

Vergaderjaar 2009–2010

31 814

Wijziging van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren strekkende tot het opnemen van bepalingen inzake bestuurlijke boetes

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 28 december 2009

Hierbij doe ik u toekomen de memorie van antwoord in het kader van het voorbereidend onderzoek van de Vaste commissie voor landbouw natuur en voedselkwaliteit inzake bovengenoemd wetsvoorstel.

1. Noodzaak voorstel

De leden van de CDA-fractie vragen naar de noodzaak van een tussen-tijdse invoering van de bestuurlijke boete door middel van een wijziging van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (hierna: Gwwd). Zij vragen zich af of de problemen met de handhaving niet eerder liggen bij de gebrekkige benutting van het instrumentarium zoals aangegeven in de brief van 20 maart 2008 (Kamerstukken II 2007/08, 26 991 nr. 177).

Zoals aangegeven in mijn brief van 20 maart beoog ik zowel een verbetering van de benutting van het bestaande handhavingsinstrumentarium, als een uitbreiding van dit instrumentarium.

Voor het verbeteren van de benutting van het instrumentarium is inmiddels een aantal stappen ondernomen. Zo is per 1 januari 2009 het handhavingsbeleid voor diertransporten neergelegd in de beleidsregels dierenwelzijn en wordt gebruik gemaakt van de last onder dwangsom. Door de VWA is, naast een algemeen interventiebeleid, een specifiek interventiebeleid voor diertransporten ontwikkeld waarin voor overtredingen naargelang de aard en ernst van de overtreding de hierbij gewenste interventie is neergelegd.

Tegen zeer ernstige overtredingen en ter voorkoming van herhaling van overtredingen kan met dit verbeterde instrumentarium adequaat worden opgetreden. Bij ernstige overtredingen wordt strafrechtelijk vervolgd of wordt bijvoorbeeld een erkenning of vergunning geschorst. In het geval van recidive kan door het opleggen van een last onder dwangsom verdere herhaling van de overtreding worden voorkomen.

In de veehouderij- en transportsector komt het overtreden van relatief eenvoudige technische bepalingen, zoals het niet voldoen aan de eisen welke worden gesteld aan een veevoertuig of verzamelplaats, veelvuldig

voor. Dergelijke overtredingen kunnen het dierenwelzijn of de diergezondheid uiteindelijk ernstig schaden indien niet wordt ingegrepen, maar rechtvaardigen op het moment van constateren niet altijd de inzet van strafrechtelijke vervolging of intrekking van een vergunning. In deze gevallen wordt nu volstaan met een waarschuwing, waarbij pas na herhaling van de overtreding kan worden overgegaan tot het daadwerkelijk opleggen van een last onder dwangsom, strafrechtelijk vervolgen, of schorsen van een vergunning. Voor dergelijke overtredingen beschik ik nog niet over de mogelijkheid om snel en adequaat op te treden («lik op stuk beleid»). Met de bestuurlijke boete kan direct tegen dergelijke overtredingen worden opgetreden, waarmee herhaling of ernstiger overtredingen kunnen worden voorkomen. Dit komt mijns inziens de effectiviteit en ook de proportionaliteit van de sanctionering ten goede. Ik acht de uitbreiding van het handhavingsinstrumentarium met de bestuurlijke boete dan ook van toegevoegde waarde.

De noodzaak tot invoering van de bestuurlijke boete vooruitlopend op de Wet dieren is gelegen in de voortdurende handhavingsproblematiek waarvan sprake is bij het transport van levend (pluim)vee, zoals gesignaleerd in de rapporten van Hoekstra (Kamerstukken II, 2007/08, 26 991, nr. 177) en Vanthemsche (Kamerstukken II, 2007/08, 26 991, nr. 205).

2. OM-Afdoening

De leden van de CDA-fractie vragen zich af waarom de keuze is gemaakt voor de bestuurlijke boete en niet voor de OM-afdoening, onder verwijzing naar de «nota keuze sanctiestelsel» van de minister van Justitie (kamerstukken I 2008/09, 31 700 VI D en J) en het gehouden debat hierover op 23 juni (Handelingen I 2008/09 blz. 1597 e.v.). De leden van de CDA-fractie vragen mij waarom niet is gekozen voor de OM-afdoening nu het gaat om overtredingen waarbij in het geval van recidive of enige vorm van organisatie al snel aanleiding is om over te stappen op strafrechtelijke handhaving. Ook kan volgens de leden gezien de hoogte van de boetes niet meer worden gesproken van overtredingen van relatief geringe betekenis en vormen het belang van de rechtseenheid en een goede afstemming van sanctionering een reden te kiezen voor de OM-afdoening.

