

Kenmerk	W11.07.0377/IV
Datum advies	22 januari 2008
Vindplaats	Kamerstukken II 2007/08, 31 389, nr 4

Volledige tekst

Voorstel van wet houdende een integraal kader voor regels over gehouden dieren en daaraan gerelateerde onderwerpen, met memorie van toelichting.

Bij Kabinetsmissive van 19 oktober 2007, no.07.003402, 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 een integraal kader voor regels over gehouden dieren en daaraan gerelateerde onderwerpen, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel geeft regels die in hoofdzaak gehouden dieren betreffen. Ook worden dieren beschermd die niet worden gehouden, in het bijzonder door het verbod op dierenmishandeling en de plicht om hulpbehoevende dieren zorg te verlenen. Het voorstel beoogt een integraal wettelijk kader te introduceren voor de regels met betrekking tot het gedrag van mensen jegens dieren en de regels ter beheersing van de risico's die dieren of van dieren afkomstige producten mee kunnen brengen voor de mens en voor andere dieren. Het is een voorstel tot kaderwetgeving en behelst een stelsel van uitvoeringsregelgeving. Het voorziet voorts in het vervallen van een aantal bepalingen van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren en de intrekking van de Kaderwet diervoeders, de Diergeneesmiddelenwet, de Wet op de dierenbescherming en de Wet op de uitoefening van de diergeneeskunde 1990.

Het uitgangspunt van het voorstel bij de integratie van de bestaande wetgeving is het respect voor dieren en duurzaamheid. (zie noot 1) Waar mogelijk staat vereenvoudiging, transparantie, samenhang en verlichting van administratieve en bedrijfseconomische lasten voorop. Dit heeft geleid tot het voorliggende voorstel, waarbij de intrinsieke waarde van het dier volgens de toelichting centraal wordt gesteld.

De Raad van State maakt een aantal algemene opmerkingen over de wijze waarop de beoogde integratie van wetgeving vorm heeft gekregen in het wetsvoorstel. Voorts heeft hij artikelsgewijze opmerkingen. Hij is van oordeel dat het voorstel in verband daarmee deels nader dient te overwogen.

ALGEMEEN

1. Gekozen uitgangspunten

Het voorstel voorziet in kaderwetgeving. Het bevat daardoor weinig materiële normen en voorziet veelvuldig in de bevoegdheid tot regelgeving bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (amvb). De Raad maakt uit paragraaf 4.1.1 van de memorie van toelichting op dat met de hoofdstuksgewijze ordening van voorschriften en delegatiebepalingen wordt

aangesloten op de soorten handelingen die met dieren en dierlijke producten worden verricht. Hij constateert dat daarbij grotendeels is aangesloten op de regeling van onderwerpen in de afzonderlijke bijzondere wetten die komen te vervallen. Als gevolg van de hieruit voortvloeiende gecompartmenteerde opzet is het inhoudelijke normerende kader van het voorstel beperkt. Voor zover het wetsvoorstel overkoepelende bepalingen bevat, houden deze door het ontbreken van specificiteit het risico in van lagere regelgeving en een uitvoeringspraktijk met een door de formele wetgever onbedoeld ruime reikwijdte. (zie noot 2) Zoals hierna onder 3 zal worden uiteengezet, acht de Raad het begrip "intrinsieke waarde van het dier" als normering van bevoegdheid onvoldoende duidelijk. In hoofdstuk 1 van de memorie van toelichting worden als uitgangspunten bij de integratie van de bestaande wetgeving het respect voor dieren en de duurzaamheid vermeld. De Raad heeft zich afgevraagd hoe deze niet in de wet zelf verwoorde uitgangspunten zich verhouden tot het wel in artikel 1.3 neergelegde algemene uitgangspunt van de erkenning van de "intrinsieke waarde van het dier". Zolang zij niet in de wet zelf zijn verwoord en gedefinieerd, alsmede daarin niet zijn afgestemd op het begrip "intrinsieke waarde van het dier", valt niet in te zien dat ook deze uitgangspunten in acht moeten worden genomen bij de uitoefening van de bevoegdheden tot nadere regelgeving. De Raad adviseert telkens waar in het wetsvoorstel regelgevende bevoegdheid wordt gedelegeerd in de toelichting te vermelden, hoe het geheel van deze uitgangspunten bij de uitoefening van de bevoegdheden tot nadere regelgeving in acht moet worden genomen.

2. Implementatie van EG-regelgeving

De voorgestelde kaderwetgeving dient in overeenstemming te zijn met de van onder meer de Europese Unie, de WTO en de Raad van Europa afkomstige regelgeving. Hoofdstuk 6 van het voorstel voorziet daarin waar het gaat om de uitvoering van EG-maatregelen. Voor de uitvoering van bindende onderdelen van een EG-verordening of EG-beschikking bevat artikel 6.4 een afwijkende delegatiegrondslag: voor die gevallen kunnen bij ministeriële regeling regels worden gesteld betreffende onderwerpen die op grond van deze wet bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden geregeld. De Raad heeft bij eerdere gelegenheden (zie noot 3) te kennen gegeven dat bij de implementatie van Europese regelgeving in beginsel moet worden vastgehouden aan de gebruikelijke regels die gelden voor het antwoord op de vraag of regeling bij wet, bij algemene maatregel van bestuur of bij ministeriële regeling dient te geschieden, dit in verband met het primaat van de wetgever en de eenheid en samenhang van de Nederlandse wetgeving. De bepaling van artikel 6.4 biedt naar het oordeel van de Raad hiervoor te weinig waarborgen, omdat deze open en onbepaald is geformuleerd en daarin geen beperkingen zijn gesteld aan aard en inhoud van de voorschriften die bij lagere regels kunnen worden geformuleerd.

De Raad adviseert artikel 6.4 met inachtneming van het bovenstaande nader te bezien en in ieder geval te preciseren voor welke gevallen het artikel is bedoeld.

3. Intrinsieke waarde

a. Normatieve inhoud

De Raad onderschrijft de in hoofdstuk 1 van de memorie van toelichting verwoorde noodzaak van respectvolle omgang met dieren omwille van dierenwelzijn en de eigenheid en integriteit van het dier. Uit de commentaren van maatschappelijke organisaties op een proeve van het wetsvoorstel is naar voren gekomen dat de opvattingen over de invulling van deze waarden en het gewicht dat daaraan moet worden toegekend tegenover de veelheid van zakelijke en maatschappelijke belangen, vérstrekkend van elkaar verschillen. Gelet daarop, acht de Raad het noodzakelijk dat in een regeling van het menselijk gedrag jegens dieren duidelijke begrippen worden gehanteerd en normen worden gegeven. (zie noot 4) Die

noodzaak geldt bij uitstek voor het gebod de intrinsieke waarde van het dier te betrekken bij het doen en laten ten aanzien van dieren, dat in artikel 1.3, eerste lid, van het voorstel wordt ingevoerd, en voor de opdracht in het tweede lid van dat artikel om de erkenning van de intrinsieke waarde van het dier bij de uitoefening van bevoegdheden bij of krachtens deze wet "als algemeen uitgangspunt" te hanteren.

