



Advies Raad van State inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Wet verbod pelsdierhouderij in verband met het toevoegen van de bevoegdheid tot het opleggen van bestuursrechtelijke herstelsancties ter handhaving van die wet

Nader Rapport

*'s-Gravenhage, 28 augustus 2018
WJZ / 18155067*

Aan de Koning

Nader rapport inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Wet verbod pelsdierhouderij in verband met het toevoegen van de bevoegdheid tot het opleggen van bestuursrechtelijke herstelsancties ter handhaving van die wet

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 13 juni 2018, nr. 2018001036, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 27 juni 2018, nr. No.W11.18.0140/IV, bied ik U hierbij aan.

Het voorstel geeft de Afdeling advisering van de Raad van State geen aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

*De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
C.J. Schouten.*



Advies Raad van State

's-Gravenhage, 27 juni 2018
No. W11.18.0140/IV

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 13 juni 2018, no.2018001036, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet verbod pelsdierhouderij in verband met het toevoegen van de bevoegdheid tot het opleggen van bestuursrechtelijke herstelsancties ter handhaving van die wet, met memorie van toelichting.

Het voorstel van wet geeft de Afdeling advisering van de Raad van State geen aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen. De Afdeling geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Gelet op artikel 26, zesde lid jo vijfde lid, van de Wet op de Raad van State, is de Afdeling van oordeel dat openbaarmaking van dit advies achterwege kan blijven.

*De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner.*



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Wijziging van de Wet verbod pelsdierhouderij in verband met het toevoegen van de bevoegdheid tot het opleggen van bestuursrechtelijke herstelsancties ter handhaving van die wet

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is de Wet verbod pelsdierhouderij te wijzigen zodat bestuursrechtelijke herstelsancties kunnen worden opgelegd ter handhaving van die wet;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

Na artikel 11 van de Wet verbod pelsdierhouderij wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 11a

Onze Minister is bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang ter handhaving van het bepaalde bij of krachtens deze wet.

ARTIKEL II

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,



MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen

1. Doel en aanleiding

Dit wetsvoorstel voorziet in de bevoegdheid voor de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit om ter handhaving van de Wet verbod pelsdierhouderij bestuursrechtelijke herstelsancties op te leggen in de vorm van een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom. Deze bestuursrechtelijke herstelsancties zijn aanvullend op de reeds bestaande mogelijkheden tot het opleggen van strafrechtelijke sancties ter handhaving van deze wet.

2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

2.1 Achtergrond en inhoud van de Wet verbod pelsdierhouderij

De Wet verbod pelsdierhouderij (hierna: de wet) is op 15 januari 2013 in werking getreden. Op grond van artikel 2 van de wet is het verboden om pelsdieren te houden, doden of doen doden. In Nederland worden alleen nertsen als pelsdieren gehouden, waardoor deze wet in de praktijk alleen gevolgen heeft voor nertsenhouders.

Tot 1 januari 2024 geldt voor degenen die nertsen hielden op het moment van inwerkingtreding van de wet een overgangstermijn, waarin het verbod, bedoeld in artikel 2 van de wet, onder bepaalde voorwaarden, niet van toepassing is. Zo moesten nertsenhouders zich op grond van artikel 3 van de wet binnen vier weken na inwerkingtreding hebben aangemeld bij de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (hierna: de minister). Daarnaast mogen nertsenhouders, op grond van artikel 4, onderdeel c, respectievelijk onderdeel d, van de wet, gedurende de overgangstermijn niet meer nertsen houden dan het aantal waarvoor de nertsenhouder een omgevingsvergunning heeft, en niet meer dan het aantal huisvestingsplaatsen waarover zij beschikten op het moment van inwerkingtreding van de wet. Dit betekent dat het per 15 januari 2013 verboden is om nieuwe bedrijven te starten of om bestaande bedrijven uit te breiden.

