

Vergaderjaar 2008–2009

31 814

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

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 22 april 2009

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de opmerkingen en vragen van de leden van de fracties van het CDA, de SP en de Partij voor de Dieren. Ik ben de leden erkentelijk voor het spoedig uitgebrachte verslag naar aanleiding van de bevindingen van het voorbereidend onderzoek. Tevens dank ik de leden van de fracties van de VVD, de ChristenUnie en de PvdA voor hun belangstelling.

Bij de beantwoording van de vragen zal de volgorde van het verslag worden aangehouden.

Algemeen

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren hebben een aantal vragen over de strafrechtelijke handhaving. De leden zijn van mening dat het dierenwelzijn een hogere prioriteit zou moeten genieten bij de rechterlijke macht en het Openbaar Ministerie (verder: OM). In dat verband vragen zij of de regering bereid is om zich in te spannen om het strafrechtelijk traject aan te pakken en de strafrechtelijke vervolging van verdachten van dierenmishandeling en -verwaarlozing hoger op de agenda van het OM te plaatsen.

De strafrechtelijke handhaving leent zich bij uitstek om ernstige delicten op het terrein van het dierenwelzijn af te doen. Van een ernstig delict is sprake als de regels moedwillig worden overtreden, als er ernstige gevolgen zijn voor mens, dier of milieu, als mens, dier of milieu zijn blootgesteld aan ernstige risico's en als de aard van de overtreding een zekere omvang heeft. Ook in geval van recidive en wanneer de overtredingen plaatsvinden in georganiseerd verband, ligt strafrechtelijke handhaving in de rede.

Met het OM zijn afspraken gemaakt over de prioritering. Het Functioneel Parket heeft in 2007 het Beleidskader 2007–2010 opgesteld. In dit beleidskader is dierenwelzijn als een van de prioriteiten aangemerkt binnen het algemene thema milieu.

In geval van overtreding van de regels op het terrein van het dierenwelzijn, past het OM de richtlijn voor Strafvordering Regelgeving Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (Stcrt. 2007, nr. 74) toe. Deze richtlijn geeft regels voor het vervolgingsbeleid bij overtreding van de regels over diergezondheid en dierenwelzijn.

Uit het vorenstaande volgt dat dierenwelzijn prioriteit geniet. Ik zie dan ook geen aanleiding om nadere afspraken te maken met het OM.

Naar de mening van de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren zou er eerst meer jurisprudentie opgebouwd moeten worden, alvorens de bestuurlijke boete wordt ingevoerd.

Sinds de jaren negentig van de vorige eeuw is op verschillende terreinen de bestuurlijke boete geïntroduceerd. Inmiddels zijn er tientallen wetten waarin een bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete voorkomt (bijvoorbeeld de Mededingingswet, de Arbeidsomstandighedenwet 1998, de Telecommunicatiewet, de Warenwet en de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden). Er is veel ervaring opgedaan met het opleggen van bestuurlijke boetes. Deze ervaringen zijn positief: de bestuurlijke boete is een werkbaar instrument, dat bijdraagt aan een effectieve handhaving. Gelet hierop, zie ik geen aanleiding om te wachten met de invoering van de bestuurlijke boete op het terrein van levend vee.

De bestuurlijke boete

Algemene uitgangspunten

De leden van de CDA-fractie zijn ingenomen met de verruimde mogelijkheden om lik-op-stuk beleid te voeren. In dit verband vragen zij naar de reikwijdte van de bestuurlijke boete.

De definitie van overtreding, zoals die is opgenomen in artikel 120a, eerste lid, onderdeel a, van het wetsvoorstel is bepalend voor de reikwijdte. Op basis van dit voorgestelde artikel zal de bestuurlijke boete toegepast kunnen worden in geval van overtredingen betreffende de identificatie en registratie, de handel, het transport, het doden, en de preventie en bestrijding van dierziekten.

Voorts vragen de leden van de fractie van het CDA of een transporteur ook beboet kan worden, mede gelet op de definitie van houder in de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (verder: GWWD).

Een ieder die een overtreding op een van de voornoemde terreinen begaat, kan een bestuurlijke boete opgelegd krijgen. Indien het een rechtspersoon betreft, kan degene die tot de overtreding opdracht heeft gegeven of daaraan feitelijk leiding heeft gegeven, ook beboet worden. Op het moment dat een transporteur op een van de voornoemde terreinen een overtreding begaat, is hij een overtreder in de zin van dit wetsvoorstel. Dit kan ook spelen als een transporteur in de hoedanigheid van houder van dieren optreedt. Een houder is in dit verband een eigenaar, houder of hoeder. Op het moment dat hij dieren onder zich heeft, is een transporteur aan te merken als een houder in de zin van de GWWD.