Artikel 1.3, eerste lid, van het wetsvoorstel bepaalt dat een ieder in zijn doen en laten ten aanzien van een dier de intrinsieke waarde van het dier moet betrekken. Gedragingen in strijd met artikel 1.3, eerste lid, zijn ingevolge artikel 8.13, eerste en tweede lid, van het wetsvoorstel strafbaar als overtreding. Teneinde een afgewogen oordeel te kunnen vormen over de strafwaardigheid van schending van een nog niet uitgekristalliseerde gedragsnorm moet duidelijk zijn, wat precies moet worden verstaan onder de intrinsieke waarde als norm. Een definitiebepaling ontbreekt echter. De memorie van toelichting stelt weliswaar dat de erkenning van de intrinsieke waarde van het dier inhoudt dat het dier onafhankelijk van de mens een eigen waarde heeft en dat het als gevolg daarvan niet automatisch aan de belangen van de mens ondergeschikt is. Tevens wordt een vijftal "vrijheden van het dier" vermeld met de toevoeging dat niet al deze elementen eenduidig zijn. (zie noot 5) Een dergelijke clausulering volgt echter niet uit artikel 1.3 van het wetsvoorstel.

Ook al moge het zo zijn dat de invulling van de norm grotendeels zal plaatsvinden bij of krachtens amvb, het wetsvoorstel zelf geeft daartoe naar het oordeel van de Raad echter onvoldoende sturing aan de lagere wetgever. Als rechtstreeks werkend gebod en als normerend kader voor de lagere regelgever en het bestuur zal het door zijn vaagheid leiden tot rechtsonzekerheid en de noodzaak van verheldering door middel van gerechtelijke procedures.

b. Afweging ten opzichte van andere belangen

Uit de memorie van toelichting kan worden opgemaakt dat aan de intrinsieke waarde van een dier een verschillend gewicht moet worden toegekend, al naar gelang andere zwaarwegende belangen aan de orde zijn, zoals het economische belang dat is verbonden aan de voedselproductie. (zie noot 6) Een algemene regeling van de (mede) weging van zulke belangen geeft het wetsvoorstel niet. Alleen incidenteel voorziet het in andere in aanmerking te nemen belangen bij de toekenning van bevoegdheden, zoals de volksgezondheid (artikel 2.20, vierde lid en artikel 3.2), de veiligheid van mens of dier (artikel 5.13, eerste lid) en het milieu (artikel 10.1, eerste lid). (zie noot 7) Ook in die gevallen is niet zonder meer duidelijk hoe deze andere (wettelijke) belangen zich verhouden tot het in artikel 1.3, tweede lid, voorgeschreven uitgangspunt en bij ontbreken van nadere regelgeving tot de normstelling in artikel 1.3, eerste lid.

Een bijzondere complicatie in dit verband is de verhouding tot het stelsel van artikel 7.3 van het wetsvoorstel dat hierna afzonderlijk aan de orde zal komen. Ingevolge die bepaling kan in de uitvoeringsregelgeving worden geregeld dat een vergunning, erkenning, toestemming, toelating of registratie van rechtswege wordt verleend, dan wel verlengd, ingeval na verloop van een daarbij vast te stellen termijn geen beschikking op een aanvraag is gegeven. Dit kan betekenen dat een eerder gemaakte afweging van belangen in de praktijk het bedoelde effect zou kunnen missen.

c. Beperking tot nationale wetgeving en "level playing-field"

De materiële normering die in het wetsvoorstel aan de orde is, wordt voor een belangrijk deel op Europees niveau bepaald. (zie noot 8) Het begrip "intrinsieke waarde" wordt evenwel in Europese regelgeving niet gehanteerd. De mogelijkheid deze waarde als zelfstandige Nederlandse norm te doen fungeren is diensgevolge beperkt tot de terreinen waarvoor geen Europese regels gelden of die regels daarvoor ruimte laten.

De memorie van toelichting vermeldt dat verbeteringen ten aanzien van dierenwelzijn zullen

worden nagestreefd in Europees verband, mede om een verslechtering van de concurrentiepositie van Nederlandse bedrijven (level playing-field) te voorkomen. (zie noot 9) De Raad maakt uit de aangehaalde passage in de memorie van toelichting op dat slechts in beperkte mate toepassing zal (kunnen) worden gegeven aan het beginsel intrinsieke waarde van het dier. Hij veronderstelt dat daarmee niet is bedoeld dat dit streven tot gevolg zal (kunnen) hebben dat in de praktijk de invulling van het begrip "intrinsieke waarde" neerkomt op het volgen van de op grond van de toepasselijke Europese regels geldende minimumnormen. De Raad adviseert daarom te verduidelijken, hoe de vanuit Europees perspectief na te streven verbeteringen zich verhouden tot de betekenis van het beginsel van de intrinsieke waarde van het dier. Daarbij zal rekenschap moeten worden gegeven van het Protocol van Amsterdam betreffende de bescherming en het welzijn van dieren. (zie noot 10) Op grond van hetgeen hiervoor onder a, b en c naar voren is gebracht acht de Raad het noodzakelijk dat de keuze voor de "intrinsieke waarde van het dier" als wettelijk kernbegrip nader wordt gezien. Het begrip behoeft in elk geval definiëring en nadere precisering op die plaatsen waar in het wetsvoorstel een regelgevende bevoegdheid wordt overgedragen of bestuurlijke bevoegdheid wordt verleend. Teneinde inbreuken op respectvolle omgang met dieren strafrechtelijk te kunnen bestraffen acht de Raad het essentieel dat daartoe concrete gedragsbepalingen in de wet en lagere regelgeving worden opgenomen. De Raad beveelt aan artikel 1.3 niet in de huidige vorm te handhaven en in ieder geval af te zien van de strafbaarstelling van overtreding van de daarin neergelegde te vage normstelling.

4. "Lex silencio positivo"

Artikel 7.3, derde lid, bepaalt dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kan worden geregeld dat een vergunning, erkenning, toestemming, toelating, of registratie van rechtswege wordt verleend of verlengd ingeval na verloop van een daarbij vastgestelde termijn geen beschikking is gegeven op een aanvraag tot vergunning, erkenning, toestemming, toelating of registratie, dan wel tot wijziging daarvan. Eerder heeft de Raad gewezen op de problemen met vergunningverlening van rechtswege. (zie noot 11) De fictieve verlening is geen besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, Awb. De bekendmakingsregeling van afdeling 3:6 Awb is niet van toepassing. Belanghebbenden kunnen daardoor niet steeds weten dat een vergunning van rechtswege is verleend. De rechts(on)zekerheid is in het geding, omdat mogelijk lange tijd na de verlening nog bezwaar en beroep kunnen worden ingesteld. Materieel geldt dat geen inhoudelijke beoordeling van de vergunde activiteit heeft plaatsgevonden en het algemeen belang en de belangen van derden door de vergunningverlening kunnen worden geschaad. De Raad acht dat bezwaarlijk en meent dat - voor zover de vergunningverlening van rechtswege bij overschrijding van de beslisttermijnen qua rechtsgevolgen niettemin wenselijk wordt geacht - bij toepassing daarvan op zijn minst voorzieningen moeten worden getroffen die de procedurele bezwaren wegnemen, te weten de bekendmaking van de verlening en de regeling van de aanvang van de bezwaar- en beroepsprocedures tegen deze verlening.

De Raad adviseert het voorstel in zoverre nader te bezien.

