

Vergaderjaar 2012–2013

28 286

Dierenwelzijn

Nr. 608

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 december 2012

Hierbij ontvangt u mijn reactie op het rapport «Naleving dierenwelzijnwetgeving in de vee-industrie» van Varkens in Nood en de stichting Dier en Recht, zoals door het lid Van Dekken (PvdA) gevraagd in het ordedebat van 24 oktober 2012. In dat debat heeft het lid Thieme tevens gevraagd om een reactie op een door haar ingediende motie (Kamerstuk 26 991, nr. 304, 18 januari 2011) en op alle in het rapport genoemde welzijns- en gezondheidsproblemen. Een reactie op de motie vindt u in deze brief, een reactie op de in het rapport genoemde welzijns- en gezondheidsproblemen vindt u in de bijlage.¹

Inleiding

In het regeerakkoord «Bruggen slaan» heeft dit kabinet aangegeven dat dierenwelzijn belangrijk blijft. Dierenwelzijn maakt onderdeel uit van duurzaam produceren. Daarbij hebben alle schakels in de voedselketen een rol te vervullen. Van producent tot retail en consument. De overheid stelt de kaders met onder andere regels voor dierenwelzijn, en ziet toe op de naleving van die regels. Daarnaast stimuleert de overheid innovaties en bovenwettelijke welzijnsplussen.

De huidige, in Nederland breed geaccepteerde, wijze van veehouderij brengt een aantal dierenwelzijn- en diergezondheidsproblemen met zich mee. Met de sector werk ik aan oplossingen voor deze problemen. Dat is niet altijd mogelijk op korte termijn omdat de oplossing soms ligt in een ander en innovatief houderijsysteem of door toe te werken naar dieren die minder kwetsbaar zijn en meer weerstand hebben.

Op 24 oktober brachten Varkens in Nood en stichting Dier en Recht het rapport «Naleving dierenwelzijnwetgeving in de vee-industrie» uit. Zij constateren dat het slecht gesteld is met de naleving, en dat dit leidt tot ernstige aantasting van welzijn en gezondheid van vele miljoenen dieren in Nederland. Zij zijn van mening dat toezicht en handhaving door de overheid onvoldoende is. Met het rapport brengen beide stichtingen

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

tevens een aantal welzijns- en gezondheidsproblemen in de huidige houderijsystemen onder de aandacht.

Het is goed dat burgers of organisaties de maatschappelijke discussie over dierenwelzijn willen stimuleren. Daarom heb ik met interesse kennis genomen van het rapport van Varkens in Nood en Stichting Dier en Recht. Ik onderschrijf het belang van een goede naleving van de dierenwelzijn-regels.

Ik deel echter niet alle conclusies uit het rapport. In deze brief ga ik daar nader op in. In de bijlage ga ik nader in op de in het rapport genoemde welzijns- en gezondheidsproblemen.

Wettelijk kader

In de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (Gwwd) en daarop gebaseerde regelgeving zijn alle Europese welzijnsrichtlijnen voor dieren geïmplementeerd. Het betreft dierspecifieke welzijnsrichtlijnen en algemene welzijnsrichtlijnen uit de in het rapport genoemde Europese richtlijn nr. 98/58/EG¹ inzake de bescherming van landbouwhuisdieren. Ook een verordening over transport en een richtlijn over het doden van dieren zijn geïmplementeerd in de Gwwd. Daarnaast kent de Gwwd en de daarop gebaseerde regelgeving enkele aanvullende nationale regels. De verhouding tussen de diersoortspecifieke welzijnsregels en de algemene welzijnsregels is als volgt. Richtlijn nr. 98/58/EG is geïmplementeerd door middel van het Besluit welzijn productiedieren en het Besluit aanwijzing voor productie te houden dieren. Het Besluit welzijn productiedieren bevat algemene voorschriften met betrekking tot het houden, verzorgen en huisvesten van dieren. Door middel van het Besluit aanwijzing voor productie te houden dieren zijn de bepalingen uit genoemde richtlijn geïmplementeerd onder meer de geschiktheid van dieren om gehouden te worden voor productie. De specifieke Europese welzijnsrichtlijnen voor verschillende diersoorten zijn geïmplementeerd in respectievelijk het Kalveren-, Varkens-, Legkippenbesluit 2003- en Vleeskuikenbesluit 2010. In deze besluiten zijn specifieke voorschriften over het houden, verzorgen en huisvesten van die dieren opgenomen. Om de reikwijdte af te bakenen is in het Besluit welzijn productiedieren uitdrukkelijk neergelegd welke algemene bepalingen uit dat besluit van toepassing zijn op de diersoorten waarvoor ook specifieke regels gelden. Voor het overige gelden dan louter de specifieke voorschriften. De NVWA houdt toezicht op de naleving van de Nederlandse voorschriften in alle bovengenoemde besluiten en daarmee dus ook op de Europese normen, zowel de algemene als de dierspecifieke. Het is uiteraard de verantwoordelijkheid van de veehouder te voldoen aan de geldende welzijnsregelgeving.

