

Vergaderjaar 2008–2009

31 389

Een integraal kader voor regels over gehouden dieren en daaraan gerelateerde onderwerpen (Wet dieren)

Nr. 9

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 26 mei 2009

1. Inleiding

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de opmerkingen en vragen over het voorstel van wet houdende een integraal kader voor regels over gehouden dieren en daaraan gerelateerde onderwerpen (Wet dieren) die door de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit zijn gesteld. Ik ga hieronder in op de vragen. Mijn antwoorden heb ik, omwille van de samenhang, op de volgende wijze, naar onderwerp, gerangschikt:

1. Inleiding
2. Algemene aspecten van het wetsvoorstel
3. Intrinsieke waarde en ethische aspecten
4. Gezelschapsdieren
5. Landbouwhuisdieren en vissen
6. Differentiatie in beleid en regelgeving
7. Voorzorgsbeginsel
8. Gelijk speelveld
9. Biotechnologie
10. Handhaving
11. Aanpak dierenmishandeling
12. Veterinair tuchtrecht
13. Overig

Deze nota gaat vergezeld van een nota van wijziging. Ten dele worden de voorgestelde wijzigingen toegelicht in deze nota. Dit betreft die onderdelen die mede verband houden met gestelde vragen, zoals die over de positieflijst voor te houden dieren en biotechnologie. Daarnaast bevat de nota van wijziging ook enkele meer redactionele en wetstechnische verbeteringen, welke worden toegelicht bij de nota van wijziging zelf.

2. Algemene aspecten van het wetsvoorstel

De leden van de fracties van CDA, PvdA, CU, VVD, SP en Partij voor de Dieren stellen een aantal vragen met betrekking tot de structuur, reikwijdte, opbouw en gemaakte keuzen ten aanzien van onderhavig wetsvoorstel.

Voor de overzichtelijkheid heb ik in dit hoofdstuk een onderscheid gemaakt tussen vragen die de algemeen aspecten van het wetsvoorstel als zodanig betreffen, die welke primair gaan over de algemene aspecten van de uitvoeringsregelgeving en die welke hoofdzakelijk de onderliggende beleidsterreinen raken.

2.1 Wetsvoorstel

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren achten de wijze waarop dit wetsvoorstel tot stand is gekomen teleurstellend. Zij vinden de procedure onhelder en de aan maatschappelijke organisaties gegeven inspraaktermijn te kort. Zij verwijzen daarbij in het bijzonder naar het commentaar van de Dierenbescherming. Ook vragen deze leden zich af of dit wetsvoorstel en mijn ambities op het gebied van dierenwelzijn goed op elkaar aansluiten.

Tijdens de vorige kabinetsperiode is in de eerste helft van 2006 een brede kring van belanghebbende organisaties op hoofdlijnen geïnformeerd over het voornemen om een voorstel voor een Wet dieren tot stand te brengen. Met een kleine groep van sleutelorganisaties zijn daarover toentertijd ook, ambtelijk, gesprekken gevoerd. In verband met de in 2006 gehouden verkiezingen en de aard van het onderwerp is dit traject stopgezet door mijn ambtsvoorganger. Ik heb vervolgens besloten om het wetsvoorstel versneld verder in voorbereiding te nemen in verband met de door mij gewenste samenhang daarvan met de Nota dierenwelzijn en de Nationale agenda diergezondheid (Kamerstukken II, 2007/08, 28 286, nr. 76). Binnen dit «drieluik» beoogt het wetsvoorstel een duurzame basis te bieden voor de langere termijn, op grond waarvan regels kunnen worden gesteld op de in het geding zijnde beleidsterreinen, rekening houdend met en inspeliend op ontwikkelingen en inzichten zoals die in de maatschappij leven en zich ontwikkelen. De Nota dierenwelzijn en de Nationale agenda diergezondheid behelzen mijn beleid gedurende de huidige kabinetsperiode. Met het drieluik heb ik voor ogen gehad mijn ambities op de betreffende beleidsterreinen voor deze kabinetsperiode in een gezamenlijk pakket te presenteren. Ik vond toen, en vind thans dat de beleidsrealisatie baat heeft bij een modern, helder en transparant stelsel van wettelijke regels. Dit voorstel strekt daartoe. De Nota dierenwelzijn en de Nationale agenda diergezondheid zijn in belangrijke mate gelijktijdig met het wetsvoorstel, maar wel separaat, voorbereid. De noodzaak voor separate voorbereiding was gelegen in het wetgevingsproces dat anders is dan het proces van totstandkoming van beleidsnota's. In het bijzonder geldt dit voor het vereiste advies van de Raad van State.

Gegeven mijn wens te komen met het genoemde drieluik van met elkaar samenhangende documenten, heeft het verschil in procedure mij er toe gebracht in augustus 2007 een ambtelijk concept van het wetsvoorstel met een korte reactietermijn aan een groep maatschappelijke organisaties om commentaar voor te leggen. Uiteraard ben ik mij ervan bewust geweest dat een periode van twee weken erg kort is voor een zo omvangrijk voorstel. Voorafgaand aan verzending is daarom ambtelijk contact gezocht met de betrokken organisaties en is begrip gevraagd voor de voorgestelde gang van zaken in het licht van mijn beleidswensen. Alle organisaties, waaronder de Dierenbescherming, hebben daarvoor begrip getoond, ook voor de reactietermijn.

Tot mijn genoegen heb ik kunnen constateren dat, ondanks de korte termijn, de ontvangen commentaren veelal doorwrocht waren met waardevolle overwegingen, suggesties en opmerkingen. Een deel van de suggesties en opmerkingen heeft geleid tot aanpassingen in het wetsvoorstel of de memorie van toelichting. Ik heb dit in overeenkomstige zin

eerder geantwoord op vragen van de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren (Aanhangsel Handelingen II, 2007–2008, nr. 526).

Voor zover de genoemde leden met de verwijzing naar het commentaar van de Dierenbescherming beogen te wijzen op de kritiek van die organisatie dat beleidsinhoudelijke beoordeling van het wetsontwerp lastig was, kan ik dat begrijpen. In de zomer van 2007 waren ook beide genoemde beleidsdocumenten nog in voorbereiding en dus niet in ontwerp beschikbaar. Ik heb de overtuiging dat het wetsvoorstel een toekomstbestendig voertuig is, niet alleen voor de realisatie van mijn thans bekende beleidsvoornemens, maar ook voor nieuwe voorstellen in een verder gelegen toekomst. Het geeft de gelegenheid de bestaande regels op moderne leest te schoeien.

De kenschets van het wetsvoorstel als een algemeen wettelijk kader dat toekomstbestendig en daarmee overwegend beleidsneutraal is, baart de leden van de fracties van de SP en van de Partij voor de Dieren zorg. De leden van eerstgenoemde fractie vragen in dat verband waarom ik een wet die louter gericht is op het dierenwelzijn een stap terug noem. De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren zijn ten algemene niet overtuigd van de noodzaak van dit wetsvoorstel.

Mijn belangrijkste reden om de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (GWWD), de Diergeneesmiddelenwet, de Wet op de dierenbescherming, de Wet op de uitoefening van de diergeneeskunde 1990 (WUD), de Kaderwet diervoeders en onderdelen van de Landbouwwet en van de Landbouwkwaliteitswet samen te brengen, is dat zij duidelijke raakvlakken hebben. Alle hebben zij betrekking op door de mens gehouden dieren, strekken zij tot bescherming van dezelfde belangen, zoals dierenwelzijn, diergezondheid, volksgezondheid in relatie tot het houden van dieren, en de eerlijkheid van de handel. Zij behoren alle tot de beleidsverantwoordelijkheid van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Bundeling van deze wetten komt naar mijn oordeel ten goede aan een verantwoorde afweging van die onderscheiden belangen, niet in de laatste plaats ook aan het dierenwelzijn. Ik wijs daartoe alleen al op het eerste hoofdstuk van dit wetsvoorstel waar onder meer het voorstel is gedaan voor de erkenning van de intrinsieke waarde van het dier en voor een zorgplicht.

Als verdere toelichting hierop geldt dat er op dit moment een feitelijke situatie bestaat waarin ten aanzien van dieren verschillende wetten met elk een eigen systematiek en eigen afwegingskader gelden. Het vigerend stelsel is daarmee als fragmentarisch te beschouwen. Dit geldt niet in de laatste plaats voor de GWWD.

In paragraaf 3.3 van de memorie van toelichting heb ik met enkele voorbeelden zichtbaar gemaakt hoe genoemde wetten in elkaar grijpen. Ik memoreer de samenhang tussen regels over huisvesting ten behoeve van het dierenwelzijn van de GWWD en de regels op grond van de Landbouwkwaliteitswet inzake de biologische productie en de samenhang tussen de GWWD en de WUD inzake lichamelijke ingrepen bij dieren.

Eén wettelijk kader creëert de samenhang en consistentie die past bij de mate waarin genoemde belangen verweven zijn. Daarin is voor mij ook de belangrijkste reden gelegen om het dierenwelzijn niet in een zelfstandige wet te positioneren. De belangen van het gehouden dier zijn verweven met bedrijfs- en economische activiteiten. De veehouder houdt zijn vee, hij betreft zijn voeder van de diervoederfabrikant, de dierenarts dient de geneesmiddelen aan het dier toe en de transporteur vervoert het vee naar het slachthuis. Voor gezelschapsdieren geldt dit in belangrijke mate in overeenkomstige zin. Het belang van het dierenwelzijn zal dan ook altijd

afgewogen dienen te worden tegen belangen die op dat dierenwelzijn inbreuk kunnen maken, ook als het afzonderlijk regeling zou krijgen. Een samenhangend kader bevordert daarover dan helderheid en geeft daarin ook meer dan thans inzicht. Ik zou een wet die louter gericht is op het dierenwelzijn daarom als een stap terug beschouwen naar de tijd van voor de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren, een tijd waarin ten behoeve van het belang van het dierenwelzijn de Wet op de dierenbescherming gold.

Overigens wil dit niet op voorhand zeggen dat het belang van het dierenwelzijn in dit wetsvoorstel primair is. De leden van de fractie van de CU stellen een vraag daaromtrent. Het wetsvoorstel beoogt een zorgvuldige belangenafweging van alle in het geding zijnde belangen, waar nodig, in onderlinge samenhang, te bevorderen. Ik verwijs hiertoe naar hoofdstuk 3 van deze nota.

Als verdere onderbouwing van nut en noodzaak van het wetsvoorstel wijs ik op de introductie van één samenhangend handhavingssysteem voor alle opgenomen regels en van de bestuurlijke boete voor de in het geding zijnde werkterreinen. Dit komt de handhaving van alle dag ten goede en bevordert de effectiviteit van bestraffing. Verder wordt het voorstel gedaan om op uniforme wijze slagvaardig Europese regels te kunnen uitvoeren en implementeren.

Als laatste belangrijk voordeel noem ik de gelegenheid die het wetsvoorstel biedt om het stelsel van uitvoeringsregelgeving opnieuw vorm te geven. Met name in het kader van die uitvoeringsregelgeving zal invulling worden gegeven aan het voornemen om te komen tot verdere vereenvoudiging, transparantie, verbeterde samenhang en waar mogelijk verdere verlichting van administratieve en bedrijfseconomische lasten, zoals wordt voorgestaan in het Coalitieakkoord.

De voorgestelde bundeling van genoemde wetten geeft de leden van de CU-fractie aanleiding tot de vraag waarom de Visserijwet 1963 en de Wet op de dierproeven (WOD) niet in het wetsvoorstel dieren zijn geïntegreerd. Ook de leden van de CDA-fractie stellen deze vraag bij de WOD, vooral in het licht van het bereiken van meer duidelijkheid over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de Ministers van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Zij wijzen in dat verband op het feit dat de controle op de naleving van die wet wordt uitgevoerd door de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA). Ook menen deze leden dat met het opnemen van de WOD in het wetsvoorstel verdere vereenvoudiging en administratieve lastenverlichting zou kunnen worden bereikt.

De reden dat de Visserijwet 1963 en de WOD niet in dit voorstel zijn geïntegreerd is gelegen in de verschillen tussen deze wetten enerzijds en de in het wetsvoorstel samengevoegde wetten anderzijds. De Visserijwet 1963 is gericht op in het wild levende vissen en niet op gehouden vissen. Ook dient deze wet primair een ander doel, te weten het bevorderen van doelmatige bevissing. In het wild levende vissen worden tot en met het moment van de vangst als niet-gehouden gezien en vallen dus onder de Visserijwet 1963. Na de vangst, bijvoorbeeld in het leefnet, vallen ze onder het bereik van de GWWD en dus ook onder het bereik van onderhavig wetsvoorstel. Gekweekte vissen zijn van meet af aan in de beschikkingssmacht van de mens en zijn dus gehouden dieren. Zij vallen om die reden onder de reikwijdte van het wetsvoorstel. De verdeling van onderwerpen zoals die bestaat tussen de GWWD en de Visserijwet 1963, zal tussen onderhavig wetsvoorstel en de Visserijwet 1963 dezelfde zijn.

De WOD richt zich op een verantwoord gebruik van proefdieren en reductie van het aantal dierproeven. De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is verantwoordelijk voor de WOD. De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit heeft geen directe verantwoordelijkheid in het kader van de WOD. Er is dus in dat kader geen onduidelijkheid over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de beide ministers.

Ten aanzien van het voorbeeld dat de leden van de CDA-fractie geven, de onduidelijkheid over de aansturing van de VWA, merk ik op dat de VWA een uitvoerende dienst is voor regelgeving op het gebied van zowel Volksgezondheid, Welzijn en Sport als van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. De VWA is dus controlerende instantie voor zowel VWS regelgeving als voor LNV regelgeving.

Met het huidige wetsvoorstel is voorzien in het wegnemen van de bestaande overlap van regels uit de WOD met die uit de GWWD op het gebied van biotechnologie bij dieren. Bij nota van wijziging wordt bij artikel 2.23 voorgesteld dit onderscheid verder te verduidelijken en aan te scherpen waar het gaat om biotechnologische handelingen bij ongewervelden. In hoofdstuk 9 zal ik hierop nader ingaan, alsook op de overige vragen met betrekking tot biotechnologische handelingen bij dieren.

Van de gelegenheid maak ik gebruik om het de reikwijdte van de bepalingen in het wetsvoorstel nader te verduidelijken.

Het voorgestelde artikel 1.2 bepaalt dat de regels die in of op grond van het wetsvoorstel worden gesteld over dieren, van toepassing zijn op gehouden dieren, voor zover niet anders is bepaald. Dat houdt in dat bepalingen waarin, of op grond waarvan, regels kunnen worden gesteld over bijvoorbeeld het houden van dieren of over vervoer van dieren, in beginsel van toepassing zijn op gehouden dieren.

Een aantal bepalingen, is ook van toepassing op andere dan gehouden dieren. De betreffende bepalingen bevatten daarvan een expliciete vermelding. Het gaat onder meer om de bepalingen die zien op diergeneeskundige handelingen. Bij nota van wijziging zijn daaraan de bepalingen betreffende opzettelijke besmetting met en verplichte melding van dierziekten en zoönosen toegevoegd.

Dat geldt niet voor bepalingen die bijvoorbeeld zien op diergeneesmiddelen, diervoeders of productie van vlees. Het bij of krachtens die artikelen gestelde is derhalve niet beperkt tot diergeneesmiddelen, diervoeders of vlees voor of van gehouden dieren.

Of een dier wordt gehouden wordt, ingevolge artikel 3:107 van het Burgerlijk Wetboek aan de hand van verkeersopvattingen bepaald. Bij dieren wordt in jurisprudentie aangenomen dat sprake is van een gehouden dier als dat dier zich in de beschikkingsmacht van een mens bevindt.

De leden van de CU-fractie vragen waarom de GWWD blijft voortbestaan en vragen of de overblijvende artikelen niet in onderhavig wetsvoorstel kunnen worden ondergebracht.

De GWWD blijft voorshands bestaan, voor zover het de artikelen over de varkens- en andere heffingen betreft en voor zover het de artikelen over diergezondheid betreft.

Er vindt op dit moment zowel op nationaal als op Europees niveau bezinning plaats over de wijze van afdekken van de financiële gevolgen van risico's voor de landbouwsector. De uitkomst daarvan is op dit moment

niet te voorzien. Omwille van de duidelijkheid is ervoor gekozen om deze onderwerpen vooralsnog buiten het wetsvoorstel dieren te houden en de bepalingen uit de GWWD over heffingen in stand te laten.

Van de gelegenheid maak ik gebruik om op te merken dat in EU-verband momenteel voortvarend wordt gewerkt aan een herziening van de Europese regelgeving op het gebied van diergezondheid; de European Animal Health Law. Op basis van de nu bekende plannen van de Europese Commissie kan worden geconcludeerd dat zowel de juridische grondslag voor de Europese diergezondheidsregelgeving als de inhoud ervan, ingrijpend zullen worden herzien. De planning van de Commissie is om eind 2010 een voorstel voor de nieuwe regelgeving voor te leggen aan de Raad en het Europees Parlement.

Omdat op dit moment niet duidelijk is welke veranderingen precies zullen worden doorgevoerd in de Europese regelgeving en welke consequenties dit heeft voor het wetsvoorstel dieren, acht ik het wenselijk dat de artikelen uit de GWWD die de grondslag vormen voor de diergezondheidsregelgeving alsmede de uitvoeringsregelgeving op basis van die GWWD artikelen, in stand worden gelaten totdat bedoelde Europese herziening is afgerond. Na die afronding zullen de onderwerpen waarop deze artikelen betrekking hebben een plaats krijgen in de uitvoeringsregelgeving op grond van de Wet dieren en zullen de betrokken GWWD artikelen en bijbehorende uitvoeringsregelgeving worden ingetrokken.

Om deze overgang van de GWWD naar de Wet dieren soepel te laten verlopen heb ik bij nota van wijziging artikelen in het wetsvoorstel opgenomen die een gefaseerde intrekking van de GWWD en, daaraan verbonden, een gefaseerde inwerkingtreding van de Wet dieren mogelijk maken.

De leden van de fracties van de Partij van de Arbeid, de SP en van de Partij voor de Dieren vragen waarom geen evaluatie van de GWWD heeft plaatsgevonden voordat onderhavig wetsvoorstel is opgesteld. De leden van de SGP-fractie vragen daarbij meer in het bijzonder naar een spoedige evaluatie van de huidige artikelen 36 en 37 GWWD.

Het kabinetsbeleid zoals verwoord in het Coalitieakkoord is gericht op totstandbrenging van regelgeving die voor de burger eenvoudig te begrijpen en dus transparant is, die praktisch uitvoerbaar en handhaafbaar is, die evenwichtige, samenhangende besluitvorming bevordert en die leidt tot zo min mogelijke lasten voor burgers en bedrijven. Daarnaast is het zeker op de onderhavige terreinen gewenst dat op eenvoudige wijze goede uitvoering en implementatie kan worden gegeven aan regels vastgesteld in het kader van de EU. Het hoeft geen nader betoog dat dit wetsvoorstel een aantal wetten samenbrengt die ieder afzonderlijk in de loop der tijd tot stand gekomen zijn en waarvan de samenloop niet altijd optimaal is. In het vorenstaande en de memorie van toelichting heb ik aangegeven dat zich gevallen van samenloop voordoen die de toepassing op zijn minst niet eenvoudig maken. De implementatie van EU-verordeningen in het kader van de GWWD is fragmentarisch. Inmiddels is de GWWD in een relatief korte periode tweemaal gewijzigd, telkenmale om de daartoe noodzakelijke voorzieningen te kunnen treffen. Het betreft deels overeenkomstige voorzieningen voor transport van dieren (artikel 58 en verder), voor niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten (artikel 81a en verder) en voor honden- en kattenbont (artikel 81l en verder).

De roep om invoering van de bestuurlijke boete ter verbetering van de naleving op alle onderscheiden in het geding zijnde beleidsterreinen, is sterk. Voorts zijn de samen te voegen wetten en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving in de afgelopen twee decennia aanzienlijk uitge-

dijd. Dit is ten koste is gegaan van transparantie en eenvoud. Weliswaar zijn bijvoorbeeld op het terrein van diergeneesmiddelen inmiddels weer verbeteringen doorgevoerd, al met al is een herbezinning op het vigerend stelsel vanuit de optiek van lasten en verplichtingen voor burgers en bedrijven wenselijk. Daarnaast heb ik de overtuiging dat, zoals hiervoor verwoord, mede vanwege het belang van het dierenwelzijn, een samenhangende benadering van gehouden dieren in het kader van de regelgeving, de besluitvorming ten goede komt. Naar mijn oordeel zijn dit voldoende redenen om te komen tot het indienen van onderhavig wetsvoorstel.

Een separate evaluatie van de GWWD is daarvoor niet noodzakelijk. Ik betrek daarbij dat het geenszins de bedoeling is en dat het ook niet in de rede ligt, afbreuk te doen aan het beschermingsniveau van de huidige wetgeving. In antwoord op daartoe strekkende vragen van de leden van de fracties van CDA, CU en SGP kan ik dat, onder verwijzing naar mijn beleidsambities in de Nota dierenwelzijn, niet genoeg benadrukken.

Voor een evaluatie van de voorgestelde artikelen 2.1, eerste lid, en 2.2, vijfde lid, de «opvolgers» van de artikelen 36 en 37 van de GWWD, waarnaar de leden van de SGP-fractie vragen, geldt het vorenstaande in overeenkomstige zin. In aanvulling hierop merk ik op dat deze artikelen door de algemene bewoordingen waarin zij zijn gesteld, een algemene drempel opwerpen tegen dierenmishandeling en vermindering van het welzijn van dieren zonder redelijk doel. Tegelijkertijd fungeren zij als een algemeen vangnet in gevallen waarin meer specifieke regels gericht op bescherming en verzorging van dieren ontbreken of geen uitkomst bieden.

Het dierenwelzijn en de diergezondheid worden zowel in het kader van de GWWD als in de toekomst op basis van de Wet dieren voor belangrijke categorieën van dieren primair en in voldoende mate geborgd in meer specifieke bepalingen, zoals huisvestingsnormen voor landbouwhuisdieren. Indien genoemde specifieke bepalingen toch onvoldoende uitkomst bieden en zich niettemin situaties voordoen waarin bij dieren letsel of pijn wordt veroorzaakt, waar hun zorg wordt onthouden of anderszins hun gezondheid of welzijn wordt geschaad, kan worden opgetreden op grond van de artikelen 36 en 37 van de GWWD of de voorgestelde artikelen 2.1, eerste lid, en 2.2, vijfde lid.

Deze artikelen bieden daarvoor een voldoende basis en hebben in de praktijk hun waarde bewezen.

Het feit dat deze bepalingen in meer algemene bewoordingen zijn gesteld, draagt daaraan bij. Er kan immers op basis van die artikelen worden opgetreden tegen specifieke schendingen van diergezondheid en dierenwelzijn die men van tevoren nooit had kunnen bedenken en vastleggen. De algemene formulering kan er echter ook toe leiden dat, met name in gevallen waarin het welzijn van dieren wordt geschaad, de bewijslast niet eenvoudig is. Dit kan vervolging en bestraffing, alleen om die reden, dan ook moeilijk maken. Ook op basis van een evaluatie zal dit laatste niet anders komen te liggen. Eenvoudige alternatieven ontbreken naar mijn oordeel. Voor mij blijft het voordeel van dergelijke in algemene verwoordingen gestelde bepalingen overeind, zodat in de gevallen waarin het ertoe doet, met andere woorden wanneer schending van de norm kan worden aangetoond, altijd opgetreden zal kunnen worden.