5. Nee-tenzij beginsel

Bij de toekenning van bevoegdheden wordt volgens de toelichting, met uitzondering van een aantal direct werkende verbodsbepalingen, uitgegaan van het 'nee, tenzij' beginsel. De Gezondheids- en welzijnswet dieren (verder: GWWVD) kent dit uitgangspunt al. In de memorie van toelichting wordt gesteld dat het beginsel tegen grenzen is opgelopen en steeds is gewogen, waar het beginsel betekenend is. (zie noot 12) De Raad acht deze passage en de gevolgen die daaraan (moeten) worden toegekend onvoldoende uitgewerkt en adviseert een en ander in de memorie van toelichting te verduidelijken.

Voor zover bepaalde handelingen met dieren, diergeneesmiddelen of dierlijke producten afhankelijk worden gesteld van een vergunning, erkenning, toestemming of registratie, zal voor de effectiviteit van dat vereiste mede van belang zijn, hoe bij of krachtens amvb op grond van artikel 7.3, derde lid, invulling is gegeven aan de zogenoemde *lex silencio positivo*. De Raad adviseert de keuze van nee-tenzij bepalingen in combinatie met de *lex silencio positivo* nader te bezien.

ARTIKELSGEWIJZE OPMERKINGEN

6. Artikel 2.11 (Doden van dieren)

Ingevolge artikel 2.11, worden bij of krachtens amvb onder meer regels gesteld omtrent het bedwelmen en doden van bij die maatregel aangewezen diersoorten of diercategorieën. Ingevolge het zesde lid, aanhef en onder d, kunnen deze regels betrekking hebben op de aanwezigheid van een krachtens artikel 8.1 aangewezen ambtenaar en de door die ambtenaar te geven aanwijzingen. Het thans geldende Besluit ritueel slachten voorziet in een aanwijzingsbevoegdheid voor de keuringsdierenarts of de keurmeester (artikel 5, eerste lid). Dit besluit behelst de implementatie van richtlijn nr. 93/119/EG van de Raad van de Europese Unie van 22 december 1993 inzake de bescherming van dieren bij het slachten en doden (PbEG L 340), welke in artikel 2 bepaalt dat de aanwezigheid van een dierenarts is vereist. De Raad adviseert artikel 2.11, zesde lid, onderdeel d, aan te passen zodat richtlijn nr. 93/119 juist is geïmplementeerd.

7. Artikel 3.3 (Werkgebieden)

Ingevolge artikel 3.3, eerste lid, kan de minister met het oog op de doelmatige voorziening in de verwerking van door hem aangewezen dierlijke bijproducten werkgebieden vaststellen waarin een ondernemer met uitsluiting van andere ondernemers deze producten verwerkt of door verbranding verwijdt.

De Raad wijst er op dat deze bepaling kan leiden tot het vestigen van een regionaal monopolie voor het verwerken van dierlijke bijproducten (kadavers). Ingevolge artikel 86, eerste lid, van het EG-Verdrag mag de uitoefening van de rechten, verbonden met dit monopolie, niet in strijd komen met de regels van het EG-Verdrag, in het bijzonder die bedoeld in de artikelen 12 en 81 tot en met artikel 89. De bepaling van artikel 3.3, eerste lid, kan daartoe leiden, omdat zij houders van dierlijke bijproducten verplicht deze aan het aangewezen verwerkingsbedrijf in het werkgebied af te geven (zie artikel 3.4). Hierdoor ontstaat een beperking van de uitvoermogelijkheden naar andere lidstaten, in strijd met artikel 29 EG. In de toelichting wordt niet ingegaan op de verenigbaarheid van deze bepaling met het EG-recht, in het bijzonder de mogelijke rechtvaardiging daarvan in het licht van artikel 30 EG en artikel 86, tweede lid, EG. (zie *noot 13*) De Raad adviseert de toelichting aan te vullen.

8. Artikel 5.1 (Algemene bevoegdheid)

In artikel 5.1 van het wetsvoorstel zijn de algemene regels voor maatregelen opgenomen. Daarbij is in het derde lid bepaald dat deze onder voorwaarden en beperkingen kunnen worden opgelegd. Onduidelijk is, aan welke voorwaarden en beperkingen hierbij wordt gedacht. De Raad adviseert daarom artikel 5.1, derde lid nader te toelichten.

9. Artikel 5.7 (Verhouding tot Flora- en Faunawet)

Het wetsvoorstel bepaalt in artikel 5.7 dat ten aanzien van de preventie en bestrijding van dierziektes afwijking is toegestaan van hetgeen onder meer bij en krachtens de Flora- en faunawet is bepaald. Een dergelijke regeling ontbreekt voor de overige bepalingen in het wetsvoorstel, voor zover de toepassing daarvan niet of onvoldoende spoort met de regels bij of krachtens de Flora- en faunawet.

De Raad adviseert de afstemming van het wetsvoorstel met de Flora- en faunawet te verduidelijken.

10. Artikelen 8.17 tot en met 8.44 (Veterinair tuchtrecht)

De artikelen 8.17 tot en met 8.44 van het wetsvoorstel regelen het tuchtrecht. De bepalingen zijn gebaseerd op de artikelen 14 tot en met 41 van de Wet op de uitoefening van diergeneeskunde 1990 (verder: WUD). Het voorstel bevat drie nieuwe elementen: de introductie van griffierecht, de bevoegdheid tot voegen/splitsen en die tot het gegrond verklaren van klachten, zonder oplegging van een maatregel. Volgens de toelichting sluiten deze voorgestelde bepalingen aan op de aanbevelingen van het rapport "Beleidsuitspraken wettelijk geregeld tuchtrecht" en kan nadere harmonisering plaatsvinden naar aanleiding van de in voorbereiding zijnde kabinetsreactie op dit rapport.

Op 7 december 2007 is deze reactie verschenen. (*zie noot 14*) Daarin wordt onder meer vermeld dat het tuchtrecht vergaand zal worden geharmoniseerd en de Wet tuchtrechtspraak bedrijfsorganisatie 2004 daarbij tot richtsnoer zal worden genomen. Een eerste wetsvoorstel waarin aan dat kabinetsstandpunt is uitvoering gegeven, is nog niet opgesteld en aan de Raad ter advisering voorgelegd. Hoewel in de toelichting wordt medegedeeld dat het voorstel nog aan het kabinetsstandpunt zal worden aangepast (*zie noot 15*), plaatst de Raad, zonder daarbij vooruit te lopen op zijn advisering over de komende wetsvoorstellen betreffende tuchtrecht, mede in het licht van het kabinetsstandpunt enkele kanttekeningen bij de regeling zoals die thans wordt voorgesteld.

a. Artikel 8.17 van het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid een geldboete op te leggen als tuchtrechtelijke maatregel. Ook in het straf- en bestuursrecht kan een geldboete worden opgelegd. Dit leidt bijgevolg tot de mogelijkheid dat voor bepaalde handelingen dierenartsen en de aan hen gelijkgestelde beroepsgroepen meermalen een (zelfde) sanctie wordt opgelegd. Voorbeelden zijn de artikelen 2.8 vierde lid, 2.11, 6.2 en 7.5 (misdriven) en de artikelen 2.8, 2.10, vijfde lid, (overtreding). Het is niet op voorhand duidelijk waarom deze mogelijke samenloop van sancties nuttig en nodig is. De memorie van toelichting gaat hierop niet in. De Raad adviseert dat te doen.

b. Ingevolge artikel 8.19, zevende lid, kan de tuchtrechter als bijzondere voorwaarde opleggen dat de betrokkene de door zijn gedraging veroorzaakte schade geheel of gedeeltelijk vergoedt. Deze bepaling is overgenomen uit artikel 17, tweede lid, van de WUD en komt ook voor in artikel 48b van de Advocatenwet.

