

Vergaderjaar 2009–2010

31 814

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

E

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 9 maart 2010

Met veel belangstelling heb ik kennis genomen van de opmerkingen en vragen van de leden van de commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, opgenomen in het nader voorlopig verslag bij het wetsvoorstel Wijziging van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren strekkende tot het opnemen van bepalingen inzake bestuurlijke boetes. Met deze nadere memorie van antwoord reageer ik op die opmerkingen en vragen.

1. Keuze tussen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving

De leden vragen mij aan te geven waardoor de kaders worden bepaald voor de keuze tussen het strafrecht en het bestuursrecht, in de nog te maken afspraken met het openbaar ministerie.

In de memorie van antwoord bij onderhavig wetsvoorstel (Kamerstukken I 2009/10, 31 814, nr. C) heb ik aangegeven dat handhaving ten aanzien van de overtredingen, bedoeld in het voorgestelde artikel 120a, eerste lid, onder a, plaatsvindt in de zogenaamde «besloten context». Voor het sanctioneren van overtredingen binnen een besloten context heeft handhaving door middel van bestuursrecht de voorkeur. Zoals in de Kabinetsnota over de uitgangspunten bij de keuze van een sanctiestelsel is aangegeven, zijn uitzonderingen op dat uitgangspunt mogelijk (Kamerstukken I 2008/09, 31 700 VI, D, p. 7).

De ernst van een overtreding kan bijvoorbeeld reden zijn om binnen de besloten context toch te kiezen voor strafrechtelijke handhaving. Artikel 120g bepaalt hiertoe dat de ernst van de overtreding en de omstandigheden waaronder zij is begaan, ertoe aanleiding kunnen geven dat een overtreding aan het openbaar ministerie wordt voorgelegd.

Dat geldt tevens voor gevallen waarin wordt gestreefd naar het opleggen van een vrijheidsstraf en in gevallen waarin opsporingsmiddelen moeten worden ingezet voor de bewijsgaring. In die gevallen is het strafrecht de juiste, en de enige begaanbare weg.

Omdat bij de overtredingen waarop dit wetsvoorstel ziet, sprake is van een besloten context wordt overtreding van de desbetreffende bepalingen

in beginsel dan ook gehandhaafd door middel van het opleggen van een bestuurlijke boete. Bij ernstige overtredingen vindt handhaving door middel van het strafrecht plaats.

Samenvattend is de ernst van de overtreding, het streven naar het opleggen van een vrijheidsstraf of de noodzaak van opsporingsmiddelen dus aanleiding om met inzet van het strafrecht handhavend op te treden. In de afspraken die worden gemaakt met het openbaar ministerie worden deze principes gehanteerd en verder uitgewerkt.

2. Relatie tussen de hoogte van de op te leggen maximale boete en de ernst van de overtreding

De leden van de commissie vragen mij aan te geven hoe sprake kan zijn van overtredingen van relatief geringe betekenis in gevallen waarin hoge boetes kunnen worden opgelegd. Zij vragen in dit verband aandacht te besteden aan de gevolgen van hoge boetes voor de continuïteit van een bedrijf.

Het wetsvoorstel voorziet in een boetemaximum voor alle in artikel 120a, eerste lid, onderdeel a, genoemde overtredingen. Op grond van het voorgestelde artikel 120b, tweede lid, zal per mogelijke overtreding worden bepaald in welke categorie zij valt en welke boetes aan die categorie worden gekoppeld. Daarbij geldt het wettelijk maximum als hoogst mogelijk op te leggen boete.

Bij het vaststellen van de boete voor een overtreding, wordt rekening gehouden met de ernst van het feit. Bij een gemiddelde overtreding zal de op te leggen boete aanzienlijk lager uitvallen dan het wettelijk maximum. Niettemin zal het wettelijk maximum toereikend moeten zijn voor het opleggen van hogere boetes indien de omstandigheden van het geval daartoe aanleiding geven. Zoals in de genoemde Kabinetsnota uiteen is gezet, speelt een viertal aspecten een rol bij het vaststellen van een op te leggen boete (Kamerstukken I 2008/09, 31 700 VI, D, p. 12), te weten:

- de ernst van de overtreding, uit te drukken in de mate waarin deze gevaar oplevert voor te beschermen maatschappelijke waarden, dan wel feitelijk schade veroorzaakt (vermogensschade, lichamelijk letsel, geestelijk leed);
- het teniet doen van het voordeel dat met de normschending wordt behaald;
- de doorbreking van een patroon van overtredingen (waar in hoge mate «recidive» dreigt);
- het rekening houden met de draagkracht: de impact van straf op de persoon of onderneming (kleinbedrijf tot multinational).

De hoogte van een op te leggen boete is derhalve gerelateerd aan meerdere aspecten van de overtreding. Een combinatie van de relevante factoren kan ertoe leiden dat voor de overtredingen waarop een wet ziet, een hoge boete opgelegd moet kunnen worden. Bijvoorbeeld bij overtredingen, die worden begaan door grote bedrijven kan daarvan sprake zijn (Kamerstukken I 2008/09, 31 700 VI, D, p. 7).

Hoewel draagkracht een van de factoren is die wordt meegewogen, is het denkbaar dat opleggen van een hoge boete de continuïteit van een bedrijf in gevaar kan brengen. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan gevallen waarin veel wederrechtelijk voordeel is genoten.

In het licht van het voorgaande kan voor overtredingen, die niet vanwege een van de voorgenoemde redenen zijn voorbehouden aan strafrechtelijke handhaving, toch het opleggen van een hoge bestuurlijke boete gerecht-

vaardigd zijn. Daarbij is van belang dat het bedrag, bedoeld in artikel 120j van het wetsvoorstel, een maximaal op te leggen boete behelst, voor alle mogelijke overtredingen die op grond van het wetsvoorstel met een bestuurlijke boete kunnen worden bestraft.

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