In voorgesteld artikel 2.1, derde lid, van het wetsvoorstel is de mogelijkheid opgenomen om bij algemene maatregel van bestuur concrete gedragingen aan te wijzen die in elk geval als verboden gedraging, bedoeld in dit artikel, worden gekwalificeerd. In de handhavingspraktijk is gebleken dat het in het bijzonder lastig is om te bewijzen dat het welzijn van een dier is onrechtmatig is geschaad. Op grond van het voorgestelde artikel 2.1, derde lid, kunnen bijvoorbeeld aan de hand van ervaringen in

concrete gevallen gedragingen worden aangewezen. Dit artikellid zal toepassing en handhaving van het voorgestelde artikel 2.1, in vergelijking met artikel 36 van de GWWD, vergemakkelijken.

Overigens merk ik op dat de GWWD weliswaar een evaluatieartikel kent (artikel 122a), maar dat dat artikel geen betrekking heeft op een algemene evaluatie van de gehele GWWD en ook niet op een evaluatie van de artikelen 36 en 37; het beperkt zich tot een verslag over de doeltreffendheid en de effecten in de praktijk van het bepaalde in de artikelen 91a tot en met 93a en 95a tot en met 95e. Deze artikelen hebben betrekking op de heffingen en op het Diergezondheidsfonds.

Onderhavig wetsvoorstel brengt daarin verandering. Het voorgestelde artikel 10.11 voorziet in een evaluatie van de doeltreffendheid en de effecten van de gehele Wet dieren, binnen vijf jaar na inwerkingtreding. Ik meen dat dit tegemoet komt aan de wens van de leden van de PvdA-fractie wanneer zij stellen waarde te hechten aan horizonmomenten in de Wet dieren. Het parlement zal op de gebruikelijke wijze worden betrokken bij de evaluatie.

2.2. Uitvoeringsregelgeving

2.2.1 Planning

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren stellen voor om het wetsvoorstel in te trekken en eerst opnieuw in te dienen nadat alle artikelen van het wetsvoorstel en de daarop gebaseerde algemene maatregelen van bestuur en regelingen zijn ingevuld.

In dit voorstel kan ik mij niet vinden. Ik zie niet in waarom het intrekken van dit voorstel nodig is of wat daarmee wordt beoogd. Het zal slechts voor vertraging zorgen in de totstandkoming van de Wet dieren. Dat acht ik niet gewenst. Het opstellen van uitvoeringsregelgeving is een project van aanzienlijke omvang. Het zal nog de nodige tijd vergen voor de werkzaamheden zo ver zijn gevorderd dat het resultaat daarvan in de vorm van ontwerp regelgeving beschikbaar zal zijn.

Wet en uitvoeringsregelgeving zijn verschillende producten. Deze kunnen ten volle elk op eigen merites te worden beoordeeld. Voor zover het gaat om regels die onderwerp zijn van de voorgestelde voorhangprocedure, bedoeld in artikel 10.10 van het wetsvoorstel, ben ik bereid deze aan het Parlement voor te leggen en desgewenst met het Parlement te bespreken. Tijdens het opstellen van die regels is ook voorzien in een fase van maatschappelijk consultatie.

De leden van de SP-fractie vragen zich af 2010 gehaald zal worden en vragen om een jaarlijkse voortgangsrapportage.

Wanneer de Tweede Kamer dit wetsvoorstel heeft aanvaard en het voorstel ter behandeling bij de Eerste Kamer ligt, zal ik een planning voor de uitvoeringsregelgeving aan Eerste en Tweede Kamer zenden. Immers, pas na aanvaarding van de tekst door de Tweede Kamer, staat de formulering en de inhoud van het wetsvoorstel vast. Dit neemt niet weg dat inmiddels de nodige werkzaamheden ter voorbereiding van het opstellen van die regelgeving zijn gestart.

Als tijdshorizon voor de inwerkingtreding van de wet en bijbehorende uitvoeringsregelgeving houd ik medio 2011 aan. De behandeling van het wetsvoorstel in Eerste en Tweede Kamer is mede bepalend voor de planning.

De voortgang van onderhavig wetsvoorstel en bijbehorende uitvoeringsregelgeving kan bij verschillende gelegenheden worden besproken. De behandeling van de begroting van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, maar ook de bespreking van de jaarlijkse voortgangsrapportage over de Nota dierenwelzijn en de Nationale agenda diergezondheid zijn daarvoor passende momenten.

De leden van de SP-fractie spreken voorts de zorg uit dat het wetsvoorstel, na aanvaarding door het parlement, eerder in werking zou treden dan de uitvoeringsregelgeving.

Hiervan zal geen sprake zijn. De uitvoeringsregelgeving is nauw verweven met het wetsvoorstel. Zonder die regels is de wet niet uitvoerbaar. De Wet dieren en bijbehorende uitvoeringsregelgeving zullen gelijktijdig in werking treden. Tenminste geldt dit voor alle artikelen op basis waarvan vigerend beleid bestaat en nieuw beleid op dat moment in uitvoering kan worden genomen.

In dat verband merk ik overigens wel op dat in de loop van dit jaar zeker keuzen gemaakt zullen worden met betrekking tot nieuwe beleidsvoornemens. Ik wil op dat punt dubbel werk zoveel mogelijk voorkomen. Dit betekent wellicht dat aangekondigde beleidsvoornemens die regelgeving behoeven, niet meer tot stand zullen worden gebracht op grond van de bestaande wetgeving, maar op grond van dit wetsvoorstel.

2.2.2 Algemene inhoudelijke aspecten

De leden van de CDA-fractie menen dat slechts van een minimale vermindering van regelgeving sprake zal zijn.

Dit wetsvoorstel brengt het aantal wetten terug van zeven naar één. Ik ga er daarbij aan voorbij dat, zoals hiervoor nader toegelicht, op twee specifieke onderdelen de GWWD zijn werking voorlopig nog zal behouden en dat de Landbouwwet en Landbouwkwaliteitswet deels hun werking behouden, doch niet op de terreinen die in de toekomst door de Wet dieren zullen worden geregeld. Het gaat om bundeling van de GWWD, de Diergeneesmiddelenwet, de Wet op de dierenbescherming, de WUD, de Kaderwet diervoeders en onderdelen van de Landbouwwet en de Landbouwkwaliteitswet. Het voorliggend wetsvoorstel telt, afgezien van de overgangsbepalingen, 138 artikelen. Alleen al het aantal artikelen van de GWWD zit in dezelfde orde van grootte.

Daarnaast wordt beoogd om de ongeveer 60 algemene maatregelen van bestuur en regelingen gebaseerd op genoemde wetten te bundelen en opnieuw te ordenen. Dat zal een vermindering van het aantal algemene maatregelen van bestuur en regelingen tot gevolg hebben. In dit stadium kan nog niet exact worden bepaald wat de omvang van deze vermindering zal zijn. Dit zal duidelijk worden bij het opnieuw opstellen en vormgeven van de uitvoeringsregelgeving. Ik verwacht het aantal algemene maatregelen van bestuur terug te kunnen brengen tot ten hoogste 10.

De leden van de PvdA-fractie vragen wanneer regels bij wet en wanneer regels in de uitvoeringsregelgeving zullen worden vastgesteld. Ook de leden van de VVD-fractie vragen om verduidelijking op dit punt, onder meer in verband met de rechtszekerheid voor ondernemers.

Het wetsvoorstel dieren is een kaderwet. Het wetsvoorstel bevat naast een aantal rechtstreeks werkende bepalingen vele bepalingen die nopen tot verdere uitwerking bij algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling. De voorgestelde delegatie is niet onbegrensd. Waar in het wetsvoorstel delegatie mogelijk wordt gemaakt is met het oog op het primaat van de wetgevende macht telkens een opsomming opgenomen van de

onderwerpen waarover regels kunnen worden gesteld. Die opsomming is in nagenoeg alle gevallen limitatief. Er zullen dus geen regels kunnen worden gesteld over andere onderwerpen dan die genoemd in de betreffende bepalingen. Indien de opsomming niet limitatief is komt dat tot uitdrukking door gebruik van de woorden «onder meer» in de aanhef van het artikellid waarin de opsomming is opgenomen.

Hoofregel is dat delegatie geschiedt aan de Kroon. Voor regels met een technisch of gedetailleerd karakter, die vaak worden gewijzigd of die snel moeten kunnen worden vastgesteld, bijvoorbeeld in verband met dierziektebestrijding, voorziet het wetsvoorstel in delegatie van regelstellende bevoegdheid aan de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Implementatie van Europese verordeningen en beschikkingen en, voor zover nodig, van Europese verordeningen kan op basis van het wetsvoorstel bij of krachtens algemene maatregel van bestuur plaatsvinden. Voor Europese voorschriften die verplicht, en vaak op korte termijn, moeten worden geïmplementeerd voorziet het wetsvoorstel in de mogelijkheid tot implementatie bij ministeriële regeling.

In het voorgestelde artikel 10.10 is opgenomen dat voor de in dat artikel genoemde algemene maatregelen van bestuur een voorhangprocedure wordt gevolgd. Hierdoor zijn Eerste en Tweede Kamer betrokken. Rechtszekerheid is met dit stelsel naar behoren geborgd.

De leden van de fractie van de Partij van de Arbeid en van de VVD-fractie vragen zich af wanneer voor middelvoorschriften wordt gekozen, wanneer voor doelvoorschriften of zorgplichten en welke criteria daarbij worden gehanteerd. De leden van de fractie van de Partij van de Arbeid hebben hun twijfels bij het gebruik van doelvoorschriften en menen dat zolang economisch nut voorop staat, middelvoorschriften nodig zijn om het welzijn van dieren te waarborgen. Eerst wanneer voldoende bekend is via wetenschap en de sector over welzijnsmonitoring zou meer naar doelvoorschriften toegewerkt kunnen worden, zo stellen zij. De leden van de SP-fractie willen daarenboven meer specifiek weten of in het kader van voorgesteld artikel 2.2 doelvoorschriften kunnen worden gesteld.

In de nota Vertrouwen in Wetgeving heeft het kabinet zijn standpunten uiteen gezet over onder meer het gebruik van doelvoorschriften en zorgplichtbepalingen (Kamerstukken II, 2007/08, 31 731, nr. 1). Algemeen uitgangspunt is dat wetgeving zo min mogelijk verplichtingen oplegt of lasten geeft en zoveel mogelijk ruimte biedt aan burgers en bedrijven. Doelvoorschriften en zorgplichtbepalingen bieden deze ruimte. In de keuze van de middelen om het beoogde doel te bereiken of om aan een zorgplicht te voldoen, zijn de burgers en bedrijven in meerdere of mindere mate vrij, afhankelijk van de te beschermen belangen en de context waarin de regelgeving haar functie vervult. Tussen ruimte en bescherming moet een balans worden gevonden. Daarbij is het steeds de vraag welke belangen moeten worden beschermd en of de vrijheid van de ene groep niet een te zware wissel trekt op de belangen van anderen. Dat geldt dus ook voor de door de leden van de SP-fractie genoemde belangen van economisch nut en dierenwelzijn. Dit is in de lijn van het beleidsprogramma «Samen werken, samen leven», waarbij wordt uitgegaan van het geven van vertrouwen aan burgers, professionals en bedrijfsleven door minder gedetailleerde regels, door minder vergunningseisen en minder verantwoordingsplichten. Dit vertrouwen is echter niet onbeperkt en er dient met wijsheid mee te worden omgegaan. Ook zijn er meer praktisch gezien soms aanleidingen om te besluiten dat gedetailleerde regels de voorkeur dienen te hebben boven open normen.

Zoals ik in mijn reactie op de rapporten Hoekstra en Vantemsche aan de Tweede Kamer heb medegedeeld (Kamerstukken II 2007/08, 26 991, nrs. 177 en 205), weeg ik dan ook de voordelen van het gebruik van doelvoorschriften af tegen de nadelen en beslis ik per geval van welk type voorschriften gebruik zal worden gemaakt, uiteraard met inachtneming van de hiervoor weergegeven kabinetsstandpunten. Dit geldt niet alleen voor de terreinen die door die rapporten worden bestreken, maar voor alle onderwerpen die door dit wetsvoorstel worden bestreken, ook voor de uitvoeringsregelgeving met betrekking tot het houden van dieren op basis van artikel 2.2 van het wetsvoorstel, naar welke regelgeving de leden van de SP-fractie specifiek vragen. Wanneer bestaande middelvoorschriften worden vervangen door doelvoorschriften, geldt eveneens als uitgangspunt dat dit niet mag leiden tot een vermindering van het beschermingsniveau. Naar aanleiding van een daartoe strekkende vraag van de leden van de SP-fractie betekent een en ander ook dat voldoende zekerheid moet bestaan dat een betreffende sector op verantwoorde wijze binnen de kaders van een doelvoorschriften kan opereren uit het oogpunt van bescherming van het welzijn en de gezondheid van dieren.

2.2.4 Inwerkingtreding artikelen

De leden van de fracties van de PvdA, SP en de Partij voor de Dieren maken melding van het feit dat sommige artikelen van de GWWD niet zijn ingevuld met behulp van uitvoeringsregelgeving of niet in werking zijn getreden. Zij wijzen op de artikelen 33, 43, 46 t/m 54 en 65 van de GWWD en willen weten of het wetsvoorstel, eenmaal wet, wel helemaal ingevuld zal worden.

Dit wetsvoorstel biedt de gelegenheid om het stelsel van bestaande regels tegen het licht te houden en nut en noodzaak daarvan te beoordelen. Die beoordeling vindt waar het gaat om het dierenwelzijn, zoals hiervoor gesteld, plaats met inachtneming van het huidig beschermingsniveau. Ook voor andere onderwerpen waarop dit wetsvoorstel betrekking heeft, geldt uiteraard in overeenkomstige zin dat geen afbreuk aan kwaliteit of waarborgen die vigerende regels geven, zal worden gedaan.

Wat betreft de genoemde artikelen geldt het volgende.

Positieflijst voor te houden dieren

Artikel 33 van de GWWD schrijft voor dat het verboden is om dieren te houden, tenzij ze behoren tot bij algemene maatregel van bestuur aangegeven soorten of categorieën dieren. Deze zogenaamde positieflijst is ook terug te vinden in artikel 2.2, eerste lid, van het wetsvoorstel.

Artikel 33 is al in 1992 in de GWWD opgenomen, maar de positieflijst is tot nu toe niet tot stand gekomen omdat de invulling ervan steeds weer lastig is gebleken. In 1995 heeft de toenmalige Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aan de Tweede Kamer medegedeeld dat deze materie door middel van zelfregulering zou moeten worden ingevuld en dat eerst als dat niet lukt naar het instrument van regelgeving zou kunnen worden gekeken (Kamerstukken II 1994/95, 24 140, nr. 5). In januari 2004 heeft mijn ambtsvoorganger afwijzend beslist op een advies van de Raad voor dierenaangelegenheden (RDA) over een positief- en negatieflijst voor zoogdieren en vogels en aan de Tweede Kamer medegedeeld dat artikel 33 GWWD niet te handhaven was en om die reden niet kon worden ingevuld (Kamerstukken II, 2003/04, 28 286, nr. 5).

Een positieflijst bevat naast dieren die voor productiedoeleinden mogen worden gehouden ook alle andere dieren die mogen worden gehouden. Met name die laatste categorieën dieren zullen de omvang van een lijst

bepalen. Daarmee komt ook vast te staan welke dieren niet mogen worden gehouden. Dieren, andere dan productiedieren en al dan niet geplaatst op een lijst, worden over het algemeen zo gezegd «achter de voordeur» gehouden. Dit compliceert in hoge mate de handhaving. Controle op de aanwezigheid van de dieren bij particulieren, die niet zijn geplaatst op de lijst, is daardoor zo goed als onmogelijk. Voor de handel ligt dit naar verwachting wel anders. Maar gelet op de veelheid aan dieren, de wijze waarop de handel verloopt, de beschikbare capaciteit voor toezicht en opsporing en prioriteitstellingen daarbij, mogen de verwachtingen niet al te hoog gestemd zijn. Dit maakt dat de lijst vooral een symboolfunctie vervult en dat het nut van de lijst in de praktijk beperkt zal zijn.

In maart 2006 heeft mijn ambtsvoorganger wederom aan de Tweede Kamer medegedeeld dat een positieflijst moeilijk te handhaven is. Uiteindelijk heeft hij in juni 2006 voorgesteld om in plaats van een positieflijst juist een negatieflijst in de regelgeving op te nemen (Kamerstukken II, 2005/06, 28 286, en 29 279, nr. 29). Handhaven van een negatieflijst is minder problematisch dan van een positieflijst omdat een negatieflijst uitputtend weergeeft ten aanzien van welke diersoorten handhavend moet worden opgetreden. Voor een positieflijst is dat niet zo. Het voorstel van mijn ambtsvoorganger kon niet op instemming van de Tweede Kamer rekenen. In oktober 2006 heeft mijn ambtsvoorganger aan de Tweede Kamer toegezegd dat opnieuw advies van de RDA gevraagd zou worden over de invulling van artikel 33 GWWD, waarbij de keuze voor een positief- of negatieflijst aan de RDA zou worden gelaten (Kamerstukken II 2006/07, 28 286, nr. 36). In datzelfde jaar heeft de RDA geadviseerd om een positieflijst op te stellen en een lijst uitgebracht.

Bij een Algemeen Overleg op 11 april 2007 heb ik aan de Tweede Kamer medegedeeld dat, ondanks het bezwaar van de gebrekkige handhaafbaarheid, op basis van de door de RDA in 2006 opgestelde positieflijst, een algemene maatregel van bestuur zou worden opgesteld (Kamerstukken II 2006/07, 30 800 XIV, nr. 97).

In de periode daarna heb ik meerdere keren benadrukt dat een zorgvuldige voorbereiding van belang is ten einde, ondanks alle aarzelingen de werkbaarheid van zodanige lijst zoveel mogelijk te bevorderen.

In de eerste plaats behoren tot die aarzelingen de hiervoor gememoreerde bezwaren uit het oogpunt van handhaafbaarheid. De introductie van een positieflijst brengt in de tweede plaats ook een omvangrijke overgangsproblematiek met zich, die overigens mede zal worden bepaald door de omvang van de lijst. Voor zover het gaat om dieren die behoren tot soorten die niet langer mogen worden gehouden, zal in redelijkheid dienen te worden voorzien in een overgangsregime of uitsterfregeling. Dergelijke voorzieningen zullen helderheid moeten verschaffen omtrent de dieren die daaronder vallen. Zij vereisen derhalve ten minste een voorziening op grond waarvan dat eenduidig is vast te stellen. Gedacht kan worden aan een registratie van de dieren of het merken ervan. Daarbij zal ook aandacht dienen te worden besteed aan voorzieningen voor bijvoorbeeld overdracht van die dieren en nakomelingen van die dieren. Daaraan gepaard zijn dan lasten voor burgers en bedrijfsleven. Ook de overheid zal hiervan extra bestuurlijke lasten hebben in het kader van de uitvoering. Dergelijke overgangsvoorzieningen compliceren voorts de handhaving en de effectiviteit van de regeling.

Tenslotte moet niet uitgesloten worden dat voorzien dient te worden in opvang van dieren die na een overgangsperiode in het kader van handhaving worden aangetroffen.

Bij deze aarzelingen van meer bestuurlijke aard, zijn laatstelijk ook gekomen de eisen van meer juridische aard uit het arrest van het Hof van Justitie EG (arrest Andibel van 19 juni 2008, zaaknr. C-219/2007). Dit arrest

is u toegezonden bij brief van 27 maart 2009 (Kamerstukken II, 2008/09, 28 286, nr. 277) In dit arrest worden prejudiciële vragen van de Belgische Raad van State beantwoord met betrekking tot de Belgische positieflijst. Deze Belgische lijst is vergelijkbaar met de positieflijst, bedoeld in artikel 33 van de GWWD. Verschil is dat de Belgische lijst alleen betrekking heeft op zoogdieren. Alle overige diersoorten mogen dus worden gehouden. In dit arrest oordeelde het Hof van Justitie EG dat een positieflijst aan een aantal voorwaarden moet voldoen om in overeenstemming te zijn met het gemeenschapsrecht:

1. De regeling moet voorzien in een bezwaar- en beroepsprocedure zodat belanghebbenden kunnen bewerkstelligen dat nieuwe soorten op de lijst worden geplaatst of van de lijst worden gehaald.
2. De opstelling van een dergelijke lijst en latere wijzigingen ervan moeten berusten op criteria die objectief en niet-discriminerend zijn en op onderzoek dat berust op de meest betrouwbare beschikbare wetenschappelijke gegevens en de meest recente resultaten van internationaal onderzoek. Een verzoek tot plaatsing van een dier op de lijst mag alleen worden afgewezen wanneer het houden ervan een reëel gevaar voor de bescherming of eerbiediging van de belangen van dierenwelzijn, diergezondheid, het leven van dieren en het milieu, oplevert. Als het niet mogelijk blijkt om dat gevaar met zekerheid te bepalen, maar reële schade is waarschijnlijk, dan kan ook op basis van het voorzorgsbeginsel worden opgetreden.
3. Afwijkingen van het systeem van de positieflijst (dus dieren die toch mogen worden gehouden ondanks het feit dat ze niet op de lijst staan) mogen niet leiden tot willekeurige discriminatie of een verkapte handelsbeperking ten opzichte van andere lidstaten, moeten objectief gerechtvaardigd zijn en mogen niet verder gaan dan noodzakelijk om de doelstelling van de nationale regeling als geheel te waarborgen.

Hieronder ga ik kort in op de eerste twee punten.

Ad 1. bezwaar en beroep

Het vereiste uit het arrest van bezwaar en beroep, kan leiden tot verschillende procedures, op verschillende momenten. Bij de eerste vaststelling van een positieflijst zal door belanghebbenden bezwaar kunnen worden gemaakt tegen plaatsing of niet-plaatsing van bepaalde diersoorten op die lijst. In die eerste fase kunnen alle bezwaren tezamen behandeld worden. Na deze eerste «gebundelde procedure» blijft echter op ieder moment de mogelijkheid bestaan dat belanghebbenden bezwaar maken tegen plaatsing op de lijst of dat zij verzoeken doen om een soort op de lijst geplaatst te krijgen. Hoewel dergelijke nieuwe verzoeken alleen nog op basis van nieuwe feiten en omstandigheden kansrijk zijn, houd ik rekening met een betekende hoeveelheid verzoeken, waarbij derde-belanghebbenden zich kunnen voegen. Vooral nieuwe feiten, bijvoorbeeld studies naar succesvolle houderij-mogelijkheden zullen naar voren worden gebracht door degenen die bepaalde dieren graag zouden willen houden. Dit stelsel bevordert niet de stabiliteit van het systeem en daarmee de betekenis van de regeling uit het oogpunt van dierenwelzijn. Het leidt tot rechtsonzekerheid.

Deze instabiliteit leidt blijvend tot extra aandacht voor de overgangsproblematiek, zoals hiervoor beschreven. Naast de hierbij behorende lasten voor burgers, bedrijven en uitvoering, leidt het vereiste te voorzien in een procedure van bezwaar-en beroep tot extra belasting voor de rechterlijke macht.

Ad 2. criteria

Bij het opstellen van de positieflijst in 2006 heeft de RDA de volgende criteria gebruikt:

- a. De gezondheid en het welzijn van de diersoort onder realistische houderij-omstandigheden.
- b. De grootte van de diersoort op volwassen leeftijd.
- c. Het gevaar dat de diersoort vormt voor zijn omgeving in relatie tot de maatschappelijke acceptatie van dit gevaar.
- d. Mogelijkheden tot herplaatsing van de diersoort, indien noodzakelijk.
- e. De mate waarin er informatie over of ervaring met de diersoort beschikbaar is.

In het licht van de eis, voortvloeiend uit het Andibel-arrest verdienen deze criteria de aandacht op het punt van de objectiviteit. In hoge mate worden zij alle namelijk in zekere zin bepaald door minder objectieve factoren als realistische houderij-omstandigheden, grootte van dieren en ervaringen met de diersoort. Houderij-omstandigheden liggen bijvoorbeeld dicht aan tegen eisen aan huisvesting. Het stellen van deze eisen ligt niet in de rede gelet op de veelheid aan verschillende soorten die op een positieflijst terecht kunnen komen en ook niet omdat hetgeen dat voor de één wel realistisch is, voor een ander onmogelijk te realiseren zal zijn. Daarnaast geldt voor de criteria genoemd onder c., d. en e. dat deze geen betrekking hebben op de bescherming van de in het arrest limitatief opgesomde belangen van dierenwelzijn, diergezondheid, het leven van dieren en het milieu. Ook om die reden voldoen zij niet aan de eisen van het Andibel arrest.

Ondanks de in het voorgaande geschetste bezwaren van gebrekkige handhaafbaarheid, de overgangsproblematiek, rechtsonzekerheid, belasting van uitvoering en van de rechterlijke macht, opvangproblemen en gebrekkige criteria, hecht ik aan mijn eerdere toezegging aan de Tweede Kamer te komen tot een positieflijst opstellen. Ik wil echter niet verhullen dat ik de nodige aarzelingen heb bij het nut en de betekenis van een positieflijst. Veel zal afhangen van de ambitie die een ieder met zodanige lijst voor ogen heeft. Een relatief omvangrijke positieflijst, die bijvoorbeeld aansluit bij de bestaande praktijk in ons land, heeft minder effect op het bereiken van een uit het oogpunt van dierenwelzijn gewenste doelstelling zoveel mogelijk te voorkomen dat dieren worden gehouden in voor hen minder passende omstandigheden. Een meer beperkte lijst zou dergelijke effect wel kunnen hebben. De meer bestuurlijke aspecten, zoals hiervoor geschetst, zullen dan naar ik verwacht dat effect in belangrijke mate in negatieve zin beperken.

Ik vraag mij met andere woorden af of het inzetten van een instrument als de positieflijst, waarvan nu al bekend is dat het aan effectiviteit te wensen overlaat en bovendien een toename in de lasten met zich zal brengen voor burgers, bedrijven, overheid en rechterlijke macht, het juiste instrument is om de doelen te bereiken die met de lijst worden beoogd, namelijk de bescherming van de diergezondheid en het dierenwelzijn.

Om al deze redenen heb ik gemeend bij nota van wijziging een voorstel te moeten doen tot wijziging van artikel 2.2. van het wetsvoorstel op dit punt. In de eerste plaats is zodanig voorstel noodzakelijk gelet op de verschillende juridische eisen die voortvloeien uit het Andibel-arrest. Maar in de tweede plaats meen ik dat het gelet op de overige genoemde punten verantwoord is om met de positieflijst op bescheiden schaal, beperkt tot zoogdieren, een begin te maken. Op basis daarvan kan worden gezien hoe het regime werkt. Aan de hand van opgedane ervaringen kunnen dan daarna fasegewijs eventueel andere diersoorten aan de lijst worden toegevoegd.

Voorgesteld wordt een algemene regeling voor een positieflijst, die fasegewijs kan worden opgevuld met soorten. Daartoe is bepaald dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur de lijst kan worden beperkt tot

één of meer diërklassen. Dit betekent dat in zodanig geval het nee-tenzij beginsel dat aan de lijsten grondslag ligt, slechts geldt voor dieren behorende tot de aangewezen diërklasse. In het geval van zoogdieren betekent dit dus dat zoogdieren behorende tot soorten geplaatst op de lijst, mogen worden gehouden en andere zoogdieren niet. Vogels, reptielen, amfibieën, insecten en andere diërklassen mogen, zoals thans, worden gehouden.

Voorts is een voorziening nodig om te voldoen aan het Andibel vereiste van bezwaar en beroep. Helderheid is noodzakelijk over de criteria die leiden tot plaatsing van soorten op de lijst. Als laatste is een voorziening nodig in verband met het vereiste van bezwaar en beroep. Bezwaar en beroep tegen een algemene maatregel van bestuur zijn om meer reden ongewenst en klemmen des te meer nu in het wetsvoorstel de voorziening is opgenomen dat algemene maatregelen van bestuur als deze worden voorgelegd aan de beide kamers der Staten-Generaal. Criteria voor aanwijzing van soorten lenen zich wel voor regeling bij algemene maatregel van bestuur. Om deze redenen stel ik bij nota van wijziging voor het voorgestelde artikel 2.2 zodanig te wijzigen dat alleen de te hanteren criteria voor aanwijzing van diersoorten worden vastgelegd in een voor te hangen algemene maatregel van bestuur. De aanwijzing van de specifieke soorten op basis van die criteria zal geschieden bij besluit van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Tegen het besluit van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit tot aanwijzing van deze diersoorten staat dan bezwaar en beroep open.

«Nee, tenzij»-beginsel voor doden van dieren

Artikel 43 van de GWWD bepaalt dat dieren niet worden gedood in andere dan bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen. In 1995 heeft de toenmalig minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij geoordeeld dat een duidelijke maatschappelijke consensus ontbrak met betrekking tot een groot aantal van die gevallen. In zijn brief van 9 juni 1995 heeft hij aan de Kamer gemeld: «Gelet hierop en gelet op de daarmee samenhangende handhavings- en draagvlakproblemen, is geen regelgeving voorgesteld. Betere resultaten worden verwacht van onderzoek, voorlichting en educatie enerzijds gericht op het voorkómen van situaties waarin dieren gedood moeten worden en anderzijds op alternatieve oplossingen» (Kamerstukken II 1994/95, 24 140, nr. 5). Ook door de Kamer is nadien verder niet aangedrongen op invulling van artikel 43 GWWD.

Het doden van dieren is een onderwerp waarvoor momenteel veel belangstelling is. Dit blijkt onder andere uit de recente vragen van het lid Dibi over het doden van dieren onder de Wet dieren (Aanhangsel Handelingen II 2008–2009, nr. 2076).

Omdat aan artikel 43 geen toepassing is gegeven, staat onder de GWWD niet het uitgangspunt voorop dat dieren niet mogen worden gedood. Primair geldt vanuit dierenwelzijn, mede ter implementatie van Europese regelgeving, dat het doden geschiedt op een wijze waarop het dier zo min mogelijk lijdt en waarbij stress of pijn bij het dier zoveel mogelijk wordt vermeden. Ook dient degene die een dier doodt over voldoende kennis en vaardigheden te bezitten om de taken humaan en doeltreffend uit te voeren, welke eis overigens niet door middel van concrete voorschriften is ingevuld. Deze algemene eisen hebben zowel op gezelschapsdieren als op productiedieren betrekking en gelden onverkort voor het ritueel slachten. Daarnaast bestaan er voor een aantal productiedieren specifieke voorschriften over de wijze waarop bedwelming en doding plaatsvindt. Deze

regelgeving zal uiteraard ten minste onverkort worden voortgezet onder de Wet dieren. In navolging van de huidige regelgeving zal het welzijn van dieren rond het dodingsproces met het wetsvoorstel dus worden gewaarborgd.

Het doden van dieren wordt in het wetsvoorstel geregeld in artikel 2.10. Artikel 2.10 heeft slechts betrekking op gehouden dieren, waardoor bijvoorbeeld de jacht op in het wild levende dieren niet onder de reikwijdte van deze bepaling valt, maar onder de Flora- en Faunawet. Degene die de jacht beoefent, dient op grond van deze wet te beschikken over een jachttakte. Voor het verkrijgen van een jachttakte dient onder andere met goed gevolg een jachtexamen te worden afgelegd. Ook in het wild levende vissen worden tot en met het moment van de vangst als niet-gehouden dieren beschouwd en vallen dus onder de Visserijwet 1963. Gekweekte vissen en vissen na de vangst, bijvoorbeeld in het leefnet, vallen wel onder de reikwijdte van artikel 2.10.

Bij de totstandkoming van het wetsvoorstel zijn geen overtuigende argumenten gevonden om ter zake van het doden van dieren het nee-tenzij beginsel als uitgangspunt te verlaten. Overeenkomstig artikel 43 van de GWWD houdt artikel 2.10, eerste lid, van het wetsvoorstel derhalve in dat dieren niet mogen worden gedood in andere dan bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen. Hiermee wordt de erkenning van de intrinsieke waarde van het dier tot uitdrukking gebracht. Nu het nee-tenzij beginsel in het wetsvoorstel gecontinueerd wordt, ligt er daarmee ook de uitdaging om invulling te geven aan het nee-tenzij beginsel.

In de praktijk is het doden van dieren eerder regel dan uitzondering. Het doden van dieren voor de productie van dierlijke producten vindt plaats op grote schaal en is inherent aan het houden van deze dieren voor productiedoeleinden. Gezelschapsdieren worden veelal gedood vanwege diergeneeskundige noodzaak of om ze uit hun lijden te verlossen.

De reden waarom destijds niet is overgegaan tot het invullen van de gevallen waarin het is toegestaan dieren te doden, te weten het ontbreken van een duidelijke maatschappelijke consensus met betrekking tot een groot aantal van die gevallen, bestaat nog steeds. Voorbeelden hiervan zijn het doden van dieren die niet voldoen aan bepaalde raseigenschappen en het doden van de jachthond die niet meer geschikt is om mee te jagen. In dit kader kan ook gedacht worden aan het doden van een vis of een hamster, omdat de eigenaar van het dier af wil.

Van belang voor het invullen van het nee-tenzij beginsel voor het doden van dieren is verder dat dit slecht handhaafbaar is, omdat het doden van gezelschapsdieren doorgaans niet in het openbaar plaatsvindt. Voor controlerende instanties is het derhalve moeilijk om erop toe te zien dat dieren alleen worden gedood in gevallen waarin dat is toegestaan. Artikel 2.10, eerste lid, krijgt hiermee in hoge mate het karakter van symboolwetgeving.

Eén en ander heeft mij, naar aanleiding van de vragen van de leden van de fracties van de PvdA, SP en de Partij voor de Dieren, aanleiding gegeven om me nader te bezinnen op het nee-tenzij beginsel voor het doden van dieren en de wijze waarop dit beter hanteerbaar zou kunnen worden.

Over de toelaatbaarheid van het doden van dieren voor de productie van dierlijke producten bestaat voldoende maatschappelijke overeenstemming, zeker waar het gaat om de voedselvoorziening. Het belang van voedselvoorziening, economische belangen alsmede de wens om het

nee-tenzij beginsel op een reële manier in te vullen hebben mij doen besluiten het uitgangspunt dat deze dieren kunnen worden gedood bij wet vast te leggen. Bij nota van wijziging heb ik derhalve voorgesteld om voor dieren die worden gedood in het kader van de bedrijfsmatige productie van dierlijke producten bij wet een uitzondering te maken op het nee-tenzij beginsel voor het doden van dieren.

Zoals ik eerder heb opgemerkt, ligt dit anders voor andere dieren dan dieren die voor productiedoeleinden worden gedood. In de meeste gevallen zal het gaan om gezelschapsdieren. De gevallen waarin het is toegestaan dieren te doden die niet voor productiedoeleinden worden gedood, zullen bij AMvB worden vastgelegd. De mogelijkheid bestaat dit te beperken tot bepaalde diersoorten. Zoals hiervoor is gesteld zal zowel de duiding van de gevallen als ook de handhaafbaarheid kwetsbaar blijven. Mijn voornemen is er dan ook op gericht in eerste instantie in meer algemene zin de gevallen te benoemen waarin dieren kunnen worden gedood. Tevens ben ik voornemens in eerste instantie slechts een beperkt aantal soorten aan te wijzen waarop dit nee-tenzij beginsel van toepassing wordt. Op basis van verdere ervaring en kennis kan vervolgens worden overwogen tot verfijning over te gaan. Ook hiertoe is bij nota van wijziging het wetsvoorstel aangepast.

Overig

De artikelen betreffende de preventieve toetsing van huisvestings-systemen, een verbod op het gebruik van seriematig geproduceerde huisvestingssystemen die niet zijn toegelaten door de overheid, nu de artikelen 46 en verder GWWD, zijn niet overgenomen in het wetsvoorstel. De redenen is dat een dergelijk verbod leidt tot een belemmering van innovatie en tot grote lasten voor het bedrijfsleven (zie ook Kamerstukken II 2001/02, 28 286, nr. 2, blz. 16). Door middel van uitvoeringsregelgeving op basis van het voorgestelde artikel 2.2, zesde lid, kunnen regels worden gesteld aan de huisvesting ter bescherming van het dier. Deze regels kunnen gezondheid en welzijn afdoende beschermen. In paragraaf 5.4 ga ik hier nader op in.

Het Honden- en kattenbesluit en het Dierentuinenbesluit geven op dit moment invulling aan artikel 65 GWWD. Zoals bekend is het mijn voornemen om het Honden- en kattenbesluit niet in zijn huidige vorm te continueren, omdat de bepalingen in hun huidige vorm onvoldoende effect hebben. Thans wordt gewerkt aan vervangende regels, in samenhang met het certificeringstraject voor onder andere de handel in gezelschapsdieren. In het navolgende hoofdstuk 4 wordt hierop nader ingegaan.

Bij vorenstaande teken ik aan dat het voor mij, zoals ook hiervoor al is gesteld, niet op voorhand een vaststaand gegeven is dat aan alle delegatiebepalingen volledig uitvoering wordt gegeven. Daar waar het wetsvoorstel «kan-bepalingen» bevat, bestaat naar mijn oordeel de ruimte om de bijbehorende uitvoeringsregelgeving niet op het moment van inwerkingtreding van de wet vast te stellen, maar dit als mogelijkheid voor de toekomst open te houden. Een voorbeeld hiervan is voorgesteld artikel 2.3, derde lid, dat de mogelijkheid biedt om regels te stellen over de doeleinden of activiteiten waarvoor dieren worden gebruikt.

2.3. Beleid

De leden van de SP-fractie oordelen dat het wetsvoorstel geen waarborgen biedt voor een beleid dat leidt tot preventie en uitbanning van dierenleed, bijvoorbeeld door middel van educatie, door middel van

strakke wetshandhaving en door het stimuleren van de ontwikkeling van alternatieven voor het gebruik en doden van dieren.

Bij de verwezenlijking van mijn beleidsambities wil ik de instrumenten inzetten die het meest effectief zijn. Dat zijn naar mijn oordeel vooral die instrumenten die voorrang geven aan de samenleving, die ruimte laten voor maatschappelijke betrokkenheid en die groepen in de samenleving mogelijkheden bieden om zich te organiseren en om eigen initiatieven te ontwikkelen en uit te voeren.

Regelgeving wil ik alleen daar inzetten waar dat nodig is voor de verwezenlijking van mijn beleidsambities en voor het bieden van randvoorwaarden voor genoemde eigen initiatieven van maatschappelijke groeperingen. Het wetsvoorstel biedt daarvoor een afdoende basis. In een aantal gevallen ligt het gebruik van andere instrumenten meer in de rede, en is regelgeving niet het geëigende of meest effectieve instrument. Dit geldt onder meer waar het gaat om educatie en het stimuleren van ontwikkelingen. Voor educatie, gericht op het voorkomen van dierenleed, is in 2008 in het kader van het Programma Jeugd, Natuur, Voedsel en Gezondheid de pilot «Houden van dieren» van start gegaan. In deze pilot worden jongeren bewust gemaakt van dieren en de omgang met dieren.

Teneinde de ontwikkeling van alternatieven voor het gebruik en doden van dieren te stimuleren financier ik bijvoorbeeld onderzoek, mogelijk gemaakt met het amendement Van Gent (TK 2006–2007, 30 800 XIV, nr. 17) naar verfijning van de methoden van bedwelmen. Ook laat ik in dit kader onderzoek verrichten naar diervriendelijke methoden voor het doden van dieren en alternatieven voor het doden van eendagskuikens.

Voor een reactie op het gestelde door de leden van de SP-fractie over strakke wetshandhaving verwijs ik naar navolgend hoofdstuk 10.

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren menen dat mijn beleid op het gebied van dierenwelzijn uit «een leeg kader en een niet-verdere verruiming van de reikwijdte van de delegatiebepalingen» bestaat.

De constatering van deze leden deel ik niet. In mijn Nota dierenwelzijn heb ik vijf hoofddoelstellingen geformuleerd die ik deze kabinetsperiode wil bereiken. Deze doelstellingen en de uitwerking ervan in de Nota dierenwelzijn en bijbehorend werkprogramma, kunnen als ambitieus worden gekwalificeerd. Het gaat om verbetering van het dierenwelzijn, maar wel op realistische wijze, omdat rekening gehouden dient te worden met het feit dat dierenwelzijn geen «single issue» is voor ondernemers. De ondernemer moet immers ook zorg dragen voor voedselveiligheid, diergezondheid, arbeidsomstandigheden, milieu en de continuïteit van zijn bedrijf. De uitdaging die ik mij heb gesteld in de Nota dierenwelzijn is dan ook om dierenwelzijn, in het totaalconcept van duurzaamheid, een geïntegreerd onderdeel te laten zijn van de dierhouderij. Jaarlijks wordt aan de Tweede Kamer gerapporteerd over de voortgang en realisatie van de in deze nota en in de Nationale agenda diergezondheid geformuleerde ambities. De eerste voortgangsrapportage heb ik op 4 februari 2009 bij de Tweede Kamer ingediend (Kamerstukken II 2008/09, 28 286, nr. 259).

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren verwijzen naar het rapport «Duurzaamheid intensieve veehouderij» van de Algemene Rekenkamer, dat in juni 2008 is aangeboden aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II, 2007/08, 31 478, nrs. 1–2). Zij willen weten in hoeverre de conclusies en aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer zullen worden meegenomen in het wetsvoorstel, in het bijzonder de conclusie van de Rekenkamer dat een beleidsevaluatie zou moeten plaatsvinden. Zij willen ook weten of de kritiek van de Rekenkamer betreffende de realisatie van de kabinetsdoelstellingen op het gebied van dierenwelzijn, zal leiden tot aanvullende regelgeving en verbeteringen.

Mijn beleidsambities op het gebied van dierenwelzijn, vastgelegd in de Nota dierenwelzijn, komen naar mijn oordeel tegemoet aan de conclusies en aanbevelingen op het terrein van dierenwelzijn van de Algemene Rekenkamer. In de Nota dierenwelzijn heb ik bijvoorbeeld aangegeven verschillende financiële instrumenten te willen inzetten met het oog op het stimuleren van welzijnsvriendelijkere stalsystemen. Voorbeeld hiervan zijn de innovatiesubsidies en investeringssteun, die sinds 2008 worden verleend. Voor de handhaving van dierenwelzijnsregelgeving is de capaciteit verhoogd. Deze verhoogde capaciteit wordt uiteraard zo effectief mogelijk ingezet.

De bundeling van regelgeving in het wetsvoorstel en het introduceren van één handhavingssysteem, met, binnen dat systeem, de mogelijkheid tot het opleggen van bestuurlijke boetes, zal naar verwachting de effectiviteit van de handhaving verder verhogen.

3. Intrinsieke waarde en ethische aspecten

De leden van de fracties van CDA, PvdA, SP, CU en Partij voor de dieren stellen allen vragen over de betekenis van de intrinsieke waarde van het dier. Gevraagd wordt onder meer naar uitwerking daarvan in een normerend kader. In wezen gaat het hierbij om vragen hoe de besluitvorming over aangelegenheden die dieren aangaat, zal plaatsvinden. Dergelijke vragen komen deels terug in het onderdeel ethisch toetsingskader van deze nota naar aanleiding van het verslag.

3.1 Betekenis intrinsieke waarde

Het begrip intrinsieke waarde van het dier is geïntroduceerd in de Nota Rijksoverheid en dierenbescherming (Kamerstukken II 1980/81, 16 966, nr. 2). Het is de vaststelling dat dieren een eigen, zelfstandige waarde hebben, los van de gebruikswaarde die de mens aan dieren toekent. Intrinsieke waarde is daarmee eigen aan het dier als levend wezen. Ik beschouw het derhalve als een gegeven. Intrinsieke waarde, als zodanig beschouwd, is dan ook niet een normatief begrip. De enkele vaststelling dat een dier een intrinsieke waarde heeft, geeft immers niet onlosmakelijk of eenduidig richting aan het menselijk handelen jegens een dier.

Met het voorgestelde artikel 1.3, dat bepaalt dat de intrinsieke waarde wordt erkend, wordt echter wel degelijk beoogd om een normatief vertrekpunt vast te leggen voor de verdere besluitvorming inzake het handelen van mensen ten aanzien van dieren. Die erkenning brengt tot uitdrukking dat de functie van het dier voor de mens dient te worden afgewogen tegen de intrinsieke waarde. Ik beschouw die erkenning als een appel op de overheid en de burger om het belang van het dier zorgvuldig in kaart te brengen en te wegen voor alle situaties waarin ten aanzien van dieren wordt gehandeld. Het belang van de mens is in die weging van belangen niet op voorhand prioritair.

Het bij wet vastleggen van de erkenning van de intrinsieke waarde van het dier brengt met zich dat de overheid daarop kan worden aangesproken.

Voor burgers is de notie van de erkenning van intrinsieke waarde onder meer vastgelegd in de in artikel 1.4 voorgestelde zorgplicht. Deze zorgplicht zie ik als een onlosmakelijk verlengstuk van de wettelijke erkenning van de intrinsieke waarde van het dier. Ook burgers dienen zich bij hun gedrag ten aanzien van dieren steeds rekenschap te geven van de intrinsieke waarde van het dier. De zorgplicht geeft in essentie een meer concrete en praktische invulling aan de betekenis van de intrinsieke waarde van het dier voor het leven van alle dag van een ieder. Ik heb in dit

verband in de memorie van toelichting gesproken over een respectvolle omgang met dieren en het respecteren van dieren. Het moge duidelijk zijn dat ik, anders dan de leden van de SP-fractie menen, hiermee echter geenszins bedoel dat dieren maximaal en zo goedkoop mogelijk kunnen worden ingezet voor productiedoeleinden.

Ook de erkenning van de intrinsieke waarde als zodanig leidt echter niet zonder meer en eenduidig tot duidelijkheid omtrent menselijk gedrag jegens dieren of tot eenduidige besluitvorming van de overheid omtrent dat gedrag. In genoemde nota al wordt onderkend dat het veelal niet eenvoudig is op basis van de erkenning van de intrinsieke waarde van het dier tot een oordeel te komen omtrent hetgeen wel of niet toelaatbaar is bij het handelen van mensen ten aanzien van dieren.

Dergelijke opvattingen over de rechtvaardigheid van het handelen zijn in beginsel persoonsbepaald, afhankelijk van ieders wereldbeeld en van de tijdgeest. De verschillen in historische en culturele achtergrond hebben invloed gehad op het ontstaan van die opvattingen. Van land tot land, zelfs in Europa, verschillen de meningen over hetgeen toelaatbaar handelen is ten opzichte van dieren.

De grote verscheidenheid aan mogelijke relaties tussen mens en dier is een andere oorzaak voor die diversiteit in opvattingen. Voor gehouden dieren, waarop het wetsvoorstel primair betrekking heeft, is die relatie grotendeels bepaald door het doel waarvoor een dier wordt gehouden. De verschillen in de relatie van mensen ten opzichte van dieren, hebben geleid tot een grote verscheidenheid aan morele opvattingen van mensen over het handelen jegens dieren. De opvatting van een veehouder verschilt bijvoorbeeld van die van de houder van gezelschapsdieren en over handelen ten aanzien van in het wild levende dieren wordt anders gedacht dan over gehouden dieren. Dit heeft ertoe geleid dat een oordeel over ethische aanvaardbaarheid van een menselijke handeling per diersoort en per situatie verschilt. Zo bestaat over het doden van dieren voor productie van vlees meer consensus dan over het doden van dieren gezelschapsdieren.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de betekenis en de rol van wetenschappelijk onderzoek bij het nemen van besluiten. Een oordeel omtrent hetgeen acceptabel of rechtvaardig is jegens dieren wordt ontleend aan morele opvattingen. Resultaten van empirisch wetenschappelijk onderzoek worden bij de ethische oordeelsvorming betrokken, kunnen deze beïnvloeden, doordat zij inzicht geven in de omvang van de verschillende relevante belangen. Onderzoek kan bijvoorbeeld uitwijzen of een te nemen besluit schadelijk is voor het dierenwelzijn, en daarmee voor het belang van het dier. Voorts kan wetenschap kennis verschaffen van in de maatschappij levende ethische opvattingen. Die kennis kan een toegevoegde waarde zijn bij totstandkoming van besluitvorming.

Een voorbeeld van een in dit verband relevante discussie, waarin de empirische wetenschap een rol kan spelen in de oordeelsvorming zonder bepalend te zijn voor de uitkomst daarvan, is die over het doden van eendagskuikens in een zogenoemde «versnipperaar». Uit onderzoek is gebleken dat die dodingsmethode snel en effectief is. Derhalve is zij vanuit het oogpunt van dierenwelzijn acceptabel. Om die reden kan worden betoogd dat op het belang van het dier geen inbreuk wordt gemaakt en dat de handeling om die reden ethisch aanvaardbaar is. Daartegenover staat de opvatting dat dit niet te rechtvaardigen valt omdat het gaat om vernietiging van levende dieren alleen maar omdat zij voor de mens niet direct gebruiksnut hebben.

3.2 Doorwerking intrinsieke waarde in besluitvorming

Waar het gaat om de overheidszorg en het stellen van regels ten aanzien van dieren, of het nu gehouden of in het wild levende dieren betreft, noopt de erkenning van de intrinsieke waarde van het dier tot een afweging van belangen, waarbij, zoals hiervoor gesteld, niet alleen de belangen van de mens een rol spelen. Ook de belangen van het dier als zodanig dienen daarbij pregnant aan de orde te komen. Het gaat om een afweging van alle in het geding zijnde belangen en daarmee, voor zover het de overheid betreft, steeds om het maken van een bestuurlijk politieke keuze, gegeven de maatschappelijke constellatie.

De belangen die bij die afweging in het geding zijn, zijn velerlei. In de eerdere schriftelijke stukken zijn die belangen benoemd. Niet alleen gaat het om het belang van het dierenwelzijn en dat van de diergezondheid. Het gaat ook om belangen van volksgezondheid en voedselproductie, deels dus ook meer economische belangen voor mens, gezin en samenleving. Belangen van milieu en eerlijke handel spelen evenzeer. Al deze belangen zijn naar mijn opvatting legitiem. Het komt aan op de weging daarvan bij het nemen van beslissingen. Dit geldt niet uitsluitend voor totstandkoming of aanpassing van regelgeving, maar ook bijvoorbeeld voor besluitvorming over subsidieverlening en inzet van andere stimuleringsinstrumenten.

De weging van de hiervoor beschreven belangen is in de loop der tijd veranderd. Milieubelangen wegen bijvoorbeeld thans zwaarder dan in het verre verleden. Dit geldt ook voor het dierenwelzijn. Gedrag jegens dieren dat vroeger als heel normaal werd beschouwd, bijvoorbeeld het gebruik van honden als trekdier, wordt heden ten dage als verwerpelijk beschouwd. Er bestaat hierover dus altijd een zekere meer algemene, intersubjectieve opvatting, maar een die verschuift. Die opvatting wordt onder meer beïnvloed door allerlei maatschappelijke tendensen, zoals toenemende welvaart, democratisering en verstedelijking.

Zonder dat dit hoeft te betekenen dat meerderheidsopvattingen of de heersende publieke opinie altijd overheersend zijn of moeten zijn, is het de taak van de overheid zich bij de belangenafweging rekenschap te geven van breed gedragen maatschappelijke opvattingen omtrent hetgeen ethisch verantwoord wordt geoordeeld jegens dieren.

Bij de belangenafweging komen aan de orde overwegingen ten aanzien van aard van een activiteit en proportionaliteit. Een en ander kan worden beïnvloed door de mogelijkheid en wenselijkheid van het stellen van beperkingen en voorwaarden waardoor een activiteit aanvaardbaar wordt en door de beschikbaarheid van alternatieven. Voor zover het gaat om het dierenwelzijn zullen voor gehouden dieren de vijf vrijheden van Brambell daarbij worden betrokken.

Dit alles is niet nieuw. Elk overheidshandelen vereist een deugdelijke belangenafweging. Dit is een eis van behoorlijk en zorgvuldig bestuur. In het wetsvoorstel is de in het voorgaande beschreven invloed van de intrinsieke waarde van het dier op de brede belangenafweging ook zichtbaar. Ik wijs daartoe op de voorgestelde artikelen 2.1 inzake het verbod op dierenmishandeling, 2.11 inzake het verbod op opzettelijke besmetting en 2.13 en 2.14 inzake het verbod dieren als prijs uit te loven en het verbod op dierengevechten. De bepalingen vinden hun grondslag in het breed maatschappelijk levend ethisch oordeel dat de in die artikelen genoemde handelingen jegens dieren ontoelaatbaar zijn, omdat zij in geen geval door een ander belang kunnen worden gerechtvaardigd. Ook de verschillende artikelen die het nee-tenzij beginsel als uitgangspunt nemen, zijn

ingegeven door de intrinsieke waarde van het dier. De in dat artikel genoemde handelingen worden in beginsel onwenselijk geacht, omdat daarmee het belang van het dier wordt geschaad. In bepaalde gevallen kunnen andere belangen dan het belang van het dier ertoe leiden dat op dat uitgangspunt een uitzondering wordt gemaakt. In die gevallen geldt een «tenzij», als uitzondering op de hoofdregel.

Het wetsvoorstel biedt de kans de al bestaande wijze van besluitvorming over aangelegenheden die dieren betreffen meer zichtbaar te maken. Mijn voornemen is om bij de toekomstige besluitvorming steeds zo duidelijk mogelijk inzichtelijk te maken hoe deze besluitvorming is onderbouwd, op basis van welke weging zij is ingegeven en op basis van welk doorslaggevend belang of belangen keuzen zijn gemaakt. Weging van alternatieven behoort daartoe naar mijn oordeel ook.

Maatschappelijke consultatie over voorgenomen besluiten is daarbij een belangrijk aspect. Hiermee kan het inzicht worden bevorderd in het maatschappelijk oordeel over de aanvaardbaarheid van de voorstellen. Met die consultatie kan de rechtvaardiging worden verkregen of versterkt, ook in het licht van eventuele alternatieven en de weging daarvan. Terzijde merk ik hierbij op dat overigens niet op voorhand is te stellen op welke wijze de consultatie zal plaatsvinden en wie of welke de te consulteren personen of organisaties zijn. Ik meen dat dit van geval tot geval kan worden bezien, mede uit het oogpunt van een zeker pragmatisme.

Samenvattend laat vorenstaande zich in het volgende schema vatten.

Uitgangspunten

+ Erkenning van de intrinsieke waarde van het dier (eigenwaarde). Noopt tot afweging van het belang van het dier

Belangen

+ Dierenwelzijn
+ Diergezondheid
+ Volksgezondheid
+ Productie en economie
+ Milieu
+ Overig, zoals sport, spel vermaak, gezelschap

Belangenafweging met per belang dat in het geding is gegevens over

+ Gedeelde maatschappelijke opvattingen over de zwaarte van het belang en
+ Wetenschappelijke gegevens over belangen

Afweging mede op basis van alternatieven

Proces

Bij totstandkoming van regelgeving worden maatschappelijke organisaties geconsulteerd

Bestuurlijk politieke keuze en verantwoording

Resultaat rechtvaardiging, gegeven intrinsieke waarde van het dier, motivering

In sommige gevallen bestaat de rol van de overheid uit het maken van een keuze tussen verschillende alternatieven. In die gevallen zal het alternatief dat de beste balans biedt tussen de verschillende relevante belangen de voorkeur dienen te krijgen.

Ik zie mogelijkheden om met behulp van bovenstaand schema de afweging meer inzichtelijk te maken, zoals ook wordt beoogd met de hierover door de leden van genoemde fracties gestelde vragen. Ook de verant-

woording over gemaakte keuzen is daarbij gebaat. Zij wordt hiermee bespreekbaar en toetsbaar.

Daarnaast heb ik in het kader van de Nota dierenwelzijn toegezegd een integraal kader te zullen laten ontwerpen om inzichtelijk te maken welke belangen bij de veranderingen in de veehouderij in het geding zijn (Kamerstukken II 2007/08, 28 286, nr. 76, blz. 20; Kamerstukken II 2007/08, 28 286 en 29 683, nr. 96, blz. 11). Daarbij gaat het primair om een kader waarin duurzaamheid centraal staat en niet één dat de afweging louter beziet vanuit het perspectief mens/dier.

Bij dit integrale kader gaat het om het verdiepen van het inzicht in alle in het geding zijnde belangen en hun positie ten opzichte van elkaar.

In het licht van vorenstaande is naar mijn oordeel een vast juridisch kader voor besluitvorming niet voor de hand liggend. De besluitvorming kan niet plaatsvinden op basis van gestandaardiseerde wegingsfactoren of criteria, omdat de opvattingen die in de maatschappij leven over hetgeen moet mogen of kunnen ten aanzien van dieren, zoals in het voorgaande is betoogd, afhankelijk is van factoren die per situatie verschillen. Wel kunnen methoden worden gezocht om de consistente belangenafweging te ondersteunen en te bevorderen. Deze beide nadere onderzoeken strekken daartoe dan ook vooral.

Ik hecht eraan tot slot bij vorenstaande de kanttekening te maken dat de wijze van besluitvorming zoals hiervoor uiteengezet, niet is beperkt tot onderhavig wetsvoorstel. Ook de standpuntbepaling in EU verband en andere internationale kaders is hierop gebaseerd. Dat neemt niet weg dat de besluitvorming in dergelijke kaders ook door andere factoren wordt bepaald, al was het maar omdat meer landen daarbij betrokken zijn. Voor zover het gaat om dwingende besluitvorming in zodanige kaders betekent dit dat die besluitvorming leidend is voor nationale implementatie of uitvoering. Bij het geven van uitvoering daaraan is ook het level playing field een belangrijke factor. Ik verwijs daartoe verder naar hoofdstuk 8 van deze nota omtrent het level playing field.

De leden van de SP-fractie stellen dat de erkenning van de intrinsieke waarde inhoudt dat de overheid permanent de belangen van dieren dient te bevorderen, zoals hun vrijheid, instandhouding van hun leefomgeving, uitvoering van gedragsrepertoire en hun sociale en psychische welbevinden.

Zoals ik in het voorgaande heb aangegeven doet de erkenning van de intrinsieke waarde van het dier een appel op de overheid om het belang van het dier in kaart te brengen, om dat belang te wegen ten opzichte van andere belangen en om de uitkomst van die weging om te zetten in beleid. Het belang van het dier omvat onder meer het dierenwelzijn.

De leden van de SP-fractie stellen daarmee impliciet dat tot het belang van het dier onder andere ook zijn vrijheid behoort. Die mening deel ik niet. Ik ben niet van mening dat inperking van de vrijheid, die een dier in het wild heeft, per definitie inbreuk maakt op de intrinsieke waarde van het dier. Met inachtneming van de omstandigheden waarin een dier wordt gehouden, alsmede de eigenschappen van de soort waartoe dat dier behoort, kan worden bepaald of met een dergelijke inperking een inbreuk wordt gemaakt op de intrinsieke waarde.

Hoewel de overheid er in beginsel naar dient te streven het belang van het dier te bevorderen, kan bescherming van een ander belang een inbreuk op de intrinsieke waarde van het dier rechtvaardigen. In die gevallen vindt een belangenafweging plaats onder de erkenning van de intrinsieke

waarde. Die afweging vindt plaats op de hiervoor omschreven wijze. U kunt mij daarop aanspreken.

Zowel de leden van de fractie van de SP als van de fractie van de Partij voor de Dieren menen dat het wetsvoorstel grondig dient te worden herzien in het licht van het centraal stellen van de intrinsieke waarde.

Het erkennen van de intrinsieke waarde leidt mij, gezien mijn beschouwing over de intrinsieke waarde en de betekenis daarvan, niet tot de conclusie dat het wetsvoorstel grondig dient te worden herzien. Het wetsvoorstel biedt alle mogelijkheden en ruimte voor een verantwoorde belangenafweging.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de regering oordeelt over de suggestie om de bepaling dat de intrinsieke waarde van het dier wordt erkend te vervangen door de tekst: «Dieren zijn levende wezens met gevoel, waarvan de intrinsieke waarde wordt erkend.»

Het feit dat dieren kunnen voelen is van invloed op het welzijn van dat dier. De mate waarin een dier kan voelen is onderwerp van onderzoek door de empirische wetenschap. Het ligt niet in de rede het antwoord op die vraag vast te leggen in een wettelijke bepaling.

Uit het feit dat de intrinsieke waarde wordt erkend volgt, zoals ik hiervoor heb verwoord, dat de overheid een inspanningsplicht heeft om het belang van het dier te beschermen. Het belang van het dier is echter niet beperkt tot gevolgen die dat dier kan ervaren. In dat verband noem ik de gevolgen van ingrepen bij dieren voor de lichamelijke integriteit van het betreffende dier. Het uitvoeren van een lichamelijke ingreep is maatschappelijk omstreden, ook indien die ingreep geen voor het dier merkbare gevolgen heeft.

De inspanningsverplichting van de overheid krijgt onder meer invulling doordat de welzijnsaspecten van een besluit voorafgaand aan het nemen van dat besluit in beeld worden gebracht. Ik meen met die werkwijze te handelen in de geest van de suggestie van de leden van de CDA-fractie.

De leden van de fracties van de SP en SGP stellen vragen bij de formulering van voorgesteld artikel 1.3. Zij vinden de formulering van de intrinsieke waarde van het dier in de WOD duidelijker. De leden van de SP-fractie vragen waarom de regering afwijkt van de WOD. De leden van de SGP-fractie vragen welke consequenties het met zich zou brengen wanneer in het wetsvoorstel de formulering van de WOD overgenomen zou worden.

Artikel 1a van de WOD schrijft voor dat bij uitoefening van bevoegdheden bij of krachtens die wet de erkenning van de intrinsieke waarde van het dier als algemeen uitgangspunt wordt gehanteerd.

De tekst van dit artikel 1a verschilt in zoverre van artikel 1.3 van onderhavig wetsvoorstel dat in artikel 1a expliciet is vermeld dat de erkenning van de intrinsieke waarde «als algemeen uitgangspunt wordt gehanteerd». Dit verschil is echter puur tekstueel; met de erkenning van de intrinsieke waarde van het dier in artikel 1.3 van het wetsvoorstel wordt hetzelfde beoogd als met artikel 1a van de WOD. Het overnemen van de formulering van de WOD zou derhalve geen consequenties met zich brengen. Ik heb voor de formulering als opgenomen in artikel 1.3 gekozen, omdat ik deze formulering duidelijker acht.

De leden van de fractie van de Partij van de Arbeid wijzen erop dat de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit in de Nota dieren-

welzijn en de memorie van toelichting zelf aangeeft geen standpunt te willen innemen over het doel waarvoor dieren worden gebruikt. Zij vragen waarom niet. Deze leden vragen of dit standpunt niet de basis van de Wet dieren moet vormen. Deze vraag wordt ook door de leden van de SP-fractie gesteld. Deze leden vragen zich daarom af of de regering er niet juist is om via deze wet aan te geven «wat mensen met dieren mogen doen». De regering moet naar de mening van deze leden aangeven dat alvorens een dier gebruikt gaat worden, afgewogen dient te worden voor welk doel dit zal zijn en hoe dit gerechtvaardigd kan worden, of er alternatieven zijn en of er andere belangen van de mens en dier in het geding zijn (bijvoorbeeld gezondheidsbelangen).

De regering huldigt bij de omgang met dieren de opvatting dat de mens dieren mag gebruiken voor doeleinden die in de Nederlandse samenleving aanvaardbaar worden gevonden zoals voeding, sport, gezelschap en vermaak, onder de uitdrukkelijke voorwaarde dat de mens zorg draagt voor het welzijn en de gezondheid van het dier. In beginsel wordt in de regelgeving dus niet per doel vastgelegd of dat doel geoorloofd is. Wel kan in specifieke gevallen worden besloten dat het doel niet te rechtvaardigen is. Zo mogen dieren slechts voor productiedoeleinden worden gebruikt voor zover zij behoren tot een diersoort of diercategorie als aangewezen op grond van artikel 2.3, tweede lid, van het wetsvoorstel en mogen dieren niet worden gedood, anders dan in de op basis van het voorgestelde artikel 2.10, eerste lid, aangewezen gevallen.

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren zijn van mening dat de erkenning van de intrinsieke waarde van dieren onder andere inhoudt dat men de plicht heeft om actief het gebruik van dieren te verminderen. Zij wijzen op de antwoorden op de feitelijke vragen waarin is aangegeven dat de uitgangspunten van mijn beleid voor de mens beperkingen meebrengen ten aanzien van het gebruik van dieren, hetgeen tot uitdrukking komt in de regels gesteld bij en krachtens de GWWD, die worden gecontinueerd wanneer het wetsvoorstel, eenmaal wet, van kracht wordt.

De leden van de fractie van de Partij voor de dieren lijken met deze vraag meer betekenis te leggen in de antwoorden ter zake dan ik heb bedoeld. Ik heb met name beoogd te stellen dat bij het houden van dieren beperkingen worden gesteld uit hoofde van dierenwelzijn. Ik heb dus in beginsel niet op andere of verdergaande beperkingen gedoeld dat thans gelden. Dat laat uiteraard onverlet een discussie daarover in het kader van met name de nadere regels die zullen worden gesteld ter uitvoering van de Wet dieren.

4. Gezelschapsdieren

De leden van de SP-fractie menen dat gezelschapsdieren er ten opzichte van de productiedieren bekaaid van afkomen in het wetsvoorstel, terwijl deze sector toch een enorme omvang heeft. Ook de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren uiten hun zorg hierover. Zij vragen hoe de regering gaat zorgen dat het welzijn het welzijn van deze dieren gewaarborgd is.

Het wetsvoorstel biedt een basis om al die regels te stellen die noodzakelijk worden bevonden voor het welzijn en de gezondheid van zowel gezelschapsdieren als productiedieren. Het is niet zo dat voor uitvoeringsregelgeving met betrekking tot gezelschapsdieren minder, of een minder goede basis in het wetsvoorstel zou staan. De zorg van de leden van de genoemde fractie is dus ongegrond.

Uitgangspunt bij de invulling van de uitvoeringsregelgeving is het beschermingsniveau van de huidige regelgeving. Ook zijn de beleids-

voornemens opgenomen in de Nota dierenwelzijn en de Nationale agenda diergezondheid leidend.

Overigens meen ik dat de belangen van gezelschapsdieren niet altijd alleen op adequate wijze gediend kunnen worden door het stellen van regels, zeker waar het gaat om het houden van individuele dieren door particulieren. Zoals ik heb aangegeven in de Nota dierenwelzijn en de antwoorden op de feitelijke vragen naar aanleiding van het wetsvoorstel (Kamerstukken II 2007/08, 28 286, nr. 76, blz. 35 respectievelijk Kamerstukken II 2007/08, 31 389, nr. 5, blz. 11), worden welzijnsproblemen bij gezelschapsdieren vaak veroorzaakt door onwetendheid bij de houders. Het voorkomen van deze problemen kan vooral worden bereikt door gericht informatie te verstrekken aan houders van gezelschapsdieren en aan personen die voornemens zijn een gezelschapsdieren te gaan houden, en in mindere mate door middel van regelgeving. Zoals bekend heb ik, samen met een aantal organisaties, het Landelijk Informatie Centrum Gezelschapsdieren opgericht om aan burgers voorlichting te geven ten behoeve van het maken van een bewuste keuze bij de aanschaf van een huisdier en om bij te dragen aan een goede verzorging van huisdieren.

De leden van de fracties van de SP en van de Partij voor de Dieren vragen in dit verband naar inzicht in de regels ten aanzien van de meer bedrijfsmatige activiteiten met gezelschapsdieren. De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren menen dat hierbij grote commerciële belangen aan de orde zijn. Ook vragen zij om meer inzicht in de algemene maatregel van bestuur met voorschriften gekoppeld aan een certificatiesysteem voor handelaren.

Voor de situaties waarin gezelschapsdieren primair worden gehouden vanuit economisch perspectief, is een andere aanpak nodig en wenselijk dan voor die waarbij dieren door particulieren voor gezelschap worden gehouden. Ik benader diegenen die zich op commerciële basis bezig houden met gezelschapsdieren dan ook anders en verwijs u naar hetgeen ik hierover heb opgemerkt in mijn Nota dierenwelzijn (Kamerstukken II 2007/08, 28 286, nr. 76, blz. 36/37). Ook hier echter meen ik dat het verstandig is gezamenlijk met deze commercieel georiënteerde bedrijven en personen te komen tot regeling van zaken die nodig zijn. Dit bevordert het draagvlak en daarmee de naleving. Ik ondersteun de meer bedrijfsmatige en commerciële partijen die zich bezig houden met gezelschapsdieren om zich zodanig te organiseren dat zichtbaar duidelijk is dat door deze partijen op verantwoorde wijze wordt omgegaan met gezelschapsdieren. Daartoe werken vertegenwoordigers van diverse commerciële sectoren op het gebied van gezelschapsdieren samen met mijn ministerie teneinde te komen tot een privaat certificatiestelsel dat eisen omvat omtrent de omgang door hen met gezelschapsdieren. Parallel aan het opstellen van het certificatiestelsel wordt mijnerzijds gewerkt aan het opstellen van een algemene maatregel van bestuur die het certificatiesysteem dekt. Een zodanig stelsel waarin certificatie samengaat met overheidsregels, bevordert ook de effectiviteit van het toezicht.

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren stellen nog enkele meer concrete vragen over de in het antwoord op de vorige vraag bedoelde algemene maatregel van bestuur, zoals het voorgenomen tijdspad, de gevolgen van die dit besluit zou kunnen hebben voor de dierenasielen en mogelijke risico's waar het gaat om het opnemen van doelvoorschriften in het besluit.

Voor wat betreft het gebruik van doelvoorschriften in regelgeving verwijs ik naar hetgeen ik in paragraaf 2.2.2 over dat onderwerp heb aangegeven.

Het private certificatiestelsel zal naar verwachting in de loop van 2009 gereed zijn. De algemene maatregel van bestuur zal separaat worden voorbereid als algemene maatregel van bestuur onder de GWWD. Dientengevolge is de procedure die ziet op parlementaire betrokkenheid uit die wet van toepassing. Dat houdt in dat het parlement door middel van de voorhangprocedure bij de totstandkoming betrokken worden nadat betrokken maatschappelijke organisaties zijn geconsulteerd en nadat de Raad van State heeft geadviseerd over een concept van die algemene maatregel van bestuur.