Voor schadevergoeding als bijzondere voorwaarde zal causaal verband tussen de desbetreffende gedraging en de te vergoeden schade moeten worden vastgesteld. Het staat niet vast dat de tuchtrechtelijke procedure zich daarvoor goed leent. (*zie noot 16*) In dat verband valt op dat in het voorstel geen maximumbedrag is opgenomen. In meergenoemd kabinetsstandpunt wordt de bevoegdheid tot het opleggen van een schadevergoedingsplicht door de tuchtrechter beperkt tot 5000 euro. De Raad adviseert artikel 8.19, zevende lid, op deze punten nader te bezien.

c. Ingevolge artikel 8.22 en 8.24 bestaan het veterinair tuchtcollege en het beroepscollege onder meer uit een of meer rechtsgeleerde leden, en een rechtsgeleerde (plaatsvervangende) secretaris. De Raad adviseert te bepalen dat bedoelde leden en secretarissen aan de vereisten voor benoeming, neergelegd in artikel 1d van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren, dienen te voldoen. Met betrekking tot de ontslaggronden, geregeld in artikel 8.26, adviseert de Raad ook de secretarissen daaronder te brengen.

d. Het voorstel voorziet in de invoering van een griffierecht van 70 euro, waarbij de Wet

tuchtrechtspraak accountants tot voorbeeld heeft gestrekt. In het kabinetsstandpunt wordt de invoering van griffierecht echter afgewezen vanuit de gedachte dat het tuchtrecht er primair is om de beroepsstandaard, zoals vastgelegd in de binnen de beroepsgroep levende gedragsregels te handhaven. De Raad heeft destijds in zijn advies over het wetsvoorstel tuchtrechtspraak accountants de invoering van griffierecht ontraden. (zie noot 17) De Raad adviseert artikel 8.32 nader te bezien.

e. Anders dan voor het beroepscollege in artikel 8.40 is bepaald, geeft het voorstel geen regels met betrekking tot de mogelijke beslissingen van het tuchtcollege, met uitzondering van artikel 8:20 en 8.21. De Raad adviseert hierin te voorzien.

11. Artikel 9.8 (Hoogte tegemoetkoming)

De Raad wijst erop dat, anders dan de geldende wetgeving in de regeling van de tegemoetkoming in de schade in artikel 9.8, eerste lid, onder meer onderscheid wordt gemaakt in de schadeberekening voor producten en materialen enerzijds en voorwerpen anderzijds. Gelet op de rechtsgevolgen die uit het gemaakte onderscheid voortvloeien, adviseert de Raad de gewijzigde regeling op de onderscheidende betekenis van de begrippen producten en materialen enerzijds en voorwerpen anderzijds nader te bezien.

12. 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 niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan 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 betreffende no.W11.07.0377/IV met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- Hoofdstuk 3 (Dierlijke producten) plaatsen achter hoofdstuk 5, aangezien dat laatste hoofdstuk evenals de hoofdstukken 1, 2 en 4 de behandeling van levende dieren regelt.
- De onderlinge verhouding verduidelijken van de artikelen 2.1 en 2.2; artikel 2.2, eerste lid, en artikel 2.2, derde lid; de artikelen 2.9, eerste lid, en 2.17, tweede lid; 2.10, vijfde lid, en 4.1, tweede en vierde lid; 4.4, tweede lid, en 4.5; artikel 2.11, eerste lid en artikel 2.11, vierde lid, onderdeel a; artikel 2.11, vierde lid, onderdeel m, en artikel 2.11, vierde lid, onderdeel s; artikel 2.25, eerste lid, en artikel 2.25, derde lid, onderdeel d; de artikelen 3.5, vijfde lid, en 3.4, vierde lid.
- In artikel 2.1 verduidelijken dat het toepassingsbereik van het algemene verbod in het eerste lid geen beperking ondergaat van de regels gesteld op grond van het derde en vierde lid.
- In artikel 2.6, tweede lid, onder a, 3e punt, toevoegen waar de daarin bedoelde andere dieren, diersoorten en diercategorieën zijn aangewezen.
- De reikwijdte van artikel 2.8, vierde lid, onder c, preciseren waar het gaat om de diergeneeskundige behandeling van niet aangewezen dieren.
- In artikel 5.1, derde lid, preciseren welke voorwaarden en beperkingen van een maatregel worden bedoeld
- In artikel 5.2, eerste en derde lid, consistent het belang aanduiden als "het belang van de gezondheid van mens of dier".
- In de artikelen 5.4 tot en met 5.6 het begrip maatregel consequent gebruiken als opgelegd voorschrift (bijvoorbeeld niet dubbel in artikel 5.5, eerste lid, onder a). Indien dat niet de

bedoeling is de feitelijke maatregelen van de overheid duidelijk van de opgelegde verplichtingen onderscheiden.

- In artikel 5.8, eerste lid, tussen "hiervan" en "in kennis" invoegen: onverwijd.
- In hoofdstuk 8 eerst de indiening van een klacht regelen. Daarna de regeling van het tuchtcollege, de samenstelling daarvan en de procedure, de mogelijkheid van beroep, van de procedure daarvoor en tenslotte de regeling van de mogelijke maatregelen en de ten uitvoerlegging daarvan.
- In artikel 8.20 voorzien in een regeling van de dicta van het tuchtcollege (vergelijk artikel 8.40, derde en vierde lid).
- Artikel 8.29 als volgt formuleren:

Artikel 8.29

1. De voorzitters en de leden van de colleges en hun plaatsvervangers ontvangen een vacatiegeld, alsmede een vergoeding van reis- en verblijfskosten en van verdere onkosten.
 2. Bij ministeriële regeling worden regels gesteld ten aanzien van de vergoedingen, bedoeld in het eerste lid.
- In artikel 11.3, onderdeel K, "De artikelen 94 tot en met 95 vervallen" vervangen door: De artikelen 94 tot en met 95e. Artikelen 95a tot en met 95e GWWD betreffen immers het Diergezondheidsfonds dat in hoofdstuk 9, paragraaf 2 van het wetsvoorstel is geregeld.
 - In artikel 11.3, onderdeel N, "artikel 92, tweede lid" vervangen door: artikel 92, eerste lid.
 - In artikel 11.3, onderdeel Q, "artikel 117" schrappen. Dit artikel is reeds vervallen per 5 januari 2007
 - In artikel 11.6 "artikel 2.19 van de Wet dieren" vervangen door: artikel 2.20 van de Wet dieren.
-

Nader rapport (reactie op het advies) van 14 maart 2008

De Raad van State heeft de volgende opmerkingen over het voorstel van wet gemaakt, en geeft U in overweging het voorstel niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met de opmerkingen rekening is gehouden.

1. De Raad stelt dat de delegatiebepalingen in het wetsvoorstel een onbedoelde reikwijdte hebben, en acht begrippen als intrinsieke waarde van het dier, respect voor dieren en duurzaamheid als inhoudelijk normerende uitgangspunten voor die delegatiebepalingen onvoldoende duidelijk.

De doeleinden van het wetsvoorstel die de toepassing normeren van de gedelegeerde regelgevende bevoegdheden, worden gevormd door de belangen die spelen in relatie tot de menselijke omgang met dieren: de bescherming van de gezondheid, het welzijn, de eigenheid en integriteit van het dier, de bescherming van gezondheid en veiligheid van de mens, de bescherming van het milieu voor zover gerelateerd aan het gebruik van diervoeders en de toepassing van diergeneesmiddelen, en de eerlijkheid van de handel in dieren en dierlijke producten. Deze belangen worden in de considerans tot uitdrukking gebracht. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om de tekst van de considerans op dit punt aan te scherpen zodat duidelijk alle relevante belangen worden genoemd.

