

Vergaderjaar 2005–2006

30 568

Wijziging van de voorschriften inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1	Inleiding
Hoofdstuk 2	Europese voorschriften
Hoofdstuk 3	Nationale bepalingen
Hoofdstuk 4	Handhaving en uitvoeringslasten
Hoofdstuk 5	Slotopmerkingen
Hoofdstuk 6	Artikelsgewijze toelichting

HOOFDSTUK 1. INLEIDING

Een veilige voedselketen is van groot belang voor de borging van de gezondheid van mens en dier. Dierlijke producten die om welke reden dan ook een gevaar vormen of kunnen vormen voor de gezondheid van mens of dier, moeten daarom uit de voedselketen worden geweerd. Ze moeten worden vernietigd of verwerkt tot producten die geen bedreiging vormen voor de veiligheid van de voedselketen.

Op Europees niveau en op nationaal niveau zijn voorschriften van kracht die zien op de veiligheid van de voedselketen van dier en mens. De Europese voorschriften betreffende niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten (hierna ook aangeduid als dierlijke bijproducten) zijn in diverse verordeningen, richtlijnen en beschikkingen neergelegd. Op nationaal niveau zijn voorschriften betreffende dierlijke bijproducten neergelegd in de Destructiewet. Die wet, die stamt uit de jaren '50 van de vorige eeuw, sluit evenwel niet meer aan bij de Europese voorschriften. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet dan ook in de verankering van de Europese voorschriften inzake dierlijke bijproducten in de Nederlandse wetgeving. Het voorstel heeft tot doel het creëren van een deugdelijke basis voor het uitvoeren en implementeren van Europese voorschriften inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten en het intrekken van de nationale bepalingen die strijdig zijn met de huidige Europese voorschriften dienaangaande.

Tevens wordt voorgesteld alle voorschriften inzake dierlijke bijproducten – dit zijn de nieuwe bepalingen die een basis bieden voor de uitvoering van Europese voorschriften en een aantal nationaal ingegeven bepalingen inzake dierlijke bijproducten die momenteel zijn opgenomen in de

Destructiewet – op te nemen in de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren en de Destructiewet in te trekken.

Dit wetsvoorstel voorziet derhalve in een grotendeels technische wijziging van de wettelijke bepalingen inzake dierlijke bijproducten.

Deze technische wijzigingen laten de inrichting van het Nederlandse destructiebestel zoals dat momenteel is vormgegeven ongemoeid. Dit betekent dat de indeling van Nederland in werkgebieden voor de verwerking van categorie 1-materiaal en categorie 2-materiaal en de schadeloosstellingsverplichting bij wijziging van werkgebieden in stand worden gelaten. Ook de verplichte aangifte van categorie 1-materiaal en categorie 2-materiaal, het verplicht ophalen en verwerken van categorie 1-materiaal en categorie 2-materiaal binnen een werkgebied en de financiering van de verwerking van categorie 1-materiaal en categorie 2-materiaal blijven van kracht. Ook blijft de verplichting voor gemeenten om voor dode gezelschapsdieren voorschriften inzake de aangifte en het ophalen voorschriften te stellen, in stand. Eventuele voorstellen tot wijziging van de inrichting van het Nederlandse destructiebestel worden pas gedaan nadat de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (hierna ook aangeduid als de Minister) zoals aangekondigd bij brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer van 11 november 2004 (Kamerstukken II 2004/05, 27 495, nr. 27) zijn heroriëntatie betreffende het destructiebestel heeft afgerond, hierover met de Tweede Kamer heeft gesproken en in gezamenlijkheid tot besluitvorming is gekomen.

Mede namens mijn ambtscollega van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, wordt in deze toelichting ingegaan op de achtergronden van dit wetsvoorstel. In hoofdstuk 2 wordt nader ingegaan op de Europese voorschriften betreffende dierlijke bijproducten en de uitvoeringsvoorschriften die voor een goede uitvoering van deze Europese bepalingen moeten worden gesteld. In hoofdstuk 3 zal vervolgens worden ingegaan op de instandhouding van de nationaal ingegeven bepalingen betreffende het destructiebestel en de verplaatsing van deze bepalingen vanuit de Destructiewet naar de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren. De aspecten inzake uitvoering, handhaving, uitvoeringslasten en bedrijfseffecten komen voorts aan de orde in hoofdstuk 4. In hoofdstuk 5 worden enkele slotopmerkingen geplaatst en hoofdstuk 6 is gewijd aan de artikelsgewijze toelichting.

HOOFDSTUK 2. EUROPESE VOORSCHRIFTEN

2.1 Algemeen

De voornaamste doelen van deze wetswijziging zijn het creëren van een deugdelijke basis voor het uitvoeren en implementeren van Europese voorschriften inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten en het intrekken van de nationale bepalingen die strijdig zijn met de Europese voorschriften. Door middel van de introductie van een deugdelijke uitvoerings- en implementatiebasis wordt bewerkstelligd dat de uitvoering van Europese verordeningen tijdig plaatsvindt en implementatie van Europese richtlijnen en beschikkingen tijdig kan worden afgerond. Alvorens hierop nader wordt ingegaan, zal eerst kort worden aangegeven welke Europese voorschriften op het gebied van dierlijke bijproducten van kracht zijn en op welke wijze aan deze voorschriften momenteel uitvoering is gegeven.

2.2 Europese voorschriften en huidige uitvoering

Sinds 1 mei 2003 is verordening 1774/2002¹ van kracht. In deze verorde-

¹ Verordening (EG) nr. 1774/2002 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 3 oktober 2002 houdende gezondheidsvoorschriften inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten (PbEU L 273).

ning zijn met het oog op de diergezondheid en de volksgezondheid strikte voorschriften gesteld voor het verzamelen, vervoeren, opslaan, hanteren, verwerken en gebruiken of verwijderen van dierlijke bijproducten en daarvan afgeleide producten en voor de handel van dierlijke bijproducten en daarvan afgeleide producten. In verordening 999/2001¹ zijn voorschriften betreffende een specifiek soort dierlijke bijproducten neergelegd, namelijk dierlijke bijproducten die wegens TSE-gevaar een risico vormen voor de volksgezondheid.

Voorts is een enkel artikel van richtlijn 2003/85/EG² van belang. In deze richtlijn is het verbod op het gebruik van keukenafval – dit is categorie 3-materiaal – als diervoeder neergelegd.

Ten slotte zijn enkele beschikkingen en verordeningen, die via de zogenoemde comitologieprocedure zijn vastgesteld, van kracht. Hierin zijn overgangsmaatregelen en alternatieve verwerkingsmethoden opgenomen.

2.3 Uitvoeringsvoorschriften

Aan de Europese voorschriften is op de volgende wijze uitvoering gegeven. De uitvoeringsvoorschriften zijn gebaseerd op artikel 23 van de huidige Deconstructiewet. Dit artikel biedt een basis om, zo nodig in afwijking van de in de Deconstructiewet neergelegde voorschriften, regels te stellen ter uitvoering van Europese voorschriften. Deze uitvoeringsvoorschriften mogen gedurende een periode van twee jaar worden neergelegd in een ministeriële regeling. Hierna moeten de uitvoeringsvoorschriften in een algemene maatregel van bestuur worden opgenomen. Ter uitvoering van de Europese voorschriften is dan ook vanaf 7 september 2003 een tijdelijke ministeriële regeling³ (hierna ook aangeduid als de uitvoeringsregeling) van kracht geworden waarin de implementatie- en uitvoeringsvoorschriften zijn gesteld. In deze regeling is het handelen in strijd met de inhoudelijke bepalingen van de verordeningen strafbaar gesteld zodat tot vervolging kan worden overgegaan wanneer verordeningvoorschriften worden overtreden. Voorts zijn voorschriften opgenomen die noodzakelijk zijn voor een goede uitvoering van de verordeningen, zoals de aanwijzing van de bevoegde autoriteit. Het artikel uit richtlijn 2003/85 betreffende het keukenafval en de beschikkingen zijn eveneens in de regeling geïmplementeerd. De uitvoeringsregeling wijkt expliciet af van de Deconstructiewet daar waar deze wet strijdig is met de Europese voorschriften. De regeling is per 7 september 2005 vervangen door een algemene maatregel van bestuur, het Deconstructiebesluit, waarin voorschriften zijn neergelegd die vergelijkbaar zijn met de in de uitvoeringsregeling opgenomen voorschriften. Daarbij is het Deconstructiebesluit 1996 ingetrokken.

