

Aan de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Auteur

[Redacted]

TER BESLISSING

Datum

25 mei 2023

Kenmerk

NVWA / 27397397

nota

Kopie aan

(ter beslissing) Verzamelbrief versterking toezicht op dierenwelzijn

Bijlage(n)

3

Parafenroute

[Redacted signature line]

Aanleiding

In aanloop naar het Commissiedebat NVWA op woensdag 31 mei stuurt u nog twee brieven naar de Tweede Kamer. Een brief over de organisatie van de NVWA die u separaat ontvangt en de verzamelbrief Versterking toezicht op dierenwelzijn die u hierbij ontvangt.

Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd akkoord te gaan met verzending van de brief.

Kernpunten

- U sprak dinsdag 9 mei met de IG NVWA over het versterken van het toezicht van de NVWA op dierenwelzijn en de werkcultuur binnen de NVWA.
- Deze brief biedt de gelegenheid nogmaals uit te spreken dat u betere prestaties op dierenwelzijn verwacht van de sector. Tevens schetst de brief hoe de NVWA als onafhankelijk autoriteit -naast alle maatregelen die in het verleden al zijn genomen om het toezicht te versterken- nog beter in staat kan worden gesteld harder en directer in te grijpen.
- U geeft aan een analyse uit te gaan voeren om te bezien welke wijzigingen in de regelgeving voor primaire bedrijven, transport, verzamelcentra, slachthuizen en bedrijfsmatige houders en handelaren van gezelschapsdieren de NVWA nog beter in staat kunnen stellen om effectief te handhaven en daadkrachtig op te kunnen treden bij misstanden.
- Voor cameratoezicht is in de toelichting bij deze nota de lijn in de brief nader toegelicht en is ingegaan op uw opmerkingen over dit wetsvoorstel.
- De NVWA heeft met u besproken de motie Van Campen/Eerdmans voor een voorgestelde 3 strikes out aanpak op een uitvoerbare wijze te integreren in de toezichtspraktijk. Een puur kwantitatieve benadering met aantallen "strikes" in de zin van onvergelykbare delicten zou de effectiviteit van de maatwerk in de verscherpt toezicht teniet kunnen doen. Naast een puur getalsmatige benadering dient de NVWA ook de individuele feiten en

omstandigheden mee te nemen, om in lijn met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur te handelen. In de toelichting hieronder wordt hier nader op in gegaan.

- Het reeds eerder toegezegde onderzoek naar de doeltreffendheid en de effecten van de bestuurlijke boete in het kader van de Wet dieren is opgeleverd door Bureau Berenschot en zal als bijlage worden meegezonden.
- Naar aanleiding van de beschreven knelpunten zal het Besluit handhaving en overige zaken Wet dieren (het Besluit) worden aangepast. Indien nodig zullen aanvullende aanbevelingen worden gedaan voor uitvoeringsbeleid.
- Naar aanleiding van uw verzoek is er een passage met de stand van zaken over het verbod op stroomstootapparatuur opgenomen in deze brief. Deze passage gaat over het starten met de internetconsultatie en het verdere tijdspad tot aan aanbieding voor voorhang in de Eerste en Tweede Kamer. U loopt hiermee vooruit op uw goedkeuring van de concept AmvB die zeer binnenkort aan u wordt voorgelegd per aparte nota en waarin zal worden voorgesteld de internetconsultatie in juni te starten.

