

Vergaderjaar 2008–2009

31 814

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

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 16 oktober 2008 en het nader rapport d.d. 12 december 2008, aangeboden aan de Koningin door de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 2 september 2008, no. 08.002475, 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 wijziging van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren strekkende tot het opnemen van bepalingen inzake bestuurlijke boetes, met memorie van toelichting.

Het voorstel van wet strekt ertoe de mogelijkheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete op te nemen in de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (hierna Gwwd). Belangrijkste reden voor dit voorstel is gelegen in de voortdurende handhavingsproblematiek bij het transport van levend vee. Dit geeft aanleiding om nog vooruitlopend op de inwerkingtreding van het voorstel van Wet dieren² te komen tot een uitbreiding van het handhavings-instrumentarium. De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt opmerkingen met betrekking tot de bevoegdheid om bij ministeriële regeling nadere regels te stellen met betrekking tot de toepassing van de bestuurlijke boete. Hij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 2 september 2008, nr. 08.002475, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 16 oktober 2008, nr. W.11.08.0383/IV, bied ik U hierbij aan.

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

1. Delegatie

In het voorgestelde artikel 120b, eerste lid, Gwwd wordt aan de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit de bevoegdheid toegekend om een bestuurlijke boete op te leggen. In het tweede lid van dit artikel krijgt de

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.

² Kamerstukken II 2007/08, 31 389, nr. 2.

minister de opdracht regels te stellen ter uitvoering van deze bevoegdheid. Boetes kunnen opgelegd worden aan diegenen die handelen in strijd met het bepaalde bij of krachtens een van de in het voorgestelde artikel 120a, eerste lid, onderdeel a, Gwwd aangewezen bepalingen. Blijkens de toelichting zal de ministeriële regeling de overtredingen aanwijzen ten aanzien waarvan van de mogelijkheid gebruik gemaakt wordt om boetes op te leggen. Daarbij zal deze ministeriële regeling ook de hoogte van de op te leggen boetes bepalen.¹

a. De delegatiegrondslag

De formulering van het voorgestelde artikel 120b, tweede lid, Gwwd begrenst de daarin opgenomen bevoegdheid tot het stellen van regels onvoldoende concreet en nauwkeurig.² Blijkens de toelichting zullen de beboetbaarheid van de daarvoor in aanmerking komende overtredingen en de hoogte van de boete worden geregeld. Andere onderwerpen worden in dat verband niet genoemd. De Raad is dan ook van oordeel dat de bevoegdheid van het voorgestelde artikel 120b, tweede lid, Gwwd daartoe moet worden beperkt.

Voorts merkt de Raad op dat het aanwijzen van specifieke beboetbare gedragingen en de hoogte van de bijbehorende boete verder gaat dan wat op het niveau van een ministeriële regeling zou moeten worden geregeld. Het betreft hier immers niet het stellen van voorschriften van administratieve aard, de uitwerking van details, voorschriften die dikwijls wijziging behoeven of voorschriften waarvan te voorzien is dat zij mogelijk met grote spoed moeten worden vastgesteld.³

Daarbij stelt de Raad vast dat met de regeling wordt beoogd vooruit te lopen op de mogelijkheid bestuurlijke boetes op te leggen in het voorstel van Wet dieren.⁴ Nu krachtens deze wet de beboetbaarheid van de daarvoor in aanmerking komende overtredingen en de hoogte van de boete worden geregeld op het niveau van een algemene maatregel van bestuur, is het aangewezen hier bij aan te sluiten.

De Raad adviseert het voorstel dienovereenkomstig aan te passen.

b. De hoogte van de boetes

Niet duidelijk is hoe het voorgestelde artikel 120i Gwwd zich verhoudt tot het in de toelichting beschreven voornemen om bij ministeriële regeling de hoogte van de op te leggen boetes vast te stellen. Het voorgestelde artikel 120i Gwwd regelt dat de hoogte van de bestuurlijke boete wordt afgestemd op de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten, waarbij de minister zo nodig rekening houdt met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd. Dit voorschrift past bij een wettelijke regeling die de maximaal op te leggen boetes vastlegt. Het voorgestelde artikel 120i Gwwd past echter niet bij een regeling waarin de exacte hoogte van de op te leggen boetes is vastgesteld, zoals blijkens de toelichting kennelijk de bedoeling is.⁵ In dat geval heeft de regelgever immers zelf reeds de afweging gemaakt hoe hoog de boete is die kan worden opgelegd en bestaat er in beginsel voor het bestuursorgaan geen vrijheid meer om anders te beslissen. Wel zou dan in het voorstel analoog aan artikel 5.4.1.7, derde lid, van het voorstel van wet Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht,⁶ een matigingsplicht wegens bijzondere omstandigheden dienen te worden opgenomen.

De Raad adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan en zo nodig het voorstel aan te passen.

1. a. De delegatiegrondslag

Op grond van het voorliggende wetsvoorstel kan, na inwerkingtreding daarvan, bij een overtreding van de in het voorgestelde artikel 120a, eerste lid, onderdeel a, van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (GWWD) genoemde bepalingen een bestuurlijke boete worden opgelegd. Nadere aanwijzing van beboetbare gedragingen bij lagere regelgeving is derhalve niet nodig. Het stellen van regels betreffende de hoogte van de op te leggen boetes is wel noodzakelijk.

