

Vergaderjaar 2022–2023

28 286

Dierenwelzijn

T

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 19 januari 2023

De leden van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit¹ hebben kennisgenomen van de brief van 18 november 2020² over de evaluatie van de Wet dieren en van de brief van 18 november 2022³ over de aanpak dierwaardige veehouderij en vervolgstappen amendement artikel 2.1 Wet dieren. De leden van de fractie van de **PvdD**, mede namens de leden van de fractie van **Groen-Links**, hebben naar aanleiding hiervan nog een aantal vragen en opmerkingen.

Naar aanleiding hiervan is op 14 december 2022 een brief gestuurd aan de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

De Minister heeft op 19 januari 2023 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
De Boer

¹ Samenstelling:

Koffeman (PvdD), Faber-Van de Klashorst (PVV), Van Strien (PVV), Gerkens (SP), Atsma (CDA) (*ondervoorzitter*), Pijlman (D66), Schalk (SGP), Klip-Martin (VVD), Van Rooijen (50PLUS), Van Ballekom (VVD), Vos (VVD), Crone (PvdA), Dessing (FVD), Van Gurp (GL), Huizinga-Heringa (CU), Kluit (GL), Van der Linden (Fractie-Nanninga) (*voorzitter*), Meijer (VVD), Otten (Fractie-Otten), Prins (CDA), vacant (GL), Van der Voort (D66), Berkhout (Fractie-Nanninga), Raven (OSF), Karakus (PvdA) en N.J.J. van Kesteren (CDA).

² Kamerstukken I, 2020–2021, 31 389, W

³ Kamerstukken I, 2022–2023, 28 286, S

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT / LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKWALITEIT

Aan de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Den Haag, 14 december 2022

De leden van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit hebben met belangstelling kennisgenomen van uw brief van 18 november 2020⁴ over de evaluatie van de Wet dieren en van uw brief van 18 november 2022⁵ over de aanpak dierwaardige veehouderij en vervolgstappen amendement artikel 2.1 Wet dieren. De leden van de fractie van de **PvdD**, mede namens de leden van de fractie van **GroenLinks**, hebben naar aanleiding hiervan nog een aantal vragen en opmerkingen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van de PvdD en GroenLinks

De leden van de fracties van de PvdD en GroenLinks constateren dat er inmiddels geruime tijd verstreken is sinds de aanvaarding van het amendement door beide Kamers. Bent u het met deze leden eens dat het constitutionele recht medebrengt dat – ook als de regering van oordeel is dat een aanvaard amendement een regeling inhoudt die zij onwenselijk vindt – de regering gehouden is de aanvaarde wetswijziging binnen de gebruikelijke termijn in werking te laten treden?

De leden van deze fracties zien het traject dat u in uw brief schetst, namelijk het langdurig aanhouden van de inwerkingtreding en het tegelijkertijd voorbereiden van een wetswijziging die in de ogen van de regering tot een betere regeling moet leiden, als een bruuskering van het parlement. Beide Kamers hebben immers kennis kunnen nemen van de tekst en de duidelijke toelichting van het amendement en hebben in meerderheid voor aanvaarding daarvan gekozen, terwijl niet op enig moment door de regering voorafgaande aan de besluitvorming is aangegeven dat het amendement wetstechnisch niet zou deugen, aldus deze leden. Zij vragen of u hierop kunt reflecteren.

Bij uw brief over de vervolgstappen verschaft u een juridische analyse⁶ die kennelijk tot doel heeft om een rechtvaardiging te bieden voor de ongebruikelijke handelwijze van de regering, namelijk bewust de inwerkingtreding vooruitschuiven en in de tussentijd een ontwerp van een andere – door de regering wenselijk geachte – wettelijke regeling indienen, aldus de leden van de fracties van de PvdD en GroenLinks. Naar het oordeel van deze leden worden in deze zogeheten juridische analyse een aantal weerlegbare gelegenheidsargumenten naar voren gebracht. In dat verband hebben zij de volgende vragen over de punten die onder de «conclusie van de analyse van de doorgevoerde wijziging» naar voren worden gebracht.

