

2013

Linssen | CS
ADVOCATEN

‘Handhaving in het agrarisch recht’

‘Over de toename van bestuursrechtelijke handhaving in het agrarisch recht’



Maartje Verburg

Linssen CS Advocaten

Tilburg, 27 mei 2013

‘Handhaving in het agrarisch recht’

*‘Over de toename van bestuursrechtelijke
handhaving in het agrarisch recht’*

Student:	Maartje Verburg
Studentnummer:	2035453
Opleiding:	HBO-Rechten
Onderwijsinstelling:	Juridische Hogeschool Avans-Fontys te Tilburg
Datum verschijning:	27 mei 2013
Plaats verschijning:	Tilburg
Afstudeerorganisatie:	Linssen CS Advocaten
Afstudeermentor:	Dhr. mr. M.J.J.E. Stassen
Afstudeerperiode:	4 februari 2013 – 27 mei 2013
Eerste afstudeerdocent:	Dhr. mr. T.F. Lina
Tweede afstudeerdocent:	Dhr. mr. J.D Wesseling

Voorwoord

Voor u ligt mijn scriptie met de titel 'Handhaving in het agrarisch recht'. Deze scriptie is opgesteld in het kader van mijn afstuderen aan de opleiding HBO-Rechten aan de Juridische Hogeschool Avans-Fontys te Tilburg. Dit juridisch onderzoek is uitgevoerd in opdracht van Linssen CS Advocaten te Tilburg. Met veel plezier heb ik vier maanden aan deze scriptie gewerkt. Middels deze afstudeerscriptie hoop ik met goed gevolg mijn opleiding HBO-Rechten aan de Juridische Hogeschool af te kunnen ronden.

Via deze weg wil ik graag een aantal personen bedanken die hebben bijgedragen aan het tot stand komen van deze afstudeerscriptie. Allereerst wil ik mijn afstudeermentor Dhr. Stassen bedanken voor het beschikbaar stellen van een stageplaats en voor de begeleiding gedurende het schrijven van mijn scriptie. Graag wil ik hem ook bedanken voor het bijwonen van de vele zittingen tijdens mijn stageperiode. Mede hierdoor heb ik een goed beeld ontwikkeld van de advocatuur.

Daarnaast wil ik ook mijn afstudeerdocenten van de Juridische Hogeschool bedanken, Dhr. Lina en Dhr. Wesseling, voor het geven van nuttige feedback en adviezen.

Tot slot wil ik graag alle medewerkers van Linssen CS Advocaten bedanken. Zij hebben mij de mogelijkheid gegeven in alle rust aan mijn onderzoek te kunnen werken.

Maartje Verburg

Tilburg, mei 2013.

Inhoudsopgave

Samenvatting	6
Lijst van afkortingen	7
Verklarende begrippen	8
Hoofdstuk 1: Inleiding	9
§ 1.1 Beschrijving van de organisatie	9
§ 1.2 Probleembeschrijving	9
§ 1.3 Doelstelling en vraagstelling	10
§ 1.4 Bronnen en methoden	10
§ 1.5 Leeswijzer	11
Hoofdstuk 2: Achtergrond van de problematiek	13
§ 2.1 Verschuiving van strafrechtelijke handhaving naar bestuursrechtelijke handhaving in het algemeen	13
§ 2.2 Verschuiving van strafrechtelijke handhaving naar bestuursrechtelijke handhaving binnen het agrarisch recht	14
§ 2.3 Achtergrond en wettelijk kader Europese transportverordening	15
§ 2.3.1 Geschiedenis van de Europese transportverordening	15
§ 2.3.2 Doel van de Europese transportverordening	15
§ 2.3.3 Wettelijk kader Europese transportverordening	16
§ 2.4 Achtergrond en wettelijk kader Meststoffenwet	17
§ 2.4.1 Geschiedenis van de Meststoffenwet	17
§ 2.4.2 Doel van de Meststoffenwet	17
§ 2.4.3 Wettelijk kader Meststoffenwet	18
§ 2.5 Achtergrond en wettelijk kader Gezondheids- en welzijnswet voor dieren	19
§ 2.5.1 Geschiedenis van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren	19
§ 2.5.2 Doel van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren	19
§ 2.5.3. Wettelijk kader Gezondheids- en welzijnswet voor dieren	20
§ 2.5.4 Samenhang met Europese transportverordening	20
Hoofdstuk 3: Strafrechtelijke en bestuursrechtelijke aanpak	22
§ 3.1 Hoe is de verschuiving van strafrechtelijke handhaving naar bestuursrechtelijke handhaving zichtbaar binnen het diertransport?	22
§ 3.2 Strafrechtelijke en bestuursrechtelijke aanpak bij diertransport	23
§ 3.2.1 Overtreding van de Europese transportverordening	23
§ 3.2.2 Strafrechtelijke aanpak diertransport	24
§ 3.2.3 Bestuursrechtelijke aanpak diertransport	24
§ 3.2.4 Keuze tussen strafrechtelijke handhaving en bestuursrechtelijke handhaving binnen het diertransport	27
§ 3.3 Strafrechtelijke en bestuursrechtelijke aanpak van de Meststoffenwet	28
§ 3.3.1 Strafrechtelijke aanpak Meststoffenwet	28
§ 3.3.2 Bestuursrechtelijke aanpak van de Meststoffenwet	28
§ 3.3.3 Keuze tussen strafrechtelijke handhaving en bestuursrechtelijke handhaving binnen de Meststoffenwet	29
Hoofdstuk 4: Schendingen door meer bestuursrechtelijke handhaving?	30
§ 4.1 Gevolgen binnen het diertransport door meer bestuurlijke handhaving	30
§ 4.2 Worden er door toepassing van de Europese transportverordening strafrechtelijke beginselen geschonden?	32
§ 4.2.1 Overleggen journaal bij lang transport	32

§ 4.2.1.1 Strijd met het nemo tenetur-beginsel?	32
§ 4.3 Gevolgen van toepassing van artikel 25 van de Europese transportverordening voor de concurrentie positie van Nederlandse transporteurs	34
§ 4.4 Strafrechtelijk en bestuursrechtelijk proces	37
§ 4.5 Schending van strafrechtelijke beginselen?	38
§ 4.5.1. Onschuldpresumptie	38
§ 4.5.2 Bewijslastverdeling	40
§ 4.5.3 Zwijgrecht/cautie	40
§ 4.5.4 Una via	41
§ 4.6 Boetehoogte	42
Hoofdstuk 5 Gevolgen van meer bestuurlijke handhaving voor Linssen Advocaten	44
§ 5.1 Gevolgen voor Linssen Advocaten	44
§ 5.2 Gevolgen voor de cliënten van Linssen Advocaten	44
§ 5.3 Zijn er mogelijkheden voor Linssen Advocaten om nadelige gevolgen, die voortkomen uit meer bestuursrechtelijke handhaving, te ondervangen?	45
Hoofdstuk 6 Conclusies en aanbevelingen	47
§ 6.1 Conclusies	47
§ 6.2 Aanbevelingen	51
Evaluatie van het onderzoek	53
Literatuurlijst	54
Bijlagen	
Bijlage 1: Interventies Nederland 2010 en 2011	
Bijlage 2: Interventies Nederland, Oostenrijk en Ierland 2011	

Samenvatting

Op veel gebieden heeft strafrechtelijke handhaving de laatste jaren plaats gemaakt voor bestuursrechtelijke handhaving. Doordat het bestuursrecht enorm gegroeid is de afgelopen jaren, is het langzaam aan taken gaan overnemen van het strafrecht. Deze verschuiving van strafrechtelijke handhaving naar meer bestuursrechtelijke handhaving is ook zichtbaar binnen het agrarisch recht. Met name binnen de Meststoffenwet (Msw), Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (GWWD) en de Europese transportverordening. Dit onderzoek gaat dan ook in op de verschuiving van strafrechtelijke handhaving naar bestuursrechtelijke handhaving binnen het agrarisch recht.

Strafrechtelijke handhaving bij overtreding van de Europese transportverordening geschiedt via de Wet op de economische delicten (Wed), of via artikel 120g van de GWWD. Er kan op diverse manieren bestuursrechtelijk gehandhaafd worden: last onder bestuursdwang, last onder dwangsom, bestuurlijke boete, schriftelijke waarschuwing, intrekken van een vervoersvergunning, schorsen van een vervoersvergunning of verscherpt toezicht. Strafrechtelijke handhaving bij overtreding van de Msw geschiedt ook via de Wed, of via artikel 55 Msw. Bij overtreding van de Msw kan bestuursrechtelijk gehandhaafd worden op de volgende manieren: last onder bestuursdwang, last onder dwangsom of een bestuurlijke boete.

De toename van meer bestuursrechtelijke handhaving heeft binnen de diertransportsector een aantal gevolgen. Deze gevolgen zijn: toename van het aantal opgelegde maatregelen, de bestuursrechter en strafrechter hebben soms een andere kijk op bepaalde kwesties. Zo gaat de bestuursrechter bijvoorbeeld in beginsel uit van de juistheid van een boeterapport en een diergeneeskundige verklaring, de strafrechter heeft zo nog nooit geoordeeld. Ook is de bestuursrechter van mening dat een transportbedrijf altijd voor alle handelingen van zijn chauffeurs verantwoordelijk is, de strafrechter is van mening dat er niet zomaar altijd gezegd kan worden dat een transportbedrijf verantwoordelijk is voor handelingen van zijn chauffeurs. De strafrechter is van mening dat er naar de feiten en omstandigheden gekeken dient te worden. Op deze twee onderwerpen is het oordeel van de bestuursrechter dus nadelig voor een betrokkene.

Ook heeft het gevolgen dat de lidstaten volgens de Europese transportverordening zelf hun sancties mogen opstellen indien de verordening overtreden wordt. Zo laat een vergelijking tussen Nederland, Oostenrijk en Ierland zien dat in Nederland veel meer maatregelen worden opgelegd die financiële gevolgen (kunnen) hebben. In Oostenrijk en Ierland worden bijna alleen schriftelijke waarschuwingen gegeven, terwijl in Nederland de bestuurlijke boete als primair instrument gezien wordt bij overtreding van de verordening.

Een ander verschil ten opzichte van strafrechtelijke handhaving is dat bij het opleggen van een bestuurlijke boete deze betaald dient te worden voordat de schuld van de betrokkene in rechte is komen vast te staan. Het instellen van bezwaar of beroep schorst deze betalingsverplichting niet op. De voorzieningenrechter heeft hierover geoordeeld dat dit in strijd is met de onschuldpresumptie, indien het een hoge bestuurlijke boete betreft die onomkeerbare gevolgen heeft voor de betrokkene. Een aanbeveling aan Linssen Advocaten is dan ook een verzoek in te stellen bij de voorzieningenrechter tot schorsing van het besluit, indien een cliënt een hoge bestuurlijke boete opgelegd gekregen heeft en hij deze boete niet kan betalen zonder dat dit onomkeerbare gevolgen zal hebben voor hem en zijn bedrijf.

Lijst van afkortingen

Art.	Artikel
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BOA	Buitengewone opsporingsambtenaar
CBb	College van Beroep voor het bedrijfsleven
EG	Europese Gemeenschap
EHRM	Europese Hof voor de Rechten van de Mens
EU	Europese Unie
Gw	Grondwet
GWWD	Gezondheids- en welzijnswet voor dieren
HR	Hoge Raad
IBD	Interventie Bureau Dier
IVBP	Internationale Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten
Msw	Meststoffenwet
NVWA	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
OM	Openbaar Ministerie
Pv	Proces-verbaal
Stb	Staatsblad
Stcrt	Staatscourant
Sv	Wetboek van Strafvordering
Ubm	Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet
Urm	Uitvoeringsregeling Meststoffenwet
VwEU	Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Wed	Wet op de economische delicten

Verklarende begrippen

Economische bedrijvigheid: het vervoeren van dieren, met winstoogmerk, ten behoeve van beroep, onderneming of bedrijf.

Europese transportverordening: Verordening 1/2005, inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer en daarmee samenhangende activiteiten en tot wijziging van de Richtlijnen 64/432/EEG en van Verordening (EG) nr. 1225/97.

Gebruiksnorm: de maximale hoeveelheid stikstof dan wel fosfaat die op landbouwgrond gebracht mag worden. Er gelden gebruiksnormen voor stikstof uit dierlijke mest en voor stikstof en fosfaat uit alle meststoffen (uitgedrukt in werkzame bestanddelen).

Houder: een natuurlijke persoon of rechtspersoon, met uitzondering van de vervoerder, die permanent of tijdelijk voor dieren verantwoordelijk is of ermee omgaat.

Journal: document, conform aan bijlage II van de EU-verordening 1/2005, dat gedurende het totale transport van meer dan 8 uur bij de zending te exporteren dieren al bijlage bij het gezondheidscertificaat aanwezig is.

Kaderwet: een wet die de algemene principes, verantwoordelijkheden en procedures regelt, maar geen gedetailleerde regels bevat.

Lang transport: artikel 2 onder M Europese transportverordening; "lang transport": een transport van meer dan 8 uur, gerekend vanaf het tijdstip waarop het eerste dier van de partij verplaatst wordt.

Vervoerder: een natuurlijk persoon of rechtspersoon die voor eigen rekening of voor rekening van een derde dieren vervoert. Daar waar vervoerder staat kan ook transportbedrijf gelezen worden en vice versa.

Hoofdstuk 1: Inleiding

In dit eerste hoofdstuk wordt eerst een beschrijving van de afstudeerorganisatie gegeven, daarna worden de probleembeschrijving, doelstelling en vraagstelling weergegeven. Vervolgens komen nog de bronnen en methoden van dit onderzoek aan bod en zal het hoofdstuk afgesloten worden met een leeswijzer waarin de opbouw van dit rapport te vinden is.

§ 1.1 Beschrijving van de organisatie¹

Linssen CS Advocaten (hierna: Linssen Advocaten) is een middelgroot kantoor gevestigd in het centrum van Tilburg. Linssen Advocaten is opgericht in 1987. Van oudsher doet het kantoor veel zaken voor agrariërs. Vooral in de sectie bestuursrecht en strafrecht werken advocaten die zich hebben gespecialiseerd in rechtsgebieden waarmee vooral agrariërs te maken hebben. Inmiddels concentreert het kantoor zich niet meer uitsluitend op de agrarische sector. Ook andere ondernemingen en particulieren vinden hun weg naar Linssen Advocaten.

§ 1.2 Probleembeschrijving

Sinds een aantal jaren vervagen de grenzen van het bestuursrecht en het strafrecht en vindt er een verschuiving van het strafrecht naar het bestuursrecht plaats. Toepassing van strafrecht wordt minder vanzelfsprekend. Bestuursrechtelijke handhaving krijgt steeds vaker de voorkeur boven strafrechtelijke handhaving. Door overbelasting van strafrechtspleging ontstond jaren geleden een handhavingstekort. Dit handhavingstekort werd opgevangen door verschillende onwenselijke gedragingen over te hevelen naar het bestuursrecht.² Door toepassing van onder meer de bestuurlijke boete konden deze onwenselijke gedragingen binnen het bestuursrecht worden aangepakt. Mede door de komst van de bestuurlijke boete, die in steeds meer wetten wordt opgenomen, heeft deze verschuiving plaatsgevonden.³

Deze verschuiving is voor Linssen Advocaten ook merkbaar, met name in veel zaken op het gebied van de Meststoffenwet (hierna: Msw), de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (hierna: GWWD) en de verordening 1/2005, inzake de bescherming van het dierenwelzijn tijdens het vervoer en daarmee samenhangende activiteiten en tot wijziging van de Richtlijnen 64/432/EEG en van Verordening (EG) nr. 1225/97 (hierna: Europese transportverordening). Daar waar in het verleden veel zaken op het gebied van deze wetten en verordening nog via het strafrecht werden behandeld worden er tegenwoordig meer zaken via het bestuursrecht afgedaan. Linssen Advocaten merkt bijvoorbeeld dat zaken die inhoudelijk nagenoeg hetzelfde zijn, voorheen bij de strafrechter behandeld werden en nu bij de bestuursrechter worden behandeld. Bij de bestuursrechter hebben deze zaken vaak een andere uitkomst. De bestuursrechter toetst op een heel andere manier dan de strafrechter, verwerpen die bij de strafrechter van belang waren worden bij de bestuursrechter vaker achterwege gelaten. Linssen Advocaten wil weten of de belangen van hun cliënten geschonden worden nu zaken vaker bij de bestuursrechter worden behandeld? Of is deze verschuiving van het strafrecht naar het bestuursrecht juist wel in het voordeel van de betrokkenen? Worden er strafrechtelijke beginselen geschonden wanneer een zaak wordt afgehandeld via het bestuursrecht? Deze vergelijkingen zullen gemaakt worden tussen de rechten van verdachten in strafzaken op het gebied van de Msw, de GWWD en de Europese transportverordening met de rechten van belanghebbenden in het bestuursrecht.

¹ www.linssen-advocaten.nl.

² Visser 2001, p. 208.

³ Stroink 2006, p.7.

Zo is het bijvoorbeeld sinds 1 september 2010 mogelijk om overtreding van een aantal voorschriften uit de GWWD met een bestuurlijke boete te bestraffen. Daarmee is het mogelijk gemaakt om bij transport van levend vee, naast de handhavingsmogelijkheden die er al waren, ook het handavingsinstrument bestuurlijke boete toe te passen.⁴ Uit de evaluatie van de bestuurlijke boete in de diertransportsector blijkt dat in de periode van 1 januari 2011 tot 1 augustus 2012 het instrument bestuurlijke boete vaak is toegepast. Uit de cijfers in dit rapport blijkt dat het aantal maatregelen dat is opgelegd in die periode hoger is dan voor de invoering van de bestuurlijke boete.⁵

De Europese transportverordening geeft bepalingen over het vervoer van dieren, deze verordening werkt rechtstreeks in de lidstaten.⁶ Het uitgangspunt van deze verordening is om zoveel mogelijk via bestuursrecht te werken. Dit werkt sneller waardoor overtreders directer en sneller met de gevolgen van hun handelen worden geconfronteerd, waar hopelijk een betere preventieve werking van uit gaat: lik op stuk beleid.⁷ Maar hoe zit het dan met de rechten van een verdachte: worden deze dan niet geschonden? In de Europese transportverordening is bijvoorbeeld onder andere opgenomen dat transporteurs verplicht zijn alle journaals van internationale transporten in te dienen. De vraag hier is hoe deze verplichting zich verhoudt tot het recht van een verdachte om niet mee te hoeven werken aan zijn eigen veroordeling. De vraag is ook of het nadelige gevolgen heeft voor de rechtspositie en concurrentiepositie van de Nederlandse transporteurs als andere lidstaten de Europese transportverordening soepeler toepassen dan Nederland. En de vraag is als dit nadelige gevolgen heeft wat zij hier dan mee kunnen doen: kunnen zij zich dan beroepen op een schending van het gelijkheidsbeginsel?

§ 1.3 Doelstelling en vraagstelling

Het doel van de opdracht is om uiterlijk 27 mei 2013 een adviesrapport te overhandigen aan Linssen Advocaten waarin staat beschreven of er, en zo ja welke, strafrechtelijke beginselen worden geschonden wanneer gekozen wordt voor een bestuursrechtelijke aanpak van de Europese transportverordening, Meststoffenwet en de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren. In dit rapport wordt ook een verklaring gegeven voor de verschuivingen die de laatste jaren hebben plaatsgevonden en er zullen adviezen worden gegeven aan Linssen Advocaten op welke manier zij het beste kunnen inspelen op de verschuiving van strafrechtelijke handhaving naar bestuursrechtelijke handhaving op het gebied van de Europese transportverordening, Meststoffenwet en Gezondheids- en welzijnswet voor dieren.

De vraag die centraal staat in dit onderzoek is de volgende:

“Worden er belangen van de betrokkenen (cliënten van Linssen Advocaten) geschaad/strafrechtelijke beginselen geschonden wanneer er binnen het agrarisch recht, zoals de Europese transportverordening, Meststoffenwet en Gezondheids- en welzijnswet voor dieren, gekozen wordt voor een bestuursrechtelijke aanpak? En hoe kan hierop worden ingespeeld door Linssen Advocaten?”

§ 1.4 Bronnen en methoden

Het onderzoek gaat deels beschrijvend zijn, maar er zal ook een verklaring gegeven worden. Er wordt een verklaring gegeven voor de verschuiving die de laatste jaren heeft plaatsgevonden. Tevens is één van de doelen ook om aan het eind van het onderzoek

⁴ *Kamerstukken II 2012/13*, 28 286, nr. 615, p. 6.

⁵ *Kamerstukken II 2012/13*, 28 286, nr. 615, p. 17.

⁶ www.europa.eu.

⁷ Interventiebeleid diertransport 2012, p. 8.

een advies te geven hoe Linssen het beste in kan spelen op de verschuivingen die hebben plaatsgevonden.

Onderzoeksstrategie:

Er wordt gekozen voor een rechtsbronnen- en literatuuronderzoek. Er zal ook een rechtsvergelijking gemaakt worden tussen de verschillende wetten en de verschillende aanpakken die de Europese transportverordening, de Msw en de GWWD bieden.

Bronnen en methoden:

In dit onderzoek zal veel gebruik gemaakt worden van rechtsbronnen. Bij bijna alle deelvragen zal het noodzakelijk zijn om (mede) gebruik te maken van rechtsbronnen om tot beantwoording van de deelvraag te komen. Er zal gebruik gemaakt worden van de wet, verdragen en jurisprudentie. Met name de Msw, de GWWD en de Europese transportverordening zullen veel aan bod komen. Er zullen uiteraard ook andere wetten en regelingen worden aangehaald.

Een andere veel gebruikte bron binnen dit onderzoek zal literatuur zijn. Te denken valt hierbij aan artikelen uit tijdschriften en artikelen van het internet en ook zal er gebruik gemaakt worden van boeken.

Er zal ook gebruik gemaakt worden van documenten, te weten dossiers van Linssen advocaten. Dossiers zullen gebruikt worden om een koppeling naar de praktijk te maken. Mogelijk zal er ook gebruik gemaakt worden van personen als bron, in de loop van het onderzoek zal blijken of dit wenselijk is.

Er wordt binnen dit onderzoek gebruik gemaakt van een inhoudsanalyse. Een inhoudsanalyse is een methode waarbij je gebruik maakt van bestaand materiaal.⁸ Om tot beantwoording van de centrale vraag in dit onderzoek te komen wordt gebruik gemaakt van bestaand materiaal. Er wordt voor dit onderzoek gebruik gemaakt van o.a. wetten, verdragen, jurisprudentie, informatie van het internet, literatuur en documenten.

Verantwoording:

De keuze voor de gekozen bronnen is gebaseerd op de efficiëntie van deze bronnen voor het onderzoek. Gezien het onderwerp is het voor de hand liggend dat er gebruik wordt gemaakt van bronnen zoals rechtsbronnen. Zonder gebruik van rechtsbronnen kan niet tot een goede beantwoording van de centrale vraag gekomen worden. De gekozen bronnen en methoden zijn zeer effectief om tot beantwoording van de centrale vraag te komen.