Thans wordt dus aan de Europese voorschriften uitvoering gegeven door lagere regelgeving die ten dele afwijkt van de Deconstructiewet; dit betekent feitelijk dat deze wet ten dele buiten werking wordt gesteld. De voorschriften die feitelijk geen gelding meer hebben betreffen voorschriften inzake de categorie-indeling van dierlijke bijproducten, het ophalen, opslaan en vervoeren van dierlijke bijproducten, de wijze van verwerking en verwijdering ervan en de voorwaarden waaraan bedrijven die dierlijke bijproducten verwerken en verwijderen moeten voldoen. Dit in tegenstelling tot de voorschriften inzake de werkgebieden, de aangifte- en ophaalplicht, de financieringssystematiek en de verplichting voor gemeenten om voor dode gezelschapdieren inzake de aangifte en het ophalen voorschriften te stellen. Deze voorschriften zijn tot op heden ongewijzigd van kracht gebleven.

2.4 Kabinetsstandpunt inzake implementatie

Voor de in paragraaf 2.3 beschreven wijze van implementeren is destijds gekozen om tijdig te voldoen aan de Europese voorschriften. Door bij

¹ Verordening (EG) nr. 999/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 22 mei 2001 houdende vaststelling van voorschriften inzake preventie, bestrijding en uitroeiing van bepaalde overdraagbare spongiforme encefalopathieën (PbEG L 147).

² Richtlijn 2003/85/EG van de Raad van 29 september 2003 tot vaststelling van communautaire maatregelen voor de bestrijding van mond- en klauwzeer, tot intrekking van Richtlijn 85/511/EEG en van de Beschikkingen 89/531/EEG en 91/665/EEG, en tot wijziging van Richtlijn 92/46/EEG (PbEG L 306).

³ Uitvoeringsregeling E.G.-verordening gezondheidsvoorschriften inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten (Stcrt. 2003, 171).

lagere regeling af te wijken van de formele wet wordt bewerkstelligd dat tijdig aan Europese voorschriften wordt voldaan. Echter, deze wijze van uitvoering geven aan Europese voorschriften is niet meer in lijn 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 op de hoogte gesteld van zijn standpunt betreffende de wenselijkheid van bijzondere wettelijke bepalingen voor het waarborgen van tijdige implementatie van Europese voorschriften (Kamerstukken I 2003/04, 29 200 VI, F). Ingevolge het kabinetsstandpunt moet implementatie geschieden via reguliere delegatiebepalingen; bijzondere delegatiebepalingen met of zonder mogelijkheid tot afwijking van de wet – zoals artikel 23 Deconstructiewet – worden afgewezen. De achtergrond van dit uitgangspunt is dat het afwijken van de formele wet bij lagere regelgeving het primaat van de wetgever aantast. Ter illustratie worden hieronder enkele relevante passages weergegeven:

«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» (Kamerstukken I, 2003/04, 29 200 VI, F, p. 2).

Opgemerkt moet worden dat het kabinetsstandpunt spreekt van de implementatie van richtlijnen en niet van de uitvoering van verordeningen. Het karakter van beide Europese wetgevingsinstrumenten is verschillend. Zo moeten richtlijnen in de nationale rechtsorde worden geïmplementeerd, wat betekent dat richtlijnen in de nationale rechtsorde moeten worden overgenomen. Verordeningen daarentegen zijn een rechtstreekse bron van rechten en van plichten binnen de Europese lidstaten. Ze mogen daarom niet worden geïmplementeerd en worden overgenomen in de nationale regelgeving¹. Verordeningen behoeven dan ook slechts uitvoering. Ondanks deze verschillen worden in dit wetsvoorstel 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 aanzien van verordeningen evenmin zogenoemde «open-einde» delegatiebepalingen zijn toegestaan.

Op grond van het wetsvoorstel mogen bij ministeriële regeling of algemene maatregel van bestuur ter uitvoering van de Europese voorschriften inzake dierlijke bijproducten regels worden gesteld inzake onderwerpen betreffende dierlijke bijproducten die nauwkeurig zijn omschreven in het wetsvoorstel. Voorts is niet langer toegestaan bij lagere regelgeving af te wijken van de formele wet, hetgeen ingevolge de Deconstructiewet wel was toegestaan.

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

2.5 Niveau van delegatie

Bij het creëren van een deugdelijke delegatiegrondslag voor de uitvoering van Europese voorschriften inzake dierlijke bijproducten 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 laat. 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 de implementatie van richtlijnen, analoog worden toegepast op de uitvoering van verordeningen. Dit betekent dat ook bij de vraag op welk niveau uitvoeringsvoorschriften voor verordeningen 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 verordeningen delegeert het stellen van uitvoeringsvoorschriften aan de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Dit houdt verband met het feit dat de Europese verordeningen inzake dierlijke bijproducten – verordening 1774/2002, verordening 999/2001 en enkele op deze verordeningen gebaseerde verordeningen – een verregaand harmoniserend karakter hebben, niet of nauwelijks nationale beleidsruimte laten en de voorschriften directe werking hebben. Bovendien zijn de termijnen waarbinnen de verordeningen in werking treden veelal zeer kort zodat de uitvoeringsvoorschriften snel tot stand moeten kunnen worden gebracht. Door middel van delegatie van het stellen van uitvoeringsvoorschriften aan de minister zal ook aan toekomstige wijzigingen van de Europese verordeningen tijdig uitvoering kunnen worden gegeven.

De implementatie van beschikkingen wordt eveneens 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.

Ingevolge dit wetsvoorstel worden voorschriften ter implementatie van 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.

Het feit dat de bepaling inzake dierlijke bijproducten zoals opgenomen in richtlijn 2003/85 geen enkele ruimte laat voor nationaal beleid, doet hieraan niets af. De delegatiebepaling inzake implementatie van richtlijnen ziet immers tevens op richtlijnen die in de toekomst van kracht zullen worden en mogelijk wel nationale beleidsruimte zullen bieden. Overigens is het niet de verwachting dat het instrument van de richtlijn in de toekomst ten aanzien van dierlijke bijproducten nog vaak zal worden gebruikt. Nu de kernbepalingen betreffende dierlijke bijproducten in verordening 1774/2002 en verordening 999/2001 zijn neergelegd, zullen in de

toekomst de meeste voorschriften betreffende dierlijke bijproducten waarschijnlijk eveneens in verordeningen worden neergelegd.

Ook het stellen van voorschriften ter implementatie van overeenkomsten tussen de Europese Gemeenschap en derde landen of internationale organisaties wordt gedelegeerd aan de regering.