Eerste bullet

De leden van genoemde fracties vragen hierbij wat de relevantie is van de opmerking dat krachtens het zevende lid van artikel 2.1 de geamendeerde

⁴ Kamerstukken I, 2020–2021, 31 389, W

⁵ Kamerstukken I, 2022–2023, 28 286, S

⁶ Bijlage bij Kamerstuk 28 286, S: Juridische analyse op hoofdlijnen amendement huisvesting Wet dieren

tekst voor alle andere dieren geldt. Hij geldt toch immers alleen voor dieren die worden gehouden in een bepaald houderijsysteem of een bepaalde wijze van huisvesting?

Tweede bullet

Deze leden vragen waarom het amendement niet duidelijk zou zijn als eruit volgt dat het niet alleen voor de veehouderij geldt maar voor alle houderijsystemen en afgedwongen vormen van op de betreffende dieren toegesneden huisvesting.

Derde, vierde, vijfde en zesde bullet

Zonder amendement hield artikel 2.1 in dat het verboden is «zonder redelijk doel» bij een dier pijn of letsel te veroorzaken, dan wel de gezondheid of het welzijn van het dier te benadelen. Als gevolg van het amendement is «zonder redelijk doel» voor een deel geconcretiseerd, aldus de leden van de fracties van de PvdD en GroenLinks. Zij vragen waarom het niet-geconcretiseerde «zonder redelijke doel» wél en het door middel van het amendement deels geconcretiseerde «zonder redelijk doel» niet aan de eis van het «lex certa-beginsel» zou voldoen. Onder het huidige wettelijke regime (het amendement is immers nog niet in werking getreden) zou iemand aangifte kunnen doen van dierenmishandeling omdat staarten, tenen of tanden worden afgeknipt, of snavels worden verminkt, aldus de leden van deze fracties. Zij vragen welke «lex certa» het OM of de strafrechter dan ter beschikking heeft aan de hand waarvan kan worden beoordeeld of er sprake was van een «redelijk doel». Klopt het dat met invoering van het amendement de rechtsvinding juist méér zekerheid geboden wordt doordat in de tekst en toelichting van het amendement en met de verwijzing naar eerdere door de regering uitgesproken voornemens een grond kan worden gevonden om dat afknippen van staarten, tenen en tanden en verminken van snavels als handelingen «zonder redelijk doel» aan te merken, zo vragen zij.

Zevende bullet

Is volgens u met betrekking tot de tekst van artikel 2.1, eerste lid, Wet dieren zoals deze luidde voor de amendering wél duidelijk hoe dat verbod zich verhoudt tot het Europese recht? Zo ja, hoe is dat getoetst en wat was de gemotiveerde uitkomst van die toetsing?

Achtste bullet

Deze leden vragen of u kunt uitleggen waarom voorschriften die dierenmishandeling nader specificeren slechts zouden mogen worden vastgesteld als degenen die deze mishandeling pleegden toen het nog niet strafbaar was, van overheidswege financieel worden gecompenseerd omdat zij de mishandeling na de specificering niet meer legitiem mogen voortzetten.

Leest u het amendement zo dat het voor veehouders verboden wordt om op een bepaalde wijze vee te houden of zo dat het verboden wordt dieren te mishandelen door staarten, tenen of tanden af te knippen of snavels te verminken? Als dat eerste het geval is, uit welke tekst van welk wettelijk voorschrift leidt u dat dan af? Als dat laatste het geval is, waarom oordeelt u dan dat artikel 1 EP EVRM in de weg kan staan aan een beperking van wat als een «redelijk doel» in de zin van artikel 2.1 Wet dieren mag worden gezien?

Deze leden vragen u als een rechter – aangenomen dat het amendement niet van kracht is – in een strafzaak op grond van wetenschappelijke en

dringende maatschappelijke opvattingen zou oordelen dat het afknippen van staarten, tenen of tanden en verminken van snavels geen redelijk doel is als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, Wet dieren en de dader (veehouder) veroordeelt, zouden veehouders dan een schadevergoeding van de Staat kunnen verlangen? Zoo nee, waarom zou dan de bij amendement geregelde nadere beperking van «redelijk doel» wel kunnen leiden tot een schadevergoedingsplicht op grond van artikel 1 EP EVRM?

In de toelichting van het amendement is verwezen naar eerdere regeringsvoornemens, zo constateren de leden van de fracties van de PvdD en GroenLinks. In de Nota dierenwelzijn van Minister Brinkhorst⁷ wordt op pagina 2 aangegeven: «Binnen 10 tot 20 jaar moet de veehouderij en de houderij van gezelschapsdieren zijn omgebogen in de richting van het perspectief van het soort-eigen gedrag. Het houderijsysteem is daarbij aangepast aan het dier in plaats van dat het dier aan het houderijsysteem is aangepast.»

In de Nota dierenwelzijn van Minister Verburg⁸ wordt op pagina 19 gesteld: «Een belangrijk aspect, samenhangend met een goed dierenwelzijn, is het kunnen uitoefenen van het natuurlijke gedrag. De huidige vormen van huisvesting schieten hierin vaak te kort en nopen daarom tot het verrichten van ingrepen aan het dier zoals het couperen van staarten, knippen van tanden of het snavelbehandelen. Dergelijke ingrepen worden verricht om erger te voorkomen, maar tasten de integriteit van het dier aan. Niet voor niets gaat de wet in deze uit van het nee-tenzij beginsel. De nieuwe stalsystemen dienen zo te zijn ontworpen dat dergelijke ingrepen aan het dier als gevolg van het huisvestingsstelsel binnen 15 jaar in principe tot het verleden behoren.»

De leden van genoemde fracties vragen of u het met hen eens bent dat op grond van die verwijzingen naar eerdere nota's het voorzienbaar was voor exploitanten die dieren houden in een bepaald houderijsysteem of in een bepaalde wijze van huisvesting dat in 2022 voorschriften zouden gaan gelden zoals voortvloeiend uit het amendement.

Tot slot vragen deze leden of u het met hen eens bent dat, gelet op de antwoorden op de voorgaande vragen, de zogeheten «juridische analyse» te mager is om een grondslag te bieden voor de weigering om de wijziging van artikel 2.1, eerste lid, Wet dieren binnen de gebruikelijke termijn in werking te laten treden en het traject te volgen dat u in de brief schetst.

De leden van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit zien uw reactie met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag uiterlijk 20 januari 2023.

Voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
L.P. van der Linden

⁷ Kamerstukken I, 2001–2002, 28 286, nr. 2

⁸ Kamerstukken I, 2007–2008, 28 286, nr. 76

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKWALITEIT

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 januari 2023

Hierbij stuur ik u mijn reactie op de vragen en opmerkingen van de fracties van PvdD en GroenLinks van 14 december 2022 over mijn brief inzake de aanpak dierwaardige veehouderij en vervolgstappen amendement artikel 2.1 Wet dieren.⁹ Hieronder maak ik eerst een inleidende opmerking en daarna volgt een vraagsgewijze beantwoording.

Het nog niet in werking treden van het geamendeerde artikel 2.1, eerste lid, van de Wet dieren¹⁰, roept in en buiten het parlement vragen en reacties op. Dat begrijp ik heel goed. Het amendement is immers door zowel de Tweede als de Eerste Kamer aanvaard en is daarmee onderdeel geworden van de Wet dieren (Staatsblad 2021, 256). In mijn brief heb ik aangekondigd dat ik het amendement niet op de door indiener gewenste datum van 1 januari 2023 in werking laat treden, maar op 1 januari 2024, en dat ik op korte termijn een nieuwe wetswijziging bij het parlement zal indienen. Daar ben ik niet lichtvaardig toe overgegaan. Daarom hecht ik er aan ook hier te benadrukken dat ik de doelstelling van het amendement onderschrijf, namelijk dat de huisvesting en houderijsystemen van dieren in de veehouderij zouden moeten worden aangepast aan de behoeften van de dieren en niet andersom. Dat vormt ook de basis van mijn aanpak richting de ontwikkeling naar een dierwaardige veehouderij. Wat mij betreft gaat het er nu om hoe deze doelstelling wordt vastgelegd in het stelsel van de Wet dieren en hoe dit doorwerkt naar de houders van dieren. De wijze waarop het amendement dit doet geeft naar mijn oordeel veel onduidelijkheid over welke gedragingen jegens dieren verboden zijn, voor wie dat verbod geldt en wat daarvan de gevolgen zijn. Daardoor is de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid van het amendement in het geding, en dus ook het bereiken van het belangrijke doel ervan, en acht ik een verantwoorde inwerkingtreding per 1 januari 2023 niet mogelijk. Daarom heb ik ervoor gekozen om zowel de inwerkingtreding van het geamendeerde artikel 2.1, eerste lid, Wet dieren, op 1 januari 2024 te bepalen, als om voor die tijd bij het parlement een voorstel voor een nieuwe wetswijziging in te dienen. Die wetswijziging gaat uit van de doelstellingen van het amendement, maar geeft de handvatten om tot naleefbare en handhaafbare verboden te komen. Het is na indiening van deze wijziging aan beide Kamers om mijn voorstel met het amendement te vergelijken, het te wegen en er een besluit over te nemen. Tegen deze achtergrond beantwoord ik de aan mij gestelde vragen.

Vragen en opmerkingen van de PvdD- en de Groenlinks-fractie

De leden van de fracties van de PvdD en GroenLinks constateren dat er inmiddels geruime tijd verstreken is sinds de aanvaarding van het amendement door beide Kamers. Bent u het met deze leden eens dat het constitutionele recht medebrenkt dat – ook als de regering van oordeel is dat een aanvaard amendement een regeling inhoudt die zij onwenselijk vindt – de regering gehouden is de aanvaarde wetswijziging binnen de gebruikelijke termijn in werking te laten treden?

Antwoord

⁹ Kamerstuk 28 286, S

¹⁰ Amendement van het lid Vestering (PvdD), Kamerstuk II 35 398, nr. 23.

Met deze leden deel ik de constatering dat er geruime tijd is verstreken sinds het aannemen van het amendement en ben ik het met de leden eens dat door het parlement aanvaarde wetgeving in werking hoort te treden. Tegelijkertijd moet wetgeving ook uitvoerbaar en handhaafbaar zijn op de datum van inwerkingtreding. De door de wetgever – blijkens de toelichting – beoogde inwerkingtredingsdatum van 1 januari 2023 acht ik vanwege de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid niet verantwoord. Daarom heb ik aangekondigd de inwerkingtreding op 1 januari 2024 te stellen.

De leden van deze fracties zien het traject dat u in uw brief schetst, namelijk het langdurig aanhouden van de inwerkingtreding en het tegelijkertijd voorbereiden van een wetswijziging die in de ogen van de regering tot een betere regeling moet leiden, als een bruuskering van het parlement. Beide Kamers hebben immers kennis kunnen nemen van de tekst en de duidelijke toelichting van het amendement en hebben in meerderheid voor aanvaarding daarvan gekozen, terwijl niet op enig moment door de regering voorafgaande aan de besluitvorming is aangegeven dat het amendement wetstechnisch niet zou deugen, aldus deze leden. Zij vragen of u hierop kunt reflecteren.

Antwoord

Van begin af aan heeft het amendement vragen opgeroepen over de reikwijdte en de gevolgen ervan. Mijn voorganger heeft daar bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer op gewezen en het amendement ontraden omdat het heel algemeen geformuleerd is, leidt tot heel veel discussie en niet praktisch uitvoerbaar is.¹¹

Nadat het geamendeerde wetsvoorstel op 25 mei 2021 door de Eerste Kamer is aangenomen, is tijdens het mondelinge vragenuur van 1 juni 2021 met de Tweede Kamer gesproken over het amendement. Daarin is door mijn voorganger toegezegd in kaart te brengen wat het amendement juridisch betekent, hoe dat zich verhoudt tot bestaande regels en wat de gevolgen zijn voor de praktijk. In de brief van 15 juli 2021 is daar opvolging aan gegeven.¹² In vervolg op de brief heb ik de analyse van het amendement afgerond en bezien hoe de doelen van het amendement beter kunnen worden bereikt; een wetswijziging heb ik daartoe in voorbereiding.

De leden van genoemde fracties vragen hierbij wat de relevantie is van de opmerking dat krachtens het zevende lid van artikel 2.1 de geamendeerde tekst voor alle andere dieren geldt. Hij geldt toch immers alleen voor dieren die worden gehouden in een bepaald houderijsysteem of een bepaalde wijze van huisvesting?

