

De Secretaris-Generaal Landbouw,  
Natuur en Voedselkwaliteit  
Prof. Dr. A.N. van der Zande  
Postbus 20401  
2500 EK Den Haag

Afdeling Ontwikkeling

bezoekadres  
Kneuterdijk 1  
2514 EM Den Haag

correspondentieadres  
Postbus 90613  
2509 LP Den Haag

t (070) 361 97 23  
f (070) 361 97 46  
www.rechtspraak.nl

datum 12 december 2007  
contactpersoon mw. mr. R.M. Driessen  
doorkiesnummer 070 - 361 9852  
faxnummer 070 - 361 9746  
e-mail R.Driessen@rechtspraak.nl  
ons kenmerk UIT 11896 ONTW / RMD  
uw kenmerk TRCJZ/2007/3023  
cc de Minister van Justitie  
onderwerp Adviesaanvraag wetsvoorstel dieren

Geachte heer Van der Zande,

Bij brief van 14 september 2007 met bovengenoemd kenmerk verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de “**Raad**”) advies uit te brengen inzake het conceptwetsvoorstel dieren (het “**Wetsvoorstel**”). Dit conceptwetsvoorstel beoogt vereenvoudiging en verbetering van de bestaande regelgeving. Het wetsvoorstel bevat één handhavingstelsel met één sanctieregime voor alle onderwerpen die het wetsvoorstel regelt. Ook introduceert het wetsvoorstel de bestuurlijke boete voor alle terreinen die het bestrijkt.

Bij mail van 10 oktober jl. van mr. N.J. Berg is de Raad de meest recente versie (ambtelijke versie oktober 2007) van het wetsvoorstel toegestuurd. De advisering van de Raad heeft betrekking op deze versie van het wetsvoorstel.

Gehoord de gerechten, adviseert de Raad als volgt.<sup>1</sup>

### **Advies**

#### *Beroepen tegen besluiten genomen op basis van het wetsvoorstel dieren*

Het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) is aangewezen als de bevoegde bestuursrechter in de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (GWWD), de Kaderwet diervoeders, de

---

<sup>1</sup> De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklust van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.

datum 12 december 2007  
kenmerk UIT 11896 ONTW / RMD  
pagina 2 van 8

Diergeneesmiddelenwet, de Landbouwkwaliteitswet en de Landbouwwet. De aanwijzing van het CBb als de bevoegde bestuursrechter ten aanzien van op grond van het wetsvoorstel dieren genomen besluiten betekent in hoofdzaak een voortzetting van de huidige lijn, zoals ook in de Memorie van Toelichting (MvT) wordt bevestigd. Hieraan wordt toegevoegd dat de beoordelingsbevoegdheid ten aanzien van bepaalde restcompetenties, zoals besluiten inzake dierlijke bijproducten nu onder dezelfde bestuursrechter zijn gebracht<sup>2</sup>. Het wetsvoorstel behelst op dit punt echter geen nieuwe regeling<sup>3</sup>. De thans in de Destructiewet opgenomen regels over dierlijke bijproducten zullen ingevolge de wet van 11 mei 2007, houdende wijziging van de voorschriften inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten (Stb. 224) worden ondergebracht in Hoofdstuk VIIa van de GWWD. Deze wet zal naar verwachting begin 2008 in werking treden. Zo zal de regeling dierlijke bijproducten die op het ogenblik onder de rechtsmacht van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State valt<sup>4</sup>, met ingang van de datum van inwerkingtreding ingevolge artikel 109 van de GWWD onder de rechtsmacht van het CBb komen te vallen. De Raad kan zich in deze voorgestelde bevoegdheidsverdeling vinden.

*Beroepen betreffende besluiten die zien op het opleggen van een bestuurlijke boete*

In de huidige wetten kunnen alleen via het strafrecht punitieve sancties worden opgelegd. Het wetsvoorstel dieren introduceert een stelsel van bestuurlijke boeten, naast de strafrechtelijke sancties. In het wetsvoorstel is opgenomen dat tegen de boetebesluiten beroep kan worden ingesteld bij de rechtbank Rotterdam en hoger beroep bij het CBb. De keuze voor rechtsbescherming in twee feitelijke instanties in die zaken die handelen over de bestuurlijke boete, acht de Raad een juiste. In de keuze om de behandeling van deze zaken in eerste aanleg te concentreren bij de rechtbank Rotterdam kan de Raad zich niet vinden.