Het delegeren van regelstellende bevoegdheid ter uitvoering van verordeningen en 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 in dit wetsvoorstel opgenomen voorschriften ter uitvoering en implementatie van Europese voorschriften betreffende dierlijke bijproducten wordt derhalve een basis gecreëerd om, overeenkomstig het kabinetsuitgangspunt inzake tijdige implementatie van richtlijnen, tijdig en op correcte wijze uitvoering te kunnen geven aan de Europese voorschriften inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten. Op deze wijze wordt de bescherming van mens en dier tegen de risico's van dierlijke bijproducten optimaal gediend.

Volledigheidshalve wordt nog opgemerkt dat het huidige Destructiebesluit – waarin momenteel de uitvoerings- en implementatievoorschriften zijn neergelegd en waarbij wordt afgeweken van de huidige Destructiewet – grotendeels zal komen te vervallen wanneer de uitvoeringsvoorschriften voor verordeningen en beschikkingen weer op het niveau van de ministeriële regeling zullen worden neergelegd.

2.6 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 dierlijke bijproducten in ministeriële regelingen zal worden vervat. Het parlement zal bij het opstellen van deze uitvoeringsregelgeving derhalve niet zijn betrokken. Wel zal het parlement bij de totstandkoming van toekomstige wijzigingen van Europese voorschriften inzake dierlijke bijproducten vroegtijdig kunnen participeren. De fiches die het parlement worden toegezonden ter informatie over voorstellen van de Commissie van de Europese Gemeenschappen dienen, wanneer het parlement dat zinvol acht, als basis voor een eventueel debat met de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

Natuurlijk staat het de leden van de Staten-Generaal daarbuiten vrij gebruik te maken van de mogelijkheid om over wijzigingsvoorstellen van de Commissie van de Europese Gemeenschappen in contact te treden met de Nederlandse vertegenwoordigers in het Europees Parlement.

2.7 Aanvullende voorschriften

De uitvoeringsvoorschriften die tot 7 september 2005 waren gesteld in de uitvoeringsregeling en vanaf 7 september 2005 zijn neergelegd in het Destructiebesluit, zijn noodzakelijk voor een goede uitvoering van de Europese voorschriften en geven hier één op één uitvoering aan. 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. Uiteraard kan van deze regelstellende bevoegdheid slechts gebruik worden gemaakt voor zover de Europese voorschriften daartoe ruimte bieden en voor zover de aanvullende voorschriften betrekking hebben op de onderwerpen waarop de Europese voorschriften en de uitvoeringsvoorschriften zien.

Uit wetssystematisch oogpunt verdient het de voorkeur om hetgeen in aanvulling op Europese voorschriften wordt geregeld op hetzelfde niveau te regelen als de implementatievoorschriften dan wel uitvoeringsvoorschriften van die Europese voorschriften. Daarmee wordt de inzichtelijkheid van de regelgeving vergroot. Dit betekent dat de bevoegdheid tot het stellen van op een verordening of beschikking aanvullende voorschriften aan de minister wordt gedelegeerd. De bevoegdheid tot het stellen van aanvullende voorschriften op een richtlijn of een overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en een derde land of internationale organisatie wordt gedelegeerd aan de regering.

HOOFDSTUK 3. NATIONALE BEPALINGEN

3.1 Algemeen

Dit wetsvoorstel voorziet, naast het creëren van een deugdelijke basis voor het uitvoeren en implementeren van Europese voorschriften inzake dierlijke bijproducten, in de opname van de bepalingen inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten in een nieuw hoofdstuk VIIa van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren. Eerst zal worden ingegaan op de achtergrond van deze invoeging. Vervolgens zal worden besproken welke bepalingen worden overgeheveld en ten slotte zullen de gevolgen van de invoeging in de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren worden behandeld.

3.2 Achtergrond opname Gezondheids- en welzijnswet voor dieren

Over de achtergrond van de opname van de voorschriften inzake dierlijke bijproducten in de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren kan het volgende worden gezegd. In de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren is thans reeds een breder scala aan voorschriften opgenomen dan de citeertitel zou kunnen suggereren. De Gezondheids- en welzijnswet voor dieren vormt het kader voor de wijze van handelen ten aanzien van dieren en dierlijke producten. De voorschriften die worden gesteld hebben betrekking op een groot gedeelte van de dierlijke productieketen en hebben steeds het dier of het dierlijke product als aangrijpingspunt. Voor dieren en dierlijke producten worden tegen deze achtergrond voorschriften gesteld met betrekking tot de preventie en bestrijding van al dan niet op de mens overdraagbare besmettelijke dierziekten, het huisvesten, fokken, verkopen, vervoeren en doden van dieren en de handel in dieren en dierlijke producten. De voorschriften zijn veelal gericht op de bescherming van de gezondheid en het welzijn van het dier en kunnen – zo blijkt uit de considerans en een aantal bepalingen uit de wet – eveneens gericht zijn op de gezondheid van de mens.

De voorschriften betreffende dierlijke *bijproducten* vormen het slot van de dierlijke productieketen: dieren dienen tijdens hun leven op wettelijk voorgeschreven wijze te worden behandeld, dierlijke producten moeten op voorgeschreven wijze worden be- of verhandeld en dienen, indien het dierlijke bijproducten betreft, te worden verwerkt of verwijderd. De voorschriften betreffende deze producten zien eveneens op de bescherming van dier- en volksgezondheid. Tegen deze achtergrond worden de voorschriften betreffende dierlijke bijproducten opgenomen in de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren.

Overigens vindt deze overheveling plaats op een natuurlijk moment nu het stellen van voorschriften op het gebied van dierlijke bijproducten enige tijd geleden is overgegaan van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport naar het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Deze overgang had een veterinaire reden en stond tegen de achtergrond van de verschillende dierziektecrises tijdens welke was

gebleken dat het vernietigen van kadavers en andere dierlijke bijproducten een steeds belangrijker rol is gaan spelen bij de op de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren gebaseerde dierziektebestrijding.

Met de opname van voorschriften in de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren krijgt de ketenbenadering van dieren en dierlijke producten vanaf ontstaan tot eindfase meer gestalte. Niet alleen kunnen voorschriften betreffende dieren en dierlijke producten binnen één wet worden gevonden – hetgeen een helder en overzichtelijker wetgevingscomplex oplevert – ook ontstaat één handhavingkader voor dieren en dierlijke producten.

3.3 Welke bepalingen worden opgenomen in de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren?

In de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren worden twee soorten bepalingen opgenomen. De eerste categorie bepalingen betreft de bepalingen die betrekking hebben op de uitvoering van Europese voorschriften en zijn besproken in hoofdstuk 2. De tweede categorie bepalingen betreft de nationaal ingegeven bepalingen inzake de inrichting van het destructiebestel zoals die momenteel gelden ingevolge de artikelen 6a, 7, 10, 12, 13 tot 14 en 16 tot 21 van de Destructiewet. Dit zijn onder andere bepalingen inzake de instelling van werkgebieden waarbinnen een verwerker van categorie 1- en 2-materiaal exclusief werkzaam is, de aangifte- en ophaalverplichting, de financieringssystematiek en de rol van de gemeenten bij het ophalen van gezelschapsdieren. Deze voorschriften blijven – zoals in de inleiding al is aangegeven – ongewijzigd tot de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit in gezamenlijkheid met de Tweede Kamer tot een besluit is gekomen inzake de toekomst van het destructiebestel¹. Toch worden de bepalingen betreffende het destructiebestel niet één op één vanuit de Destructiewet overgenomen in de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om de voorschriften – die stammen uit de jaren '50 van de vorige eeuw – te moderniseren en aan te passen aan de huidige eisen van wetgevings-techniek en aan de terminologie die in de Europese voorschriften wordt gebruikt. Dit betekent onder andere dat de hoofdelementen van het destructiebestel in de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren worden neergelegd en de uitwerking van het bestel wordt gedelegeerd aan de regering of de minister. Dit neemt echter niet weg dat de inrichting van het destructiebestel als zodanig ongewijzigd zal blijven.

