

Vergaderjaar 2008–2009

31 814

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

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 19 februari 2009

De vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit¹, belast met het voorbereidend onderzoek, brengt als volgt verslag uit van haar bevindingen omtrent dit wetsvoorstel.

Onder het voorbehoud dat de regering de in dit verslag opgenomen vragen en opmerkingen afdoende beantwoordt, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inleiding

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorstel tot wijziging van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (GWWD), strekkende tot het opnemen van bepalingen inzake bestuurlijke boetes. De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat een snelle invoering van de Wet Dieren voorop staat en deze wijziging slechts van tijdelijke aard is. Met deze wijziging wordt naar mening van de leden van de CDA-fractie tegemoet gekomen aan de opmerkingen, gemaakt in de rapporten Hoekstra (Kamerstukken II, 2007/08, 26 991, nr. 177) en Vanthemsche (Kamerstukken II, 2007/08, 26 991, nr. 205).

De leden van de SP-fractie hebben kennis genomen van het wetsvoorstel waarmee de bestuurlijke boete wordt geïntroduceerd voor overtredingen van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren.

Dat er voortdurende handhavingsproblemen zijn bij het transport van levend vee is, triest genoeg, bij herhaling vastgesteld. De leden van de SP-fractie delen de mening dat er zeker iets moet gebeuren om deze problemen op te lossen. Zij hebben hierover enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van de aanpassing van de Wijziging van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren strekkende tot het opnemen van bepalingen inzake bestuurlijke boetes. Deze leden zien verder af van deelname aan de inbreng voor het verslag over het voorliggende wetsvoorstel.

¹ Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), ondervoorzitter, Schreijer-Pierik (CDA), Atsma (CDA), voorzitter, Van Gent (GL), Poppe (SP), Waalkens (PvdA), Snijder-Hazelhoff (VVD), Jager (CDA), Ormel (CDA), Koopmans (CDA), Van der Ham (D66), Van Velzen (SP), Samsom (PvdA), Van Dijken (PvdA), Neppéus (VVD), Jansen (SP), Jacobi (PvdA), Cramer (CU), Koppejan (CDA), Graus (PVV), Vermeij (PvdA), Zijlstra (VVD), Thieme (PvdD), Polderman (SP) en Elias (VVD).

Plv. leden: Van der Staaij (SGP), Mastwijk (CDA), Ten Hoopen (CDA), Vendrik (GL), Luijben (SP), Tang (PvdA), Boekstijn (VVD), Bilder (CDA), Biskop (CDA), Vacature (CDA), Koşer Kaya (D66), Van Leeuwen (SP), Eijssink (PvdA), Depla (PvdA), Van Baalen (VVD), Kant (SP), Blom (PvdA), Ortega-Martijn (CU), Van Heugten (CDA), Brinkman (PVV), Kuiken (PvdA), Ten Broeke (VVD), Ouwehand (PvdD), Lempens (SP) en Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD).

De leden van de ChristenUnie-fractie en de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van voorliggend wetsvoorstel. Vooralsnog zien zij geen aanleiding voor het stellen van nadere vragen.

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren loven ieder initiatief dat daadwerkelijk bijdraagt aan de bescherming van dieren. Over voorliggende wetswijziging hebben de leden echter nog wel enkele vragen.

ALGEMEEN

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren betreuren het feit dat zaken rondom dierenmishandeling en -verwaarlozing doorgaans zeer weinig prioriteit lijken te genieten bij het Openbaar Ministerie en de rechterlijke macht in Nederland. Deze leden constateren dat de rechterlijke macht zich sporadisch bezighoudt met dierenwelzijnszaken. De bewering dat de bestuurlijke boete gewenst is om zo de druk bij de rechter en het Openbaar Ministerie weg te halen zou naar de mening van deze leden dan ook een oneigenlijk argument zijn. De leden constateren dat zaken lang blijven liggen en de opgelegde straffen bedroevend laag zijn. Er moet worden gewaakt voor het met een bestuurlijke boete afdoen van gevallen van ernstige aantastingen van dierenwelzijn of zelfs misdrijven tegen dieren. De leden menen dat het van groot belang is dat ten aanzien van de rechtsbescherming van dieren meer bewustwording en prioriteit komt bij de rechterlijke macht. De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren vragen of de regering bereid is, zich in te spannen om ook het strafrechtelijke traject aan te pakken, en de strafrechtelijke vervolging van daders van dierenmishandeling en -verwaarlozing hoger op de agenda van het OM te plaatsen. Daarnaast zijn deze leden van mening dat eerst voldoende jurisprudentie moet worden opgebouwd, alvorens bestuurlijke punitieve sancties worden ingevoerd. Op dit punt vragen de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren om een reactie van de regering.