De Raad merkt op dat rechterlijke concentratie gelet op de ingrijpende gevolgen voor de rechtspleging slechts in een aantal gevallen aan de orde kan zijn. In het toetsingskader Rechterlijke concentratie dat door de Raad in samenspraak met de gerechten is opgesteld, is opgenomen dat rechterlijke concentratie slechts aan de orde is indien:

1. de behandeling van een categorie zaken *bijzondere rechterlijke expertise* vereist, en
2. zich jaarlijks een *bepakt aantal zaken* van deze categorie aandient.

Van *bijzondere rechterlijke expertise* is sprake als voor de behandeling van de zaken een meer dan gemiddelde rechterlijke kennis is vereist en/of ervaring met de behandeling van bepaalde zaken is vereist. De Raad ziet voorts niet dat voor de behandeling van de beroepen tegen besluiten inhoudende bestuurlijke boeten, die uit het wetsvoorstel Dieren voortvloeien, een meer dan gemiddelde rechterlijke kennis is vereist. Daarnaast geeft het aantal zaken dat naar verwachting uit het wetsvoorstel voortvloeit onvoldoende aanleiding om te kiezen voor rechterlijke concentratie.

De Raad wil er tevens op wijzen dat hij in zijn advies over het wetsvoorstel Gewasbeschermingsmiddelen en biociden<sup>5</sup> ook heeft geadviseerd af te zien van concentratie bij één rechtbank en het beroep tegen besluiten inhoudende bestuurlijke boeten in eerste aanleg in te laten

---

<sup>2</sup> Artikelsgewijs bij art. 10.3, MvT blz 171.

<sup>3</sup> MvT 2.2.3.4.1

<sup>4</sup> Art. 20.1 Wet milieubeheer

<sup>5</sup> Advies aan de minister van Landbouw van 1 april 2004, kenmerk UIT 3564/ONTW WSK

datum 12 december 2007  
kenmerk UIT 11896 ONTW / RMD  
pagina 3 van 8

stellen bij de negentien rechtbanken en hoger beroep bij het CBb. De Raad heeft zijn standpunt in deze niet gewijzigd.

In de MvT<sup>6</sup> wordt gemotiveerd waarom, voor wat betreft de bestuurlijke boete, is gekozen voor concentratie bij de rechtbank Rotterdam. De keuze voor rechterlijke concentratie wordt gemotiveerd door de opmerking dat een soortgelijke keuze is gemaakt in een reeks van andere wetten die op het terrein van het CBb liggen en waarbij bestuurlijke boeten zijn ingevoerd (Mededingingswet, Telecommunicatiewet, Warenwet, Wet Gewasbeschermingsmiddelen en biociden en de financiële toezichtwetten). De Raad kan zich niet vinden in deze motivering. Zij kan er in de toekomst toe leiden dat de rechtbank Rotterdam met een aanzienlijke verhoging van de werklast te maken krijgt. Met de opmars van de bestuurlijke boeten zullen er immers meer wetten volgen die nu in eerste en enige aanleg door het CBb worden behandeld en waarbij na invoering van de bestuurlijke boete behandeling in twee feitelijke instanties vereist is.

Tot slot wil de Raad er op wijzen dat in de huidige wetten alleen via het strafrecht punitieve sancties kunnen worden opgelegd. Deze zaken worden niet geconcentreerd, maar door alle negentien rechtbanken en vijf gerechtshoven behandeld. Concentratie bij de rechtbank Rotterdam in geval van beroepen tegen boetebesluiten zou een verslechtering van de toegankelijkheid van de rechtspraak voor de belanghebbende betekenen.

Gelet op het vorenstaande adviseert de Raad u om af te zien van concentratie van de bedoelde zaken bij de rechtbank Rotterdam en het beroep tegen de besluiten inhoudende bestuurlijke boeten in eerste aanleg in te laten stellen bij de negentien rechtbanken en het hoger beroep bij het CBb.

### **Werklast**

Voorafgaand wil de Raad opmerken dat de werklast moeilijk is in te schatten, omdat het wetsvoorstel een kaderwet betreft, waarbij de inhoudelijke uitwerking wordt vormgegeven in enkele nog op te stellen Algemene maatregelen van bestuur.