De literatuur die geraadpleegd zal worden is zeer betrouwbaar omdat deze via betrouwbare kennisbanken, welke door de Juridische Hogeschool beschikbaar worden gesteld, geraadpleegd zal worden.

§ 1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 1 en hoofdstuk 2 zijn inleidende hoofdstukken. Deze hoofdstukken kunnen gezien worden als de leidraad van dit onderzoek. In hoofdstuk 2 zijn dan ook de verschillende juridische kaders weergegeven die in dit onderzoek van belang zijn.

In Hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke mogelijkheden die de Europese transportverordening en Msw bieden in geval van overtreding. De verschillende handhavinginstrumenten worden toegelicht en er wordt beschreven wanneer voor welke aanpak gekozen wordt.

Nadat in hoofdstuk 3 de verschillende handhavinginstrumenten zijn weergegeven wordt in hoofdstuk 4 gekeken of er belangen geschaad worden/strafrechtelijke beginsel

⁸ Van Schaaijk 2011, p. 88.

geschonden worden wanneer er gekozen wordt voor bestuursrechtelijke handhaving. In dit hoofdstuk wordt ook gekeken of er belangen geschaad worden/strafrechtelijke beginselen geschonden worden wanneer de Europese transportverordening wordt toegepast in Nederland.

In hoofdstuk 5 wordt gekeken wat de gevolgen zijn van meer bestuurlijke handhaving voor Linssen Advocaten en wat de gevolgen zijn voor hun cliënten. Er wordt ook bekeken of nadelige gevolgen ondervangen kunnen worden.

In het laatste hoofdstuk van dit onderzoek, hoofdstuk 6, worden conclusies en aanbevelingen gepresenteerd. Met behulp van deze conclusies en aanbevelingen kan de centrale vraag van dit onderzoek beantwoord worden. Ook wordt aangegeven of de eerder genoemde doelstelling van dit onderzoek behaald is.

Hoofdstuk 2: Achtergrond van de problematiek

Voordat wordt ingegaan op de wetten en verordening waar het hoofdzakelijk over zal gaan in dit onderzoek is het van belang om stil te staan bij de achtergrond van deze problematiek. Verschuiving van strafrechtelijke handhaving naar bestuursrechtelijke handhaving beslaat een veel breder gebied dan de onderwerpen die in deze scriptie aan bod komen. Daarom wordt in hoofdstuk 2 ingegaan op de achtergrond van de problematiek die centraal staat in dit onderzoek, de verschuiving van het strafrechtelijke handhaving naar bestuursrechtelijke handhaving. Tevens zal in dit hoofdstuk ook het juridisch kader uiteengezet worden. De Europese transportverordening, Msw en GWWD worden toegelicht en het verband tussen deze wetten en de verordening zal weergegeven worden.

§ 2.1 Verschuiving van strafrechtelijke handhaving naar bestuursrechtelijke handhaving in het algemeen

Op veel gebieden maakt strafrechtelijke handhaving de laatste jaren plaats voor bestuursrechtelijke handhaving. De handhaving van het recht geschiedt van oudsher deels met bestuursrechtelijke en deels met strafrechtelijke middelen. Lange tijd heeft handhaving van het recht met name via het strafrecht plaatsgevonden. Inmiddels is gebleken dat hier nu geen sprake meer van is. Handhaving van regelgeving door middel van het bestuursrecht breidt zich uit ten koste van de strafrechtelijke handhaving. Nadat lange tijd vooral op het strafrecht was vertrouwd, nam het belang van bestuurlijke handhaving sterk toe.⁹ Door overbelasting van strafrechtspleging ontstond een handhavingstekort. Doordat diverse onwenselijke gedragingen werden overgeheveld naar het bestuursrecht kon het handhavingstekort worden opgevangen.¹⁰ Mede hierdoor heeft het bestuursrecht een enorme groei doorgemaakt. Deze groei heeft nog meerdere oorzaken. Er is veel positief bestuursrecht. De overheid stuurt en ordent de maatschappij op vele manieren. Een ander punt dat heeft bijgedragen aan de groei van het bestuursrecht is de komst van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) in 1994.¹¹

Door de enorme groei van het bestuursrecht is het bestuursrecht langzaam aan taken van het strafrecht gaan overnemen waardoor een verschuiving van strafrechtelijke handhaving naar bestuursrechtelijke handhaving is ontstaan. De wetgever vindt bestuursrechtelijke handhaving in veel gevallen efficiënter en goedkoper dan strafrechtelijke handhaving.¹² Het strafrecht was van oudsher het enige rechtsgebied waarin punitieve sancties konden worden opgelegd. Dat is tegenwoordig veranderd. Binnen het bestuursrecht is sanctieoplegging belangrijker geworden. De bestuurlijke boete (die in steeds meer wetten is opgenomen) is hier een heel duidelijk voorbeeld van.¹³ Inmiddels zijn in veel wetten de strafrechtelijke sancties aangevuld met bestuurlijke boetes, of zelfs helemaal vervangen door bestuurlijke boetes.¹⁴ De Wet Mulder is een voorbeeld van de ontwikkeling om minder ernstige strafbare feiten helemaal uit het strafrecht te halen en over te hevelen naar het bestuursrecht.¹⁵ Met de invoering van de bestuurlijke boete op meerdere terreinen van het bestuursrecht wordt ook het straffen niet langer geacht te zijn voorbehouden aan de (straf)rechter.¹⁶

Ook binnen gemeenten is deze verschuiving van strafrechtelijke handhaving naar bestuursrechtelijke handhaving waar te nemen. De bestuurlijke boete zorgt ervoor dat

⁹ *Kamerstukken II* 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 73.

¹⁰ Visser 2001, p. 208.

¹¹ Stroink 2006, p.5.

¹² Stroink 2006, p.7.

¹³ De Hullu 2009, p. 36.

¹⁴ Terpstra & Havinga 2005, p. 17.

¹⁵ De Hullu 2009, p. 34.

¹⁶ Houdijker 2005, p.18.

gemeenten efficiënter en effectiever kunnen gaan handhaven. Intensievere controles worden mogelijk, waardoor de pakkans wordt vergroot. Door het invoeren van bestuurlijke maatregelen kunnen gemeenten direct zelf optreden wanneer zij een overtreding constateren. Bijkomend voordeel hiervan is dat de politie en de strafrechtketen meer worden ontlast wanneer gemeenten zelf bestuurlijk mogen gaan handhaven.¹⁷

Voornamelijk door de opkomst van de bestuurlijke boete, die hierboven besproken is, heeft de punitieve bestuurlijke sanctie een rol gekregen die nu niet meer weg te denken is binnen de handhaving van het bestuursrecht.¹⁸

Strafrecht en bestuursrecht overlappen elkaar dus steeds meer, dit heeft tot gevolg dat de wettelijke keuze voor strafrechtelijke of bestuursrechtelijke handhaving steeds ingewikkelder wordt.¹⁹ De verschuiving van strafrechtelijke handhaving naar bestuursrechtelijke handhaving is een thema dat al jaren veel aandacht heeft en wat nog jaren actueel zal zijn. Handhaving zal immers altijd blijven bestaan. Het einde van de groei van de bestuurlijke boete is ook nog niet in zicht.²⁰

Bij Linssen Advocaten is deze verschuiving de laatste jaren ook duidelijk te merken, met name op het gebied van de Europese transportverordening, Msw en de GWWD. Dit is gebleken uit de vele dossiers die door Linssen Advocaten de laatste jaren zijn behandeld. Binnen dit onderzoek zal de verschuiving van het strafrecht naar het bestuursrecht dan ook onderzocht worden op bovengenoemde twee wetten en bovengenoemde verordening.

§ 2.2 Verschuiving van strafrechtelijke handhaving naar bestuursrechtelijke handhaving binnen het agrarisch recht

In dit onderzoek zal de verschuiving van strafrechtelijke handhaving naar bestuursrechtelijke handhaving binnen het agrarisch recht onderzocht worden, in dit onderzoek valt daaronder: Europese transportverordening, Msw en de GWWD. In deze paragraaf zal kort ingegaan worden op hoe deze verschuiving zichtbaar is binnen deze verordening en deze twee wetten.

Bij Linssen Advocaten is de laatste jaren zichtbaar geworden dat binnen het agrarisch recht steeds meer gekozen wordt voor bestuursrechtelijke handhaving. Binnen de genoemde verordening en wetten is ook te zien dat met de jaren steeds meer bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten zijn ingevoerd. Hierdoor wordt strafrechtelijke handhaving ook meer naar de achtergrond geduwd. Voorbeelden van ingevoerde handhavingsinstrumenten binnen deze verordening en wetten zijn: last onder dwangsom en de bestuurlijke boete.

Meer bestuurlijke handhaving betekent meer zittingen bij de bestuursrechter. De bestuursrechter heeft soms een andere kijk op bepaalde zaken dan de strafrechter. Dit is zichtbaar in een uitspraak van het College van beroep voor het bedrijfsleven (hierna: CBb) van 18 april 2013. Het College oordeelde hier dat de verweerder in strijd had gehandeld met het zorgvuldigheidsbeginsel. Het College oordeelde dat het bestreden besluit dan ook vernietigd diende te worden. Maar het College oordeelde ook dat de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit wel in stand zouden blijven (een last onder dwangsom van € 5.000). Er was dus sprake van een schending van het zorgvuldigheidsbeginsel. Dit had tot gevolg dat het besluit vernietigd werd, maar de gevolgen van het besluit bleven wel in stand. Bij Linssen Advocaten is in de praktijk gebleken dat bij soortgelijke schendingen bij de strafrechter vaker vrijspraak volgde, waardoor er dus geen boete wordt opgelegd.

¹⁷ Van der Pal & Slangen 2005, p. 23.

¹⁸ Houdijker 2005, p. 18.

¹⁹ Grimbergen & Jasiak 2011, p. 281.

²⁰ Cleiren 2001, p.49.

§ 2.3 Achtergrond en wettelijk kader Europese transportverordening

In deze paragraaf wordt de geschiedenis van de Europese transportverordening kort neergezet en zal het wettelijk kader van de Europese transportverordening weergegeven worden.

§ 2.3.1 Geschiedenis van de Europese transportverordening

Nadat de Europese transportverordening op 22 december 2004 was aangenomen, trad deze op 5 januari 2007 in werking.²¹ De belangrijkste aanleiding van de totstandkoming van de transportverordening was de wens het transport van landbouwhuisdieren binnen de Europese Unie (hierna: EU) te harmoniseren en te verbeteren.²²

De Europese transportverordening heeft alleen betrekking op de transporten die op EU-grondgebied plaatsvinden. De EU is niet bevoegd afspraken te maken voor transporten in landen buiten de EU; de Europese transportverordening geldt voor transporten in deze landen dan ook niet.²³

§ 2.3.2 Doel van de Europese transportverordening

De Europese transportverordening is van toepassing op al het vervoer van levende gewervelde dieren binnen de EU voor zover dit verband houdt met een economische bedrijvigheid²⁴. De Europese transportverordening heeft tot doel ervoor te zorgen dat de vervoerde dieren geen letsel oplopen of onnodig lijden, en dat tijdens het transport in de behoeften van de dieren wordt voorzien.²⁵

De verordening breidt de verantwoordelijkheden voor het dierenwelzijn uit tot alle personen die bij het vervoer betrokken zijn, dit geldt ook voor alles wat voor en na het transport gebeurt. Dit geldt dus voor vervoerders, organisatoren van het vervoer, de bestuurders en de houders van de vervoerde dieren. Zij moeten allen tijdens de activiteiten waarvoor zij verantwoordelijk zijn, toezien op naleving van de wetgeving.

De Europese transportverordening schrijft voor:²⁶

- Welke dieren vervoerd mogen worden; zwakke, zieke en gewonde dieren mogen niet vervoerd worden.
- Hoe de dieren vervoerd moeten worden; dieren moeten beschikken over voldoende vloeroppervlak en stahoogte.
- Hoe dieren behandeld moeten worden tijdens het laden en lossen; laad- en losvoorzieningen moeten zo zijn gemaakt en zo gebruikt worden dat de dieren geen letsel oplopen tijdens het laden en lossen en dat lijden hun bespaard blijft. De veiligheid van de dieren moet tijdens het laden en lossen gegarandeerd zijn.
- Aan welke eisen de transportmiddelen voor de dieren moeten voldoen
- Aan welke eisen de vervoerder van de dieren moet voldoen

De Europese transportverordening schrijft voor dat voor alle transporten langer dan 65 kilometer voor de vervoerders een vergunning vereist is. Een aanvrager van een vergunning moet onder meer aantonen dat hij voldoende geschikte medewerkers heeft, voldoende uitrusting heeft en over voldoende werkmethoden beschikt.²⁷

Voor lange transporten²⁸ moet de aanvrager overleggen:

²¹ www.vwa.nl.

²² www.hetInVloket.nl.

²³ *Kamerstukken II* 2004/05, 21 501-32, nr. 124, p. 2.

²⁴ Economische bedrijvigheid: vervoeren van dieren, met winstoogmerk, ten behoeve van beroep, onderneming of bedrijf.

²⁵ www.europa.eu.

²⁶ www.vwa.nl.

²⁷ www.europa.eu.

²⁸ Art. 2 onder M Europese transportverordening; "lang transport": een transport van meer dan 8 uur, gerekend vanaf het tijdstip waarop het eerste dier van de partij verplaatst wordt.

- Specifieke documenten: getuigschriften, van vakbekwaamheid voor bestuurders en verzorgers, certificaten van goedkeuring van de vervoermiddelen, informatie over de procedures aan de hand waarvan de bewegingen van de voertuigen kunnen worden nagegaan en geregistreerd, plannen voor noodgevallen.
- Bewijsstukken waaruit blijkt dat er gebruik wordt gemaakt van een satellietnavigatiesysteem.

§ 2.3.3 Wettelijk kader Europese transportverordening

De Europese transportverordening bepaalt in artikel (hierna: art.) 25 dat de lidstaten zelf regels vast moeten stellen inzake sancties voor overtreding van de Europese transportverordening. De Europese transportverordening is dan ook verder uitgewerkt en aangevuld in onder meer de volgende Nederlandse wet- en regelgeving:

Gezondheids- en Welzijnswet voor Dieren, in afdeling 7 van deze wet zijn bepalingen opgenomen omtrent het vervoer van dieren. Hierin wordt verwezen naar ministeriële regelingen omtrent de Europese transportverordening. In afdeling 7 is ook opgenomen dat het verboden is in strijd te handelen met bij ministeriële regeling aan te wijzen voorschriften van EG-verordeningen. Het opleggen van een bestuurlijke boete bij overtreding van de Europese transportverordening gaat ook via de GWWD, art. 120b GWWD maakt dit mogelijk.

Regeling dierenvervoer 2007, deze regeling is een van de ministeriële regelingen waar afdeling 7 van de GWWD naar verwijst. De Regeling dierenvervoer 2007 (hierna: Regeling dierenvervoer) dient ter implementatie van de Europese transportverordening.²⁹ Hierin staat in art. 9 dat het verboden is om in strijd te handelen met de artikelen 3 t/m 9 en 12 van de Europese transportverordening. Indien een betrokkene bij het transport van dieren zich niet houdt aan hetgeen bepaald is in de Europese transportverordening begaat hij een overtreding en zal hij op grond van art. 9 Regeling dierenvervoer bestraft worden.

Beleidsregels dierenwelzijn 2009, dit is ook een ministeriële regeling als genoemd in afdeling 7 van de GWWD. De sancties die een houder kunnen worden opgelegd bij overtreding van art. 9 Regeling dierenvervoer zijn te vinden in art. 11 Beleidsregels Dierenwelzijn. De sancties voor een vervoerder zijn te vinden in art. 5 t/m 7b Beleidsregels dierenwelzijn. Aanleiding voor het vaststellen van deze beleidsregels is een rapport uit maart 2008 waarin het bestaande handhavingsinstrumentarium voor de naleving van regelgeving met betrekking tot diertransporten ontoereikend werd geacht.³⁰

Regeling bestuurlijke boetes GWWD, deze regeling is een ministeriële regeling waarnaar verwezen wordt in art. 120b lid 2 GWWD. In deze regeling zijn hoogtes van de bestuurlijke boete bepaald die opgelegd kan worden op grond van art. 120b GWWD.

Interventiebeleid diertransport, bij aantasting van het dierenwelzijn grijpt de NVWA in. Zij kan verschillende maatregelen opleggen zoals schriftelijke waarschuwingen of een bestuurlijke boete. In het interventiebeleid diertransport staat beschreven welke maatregelen de NVWA op kan leggen bij constatering van een overtreding van de Europese transportverordening.³¹ Het interventiebeleid diertransport is gebaseerd op: Europese transportverordening, Regeling dierenvervoer, Regeling bestuurlijke boetes GWWD en de Beleidsregels dierenwelzijn.

²⁹ www.vwa.nl.

³⁰ *Stcrt.* 2008, 252, p. 6.

³¹ www.vwa.nl.

Rechtstreekse werking:

De Europese transportverordening heeft een rechtstreekse werking. In art. 288 van het Verdrag betreffende de werking van de EU is bepaald dat verordeningen direct van toepassing zijn in de lidstaten. Verordeningen hoeven daarom niet geïmplementeerd te worden in de nationale regelgeving.³² De Europese transportverordening heeft dus directe werking binnen Nederland.

§ 2.4 Achtergrond en wettelijk kader Meststoffenwet

In deze paragraaf wordt de geschiedenis van de Msw kort neergezet en zal het wettelijk kader van de Msw weergegeven worden.

§ 2.4.1 Geschiedenis van de Meststoffenwet

De geschiedenis van de Meststoffenwetgeving in Nederland voert, voor zover na te gaan, terug tot het jaar 1920. De wet van 31 december 1920 tot 'bestrijding van bedrog in den handel in meststoffen, zaaizaden en veevoeder', richtte zich alleen op de kwaliteit van kunstmeststoffen. In 1942 is het Meststoffenbesluit 1942 tot stand gebracht, dit besluit gaf kopers ondermeer waarborgen voor een doeltreffende bescherming. In 1947 kwam de Meststoffenwet 1947 (hierna: Msw 1947) tot stand, die wet was gericht op het tegengaan van het bedrog in het vervoer en de verkoop van meststoffen.³³ De huidige Msw is in 1986 in werking getreden en heeft de Msw 1947 vervangen.³⁴

Vanaf 1998 heeft de huidige Msw bepalingen opgenomen over varkensrechten en vanaf 2001 zijn er bepalingen omtrent pluimveerechten opgenomen in de Msw. Hoofdstuk V van de Msw bevat deze bepalingen. Door deze bepalingen op te nemen kan de mestproductie aan een maximum gebonden worden.³⁵ Beheersing van de mestproductie is tot 2015 een van de pijlers van het Nederlandse mestbeleid.³⁶

De Msw is in 2006 gewijzigd om deze in overeenstemming met de Europese regelgeving te brengen en om de verontreiniging van de bodem en het water door meststoffen, in het bijzonder stikstof en fosfaat, verder te beperken. Het stelsel van mineralenheffingen dat voor 2006 gold wordt door deze wijziging vervangen door een stelsel van gebruiksnormen.³⁷ Het stelsel van gebruiksnormen is opgenomen in hoofdstuk III van de Msw. Het stelsel is nader uitgewerkt in het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet (hierna: Ubm) en de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet (hierna: Urm). De kernbepaling van het stelsel is opgenomen in art. 7 Msw, dit art. bevat het verbod in enig kalenderjaar op een bedrijf meststoffen op of in de bodem te brengen. In art. 8 van de Msw is opgenomen wanneer dit verbod niet geldt.³⁸

Het heeft tot 2008 geduurd voordat alle meststoffen onder de werkingssfeer van de Msw vielen. De Msw 1947 is dan ook pas per 1 januari 2008 vervallen.³⁹

§ 2.4.2 Doel van de Meststoffenwet

Er wordt in Nederland meer dierlijke mest geproduceerd dan de bodem, zonder dat er milieuschade ontstaat, op kan nemen. Om de mestproductie te beperken zijn er grenzen gesteld aan het aantal dieren dat veehouders mogen houden en er zijn grenzen gesteld aan de hoeveelheid mest die op of in de bodem mag worden gebracht. Omdat de hoeveelheid geproduceerde mest vaak niet allemaal in de bodem kan worden gebracht

³² www.europa.eu.

³³ Smits 2006, Een stukje geschiedenis.

³⁴ Werkgroep co-vergisting 2003, p. 4.

³⁵ *Kamerstukken II* 2011/12, 33 322, nr. 3, p. 6-7 (MvT).

³⁶ Evaluatie Meststoffenwet 2012, p. 34.

³⁷ *Kamerstukken II* 2004/05, 29 930, nr. 3, p. 2.

³⁸ Visser 2009, p. 525.

³⁹ Smits 2006, De Meststoffenwet in het algemeen.

moet het mestoverschot vervoerd worden. Vanwege het mestoverschot zijn er ook regels gesteld aan het transport van mest.⁴⁰

De Msw is bedoeld om het overmatige gebruik van meststoffen tegen te gaan. Ook bepaalt de Msw wie dierlijke mest mag vervoeren en op welke manier dat moet gebeuren.⁴¹ Het doel van de Msw is enerzijds bescherming van de boeren waar het gaat om de kwaliteit van meststoffen. Anderzijds ziet de Msw op het belang van de bescherming van de bodem en op het belang van een doelmatige afvoer van (dierlijke) mestoverschotten.⁴² De doelstelling van de Msw is het bereiken van een milieuhygiënisch verantwoord gebruik van meststoffen op en in de bodem. Om dit doel te bereiken kent de Msw twee belangrijke pijlers. De eerste is het stelsel van gebruiksnormen en gebruiksvoorschriften om zo het gebruik van meststoffen te kunnen reguleren.⁴³ De tweede pijler is: maximering van de productie. De Msw legt productie van dierlijke meststoffen van bepaalde dieren aan banden door een stelsel van productierechten, het stelsel van varkens- en pluimveerechten.⁴⁴

§ 2.4.3 Wettelijk kader Meststoffenwet

De Msw is een kaderwet⁴⁵, een wet waarin alleen de hoofdzaken worden geregeld, de details worden ingevuld bij nadere wet, bij algemene maatregel van bestuur of bij ministeriële regeling. Veel zaken omtrent de Msw zijn uitgewerkt in het Ubm en de Urm.⁴⁶

Voor het verhandelen en het gebruik van meststoffen zijn verschillende regelingen van belang. Regelgeving omtrent meststoffen is veelal gebaseerd op richtlijnen die binnen de EU tot stand zijn gekomen. De richtlijnen die zijn opgesteld door de EU zien toe op harmonisatie van de marktvoorwaarden binnen de EU. Door het opstellen van richtlijnen kunnen producten zonder belemmeringen in de verschillende lidstaten worden verhandeld waardoor het milieu in de gehele EU wordt beschermd.⁴⁷

Naast de regelgeving die voorkomt uit EU regelgeving, kunnen er ook regels op initiatief van de Nederlandse overheid worden ingevoerd. Deze regelgeving mag niet in strijd zijn met die van de EU.