Over de gevolgen die deze algemene maatregel van bestuur zal hebben voor dierenasiels kan ik op dit moment nog geen uitsluitel geven, omdat de algemene maatregel van bestuur nog in voorbereiding is.

In dit verband stellen de leden van de fractie van de SP dat de eisen rond de vermeerdering van de gezelschapsdieren als honden, paarden of chinchilla's onvoldoende zijn geregeld.

In de Nota dierenwelzijn heb ik geconstateerd dat eenzijdig fokbeleid bij honden soms tot ernstige welzijnsproblemen kan leiden en dat het wenselijk is oplossingen hiervoor te vinden. Vooreerst meen ik dat dit langs andere wegen dan regelgeving zou moeten geschieden. Voor de rashonden zijn hiervoor de afzonderlijke rasverenigingen en de Raad van Beheer op Kynologisch Gebied als overkoepelende organisatie de eerstverantwoordelijken. De rasverenigingen kennen een verplicht systeem van identificatie en registratie en hebben een uitgebreide administratie van foklijnen. Dit zijn de instrumenten waarmee zij, samen met andere deskundigen, deze welzijnsproblemen kunnen tegengaan. Vertegenwoordigers van de rashondensector hebben een plan van aanpak opgesteld, waarin wordt aangegeven welke acties de sector zelf onderneemt om de problemen met eenzijdig fokkerijbeleid op te lossen. Een soortgelijke aanpak is, voor zover noodzakelijk, mogelijk bij de overige door de vragenstellers genoemde diersoorten.

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren vragen of de regering bereid is landelijk beleid in te stellen ten aanzien van de omgang met en opvang van zwerfdieren, met name zwerfkatten, en dit op te nemen in de Wet dieren.

Bewustwording van de consequenties van het houden van katten kan het zwerfkattenprobleem doen afnemen. Goede voorlichting aan kopers en houders van katten speelt hierbij een belangrijke rol. Voorlichting is een taak van het Landelijk Informatie Centrum Gezelschapsdieren (LICG) dat ik financieel ondersteun. Castratie en sterilisatie kunnen worden toegepast om te voorkomen dat het aantal zwerfdieren zich uitbreidt. Die maatregelen zijn vooral effectief in de bebouwde kom van gemeentes. Ik heb de Landelijke Dierenbescherming tot en met 1 maart 2010 een ontheffing ex artikel 75 van de Flora- en faunawet verleend om verwilderde katten te vangen. Het is de bedoeling dat de Dierenbescherming de katten, na onvruchtbaar maken, onder bepaalde voorwaarden in bepaalde nader omschreven gebieden uitzet (de zogenaamde «Trap, Neuter and Return-methode»).

In buitengebieden, waar castratie en sterilisatie niet praktisch uitvoerbaar zijn, kan op grond van artikel 67 van de Flora- en faunawet door Gedeputeerde Staten besloten worden om personen of categorieën van personen aan te wijzen die de stand van onder meer verwilderde katten kunnen beperken, door middel van afschot. Een aanvullend landelijk beleid voor zwerfdieren acht ik, in het licht van de bestaande praktijk en de bestaande regels, niet nodig.

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren vragen de regering toe te lichten waarom in de lijst met vragen en antwoorden wordt gesteld dat de regels inzake huisvesting, verzorging en het verbod op dierenmishandeling voldoende waarborgen bieden ter bescherming van het dier dat wordt vertoond in media-, kunst- en amusementsuitingen. Gevraagd wordt tevens of de regering uiteen kan zetten welke regels inzake huisvesting gelden voor de verschillende diergroepen die worden ingezet voor amusementsdoeleinden, bijvoorbeeld in shows en televisieprogramma's.

Zoals ik in hoofdstuk 2.1 heb aangegeven wordt het welzijn van dieren primair beschermd door het stellen van specifieke welzijnsregels, zoals huisvestingsregels. Omdat het in de situaties die de vragenstellers noemen om zeer kleine aantallen dieren gaat en de situaties waarop vragenstellers doelen groot zijn in omvang, acht ik het opstellen van specifieke regelgeving hiervoor onwenselijk, mede in verband met de daaraan verbonden kosten die het toezicht daarop met zich brengt. Ik acht dergelijke regels in deze omstandigheden ook niet nodig, omdat op grond van de artikelen 2.1 en 2.2, zevende lid, van het wetsvoorstel kan worden opgetreden wanneer sprake is van dierenmishandeling, wanneer het welzijn of de gezondheid van het dier in het geding is of wanneer sprake is van verwaarlozing.

Voor dieren die worden gehouden in dierentuinen geldt het Dierentuinenbesluit. Daarin zijn voorschriften vastgelegd, onder meer met betrekking tot huisvesting. Dit besluit zal in de uitvoeringsregelgeving bij onderhavig wetsvoorstel worden gecontinueerd.

5. Landbouwhuisdieren en vissen

5.1 Positie Nederland in Europa

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren vragen zich af op welke wijze Nederland de ambitie vormgeeft om zich in de voorhoede van Europa te bevinden als het gaat om het verbeteren van dierenwelzijn. Zij vragen of de regering in het kader van het wetsvoorstel uiteen kan zetten op welke onderdelen Nederland een voorhoedepositie inneemt in het beschermen van dieren en het verbeteren van dierenwelzijn. Voorts vragen zij of de regering kan aangeven of zij een kop op de Europese wet- en regelgeving ter bescherming van dieren ambieert om de voorhoedepositie binnen de Europese Unie inhoud en vorm te geven. Indien de regering deze kop niet ambieert vragen de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren of de regering dan kan aangeven op welke wijze zij denkt een geloofwaardige rol in de voorhoede van Europa te kunnen spelen.

In het huidige krachtenveld van de EU met 27 lidstaten is het een ingewikkeld en moeizaam proces om overeenstemming te krijgen over een aanscherping van het Europese dierenwelzijnsbeleid. Om in dit krachtenveld toch stappen te kunnen zetten meen ik dat een strategie van nauwe samenwerking met de Europese Commissie en met gelijkgezinde lidstaten, bijvoorbeeld Duitsland, Denemarken, Zweden, Oostenrijk, Slovenië, het Verenigd Koninkrijk en België, de enige en dus meest effectieve manier is om resultaten ter verbetering van het dierenwelzijn te behalen. Tezamen kan immers meer gewicht in de schaal worden gelegd. Ook het kunnen aantonen en objectiveren van dierenwelzijnsproblemen is van belang voor een beleidsmatige en politieke erkenning van die problemen. Daarom streef ik ook naar samenwerking op onderzoeksgebied met gelijkgezinde lidstaten en de Commissie.

In de Nota dierenwelzijn en het bijbehorende werkprogramma heb ik beschreven dat ik met hen een voortrekkersrol vervul en een voorhoede-positie nastreef.

Mijn inzet de afgelopen tijd heeft bijvoorbeeld geresulteerd in welzijnsbevorderende aanpassingen van de Vleeskuikenrichtlijn en in Raadsconclusies voor etikettering met betrekking tot dierenwelzijn. Verder is een Europees verbod op de handel in honden- en kattenbont mede op Nederlandse instigatie tot stand gekomen. Ook de stappen die ik heb gezet in het dossier gericht op het stoppen van castratie van biggen zijn een voorbeeld.

Bij de herziening van de Transportverordening (Verordening (EG) nr. 1/2005) zet ik me in voor een aanzienlijke beperking van het transport van slachtvee over lange afstanden. Verder richt mijn inzet in Brussel zich op onder meer behoud van het verbod op legbatterijen, dat door enkele Europese lidstaten ter discussie wordt gesteld.

Ik ben, mede in het licht van vorenstaande, van oordeel dat het creëren van een nationale kop op de Europese wet- en regelgeving, zoals geduid in de Nota dierenwelzijn, slechts in een aantal gevallen wenselijk kan zijn, en niet dan nadat is gebleken dat in Europees verband niet de beoogde resultaten kunnen worden behaald.

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren geven aan dat ik in de lijst met feitelijke vragen en antwoorden stel dat een lager beschermingsniveau op grond van Europees recht niet mogelijk is. Vissen blijken volgens de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren in Nederland echter geen bescherming te genieten vanwege het ontbreken van regulering en wetgeving omtrent humane dodingsmethoden. De leden van de Partij voor de Dieren willen weten hoe de regering dit beziet.

Artikel 3 van de Europese welzijnsrichtlijn (richtlijn nr. 93/119/EG) bepaalt dat bij het verplaatsen, onderbrengen, fixeren, bedwelmen, slachten en doden van dieren moet worden gezorgd dat deze dieren elke vermijdbare opwinding of pijn of elk vermijdbaar lijden wordt bespaard. Dit artikel is ook van toepassing op gehouden vissen. Er is geen specifieke Europese regelgeving over dodingsmethoden bij vis. Voor onder meer vissen is met artikel 36 van de GWWD artikel 3 van de richtlijn geïmplementeerd. Na inwerkingtreding van de Wet dieren geldt artikel 2.10, tweede lid, als de implementatie van artikel 3 van de Europese welzijnsrichtlijn.

Uit het verslag van het inspectiebezoek van de Food and Veterinary Office van de Europese Commissie van juni 2006. (DG(SANCO)/8041/2006, blz. 16) blijkt overigens dat de Nederlandse praktijk van het doden van vis niet strijdig wordt geoordeeld met bedoelde richtlijn.

Ook is thans nader onderzoek gaande naar meer diervriendelijke methoden om vissen te doden.

5.2 Aanwijzing voor productie te houden dieren

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren willen weten waarom geen toetsing heeft plaatsgevonden van de lijst die is opgenomen in het Besluit aanwijzing voor productie te houden dieren. Zij willen weten of een dergelijke toetsing wel uitgevoerd zal worden en of de lijst op basis daarvan zal worden geactualiseerd voordat de lijst, op basis van onderhavig wetsvoorstel, wordt gecontinueerd. Zij geven aan dat onduidelijk is wat ik versta onder het «voldoende recht doen aan de primaire behoeften

van een dier». Zij vragen op welke primaire behoeften wordt gedoeld en in hoeverre is nagegaan of de huidige lijst van voor productie te houden dieren aan deze voorwaarden kan voldoen.

Bij de totstandkoming van het Besluit aanwijzing voor productie te houden dieren is getoetst of de in dat besluit genoemde diersoorten of -categorieën vanuit welzijnsoogpunt op aanvaardbare wijze voor productiedoeleinden gehouden kunnen worden. Dat onderzoek was beperkt tot de diersoorten en categorieën die op dat moment ook daadwerkelijk in Nederland werden gehouden. Beoordeeld is of de betreffende diersoort of categorie op zodanige wijze gehouden kan worden dat voldoende recht kan worden gedaan aan de primaire behoeften van dat dier. De invulling van dat criterium verschilt per diersoort. Een en ander is ook in de nota van toelichting bij genoemd besluit uiteengezet. Dit betekent dat vast dient te staan dat de wijze van houden in de Nederlandse praktijk kan worden gerealiseerd, al dan niet op basis van invloed van regelgeving over huisvesting en verzorging. De vigerende regels zijn zodanig dat zij voldoende recht doen aan de primaire behoeften van het dier.

5.3 Voortplantingstechnieken en keizersneden

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren vragen voor welke doelen toepassing van voortplantingstechnieken is toegestaan.

Voortplantingstechnieken worden gebruikt om verschillende doelen te bereiken. Binnen de productiesector is het bereiken van kwalitatieve verbeteringen van de veestapel veelal het belangrijkste doel. Daarnaast worden deze technieken gebruikt om bepaalde gezondheidsrisico's die gepaard gaan met de natuurlijke dekking te voorkomen. Ook worden de technieken toegepast om diersoorten of -populaties in stand te houden. Zoals in de nota van toelichting bij het Besluit voortplantingstechnieken is gesteld kunnen die doelen in beginsel een rechtvaardiging vormen voor het teweeg brengen van enig ongerief bij het dier.

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren vragen op welke wijze wordt beoordeeld of toepassing van een voortplantingstechniek in een concreet geval strijdig is met artikel 3 van het Besluit voortplantingstechnieken, waarin is bepaald dat bij toepassing van die technieken geen onnodige pijn, letsel, stress of ander ongerief mag worden veroorzaakt bij het dier.

Artikel 3, eerste lid, is een algemeen geformuleerde gedragsnorm, die geldt voor toepassing van alle toegestane voortplantingstechnieken. De aard van die technieken en de omstandigheden waarin zij worden toegepast zijn divers. Indien er aanwijzingen zijn of indien een vermoeden bestaat dat een overtreding is begaan beoordeelt de AID in eerste instantie in een concreet geval of deze norm wordt overschreden. De rechter beoordeelt in laatste instantie of sprake is van een overtreding. In meer algemene zin kunnen bepaalde voortplantingstechnieken uiteraard ook ten algemene worden beoordeeld in het licht van de aanvaardbaarheid van die technieken in relatie tot bedoelde norm.

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren willen inzicht in de wijze waarop deze afweging tot stand is gekomen bij voortplantingstechnieken als het spoelen en plaatsen van embryo's bij koeien, het in 80–90% van de gevallen toedienen van een keizersnee bij dikbilkoeien en het plaatsen van plastic buizen met hormonen in koeien om de vruchtbaarheid te vergroten.

Het fokbeleid in de afgelopen jaren heeft er bij twee extreem gespierde vleesrassen toe geleid dat de dieren van die rassen moeilijk langs natuurlijke weg kunnen afkalven. In 85 tot 90% van de gevallen wordt bij die dieren een keizersnede toegepast, vaak om leven van moeder en kalf te redden. Deze twee rassen vormen 15% van de totale hoeveelheid vleesveemoederdieren in Nederland. Op dit moment zoekt de sector samen met de Animal Science Group van de WUR (WUR-ASG) naar mogelijkheden om te komen tot een forse reductie van het aantal keizersneden. Om dit te kunnen bereiken wordt onder andere ingezet op een aangepast fokprogramma en op bewustwording bij veehouders.

Uit onderzoek is duidelijk geworden dat geboorteproblemen vooral ontstaan vooral ontstaan door een onbalans in het skelet van het kalf en de moeder en nauwelijks door de bespiering. Moeilijke geboortes zijn derhalve niet zozeer te wijten aan het «dikbilgen», als wel aan de grootte van het moederdier en aan de vorm van het bekken van dat dier.

Het fokprogramma moet leiden tot een betere afstemming tussen kalf en koe. Er wordt door de sector een registratiesysteem opgezet om inzichtelijk te krijgen welke stieren zorgen voor dochters met een wijder bekken.

Inmiddels is een groep voorlopers gestart met het nieuwe fokprogramma om zo op hun eigen bedrijf meer natuurlijke geboorten te laten plaatsvinden. Zij worden begeleid door onderzoekers en vervullen een ambassadeursfunctie.

5.4 Huisvesting en huisvestingssystemen

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren vragen op welke wijze de ambitie in het wetsvoorstel wordt verankerd om voor 2023 tot stallen en bedrijfsvoering te komen die om het dier heen zijn gebouwd op een wijze die wordt gedragen door de samenleving.

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren willen weten op welke wijze de regering richting geeft aan ontwikkelingen naar een meer dier-vriendelijke veehouderij en welke rol de Wet dieren daarin speelt.

In de Nota dierenwelzijn en de Toekomstvisie veehouderij heb ik aangegeven dat ik de ontwikkeling en toepassing van integraal duurzame stal-systemen wil stimuleren. Met integraal duurzame stalsystemen bedoel ik huisvestingssystemen waarin een verbetering van dierenwelzijn wordt gecombineerd met aandacht voor andere maatschappelijke randvoorwaarden, met name voedselveiligheid, ondernemerschap en milieu.

Ik heb WUR-ASG opdracht gegeven om voor verschillende veehouderijsectoren integraal duurzame stalsystemen te ontwerpen. WUR-ASG voert deze opdracht uit in nauwe samenwerking met het primaire landbouwbedrijfsleven, individuele veehouders, de Dierenbescherming en ketenpartijen zoals stallenbouwers en adviseurs van de veevoerindustrie. Voorzien is in dat verband onder andere in het opstellen van een programma van eisen waarin de behoeften van het dier, de ondernemer, het milieu en de burger/consument worden opgenomen. In 2007 is een ontwerptraject gestart voor stalsystemen in de melkveehouderij. In 2008 is begonnen met het ontwerptraject voor systemen in de varkenshouderij, waarbij eerst systemen worden ontworpen voor groepshuisvesting van dragende zeugen. In de loop van 2009 komen naar verwachting de nieuwe ontwerpen van stalsystemen in de varkenshouderij gereed. Vanaf 2009 wordt een ontwerptraject uitgevoerd voor de vleeskuikenhouderij en de legpluimveehouderij die voor de ei-productenindustrie produceren.

Het bedrijfsleven wordt gestimuleerd om te investeren in extra dierenwelzijns- en milieumaatregelen door middel van fiscale instru-

menten, zoals de milieu-investeringsaftrek en de willekeurige afschrijving milieu-investeringen (VAMIL). Om in aanmerking te komen voor fiscale voordelen moet een eigenaar van een stalsysteem voldoen aan de criteria uit de Maatlat duurzame veehouderij. Die criteria worden in de komende jaren uitgebreid met eisen op het gebied van onder meer energieverbruik, emissie van geur en fijn stof- en geluidsbeperking.

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren vragen welke elementen zijn of worden opgenomen in het wetsvoorstel die de weg naar een duurzame veehouderij in de toekomst bevorderen.

Zoals ik in het antwoord op de vorige vraag heb aangegeven ondersteun ik de overgang naar een duurzame veehouderij door middel van subsidieverstrekking en inzet van fiscale instrumenten. De Kaderwet LNV-subsidies en de fiscale wetgeving bevatten grondslagen voor inzet van die middelen. Het voorliggende wetsvoorstel behoeft daar dan ook niet in te voorzien.

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren vragen op welke wijze wordt voorkomen dat huisvestingssystemen worden ontworpen die niet aan deze toekomstvisie voldoen en daardoor ook niet passen in een toekomstgerichte veehouderij. Zij vragen welke randvoorwaarden de regering stelt om ondernemers en de samenleving kaders te geven.

Om in aanmerking te komen voor een subsidie of voor fiscale voordelen moet een initiatief uit de sector aan voorwaarden op het gebied van duurzaamheid voldoen. Die voorwaarden zijn vastgelegd in de diverse stimulerings- en fiscale regelingen. Initiatieven die niet aan die voorwaarden voldoen, komen niet in aanmerking voor een subsidie of voor fiscale voordelen. De huisvestingssystemen moeten uiteraard ten minste aan de vigerende huisvestingsregels voldoen.

De leden van de SP-fractie en van de fractie van de Partij voor de Dieren vinden het onacceptabel dat de preventieve toetsing van huisvestingssystemen met het wetsvoorstel wordt afgeschaft. Die leden geven aan dat een preventieve toets noodzakelijk is om productie van welzijns-onvriendelijke huisvestingssystemen en handhavingproblemen te voorkomen. Ze vragen hoe de regering deze problemen wil voorkomen zonder preventieve toetsing.

Door het stellen van algemeen verbindende voorschriften over huisvesting van dieren wordt het voor productie gehouden dier in voldoende mate beschermd. Voor de meeste soorten productiedieren die op grote schaal worden gehouden, zijn regels gesteld op het gebied van huisvesting en de wijze waarop die dieren moeten worden gehouden. Voorbeelden van dergelijke regels zijn het Varkensbesluit, Legkippenbesluit en het Kalverenbesluit. Zoals ik in de Nota dierenwelzijn heb aangegeven wil ik ook voor melkvee huisvestingsregels opstellen.

De totstandkoming van huisvestingsnormen voor alle diersoorten die in Nederland op grote schaal voor productie worden gehouden, maakt opnemen van het systeem van preventieve toetsing in belangrijke mate overbodig.

Zoals ik heb aangegeven in mijn reactie op de feitelijke vragen naar aanleiding van het wetsvoorstel dieren, werkt een preventieve toets remmend op de innovatieve kracht van de sector en brengt deze grote administratieve lasten van met zich (Kamerstukken II 2007/08, 31 389, nr. 5, blz. 15). In het licht van het voorgaande heeft het derhalve geen zin dat instrument aan het bestaande instrumentarium toe te voegen.

Het regime, zoals bepaald in artikel 46 e.v. van de GWWD, sluit een preventieve toets uit voor huisvestingssystemen voor dieren waarvoor bij algemene maatregel van bestuur huisvestingsregels zijn gesteld.

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren vragen of de regering inzicht kan geven in wie de lasten zal betalen als zou blijken dat veehouders die hebben geïnvesteerd in niet wenselijke huisvestingssystemen zich beroepen op het ontbreken van sturende regels en grote bedragen vragen om uitgekocht te worden. Deze leden vragen tevens op welke wijze de regering deze ontwikkeling zal voorkomen en in hoeverre dat onderdeel kan zijn van de Wet dieren.

Houders van dieren zijn verplicht dieren te houden en te verzorgen conform de daarvoor geldende regels. Indien een huisvestingssysteem niet voldoet aan regels die gelden op het moment waarop het systeem in gebruik wordt genomen, is sprake van een overtreding van een algemeen verbindend voorschrift. Tegen die overtreding kan handhavend worden opgetreden, door middel van het bestuursrecht of het strafrecht. Van overheidszijde wordt in die gevallen uiteraard geen tegemoetkoming verstrekt.

Bij de totstandkoming of aanpassing van geldende regels breng ik uit het oogpunt van behoorlijk bestuur en de zorgvuldigheid onder meer de gevolgen van die regels voor eigenaren van bestaande huisvestingssystemen in beeld, teneinde een zorgvuldige afweging van alle relevante belangen te kunnen maken. Dit kan ertoe leiden dat voor eigenaren van huisvestingssystemen die met inachtneming van op dat moment geldende regels zijn gebouwd een voorziening moet worden getroffen. Zo kan worden besloten voor eigenaren van een huisvestingssysteem, waarvan het gebruik niet langer wordt toegestaan, een overgangstermijn in te stellen. Tijdens die termijn kan het systeem op verantwoorde wijze worden afgeschreven. Een andere overigens niet gebruikelijke optie is om in dit geval aan belanghebbenden een tegemoetkoming in de geleden schade uit te keren.

5.5 Wedstrijden met dieren en doping

De leden van de SP-fractie menen dat het voorgestelde artikel 2.15 een achteruitgang is ten opzichte van de GWWD. Zij stellen dat zelfregulering niet werkt en vragen wat de regering voornemens is hieraan te doen. Zeker bij het gebruik van dieren voor plezier en vermaak zou de overheid duidelijke regels moeten stellen en zou de overheid moeten toezien op handhaving van deze regels. De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren vragen of de regering kan aangeven welke regelgeving er bestaat met betrekking tot de duivensport, op welke wijze wordt gehandhaafd en op welke wijze is gebleken dat landelijke wetgeving ten aanzien van duivensport overbodig is.

Ik heb begrip voor de zorg van de leden van de leden van de SP-fractie. Ik meen echter dat op dit moment niet van zodanige misstanden sprake is dat overheidsinterventie geboden is. De sectoren waarin de meeste wedstrijden worden gehouden, zoals paarden-, windhonden- en duivensport, hebben eigen reglementen voor wedstrijden, gericht op een eerlijk wedstrijdverloop. Daarbij behoren regels waarin is bepaald dat het gebruik van doping niet is toegestaan en steekproefsgewijze controles. Ik meen dat deze private regulering op dit moment volstaat. Aangezien de sectoren zelf ook belang hebben bij een eerlijk wedstrijdverloop zal op misbruik naar behoren worden gecontroleerd. Op basis hiervan meen ik dat extra overheids-toezicht voorshands niet nodig is.