#### *Beroepen tegen besluiten genomen op basis van het wetsvoorstel dieren*

De verwachting van de Raad is dat invoering van het wetsvoorstel in principe niet tot extra zaken ten gevolge van besluiten zal leiden. Dit omdat de voorgestelde kaderwet een samenvoeging van reeds bestaande wetgeving is en in feite weinig tot niets veranderd ten opzichte van de huidige situatie. Er is een uitzondering, namelijk de besluiten betreffende bestuursdwang, dwangsommen en bestuurlijke maatregelen van de burgemeester. De toename van beroepen als gevolg van deze besluiten zal echter zeer beperkt zijn, naar inschatting van de Raad slechts 25 zaken per jaar. Vanuit een zekere gewenning aan de nieuwe kaderwet zal dit aantal meerjarig gezien enigszins aflopen. Deze zaken gaan in eerste en enige aanleg naar het College van Beroep voor het bedrijfsleven, tegen een productgroepprijs van 4.500 euro. Dat betekent een werklast van 113.000 euro in jaar 1, na invoering aflopend tot ongeveer 68.000 euro in jaar 5.

---

<sup>6</sup> Artikelsgewijs bij art. 10.3, MvT blz 171.

datum 12 december 2007  
kenmerk UIT 11896 ONTW / RMD  
pagina 4 van 8

*Beroepen betreffende besluiten die zien op het opleggen van een bestuurlijke boete*

De introductie van een systeem van bestuurlijke boete zal naar de mening van de Raad tot verschuiving van werklust leiden. Zaken die in het verleden (en in de huidige situatie) strafrechterlijk werden afgedaan, zullen in de toekomst deels via een bestuurlijke boete worden afgedaan. Dat geeft een besparing aan strafzaken en een verzwaring aan bestuurszaken. Voor een inschatting van de aantallen, sluit de Raad aan bij informatie van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, voor zover het gaat om het te verwachten *aantal boeten*. Op jaarbasis is de inschatting dat er met ongeveer 600 boeten gerekend moet worden en 1000 strafrechtelijke procesverbalen/gevallen. Vergelijk de huidige situatie: 1600 procesverbalen, alle strafrechtelijk af te doen. Wanneer van de procesverbalen er conform de huidige situatie 50% uiteindelijk als beroep bij de strafrechter worden behandeld, dan houdt het wetsvoorstel een verlichting in van 300 strafzaken, namelijk 50% van 1.600 (=800) in de huidige situatie minus 50% van 1.000 (=500) in de nieuwe situatie. Voor deze 300 strafzaken geldt een productgroepprijs van 700 tot 755 euro. Dat geeft een jaarlijkse besparing van ongeveer 220.000 euro. Naast deze besparing in eerste aanleg, zal ook het aantal hoger beroepen afnemen. Dertig strafzaken in hoger beroep (uitgaande van een appelpercentage van 10%) minder op jaarbasis, tegen een prijs van ongeveer 1.200 euro, levert een besparing op van ongeveer 36.000 euro per jaar.

Naast de besparing aan strafzaken zal er als gezegd een verzwaring bij bestuursrechtelijke zaken optreden. Van de 600 bestuurlijke boeten zal een deel via de bezwaarschriftprocedure uiteindelijk doorstromen naar de bestuursrechter. De Raad gaat uit van een hoger bezwaarpercentage dan het Ministerie van LNV. Dit omdat, zeker kort na invoering veel belanghebbenden in bezwaar en beroep zullen gaan. Deze grote procesbereidheid zien we ook bij andere bestuurlijke boetenregelingen, bijvoorbeeld de Wet Arbeid Vreemdelingen. De Raad hanteert daarom een bezwaarpercentage van 50% in jaar 1 na invoering, jaarlijks met 5%-punt aflopend, tot 30% in jaar 5 en verder. Zestig procent van deze bezwaren zal naar verwachting niet-gegrond worden verklaard en 90% hiervan zal vervolgens in beroep gaan bij de bestuursrechter. Dat betreft dan 162 beroepen in jaar 1 na invoering, aflopend tot 97 beroepen in jaar 5 en verder. En dat tegen een productgroepprijs van circa 1.600 euro. De verzwaring komt dan uit op 259.000 euro in jaar 1, aflopend tot circa 153.000 euro in jaar 5 en verder. Deze bestuurlijke boetenzaken geven naar verwachting in 30% van de gevallen aanleiding tot een hoger beroep bij het CBb. Dit is het gebruikelijke hoger beroepspercentage dat de Raad hanteert in adviezen met betrekking tot het bestuursrecht. Met een productgroepprijs van rond de 4.500 euro geeft dit een verzwaring van 222.000 euro in jaar 1, aflopend tot 132.000 euro in jaar 5 en verder.