De genoemde belangen liggen ook ten grondslag aan de wetten en andere regelgeving die dit wetsvoorstel beoogt te vervangen. De Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (hierna: GWWD) strekt tot bescherming van de diergezondheid, de volksgezondheid, het welzijn, de integriteit en de eigenheid van dieren, en de eerlijkheid van de handel in dieren, inclusief de raszuiverheid van dieren. De Kaderwet diervoeders en de Diergeneesmiddelenwet strekken

tot bescherming van de diergezondheid, de volksgezondheid, de eerlijkheid van de handel en, voor zover gerelateerd aan het gebruik van voeders of geneesmiddelen, het milieu. De regels, gesteld bij en krachtens de Wet op de uitoefening van de diergeneeskunde 1990, gelden ter bescherming van de diergezondheid, het dierenwelzijn en de volksgezondheid. De Landbouwkwaliteitswet beoogt ook de eerlijkheid in de handel te regelen, terwijl de thans via de Landbouwwet uitgevoerde regelgeving over vleeskeuring betrekking heeft op de bescherming van de volksgezondheid, en de regelgeving over groeibevorderaars de diergezondheid, de volksgezondheid en de eerlijkheid van de handel.

Het wetsvoorstel continueert daarom dezelfde uitgangspunten voor het uitoefenen van bevoegdheden die ook aan de bestaande wetten ten grondslag liggen. Het wetsvoorstel brengt dan ook ten opzichte van de huidige situatie geen verruiming van de reikwijdte van de delegatiebepalingen.

Ik deel de mening van de Raad dat de begrippen intrinsieke waarde van het dier, respect voor dieren en duurzaamheid niet geschikt zijn als concreet normatief uitgangspunt. Hoofdstuk 1 en de paragrafen 3.2.4 en 3.4 van de memorie van toelichting zijn naar aanleiding van het voorgaande aangepast.

Voor een uiteenzetting over de functie van de erkenning van de intrinsieke waarde van het dier in dit wetsvoorstel, moge ik verwijzen naar mijn reactie op onderdeel 3 van het advies van de Raad, dat op dit begrip betrekking heeft. Opgemerkt wordt dat het respect voor dieren, waarnaar de Raad verwijst, hier opgevat moet worden als een verwijzing naar de intrinsieke waarde van het dier.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad over de relatie met het begrip duurzaamheid, merk ik het volgende op. In mijn brief van 16 januari 2008 over mijn toekomstvisie op de veehouderij (Kamerstukken II 2007/08, 28 973, nr. 18) heb ik aangegeven hoe een duurzame veehouderij er zou moeten uitzien: "Ik zie over 15 jaar een palet aan productiesystemen die alle zijn gestoeld op een verantwoorde filosofie, nl. het leveren van kwaliteitsproducten met respect voor mens, dier en milieu. Dat kan gaan om voedsel, energie, maatschappelijke diensten en grondstoffen voor andere economische sectoren. Kringlopen zijn vergaand gesloten, verbindingen met omgeving en maatschappij open. Een hoogwaardige technologie ondersteunt een verantwoorde filosofie bij het oplossen van dilemma's".

De omgang met dieren is één van de onderwerpen waarop het streven naar een duurzame veehouderij betrekking op heeft. Bij en krachtens dit wetsvoorstel kan daar invulling aan worden gegeven. Genoemd kunnen worden de regels ter bescherming van de gezondheid van dieren, het welzijn van dieren, alsook de bescherming van het milieu tegen de mogelijke gevolgen van het gebruik van diervoeders en diergeneesmiddelen bij dieren.

2. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad is het voorgestelde artikel 6.4 gewijzigd. Gepreciseerd is voor welke gevallen deze voorgestelde bepaling is bedoeld.

3. In de maatschappij leven verschillende opvattingen over wat de intrinsieke waarde van het dier behelst. Voor de een betekent deze waarde dat dieren gevrijwaard van menselijk ingrijpen moeten zijn, voor de ander dat menselijk ingrijpen wel is toegestaan, mits het welzijn van de dieren niet wordt aangetast.

Mensen houden dieren en hebben deze in de loop der tijd gedomesticeerd. Zij hebben daarom een speciale verantwoordelijkheid voor de dieren. Deze verantwoordelijkheid noodzaakt ertoe dat de mens in zijn omgang met dieren zorg draagt voor het welzijn en de gezondheid van het dier en dat hij het mogelijke doet om de eigenheid en integriteit van het dier te respecteren. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat dieren een eigen, zelfstandige waarde hebben, los van de gebruikswaarde die de mens eraan toekent - de intrinsieke waarde.

De erkenning van de intrinsieke waarde van het dier is al enkele decennia geleden formeel als uitgangspunt genomen voor de regelgeving met betrekking tot de wijze waarop de mens met dieren omgaat - meer bepaald de Wet op de dierproeven sinds 1970 (zie Kamerstukken II 1993/94, 22 485, nr. 8, blz. 3), de Flora- en faunawet (zie Kamerstukken II 1995/96, 23 147, nr. 7, blz. 4/5), alsook de dierenwelzijnsregelgeving. In de nota Rijksoverheid en Dierenbescherming van 1981 (Kamerstukken II 1980/81, 16 966, nr. 2) werd gesteld dat "het dierenbeschermingsbeleid zal moeten worden ontwikkeld vanuit de erkenning van de intrinsieke waarde van het individuele dier. Het beleid zal erop gericht moeten zijn het dier zoveel mogelijk te beschermen tegen menselijke handelingen die zijn fysieke en ethologische welzijn aantasten. In de praktijk betekent dit dat mensen zich bij voortduring rekenschap zullen moeten geven van de toelaatbaarheid van hun handelingen met betrekking tot dieren. Het belang van het dier zal in een bewust afwegingsproces moeten worden ingebracht. (...) De keuze voor de intrinsieke waarde van het dier als uitgangspunt heeft tot consequentie, dat de functie van het dier voor de mens (economisch nut, educatieve of recreatieve functie e.d.) daaraan ondergeschikt kan worden gemaakt c.q. daartegen dient te worden afgewogen". Ook bij de parlementaire behandeling van het voorstel voor een Gezondheids- en welzijnswet voor dieren werd dit nogmaals van regeringszijde betoogd (zie Kamerstukken II 1988/89, 16 447, nr. 16, blz. 3, en Handelingen II 1988/89, blz. 6010). Deze lijn is ook voor mij de leidende, zoals ik uiteen heb gezet in mijn Nota dierenwelzijn (Kamerstukken II 2007/08, 28 286, nr. 76, bijlage 1, blz. 9, en Kamerstukken II 2007/08, 28 286 en 29 683, nr. 96, blz. 8). De erkenning van de intrinsieke waarde leidt ertoe dat bij het uitoefenen van bevoegdheden de positie van het dier als rechtsobject wordt versterkt in het afwegingsproces bij de beleidsvorming.

