

Vergaderjaar 2018–2019

35 006

Wijziging van de Wet verbod pelsdierhouderij in verband met het toevoegen van de bevoegdheid tot het opleggen van bestuursrechtelijke herstelsancties ter handhaving van die wet

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 13 december 2018

I. Inleiding

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit over haar bevindingen ten aanzien van dit wetsvoorstel tot wijziging van de Wet verbod pelsdierhouderij. In deze nota ga ik in op de vragen van de leden van de fracties van VVD, CDA en D66, waarbij ik zoveel mogelijk de indeling en volgorde van het verslag volg.

II. Doel en aanleiding

De leden van de CDA-fractie vragen de regering de noodzaak toe te lichten van het voorliggende wetsvoorstel. In hoeverre zijn de voorliggende extra sancties echt nodig om handhaving van de wet te bewerkstelligen? In hoeverre hadden de voorgestelde sancties sinds de inwerkingtreding van de wet toegepast kunnen worden? In hoeverre is dat in de toekomst naar verwachting nodig?

De leden van de D66-fractie ondersteunen de wijziging van de wet in het kader van dierenwelzijn en onderschrijven het belang van effectieve handhaving. Deze leden wensen echter wel meer inzicht te krijgen in de context van de totstandkoming van de wetswijziging. Kan de regering inzicht verschaffen in de aanleiding voor het opstellen van dit wetsvoorstel? Hoeveel pelsdierhouderijen zijn er op dit moment in Nederland en hoeveel overtredingen hebben er plaatsgevonden in de afgelopen vijf jaar? Is er sprake van regelmatige overtreding van de Wet verbod pelsdierhouderij?

De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat een wet die door het parlement is vastgesteld gehandhaafd moet worden. Daar dienen voldoende instrumenten voor beschikbaar te zijn. Kan de regering motiveren waarom deze wijziging van wet noodzakelijk is? Waarom zijn deze instrumenten niet eerder meegenomen, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Verder vragen de leden van de VVD-fractie de regering om aan te geven hoeveel overtredingen er hebben plaatsgevonden waarbij onvoldoende handhavend opgetreden kon worden. Wat is de aard van de

overtredingen? Kan de regering motiveren waarom deze wijziging van wet noodzakelijk is? Waarom zijn deze instrumenten niet eerder meegenomen?

De Wet verbod pelsdierhouderij is op 15 januari 2013 in werking getreden. Bij de laatste telling in 2018 waren nog 152 bedrijven actief. In 2013 en 2014 zijn drie respectievelijk vier overtredingen geconstateerd. Omdat de rechtbank Den Haag de wet op 21 mei 2014 buiten werking heeft gesteld, zijn in 2015 geen pelsdierhouderijen geïnspecteerd en zijn geen overtredingen geconstateerd. Na de vernietiging van het vonnis van de rechtbank door het gerechtshof Den Haag, en de bekrachtiging daarvan door de Hoge Raad, is de handhaving in 2016 hervat. In 2016 zijn geen overtredingen geconstateerd. In 2017 en 2018 heeft de NVWA één overtreding respectievelijk twee overtredingen geconstateerd.

De overtredingen betroffen in de meeste gevallen het houden van meer dieren dan was toegestaan op grond van de omgevingsvergunning. Eén geval betrof de overtreding het houden van nertsen op een locatie waarvoor niet de benodigde melding bij RVO was gedaan. De NVWA heeft tot nu toe geen overtredingen geconstateerd waarbij onvoldoende handhavend kon worden opgetreden.

De aanleiding en noodzaak van dit wetsvoorstel liggen bij het algemene uitgangspunt dat overtreding van wetgeving zowel met een bestraffende sanctie als met een herstelsanctie moet kunnen worden gehandhaafd. Op deze manier kan de handhaving zo goed mogelijk worden afgestemd op de aard en ernst van de geconstateerde overtreding. Het voorzien in de bevoegdheid tot het opleggen van bestuursrechtelijke herstelsancties betekent niet alleen dat de NVWA beter en effectiever op kan treden tegen eventuele grote en ernstige overtredingen door middel van een combinatie van het strafrecht en het bestuursrecht. Het betekent ook dat de NVWA ervoor kan kiezen te volstaan met het opleggen van een bestuursrechtelijke herstelsanctie voor kleinere, minder ernstige overtredingen, waarvoor de inzet van het strafrecht (dat ook kan leiden tot een strafblad) een te zwaar middel zou zijn. Anders dan een stelsel waarin de bevoegdheid tot het opleggen van een *bestuurlijke boete* is toegekend naast of ter vervanging van strafrechtelijke sanctiëring, is een stelsel met bestuursrechtelijke herstelsancties de regel, waarop de Wet verbod pelsdierhouderij thans één van de weinige uitzonderingen is. Uit de totstandkomingsgeschiedenis van de Wet verbod pelsdierhouderij blijkt niet waarom de initiatiefnemers hiervoor hebben gekozen.

III. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel en verhouding tot andere wetgeving

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen de regering om een nadere toelichting op de voordelen voor de overtreder die een overtreding kan opleveren. Hoe groot is een eventueel financieel voordeel, afgewogen tegen de strafrechtelijke sanctie? Hoe vaak hebben de huidige sanctiemogelijkheden tot nu toe in de praktijk tekortgeschoten?

Het financieel voordeel is afhankelijk van verschillende factoren, waaronder de aard en omvang van de overtreding en van de op dat moment geldende prijs per pels. Omdat hierbij veel variabelen een rol spelen, is het niet mogelijk om in zijn algemeenheid te bepalen hoe groot een eventueel financieel voordeel is, afgewogen tegen een strafrechtelijke sanctie. Het Openbaar Ministerie en, uiteindelijk, de strafrechter houden bij het vaststellen van de hoogte van de sanctie in ieder geval rekening met het behaalde financieel voordeel. In onderdeel II van deze nota is de aanleiding van dit wetsvoorstel beschreven.

De leden van de D66-fractie lezen in het voorstel van wet dat dit de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit de bevoegdheid geeft om een last onder bestuursdwang op te leggen aan pelsdierhouderijen.

De leden erkennen de meerwaarde die bestuursrechtelijke sancties bieden ten opzichte van strafrechtelijke sancties vanwege het herstellend effect van deze maatregel. De leden steunen het doel dat met deze middelen bereikt kan worden. Wel zien deze leden dat er in het strafrecht voldoende waarborgen zitten ten behoeve van een zorgvuldige procedure. Kan de regering nader toelichten op welke wijze ook in bestuursrechtelijke procedures een passende zorgvuldigheid in acht genomen wordt? Net als het strafrecht, voorziet het bestuursrecht in verschillende voorschriften die het bestuur verplichten om bij de toepassing van bestuursrechtelijke bevoegdheden een passende zorgvuldigheid in acht te nemen. Zo bepaalt de Algemene wet bestuursrecht dat het bestuursorgaan voorafgaande aan het nemen van besluiten, zoals tot het opleggen van een last onder bestuursdwang of onder dwangsom, eerst de nodige kennis omtrent de relevante feiten en af te wegen belangen moet vergaren en een evenredige afweging moet maken tussen deze belangen. Uiteraard kunnen burgers ook bezwaar en beroep instellen tegen een besluit tot het opleggen van een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom, als zij menen dat het bestuursorgaan niet een passende zorgvuldigheid in acht heeft genomen.

De leden van de ChristenUnie vragen in welke situaties de regering verwacht op te treden door middel van een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom en welke criteria zullen worden gehanteerd bij het bepalen van de hoogte van een dwangsom. De leden van de D66-fractie vragen de regering om helderheid te geven in welke situaties zij wil handelen door middel van bestuursrechtelijke herstelsancties, in welke situaties zij de strafrechtelijke procedure wil volgen, in welke situaties ze beide typen sancties wil toepassen, en om een indicatie van hoe vaak de instrumenten naar verwachting zullen worden ingezet. Hiernaast vragen de leden van de D66-fractie de regering om toe te lichten welke criteria zij zal hanteren onder andere bij het opleggen van dwangsommen.

De NVWA zal bij de beslissing ten aanzien van de inzet van het strafrecht of het opleggen van bestuursrechtelijke herstelsancties haar Algemeen Interventiebeleid volgen. Volgens het Algemeen Interventiebeleid, houdt de NVWA rekening met de ernst, omvang en het karakter van de overtreding, de feiten en omstandigheden waaronder de overtreding is begaan, de voorgeschiedenis van degene die met een interventie te maken krijgt, en de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Hierbij wordt tevens rekening gehouden met de door het OM en de NVWA overeengekomen prioriteits- en aandachtsgebieden. Bij het bepalen van de hoogte van een dwangsom houdt de NVWA onder andere rekening met de ernst en urgentie om de overtreding op te heffen en met het economisch voordeel voor de ondernemer om een overtreding al dan niet te beëindigen. Het is niet mogelijk om vooraf een indicatie te geven van hoe vaak de last onder bestuursdwang en de last onder dwangsom naar verwachting zullen worden ingezet.

