

Vergaderjaar 2008–2009

31 814

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

Adequate handhaving van de wet- en regelgeving is van essentiële betekenis voor de realisering van de beleidsdoelstellingen. Handhaving van de strafbepalingen van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (GWWD) geschiedt met toepassing van het strafrecht. Overtreding van de betreffende bepalingen is deels aangemerkt als commuun delict, deels als economisch delict. Voorts staan de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit herstelmaatregelen ter beschikking. Het gaat daarbij om de meer reguliere dwangmiddelen als het opleggen van last onder bestuursdwang of dwangsom en maatregelen als het intrekken of schorsen van vergunningen. Daarnaast kunnen op grond van de GWWD vooral ter bestrijding van besmettelijke dierziekten meer bijzondere bestuurlijke dwangmaatregelen worden getroffen. De GWWD bevat niet de mogelijkheid bestuurlijke boetes op te leggen. Dit wordt als een gemis ervaren. De bestuurlijke boete wordt beschouwd als een effectief extra instrument om de naleving te bevorderen en om slagvaardig te kunnen optreden tegen overtreders. Om die reden is de bestuurlijke boete opgenomen in het voorstel voor een Wet dieren (Kamerstukken II 2007/08, 31 389, nr. 2).

In mijn brief van 20 juni 2008 heb ik aangekondigd dat ik het wenselijk acht dat vooruitlopend op de Wet dieren met een tussentijdse wijziging van de GWWD in het instrument bestuurlijke boete wordt voorzien. Dit wetsvoorstel strekt daartoe. Belangrijkste reden voor dit tussentijds voorstel is gelegen in de voortdurende handhavingsproblematiek bij het transport van levend 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). Over beide rapporten is, op onderscheidenlijk 28 maart 2008 en op 3 juli 2008, in de Tweede Kamer gesproken.

In de rapporten wordt geconcludeerd dat het handhavingsinstrumentarium in de reglementering over levend vee ontoereikend is. De bestuurlijke boete wordt benoemd als nuttig aanvullend instrument. Een tussentijdse wijziging van de GWWD op dit punt kan naar verwachting sneller tot stand komen dan de Wet dieren. Met de inwerkingstelling van

de Wet dieren zal immers nog geruime tijd gemoeid zijn. Dit hangt samen met de veelheid aan lagere regelgeving die nog tot stand zal dienen te komen op de verschillende uiteenlopende terreinen die die wet zal bestrijken.

DE BESTUURLIJKE BOETE

1. Algemene uitgangspunten

Voorgesteld wordt om de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit de bevoegdheid te geven om een bestuurlijke boete op te leggen voor bij wet aangewezen overtredingen van het bij of krachtens de GWWD bepaalde ter zake van preventie van dierziekten en het vervoeren en het doden van levend vee. Aangezien de voorgestelde Wet dieren reeds het opleggen van een bestuurlijke boete beoogt mogelijk te maken wordt in dit wetsvoorstel niet voorgesteld voor alle daarvoor in aanmerking komende overtredingen van bepalingen uit de GWWD bestuurlijke boetes vast te stellen. De strekking van het wetsvoorstel is dus beperkt.

Dit is ook de reden waarom wordt voorgesteld op betrekkelijk eenvoudige wijze te komen tot het aanwijzen van bepalingen die mede met bestuurlijke boetes gehandhaafd zullen kunnen worden. Gekozen is voor het model dat ook is opgenomen in de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden. In het wetsvoorstel is bepaald voor welke overtredingen handhaving door middel van het opleggen van bestuurlijke boetes mogelijk is (Artikel I, onderdeel A, artikel 120a, eerste lid, onderdeel a). De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit kan bij ministeriële regeling regels stellen over de hoogte van op die overtredingen uit te vaardigen boetes (artikel I, onderdeel A, artikel 120b).

Niet alle bepalingen op genoemde terreinen zullen overigens altijd of onder alle omstandigheden voor bestraffing met een bestuurlijke boete in aanmerking komen.

De keuze zal geschieden met inachtneming van de criteria, opgenomen in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel houdende Aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht (Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht) (Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3, blz. 118/119). Deze zijn:

- a. Voor zover voor een adequate handhaving vrijheidsstraffen nodig zijn, komt uitsluitend het strafrecht in aanmerking.
- b. Naarmate de te handhaven norm meer aansluit bij in de maatschappij levende fundamentele waarden, komt strafrechtelijke handhaving eerder in aanmerking. In het verlengde daarvan geldt, dat naarmate meer behoefte bestaat aan openbare berechting van een norm-overtreding, het strafrecht eerder in aanmerking komt.
- c. Als de kans groot is dat de overtreding rechtstreeks leidt tot individuele schade of letsel, is dit een indicatie voor toepassing van het strafrecht.
- d. Indien ingrijpende dwangmiddelen nodig zullen zijn om tot oplegging van een sanctie te kunnen komen, is dat een indicatie voor toepassing van het strafrecht. Dit geldt in ieder geval als vrijheidsbenemende dwangmiddelen nodig zijn.
- e. Een indicatie voor handhaving door bestuurlijke boeten bestaat indien:
 - voor de vaststelling van de feiten, waaronder de identiteit van de overtreder, geen ingrijpende dwangmiddelen nodig zijn, en
 - verwacht mag worden dat in de praktijk in de meeste gevallen geen beroep bij de rechter zal worden ingesteld.
- f. Een contra-indicatie voor handhaving door bestuurlijke boeten bestaat, indien te verwachten is dat in de praktijk veelvuldig strafrechtelijke middelen (bijvoorbeeld het opmaken van proces-verbaal wegens het

niet opvolgen van een ambtelijk bevel (art. 184 WvSr.)) zullen moeten worden ingezet om de bestuurlijke boete te kunnen opleggen en effectueren. Als politie en justitie toch veelvuldig zullen moeten worden ingeschakeld, is het efficiënter om ook de onderliggende norm strafrechtelijk te handhaven.

- g. Voorwaarde voor handhaving door bestuurlijke boeten is dat het bestuursorgaan over voldoende deskundigheid beschikt. Dit betekent niet dat uitsluitend eenvoudige normen voor bestuursrechtelijke handhaving in aanmerking komen. Juist als de handhaving specialistische deskundigheid vergt, kan dit een argument zijn om daarmee een gespecialiseerd bestuursorgaan te belasten, hetzij door attributie van de bevoegdheid om bestuurlijke boeten op te leggen, hetzij door de strafrechtelijke transactiebevoegdheid aan dit bestuursorgaan over te dragen (vgl. art. 37 WED), hetzij door ambtenaren van het betrokken bestuursorgaan aan te wijzen als buitengewoon opsporingsambtenaar (art. 142 WvSr.).
- i. Indien bij de handhaving regelmatig een algemeen leerstuk of rechtsinstrument moet worden toegepast dat specifiek op één van beide rechtsgebieden is uitgewerkt, is dat een indicatie om de handhaving geheel in dat rechtsgebied onder te brengen. Als veel moet worden samengewerkt met buitenlandse autoriteiten, kan dat een indicatie zijn voor strafrechtelijke handhaving, omdat het strafrecht het instrument van de internationale rechtshulp kent en het bestuursrecht niet.

Bestuurlijke boetes betreffen dus primair regels die in belangrijke mate technisch van aard zijn of waarvan overtreding niet zonder meer leidt tot inbreuken op in de maatschappij levende fundamentele waarden (criterium b), of tot individuele schade of letsel bij mens of dier (criterium c). Ook de andere criteria bieden redenen voor invoering van bestuurlijke boetes. Dit is bijvoorbeeld het geval indien de vaststelling van de feiten waarvoor wordt beboet op eenvoudige wijze kan plaatsvinden bij de uitvoering van het toezicht. Voor het opleggen van een bestuurlijke boete kan worden volstaan met de andere wettelijke bevoegdheden waarover een toezichthouder beschikt, zoals het betreden van plaatsen, het onderzoeken van zaken, het nemen van monsters en het vorderen van inzage in zakelijke gegevens en bescheiden (criterium d).

Voor zover het gaat om de keuze tussen het opleggen van een bestuurlijke boete en strafrechtelijke vervolging in concrete gevallen wordt voorts verwezen naar paragraaf 4.

Handhaving van de regels op grond van de GWWD geschiedt, namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, primair door medewerkers van uitvoerende diensten van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Deze diensten zijn ook in het kader van handhaving van andere wet- en regelgeving op het terrein van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit belast met de uitvoering van soortgelijke handhavingstaken. Zij beschikken daarom over de benodigde kennis van de achtergronden en doelstellingen van de te handhaven regelgeving (criterium g).

Het is mijn bedoeling om de Voedsel en Waren Autoriteit te belasten met het opleggen van bestuurlijke boetes aan overtreders. Daarbij ligt het in de lijn der verwachting dat het Centraal Justitieel Incasso Bureau de opgelegde boetes invordert – zoals dat ook geschiedt bij de bestuurlijke boetes die worden opgelegd op grond van de Meststoffenwet en de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden. De werkzaamheden die de behandeling van bezwaarschriften en het voeren van beroepszaken bij de rechter met zich meebrengen kunnen dan door de Dienst Regelingen van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit worden uitgevoerd.

Het wetsvoorstel voorziet er, evenals het wetsvoorstel dieren, in dat de rechtbank te Rotterdam in eerste aanleg bevoegd is om te oordelen over beroepen tegen besluiten (artikel I, onder B), terwijl het College van Beroep voor het bedrijfsleven als hoger-beroep-instantie fungeert door middel van een voorgestelde wijziging van de Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie (artikel II). Dit is in lijn met het wetsvoorstel dieren.

2. De hoogte van de bestuurlijke boete

Het wetsvoorstel voorziet in een maximum boete van ten hoogste het bedrag dat is vastgesteld voor een geldboete van de vijfde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht. Hier gaat het om bepalingen ter bescherming van de diergezondheid, het dierenwelzijn dan wel de volksgezondheid, waarvan overtreding een direct gevolg heeft of kan hebben voor één of meer van die belangen. Voorgesteld wordt om, overeenkomstig artikel 23, zevende lid juncto het zevende lid, van het Wetboek van Strafrecht, het maximum te verhogen naar het bedrag dat is vastgesteld voor de volgende, zesde categorie, wanneer de overtreding is begaan door een rechtspersoon, vennootschap of maatschap. De boetemaxima hebben evenwel een algemeen karakter; per gedraging zal een specifiek bedrag worden vastgesteld waarbij er rekening mee zal worden gehouden dat bij ernstige delicten, de handhaving via het strafrecht zal lopen. Het wetsvoorstel voorziet ook in de mogelijkheid af te wijken van vastgestelde boetebedragen, indien bijzondere omstandigheden, of de mate van verwijtbaarheid daartoe aanleiding geven.

3. Verhouding met de Algemene wet bestuursrecht (vierde tranche)

Aangesloten is bij de algemene regeling ter zake van bestuurlijke boeten in de Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht. Dat wetsvoorstel voorziet in algemene bepalingen en procedurele voorschriften die in acht moeten worden genomen bij het opleggen van een bestuurlijke boete. Gelet op de gewenste voortgang van dit wetsvoorstel, wordt in dit wetsvoorstel een overgangsrechtelijke voorziening voorgesteld voor het geval het wetsvoorstel eerder in werking treedt dan de vierde tranche Algemene wet bestuursrecht. Het deel van de voorgestelde, in de GWWD in te voegen, artikelen dat overlap vertoont met de artikelen van de vierde tranche Algemene wet bestuursrecht, zal komen te vervallen op het moment dat de vierde tranche in werking treedt.

Het onderhavige wetsvoorstel voorziet, in navolging op de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden, in aanvullende bepalingen ten opzichte van bedoelde voorgestelde regels van titel 5.4 van de Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht. Zo mag de bevoegdheid tot het nemen van een boetebeschikking voor boetebedragen van meer dan € 340,- niet worden gemandateerd aan dezelfde persoon die het procesverbaal of het rapport heeft opgemaakt (artikel I, onder A, artikel 120c); dit met het oog op een objectieve beoordeling van de feiten en omstandigheden van het geval. Bij kleinere bedragen wordt een dergelijke scheiding niet nodig geacht. Een tweede aanvulling is de mogelijkheid om boeten die niet volledig zijn betaald, bij dwangbevel in te vorderen (artikel I, onder A, artikel 120u). Op grond van de voorgestelde bepalingen over bestuursrechtelijke geldschulden in de Vierde Tranche Algemene wet bestuursrecht levert een dwangbevel een executoriale titel op, zonder tussenkomst van de burgerlijke rechter (voorgesteld artikel 4.4.4.2 van de Algemene wet bestuursrecht). Dit is wenselijk met het oog op het lik-op-stuk-karakter van de handhaving door middel van bestuurlijke boetes. Verdere regels over de invordering bij dwangbevel zijn opge-

4. Samenloop met het strafrecht

De voorgestelde overtredingen die door middel van het opleggen van een bestuurlijke boete kunnen worden gehandhaafd, zijn ook aangewezen als strafbaar feit of als economisch delict. De mogelijkheid in plaats van een bestuurlijke boete een strafrechtelijke sanctie op te leggen is wenselijk, omdat er, zoals in het voorgaande aan de orde kwam, altijd situaties denkbaar zijn waarbij handhaving door middel van de bestuurlijke boete minder passend is – zonder daarmee afbreuk te doen aan de argumenten voor deze vorm van handhaving. Wanneer er sprake is van een ernstig delict is het gepast om de vervolging en berechting op basis van het strafrecht te doen plaatsvinden. Van een ernstig delict kan in dit verband worden gesproken 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 wanneer iemand hetzelfde voorschrift herhaaldelijk overtreedt – recidive –, of wanneer overtredingen plaatsvinden in georganiseerd verband, ligt het in de rede om de overtreder strafrechtelijk te vervolgen.

Het voorgestelde artikel 5.4.1.5, tweede en derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Kamerstukken I 2006/07, 29 702, A) voorziet in een regeling voor de samenloop met het strafrecht. De hoofdregel van dat voorgestelde artikel luidt dat gedragingen waarvoor een bestuurlijke boete kan worden opgelegd, eerst aan de officier van justitie worden voorgelegd ingeval de gedraging tevens is aan te merken als een strafbaar feit. Eerst als de officier van justitie meldt dat van strafvervolging wordt afgezien, en ook geen voorstel tot transactie wordt gedaan, kan worden overgegaan tot het opleggen van een bestuurlijke boete. Ook wanneer de officier van justitie niet binnen dertien weken heeft gereageerd, staat de weg open naar het opleggen van een bestuurlijke boete. Omdat het bij grotere aantallen overtredingen niet doelmatig is en uit oogpunt van een consistent beleid ook minder gewenst is dat dit overleg over iedere individuele overtreding plaatsvindt, bepaalt het tweede lid van artikel 5.4.1.5, van de Algemene wet bestuursrecht onder meer dat van het aan het Openbaar Ministerie voorleggen van de overtreding kan worden afgezien in de gevallen, bij wettelijk voorschrift bepaald. Het voorgestelde artikel (I, onder A, artikel 120g, eerste lid) voorziet in een dergelijke afwijkende regeling. Aan het Openbaar Ministerie worden slechts overtredingen voorgelegd indien de ernst van de overtreding of de omstandigheden waaronder zij is begaan daartoe aanleiding geven. Artikel 94 van de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden kent dezelfde voorziening. Het voorgestelde (artikel I, onder A, artikel 120g, derde lid) waarborgt dat een overtreder ter zake van een gedraging in beginsel niet meer strafrechtelijk kan worden vervolgd, nadat hem een bestuurlijke boete is opgelegd, of als de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit hem heeft meegedeeld dat er geen boete wordt opgelegd. Dit is slechts anders als er tegen de verdachte nieuwe bezwaren als bedoeld in artikel 255 van het Wetboek van Strafvordering bekend zijn geworden. Het ligt dan wel in de rede dat de strafrechter bij de straftoemeting rekening houdt met de eerder opgelegde bestuurlijke boete. Omgekeerd geldt overigens op grond van artikel 5.4.1.5, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht dat een bestuurlijke boete niet kan worden opgelegd voor overtredingen die strafrechtelijk zijn of worden vervolgd.

Over de inzet van het strafrecht en de afstemming tussen de bestuurs- en strafrechtelijke handhaving worden in overleg met het Openbaar Minis-

terie (OM) schriftelijke afspraken gemaakt. Hiertoe zal door het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit in samenwerking met de verschillende diensten die bij de handhaving van de wet betrokken zijn en het OM, een handhavingsdocument worden opgesteld.

In dit document zal aandacht worden besteed aan de achtergronden en de doelstellingen van de voorschriften van de GWWD waarvan een overtreding bestraft kan worden met een bestuurlijke boete, aan de verschillende rollen en verantwoordelijkheden bij de handhaving en aan de gevolgen voor de capaciteit van het OM en de rechterlijke macht. Tegelijkertijd met het handhavingsdocument wordt het strafvorderingsbeleid ten aanzien van de betreffende artikelen van de GWWD door het OM aangepast.

ARTIKELEN

Zoals hiervoor opgemerkt zijn veel van de voorgestelde bepalingen rechtstreeks ontleend aan de Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht, die komen te vervallen bij de inwerking van de Vierde tranche.

In hoofdzaak resteren dan bepalingen waarbij de overtredingen worden aangewezen die ook met een bestuurlijke boete kunnen worden bestraft en bepalingen inzake de bevoegdheid voor de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit om bestuurlijke boetes op te leggen. Dit geldt evenzeer het artikel waarin de maximumhoogte van de bestuurlijke boete wordt vastgesteld (art I, onder A, artikel 120j).

Tevens is er voorzien in bepalingen met het oog op de inwerkingtreding van het voorstel van wet tot vaststelling van titel 7.13 van het Burgerlijk Wetboek (Kamerstukken II 2002/03, 28 746, nr. 2). Na inwerkingtreding van dat wetsvoorstel zal de huidige maatschap zal kwalificeren als (openbare of stille) vennootschap. De voorgestelde bepalingen artikel 120a, derde lid, en artikel 120j worden bij inwerkingtreding van dat wetsvoorstel, afhankelijk van de chronologie van inwerkingtreding van de beide wetsvoorstellen, door middel van artikel VI of door middel van het voorgestelde artikel 120aa aangepast.

Overeenkomstig het voorstel voor de Wet dieren wordt voorgesteld de rechtbank te Rotterdam te belasten met de behandeling van beroepen in eerste aanleg. Hoger beroep kan worden ingesteld bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven.

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