In de GWWD komt de erkenning van de intrinsieke waarde tot uitdrukking in de bepalingen die zijn gericht op de bescherming van het dier - zijn welzijn, gezondheid, eigenheid en integriteit. Genoemd kunnen onder meer worden het verbod op dierenmishandeling, het verbod op verwaarlozing, het verbod op opzettelijke besmetting van dieren, de toepassing van het nee-tenzij-beginsel op het houden van dieren, op het houden van dieren met het oog op de productie, op het toepassen van lichamelijke ingrepen bij dieren, op het doden van dieren, en de opdracht aan de regering om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen over onder meer de huisvesting, het vervoer en het fokken van dieren. Die bepalingen worden in dit wetsvoorstel gecontinueerd.

In dit wetsvoorstel is de erkenning van de intrinsieke waarde van het dier expliciet in het wetsvoorstel vastgelegd (voorgesteld artikel 1.3 nieuw). De reden hiervoor is de kracht van het signaal dat ervan uitgaat. Verwezen wordt naar hetgeen van regeringszijde in 1995 werd opgemerkt over het voorstel tot opname van de erkenning van de intrinsieke waarde als uitgangspunt in de Wet op de dierproeven (amendement van het lid Bos c.s., Kamerstukken II 1994/95, 22 485, nr. 21). "Het is geen tweede toetsingscriterium (...) maar het wordt in een normatieve context gezet. Dat gebeurt zodanig dat steeds buiten iedere twijfel staat, dat bij elke afweging (...) het belang van het dier als een zelfstandig belang met een eigen waarde wordt gezien dat tegenover dat van de mens staat" (Handelingen II 1994/95, blz. 5028).

Gegeven het brede scala aan onderwerpen waarop het wetsvoorstel betrekking heeft en de belangen die ermee beogen te worden beschermd, is ervoor gekozen alleen de erkenning van de intrinsieke waarde van het dier in het wetsvoorstel tot uitdrukking te brengen.

Inhoudelijk wordt hiermee hetzelfde beoogd als in artikel 1a van de Wet op de dierproeven en de considerans van de Flora- en faunawet. Zoals ik al in mijn reactie op onderdeel 1 aangaf, deel ik de opvatting van de Raad dat de intrinsieke waarde van het dier niet geschikt is als concreet normatief uitgangspunt. Paragraaf 3.4 van de memorie van toelichting is overeenkomstig het voorgaande verduidelijkt.

Ten aanzien van de afweging van de intrinsieke waarde ten opzichte van andere belangen merkt de Raad in onderdeel 3, onder b, op dat er geen algemene regeling voor het (mede) wegen van belangen is opgenomen. Hierover merk ik op dat op voorhand alle belangen gelijk wegen, en er dus geen rangorde bestaat. Hier geldt, net als in het kader van de Wet op de dierproeven en de Flora- en faunawet, dat aan de erkenning van de intrinsieke waarde van het dier geen absolute status van dit begrip is verbonden (zie respectievelijk Handelingen II 1994/95, blz. 5028; Kamerstukken II 1995/96, 23 147, nr. 7, blz. 4/5). Het afwegen van belangen is een beleidsmatige kwestie, die al naar gelang de tijd en de omstandigheden anders kan uitvallen.

De belangenafweging is een zorgvuldig proces. Ik ben het dan ook met de Raad eens dat de toepassing van het *lex-silencio*-beginsel er niet toe mag leiden dat afbreuk wordt gedaan aan de eerder gemaakte belangenafweging. Graag verwijs ik naar mijn reactie onder 4.

De Raad wijst in onderdeel 3, onder c, terecht op de verhouding van de intrinsieke waarde van het dier ten opzichte van de regelgeving van de Europese Unie. Uit het protocol betreffende de bescherming en het welzijn van dieren, behorende bij het Verdrag van Amsterdam (Pb EG 1997, C 340, blz. 0110), volgt dat op Europees niveau ten volle rekening wordt gehouden met hetgeen is vereist voor het welzijn van dieren. In het 'ten volle rekening houden' zie ik een zekere parallel met de bewuste, zelfstandige rol van de eigen waarde van het dier bij de belangenafweging, die uit de erkenning van de intrinsieke waarde voortvloeit.

Het protocol maakt duidelijk dat het de verantwoordelijkheid van de Europese Unie is om regels te stellen ter verbetering van het dierenwelzijn en ter voorkoming van wreedheden tegen dieren, en van mishandeling op beleidsgebieden waar het Europese Verdrag op van toepassing is, zoals landbouw en transport. In de mededeling van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 27 januari 2006 (COM (2006) 13 definitief/2) over een communair actieplan inzake de bescherming en het welzijn van dieren 2006-2010 geeft de Commissie uitwerking aan dit protocol.

Hoewel de Europese Unie het begrip "intrinsieke waarde van het dier" als zodanig niet erkent, is het tegelijkertijd ondenkbaar dat in de EU-regels ter bescherming van het dier geen rekening zou worden gehouden met de eigenheid en integriteit van dieren, welke belangen in het kader van dit wetsvoorstel mede worden geschaard onder het begrip "intrinsieke waarde".

Het voorgestelde artikel 1.3, eerste lid (oud), vormt ten opzichte van de huidige regelgeving een nieuw element. Naar aanleiding van de bezwaren van de Raad in onderdeel 3, onder a, van het advies, is deze nieuwe voorgestelde bepaling opnieuw tegen het licht gehouden. Gekozen is voor een alternatieve bepaling, die eveneens uitdrukking geeft aan een "burgermansfatsoen" ten aanzien van door de mens gedomesticeerde dieren, zonder daarbij het begrip "intrinsieke waarde" als normatief criterium te gebruiken.

Deze nieuwe bepaling, opgenomen in het voorgestelde artikel 1.4, behelst een zorgplicht, ontleend aan die van artikel 1a van de Wet milieubeheer en artikel 2 van de Flora- en faunawet. Deze voorgestelde zorgplicht doet een appèl op de burger - of hij nu houder, handelaar, vervoerder, fabrikant van voeders of geneesmiddelen, of dierenarts is - om zich steeds bewust te zijn van zijn eigen verantwoordelijkheid voor dieren en van de eigen, zelfstandige waarde van het dier, en om altijd vanuit dit bewustzijn te handelen. Dat kan bijvoorbeeld meebrengen dat hij besluit om een bepaalde handeling of activiteit, die op zich is toegestaan, toch niet uit te voeren. Niet alles wat kan, hoeft.

Evenmin als de zorgplichtbepalingen van de Wet milieubeheer en de Flora- en faunawet is voorzien in een strafbaarstelling van overtredingen van het voorgestelde artikel 1.4.

4. De *lex silencio positivo* is een voorziening die naar het oordeel van de regering in

geselecteerde gevallen kan worden ingevoerd (zie Kamerstukken II 2007/08, 29 515, nr. 224). Daarbij zal de afweging worden gemaakt of het realiseren van vergunningverlening binnen de gestelde termijn opweegt tegen de maatschappelijke schade die kan ontstaan als gevolg van fictieve verlening. In de uitvoeringsregelgeving, gebaseerd op dit wetsvoorstel zal hier naar mijn verwachting slechts in een beperkt aantal gevallen aanleiding toe bestaan, bijvoorbeeld kleine administratieve wijzigingen ten aanzien van een diergeneesmiddelenvergunning, waar de Europese regelgeving een wijziging van de vergunning voorschrijft. In die gevallen waarbij de belangen van dierenwelzijn, diergezondheid of volksgezondheid primair in het geding zijn, zal de toepassing van de *lex silencio positivo* niet aan de orde zijn. Het voorgestelde artikel 7.3, derde lid, is met het oog daarop aangepast. Aan de mogelijkheid om dit instrument toe te passen is nu de beperking verbonden dat het belang van de gezondheid van de mens, dieren of planten, het belang van het welzijn van dieren of het belang van het milieu zich daar niet tegen verzet.