Toelichting

Slachtsnelheid

- Op 21 juli 2021 heeft uw voorganger een Aanwijzing aan de IG-NVWA gegeven om lopende en nieuwe aanvragen voor verhogingen van de slachtsnelheid in slachthuizen af te wijzen.
- De Aanwijzing wordt als tijdelijke maatregel gepresenteerd, totdat "op grond van gedegen wetenschappelijk onderzoek helder is wat de invloed is van de slachtsnelheid op risicofactoren voor dierenwelzijn en controle op voedselveiligheid en het kunnen houden van goed toezicht".
- Daarbij is tevens aangegeven dat "zodra" de uitkomsten van dit onderzoek bekend zijn, u een beleidskader vaststelt met normen voor de beoordeling van aanvragen tot verhoging van de slachtsnelheid. De Aanwijzing geldt daarom "totdat het nieuwe beleidskader" is vastgesteld.
- In de Kamerbrief wordt gemeld dat het bedoelde onderzoek gereed is, maar dat het aangekondigde beleidskader nog niet zal worden vastgesteld.
- U geeft daarbij aan dat u wacht met het ontwikkelen en vaststellen van dit nieuwe beleidskader totdat u er vertrouwen in heeft dat de sector voldoende stappen t.a.v. dierenwelzijn heeft gezet en misstanden niet meer voorkomen.
- Daarmee is vooralsnog onduidelijk hoe lang de Aanwijzing nog blijft gelden, en welke omstandigheden maken dat het vertrouwen er zal zijn om die Aanwijzing in te trekken. Ook is vooralsnog niet scherp of elke sectorpartij stappen moet zetten.
- Tegen de Aanwijzing is een slachthuis opgekomen bij de burgerlijke rechter (in een kortgeding en in een bodemprocedure).
- De vorderingen van dat slachthuis zijn tot tweemaal toe op formele gronden afgewezen; het slachthuis had zich niet tot de burgerlijke, maar tot de bestuursrechter moeten wenden.
- De rechter is daardoor niet tot een inhoudelijke beoordeling van de Aanwijzing gekomen.

Cameratoezicht

Versnellen inwerkingtreding wettelijke verplichting

- In november 2022 heeft u aan de Kamer gemeld, dat u voornemens was het wetsvoorstel en de onderliggende algemene maatregel van bestuur (AMvB) parallel uit te werken. Deze aanpak heeft tot gevolg dat het wetsvoorstel samen met de AMvB waarschijnlijk halverwege 2024 aan de Kamer aangeboden kunnen worden.
- U heeft aangegeven vaart in het proces te willen zien met betrekking tot het wetsvoorstel cameratoezicht.
- Een versnelling kan worden bereikt door nu alleen verder te gaan met het wetsvoorstel en niet met de onderliggende regelgeving, waarin de verplichting meer gedetailleerd wordt uitgewerkt.
- De globale planning ziet er als volgt uit:
 - Mei en juni: intern concept van het wetsvoorstel afmaken en voor besluitvorming aan u voorleggen.
 - Juli: diverse toetsen (bedrijfseffecten, grondwettoets, Data Protection Impactassessment)
 - Augustus-september: advisering (regeldruk toetsing, UHT, autoriteit persoonsgegevens, internetconsultatie)
 - Oktober en november: eventuele aanpassingen n.a.v. de toetsen en adviezen en besluitvorming in de ministerraad.
 - Medio maart: afloop standstill EU notificatie en advisering Raad van State.
 - Na eventuele aanpassingen uit EU notificatie en advies Raad van State aanbieden wetsvoorstel aan Tweede Kamer.
- Op basis van deze planning is de verwachting dat het wetsvoorstel in het eerste kwartaal van 2024 aan de Kamer aangeboden kan worden. Dit is in bijgevoegde Kamerbrief opgenomen.
- We zullen waar mogelijk de inzet intensiveren om waar mogelijk bepaalde stappen te versnellen. Sommige processtappen kunnen echter niet worden bespoedigd. Zo hebben bijvoorbeeld de aanbieding aan de Afdeling advisering van de Raad van State en notificatie bij de Europese Commissie vaste doorlooptijden waar niet van kan worden afgeweken.

Cameratoezicht op verzamelcentra

- Op basis van de uitkomsten van de MKB-toets en het feit dat er in geen ervaring is met cameratoezicht op verzamelcentra was u voorgelegd om het verplichten van de cameratoezicht op verzamelcentra in een aparte AMvB uit te werken die later in werking zou kunnen treden dan een AMvB voor cameratoezicht in het slachthuis. U heeft aangegeven het cameratoezicht op verzamelcentra gelijktijdig in te willen voeren.
- Daarom zal er 1 AMvB gemaakt worden waarin zowel de voorschriften voor slachthuizen als voor verzamelcentra worden opgenomen zodat de verplichting gelijktijdig in werking kan treden.

Real time en op afstand beoordelen alsmede opslag van beelden

- U heeft gevraagd of het mogelijk is te regelen dat beelden op afstand worden uitgekeken en dat de beelden worden opgeslagen.
- Het opslaan van de beelden leidt waarschijnlijk niet tot efficiëntere uitvoering. De overheid wordt bij opslaan van beelden namelijk eigenaar van de beelden.
- Dat heeft consequenties die we nu niet helemaal kunnen overzien:
 - Gezien de privacy aspecten en de hoeveelheid aan data (beelden) zal de opslag kostbaar worden.