DE BESTUURLIJKE BOETE

Algemene uitgangspunten

De leden van de CDA-fractie zijn ingenomen met de verruimde mogelijkheden om lik-op-stuk beleid te kunnen voeren op het Dierenwelzijn- en Diergezondheidssterrein. De leden vragen wel of ook in dit verband kan worden verduidelijkt voor wie en welke sectoren het nieuwe beleid van toepassing is? De Gezondheids- en welzijnswet voor dieren gaat uit van «houder» gedefinieerd als eigenaar, houder of hoeder. Waaronder valt een transporteur in deze? Op welke wijze is gewaarborgd dat de transporteur ook beboet kan worden voor een overtreding zoals bedoeld in art 120 lid 1a. Past deze in de definitie van overtreder lid 1b of lid 3, zo vragen de leden van de CDA-fractie. De leden van de CDA-fractie vragen mede in dit verband om een nadere toelichting van artikel 120 lid 2. Klopt het dat de bestuurlijke boetes niet van toepassing worden verklaard op dieren anders dan vee, en wat is daarvan dan de achterliggende reden?

De leden van de SP-fractie constateren dat tot dusver overtredingen van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren gehandhaafd werd door het strafrecht. Kan vastgesteld worden dat het strafrecht tekortschiet in de handhavende taak op dit gebied? Wat zijn daarvan de oorzaken? Deze leden vragen of de regering bereid is een overzicht te geven van het aantal overtredingen en de daarop volgende sancties in, om te beginnen, 2008? Is de regering bereid bij het OM na te gaan welke sancties er zijn uitgedeeld? Ziet de regering de noodzaak inzicht te hebben in het aantal en de zwaarte van de sancties en zo nee, waarom niet?

De leden van de SP-fractie vragen hoeveel bedrijven in 2008 zijn geconfronteerd met het intrekken van vergunningen. Daarnaast vragen ze hoe lang deze vergunning ingetrokken is gebleven? Met welke andere landen heeft de regering inmiddels afspraken gemaakt over het handhavingsbeleid en wat zijn deze afspraken?

De leden van de SP-fractie constateren dat voortaan door de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA) een bestuurlijke boete kan worden opgelegd voor bepaalde overtredingen. De VWA krijgt er dus een belangrijke handhavende taak bij, maar is de capaciteit van de VWA toereikend? Wordt de capaciteit van de VWA desgewenst uitgebreid, zo ja, met hoeveel? Met andere woorden, wordt met deze maatregel de handhaving van genoemde overtredingen zoveel verbeterd?

De leden van de SP-fractie vragen de regering toe te lichten waarom artikel 120m begint met «Indien» («...de zienswijze naar voren gebracht kan worden»). Is het niet altijd gegarandeerd dat de overtreder een zienswijze naar voren kan brengen? En wat is het vervolg van de procedure? Kan men tegen een bestuurlijke boete in bezwaar bij de VWA of bij de regering en hoe verloopt de bezwaar- en beroeps procedure? De leden vragen of de regering dit kan toelichten.

De leden van de SP-fractie constateren dat de Rechtbank Rotterdam bevoegd is om te oordelen over beroepen tegen bestuurlijke boetes. Ze vragen of hier voor gekozen is, omdat het om specialistische materie gaat, en deze vooral in Rotterdam aanwezig is? Verwacht men als gevolg van deze wet veel toename van werklast bij de Rechtbank in Rotterdam?

In de memorie van toelichting wordt geconcludeerd dat bestuurlijke boetes primair regels betreffen die «in belangrijke mate technisch van aard zijn of waarvan overtreding niet zonder meer leidt tot inbreuken op in de maatschappij levende fundamentele waarden of tot individuele schade of letsel bij mens of dier». De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren vragen hoe dit zich verhoudt tot het doel van dit voorstel: optreden tegen overtredingen bij transporten van levende dieren. Het welzijn van levende dieren is, naar de mening van deze leden, wel degelijk een in de maatschappij levende waarde en overtredingen bij transporten kunnen wel degelijk leiden tot schade bij dieren. Kan de regering dit toelichten?

De hoogte van de bestuurlijke boete

De leden van de CDA-fractie constateren dat bij ministeriële regeling regels worden gesteld met betrekking tot de hoogte van de boete die wegens een overtreding kan worden opgelegd.