IV. Gevolgen van het verbod voor pelsdierhouders

De leden van de VVD-fractie realiseren zich dat deze wetswijziging het verbod niet ter discussie stelt maar zij vragen de regering of zij op de hoogte is van het groot persoonlijk leed en drama op de verschillende bedrijven. Kan de regering aangeven wat zij met de signalen, die ook de regering hebben bereikt, heeft gedaan? Op welke manier kan de regering de pelsdierhouders tegemoet treden om het leed enigszins te verzachten, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering of zij bekend is met het leed bij nertsenhouders met het huidige uitsterf beleid, omdat zij niet de mogelijkheid krijgen om het bedrijf om te bouwen naar een andere

economische activiteit. Zo ja, is de regering bereid om hierover in gesprek te gaan met gemeenten en provincies, zo vragen deze leden.

Ik ben me ervan bewust dat de Wet verbod pelsdierhouderij negatieve gevolgen heeft voor pelsdierhouders. Pelsdierhouders zullen hun activiteiten immers op termijn gedwongen moeten staken. Gelet op deze negatieve gevolgen, voorziet de wet in een overgangstermijn tot 2024, en in flankerend beleid. Dit flankerend beleid omvat een subsidieregeling voor een tegemoetkoming in de kosten voor sloop en ombouw van pelsdierhouderijen, fiscale voorzieningen voor ondernemers die omschakelen naar een andere onderneming, en een hardheidsclausule die is bestemd voor individuele, oudere pelsdierhouders waarbij zich, als gevolg van het verbod, onbillijkheden van overwegende aard voordoen ten aanzien van hun pensioenvoorziening. Voor dit flankerend beleid is € 28 miljoen gereserveerd in de periode tot 2024. Hiernaast heb ik eerder dit jaar besloten¹ om € 8 miljoen extra te reserveren voor flankerende maatregelen in het kader van de Wet verbod pelsdierhouderij. Daarmee komt het totaal te reserveren budget op € 36 miljoen.

De sector heeft bij mij – onder meer – aandacht gevraagd voor de sociaaleconomische gevolgen van het verbod voor de ondernemers, medewerkers en hun gezinnen. Ik heb de sector uitgenodigd om een sociaaleconomisch plan op te stellen, gericht op advisering, kennisoverdracht, omscholing, beroepsopleidingen en voorlichting. Vanuit het budget voor flankerende beleid kan hiervoor, met inachtneming van de toepasselijke (staatssteunrechtelijke) randvoorwaarden, een bedrag beschikbaar worden gesteld. Ook ben ik mij ervan bewust dat de mogelijkheden voor ombouw van een pelsdierhouderij sterk locatie- en omgevingsgebonden zijn. De voorwaarden voor omschakeling naar een andere onderneming worden bepaald door decentrale overheden. Het is primair de verantwoordelijkheid van de sector zelf en de betrokken brancheorganisaties om bij decentrale overheden knelpunten te signaleren en oplossingen aan te dragen. Ik ben bereid om met de meest betrokken provincies en gemeenten in gesprek te gaan over de mogelijkheden om pelsdierhouderijen om te bouwen naar een andere economische activiteit.

Hoewel ik de voorkeur voor ombouw begrijp, zijn pelsdierhouders niet tot ombouw verplicht. Pelsdierhouders die door ruimtelijke of milieutechnische beperkingen niet op dezelfde locatie kunnen ombouwen, of om andere redenen daar niet voor kiezen, kunnen wel in aanmerking komen voor een subsidie voor sloop.

V. Europa

De Wijziging van de Wet verbod pelsdierhouderij heeft betrekking op de pelsdierhouderijen in Nederland. De leden van de D66-fractie steunen de inzet van de regering om deze uitdaging op nationaal niveau aan te pakken. De leden zijn van mening dat dit ook een Europese uitdaging betreft. Kan de regering toelichten op welke wijze deze uitdaging op Europees niveau wordt geadresseerd?

Zoals ik de leden van de D66-fractie eerder dit jaar heb geantwoord op een vergelijkbare vraag², heeft Nederland in 2009 bij de Europese Commissaris voor Gezondheid en Consumentenbescherming (SANCO) gepleit voor een verbod op EU-niveau voor het houden van dieren voor de bontproductie. De Europese Commissie heeft toen aangegeven zich bij

¹ Kamerstuk 28 973, nr. 200.

² Kamerstuk 30 826, nr. 51, p. 13.

een dergelijk onderwerp rekenschap te geven van subsidiariteit en proportionaliteit. Sindsdien hebben er geen nieuwe ontwikkelingen plaatsgevonden op Europees niveau.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
C.J. Schouten