

Vergaderjaar 2009–2010

31 814

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

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR LAND- BOUW, NATUUR EN VOEDSELKWALITEIT¹

Vastgesteld 3 november 2009

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

De leden van de fracties van CDA en PvdA hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel van de regering met betrekking tot Wijziging van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren strekkende tot het opnemen van bepalingen inzake bestuurlijke boetes.

Deze leden hebben naar aanleiding hiervan de volgende vragen.

Noodzaak wetsvoorstel

De tussentijdse invoering van bestuurlijke boeten wordt gemotiveerd met verwijzing naar de handhavingsproblematiek zoals gesignaleerd in rapporten van Hoekstra en Vanthemsche. Daarin wordt de bestuurlijke boete genoemd als nuttig aanvullend instrument, aldus het nader rapport en de memorie van toelichting.

In de brief aan de Tweede Kamer van 20 maart 2008 (Kamerstukken II 2007/08, 26 991 nr. 177) wordt met betrekking tot de handhavingsproblematiek op basis van het rapport-Hoekstra vermeld, dat het van belang is om de handhaving te versterken in kwalitatief en kwantitatief opzicht. Dáár lag – kennelijk ook in de visie van de minister – de hoofdoorzaak van de gebrekkige handhaving. De bestuurlijke boete wordt vervolgens in genoemde brief als aanvullende maatregel vermeld. In de brief van 20 juni 2008 (Kamerstukken II 2007/08, 26 991 nr. 205) over het rapport-Vanthemsche schrijft de minister: «In het rapport wordt geconcludeerd dat het handhavingsinstrumentarium in de reglementering voor levend vee ontoereikend is. De VWA beschikt niet over efficiënte en adequate handhavingsinstrumenten. Tevens wordt in het rapport gesteld, dat de bestuurlijke boete door de VWA als nuttig aanvullend instrument wordt beschouwd. Voorop staat dat een goede handhaving toereikend instrumentarium behoeft. Anders dan in het rapport is gesteld, meen ik echter dat niet zozeer het handhavingsinstrumentarium als zodanig is,

¹ Samenstelling:

Schuurman (CU), voorzitter, Holdijk (SGP), Vac. (CDA), Swenker (VVD), Terpstra (CDA), Slagter-Roukema (SP), Westerveld (PvdA), Sylvester (PvdA), Putters (PvdA), Doek (CDA), Eigeman (PvdA), Engels (D66), Slager (SP), Benedictus (CDA), Peters (SP), De Boer (CU), Willems (CDA), vice-voorzitter, Schaap (VVD), Huijbregts-Schiedon (VVD), Laurier (GL), Hermans (VVD), Smaling (SP), Koffeman (PvdD), Böhler (GL) en Yildirim (Fractie-Yildirim).

waaraan het schort, maar vooral de wijze waarop dit wordt of kan worden benut.»

Dat doet de vraag rijzen of het noodzakelijk is om door een tussentijdse wijziging van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren de bestuurlijke boete te introduceren. De leden van de **CDA**-fractie verzoeken de minister om een reactie op dit punt.

Strafrechtelijke boete met gebruikmaking van OM-afdoening

Voorts is de leden van de CDA-fractie opgevallen dat uit de memorie van toelichting en ook de vervolgstukken niet blijkt dat is overwogen om in plaats van de bestuurlijke boete de strafrechtelijke boete toe te passen, maar dan met gebruikmaking van de OM-afdoening. In dit verband wijzen de leden van de CDA-fractie naar de «Nota keuze sanctiestelsel» (Kamerstukken I 2008/09, 31 700 VI D en J) en het debat daarover met de minister van Justitie op 23 juni 2009 (Handelingen I 2008/09 blz. 1597 e.v.).

De leden van de CDA-fractie wijzen met name op hetgeen daar namens hun fractie naar voren is gebracht. Zij menen, dat een keuze voor de OM-afdoening hier temeer aan de orde is, omdat het gaat om overtredingen waarbij in het geval van recidive of enige vorm van organisatie er al snel aanleiding is om over te stappen op strafrechtelijke handhaving. Daar komt bij, dat bestuurlijke boetes van een hoogte als hier aan de orde zijn (vijfde categorie per overtreding tot € 74 000,00 en bij rechtspersonen van de zesde categorie tot maximaal € 740 000,00) er ook niet meer gesproken kan worden van overtredingen van een relatief geringe betekenis. Voor de leden van de CDA-fractie speelt daarbij verder nog een belangrijke rol, dat het hier gaat om het welzijn van dieren, levende wezens waarvan de bescherming afhankelijk is van het optreden van mensen, alsmede om een bescherming waar ook niet bij de sector betrokken burgers grote waarde aan toekennen. Vanuit een juridisch gezichtspunt gezien is het bovendien van groot belang, dat de rechts-eenheid en de goede afstemming van de sanctionering, ook daar waar strafrechtelijke handhaving in ieder geval geboden is, plaatsvindt.