Hieronder volgt een overzicht van regelgeving omtrent meststoffen die momenteel van kracht is, zowel Europese regelgeving als nationale regelgeving.⁴⁸

Verordening (EG) nr. 2003/2003 inzake meststoffen (EG-meststoffen verordening), deze verordening geeft weer wat EG-meststoffen zijn. Deze verordening bevat onder meer regels voor het in de handel brengen van EG-meststoffen. Daarnaast bevat de verordening ook regels inzake etikettering en verpakking van meststoffen. Voor alle meststoffen met de aanduiding “EG-meststof” geldt een vrij verkeer binnen de Europese markt.⁴⁹

Meststoffenwet, de Msw bevat regels over: het verhandelen van meststoffen (hoofdstuk II), gebruiksnormen en gebruiksvoorschriften (hoofdstuk III), doelmatige afvoer van mestoverschotten (hoofdstuk IV), productiebegrenzing varkens- en pluimveehouderij (hoofdstuk V), verantwoording en hoeveelheidsbepaling (hoofdstuk VI), handhaving

⁴⁰ Jaarverslag 2011 NVWA, p. 34.

⁴¹ www.hetInVloket.nl

⁴² Smits 2006, De Meststoffenwet in het algemeen.

⁴³ De Rooij 2009, p. 9.

⁴⁴ *Kamerstukken II* 2012/13, 33 322, nr. 8, p. 1.

⁴⁵ Smits 2006, De Meststoffenwet in het algemeen.

⁴⁶ Smits 2006, De Meststoffenwet in het algemeen.

⁴⁷ www.mineralemeststoffen.nl.

⁴⁸ www.mineralemeststoffen.nl.

⁴⁹ www.europa.eu.

(hoofdstuk VIII). De Msw is in overeenstemming gebracht met de EU-regelgeving, namelijk de Europese Nitraatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water.⁵⁰

Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet, het Ubm strekt ter uitvoering van de Msw. Alle bij algemene maatregel van bestuur te stellen uitvoeringsregels van de Msw worden geclusterd in het Ubm. In dit besluit zijn diverse onderwerpen geregeld: de vaststelling van de kaarten waarop kleigronden, veengronden en zand- of lössgronden zijn aangeduid, de systematiek van de berekening van de omvang van de relevante oppervlakte per gebruiksnorm, de verplichtingen inzake de minimaal noodzakelijke opslagcapaciteit voor dierlijke meststoffen, de hoofdlijnen van de administratieve verplichtingen voor zowel de landbouwers als hun afnemers en leveranciers, de zogenoemde ketenpartijen, de regels met betrekking tot het vervoer van meststoffen en de regels inzake de hoeveelheidbepaling.⁵¹

Uitvoeringsregeling Meststoffenwet, bij ministeriële regeling zijn ook nadere uitvoeringsregels omtrent de Msw vastgesteld, deze regels zijn te vinden in de Urm.⁵² Hierin zijn onder meer voorschriften opgenomen ter uitvoering van de Msw en het Ubm.⁵²

Besluit gebruik meststoffen, in het Besluit gebruik meststoffen zijn voorschriften opgenomen over de periode waarin mest mag worden toegediend, de wijze waarop dit dient te gebeuren, het vernieuwen van grasland en het telen van vanggewassen na snijmaïs op zandgrond.⁵³

§ 2.5 Achtergrond en wettelijk kader Gezondheids- en welzijnswet voor dieren

In deze paragraaf wordt de geschiedenis van de GWWD kort neergezet en zal het wettelijk kader van de GWWD weergegeven worden. Ook zal worden besproken hoe de GWWD verband houdt met de Europese transportverordening.

§ 2.5.1 Geschiedenis van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren

In de jaren zeventig blijkt dat de toen geldende Veewet dusdanig moet worden aangepast, dat het vervangen van de wet door een nieuwe wet de voorkeur krijgt. Op 20 oktober 1980 wordt het voorstel van de Gezondheidswet voor dieren bij de Tweede Kamer ingediend.⁵⁴ Echter treedt de GWWD pas in werking in 1992. In het voorstel Gezondheidswet voor dieren zou destijds rekening worden gehouden met het welzijn van de dieren. Bij indiening van het wetsvoorstel bij de tweede kamer bleek dat aan het onderwerp welzijn slechts een artikel was gewijd.⁵⁵ Nadat het voorstel Gezondheidswet voor dieren in diverse fracties tot kritiek had geleid kwam er jaren later een nieuw voorstel: de huidige Gezondheids- en welzijnswet voor dieren welke sinds 1992 van kracht is.

§ 2.5.2 Doel van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren

De GWWD geeft regels voor het verrichten van lichamelijke ingrepen, het doden, de huisvesting, het fokken, verkopen en verloten van dieren, het vervoer en het gebruik van dieren bij wedstrijden. Verder zijn er ook regels in de GWWD opgenomen over het verrichten van biotechnologische handelingen met dieren en er zijn regels vastgelegd over agressieve dieren, het fokken van vee, de export van dieren en de wijze van toezicht en opsporing.⁵⁶

⁵⁰ Evaluatie Meststoffenwet 2012, p. 136.

⁵¹ *Kamerstukken II* 2004/05, 29 930, nr. 8, p. 3.

⁵² *Kamerstukken II* 2008/09, 28 385, nr. 152, p. 50.

⁵³ Evaluatie Meststoffenwet 2012, p. 37.

⁵⁴ Bosboom 2009, p. 11.

⁵⁵ Davids 2001, p. 11.

⁵⁶ www.dierenbescherming.nl.

Het uitgangspunt van de GWWD is dat er geen handelingen verricht mogen worden met dieren, tenzij de wetgever bepaalde handelingen expliciet toestaat. De GWWD gaat uit van het “nee, tenzij-principe”.⁵⁷ De GWWD bevat heel veel bepalingen inzake het welzijn van de dieren. Deze onderwerpen kunnen niet allemaal aan bod komen daarom wordt in dit onderzoek alleen gekeken naar afdeling 7 van de GWWD, deze afdeling gaat over het vervoer van dieren.

§ 2.5.3. Wettelijk kader Gezondheids- en welzijnswet voor dieren

De GWWD is net als de Msw een kaderwet. In de GWWD en daarop gebaseerde regelgeving zijn alle Europese welzijnsrichtlijnen voor dieren geïmplementeerd. Het gaat hier om dierspecifieke welzijnsrichtlijnen en algemene welzijnsrichtlijnen uit de Europese richtlijn nr. 98/58/EG inzake de bescherming van voor landbouwdoeleinden gehouden dieren. Ook de Europese transportverordening is geïmplementeerd in de GWWD.⁵⁸ Er zijn diverse regelingen en besluiten die samenhangen met de GWWD. De voor dit onderzoek belangrijkste besluiten en regelingen worden hieronder besproken. De meeste van deze besluiten en regelingen zijn ook al aan bod gekomen in paragraaf 2.2.3 ze zullen daarom hieronder alleen kort besproken worden.

Regeling dierenvervoer 2007, deze regeling bevat een verbodsbepaling van een aantal artikelen van de Europese transportverordening, deze verbodsbepaling is te vinden in art. 9 van deze regeling.

Regeling bestuurlijke boetes GWWD, de Regeling bestuurlijke boetes GWWD regelt de hoogte van bestuurlijke boetes die op grond van de GWWD kunnen worden opgelegd.

Beleidsregels dierenwelzijn 2009, hierin staan onder meer de sancties die opgelegd kunnen worden bij overtreding van de Europese transportverordening.

Wet dieren, de Wet dieren is per 1 januari 2013 gedeeltelijk in werking getreden. Het is de bedoeling dat de Wet dieren uiteindelijk een aantal wetten gaat vervangen. De GWWD is een van de wetten die de Wet Dieren gaat vervangen. De Wet dieren treedt gefaseerd in werking waardoor de GWWD nu ook nog steeds van kracht is. Uiteindelijk zal de GWWD vervallen wanneer de Wet dieren geheel inwerking is getreden.⁵⁹ Met de komst van de Wet dieren zal het mogelijk worden op meer terreinen een bestuurlijke boete op te leggen. Voor dit onderzoek is de Wet dieren nog niet van belang, deze wet zal dan verder ook buiten beschouwing gelaten worden.

§ 2.5.4 Samenhang met Europese transportverordening

Zoals eerder besproken in paragraaf 2.3.3 geeft de Europese transportverordening lidstaten de bevoegdheid om zelf sancties op te stellen voor overtreding van de Europese transportverordening. De GWWD geeft uitvoering aan art. 25 van de Europese transportverordening. In de GWWD is een wettelijke basis opgenomen voor het vervoeren van dieren, deze wettelijke basis is te vinden in afdeling 7 van de GWWD. Deze afdeling verwijst o.a. naar de Europese transportverordening. Art. 59 van de GWWD zegt: “Het is verboden te handelen in strijd met bij ministeriële regeling aan te wijzen voorschriften van EG-verordeningen”. Dit artikel verwijst naar de Regeling dierenvervoer. Deze regeling heeft een verbodsbepaling opgenomen waarin staat dat het verboden is in strijd te handelen met de artikelen 3 tot en met 9 en art.12 van de Europese transportverordening. Een aantal sancties voor overtreding van de Europese transportverordening is te vinden in de Beleidsregels dierenwelzijn. Overtreding van de Europese transportverordening is dus in afdeling 7 van de GWWD strafbaar gesteld.

⁵⁷ www.dierenbescherming.nl.

⁵⁸ *Kamerstukken II* 2012/13, 28 286, nr. 608, p. 2.

⁵⁹ *Stb.* 2012, 659, p. 3.

Het opleggen van een bestuurlijke boete voor overtredingen van de Europese transportverordening gaat ook via de GWWD. In art. 120b lid 1 van de GWWD staat dat de minister een overtreder een bestuurlijke boete kan opleggen. Art. 120a lid 1 geeft weer wat wordt verstaan onder overtredingen. Hierin wordt weer verwezen naar artikelen uit afdeling 7 van de GWWD (vervoer van dieren), wat weer zorgt voor samenhang met de Europese transportverordening.

Hoofdstuk 3: Strafrechtelijke en bestuursrechtelijke aanpak

In dit hoofdstuk wordt besproken hoe de verschuiving van strafrechtelijke handhaving naar bestuursrechtelijke handhaving zichtbaar is binnen het diertransport. Wanneer over diertransport wordt gesproken wordt daarmee bedoeld afdeling 7 van de GWWD en ook de Europese transportverordening. In dit hoofdstuk wordt ook weergegeven welke strafrechtelijke en bestuursrechtelijke aanpakken er mogelijk zijn binnen het diertransport en de Msw. Er wordt ook weergegeven waar de keuze tussen bestuursrechtelijke of strafrechtelijke handhaving op gebaseerd is en waar in de praktijk veelal voor gekozen wordt.

§ 3.1 Hoe is de verschuiving van strafrechtelijke handhaving naar bestuursrechtelijke handhaving zichtbaar binnen het diertransport?

Voordat de Europese transportverordening in 2007 in werking trad werden voorschriften inzake dierenvervoer hoofdzakelijk strafrechtelijk gehandhaafd. Toen de Europese transportverordening in werking trad was dit ook nog zo, overtredingen van de Europese transportverordening waren strafbaar gesteld op grond van art. 9 van de Regeling dierenvervoer 2007. Deze strafbare gedragingen werden aangemerkt als economische delicten in de zin van de Wet op de economische delicten (hierna: Wed).⁶⁰

Al snel werden er meer bestuurlijke handhavingsinstrumenten ingevoerd in de Europese transportverordening.⁶¹ De verwachting van het Openbaar Ministerie (hierna: OM) was destijds dat deze uitbreiding van bestuurlijke handhavingsinstrumenten niet tot gevolg zou hebben dat het aantal strafzaken zou afnemen. De reden hiervoor was dat art. 26 van de Europese transportverordening een meldplicht van overtredingen kent. Deze meldplicht zorgt ervoor dat de bevoegde autoriteit bij constatering van een overtreding dit door moet geven aan de bevoegde autoriteit die een vergunning voor vervoer of een certificaat van goedkeuring van een vervoermiddel heeft verleend.⁶² Hierbij moeten ook alle relevante gegevens en documenten overlegd worden. Het OM verwachtte daardoor eerder op te kunnen treden tegen overtreding van de Europese transportverordening. Op het moment dat het OM de verwachting uitsprak dat het aantal strafzaken niet zou afnemen, waren nog niet alle bestuursrechtelijke handhavingsmiddelen beschikbaar die nu ingezet kunnen worden bij overtreding van de Europese transportverordening. Met name door de komst van de bestuurlijke boete is het aantal strafzaken fors afgenomen. Dit is heel duidelijk te zien in het jaarverslag van 2011, dat de lidstaten op grond van art. 27 Europese transportverordening moeten overleggen aan de Europese Commissie.⁶³ In 2010 werd er 101 keer een proces-verbaal (hierna: pv) opgesteld door de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (hierna: NVWA). In 2011 werden 47 pv's opgesteld.⁶⁴ Een forse afname dus van het aantal pv's nadat de bestuurlijke boete in september 2010 was ingevoerd.

Vanaf 2007 is het mogelijk een schriftelijke waarschuwing af te geven bij overtreding van de Europese transportverordening en het is mogelijk gemaakt een vergunning te schorsen. Sinds 2009 beschikt de NVWA over de mogelijkheid om een last onder dwangsom op te leggen bij overtreding van de Europese transportverordening. Vanaf september 2010 is het voor de NVWA mogelijk om een bestuurlijke boete op te leggen bij overtreding van de regels van de Europese transportverordening.⁶⁵ Bestuurlijke handhaving werd dus meer en meer mogelijk gemaakt op grond van de Europese

⁶⁰ Brief van de minister van landbouw, natuur en voedselkwaliteit op 14 december 2007. Onderwerp: Handhaving verordening (EG) nr. 1/2005; ketting en keten.

⁶¹ *Kamerstukken II* 2005/06, 30 401, nr. 3, p.7.

⁶² *Kamerstukken II* 2005/06, 30 401, nr. 3, p.7.

⁶³ Ec.europa.eu.

⁶⁴ Zie bijlage 1.

⁶⁵ www.nbhv.nl.

transportverordening. Omdat er meer bestuursrechtelijke handhavingsmogelijkheden beschikbaar werden schoof strafrechtelijke handhaving steeds meer naar de achtergrond. Met de komst van de bestuurlijke boete in 2010 werden bestuurlijke handhavingsmogelijkheden nog groter binnen de Europese transportverordening. Het uitschrijven van de bestuurlijke boete is thans het primaire instrument van de NVWA om naleving van de regels te verbeteren.⁶⁶ Het uitgangspunt van de Europese transportverordening is nu om zoveel mogelijk via het bestuursrecht te werken.⁶⁷

§ 3.2 Strafrechtelijke en bestuursrechtelijke aanpak bij diertransport

Bij overtreding van regelgeving omtrent het diertransport kunnen zowel bestuursrechtelijke als strafrechtelijke sancties worden opgelegd. Deze verschillende bestuursrechtelijke en strafrechtelijke sancties worden hieronder besproken. Eerst zal weergegeven worden welke door de GWWD strafbaar gestelde artikelen uit de Europese transportverordening overtreden kunnen worden.

§ 3.2.1 Overtreding van de Europese transportverordening

Zoals reeds weergegeven in paragraaf 2.3.3 zegt de Regeling dierenvervoer in art. 9 'Het is verboden te handelen in strijd met de artikelen 3 tot en met 9 en art. 12 van EG-verordening nr. 1/2005'. Hieronder is kort weergegeven wat er in deze artikelen staat:

- Art. 3 van de verordening bevat bepalingen over de algemene voorwaarden voor het vervoer van dieren. Het is verboden dieren te vervoeren of te laten vervoeren op zodanige wijze dat het de dieren waarschijnlijk letsel of onnodig lijden berokkent. Vervolgens is er nog een aantal voorwaarden opgenomen waaraan voldaan moet worden.
- Art. 4 van de verordening bevat bepalingen omtrent vervoersdocumenten waarover de transporteurs dienen te beschikken. In art. 4 staat welke gegevens in de vervoersdocumenten aanwezig dienen te zijn. In lid 2 staat dat de vervoerder de documenten desgevraagd ter beschikking moet stellen van de bevoegde autoriteit.
- Art. 5 bevat verplichtingen inzake de planning van het vervoer van dieren.
- Art. 6 bevat bepalingen over wie in aanmerking komen als vervoerder en aan welke voorwaarden vervoerders zich dienen te houden.
- Art. 7 bevat bepalingen over voorafgaande inspectie aan het vervoermiddel alvorens transport en bepalingen over goedkeuring van het vervoermiddel.
- Art. 8 van de verordening bepaalt dat de houders van dieren ervoor moeten zorgen dat de technische voorschriften van bijlage I, hoofdstuk I, en hoofdstuk III, afdeling I met betrekking tot het vervoer van dieren nageleefd worden. Ook moeten de houders de dieren bij aankomst controleren.
- Art. 9 bevat bepalingen waar verzamelcentra zich aan moeten houden.
- Art. 12 zegt dat vervoerders een vergunning krachtens art. 10 of 11 van de verordening slechts mogen aanvragen bij een bevoegde autoriteit in een lidstaat.

De NVWA houdt toezicht op naleving van de voorschriften uit de Europese transportverordening. Ambtenaren van de NVWA zijn als toezichthouder aangewezen bij de Regeling dierenvervoer.⁶⁸

⁶⁶ Baltussen, de Smet en Robbemond 2012, p. 16.

⁶⁷ Interventiebeleid diertransport 2012, p. 8.

⁶⁸ Algemeen interventiebeleid 2007, p. 15.

§ 3.2.2 Strafrechtelijke aanpak diertransport

Strafrechtelijke aanpak voor overtreding van de Europese transportverordening geschiedt via de Wed. In art. 1 onder 2 Wed is opgenomen wat wordt verstaan onder een economisch delict:

*Art. 1 onder 2 Wed
overtredingen van voorschriften, gesteld bij of krachtens:
de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren, de artikelen 3 tot en
met 13, 59, 59a, 59b, eerste en tweede lid, 66, 68, 73, eerste lid, 77
tot en met 80, 96, 97, 99, 101, 102 tot en met 105, 107, 111 en 120;*

De artikelen 59, 59a, 59b zijn opgenomen in afdeling 7 GWWD, het vervoeren van dieren. De genoemde artikelen verwijzen naar de Regeling dierenvervoer, welke in art. 9 het verbod geeft in strijd te handelen met een aantal artikelen uit de Europese transportverordening. Overtreding van de artikelen 3 t/m 9 en art. 12 van de Europese transportverordening is dus aan te merken als een economisch delict.

In art. 2 Wed is te vinden wanneer er sprake is van een misdrijf en wanneer van een overtreding. Er is sprake van een misdrijf als het economisch delict opzettelijk is begaan. Wanneer deze economische delicten geen misdrijven zijn (in het geval er geen sprake is van opzet), wordt gesproken van een overtreding.

Vervolgens is de strafmaat wanneer iemand een economisch delict begaat terug te vinden in art. 6 van de Wed. Voor overtreding van de artikelen 59, 59a of 59b eerste en tweede lid is de strafmaat te vinden in lid 1 onder 2 en 4. Voor een misdrijf is dit een gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren, een taakstraf of een geldboete van de vierde categorie. Voor een overtreding is dit hechtenis van ten hoogste zes maanden, taakstraf of een geldboete van de vierde categorie. Er kunnen ook bijkomende straffen uit art. 7 of maatregelen uit art. 8 van de Wed opgelegd worden. Van belang voor de Europese transportverordening zou zijn art. 7 onder c Wed, het geheel of gedeeltelijk stilleggen van de onderneming van de veroordeelde, waarin het economische delict is begaan, voor de tijd van ten hoogste een jaar.

Strafrechtelijke handhaving bij overtreding van de GWWD kan ook geschieden via de GWWD, zie art. 120g lid 1 GWWD.

*Art. 120g lid 1 GWWD
Indien de ernst van de overtreding of de omstandigheden waaronder
zij is begaan daartoe aanleiding geven, wordt zij aan het openbaar
ministerie voorgelegd.*

§ 3.2.3 Bestuursrechtelijke aanpak diertransport

Bestuursrechtelijke aanpak van overtreding van de Europese transportverordening kan op meerdere wijzen: last onder bestuursdwang, last onder dwangsom, bestuurlijke boete, schriftelijke waarschuwing, intrekken van een vervoersvergunning, schorsen van een vervoersvergunning en verscherpt toezicht. De toezichthouders van de NVWA hebben de bevoegdheid om deze maatregelen op te leggen bij constatering van overtreding van de transportverordening.

Last onder bestuursdwang

Op grond van art. 106 GWWD is 'onze minister bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang ter handhaving van de bij of krachtens deze wet gestelde verplichtingen'. Omdat het hier gaat over de Europese transportverordening verwijst art. 106 in dit geval naar afdeling 7 van de GWWD. In de artikelen van deze afdeling wordt weer verwezen naar de Regeling dierenvervoer, welke weer doorverwijst naar de Europese transportverordening.

Wat een last onder bestuursdwang inhoudt is opgenomen in de Awb:

Art. 5:21 Awb

Onder last onder bestuursdwang wordt verstaan: de herstelsanctie, inhoudende:

- a. een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding, en*
- b. de bevoegdheid van het bestuursorgaan om de last door feitelijk handelen ten uitvoer te leggen, indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd.*

Art. 5:4 Awb zegt dat de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke sanctie slechts bestaat voor zover zij bij of krachtens de wet is verleend. Het opleggen van last onder bestuursdwang is geregeld in art. 106 GWWD dus aan deze voorwaarde is voldaan.

Wanneer een last onder bestuursdwang wordt opgelegd krijgt de overtreder de mogelijkheid tot herstel van de situatie binnen een bepaalde termijn. Doet de overtreder dit niet dan kan het bestuursorgaan dat de last onder bestuursdwang heeft opgelegd de situatie herstellen, de kosten hiervan komen dan voor de overtreder.

Een last onder bestuursdwang kan ook opgelegd worden op grond van de Beleidsregels dierenwelzijn. Deze bevoegdheid ligt in art. 16 van de Beleidsregels dierenwelzijn. Indien toezichthouders een overtreding constateren waarbij herstel mogelijk is kunnen zij door middel van toepassing van bestuursdwang direct een eind maken aan een overtreding. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het vervangen van een chauffeur of verzorger of het overplaatsen van de dieren naar een ander vervoermiddel.⁶⁹

Last onder bestuursdwang is gericht op herstel van een situatie, het is een herstelsanctie.

Last onder dwangsom

Art. 5:32 Awb: wie bevoegd is een last onder bestuursdwang op te leggen kan ook een last onder dwangsom opleggen. Op grond van art. 106 GWWD juncto art. 5:32 Awb kan er een last onder dwangsom opgelegd worden voor overtreding van de Europese transportverordening. Last onder dwangsom is gedefinieerd in de Awb, in art. 5:31d.