5. De passage in de memorie van toelichting over het *nee-tenzij*-beginsel die de Raad verduidelijkt wenst te zien, doelt op het spanningsveld tussen dit beginsel en de in de GWWD opgenomen preventieve toetsing van huisvestingssystemen (artikel 46 van de GWWD) en het verbod op het doen deelnemen van dieren aan wedstrijden (artikel 61 van de GWWD). Deze bepalingen, die tot op heden niet in werking zijn getreden, worden niet in dit wetsvoorstel gecontinueerd. Voor de preventieve toetsing van huisvestingssystemen - een verbod op het gebruik van seriematig geproduceerde huisvestingssystemen die niet zijn toegelaten door de overheid - geldt dat toepassing van dit instrument zou leiden tot een belemmering van innovatie en tot grote lasten voor het bedrijfsleven (vgl. Kamerstukken II 2001/02, 28 286, nr. 2, blz. 16). Ook via de uitvoeringsregels, te baseren op het voorgestelde artikel 2.2, zesde lid, kunnen regels worden gesteld aan de huisvesting ter bescherming van het dier. Dat maakt de toepassing van het *nee-tenzij*-beginsel voor huisvestingssystemen overbodig. Voor het verbod op het deelnemen van dieren aan wedstrijden geldt dat in de praktijk is gebleken dat er sprake is van een goed werkend systeem van zelfregulering, en dat regulering via het *nee-tenzij*-beginsel dus geen toegevoegde waarde heeft. Wanneer het toch nodig is om regels te stellen, kan dit op grond van het voorgestelde artikel 2.15, eerste lid. De betreffende passage in paragraaf 4.2.2.1.3 van de memorie van toelichting is aangepast overeenkomstig het voorgaande.

Wat de opmerkingen van de Raad betreffende de toepassing van het *lex-silencio-positivo*-beginsel betreft zij verwezen naar mijn reactie op onderdeel 4.

6. Overeenkomstig het advies van de Raad is in het voorgestelde artikel 2.10, zesde lid, onderdeel d, is verduidelijkt dat de aangewezen ambtenaar tevens een dierenarts moet zijn.

7. De artikelen 3.3 en 3.4 van het wetsvoorstel bieden de basis om een werkgebied ten behoeve van de verwerking van dierlijke bijproducten in te stellen. Dit wetsvoorstel beoogt de huidige systematiek te continueren. Deze systematiek was voorheen gebaseerd op de Destructiewet en is recentelijk overgeheveld naar de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (GWWD). Ook het doel van de werkgebieden-systematiek, namelijk de borging van de volks- en diergezondheid, is ongewijzigd. Artikel 30 van het EG-verdrag erkent deze gronden als rechtvaardiging voor eventuele belemmeringen.

De voorgestelde werkgebiedensystematiek zal zich beperken tot de verwerking van kadavers, zoals uiteen is gezet in het beleidsvoornemen met betrekking tot de herziening van het destructiebestel (Kamerstukken II 2006/07, 27 495, nr. 32) waarin is aangegeven dat het vrijgeven van de markt voor andere dierlijke bijproducten dan kadavers, geen risico's voor de volks- en diergezondheid oplevert. Er is voldoende *animo* voor de verwerking van dergelijke dierlijke bijproducten, waardoor een toereikende dekkingsgraad en continuïteit in de

verwerking zal ontstaan. Voor de verwerking van kadavers is dit niet het geval. Derhalve is het, met het oog op de bescherming van de volks- en diergezondheid, noodzakelijk om de werkgebiedensystematiek voor de verwerking van kadavers te handhaven.

8. Het voorgestelde artikel 5.1, derde lid, is opnieuw tegen het licht gehouden.

Geconcludeerd is dat de bevoegdheid om voorwaarden en beperkingen te stellen aan opgelegde maatregelen, geen toegevoegde waarde heeft naast de bevoegdheid om voorschriften te verbinden aan een maatregel. Het eerste zinsdeel van dit lid is dan ook vervallen; het derde en vierde lid zijn tot één lid samengevoegd.

9. Het voorgestelde artikel 5.7 is bedoeld voor situaties waarin op grond van hoofdstuk 5, paragraaf 1, van het wetsvoorstel onverwijld regels worden gesteld ter preventie of bestrijding van een besmettelijke dierziekte. In een dergelijke telt vooral dat verspreiding van ziekteverwekkers zoveel mogelijk wordt voorkomen, ook als dat meebrengt dat in strijd met het bij of krachtens de Flora- en faunawet moet worden gehandeld. De overige bepalingen van het wetsvoorstel zijn bedoeld voor regelgeving die structureel van aard is, met een regulier karakter. Bij de beleidsvorming zal een eventuele samenloop met de Flora- en faunawet telkens worden meegenomen, en zal bij tegenstrijdigheden in oplossing in de regels zelf - hetzij die van de Flora- en faunawet, hetzij die op grond van dit wetsvoorstel - gevonden moeten worden. Een algemene regeling inzake de afstemming is dus niet nodig. Paragraaf 6.1 van de memorie van toelichting is op dit punt verduidelijkt.

10. De Raad plaatst enkele kanttekeningen bij enkele onderdelen van de voorgestelde regeling inzake het veterinaire tuchtrecht.

a. In het kader van het tuchtrecht wordt getoetst aan een zelfstandige tuchtrechtelijke norm (voorgesteld artikel 4.2). Er is dan ook geen ongeoorloofde samenloop met de door de Raad genoemde artikelen in de zin van het ne bis in idem beginsel. Verwezen wordt naar de uitspraak van het Veterinair Tuchtcollege van 19 oktober 1995 (zaaknummer 94/0049). De mogelijkheid om een geldboete als tuchtrechtelijke maatregel op te leggen wordt gezien als een effectieve bestraffing in het kader van tuchtrechtelijke afdoening. Het is aan beide rechters, de tuchtrechter enerzijds en de straf- of bestuursrechter anderzijds, in kwesties waarbij zowel sprake is van mogelijke schending van de tuchtrechtelijke norm als van een strafrechtelijk of bestuursrechtelijk te handhaven norm, de proportionaliteit daarvan te bezien, zeker ook bij het opleggen van geldboeten. In de memorie van toelichting is dit verduidelijkt.

b. De schadevergoedingsplicht in het voorgestelde artikel 8.32, zevende lid, kan slechts worden opgelegd als voorwaarde aan een voorwaardelijk opgelegde maatregel. Deze bevoegdheid is vergelijkbaar met de bijzondere voorwaarde die kan worden opgelegd bij een strafrechtelijke veroordeling (vergelijk bijvoorbeeld met artikel 14c, tweede lid, onder 1°, van het Wetboek van Strafrecht). De bevoegdheid tot het opleggen van schadevergoedingsplicht waarnaar de Raad verwijst in het kabinetsstandpunt, betreft de algemene bevoegdheid van de tuchtrechter tot het opleggen van die plicht als maatregel. In de kern betreft het hier dus bevoegdheden van verschillende aard. Desalniettemin ben ik van oordeel dat de door de Raad aangedragen competentiegrens betere waarborgen biedt dan de huidige gevolgde praktijk, die erin bestaat dat de tuchtcolleges alleen bij eenvoudige schadezaken deze schadevergoedingsplicht opleggen. De bevoegdheid van de tuchtrechter tot het opleggen van een schadevergoedingsvoorwaarde is om die reden beperkt tot € 5.000,- (voorgesteld artikel 8.33, zevende lid).

c. Overeenkomstig het advies van de Raad is in het wetsvoorstel bepaald dat de rechtsgeleerde leden van de colleges, alsmede de secretarissen, met inbegrip van

plaatsvervangers, voldoen aan de eisen, gesteld in artikel 1d van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren (voorgesteld artikel 8.18, vijfde lid).