3.4 Gevolgen opname Gezondheids- en welzijnswet voor dieren

De opname van de voorschriften betreffende dierlijke bijproducten in de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren heeft tot gevolg dat de algemene voorschriften die in de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren zijn opgenomen, van toepassing worden op de voorschriften betreffende dierlijke bijproducten. Dit betekent concreet dat voorschriften betreffende de mogelijkheid tot het in rekening brengen van tarieven (artikel 94), het toepassen van bestuursdwang (artikel 106), het verlenen van vrijstellingen en ontheffingen (artikel 107) van toepassing worden op de bepalingen inzake dierlijke bijproducten.

Tarieven

In de huidige Destructiewet is geen basis opgenomen om de kosten die door de overheid worden gemaakt ten behoeve van het verlenen van erkenningen of vergunningen, door te berekenen aan derden. Met de opname van de voorschriften betreffende dierlijke bijproducten in de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren wordt het mogelijk om voor de

¹ Zie in dit kader de brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer van 11 november 2004 (Kamerstukken II 2004/05, 27 495, nr. 27).

ingevolge verordening 1774/2002 te verlenen erkenningen en vergunningen tarieven in rekening te brengen. Terzijde zij opgemerkt dat de terminologie van de verordening (erkenning en toestemming) niet geheel aansluit bij de in de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren gebruikte terminologie (erkenning en vergunning). Aangezien het geven van een individuele toestemming voor bepaald handelen inhoudelijk niet verschilt van het verlenen van een vergunning, zal in de uitvoeringsvoorschriften bij het terminologiegebruik van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren worden aangesloten.

Het doorberekenen van tarieven is in lijn met het sinds begin jaren '90 van de twintigste eeuw geldende uitgangspunt van kabinetsbeleid dat zoveel mogelijk kostendekkende tarieven in rekening moeten worden gebracht voor door de rijksoverheid aan derden geleverde prestaties (Kamerstukken II 1990/91, 21 481, nr. 53). Ingevolge het rapport «Maat houden: een kader voor doorberekening van toelatings- en handhavingskosten» mogen overheidskosten aan de burger worden doorberekend voor zover het betreffen toelatingskosten en post-toelatingskosten. Toelatingskosten zijn de kosten die de overheid maakt voor het toetsen of bedrijven en burgers voldoen aan gestelde eisen, het eventueel geven van extra voorschriften en het verlenen van toestemming voordat zij tot het starten en verrichten van bepaalde handelingen over mogen gaan. Post-toelatingskosten zijn de kosten die de overheid maakt voor periodieke verlenging van de toelating of een vooraf aangekondigde en vastgelegde controle of nog steeds aan de toelatingseisen wordt voldaan. Dit uitgangspunt betekent dat de kosten die de overheid maakt in het kader van het verlenen en instandhouden van erkenningen of vergunningen voor het behandelen of gebruiken van dierlijke bijproducten, kan worden doorberekend aan degene aan wie de erkenning of vergunning wordt verleend. Bij nog op te stellen voorschriften zal daadwerkelijk de mogelijkheid worden gecreëerd hieraan uitvoering te geven.

Bestuursdwang

Ten aanzien van het toepassen van bestuursdwang zij verwezen naar hoofdstuk 4 dat handelt over de handhaving.

Vrijstelling en ontheffing

Voor wat betreft het verlenen van ontheffingen en vrijstellingen kan worden opgemerkt de in de huidige Deconstructiewet opgenomen specifieke ontheffingsgronden worden vervangen door de in artikel 107 van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren opgenomen algemene ontheffings- en vrijstellingsmogelijkheden. Deze vrijstellings- en ontheffingsgrond is echter wel aangepast zoals nader toegelicht in de artikelsgewijze toelichting.

HOOFDSTUK 4. HANDHAVING EN UITVOERINGSLASTEN

4.1 Algemeen

Adequate handhaving van de voorschriften betreffende dierlijke bijproducten is van essentiële betekenis voor het daadwerkelijk realiseren van de met die voorschriften beoogde doelstellingen, namelijk de bescherming van de volks- en diergezondheid. De wijze van handhaving wordt in het onderstaande uiteen gezet.

4.2 Strafrechtelijke handhaving

De voorschriften inzake dierlijke bijproducten worden momenteel hoofdzakelijk strafrechtelijk gehandhaafd. Hiertoe zijn verbods- en gebodsbepalingen zoals die ingevolge de Destructiewet gelden, in Wet op de economische delicten opgenomen. Met de voorgestelde intrekking van de Destructiewet en de verplaatsing van de voorschriften inzake dierlijke bijproducten van de Destructiewet naar de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren moeten de verwijzingen in de Wet op de economische delicten naar de Destructiewet vervallen en worden vervangen door nieuwe artikelen die in de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren worden opgenomen. Zo wordt de strafbaarstelling van overtredingen van de bij of krachtens het voorstel vast te stellen voorschriften verzekerd. Deze vervanging van de bepalingen uit de Destructiewet door de desbetreffende bepalingen uit de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren heeft geen gevolgen voor de strafmaat.

Momenteel zijn ambtenaren van de Algemene Inspectiedienst (hierna aangeduid als de AID) en ambtenaren van de Voedsel en Waren Autoriteit (hierna aangeduid als de VWA) belast met de opsporing van strafbare feiten gesteld in de Destructiewet.

Met de overheveling van de voorschriften inzake dierlijke bijproducten doet zich de vraag voor welke ambtenaren zullen worden belast met de opsporing. Ten aanzien van de opsporing van strafbare feiten gesteld in de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren zijn hoofdzakelijk de ambtenaren van de AID belast met de opsporing en hebben de ambtenaren van de VWA slechts een beperkte rol. Bezien moet worden in hoeverre deze verdeling ook voor de opsporing van de dierlijke bijproducten een zinvolle verdeling zal is.

4.3 Bestuursrechtelijke handhaving

Met het onderbrengen van de voorschriften betreffende dierlijke bijproducten in de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren, komen de voorschriften betreffende dierlijke bijproducten onder het bestuurlijke handhavingsregime van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren te vallen. Ingevolge artikel 106 van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren is de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit bevoegd overeenkomstig het bepaalde in de Algemene wet bestuursrecht, bestuursdwang toe te passen of een last onder dwangsom op te leggen. Al lange tijd is de wens aanwezig om deze vorm van bestuursrechtelijke handhaving te kunnen toepassen bij de handhaving van de voorschriften betreffende dierlijke bijproducten. De inzet van bestuursdwang en de last onder dwangsom in aanvulling op strafrechtelijke handhaving heeft als meerwaarde dat deze vormen van bestuurlijke handhaving gericht zijn op herstel van overtredingen en een toename van de nalevingsbereidheid van de voorschriften betreffende dierlijke bijproducten.

4.4 Toezicht op de naleving

Met het toezicht op de naleving van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren zijn ingevolge artikel 114 van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren de ambtenaren van de VWA en de ambtenaren van de AID van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit belast.

