

Vergaderjaar 2005–2006

30 568

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

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 1 februari 2006 en het nader rapport d.d. 18 mei 2006, aangeboden aan de Koningin door de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, mede namens de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 2 november 2005, no. 05.004077, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, mede namens de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van de voorschriften inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel voorziet in een basis voor het uitvoeren en implementeren van Europese voorschriften inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten in de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (Gwwd) en het intrekken van de nationale bepalingen die strijdig zijn met de huidige Europese voorschriften. De huidige voorschriften inzake dierlijke bijproducten die thans in de Deconstructiewet zijn opgenomen, worden ook in de Gwwd ingepast, waarmee de Deconstructiewet kan worden ingetrokken. De Raad onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt enkele opmerkingen. Hij is van oordeel dat in verband daarmee het wetsvoorstel enige aanpassing behoeft.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 2 november 2005, nr. 05.004077, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 1 februari 2006, nr. W11.05.0496/V, bied ik U hierbij aan.

De Raad van State maakt een aantal opmerkingen die in het navolgende worden besproken.

*1. Gedelegeerde EG-verordening en gedelegeerde EG-richtlijn
In het voorgestelde artikel 81a, 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 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.

1. Artikel 81a van het voorstel van wet en de daarbij behorende memorie van toelichting is overeenkomstig het advies van de Raad van State aangepast. De begrippen gedelegeerde EG-verordening en gedelegeerde EG-richtlijn zijn ondergebracht in de begrippen EG-verordening respectievelijk EG-richtlijn. Het begrip EG-beschikking, een begrip dat in artikel 249 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap wordt genoemd, is gedefinieerd als een op een EG-verordening of EG-richtlijn gebaseerde beschikking. Deze aanpassingen hebben geen inhoudelijke wijzigingen tot gevolg.

2. Erkenning van verwerkingsbedrijf

Op grond van het voorgestelde artikel 81e van de Gwwd wordt in afdeling 3 van de Gwwd onder ondernemer verstaan: een natuurlijk persoon of rechtspersoon aan wie door de minister een erkenning voor een categorie 1-verwerkingsbedrijf of een categorie 2-verwerkingsbedrijf is verleend.

a. Regels met betrekking tot het verlenen van erkenningen zullen worden opgenomen in uitvoeringsregels op basis van het voorgestelde artikel 81c van de Gwwd. In het wetsvoorstel zelf dient echter te worden bepaald op grond waarvan de minister een erkenning kan verlenen; dit kan niet geheel worden overgelaten aan lagere wetgeving.

b. Verder merkt de Raad op dat op grond van de artikelen 13 en 17 van verordening 1774/2002¹ een erkenning wordt verleend aan een verwerkingsbedrijf. Artikel 5 van de Destructiewet bepaalt dat een verwerkingsbedrijf een vergunning nodig heeft. Het gaat erom dat thans het verwerkingsbedrijf en niet de ondernemer een beschikking krijgt om dierlijke bijproducten te mogen verwerken. Gelet op het uitgangspunt van voortzetting van het bestaand beleid, alsmede de noodzaak zo dicht mogelijk de tekst van de verordening te blijven, zal de erkenning aan de onderneming en niet aan de ondernemer moeten worden afgegeven.

De Raad adviseert het voorgestelde artikel 81e van de Gwwd op de twee bovengenoemde punten aan te passen.

2. De Raad van State adviseert voorts inzake de erkenning van verwerkingsbedrijven in het wetsvoorstel op te nemen op grond waarvan de minister een dergelijke erkenning kan verlenen. De opmerking van de Raad van State kan worden begrepen tegen de achtergrond dat, gelet op het primaat van de wetgever, de grondslag van erkenningstelsels in beginsel in de formele wet moet worden neergelegd.

Naast dit uitgangspunt, waar de Raad terecht op wijst, staat het uitgangspunt omtrent de wijze waarop uitvoering moet worden gegeven aan in Europese verordeningen neergelegde voorschriften. Deze voorschriften werken direct door in de Nederlandse rechtsorde en worden daarom niet overgenomen in nationale regelgeving. Nu de verordening inzake dierlijke bijproducten voorschrijft dat onder andere een verwerkingsbedrijf in het bezit moet zijn van een door de bevoegde autoriteit van een lidstaat afgegeven erkenning, worden deze voorschriften dus niet nogmaals in de Nederlandse wetgeving opgenomen.

Door in artikel 81c van het wetsvoorstel te bepalen dat de uitvoeringsvoorschriften voor Europese verordeningen inzake dierlijke bijproducten betrekkingen kunnen hebben op het verlenen van erkenningen die hun basis hebben in de Europese voorschriften inzake dierlijke bijproducten, wordt binnen de grenzen van de twee hierboven geschetste uitgangspunten zoveel mogelijk tegemoet gekomen aan enerzijds het principe om Europese verordeningvoorschriften niet over te nemen in de nationale wetgeving en anderzijds het terecht door de Raad van State onder de aandacht gebrachte beginsel dat de grondslag voor een erkenningstelsel zoveel mogelijk wordt neergelegd in een formele wet.

Ten aanzien van de erkenning van verwerkingsbedrijven merkt de Raad voorts op dat in artikel 81e de ondernemer ten onrechte wordt gedefinieerd als de natuurlijke of rechtspersoon aan wie een erkenning voor een verwerkingsbedrijf is verleend. De erkenning wordt verleend aan het verwerkingsbedrijf en niet aan de natuurlijke of rechtspersoon. Artikel 81e is dienovereenkomstig aangepast.

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

3. Afwijking van de wet

Ingevolge het vijfde lid van het voorgestelde artikel 81f van de Gwwd kunnen in afwijking van het eerste lid van dat artikel bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld met betrekking tot situaties waarin de ondernemer als gevolg van overmacht niet in staat is het categorie 1-materiaal of categorie 2-materiaal te verwerken. Volgens de toelichting gaat het om noodsituaties, zoals dierziektecrises of natuurrampen.

Uit de aard van noodsituaties blijkt dat de afwijking doorgaans van tijdelijke aard zal zijn en daarom ligt het in de rede deze tijdelijkheid in de wet tot uitdrukking te brengen. Nu volgt dit niet uit de tekst van het vijfde lid.

De Raad adviseert de tijdelijkheid van de afwijkingmogelijkheid in het voorgestelde artikel 81f, vijfde lid, van de Gwwd tot uitdrukking te brengen en daarbij te bepalen dat de afwijking niet langer zal gelden dan de situatie vereist.

3. Ten aanzien van artikel 81f, vijfde lid, van het wetsvoorstel adviseert de Raad van State duidelijker tot uitdrukking te brengen dat de afwijkingmogelijkheden waartoe het betreffende lid de bevoegdheid geeft, van tijdelijke aard zijn. Het lid is aangepast overeenkomstig dit advies.

4. Delegatie

Het derde en het vierde lid van het voorgestelde artikel 81g van de Gwwd maken het mogelijk bij ministeriële regeling regels te stellen voor het onder bepaalde voorwaarden niet van toepassing zijn van de verplichting tot het ter beschikking stellen en het afstaan van categorie 1-materiaal of categorie 2-materiaal, respectievelijk voor het ter beschikking stellen, afstaan, ophalen en verwerken van dat materiaal. Deze onderwerpen zijn thans geregeld in artikel 13, zesde lid, en artikel 12, tweede en derde lid, van de Destructiewet. Daarin is geen delegatie van regelgevende bevoegdheid aan de minister opgenomen.

De toelichting vermeldt niet waarom in het wetsvoorstel voor alle in het voorgestelde artikel 81g van de Gwwd genoemde onderwerpen gekozen is voor delegatie aan de minister.

De Raad adviseert de toelichting aan te vullen en zo nodig de delegatie te heroverwegen.

4. De opmerkingen van de Raad van State met betrekking tot artikel 81g zien op het derde en het vierde lid van dit artikel. De Raad adviseert met betrekking tot beide leden de delegatie van regelgevende bevoegdheid aan de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit nader toe te lichten of zo nodig te heroverwegen.

Naar aanleiding van de opmerking van de Raad met betrekking tot het derde lid is het eerste en derde lid van artikel 81g aangepast. In het gewijzigde artikel 81g, eerste lid, is thans bepaald dat door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aan te wijzen categorie 1- en 2-materiaal onder de aangifteplicht valt. De noodzaak van de aanwijzing door de minister 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. Dit gegeven vraagt om de mogelijkheid om bij ministeriële regeling te kunnen bepalen welk categorie 1-materiaal en categorie 2-materiaal wel en niet onder de aangifte- en ophaalplicht valt.

Artikel 81i, eerste lid, is aan de wijziging van het eerste lid aangepast. In het derde lid is voorts bepaald welke materialen in elk geval buiten de ophaal- en aangifteplicht vallen. Dit betreffen dode gezelschapsdieren omdat hiervoor artikel 81h het regelstellend kader is en radioactief besmet materiaal. Laatstgenoemd materiaal was ook onder de huidige Destructiewet al uitgesloten van de aangifte- en ophaalplicht.

Naar aanleiding van de opmerking van de Raad van State over de in artikel 81g, vierde lid, opgenomen delegatie van regelstellende bevoegdheid aan de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit – deze basis was momenteel nog opgenomen in artikel 12, eerste tot derde lid – is de toelichting bij artikel 81g, vierde lid, aangepast. Dit tegen de achtergrond van het volgende. Het huidige artikel 12 van de Destructiewet delegeert de regelstellende bevoegdheid met betrekking tot de lengte van de aanmeldtermijn van

categorie 1-materiaal en categorie 2-materiaal, de omstandigheden waaronder materiaal moet worden bewaard en de wijze waarop het materiaal aan de ondernemer wordt aangeboden, direct door aan de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Slechts de termijn waarbinnen het materiaal door de ondernemer wordt opgehaald, is vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur. Omdat de genoemde voorschriften allemaal gedetailleerde uitwerkingen betreffen van de hoofdregel dat categorie 1-materiaal en categorie 2-materiaal moet worden aangemeld en opgehaald, en het de helderheid van de regelgeving ten goede komt deze voorschriften op een zelfde niveau neer te leggen, is ervoor gekozen de regelstellende bevoegdheid te delegeren aan de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

Van de twee redactionele kanttekeningen die zijn geplaatst is één wel en één niet overgenomen. Het niet overnemen van de redactionele kanttekening inzake artikel I, onderdeel G, houdt verband met het feit dat beroep openstaat overeenkomstig geheel hoofdstuk 20 van de Wet milieubeheer. Dat is onder de huidige Destructiewet het geval en dat blijft ongewijzigd. Voorts zijn enkele andere tekstuele wijzigingen doorgevoerd.

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

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 hierbij verzoeken mede namens mijn ambtgenoot van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport 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. W11.05.0496/V met redactionele kanttekeningen die de Raad in
overweging geeft.**

- In artikel I, onderdeel C, voorgesteld artikel 81a, eerste lid, onderdeel c, «een verordening of richtlijn» vervangen door: een EG-verordening of EG-richtlijn.
- In artikel I, onderdeel G, tweede lid, «hoofdstuk 20» vervangen door: hoofdstuk 20.1.