Reactie

De aanneming in het rapport «Naleving dierenwelzijnwetgeving in de vee-industrie» dat bij controles van varkenshouders, pluimveehouders en kalverhouders door NVWA alleen wordt gekeken naar Nederlandse dierspecifieke AmvB's en niet naar de Europese richtlijn nr. 98/58/EG onderschrijf ik derhalve niet. Bij het toezicht op de naleving wordt zowel naar de algemene als naar de dierspecifieke regels gekeken, al naar gelang de hiervoor geschetste afbakening in het Besluit welzijn productiedieren.

¹ Richtlijn nr. 98/58/EG van de Raad van 20 juli 1998 inzake de bescherming van voor landbouwdoeleinden gehouden dieren (PbEG 1998, L 221)

Geconstateerde naleefpercentages

De NVWA en Varkens in Nood en Stichting Dier en Recht komen tot zeer uiteenlopende naleefpercentages. Deze percentages zijn in mijn ogen onvergelijkbaar door de verschillende manieren waarop een overtreding wordt gedefinieerd en geconstateerd. De door de NVWA en beide stichtingen gehanteerde systematiek verschilt op een drietal punten.

Een overtreding per dier of per veehouder?

Als bij inspectie door de NVWA blijkt dat een veehouder niet voldoet aan één of meer wettelijke bepalingen dan is de veehouder in overtreding. Varkens in Nood en Stichting Dier en Recht tellen het aantal overtredingen begaan per dier op. Voorbeeld: als een varkenshouder met 1000 varkens één aspect overtreedt van het Varkensbesluit, wordt dat door de NVWA geteld als één overtreding en door de stichtingen als 1000 overtredingen.

Fysieke controles of wetenschappelijke rapporten?

Om te komen tot een naleefbeeld per sector voert de NVWA fysieke controles uit op een a-select getrokken steekproef van bedrijven. De tijdens deze fysieke controles aangetoonde overtredingen leiden uiteindelijk tot een naleefbeeld per sector. Deze systematiek komt overeen met de wijze waarop lidstaten jaarlijks het aantal overtredingen melden aan de Europese Commissie.

Varkens in Nood en Stichting Dier en Recht baseren hun berekeningen louter op onderzoeksrapporten en niet op fysieke controles. Als uit een onderzoeksrapport bijvoorbeeld blijkt dat bij 22% van de vleeskuikenbedrijven de kwaliteit van het drinkwater de kwalificatie niet geschikt krijgt, dan wordt dat vermenigvuldigd met het aantal vleeskuikens in Nederland die dat jaar worden gehouden. Dat wordt vervolgens geëxtrapoleerd naar aantal overtredingen.

Wanneer is er sprake van een strafbaar feit?

Bij de NVWA is er sprake van een overtreding indien bij een inspectie door NVWA blijkt en bewezen kan worden dat een veehouder niet voldoet aan één of meer gecontroleerde wettelijke bepalingen. Bij Varkens in Nood en Stichting Dier en Recht wordt ervan uitgegaan dat iedere *mogelijke* overtreding per definitie een strafbaar feit is. Zo concluderen de stichtingen dat volgens een wetenschappelijk rapport 10 tot 60 procent van de kalveren longproblemen heeft en dat derhalve voor tussen de 157 041 en 942 244 kalveren de Europese richtlijn nr. 2008/119/EG wordt overtreden. In dit geval relateren de schrijvers van het rapport longproblemen rechtstreeks aan stalklimaat. Luchtwegproblemen bij (vlees)kalveren worden echter veroorzaakt door een veelheid aan ziekteverwekkers, waarvan sommige bacterieel en andere viraal van oorsprong zijn. De vatbaarheid van kalveren voor dergelijke ziekteverwekkers en de ernst van het ziektebeeld na infectie hangen echter niet alleen samen met het stalklimaat, maar ook met de conditie van de kalveren (o.a. bij binnenkomst), de huisvesting en de verzorging van de dieren.