De VWA en de AID zien er door middel van steekproefsgewijze fysieke en administratieve controles op toe dat de bij of krachtens dit wetsvoorstel vastgestelde voorschriften worden nageleefd. De controles bestrijken het verzamelen, vervoeren, opslaan, hanteren, verwerken en gebruiken of verwijderen van dierlijke bijproducten en worden zonder kennisgeving vooraf uitgevoerd. Tevens wordt gecontroleerd of de inrichting en de

administratie van bedrijven waar dierlijke bijproducten worden verzameld, opgeslagen, gehanteerd, verwerkt, gebruikt of verwijderd, voldoen aan de daaraan gestelde eisen. Ook primaire bedrijven worden onderworpen aan de bovenvermelde controles. Indien er aanwijzingen zijn dat de regelgeving wordt overtreden, vinden gerichte controles plaats.

4.5 Uitvoeringslasten voor de overheid en bedrijfseffecten

Dit wetsvoorstel, dat een technische wijziging inhoudt, heeft geen invloed op de uitvoeringslasten voor de overheid en heeft geen bedrijfseffecten tot gevolg.

Ten aanzien van de uitvoeringslasten zij opgemerkt dat de inzet van ambtenaren van de AID en VWA belast met het toezicht op de regelgeving met betrekking tot dierlijke bijproducten thans 20 Fte bedraagt. In deze inzet zijn tevens begrepen het treffen van maatregelen in bestuursrechtelijke zin alsmede strafrechtelijk onderzoek naar aanleiding van geconstateerde onregelmatigheden.

Aangezien met het onderhavige wetsvoorstel slechts sprake is van een vervanging van de bestaande voorschriften betreffende dierlijke bijproducten en geen inhoudelijke wijzigingen worden doorgevoerd, brengt het onderhavige wetsvoorstel in relatie tot de thans bestaande situatie geen extra lasten mee voor het openbaar ministerie en de zittende magistratuur.

De inzet van het instrument van bestuurlijke handhaving kan in de toekomst leiden tot een verlaging van de inzet van zowel de zittende magistratuur als het openbaar ministerie.

Tot slot wordt voor de volledigheid opgemerkt dat de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren een basis biedt voor de doorberekening van de kosten voor de verlening en instandhouding van erkenningen en de vergunningen. Deze kosten kunnen, zoals uiteengezet in paragraaf 3.4, op grond van de huidige Deconstructiewet niet worden doorberekend aan degene die de erkenning of de vergunning ontvangt. Indien in de toekomst van deze tarifieringsmogelijkheid gebruik wordt gemaakt, zal dit leiden tot lastenverlichting voor de overheid en lastenverzwaring voor het bedrijfsleven. De exacte lastenverlichting voor de overheid en lastenverzwaring voor het bedrijfsleven zal dan moeten worden gekwantificeerd. Momenteel is duidelijk dat aan ruim 650 bedrijven erkenningen zijn verleend in het kader van verordening nr. (EG) 1774/2002.

4.6 Administratieve lasten

Dit wetsvoorstel brengt geen verhoging of verlaging van de administratieve lasten met zich mee. Het is derhalve niet voorgelegd aan het Adviescollege toetsing administratieve lasten, Actal.

HOOFDSTUK 5. SLOTOPMERKINGEN

Vrijwel tegelijkertijd met dit wetsvoorstel is een ander wetsvoorstel tot wijziging van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren in procedure gebracht, waarin een wettelijke basis wordt gecreëerd voor de tijdige uitvoering van Europese voorschriften inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer. Hoewel in beide wetsvoorstellen dezelfde systematiek is 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 het wetsvoorstel inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer, in tegenstelling tot het onderhavige wetsvoorstel, slechts strekt tot de implementatie van Europese voorschriften. Om tijdige implementatie van het

wetsvoorstel inzake dierenvervoer niet te belemmeren, zijn beide wetsvoorstellen separaat ingediend.

HOOFDSTUK 6. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I, onderdelen A, B, D en F

In de artikelen 1, 2, 15, 95b en 108a van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren zijn de aanduidingen van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport dan wel van de daaraan verbonden ministeries, niet meer actueel. Van de gelegenheid wordt gebruik gemaakt om de aanduidingen in overeenstemming te brengen met de huidige benaming van de ministers en de daaraan verbonden ministeries.

Artikel I, onderdeel C
Artikel 81a

In dit artikel zijn de begripsbepalingen neergelegd die gelden voor hoofdstuk VIIa, het hoofdstuk betreffende niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten.

Het tweede lid is noodzakelijk om een hiërarchie aan te brengen in nationale en Europese begrippen en de daarbij behorende begripsbepalingen. Het kan voorkomen dat een bepaald begrip in zowel een Europese verordening als in de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren is opgenomen, maar dat de omschrijving van het desbetreffende begrip verschilt. In dergelijke situaties gaat de Europese begripsbepaling voor. Dit betekent dat bijvoorbeeld de begripsbepalingen van de begrippen dier en vee zoals die in verordening (EG) nr. 1774/2002 zijn opgenomen zullen gelden voor de op grond van hoofdstuk VIIa gebaseerde voorschriften. De begripsbepalingen van deze begrippen zoals die in artikel 1 van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren zijn opgenomen, zijn voor de op grond van hoofdstuk VIIa gebaseerde bepalingen derhalve niet van toepassing. Door gebruikmaking van Europese begripsbepalingen wordt bewerkstelligd dat de nationale voorschriften inzake dierlijke bijproducten qua gebruikte terminologie aansluiten op de – rechtstreeks werkende – verordeningen inzake dierlijke bijproducten. Opgemerkt wordt dat de begripsbepalingen van richtlijnen niet van toepassing worden verklaard omdat richtlijnen niet direct werkend zijn, maar in Nederlandse regelgeving moeten worden geïmplementeerd. Bij implementatie zal worden bekeken welke definities die in een richtlijn worden gebruikt, in de nationale regelgeving moet worden opgenomen.

Artikel 81c

Artikel 81c, eerste tot en met vierde lid, is de basis voor het stellen van voorschriften ter uitvoering van de Europese voorschriften inzake dierlijke bijproducten (zie paragraaf 2.5). In het vijfde lid van artikel 81c zijn de onderwerpen neergelegd waarvoor regels mogen worden gesteld in dit kader.

De bevoegdheid om een bevoegde autoriteit aan te wijzen, zoals opgenomen in het vijfde lid, onderdeel a, is noodzakelijk omdat in Europese voorschriften veelal taken aan de bevoegde autoriteit van de lidstaten worden opgedragen. Voor een goede uitvoering van deze taken en ten behoeve van de rechtszekerheid moet worden vastgesteld wie deze taken uitvoert.

Onderdeel c vormt de basis voor het stellen van uitvoerings- en implementatievoorschriften inzake de behandeling en het gebruik van dierlijke bijproducten en verwerkte dierlijke bijproducten. Met het begrip «behan-

deling» wordt geduid op de wijze waarop met dierlijke bijproducten moet worden omgegaan vanaf het moment van het ontstaan tot de verwerking of verwijdering dan wel het eventuele verdere hanteren of gebruiken van producten die van dierlijke bijproducten zijn afgeleid. Het begrip behandeling omvat derhalve onder andere het bewaren, verzamelen, opslaan, vervoeren, onderzoeken, administreren, hanteren, verwerken en verwijderen van dierlijke bijproducten en daarvan afgeleide producten. Met het begrip «gebruik» wordt bedoeld op de verschillende doelen waarvoor dieren en dierlijke producten nog wel mogen worden aangewend. Dit alles betekent dat de behandeling en het gebruik van dierlijke bijproducten en daarvan afgeleide producten, het behandelen en gebruiken vanaf het ontstaan tot en met de verwerking, verwijdering of verder gebruik ervan omvat. Het behelst onder andere het verzamelen, vervoeren, opslaan, administreren, hanteren, onderzoeken, verwerken, verwijderen en gebruiken van dierlijke producten en daarvan afgeleide producten.