De leden van de CDA-fractie merken voorts terecht op dat dit wetsvoorstel uitsluitend ziet op overtredingen ten aanzien van vee; zij vragen naar de achtergrond van deze reikwijdte.

Naar aanleiding van deze vraag is de reikwijdte van dit wetsvoorstel nader bekeken. Onder vee moet in het kader van dit wetsvoorstel verstaan worden herkauwende en eenhoevige dieren en varkens. Pluimvee valt op grond van deze definitie buiten de reikwijdte van dit wetsvoorstel. Onder pluimvee wordt verstaan hoenderachtigen, eenden of ganzen. Het heeft echter altijd in de bedoeling gelegen om ook pluimvee onder dit wetsvoorstel te scharen. De nota van wijziging, die ik tegelijkertijd met deze nota naar aanleiding van het verslag aan de Tweede Kamer heb verstuurd, voorziet hierin.

De achtergrond van de reikwijdte van dit wetsvoorstel is de aanhoudende handhavingsproblematiek bij het transport van levend vee en pluimvee. In de rapporten van de heer Hoekstra (Kamerstukken II, 2007–2008, 26 991, nr. 177) en de heer Vanthemsche (Kamerstukken II, 2007–2008, 26 991,

nr. 205) wordt geconcludeerd dat het handhavingsinstrumentarium in de reglementering over levend (pluim)vee ontoereikend is. De bestuurlijke boete is een nuttig aanvullend instrument. De afbakening is derhalve een bewuste keuze, die voortvloeit uit de wens om de bestuurlijke boete snel in te voeren op het terrein waar de handhavingproblematiek het meest urgent is. Een tussentijdse wijziging van de GWWD zal naar verwachting sneller in werking treden dan het wetsvoorstel Dieren (Kamerstukken II, 2007–2008, 31 389, nr. 2). Overigens voorziet het wetsvoorstel Dieren in de mogelijkheid voor het opleggen van een bestuurlijke boete op het gehele terrein dat onder de reikwijdte van dat wetsvoorstel valt.

De leden van de fractie van de SP merken op dat tot dusver overtredingen van de GWWD werden gehandhaafd door middel van het strafrecht.

Anders dan de leden van de SP-fractie menen, wordt op het terrein van het transport al langer gebruik gemaakt van bestuurlijke sancties, zoals het schorsen en intrekken van de transportvergunning. Met ingang van 1 januari jl. zijn de Beleidsregels dierenwelzijn (Stcrt. 2008, 252) van kracht. In dat verband wordt ook beter gebruik gemaakt van de mogelijkheid om een last onder dwangsom op te leggen. Met de introductie van de bestuurlijke boete, wordt een instrument aan het huidige bestuurlijke handhavingsinstrumentarium toegevoegd.

Voorts vragen de leden van de fractie van de SP om een nadere toelichting over de strafrechtelijke handhaving.

Zoals ik in de vorige paragraaf heb aangegeven, dient de strafrechtelijke handhaving om ernstige delicten op het terrein van deiergezondheid en het dierenwelzijn af te doen. Ook in geval van recidive en wanneer de overtredingen plaatsvinden in georganiseerd verband ligt strafrechtelijke handhaving meer voor de hand.

Voorts vragen de leden van de SP-fractie naar het aantal overtredingen en de daarop volgende sancties in 2008.

Ten aanzien van vee en pluimvee zijn in 2008 657 processen verbaal verzonden naar het OM.

Wat betreft de gevraagde informatie over de opgelegde strafrechtelijke sancties verwijs ik naar mijn antwoord op de motie Van Velzen (Kamerstukken II, 2007–2008, 28 286, nr. 98). Ik heb aangegeven dat het informatiesysteem van het OM deze informatie thans niet kan genereren en dat ik deze informatie daarom niet kan leveren. Er wordt door medewerkers van de AID en het OM gewerkt aan een betere aansluiting van het informatiesysteem van LNV op dat van het OM. Dit zou moeten leiden tot een beter inzicht in het aantal en de zwaarte van de sancties. Dit vind ik, net als de leden van de SP-fractie, een wenselijke ontwikkeling.

Ten aanzien van transport vragen de leden van de fractie van de SP naar het aantal ingetrokken transportvergunningen in 2008.

