

Kenmerk	W15.12.0296/IV
Datum advies	7 september 2012
Vindplaats	Staatscourant 2012, nr. 26809

Volledige tekst

Ontwerpbesluit houdende regels met betrekking tot handhaving van de Wet dieren en enige andere aangelegenheden met betrekking tot die wet (Besluit handhaving en overige zaken Wet dieren), met nota van toelichting.

Bij Kabinetsmissive van 19 juli 2012, no.12.001722, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende regels met betrekking tot handhaving van de Wet dieren en enige andere aangelegenheden met betrekking tot die wet (Besluit handhaving en overige zaken Wet dieren), met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit strekt tot uitvoering van de Wet dieren en bevat nadere regels inzake de bevoegdheid van de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) tot het opleggen van bestuurlijke boetes, alsmede nadere regels over de Raad voor dierenaangelegenheden. De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het ontwerpbesluit, maar maakt opmerkingen met betrekking tot het aantal leden van de Raad voor dierenaangelegenheden en de hoogte van de bestuurlijke boetes. Zij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het ontwerpbesluit wenselijk is.

1. Aantal leden van de Raad voor dierenaangelegenheden

In het ontwerpbesluit wordt het aantal leden van de Raad voor dierenaangelegenheden uitgebreid van (thans) vijftien(*zie noot 1*) naar ten hoogste 76.(*zie noot 2*) De noodzaak van deze aanzienlijke uitbreiding wordt niet nader toegelicht. In dit verband wijst de Afdeling ter vergelijking op de herstructurering van het adviesstelsel, waar een tegengestelde beweging in gang is gezet. Adviescolleges tellen sinds de inwerkingtreding van de Kaderwet adviescolleges in beginsel ten hoogste vijftien leden.(*zie noot 3*) Het regeringsbeleid is er thans op gericht dit aantal tot ten hoogste tien terug te brengen.(*zie noot 4*) Voorts acht de Afdeling van belang dat de voorgestelde uitbreiding waarschijnlijk zal leiden tot stijging van de kosten.(*zie noot 5*)

Met het oog op het voorgaande adviseert de Afdeling om de voorgestelde uitbreiding van de Raad voor de dierenaangelegenheden toereikend te motiveren en het ontwerpbesluit zo nodig aan te passen.

2. Bestuurlijke boete

De artikelen 8.6 tot en met 8.10 van de Wet dieren regelen de bestuurlijke handhaving door middel van boetes. Het betreft onder meer bepalingen over de beboetbare overtredingen en over de hoogte van de boete. Het niveau van de boete kan variëren van ten hoogste de vijfde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht (€ 78.000) tot ten

hoogste de zesde categorie (€ 780.000), afhankelijk van de vraag of de overtreder een natuurlijke persoon is dan wel een rechtspersoon of vennootschap. In dat laatste geval kan de boete bovendien oplopen tot tien procent van de jaaromzet van de betrokken onderneming.

Artikel 2.2 van het ontwerpbesluit bepaalt ter uitvoering van de wet dat de Minister van EL&I een bestuurlijke boete kan opleggen van € 500, € 1500, € 2500, € 5000 of € 10.000, nader bij ministeriële regeling in te delen aan de hand van soorten overtredingen. Indien de aan de overtreding verbonden risico's voor volksgezondheid, dieren of milieu groot zijn, wordt het boetebedrag verdubbeld, en bij geringe risico's wordt het gehalveerd (artikel 2.3). Halvering vindt ook plaats als de overtreding is begaan buiten beroep of bedrijf (artikel 2.4). Bij recidive wordt het bedrag vermeerderd met de bij eerdere gelegenheid opgelegde boete (artikel 2.5).

De Afdeling wijst erop, dat ingevolge artikel 5:46, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht de verhouding tussen de zwaarte van de sanctie en de ernst van de overtreding evenredig dient te zijn. *(zie noot 6)* Indien de boete te laag is in relatie tot de ernst van de overtreding zal de boete in preventieve werking tekortschieten.

Dit is te meer van belang nu de Wet dieren strekt ter implementatie en uitvoering van diverse EU-richtlijnen en verordeningen. Ingevolge jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie moet de nationale uitvoeringsregelgeving van adequate sanctionering zijn voorzien. *(zie noot 7)* Zo bepaalt richtlijn 2001/82 welke met de Wet dieren wordt uitgevoerd, dat de lidstaten de nodige maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat aan een houder van een vergunning voor het in de handel brengen van diergeneesmiddelen die zijn verplichtingen niet nakomt, doeltreffende, evenredige en afschrikwekkende sancties worden opgelegd. *(zie noot 8)* In dat licht bezien behoort de hoogte van de boetebedragen dan ook goed te zijn gemotiveerd. *(zie noot 9)*

Dat in de wet is gekozen voor de mogelijkheid tot het opleggen van hoge boetes is begrijpelijk in het licht van de ernst van de feiten waarvoor een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. *(zie noot 10)* Het kan dan passend zijn om - nog los van de mogelijkheid van strafrechtelijke handhaving - bij overtreding in handhavende zin te reageren met een hoge bestuurlijke boete. *(zie noot 11)* Het ontwerpbesluit kiest echter voor substantieel lagere boetecategorieën dan op grond van de wet is toegestaan. Deze keuze wordt niet nader toegelicht. De Afdeling adviseert dan ook om de indeling in boetecategorieën in het ontwerpbesluit nader te motiveren in het licht van zowel het systeem van de wet als van het belang van de - ook met het oog op de handhaving van het EU-recht noodzakelijke - preventieve werking van het sanctiestelsel.

3. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Afdeling naar de bij het advies behorende bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vice-president van de Raad van State

Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W15.12.0296/IV met redactionele kanttekeningen die de Afdeling in overweging geeft.

- Artikel 2.2, tweede lid, aldus formuleren: Bij ministeriële regeling worden de bepalingen waarvoor in geval van overtreding een bestuurlijke boete kan worden opgelegd, ingedeeld overeenkomstig de daarbij aangewezen boetecategorie.

- In artikel 2.2, derde lid, toevoegen waarop 'percentage' betrekking heeft, dan wel dit begrip vervangen door: aantal.
 - Artikel 3.4, eerste lid, niet formuleren als een 'kan-bepaling', nu het gaat om de wettelijke taak van de raad.
 - In artikel 5.5 'onderdeel d' vervangen door: onderdeel e, en 'Diergeneesmiddelenbesluit' door: Besluit diergeneesmiddelen.
-

Nader rapport (reactie op het advies) van 31 oktober 2012

1. Aantal leden van de Raad voor dierenaangelegenheden

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is het maximale ledenaantal in artikel 3.1 van het besluit teruggebracht van 76 naar 50: de voorzitter en 49 andere leden. De toename van het ledenaantal ten opzichte van het huidige Besluit Raad voor dierenaangelegenheden is het gevolg van een verandering in de samenstelling en werkwijze van de RDA. In plaats van vijftien leden die tienmaal per jaar plenair bijeenkomen bestaat de RDA uit maximaal vijftig leden die tweemaal per jaar plenair bijeenkomen en waar de inhoudelijke werkzaamheden in kleine werkgroepen van ongeveer zeven personen plaatsvinden. Het maximum aantal leden is op 50 bepaald om de verwachte toename in het aantal leden op te kunnen vangen. Deze nieuwe werkwijze is budgetneutraal ten opzichte van de oude werkwijze, omdat de RDA weliswaar meer leden heeft, maar het grootste deel van de werkzaamheden in veel kleinere werkgroepen plaatsvindt. Paragraaf 3.2 van de nota van toelichting is op dit punt uitgebreid.

2. Bestuurlijke boete

Volgens de Afdeling wordt in het ontwerpbesluit gekozen voor substantieel lagere boetecategorieën dan op grond van de wet is toegestaan, zonder dat die keuze nader wordt toegelicht. De indeling in boetecategorieën in het ontwerpbesluit behoeft volgens de Afdeling nadere motivering in het licht van zowel het systeem van de wet als van het belang van de –ook met het oog op de handhaving van het EU-recht noodzakelijke – preventieve werking van het sanctiestelsel.

Het verschil tussen de wettelijke boetebedragen en de boetecategorieën in het ontwerpbesluit is als volgt te verklaren. Artikel 8.8 van de wet bevat een tweetal maximumbedragen, voor natuurlijke personen en voor rechtspersonen. Deze maxima zijn in de wet opgenomen opdat bij de inrichting van het boetestelsel maximale flexibiliteit zou bestaan. Inmiddels heeft het stelsel van bestuurlijke boetes onder de Wet dieren vorm gekregen. Met het oog op een goede en slagvaardige handhaving van een omvangrijk stelsel van regels is gekozen voor vaste boetebedragen. Boetes op grond van overtredingen van bij en krachtens de Wet dieren vastgestelde regels zullen door ambtenaren die werkzaam zijn bij de NVWA of de Dienst Regelingen in mandaatnamens de minister worden opgelegd.

Bij de vaststelling van de boetecategorieën is rekening gehouden met de zwaarte van de overtredingen en de diversiteit aan overtredders zoals die onder de Wet dieren zal bestaan. De eerste drie categorieën, van € 500, € 1500 en € 2500, zijn gelijk aan de reguliere boetecategorieën van de Regeling bestuurlijke boetes GWWVD. Hiermee wordt voortgebouwd op de categorieën die al golden voor bepalingen ten aanzien van dierenwelzijn en diergezondheid die zich richten tot houders van dieren. Overtreding van regels over diergeneesmiddelen, diervoeders en dierlijke bijproducten waren niet eerder bestuurlijk beboetbaar. Om recht te doen aan de risico's die zich bij deze overtredingen voor kunnen doen en voldoende afschrikwekkende werking te realiseren zijn twee categorieën

toegevoegd, van € 5000 en € 10.000.

Bij het vaststellen van de boetecategorieën is overwogen dat niet elke overtreding waarvoor een bestuurlijke boete kan worden opgelegd, ook met een bestuurlijke boete zal worden gehandhaafd. De bestuurlijke boete is bedoeld voor de 'gemiddelde' overtreding, dat wil zeggen voor gevallen die niet leiden tot inbreuken op in de maatschappij levende fundamentele waarden, of tot individuele schade of letsel bij mens of dier. Zoals ook uit artikel 8.10, eerste lid, van de Wet dieren blijkt zal, indien de ernst van de overtreding of de omstandigheden waaronder zij is begaan daartoe aanleiding gegeven, de overtreding aan het openbaar ministerie worden voorgelegd. Hierover zullen afspraken worden gemaakt met het openbaar ministerie.

Het samenstel van een goed uitvoerbaar en slagvaardig boetestelsel en strafrechtelijke handhaving in bijzondere gevallen vormt mijns inziens een adequaat geheel waarvan de – ook met het oog op de handhaving van het EU-recht noodzakelijke – preventieve werking uitgaat. De doeltreffendheid en de effecten van de bestuurlijke boete zullen binnen drie jaar na inwerkingtreding van het ontwerpbesluit worden geëvalueerd (artikel 4.1 van het ontwerpbesluit). Die gelegenheid zal worden benut om te beoordelen of de ervaringen met de bestuurlijke boete aanleiding geven om de hoogte van de boetecategorieën aan te passen.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is paragraaf 2.3.2 van de nota van toelichting over de boetecategorieën aangevuld.

3. Redactionele opmerkingen

Aan de redactionele opmerkingen van de Afdeling is gevolg gegeven.

4. Overige wijzigingen

In het besluit is met artikel 4.4 een grondslag toegevoegd om over de intrekking van een beoordeling van een nationale gids voor goede praktijken regels te kunnen stellen bij ministeriële regeling.

Ik moge U hierbij het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

De Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie

(1) Artikel 2, eerste lid, van het Besluit Raad voor dierenaangelegenheden. Volgens paragraaf 3.2 van de nota van toelichting telt de raad in de praktijk circa veertig leden.

(2) Artikel 3.1 van het ontwerpbesluit.

(3) Artikel 10 van de Kaderwet adviescolleges.

(4) Brief van de Minister van BZK inzake de doeltreffendheid en effecten van de Kaderwet adviescolleges d.d. 27 oktober 2011 (Kamerstukken II 2011/12, 28 101, nr. 11) blz. 3.

(5) De huidige leden ontvangen een vergoeding op basis van het Besluit vergoedingen adviescolleges en commissies, blijkens de website van het Ministerie van EL&I. Voorts worden er mogelijk additionele kosten gemaakt door de organisaties die de betrokken leden afvaardigen

(6) In die zin ook CBB 1 september 2011 (AB 2011/310 m.n. O.J.D.M.L. Jansen); HvJ EU 9 februari 2012 (AB 2012/56, m.n. R. Widdershoven).

(7) HvJ 21 september 1989, C-68/88 (Griekse Maïs); www.curia.europa.eu.

(8) Artikel 75, achtste lid, van richtlijn 2001/82/EG van het Europees Parlement en de Raad

van 6 november 2001 tot vaststelling van een communautair wetboek betreffende geneesmiddelen voor diergeneeskundig gebruik (PbEG 2001, L 311). Deze bepaling is ingevoegd bij richtlijn 2004/28/EG van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 tot wijziging van Richtlijn 2001/82/EG, die in overweging 24 onder meer als onderbouwing geeft: 'De geneesmiddelenbewaking en meer in het algemeen het markttoezicht en de sancties op niet-naleving van de bepalingen, moeten worden versterkt.'

(9) Advies Raad van State van 9 november 2004, nr. W13.04.0492/III (bijvoegsel Stcrt. 2005, 7).

(10) Paragraaf 5.3.2.2 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Wet dieren (Kamerstukken II 2007/08, 31 389, nr. 3). Een voorbeeld van een dergelijke overtreding is de schending van het vervoerverbod, bedoeld in artikel 2.5, tweede lid, onderdeel a, van de wet. Een dergelijke overtreding kan ernstige schade toebrengen aan de volksgezondheid en aan de economische belangen van veehouders.

(11) Artikel 8.10 van de Wet dieren.

[Gehele tekst ontwerpregeling met toelichting \(pdf, 24 kB\)](#)