Wat de opmerkingen van de Raad over de ontslaggronden voor secretarissen van de tuchtcolleges betreft, merk ik het volgende op. Er is destijds, bij de invoering van het veterinaire tuchtrecht in 1990, voor gekozen de financiële en facilitaire ondersteuning van de veterinaire tuchtcolleges te organiseren binnen het departement zelf. Dit omdat de omvang van de organisatie en werkzaamheden van de tuchtcolleges dermate beperkt werd geacht dat een zelfstandige organisatiestructuur voor het secretariaat wenselijk was. Dit bracht met zich dat ambtenaren, tewerkgesteld bij het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, telkens als secretaris zijn benoemd. De rechtspositie van deze ambtenaren is afdoende geregeld binnen het ambtenarenrecht. Om die reden zijn de bepalingen omtrent ontslaggronden, bedoeld in het voorgestelde artikel 8.27 niet van toepassing verklaard voor de secretarissen en hun plaatsvervangers.

d. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad en het kabinetsstandpunt inzake het rapport Beleidsuitgangspunten wettelijk geregeld tuchtrecht, waaruit volgt dat een algemene invoering van het griffierecht in het kader van de harmonisatie wordt afgewezen, is de introductie van een griffierecht in dit wetsvoorstel nader overwogen. Besloten is om de heffing van het griffierecht alsnog achterwege te laten in het veterinaire tuchtrecht. Het belang van de borging van een goede beroepsstandaard is gebaat bij een vrije toegang tot de tuchtrechter. De zorgvuldige afweging door de klager kan in dat opzicht ook op andere wijze worden bewerkstelligd, bijvoorbeeld via een loketfunctie en een betere aansluiting tussen het tuchtrecht en klachtenprocedures, zoals die ook in de voorstellen in het eerdergenoemd kabinetsstandpunt worden genoemd. Het voorgestelde artikel is om die reden uit het wetsvoorstel gehaald.

e. Paragraaf 5 van hoofdstuk 8 van het wetsvoorstel, waarin het veterinaire tuchtrecht wordt geregeld, heeft met het oog op dit advies van de Raad alsmede naar aanleiding van de door de Raad gemaakte redactionele kanttekeningen, een nieuwe structuur gekregen.

11. Aan het advies van de Raad is gevolg gegeven. De tekst van artikel 9.8, eerste lid, is aangepast. Het in dit artikellid gehanteerde onderscheid tussen dieren, producten, materialen en voorwerpen is losgelaten en in de gewijzigde tekst wordt aangesloten bij de formulering zoals die is opgenomen in de huidige regelgeving, waarin onderscheid wordt gemaakt tussen dieren, producten en voorwerpen. Verwijzingen naar 'materialen' in het tweede tot en met het achtste lid van artikel 9.8 en in de overige artikelen van dit wetsvoorstel zijn aangepast.

12. De redactionele kanttekeningen zijn verwerkt, met dien verstande dat het voorgestelde hoofdstuk 3 niet achter hoofdstuk 5 is geplaatst. Dit omdat het voorgestelde hoofdstuk 5 ook voorziet in regels met betrekking tot dierlijke producten.

13. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om commentaren van de Raad voor de rechtspraak en van het College Bescherming Persoonsgegevens te verwerken in hoofdstuk 9 van de memorie van toelichting. Eerstgenoemd commentaar heeft tevens geleid tot aanpassing van de voorgestelde artikelen 3.2 (samenloop met voorgesteld artikel 1.2, tweede lid), 11.3 en 11.6 (beide technische verwijzingen).

Voorts is de bepaling over de hoogte van de tegemoetkoming in de schade voor producten en voorwerpen gewijzigd (voorgesteld artikel 9.8, eerste lid, onderdelen c en d). De tegemoetkoming in de schade voor een voorwerp bedraagt de vervangingswaarde en voor een product de marktwaarde. De aanpassing is tekstueel en leidt niet tot een inhoudelijk andere hoogte van de tegemoetkoming.

Verder is het wetsvoorstel en de memorie van toelichting op een aantal technische punten

van ondergeschikte aard aangepast.

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

- (1) Memorie van toelichting, hoofdstuk 1.
- (2) Onder andere hoofdstuk 7 en artikel 10.1.
- (3) Zie in het bijzonder advies nr. W03.04.0024/I van de Raad van State van 8 april 2004 over het ontwerp-kabinetsstandpunt inzake de wenselijkheid van bijzondere bepalingen voor tijdige implementatie van Europese richtlijnen (Kamerstukken I 2004/05, 29 200, VI, F).
- (4) In dit verband verwijst hij naar de beschouwingen in zijn advies over het voorstel van wet van de leden Halsema en Van Gent houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemng van een zorgplicht voor het welzijn van dieren (kamerstukken II 2006/07, 30 900, nr. 4, punt 2).
- (5) Memorie van toelichting, par. 3.4.
- (6) Memorie van toelichting, par. 3.4.
- (7) Zie tevens de bescherming van het welzijn en de gezondheid van dieren (artikel 2.4 en artikel 2.24, eerste lid), de bevordering van de raszuiverheid of de verbetering van raskenmerken (artikel 2.6, derde lid), de bescherming van de dieren (artikel 2.11, vijfde lid), de ethische aanvaardbaarheid (artikel 2.24, eerste lid), de gezondheid van mens (artikel 5.2, eerste lid), de preventie of bestrijding van besmettelijke dierziekten, zoönosen of ziekteverschijnselen (artikel 5.2, vijfde lid), de gezondheid van de mens, dieren of planten, het belang van het welzijn van dieren of het belang van het milieu (artikel 10.1, eerste lid).
- (8) Zie tevens Memorie van toelichting, par. 3.3.
- (9) Memorie van toelichting, par. 4.2.2.1.2.
- (10) PbEG 1997 C 340. Zie ook artikel 6ter van het Werkingsverdrag, zoals opgenomen in het Verdrag van Lissabon (PbEU 2007 C 306).
- (11) Verwezen wordt naar de voorlichting van zijn Afdeling III aan de Staatssecretaris van Economische Zaken van 9 juli 2007, no.W10.07.0117/III (kamerstukken II 2007/08, 29 515, nr. 224).
- (12) Memorie van toelichting, par. 4.2.2.1.3.
- (13) Arresten C-203/96, Dusseldorp (Jur.1998, blz. I-4075) en C-209/98, Sydhavnens (Jur.2000, blz. I-3749).
- (14) Kamerstukken II, 2007/08, 29 279, nr. 61.
- (15) Paragraaf 5.4.4. Nieuwe elementen.
- (16) HvD 14 januari 1991, 1457; 11 maart 1991, 1472.
- (17) Kamerstukken II, 2005/06, 30 397, nr. 4.

[Gehele tekst ontwerpregeling met toelichting \(doc, 1.2 MB\)](#)