

Kenmerk	W13.02.0311/III
Datum advies	20 september 2002
Vindplaats	Bijvoegsel Staatscourant 14 januari 2003, nr 9

## Volledige tekst

Ontwerpbesluit met nota van toelichting houdende vaststelling van de heffing van bepaalde retributies krachtens de Vleeskeuringswet (Besluit retributies Vleeskeuringswet).

Bij Kabinetsmissive van 19 juli 2002, no.02.003483, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, in overeenstemming met de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit met nota van toelichting houdende vaststelling van de heffing van bepaalde retributies krachtens de Vleeskeuringswet (Besluit retributies Vleeskeuringswet).

Het ontwerpbesluit strekt tot hernieuwde implementatie van Europese regelgeving in het bijzonder van richtlijn 96/43/EG betreffende verplichte retributies voor bepaalde veterinaire controles en keuringen. De desbetreffende Europese voorschriften waren al eerder geïmplementeerd in een ministeriële regeling. (zie *noot 1*) Als gevolg van een wijziging van de Vleeskeuringswet verviel de rechtsgrondslag voor de ministeriële regeling, terwijl in de desbetreffende materie onbedoeld niet aanstonds werd voorzien bij wijze van een voorgeschreven algemene maatregel van bestuur (zie *noot 2*) of bij wijze van noodmaatregel met een nieuwe, tijdelijke ministeriële regeling. (zie *noot 3*) De Raad van State maakt naar aanleiding van het ontwerpbesluit een opmerking over de noodzaak om een rechtsbasis te creëren voor de in de periode na 14 december 2001 geheven retributies. Verder adviseert de Raad om aandacht te schenken aan de motivering van de hoogte en de opbouw van de verschillende retributies. De Raad is van oordeel dat het voorstel in verband daarmee deels nader dient te worden overwogen.

## 1. Grondslag

Op grond van richtlijn 85/73 (zie *noot 4*), zijn de lidstaten verplicht retributies te heffen voor de kosten die verbonden zijn aan controles bij onder meer het slachten van bepaalde slachtdieren en controles van bepaalde producten van dierlijke oorsprong.

In de onderhavige retributies was tot 14 december 2001 voorzien door middel van ministeriële regelingen. Met ingang van 14 december 2001 is de Vleeskeuringswet gewijzigd. Met de wetswijziging werd, aldus de memorie van toelichting, "in de eerste plaats beoogd de bevoegdheid te scheppen deze retributies inzake toelatingskosten en post-toelatingskosten te heffen bij algemene maatregel van bestuur". (zie *noot 5*) Op 12 juli 2002 is de Raad gevraagd met spoed te adviseren over een dergelijke algemene maatregel van bestuur.

De heffing van de in het ontwerpbesluit vermelde retributies ingevolge richtlijn 85/73 is een

communautaire verplichting die ook van 14 december 2001 tot heden moest worden nagekomen. (zie noot 6) Anderzijds ontbreekt aan deze heffing sinds 14 december 2001 een toereikende wettelijke grondslag, aangezien artikel 30a van de Vlees-keuringswet daarvoor een algemene maatregel van bestuur voorschrijft die er nog niet is en waarvan het ontwerp in het voorliggende voorstel is opgenomen. Artikel 46a, eerste lid, van de Vleeskeuringswet biedt de mogelijkheid om in dringende gevallen voorafgaande aan de algemene maatregel van bestuur bij ministeriële regeling voorlopig geldende regels te stellen. Van die mogelijkheid is echter tot op heden geen gebruikgemaakt.

Ook na 14 december 2001 zijn de retributies geheven op basis van ministeriële regelingen. In de memorie van toelichting wordt evenwel onvoldoende aandacht geschonken aan deze periode en wordt bovendien niet ingegaan op de gevolgen van het feit dat een wettelijke grondslag ontbrak. De Raad brengt hierbij onder de aandacht dat het in casu gaat om de implementatie van uit het communautaire recht voortvloeiende verplichtingen en dat bovendien, voorzover de Raad bekend is, de op basis van de (vervallen) ministeriële regeling geheven retributies ook daadwerkelijk zijn betaald. De Raad adviseert de toelichting op de hiervoor genoemde punten aan te vullen. Het college beveelt voorts aan om, indien alsnog tot terugwerkende kracht van het voorgestelde besluit zou worden besloten, daarbij aandacht te schenken aan de aanwezigheid van bepalingen waarvan de overtreding onder de Wet op de economische delicten valt en die om die reden van terugwerkende kracht zouden moeten worden uitgesloten.