Vanwege de beperkte zaaksomvang en de inschatting dat de zaken niet afwijkend lichter of zwaarder zullen zijn ten opzichte van gebruikelijke bestuurszaken, berekenen we geen *relatieve* verzwaring door voor de productgroep Bestuur. De onderhavige werklustinschatting beperkt zich derhalve tot een inschatting van de netto toegenomen werklust ten gevolge van extra zaken.

In volgende tabel zijn de besparingen bij straf en kostenverhogingen bij bestuur in aantallen en geld uitgedrukt.

datum 12 december 2007  
 kenmerk UIT 11896 ONTW / RMD  
 pagina 5 van 8

**Tabel 1: Opbouw werklastinschatting eerste vijf jaar na invoerig**

<b>Aantal zaken:</b>	Jaar 1	Jaar 2	Jaar 3	Jaar 4	Jaar 5 e.v.
afname strafrechtelijke handhaving (rechtbank)	-300	-300	-300	-300	-300
nieuwe bestuurlijke boetes (rechtbank)	162	146	130	113	97
toename zaken bestuursdwang etc. (CBb)	25	25	20	20	15
afname strafrecht. handh. hoger beroep (hof)	-30	-30	-30	-30	-30
nieuwe hoger beroepen bestuurlijke boetes (CBb)	49	44	39	34	29
<b>In geld uitgedrukt:</b>					
afname strafrechtelijke handhaving (rechtbank)	-€209.781,00	-€216.897,00	-€226.653,00	-€226.653,00	-€226.653,00
nieuwe bestuurlijke boetes (rechtbank)	€259.020,18	€232.198,40	€205.333,70	€178.482,37	€153.210,53
toename zaken bestuursdwang etc. (CBb)	€113.475,00	€113.475,00	€90.780,00	€90.780,00	€68.085,00
afname strafrecht. handh. hoger beroep (hof)	-€35.543,10	-€36.442,80	-€36.930,60	-€36.930,60	-€36.930,60
nieuwe hoger beroepen bestuurlijk boetes (CBb)	€222.411,00	€199.716,00	€177.021,00	€154.326,00	€131.631,00
<b>totaal</b>	<b>€349.582,08</b>	<b>€292.049,60</b>	<b>€209.551,10</b>	<b>€160.004,77</b>	<b>€89.342,93</b>
<b>Gebruikte prijzen per zaak:</b>					
CBb	€4.539,00	€4.539,00	€4.539,00	€4.539,00	€4.539,00
Bestuur rechtbanken	€1.598,89	€1.590,40	€1.579,49	€1.579,49	€1.579,49
Straf rechtbanken	€699,27	€722,99	€755,51	€755,51	€755,51
Straf hoven	€1.184,77	€1.214,76	€1.231,02	€1.231,02	€1.231,02

datum 12 december 2007  
kenmerk UIT 11896 ONTW / RMD  
pagina 6 van 8

De verschillende verschuivingen en extra zaken resulteren naar verwachting in een totale toename in de werklast in geld uitgedrukt van ongeveer € 350.000,- voor jaar 1 na invoering, aflopend tot ongeveer € 90.000,- voor jaar 5 en verder voor de Rechtspraak.

Indien na het uitbrengen van dit advies het wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het uiteindelijke Wetsvoorstel, stelt de Raad het op prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het *Staatsblad*. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,

T. Groeneveld  
Lid Raad voor de rechtspraak

datum 12 december 2007  
kenmerk UIT 11896 ONTW / RMD  
pagina 7 van 8

### **Bijlage: wetstechnisch commentaar**

#### De Gezondheids- en welzijnswet voor dieren

Uit de eerste transponeringstabel die bij het wetsvoorstel is gevoegd, maakt de Raad op op dat de artikelen 91a t/m 93a inzake de varkensheffingen in de GWWD opgenomen zullen blijven. Omdat artikel 109 vervangen zal worden door artikel 10.3 van de nieuwe wet en uit de GWWD zal verdwijnen, is niet meteen duidelijk welk traject van rechtsbescherming de wetgever nu voor beroepen tegen varkensheffingen voor ogen heeft.