Op basis van de «Kabinetsnota over de uitgangspunten bij de keuze van een sanctiestelsel» waar de leden van de CDA-fractie naar verwijzen, is de eerste vraag bij de keuze voor het sanctiestelsel de vraag of er sprake is van een open of een besloten context. In een besloten context bestaat ingevolge deze nota een voorkeur voor bestuurlijke sanctionering, in een open context voor een strafrechtelijke sanctionering. Vervolgens speelt een aantal aspecten een rol bij de vraag of dit uitgangspunt leidt tot het best passende handhavingsregime, waaronder de deskundigheid en capaciteit van het bestuursorgaan, de vraag of het de handhaving betreft van voorschriften die aansluiten bij in de maatschappij levende fundamentele waarde en de vraag of adequate sanctiemiddelen ter beschikking komen zoals de mogelijkheid tot vrijheidsbeneming indien nodig.

Besloten context

In casu is sprake van een besloten context. De normen waarvan de bescherming met dit wetsvoorstel wordt beoogd richten zich op duidelijk afgebakende groepen zoals de transporteurs van dieren, slachterijen en veehouders. Deze groepen hebben veelvuldig contact met uitvoerende diensten van LNV, zoals de Voedsel en Warenautoriteit (VWA) en de Algemene Inspectiedienst (AID). Dit onder meer in het kader van de verlening van vergunningen, meldplichten voor bepaalde activiteiten en toezicht, soms zelfs permanent toezicht (slachterijen).

Deskundigheid en capaciteit

Ook de vereiste deskundigheid en capaciteit zijn aanwezig bij de uitvoerende diensten van LNV. Voornoemde landelijk opererende diensten beschikken over gespecialiseerde kennis op het gebied van de onderhavige regelgeving en zijn reeds belast met de bestuurlijke handhaving van deze regelgeving. Instrumenten die reeds door deze diensten worden ingezet zijn het schorsen van vergunningen en erkenningen, het toepassen van bestuursdwang en het opleggen van de last onder dwangsom. De VWA beschikt niet alleen over ervaring met het opleggen van bestuurlijke boeten op het terrein van de Warenwet, Tabakswet, Drank- en Horecawet, maar ook op het terrein van de Meststoffenwet en de Wet Gewasbeschermingsmiddelen en biociden, wetgeving waarmee ook ondernemers vallende onder de voorschriften van de Gwwd worden geconfronteerd. Ook met de afhandeling van bezwaarschriften tegen deze sancties is een uitvoerende dienst van LNV, Dienst Regelingen, belast, waarmee ook op dat terrein expertise en ervaring zijn geborgd.

Schending van bij de maatschappij levende fundamentele waarde

Ik onderschrijf het uitgangspunt van de «Kabinetsnota over de uitgangspunten bij de keuze van een sanctiestelsel» alsook het oordeel van de leden van de CDA-fractie dat, indien sprake is van overtredingen waarmee in de maatschappij levende fundamentele waarden ernstig worden geschonden, strafrechtelijke handhaving is aangewezen. Ik acht de bescherming van het welzijn en de gezondheid van dieren een dergelijke fundamentele waarde. In dit wetsvoorstel noch in het wetsvoorstel Wet dieren (Kamerstukken II 2007/2008, 31 389, nr. 2) wordt voor dergelijke fundamentele normen, zoals het verbod op dieren mishandeling en het verbod op verwaarlozing van dieren, handhaving door middel van de bestuurlijke boete voorgesteld. Dit is in lijn met de nota omdat in dat geval sprake is van een open context.

Zoals eerder aangegeven betreffen de voorschriften waarop dit wetsvoorstel ziet veelal technische normen vallende binnen een besloten context. Deze normen eisen naar gelang de ernst van de overtreding, een verschillende aanpak. Zo kan bij een overtreding van de beladingsnorm tijdens het vervoer van dieren sprake zijn van een lichte overtreding zonder dat het dierenwelzijn ernstig wordt aangetast (enkele dieren teveel), maar ook van een zeer ernstige overtreding waarbij het dierenwelzijn zeer ernstig wordt geschaad (grote overschrijding van het maximum aantal dieren). In het eerste geval acht ik een bestuurlijke boete de best passende sanctie. Bij de ernstige schending, of indien sprake is van recidive of opzet, is inzet van het strafrecht op zijn plaats.