De Nederlandse Federatie van Edelpelsdierenhouders is in 2013 een civiele procedure gestart tegen de Staat. Op 21 mei 2014 (ECLI:NL:RBDHA:2014:6161) heeft de rechtbank Den Haag de wet buiten werking gesteld wegens strijd met artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM. Het gerechtshof Den Haag heeft vervolgens bij arrest van 10 november 2015 (ECLI:NL:GHDHA:2015:3025) de uitspraak van de rechtbank Den Haag vernietigd, omdat het van oordeel was dat weliswaar sprake was van een inbreuk op artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM, maar dat deze inbreuk is gerechtvaardigd. Tenslotte heeft de Hoge Raad in cassatie (ECLI:NL:HR:2016:2888) het arrest van het gerechtshof Den Haag in stand gelaten. Dit betekent dat de wet in werking is sinds 15 januari 2013.

2.2 Huidig handhavingsinstrumentarium

Op grond van artikel 5 van de wet zijn de door de minister aangewezen ambtenaren belast met het toezicht op de naleving van de artikelen 2, 3, eerste tot en met derde lid, en 4, van de wet. De minister heeft hiertoe in de Regeling uitvoering Wet verbod pelsdierhouderij aangewezen de ambtenaren van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (hierna: de NVWA) en van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (hierna: de RVO). Dit is in lijn met de organisatie van het toezicht op de naleving op andere wetgeving met betrekking tot het houden van dieren.

De wet kan thans slechts worden gehandhaafd via het strafrecht. Hiertoe zijn overtredingen van voorschriften van de wet aangemerkt als overtredingen in de Wet op de economische delicten (hierna: de Wed). Op grond van de Wed kunnen de rechter en het OM – door middel van een strafbeschikking – strafrechtelijke sancties opleggen voor overtredingen van de wet die de NVWA en de RVO bij het toezicht op de naleving hebben geconstateerd. Daarbij zou het kunnen gaan om bedrijven die nieuwe nertsenhouders zijn gestart, bestaande nertsenhouders hebben uitgebreid, of na het verstrijken van de overgangstermijn nog altijd nertsen houden. Krachtens artikel 6, eerste lid, onder 5, van de Wed, kunnen deze overtredingen worden bestraft met hechtenis van ten hoogste zes maanden, een taakstraf, of een boete van de vierde categorie (EUR 20.750).

De hiervoor beschreven sancties zijn punitief van aard. Dit betekent dat met deze sancties wordt beoogd de overtreder leed toe te voegen. Punitieve sancties hebben een speciaal preventief effect op de overtreder, en een algemeen preventief effect op overige bedrijven in de sector, maar zijn niet geschikt om, zoals bestuursrechtelijke herstelsancties, concrete overtredingen te beëindigen, of de gevolgen weg te nemen of te beperken. De minister heeft thans niet de bevoegdheid om ter handhaving van de wet bestuursrechtelijke herstelsancties op te leggen.



Dit kan ertoe leiden dat een overtreding langer voortduurt, omdat een overtreder het risico op (en de hoogte van) een strafrechtelijke sanctie achteraf afweegt tegen de voordelen die de overtreding hem kan opleveren. Hiernaast heeft het bestuur thans niet de mogelijkheid om preventief op te treden op het moment dat het constateert dat een kennelijk gevaar dreigt op het begaan van een overtreding.

2.3 Aanvulling handhavingsinstrumentarium met bestuursrechtelijke herstelsancties

Met dit wetsvoorstel krijgt de minister de bevoegdheid om bestuursrechtelijke herstelsancties op te leggen in de vorm van een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom. Dit is een aanvulling op de bestaande mogelijkheden tot punitieve, strafrechtelijke handhaving achteraf. Hiermee wordt het handhavingsinstrumentarium voor deze wet in lijn gebracht met andere wetgeving met betrekking tot het houden van dieren, zoals de Wet dieren en de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren. Met een dergelijke combinatie kan het bestuur er enerzijds voor zorgen dat overtredingen snel en daadwerkelijk worden beëindigd, en dat de gevolgen van de overtreding worden weggenomen of beperkt. Anderzijds kan – via het strafrecht – aan een overtreder leed worden toegevoegd als vergelding ten behoeve van de speciale en generale preventie van overtredingen van de wet. Bovendien kunnen een herstelsanctie en een punitieve sanctie tegelijk worden opgelegd voor dezelfde overtreding.