De Voedsel en Waren Autoriteit (verder: VWA) heeft in 2008 zes transportvergunningen geschorst. Twee vergunningen zijn nog steeds geschorst. De andere vier bedrijven hebben hun bedrijfsvoering aangepast. Naar aanleiding hiervan is de schorsing opgeheven. De duur van deze schorsingen varieerde van een maand tot bijna vijf maanden.

Voorts vragen de leden of er afspraken met andere lidstaten zijn gemaakt over het handhavingbeleid bij transport.

In mijn brief van 10 oktober 2008 (Kamerstukken 2007–2008, 26 991, nr. 229) heb ik aangegeven dat mijn departement al enige tijd overeenkomstig een protocol met Italië samenwerkt bij het toezicht op en de controle van diertransporten. Ik werk aan vergelijkbare afspraken met andere relevante lidstaten.

De leden van de SP-fractie vragen verder of de capaciteit van de VWA toereikend is als de VWA er een belangrijke handhavende taak bij krijgt.

Anders dan de leden van de SP menen, wordt er geen wijziging aangebracht in de handhavende taak van de VWA. Wel krijgt zij er in aanvulling op het huidige instrumentarium een belangrijk instrument bij om haar handhavende taak uit te voeren. De VWA beschikt reeds over een aparte afdeling, die gespecialiseerd is in het opleggen van bestuurlijke boetes.

De leden van de fractie van de SP vragen vervolgens om een nadere uitleg van artikel 120m van het wetsvoorstel en de mogelijkheid voor een overtreder om zijn zienswijze naar voren te brengen.

Bij een voorgenomen boete van meer dan € 340 moet een overtreder in de gelegenheid worden gesteld zijn zienswijze naar voren te brengen. Dit is opgenomen in artikel 120m, derde lid, van het wetsvoorstel. Bij een voorgenomen boete van minder dan € 340 heeft het bestuursorgaan de keuze om de overtreder al dan niet te horen (artikel 120m, eerste lid). Hiermee beoogt het voorgestelde artikel evidente gevallen zo eenvoudig mogelijk af te doen. De Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden kent eenzelfde voorziening.

De leden van de fractie van de SP vragen voorts naar het verdere verloop van de procedure bij het opleggen van een bestuurlijke boete. De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren vragen hier eveneens naar. De procedure die wordt gevolgd bij het opleggen van een bestuurlijke boete is als volgt. Bij de constatering van een overtreding maakt de desbetreffende medewerker van de Algemene Inspectie Dienst (verder: AID) of VWA een rapport op. Dit rapport zal worden beoordeeld door een aparte afdeling van de VWA, die gespecialiseerd is in bestuurlijke boetes. Deze afdeling heeft op het terrein van de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden, de Warenwet, de Tabakswet en de Drank- en horecawet reeds veel ervaring opgedaan met het opleggen van bestuurlijke boetes. De beoordeling van het rapport kan resulteren in een voornemen tot het opleggen van een bestuurlijke boete. Het kader voor het vaststellen van de hoogte van de voorgenomen bestuurlijke boete bestaat uit het onderhavige wetsvoorstel en de op dit wetsvoorstel gebaseerde ministeriële regeling. Op basis van dit kader wordt de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten bij de voornoemde beoordeling meegenomen. Zo nodig wordt ook rekening gehouden met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd. Als gezegd, wordt een overtreder bij een voorgenomen boete van meer dan € 340 altijd in de gelegenheid gesteld zijn zienswijze naar voren te brengen. Bij een voorgenomen boete van minder dan € 340 kan daarvan worden afgezien. De VWA wordt voorts belast met de verzending en inning van bestuurlijke boetes. Als een bestuurlijke boete eenmaal is opgelegd, staat de mogelijkheid van bezwaar en beroep open.

Tot slot vraagt de SP-fractie naar de keuze voor de rechtbank te Rotterdam.

Op grond van artikel 14, vijfde lid, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR) moet er bij bestuurlijke boetes beroep in twee instanties worden opengesteld. Ingevolge het wetsvoorstel is de rechtbank te Rotterdam in eerste aanleg bevoegd. Hoger beroep tegen een uitspraak van deze rechtbank staat open bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven (verder: CBb). Verschillende wetten voorzien in de bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen, waarover het CBb in hoger beroep oordeelt (bijvoorbeeld de Mededingingswet, de Telecommunicatiewet, de Warenwet en de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden). Tot dusver is ten aanzien van vrijwel al deze wetten gekozen voor concentratie van eerste aanleg bij de rechtbank te Rotterdam. Ook in het wetsvoorstel Dieren is de rechtbank Rotterdam in eerste aanleg bevoegd in zaken die de bestuurlijke boete betreffen. Het onderhavige wetsvoorstel sluit bij deze systematiek aan.

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren vragen om een nadere toelichting van de memorie van toelichting, waarin wordt aangegeven dat bestuurlijke boetes primair regels betreffen die in belangrijke mate technisch van aard zijn of waarvan overtreding niet zonder meer leidt tot inbreuken op in de maatschappij levende fundamentele waarden of tot individuele schade of letsel bij mens of dier.

Met de passage die de leden van de Partij voor de Dieren aanhalen, is beoogd de criteria, die zijn opgenomen in de memorie van toelichting bij de vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht, samen te vatten (Wetsvoorstel houdende Aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht, Kamerstukken II, 2003–2004, 29 702, nr. 3, pagina 118–119). Aan de hand van deze criteria kan worden bepaald of een overtreding in aanmerking komt voor sanctionering door middel van een bestuurlijke boete of dat strafrechtelijke handhaving in de rede ligt. Zoals ik in het voorgaande heb aangegeven, komt de strafrechtelijke handhaving in aanmerking in geval van ernstige delicten, recidive of wanneer de overtredingen plaatsvinden in georganiseerd verband. In overige gevallen ligt bestuursrechtelijke handhaving meer in de rede.

De hoogte van de bestuurlijke boete

In geval van ernstige delicten zal de handhaving verlopen via het strafrecht. De leden van de fractie van het CDA vragen wat onder een ernstig delict verstaan moet worden. Ook de leden van de fractie van de SP vragen om een nadere uitleg van een ernstig delict.

Zoals ik eerder heb aangegeven, is van een ernstig delict sprake als de regels moedwillig zijn overtreden, als er ernstige gevolgen voor mens, dier of milieu zijn, als mens, dier of milieu aan ernstige risico's zijn blootgesteld, of als de aard van de overtreding een zekere omvang heeft. Ook in geval van recidive of in het geval dat overtredingen in georganiseerd verband plaatsvinden, ligt het in de rede om de overtreder strafrechtelijk te vervolgen.

De leden van de fractie van het CDA zijn van mening dat proportionaliteit in de boetes en de sanctionering van groot belang is en vragen op welke wijze hieraan vorm en inhoud gegeven zal worden. Voorts vragen zij of er op basis van het onderhavige wetsvoorstel rekening kan worden gehouden met de omvang van het transportbedrijf.

Proportionaliteit in de boetes en de sanctionering is een algemeen handhavingsbeginsel. Bij het opstellen van het wetsvoorstel heeft dit beginsel als uitgangspunt gediend. Dit komt als volgt tot uitdrukking. De hoogte van de bestuurlijke boete bedraagt ten hoogste het bedrag dat is bepaald voor de vijfde categorie per overtreding begaan door een natuurlijk persoon (artikel 23, vierde lid, Wetboek van Strafrecht; € 74 000). Als de overtreding niet door een natuurlijk persoon, maar door een rechtspersoon wordt begaan, bedraagt de hoogte van de bestuurlijke boete ten hoogste het bedrag dat is bepaald voor de zesde categorie (artikel 23, vierde en zevende lid, Wetboek van Strafrecht, € 740 000). Bij ministeriële regeling worden nadere regels gesteld over de hoogte van de bestuurlijke boete. De hoogte van de op te leggen bestuurlijke boete dient in verhouding te staan met de desbetreffende overtreding. Hiermee wordt vorm gegeven aan artikel 120i van het wetsvoorstel. Op grond van dit artikel dient de hoogte van de bestuurlijke boete te worden afgestemd op de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten. Zo nodig kan rekening worden gehouden met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd. Hoewel deze bepaling ruimte biedt om bij het vaststellen van de hoogte van de boete rekening te houden met de omvang van het bedrijf, ben ik van mening dat ernst van de overtreding en de mate van verwijtbaarheid in dit verband leidend moeten zijn.

In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van het CDA, ben ik van mening dat het verbeterde gebruik van het bestaande bestuursrechtelijke instrumentarium tezamen met het onderhavige wetsvoorstel de zorg over de proportionaliteit zouden moeten wegnemen.

Ten aanzien van de proportionaliteit vragen de leden van de CDA-fractie tot slot op welke wijze de Kamer inzake de proportionaliteit wordt betrokken.

Gelet op het vorenstaande, zal ik de leden van de Kamer informeren als daar aanleiding toe is, zoals ik dat in het verleden ook heb gedaan.

De leden van de CDA-fractie vragen voorts waarom de hoogte van de bestuurlijke boetes bij ministeriële regeling wordt bepaald en niet bij algemene maatregel van bestuur.

De voornaamste reden om de hoogtes van de bestuurlijke boete in het kader van dit wetsvoorstel bij ministeriële regeling vast te stellen, is gelegen in het volgende. De aanleiding voor dit wetsvoorstel is de voortdurende handhavingsproblematiek bij het transport van levend (pluim)vee. Gelet hierop is er met spoed behoefte aan om het handhavingsinstrumentarium door middel van de bestuurlijke boete te versterken. Het vaststellen van de hoogte van de bestuurlijke boete bij ministeriële regeling draagt bij aan een snelle invoering van de bestuurlijke boete. De boete kan dan eerder in praktijk worden gebracht. Dit maakt dat de ministeriële regeling in dit verband de aangewezen weg is om de hoogte van de bestuurlijke boete vast te leggen. In dit verband verwijs ik u ook naar het nader rapport, dat ik naar aanleiding van het advies van de Raad van State heb opgesteld (Kamerstukken II, 2007–2008, 31 814, nr. 4).

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren vragen om een nadere toelichting over de wijze waarop inspecteurs zullen komen tot vaststelling van de bestuurlijke boete.

In de vorige paragraaf heb ik, mede naar aanleiding van deze vraag van de Partij voor de Dieren, beschreven hoe de procedure bij het opleggen van een bestuurlijke boete verloopt.

Voorts vragen de leden van de Partij voor de Dieren hoe wordt omgegaan met recidivisten.

In de vorige paragraaf, bij de beantwoording van vragen over proportionaliteit, heb ik aangegeven dat rekening moet worden gehouden met de ernst van de overtreding, de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten en de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd, meegewogen moeten worden. Ook recidive is een omstandigheid waarmee bij de sanctionering rekening wordt gehouden. Een concreet voorbeeld zijn de Beleidsregels dierenwelzijn 2009 (Stcrt. 2008, nr. 252), waarover ik u in mijn brief van 15 april 2009 over de proportionaliteit van het sanctiebeleid van de VWA nader heb geïnformeerd. Voorts komt in geval van recidive de strafrechtelijke handhaving eerder in aanmerking.

De leden van fractie van de Partij voor de Dieren vragen tot slot of er geen gevaar voor willekeur is bij het opleggen van een bestuurlijke boete en hoe kan worden voorkomen dat subjectieve beoordelingen een rol gaan spelen bij het opleggen van de boete.

Als gezegd is het onderhavige wetsvoorstel en de ministeriële regeling waarin de verdere boetesystematiek zal worden vastgelegd, leidend bij het opleggen van een bestuurlijke boete. Er is geen enkele aanleiding om aan te nemen dat willekeur of subjectieve beoordelingen een rol zullen spelen bij het opleggen van boetes.

Samenloop met het strafrecht

Net als de leden van de fractie van het CDA ben ik van mening dat het wenselijk kan zijn om in plaats van een bestuurlijke boete te kiezen voor strafrechtelijke handhaving. Zoals ik eerder heb beschreven, ligt strafrechtelijke handhaving meer in de rede in geval van ernstige delicten, recidive en overtredingen in georganiseerd verband. Over de inzet van het strafrecht en de afstemming tussen de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving worden met het OM afspraken gemaakt.

De leden van de fractie van de SP vragen wie bepaalt of een delict voldoende ernstig is om aan het OM voor te leggen. Of er sprake is van een ernstig delict, wordt primair beoordeeld door de medewerker van de VWA of de AID ter plaatse. In geval van een ernstig delict ligt strafrechtelijke handhaving meer in de rede en kan de AID contact opnemen met het OM.

Tot slot vragen de leden van de SP-fractie waarom het OM niet meer kan vervolgen als een bestuurlijke boete eenmaal is opgelegd. Dit volgt uit het rechtsbeginsel dat men niet twee keer gestraft mag worden voor hetzelfde feit. Alleen als er nieuwe bezwaren in de zin van artikel 255 van het Wetboek van strafvordering bekend zijn geworden, staat het strafrechtelijke spoor nog open. In een dergelijk geval ligt het in de rede dat de strafrechter bij de sanctionering rekening houdt met de eerder opgelegde boete.

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