Art. 5:31d Awb

Onder last onder dwangsom wordt verstaan: de herstelsanctie, inhoudende:

- a. een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding, en*
- b. de verplichting tot betaling van een geldsom indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd.*

De hoogte van dwangsommen die opgelegd kunnen worden op grond van art. 106 GWWD zijn bepaald in de Beleidsregels dierenwelzijn. In de Beleidsregels dierenwelzijn wordt in art. 3 onderscheid gemaakt in drie categorieën overtredingen, in art 4 van de Beleidsregels dierenwelzijn zijn de bedragen te vinden die per categorie overtreding opgelegd kunnen worden:

- geringe overtredingen: € 3.000 per week, dan wel per begane overtreding met een maximum van € 15.000.
- overtredingen: € 5.000 per week, dan wel per begane overtreding met een maximum van € 25.000.
- ernstige overtredingen: € 10.000 per week, dan wel per begane overtreding met een maximum van € 50.000.

In dit artikel 3 is ook omschreven wat wordt verstaan onder een geringe overtreding, een overtreding en een ernstige overtreding. Het uitgangspunt voor geringe overtredingen en overtredingen is dat eerst een last onder dwangsom wordt opgelegd die is voorgeschreven voor de overtreding van de desbetreffende categorie. Is het maximale bedrag waarboven geen dwangsom meer mag worden verbeurd bereikt, dan wordt een

⁶⁹ *Stcrt.* 2008, 252, p. 7.

last met een hogere dwangsom opgelegd voor de eerst hogere categorie. Dit is noodzakelijk als de last met de lagere dwangsom onvoldoende effect heeft gehad.⁷⁰ De last onder dwangsom is gericht op herstel van een situatie, het is een herstelsanctie.

Bestuurlijke boete

In art. 120b GWWD is opgenomen dat de minister de overtreder een bestuurlijke boete op kan leggen. Wat wordt verstaan onder een overtreding is opgenomen in art. 120a GWWD. Art. 59, 59a en 59b uit afdeling 7 worden aangemerkt als een overtreding. Deze artikelen verwijzen naar de Regeling dierenvervoer, die weer naar een aantal artikelen van de Europese transportverordening verwijst. Voor overtreding van deze artikelen kan dus een bestuurlijke boete opgelegd worden. De hoogte van deze bestuurlijke boete is te vinden in de Regeling bestuurlijke boetes GWWD. De hoogte wordt hier ook bepaald aan de hand van drie verschillende categorieën: geringe overtredingen, overtredingen en ernstige overtredingen. Lid 2 van art. 2 geeft de verschillende bedragen weer en lid 1 van dit artikel verwijst voor uitleg van de verschillende categorieën naar bijlage 1 of 2 van de Regeling bestuurlijke boete GWWD. In bijlage 1 is precies voor overtreding van de artikelen 3 t/m 9 en 12 van de Europese transportverordening aangegeven onder welke categorie overtreding zij vallen. Een bestuurlijke boete wordt opgelegd wanneer overtreding niet meer is terug te draaien, een bestuurlijke boete wordt opgelegd om te straffen. De bestuurlijke boete is een punitieve sanctie, een sanctie die beoogt leed toe te brengen. Voorafgaand aan het opleggen van een bestuurlijke boete wordt er een boeterapport opgemaakt, ter bevordering van het boeterapport wordt er een diergeneeskundige verklaring opgesteld door de toezichthouders van de NVWA.⁷¹

Om herhaling van overtreding te ontmoedigen kan een bestuurlijke boete ook gecombineerd worden met een last onder dwangsom of het schorsen van een vergunning.⁷²

Schriftelijke waarschuwing

Een schriftelijke waarschuwing kan opgelegd worden voorafgaand aan het opleggen van een last onder dwangsom. Hoeveel schriftelijke waarschuwingen dit zijn voor de last onder dwangsom wordt opgelegd hangt af van de categorie overtredingen.⁷³

- Gering: drie waarschuwingen
- Gewoon: twee waarschuwingen
- Ernstig: een waarschuwing

In art. 5 en 6 Beleidsregels dierenwelzijn is te vinden wanneer een schriftelijke waarschuwing opgelegd kan worden en wanneer overgegaan kan worden tot opleggen van een last onder dwangsom. Voorafgaand aan het intrekken van een getuigschrift van vakbekwaamheid van een chauffeur of verzorger kan ook tweemaal een schriftelijke waarschuwing gegeven worden, aldus art. 8 beleidsregels dierenwelzijn.

Een schriftelijke waarschuwing kan dus voorafgaand aan een last onder dwangsom en voorafgaand aan het intrekken/schorsen van een getuigschrift gegeven worden als een waarschuwing voordat overgegaan wordt tot het daadwerkelijk opleggen van een maatregel.

Schorsen van een vervoersvergunning

Indien een vervoerder binnen drie jaar vijf bestuurlijke boetes opgelegd heeft gekregen voor dezelfde of soortgelijke overtredingen, kan bij het begaan van een volgende gelijke

⁷⁰ Stcrt. 2008, 252, p. 6.

⁷¹ www.vwa.nl.

⁷² Interventiebeleid diertransport 2012, p. 6.

⁷³ www.nbhv.nl.

of soortgelijke overtreding de vergunning van de vervoerder geschorst worden. Dit staat vermeld in art. 7a Beleidsregels dierenwelzijn. Een vergunning kan ook geschorst worden wanneer er sprake is van een ernstige overtreding. Dit staat in art. 7 lid 1 onder a Beleidsregels dierenwelzijn. Het gevolg van het schorsen van een vergunning is dat een vervoerder tijdelijk geen transporten meer mag uitvoeren. Een schorsing kan opgeheven worden wanneer de vervoerder een protocol opstelt als bedoeld in art. 14 Beleidsregels dierenwelzijn. Wanneer dit protocol goedgekeurd wordt door de minister zal de schorsing opgeheven worden.

Een vergunning zal ook geschorst worden indien bij overtredingen de laatste dwangsom van de hoogste categorie is verbeurd en de vervoerder wederom een overtreding begaat.

Intrekken vervoersvergunning

Het intrekken van een vervoersvergunning heeft als doel het bedrijf te laten stoppen met diertransport. Als de vervoerder de afgelopen drie jaar verschillende gelijksoortige ernstige overtredingen heeft begaan en de opgelegde maatregelen niet tot verbetering hebben geleid, dan kan een vervoersvergunning ingetrokken worden. Een vervoersvergunning kan ook ingetrokken worden als deze onterecht is afgegeven. Intrekken van een vergunning is een zware maatregel want de maatregel heeft tot doel om het bedrijf te laten stoppen met diertransport.⁷⁴ Met het opleggen van deze maatregel moet dan ook voorzichtig worden omgegaan.

Verscherpt toezicht

Op grond van art. 26 lid 4 onder b Europese transportverordening kan er bij constatering van overtreding van de Europese transportverordening verscherpt toezicht ingesteld worden. Het verscherpt toezicht hangt samen met de soort overtreding. Een voorbeeld van verscherpt toezicht kan zijn; het houden van extra controles door dierenartsen bij het laden van dieren. Een periode van verscherpt toezicht zal tussen de twee en zes maanden liggen, afhankelijk van de soort overtreding en het type bedrijf.⁷⁵ De kosten die het verscherpt toezicht met zich mee brengt komen voor rekening van de overtreder.

§ 3.2.4 Keuze tussen strafrechtelijke handhaving en bestuursrechtelijke handhaving binnen het diertransport

Het uitgangspunt bij handhaving van de Europese transportverordening is om zoveel mogelijk via het bestuursrecht te werken.⁷⁶ De gedachte hierachter is dat dit sneller zou werken waardoor overtreders directer en sneller met de gevolgen van hun handelen worden geconfronteerd (lik-op-stuk-beleid).⁷⁷

Er is een aantal gevallen waarin strafrechtelijke handhaving wél wordt ingezet:⁷⁸

- Art. 7b Beleidsregels dierenwelzijn: als er 11 of meer dieren óf meer dan 10% van het transport, niet vervoerd hadden mogen worden en/of er sprake is van letsel bij de dieren.
- De te handhaven norm sluit aan bij in de maatschappij levende fundamentele waarden en er bestaat een zekere behoefte aan openbare berechting van de overtreder.
- De overtreder is een buitenlandse houder/vervoerder/chauffeur etc.
- Wanneer er sprake is van veelvuldige recidive.

⁷⁴ Interventiebeleid diertransport 2012, p. 8.

⁷⁵ Interventiebeleid diertransport 2012, p. 10.

⁷⁶ Interventiebeleid diertransport 2012, p. 8.

⁷⁷ Interventiebeleid diertransport 2012, p. 8.

⁷⁸ Interventiebeleid diertransport 2012, p. 8.

In de praktijk wordt behoudens de bovengenoemde gevallen veelal voor de bestuursrechtelijke weg gekozen, dit is te zien in bijlage 1. In bijlage 1 zijn de genomen interventies in Nederland in 2010 en 2011 te vinden. Hierin is te zien dat het merendeel van de genomen interventies bestuursrechtelijk van aard zijn. Alleen wanneer één van bovenstaande gevallen van toepassing is zal er gekozen worden voor strafrechtelijke aanpak. Dit is echter slechts in een paar gevallen, het merendeel van de overtredingen wordt bestuursrechtelijk aangepakt. Er wordt daarbij meestal gekozen voor het opleggen van een bestuurlijke boete of het geven van een schriftelijke waarschuwing. Herstelsancties worden minder vaak ingezet omdat de begane overtredingen vaak niet meer te herstellen zijn.

§ 3.3 Strafrechtelijke en bestuursrechtelijke aanpak van de Meststoffenwet

Voor de Msw geldt een duaal handavingsregime: er bestaat de mogelijkheid voor zowel strafrechtelijke als bestuursrechtelijke handhaving.⁷⁹ In de volgende paragrafen wordt weergegeven hoe strafrechtelijke of bestuursrechtelijke handhaving eruit ziet.

§ 3.3.1 Strafrechtelijke aanpak Meststoffenwet

Strafrechtelijke handhaving voor overtreding van de Msw geschiedt via de Wed. In art. 1a onder 1 Wed is opgenomen: 'economische delicten zijn eveneens: overtredingen van voorschriften, gesteld bij of krachtens: de Meststoffenwet, de artikelen 7, 14, eerste lid, 19, 20, eerste lid, 21,22, derde lid, en 26, zesde lid. Overtreding van deze artikelen van de Msw is aan te merken als een economisch delict.

Art. 2 lid 1 Wed: 'de economische delicten, bedoeld in art. 1a onder 1, zijn misdrijven, voor zover zij opzettelijk zijn begaan; voor zover deze economische delicten geen misdrijven zijn, zijn zij overtredingen'. De strafmaat is bepaald in art. 6 lid 1 onder 1 Wed wanneer het een misdrijf betreft, staat hier een gevangenisstraf op van ten hoogste zes jaren, taakstraf of een geldboete van de vijfde categorie op. Art. 6 lid 1 onder 3 Wed, wanneer het een overtreding betreft wordt dit bestraft met hechtenis van ten hoogste een jaar, taakstraf of geldboete van de vierde categorie. Lid 2 van artikel 6 zegt dat er ook bijkomende straffen van art. 7 Wed opgelegd kunnen worden of maatregelen als genoemd in art. 8 Wed.

Strafrechtelijk proces kan ook gestart worden op grond van art. 55 Msw: 'Indien de ernst van de overtreding of de omstandigheden waaronder zij is begaan daartoe aanleiding geven, wordt zij aan het openbaar ministerie voorgelegd'. Art. 55 Msw is aan de orde in geval er sprake is van zeer ernstige overtredingen.⁸⁰

§ 3.3.2 Bestuursrechtelijke aanpak van de Meststoffenwet

In hoofdstuk VIII van de Msw zijn de bestuursrechtelijke handavingsinstrumenten opgenomen die ingezet kunnen worden bij overtreding van de Msw. Voor uitleg van deze bestuurlijke handavingsinstrumenten wordt verwezen naar hoofdstuk 3, paragraaf 3.2.3.

Last onder bestuursdwang

Op grond van art. 49 Msw kan er een last onder bestuursdwang opgelegd worden ter handhaving van de bij of krachtens deze wet gestelde verplichtingen.

⁷⁹ Kamerstukken II 2011/12, 33 322, nr. 3, p. 27 (MvT).

⁸⁰ Kamerstukken II 2011/12, 33 322, nr. 3, p. 27 (MvT).

Last onder dwangsom

Er kan een last onder dwangsom opgelegd worden voor overtreding van de Msw op grond van art. 49 Msw juncto art. 5:32 Awb. Een last onder dwangsom wordt alleen opgelegd als er nog de mogelijkheid is tot herstel van de situatie.

Bestuurlijke boete

Op grond van art. 51 Msw kan er voor overtreding van een aantal artikelen van de Msw een bestuurlijke boete opgelegd worden. De hoogte van de bestuurlijke boete verschilt per overtreding. De hoogte is terug te vinden in de artikelen 57, 58, 60 en 62 Msw en in het Uitvoeringsbesluit en de Uitvoeringsregeling. Hoofdstuk 5 handhaving van de Awb is van toepassing wanneer er een bestuurlijke boete wordt opgelegd.

§ 3.3.3 Keuze tussen strafrechtelijke handhaving en bestuursrechtelijke handhaving binnen de Meststoffenwet

In de memorie van toelichting bij de laatste wijziging van de Meststoffenwet is te lezen dat voor strafrechtelijke handhaving wordt aangesloten bij het bestaande stelsel van handhaving.⁸¹ Er wordt voor strafrechtelijke handhaving gekozen in geval er sprake is van.⁸²

- Recidive, als er sprake is van herhaalde overtredingen is dit een reden om de zaak voor te leggen aan het OM.
- Aanmerkelijke overtredingen, onder aanmerkelijke overtredingen wordt in ieder geval verstaan: overschrijdingen van de gebruiksnormen uit art. 7 in samenhang met art. 8 Msw, met een dermate omvang dat het maximale boete bedrag (genoemd in art. 62 Msw) wordt overschreden.
- Overtredingen in georganiseerd verband.
- Complexe, frauduleuze constructies, van belang is dat het gaat om een vermoeden van ernstige overtredingen, waarbij grote maatschappelijke belangen op het spel staan en de rechtsorde geschokt is.

Bij overtredingen begaan in georganiseerd verband en complexe frauduleuze constructies wordt het opleggen van een bestuurlijke boete niet passend geboden. Strafrechtelijke handhaving ligt hier dan ook veel meer in de rede.⁸³ Strafrechtelijke handhaving biedt meer en zwaardere sanctie mogelijkheden, naast het opleggen van een geldboete is er ook de mogelijkheid een vrijheidsbenemende sanctie op te leggen.

Is er sprake van een van de bovengenoemde gevallen dan ligt strafrechtelijke handhaving in de rede. Een bestuursrechtelijke maatregel is dan niet meer passend geboden. Strafrechtelijke handhaving wordt ingezet in geval er sprake is van een zware overtreding. Dit is ook in lijn met hetgeen art. 55 Msw bepaalt, daar staat dat indien de ernst van de overtreding of de omstandigheden daartoe aanleiding geven, zij wordt voorgelegd aan het OM.

⁸¹ Kamerstukken II 2011/12, 33 322, nr. 3, p. 28 (MvT).

⁸² Handhavingsdocument 2006 – 2009 Meststoffenwet, p. 12-13.

⁸³ Handhavingsdocument 2006 – 2009 Meststoffenwet, p. 13.

Hoofdstuk 4: Schendingen door meer bestuursrechtelijke handhaving?

In het eerste deel van dit hoofdstuk wordt nog even stil gestaan bij het diertransport. Wat zijn de gevolgen binnen de diertransport sector van meer bestuursrechtelijke handhaving? En worden er strafrechtelijke beginselen geschonden door toepassing van de Europese transportverordening? Er wordt ook gekeken naar art. 25 van de Europese transportverordening: wat zijn de gevolgen voor Nederlandse transportbedrijven van dit artikel? In het tweede deel van dit hoofdstuk wordt gekeken of er strafrechtelijke beginselen geschonden worden wanneer er binnen de Europese transportverordening, de GWWD en de Msw gekozen wordt voor bestuursrechtelijke handhaving.

§ 4.1 Gevolgen binnen het diertransport door meer bestuurlijke handhaving

De inzet van meer bestuurlijke handhaving heeft gevolgen voor de rechtspositie van de veetransporteurs. Maatregelen worden vrijwel altijd opgelegd aan het transportbedrijf en niet aan de individuele chauffeur. De gevolgen van meer bestuurlijke handhaving voor het transportbedrijf worden hieronder besproken. Het betreft hier gevolgen die specifiek te merken zijn in de diertransportsector.

Toename van het aantal opgelegde maatregelen

Cijfers tonen aan dat na invoering van de bestuurlijke boete, die in 2010 werd ingevoerd, aanzienlijk meer maatregelen zijn opgelegd. In 2011 heeft 94% van de geconstateerde overtredingen geleid tot een maatregel. In 2009 heeft slechts 54% van de geconstateerde overtredingen geleid tot een maatregel.⁸⁴ Invoering van de bestuurlijke boete in 2011 heeft dus geleid tot een forse toename van het aantal opgelegde maatregelen. Dit kan opgevat worden als een verslechtering van de rechtspositie van de veetransporteurs, er worden meer en sneller maatregelen opgelegd dan voorheen. Wellicht is dit beter voor het dierenwelzijn, maar de belangen van de veetransporteurs moeten niet vergeten worden, zij worden hierdoor juist benadeeld.

Verskil strafrechter en bestuursrechter

Wanneer een chauffeur van een transportbedrijf een overtreding begaat, bijvoorbeeld het transporteren van een ziek of zwak dier, dan wordt de handhavende maatregel opgelegd aan het transportbedrijf. De chauffeur krijgt vaak geen maatregel opgelegd. Als de chauffeur een maatregel opgelegd krijgt dan is dat slechts een waarschuwing en heel zelden een bestuurlijke boete, zo blijkt uit de praktijk.⁸⁵ Aan het transportbedrijf waar de chauffeur voor werkt wordt dan vaak een bestuurlijke boete opgelegd voor de begane overtreding. Dat het transportbedrijf zijn uiterste best heeft gedaan om zijn chauffeurs goed op te leiden zodat zij dit soort fouten niet maken doet er niet toe volgens de bestuursrechter. De bestuursrechter heeft in meerdere uitspraken gezegd dat de organisator van het vervoer verantwoordelijk is voor de handelingen van de chauffeurs van zijn bedrijf.⁸⁶

De strafkamer van het gerechtshof Arnhem heeft daarentegen op 4 februari 2009 een uitspraak gedaan waarin het transportbedrijf niet verantwoordelijk werd gehouden voor gedragingen van zijn chauffeur. Het Hof oordeelde hier als volgt:

“ingevolge het arrest van de Hoge Raad⁸⁷ (hierna: HR) kan een rechtspersoon als dader worden aangemerkt indien de strafbare gedraging redelijkerwijs aan hem

⁸⁴ www.nbhv.nl.

⁸⁵ Zie bijlage 1, tabel 2.

⁸⁶ CBb 29 januari 2013, *LJN* BZ4360, CBb 22 maart 2013, *LJN* BP9353.

⁸⁷ HR 21 oktober 2003, *NJ* 2006, 328.

kan worden toegerekend. Wanneer een gedraging aan een rechtspersoon kan worden toegerekend hangt af van de concrete omstandigheden van het geval. Volgens het Hof is het handelen of nalaten van iemand die hetzij uit hoofde van een dienstbetrekking hetzij uit anderen hoofde werkzaam is ten behoeve van de rechtspersoon niet voldoende om te concluderen dat de gedraging in de sfeer van de rechtspersoon heeft plaatsgevonden of is verricht. Het Hof voegde hier nog aan toe dat de wijze waarop het bedrijf georganiseerd is om regelconform gedrag te bevorderen en de inspanningen die verdachte heeft verricht om overtredingen als de onderhavige (in dit arrest ging het om het vervoeren van 2 zieke varkens) te voorkomen zwaar moeten worden meegewogen.”

Opmaken proces-verbaal

Het opmaken van een pv is voorbehouden aan (buitengewone) opsporingsambtenaren (hierna: BOA's). Het merendeel van toezichthouders van de NVWA is geen BOA. Als er een pv opgemaakt moet worden voor een geconstateerde overtreding zijn de toezichthouders van de NVWA afhankelijk van de beschikbaarheid van een BOA.⁸⁸ Een boeterapport kan wel opgemaakt worden door de toezichthouders van de NVWA. Zo'n boeterapport leidt meestal tot een bestuurlijke boete.⁸⁹ Dat het opmaken van een boeterapport makkelijker gaat dan het opmaken van een pv kan mogelijk ook invloed hebben op de keuze tussen bestuursrechtelijk handhaven of strafrechtelijk handhaven. Andere bestuurlijke maatregelen kunnen ook door de NVWA toezichthouders opgelegd worden. Dus alleen bij strafrechtelijke handhaving is inschakeling van een BOA nodig, andere maatregelen kunnen door de NVWA toezichthouders zelf opgelegd worden.

Juistheid boeterapport en diergeneeskundige verklaring

Binnen de bestuursrechtspraak is volgens vaste jurisprudentie bepaald dat in beginsel dient te worden uitgegaan van de juistheid van een op ambtseed opgemaakt boeterapport, hier verwijst de Rechtbank Rotterdam sector bestuursrecht ook naar in haar uitspraak van 7 februari 2013. Omdat er in beginsel wordt uitgegaan van de juistheid van een boeterapport is het moeilijk om het tegendeel te bewijzen. De Rechtbank Rotterdam zegt in diezelfde uitspraak ook dat, indien er afgeweken zal worden van het boeterapport, sprake moet zijn van bijzondere omstandigheden. Wat onder bijzondere omstandigheden valt heeft de Rechtbank Rotterdam hier niet toegelicht. Duidelijk is dus wel dat het moeilijk is om de onjuistheid van een boeterapport aan te tonen.

In diezelfde uitspraak verwees de Rechtbank Rotterdam ook naar vaste jurisprudentie omtrent de diergeneeskundige verklaring. Volgens deze vaste jurisprudentie dient in beginsel te worden uitgegaan van de juistheid van een verklaring van een toezichthoudend dierenarts. Volgens vaste jurisprudentie dient dus in beginsel uitgegaan te worden van de juistheid van een boeterapport en van de juistheid van een diergeneeskundige verklaring.

Bij een discussie over het vervoer van een dier tussen een toezichthouder of dierenarts en een diertransporteur is de diertransporteur al snel benadeeld. De toezichthouder of dierenarts die van mening is dat een dier niet geschikt was voor vervoer zal hiervoor een diergeneeskundige verklaring of een boeterapport op stellen. Is de vervoerder van mening dat het dier onderweg verwond is geraakt en dat het vooraf wel geschikt was voor vervoer, dan is het zijn woord tegen dat van de toezichthouder/dierenarts. Omdat in beginsel van de juistheid van een boeterapport of diergeneeskundige verklaring uitgegaan dient te worden is het voor een vervoerder erg lastig het tegendeel te bewijzen.

⁸⁸ Kamerstukken II 2012/13, 28 286, nr. 615, p. 8. (bijlage van dit kamerstuk).

⁸⁹ Kamerstukken II 2012/13, 28 286, nr. 615, p. 8. (bijlage van dit kamerstuk).

In het bestuursrecht wordt van deze vaste jurisprudentie uitgegaan, in het strafrecht is de juistheid van een boeterapport of diergeneeskundige verklaring nog wel aan te vallen. Daar wordt niet per se in beginsel uitgegaan van de juistheid van een boeterapport of een diergeneeskundige verklaring.

§ 4.2 Worden er door toepassing van de Europese transportverordening strafrechtelijke beginselen geschonden?

In deze paragraaf wordt onderzocht of er strafrechtelijke beginselen worden geschonden wanneer de voorschriften uit de Europese transportverordening worden toegepast.

§ 4.2.1 Overleggen journaal bij lang transport

Vervoerders van een lang transport moeten op grond van art. 5 lid 4 van de Europese transportverordening in het bezit zijn van een journaal dat door het transportbedrijf is opgesteld. Het opgestelde journaal bevat gegevens over het transport. Het journaal moet volgens bijlage II van de Europese transportverordening de volgende gegevens bevatten:

Afdeling 1 - Planning

Afdeling 2 - Plaats van vertrek

Afdeling 3 - Plaats van bestemming / controlepunt

Afdeling 4 - Verklaring van de vervoerder

Afdeling 5 - Modelformulier voor het melden van onregelmatigheden

Voor aanvang van het lang transport dient de vervoerder een kopie van afdeling 1 van het journaal in te sturen naar het NVWA. Na afloop van een transport dient de vervoerder een kopie van het volledig ingevulde journaal op te sturen naar het Interventie Bureau Dier (hierna: IBD).⁹⁰ Per vergunninghoudende vervoerder vindt dossiervorming plaats van omissies die bij de journaalcontrole worden vastgesteld.⁹¹ Voor het verkeerd of niet volledig ingevuld journaal wordt, indien herstel mogelijk is, een last onder dwangsom opgelegd. Wordt hierna nog geen correct journaal ingezonden dan wordt overgegaan tot het opleggen van een bestuurlijke boete.⁹²

§ 4.2.1.1 Strijd met het nemo tenetur-beginsel?

Hoe verhoudt het verstrekken van deze gegevens in het journaal zich tegenover het strafrechtelijke nemo tenetur-beginsel?

Het nemo tenetur-beginsel vindt zijn grondslag in art. 14 lid 1 sub G van het Internationale Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (hierna: IVBP). Dit beginsel wordt ook ingelezen in art. 6 lid 1 EVRM, omdat het recht op een eerlijk proces dat art. 6 EVRM geeft vaak begint bij het nemo tenetur-beginsel. Het nemo tenetur-beginsel kent drie varianten.⁹³

- Een verdachte is niet verplicht mee te werken aan zijn eigen proces
- Een verdachte is niet verplicht mee te werken aan zijn eigen veroordeling
- Niemand mag worden gedwongen bewijs te leveren dat tegen hem wordt of zal worden gebruikt

Wanneer een vervoerder het ingevulde journaal instuurt naar het IBD, wordt er gekeken of het volledig en juist is ingevuld door het transportbedrijf. Er wordt gekeken naar de voorafgaand aan het transport ingeleverde afdeling 1 van het journaal (komt deze overeen met het daadwerkelijk uitgevoerde transport) en er wordt gekeken of het journaal geen overtredingen bevat van bijlage II van de Europese transportverordening. Ook wordt

⁹⁰ Algemene instructie journaal 2012, p. 2.

⁹¹ Algemene instructie journaal 2012, p. 4.

⁹² Interventiebeleid diertransport 2012, p. 10.

⁹³ Stevens 2005, p. 1.

gecontroleerd óf er een journaal is ingestuurd door de vervoerder én of dit binnen de juiste termijn is gebeurd (binnen 1 maand na afloop van het transport).⁹⁴

In bijlage 3 van de Algemene instructie journaal van 9 augustus 2012 is te zien welke maatregelen er getroffen kunnen worden voor de vastgestelde omissies na inzending van het ingevulde journaal. Een maatregel kan zijn: dossieropbouw van de omissies begaan door het transportbedrijf. Omissies kunnen aanleiding zijn tot het opleggen van maatregelen die genoemd worden in het interventiebeleid diertransport. Deze maatregelen kunnen zijn: schriftelijke waarschuwingen of het opleggen van een last onder dwangsom dat tot gevolg kan hebben dat er een procedure wordt gestart om de vergunning van de vervoerder op te schorten of zelfs helemaal in te trekken.⁹⁵

Zoals hierboven weergegeven is op grond van het nemo tenetur-beginsel een verdachte niet verplicht mee te werken aan zijn eigen veroordeling en kan niemand gedwongen worden bewijs te leveren dat tegen hem kan worden gebruikt. Wanneer een vervoerder een verkeerd ingevuld journaal instuurt kan hem een maatregel opgelegd worden. Doordat hij dit journaal zelf instuurt kan dit gezien worden als het meewerken aan een eigen veroordeling. De vervoerder levert zelf stukken aan die later tegen hem gebruikt kunnen worden. Als dit in het licht van het nemo tenetur-beginsel wordt gezet zou er gezegd kunnen worden dat de verdachte dit niet hoeft te doen. Hij hoeft immers niet zelf aan zijn veroordeling mee te werken en hij mag niet gedwongen worden tot afgifte van stukken die tegen hem gebruikt kunnen worden. Hier staat het belang van het dierenwelzijn tegenover. De vraag is dan ook wat zwaarder weegt? De verplichting om het journaal in te sturen komt voort uit de Europese transportverordening, die toeziet op het dierenwelzijn, de achterliggende gedachte van het insturen van het journaal is dan ook bescherming van het dierenwelzijn. Bovendien heeft een vervoerder zelf de mogelijkheid het journaal goed op te stellen, waardoor maatregelen op grond van een verkeerd ingevuld journaal dus ook niet opgelegd hoeven te worden. Met andere woorden het dierenwelzijn weegt hier zwaarder, de vervoerder kan zelf door simpelweg het journaal goed in te vullen en het tijdig in te sturen voorkomen dat hij maatregelen opgelegd krijgt voor overtreding van art. 5 lid 4 van de Europese transportverordening.

Dit is ook in lijn met hetgeen de HR heeft bepaald. Volgens de HR moet het nemo tenetur-beginsel niet zo ruim moet worden uitgelegd dat een verdachte het onvoorwaardelijke recht heeft op geen enkele manier te worden verplicht tot het verlenen van medewerking aan het verkrijgen van mogelijk voor hem bezwarend bewijsmateriaal.⁹⁶ Ook het EHRM heeft in het arrest Saunders⁹⁷ uitgemaakt dat in art. 6 EVRM niet een algemeen recht besloten ligt om niet mee te hoeven werken aan de eigen veroordeling. Het EHRM heeft gezegd dat het mogelijk is om het overleggen van gegevens af te dwingen. Tot deze gegevens behoren in elk geval gegevens die een verdachte volgens wettelijke verplichtingen dient op te stellen en te bewaren. In overeenstemming met de lijn in de jurisprudentie van het EHRM en de HR is het overleggen van een transport journaal dan ook niet in strijd met het nemo tenetur-beginsel. Het transport journaal dient volgens een wettelijke verplichting opgesteld te worden. Wanneer een vervoerder zich zou willen beroepen op het niet hoeven mee te werken aan zijn eigen veroordeling zal dit beroep dan ook niet kunnen slagen.

⁹⁴ Algemene instructie journaal 2012, bijlage III.

⁹⁵ Algemene instructie journaal 2012, bijlage III.

⁹⁶ HR 29 oktober 1996, NJ 1997, 232.

⁹⁷ EHRM 19 december 1996, NJ 1997, 699 (Saunders).

§ 4.3 Gevolgen van toepassing van artikel 25 van de Europese transportverordening voor de concurrentie positie van Nederlandse transporteurs

De lidstaten moeten zelf regels vaststellen inzake de sancties die gelden voor overtredingen van de Europese transportverordening en ze moeten de nodige maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat deze sancties worden toegepast. Het enige dat art. 25 zegt over de sancties is dat ze doeltreffend, evenredig en afschrikkend moeten zijn. Dit zorgt voor verschillende manieren van handhaving van de Europese transportverordening. Door deze vrijheid van het bepalen van de sancties worden transporten verschillend behandeld, wat concurrentieverschillen in de hand kan werken. Door artikel 25 van de Europese transportverordening zo in te richten is er sprake van minimumharmonisatie. Bij minimumharmonisatie hebben de lidstaten de mogelijkheid om strengere nationale wetgeving voor te schrijven dan de norm uit de verordening.⁹⁸ In art. 25 ligt de gemeenschappelijke norm vast (sancties moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn) en de lidstaten zijn bevoegd strengere normen vast te stellen.⁹⁹ Strenger betekent in dit geval in Nederland ongunstiger voor de Nederlandse veetransporteurs, maar de strengere regelgeving is wel in het belang van het dierenwelzijn. Wanneer er sprake zou zijn van volledige harmonisatie binnen de Europese transportverordening, dan zouden de sancties geheel op gemeenschapsniveau gereguleerd moeten worden.¹⁰⁰ De lidstaten zouden dan niet de mogelijkheid hebben om zelf sancties op te stellen.

Op grond van art. 27 lid 2 van de Europese transportverordening zijn de lidstaten verplicht een jaarverslag, met daarin de verrichte controles van het betreffende jaar, in te dienen bij de Europese Commissie.¹⁰¹ Het jaarverslag dient ook een analyse te bevatten van de belangrijkste tekortkomingen die in dat jaar aan het licht zijn gekomen en een actieplan om deze tekortkomingen aan te pakken. De verslagen van de lidstaten tonen aan dat het handhavingsniveau aanzienlijk verschilt tussen de lidstaten.¹⁰² Er zijn grote verschillen tussen de lidstaten zichtbaar op het niveau van straffen.¹⁰³ Ook controles binnen lidstaten laten grote verschillen zien in het aantal controles maar ook in de manier van controleren. De meeste jaarverslagen geven alleen weer hoeveel controles er op welke plaats (tijdens transport, bij aankomst van het transport etc.) hebben plaats gevonden. Ook zijn veel van de jaarverslagen in de eigen taal van het land opgesteld waardoor ze niet te vergelijken zijn met die van Nederland.

Vergelijking jaarverslagen Nederland, Oostenrijk en Ierland

In bijlage 2 zijn tabellen opgenomen met daarin de genomen interventies van Nederland, Oostenrijk en Ierland uit 2011 (cijfers over 2012 zijn nog niet beschikbaar). De jaarverslagen van deze landen zijn Engelstalig en bevatten cijfers over de genomen interventies. In deze tabellen is een aantal opvallende dingen te zien waardoor duidelijk is dat er grote verschillen bestaan tussen de handhavingsmethoden van de lidstaten. De cijfers die in de tabellen staan zijn hieronder omgezet naar percentages zodat een goede vergelijking gemaakt kan worden. Onderstaande verschillen werden zichtbaar na vergelijking van de interventies in de verschillende lidstaten (dit gaat dus over het jaar 2011):

- In Oostenrijk bestaat ongeveer 88% van de genomen maatregelen uit een waarschuwing. In Ierland is dit zelfs 95%, in Nederland is dit maar 57%. Grote verschillen dus en nadelig voor Nederlandse transporteurs omdat een waarschuwing een lichte maatregel is die geen (financiële) gevolgen heeft.

⁹⁸ Hofhuis 2006, p. 3.

⁹⁹ Hofhuis 2006, p. 5.

¹⁰⁰ Hofhuis 2006, p. 13.

¹⁰¹ ec.europa.eu.

¹⁰² COM(2011)700, p. 10.

¹⁰³ COM(2011)700, p. 12.

- Nederland heeft als enige van deze drie landen de mogelijkheid een bestuurlijke boete op te leggen, in Oostenrijk wordt wel gesproken van een ticket, wat ook een boete is. In Nederland bestond 25% van de maatregelen uit een bestuurlijke boete, in Oostenrijk bestond slechts 2% van de opgelegde maatregelen uit een boete en in Ierland zijn helemaal geen boetes opgelegd. Een boete is een zwaardere maatregel dan een waarschuwing en brengt financiële gevolgen met zich mee, het is dus in het nadeel van Nederlandse transporteurs dat er in Nederland veel meer boetes opgelegd worden.
- In Nederland werd in 12% van de gevallen een pv opgemaakt, in Oostenrijk werd er in 9% van de gevallen een juridische procedure gestart, in Ierland slechts in 4% van de gevallen. Binnen deze vergelijkbare maatregel is het verschil minder groot, maar zichtbaar is wel dat Nederland er wederom het nadeligst uitkomt.

Bij de vergelijking van Nederland met Oostenrijk en Ierland is dus te zien dat er in Nederland veruit de meeste maatregelen opgelegd worden die financiële gevolgen met zich mee (kunnen) brengen want de bestuurlijke boete maar ook een pv kan financiële gevolgen hebben voor de overtreder. De lichtere maatregel, een waarschuwing wordt in Nederland minder vaak opgelegd dan in Oostenrijk en Ierland. De zwaardere maatregelen bestuurlijke boete en pv worden vaker opgelegd in Nederland. In Oostenrijk en in Ierland wordt veel vaker gekozen voor het geven van een waarschuwing, wat geen financiële gevolgen met zich mee brengt. Zulke financiële gevolgen zijn nadelig voor een transporteur omdat dit kosten met zich meebrengt wat voor een vermindering van de winst kan zorgen en in een uiterst geval zouden deze extra kosten een bedrijf in financiële moeilijkheden kunnen brengen.

Concurrentieverschillen

Vergeleken met andere Europese landen is het niveau van diers transport in Nederland hoog. In Nederland wordt de Europese transportverordening dan ook zeer streng gehandhaafd, strenger dan in andere lidstaten.¹⁰⁴ De Nederlandse overheid legt de Nederlandse transporteurs aanvullende eisen op, bovenop de Europese transportverordening. Stal- en klepkeuringen bijvoorbeeld, maar ook het laadbaar oppervlak van een auto kan in Nederland kleiner zijn dan in andere lidstaten.¹⁰⁵ Stal- en klepkeuringen brengen kosten met zich mee die voor rekening van het transportbedrijf komen. Maatregelen die aan Nederlandse vervoerders opgelegd kunnen worden, zoals het schorsen van een vergunning, kunnen niet opgelegd worden aan een buitenlandse vervoerder die in Nederland een overtreding maakt.¹⁰⁶

Verschillen in handhaving van de Europese transportverordening doen zich o.a. voor op het vlak van intensiteit van controles en hoogte van opgelegde boetes, stahoogten, opleiding van chauffeurs en grenzen waarbij een ziek of wrak dier niet meer vervoerd wordt.¹⁰⁷

De verschillen in handhaving zijn niet alleen nadelig voor de Nederlandse transporteurs, het gaat ook ten koste van het dierenwelzijn. In het verslag van de Commissie over de gevolgen van de Europese transportverordening kwam een aantal voorbeelden naar voren van terugkerende slechte naleving van de verordening.¹⁰⁸ Naar voren kwamen: vervoer van dieren die daar niet geschikt voor waren, overbezetting van voertuigen, onvoldoende drinkwater voor dieren, dieren werden langer vervoerd dan voorgeschreven en onrealistische journaals werden goedgekeurd. Slechte naleving lijkt vaak verband te houden met gebrekkige handhaving.¹⁰⁹ Onduidelijke regelgeving zorgt ook voor slechte

¹⁰⁴ Anders 2011, p. 10-13.

¹⁰⁵ Van den Eijnden 2011, p. 14-15.

¹⁰⁶ Van den Eijnden 2011, p. 14-15.

¹⁰⁷ VNO-NCW en MKB-Nederland 2012, p. 13.

¹⁰⁸ COM(2011)700, p.11.

¹⁰⁹ COM(2011)700, p.11.

naleving. Transporteurs weten niet goed hoe ze de regelgeving moeten naleven waardoor er fouten gemaakt worden.

Het strenger toepassen van de Europese transportverordening in Nederland werkt in het nadeel van de Nederlandse vervoerders, er ontstaat oneerlijke concurrentie. In Nederland wordt streng gecontroleerd op de dieren die vervoerd worden, of zij wel voor vervoer geschikt zijn. Omdat hier streng op gecontroleerd wordt, en er snel maatregelen opgelegd worden, zijn Nederlandse vervoerders sneller geneigd een dier waarvan ze twijfelen of dit geschikt is voor vervoer niet mee te nemen. In andere landen wordt hier minder streng op gecontroleerd waardoor hetzelfde dier daar waarschijnlijk wel mee zal worden genomen. Het is aannemelijk dat een handelaar uit het buitenland geen zin heeft in deze extra regels en er dus voor zal kiezen om een andere exporteur te vinden in een ander land. Maar ook de vele extra regels die in Nederland gesteld worden aan het transport werken nadelig. Een Nederlandse transporteur heeft veel meer regels waar hij zich aan moet houden bij het transporteren van dieren. Dit brengt veel extra werk met zich mee en er ontstaat meer kans op het overtreden van de transportregelgeving, wat kan resulteren in het opleggen van een sanctie. Aanvullende regelgeving op de transportverordening brengt ook meer kosten met zich mee.

Doordat de Europese transportverordening slechts in hoofdlijnen beschrijft hoe er gehandhaafd moet worden ontstaan er concurrentieverschillen die nadelig uitpakken voor de Nederlandse transporteurs. De strengere naleving van de Europese transportverordening in Nederland gaat ten koste van de concurrentiepositie van de Nederlandse transporteurs. Cijfers tonen aan dat er in Nederland strengere maatregelen worden opgelegd. Er worden in Nederland vaker dan in andere lidstaten maatregelen opgelegd die financiële gevolgen hebben. Aanvullende eisen op de verordening zorgen ook voor extra kosten aan de zijde van de vervoerders. Dit in combinatie met strengere handhaving zorgt voor een oneerlijke concurrentie. In het belang van het dierenwelzijn en het belang van de veetransporteurs zou het beter zijn als er regels worden opgesteld betreffende het diertransport die in de gehele EU gelijk zijn.

Gelijkheidsbeginsel

Het gelijkheidsbeginsel bepaalt dat gelijke gevallen gelijk behandeld moeten worden.¹¹⁰ Diertransporteurs van verschillende lidstaten worden duidelijk niet gelijk behandeld. Doordat art. 25 slechts aangeeft waaraan sancties moeten voldoen: ze moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn, lokt dit ongelijke behandeling uit. Levert dit dan ook een schending van het gelijkheidsbeginsel op? Het gelijkheidsbeginsel in Nederland vindt zijn grondslag in art. 1 Grondwet (Gw):

Artikel 1 Gw

Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook, is niet toegestaan.

Echter, zoals ook te lezen is in dit artikel, ziet het gelijkheidsbeginsel alleen op een ieder die zich in Nederland bevindt. Een beroep op het gelijkheidsbeginsel vanwege de ongelijke behandeling van diertransporteurs in verschillende lidstaten, zal dan ook niet slagen. Het gaat immers niet alleen over diertransporteurs die zich in Nederland bevinden.

In art. 18 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VwEU) bevindt zich het gelijkheidsbeginsel op Europees niveau. Wordt dit gelijkheidsbeginsel op Europees niveau wel geschonden door de verschillende behandeling van de transporteurs in de verschillende lidstaten?

¹¹⁰ Lenaerts & van Nuffel 2009, p. 143.

Artikel 18 VwEU

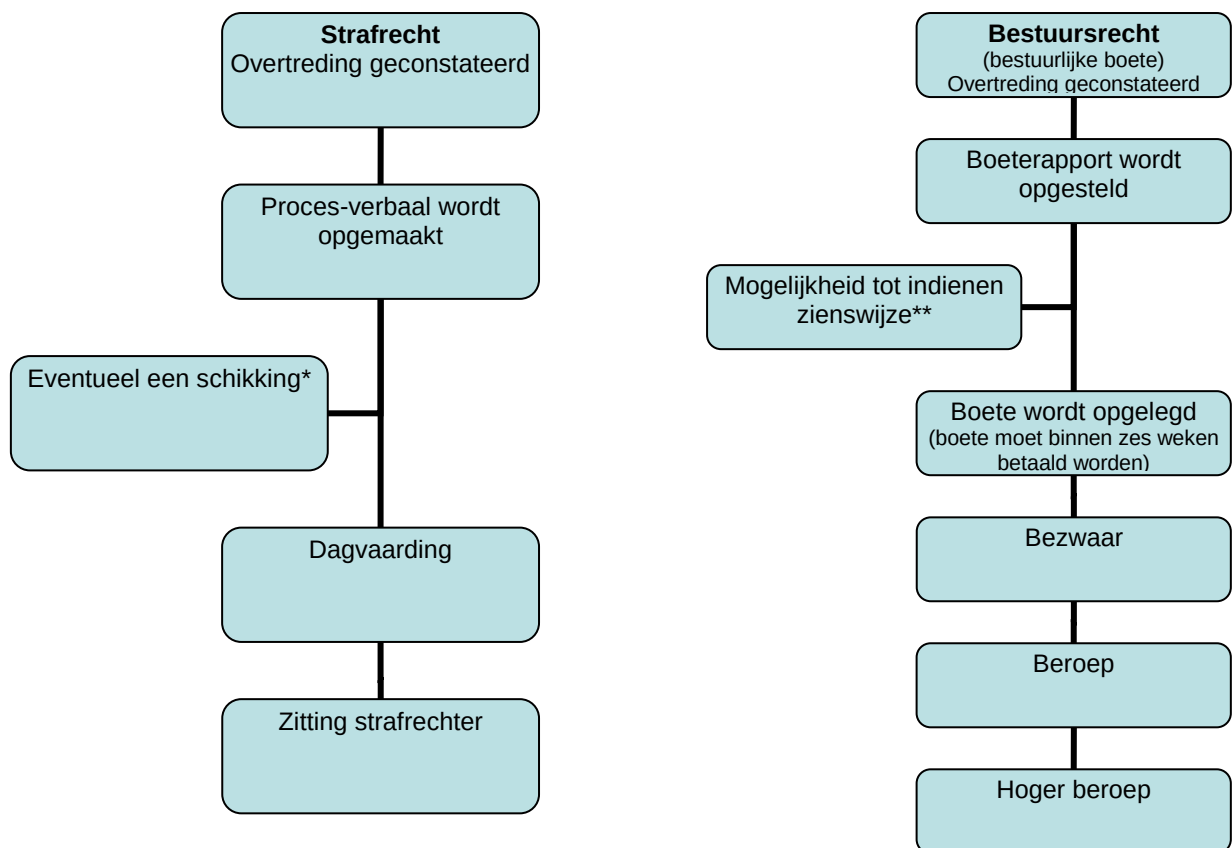
(oud artikel 12 VEG)

Binnen de werkingssfeer van de Verdragen en onverminderd de bijzondere bepalingen, daarin gesteld, is elke discriminatie op grond van nationaliteit verboden.

Het Europees Parlement en de Raad kunnen, volgens de gewone wetgevingsprocedure, regelingen treffen met het oog op het verbod van bedoelde discriminaties.