- De verwachting is dat de opslag van de beelden leidt tot een hoge uitvoeringslast, omdat de beelden onder de werking van de WOO vallen en verzoeken tot openbaarmaking beoordeeld moeten worden. Capaciteit van de NVWA die nodig is om te voldoen aan WOO-verzoeken kan dan niet worden ingezet voor handhaving.
- Daarnaast worden door de opslag van beelden door de overheid, de eigendomsrechten ontnomen van exploitanten. Nut en noodzaak hiertoe moeten goed kunnen worden onderbouwd. Dat is waarschijnlijk niet goed mogelijk, omdat het doel ook met minder vergaande maatregelen, namelijk uitlezen op afstand, te bereiken is.
- Deze lijn is eerder uitgedragen in reactie op een motie van de leden Vestering/Beckerman van 8 juli 2021 (28 286, nr. 1203). Deze motie verzoekt de regering te zorgen dat de camerabeelden uit slachthuizen eigendom worden van de overheid en te allen tijde kunnen worden beoordeeld door een onafhankelijke toezichthouder. Deze motie is verworpen.
- Het wetsvoorstel heeft als uitgangspunt dat de NVWA de beelden altijd moet kunnen beoordelen en dat de inzet van de NVWA zo efficiënt mogelijk is. Het advies is daarom bij het wetsvoorstel uit te gaan van (realtime) uitlezen van de beelden op afstand. Dit is in bijgevoegde Kamerbrief verwoord.

Bestuurlijke boetes Wet dieren

- De belangrijkste knelpunten in het Boetestelsel Wet dieren zijn de recidivebepaling en het kunnen leveren van maatwerk. Het Besluit zal in ieder geval moeten worden aangepast waar het de recidivebepaling betreft. Of aanvullende maatregelen noodzakelijk zijn wordt nog gezien. Een concept van het aangepaste Besluit wordt naar verwachting begin volgend jaar voorgelegd voor publieke (internet)consultatie.

Three strikes out/Verscherpt toezicht

- U geeft aan dat verscherpt toezicht voor slachthuizen, bij ernstige overtredingen of notoire overtreeders, zijn eerste vruchten begint af te werpen. Later dit jaar zult u de Kamer over resultaten informeren.
- Bij de verkoop van alcohol en tabak wordt three strikes out toegepast. Wanneer een bedrijf drie keer alcohol of tabak verkoopt aan minderjarigen binnen een vastgestelde periode, dan is de verkoper 'out'. Dit zo letterlijk toepassen voor slachthuizen is lastig. Bij een slachthuis zijn er talloze overtredingen mogelijk die variëren in ernst. Dat maakt dat niet elke overtreding in aanmerking komt voor een 3 strikes out aanpak.
- De NVWA heeft hier bij de uitvoering van deze motie rekening mee gehouden, waarbij de voorgestelde 3 strikes out aanpak voor zeer ernstige concrete dierenwelzijnsovertredingen bij slachthuizen wordt uitgewerkt. Daarmee is er een heldere handhavinglijn voor deze ernstige misstanden.
- De 3 strikes out aanpak wordt onderdeel van de aanpak Verscherpt toezicht bij slachthuizen, omdat ook bij de vooraf vastgestelde ernstige overtredingen een integraal en afgewogen oordeel nodig is over alle overtredingen van het bedrijf om de evenredigheid en proportionaliteit van de maatregel verder te onderbouwen.
- Een schorsing van de erkenning wordt doorgaans getoetst door de rechter. De rechter let op of de overheid de beginselen van behoorlijk bestuur goed toepast en let op evenredigheid en proportionaliteit. Als de Staat niet evenredig of proportioneel handelt, zal de rechter besluiten dat de maatregel

niet in stand kan blijven. De NVWA kiest een wijze van toepassen van 'three strikes out' die past in haar inzet om met een schorsing een duurzame aanpassing van de bedrijfsvoering af te dwingen.

- Naast de 3 strikes out aanpak blijft de mogelijkheid bestaan, afhankelijk van de feiten en omstandigheden, een erkenning onmiddellijk te schorsen.
- Door de maatwerk aanpak van het verscherpt toezicht aan te vullen met de 3 strikes out aanpak is de NVWA van mening dat zij met deze gecombineerde aanpak notoire overtreders en een aantal zeer ernstige overtredingen gedegen en snel kan aanpakken.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]