In het licht van het voorgaande is de delegatiegrondslag die is opgenomen in het voorgestelde artikel 120b, tweede lid, GWWD beperkt tot het stellen van regels over de hoogte van de op te leggen boete. De toelichting is op dat punt aangepast.

¹ Memorie van Toelichting, De bestuurlijke boete, paragraaf 1 en 2.

² Zie ook aanwijzing 25 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

³ Zie ook aanwijzing 26 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

⁴ Artikelen 8.7, eerste lid, onder a, en 8.9, eerste lid voorstel van Wet dieren.

⁵ Memorie van Toelichting, De bestuurlijke boete, paragraaf 2.

⁶ Kamerstukken II 2003/04, 29 702, A.

De reden voor het opstellen van dit wetsvoorstel is gelegen in de voortdurende handhavingsproblematiek op het gebied van transport van levend vee. In mijn brief van 20 juni 2008 (Kamerstukken II 2007/2008, 26 991, nr. 205) heb ik de Tweede Kamer meegedeeld dat ik er naar streef het bestuurlijke handhavingsinstrumentarium beter te benutten. De mogelijkheid bij overtredingen bestuurlijke boetes op te leggen draagt bij aan de effectiviteit van het instrumentarium. De GWWD voorziet niet in het gebruik van dat instrument.

In het voorstel van Wet dieren (Kamerstukken II 2007/2008, 31 389, nr. 2), dat momenteel ter behandeling in de Tweede Kamer ligt, is voorzien in de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete bij overtredingen van daartoe aangewezen bepalingen. De delegatiesystematiek waarvan in dat voorstel gebruik wordt gemaakt is meer in overeenstemming met de zienswijze van de Raad van State.

Gezien de handhavingsproblematiek is met spoed behoefte aan het instrument bestuurlijke boete ter versterking van het handhavingsinstrumentarium. Om die reden acht ik het wenselijk dat een voorziening wordt getroffen voor de periode tot het moment van inwerkingtreding van de Wet dieren. Het onderhavig wetsvoorstel, waarmee wordt beoogd de bestuurlijke boete te introduceren in de GWWD, is dan ook slechts een tijdelijke voorziening ter overbrugging van die periode.

De overtredingen, waarop dit wetsvoorstel ziet, beslaan een dynamisch en turbulent terrein. Er bestaat een risico dat de vaststelling van de boetehoogten in de periode na vaststelling vanwege onvoorzien ontwikkelingen moeten worden gewijzigd. Om de reden is gekozen voor de constructie waarin regels betreffende de hoogte van de boetes die bij een overtreding kunnen worden opgelegd bij ministeriële regeling wordt vastgesteld. Deze constructie is vergelijkbaar met de systematiek die in de Wet bewasbeschermingsmiddelen en biociden wordt gehanteerd.

b. De hoogte van de boetes

De Raad geeft in zijn advies aan dat onduidelijk is hoe het voorgestelde artikel 120i GWWD zich verhoudt met het voornemen per beboetbare gedraging een boetebedrag vast te stellen.

Zoals in het voorgaande is vermeld is het mijn voornemen bij ministeriële regeling per beboetbare gedraging een boetebedrag vast te stellen. Bij het vaststellen van de hoogte van die boetebedragen zal, overeenkomstig de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden en de Regeling gewasbeschermingsmiddelen en biociden, worden uitgegaan van een overtreding waarbij zich geen bijzondere omstandigheden, zoals recidive, of verminderde mate van verwijtbaarheid voordoen. De hoogte van die boetebedragen is derhalve gebaseerd op de ernst van de overtreding.

Om rekening te kunnen houden met de mate van verwijtbaarheid en met bijzondere omstandigheden ben ik voornemens in de betreffende ministeriële regeling een bepaling op te nemen op grond waarvan het boetebedrag kan worden verhoogd of verlaagd ingeval bijzondere omstandigheden of de mate van verwijtbaarheid daartoe aanleiding geven.

De memorie van toelichting is op dit punt verduidelijkt.

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

2. Beoogd is, voor wat betreft de maximale hoogte van de op te leggen bestuurlijke boete aan te sluiten bij de maximale strafrechtelijke geldboete van de vijfde en zesde categorie. Omdat die bedragen tweejaarlijks worden verhoogd acht ik het wenselijk rechtsreeks te verwijzen naar artikel 23 van het Wetboek van strafrecht, waarin die bedragen zijn vastgelegd.

In dat licht is van de gelegenheid gebruik gemaakt om in het voorgestelde artikel 120j GWWD een verwijzing naar artikel 23 van het Wetboek van strafrecht op te nemen. De toelichting is op dit punt aangepast.

3. De redactionele kanttekeningen zijn verwerkt.

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 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,
G. Verburg

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende
no. W11.08.0383/IV met redactionele kanttekeningen die de Raad in
overweging geeft.**

- In het eerste lid van artikel 120e «hetzelfde feit» vervangen door «dezelfde overtreding» (vergelijk aanwijzing 58 van de Aanwijzingen voor de regelgeving).
- In de aanhef van artikel 120f «hetzelfde feit» vervangen door «dezelfde gedraging» (vergelijk aanwijzing 58 van de Aanwijzingen voor de regelgeving).