Het komt leden van de CDA-fractie gewenst voor dat in de nog bij de Tweede Kamer in behandeling zijnde Wet Dieren strafrechtelijke handhaving met behulp van de OM-afdoening plaatsvindt. Voor de organisatie van en prioriteitsstelling in de handhaving brengt het immers geen wijziging met zich mee: de thans hiermee belaste diensten kunnen ook strafbeschikkingen onder OM-afdoening afgeven. Zij verzoeken om een reactie hieromtrent van de minister.

Delegatie

De leden van de **CDA**-fractie hebben verder grote bedenkingen bij de delegatiegrondslag. Zij menen met de Raad van State dat de beboetbaarheid van de daarvoor in aanmerking komende overtredingen en de hoogte van de boetes moeten worden geregeld op het niveau van de algemene maatregel van bestuur. De omstandigheid, dat de constructie vergelijkbaar is met die in de Wet gewasbeschermingsmiddelen en -biociden geeft geen aanleiding tot een ander oordeel. Eerder is de verwijzing naar die wet reden de minister op te roepen ook daarin de delegatiegrondslag aan te passen.

Een en ander klemt overigens temeer, omdat blijkens artikel 120e niet sprake is van dezelfde overtreding als bedoeld in het tweede lid, indien een voortgezette handeling zich over meer dan een dag uitstrekt; dat levert dan even zovele overtredingen op, waardoor een aanzienlijke cumulatieve in boetes zou kunnen ontstaan. Het zal wel niet de bedoeling zijn van

artikel 120e, maar de tekst laat een andere uitleg niet toe. Is de minister bereid om op dit punt een novelle voor te stellen aan het kabinet en de Tweede Kamer, zo vragen deze leden.

In artikel 120 b lid 2 wordt aangekondigd, dat de minister bij ministeriële regeling de hoogte van de boete kan bepalen. In de nota naar aanleiding van het verslag hebben de leden van de **PvdA**-fractie gelezen, dat gekozen is voor de ministeriële regeling omdat met spoed het handhavingsinstrumentarium dient te worden versterkt. De redenering van de regering is, dat de ministeriële regeling zich leent voor een snelle invoering. Derhalve is voor dit instrument gekozen. Echter: het is de regering toch bekend, dat in de Eerste Kamer rechtswaarborgen worden gevraagd met betrekking tot het vaststellen van bestuurlijke boetes, indien een punitief karakter hebben? In dit kader zouden de leden van de PvdA-fractie hebben verwacht, dat voor het vaststellen van de hoogte van de boetes gekozen zou zijn voor een AMvB. Zo de minister geen aanleiding ziet in deze tijdelijke wet om te besluiten tot een AMvB, kan hij dan aan deze leden toezeggen dat in de komende Wet Dieren wel voor de rechtsfiguur van een AMvB zal worden gekozen om de hoogte van de boetes nader uit te werken? En zo ja, is de minister bereid toe te zeggen, dat te zijner tijd de bij de Wet Dieren behorende AMvB's aan de Kamers van dit parlement zullen worden voorgehangen?

Technisch herstel

Bij de tweede nota van wijziging is via artikel VIb voorgesteld om in dit wetsvoorstel te komen tot herleving van het tweede lid van artikel 90 van de Wet gewasbeschermingsmiddelen en -biociden, omdat dit lid per abuis is geschrapt bij de invoering van de Vierde Tranche van de Algemene wet bestuursrecht. Voorgesteld wordt om aan het herstel van die per abuis vervallen bepaling terugwerkende kracht te verlenen. De leden van de **CDA**-fractie merken in de eerste plaats op, dat deze bepaling niet thuisheert in het wetsvoorstel inzake het introduceren van bestuurlijke boetes in de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren. Zo lift een technisch herstel mee op een inhoudelijk wetsvoorstel waar het niets mee van doen heeft. Dat leidt tot een onoorbare vorm van een verzamelwet. Is de minister bereid dit middels een novelle te corrigeren, zo vragen deze leden. In de tweede plaats merken zij op, dat het de vraag is of hiermee niet een verboden terugwerkende kracht aan een strafbepaling wordt toegekend. Dat zou met name aan de orde kunnen zijn als de uitvoeringsregels onmisbaar waren voor toepassing van de strafbedreiging op de overtreding. Zij verzoeken om een reactie op dit punt van de minister.

De leden van genoemde fracties zien de beantwoording van hun vragen door de minister met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
Schuurman

De griffier van de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
Warmolt de Boer