De handelsvoorschriften die op grond van onderdeel d kunnen worden gesteld omvatten de handel binnen de Europese Unie, de handel met derde landen, doorvoer en het handelsverkeer binnen Nederland. Op grond van onderdeel d kunnen dan ook voorschriften worden gesteld betreffende onder andere de eisen waaraan dierlijke bijproducten moeten voldoen om in Nederland te mogen worden gebracht, de wijze waarop deze bijproducten binnen Nederland moeten worden gebracht, onderzoek dat moet worden gedaan na het binnen brengen in Nederland en het aanmelden van het voornemen om de bijproducten binnen Nederland te brengen. Het omvat kortom een verscheidenheid aan voorschriften die gericht zijn op een veilige en verantwoorde handel in dierlijke bijproducten. Zo stelt verordening 1774/2002 voorwaarden voor de handel van de verschillende categorieën dierlijke bijproducten binnen de Europese Unie en gelden eveneens voorwaarden voor de in- en uitvoer van dierlijke bijproducten. Tevens stelt verordening 1774/2002 dat dierlijke bijproducten vergezeld moeten gaan van een gezondheidscertificaat of handelsdocument en moeten bepaalde producten die in de gemeenschap worden gebracht op een grensinspectiepost worden bemonsterd en getest. Al deze verschillende voorschriften die worden gesteld ten behoeve van een veilig handelsverkeer, vallen onder onderdeel d.

Ten aanzien van het onderscheid tussen handelsvoorschriften betreffende dierlijke bijproducten die zijn gebaseerd op hoofdstuk VIIa van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren en de op hoofdstuk II en VII van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren gebaseerde handelsvoorschriften betreffende de preventie en bestrijding van besmettelijke dierziekten zij het volgende opgemerkt. De handelsvoorschriften die op grond van hoofdstuk II en VII van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren zijn gesteld, dienen ertoe besmettelijke dierziekten te weren en in geval van een besmetting, deze te bestrijden en de verspreiding tegen te gaan. Deze handelsvoorschriften zijn derhalve gerelateerd aan besmettelijke dierziekten. De handelsvoorschriften betreffende dierlijke bijproducten op grond van hoofdstuk VIIa zijn daarentegen maar ten dele gerelateerd aan besmettelijke dierziekten. Voorts kunnen op grond van hoofdstuk VIIa handelsvoorschriften worden gesteld die zien op de internationale handel en op de nationale handel. Hoofdstuk VIIa biedt derhalve een bredere basis voor het stellen van handelsvoorschriften dan de hoofdstukken II en VII. Dit is noodzakelijk voor een goede uitvoering van de Europese voorschriften.

De controles en inspecties zoals genoemd in onderdeel e betreffen zowel interne controles en inspecties die door het bedrijfsleven zelf moeten worden uitgevoerd als door de overheid uitgevoerde controles.

De artikelen 81e tot en met 81k betreffen voorschriften inzake de inrichting van het destructiebestel. Deze voorschriften komen qua inhoud grotendeels overeen met de voorschriften die momenteel in de Destructiewet zijn opgenomen.

Artikel 81e

De begripsbepaling van artikel 81e bepaalt de reikwijdte van de artikelen 81f, 81g, 81h en 81i.

Artikel 81f

Artikel 81f biedt de basis voor de werkgebiedensystematiek. Een werkgebied geeft aan een ondernemer een exclusief recht op de verwerking van het binnen dat gebied aanwezige categorie 1-materiaal en categorie 2-materiaal dat ingevolge artikel 81g onder de werkgebiedensystematiek valt. Ten aanzien van het begripsgebruik zij voor de duidelijkheid opgemerkt dat verwerking van dierlijke bijproducten inhoudt het verwerken van dierlijke bijproducten voordat deze definitief worden verwijderd (door middel van verbranding of begraving) of verder verwerkt of gebruikt.

Het derde lid bewerkstelligt dat de artikelen 81g, 81h en 81i van toepassing zijn op een in het buitenland gevestigd verwerkingsbedrijf – dit is geen ondernemer in de zin van artikel 81e – dat een werkgebied krijgt toegewezen.

De voorschriften die op grond van het vierde lid zullen worden gesteld, zullen voorlopig de voorschriften zijn die momenteel nog in artikel 10 van de huidige Destructiewet zijn opgenomen, waaronder de schadeloosstellingsverplichting bij de wijziging van werkgebieden.

Het vijfde lid kan uitkomst bieden voor noodsituaties waarin de ondernemer tijdelijk niet in staat is het categorie 1-materiaal of categorie 2-materiaal te verwerken. Hierbij kan worden gedacht aan de situatie waarin een ondernemer als gevolg van dierziektecrises niet alle aangevoerde dierlijke bijproducten kan verwerken of wanneer het als gevolg van natuurrampen onmogelijk is de dierlijke bijproducten op te halen. De op grond van het vijfde lid gestelde regels zullen niet langer gelden dan de situatie vereist.

Artikel 81g

In artikel 81g is de zogenoemde aangifte- en ophaalplicht neergelegd. Ingevolge de aangifteplicht is de eigenaar of houder van door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aan te wijzen categorie 1-materiaal of categorie 2-materiaal verplicht het materiaal bij de ondernemer binnen wiens werkgebied het materiaal zich bevindt, aan te geven. De desbetreffende ondernemer is op zijn beurt verplicht het materiaal op te halen en te verwerken. Het is noodzakelijk de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit de bevoegdheid te geven de reikwijdte van het aangifte- en ophaalplicht nader te laten invullen. Deze noodzaak is gelegen in het feit dat op Europees niveau zowel de invulling van het begrip categorie 1-materiaal en categorie 2-materiaal, als de vaststelling van de toegestane verwerkings- en verwijderingsmethoden geschiedt. Om snel uitvoering te kunnen geven aan Europese wijzigingen, is het nodig bij ministeriële regeling te kunnen bepalen welk categorie 1-materiaal en categorie 2-materiaal wel en niet onder de aangifte- en ophaalplicht valt.

In het derde lid is voorts bepaald welke materialen in elk geval buiten de ophaal- en aangifteplicht vallen. Dit betreffen dode gezelschapdieren –

hiervoor geeft artikel 81h het regelstellend kader – en radioactief besmet materiaal. Laatstgenoemd materiaal was ook onder de huidige Destructiewet al uitgesloten van de aangifte- en ophaalplicht. Op basis van het vierde lid kunnen ten aanzien van de aangifte- en ophaalplicht nadere regels worden gesteld. Dit zullen voorschriften inzake de technische invulling van de aangifte- en ophaalplicht betreffen, zoals onder andere voorschriften inzake de bewaartermijn van categorie 1-materiaal en categorie 2-materiaal en de wijze waarop het materiaal moet worden bewaard en aangeboden. Omdat het hierbij gaat om de uitwerking van de aangifte- en ophaalplicht, en deze uitwerking gedetailleerde voorschriften zullen betreffen, wordt directe delegatie aan de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit voorgesteld.

Artikel 81h

Dode gezelschapsdieren vallen niet onder de in artikel 81g opgenomen aangifte- en ophaalplicht. Daarom is in artikel 81h bepaald dat de gemeente voor dode gezelschapsdieren voorschriften moeten stellen ten aanzien van de aangifte en bewaring ervan door de eigenaar of houder, het ophalen ervan en de overdracht ervan aan de ondernemer zoals die in artikel 81e is gedefinieerd. Ten aanzien van het ophalen en overdragen van dode gezelschapsdieren aan de ondernemer kan een gemeente echter ook een overeenkomst inzake het ophalen en overdragen van dode gezelschapsdieren sluiten met de ondernemer in wiens werkgebied de gemeente zich bevindt.