De NVWA kan pas van een overtreding spreken indien zij kan aantonen dat op een bedrijf het stalklimaat niet in orde is. Een veelheid van longproblemen kan echter wel een indicatie zijn voor de NVWA om verder onderzoek te doen naar de deugdelijkheid van het stalklimaat.

Reactie

Mijn conclusie is dat de naleefcijfers zoals gehanteerd door de NVWA en de beide stichtingen, gezien de verschillende wijzen van benadering, niet te vergelijken zijn. Ik ga bij het vaststellen van de naleefpercentages uit van de door de NVWA gehanteerde systematiek. Het is de veehouder die eventueel een overtreding begaat en de NVWA die dat met een fysieke controle moet aantonen. Dat is de systematiek die ook Europees gehanteerd wordt. De Tweede kamer is over deze naleefcijfers geïnformeerd in de jaarverslagen van het voormalige ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.

Wat zowel uit de naleefcijfers van NVWA als de beide stichtingen blijkt, is dat in den brede de naleving van dierenwelzijnregels door de sector nog kan en moet verbeteren. Daarmee ligt er een opdracht voor zowel de veehouder als de overheid. Voor de veehouder om te voldoen aan de regelgeving en daarmee mede te zorgen voor een goed welzijn en gezondheid van zijn dieren. Voor mij om in overleg met de sector de veehouder hiertoe te stimuleren. Voor de NVWA om de inzet op handhaving van dierenwelzijnwetgeving verder te continueren. Daarbij kan, net als nu al gebeurt, ook gebruik gemaakt worden van de inzichten uit de wetenschappelijke rapporten die door Varkens in Nood en Stichting Dier en Recht zijn gebruikt.

Controles en handhaving

Kans op controle

De kans dat een bedrijf een welzijnsinspectie krijgt, hangt van verschillende zaken af. Bij de implementatie van nieuwe regelgeving wordt vaker gecontroleerd. Ook als blijkt dat in een bepaald jaar het naleefniveau laag is in een diersector, wordt het jaar erop vaker gecontroleerd. Daarnaast schrijft de Europese Unie voor dat jaarlijks een vast aantal a-selecte steekproeven per diersector moet worden uitgevoerd. En tenslotte wordt dierenwelzijn ook meegenomen als de NVWA op een primair bedrijf komt voor een andere controle, zoals bij aanvragers van Europese landbouwsubsidies.

Deze systematiek leidde ertoe dat in 2011 het aantal inspecties varieerde van 5% in de kalverhouderij tot 40% in de vleeskuikenhouderij.

Wijze van controleren

De NVWA bezoekt onaangekondigd primaire bedrijven voor inspectie. Daarbij wordt aan de hand van standaardcontrolelijsten en werkinstructies gekeken naar de welzijnsregels. De welzijnsregels zien vaak toe op de omgevingsfactoren van het dier zoals huisvesting, bewegingsvrijheid, voeder en water. De welzijnsregels bevatten veel open normen. Dat zijn normen waarvoor geen exacte getalsmatige criteria in de wet zijn vastgelegd.

Het kenmerk van een open norm is dat deze werkende wijs nader wordt ingevuld en dat het flexibiliteit biedt voor innovaties. In een aantal gevallen, maar zeker niet altijd, zijn deze open normen inmiddels nader ingevuld aan de hand van wetenschappelijk onderzoek, een interpretatieadvies van de EU of door jurisprudentie. Als die invullingen er zijn, betreft de NVWA deze bij het toezicht en legt deze vast in de werkinstructies. Als deze er niet zijn, beoordeelt de NVWA inspecteur vanuit zijn professionaliteit in hoeverre door de veehouder aan de open norm voldaan wordt, en in twijfelgevallen zoekt hij overleg met collega's. Zeker daar waar nog geen algemeen aanvaarde concrete invullingen zijn, kunnen deze open normen aanleiding geven tot discussie over de juiste interpretatie. Bij een

aantal open normen blijkt bovendien een overtreding heel moeilijk te definiëren, zoals voor schoon water en goed luchtklimaat in de stal, tenzij het om extreme overschrijdingen gaat.