Volgens dit artikel is discriminatie op grond van nationaliteit verboden. Nu is de vraag of deze verschillen in handhaving vallen onder discriminatie op grond van nationaliteit. In de literatuur is hierover het volgende gezegd: 'geen discriminatie in de zin van art. 18 VwEU is het verschil in behandeling dat van de ene lidstaat tegen de andere kan bestaan door dispariteiten tussen nationale wetgevingen'.¹¹¹ Doordat deze bepaling zegt dat verschillen tussen nationale wetgevingen geen discriminatie oplevert in de zin van art. 18 VwEU is er ook geen sprake van schending van het gelijkheidsbeginsel op Europees niveau. Dit komt mede doordat er sprake is van minimumharmonisatie binnen de Europese transportverordening, hierdoor is het ook toegestaan dat er verschillen zijn in de nationale wetgevingen van de verschillende lidstaten.

§ 4.4 Strafrechtelijk en bestuursrechtelijk proces



* Er kan de verdachte eventueel een schikking in de vorm van een transactievoorstel worden aangeboden. Gaat de verdachte hier niet op in dan wordt de zaak alsnog voorgelegd aan de strafrechter.

** Wordt er geen zienswijze ingediend of brengt de zienswijze geen nieuwe feiten aan het licht, dan wordt de bestuurlijke boete ten uitvoer gelegd.

¹¹¹ Lenaerts & van Nuffel 2009, p. 147.

In bovenstaande tabellen is weergegeven hoe een strafrechtelijke procedure eruit ziet en hoe een bestuursrechtelijke procedure eruit ziet. Bij de bestuursrechtelijke procedure is gekozen voor het weergegeven van het proces indien er een bestuurlijke boete wordt opgelegd. Hiervoor is gekozen omdat de bestuurlijke boete het meest ingezette bestuurlijke instrument is binnen het diertransport en de Msw en omdat de bestuurlijke boete als sanctie het meest lijkt op een strafrechtelijke sanctie. Een bestuurlijke boete is ook straffend van aard.

§ 4.5 Schending van strafrechtelijke beginselen?

Er wordt in deze paragraaf gekeken naar strafrechtelijke beginselen die in een strafrechtelijke procedure gelden. Hebben deze beginselen ook nog enige betekenis binnen een bestuursrechtelijke procedure? Vindt er een schending plaats van deze beginselen als er een bestuursrechtelijke procedure wordt gestart? Daar waar betrokkene staat in deze paragraaf wordt daarmee bedoeld degene aan wie de bestuurlijke maatregel is opgelegd of wordt opgelegd.

De bestuurlijke boete heeft een straffend karakter, de boete beoogt leed toe te voegen. In tegenstelling tot andere bestuursrechtelijke maatregelen is de bestuurlijke boete niet gericht op herstel. Volgens het EHRM is de aard van het delict en de zwaarte van de sanctie doorslaggevend (is de sanctie afschrikwekkend en bestraffend van aard) bij het begrip criminal charge. De bestuurlijke boete is afschrikwekkend bedoeld en het is een punitieve sanctie die beoogt leed toe te brengen. De bestuurlijke boete is dus bestraffend van aard.¹¹² Omdat de bestuurlijke boete is aan te merken als een criminal charge gelden hiervoor de waarborgen van art. 6 EVRM.¹¹³ Hieronder wordt een aantal van deze waarborgen besproken.

§ 4.5.1. Onschuldpresumptie

In art. 6 lid 2 EVRM ligt de onschuldpresumptie:

Art. 6 lid 2 EVRM

Een ieder tegen wie een vervolging is ingesteld, wordt voor onschuldig gehouden totdat zijn schuld in rechte is komen vast te staan.

In het bestuursrecht is een soortgelijke voorwaarde opgenomen in art. 5:41Awb:

Art. 5:41 Awb:

Het bestuursorgaan legt geen bestuurlijke boete op voor zover de overtreding niet aan de overtreder kan worden verweten.

Er moet sprake zijn van een zogenoemde verwijtbaarheid. Beide artikelen zien er op toe dat niemand een straf opgelegd krijgt zonder dat er sprake is van schuld/verwijtbaarheid. Echter zit er wel een verschil tussen de onschuldpresumptie uit het strafrecht en de verwijtbaarheid uit het bestuursrecht. Binnen het strafrecht wordt er pas een sanctie opgelegd wanneer iemand zijn schuld voor de rechtbank is komen vast te staan. Binnen het bestuursrecht wordt er een boete opgelegd zonder tussenkomst van de rechtbank. Er vindt geen rechterlijke toetsing plaats. Het oordeel van het bestuursorgaan dat de overtreding aan de betrokkene verweten kan worden is voldoende om over te gaan tot het opleggen van een bestuurlijke boete.

Een boete opgelegd door de strafrechter hoeft pas betaald te worden nadat de schuld van de verdachte voor de rechtbank is komen vast te staan. Er wordt een proces-verbaal opgesteld waarna de verdachte een dagvaarding krijgt waarin hij wordt opgeroepen voor de rechtbank te verschijnen. Ter zitting zal de rechter vervolgens beslissen over de schuld of onschuld van de verdachte. In het bestuursrecht moet de bestuurlijke boete betaald

¹¹² Van Buuren e.a. 2011, p. 402.

¹¹³ Ballegooij e.a. 2008, p. 284.

worden zonder tussenkomst van de rechtbank. Als de betrokkene het niet eens is met de opgelegde maatregel moet hij zelf naar de bestuursrechter stappen. De betrokkene dient eerst bezwaar in te stellen en kan daarna in beroep gaan. In beroep zal de bestuursrechter vervolgens oordelen over de verwijtbaarheid van de betrokkene. De bestuurlijke boete is een beschikking in de zin van art. 1:3 lid 2 Awb. Daarom kan er tegen een opgelegde bestuurlijke boete bezwaar en (hoger) beroep ingesteld worden.¹¹⁴ Wordt er bezwaar of beroep ingesteld tegen de beschikking dan heeft dit geen schorsende werking, dit is bepaald in art. 6:16 Awb. De boete dient betaald te worden zonder dat de schuld van de betrokkene voor de rechtbank is komen vast te staan. Indien het bezwaar of beroep gegrond wordt verklaard, dan wordt de betaalde boete uiteraard terug betaald. De vraag is hoe het betalen van een bestuurlijke boete, zonder dat de schuld van de betrokkene voor de rechtbank is komen vast te staan, zich verhoudt tot de onschuldpresumptie uit art. 6 lid 2 EVRM. Het laten betalen van een boete impliceert namelijk dat iemand schuldig is. Immers als iemand niet schuldig is zou hij ook geen boete hoeven te betalen. Een bestuurlijke boete is aan te merken als een criminal charge waardoor de waarborgen uit art. 6 lid 2 EVRM in acht genomen moeten worden. Omdat bezwaar en beroep geen schorsende werking heeft kan er om schorsing van het besluit verzocht worden bij de voorzieningenrechter, art. 8:81 Awb.

De voorzieningenrechter van de Rechtbank Den Bosch heeft op 17 oktober 2007 als volgt geoordeeld over de betalingsverplichting van een bestuurlijke boete en de onschuldpresumptie uit art. 6 lid 2 EVRM.¹¹⁵

“Uit de Straatsburgse jurisprudentie volgt dat de onschuldpresumptie van art. 6, tweede lid, EVRM niet uitsluit dat de tenuitvoerlegging van besluiten plaatsvindt, voordat de rechter onherroepelijk over de schuld van de betrokkene heeft beslist. Deze bevoegdheid moet wel binnen redelijke grenzen worden toegepast, de betrokken belangen moeten in acht genomen worden. Een reden voor schorsende werking kan zijn; een zeer hoge boete waarvan het invorderen tot onevenredig hoge financiële lasten leidt voor de betrokkene. Naar het oordeel van de voorzieningenrechter vloeit uit art. 6 lid 2 EVRM voort dat een schorsing tot doel heeft te voorkomen dat de oorspronkelijke rechtspositie van degene aan wie (naar later blijkt) een boete onterecht is opgelegd, niet meer kan worden hersteld omdat in de tussentijd onomkeerbare gevolgen zijn ontstaan. Bij een hoog boete bedrag zou de onderneming gevaar kunnen lopen en failliet kunnen gaan. Gebeurt dat, dan is er sprake van een onomkeerbaar gevolg. De voorzieningenrechter neemt dan ook mee dat de periode tussen het ontstaan van de betalingsverplichting en het tijdstip waarop de (on)verschuldigdheid van de boete definitief in rechte zal komen vast te staan lang zal zijn. In de tussentijd wordt de verzoekster geconfronteerd met de betalingsverplichting van het boete bedrag. De voorzieningenrechter oordeelde in deze uitspraak dat het direct invorderen van het boete bedrag in strijd zou zijn met onschuldpresumptie neergelegd in art. 6 lid 2 EVRM.”¹¹⁶

De voorzieningenrechter bepaalde dus dat het invorderen van een hoge bestuurlijke boete, die onomkeerbare gevolgen zou hebben bij het invorderen voordat de schuld van de betrokkene in rechte is komen vast te staan, in strijd is met de onschuldpresumptie neergelegd in art. 6 lid 2 EVRM. Het ging in deze uitspraak bij de voorzieningenrechter om een boete die betaald moest worden wegens overtreding van de Wet arbeid vreemdelingen.

¹¹⁴ Den Uijl 2012, p. 2.

¹¹⁵ Rb. 's-Hertogenbosch (vzr.) 17 oktober 2007, LJN BB7378.

¹¹⁶ Rb. 's-Hertogenbosch (vzr.) 17 oktober 2007, LJN BB7378.

In een latere uitspraak heeft de voorzieningenrechter hetzelfde geoordeeld, in deze uitspraak betrof het een opgelegde boete wegens overtreding van de Msw. De voorzieningenrechter oordeelde hier als volgt over de opgelegde boete:¹¹⁷

“In aanmerking genomen dat de onverkorte betalingsplicht van het boete bedrag tot onmiddellijk en hoge financiële lasten zal leiden, zie de voorzieningenrechter, mede gelet op het beginsel van de onschuldpresumptie van art. 6 lid 2 EVRM, aanleiding de besluiten van verweerder te schorsen”.

De voorzieningenrechter oordeelde dus dat ook bij een bestuurlijke boete opgelegd wegens overtreding van de Msw, de strijd met de onschuldpresumptie aanleiding geeft om het besluit te schorsen. En dat de betalingsplicht van de boete die tot onmiddellijk en hoge financiële lasten zal leiden hierbij een rol speelt.

Een betrokkene die een bestuurlijke boete opgelegd heeft gekregen op grond van de Msw of de GWWD kan, indien invordering van deze boete onomkeerbare gevolgen heeft voor zijn onderneming, de voorzieningenrechter verzoeken om schorsing van het besluit.

§ 4.5.2 Bewijslastverdeling

De bewijslastverdeling is in het strafrecht anders dan in het bestuursrecht. Binnen het strafrecht is er geen sprake van een bewijslastverdeling, door de onschuldpresumptie kan er van een verdachte niet worden verlangd dat hij zijn eigen onschuld aan moet tonen.¹¹⁸ De verdachte hoeft dus niks te bewijzen. Zijn schuld moet bewezen worden. Binnen het strafrecht ligt de bewijslast bij de aanklager, het OM.¹¹⁹

In het bestuursrecht is het juist zo dat de bestuursrechter steeds minder uit eigen beweging een onderzoek instelt. Er rust een eigen verantwoordelijkheid op de partijen om hun gelijk of onschuld aan te tonen. Partijen moeten zelf bewijsmateriaal aanleveren. Partijen reageren op het bewijs dat de andere partij aanlevert.¹²⁰ Bij de strafrechter hoeft een verdachte dus niet zijn eigen onschuld aan te tonen terwijl hij dat voor de bestuursrechter wel dient aan te tonen. Dit kan nog wel eens problemen opleveren, met name in de diertransportsector. In paragraaf 5.1 wordt verder ingegaan op de problemen die dit kan opleveren.

§ 4.5.3 Zwijgrecht/cautie

In het strafrecht heeft een verdachte op grond van art. 29 Wetboek van Strafvordering (Sv) het recht om te zwijgen. Het zwijgrecht vloeit voort uit het nemo tentur-beginsel, niemand is verplicht en niemand kan gedwongen worden mee te werken aan zijn eigen veroordeling. Het zwijgrecht vormt een waarborg voor de verdachte dat het nemo tenetur-beginsel daadwerkelijk wordt gerespecteerd.¹²¹ Het zwijgrecht maakt ook dat het voor justitiële instanties moeilijker is een zaak rond te krijgen. Zwijgt een verdachte dan zullen er andere middelen ingezet moeten worden om de schuld van de verdachte te bewijzen.¹²²

Art. 29 Sv

1. In alle gevallen waarin iemand als verdachte wordt gehoord, onthoudt de verhoorende rechter of ambtenaar zich van alles wat de strekking heeft eene verklaring te verkrijgen, waarvan niet gezegd kan worden dat zij in vrijheid is afgelegd. De verdachte is niet tot antwoorden verplicht.

¹¹⁷ Rb. 's-Hertogenbosch (vzr.) 21 april 2008, LJN BD1872.

¹¹⁸ Schuurmans 2005, p. 4.

¹¹⁹ Van den Wyngaert 2011, p. 1206.

¹²⁰ Schuurmans 2005, p. 3.

¹²¹ Cleiren en Verpalen 2011, p. 84.

¹²² Cleiren en Verpalen 2011, p. 84.

2. Voor het verhoor wordt de verdachte medegedeeld dat hij niet verplicht is tot antwoorden.

Zwijgrecht ligt in lid 1 van dit artikel, cautie in lid 2.¹²³

In het bestuursrecht is ook een vorm van zwijgrecht opgenomen. Dit geldt echter alleen als er een bestraffende sanctie wordt opgelegd. Wil een bestuursorgaan een bestraffende sanctie opleggen dan is de vermeende betrokkene dus niet tot antwoorden verplicht. Dit is geregeld in art. 5:10a Awb.

art. 5:10a Awb:

1. Degene die wordt verhoord met het oog op het aan hem opleggen van een bestraffende sanctie, is niet verplicht ten behoeve daarvan verklaringen omtrent de overtreding af te leggen.

2. Voor het verhoor wordt aan de betrokkene medegedeeld dat hij niet verplicht is tot antwoorden.

Het zwijgrecht geldt dus ook in het bestuursrecht maar alleen in het geval er een bestraffende sanctie wordt opgelegd. Het bestuursorgaan dat een bestraffende sanctie op wil gaan leggen zal de betrokkene moeten wijzen op zijn recht om te zwijgen. Ook hier ligt het zwijgrecht in lid 1 en cautie in lid 2.¹²⁴ Wordt er een bestuurlijke herstelsanctie opgelegd dan kan een betrokkene zich niet beroepen op zijn zwijgrecht en zal hij verplicht zijn te antwoorden op de vragen van het bestuursorgaan die betrekking hebben op de vermeende overtreding.

In de toelichting op de invulling van de diergeneeskundige verklaring is te lezen dat de toezichthouders van de NVWA de vermeende overtreder moeten mededelen dat hij niet verplicht is te antwoorden op de vragen van de toezichthouder. Een diergeneeskundige verklaring wordt opgesteld ter bevordering van een boeterapport. Een boeterapport wordt opgesteld voorafgaand aan het opleggen van een bestuurlijke boete. Het niet hoeven beantwoorden van de vragen van de toezichthouder betreft vragen die over de overtreding gaan.¹²⁵

Binnen de Msw was tot 2009 in art. 66 Msw het zwijgrecht en de cautie neergelegd. Dit artikel is per 01-07-2009 vervallen en nu is art. 5:10a Awb van toepassing wanneer er een bestraffende sanctie wordt opgelegd voor overtreding van de Msw. Ook hier wordt bij het opmaken van het boeterapport de overtreder gewezen op zijn recht te zwijgen.

§ 4.5.4 Una via

Zowel bij een overtreding van de Europese transportverordening als bij overtreding van de Msw, moet het una via-beginsel moet in acht genomen worden. Dit beginsel geeft aan op welk moment een van de wegen is afgesloten, strafrechtelijke of bestuursrechtelijke weg.¹²⁶ Als voor een overtreding reeds aan iemand een strafrechtelijke sanctie is opgelegd, kan hem voor dezelfde overtreding niet nog eens een bestuurlijke boete worden opgelegd, en omgekeerd.¹²⁷ Het is een verplichting om bij sanctionering te kiezen tussen het bestuurlijke of strafrechtelijke traject.¹²⁸ Dit beginsel is ook terug te vinden in lid 1 van art. 5:44 Awb.

Lid 1: Het bestuursorgaan legt geen bestuurlijke boete op indien tegen de overtreder wegens dezelfde gedraging een strafvervolgning is ingesteld en het onderzoek ter terechtzitting is begonnen, dan wel een strafbeschikking is uitgevaardigd.

Vanwege het duale handhavingsregime, dat zowel in de Msw als in de Europese transportverordening geldt, moet het una via-beginsel in acht genomen. Dit beginsel moet

¹²³ Cleiren en Verpalen 2011, p. 84.

¹²⁴ Van Buuren e.a. 2011, p. 337-338.

¹²⁵ www.vwa.nl.

¹²⁶ Rogier 2010, p. 520.

¹²⁷ Rogier 2010, p. 524.

¹²⁸ Cleiren en Verpalen 2012, p. 504.

in acht genomen worden wanneer er een bestuurlijke boete wordt opgelegd of wanneer er een strafrechtelijke sanctie wordt opgelegd. Wordt een verdachte strafrechtelijk vervolgd, maar vervolgens vrijgesproken door de strafrechter, dan kan er niet later alsnog een bestuurlijke boete worden opgelegd voor dezelfde gedraging. Zou dat wel gebeuren, dan zou dit in strijd zijn met het *una via*-beginsel.

§ 4.6 Boetehoogte

Een veel gehoorde klacht van mestboeren en diertransporteurs is dat sinds er meer bestuursrechtelijk wordt gehandhaafd de boetes hoger zijn.¹²⁹ Strafrechtelijke boetes zouden veel lager gelegen hebben dan de bestuurlijke boetes die nu opgelegd worden. Hier zijn echter geen cijfers van te vinden. Een (jurisprudentie) onderzoek naar de boetebedragen is erg ingewikkeld en tijdrovend. Daarom wordt er niet gekeken naar de daadwerkelijk opgelegde boetebedragen. Wel wordt er gekeken naar de boetebedragen die maximaal opgelegd kunnen worden in geval van een bestuurlijke boete en in geval van een strafrechtelijke boete.

De bestuurlijke boete en een strafrechtelijke boete lijken veel op elkaar. Ze dienen tot eenzelfde doel, bestraffing.¹³⁰ Beide zijn aan te merken als een criminal charge waardoor de waarborgen van art. 6 EVRM gelden.¹³¹ Echter zit er, als gekeken wordt naar de Europese transportverordening en de Msw, wel een verschil in de hoogte van de boetes. Het maximale boetebedrag ligt veel hoger bij een bestuurlijke boete. In de Msw kan een bestuurlijke boete wegens het overtreden van art. 7 van de Msw (gebruiksnormen) een maximale boete van € 780.000 opleveren. Een strafrechtelijke boete die via de Wed opgelegd kan worden kan maximaal € 78.000 bedragen. In onderstaand schema zijn deze bedragen nog eens naast elkaar weergegeven, zodat de verschillen goed zichtbaar zijn. Aanzienlijke verschillen, een bestuurlijke boete voor overtreding van de Msw kan 10x hoger zijn dan een strafrechtelijke boete voor overtreding van de Msw.

Bij overtreding van de Europese transportverordening verschillen de boetebedragen ook veel. Een bestuurlijke boete wegens het overtreden van de voorschriften van de Europese transportverordening levert een maximale boete van € 780.000 op. Wordt er een boete opgelegd via de Wed dan kan er een boete van maximaal € 19.500 opgelegd worden.

Zowel bij overtreding van de Msw als bij de Europese transportverordening kan de hoogste boete opgelegd worden via een bestuurlijke boete.

	Bestuurlijke boete maximaal	Strafrechtelijke boete maximaal
Meststoffenwet	€ 780.000	€ 78.000
Europese transportverordening	€ 780.000	€ 19.500

Er zijn dus geen cijfers die aantonen dat de bestuurlijke boetes die in werkelijkheid opgelegd worden ook echt hoger zijn dan strafrechtelijke boetes. Er kan wel geconstateerd worden dat een bestuurlijke boete vele malen hoger kán zijn dan een strafrechtelijke boete.

Een reden hiervoor zou kunnen zijn dat in het strafrecht naast een geldboete ook een vrijheidsbenemende straf mogelijk kan zijn. Een vrijheidsbenemende straf wordt meestal geacht zwaarder te zijn dan een geldboete.¹³²

Wanneer er sprake is van recidive bij overtreding van de Msw of Europese transportverordening, dient de overtreding strafrechtelijk te worden afgedaan.¹³³ Dit zou een geldboete kunnen zijn, dat is immers ook een strafrechtelijke sanctie. Wordt er

¹²⁹ Dit blijkt in de praktijk bij cliënten van Linssen Advocaten.

¹³⁰ Den Uijl e.a. 2012, p. 238.

¹³¹ Ballegooij e.a. 2008, p. 284.

¹³² Den Uijl e.a. 2012, p. 242.

¹³³ Zie paragraaf 3.2.4 en 3.3.3.

inderdaad een strafrechtelijke boete opgelegd, dan kan deze lager zijn dan een eerder opgelegde bestuurlijke boete. Dit zal dan niet het gewenste effect op de recidivist hebben, de inzet van strafrechtelijke handhaving zal dan niet als zwaardere sanctie gezien worden.

Is er sprake van een ernstig delict, dan is het binnen de GWWD gepaster te kiezen voor vervolging en berechting op basis van het strafrecht.¹³⁴ Dit is ook terug te zien in de Europese transportverordening die als uitgangspunt heeft om bestuursrechtelijk te handhaven.¹³⁵ In de Msw is het uitgangspunt dat de inzet van het strafrecht wordt gereserveerd voor ernstige regelovertredingen.¹³⁶

Door de inzet van strafrecht te reserveren voor ernstige delicten wordt geïmpliceerd dat strafrechtelijke sancties zwaarder zijn dan bestuursrechtelijke sancties. Echter, een bestuurlijke boete kan vele malen hoger zijn dan een strafrechtelijke boete. In het geval van een boete kan een bestuursrechtelijke sanctie dus zwaarder zijn dan een strafrechtelijke sanctie.

¹³⁴ *Kamerstukken II* 2008/09, 31 814, nr. 3, p. 5 (MvT).

¹³⁵ *Interventiebeleid diertransport* 2012, p. 8.

¹³⁶ *Handhavingsdocument Meststoffenwet* 2006 – 2009, p.10.

Hoofdstuk 5 Gevolgen van meer bestuurlijke handhaving voor Linssen Advocaten

In dit hoofdstuk wordt beschreven wat de gevolgen zijn van de verschuiving van strafrechtelijke handhaving naar bestuursrechtelijke handhaving voor Linssen Advocaten en hun cliënten. Er wordt ook gekeken hoe Linssen Advocaten hier het beste op kan inspelen.