Antwoord

Het amendement ziet inderdaad op dieren die worden gehouden in een bepaald houderijsysteem of een bepaalde wijze van huisvesting. De aangehaalde opmerking betreft de werking van artikel 2.1, eerste lid, als zodanig en is relevant omdat daarmee de volledige reikwijdte van artikel 2.1, eerste lid, wordt weergegeven. Dat het artikel ook op niet gehouden dieren ziet staat daarom *volledigheidshalve* in de juridische analyse vermeld.

Deze leden vragen waarom het amendement niet duidelijk zou zijn als eruit volgt dat het niet alleen voor de veehouderij geldt maar voor alle

¹¹ Handelingen II 2020–2021, nummer 71, item 11.

¹² Kamerstuk II 28 286, nr. 1208

houderijsystemen en afgedwongen vormen van op de betreffende dieren toegesneden huisvesting.

Antwoord

Uit de toelichting op het amendement blijkt dat de indiener het oogmerk had op dieren in de veehouderij. Ook is tijdens het tweeminutendebat Evaluatie Wet dieren over dit amendement vastgesteld dat het amendement niet op gezelschapsdieren zou moeten zien.¹³ Die beperking volgt echter niet uit de wettekst. Uit de wettekst volgt evenmin voldoende duidelijk welke gedragingen jegens dieren verboden zijn. Het is daarmee voor houders van alle dieren onvoldoende voorzienbaar welke gedragingen verboden zijn en of/hoe zij moeten anticiperen op de inwerking-treding ervan.

Zonder amendement hield artikel 2.1 in dat het verboden is «zonder redelijk doel» bij een dier pijn of letsel te veroorzaken, dan wel de gezondheid of het welzijn van het dier te benadelen. Als gevolg van het amendement is «zonder redelijk doel» voor een deel geconcretiseerd, aldus de leden van de fracties van de PvdD en GroenLinks. Zij vragen waarom het niet-geconcretiseerde «zonder redelijke doel» wél en het door middel van het amendement deels geconcretiseerde «zonder redelijk doel» niet aan de eis van het «lex certa-beginsel» zou voldoen.

Antwoord

Artikel 2.1. van de Wet dieren houdt ook na het amendement nog in dat het verboden is om zonder redelijk doel of met overschrijding van hetgeen ter bereiking van zo'n doel toelaatbaar is, bij een dier pijn of letsel te veroorzaken of het welzijn van het dier te benadelen. Dat volgt uit de eerste zin van artikel 2.1, eerste lid en die is door het amendement niet gewijzigd. Aan die eerste zin is door de toevoeging van het amendement de volgende zin toegevoegd: *Onder een redelijk doel wordt in elk geval niet begrepen het kunnen houden van dieren in een bepaald houderijsysteem of een bepaalde wijze van huisvesting.* In tegenstelling tot hetgeen in de vraag gesteld wordt, is van een concretisering naar mijn oordeel geen sprake, nu het amendement onvoldoende concreet is ten aanzien van wat verboden zou moeten zijn en voor wie het verbod geldt. Dat komt mede doordat het amendement, anders dan de invulling die artikel 2.1 voordien kende, zich niet alleen richt op handelingen als zodanig, maar – over de band daarvan – op de wijze waarop bestaande houderijen zijn ingericht. Een gevolg daarvan kan zijn dat een houderij ingrijpend moet worden aangepast om niet in strijd met het verbod te komen. Het is aan de wetgever om dan heel duidelijk te zijn wat de gevolgen zijn van een verbod, onder meer omdat de benodigde aanpassingen tijd en investeringen zullen vergen.

Daarnaast wijs ik erop dat artikel 2.1 een vangnetbepaling is. Die ziet op *«situaties dat andere meer specifieke verbodsbepalingen ontoereikend blijken of niet genoegzaam voorzien in de gepleegde handeling jegens het dier»*¹⁴. Een vangnetbepaling neemt naar de aard een zekere onbepaaldheid met zich mee, anders kan het immers niet als vangnet functioneren.

Onder het huidige wettelijke regime (het amendement is immers nog niet in werking getreden) zou iemand aangifte kunnen doen van dierenmis-handeling omdat staarten, tenen of tanden worden afgeknipt, of snavels worden verminkt, aldus de leden van deze fracties. Zij vragen welke «lex certa» het OM of de strafrechter dan ter beschikking heeft aan de hand waarvan kan worden beoordeeld of er sprake was van een «redelijk doel».

¹³ Handelingen II 2020–2021, nr. 87, item 9

¹⁴ Kamerstuk II 31 389, nr. 3, p. 39

Antwoord

In strafzaken waarbij mogelijk sprake is van dierenmishandeling zoals opgenomen in het bestaande artikel 2.1, zullen het OM en de rechtbank moeten beoordelen of zonder redelijk doel of met overschrijding van hetgeen ter bereiking van zodanig doel toelaatbaar is bij een dier pijn of letsel is veroorzaakt dan wel de gezondheid of het welzijn van het dier is benadeeld. In die gevallen zal vastgesteld moet worden of pijn of letsel is veroorzaakt, met welk doel dat is gebeurd, en of dat proportioneel is. Dat zal per zaak moeten worden bepaald, afhankelijk van de omstandigheden.

Klopt het dat met invoering van het amendement de rechtsvinding juist méér zekerheid geboden wordt doordat in de tekst en toelichting van het amendement en met de verwijzing naar eerdere door de regering uitgesproken voornemens een grond kan worden gevonden om dat afknippen van staarten, tenen en tanden en verminken van snavels als handelingen «zonder redelijk doel» aan te merken, zo vragen zij.

Antwoord

Voorop staat dat wetgeving zo helder mogelijk moet zijn, zeker waar het strafbaarstelling betreft. Uit het amendement zelf volgt onvoldoende duidelijk welke gedragingen jegens welke dieren verboden zijn en wat daarvan de gevolgen zijn voor houders van dieren, dat wil zeggen welke aanpassingen zij in hun houderij moeten doorvoeren om niet in overtreding met de wet te zijn. De tekst van de wet is daarbij bepalend. Het is daarmee voor alle houders van dieren onvoldoende duidelijk en daarmee onvoorzienbaar wat wel en wat niet is toegestaan. De rechtsvinding wordt hiermee dan ook niet meer zekerheid geboden.

Daarnaast is van belang dat artikel 2.1 van de Wet dieren – zoals hierboven al gememoreerd – een vangnetfunctie heeft. De voorbeelden van de ingrepen die in de vraag worden genoemd en ook die in de toelichting op het amendement worden genoemd, zijn ingrepen waarvan de wetgever expliciet heeft bepaald dat die zijn toegestaan. Artikel 2.8 van de Wet dieren regelt dat lichamelijke ingrepen verboden zijn, maar dat dit specifieke verbod niet van toepassing is op een aantal expliciet in de regelgeving opgenomen ingrepen¹⁵. Omdat de wetgever via die weg heel expliciet aanwijst wat wel mag, is het de vraag of die ingrepen na inwerkingtreding van het amendement als «zonder redelijk doel» worden aangemerkt, voor zover ze worden verricht binnen de voorwaarden die de wet daar al aan stelt. Zeker als die ingrepen ook andere doelen dienen. Ik wijs erop dat verschillende fysieke ingrepen bij dieren, en ook de hiervoor bedoelde, tevens andere doelen dienen dan louter aanpassing van dieren aan de wijze van huisvesting. Zo dienen sommige ingrepen ook het welzijn van andere dieren of de diergezondheid. Het is daarmee niet vanzelfsprekend dat de genoemde voorbeelden onder de reikwijdte van het amendement vallen en dus verboden zijn.

Het voorgaande maakt ook duidelijk waarom het niet langer toestaan van fysieke ingrepen bij dieren in de veehouderij, zoals door de indiener beoogd, beter en duidelijker via artikel 2.8 van de Wet dieren kan worden doorgevoerd. Op die manier kunnen ingrepen gericht worden verboden of aan strengere voorwaarden worden onderworpen. In mijn voornoemde brief van 18 november jl. heb ik daarom ook aangegeven dat ik de onder artikel 2.8, tweede lid, onderdeel b, bij algemene maatregel van bestuur aangewezen ingrepen zal heroverwegen, gericht op het uitfaseren/ maximaal inperken van resterende fysieke ingrepen die dienen om dieren aan te passen aan het houderijsysteem. Ten aanzien van verschillende van die ingrepen lopen overigens trajecten om tot beëindiging te komen,

¹⁵ Zie hoofdstuk 2 van het Besluit diergeneeskundigen en hoofdstuk 7 van de Regeling diergeneeskundigen.

bijvoorbeeld in het geval van het couperen van de staarten van varkens en het vriesbranden bij runderen.

Is volgens u met betrekking tot de tekst van artikel 2.1, eerste lid, Wet dieren zoals deze luidde voor de amendering wél duidelijk hoe dat verbod zich verhoudt tot het Europese recht? Zo ja, hoe is dat getoetst en wat was de gemotiveerde uitkomst van die toetsing?

Antwoord

Hoe artikel 2.1 zonder het amendement zich tot het Europese recht verhoudt is geen onderdeel geweest van mijn analyse. Die ziet, mede op grond van de aangenomen motie van het lid Van Campen¹⁶, enkel op het meenemen van de Europeesrechtelijke kaders in de analyse van het amendement. Overigens is er geen reden om aan te nemen dat het bestaande artikel 2.1 op zichzelf in strijd is met Europees rechtelijke kaders. Artikel 2.1 van de Wet dieren kent een lange geschiedenis en stond voorheen, en al sinds de jaren »90 van de vorige eeuw, in de Gezondheids- en welzijnswet dieren (artikel 36); het wordt dus al geruime tijd toegepast.

Deze leden vragen of u kunt uitleggen waarom voorschriften die dierenmishandeling nader specificeren slechts zouden mogen worden vastgesteld als degenen die deze mishandeling pleegden toen het nog niet strafbaar was, van overheidswege financieel worden gecompenseerd omdat zij de mishandeling na de specificering niet meer legitiem mogen voortzetten.

Antwoord

Graag neem ik de aan de vraagstelling ten grondslag liggende indruk weg dat het opnemen van voorschriften die dierenmishandeling nader specificeren slechts zouden mogen worden vastgesteld als er sprake is van financiële compensatie. Uit mijn brief en de daarbij bijgevoegde analyse kan die conclusie niet worden getrokken. Dat laat onverlet dat compensatie een aspect is dat voorafgaand aan het instellen van een dergelijk verbod door de wetgever in de overweging moet worden betrokken. Dit geldt te meer wanneer een verbod gevolgen kan hebben ten aanzien van het recht op bescherming van eigendom. Hierbij is van belang dat, wanneer een gedraging onder de reikwijdte van het amendement valt en als dierenmishandeling kwalificeert, dit niet alleen betekent dat die gedraging verboden is, maar dat daaruit ook kan volgen dat het desbetreffende houderijsysteem of die wijze van huisvesting verboden is, voor zover die noopt tot die gedraging. In mijn antwoord op de volgende vraag ga ik op dat laatste nader in.

Leest u het amendement zo dat het voor veehouders verboden wordt om op een bepaalde wijze vee te houden of zo dat het verboden wordt dieren te mishandelen door staarten, tenen of tanden af te knippen of snavels te verminken?

Als dat eerste het geval is, uit welke tekst van welk wettelijk voorschrift leidt u dat dan af? Als dat laatste het geval is, waarom oordeelt u dan dat artikel 1 EP EVRM in de weg kan staan aan een beperking van wat als een «redelijk doel» in de zin van artikel 2.1 Wet dieren mag worden gezien?

Antwoord

Het is op basis van het amendement moeilijk vast te stellen wat er nu wel en niet verboden zal zijn en voor wie dat verbod geldt. Het doel van het amendement is door mij zo begrepen – gebaseerd op de toelichting van de indiener – dat beoogd wordt een einde te maken aan lichamelijke

¹⁶ Kamerstuk II 28 286, nr. 1191.

ingrepen en beperkingen van natuurlijk gedrag die plaatsvinden om dieren in de veehouderij te kunnen houden in een bepaald houderij-systeem of een bepaalde wijze van huisvesting. Huisvesting en houderij-systemen zouden moeten worden aangepast aan de behoeften van de dieren en niet andersom.