Met de toekenning van de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuursrechtelijke herstelsanctie krijgt het bestuur daarnaast de mogelijkheid om, op grond van artikel 5:7 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb), in bepaalde gevallen preventief op te treden. Voor dergelijk preventief optreden is wel vereist dat er daadwerkelijk gevaar dreigt dat een overtreding zal worden begaan.

3. Verhouding tot andere wetgeving

3.1 Verhouding met het strafrecht

Met dit wetsvoorstel krijgt de minister de bevoegdheid om bestuursrechtelijke herstelsancties op te leggen. De bestaande mogelijkheden voor strafrechtelijke handhaving en de verhouding met het strafrecht blijven ongewijzigd.

3.2 Verhouding met de Algemene wet bestuursrecht

Met onderhavig wetsvoorstel krijgt de minister de bevoegdheid een last onder bestuursdwang op te leggen. Op grond van artikel 5:32 Awb is het bestuursorgaan dat bevoegd is een last onder bestuursdwang op te leggen ook bevoegd om – in de plaats daarvan – een last onder dwangsom op te leggen. Voor het opleggen van een last onder bestuursdwang of last onder dwangsom moet de minister – in het bijzonder – voldoen aan de voorschriften van titel 5.3 van de Awb. Dit houdt onder meer in dat de last de te nemen herstelmaatregelen omschrijft en de termijn vermeldt waarbinnen deze maatregelen moeten worden uitgevoerd.

4. Gevolgen en uitvoering

4.1 Administratieve lasten en inhoudelijke nalevingskosten

Dit wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de administratieve lasten en inhoudelijke nalevingskosten. Het wetsvoorstel roept immers geen nieuwe verplichtingen voor burgers en bedrijven in het leven, maar strekt slechts tot aanvulling van het instrumentarium voor de handhaving van reeds bestaande verplichtingen.

4.2 Financiële gevolgen voor de overheid

Dit wetsvoorstel heeft geen financiële gevolgen voor de overheid.

5. Consultatie

Een conceptwetsvoorstel met memorie van toelichting is van 22 december 2017 tot en met 2 februari 2018 via www.internetconsultatie.nl geconsulteerd. Er is één reactie ontvangen, die niet heeft geleid tot aanpassing van het conceptwetsvoorstel.

In de reactie wordt onderschreven dat bestuursrechtelijke handhaving een terechte aanvulling is op de reeds bestaande mogelijkheden voor strafrechtelijke sanctionering van overtredingen. Voorts wordt verwezen naar de artikelen 13b, tweede lid, en 14, van de Woningwet, op grond waarvan het bevoegd gezag het beheer van een woning kan overnemen, en de kosten van dat beheer kan verhalen op de



overtreder. Volgens de reactie zou met dit wetsvoorstel een vergelijkbare bevoegdheid kunnen worden geïntroduceerd.

De bevoegdheid van artikel 13b, tweede lid, en 14, van de Woningwet, is echter bedoeld als *aanvulling* voor gevallen waarin de last onder bestuursdwang en de last onder dwangsom niet voldoende effectief zijn om een overtreding te beëindigen, in verband met een voor die sector specifieke problematiek. In lijn met het beginsel van proportionaliteit is er met dit wetsvoorstel voor gekozen te volstaan met de introductie van de last onder bestuursdwang en de last onder dwangsom waarmee, in combinatie met de reeds bestaande strafrechtelijke sanctionering, kan worden voorzien in effectieve en efficiënte handhaving.

6. Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,