#### Warenwet

In artikel 1.2, tweede lid, van het Wetsvoorstel is beoogd te voorzien in een bevoegdheidsafbakening tussen de Minister van Landbouw, Natuur en van Voedselkwaliteit en de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Rekening is gehouden met de verdeling van bevoegdheden tussen de Ministers van Landbouw, Natuur en van Voedselkwaliteit (LNV) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) (Kamerstukken II 2004/05, 26 991, nr. 119). Deze bevoegdheidsverdeling is eerder, bij het wetsvoorstel tot intrekking van de Veewet, aan de orde geweest (Kamerstukken II 2005/06, 30 331, nr. 3)<sup>7</sup>. De Warenwet voorziet met betrekking tot levensmiddelen in regels in het belang van de volksgezondheid, van de eerlijkheid in de handel, en van de goede voorlichting, waarvoor de Minister van VWS de eerstverantwoordelijke bewindspersoon is. De regels ter bescherming van de volksgezondheid met betrekking tot levensmiddelen van dierlijke oorsprong vallen daarom buiten de reikwijdte van het wetsvoorstel. Voor de vleeskeuring is dat anders. Hiervoor is de Minister van LNV de eerstverantwoordelijke.

In dit verband wordt gewezen op de zaak Van Hessen BV, CBb 8 augustus 2007, LJN BB4134. In die zaak lag besluitvorming voor op de grondslag van de richtlijn EG/ 97/78/EG invoer dierlijke producten uit derde landen, welke materie hier te lande zowel in uitvoeringregelingen van de Landbouwwet als van de Warenwet geïmplementeerd is/was. Voor besluiten ingevolge de Warenwet is voorzien in een procedure in twee instanties. Voor op grond van de Landbouwwet genomen besluiten staat beroep in eerste en enige aanleg bij het CBb open. In de zaak Van Hessen hadden beide ministers zich beslissingsbevoegd verklaard. Omdat de beide Ministers ook van hun beslissingsbevoegdheid gebruik hadden gemaakt, hebben zich bij de behandeling van de zaak complicaties voorgedaan. De genoemde richtlijn 97/78 is met vele andere communautaire voorschriften opgenomen in de transponeringstabel, die als bijlage 3 bij het wetsvoorstel is gevoegd. Ter zake wordt verwezen naar artikel 3.1 van het wetsvoorstel. In dat artikel is bepaald dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (amvb) regels kunnen worden gesteld over dierlijke producten. Niet geheel duidelijk wordt of en zo ja hoe de blijkens de MvT tussen de beide ministers afgesproken bevoegdheidsverdeling zijn neerslag heeft gevonden in de in het tweede lid van artikel 3.2 gegeven opsomming. Uit de tekst van dit artikellid blijkt dat de bij amvb vast te stellen regels over dierlijke producten evengoed de vrije handel in dieren en regels in het belang van de volksgezondheid als keuringen van vlees en vleesproducten tot onderwerp (kunnen) hebben. Dat geldt ook voor de in de in bijlage 3 van het wetsvoorstel opgenomen verordeningen en richtlijnen. Vraag is derhalve of hiermee de bedoeling van wetgever om de beslissingsbevoegdheid van

---

<sup>7</sup> MvT, blz 116

datum 12 december 2007  
kenmerk UIT 11896 ONTW / RMD  
pagina 8 van 8

de Minister van VWS terzake buiten de reikwijdte van het wetsvoorstel te doen vallen, wordt gerealiseerd.

#### Wet milieubeheer

Niet helemaal duidelijk is de passage in de MvT onder 6.6 over de Wet Milieubeheer. Wanneer vallen de aan de grondstoffen voor diervoeders en diergeneesmiddelen gestelde kwaliteitseisen nu in het verlengde van de milieuvergunning onder de Wet milieubeheer en in hoeverre is het de bedoeling in dit traject dat de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State bevoegd is. De vraag is welke betekenis in dit verband nu precies toekomt aan de in artikel 11.6 van het wetsvoorstel opgenomen wijziging van 22.1, vierde lid, van de Wm, waarbij voorgesteld wordt “Diergeneesmiddelenwet” te vervangen door: artikel 2.19 van de Wet dieren. Evenzeer is onduidelijk waarom niet ook de in artikel 20.1 sub 3 van de Wet milieubeheer opgenomen Destructiewet in het wijzigingsvoorstel is betrokken. Dit artikelonderdeel noemt de Destructiewet als één van de wetten die rechtstreeks beroep openstelt op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Door onderbrenging van de Destructiewet in de GWWD zal hierin op korte termijn verandering komen.