## 2. Communautaire retributievereisten

In richtlijn 85/73 komen tal van vereisten voor die dienen door te werken in de nationale retributiebepalingen. In het bijzonder kan worden gewezen op de volgende vereisten voor de desbetreffende retributies.

- Alle kostencomponenten moeten zijn gedekt die zijn vermeld in artikel 5 van de richtlijn.
- Er mag meer worden geheven dan het aangegeven standaardniveau van de communautaire retributies, mits de totale retributie per lidstaat niet meer bedraagt dan de werkelijk gemaakte keuringskosten.

De Raad adviseert om in de nota van toelichting uiteen te zetten dat aan deze communautaire vereisten wordt voldaan.

## 3. Aanvullende criteria

In de memorie van toelichting bij de recente wijziging van de Vleeskeuringswet en de Warenwet is onder "Criteria voor het doorberekenen van (post-)toelatingskosten" een reeks toetsingscriteria vermeld. In die toelichting is tevens in het vooruitzicht gesteld dat deze toetsingscriteria ter gelegenheid van de algemene maatregel van bestuur, die thans voorligt, aan de orde zouden komen. (zie noot 7)

Het gaat om criteria die van belang zijn zodra er in het licht van de communautaire vereisten enige beleidsruimte is, bijvoorbeeld wat betreft de exacte hoogte van de te heffen retributie. In dat geval, dat hier aan de orde is, dient in de (nota van toelichting van de) algemene maatregel van bestuur volgens de regering te worden gemotiveerd welke toelatingskosten en post-toelatingskosten worden doorberekend.

De nota van toelichting maakt de afzonderlijke componenten waaruit de tarieven zijn opgebouwd niet zichtbaar. Daardoor kan aan de hand van de toelichting ook niet worden getoetst aan de criteria die de regering zelf heeft vermeld. Een belangrijk criterium is dat van onaanvaardbare aantasting van de concurrentiepositie van het bedrijfsleven. (zie noot 8) Indien de kostendoorberekening boven de communautaire minimumtarieven daartoe leidt, dient dat gevolgen te hebben voor die doorberekening. Recente ziekten onder runderen en varkens,

zoals BSE en mond- en klauwzeer, het preventief "ruimen" van die dieren en de manipulatie van veevoer met giftige, verboden stoffen hebben ingrijpende gevolgen gehad voor onder meer de concurrentiepositie van de betrokken bedrijfssector. Het is daarom des te meer van belang dat criteria die daarop betrekking hebben en de toetsing hieraan nadrukkelijk aan de orde komen.

De Raad adviseert om de opbouw van de tarieven zó weer te geven in de toelichting dat duidelijk is dat zij voldoen aan de door de regering gegeven aanvullende criteria. Waar nodig dient aan de hand van die toetsing de opbouw van de tarieven en de tariefhoogte te worden herzien.

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

De Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De Vice-President van de Raad van State

---

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 20 september 2002, no.W13.02.0311/III, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

#### Ontwerpbesluit

- In artikel 13, "met het oog op de goede uitvoering van de artikelen 2 tot en met 12," daar moeilijk vast te stellen is wanneer die uitvoering goed genoeg is, wijzigen in: ter bevordering van de uitvoering van de artikelen 2 tot en met 12.
- In artikel 9, tweede en derde lid, en artikel 10, eerste lid, in de lijn van artikel 9, eerste lid, aan "voor elk monster" toevoegen: van een ter slachting aangeboden rund.
- In artikel 12, vierde lid, tevens waarborgen dat de kennisgeving door de kringdirecteur over een veranderd aanvangstijdstip van de werkzaamheden tijdig plaatsvindt onder opgaaf van redenen.