De voorschriften die de gemeente stelt betreffende het aangeven, bewaren, ophalen en overdragen van dode gezelschapsdieren en het derde lid, zijn op grond van het vierde lid niet van toepassing als de dode gezelschapsdieren niet door een ondernemer als bedoeld in het derde lid worden verwerkt in een categorie 1-verwerkingsbedrijf, maar door middel van een andere verwerkings- of verwijderingsmethode die op grond van verordening (EG) nr. 1774/2002 en artikel 81c is toegestaan. Op grond van dit vierde lid, in samenhang met artikel 81c, zouden dode gezelschapsdieren derhalve kunnen worden begraven en gecremeerd. Deze verwijderingsmethoden zijn op grond van de artikelen 4 en 24 van verordening (EG) nr. 1774/2002 toegestaan.

Op grond van het vijfde lid kan Onze Minister bepalen dat de in het eerste tot en met derde lid opgenomen verplichting regels te stellen, ook gelden voor bepaalde andere soorten categorie 1-materiaal en categorie 2-materiaal. Hierbij kan worden gedacht aan dode vogels die zijn gestorven aan botulisme.

De algemene verordenende bevoegdheid van gemeenten, zoals die was opgenomen in artikel 16 van de Destructiewet, is in dit wetsvoorstel niet opgenomen omdat deze bevoegdheid is neergelegd in artikel 121 van de Gemeentewet.

Artikel 81i

Artikel 81i, eerste lid, behelst de wettelijke financieringssysteem voor het verwerken en verwijderen van dierlijke bijproducten. Ten aanzien van het eerste lid is het van belang op te merken dat tot een besluit is genomen in het kader van de herziening van het destructiebestel op grond van artikel 81i de voorschriften zullen worden vastgelegd die momenteel in artikel 7 en 21 van de Destructiewet zijn opgenomen inzake de samenstelling, totstandkoming en de vaststelling van de vergoeding.

Het tweede lid is vergelijkbaar met de thans in artikel 14 van de Destructiewet opgenomen bepaling.

Artikel 81j

Artikel 81j verklaart hoofdstuk 19 van de Wet milieubeheer van overeenkomstige toepassing op erkenningen van bedrijven die ingevolge artikel 81c zijn erkend om dierlijke bijproducten te verwerken, te verwijderen, op te slaan of verder te verwerken. Dit is een continuering van de huidige situatie; hoofdstuk 19 van de Wet milieubeheer is onder de huidige Deconstructiewet eveneens van overeenkomstige toepassing verklaard op erkenningen die worden verleend aan bedrijven die dierlijke bijproducten of daarvan afgeleide producten verwerken of verwijderen en ingevolge de verordening dierlijke bijproducten moeten zijn erkend.

Op grond van hoofdstuk 19 is dat hoofdstuk slechts van toepassing is wanneer de uitgebreide totstandkomingsprocedure zoals die is neergelegd in afdeling 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht is neergelegd, van kracht is. Deze procedure kan bij besluit van het bestuursorgaan dat bevoegd is de erkenning te verlenen, van toepassing worden verklaard. Wanneer dit is geschied, is hoofdstuk 19 van de Wet milieubeheer dus van toepassing. In hoofdstuk 19 is bepaald op welke wijze openbaarheid moet worden gegeven aan informatie die een rol heeft gespeeld bij de totstandkoming van besluiten waarbij de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure is toegepast, zoals die is neergelegd in afdeling 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht.

Artikel 81k

Omdat de voorschriften betreffende dierlijke bijproducten grotendeels gesteld zijn in het belang van de volksgezondheid, moeten de voorschriften inzake dierlijke bijproducten die tevens het belang van de volksgezondheid dienen, worden vastgesteld, gewijzigd en ingetrokken in overeenstemming met de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Onderdeel E

Artikel 107 geeft de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit de bevoegdheid ontheffingen en vrijstellingen te verlenen van de ingevolge de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren geldende geboden of verboden. De voorwaarde voor het verlenen van een dergelijke ontheffing of vrijstelling is dat de gezondheid en het welzijn van dieren niet mag worden geschaad. Nu in het nieuwe hoofdstuk VIIa van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren voorschriften inzake dierlijke bijproducten – welke niet alleen dienen ter bescherming van de gezondheid van dieren maar tevens van mensen – worden opgenomen, is het noodzakelijk om als voorwaarde voor het verlenen van een ontheffing of vrijstelling van deze voorschriften op te nemen dat een ontheffing of vrijstelling de gezondheid van de mens, niet mag schaden. Hierbij zal steeds de veiligheid van de voedselketen het ijkpunt zijn.

Onderdeel G

Ingevolge artikel 20.1 van de Wet milieubeheer en artikel 22 van de huidige Deconstructiewet kan tegen besluiten betreffende dierlijke bijproducten beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Dit wetsvoorstel laat deze beroepsgang voor besluiten inzake dierlijke bijproducten ongewijzigd omdat beroepsprocedures inzake dierlijke bijproducten milieuaspecten in zich kunnen dragen. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State beschikt op dit gebied over grote expertise. Tegen besluiten die op grond van hoofdstuk VIIa zijn genomen kan dan ook ingevolge artikel 109, tweede lid, beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Tegen besluiten die worden genomen op grond van de overige

bepalingen van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren kan beroep worden ingesteld bij het College van beroep voor het bedrijfsleven.

Artikel II

De voorgestelde wijzigingen van artikel 1a van de Wet op de economische delicten is het directe gevolg van de overplaatsing van de voorschriften desbetreffende dierlijke bijproducten van de Destructiewet naar de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren. De verwijzingen in artikel 1a Wet op de economische delicten van de naar de Destructiewet worden vervangen door verwijzingen naar de betreffende artikelen van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren.

De artikelen betreffende dierlijke bijproducten zijn opgenomen in artikel 1a van de Wet op de economische delicten omdat in dit artikel bepalingen zijn opgenomen inzake milieuaangelegenheden en dierlijke bijproducten veelal als afvalstof moeten worden aangemerkt.

Artikel III

De opname van de voorschriften betreffende dierlijke bijproducten in hoofdstuk VIIa van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren heeft tot gevolg dat de verwijzingen in de Wet milieubeheer naar de Destructiewet moeten worden vervangen door verwijzingen naar hoofdstuk VIIa van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren.

Met de opname van de voorschriften betreffende dierlijke bijproducten in de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren blijft de verhouding tot de Wet milieubeheer onveranderd. Voor de duidelijkheid wordt over deze verhouding het volgende opgemerkt. De voorschriften die in de Europese regelgeving betreffende dierlijke bijproducten zijn, en in hoofdstuk VIIa van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren worden neergelegd, zijn gesteld met het oog op de bescherming van de volks- en diergezondheid. Hoewel deze voorschriften niet specifiek een milieubescherming tot doel hebben, kunnen bij de verwerking van dierlijke bijproducten milieuaspecten wel een rol spelen. Zo zijn veel dierlijke bijproducten tevens afvalstoffen waarvoor vanuit het oogpunt van de bescherming van het milieu milieuvoorschriften kunnen zijn gesteld bij of krachtens de Wet milieubeheer. Voor die gevallen biedt artikel 22.1 van de Wet milieubeheer een afbakeningsregel. Op grond van dit artikel zijn de hoofdstukken 8 en 10 van de Wet milieubeheer niet van toepassing op inrichtingen of gedragingen, voor zover daaromtrent – tegen de achtergrond van de bescherming van de volks- en diergezondheid – voorschriften zijn gesteld bij of krachtens de Destructiewet en na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, krachtens hoofdstuk VIIa van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren. In die gevallen treedt de Wet milieubeheer terug. Voorwaarde daarvoor is dat de voorschriften op dezelfde gedragingen betrekking hebben en hetzelfde oogmerk hebben (Kamerstukken II 1988/89, 21 246, nr. 3, p. 122). Wanneer gedraging en oogmerk niet gelijklopend zijn, kunnen in het kader van de bescherming van het milieu op grond van hoofdstuk 8 en 10 van de Wet milieubeheer (aanvullende) voorschriften gelden. Hierbij kan worden gedacht aan voorschriften ter voorkoming van luchtverontreiniging.