§ 5.1 Gevolgen voor Linssen Advocaten

Zoals reeds weergegeven ligt de bewijslastverdeling anders bij een zitting bij de bestuursrechter dan bij een zitting bij de strafrechter, zie paragraaf 4.5.2. Bij een zitting bij de bestuursrechter dient de onschuld van de cliënt aangetoond te worden. Er moeten bewijzen getoond worden die de onschuld van de cliënt kunnen bewijzen. Met name in het diertransport kan dit lastig zijn. Bij een zitting bij de strafrechter kan, vanwege de onschuldpresumptie, niet van de verdachte verlangd worden dat hij zijn eigen onschuld aan moet tonen.¹³⁷

Stel, een vervoerder krijgt een bestuursrechtelijke sanctie opgelegd voor het overtreden van art. 3 van de Europese transportverordening. Hij heeft een dier vervoerd dat niet geschikt was voor vervoer. De vervoerder is het hier niet mee eens en stelt hier bezwaar en daarop volgend beroep in bij de bestuursrechter. Bij de bestuursrechter zal de vervoerder zijn onschuld moeten aantonen. Wanneer hij dit wil doen zal hij proberen te bewijzen dat het betreffende dier wel geschikt was voor vervoer. Echter is dit dier al lang afgemaakt en is het bewijsmateriaal daarmee ook weg. Doordat het bewijsmateriaal (het dier) er niet meer is wordt het voor een vervoerder lastiger om zijn onschuld te bewijzen. Wanneer een zelfde overtreding aan de strafrechter voorgelegd zou worden, zou de verdachte zijn onschuld niet hoeven bewijzen. De bewijslastverdeling is immers anders in het strafrecht dan in het bestuursrecht. Doordat een verdachte bij de strafrechter zijn onschuld niet hoeft te bewijzen zou de verdachte ook geen problemen hebben dat zijn bewijsmateriaal, het dier dat niet vervoerd mocht worden, er niet meer is.

Een gevolg van meer bestuursrechtelijke handhaving is dan ook voor Linssen Advocaten dat zij vaker dan voorheen de onschuld van hun cliënt zullen moeten bewijzen. Dit kan soms erg lastig zijn, omdat vanwege het ontbreken van het dier het niet meer mogelijk is een contra-expertise (tegenonderzoek door een deskundige verricht op verzoek van de betrokkene) uit te laten voeren.

Het is lastig om de onschuld van een cliënt aan te tonen wegens een gebrek aan bewijsmateriaal. Hierbij komt ook nog eens dat de Rechtbank Rotterdam, sector bestuursrecht in haar uitspraak van 7 februari 2013 heeft verwezen naar de vaste jurisprudentie omtrent diergeneeskundige verklaringen. De Rechtbank Rotterdam wijst er op dat volgens vaste jurisprudentie in beginsel dient te worden uitgegaan van de juistheid van een verklaring van een toezichthoudend dierenarts. Om het tegendeel te bewijzen zullen dus sterke bewijzen getoond moeten worden.

§ 5.2 Gevolgen voor de cliënten van Linssen Advocaten

In beroep gaan bij de bestuursrechter kost geld. Wil iemand in beroep gaan bij de bestuursrechter tegen een opgelegde bestuursrechtelijke sanctie dan dient hij griffierecht te betalen.¹³⁸ Dit griffierecht kan maximaal € 318 zijn, in het geval het een rechtspersoon betreft. Bij hoger beroep bij het CBB is het griffierecht € 478 in het geval het een rechtspersoon betreft.¹³⁹ Griffierechten dienen vooraf betaald te worden.¹⁴⁰ Indien het

¹³⁷ Schuurmans 2005, p. 4.

¹³⁸ www.rechtspraak.nl.

¹³⁹ www.rechtspraak.nl.

¹⁴⁰ www.rechtspraak.nl.

beroep of hoger beroep gewonnen wordt, bestaat er de mogelijkheid dat de bestuursrechter de tegenpartij ook verplicht de gemaakte kosten te betalen, waaronder het eerder betaalde griffierecht.¹⁴¹

Voor cliënten van Linssen Advocaten kunnen deze kosten die komen kijken bij het instellen van beroep bij de bestuursrechter een drempel zijn om in beroep te gaan. Immers, verliest de cliënt de zaak dan krijgt hij zijn betaalde griffierechten sowieso niet vergoed. Met name bij wat lager opgelegde boetebedragen kan dit een drempel zijn om in beroep te gaan. Een verdachte is bij strafzaken geen griffierecht verschuldigd.¹⁴²

In het geval van bestuursrechtelijke handhaving is er geen directe gang naar de bestuursrechter, er moet eerst bezwaar gemaakt worden en dan kan er pas beroep bij de bestuursrechter worden ingesteld. De betrokkene moet zelf actie ondernemen wil hij toegang tot de bestuursrechter krijgen.¹⁴³ Binnen het strafrecht is dit anders, een verdachte wordt gedagvaard en dient dan voor de rechtbank te verschijnen.

Een ander gevolg voor cliënten van Linssen Advocaten dat al eerder weergegeven is¹⁴⁴, is dat de kosten van een bestuursrechtelijke sanctie betaald dienen te worden zonder dat de bestuursrechter heeft geoordeeld over de verwijtbaarheid van de overtreder. Dit kan voor de cliënt ook ernstige gevolgen hebben indien hij deze kosten niet kan betalen. Een cliënt kan hierdoor in financiële problemen raken en in het ergste geval zelfs failliet gaan. Maar ook bij een lager bedrag kan dit erg vervelend zijn, de cliënt moet het opgelegde bedrag betalen en vervolgens kan dit dan maanden duren voordat hij dit bedrag terug krijgt. Dit kan lang duren doordat de procedures van bezwaar, beroep en hoger beroep veel tijd in beslag kunnen nemen.

§ 5.3 Zijn er mogelijkheden voor Linssen Advocaten om nadelige gevolgen, die voortkomen uit meer bestuursrechtelijke handhaving, te ondervangen?

De bewijslastverdeling, die anders is in het bestuursrecht dan in het strafrecht, brengt met zich mee dat de verdediging van een cliënt anders moet worden voorbereid. In het bestuursrecht dient immers de onschuld van de cliënt bewezen te worden. In het strafrecht wordt een cliënt juist geacht onschuldig te zijn totdat het tegendeel bewezen is. Voor de bestuursrechter dienen er bewijsmiddelen getoond te worden die de onschuld van de cliënt kunnen bewijzen. Dat het tonen van bewijsmiddelen lastig zal zijn, met name binnen het diertransport is al eerder weergegeven in paragraaf 4.5.2. Echter is er onlangs een eerste succes behaald op dit onderwerp. Het CBb heeft in haar uitspraak van 18 april 2013 het besluit vernietigd omdat er geen contra-expertise meer mogelijk was.

Daarnaast is het belangrijk te controleren of er terecht is gekozen voor bestuursrechtelijke handhaving. In paragraaf 3.2.4 en paragraaf 3.3.3 is weergegeven in welke gevallen bij overtreding van de Europese transportverordening en de Msw strafrechtelijk gehandhaafd dient te worden.

Het gevolg dat cliënten een bestuurlijke boete moeten betalen voordat alle rechtsmiddelen zijn uitgeput, kan worden ondervangen door een voorlopige voorziening aan te vragen bij de voorzieningenrechter. De voorzieningenrechter kan het besluit (bestuurlijke boete) dan schorsen waardoor ook de betalingsverplichting geschorst wordt. In paragraaf 4.5.1 is reeds weergegeven dat de voorzieningenrechter heeft bepaald dat het invorderen van een hoge bestuurlijke boete, die onomkeerbare gevolgen zal hebben bij het invorderen, voordat de schuld van de betrokkene in rechte is komen vast te staan, in strijd is met de onschuldpresumptie van art. 6 lid 2 EVRM. Dat de opgelegde boete onomkeerbare gevolgen zal hebben, zal zeer duidelijk aangetoond moeten worden bij de voorzieningenrechter. Bij een verzoek om een voorlopige voorziening bij de

¹⁴¹ www.rechtspraak.nl.

¹⁴² www.rijksoverheid.nl.

¹⁴³ Den Uijl 2012, p. 20.

¹⁴⁴ Zie paragraaf 4.5.1.

voorzieningenrechter is het van groot belang de spoedeisendheid aan te tonen.¹⁴⁵ Door aan te tonen dat er onomkeerbare gevolgen ontstaan wanneer de werking van het besluit niet wordt geschorst zal de spoedeisendheid ook aangetoond worden. Bij een verzoek tot een voorlopige voorziening zal dus de spoedeisendheid duidelijk gemaakt moeten worden door aan te tonen dat de gevolgen van het invorderen van de boete onomkeerbare gevolgen zal hebben voor de cliënt. Daarbij kan ook verwezen worden naar de eerdere uitspraak van de voorzieningenrechter, die oordeelde dat het invorderen in strijd is met de onschuldpresumptie van art. 6 lid 2 EVRM.

¹⁴⁵ www.bezwaarschrift-en-beroep.nl.

Hoofdstuk 6 Conclusies en aanbevelingen

In het laatste hoofdstuk van dit onderzoek komen de conclusies van dit onderzoek aan bod. Verder bevat dit hoofdstuk ook aanbevelingen naar aanleiding van de conclusies. Tot slot wordt er antwoord gegeven op de vraag die centraal staat in dit onderzoek:

“Worden er belangen van de betrokkenen (cliënten van Linssen Advocaten) geschaad/strafrechtelijke beginselen geschonden wanneer er binnen het agrarisch recht, zoals de Europese transportverordening, Meststoffenwet en Gezondheids- en welzijnswet voor dieren, gekozen wordt voor een bestuursrechtelijke aanpak? En hoe kan hierop worden ingespeeld door Linssen Advocaten?”

§ 6.1 Conclusies

Hieronder worden de belangrijkste conclusies weergegeven die aan het licht zijn gekomen naar aanleiding van dit onderzoek. De betrokkenen bij dit onderzoek zijn Linssen Advocaten en hun cliënten. In het bijzonder de cliënten binnen het agrarisch recht, zoals veetransporteurs en mesttransporteurs.

Bestuursrechtelijke handhaving is de laatste jaren toegenomen, strafrechtelijke handhaving daarentegen vindt minder plaats. Afgelopen jaren heeft een verschuiving van strafrechtelijke handhaving naar bestuursrechtelijke handhaving plaatsgevonden. Dit is niet alleen binnen het agrarisch recht, dit is ook merkbaar binnen andere rechtsgebieden. Bestuursrechtelijke handhaving wordt geacht efficiënter en goedkoper te zijn waardoor het een geschikter handhavingsinstrument lijkt te zijn. Bestuursrechtelijke handhaving wordt geacht efficiënter te zijn door het lik-op-stuk-beleid; overtreders worden sneller geconfronteerd met de gevolgen van hun handelen.

De Europese transportverordening heeft als uitgangspunt zoveel mogelijk via het bestuursrecht te werken. Dit is de afgelopen jaren ook steeds meer mogelijk geworden doordat er gefaseerd steeds meer bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten beschikbaar werden gesteld om overtreding van de transportverordening aan te pakken. In de praktijk blijkt ook dat veruit de meest opgelegde sancties bestuursrechtelijk van aard zijn. De bestuurlijke boete, die in 2010 is ingevoerd binnen het diertransport, is het meest gebruikte handhavingsinstrument.

Binnen de Msw is strafrechtelijke handhaving gereserveerd voor met name zwaardere overtredingen, hierdoor vindt er meer bestuursrechtelijke handhaving plaats bij overtreding van de Msw.

Meer bestuursrechtelijke handhaving bij overtreding van de Europese transportverordening heeft nadelige gevolgen voor de rechtspositie van diertransporteurs. De in 2010 ingevoerde bestuurlijke boete binnen de Europese transportverordening heeft gezorgd voor een toename van het aantal opgelegde maatregelen. In 2009 heeft slechts 54% van de geconstateerde maatregelen geleid tot het opleggen van een maatregel. In 2011, nadat de bestuurlijke boete is ingevoerd, heeft maar liefst 94% van de geconstateerde overtredingen geleid tot het opleggen van een maatregel. De bestuurlijke boete is het primaire instrument van de NVWA om naleving van de regels te verbeteren. Dit primaire instrument is dan ook na invoering veelvuldig ingezet en dat is te zien aan het aantal opgelegde maatregelen in 2011.

Doordat er meer bestuursrechtelijk gehandhaafd wordt zijn er ook meer zittingen bij de bestuursrechter. De bestuursrechter en strafrechter oordelen anders over de verantwoordelijkheid van een diertransportbedrijf. De strafrechter oordeelde¹⁴⁶ dat een

¹⁴⁶ Strafkamer van het Gerechtshof Arnhem op 4 februari 2009.

diertransportbedrijf niet verantwoordelijk gehouden kan worden voor alle gedragingen van zijn chauffeurs: er moet naar de omstandigheden gekeken worden. De bestuursrechter daarentegen oordeelde¹⁴⁷ dat een transportbedrijf wel verantwoordelijk is voor alle handelingen van zijn chauffeurs. Meer bestuursrechtelijk handhaven betekent dus dat een transportbedrijf vaker de gevolgen moet dragen voor het handelen van een chauffeur. De bestuursrechter oordeelde dat het er niet toe doet of een transportbedrijf alles in het werk stelt om zijn chauffeurs goed op te leiden.

In de bestuursrechtspraak moet volgens vaste jurisprudentie in beginsel van de juistheid van een boeterapport en een diergeneeskundige verklaring uitgegaan worden. Dat deze documenten in beginsel voor juist worden aangezien maakt het moeilijk het tegendeel te bewijzen. Binnen het strafrecht is dit geen vaste jurisprudentie, daar is het dan gemakkelijker om de juistheid van deze documenten te betwisten.

Meer bestuursrechtelijke handhaving binnen het agrarisch recht, geeft niet alleen negatieve gevolgen. Bestuursrechtelijke handhaving wordt vaker ingezet omdat het efficiënter en sneller zou werken. Dit kan wel als een positief gevolg gezien worden, een betrokkene heeft sneller duidelijkheid omdat een bestuursrechtelijk proces (meestal) sneller is afgerond. Het feit dat iemand in het bestuursrecht niet als verdachte wordt aangemerkt kan ook een voordeel zijn. Wanneer een persoon als verdachte wordt aangemerkt kan hij/zij bijvoorbeeld aangehouden en vastgehouden worden voor onderzoek.

Overleggen van een journaal bij lang transport levert geen strijd op met het nemo tenetur-beginsel. Het overleggen van het journaal, dat op grond van de Europese transportverordening dient te worden opgesteld en overlegd bij een lang transport, is niet in strijd met het nemo tenetur-beginsel. Het EHRM heeft in het arrest Saunders bepaald dat het mogelijk is om het overleggen van gegevens af te dwingen. Gegevens die tot afgifte gedwongen mogen worden zijn gegevens die volgens een wettelijke bepaling opgesteld en bewaard moeten worden. Het overleggen van een journaal bij een lang transport dient te gebeuren volgens een wettelijke bepaling, art. 5 lid 4 Europese transportverordening. Afgifte van deze gegevens mag worden afgedwongen zonder dat dit een schending oplevert van het nemo tenetur-beginsel. Er is hier dus geen sprake van schending van een strafrechtelijk beginsel.

Doordat de lidstaten hun eigen sancties op mogen stellen voor overtreding van de Europese transportverordening ontstaan er verschillen in handhaving. Dit levert echter geen schending op van het Gelijkheidsbeginsel dat is neergelegd in art. 1 Gw. Artikel 25 van de Europese transportverordening stelt dat lidstaten zelf sancties moeten vaststellen voor overtreding van de verordening. Hierdoor zijn verschillen in handhaving van de transportverordening ontstaan. Jaarverslagen van de lidstaten laten deze verschillen in handhaving zien. De Europese Commissie heeft in haar evaluatie van de Europese transportverordening ook geconcludeerd dat er nalevingsproblemen zijn, wat ten koste van het dierenwelzijn gaat. De Commissie concludeerde ook dat slechte naleving vaak verband houdt met slechte handhaving.

Deze ongelijke behandeling tussen de lidstaten levert echter geen schending op van het gelijkheidsbeginsel, neergelegd in art. 1 Gw. Dit artikel ziet toe op een gelijke behandeling van gelijke gevallen voor een ieder die zich in Nederland bevindt. Omdat het hier gaat om verschillende lidstaten kan een beroep op het gelijkheidsbeginsel van art. 1 Gw niet slagen.

Ook het gelijkheidsbeginsel op Europees niveau wordt niet geschonden. Het gelijkheidsbeginsel uit art. 18 VwEU wordt ook niet geschonden door de verschillen in naleving van de Europese transportverordening. Er is namelijk geen sprake van

¹⁴⁷ CBb 29 januari 2013, *LJN* BZ4360, CBb 22 maart 2013, *LJN* BP9353.

discriminatie in de zin van art. 18 VwEU wanneer het verschil in behandeling tussen de verschillende lidstaten ontstaan is door dispariteiten tussen nationale wetgevingen.

In Nederland worden meer maatregelen opgelegd die financiële gevolgen (kunnen) hebben bij overtreding van de Europese transportverordening, hierdoor worden de belangen van de betrokkenen geschonden. Op grond van art. 27 lid 2 van de Europese transportverordening zijn de lidstaten verplicht een jaarverslag op te stellen voor de Europese Commissie. In dat jaarverslag moeten onder meer de genomen interventies van dat jaar weergegeven worden. Een nadere bestudering van deze genomen interventies van Nederland, Oostenrijk en Ierland laat zien dat in Nederland veruit de meeste interventies genomen worden die financiële gevolgen (kunnen) hebben. In Oostenrijk en Ierland bestaan bijna alle genomen interventies uit een (schriftelijke) waarschuwing, dit heeft geen financiële gevolgen. In Nederland bestaat slechts iets meer dan de helft van maatregelen uit een (schriftelijke) waarschuwing.

De interventies die financiële gevolgen (kunnen) hebben, zoals een bestuurlijke boete en een proces-verbaal, worden in Nederland veel vaker opgelegd dan in Oostenrijk en Ierland. Dit is nadelig voor de Nederlandse transporteurs en hierdoor worden hun belangen geschonden.

Strengere handhaving en naleving in Nederland zorgt ervoor dat het niveau van het diertransport in Nederland hoog ligt, maar het zorgt ook voor een verslechtering van de concurrentiepositie van Nederlandse diertransporteurs. Het niveau van diertransport ligt in Nederland hoger dan in de meeste andere lidstaten. In Nederland wordt de transportverordening dan ook streng nageleefd, er zijn veel handhavingsinstrumenten beschikbaar en naleving wordt streng gecontroleerd. Nederland stelt extra eisen aan het diertransport. Vaak brengt dit extra kosten met zich mee die voor rekening van de transporteur komen, zoals stal- en klepkeuringen. Verschillen in handhaving en naleving van de Europese transportverordening resulteren in oneerlijke concurrentie voor de lidstaten. Met name in Nederland wordt hier nadeel van ondervonden. Deze oneerlijke concurrentie levert een **schending van de belangen van de betrokkenen** op (de Nederlandse transporteurs).

Het invorderen van een hoge bestuurlijke boete, voordat de schuld van de betrokkene in rechte is komen vast te staan, is in strijd met de onschuldpresumptie neergelegd in art. 6 lid 2 EVRM. De voorzieningenrechter van de Rechtbank Den Bosch heeft in haar uitspraak van 17 oktober 2007 geoordeeld dat een reden voor schorsende werking kan zijn: een zeer hoge boete waarvan het invorderen tot onevenredig hoge financiële lasten leidt voor de betrokkene. De voorzieningenrechter oordeelde ook dat wanneer het invorderen van een bestuurlijke boete onomkeerbare gevolgen heeft, bijvoorbeeld een faillissement, dat het invorderen dan in strijd is met de onschuldpresumptie.

De voorzieningenrechter bevestigde dit later nogmaals in haar uitspraak over een hoge boete die was opgelegd wegens overtreding van de Msw.¹⁴⁸ Wordt er dus een hoge bestuurlijke boete ingevorderd en heeft dit dusdanige grote financiële gevolgen voor de betrokkene dan is er sprake van een **schending van een strafrechtelijk beginsel**, de onschuldpresumptie uit art. 6 lid 2 EVRM.

Een bestuurlijke boete voor overtreding van de Msw of de Europese transportverordening kan vele malen hoger zijn dan een strafrechtelijke boete.

Voor zowel de Msw of de Europese transportverordening geldt dat overtreding strafrechtelijk gehandhaafd wordt in geval er sprake is van een ernstige overtreding. Toch kan een bestuurlijke boete veel hoger zijn dan een strafrechtelijke boete. Een bestuurlijke boete voor overtreding van de Msw kan 10x hoger zijn dan een strafrechtelijke boete.

¹⁴⁸ Rb. 's-Hertogenbosch (vzr.) 21 april 2008, LJN BD1872.

Voor overtreding van de Europese transportverordening is dit verschil nog veel groter. Dat de bestuurlijke boete hoger kan zijn wil niet zeggen dat deze ook altijd veel hoger is, maar de mogelijkheid om een hogere boete op te leggen via bestuursrechtelijke handhaving is er wel. Er zijn (nog) geen cijfers beschikbaar dat de bestuurlijke boetes ook daadwerkelijk hoger zijn dan boetes opgelegd via strafrechtelijke handhaving. Echter, dat het wel mogelijk is om hogere boetes op te leggen door middel van een bestuurlijke boete is ongunstig voor de betrokkene. Doordat het mogelijk is een hogere boete op te leggen als er bestuursrechtelijk gehandhaafd wordt levert dit een schending op van de belangen van de betrokkenen.

Bewijslastverdeling, die anders is in het bestuursrecht dan in het strafrecht, bemoeilijkt het om de onschuld van een cliënt aan te tonen. In het strafrecht hoeft een verdachte zijn onschuld niet te bewijzen, zijn schuld moet bewezen worden. In het bestuursrecht is dat niet zo, hier moet de onschuld van een betrokkene wel bewezen worden. Logisch is dat dit ingewikkelder is. In het diertransport is dit soms nog extra ingewikkeld. Een dier waarover het beroep gaat, is op het moment dat het beroep voor de rechtbank dient allang dood en geruimd. Er is dus geen bewijsmateriaal meer. Vanwege het ontbreken van bewijsmateriaal kan een cliënt ook niet meer verzoeken om een contra-expertise. Dat is immers niet mogelijk als het betreffende dier geruimd is. De tegenpartij daarentegen heeft de diergeneeskundige verklaring van de dierenarts als bewijsmateriaal, waarvan de juistheid in beginsel vaststaat. Er is dus geen bewijsmateriaal om te bewijzen dat het dier niet gewond was en de tegenpartij heeft een bewijsmiddel waarvan de juistheid in beginsel vaststaat. Dit maakt het bijna onmogelijk om dan de onschuld van een betrokkene te bewijzen. Een betrokkene bij de bestuursrechter is dus eigenlijk altijd in het nadeel, hierdoor worden zijn belangen geschonden.