Zoals te doen gebruikelijk ben ik voornemens afspraken te maken met het OM voor de keuze tussen en de afstemming over de inzet van het strafrecht en het bestuursrecht bij de bescherming van deze normen. Deze afspraken worden neergelegd in een handavingsdocument. Ik merk hierbij voorts nog op dat ook de Algemene wet bestuursrecht uitgaat van de mogelijkheid dat bepaalde normen zowel strafrechtelijk als bestuursrechtelijk worden gehandhaafd.

Eenheid in LNV-regelgeving

Zoals hiervoor aangegeven wordt de bestuurlijke boete reeds ingezet bij de Meststoffenwet en de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden. De sector heeft derhalve al ervaring met de in dit wetsvoorstel voorgestelde sanctionering door middel van een bestuurlijke boete. De keuze voor de bestuurlijke boete en niet voor de strafbeschikking, waarop door

uw fractie tijdens het debat van 23 juni werd bedoeld, is dan ook gelegen in mijn wens eenheid te borgen in de handhaving van LNV-regelgeving.

Verantwoordelijkheid

Tot slot merk ik nog op dat ik als minister verantwoordelijk ben voor de handhaving van de regelgeving waarop dit wetsvoorstel ziet en ook regelmatig ter verantwoording word geroepen. Het adequaat en snel kunnen optreden tegen overtredingen die naar de aard en ernst geen inzet van het strafrecht vragen past mijns inziens bij deze verantwoordelijkheid. Mede om die reden heb ik ook in het wetsvoorstel voor de Wet dieren gekozen voor het instrument van de bestuurlijke boete.

3. Delegatie

De CDA-fractie en de PvdA-fractie hebben bedenkingen bij de delegatiegrondslag. Zij menen dat de beboetbaarheid van de daarvoor in aanmerking komende overtredingen en de hoogte van de boetes moeten worden geregeld op het niveau van een algemene maatregel van bestuur (hierna: AMvB). De leden van de PvdA-fractie vragen de bevestiging dat in het wetsvoorstel Wet dieren de hoogtes van de boete wel bij AMvB worden geregeld en dat deze AmvB zal worden voorgehangen.

De CDA-fractie merkt voorts op dat het opnemen van de hoogte van de boetes in een ministeriële regeling des te meer wringt, nu artikel 120e mogelijk ertoe leidt dat een overtreding die zich uitstrekt over meer dagen kan leiden tot een aanzienlijke cumulatie van boetes.

Zoals aangegeven onder het eerste kopje, «noodzaak voorstel», is een snelle invoering de reden om vooruitlopend op de Wet dieren de bestuurlijke boete door middel van deze wetswijziging reeds op te nemen in de Gwwd. Ook het bepalen van de hoogte van de bestuurlijke boete bij ministeriële regeling houdt verband met de behoefte het huidige handhavinginstrumentarium met spoed te versterken met de de bestuurlijke boete. Zoals aangegeven in het nader rapport (Kamerstukken II 2008/09, 31 814, nr. 4) is het onderhavig wetsvoorstel een «tijdelijke voorziening» ter overbrugging van de periode tot de inwerkingtreding van de Wet dieren.

In het wetsvoorstel Wet dieren, waarin eveneens is voorzien in de bevoegdheid tot het opleggen van de bestuurlijke boete, is geregeld dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over de hoogte van de bestuurlijke boete.

De leden van de PvdA-fractie verzoeken om een uitwerking van de hoogte van de bestuurlijke boete bij algemene maatregel van bestuur onder de komende Wet dieren. In het wetsvoorstel dieren wordt de hoogte van de bestuurlijke boete bij of krachtens algemene maatregel van bestuur geregeld. Ik ben voornemens bij algemene maatregel van bestuur een systeem van criteria te ontwikkelen. De volgende elementen kunnen in de afweging bij de bestuurlijke boetetoemeting worden betrokken:

1. ernst van de overtreding:
 - zwaar of licht;
 - gevolgen: financieel voordeel of nadeel; schade, letsel, aantal slachtoffers;
 - aard van de overtreding;
 - duur van de overtreding;
2. verwijtbaarheid van de overtreder: mate van verwijtbaarheid en indien niet verwijtbaar geen boete;

3. omstandigheden van het geval: verlagend, matigend of verhogend:
 - meewerken;
 - leeftijd;
 - draagkracht;
 - recidive;
 - omvang bedrijf;
 - omzet;
 - rechtspersoonlijkheid;
 - persoon van de dader;
 - andere omstandigheden, zoals opstelling van de overtreder, omvang behaald voordeel, evenwichtigheid ten opzichte van andere handhavingsarrangementen;
4. preventie: afschrikkend, calculatie (effectiviteit).