De artikelen IV, V en VI

Aangezien dit wetsvoorstel beoogt de voorschriften betreffende dierlijke bijproducten over te hevelen naar de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren, kan de Destructiewet worden ingetrokken. Artikel IV strekt hiertoe. De in artikel V en VI genoemde wetten zijn wijzigingswetten waarin overgangsbepalingen zijn opgenomen die weliswaar zijn uitgewerkt maar nog

steeds van kracht zijn. Deze wijzigingswetten kunnen derhalve worden ingetrokken. De artikelen V en VI dienen hiertoe.

Artikel VII

De mogelijkheid tot gedifferentieerde inwerkingtreding anticipeert op eventuele toekomstige besluiten inzake de herziening van het destructiebestel.

Deze memorie van toelichting onderteken ik mede namens de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

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

Transponeringstabellen

Deconstructiewet	Gezondheids- en welzijnswet voor dieren
Artikel 1	Vervalt, wordt vervangen door artikel 81a GWWD
Artikel 2	Vervalt grotendeels Tweede lid, tweede volzin: vervangen door artikel 81h, vijfde lid, GWWD
Artikel 3	Vervalt. Is strijdig met de EU voorschriften
Artikel 4, eerste lid	Vervalt. Vervangen door: de artikelen 81b en 81c GWWD
Artikel 4, tweede en derde lid	Vervalt. Is strijdig met EU voorschriften
De artikelen 4a tot en met 4d	Vervallen. Zijn strijdig met EU voorschriften
Artikel 4e	Vervalt; vervangen door artikel 81k GWWD
De artikelen 5 tot en met 6	Vervallen. Zijn strijdig met EU voorschriften
Artikel 6a	Vervangen door artikel 81j GWWD
Artikel 7	Vervangen door artikel 81i GWWD
De artikelen 8 en 9	Vervallen. Zijn strijdig met EU voorschriften
Artikel 10	Vervangen door de artikelen 81f en 107 GWWD
Artikel 11	Vervalt. Is strijdig met EU voorschriften
Artikel 12	Vervangen door artikel 81g GWWD
Artikel 13, eerste en vijfde lid	Vervalt; zie artikel 107 GWWD
Artikel 13, tweede, derde en vierde lid	Vervallen. Zijn strijdig met EU voorschriften
Artikel 13, zesde lid	Vervangen door artikel 81g, derde lid, GWWD
Artikel 14	Vervangen door artikel 81i, tweede lid, GWWD
Artikel 15	Vervalt. Is strijdig met EU voorschriften
Artikel 16	Vervalt; zie artikel 121 Gemeentewet
Artikel 17	Vervangen door artikel 81h GWWD
Artikel 20	Vervalt
Artikel 21	Vervangen door artikel 81i, eerste lid, GWWD
Artikel 22	Vervangen door artikel 109, tweede lid, GWWD
Artikel 23	Vervalt; zie artikel 111 GWWD
Artikel 24, eerste en derde lid	Vervalt; zie artikel 114, eerste en vierde lid, GWWD
Artikel 24, tweede lid	Vervalt; zie de artikelen 115, 118 en 119 GWWD
	Art 31a Vleeskeuringswet: vervalt
	Art 31d Vlkw: zie artikel 115 GWWD
	Art 31g Vlkw: zie de artikelen 118 en 119 GWWD
Artikel 25	Vervalt
De artikelen 29 tot en met 31	Vervallen

Verordening	Inhoud	GWWD
1774/2002		
Artikel 1	Toepassingsgebied	Behoeft geen uitwerking
Artikel 2	Definities	Artikel 81a, tweede lid, GWWD
Artikel 3	Algemene verplichtingen lidstaten	Bevoegdheid tot het stellen van regels: de artikelen 81b en 81c GWWD
Artikel 4	Categorie 1-materiaal	Uitvoeringsvoorschriften gebaseerd op: de artikelen 81b en 81c GWWD
Artikel 5	Categorie 2-materiaal	Idem
Artikel 6	Categorie 3-materiaal	Idem
Artikel 7	Verzamelen, vervoer en opslag	Idem
Artikel 8	Handel	Idem
Artikel 9	Administratie	Idem
Artikel 10 – 15	Erkenningen	Idem
Artikel 16	Handel; algemene bepalingen t.t.v. dierziekten	Alleen i.g.v. dierziekten toepassen. uitvoeringsvoorschriften gebaseerd op: hoofdstuk 2 van de GWWD
Artikel 17 – 18	Erkenningen	Uitvoeringsvoorschriften gebaseerd op: de artikelen 81b en 81c GWWD
Artikel 19 – 20	Handel en uitvoer verwerkte dierlijke bijproducten	Uitvoeringsvoorschriften gebaseerd op: de artikelen 81b en 81c GWWD
Artikel 21	Vrijwaringsmaatregelen	Alleen i.g.v. dierziekten toepassen. uitvoeringsvoorschriften gebaseerd op: hoofdstuk II van de GWWD
Artikel 22	Beperkingen gebruik	Uitvoeringsvoorschriften gebaseerd op: de artikelen 81b en 81c GWWD
Artikel 23	Afwijkingen m.b.t. gebruik	Uitvoeringsvoorschriften gebaseerd op: de artikelen 81b en 81c GWWD
Artikel 24	Afwijkingen m.b.t. verwijdering van dierlijke bijproducten	Uitvoeringsvoorschriften gebaseerd op: de artikelen 81b en 81c GWWD

Verordening 1774/2002	Inhoud	GWWD
Artikel 25	Interne controles	Uitvoeringsvoorschriften gebaseerd op: de artikelen 91b en 81c GWWD
Artikel 26	Officiële controles	Uitvoeringsvoorschriften gebaseerd op: artikel 81c GWWD; behoeft verder geen uitwerking
Artikel 27	Communaautaire controles	Behoeft geen uitwerking
Artikel 28	Randvoorwaarden invoer uit derde landen	Uitvoeringsvoorschriften gebaseerd op; artikel 81c GWWD
Artikel 29	Invoer en doorvoer	Uitvoeringsvoorschriften gebaseerd op: de artikelen 81b en 81c, GWWD
Artikel 30	Garanties voor gelijkwaardigheid maatregelen	Behoeft geen uitwerking
Artikel 31	Communaautaire inspecties en audits	Behoeft geen uitwerking
Artikel 32	Slotbepalingen	Behoeft een uitwerking
Artikel 32	Regelgevingsprocedure	Behoeft geen uitwerking
Artikel 34	Wetenschappelijke comités	Behoeft geen uitwerking
Artikel 35	Melding nationale bepalingen	Behoeft geen uitwerking
Artikel 36	Financiële regelingen	Behoeft geen uitwerking
Artikel 37	Intrekking	Behoeft geen uitwerking
Artikel 38	Inwerkingtreding	Behoeft geen uitwerking