Overigens heb ik niet de illusie dat de situatie anders wordt met overheidsregulering. Ik ben gehouden de beschikbare controlecapaciteit zo efficiënt mogelijk over de verschillende werkvelden te verdelen. De controlecapaciteit vanuit de overheid is immers niet oneindig. Het private toezicht brengt met zich dat de beschikbare controlecapaciteit van overheidswege op andere dierenwelzijnsvelden kan worden ingezet. De huidige artikelen 62 en 63 van de GWWD zijn bij het opstellen van artikel 2.15 van het wetsvoorstel als uitgangspunt gehanteerd. De voorgestelde regeling past in het systeem van een kaderwet, zoals wordt beoogd met dit wetsvoorstel. Van achteruitgang ten opzichte van de huidige praktijk is dan ook geen sprake, zoals de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren lijken te veronderstellen.

Ik meen met bovenstaande ook een voldoende antwoord te hebben gegeven op de vraag van de leden van de SGP-fractie of het signaal waar is dat er nog steeds de nodige misstanden zijn bij het gebruik van dieren voor wedstrijden.

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren vragen welke onderzoeken aan de conclusie ten grondslag liggen dat er een goed systeem voor zelfregulering bestaat. Ook de leden van de SGP-fractie hebben deze vraag.

In de beantwoording van kamervragen van het lid Ouwehand van 31 maart 2008 over dopinggebruik bij paarden (Handelingen II 2007/08, nr. 2512) heb ik enkele cijfers gegeven die de Fédération Equestre Internationale (FEI) in haar jaarverslag publiceert over het aantal uitgevoerde dopingcontroles. De uitkomsten ervan laten de afgelopen vier jaar een procentuele daling van positieve testuitslagen zien. Dit gaat overigens alleen om cijfers over de takken van paardensport waarmee de FEI zich bezig houdt.

De leden van SP-fractie vragen of de regering bereid is nieuwe vormen van wedstrijd sport met dieren zo nodig op voorhand te verbieden. De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren stellen een overeenkomstige vraag.

Op grond van het voorgestelde tweede lid van artikel 2.15 kan een verbod worden gesteld op het organiseren en het houden van wedstrijden met een bepaald doel en het daaraan doen deelnemen van dieren. Van geval tot geval kan worden bezien of een aanleiding bestaat voor het stellen van een dergelijk verbod. Niet elke wedstrijd met dieren is mijns inziens uit den boze. In incidentele gevallen zal bij misstanden waarbij het dierenwelzijn in het gedrang komt bij een sport waarvan de uitoefening niet verboden is altijd kunnen worden opgetreden op grond van artikel 2.1 van het wetsvoorstel.

6. Differentiatie in beleid en regelgeving

De leden van de CDA-fractie en van de VVD-fractie spreken zich in positieve zin uit over differentiatie, maar vragen zich ook af waarop dit onderscheid zal worden gebaseerd. De leden van de CDA-fractie stellen daarbij dat tot op heden geen wetenschappelijk bewijs is geleverd voor risicoverschillen tussen de intensieve veehouderij, dieren in het wild en hobbydieren. De leden van de beide fracties dringen erop aan dat verschillen worden gebaseerd op objectieve inzichten.

De in het wetsvoorstel opgenomen delegatiegrondslagen bevatten verschillende aanduidingen voor dieren of groepen van dieren. Derhalve

is het mogelijk om op grond van die bepalingen regels te stellen die niet op alle dieren van toepassing zijn.

De aanduiding «dieren» is de meest ruime, waaronder alle dieren vallen. Wordt gesproken over «dierklassen», of «diersoorten», dan wordt daarmee bedoeld op het gelijkkluidende begrip uit de biologische taxonomie.

Wordt in een delegatiebepaling gesproken over diercategorieën, dan kan bij het opstellen van regels op grond van die bepaling, binnen de Europeesrechtelijke grenzen, onderscheid worden gemaakt op basis van voor die bepalingen relevante eigenschappen. Gedacht kan worden aan regels die van toepassing zijn op honden met bepaalde uiterlijke kenmerken, maar ook aan regels die van toepassing zijn op runderen, of alleen op stieren. Vereist is dat het onderscheid zodanig duidelijk is dat op basis van de kenmerken van een dier kan worden bepaald of dat dier tot de bedoelde diercategorie behoort.

Het voorgestelde artikel 2.6, eerste lid, is daarvan een voorbeeld. Op basis van die bepaling kunnen regels worden gesteld over het fokken van aangewezen diercategorieën. Die regels kunnen onder meer betrekking hebben op het fokken van dieren met bepaalde uiterlijke kenmerken.

Om taalkundige redenen wordt in sommige gevallen gesproken over «bepaalde dieren». Die aanduiding heeft dezelfde strekking als de aanduiding «diercategorieën». Het voorgestelde artikel 2.10, vierde lid, onderdeel a, is daarvan een voorbeeld.

Het wetsvoorstel biedt derhalve onder meer de mogelijkheid om in de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving een onderscheid te maken tussen landbouwhuisdieren die op commerciële wijze voor productiedoel-einden worden gehouden enerzijds en landbouwhuisdieren die als liefhebberij worden gehouden en gezelschapsdieren anderzijds, indien dit met het oog op het te beschermen belang relevant is.

Objectieve inzichten, voortvloeiend uit risicoanalyses, liggen voor een belangrijk deel aan de basis van beslissingen tot differentiatie. Een voorbeeld van differentiatie onder de vigerende regelgeving is de toepassing van de ophokplicht bij dreiging van Aviaire Influenza. Die ophokplicht geldt in beginsel niet voor hobbymatig gehouden pluimvee.

Zoals de leden van de VVD-fractie terecht stellen, spelen Nederlandse handelsbelangen een belangrijke rol bij de beslissing om differentiatie al of niet toe te staan in de Nederlandse regelgeving. Daarnaast moet differentiatie Europeesrechtelijk mogelijk zijn. Het overgrote deel van bestaande uitvoeringsregelgeving heeft immers zijn oorsprong in Europese regelgeving. Dat wordt niet anders onder de Wet dieren.

Op dit moment is in de Europese regelgeving van differentiatie beperkt sprake. Voorbeelden van Europese mogelijkheden voor differentiatie kunnen gevonden worden op het gebied van dierziektebestrijding. Ik streef ernaar om in de Europese regelgeving meer mogelijkheden voor differentiatie vastgelegd te krijgen. Mijn inzet bij de Europese strategie diergezondheid 2007–2013 (CAHP) die op dit moment wordt uitgewerkt in onder meer plannen voor regelgeving, is daarom de komende jaren gericht op het vergroten van het Europees draagvlak voor differentiatie. In de onderhandelingen over de nieuwe Europese verordening voor dierlijke bijproducten probeer ik bijvoorbeeld te bewerkstelligen dat in die verordening een definitie van hobbyhouder wordt opgenomen.

7. Voorzorgsbeginsel

De leden van de CDA-fractie wijzen erop dat, voor het voorzorgsbeginsel geldt, wetenschappelijke objectiveerbaarheid van risico's het vertrekpunt van de wetgever dient te zijn. Het is de leden niet duidelijk hoe het voorzorgsbeginsel, mede in het licht van Europese harmonisatie, in de Wet dieren wordt verankerd.

In een mededeling uit 2000 heeft de Europese Commissie uiteengezet wat het voorzorgsbeginsel inhoudt: indien een voorlopige objectieve wetenschappelijke evaluatie uitwijst dat gegronde redenen bestaan om te vrezen voor aantasting van het milieu of de gezondheid van mensen, dieren en planten, maar de beschikbare gegevens hierover geen volledig uitsluitel kunnen geven, kunnen toch beschermende maatregelen worden getroffen (zie «Mededeling over het voorzorgsbeginsel» van de Europese Commissie, COM 2000,¹. De constatering van de leden van de CDA-fractie dat wetenschappelijke objectiveerbaarheid van risico's het vertrekpunt is voor de toepassing van dit beginsel is dus juist.

Hoewel het EG-Verdrag het voorzorgsbeginsel alleen uitdrukkelijk noemt in de titel die betrekking heeft op de bescherming van het milieu, wordt het beginsel ook op andere Europese rechtsgebieden toegepast. In zijn arrest over een uitvoerverbod om het risico van besmetting met BSE te beperken, paste het Hof van Justitie EG het beginsel toe op het gebied van de bescherming van de volksgezondheid. Het Hof van Justitie EG oordeelde daar dat bij onzekerheid over het bestaan en de omvang van risico's voor de menselijke gezondheid, beschermende maatregelen moeten kunnen worden genomen en dat niet gewacht hoeft te worden totdat ten volle blijkt dat deze risico's inderdaad bestaan en groot zijn. In een arrest d.d. 16 juli 1998 over bescherming van de gezondheid van consumenten, oordeelde het Gerecht van Eerste Aanleg in vergelijkbare bewoordingen (zaak T-199/96, r.o. 66).

In een arrest d.d. 19 juni 2008 dat betrekking had op diergezondheid en dierenwelzijn, verwees het Hof van Justitie EG eveneens naar het voorzorgsbeginsel (zaaknr. C-219/07, r.o. 38). Het Hof bepaalde hier dat een verzoek tot plaatsing van een diersoort op een positieflijst alleen afgewezen kan worden, wanneer het houden van specimen van die soort een reëel gevaar voor de bescherming of de eerbiediging van de belangen van dierenwelzijn, diergezondheid en volksgezondheid oplevert. Het Hof voegt daaraan toe dat wanneer het onmogelijk blijkt om het bestaan of de omvang van het gestelde gevaar met zekerheid te bepalen omdat de resultaten van de studies ontoereikend, niet overtuigend of onnauwkeurig zijn, maar reële schade voor de gezondheid van personen of dieren of voor het milieu waarschijnlijk blijft ingeval het gevaar intreedt, het voorzorgsbeginsel de vaststelling van beperkende maatregelen rechtvaardigt.

In het wetsvoorstel is het voorzorgsbeginsel terug te vinden in hoofdstuk 5. Dit hoofdstuk voorziet in bevoegdheden voor de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit om maatregelen te kunnen treffen in acute situaties. Die maatregelen kunnen betrekking hebben op bijvoorbeeld de uitbraak van een dierziekte of op de situatie dat een dier zonder de juiste documenten op Nederlands grondgebied wordt gebracht, beide situaties waarin duidelijk is dat niet is voldaan aan vereisten uit of op grond van de wet. In de voorgestelde artikelen 5.10, 5.11 en 5.12 wordt die bevoegdheid om maatregelen te treffen uitdrukkelijk uitgebreid naar de situatie waarin een *vermoeden* bestaat dat dieren, producten, diervoerders, bedrijven, inrichtingen en locaties niet voldoen aan het bepaalde bij of krachtens deze wet. Dat is, zo blijkt ook uit paragraaf 4.1.4.3 van de memorie van toelichting, een toepassing van het voorzorgsbeginsel.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

8. Gelijk speelveld

De leden van de CDA- en VVD-fractie stellen vragen over het principe van gelijk speelveld. De leden van de CDA-fractie vragen of de regering voornemens is dat principe voor alle sectoren te verankeren. De leden van de VVD-fractie en van de fractie van de Partij voor de Dieren stellen vragen over aanvullende nationale welzijnsregels. De leden van de CDA-fractie vragen of het principe van gelijk speelveld ook meespeelt in de financiering van het diergezondheidsbeleid. Zij vragen of de regering nadere informatie kan verschaffen over de inrichting van dat beleid in andere EU-lidstaten.

Ik ben met de leden van de CDA-fractie van mening dat de veehouderij moet worden beschermd tegen de waan van de dag. Ondernemers hebben baat bij bestendige situaties die hen in staat stellen naar beste vermogen te produceren. Een goed en stabiel ondernemersklimaat is ook bevorderlijk voor het dierenwelzijn. Het neemt niet weg dat ruimte moet worden geboden voor nieuwe inzichten en nieuwe ontwikkelingen, die tot aanpassing van normen leiden. In de Nota dierenwelzijn heb ik mijn ambities op het gebied van dierenwelzijn voor de komende jaren kenbaar gemaakt. In die nota heb ik tevens aangegeven dat het beginsel van level playing field uitgangspunt is bij de verwezenlijking van die ambities, ongeacht welke sector het aangaat. Dat houdt in dat ik ernaar streef mijn ambities in eerste instantie door middel van inzet in de Europese Unie te verwezenlijken. Op die manier wordt het gelijke speelveld voor Nederlandse ondernemers ten opzichte van ondernemers in andere EU-lidstaten behouden.

Tevens geef ik de ondernemers binnen en buiten de veehouderij de ruimte om op eigen initiatief verbeteringen van dierenwelzijn te bewerkstelligen.

Niettemin houd ik het open te beoordelen, zoals verwoord in de Nota dierenwelzijn, of het stellen van nationale regels zinvol is indien in Europees verband of door de initiatieven binnen de sectoren onvoldoende resultaten worden behaald. Dat is niet het geval als die regels tot gevolg hebben dat de productie zich naar verwachting zonder de beoogde welzijnsverbetering zal verplaatsen naar andere landen, als gevolg van een verslechtering van de concurrentiepositie van de Nederlandse ondernemer. Voorts moet er voldoende draagvlak bestaan voor invoering van die regels. In de beoordeling van de effecten van nationale regelgeving op de internationale concurrentiepositie van de Nederlandse ondernemer houd ik rekening met een te verwachten af- of toename van de innovatiekracht van de sector.

De leden van de CDA-fractie geven aan dat het principe van een gelijk speelveld ook meespeelt in de financiering van het diergezondheidsbeleid. Die leden geven in overweging om in het kader van een gelijk speelveld te kijken hoe andere EU-lidstaten omgaan met tegemoetkomingen voor schade van houders van dieren. Zij vragen of de regering hier nadere informatie over kan verschaffen.

In de Nationale agenda diergezondheid (Kamerstukken II, 2007/08, 28 286, nr. 76, blz. 42) heb ik aangegeven dat ik streef naar harmonisatie van kostentoedeling in Europa om marktverstoring door verschillen in bekostigingssystemen te voorkomen. De CAHP gaat uit van een hoge mate van harmonisatie tussen de verschillende lidstaten. Bij de ontwikkeling van de Europese diergezondheidsstrategie 2007–2013 heeft de Europese Commissie de bekostigingssystemen in verschillende lidstaten geanalyseerd. De Commissie heeft de resultaten van die analyse openbaar gemaakt op de website van de Europese Unie. Er zijn grote

verschillen in de wijze waarop kostentoedeling in de verschillende lidstaten plaatsvindt. Er is overeenstemming in Europa over de wens tot harmonisatie, er is echter nog geen overeenstemming over het niveau waarop deze harmonisatie plaats zou moeten vinden. In Nederland wordt, door middel van het Diergezondheidsfonds (DGF), een groot deel van de kosten doorbelast aan het bedrijfsleven. In andere lidstaten is dit minder het geval. Mijn inzet bij de besprekingen in Brussel is dan ook tweeledig; harmonisatie met doorbelasting aan de betreffende sector.

9. Biotechnologie

De leden van de fracties van de SP, CU, Partij voor de dieren en de SGP maken zich allen zorgen over de voorgestelde bepaling inzake biotechnologie. Zij menen dat het voorstel een achteruitgang is ten opzichte van het huidige regime van de GWWD. In dat verband wordt gewezen op de formulering in voorgesteld artikel 2.23 dat regels «kunnen worden gesteld». Ook stellen de leden van de genoemde fracties allen vragen over het te versoepelen regime voor vergunningverlening. Welke procedure zal worden gevolgd en wordt, zo vragen de leden van de SGP-fractie in het bijzonder, als gevolg daarvan het ethisch aspect wel voldoende meegenomen?

Met genoemde leden ben ik het eens dat biotechnologische toepassingen bij dieren een zorgvuldige besluitvorming behoeven. Een voldoende ethische toets op de wenselijkheid van biotechnologische toepassingen bij dieren is dan ook blijvend nodig.

In het licht van de verwoorde zorgvuldigheid kan ik mij voorstellen dat de tekst van voorgesteld artikel 2.23, voor zover daarin is bepaald dat ter zake van biotechnologische toepassing regels «kunnen» worden gesteld, tot verwarring aanleiding kan geven. Bij nota van wijziging heb ik dan ook voorgesteld dit woord «kunnen» te schrappen. Versoepeling werd met het woord «kunnen» namelijk niet beoogd.

Met het wetsvoorstel wordt dan ook regulering van biotechnologische toepassingen bij dieren gecontinueerd. Te zeer zijn ethische vraagstukken verbonden aan dergelijke toepassingen en te zeer is op het terrein van biotechnologie inmiddels technisch zeer veel mogelijk. Er behoeft dus geen vrees te bestaan dat dat element ondersneeuwt bij besluitvorming. De toets betreft juist de ethische aspecten van een voorgenomen toepassing.

Op het punt van de wijze van besluitvorming en de inrichting van het besluitvormingsproces is winst te behalen, winst die niet ten koste behoeft te gaan van de bedoelde zorgvuldigheid. Dit is een conclusie die door het kabinet is getrokken uit de evaluatie van het Besluit biotechnologie bij dieren en van de Wet op de dierproeven (Kamerstukken II 2004/05, 27 428, nr. 67). Ook in het rapport inzake vereenvoudiging van regelgeving op het gebied van biotechnologie in het kader van het toenmalig kabinetsprogramma Bruikbare rechtsorde is de aanbeveling gedaan te komen tot vereenvoudiging van de procedure (Kamerstukken II 2006/07, 27 428, nr. 77). Samengevat betreft dit het volgende.

Veelal is thans een ethische toets noodzakelijk op grond van beide genoemde regimes. Een zodanige dubbele toets is ongewenst. Met het vergunningvereiste in de GWWD is veeleer beoogd de biotechnologische toepassingen te reguleren. De regeling is indertijd vooral ingegeven door onzekerheid over de gevolgen van biotechnologische toepassingen bij dieren en de wens de discussie over aanvaardbaarheid daarvan ook langs deze weg te voeren en te reguleren. In de evaluatie van het Besluit biotechnologie bij dieren is komen vast te staan dat de toets in de loop der tijd

vaak overeenkomstige gevallen betref, dan wel op grond van gelijksoortige overwegingen werd uitgevoerd. De discussie daarover is uitgekristalliseerd. Niettemin leidt elk afzonderlijk besluit, veelal op grond van gelijksoortige argumenten, meestentijds tot langdurige bezwaar- en beroepsprocedures, waarbij in de loop der tijd geen nieuwe of nadere inhoudelijke elementen aan de orde zijn. Het is in die situatie niet nodig en niet wenselijk in elk geval afzonderlijk een toets uit te voeren die belastend is voor onderzoeker, ondernemer, overheid en rechterlijke macht.

Het voorkomen van dubbele toetsing en het voorkomen van langdurige procedures zijn beide meer algemene noties voor vereenvoudiging van regelgeving en onderdeel van het kabinetsbeleid ter zake. Deze leiden dus ook tot voorstellen zoals verwoord in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel.

Deze voorstellen geven uitvoering aan besluitvorming hierover, neergelegd in eerdere kamerstukken over de evaluatie van de WOD en het Besluit biotechnologie bij dieren, in het bijzonder de brief van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 27 november 2006 en de brief van 22 oktober 2007 van de Ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit inzake de evaluatie van de WOD en het Besluit biotechnologie bij dieren (Kamerstukken II 2006/07, 27 428, nr. 77 en Kamerstukken II 2007/08, 30 168 en 27 428, nr. 3). In het Algemeen Overleg van 24 september 2008 zijn deze voorstellen, zoals vervat in laatstgenoemd document, geagendeerd geweest.

Ter vermindering van een dubbele toetsing zal dan ook uitvoering worden gegeven aan deze besluitvorming. De beoordeling van biotechnologische toepassingen bij dieren ten behoeve van biomedisch onderzoek zal geheel plaatsvinden op basis van de Wet op de dierproeven. Deze wet kent ook thans een voldoende solide regime voor een ethische toets.

Artikel 2.23 van het wetsvoorstel en de daarop te baseren regels zijn voor wat betreft de gewervelde dieren beperkt tot biotechnologische toepassingen voor niet-biomedische doeleinden, zoals bijvoorbeeld voor voedselproductie. Bij nota van wijziging bij artikel 2.23 van het wetsvoorstel is verduidelijkt dat dit artikel ook voor ongewervelden beperkt is tot biotechnologische toepassingen voor niet-biomedische doeleinden. Dit laatste is in lijn met het standpunt van de Ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 22 oktober 2007 over de evaluaties van de WOD en het Besluit biotechnologie bij dieren (Kamerstukken II 2007/08, 30 168, nr. 3). In genoemd Algemeen Overleg van 24 september 2008 is dit standpunt met de Tweede Kamer besproken.

Mede op basis van het hiervoor genoemd rapport uit het programma Bruikbare rechtsorde is komen vast te staan dat de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (Algemene wet bestuursrecht, afdeling 3.4) een te zwaar beslag legt op de besluitvorming en deze veeleer vertraagt dan bevordert. Dat leidt tot hoge lasten voor bestuur en rechterlijke macht. Het voornemen bestaat dan ook om de reguliere besluitvormingsprocedure van de Algemene wet bestuursrecht inzake beschikkingen te volgen (Algemene wet bestuursrecht, hoofdstuk 4.1). Deze procedure biedt naar mijn oordeel voldoende ruimte om tot zorgvuldige besluitvorming te komen. Zo voorziet deze procedure erin dat het bestuursorgaan zich dient te vergewissen van het bestaan van derdebelanghebbenden. Deze dienen in de gelegenheid te worden gesteld hun zienswijze te geven op de aanvraag indien het gaat om belangen van hen en gegevens daaromtrent niet door hen zijn verstrekt. De mogelijkheid van bezwaar en beroep is krachtens de Awb verzekerd.

In dit verband merk ik overigens, naar aanleiding van een daartoe strekkende vraag van de leden van de CU-fractie, op dat ik geen indicatie heb

dat verzoeken om vergunning voor biotechnologische toepassingen bij dieren voor niet-biomedische doeleinden zouden toenemen vanwege bijvoorbeeld de druk op de voedselproductie.

In de te volgen besluitvormingsprocedure stellen de leden van de fracties van de CU en de SGP voorts de vraag of de Commissie biotechnologie bij dieren niet blijvend zou moeten worden betrokken bij het toetsen van aanvragen om vergunning.

Door de Commissie biotechnologie bij dieren is een toetsingskader ontwikkeld voor beoordeling van verzoeken om vergunning. Weliswaar is dit toetsingskader, gezien de praktijk, vooral beperkt tot biomedische toepassingen, maar het bevat eveneens waardevolle elementen voor de toetsing van aanvragen voor niet-biomedische doelen. Ik meen daarom dat het niet noodzakelijk is de commissie te continueren ten behoeve van de thans voorgestelde regels. Ik betrek daarbij ook dat, zoals hiervoor opgemerkt, naar verwachting slechts incidenteel verzoeken om vergunning voor niet-biomedische toepassingen zullen worden gedaan. Een zorgvuldige besluitvorming betekent overigens ook dat op ad hoc basis de nodige informatie en inzichten kunnen worden vergaard ten behoeve van de besluitvorming omtrent een vergunningaanvraag. Indien daartoe aanleiding bestaat, kan ook een dialoog met het maatschappelijk veld worden aangegaan.

Voor zover het gaat om biomedische toepassingen zal bedoeld toetsingskader worden ondergebracht bij de onderscheiden dierexperimentencommissies. Bovendien is het voornemen van mijn ambtgenoot van Volksgezondheid, Welzijn en Sport om de nodige voorzieningen te treffen teneinde openheid en openbaarheid van de besluitvorming te waarborgen. Openbaarmaking van onderzoeksprojecten wordt daarbij beschouwd als werkbare oplossing die voor het merendeel van de vergunninghouders aanvaardbaar is. In de jaarverslagen van de Dierexperimentencommissies zal inzicht worden gegeven in de adviezen van die commissies.

Daarnaast heeft mijn ambtgenoot van Volksgezondheid, Welzijn en Sport eind 2007 alle vergunninghouders verzocht om zich gezamenlijk te buigen over de openbaarheid van hun gegevens. Het is de verwachting dat een breed gedragen voorstel hierover aan het einde van dit jaar of begin 2009 gereed is.

Ik meen daarmee de zorg daarover van de leden van de SP-fractie en van de Partij voor de Dieren te kunnen wegnemen.

Signalerende taken van de Commissie biotechnologie bij dieren zullen worden ondergebracht bij de Centrale Commissie Dierproeven.

Meer ten algemene geldt in het licht van het voornemen om de Commissie biotechnologie op te heffen dat het kabinet van mening is dat de discussie over biotechnologie op een andere manier in het maatschappelijk veld zou moeten worden gevoerd. Het tot nu toe vooral juridische discours over concrete toepassingen is achterhaald en inmiddels ook als weinig vruchtbaar te beschouwen. De discussie zou een meer blijvende verkenning moeten zijn van de hoofdlijnen van ethische grenzen.

De leden van de fracties van de CU vragen of een onderscheid tussen biotechnologische handelingen voor biomedische of niet-biomedische doeleinden wel hanteerbaar is en of dit transparantie en duidelijkheid ten goede komt, ook voor wetenschappers zelf.

Het onderscheid tussen biotechnologische toepassingen voor medische of niet-medische doelen is voldoende werkbaar. Elk experiment zal immers door deskundigen in een dierexperimentencommissie mede dienen te worden getoetst aan het doel dat daarmee wordt beoogd.

Overigens is uit de evaluatie gebleken dat tot op heden slechts zeer incidenteel (eenmaal) vergunning is aangevraagd voor niet-medische doeleinden.

De leden van de SP-fractie vragen naar aansluiting bij Europese wetgeving.

Voor biotechnologie bij dieren bestaat geen aparte Europese regelgeving. Biotechnologie bij dieren wordt op Europees niveau gereguleerd door de Dierproevenrichtlijn (richtlijn nr. 86/609/EG). Met de Wet op de dierproeven wordt deze Europese richtlijn geïmplementeerd.

Tenslotte stellen de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren de vraag welke conclusies de regering trekt voor haar beleid uit het advies dat door de EFSA (European Food Safety Authority) is opgesteld betreffende drie groepen ongewervelden, of dit advies verwerkt zal worden in het voorliggende wetsvoorstel, en zo ja, op welke wijze en binnen welke termijn.

De European Food Safety Authority (EFSA) heeft advies uitgebracht over drie groepen ongewervelden, de Cyclostomata, de Decapoda crustacea en de Cephalopoda (advies d.d. 14 november 2005, EFSA-Q-2004-105). Richtlijn nr. 86/609/EG zal worden aangepast, op basis van wetenschappelijke consensus. Deze aanpassing zal worden afgewacht en zal, indien nodig, tot aanpassing van nationale regelgeving leiden, te weten de WOD. Overigens vallen de Cyclostomata al onder het bereik van de WOD. Het aantal voor experimenten gebruikte dieren van de drie door de EFSA genoemde groepen ongewervelden lijkt in Nederland beperkt (zie Kamerstukken II, 2007/08, 31 200 XVI, nr. 152).

10. Handhaving

10.1 Bestuurlijke boete, verhouding met strafrecht

Leden van meerdere fracties hebben vragen over de bestuurlijke boete en de verhouding daarvan met strafrechtelijke handhaving. De leden van de CDA-fractie vragen om een verduidelijking voor wie en welke sectoren het nieuwe beleid van toepassing is. Zij willen ook een toelichting op de verschillen in sanctionering met het nu geldende regime. Daarnaast vragen zij de regering of deze ook van oordeel is dat momenteel vraagtekens worden geplaatst bij de beoogde proportionaliteit in de sanctionering. De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren vragen in algemene zin om een toelichting bij het stelsel van bestuursrechtelijke handhavinginstrumenten. De leden van de SP-fractie vragen om uitleg over de afstemming tussen de strafrechtelijke handhaving en de nieuwe bestuursrechtelijke instrumenten, waarbij wordt ingegaan op de criteria en grenzen van wat wel en niet strafrechtelijk vervolgd wordt.

Onder het huidige systeem van de GWWD bestaan bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhavinginstrumenten. De nu beschikbare bestuursrechtelijke instrumenten, de oplegging van een last onder bestuursdwang dan wel dwangsom, de schorsing of intrekking van vergunningen en erkenningen, en de bevoegdheid om bestuurlijke maatregelen te treffen bij overtreding van regels, hebben een reparatoir karakter. De strafrechtelijke maatregelen die kunnen worden getroffen zijn punitief van aard.

Het is mijn voornemen om aan het bestuursrechtelijk instrumentarium van de GWWD de bestuurlijke boete als punitief handhavinginstrument toe te voegen op de gebieden van dierziekten, diertransporten en de welzijnsregels over slacht. Dit voornemen vloeit voort uit toezeggingen

die ik heb gedaan naar aanleiding van de rapporten Hoekstra en Vanthem-sche. Een voorstel voor versnelde wijziging van de GWWD is bij uw kamer in behandeling.

Zoals de Kabinetsnota over de uitgangspunten bij de keuze van een sanctiestelsel vermeldt, is bestuursrechtelijke handhaving het uitgangspunt bij de uitvoering door bestuursorganen van wetten die een specifieke rechtsbetrekkingen tussen burgers of bedrijven en de overheid scheppen. Hierbij wordt gesproken van een «besloten context» (Kamerstukken II 2008/2009, 31 700 VI, nr. 69, blz. 6). De bestuurlijke boete is hier functioneel en kan de andere handhavinginstrumenten kracht bijzetten. De bestuurlijke boete is een passende sanctiemodaliteit voor het bestuursorgaan dat is belast met het toezicht op de handhaving van de wet en met de toepassing van andere beschikbare bestuursrechtelijke herstelsancties, zoals de hiervoor genoemde bestuursdwang en de last onder dwangsom.

Met het wetsvoorstel dieren wordt de bestuurlijke boete voor meer onderwerpen ingevoerd, te weten voor overtreding van alle voorschriften genoemd in artikel 8.7, eerste lid, van het wetsvoorstel. Het gaat hier onder meer om regels over het houden van dieren (voorgesteld artikel 2.2, zesde lid), over de identificatie van dieren (voorgesteld artikel 2.4, eerste lid), over het fokken en het voor de fok gebruiken van dieren (voorgesteld artikel 2.6, eerste lid), over dierlijke producten (voorgesteld artikel 3.1, eerste lid), maatregelen met betrekking tot besmette dieren of van besmetting verdachte dieren (voorgesteld artikel 5.4).

Deze regels betreffen allen een «besloten context», waar sprake is van een gespecialiseerd bestuursorgaan en een afgebakende doelgroep en waarbij tussen het bestuursorgaan en de doelgroep diverse soorten verbindingen bestaan (zie voor deze criteria ook genoemde kabinetsnota over de uitgangspunten bij de keuze van een sanctiestelsel, p. 6).

Bij niet naleving van de voorschriften genoemd in voorgesteld artikel 8.7, eerste lid, kan aldus primair bestuursrechtelijk worden opgetreden. Hierin zit het verschil met het vigerende regime.

In deze context komt alleen in geval van ernstige overtredingen de thans gebruikelijke strafrechtelijke handhaving in aanmerking. Ten aanzien van de afstemming tussen de strafrechtelijke handhaving en de bestuurlijke boete, en de mogelijke overlap hiervan, merk ik op dat, zoals ik eerder antwoordde op de feitelijke vragen, met het oog op samenloop in het voorgestelde artikel 8.12, eerste lid, de voorziening is opgenomen dat overtredingen slechts aan het Openbaar Ministerie worden voorgelegd indien de ernst van de overtreding of de omstandigheden waaronder zij is begaan daartoe aanleiding geven. In paragraaf 5.3.2.1 van de memorie van toelichting heb ik een overzicht van criteria gegeven om vast te stellen of een voorschrift moet worden gehandhaafd door middel van de bestuurlijke boete of door middel van een strafrechtelijke maatregel:

- a. Voor zover voor een adequate handhaving vrijheidsstraffen nodig zijn, komt uitsluitend het strafrecht in aanmerking.
- b. Naarmate de te handhaven norm meer aansluit bij in de maatschappij levende fundamentele waarden, komt strafrechtelijke handhaving eerder in aanmerking. In het verlengde daarvan geldt dat, naarmate meer behoefte bestaat aan openbare berechting van een normovertreding, het strafrecht eerder in aanmerking komt.
- c. Als de kans groot is dat de overtreding rechtstreeks leidt tot individuele schade of letsel, is dit een indicatie voor toepassing van het strafrecht.
- d. Indien ingrijpende dwangmiddelen nodig zullen zijn om tot oplegging van een sanctie te kunnen komen, is dat een indicatie voor toepassing

van het strafrecht. Dit geldt in ieder geval als vrijheidsbenemende dwangmiddelen nodig zijn.

- e. Een indicatie voor handhaving door bestuurlijke boeten bestaat indien:
 - voor de vaststelling van de feiten, waaronder de identiteit van de overtreder, geen ingrijpende dwangmiddelen nodig zijn, en
 - verwacht mag worden dat in de praktijk in de meeste gevallen geen beroep bij de rechter zal worden ingesteld.
- f. Een contra-indicatie voor handhaving door bestuurlijke boeten bestaat, indien te verwachten is dat in de praktijk veelvuldig strafrechtelijke middelen (bijvoorbeeld het opmaken van proces-verbaal wegens het niet opvolgen van een ambtelijk bevel (art. 184 WvSr.) zullen moeten worden ingezet om de bestuurlijke boete te kunnen opleggen en effectueren. Als politie en justitie toch veelvuldig zullen moeten worden ingeschakeld, is het efficiënter om ook de onderliggende norm strafrechtelijk te handhaven.
- g. Voorwaarde voor handhaving door bestuurlijke boeten is dat het bestuursorgaan over voldoende deskundigheid beschikt. Dit betekent niet dat uitsluitend eenvoudige normen voor bestuursrechtelijke handhaving in aanmerking komen. Juist als de handhaving specialistische deskundigheid vergt, kan dit een argument zijn om daarmee een gespecialiseerd bestuursorgaan te belasten, hetzij door attributie van de bevoegdheid om bestuurlijke boeten op te leggen, hetzij door de strafrechtelijke transactiebevoegdheid aan dit bestuursorgaan over te dragen (vgl. art. 37 WED), hetzij door ambtenaren van het betrokken bestuursorgaan aan te wijzen als buitengewoon opsporingsambtenaar (art. 142 WvSr.).
- h. Indien bij de handhaving regelmatig een algemeen leerstuk of rechtsinstrument moet worden toegepast dat specifiek op één van beide rechtsgebieden is uitgewerkt, is dat een indicatie om de handhaving geheel in dat rechtsgebied onder te brengen. Als veel moet worden samengewerkt met buitenlandse autoriteiten, kan dat een indicatie zijn voor strafrechtelijke handhaving, omdat het strafrecht het instrument van de internationale rechtshulp kent en het bestuursrecht niet.

Deze criteria heb ik ontleend aan de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel houdende Aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht (Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht; Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3, blz. 118/119). Met het Openbaar Ministerie zullen concrete afspraken worden gemaakt over de handhaving van de Wet dieren, onder meer op basis van deze criteria. Artikel 8.12, tweede lid, van onderhavig wetsvoorstel voorziet erin dat niet eerst een bestuurlijke boete en daarna, op dezelfde situatie, ook nog strafrechtelijke sancties worden toegepast. Voor de omgekeerde situatie geldt op grond van het voorgestelde artikel 5.4.1.5, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht dat een bestuurlijke boete niet kan worden opgelegd voor overtredingen die strafrechtelijk zijn of worden vervolgd.

De bestuurlijke boete kan in beginsel worden toegepast op eenieder die de voorschriften overtreedt, waaraan een bestuurlijke boete is verbonden. Bij de hoogte van de boete wordt rekening gehouden met de vraag of de overtreding is begaan door een natuurlijk persoon of door een rechtspersoon, of vennootschap. De maximaal op te leggen boete voor rechtspersonen of vennootschappen is lager dan voor een natuurlijk persoon.

Ten aanzien van de proportionaliteit van de sanctionering merk ik het volgende op. De in artikel 8.9, tweede lid, van het wetsvoorstel vastgelegde hoogte voor boetes betreft steeds een maximum met een algemeen karakter. Aansluiting is gezocht bij de transactietarieven van het OM (zie ook paragraaf 5.3.2.2 van de memorie van toelichting). Bij de aanwijzing van de beboetbare gedragingen bij algemene maatregel van bestuur zal

voor iedere gedraging moeten worden gezien wat de maximale hoogte van de op te leggen boete zal zijn. Bij het opleggen van de boete moet rekening worden gehouden met factoren als de ernst van de overtreding en de verwijtbaarheid van een gedraging.

10.2 Strafrecht

De leden van de SP-fractie vragen of de regering bereid is om het OM te vragen de ontwikkeling van richtlijnen over de afhandeling van ernstige zaken dan wel recidive via het reguliere strafrecht te betrekken bij de behandeling van de Wet dieren.

De Wet op de rechterlijke organisatie voorziet erin dat het College van procureurs-generaal van het Openbaar Ministerie richtlijnen kan geven inzake opsporing en vervolging. In geval van nieuwe strafwetgeving wordt door het College van procureurs-generaal standaard beoordeeld of het voor eenduidigheid in de opsporing en vervolging noodzakelijk is richtlijnen op te stellen. Het wetsvoorstel dieren is in belangrijke mate een voortzetting van materie die eerder al was geregeld in onder meer de GWWD. Strafrechtelijke handhaving wordt ook op overwegend dezelfde wijze voortgezet. Hierbij zal gebruik worden gemaakt van de bestaande Richtlijnen voor Strafvordering Regelgeving Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

Voor een aantal bepalingen leidt dit wetsvoorstel tot een verhoging van de maximumstrafmaat. Dit is het gevolg van het samenbrengen van diverse bestaande wettelijke bepalingen. In paragraaf 5.2 van de memorie van toelichting zijn deze bepalingen opgesomd. Daarnaast wordt voorgesteld om voor de overtreding van voorschriften omtrent diergeneeskundige handelingen onderscheid te maken tussen enerzijds gedragingen in de uitoefening van een bedrijf en anderzijds de overige gedragingen. In het eerste geval zijn van toepassing de voorschriften opgenomen in artikel 1, onderdeel 1°, van de WED, terwijl de gedragingen anders dan in de uitoefening van zo'n bedrijf worden aangemerkt als misdrijven waarop een gevangenisstraf van maximaal drie jaar of een geldboete van de vierde categorie is voorgesteld. Deze veranderingen geven mij geen aanleiding om het College van procureurs-generaal te vragen om nieuwe richtlijnen op te stellen.

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren vragen of de regering uiteen kan zetten in hoeverre een ex post evaluatie van de handhavingsaspecten bij het wetsvoorstel mogelijk is. Zij wijzen hierbij op de antwoorden van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit over het informatiesysteem van het OM. Tevens vragen deze leden op welke wijze de wet- en regelgeving zal worden aangepast op basis van deze evaluatie.

Een evaluatie van de handhavingsaspecten van het wetsvoorstel, eenmaal wet, is in dezelfde mate mogelijk als nu. Het wetsvoorstel brengt geen verandering in de informatie die uit het bedrijfsprocessensysteem (COMPAS) van het Openbaar Ministerie (OM) kan worden gegenereerd. Als aangegeven in mijn antwoorden op de feitelijke vragen naar aanleiding van het wetsvoorstel kan uit COMPAS niet worden gegenereerd hoe vaak een veroordeling op basis van een bepaald artikel heeft plaatsgevonden en welke straf daarbij is opgelegd. Om deze informatie boven tafel te krijgen, zouden door het OM alle afgedane zaken handmatig moeten worden doorgenomen. Dit vergt buitensporig veel tijd van het OM en gebeurt derhalve niet. Ten aanzien van het verzoek om een evaluatie geldt dat het voorgestelde artikel 10.11 voorziet in een evaluatie van de doeltreffendheid en de effecten van het wetsvoorstel dieren in de praktijk, binnen

vijf jaar na inwerkingtreding. Ook handhavingsaspecten zijn daarin begrepen.

10.3 Tafel van 11

De leden van de VVD fractie zien kansen in het opnemen van de zogenaamde «tafel van 11» als instrument in de wet om ex ante nieuwe of gewijzigde regelgeving te beoordelen op onder andere nut en noodzaak, handhaafbaarheid en kosten en baten. Zij vragen de regering hoe deze aankijkt tegen het opnemen van de «tafel van 11» in het wetsvoorstel of hoe eventueel op andere wijze tot een afweging wordt gekomen van de afzonderlijke aspecten die zijn opgenomen in de «tafel van 11». In het kader van hetgeen is gesteld in paragraaf 4.2.2.1.2. van de memorie van toelichting ten aanzien van het uitgangspunt van level playing field voor wat betreft dierenwelzijnsregelgeving, vragen de leden van de VVD-fractie zich af of de «tafel van 11» een toegevoegde waarde kan brengen.

De «tafel van 11» is een van meerdere ex ante evaluatie-instrumenten voor regelgeving. De inhoud ervan heeft raakvlakken met onder meer de door het Ministerie van Economische Zaken ontworpen bedrijfseffectentoets, ook zo een evaluatie-instrument. De «tafel van 11» is een bruikbaar instrument om inzicht te krijgen in de sterke en zwakke kanten van de naleving en handhaving van beoogde regels. Nut en noodzaak van regelgeving kunnen niet met behulp van de «tafel van 11» worden onderzocht. Onderzoek naar kosten en baten is bij het instrument «tafel van 11» methode alleen mogelijk voor zover het gaat om de kosten en baten van naleving. De reikwijdte van het instrument «tafel van 11» is dus beperkter dan de leden van de VVD-fractie menen.

Het is ongebruikelijk om in een wet het gebruik van een specifiek evaluatiesysteem voor te schrijven. Bovendien legt het regelen van het gebruik van dit specifieke instrument de regering onnodig vast, omdat het andere bestaande, maar ook nieuwe evaluatie-instrumenten uitsluit. Bij het opstellen van uitvoeringsregelgeving vindt in ieder geval een uitvoerings- en handhavingstoets plaats door de instanties belast met de uitvoering en handhaving ervan (in dit geval de VWA, de AID en Dienst Regelingen). Dimensies van de «tafel van 11» spelen daarbij een rol.

11 Aanpak van dierenmishandeling

De leden van de SP-fractie en van de fractie van de Partij voor de Dieren vragen of de regering een zelfstandig houdverbod als sanctie zal instellen.

Een houdverbod maakt geen onderdeel uit van het wetsvoorstel dieren, omdat daarin in het Wetboek van Strafrecht naar het oordeel van de regering voldoende is voorzien. Het bestaande houdverbod kan door de rechter, op grond van artikel 14c, tweede lid, onderdeel 5, van het Wetboek van Strafrecht, voor maximaal drie jaar worden opgelegd als bijzondere voorwaarde bij een geheel of gedeeltelijk voorwaardelijke veroordeling. Met het voorstel van wet van de leden Waalkens en Ormel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met het verhogen van de maximale proeftijd voor misdrijven die de gezondheid of het welzijn van dieren benadelen, en in verband met het verhogen van het strafmaximum voor onder meer mishandelen van dieren, die eigendom van een ander zijn (Kamerstukken II 2005/06, 30 511, nr. 5), wordt het bestaande houdverbod effectiever gemaakt. Met dat voorstel wordt de periode waarvoor het houdverbod ten hoogste als bijzondere voorwaarde kan worden opgelegd, de zogenoemde maximumproeftijd, verlengd van drie tot tien jaar. Als aangegeven in mijn Nota dierenwelzijn (Kamerstukken II 2007/08, 28 286, nr. 76, blz. 13) ben ik van mening dat dit

initiatiefwetsvoorstel een invulling is van hetgeen met het Coalitieakkoord wordt beoogd.

Het houdverbod voor dierenmishandelaars in de vorm van een bijzondere voorwaarde, is te prefereren boven een zelfstandig houdverbod. Een houdverbod in de vorm van een bijzondere voorwaarde is effectiever dan een zelfstandig houdverbod, omdat het meer mogelijkheden biedt voor tenuitvoerlegging en handhaving. Immers, wanneer een houdverbod als bijzondere voorwaarde wordt opgelegd, kan bij de overtreding onmiddellijk worden overgegaan tot tenuitvoerlegging van het voorwaardelijk opgelegde gedeelte van de hoofdstraf (boete, gevangenisstraf), en kan dus een lik-op-stuk-beleid worden gevoerd, zonder dat rechterlijke tussenkomst noodzakelijk is. Overtreding van een zelfstandig houdverbod zou een nieuw strafbaar feit zijn dat opnieuw vervolging behoeft, met de mogelijkheid voor de verdachte om tot in hoogste instantie te procederen. Dat kan een langdurige kwestie zijn. In dat licht bezien, betekent het instellen van een zelfstandig houdverbod geen verbetering ten opzichte van de bestaande situatie.

De leden van de SP-fractie geven aan dat er door het opleggen van een bestuurlijke boete feitelijk geen vervolging plaatsvindt, waardoor een houdverbod niet meer mogelijk is. De leden van de SP-fractie vragen zich af wat de regering hieraan gaat doen. Zij vragen of de regering bereid is over te gaan tot een zelfstandig houdverbod. Zo niet, waarom niet?

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel heb ik uiteen gezet dat bepalingen die direct aansluiten bij de in de maatschappij levende fundamentele waarden niet onder de reikwijdte van de bestuurlijke boete vallen. Overtredingen van het verbod op dierenmishandeling en het verbod op dierenverwaarlozing, behoren daartoe en kunnen derhalve ook in de toekomst strafrechtelijk worden gehandhaafd. Daarmee blijft het opleggen van het houdverbod als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke veroordeling evenals nu mogelijk. Om die reden, en vanwege hetgeen ik op de vorige vraag heb geantwoord, ben ik niet bereid tot het instellen van een zelfstandig houdverbod.

De leden van de SP-fractie zijn van mening dat de volgende gedragingen expliciet in voorgesteld artikel 2.1 moeten worden opgenomen voor zover zij geen enkel redelijk doel dienen:

- het schoppen of slaan van een dier;
- het ophitsen of beangstigen van een dier, bijvoorbeeld door geluid, licht, fysieke prikkelingen, elektrische schokken;
- kwaadwillende verlaten van een dier (het verlaten van dieren door de eigenaar zonder zelf zorg voor dieren te regelen).

De leden van de SP-fractie roepen de regering op zo snel mogelijk deze artikelen in te vullen, en de Tweede Kamer hierbij te betrekken, zoals beloofd in de antwoorden op schriftelijke vragen. Is de regering hiertoe bereid?

Het derde en vierde lid van het voorgestelde artikel 2.1 bieden de mogelijkheid om concrete gedragingen aan te wijzen die als dierenmishandeling moeten worden beschouwd. Bij de uitwerking van de uitvoeringsregelgeving op grond van het wetsvoorstel zal worden bezien in hoeverre het wenselijk is om concrete gedragingen, waaronder de door de leden van de SP-fractie voorgestelde gedragingen, aan te wijzen. Zie in dit verband ook het gestelde in voorgaande paragraaf 2.1.

Het is mijn voornemen om de uitwerking van de uitvoeringsregelgeving voortvarend aan te pakken en daartoe, wanneer uw Kamer het wetsvoorstel heeft aanvaard, een planning aan uw Kamer toe te zenden.

Ik zal, overeenkomstig voorgesteld artikel 10.10, de Eerste en Tweede Kamer betrekken bij de in dat artikel genoemde uitvoeringsregelgeving, waaronder uitvoeringsregelgeving op grond van voorgesteld artikel 2.1, derde en vierde lid.

12. Veterinair tuchtrecht

Naar de mening van de leden van de CDA-fractie zorgt een privaatrechtelijke Orde voor dierenartsen voor een duidelijke bevoegdheidsverdeling en voor een goed functionerende beroepsgroep, die van wezenlijk belang is voor de diergezondheid, het dierenwelzijn en de volksgezondheid. Die leden geven aan dat onduidelijk is op welke wijze de regering uitvoering wenst te geven aan uitwerking van de motie van het lid Ormel over de oprichting van een dergelijke orde.

Ik ben met de leden van de CDA-fractie van mening dat een goed functionerende veterinaire beroepsgroep, vanwege de wettelijke bevoegdheden die aan dierenartsen en paraveterinair op grond van hun kennis zijn toegekend, van wezenlijk belang is. Het wetsvoorstel bevat derhalve toezicht- en sanctie-instrumenten die betrekking hebben op dierenartsen.

Het wetsvoorstel regelt de toelating van personen tot de uitoefening van de diergeneeskunde. Dierenartsen zijn bevoegd beroepsmatig diergeneeskundige handelingen uit te oefenen. Daarnaast biedt het wetsvoorstel, zoals in de huidige regelgeving ook het geval is, de mogelijkheid personen die over een bij lagere regelgeving aan te wijzen kennisniveau beschikken toe te staan een beperkt aantal diergeneeskundige handeling uit te voeren.

Het onbevoegd uitoefenen van diergeneeskunde is verboden. Dat verbod kan op grond van het wetsvoorstel strafrechtelijk worden gehandhaafd. Van een dergelijke overtreding kan melding worden gemaakt via de website van de AID, of, in urgente gevallen, door middel van de meldkamer van de AID.

Artikel 4.2, eerste lid, van het wetsvoorstel bevat zorgplichten voor veterinaire en paraveterinaire beroepsuitoefenaars. Personen die zijn toegelaten tot het beroepsmatig verrichten van diergeneeskundige handelingen mogen krachtens dat artikel niet tekortschieten in de zorg die zij in hun hoedanigheid behoren te betrachten ten opzichte van een dier met betrekking tot welke hun hulp is ingeroepen. Die personen zijn tevens gehouden in geval van nood zorg te verlenen ten opzichte van een dier. Die zorgplichten zijn breed en open geformuleerd, waardoor gedetailleerde invulling, interpretatie en duiding door middel van tuchtrechtelijke jurisprudentie plaatsvindt. Zij zijn vergelijkbaar met de huidige zorgplichten die zijn opgenomen in de WUD.

Het veterinaire vakgebied leent zich, vanwege de complexe situaties die zich in de veterinaire gezondheidszorg kunnen voordoen, niet voor gedetailleerde voorschriften. Het risico is dan vooral dat die regels het geheel aan veterinaire handelingen niet afdoende dekken. Daarom is bij de totstandkoming het wetsvoorstel, evenals bij de totstandkoming van de WUD in het begin van de jaren '90 van de vorige eeuw, gekozen voor het opnemen van deze algemeen geformuleerde zorgplichten voor veterinairen in plaats van gedetailleerde voorschriften in bijzondere regelgeving of van verordeningen van een beroepsorganisatie. Om dezelfde reden wordt ook in de humane geneeskunde gewerkt met zorgplichten.

Het wetsvoorstel voorziet in een onafhankelijk veterinair tuchtcollege en een veterinair beroepscollege. Die colleges zien toe op de naleving van de

genoemde zorgplichten. Bij een overtreding kan de tuchtrechter een maatregel opleggen, zoals een waarschuwing, een berisping, een geldboete of een schorsing. Bovendien voorziet het wetsvoorstel voor bepaalde overtredingen, zoals overtredingen van voorschriften met betrekking tot diergeneesmiddelen, in de mogelijkheid strafrechtelijk op te treden, overigens niet alleen ten aanzien van bedoelde beroepsbeoefenaars. Het wetsvoorstel continueert hiermee de bestaande situatie. Het bevat geen voorstel om te komen tot een orde voor dierenartsen.

In de door de leden van de CDA-fractie genoemde motie wordt verzocht de mogelijkheden tot het oprichten van een privaatrechtelijke orde voor dierenartsen te onderzoeken. Een privaatrechtelijke orde heeft uit zijn aard veelal de vorm van een vereniging. Een vereniging kan eigen verenigingstuchtrecht instellen. Dat verenigingstuchtrecht geldt dan slechts voor leden van zodanige vereniging.

De Koninklijke Nederlandse Maatschappij voor Diergeneeskunde (KNMvD) is al een bestaande vereniging waarvan veel dierenartsen lid zijn. De KNMvD als vereniging beijvert zich op uitstekende wijze in den brede voor een goede diergeneeskundige zorg. Zij richt zich als zodanig ook tot dierenartsen die geen lid zijn. Dit geschiedt onder meer door het geven van voorlichting en communicatie over actualiteiten door middel van internet en een verenigingstijdschrift. Daarnaast heeft de KNMvD gedragsregels voor de veterinaire beroepsgroep vastgelegd in de Code voor de Dierenarts en in gidsen en modules voor Goede Veterinaire Praktijk. Die gedragsregels kunnen door de tuchtrechter worden gebruikt om invulling te geven aan de genoemde wettelijke zorgplichten. De KNMvD vervult daarmee een rol die gedeeltelijk vergelijkbaar is met die van een orde voor dierenartsen. Echter, zoals gezegd, vertegenwoordigt de KNMvD niet alle Nederlandse dierenartsen.

Het verenigingstuchtrecht kan niet op alle dierenartsen worden toegepast, omdat niet alle dierenartsen lid zijn van de vereniging. Zou worden besloten een aansluitplicht voor dierenartsen in te stellen, dan is niet langer sprake van een privaatrechtelijke constructie, maar van een publiekrechtelijke. Afhankelijk van de publiekrechtelijke bevoegdheden die aan de orde worden toegekend kan sprake zijn van een nieuw zelfstandig bestuursorgaan of van een openbaar lichaam. Voor het oprichten van degelijke publieke entiteiten geldt restrictief kabinetsbeleid. Ik ben van mening dat de lasten die de oprichting van een publiekrechtelijke orde met zich brengt niet opwegen tegen de voordelen die daarmee kunnen worden behaald ten opzichte van het huidige systeem.

Ik heb het dienstig geacht in overleg te treden met de KNMvD over de wijze waarop uitvoering kan worden gegeven aan de vorengenoemde motie. In het licht van het bovenstaande betreft dit primair de mogelijkheden om optimaal van het hierboven omschreven huidige systeem gebruik te maken. Ik zie daarbij onder meer de mogelijkheden om de tenuitvoerlegging van tuchtrechtelijke maatregelen te verbeteren.

13. Overig

13.1 Mondiale handel, duurzame veehouderij

De leden van de SP-fractie stellen de door mij in de toekomstvisie op de veehouderij gepresenteerde afweging van «people», «planet» en «profit» ter discussie. Zij oordelen dat deze afweging politiek gekleurd is: concurrentie, niet alleen binnen Europa maar ook op de wereldmarkt, en het uitgangspunt van level playing field overheersen boven dierenwelzijn. Hierdoor worden maatregelen om het dierenwelzijn te vergroten door boeren altijd als een kostenpost gezien en ontstaat er een onnodige frictie

tussen boeren en dierenwelzijns-, ontwikkelings- en milieuorganisaties, zo menen zij. Een ander scenario zou zijn om te kiezen voor een meer beschermde markt en productiebeheersing, ook op Europees niveau, om zo kostendekkende prijzen mogelijk maken voor producten die aan hogere dierenwelzijneisen voldoen. Producten die niet aan deze eisen voldoen, zouden in dat scenario niet meer in de winkel verschijnen omdat ze de EU niet binnenkomen door importheffingen of bindende wetgeving. De consument betaalt dan een eerlijke prijs. Door productiebeheersing zou bovendien niet meer geproduceerd worden dan nodig voor het Europese consumptieniveau, hetgeen dumping van overschotten – al dan niet met behulp van handelsversturende subsidies – in ontwikkelingslanden een halt zou toeroepen. Met een keuze voor dat scenario zou tegemoet worden gekomen aan de belangen van dierenwelzijnsorganisaties, milieu- en ontwikkelingsorganisaties én boeren, zo menen deze leden. De Wet dieren zou dan ook werkelijk de belangen van het dier voorop kunnen stellen, zoals beoogd. De leden van de SP-fractie willen weten waarom niet voor dit andere scenario wordt gekozen.

In het verlengde van deze vragen willen de leden van de SP-fractie weten hoe de regering gelijke productievoorwaarden gaat bereiken op wereldschaal als die voorwaarden geen deel uitmaken van de huidige WTO-onderhandelingen, en hier dus nog minimaal vijf tot tien jaar op gewacht moet worden.

Ook willen zij weten hoe de regering denkt tot een hoger niveau van dierenwelzijn in Europa te komen, terwijl de regering tegelijkertijd kiest voor concurrentie op kostprijsniveau op de wereldmarkt.

Een keuze voor het door de leden van de SP-fractie geschetste scenario is niet mogelijk en niet wenselijk. Deze keuze staat haaks op communautaire en WTO-regelgeving. Ook praktisch gezien is een dergelijke keuze niet te realiseren in open en liberaliserende markten. Dit betekent echter niet dat aan dierenwelzijn in het kader van de mondiale handel geen aandacht wordt besteed. Het kabinet zet zich, ook in samenwerking met de EU, via verschillende wegen in voor het verhogen van het dierenwelzijnsniveau in derde landen. Dit gebeurt bijvoorbeeld door de dialoog aan te gaan met deze landen en met het bedrijfsleven. Daarnaast pleit Nederland voor betere internationale dierenwelzijnstandaarden, bijvoorbeeld via de OIE en Raad van Europa. Ook blijft het kabinet via de EU aandringen op het opnemen van dierenwelzijn en andere zogenaamde non trade concerns (maatschappelijke zorgen omtrent niet-duurzame producten) op de WTO agenda en in bilaterale en regionale vrijhandelsakkoorden. Verder zet ik mij in voor Europese regels met betrekking tot welzijnsetikettering. Onder meer de Nederlandse inzet heeft ertoe geleid dat de Europese Commissie onderzoek uitvoert naar etikettering met betrekking tot dierenwelzijn.

Het kabinet heeft op 7 mei 2009 een brief aan de Tweede Kamer gezonden over internationale handel en non trade concerns, waaronder dierenwelzijn. In de brief wordt ingegaan worden op de mogelijkheden om in het Nederlandse handelsbeleid tegemoet te komen aan maatschappelijke zorgen op het gebied van milieu, arbeidsnormen en dierenwelzijn.

De leden van de SP-fractie vragen de regering om uit te leggen hoe deze het begrip «gezonde en eerlijke handel» uitlegt, als dit – onder gelijk of verder geliberaliseerd handelsbeleid – vooral eerlijk en gezond is voor de agribusiness die de concurrentieslag op de wereldmarkt gaat winnen. Zij vragen of de regering het met hun eendoordeel, te weten dat deze concurrentieslag oneerlijk en ongezond zal uitpakken voor dieren, gezinsbedrijven in de landbouw, en natuur en milieu, eens is.

Met «gezonde en eerlijke handel» doel ik op de aanwezigheid van gelijke productievooraarden. Daarom moet concurrentie op aspecten die vanuit het oogpunt van diergezondheid en dierenwelzijn niet wenselijk zijn, worden voorkomen. Ook is het belangrijk dat randvoorwaarden gelden voor bijvoorbeeld de genetische kwaliteit van de dieren, de deugdelijkheid en samenstelling van diervoeders, de werkzaamheid van dier-geneesmiddelen, en over gegevens betreffende de wijze waarop en de plaats waar de dieren zijn gehouden waarvan de levensmiddelen afkomstig zijn. Uiteraard dienen daarbij de basisbeginselen van de Europese en WTO handelsregels in acht te worden genomen.

Ook willen de leden van de SP-fractie weten hoe de regering het streven naar het verregaand sluiten van kringlopen rijmt met het behalen van «profit» vooral op de wereldmarkt, zowel voor wat betreft veevoer als dierlijke producten. Zij vragen zich af of dit op export gerichte systeem niet per definitie strijdig is met het sluiten van kringlopen.

Het sluiten van veevoeder-mestkringlopen is een complexe lange termijn uitdaging die moeilijk is in te passen in de vrije markt, maar die wel aansluit bij de brede wens in de samenleving dat landbouw duurzaam is en in open verbinding staat met de maatschappij. Binnenkort zal ik de ambitie van het verder sluiten van deze kringlopen agenderen bij een groot aantal ketenpartijen, onder andere de primaire sector en veevoer-bedrijven. Ik wil met deze ketenpartijen en met maatschappelijke organisaties komen tot een convenant duurzame veehouderij. In dat convenant duurzame veehouderij wil ik met betrokken partijen lange termijn oplossingsstrategieën formuleren. Overigens zullen die oplossingsstrategieën veelal in internationaal verband gezocht moeten worden.

Tot slot vragen de leden van de SP-fractie zich af hoe de regering zo positief kan zijn over het succes van het kwaliteitssegment, bij een onbeschermde markt, in het licht van het feit dat zo'n 75 tot 90% van de consumenten binnen de Noordwest-Europese markt vooral inkoopbeslissingen neemt op basis van (lage) prijs. Zij vragen de regering of deze import-heffingen en productiebeheersing zou willen opnemen als beleids-instrument, naast innovatiesubsidies, fiscale instrumenten, investerings-steun en onderzoek.

Het creëren van een grotere markt voor duurzame dierlijke producten is een belangrijke uitdaging voor de komende jaren. Ik wil de consumenten-vraag naar duurzaam geproduceerde producten verder stimuleren. De consument moet meer keuzemogelijkheden krijgen en bewuster en beter geïnformeerd zijn keuze kunnen maken. Daarnaast wil ik stimuleren dat toeleveranciers, producenten en supermarkten dergelijke producten ontwikkelen en op de markt brengen. In maart 2008 heb ik de Tweede Kamer bericht over het derde Convenant Marktontwikkeling Biologische Landbouw (Kamerstukken II, 2007/08, 29 842, nr. 16). Op 19 mei 2009 is een een convenant over «tussensegmenten» ondertekend. Dat convenant is aangekondigd in de Nota dierenwelzijn. Daarnaast zal ik in de Nota voedsel en consument, die ik voor het einde van dit jaar naar de Tweede Kamer zal sturen, nader ingaan op mijn ambities en instrumenten op het gebied van voedsel en consument.

13.2 Medebewind

De leden van de CDA-fractie stellen vast dat de sector steeds meer verantwoordelijk wordt gesteld voor eigen kwaliteit, discipline en naleving van regels. Naar de mening van deze leden kan dat alleen als de sector daar ook collectief instrumenten voor heeft. De mogelijkheden in het wetsvoorstel (medebewind: voorgesteld artikel 10.4 en tuchtrecht: voorgesteld

artikel 8.47) lijken ruim, maar zijn dat naar de mening van deze leden niet. De memorie van toelichting beperkt de reikwijdte namelijk aanmerkelijk, zo menen zij. Zij zijn van oordeel dat dit zeer te betreuren is, omdat discipline in eigen kring veel effectiever is dan strafrecht en bovendien het strafrechtelijk systeem al zwaar overbelast is. De leden van de CDA-fractie gaan er vanuit dat de regering zich kan vinden in deze redenering. In artikel 10.4 van het wetsvoorstel wordt de mogelijkheid geboden om medebewind te vorderen van een productschap of bedrijfsschap. De inhoud van dit artikel is gelijk aan die van artikel 108a GWWD. Voorgesteld artikel 8.47 continueert de tuchtrechtelijke handhaving van overtredingen van medebewindsverordeningen die nu is neergelegd in artikel 108a GWWD. In de artikelsgewijze toelichting bij voorgesteld artikel 10.4 heb ik uitgelegd wat mijn beleid is met betrekking tot het in medebewind geven van bevoegdheden. Een en ander maakt deel uit van een beleidslijn die in 2002 door mijn ambtsvoorganger is vastgesteld. Daarnaast heb ik mijn standpunt duidelijk gemaakt ten aanzien van het in medebewind geven van dierenwelzijnsregelgeving voor huisvesting en verzorging van landbouwproductiedieren. Omdat voor dierenwelzijn brede maatschappelijke en politieke belangstelling bestaat, er diverse, vaak tegengestelde belangen spelen en omdat ik welomlijnde ambities heb met betrekking tot dierenwelzijn, wil ik als verantwoordelijke minister direct kunnen worden aangesproken op alle regelgeving met betrekking tot dierenwelzijn. Om deze redenen zal geen verdere medewerking worden gevorderd met betrekking tot dierenwelzijnsregelgeving, anders dan de nu gevorderde medewerking op grond van de GWWD. Ik heb dit standpunt bij brief van 30 mei 2008 aan de Tweede Kamer bevestigd (Kamerstukken II, 2007/08, 28 286, nr. 216). Ten aanzien van de mogelijkheid om het strafrechtelijk systeem minder te belasten verwijs ik u naar hetgeen ik in voorgaande paragraaf 10.1 heb gesteld ten aanzien van de bestuurlijke boete.

13.3 Vergelijking met regelgeving omliggende landen

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren zijn benieuwd in hoeverre het wetsvoorstel is gestaafd met vergelijkbare wetten in ons omringende landen.

Onderhavig wetsvoorstel betreft een bundeling en stroomlijning van regels met betrekking tot dieren, welke regels tot nu toe in afzonderlijke wetten waren vastgelegd. De integrale benadering in onderhavig wetsvoorstel sluit goed aan bij de inzet van de Europese Unie, waar ook één integraal kader wordt opgesteld voor diergezondheid en dierenwelzijn. Met dit integrale kader lopen wij vooruit op veel van de ons omringende landen, bijvoorbeeld Zweden en België, waar regels met betrekking tot genoemde onderwerpen veelal nog in verschillende wetten zijn ondergebracht.

Zoals ik in de memorie van toelichting uiteen heb gezet, wordt de regelgeving betreffende dieren in Nederland, maar ook in de omliggende EU landen, in belangrijke mate bepaald door Europese regels. De inhoud van die Europese regels is mij uiteraard bekend. Daarnaast ken ik in grote lijnen de daarop gebaseerde nationale dierenregelgeving in de ons omliggende landen.

Genoemde leden vragen zich ook af of de regering kennis heeft genomen van de Zwitserse dierenbeschermingswet (Tierschutzverordnung) en hoe de regering de inhoud, ambities en reikwijdte van dit Zwitserse voorstel beoordeelt.

Ik heb kennis genomen van de Zwitserse dierenbeschermingswet en de op die wet gebaseerde dierenbeschermingsverordening, welke beide op

1 september 2008 in werking zijn getreden. Net als de GWWD en ook onderhavig wetsvoorstel, is de Zwitserse wet een kaderwet. Invulling ervan vindt onder meer plaats door middel van de door genoemde leden aangehaalde verordening en de daarop gebaseerde uitvoeringsverordeningen. De inhoud van de Zwitserse wet komt in grote lijnen overeen met de welzijnsbepalingen uit onderhavig wetsvoorstel. Een vergelijking tussen de uitvoeringsregelgeving op basis van onderhavig wetsvoorstel en de verordeningen op basis van de Zwitserse wet, en het ambitieniveau daarvan, kan ik nu nog niet maken omdat de inhoud van onze uitvoeringsregelgeving op dit moment nog niet vaststaat. Zie in dit verband ook voorgaande paragraaf 2.2.1. Wel ben ik van oordeel dat mijn ambities op het gebied van dierenwelzijn, als neergelegd in de Nota dierenwelzijn, op onderdelen vergelijkbaar zijn met de ambities die zijn te destilleren uit de Zwitserse wet en verordening.

13.4 Initiatief Coalitie Dierenwelzijnsorganisaties Nederland

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren en de leden van de SP-fractie wijzen op het initiatief van de Coalitie Dierenwelzijnsorganisaties Nederland (CDON) voor een Algemene dierenbeschermingswet. De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren verzoeken om dat initiatief bij de beraadslagingen te betrekken, te verwerken in verbetervoorstellen voor de Wet dieren en vragen om een artikelsgewijze reactie op het initiatief bestaande uit een beoordeling of dit artikel opgenomen kan worden in het voorliggende wetsvoorstel en de reden waarom een artikel wel of niet zal worden opgenomen in het voorliggende wetsvoorstel.

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het document van de CDON. Ik heb met tevredenheid kunnen constateren dat het wetsvoorstel dieren en het initiatief van de CDON op meerdere onderdelen overeen komen. In beide staat het dier centraal en zowel het wetsvoorstel als CDON-document erkennen de intrinsieke waarde van het dier. Op grond van artikel 14 van het CDON-document zou het benadelen van de belangen van dieren zoveel mogelijk vast moeten worden gelegd in eigenstandige verbodsbepalingen. In het wetsvoorstel zijn voor dieren mishandeling, verwaarlozing en opzettelijke besmetting verboden opgenomen, terwijl voor bijvoorbeeld het houden van dieren met het oog op productie en het toepassen van lichamelijke ingrepen bij dieren het nee-tenzij beginsel is gehanteerd.

Het document van CDON bevat veel voorschriften die zien op de wijze waarop wet- en regelgeving tot stand komt en wordt geëvalueerd. Voor dat type voorschriften is geen plaats in een wet in formele zin. Ook op andere onderdelen heeft het CDON-document meer het karakter van een beginselverklaring dan van een wetsvoorstel; het document bevat vooral uitgangspunten en beginselen en onvoldoende handhaafbare bepalingen. In het licht van mijn voorgaande, meer algemene reactie op het document, is het naar mijn oordeel niet nodig om ook nog een artikelsgewijze reactie te geven op het wetsvoorstel.

13.5 Dierenasiels en dierenambulances

De leden van de SP-fractie vragen of de regering bereid is in de Wet dieren rechten en plichten van dierenasiels en dierenambulances op te nemen.

Ik ben niet voornemens specifieke rechten en plichten voor dierenambulances in het wetsvoorstel dieren op te nemen. Ik verwijs u naar hetgeen ik in mijn Nota dierenwelzijn heb opgenomen over het opzetten

van een cursusmodule voor personeel van dierenambulances (Kamerstukken II 2007/08, 28 286, nr. 76, blz. 38).

Zoals in paragraaf 2.2 en in hoofdstuk 4 is aangegeven wordt op dit moment, parallel aan de totstandkoming van een certificeringstraject, gewerkt aan algemene maatregel van bestuur ter vervanging van de regels die zijn opgenomen in het Honden- en Kattenbesluit. De regels, die in dat besluit worden opgenomen, zullen ook gaan gelden voor dierenasiels. Ik ben voornemens die regels over te nemen in de uitvoeringsregelgeving bij dit wetsvoorstel.

De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
G. Verburg