#### Nota van toelichting

- Het algemeen gedeelte in het belang van de toegankelijkheid en van verwijzingen onderverdelen in genummerde paragrafen.
- In het algemeen gedeelte bij de vermelding van clusters van het vijfde tot en met het tiende cluster vermelden, of, en zo ja hoe, daarvoor retributies worden ingesteld.
- Aan het einde van het algemeen gedeelte naast de mogelijkheid van kostenverhoging tevens ingaan op de mogelijkheid van kostenverlaging, bijvoorbeeld door efficiencywinst.
- Aangaande artikel 7, tweede lid, verduidelijken in wat voor situaties de onderbreking of het uitstel van werkzaamheden ondanks tijdige aanmelding van de dieren dient te worden toegerekend aan de aanbieder van de dieren.
- Aangaande artikel 10, eerste lid, het begrip "sympatico-memetische werking" verduidelijken.
- Aan de toelichting ter verduidelijking van de implementatie een transponeringstabel toevoegen (aanwijzing 344 van de Aanwijzingen voor de regelgeving).

---

### **Nader rapport (reactie op het advies) van 26 november 2002**

1. De Raad constateert dat ook na 14 december 2001 retributies zijn geheven op basis van ministeriële regelingen en dat in de nota van toelichting daar geen aandacht aan wordt besteed. De Raad adviseert aandacht te besteden aan de gevolgen van het feit dat na 14 december 2002 een wettelijke grondslag voor het heffen van retributies ontbrak, terwijl er ingevolge richtlijn nr. 85/73/EEG wel een communautaire verplichting bestaat inzake het heffen van bepaalde retributies. In de gewijzigde nota van toelichting is met het advies van de Raad rekening gehouden. Tevens is het advies van de Raad inzake de terugwerkende kracht van het voorgestelde besluit gevolgd. Het ontwerpbesluit en de nota van toelichting zijn dienovereenkomstig aangepast.
2. In de nota van toelichting is volgens de Raad niet duidelijk uiteen gezet dat aan de communautaire vereisten voor de desbetreffende retributies is voldaan zoals vermeld in richtlijn nr. 85/73/EEG en welke dienen door te werken in de nationale retributiebepalingen. Overeenkomstig het advies van de Raad is in de nota van toelichting uiteengezet dat aan de desbetreffende eisen van richtlijn nr. 85/73/EEG, voornamelijk opgenomen in artikel 5, eerste lid, van deze richtlijn, is voldaan. Dit betreft een opgave van te tarifieren kosten welke mogen worden doorberekend en de verzekering dat de totale retributie niet meer bedraagt dan de werkelijk gemaakte keuringskosten.
3. De Raad adviseert in de nota van toelichting te motveren welke toelatingskosten en post-toelatingskosten worden doorberekend. Bovendien adviseert de Raad in de nota van toelichting de opbouw van de tarieven zó weer te geven, dat duidelijk is dat zij voldoen aan de door de regering gegeven aanvullende criteria. In de gewijzigde nota van toelichting is op deze beide aspecten ingegaan.
4. Met de redactionele kanttekeningen van de Raad is rekening gehouden. Van de gelegenheid is tevens gebruik gemaakt om in het ontwerpbesluit en in de nota van toelichting enkele correcties van ondergeschikte aard aan te brengen.

Ik moge U hierbij, in overeenstemming met de Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting wederom doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

---

- (1) Regeling tarieven keuring vlees en vleesprodukten 1993.
- (2) Vleeskeuringswet, artikel 30a.
- (3) Vleeskeuringswet, artikel 46a.
- (4) Richtlijn nr.85/73/EEG van de Raad van 29 januari 1985 inzake de financiering van de keuringen en veterinaire controles zoals bedoeld in de Richtlijnen 89/662/EEG, 90/425/EEG,

90/675/EEG en 91/496/EEG (gewijzigd en gecodificeerd) (PbEG 1996, L 162).

(5) Kamerstukken II 2000/01, 27 698, nr.3, Inleiding.

(6) Richtlijn, artikel 1. "De Lid-Statens dragen overeenkomstig de voorschriften in bijlage A zorg voor de heffing van een communautaire retributie voor de kosten die verbonden zijn aan de keuringen en controles van de in de genoemde bijlage genoemde produkten (...)".

(7) Wijziging van de Vleeskeuringswet en de Warenwet inzake de heffing van retributies, Kamerstukken II 2000/01, 27 698, nr.3, blz.3 en 4.

(8) Kamerstukken II 2000/01, 27 698, nr.3, blz.3.