De NVWA hanteert een gedragslijn «Zacht waar het kan, hard waar het moet», waarbij de nadruk ligt op zo spoedig mogelijk opheffen van de overtreding en daarnaast op sanctionerend optreden. Indien de NVWA een geringe overtreding constateert, die ter plekke opgelost kan worden, leidt dit in de regel niet tot strafrechtelijk ingrijpen, mits de veehouder ook daadwerkelijk de overtreding oplost. Zo niet dan kan een mondelinge of schriftelijke waarschuwing gegeven worden met de voorwaarde dat de veehouder binnen een afgesproken tijd het geconstateerde moet herstellen. In deze gevallen volgt een nacontrole om op herstel toe te zien. Als het gaat om een ernstige overtreding, moet de veehouder uiteraard ook de overtreding opheffen, maar wordt tevens een proces verbaal opgemaakt. Dat betekent dat de veehouder verdachte in een strafrechtelijke procedure wordt. Dat is een zware stap. De overtreding moet overtuigend bewezen worden en ook verwijtbaarheid en proportionaliteit spelen een grote rol. Uiteindelijk beslist het Openbaar Ministerie of tot vervolging wordt overgegaan.

Bestuursrecht naast strafrecht

Zoals ook hierboven omschreven kan de NVWA onder de Gwwd bij het toezicht op dierenwelzijn op primaire bedrijven gebruik maken van het strafrecht. Naast strafrecht is er ook bestuursrecht. In het kader daarvan kan de NVWA gebruik maken van bestuursdwang of een last onder dwangsom. Deze wordt verbeurd als de overtreder niet tijdig de overtreding herstelt. In het geval van bestuurlijke handhaving hoeft er geen toetsing door de officier van justitie plaats te vinden. Wel zijn er mogelijkheden tot bezwaar en beroep voor de overtreder. Bestuurlijke handhaving kent een aantal voordelen, met als voornaamste dat het vooral op herstel van de overtreding gericht is. Een specifieke vorm van bestuursrecht is de bestuurlijke boete. Met de invoering van de Wet dieren voor de regels over dierenwelzijn en het Besluit en de regeling handhaving en overige zaken Wet Dieren wordt het handhavinginstrumentarium uitgebreid en kunnen ook bestuurlijke boetes opgelegd worden indien er welzijnsregels op het primaire bedrijf overtreden worden.

Onder de Gwwd is dit nu slechts mogelijk voor overtreding van de strafbaar gestelde bepalingen uit de Europese Transportverordening¹. De eerste ervaringen zijn positief blijkt uit een evaluatie van de inzet van bestuurlijke boetes. Het blijkt dat bestuurlijke boetes vaak worden toegepast en dat veel minder dan voorheen overtredingen worden afgedaan met alleen een schriftelijke waarschuwing. Het voordeel van een bestuurlijke boete is dat deze sneller opgelegd kan worden dan een strafrechtelijke sanctie.

Ook bij de aanpak van gevallen van dierverwaarlozing blijkt bestuurlijke handhaving een krachtig instrument omdat veehouders meer dan bij strafrecht onmiddellijk geprikkeld worden tot herstel. Als een veehouder zelf geen maatregelen treft, wordt bovendien niet geschroomd zware middelen in te zetten zoals het afvoeren van dieren waarvan het welzijn ernstig in het geding is.

De NVWA wil in toenemende mate bestuursrecht gaan inzetten bij handhaving op dierenwelzijnwetgeving.

¹ Verordening (EG) nr. 1/2005 van de Raad van 22 december 2004 inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer en daarmee samenhangende activiteiten en tot wijziging van de Richtlijn 64/432/EEG en 93/119/EG en van Verordening (EG) nr. 1255/97 (PbEG 2005, L 3)

Reactie

Varkens in Nood en Stichting Dier en Recht geven aan dat zij de kans op controle en de kwaliteit van de controles («alleen makkelijk te controleren items») door de NVWA onvoldoende vinden. Ook geven ze aan dat de kans op een proces verbaal of boete minimaal is en dat de hoogte van het boetebedrag laag is.

