

Evaluatie van de bestuurlijke boete in de
diertransportsector

Datum 23 januari 2013

Colofon

Projectnaam	Evaluatie van de bestuurlijke boete in de transportsector
Betrokken directies/ diensten	Directie Dierlijke Agroketens en Dierenwelzijn, Directie Wetgeving en Juridische Zaken, Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, Dienst Regelingen
Bijlagen	1. Categorieën bestuurlijke boetes 2. Vergelijking handhavingspraktijk tussen 2009 en 2011
DoMuS nummer	13011023

Inhoud

	Colofon—2
	Inhoud—4
1	Inleiding—4
2	Aanpak—5
3	De Regeling bestuurlijke boetes GWWD—6
4	Handhavingspraktijk—8
5	Inzet van het instrument—10
6	Bezwaar en beroep—12
7	Snelheid—13
8	Hoogte van de boetes—15
9	Effectiviteit—16
10	Conclusies—17
Bijlage 1	Categorieën bestuurlijke boetes—18
Bijlage 2	Vergelijking handhavingspraktijk in 2009 en 2011—19

1. Inleiding

Op 16 november 2011 heeft de vaste commissie voor Economische Zaken, Landbouw en Innovatie overleg gevoerd met de Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie over onder meer het rapport van de auditcommissie-Vanthsche II over de controle op slachtplaatsen en exportverzamelplaatsen¹. De staatssecretaris zegde daarbij toe om '.. het fenomeen bestuurlijke boetes .. over uiterlijk een jaar .. op de punten snelheid, effectiviteit en zwaarte van de boetes ..' te evalueren.

Deze notitie beschrijft het resultaat van de door de staatssecretaris aan de Tweede Kamer toegezegde evaluatie. Zij is het resultaat van gezamenlijke factfinding door een werkgroep waarin de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), Dienst Regelingen (DR), beleidsdirectie Dierlijke Agroketens en Dierenwelzijn (DAD) en directie Wetgeving en Juridische Zaken (WJZ) vertegenwoordigd waren. De basis van deze notitie vormen gegevens van NVWA over de toepassing van bestuurlijke boete in hun handhavingspraktijk en gegevens van DR vanuit de rol die zij vervullen bij de afhandeling van bezwaar- en beroepschriften tegen een bestuurlijke boete.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 20011-2012, 26 991, nr. 331

2. Aanpak

Deze evaluatie heeft betrekking op de periode vanaf de invoering van de bestuurlijke boete voor de regels over diertransport op 3 september 2010. Als einddatum voor de evaluatieperiode is gekozen voor 31 juli 2012, omdat vanaf augustus 2012 met de evaluatie is gestart.

De gegevens die bij deze evaluatie gebruikt zijn, zijn afkomstig uit verschillende bronnen en administraties. Doordat zij in eerste instantie voor andere doelen of met andere interpretaties verzameld zijn, was het vergelijken van de gegevens niet in alle gevallen eenvoudig. Zo hebben de data niet altijd betrekking op dezelfde periode. Soms betreft het de periode vanaf de invoering van de bestuurlijke boete op 3 september 2010 en soms vanaf 2011, toen de eerste boetebeschikkingen zijn verzonden. Daarom tellen de gebruikte cijfers niet altijd op tot dezelfde totalen kunnen cijfers niet altijd op dezelfde manier worden geïnterpreteerd. Ook bleek bij de verzameling en interpretatie van de gegevens de beschouwde periode waarop deze evaluatie betrekking heeft relatief kort. Een dergelijke evaluatie wint aan kwaliteit naarmate de periode waarop de evaluatie betrekking heeft langer is. Dit heeft de evaluatie niet beperkt, maar wel bemoeilijkt. De werkgroep heeft zich beijverd om met voorzichtigheid conclusies te trekken op basis van de beschikbaar gestelde data. Bovendien is de onderhavige evaluatie op veel punten kwalitatief van aard. Voor de onderbouwing van indrukken werden de beschikbare data als voldoende robuust beschouwd.

In een aantal gevallen zijn constatering uit deze evaluatie gelegd naast de opmerkingen van partijen uit de diertransportsector. Deze opmerkingen zijn eerder geuit tijdens overleggen tussen de transportsector en de NVWA begin 2012, naar aanleiding van klachten over de uitvoering. Daarbij is uitgebreid stilgestaan bij de procesgang, het interventiebeleid en de werkwijze van de NVWA. Niet is gebleken dat de uitvoering op onjuiste wijze plaatsvindt. Wel houdt het bedrijfsleven bezwaren tegen de boeteregeling, maar dat betreft met name inhoudelijke bezwaren tegen de bestuurlijke boete als instrument.

In deze evaluatie wordt eerst kort ingegaan op de inhoud van Regeling bestuurlijke boetes GWWD. Vervolgens wordt de handhavingspraktijk geschetst en wordt een overzicht gegeven van de inzet van het instrument en van ingediende bezwaarschriften en beroepen tegen opgelegde bestuurlijke boetes. Op basis van deze paragrafen worden conclusies getrokken over de door de staatssecretaris toegezegde onderwerpen snelheid, hoogte en effectiviteit van de boetes. De bevindingen worden samengevat in de conclusie.

3. De Regeling bestuurlijke boetes GWWD

Sinds 1 september 2010 is het mogelijk om overtreding van een aantal voorschriften uit de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (GWWD) met een bestuurlijke boete te bestraffen. Daarmee is het vanaf die datum mogelijk om bij transport van levend vee, naast de andere handhavingsmogelijkheden die er al waren, ook het handhavingsinstrument bestuurlijke boete toe te passen. Dit gebruik van bestuurlijke boete loopt daarmee voor op een algehele invoering ervan in de Wet dieren, die de GWWD gaat vervangen². De belangrijkste reden voor deze versnelde invoering van dit instrument bij het transport van levend vee was de voortdurende handhavingsproblematiek in deze sector, zoals onder meer gesignaleerd in de rapporten Hoekstra en Vanthemsche³.

Voordat de bestuurlijke boete in deze sector werd ingevoerd, vond de handhaving van voorschriften uit de GWWD plaats door middel van zgn. commune en economische strafbepalingen, herstelmaatregelen zoals de last onder bestuursdwang en de last onder dwangsom, maatregelen als het intrekken of schorsen van vergunningen en bijzondere bestuurlijke maatregelen, bijvoorbeeld bij bestrijding van besmettelijke dierziekten. In aanvulling op deze sanctiemogelijkheden is de bestuurlijke boete ingevoerd. De verwachting was dat daarmee sneller en slagvaardiger kon worden opgetreden tegen overtreders; de mogelijkheid van bestuurlijke boete werd gezien als een effectief extra instrument om de naleving te bevorderen.

De bestuurlijke boetes worden namens de minister door de NVWA opgelegd. Alle toezichthouders van de NVWA zijn bevoegd om bij constatering van een overtreding waarvoor een bestuurlijke boete kan worden opgelegd een boeterapport op te maken. Toezichthouders die niet tevens bijzonder opsporingsambtenaar (BOA) zijn, hoeven dus bij constatering van een overtreding niet op de komst van een BOA te wachten om een bestuurlijke boete te kunnen opleggen. Bij strafrechtelijke afdoening van een overtreding is dat wel nodig.

De bevoegdheid om een bestuurlijke boete op grond van de GWWD op te leggen is uitgewerkt in de Regeling bestuurlijke boetes GWWD. Deze regeling bevat een eenvoudig systeem van boetecategorieën met vaste boetehogtes van € 500, € 1.500, € 2.500 en € 6.000. Deze boetecategorieën zijn nader uitgewerkt in bijlage 1. De keuze voor deze boetebedragen is ingegeven door de verwachting dat de bedragen een afschrikkend effect zullen hebben op potentiële overtreders. In twee situaties kan het boetebedrag worden verhoogd. Dat is in de eerste plaats het geval bij beboetbare gedragingen die tot een risico op verspreiding van een aangewezen besmettelijke dierziekte kunnen leiden. Dan kan het boetebedrag met een factor 1,5 worden verhoogd. Verhoging van het boetebedrag kan daarnaast plaatsvinden bij recidive. Daarvan is sprake wanneer een overtreder binnen drie jaar dezelfde of een soortgelijke overtreding begaat. De boete kan dan gelijk worden gesteld aan de som van de eerder opgelegde boete en het boetebedrag dat bij de nieuwe overtreding hoort. Is er sprake van veelvuldig recidiveren, dan kan de situatie zodanig ernstig zijn dat dit reden is om de overtreding aan het openbaar ministerie (OM) voor te leggen voor strafrechtelijke afdoening.

² Inmiddels is de Wet dieren op 1 januari 2013 gedeeltelijk in werking getreden, voor de onderwerpen diergeneesmiddelen, diervoeders en dierlijke producten.

³ Rapporten Hoekstra en Vanthemsche: Kamerstukken II, 2007/08, 26 991, nr. 177, en Kamerstukken II, 2007/08, 26 991, nr. 205.

Tegen een besluit om een bestuurlijke boete op te leggen, kan bezwaar worden gemaakt. Over beroepen tegen een beslissing op bezwaar oordeelt de rechtbank in Rotterdam in eerste aanleg. Hoger beroep kan worden ingesteld bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven.

4. Handhavingspraktijk

Het toezicht door de NVWA op het transport van landbouwhuisdieren bestaat uit controles bij exportcertificering, wegcontroles en controles bij aankomst op het slachthuis. Daarnaast worden teruggezonden reisjournaals na afloop van lange transporten van meer dan 8 uur gecontroleerd. Bij wegcontroles kunnen vervoersteams tekortkomingen constateren met betrekking tot het welzijn van de dieren of de geschiktheid van de voertuigen. Op slachthuizen en verzamelplaatsen kunnen toezichthouders constateren of er sprake is van welzijnsgerelateerde overtredingen bij de keuring voor het slachten respectievelijk de exportkeuring van dieren.

Toezichthouders van de NVWA nemen maatregelen conform het interventiebeleid van de NVWA. Daarbij is zowel een algemene lijn uitgezet over de vraag wanneer welke interventie maatregelen worden ingezet, als specifieke interventiebeleid voor diertransport, waarbij de overtredingen zijn ingedeeld in de categorieën geringe overtreding, overtreding en ernstige overtreding.

Bij het bepalen van de wijze van interveniëren is niet enkel de ernst van de overtreding van belang, maar ook op het moment van constateren. Dat kan vooraf zijn, zoals bij exportcertificering gebeurt, , onderweg, bij aankomst op de bestemming, bijvoorbeeld bij de ante mortemkeuring op het slachthuis, of achteraf bij documentcontroles, meldingen of notificaties. Ook is bij interveniëren de herkomst van de actoren van belang: in overleg met het OM worden bij de beboetbare overtredingen van buitenlandse overtreders de boetes direct geïnd. De praktijk leert dat anders de boetes niet betaald worden.

Op grond van het interventiebeleid van de NVWA wordt bij een eerste overtreding van een vervoerder, veehouder of exploitant van een verzamelcentrum of slachthuis een schriftelijke waarschuwing gegeven als het gaat om een geringe overtreding of overtreding. Bij een ernstige overtreding wordt gelijk een bestuurlijke boete worden opgelegd, eventueel, afhankelijk van het type overtreding en de omstandigheden, in combinatie met schorsing van de vervoersvergunning of last onder dwangsom. Ingevolge artikel 7b van de Beleidsregels dierenwelzijn 2009 wordt het strafrecht ingezet bij overtredingen ten aanzien van 11 of meer dieren of in het geval van pluimvee meer dan 10 procent van het aantal dieren op een transport sprake is van letsel of dat zij niet hadden mogen worden vervoerd. Inzet van het strafrecht wordt verder bekeken op grond van de criteria die zijn genoemd op pagina 2 van de toelichting bij de Regeling bestuurlijke boetes GWWD.

In het strafrechtelijke traject is het opmaken van een proces-verbaal (PV) voorbehouden aan (buitengewone) opsporingsambtenaren (BOA's). Een groot aantal toezichthouders op de transportwetgeving, overwegend dierenartsen, is echter geen BOA. Als er een PV moet worden opgemaakt, zijn deze toezichthouders afhankelijk van de beschikbaarheid en oproepbaarheid van een BOA. Dat is anders bij de bestuurlijke boete. Alle toezichthouders van de NVWA kunnen na constatering van één overtreding waarvoor een bestuurlijke boete kan worden opgelegd een boeterapport opmaken, waarop in de meeste gevallen ook een bestuurlijke boete volgt.

Bij schorsing van een vergunning zijn vanwege de zwaarte van deze maatregel meerdere overtredingen nodig om daartoe te kunnen overgaan. Ook bij een last onder dwangsom is één geconstateerde overtreding onvoldoende om een dwangsom te kunnen innen. Bij een eerste overtreding een voornemen tot opleggen van een

last onder dwangsom verzonden en bij een tweede overtreding wordt de last onder dwangsom opgelegd. Pas bij de derde en volgende overtreding wordt de dwangsom verbeurd.

5. Inzet van het instrument

Bij constatering van een overtreding van een voorschrift dat met een bestuurlijke boete kan worden gehandhaafd, maakt de toezichthouder een boeterapport op. Dit rapport wordt vervolgens binnen de NVWA beoordeeld op volledigheid en correctheid. Om een consistente lijn in het opleggen van boetes te borgen vindt de afhandeling van de boeterapporten binnen de NVWA door een speciaal team plaats. Dit Team Bestuurlijke maatregelen (TBM) is destijds opgericht om de bestuurlijke boete in het kader van de Warenwet uit te voeren. Met de uitbreiding van de bestuurlijke boetebevoegdheid in de wetten waarop de NVWA toeziet zijn in de loop van de tijd ook de werkzaamheden van het TBM uitgebreid. Het TBM bepaalt op basis van het boeterapport en de toepasselijke regelgeving wat de hoogte is van de bestuurlijke boete. Indien het boeterapport gelet op het dossier van de betreffende ondernemer leidt tot een bestuurlijke boete, wordt aan de ondernemer een voornemen tot boeteoplegging en het boeterapport van de toezichthouder toegestuurd. Daarbij wordt de ondernemer uitgenodigd om zijn zienswijze kenbaar te maken. Als de ondernemer geen zienswijze indient of de zienswijze geen nieuwe ontlastende feiten bevat, wordt bij beschikking een bestuurlijke boete opgelegd. Dit geschiedt meestal binnen 3 tot 4 weken na indiening van de zienswijze of nadat de termijn daarvoor verstreken is. Soms geeft de zienswijze van de overtreder aanleiding tot nader onderzoek. Dit kan ertoe leiden dat wordt afgezien van het opleggen van een boete of dat het boetebedrag wordt bijgesteld.

Opgelegde bestuurlijke boetes worden geïnd door het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). Ongeveer een week nadat de boetebeschikking is verzonden volgt een brief met acceptgirokaart van het CJIB met een uiterste betaaltermijn van 6 weken. Als de beschikking binnen deze termijn niet is betaald, stuurt het CJIB een aanmaning. De administratiekosten zijn voor rekening van de betrokkene. Na een tweede aanmaning wordt de inning overgedragen aan een deurwaarder. Een betrokkene die het niet eens is met de opgelegde bestuurlijke boete kan daartegen bezwaar maken bij DR, afdeling Recht en Rechtsbescherming, van het Ministerie van Economische Zaken.

In de beschouwde periode zijn voor overtredingen van de regels over transport 406 boeterapporten opgemaakt. Er zijn daadwerkelijk 299 bestuurlijke boetes opgelegd. 38 boeterapporten zijn op het moment van schrijven van deze notitie nog in behandeling. In 69 gevallen is geen bestuurlijke boete opgelegd, in de meeste gevallen omdat naar aanleiding van de beoordeling van het boeterapport of nader onderzoek alsnog eerst een schriftelijke waarschuwing is gegeven. De resultaten zijn opgenomen in onderstaande tabel.

Tabel bestuurlijke boetes diertransport (aantallen)

Opgemaakte boeterapporten totaal	406		
Opgelegde boetes totaal		299	
m.b.t. dierenwelzijn			283
m.b.t. preventie			16
In behandeling		38	
Geen boete opgelegd		69	

De bestuurlijke boetes zijn allemaal opgelegd bij wegcontroles en bij controles op slachthuizen. Het opleggen van bestuurlijke boetes op verzamelcentra komt vrijwel niet voor, omdat overtredingen daar in de meeste gevallen direct worden gecorrigeerd door een ander transportmiddel te regelen, door minder dieren op de wagen toe te staan of door afgifte van een exportcertificaat te weigeren. Alleen in de gevallen dat een dier wordt aangetroffen dat niet vervoerd had mogen worden, wordt een boeterapport opgemaakt. Bij niet retourneren van reisjournaals blijkt het traject van de last onder dwangsom erg effectief. In veel gevallen worden de reisjournaals alsnog toegezonden voordat de dwangsom wordt verbeurd. Daarom zijn voor deze overtredingen geen bestuurlijke boetes opgelegd.

Bestuurlijke boetes worden opgelegd aan de transporteurs van vee en aan veehouders. In de beschouwde periode zijn 17 bestuurlijke boetes aan veehouders opgelegd, naast een groot aantal schriftelijke waarschuwingen. Dit betrof overtredingen als het laten afvoeren van dieren die niet in staat waren zich op eigen kracht zonder pijn te bewegen of zonder hulp te lopen, het laten vervoeren van drachtige dieren waarvan meer dan 90% van de draagtijd was verstreken dan wel van dieren binnen een week na het werpen. De klacht van de transportsector dat sinds de toepassing van bestuurlijke boete enkel transporteurs worden beboet, is dus niet gegrond. Dat de transportsector klaagt over de opgelegde bestuurlijke boetes is wel een indicatie dat dergelijke boetes 'gevoeld' worden.

Om inzicht te krijgen in de effecten van de invoering van bestuurlijke boete is een inschatting gemaakt van de veranderingen die de invoering van de bestuurlijke boete met zich heeft gebracht. Daarvoor is een vergelijking gemaakt tussen de jaren 2009 en 2011.⁴ Voor beide jaren is gekeken naar het aantal gevallen waarin een geconstateerde overtreding die niet in aanmerking komt voor een schriftelijke waarschuwing heeft geleid tot het opleggen van een bestuurlijke of strafrechtelijke maatregel. De resultaten hiervan zijn opgenomen in bijlage 2. Hieruit blijkt dat dit in 2009 in 54 % van de gevallen tot een opgelegde strafrechtelijke of bestuursrechtelijke maatregel heeft geleid. In 2011 was dat percentage naar schatting 94%. Deze toename heeft plaatsgevonden bij de verschillende domeinen binnen de NVWA die de controles in slachthuizen en tijdens wegcontroles uitvoeren.

⁴ Voor het analyseren van data was het jaar 2010 minder geschikt, omdat in dat jaar de bestuurlijke boete beschikbaar kwam per 1 oktober.

6. Bezwaar en beroep

Er is tegen 140 boetebeschikkingen bezwaar gemaakt bij DR. Dit betreft bijna de helft van de opgelegde bestuurlijke boetes. Van de afgehandelde bezwaarschriften is de verhouding tussen (gedeeltelijk) gegrond verklaringen en ongegrond verklaringen 1:6: in ca. 84% van de gevallen is de opgelegde beschikking in de bezwaarprocedure onderschreven en in ca. 16% van de bezwaren is deze (gedeeltelijk) gewijzigd. Onderstaande tabel biedt een overzicht van het resultaat van de bezwaarprocedures.

Tabel bezwaarschriften tegen opgelegde bestuurlijke boetes diertransport (aantallen)

Ingetrokken		2	
Afgehandeld		117	
(Gedeeltelijk) gegrond			18
Ongegrond			95
Niet-ontvankelijk			4
In behandeling		21	
Totaal	140		

In 38 gevallen is beroep ingesteld bij de Rechtbank Rotterdam tegen de beslissing op bezwaar. Dit betreft ca. een derde van het aantal betrokkenen dat bezwaar heeft gemaakt tegen de boetebeschikking. In de geëvalueerde periode is nog maar één zaak ter terechtzitting behandeld. In deze zaak is de staatssecretaris in het gelijk gesteld en heeft de betrokkene zijn hoger beroep later ingetrokken. Op basis van deze ene rechterlijke uitspraak kunnen geen algemene uitspraken worden gedaan over de jurisprudentie op grond van de Regeling bestuurlijke boetes GWWD.

7. Snelheid

Aanvankelijk varieerde de opzet van de boeterapporten sterk, omdat deze afkomstig zijn afkomstig van verschillende divisies van de NVWA. Inmiddels kent de NVWA hiervoor duidelijke interne procesafspraken. De tabel hieronder geeft een overzicht van de doorlooptijd van het boeterapport per half jaar.

Tabel gemiddelde doorlooptijd opmaken bestuurlijke boete (in weken)

Jaar/deel	Termijn tussen overtreding en ondertekening	Termijn tussen ondertekening en insturen naar TBM	Bij TBM in behandeling tot aan beschikking	Tijd tussen constateren van overtreding en beschikking
2010	3	5	17	25
2011/1	6	4	12	22
2011/2	5	3	8	16
2012/1	3	3	8	14

De procesafspraken hebben ertoe geleid dat de tijd die na constatering van een overtreding nodig was totdat de boetebeschikking verstuurd kon worden in de periode van 1 januari tot en met 31 juli 2012 gemiddeld 14 weken bedroeg ⁵. Gelet op de verschillende belangen die hierbij spelen, zoals zorgvuldigheid bij het opleggen van een bestuurlijke boete en duidelijkheid voor de overtreder, lijkt dit een goede uitkomst.

De procedure tot oplegging van een bestuurlijke boete duurt in de regel een stuk korter dan de strafrechtelijke procedure, die in zijn meest eenvoudige vorm enkele maanden duurt, maar als de zaak ter terechtzitting wordt behandeld kan dit oplopen tot enkele jaren.⁶ De doorlooptijd bij oplegging van bestuurlijke boete van gemiddeld 14 weken in de eerste helft van 2012 is daarmee een aanzienlijke versnelling ten opzichte van de gang van zaken voor de introductie van bestuurlijke boete in de diertransportsector.

De diertransportsector zelf heeft vaker geopperd dat het erg lang duurt voordat een bestuurlijke boete daadwerkelijk is opgelegd. Daarbij bleek te worden gerefereerd aan één incident waarbij een boetebeschikking een lange doorlooptijd had. Bovenstaande cijfers weerspreken dat dit meer in het algemeen zou plaatsvinden.

Over de hele linie lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat de NVWA sinds de invoering van de bestuurlijke boete sneller kon optreden dan voorheen. Enerzijds betreft het hier snelheidswinst als gevolg van het feit dat alle toezichthouders van de NVWA een

⁵ Ter illustratie van de complexiteit van de daarbij te verrichten werkzaamheden: voor buitenlandse transporteurs zijn rapporten, de bijbehorende voornemens en boetebeschikkingen vertaald naar het Frans, Pools en Duits. Dit werkte door in de gemiddelde doorlooptijd van het opleggen van een bestuurlijke boete.

⁶ Het totale strafrechtelijke traject vanaf constatering van een overtreding tot en met het aanbieden van een transactievoorstel door het OM dan wel een rechterlijke uitspraak kan lange tijd in beslag kan nemen. Na opmaken van een PV door de inspecteur en inzending naar het OM zijn er verschillende mogelijkheden. De zaak kan geseponeerd worden, de officier van justitie kan de overtreder een transactievoorstel doen, de officier van justitie kan vragen om een aanvullend onderzoek door de NVWA (aanvullend PV) of de zaak wordt behandeld ter terechtzitting. Voor de strafrechtelijke procedure gelden niet de strakke termijnen die in het bestuursrecht van toepassing zijn op grond van de Algemene wet bestuursrecht.

boeterapport kunnen opmaken, anderzijds omdat het hier een bestuursrechtelijke handhavingsmogelijkheid betreft dat bovendien een eenvoudig boetestelsel bevat. Een boetebeschikking kan daardoor aanzienlijk sneller worden opgelegd dan een strafrechtelijke sanctie. Verder kan met een bestuurlijke boete sneller worden opgetreden tegen een overtreding dan met andere bestuurlijke maatregelen, zoals schorsing van de vergunning of de last onder dwangsom, omdat één overtreding genoeg is om een boete op te leggen. Het lik-op-stuk karakter van de bestuurlijke handhaving lijkt op deze manier zeker effect te sorteren. Ook door de sector wordt dit zo ervaren. Deze ervaart het aantal opgelegde bestuurlijke boetes in elk geval als 'aanzienlijk'.

Voor de afhandeling van de bezwaren tegen boetebeschikkingen geldt de wettelijke beslistermijn van de Algemene wet bestuursrecht. In bijna alle gevallen worden standaardoverwegingen gebruikt en vaak is geen behoefte meer aan een mondelinge toelichting tijdens een hoorzitting. Door de ontwikkeling van gestandaardiseerde tekstblokken kunnen deze bezwaren snel worden afgedaan in de beslissing op bezwaar. Hetzelfde geldt voor de beroepsfase. Het gevolg van deze werkwijze is dat de bezwaar- en beroepschriften sneller en op kortere termijn worden afgehandeld.

8. Hoogte van de boetes

Overtredingen van de regels over diertransport kunnen met vier verschillende boetecategorieën worden bestraft: € 500 voor geringe overtredingen, € 1500 voor tussenliggende overtredingen, € 2500 voor ernstige overtredingen en € 6000 voor de categorie overtredingen met verhoogde boete. De boete van € 1.500 werd het vaakste opgelegd, te weten 143 keer. 107 keer werd een boete van € 500 opgelegd en 35 keer een boete van € 2.500. In totaal zijn 299 bestuurlijke boetes opgelegd aan 161 verschillende ondernemers. Daarvan zijn aan 30 ondernemers drie of meer bestuurlijke boetes opgelegd en één ondernemer is zelfs 16 keer beboet in de beschouwde periode. Omdat de beschikkingen betrekking kunnen hebben op meer dan één overtreding, variëren de totale boetebedragen in de boetebeschikkingen van € 250 tot € 8.000. Ook komt het voor dat een boetebedrag wegens bijzondere omstandigheden moet worden gematigd.

De boetehoogtes wijken in systematiek af van strafrechtelijke boetes waarop de Richtlijn voor Strafvordering Regelgeving Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, Beleidsterrein Veterinair, van het OM van toepassing is. Het OM kan per overtreding ten aanzien van één dier een boete opleggen, terwijl de bestuurlijke boetes per vervoerseenheid worden opgelegd. Beide systemen kunnen dus niet exact met elkaar worden vergeleken, maar het verschil in systematiek is in de Regeling bestuurlijke boetes GWWD verdisconteerd in de hoogte van de boete.

Over de hoogte van de opgelegde bestuurlijke boetes kan worden geconstateerd dat de boetecategorieën voor geringe overtredingen en voor tussenliggende overtredingen vaak zijn toegepast. De constatering dat met name de twee laagste boetecategorieën in de beschouwde periode zijn toegepast geeft een ander beeld dan de stelling van de transportsector dat de opgelegde boetes hoog zijn. Niet valt te zeggen of deze constatering het gevolg is van het feit dat nu ook toezichthouders die geen BOA's zijn een bestuurlijke boete kunnen opleggen of dat sinds invoering van de bestuurlijke boete ook lichtere overtredingen makkelijker kunnen worden beboet.

De mogelijkheid om bij recidive een hogere boete op te leggen door toepassing van artikel 4 van de Regeling bestuurlijke boetes GWWD is tot nu toe nog niet toegepast. De reden hiervoor was de wens om eerst ervaring op te doen met het opleggen van bestuurlijke boetes. Daarom kan in het kader van deze evaluatie niet worden onderschreven dat grotere transportbedrijven met veel wagens op de weg naar verhouding hoger worden beboet sinds de introductie van het instrument van bestuurlijke boete. Het lijkt niet juist dat de transportsector dit als ervaringsfeit aanvoert sinds de introductie van bestuurlijke boete.

9. Effectiviteit

De cijfers over de handhavingspraktijk van de NVWA voor en na invoering van bestuurlijke boete laten verschillen zien tussen beide periodes. De interpretatie van deze verschillen is echter zeer complex, omdat met de introductie van de bestuurlijke boete niet enkel het handhavingsinstrumentarium is uitgebreid, maar ook het handhavingsregime is veranderd. Zo bestaat het boetestelsel uit een beperkt aantal boetecategorieën en verschilt de procesgang bij het opleggen van een bestuurlijke boete van de strafrechtelijke procedure. Op basis van de voor deze evaluatie beschikbare data was het niet mogelijk een betrouwbare analyse te maken van de mogelijke factoren die aan de verschillen in de handhavingspraktijk van de NVWA ten grondslag liggen.

Uit de vergelijking van de opgelegde maatregelen tussen de jaren 2009 en 2011 paragraaf 5 en bijlage 2 blijkt dat het aantal gevallen waarin een geconstateerde overtreding die niet in aanmerking komt voor een schriftelijke waarschuwing heeft geleid tot het opleggen van een bestuurlijke of strafrechtelijke maatregel is toegenomen van 54 % in 2009 tot naar schatting 94% in 2011. Bovendien kan met een bestuurlijke boete sneller worden opgetreden dan met een last onder dwangsom of de schorsing van een vergunning, nu al bij de eerste overtreding een maatregel kan worden opgelegd. Het lijkt erop dat toepassing van bestuurlijke boete heeft geleid tot meer effectieve sanctieoplegging en dat de bestuurlijke boete een goede aanvulling is op het handhavingsinstrumentarium.

Op basis van de bovenstaande cijfers is geen conclusie te trekken over de vraag wat de invloed van de bestuurlijke boete is geweest op de naleving van de regelgeving. Daarvoor is onvoldoende informatie beschikbaar over het aantal inspecties, de aard van de inspecties (risicogebaseerd of aselect), de aard van de overtredingen en andere variabelen die van invloed zijn op het nalevingsgedrag.

10. Conclusies

De resultaten van deze evaluatie moeten worden gezien in het licht van de door de tijd beperkte informatie die sinds de invoering van de bestuurlijke boete voor de regels over transport van levend vee beschikbaar is. Zij geven een goede, doch bescheiden indicatie van de eerste ervaringen met bestuurlijke boetes op de onderdelen snelheid, effectiviteit en hoogte van de boetes. Tegelijkertijd is de onderhavige evaluatie er één op hoofdlijnen. Daarom past enige voorzichtigheid bij gebruik van de uitkomsten van deze evaluatie. Conclusies over de samenhang en beïnvloeding van verschillende aspecten, bijvoorbeeld Met betrekking tot causaal verband tussen naleving door ondernemers en de wijze van optreden door toezichthouders kunnen vanwege de korte tijd sinds de invoering van de bestuurlijke boete en vanwege de complexiteit nog niet worden getrokken.

Uit deze evaluatie kunnen wel enige conclusies getrokken worden die wijzen in de richting dat de gewekte verwachtingen met de toepassing van bestuurlijke boete zijn waargemaakt. De verwachting dat hiermee sneller en slagvaardiger kon worden opgetreden tegen overtreders, het zgn. lik-op-stuk-beleid, lijkt daarmee waargemaakt.

De belangrijkste constatering uit deze evaluatie zijn:

- Deze evaluatie heeft betrekking op de handhaving en de toepassing van de bestuurlijke boete door de NVWA en niets op de invloed van de bestuurlijke boete op de naleving van de wetgeving en de mogelijke verandering daarin sinds de introductie van bestuurlijke boete.
- In de periode van 1 januari 2011 tot 1 augustus 2012 is het instrument bestuurlijke boete vaak toegepast. Uit de cijfers blijkt dat het aantal maatregelen dat in de beschouwde periode is opgelegd hoger is dan voor invoering van dit handhavingsinstrument. Het percentage geëffectueerde maatregelen is eveneens hoger.
- De NVWA is in korte tijd voortvarend te werk gegaan met het toepassen van de bestuurlijke boete. Aanvankelijk heeft het tijd gekost om de procedurele verwerking van het boeterapport goed in te regelen. Als gevolg daarvan is de snelheid waarmee bestuurlijke boetes worden opgelegd sterk vergroot.
- Het duurt na constatering van de overtreding gemiddeld 14 weken om een bestuurlijke boete op te leggen. Een bestuurlijke boete is daarmee veel sneller opgelegd dan een strafrechtelijke sanctie.
- Bovendien kan met een bestuurlijke boete eerder een maatregel worden opgelegd dan bij bestuursrechtelijke sancties als de last onder dwangsom of schorsing van een vergunning.
- Ook toezichthouders die niet tevens BOA zijn, hebben in de beschouwde periode veelvuldig boeterapporten opgemaakt.
- Niet alleen aan vervoerders, maar ook aan veehouders zijn bestuurlijke boetes opgelegd.
- Vooral voor geringe overtredingen en tussenliggende overtredingen zijn bestuurlijke boetes opgelegd.
- Er wordt tot nu toe geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om bij recidive een verhoogde boete op te leggen, terwijl er wel ondernemers zijn die vaker dezelfde overtreding hebben begaan.

Deze evaluatie geeft geen grond voor de bewering dat grotere transportbedrijven met meer wagens op de weg naar verhouding hoger worden beboet sinds de introductie van het instrument van bestuurlijke boete.

Bijlage 1. Categorieën bestuurlijke boetes

Categorieën bestuurlijke boetes, zoals vastgelegd in de Regeling bestuurlijke boetes GWWD:

1. Voor geringe overtredingen, te weten overtredingen van voornamelijk administratieve aard die geen gevaar opleveren voor het welzijn of de gezondheid van vervoerde of te vervoeren dieren, is de bestuurlijke boete € 500,-. Een voorbeeld hiervan is het verkeerd invullen van vervoersdocumenten zonder gevolgen voor het welzijn van de vervoerde dieren.
2. Tussenliggende categorie overtredingen is de bestuurlijke boete vastgesteld op € 1500,-. Voorbeelden van overtredingen uit deze categorie zijn het niet tijdig retourneren van het reisjournaal, beperkte overbelading van een vervoermiddel of het vervoeren van een dier dat niet vervoerd had mogen worden.
3. Ernstige overtredingen waarbij sprake is of is geweest van een ernstig risico voor de gezondheid van het dier of een ernstige aantasting van het welzijn van het dier of ernstige gevaar voor gezondheid van mensen, worden beboet met een bestuurlijke boete van € 2500,-. Onder ernstige overtredingen worden in ieder geval begrepen gevallen van grove overbelading van een vervoermiddel waarbij sprake is van ernstig lijden van de dieren, grove overschrijding van de rij- en rusttijden tijdens het vervoer en onvoldoende zorg tijdens het vervoer leidend tot ernstig lijden van de dieren.
4. Een categorie met verhoogde boete voor overtredingen:
 - (a) waarbij ten aanzien van zes of meer dieren sprake is van letsel of dat zij niet hadden mogen worden vervoerd. Zonder deze extra categorie is de kans aanwezig dat calculerende transporteurs het reguliere boetebedrag voor lief nemen en voordeel hebben bij extra belading. Het economisch voordeel is hoger als hij meer dieren vervoert die niet vervoerd hadden mogen worden. Daarnaast sluit deze vierde categorie beter aan bij de praktijk van strafrechtelijke sanctionering, waarbij per overtreding ten aanzien van dieren een hogere boete wordt opgelegd. De hoogte van 6000 euro sluit beter aan bij de hoogte die in het strafrecht wordt opgelegd.
 - (b) Voor pluimvee wordt een percentage vastgesteld van het aantal dieren op een transport ten aanzien waarvan de verhoogde boete geldt. Het vervoeren van pluimvee kent een duidelijk ander karakter dan het vervoer van andere dieren. Per transport wordt een veel hoger aantal dieren vervoerd. Het zou niet in verhouding zijn om bij het vervoer van pluimvee een boete van € 6000,- op te leggen als er meer dan zes dieren letsel zouden hebben of niet geschikt zijn voor vervoer. Als er meer dan 7,5 procent van het aantal dieren op een transport gewond is, wordt een bestuurlijke boete van € 6000 opgelegd. Indien de overtreding dusdanig is dat pluimvee dood wordt aangetroffen, wordt al bij 5 procent van het aantal dieren op een transport een verhoogde boete opgelegd.

Bijlage 2. Vergelijking handhavingspraktijk in 2009 en 2011

Hieronder wordt de handhavingspraktijk door de NVWA voor en na invoering van de bestuurlijke boete in 2010 met elkaar vergeleken. Daarvoor is voor de jaren gekeken naar het aantal gevallen waarin een geconstateerde overtreding die niet in aanmerking komt voor een schriftelijke waarschuwing heeft geleid tot het opleggen van een bestuurlijke of strafrechtelijke maatregel.

Interventies in 2009

In 2009 waren de beschikbare interventies:

- de schriftelijke waarschuwing
- het proces verbaal
- de last onder dwangsom

Onderstaande tabellen geven een overzicht van de interventies die in 2009 door de toenmalige AID en VWA zijn gehanteerd.

Tabel interventies door AID bij diertransporten (2009)

	AID incl. combiteams*
Schriftelijke waarschuwing	160
Proces verbaal	204
Totaal	364

* Combiteams zijn gecombineerde teams van AID/controleurs met toezichhoudende dierenartsen VWA

Tabel last onder dwangsom door VWA bij diertransporten (2009)

	1 ^e waarschuwing	Voornemen oplegging	Beschikking	Inning
Vervoerders	90	30	7	3
Veehouders	83	3		
Totaal	173	33	7	3

In 2009 zijn er 204 PV's opgemaakt. Een PV kan betrekking hebben op meer dan één verdachte. Er zijn uiteindelijk 173 PV's verstuurd naar het OM. Dit heeft geleid tot 187 zaken, die als volgt zijn afgedaan:

- 59 zaken hebben geleid tot dagvaarding;
- 34 zaken zijn geseponeerd;
- in 85 zaken is een transactie aangeboden, waarbij de bedragen variëren tussen 275 euro en 3000 euro;
- in 9 zaken is de vervolgingsbeslissing niet teruggekoppeld.

In 2009 zijn er in totaal 333 schriftelijke waarschuwing en 247 andere interventies gerapporteerd bij overtredingen van diertransporten, te weten:

- 160 schriftelijke waarschuwingen door AID en 173 eerste waarschuwingen bij de last onder dwangsom door de VWA; totaal 333 schriftelijke waarschuwingen.
- 204 PV's van de AID en 43 vervolgstappen na de eerste waarschuwing bij de last onder dwangsom door de VWA; totaal 247 andere interventies.

Van de opgemaakte PV's heeft ongeveer 80% geresulteerd in een maatregel. Er zijn 173 PV's doorgestuurd naar het OM. Daarvan zijn 34 geseponeerd en van 9 PV's is de vervolgingsbeslissing niet bekend. Daarmee is van 130 PV's is bekend dat deze

tot een sanctie hebben geleid. Daarnaast hebben 3 voornemens tot oplegging van een last onder dwangsom geresulteerd in het verbeuren van de dwangsom. Er zijn dus in 2009 in totaal 133 maatregelvoorstellen geëffectueerd. Dit betreft 54% van het totaal aantal maatregelvoorstellen.

Schatting interventies 2011

Uit de onderstaande tabel blijken de interventies die de nVWA in 2011 pleegde bij de handhaving van de regels over diertransporten.

Tabel interventies nVWA bij diertransporten (2011)

Schriftelijke waarschuwing	465
Bestuurlijke boete	202
Proces verbaal	94
Schorsing	0
Last onder dwangsom	0

In 2011 zijn 202 bestuurlijke boetes opgelegd en 94 PV's opgemaakt. Hoeveel van deze PV's hebben geresulteerd in het opleggen van een maatregel is nog niet bekend. Als dat in 2011 net als in 2009 bij ongeveer 80% van de PV's het geval is, dan betekent dit dat er in 2011 in totaal $202 + 75 = 277$ maatregelvoorstellen zijn geëffectueerd. Dit betreft 94% van het totaal aantal maatregelvoorstellen.