De twee zaken die in de vraagstelling worden genoemd hangen onlosmakelijk met elkaar samen. Een gedraging wordt immers verbonden aan het doel het dier op een bepaalde wijze te houden of te huisvesten; dat kan niet anders worden begrepen dan dat wanneer zo'n gedraging verboden is, de wijze van houden die die gedraging nodig maakt, ook verboden is. Dat kan daarmee raken aan het recht op bescherming van eigendom en dus aan wat het EVRM daarover regelt.

Deze leden vragen u als een rechter – aangenomen dat het amendement niet van kracht is – in een strafzaak op grond van wetenschappelijke en dringende maatschappelijke opvattingen zou oordelen dat het afknippen van staarten, tenen of tanden en verminken van snavels geen redelijk doel is als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, Wet dieren en de dader (veehouder) veroordeelt, zouden veehouders dan een schadevergoeding van de Staat kunnen verlangen?

Zo nee, waarom zou dan de bij amendement geregelde nadere beperking van «redelijk doel» wel kunnen leiden tot een schadevergoedingsplicht op grond van artikel 1 EP EVRM?

Antwoord

Als een rechter oordeelt dat iemand in strijd met artikel 2.1 heeft gehandeld en daarmee dus het verbod op dieren mishandeling heeft overtreden dan heeft diegene een strafbaar feit begaan. Schadevergoeding door de overheid is dan niet aan de orde.

Waar het hier in feite om gaat is dat het onlosmakelijke gevolg van het verbieden van bepaalde gedragingen in de veehouderij is dat bepaalde types van veehouderijen die nu nog zijn toegestaan, feitelijk niet meer zijn toegestaan. Als de wetgever dat wenst, dan ligt het op de weg van de wetgever daar helder over te zijn en daarbij de gevolgen voor bestaande houders mee te wegen en daarvoor zover nodig voorzieningen in de vorm van overgangsrecht of eventueel een financiële compensatie te bieden.

Dat is dan ook de reden waarom het amendement in het kader van artikel 2.1 anders gewogen moet worden dan wat er nu al mogelijk is onder artikel 2.1.

De leden van genoemde fracties vragen of u het met hen eens bent dat op grond van die verwijzingen naar eerdere nota's het voorzienbaar was voor exploitanten die dieren houden in een bepaald houderijsysteem of in een bepaalde wijze van huisvesting dat in 2022 voorschriften zouden gaan gelden zoals voortvloeiend uit het amendement.

Antwoord

De overheid heeft in de nota's waarnaar wordt verwezen verwachtingen gewekt over de beleidsmatige wensen voor beoogde wijzigingen van de wijze waarop dieren in de veehouderij worden gehouden, maar daarmee is nog niet geregeld dat de wijzen van het houden van dieren in de veehouderij die nu zijn toegestaan anders moeten worden vormgegeven. Het enkele feit dat beleidsvoornemens zijn aangekondigd is onvoldoende om verboden met mogelijk ingrijpende gevolgen voor bestaande houders zonder weging van die gevolgen en eventueel te nemen mitigerende maatregelen onverkort in werking te laten treden.

Tot slot vragen deze leden of u het met hen eens bent dat, gelet op de antwoorden op de voorgaande vragen, de zogeheten «juridische analyse»

te mager is om een grondslag te bieden voor de weigering om de wijziging van artikel 2.1, eerste lid, Wet dieren binnen de gebruikelijke termijn in werking te laten treden en het traject te volgen dat u in de brief schetst.

Antwoord

De juridische analyse is een goede basis voor de conclusie dat het amendement op artikel 2.1 van de Wet dieren niet uitvoerbaar en handhaafbaar is.

De juridische analyse op hoofdlijnen bevat de weerslag van een consistente lijn sinds mijn voorganger het oordeel «ontraden» aan het amendement gaf. Sindsdien heb ik het vraagstuk van verschillende kanten bekeken, verschillende deskundigen geraadpleegd waarbij verschillende oplossingsrichtingen zijn gewogen om het blijkens de toelichting beoogde doel te bereiken. Dat doel kan naar mijn mening alleen worden bereikt met een ander wetsvoorstel, zoals ik in mijn brief schreef. Ik verwacht spoedig de door mij aangekondigde wetswijziging bij de Tweede Kamer in te dienen en ga, als de Tweede Kamer met mijn voorstel instemt, graag met u aan de hand daarvan hier nader op in.

Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
P. Adema