De memorie van toelichting meldt dat de boetes een maximum hebben. Echter, 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. De leden vragen wat precies onder «ernstige delicten» wordt verstaan? Het wetsvoorstel voorziet ook in de mogelijkheid af te wijken van vastgestelde boetebedragen, indien sprake is van bijzondere omstandigheden, of wanneer de mate van verwijtbaarheid daartoe aanleiding geeft. Deelt de regering de opvatting van de leden van de CDA-fractie, dat proportionaliteit in de boetes en sanctiëring van groot belang is? Op welke wijze wordt hieraan vorm en inhoud gegeven en op welke wijze worden de leden van de Kamer hierbij betrokken? Voorkeur van de leden van de CDA-fractie is om deze zaken te regelen in een AMvB in plaats van de nu voorgestelde ministeriële regeling. Als voorbeeld ten aanzien van de portionaliteit wijzen deze leden op de transportsector. Het kan naar de mening van deze leden gebeuren dat een bedrijf met één transportvoertuig op dezelfde wijze wordt benaderd als een onderneming met honderd trekkende eenheden. De leden van de CDA-fractie doelen daarbij op het gegeven dat het kennelijk voor de

wetgever geen verschil maakt of bij een geconstateerde overtreding een bedrijf één of meer voertuigen op de weg heeft. Wordt deze zorg weggenomen met de nu voorliggende wijziging van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren? Het lijkt deze leden alleszins wenselijk dat met de grootte van de bedrijven rekening wordt gehouden bij de uitwerking van de plannen.

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren zouden graag een toelichting willen van de regering op de wijze waarop inspecteurs, op basis van dit voorstel, zullen komen tot het vaststellen van de hoogte van de bestuurlijke boete. VWA-ambtenaren worden hiermee zowel de uitvoerende als de rechtsprekende macht. De commissie Korthals Altes achtte het in haar rapport «Het recht ten uitvoer gelegd» uit 1995 raadzaam om uitvoering en toezicht te scheiden van repressieve handhaving omdat het bestuur niet over de objectiviteit en afstand zou beschikken die vereist zijn bij punitieve sancties.

Hoe wordt toegezien op een juiste inschatting van de ernst van de overtreding en hoe kan worden gegarandeerd dat recidive wordt gesignaleerd? Dreigt er geen gevaar voor willekeur in de toekenning en vaststelling van de hoogte van de boete? Hoe kan worden voorkomen dat intimidatie door overtreders, persoonlijke waarden of andere dreigingen van subjectieve beoordeling een rol gaan spelen bij het opleggen van een boete door een VWA-ambtenaar? Graag horen de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren van de regering op welke wijze deze overwegingen zijn meegenomen bij de totstandkoming van dit voorstel voor wetswijziging. Tevens vragen de leden welke mogelijkheden er zijn om opgelegde boetes die door een tweede beoordelaar te laag wordt bevonden, te herzien.

Samenloop met het strafrecht

De leden van de CDA fractie onderschrijven dat het wenselijk is dat in plaats van een bestuurlijke boete een strafrechtelijke sanctie opgelegd kan worden. Deelt de regering de opvatting van de leden van de CDA-fractie? Indien zulks het geval is, dan biedt dit de mogelijkheid om bij ernstige overtredingen en/of recidive op een correcte wijze te kunnen ingrijpen. De leden van de CDA-fractie zijn benieuwd hoe de regering hierover oordeelt.

De leden van de SP-fractie hebben enkele vragen over de samenloop met het strafrecht. De overtredingen kunnen zowel met het strafrecht als met het bestuursrecht worden aangepakt. Bij een «ernstig» delict is het strafrecht meer geschikt. De leden van de SP-fractie vragen wie beoordeelt of een «delict» van voldoende ernst is om de overtreding aan het OM voor te leggen? Is dat de VWA zelf? Zo ja, is dat niet vreemd? Is de VWA goed in staat hierover te oordelen? Wat is het gevolg wanneer de VWA ten onrechte een overtreding niet voorlegt aan het OM?

De leden van de SP-fractie constateren dat het OM in principe «voor» gaat. Als het OM vervolgt, legt het bestuur geen boete op. Maar als eenmaal een boete is opgelegd, of wanneer is meegedeeld dat geen boete zal worden opgelegd, kan het OM niet meer vervolgen. Waarom is hiervoor gekozen? De leden van de SP-fractie vragen of dit niet te rigide is. Is het geen betere oplossing om ervoor te kiezen dat deze beperking uit de wet wordt gehaald, zodat vervolging nog mogelijk is maar dat gegarandeerd wordt dat de reeds betaalde boete wordt gerestitueerd of wordt verrekend met een op te leggen sanctie?

De voorzitter van de commissie,
Atsma

De griffier van de commissie,
Dortmans