De elementen ernst, verwijtbaarheid en omstandigheden van het geval zijn in artikel 5:46 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) gecodificeerd.

De elementen omstandigheden van het geval en preventie kunnen nader in de boetesystematiek van de algemene maatregel van bestuur worden uitgewerkt met maxima, minima, vaste bedragen en normbedragen. Deze nadere uitwerking leidt tot een voor de onder de Wet dieren geregelde onderwerpen passende systematiek en meer of minder invloed van de diverse criteria.

Bij ministeriële regeling wordt deze weging nader geconcretiseerd naar de wel haast talloze specifieke handelingen die met de algemene bepalingen in het wetsvoorstel Wet dieren strafbaar worden gesteld.

De vraag van de PvdA-fractie met betrekking tot de voorhang van amvb's onder de Wet dieren heeft betrekking op een bepaling in artikel 10.10 van dat wetsvoorstel. In dit artikel is bepaald welke AMvB's worden voorgehangen. Hierbij is niet voorzien in de voorhang van de algemene maatregel van bestuur inzake de bestuurlijke boete. Dit wetsvoorstel zal te gelegener tijd bij u aanhangig zijn.

Op basis van artikel 120z van het wetsvoorstel vervalt artikel 120e na inwerkingtredingen van de vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht. Nu de vierde tranche sinds 1 juli 2009 in werking is getreden zal dit artikel vervallen bij inwerkingtreding van dit wetsvoorstel.

4. Technisch voorstel

De leden van de CDA fractie vragen zich af of de voorgestelde wijziging van de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden wel thuishoort in onderhavig wetsvoorstel en of er met deze wijziging geen sprake is van een verboden terugwerkende kracht. Ik beaam dat er geen rechtstreeks verband is tussen de Gwwd en de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden. De wijziging van beide wetten hebben echter betrekking op het onderwerp van het wetsvoorstel: de bestuurlijke boete. Ik ben van mening dat van een onoorbare wijze van handelen derhalve geen sprake is. Een dergelijke situatie zou zich pas voordoen indien de voorgestelde wijziging van inhoudelijke aard zou zijn.

Wat de tweede vraag betreft kan ik verzekeren dat er geen sprake is van een verboden terugwerkende kracht. De mogelijkheid om bestuurlijke boetes op te leggen is in artikel 90 van de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden vastgelegd. Artikel 97 van deze wet bevat vervolgens de maximale boetebedragen. De precieze hoogte van de bestuurlijke boete voor iedere in diezelfde bepaling aangewezen overtreding is vastgelegd in

bijlage XIII bij de Regeling gewasbeschermingsmiddelen en biociden. Deze bijlage vond tot 1 juli 2009 zijn grondslag in artikel 9.6 van voormelde regeling, welke bepaling op zijn beurt was gebaseerd op artikel 90, eerste lid, van de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden. Artikel 90 is sinds 1 juli 2009 zo gewijzigd dat het geen leden meer bevat. De wettelijke grondslag voor artikel 9.6 van de Regeling gewasbeschermingsmiddelen en biociden die in artikel 90, eerste lid, van de wet was opgenomen, is daarmee vervallen. Maar de bevoegdheid om bestuurlijke boetes op te leggen is in de wet blijven bestaan. Bijlage XIII heeft daarmee het karakter van beleidsregel gekregen voor de invulling van de wettelijke bevoegdheid. Ook zonder de voorgestelde herstelbepaling kan dus een bestuurlijke boete worden opgelegd. De herstelbepaling vereenvoudigt echter het werkproces omdat in dat geval, mits de tarieven van bijlage XIII worden toegepast, niet de hoogte van de bestuurlijke boete afzonderlijk hoeft te worden gemotiveerd, aangezien deze reeds als algemeen verbindend voorschrift is aangewezen. Het effect van de terugwerkende kracht is, dat niet tussentijds voor iedere boetebeschikking alsnog een motivering voor de hoogte van de bestuurlijke boete hoeft te worden gegeven. Het bespaart dus uitvoeringslasten, terwijl het effect voor de burger of ondernemer gelijk blijft. Daarmee is er dus geen sprake van een ongeoorloofde terugwerkende kracht.

De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
G. Verburg