorstel kan een bevoegde autoriteit worden aangewezen voor de uitvoering van taken in Europese voorschriften inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer en daarmee samenhangende activiteiten.

In het huidige artikel 117 van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (Gwwd) zijn specifieke bestuursdwangbevoegdheden terzake van het vervoer van dieren opgenomen. Deze bevoegdheden komen overeen met de bevoegdheden in de artikelen 23 en 26 van verordening (EG) nr. 1/2005. Gelet op de rechtstreekse werking van verordeningen kan worden volstaan met het aanwijzen van de bevoegde autoriteit voor de artikelen 23 en 26 van verordening (EG) nr. 1/2005 en is het niet nodig om de in die artikelen verwoorde bevoegdheden in het wetsvoorstel op te nemen.

Wel is het vereist dat ook in de nationale regelgeving een grondslag is opgenomen waaraan de bevoegde autoriteit zijn bevoegdheid om bestuursdwang te mogen uitoefenen kan ontlenen. Zo'n grondslag is voor de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit opgenomen in artikel 106 van de Gwwd. Op grond van artikel 59a van het wetsvoorstel, in samenhang met artikel 106 van de Gwwd, kunnen in een ministeriële regeling de bevoegdheden uit de artikelen 23 en 26 van verordening (EG) nr. 1/2005 worden

¹ Paragraaf 4.3

² Artikelsgewijze toelichting op artikel I, onderdeel G.

³ «Bij het aanwijzen van de bevoegde autoriteit worden bevoegdheden die uit EG-verordeningen voortvloeien toegekend. Op grond van 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». Artikelsgewijze toelichting op artikel I, onderdeel G.

toegekend aan de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Paragraaf 3.4 van de memorie van toelichting is op dit onderdeel verduidelijkt. Gelet op het vorenstaande behoeft het oorspronkelijke voorstel om artikel 117 van de Gwwd te laten vervallen geen aanpassing.

3. In artikel 59a, vijfde lid, worden de onderwerpen genoemd waarop de regels die ter uitvoering van de EG-besluiten kunnen worden gesteld, betrekking kunnen hebben.

Onderdeel f luidt: «bescherming van dieren tijdens vervoer en daarmee samenhangende activiteiten». Blijkens de toelichting beoogt dit artikel-onderdeel een basis te bieden «voor de implementatie van toekomstige Europese regels die anderszins betrekking hebben op de bescherming van dieren tijdens het vervoer en aanverwante activiteiten». Met «anderszins» lijkt te worden bedoeld op andere onderwerpen, dan welke reeds door de onderdelen a tot en met e worden bestreken.

De Raad merkt op dat de regeling van deze andere onderwerpen uiteraard binnen het kader van de EG-regels moet blijven en dat overigens niet duidelijk is om welke onderdelen dit dan zou kunnen gaan. Indien er evenwel onderwerpen zijn waarvoor het noodzakelijk en mogelijk is om nadere regels te stellen, dan zou dat in de redactie van onderdeel f tot uitdrukking moeten worden gebracht.

De Raad adviseert de toelichting en zo nodig het wetsvoorstel met inachtneming van het voorgaande aan te passen.

3. Naar aanleiding van het advies van de Raad heb ik besloten artikel 59a, vijfde lid, onderdeel f, van het wetsvoorstel te vervangen door de nieuwe onderdelen f tot en met j. In deze nieuwe artikelonderdelen zijn concrete onderwerpen vermeld, waarop regels betrekking kunnen hebben die worden gesteld voor de uitvoering of implementatie van EG-regelgeving. De memorie van toelichting is dienovereenkomstig aangepast.

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

4. De redactionele kanttekeningen zijn overgenomen, met uitzondering van de eerste kanttekening, die betrekking heeft op een artikelonderdeel dat ik heb laten vervallen, te weten artikel 59a, vijfde lid, onderdeel f.

Tot slot heb ik nog enkele onvolkomenheden in het wetsvoorstel en in de memorie van toelichting verholpen.

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*

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, Natuur en Voedselkwaliteit,
C. P. Veerman

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende
no. W11.05.0404/V met redactionele kanttekeningen die de Raad in
overweging geeft.**

Wetsvoorstel

- In artikel 59a, vijfde lid, onderdeel f, «tijdens vervoer» vervangen door:
tijdens het vervoer.
- In artikel I, onderdeel F, «59b, eerste lid» vervangen door: 59b, tweede lid.

Memorie van toelichting

- In de artikelsgewijze toelichting op artikel 59b, laatste alinea, betreffende het vierde lid, de eerste volzin vervangen door: 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.