Bestuursrechtelijke procedure is ingewikkelder voor een betrokkene en er zijn meer kosten aan verbonden dan aan een strafrechtelijke procedure. Een betrokkene moet zijn eigen gang naar de bestuursrechter creëren. Hij dient zelf beroep in te stellen bij de rechtbank. Aan dit beroep zijn kosten, griffierechten, verbonden. Deze kosten kunnen tot gevolg hebben dat er minder mensen in beroep gaan tegen een besluit. Immers, als zij het beroep verliezen krijgen ze de gemaakte kosten niet vergoed. Als een verdachte voor de strafrechter moet verschijnen, wordt hij hiertoe opgeroepen. Hier is hij dan ook geen griffierechten voor verschuldigd.

Beantwoording van de centrale vraag:

“Worden er belangen van de betrokkenen (cliënten van Linssen Advocaten) geschaad/strafrechtelijke beginselen geschonden wanneer er binnen het agrarisch recht, zoals de Europese transportverordening, Meststoffenwet en Gezondheids- en welzijnswet voor dieren, gekozen wordt voor een bestuursrechtelijke aanpak? En hoe kan hierop worden ingespeeld door Linssen Advocaten?”

Ja, er worden belangen van de betrokkenen geschaad/strafrechtelijke beginselen geschonden wanneer er binnen het agrarisch recht gekozen wordt voor een bestuursrechtelijke aanpak.

De onschuldpresumptie wordt geschonden wanneer een hoge bestuurlijke boete wordt ingevorderd voordat de schuld van een betrokkene in rechte is komen vast te staan én het invorderen van deze boete onomkeerbare gevolgen zal hebben voor de betrokkene. Vanwege deze strijd met de onschuldpresumptie heeft de voorzieningenrechter in meerdere uitspraken het besluit geschorst. Dit was onder meer aan de orde bij een bestuurlijke boete opgelegd op grond van de Msw. Het gaat hier uiteraard niet om iedere bestuurlijke boete die wordt ingevorderd. Het betreft alleen boetes die dusdanig hoog zijn dat zij onomkeerbare gevolgen hebben voor de betrokkene. Hier is geen specifiek bedrag

voor vastgesteld, het zal per betrokkene verschillen welk bedrag onomkeerbare financiële gevolgen zal hebben voor een bedrijf. Bestuursrechtelijke aanpak is dus alleen in strijd met de onschuldpresumptie als het een boete betreft die ingevorderd wordt voordat de schuld van een betrokkene in rechte is komen vast te staan, en deze boete onomkeerbare financiële gevolgen heeft voor de betrokkene. Het is dus niet zo dat het invorderen van een bestuurlijke boete, voordat de schuld van een cliënt in recht is komen vast te staan, per definitie in strijd is met de onschuldpresumptie.

De belangen van cliënten van Linssen Advocaten worden ook geschonden wanneer er gekozen wordt voor bestuursrechtelijke aanpak binnen het agrarisch recht. Hierover kan het volgende gezegd worden: wil een cliënt in beroep tegen in bestuurlijke boete dan dient hij hierover griffierechten te betalen, voor een zitting bij de strafrechter hoeven geen griffierechten betaald te worden. Bovendien dient een betrokkene zijn eigen gang naar de bestuursrechter te creëren, in tegenstelling tot de strafrechter. Een bestuurlijke boete kan vele malen hoger zijn dan een strafrechtelijke boete. De bestuursrechter en strafrechter hebben op een aantal zaken een andere kijk (verantwoordelijkheden van een transportbedrijf en de juistheid van een diergeneeskundige verklaring en een boeterapport), in die gevallen is bestuursrechtelijke handhaving minder gunstig voor een cliënt. Bovengenoemde conclusies zijn nadelige gevolgen voor cliënten van Linssen Advocaten wanneer er bestuursrechtelijk gehandhaafd wordt binnen het agrarisch recht. Hun belangen worden op bovengenoemde vlakken dan ook geschonden wanneer er bestuursrechtelijk gehandhaafd wordt binnen het agrarisch recht.

Het tweede deel van de centrale vraag, 'en hoe kan hierop worden ingespeeld door Linssen Advocaten?', wordt beantwoord in aanbevelingen in paragraaf 6.2.

§ 6.2 Aanbevelingen

In deze paragraaf worden aanbevelingen gegeven naar aanleiding van de conclusies uit paragraaf 6.2.

Verzoek instellen tot schorsing van een besluit bij de voorzieningenrechter, in geval het een hoge boete betreft die onomkeerbare gevolgen zal hebben. Het is aan te bevelen wanneer een cliënt van Linssen Advocaten een hoge bestuurlijke boete opgelegd heeft gekregen (voor overtreding van de Msw of Europese transportverordening) te kijken wat de gevolgen van deze boete zijn voor het bedrijf. Indien deze gevolgen onomkeerbaar zijn en zeer ernstig voor het bedrijf, is het aan te bevelen de voorzieningenrechter te verzoeken een voorlopige voorziening te treffen. Deze voorlopige voorziening zal dan de betalingsverplichting opschorten. Dit verzoek moet duidelijk het belang van de spoedeisendheid van een schorsing aantonen. Er moet duidelijk gemaakt worden dat er sprake zal zijn van onomkeerbare gevolgen wanneer de boete wordt geïnd. Daarbij kan verwezen worden naar de eerder genoemde uitspraken van de voorzieningenrechter die oordeelde dat dit dan ook in strijd zou zijn met de onschuldpresumptie van art. 6 lid 2 EVRM. Zo kan de betalingsverplichting geschorst worden totdat de bestuursrechter heeft kunnen beslissen over het beroep. Zo ontstaan er geen gevolgen voor de cliënt die later niet meer te herstellen zijn, een faillissement van het bedrijf bijvoorbeeld.

Controleren of er terecht bestuursrechtelijk gehandhaafd is. Wat te doen als er geen strafrechtelijke handhaving wordt ingezet bij overtreding van Msw of de Europese transportverordening, maar dit wel zou moeten? In een aantal gevallen dient bij overtreding van de Europese transportverordening of de Msw strafrechtelijk gehandhaafd te worden. Deze gevallen zijn terug te vinden in paragraaf 3.2.4 en 3.3.3. Is er sprake van een van de genoemde gevallen en had er strafrechtelijk gehandhaafd moeten worden, maar is er bestuursrechtelijk gehandhaafd? Dan is het aan te bevelen onderstaande stappen uit te voeren.

Indien er nog een bezwaarschrift opgesteld moet worden kan hierin gesteld worden dat het besluit niet juist tot stand gekomen is omdat er strafrechtelijk gehandhaafd diende te

worden. Is er sprake van overtreding van de Europese transportverordening dan is in het interventiebeleid diertransport voorgeschreven wanneer strafrechtelijke handhaving ingezet dient te worden. In het bezwaarschrift zal hier naar verwezen moeten worden. Er dient dan gesteld worden dat het besluit niet in stand kan blijven omdat de NVWA niet bevoegd was om een bestuurlijke boete/dwangsom/bestuursdwang op te leggen, er diende strafrechtelijk gehandhaafd te worden. Als er sprake is van overtreding van de Msw dan is in het handavingsdocument Meststoffenwet te vinden in welke gevallen strafrechtelijke handhaving ingezet dient te worden. Ook hier geldt dat hier dan naar verwezen dient te worden in het bezwaarschrift.

In beroep bij de bestuursrechter kan ook gesteld worden dat het besluit en de gevolgen van het besluit vernietigd dient te worden. Het besluit is immers niet juist tot stand gekomen. De NVWA was niet bevoegd het besluit op te leggen. Er diende strafrechtelijk gehandhaafd te worden.

Bij de bestuursrechter als verweer voeren dat het besluit vernietigd dient te worden omdat er geen contra-expertise meer mogelijk is. Zoals reeds weergegeven in paragraaf 5.3 heeft het CBb onlangs in haar uitspraak van 18 april 2013 het besluit vernietigd omdat er geen contra-expertise meer mogelijk was. Een aanbeveling aan Linssen Advocaten is om als verweer bij de bestuursrechter te blijven voeren dat het besluit vernietigd dient te worden omdat er geen contra-expertise meer mogelijk was en hierbij te verwijzen naar de uitspraak van het CBb van 18 april 2013. Het is van belang hierbij aan te voeren dat de cliënt zich niet kan verdedigen omdat de diergeneeskundige in beginsel voor juist wordt aangenomen en dat de cliënt hier geen tegenbewijs op kan leveren omdat het onmogelijk is een contra-expertise te laten uitvoeren.

De Europese Commissie moet richtsnoeren opstellen zodat er eenduidige handhaving en naleving van de Europese transportverordening komt. Doordat de Europese transportverordening slechts een richtlijn geeft voor de sancties die staan op overtreding van de verordening, ontstaat er ongelijke behandeling. Deze ongelijke behandeling is nadelig gebleken voor de Nederlandse transporteurs. Daarnaast gaat ongelijke handhaving en naleving ook ten koste van het dierenwelzijn, zo heeft de Commissie zelf ook geconcludeerd in haar evaluatie van de verordening. De Europese transportverordening is juist opgesteld ter bevordering van het dierenwelzijn, het kan dan ook niet de bedoeling zijn dat handhaving en naleving in sommige lidstaten ten koste van het dierenwelzijn gaat. Om te zorgen voor eenduidige handhaving en naleving bij de lidstaten zou de Europese Commissie richtsnoeren op kunnen stellen waarin normen verder worden uitgewerkt. Hierin zouden dan sancties kunnen staan per overtreding, bepalingen omtrent controles op naleving van de verordening, eisen omtrent het aanleveren van jaarverslagen door de lidstaten etc. De Europese Commissie heeft mede op aandringen van Nederland toegezegd dit soort richtsnoeren op te gaan stellen.¹⁴⁹ Dit is echter tot op heden nog niet gebeurd. Door richtsnoeren op te stellen wordt de minimumharmonisatie omgezet in volledige harmonisatie waardoor de lidstaten niet meer de bevoegdheid hebben af te wijken van het geen is bepaald op Europees niveau. Door ook eisen te stellen aan jaarverslagen, welke gegevens ze moeten bevatten en in welke taal zij opgesteld moeten worden, is het gemakkelijker naleving en handhaving van de lidstaten te controleren. Het is dus aan te bevelen dat de Europese Commissie richtsnoeren op stelt ter bevordering van handhaving en naleving van de Europese transportverordening.

¹⁴⁹ Nota dierenwelzijn en diergezondheid, 2012, p. 17.

Evaluatie van het onderzoek

In dit laatste onderdeel van dit onderzoek wordt teruggeblikt op het verloop van het onderzoek.

Terugkijkend op dit onderzoek kan de onderzoeker stellen dat het onderzoek goed is verlopen. De vraag die centraal stond in het onderzoek is beantwoord, en de doelstelling is behaald. Het onderzoeksplan was snel goedgekeurd waardoor er voldoende tijd was voor het daadwerkelijke onderzoek. Er is vrijwel niet afgeweken van het onderzoeksplan. Tijdens het onderzoek bleek wel dat de problematiek die beschreven is in het onderzoeksplan met name binnen het diertransport speelt. Daar zijn de meeste gevolgen te merken van de verschuiving van strafrechtelijke handhaving naar bestuursrechtelijke handhaving. Echter, zijn deze gevolgen ook te merken in binnen de mestsector. Omdat deze problematiek grotere gevolgen heeft binnen de diertransportsector, is er voor gekozen in het onderzoek hier wat meer aandacht aan te besteden dan aan de mestsector.

Het onderzoek geeft Linssen Advocaten inzicht in de huidige problematiek en de gevolgen daarvan. De resultaten van het onderzoek hebben geleid tot een inzicht in de bestaande problematiek. Ook worden er aanbevelingen gegeven die wellicht in de toekomst opgevolgd kunnen worden om zo goed te kunnen inspelen op de huidige problematiek. Het onderzoek heeft niet geleid tot een oplossing, maar dat was ook niet het doel van het onderzoek. Het onderzoek was bedoeld om inzicht te krijgen in de gevolgen van meer bestuursrechtelijke handhaving binnen het agrarisch recht en tot een advies te komen hoe hier zo goed mogelijk op ingespeeld kan worden. Dit doel is dan ook behaald.

Literatuurlijst

Boeken:

- **Ballegooij e.a. 2008**
G.A.C.M. Ballegooij e.a., *Bestuursrecht in het Awb-tijdperk*, Deventer: Kluwer 2008.
- **Bosboom 2009**
J.A. Bosboom, *Gezondheids- en welzijnswet voor dieren*, Deventer: Kluwer 2009.
- **Van Buuren e.a. 2011**
P.J.J. van Buuren e.a., *Tekst en commentaar: Algemene wet bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2011.
- **Cleiren 2001**
C.P.M. Cleiren, bespreking van: P.G. Wielewel, *Rechtsbescherming tegen bestraffing, een onderzoek naar de rechterlijke toetsingsgronden bij het opleggen van bestuurlijke boeten en vergelijkbare beslissingen in strafzaken*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2001.
- **Cleiren en Nijboer 2012**
C.P.M. Cleiren en M.J.M. Verpalen, *Tekst en commentaar: Strafrecht*, Deventer: Kluwer 2012.
- **Cleiren & Verpalen 2011**
C.P.M. Cleiren en M.J.M. Verpalen, *Tekst en commentaar: Strafvordering*, Deventer: Kluwer 2011.
- **Hartmann 2011**
A.R. Hartmann, *Over de grenzen van dogmatiek en into fuzzy law*, Apeldoorn-Antwerpen: Maklu 2011.
- **Hofhuis 2006**
Y. Hofhuis, *Minimumharmonisatie in het Europees recht*, Deventer: Kluwer 2006.
- **Houdijker 2005**
F.M.J. Houdijker, *Rechtsbescherming bij bestuurlijke punitieve sancties: een bron van spanning?*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2005.
- **De Hullu 2009**
J. de Hullu, *Materieel strafrecht*, Deventer: Kluwer 2009.
- **Lenaerts & van Nuffel 2009**
K. Lenaerts en P. van Nuffel, *Europees recht in hoofdlijnen*, Apeldoorn-Antwerpen: Maklu-uitgevers 2009.
- **Michiels 2011**
C.M.A. Michiels, *Hoofdzaken van het bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2011.
- **Van Schaaik 2011**
G.A.F.M. van Schaaik, *Praktijkgericht juridisch onderzoek*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011.
- **Stevens 2005**
L. Stevens, *Het nemo-teneturbeginsel in strafzaken: van zwijgrecht naar containerbegrip*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2005.
- **Visser 2001**
M.J.C. Visser, *Zorgplichtbepalingen in het strafrecht*, Amsterdam:Gouda Quint 2001.
- **Visser 2009**
W.M.G. Visser, *Meststoffenwet: aanverwante regelgeving*, Deventer: Kluwer 2009.
- **Van den Wyngaert 2011**
C. van den Wyngaert, *Strafrecht & strafprocesrecht in hoofdlijnen*, Apeldoorn-Antwerpen: Maklu-uitgevers 2011.

Artikelen:

- **Anders 2011**
S. Anders, 'Afkijken bij goede vervoerders', *Transport & Logistiek* (19) 2011, p. 16-18.
- **Anders 2011**
S. Anders, 'Privileges QLL ontbreken nog', *Transport & Logistiek* (19) 2011, p. 10-13.
- **Davids 2001**
K. Davids, 'Dierenbescherming in Nederland vanaf 1864', *Justitiële verkenningen* (27) 2001, p. 10-22.
- **Van den Eijnden 2011**
F. van den Eijnden, 'Meer duidelijkheid gewenst', *Transport & Logistiek* (19) 2011, p. 14-15.
- **Grimbergen & Jasiak 2011**
R. Grimbergen en A. Jasiak, 'Sanctiestelsel II. Naar een eenduidig sanctiestelsel', *Rechtsgeleerd magazijn Themis*, 2011, nr. 6.
- **Van der Pal & Slangen 2005**
J. van der Pal en H.M.G. Slangen, 'Reikwijdte bestuurlijke boete is te beperkt', *Justitiële verkenningen* (31) 2005, p. 23-29.
- **De Rooij 2009**
J.J.J. de Rooij, *Kan de Meststoffenwet gemist worden?* (diss. Groningen RUG), Aalten: Fagus uitgeverij 2009.
- **Schuurmans 2005**
Y.E. Schuurmans, *'Bewijslastverdeling in het bestuursrecht. Zorgvuldigheid en bewijsvoering bij beschikkingen'* (diss. Amsterdam VU), Deventer: Kluwer 2005.
- **Smits 2006**
A.H. Smits, 'De Meststoffenwet in het algemeen', *Kluwer omgevingsrecht, commentaar op regeling Msw*, Kluwer 2006.
- **Smits 2006**
A.H. Smits, 'Een stukje geschiedenis', *Kluwer omgevingsrecht, commentaar op regeling Msw*, Kluwer 2006.
- **Stroink 2006**
F.A.M. Stroink, *'De groei en bloei van het bestuursrecht'* (oratie Maastricht), Den Haag: Sdu Uitgevers 2006.
- **Terpstra & Havinga 2005**
J. Terpstra en T. Havinga, 'Gemeenten, boetes en kleine ergernissen', *Justitiële verkenningen* (31) 2005, p. 10-22.
- **Den Uijl e.a. 2012**
M. den Uijl e.a., 'Boetes in het strafrecht en het bestuursrecht. De rationaliteit van boetehoogte', *Tijdschrift voor Sanctierecht & Compliance* 2012, p. 238-245.
- **Den Uijl 2012**
M. den Uijl, *Straffen: de uitvoerende macht als nieuwe rechterlijke macht?!* (diss. Groningen RUG).

Parlementaire stukken:

- *Kamerstukken II* 2003/04, 29 702, nr. 3.
- *Kamerstukken II* 2004/05, 21 501-32, nr. 124.
- *Kamerstukken II* 2004/05, 29 930, nr. 3 en 8.
- *Kamerstukken II* 2005/06, 30 401, nr. 3.
- *Kamerstukken II* 2008/09, 28 385, nr. 152.
- *Kamerstukken II* 2008/09, 31 814, nr. 3 (MvT).
- *Kamerstukken II* 2011/12, 33 322, nr. 3 (MvT).

- *Kamerstukken II* 2012/13, 28 286, nr. 608 en 615.
- *Kamerstukken II* 2012/13, 33 322, nr. 8.
- *Staatsblad* 2012, 603.
- *Staatsblad* 2012, 659.
- *Staatscourant* 2008, 252.

Jurisprudentie:

- EHRM 19 december 1996, *NJ* 1997, 699 (*Saunders*).
- CBb 29 januari 2013, *LJN* BZ4360.
- CBb 22 maart 2013, *LJN* BP9353.
- HR 29 oktober 1996, *NJ* 1997, 232.
- HR 21 oktober 2003, *NJ* 2006, 328.
- Rb. 's-Hertogenbosch (vzr.) 17 oktober 2007, *LJN* BB7378.
- Rb. 's-Hertogenbosch (vzr.) 21 april 2008, *LJN* BD1872.

Internet:

- <ec.europa.eu>, European Commission → Health and consumers – Directorate-General → Animals → During transport → Inspection reports from EU countries.
Laatst geraadpleegd op: 12-04-2013.
- <www.bezwaarschrift-en-beroep.nl>, zoekterm: 'Wat is een voorlopige voorziening?'.
- <www.dierenbescherming.nl>, zoekterm: 'GWWD'.
Laatst geraadpleegd op: 22-02-2013.
- <www.europa.eu>, zoekterm o.a.: 'Verordening', 'Welzijn van dieren tijdens het vervoer', 'Meststoffen'.
Laatst geraadpleegd op: 20-03-2013.
- <www.hetInVloket.nl>, zoekterm: 'Regelgeving bij co-vergisting', 'Gevolgen Europese transportverordening'.
Laatst geraadpleegd op: 26-02-2013.
- <www.linssen-advocaten.nl>, zoekterm: 'Profiel'.
Laatst geraadpleegd op: 05-02-2013.
- <www.mineralemeststoffen.nl>, zoekterm: 'Relevante Regelgeving'.
Laatst geraadpleegd op: 25-02-2013.
- <www.nhbv.nl>, zoekterm: 'Uitleg over bestuurlijke boetes NBHV', 'Onrecht'.
Laatst geraadpleegd op: 21-03-2013.
- <www.rechtspraak.nl>, zoekterm: 'In beroep gaan bestuursrechter', 'Griffierecht CBb'.
Laatst geraadpleegd op: 01-05-2013.
- <www.rijksoverheid.nl>, zoekterm: 'Wat is griffierecht en hoeveel griffierecht moet ik betalen?'.
Laatst geraadpleegd op: 25-04-2013.
- <www.vwa.nl>, zoekterm o.a.: 'Nieuwe transportverordening vanaf 5 januari 2007', 'Verordening (EG) nr. 1/2005'.
Laatst geraadpleegd op: 18-04-2013.

Overige documenten:

- **Algemene instructie journaal 2012**
Versie 1.1.0. 9 augustus 2012.
- **Algemeen interventiebeleid VWA 2007**
Voorlopig vastgesteld door MT-VWA, versie 1, september 2007.
- **Baltussen, de Smet & Robbemonnd 2012**
W.H.M. Baltussen, A. de Smet & R. Robbemonnd, *Centrale database voor diertransporten, voor- en nadelen in de praktijk*, LEI-rapport 2012-030.
- **Brief van de minister van landbouw, natuur en voedselkwaliteit 2007**
Brief van de minister van landbouw, natuur en voedselkwaliteit op 14 december 2007. Onderwerp: Handhaving verordening (EG) nr. 1/2005; ketting en keten.
- **COM(2011)700**
Commissiedocument nr. 700 van 2011.
- **Evaluatie Meststoffenwet 2012**
Evaluatie Meststoffenwet, hoofdrapport, Planbureau voor de leefomgeving: oktober 2012.
- **Handhavingsdocument Meststoffenwet¹⁵⁰**
Het Handhavingsdocument Meststoffenwet (2006 – 2009) is goedgekeurd in de vergadering van het College van procureurs-generaal d.d. 5 december 2005 en goedgekeurd door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit d.d. 9 december 2005.
- **Interventiebeleid diertransport versie 3 2012**
Opgesteld door toezichtontwikkeling divisie Veterinair en Import, Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit, versie 3, oktober 2012.
- **Jaarverslag 2011**
Jaarverslag 2011 Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit, '*Laten naleven*'.
- **Nota dierenwelzijn en diergezondheid 2012**
Nota dierenwelzijn en diergezondheid, een maatschappelijk geaccepteerde omgang met dieren, Ministerie economische zaken, landbouw en innovatie, 2012.
- **VNO-NCW & MKB-Nederland 2012**
VNO-NCW en MKB-Nederland, '*Wanneer wordt het echt 1992? Knelpunten op de interne markt deel 2*', Oktober 2012.
- **Werkgroep co-vergisting 2003**
Werkgroep co-vergisting, *Verkopen en vervoeren van co-vergiste mest in Nederland. Knelpunten en mogelijke oplossingen voor het verkrijgen van een ontheffing van het verbod op vervoeren en verkopen als meststof*, november 2003.

¹⁵⁰ Het document is ook na 2009 nog regelmatig gepubliceerd en aangehaald op verschillende websites, bijvoorbeeld op www.mestportaal.nl. In de evaluatie van de Meststoffenwet van 2012 is het handhavingsdocument ook benoemd. Dit document wordt dus nog gebruikt.