Ik herken me niet in de kritiek op de kwaliteit van het toezicht op de naleving of de toezichthouders. Wel signaleer ik dat er beperkingen en belemmeringen zijn bij de inzet van toezicht en handhaving voor welzijnsverbetering. Daarbij denk ik aan de handhaving van open normen en aan het huidige handhavinginstrumentarium dat de NVWA ter beschikking staat. Er ligt hier een gezamenlijke uitdaging voor de overheid en de sector om te bezien waar verbetering mogelijk is.

Vervolgacties

Zoals eerder aangegeven ligt er voor alle betrokken partijen een uitdaging. Mijn inzet is gericht op de volgende elementen.

Inzet bestuurlijke boete

Een eerste belangrijke stap is de brede introductie van bestuurlijke boetes in de Wet dieren waardoor een veehouder bij overtreding van een welzijnsregel snel beboet kan worden. De hoogte van de bestuurlijke boete wordt bepaald door de ernst van de overtreding en eerdere vergelijkbare overtredingen, zodat een sanctie toegepast wordt die past bij de geconstateerde feiten. Naar verwachting zal dit een sterke prikkel zijn om een overtreder zijn gedrag te laten aanpassen.

Met de inwerkingtreding van het Besluit houders van dieren ontstaat de mogelijkheid voor deze overtredingen een bestuurlijke boete op te leggen. Zo kan een bijdrage geleverd worden aan slagvaardige en efficiënte handhaving van deze regels.

Invulling open normen

Daarnaast onderzoek ik samen met de sector, de maatschappelijke organisaties en wetenschap hoe aan een aantal open normen beter invulling gegeven kan worden. Dat biedt zowel veehouder als NVWA duidelijkheid. Die invulling kan bijvoorbeeld met behulp van beleidsregels. Er zijn ook andere mogelijkheden die meer ruimte bieden aan innovatie en vrije invulling van doelvoorschriften vanuit de sector zoals bijvoorbeeld de gidsen voor goede praktijken. Met de invoering van de Wet Dieren wordt dit mogelijk. Een goedgekeurde gids voor goede praktijken dient dan als leidraad voor veehouder en toezichthouder.

Gebruik maken van signalen uit de omgeving

De NVWA wil graag gebruik maken van initiatieven en signalen vanuit de omgeving die haar in staat stellen effectiever overtredingen op te sporen. Daarbij kan ook de veehouder een rol spelen. Zo heeft de NVWA in het kader van de invoering per 1 januari 2013 van de verplichte groepshuisvesting voor drachtige zeugen, varkenshouders gevraagd een Eigen Verklaring op te stellen. Hierin verklaart de veehouder of hij al voldoet aan deze regelgeving dan wel verwacht te voldoen met ingang van 2013. Veel veehouders hebben hier gehoor aan gegeven. Hierdoor is de NVWA in

staat de inspectiecapaciteit te richten op die bedrijven waar mogelijk sprake is van niet-naleving. Uiteraard wordt er ook nog a-select gecontroleerd.

De overheid heeft het afgelopen jaar ook actief bijgedragen aan het tot stand komen van het Afsprakenkader signalering dierverwaarlozing. Hierbij is samen met een groot aantal andere partijen, de zogenaamde erfbetreders, een kader ontwikkeld hoe de sector zelf en in een eerder stadium tot de aanpak van dierverwaarlozing kan komen. Dit vermindert naar verwachting op lange termijn de noodzaak tot handhaven door de NVWA.

Uitvoering motie Thieme

Het lid Thieme heeft verzocht om een reactie te geven op haar motie uit 2011 waarin de overheid wordt verzocht de controle op diertransporten en slachthuizen geheel in overheidshanden te nemen ((TK 26 991, nr. 304, 18 januari 2011).

Voor de uitvoering van deze motie verwijs ik u naar de brieven en debatten die hierover zijn gevoerd (onder andere brief van 20 april 2011 en Spoeddebat op 28 april 2011). Over de voortgang van het kwaliteitssysteem QLL verwijs ik u naar de brief die u hierover heeft ontvangen (TK 26 991, nr. 337, 6 september 2012).

Ten slotte heeft het lid Thieme gevraagd om een reactie op de stelling van Dier en Recht en Varkens in Nood dat de overheid percentages van de overtredingen in de veehouderij wegpoetst en vervangt door termen als «een substantieel aantal». Ik herken mij niet in deze stelling. Wetenschappers zijn onafhankelijk en dragen zelf volledige verantwoordelijkheid voor door hen opgeleverde rapporten.

De minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp