



# Evaluatie van de Wet Dieren

Eindrapport

62993 – Openbaar

8 juli 2020

**Berenschot**



# Evaluatie van de Wet Dieren

Bram Berkhout  
Il Shik Sloover  
Wubbo Wierenga  
Eva Starmans  
Suzanna van Baardewijk  
Floris van Dam

8 juli 2020



# Inhoud

<b>1. Evaluatie van de Wet dieren</b> .....	<b>6</b>
1.1 Inleiding .....	7
1.2 Doel- en vraagstelling .....	7
1.3 Onderzoeksaanpak .....	9
1.4 Leeswijzer .....	10
<b>2. De doelstellingen van de Wet dieren</b> .....	<b>12</b>
2.1 Een korte introductie van de Wet dieren .....	13
2.2 Doelen van de Wet dieren .....	14
2.3 Geen doelen van de Wet dieren .....	18
2.4 Operationalisering doelen voor evaluatieonderzoek .....	20
<b>3. Wet dieren als wettelijk stelsel</b> .....	<b>22</b>
3.1 Uitvoering en omzetting van Europese regelgeving in de Wet dieren .....	24
3.2 Integraal en samenhangend stelsel met overzichtelijke uitvoeringsregelgeving? .....	28
3.3 Het gebruik open normen in het wettelijk stelsel .....	34
3.4 Samenvatting bevindingen .....	35
<b>4. Wet dieren en handhaving op dierenwelzijn</b> .....	<b>38</b>
4.1 Betrokken partijen en duaal stelsel van handhaving .....	40
4.2 Kan effectief worden ingegrepen als de regels (vermoedelijk) worden overtreden? .....	40
4.3 Is het sanctiemaatregelenpakket afdoende? .....	43
4.4 Is de ambitie om de strafmaat voor dierenmishandelaars te verhogen bereikt? .....	43
4.5 Toepassing en ervaringen met bestuurlijke boetes en bezwaar .....	44
4.6 Samenvatting bevindingen .....	45
<b>5. Beschermingsniveau en belangenafweging</b> .....	<b>46</b>
5.1 Reflectie op de regels met betrekking tot het beschermingsniveau van het dier .....	48
5.2 Bespiegelingen op het centraal stellen van de intrinsieke waarde .....	50
5.3 Invloed van de Wet dieren op belangenafweging in de praktijk .....	51
5.4 Invloed van de Wet dieren op het beschermingsniveau van mens en milieu .....	55
5.5 Samenvatting bevindingen .....	57
<b>6. Door het veld ervaren knelpunten</b> .....	<b>60</b>
<b>7. Beantwoording evaluatievragen en overall conclusies</b> .....	<b>64</b>
7.1 Beantwoording evaluatievragen .....	65
7.2 Conclusie over de doeltreffendheid van de Wet dieren .....	68
<b>Geradpleegde bronnen</b> .....	<b>71</b>
<b>Bijlage 1 Overzicht geïnterviewde organisaties</b> .....	<b>72</b>
<b>Bijlage 2 Overzicht deelnemende organisaties verbredingssessies</b> .....	<b>73</b>
<b>Bijlage 3 Vraagstelling parallelle evaluatie Wet dieren</b> .....	<b>76</b>
<b>Bijlage 4 Audit Europees Recht</b> .....	<b>77</b>
<b>Bijlage 5 Voorbeelden van niet-handhaafbare open normen</b> .....	<b>81</b>

# Evaluatie van de Wet dieren

## Hoofdstuk 1



## 1.1 Inleiding

De Wet dieren is vanaf 1 januari 2013 inwerking getreden. De wet geeft een integraal kader voor regels over gehouden dieren en daaraan gerelateerde onderwerpen. Deze wet heeft het karakter van een raamwet, die nader is ingevuld met algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen. Nog niet alle artikelen van de Wet dieren zijn inwerking. Dit geldt bijvoorbeeld voor artikel 1.4 dat de zorgplicht in relatie tot dieren moet regelen.

De wetgever heeft destijds in de wet een evaluatiebepaling (artikel 10.11) opgenomen die aangeeft dat de minister na vijf jaar een evaluatie aan de Kamer stuurt. Het Ministerie van LNV heeft Berenschot de opdracht verstrekt om als onafhankelijke partij een evaluatieonderzoek uit te voeren waarmee de minister aan de evaluatieverplichting kan voldoen. In deze rapportage doen wij verslag van onze onderzoeksbevindingen.

## 1.2 Doel- en vraagstelling

Het doel van de evaluatie is inzicht bieden of de door de wetgever beoogde ambities met de invoering van de Wet dieren<sup>1)</sup> in de praktijk zijn behaald en of de instrumenten die de wet biedt effectief zijn. Belangrijk is dat we het Besluit en de Regeling diergeneesmiddelen niet hebben meegenomen in de evaluatie. Reden daarvoor is dat in januari 2019 een aantal Europese verordeningen omtrent diergeneesmiddelen is vastgesteld die in de komende jaren zullen leiden tot het schrappen en herzien van de regels over diergeneesmiddelen in de Wet dieren en onderliggende besluiten en regelingen.

Doeltreffendheid en effecten van de wet in de praktijk zijn de belangrijkste onderdelen van deze evaluatie. Daarnaast dient de evaluatie te adresseren welke knelpunten er in de praktijk worden ervaren. Deze doelstelling is door het Ministerie van LNV vertaald in zeventien concrete evaluatievragen.

---

1) Inclusief de onderliggende besluiten en de ministeriële regelingen.

Voor het onderdeel **doeltreffendheid**:

Voor wat betreft doeltreffendheid gaat het erom dat de evaluatie op hoofdlijnen inzicht geeft in de mate waarin de doelen van de wet worden behaald, in de belangenafweging die bij het opstellen van de regels heeft plaatsgevonden en in de effecten van deze belangenafweging. Dit is voor het Ministerie van LNV vertaald in de volgende evaluatievragen:

- a. Bescherming dier.
  1. Borgen de regels het beschermingsniveau van het dier zoals de wet die bedoeld heeft?
  2. Zijn de regels erop gericht dat het dier zoveel mogelijk beschermd is tegen menselijke handelingen die zijn fysieke en ethologische welzijn aantasten?
  3. Wordt in het wettelijk kader voldoende rekening gehouden met de intrinsieke waarde van het dier?
- b. Beschermen de regels de mens en het milieu.
  1. Worden de risico's die dieren met zich mee kunnen brengen, beheerst met de regels?
  2. Borgen de regels de veiligheid van de dierlijke producten voor de gebruikers/consument?
  3. Wordt ongewenste emissie van stoffen in het milieu beperkt en voorkomen?
- c. Belangenafweging.
  1. Worden de verschillende belangen afgewogen bij het opstellen van de regels?
  2. Is bij het opstellen van regels intrinsieke waarde van het dier meegewogen?

Voor het onderdeel **effecten van de wet in de praktijk**:

Voor wat betreft de effecten van de wet in de praktijk gaat het erom dat de evaluatie op hoofdlijnen inzicht biedt in hoeverre de wet een vereenvoudiging en samenhang van regels heeft opgeleverd en of de ervaren knelpunten in de praktijk worden geadresseerd. Dit is vertaald in de volgende evaluatievragen:

- d. Vereenvoudigd en samenhangend stelsel.
  1. Heeft de wet geleid tot een vereenvoudigd en samenhangend stelsel van regels?
  2. Sluiten de regels inhoudelijk goed op elkaar aan?
  3. Zijn de regels niet tegenstrijdig?
  4. Zijn de regels toegankelijk en duidelijk voor de doelgroepen (houder, dierenarts, handelaar, handhaver, etc.) waar de regelgeving betrekking op heeft en bovendien alleen gedetailleerd daar waar dat nodig is?
  5. Is de hoeveelheid aan voorschriften beperkt om de bureaucratische lasten te beperken?
  6. Biedt het wettelijk kader voldoende ruimte voor initiatieven van burgers, bedrijven en voor nieuwe ontwikkelingen op het gebied van het houden van dieren?
- e. Handhaving.
  - Kan effectief worden ingegrepen als de regels (vermoedelijk) worden overtreden?
  - Is het sanctiemaatregelenpakket afdoende?
  - Is de ambitie om de strafmaat voor dierenmishandelaars te verhogen bereikt?



### 1.3 Onderzoeksaanpak

In dit onderzoek hebben we voor de dataverzameling een aanpak gehanteerd die bestaat uit vier stappen: voorbereiding, documentenstudie, interviews en verbredingsessies.

#### Stap 1. Voorbereiding

Voor de start van de feitelijke dataverzameling hebben we de beleidstheorie achter de wet gereconstrueerd en zijn de door de opdrachtgever meegegeven evaluatievragen omgezet naar concreter te onderzoeken aspecten. De reconstructie van de beleidstheorie is afgestemd met de opdrachtgever, de begeleidingscommissie en een groep van inhoudelijke experts. De omzetting van de evaluatievragen naar de te onderzoeken aspecten is alleen afgestemd met de opdrachtgever.

#### Stap 2. Documentenstudie

We zijn het evaluatieonderzoek gestart met een uitgebreide documentenstudie. Werkzaamheden bestonden uit het verzamelen en analyseren van beschikbare documenten. Bij de start van het evaluatieonderzoek hebben we het Ministerie van LNV, geraadpleegde experts, RVO, NVWA en de Landelijke Inspectiedienst Dierenbescherming (LID) gevraagd om relevante documentatie aan te dragen. Een overzicht van de door ons bestudeerde openbare en niet-openbare documenten is opgenomen in de literatuurlijst bij dit rapport.

Bij de uitvoering van de documentenstudie is gebruik gemaakt van ouderejaarsstudenten van de Wageningen University & Research. Deze zijn geworven door Unipartners Wageningen.

#### Stap 3. Semigestructureerde interviews

Na de documentenstudie hebben wij 29 (groeps)interviews afgenomen met betrokken stakeholders. Bij de selectie van welke stakeholders we in de interviewronde zouden betrekken, is een evenwichtige verdeling over de volgende stakeholdercategorieën gemaakt: (1) houders van productiedieren, (2) houders van huis- en hobbydieren, (3) dierenbescherming (4) handhaving en toezichthouders, (5) overheid, (6) diergezondheid en (7) wetenschap en onderwijs. De selectie van de geïnterviewde organisaties is in overleg met onze opdrachtgever tot stand gekomen. In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van de 29 stakeholders die door ons geïnterviewd zijn.

De geselecteerde organisaties zijn allen door ons telefonisch benaderd met de vraag of ze willen meedoen aan de evaluatie en zo ja wie voor het interview met ons de juiste respondent is. Voorafgaand aan deze telefonische benadering is de betrokken organisaties een korte memo opgestuurd met uitleg over de Wet dieren en de evaluatie. De memo bevatte ook het overzicht van de evaluatievragen.

Op één na wilde alle benaderde organisaties deelnemen aan de interviewronde. De organisatie die dat niet wilde, gaf aan dat haar inbreng zou dubbel met die van een organisatie die wel al had toegezegd. De interviews met overige organisaties zijn afgenomen aan de hand van een op de evaluatievragen gebaseerde semigestructureerde itemlijst. Door het werken met een semigestructureerde vragenlijst hadden respondenten ook veel ruimte om eigen onderwerpen in relatie tot de Wet dieren in te brengen. Het spreekt voor zich dat we in elk interview alleen de items uit onze itemlijst besproken hebben waarop de respondent zicht heeft.

#### Stap 4. Online verbredingsessies

Vooraf was natuurlijk duidelijk dat het stakeholderveld in relatie tot de Wet dieren breder is dan de organisaties waarmee de 29 interviews zijn gehouden. Daarom is bewust gekozen om na de interviewronde vier zogenaamde verbredingsessies te organiseren. Op deze manier kunnen ook de nog niet geïnterviewde organisaties hun bijdrage leveren aan de evaluatie. Rond elk van de volgende thema's is zo'n verbredingssessie georganiseerd:

- Wet dieren en productiedieren.
- Wet dieren en huis- en hobbydieren.
- Wet dieren, mens en milieu.
- Wet dieren en handhaving.

De vier verbredingsessies hebben 27 en 28 mei 2020 als online-sessies plaatsgevonden. Eigenlijk hadden ze eind maart 2020 fysiek moeten plaatsvinden op ons kantoor in Utrecht. Door de coronamaatregelen was dit echter niet mogelijk.

Voor de vier online-sessies is gebruik gemaakt van de online discussietool MeetingSphere in combinatie met het videobelevenprogramma TEAMS.

In MeetingSphere konden de deelnemers zowel van tevoren als tijdens de sessies van onze belangrijkste conceptbevindingen kennis nemen. Deze conceptbevindingen hebben we geordend naar de volgende thema's: 'doelen van de wet', 'geen doel van de wet', 'Wet dieren als wettelijk stelsel', 'Beschermingsniveau dieren', 'Belangenafweging' en 'Wet dieren en handhaving op dierenwelzijn'. Per voorgelegde conceptbevinding kon elke deelnemer met een vijfpuntschaal aangeven in welke mate deze voor hem of haar herkenbaar is. Bij hun keuzes konden de deelnemers ook een korte toelichting typen. De inhoud (thema's, en bevindingen per thema) van de MeetingSphere-omgeving verschilde per sessie. Per sessie zijn namelijk alleen de bevindingen voorgelegd waarop de deelnemers vanuit hun achtergrond zicht zouden moeten (kunnen) hebben. Tijdens de sessies is eerst iedereen in de gelegenheid gesteld om per bevinding aan

te geven hoe herkenbaar deze is. Alleen de bevindingen waarop we voor de gehele deelnemersgroep een lage herkenbaarheid vaststelden of waarop deze groep van mening leek te verschillen, zijn vervolgens door ons in de plenaire discussie meegenomen.

Naast reageren op onze bevindingen, konden de deelnemers ook per sessie reageren op twee of drie open discussievragen en konden ze tot slot ook hun beeld van de knelpunten bij het uitvoeren van de Wet dieren invullen. Daar waar nodig en relevant hebben we de groep ook gevraagd om de door de groep als geheel gegeven antwoorden te prioriteren. Dit was vooral bij de lijst van door deelnemers opgevoerde knelpunten een bruikbare methode; het heeft ons inzichtelijk gemaakt wat voor het veld de grootste knelpunten zijn.

De MeetingSphere omgeving is voor elke sessie vanaf 18 mei 2020 open gezet zodat deelnemers zich alvast konden oriënteren op welke onderwerpen wij hen om input zouden gaan vragen. Deelnemers konden vooraf ook alvast reacties toevoegen. Voorgaande gold ook voor de uitgenodigde stakeholders die op de datum en het tijdstip van hun sessie verhinderd waren, maar wel input wilden leveren. Voor aanvang van de werkelijke online sessies hebben we de al vooraf ingevulde reacties in MeetingSphere bestudeerd en hierop voortgebouwd in de sessies zelf.

De uitkomsten van de verbredingssessies zijn door ons gebruikt om dit rapport te vervolmaken. In de tekst zult u bijvoorbeeld op enkele plekken teruglezen op welke van de getoetste bevindingen er in de verbredingssessies discussie bestond. Dat bevindingen werden herkend, hebben we niet steeds in de tekst opgenomen. Met de aanvullende informatie, die met de open discussie- en knelpuntenvragen is opgehaald, is de tekst verrijkt.

In overleg met onze opdrachtgever is bepaald welke organisaties/personen voor welke verbredingssessies zouden worden uitgenodigd. Berenschot heeft vervolgens de uitnodigingen verstuurd. De uitgenodigde organisaties zijn gevraagd van te voren door te geven of en zo ja op welke manier men wilde deelnemen aan de sessies. Hiervoor is al aangegeven dat deelnemers ook alleen vooraf input konden leveren, dus zonder mee te doen aan de sessies op 27 en 28 mei 2020. Het belang hiervan was dat zoveel mogelijk stakeholders input zouden kunnen leveren voor de evaluatie. In bijlage 1 is een overzicht opgenomen op welke manier welke stakeholders aan de vier verbredingssessies hebben meegedaan.

### Benutten inzichten parallel evaluatietraject

Bureau Risicobeoordeling & onderzoek (BuRO), een onafhankelijk onderdeel van de NVWA, voerde parallel aan onze evaluatieopdracht een eigen evaluatie van de Wet dieren uit, en zal hier ook zelf over rapporteren. BuRO heeft zich in haar evaluatie uitsluitend gericht op de vraag of de risico's die dieren en hun producten met zich mee kunnen brengen, beheerst worden met de regels op basis van de Wet dieren. De in paragraaf 1.2 gepresenteerde evaluatievragen onder a en b raken direct aan deze vraag. Bij het beantwoorden van deze evaluatievragen hebben we ook de evaluatie-inzichten van BuRO kunnen benutten zoals zij die beschreven hebben in het conceptadvies over de Evaluatie Wet dieren (d.d. 1 juli 2020). In bijlage 4 hebben wij voor de volledigheid de hoofdvraag en deelvragen van het evaluatieonderzoek van BuRO opgenomen.

### Periode van onderzoek

De evaluatie heeft betrekking op de uitvoering van de Wet dieren in de jaren 2013 tot en met 2019. De dataverzameling, analyse en de rapportage heeft plaatsgevonden in de periode tussen half november 2019 en eind mei 2020.

## 1.4 Leeswijzer

De rest van dit rapport bestaat uit zeven hoofdstukken. In hoofdstuk 2 werken we de beleidstheorie achter de Wet dieren uit en stellen we vast welke doelen de wetgever ermee beoogd heeft. In de hoofdstukken 3 tot en met 5 komen de evaluatievragen aan bod, geordend naar de verschillende doelen van de wet. In hoofdstuk 6 volgt het overzicht van de knelpunten die partijen zien bij de uitvoering van de Wet dieren. De evaluatievragen beantwoorden we in het laatste hoofdstuk. Daar vindt u ook onze overall conclusies. Het rapport heeft vier bijlagen.



# De doelstellingen van de Wet dieren

## Hoofdstuk 2



Een belangrijk doel van de evaluatie die wij hebben uitgevoerd, is dat deze inzicht biedt in de doeltreffendheid van de Wet dieren. Hiervoor is het allereerst nodig vast te stellen welke doelen de wetgever destijds beoogd heeft te willen bereiken met de wet én de onderliggende besluiten. De evaluatie moet dan de informatie opleveren of de toepassing van de wet de afgelopen jaren heeft bijgedragen aan het realiseren van deze doelen. Gezien voorgaande, hebben we de voorbereidingsfase benut om de oorspronkelijke doelen achter de Wet dieren te reconstrueren. Dit hoofdstuk bevat hiervan het resultaat. Opvallend is verder dat de wetgever bij het opstellen van de Wet dieren ook expliciet stelde een aantal doelen niet na te streven. Voor de scope van deze evaluatie van deze wet is het expliciteren van deze ‘niet-doelen’ daarom ook belangrijk. De doelen en niet-doelen van de Wet dieren komen aan het eind van dit hoofdstuk samen in een evaluatiekader op basis waarvan we de Wet dieren in de rest van het rapport evalueren.

De bevindingen die we in dit hoofdstuk presenteren, zijn uitsluitend gebaseerd op de door Berenschot uitgevoerde documentenstudie en juridische analyse op wetgevingsdocumenten.

## 2.1 Een korte introductie van de Wet dieren

Het jaar 2013 was een belangrijk moment in de regulering voor gehouden dieren in Nederland. Voor het eerst kwam een groot aantal wetten, algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen onder één wettelijke paraplu: de Wet dieren.

De wetgever startte deze omvangrijke wetgevingsoperatie niet voor niets. In de memorie van toelichting van de Wet dieren en de nota's van toelichting van de onderliggende algemene maatregelen van bestuur werden ambities uitgesproken die met de inwerkingtreding van het nieuwe wettelijke stelsel gerealiseerd moesten worden.

In dit hoofdstuk schetsen we op een gestructureerde manier deze doelen die bij de introductie van de Wet dieren gesteld werden. Dit leidt tot een overzicht van doelen die met de inwerkingtreding van de Wet dieren werden beoogd en heeft tot doel om te kunnen evalueren in hoeverre de wettelijke doelen zijn behaald. Het is daarom dat we dit hoofdstuk afsluiten met een evaluatiekader dat op basis van de beleidstheorie is geformuleerd.

De bedoeling is dat in de wet een zevental wetsfamilies (dus wet, AMvB's en ministeriële regelingen) geheel of gedeeltelijk opgaan:

1. Gezondheids- en welzijnswet voor dieren.
2. Diergeneesmiddelenwet.
3. Wet op de dierenbescherming.
4. Wet op de uitoefening van de diergeneeskunde 1990.
5. Kaderwet diervoeders.
6. Landbouwkwaliteitswet (deels).
7. Landbouwwet (deels).

De Wet dieren moet leiden tot een toegankelijk en samenhangend wettelijk kader dat van toepassing is op door de mens gehouden dieren (productie- en huis- en hobbydieren). Deze lagere regelgeving die op grond van deze zeven wetten waren vastgesteld, gaan op in zes AMvB's:

1. Besluit houders van dieren, dat gaat over het dierwelzijn en de diergezondheid van gehouden dieren.
2. Besluit diergeneeskundigen, dat zich richt op de dierenartsen, para-veterinaire beroepsgroepen en andere personen die een diergeneeskundige ingrepen mogen doen.
3. Besluit diergeneesmiddelen, waarmee de Europese diergeneesmiddelenrichtlijn wordt omgezet in het nationale recht.
4. Besluit dierlijke producten, dat gaat over de keuring van vlees, de kwaliteit van levensmiddelen van dierlijke oorsprong en dierlijke bijproducten.
5. Besluit diervoeders, waarmee een groot aantal Europese rechtshandelingen worden omgezet over stoffen of producten bestemd voor de voeding van dieren.
6. Besluit handhaving en overige zaken Wet dieren, dat ziet op de bestuurlijke boete en de Raad voor Dierenaangelegenheden.

Deze indeling in AMvB's is niet toevallig gekozen. Voor iedere doelgroep van de wet is een eigen AMvB opgesteld. Inhoudelijk gezien ligt het zwaartepunt bij het Besluit houders van dieren.

## 2.2 Doelen van de Wet dieren

Op basis van de memorie van toelichting bij de wet en de nota's van toelichting bij de AMvB's zijn voor de Wet dieren een vijftal doelen te destilleren.

2.2.1 Doel 1: de Wet dieren en onderliggende regelgeving is een stelsel van regels, dat als kenmerk heeft dat het direct verband houdt met zowel de intrinsieke waarde van, als het belangenspel rond, het gehouden dier

De regels van het stelsel hebben als kenmerk dat ze zowel direct verband houden met de intrinsieke waarde van het gehouden dier als met het belangenspel rond het gehouden dier. Specifiek voor het gehouden dier geldt, volgens de memorie van toelichting, dat de intrinsieke waarde verbonden is met de domesticatie van dieren. Door deze domesticatie ontstond een speciale verantwoordelijkheid van de mens voor deze gehouden dieren, die volgens de memorie van toelichting het volgende impliceert:

*'Deze verantwoordelijkheid noodzaakt ertoe dat de mens in zijn omgang met dieren zorg draagt voor het welzijn en de gezondheid van het dier en dat hij het mogelijke doet om de eigenheid en integriteit van het dier te respecteren. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat dieren een eigen, zelfstandige waarde hebben, los van de gebruikswaarde die de mens eraan toekent – de intrinsieke waarde.'*

De erkenning van de intrinsieke waarde van het dier was al ver voor de inwerkingtreding van de Wet dieren het uitgangspunt voor de regelgeving over de wijze waarop de mens met dieren omgaat. Het begrip is sinds 1970 erkend in de Wet op de dierproeven en later ook opgenomen in de Flora- en faunawet<sup>2)</sup>. Ook in de dierenwelzijnsregelgeving die opging in de Wet dieren speelde de intrinsieke waarde van het dier een belangrijke rol.

Nieuw in de Wet dieren is dat in artikel 1.3 de intrinsieke waarde van het dier expliciet wordt vastgelegd (codificatie). Deze bepaling luidt als volgt:

1. *De intrinsieke waarde van het dier wordt erkend.*
2. *Onder erkenning van de intrinsieke waarde als bedoeld in het eerste lid wordt verstaan erkenning van de eigen waarde van dieren, zijnde wezens met gevoel. Bij het stellen van regels bij of krachtens deze wet, en het nemen van op die regels gebaseerde besluiten, wordt ten volle rekening gehouden met de gevolgen die deze regels of besluiten hebben voor deze intrinsieke waarde van het dier, onverminderd andere gerechtvaardigde belangen. Daarbij wordt er in elk geval in voorzien dat de inbreuk op de integriteit of het welzijn*

2) In 1981 wordt in de nota Rijksoverheid en Dierenbescherming (Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk werk, Tweede Kamer II, 16 996, nr. 2, 4) intrinsieke waarde voor het eerst als vertrekpunt voor het dierenbeschermingsbeleid benoemd.

*van dieren, verder dan redelijkerwijs noodzakelijk, wordt voorkomen en dat de zorg die de dieren redelijkerwijs behoeven is verzekerd.*

3. *Voor de toepassing van het tweede lid wordt tot de zorg die dieren redelijkerwijs behoeven in elk geval gerekend dat dieren zijn gevrijwaard van:*
- dorst, honger en onjuiste voeding*
  - fysiek en fysiologisch ongerief*
  - pijn, verwonding en ziektes*
  - angst en chronische stress*
  - beperking van hun natuurlijk gedrag.*

*voor zover zulks redelijkerwijs kan worden verlangd.*

De reden om deze bepaling op te nemen, is als volgt omschreven:

*‘De kracht van signaal dat ervan uitgaat (...) dat steeds buiten iedere twijfel staat dat bij elke afweging het belang van het dier als een zelfstandig belang met een eigen waarde wordt gezien, dat tegenover dat van een mens staat.’*

Tegelijkertijd wordt met de codificatie van deze waarde beoogd om de intrinsieke waarde van het dier een grotere plaats te geven. Het doel is het vastleggen van de huidige praktijk. De memorie van toelichting verwoordt dit op deze manier:

*‘Met het voorstel om in het wetsvoorstel de erkenning van de intrinsieke waarde van het dier expliciet op te nemen, wordt beoogd de huidige praktijk in de wettelijke bepalingen vast te leggen en dus te continueren.’*

De opname van de intrinsieke waarde van het dier in de wet, leidt niet tot een absoluut recht van het dier om gevrijwaard te zijn van inbreuken op hun fysieke en ethologische integriteit. Zo gelden de vijf vrijheden van Brambell uit het derde lid van artikel 1.3 alleen ‘voor zover zulks redelijkerwijs kan worden verlangd’.

De intrinsieke waarde van het dier is daarmee een onderdeel van een belangenafweging rond het gehouden dier. In deze belangenafweging zijn ook andere invalshoeken relevant. In de nota van toelichting van het Besluit houders van dieren staat dit belangenspel als volgt samengevat:

*‘Naast de belangen van het dier, te weten dierenwelzijn, diergezondheid en integriteit van het dier, zijn onder meer volksgezondheid, productie en economie, milieu, maar ook sport, spel, vermaak of gezelschap belangen die bij de belangenafweging een rol kunnen spelen.’*

Indien nodig wordt de uitkomst van deze belangenafweging vastgelegd in regels die bij of krachtens de Wet dieren gesteld worden (AMvB of regeling), of in op die regels gebaseerde besluiten (beschikkingen).

Vermeldingswaardig is verder dat de erkenning van de intrinsieke waarde ook aanleiding was om een zorgplichtbepaling op te nemen in de Wet dieren. In de woorden van de Memorie van toelichting:

*‘Het voorgestelde artikel 1.4 beoogt, vanuit de erkenning van de intrinsieke waarde en de speciale verantwoordelijkheid van de mens voor de door hem gedomesticeerde dieren, uitdrukking te geven aan het maatschappelijke normbesef, dat zorg is verschuldigd aan die dieren. (...) Die bepalingen geven uitdrukking aan een «burgermansfatsoen» ten aanzien van respectievelijk het milieu en de in het wild levende planten en dieren. Zodanige zorg dient ook te gelden voor de dieren die door de mens zijn gedomesticeerd.’*

Deze zorgplichtbepaling is geïnspireerd op de Wet milieubeheer en de Flora- en faunawet en is, in lijn met deze wetten, niet voorzien van een strafbaarstelling.

2.2.2 Doel 2: de Wet dieren en onderliggende regelgeving moet adequate mogelijkheden bieden om slagvaardig Europese regels te kunnen uitvoeren (verordeningen) of omzetten (richtlijnen)

In de Wet dieren en de onderliggende AMvB's en regelingen is een groot aantal verordeningen uitvoerbaar gemaakt en richtlijnen omgezet. Zo vermeldt de memorie van toelichting bij de Wet dieren dat ze 63 richtlijnen, 23 verordeningen en twee beschikkingen aanhaalt (zie bijlage 2). Daarbij zijn niet alle onderwerpen in dezelfde mate Europees georiënteerd. In de memorie van toelichting staat hierover:

*‘Het in hoofdstuk 2 van deze memorie van toelichting beschreven complex aan bestaande regels is in hoge mate bepaald door Europese richtlijnen en verordeningen. Hiermee ligt een aanzienlijk deel van de inhoud van dit wetsvoorstel en de daarop te baseren uitvoeringsregels vast. Dit geldt met name voor de regels op het gebied van diergezondheid, diertransport, diervoeders en diergeneesmiddelen. Voor dierenwelzijn gelden ten aanzien van landbouwhuisdieren in het algemeen EU-regels. Ten aanzien van bepaalde categorieën landbouwhuisdieren zijn daarnaast in EU-verband specifieke welzijnsregels vastgesteld. Voor het dierenwelzijn, waar het gaat om huis- en hobbydieren, de uitoefening van de diergeneeskunde en de biotechnologie zijn er echter nauwelijks of aanzienlijk minder EU-regels vastgesteld.’*

Het omzetten en uitvoeren van zoveel Europese regels, die bovendien regelmatig aangepast worden, stelt de nationale wetgever voor een grote uitdaging. Deze uitdaging is tweeledig. Enerzijds staan in de richtlijnen en verordeningen implementatietermijnen. Wanneer een lidstaat niet binnen deze termijn een richtlijn omzet of de verordening uitvoerbaar maakt, kan dit leiden tot een vervelende infractieprocedure, die uiteindelijk kan resulteren in een boete. De wetgever heeft er daarom belang bij om deze regels slagvaardig en snel te kunnen omzetten of uitvoeren. Anderzijds bevatten vooral richtlijnen (maar in een enkel geval ook verordeningen) ruimte voor het maken van keuzen van beleidsinhoudelijke aard c.q. nadere concretisering. In een democratische rechtsstaat moeten de belangrijkste beleidsmatige keuzes aan het parlement worden voorgelegd. Dit primaat van de wetgever impliceert dat het onwenselijk is dat in een ministeriële regeling belangrijke beleidsmatige keuzes worden gemaakt, tenzij het ondergeschikte punten betreft (zie Aanwijzingen voor de regelgeving 2.24). In deze gevallen moeten regels bij wet (als het om hoofdelementen gaat) of tenminste bij AMvB (door de regering) worden gesteld. Dit zijn echter tijdrovende procedures die de slagvaardigheid en snelheid van uitvoering en omzetting verlagen.

In het stelsel van de Wet dieren is gekozen om een algemene grondslag voor de uitvoering van EU-rechtshandelingen in hoofdstuk 6 op te nemen. Deze algemene grondslag is zo geformuleerd dat het daadwerkelijk omzetten en uitvoeren op AMvB of regelingniveau plaatsvindt. Daarbij wordt in de memorie van toelichting aangegeven dat zodra de Europese regels ruimte laten voor nationale keuzen van beleidsinhoudelijke aard, deze keuzes op AMvB niveau worden gemaakt. De ministeriële regelingen dienen alleen ter uitvoering van die onderdelen van de EU-rechtshandelingen zonder beleidsvrijheid.

Deze keuzes zijn goed zichtbaar in de aanhef van vijf van de zes AMvB's. Daarin staan bij 'gelet op' een groot aantal bindende EU-rechtshandelingen ter uitvoering waarvan de AMvB strekt. Overigens wordt deze aanhef niet aangepast bij de uitvoering van nieuwe EU-rechtshandelingen, dus inmiddels zijn deze vermeldingen weer verouderd, maar het geeft een goed beeld van de situatie op het moment van de inwerkingtreding van de AMvB's. Per AMvB werden op het moment van inwerkingtreding van de Wet dieren uitgevoerd en omgezet voor het:

- Besluit houders van dieren: 10 richtlijnen, 2 verordeningen en 1 Europese overeenkomst
- Besluit diergeneeskundigen: 7 richtlijnen en 1 verordening
- Besluit diergeneesmiddelen: 5 richtlijnen en 2 verordeningen
- Besluit dierlijke producten: 1 richtlijn en 13 verordeningen
- Besluit diervoeders: 1 richtlijn en 13 verordeningen.

Na inwerkingtreding zijn deze AMvB's regelmatig aangepast om deze EU-rechtshandelingen op een correcte manier om te zetten in de regelgeving (zie verder hoofdstuk 3). De ministeriële regelingen laten een vergelijkbaar beeld zien.

### 2.2.3 Doel 3: de Wet dieren en onderliggende regelgeving moet leiden tot een integraal, samenhangend stelsel met overzichtelijker uitvoeringsregelgeving (AMvB's en ministeriële regelingen)

Het doen opgaan van de zeven wetsfamilies (zie inleiding bij dit hoofdstuk) in één wettelijk stelsel was geen kwestie van knippen en plakken. In de memorie van toelichting wordt de situatie omschreven als 'fragmentarisch', waardoor de 'samenhang tussen de verschillende onderwerpen in de genoemde wetten niet tot uiting komt':

*'Elk wettelijk kader staat op zich, en heeft mede daardoor een eigen karakter. Dat blijkt uit de eigen structuur, de gebruikte begrippen, en de eigen uitvoeringsregelgeving, eigen formulieren, eigen vergunningenstelsels en eigen administratieve plichten. Dit alles staat haaks op de meer geïntegreerde wijze van beleidsvorming die het kabinet wil nastreven, zoals aangekondigd in het coalitieakkoord. Het is dan ook wenselijk om de nationale wet- en regelgeving over het houden van dieren integraal te benaderen en onder een overkoepelend wettelijk kader te brengen.'*

Kortom, iedere wetsfamilie had haar eigen karakter. Het samenbrengen van al deze wetsfamilies in één stelsel vergde daarom een complexe wetgevingsoperatie. Het is daarom dat in de memorie van toelichting en de zes nota's van toelichting veel aandacht is voor het belang van een integraal en samenhangend stelsel van regels. Dit moet leiden tot regels die inhoudelijk op elkaar aansluiten, toegankelijk zijn, duidelijk en alleen gedetailleerd waar dat nodig is. Bovendien moet het leiden tot een vermindering van het aantal regels, zodat er zo min mogelijk bureaucratische lasten zijn en burgers en bedrijven ruimte hebben om vernieuwend te opereren (zie ook doel 4). Bovendien moest een integraal en samenhangend stelsel leiden tot betere handhaving (zie ook doel 5).

Dit integrale karakter van de wet moest ook een weerslag krijgen in lagere regelgeving. In de memorie van toelichting wordt dit als volgt toegelicht:

*'De huidige uitvoeringsregelgeving bestaat nu circa zestig algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen. Het gaat hier voor het overgrote deel om de implementatie van Europese regelgeving, zoals gesteld in hoofdstuk 2. Dit wetsvoorstel biedt de*



*gelegenheid om de normen met betrekking tot dieren in dit stelsel van uitvoeringsregelgeving, meer te ordenen. De regels over het houden van dieren, vanuit diergezondheidsoogpunt en welzijnsoogpunt, worden bijvoorbeeld onder één noemer gebracht, net zoals bijvoorbeeld de regels over het fokken. Dat draagt bij aan een logischer, minder versnipperd en daardoor transparanter geheel aan regels. Voor de diverse doelgroepen wordt het hierdoor makkelijker terug te vinden welke regels op de door hen te verrichten handelingen van toepassing zijn.'*

Deze ordening werd ingericht op basis van de normadressaat (de doelgroepen) van de wet. Er kwam daarom een AMvB en een regeling voor houders van dieren, voor diergeneeskundigen, voor producenten van diergeneesmiddelen, producenten van diervoer (diervoeders) en producenten van dierlijke producten. Het idee was dat deze verschillende groepen in één wet, AMvB of regeling konden lezen welke regels op hen van toepassing waren. Daarmee werd beoogd dat het voor de doelgroepen van de wet meer helder was welke regels van toepassing zijn op de door hen te verrichten handelingen.

2.2.4 Doel 4: meer doelvoorschriften in de Wet dieren en onderliggende regelgeving moeten ervoor zorgen dat ondernemers en andere houders van dieren meer ruimte hebben voor eigen initiatief

Met de inwerkingtreding van het wettelijk stelsel van de Wet dieren werd – waar het ging om houders van dieren – een aantal middelvoorschriften omgezet in doelvoorschriften.

Volgens de memorie van toelichting benadrukte deze manier van regels stellen 'de verantwoordelijkheid van ondernemers en andere houders van dieren. Ze bieden ruimte voor innovatie en initiatief'. In de nota van toelichting bij het Besluit houders van dieren wordt deze redeneerlijn verder uitgewerkt:

*'Verschillende dieren behoeven uiteenlopende verzorging en huisvesting. Het vastleggen van gedetailleerde eisen voor het houden, verzorgen en huisvesten van alle te onderscheiden diersoorten legt een onevenredig zware last op de daarvoor beschikbare capaciteit en leidt tot een onaanvaardbare verhoging van de regeldruk. Vanwege de veelheid van dieren waarop deze bepalingen zien, is voor de vormgeving van deze bepalingen (...) gebruik gemaakt van doelvoorschriften. Zij zijn geformuleerd in de vorm van algemene verplichtingen voor de houders van dieren, waarmee de eigen verantwoordelijkheid van de mens ten opzichte van het dier wordt benadrukt. Vanuit de gedachte dat de houder zich bij het doen en laten ten opzichte van de door hem gehouden dieren rekenschap moet geven van zijn verantwoordelijkheid voor die dieren en vanuit dat besef moet handelen, bieden de voorschriften de houders daarmee de ruimte om die middelen te kiezen waarmee*

*het beoogde doel kan worden verwezenlijkt. Een verantwoorde invulling van de in de artikelen 1.6 tot en met 1.8 opgenomen basiseisen kan daarnaast ook worden verkregen door middel van door brancheorganisaties of andere organisaties van houders opgestelde gidsen voor goede praktijken, zoals de door de Sectorraad Paarden ontwikkelde Gids voor Goede Praktijken.'*

Deze manier van regels stellen wordt volgens de memorie van toelichting zo consequent mogelijk doorgevoerd. Alleen waar doelvoorschriften 'niet mogelijk zijn, bijvoorbeeld indien het gaat om implementatie van EU-regels, of dergelijke regels te zeer tot onduidelijkheid of misverstanden kunnen leiden, zullen concrete bepalingen of normen de voorkeur krijgen.'

Een goede illustratie van deze omzetting van middelvoorschriften naar doelvoorschriften is de omzetting van het 'Besluit inzake het houden van een waak- of heemhond' naar het nieuwe 'Besluit houders van dieren'. In het oude besluit stond in artikel 4, eerste lid, onder a het volgende:

1. *De ren moet uitsluitend bestemd zijn voor het verblijf van de hond en moet verder voldoen aan de volgende eisen:*
  - a. *de afmetingen moeten bedragen:*
    - hoogte: ten minste 2 meter*
    - oppervlakte: ten minste 7 vierkante meter, met dien verstande, dat de afmeting van de kortste zijde niet minder dan 1 meter mag bedragen.*

In het nieuwe Besluit houders van dieren staat in plaats daarvan in artikel 3.2, vierde lid (via artikel 3.1, eerste lid, onder b en artikel 3.3):

4. *De hond heeft toegang tot een hok dat:*
  - a. *voldoende ruimte biedt aan die hond*
  - b. *de hond bescherming biedt tegen nadelige weersinvloeden en kou*
  - c. *eenvoudig kan worden gereinigd.*

Dus, in plaats van een middelvoorschrift (2 meter hoog, 7 vierkante meter) wordt nu het doelvoorschrift gesteld dat er 'voldoende ruimte' wordt geboden aan een hond.

### 2.2.5 Doel 5: de Wet dieren en onderliggende regelgeving moet leiden tot effectiever werkende inspectie en controlediensten door betere regelgeving, eenheid in het instrumentarium ten behoeve van toezicht en handhaving en de introductie van de bestuurlijke boete

In de memorie van toelichting beschrijft de regering dat het samenbrengen van de verschillende wetten in de Wet dieren ook leidt tot 'eenheid in het instrumentarium ten behoeve van het toezicht en de handhaving'. De regering stelt daarbij dat deze toezichthoudende bevoegdheden 'versnipperd en telkens op een andere manier geregeld' waren. Ieder wettelijk stelsel had zijn eigen instrumentarium.

Voorbeelden van deze uniformering van het instrumentarium zijn de artikelen 5.10, 5.11 en 5.12 van de Wet dieren. Een ander voorbeeld uit hoofdstuk 8 is dat de minister ambtenaren kan aanwijzen die toezichthouden op de wet. Daarnaast bevat de Wet dieren een grondslag voor strafrechtelijke handhaving. Ook geldt voor diergeneeskundigen het veterinaire tuchtrecht.

De meeste van deze toezichthoudende bevoegdheden waren ook voorhanden voordat de Wet dieren in werking trad. Voor deze bevoegdheden gold dat het samenbrengen in één regeling naar verwachting tot een effectiever werkende inspectie- en controledienst moest leiden. Nieuw in de Wet dieren en het onderliggende Besluit handhaving en overige zaken Wet dieren was de bestuurlijke boete. De introductie van de bestuurlijke boete werd als volgt toegelicht:

***'Met de bevoegdheid tot oplegging van een bestuurlijke boete wordt een bijdrage geleverd aan een slagvaardige en efficiënte handhaving van de regels over gehouden dieren, dierlijke (bij)producten, diervoeders en diergeneesmiddelen. (...) door lik-op-stukbeleid te voeren kan snel worden gereageerd op overtredingen.'***

De Wet dieren geeft in artikel 8.8, eerste lid, de mogelijkheid om nadere regels te stellen over de hoogte van de boete die voor een overtreding opgelegd kan worden. Daarbij geldt wel een bovengrens: voor een overtreding van een natuurlijk persoon, een maximale boete van de vijfde categorie (op dit moment € 87.000) en voor een rechtspersoon 10% van de omzet.

In het boetebeleid is de doelstelling om een 'preventief en een afschrikwekkend effect (te) hebben op potentiële overtreders'. Daarbij wordt ook rekening gehouden met de ernst van de overtreding, de normadressaat en recidive.

## 2.3 Geen doelen van de Wet dieren

Hiervoor hebben we beschreven welke doelen de wetgever had bij de introductie van de Wet dieren en onderliggende regelgeving. Voor de evaluatie is het ook belangrijk om te expliciteren wat hierbij juist geen doelen van de wetgever waren. Om deze vraag te beantwoorden, is het belangrijk rekening te houden met het volgende:

- de langjarige trends in het reguleren van gehouden dieren.
- de beleidsneutrale doelen van de Wet dieren met betrekking tot dierenwelzijn.

Al sinds lange tijd is er regelgeving over het gehouden dier. Een bekend voorbeeld is de Wet van 1875 tot Vaststelling van bepalingen bij het voorkomen van hondsdolheid, waarin in artikel 7 werd bepaald dat:

***'Het moedwillig kwellen, pijnigen of mishandelen van een hond of een kat wordt gestraft met geldboete van f 5 tot f 25 en gevangenisstraf van 1 tot 5 dagen, te zamen of afzonderlijk. Honden en katten, die zonder opzigt rond loopende, zich op een vreemd erf bevinden, mogen straffeloos door of van wege den bewoner of gebruiker worden gedood.'***

In de 20<sup>e</sup> eeuw kent de regulering van gehouden dieren een grote vlucht. Daarbij is de invloed van Europese regelgeving in de tweede helft van 20<sup>e</sup> eeuw steeds sterker voelbaar. Dit gold ook voor het belang van de intrinsieke waarde van het dier in de regulering. Al eerder noemden we in dat kader de Wet op de dierproeven uit 1970, maar ook in andere wetten die in de loop der tijd in werking traden, kregen welzijn, gezondheid, eigenheid en integriteit van het dier een steeds prominenter plaats. In de loop der jaren leidt dit tot steeds hogere eisen aan het dierenwelzijn.

In de memorie van toelichting bij de wet en de nota's van toelichting bij de AMvB's wordt echter nadrukkelijk en consequent gesteld dat de introductie van de Wet dieren en de onderliggende regelgeving er *niet* op is gericht om het beschermingsniveau voor dieren te verhogen. Het doel van de wet is op dit punt beleidsneutraal. In de memorie en de nota's komt dit beleidsneutrale karakter naar voren in passages als:

***'De inhoud van de in de afgelopen decennia totstandgekomen regelgeving, zowel op Europees als op nationaal vlak, wordt in het kader van dit wetsvoorstel gecontinueerd.'***

***In dit Besluit diergeneesmiddelen worden de regels voortgezet die voorheen met betrekking tot het registeren, bereiden en afleveren in de Diergeneesmiddelenwet en het Diergeneesmiddelenbesluit opgenomen waren.'***

Het 'continueren' of 'voortzetten' van de inhoudelijke eisen binnen het wettelijk kader van de Wet dieren betekent niet automatisch dat er geen beleidsmatige ambities waren (of zijn) om dierenwelzijn te verbeteren. Het betekent dat de introductie van de Wet dieren en de onderliggende regelgeving daar niet op gericht was. Die was namelijk gericht op de vijf doelen die we in de vorige paragraaf hebben toegelicht. Deze doelen zien toe op het verbeteren van de wet als instrument, niet op het realiseren van nieuwe beleidsmatige ambities.



## 2.4 Operationalisering doelen voor evaluatieonderzoek

In dit onderzoek evalueren we de Wet dieren op basis van de doelen die in paragraaf 2.2 geschetst zijn. Deze doelen hebben we geschikt gemaakt voor verder onderzoek. Deze operationalisering stelde ons in staat om op een gestructureerde manier de onderzoeksdata die we verworven uit documenten, interviews, verbredingsessies en onze eigen expertise te analyseren in het licht van de doelen die bij de introductie van de Wet dieren gesteld werden. De operationalisering is als volgt schematisch weer te geven, inclusief de plaats waar de bevindingen in relatie tot de betrokken evaluatievragen beantwoord worden:

Doelen	Evaluatievragen	Bevindingen met betrekking tot vraag in hoofdstuk
<b>De Wet dieren en onderliggende regelgeving is een stelsel van regels, dat als kenmerk heeft dat het direct verband houdt met zowel de intrinsieke waarde van, als het belangenspel rond, het gehouden dier</b>	<p>Borgen de regels het beschermingsniveau van het dier zoals de wet die bedoeld heeft?</p> <p>Zijn de regels erop gericht dat het dier zoveel mogelijk beschermd is tegen menselijke handelingen die zijn fysieke en ethologische welzijn aantasten?</p> <p>Wordt in het wettelijk kader voldoende rekening gehouden met de intrinsieke waarde van het dier?</p> <p>Worden de risico's die dieren met zich mee kunnen brengen, beheerst met de regels?</p> <p>Borgen de regels de veiligheid van de dierlijke producten voor de gebruikers/consument?</p> <p>Wordt ongewenste emissie van stoffen in het milieu beperkt en voorkomen?</p> <p>Worden de verschillende belangen afgewogen bij het opstellen van de regels?</p> <p>Is bij het opstellen van regels intrinsieke waarde van het dier meegewogen?</p>	Hst 5
<b>De Wet dieren en onderliggende regelgeving moet adequate mogelijkheden bieden om slagvaardig Europese regels te kunnen uitvoeren (verordeningen) of omzetten (richtlijnen)</b>	Geen evaluatievragen door opdrachtgever meegegeven.	Hst 3
<b>De Wet dieren en onderliggende regelgeving moet leiden tot een integraal, samenhangend stelsel met overzichtelijker uitvoeringsregelgeving (AMvB's en ministeriële regelingen)</b>	<p>Heeft de wet geleid tot een vereenvoudigd en samenhangend stelsel van regels?</p> <p>Sluiten de regels inhoudelijk goed op elkaar aan?</p> <p>Zijn de regels niet tegenstrijdig?</p> <p>Zijn de regels toegankelijk en duidelijk voor de doelgroepen (houder, dierenarts, handelaar, handhaver, etc.) waar de regelgeving betrekking op heeft en bovendien alleen gedetailleerd daar waar dat nodig is?</p> <p>Is de hoeveelheid aan voorschriften beperkt om de bureaucratische lasten te beperken?</p>	Hst 3
<b>Meer doelvoorschriften in de Wet dieren en onderliggende regelgeving moet ervoor zorgen dat ondernemers en andere houders van dieren meer ruimte hebben voor eigen initiatief</b>	Biedt het wettelijk kader voldoende ruimte voor initiatieven van burgers, bedrijven en voor nieuwe ontwikkelingen op het gebied van het houden van dieren?	Hst 3
<b>De Wet dieren en onderliggende regelgeving moet leiden tot effectiever werkende inspectie en controlediensten door betere regelgeving, eenheid in het instrumentarium ten behoeve van toezicht en handhaving en de introductie van de bestuurlijke boete</b>	<p>Kan effectief worden ingegrepen als de regels (vermoedelijk) worden overtreden?</p> <p>Is het sanctiepakket afdoende?</p> <p>Is de ambitie om de strafmaat voor dierenmishandelaars te verhogen bereikt?</p>	Hst 4



# Wet dieren als wettelijk stelsel

## Hoofdstuk 3



In hoofdstuk 3 zetten we uiteen dat met de Wet dieren en onderliggende regelgeving een nieuw wettelijk stelsel voor de gehouden dieren werd geïntroduceerd. Het nieuwe wettelijke stelsel had een aantal doelen. Het moest de Europese regels slagvaardig uitvoeren of omzetten, en integraal, samenhangend en overzichtelijk zijn. Verder moest de introductie van doelvoorschriften, ook open normen genoemd, ertoe leiden dat ondernemers en andere houders van dieren meer ruimte hadden voor eigen initiatief. In dit hoofdstuk evalueren we of met de introductie van de Wet dieren en onderliggende regelgeving deze doelen bereikt zijn. Hierbij waren de hiernavolgende doelen en evaluatievragen leidend.

De bevindingen die we in dit hoofdstuk presenteren, zijn primair gebaseerd op de door Berenschot uitgevoerde documentenstudie en de door ons afgenomen 29 interviews met stakeholders. De bevindingen die dat opleverde zijn in een online verbredingssessies getoetst op herkenbaarheid voor een brede groep van stakeholders. Voor de leesbaarheid van ons rapport benoemen we in dit hoofdstuk de inzichten uit de verbredingssessies alleen als deze anders of aanvullend zijn op de bevindingen uit de documentenstudie of interviews.

Doelen	Evaluatievragen
<b>De Wet dieren en onderliggende regelgeving moet adequate mogelijkheden bieden om slagvaardig Europese regels te kunnen uitvoeren (verordeningen) of omzetten (richtlijnen)</b>	In hoeverre biedt de Wet dieren en onderliggende regelgeving adequate mogelijkheden om slagvaardig Europese regels te kunnen uitvoeren (verordeningen) of omzetten (richtlijnen)?
<b>De Wet dieren en onderliggende regelgeving moet leiden tot een integraal, samenhangend stelsel met overzichtelijker uitvoeringsregelgeving (AMvB's en ministeriële regelingen)</b>	<p>Heeft de wet geleid tot een vereenvoudigd en samenhangend stelsel van regels?</p> <p>Sluiten de regels inhoudelijk goed op elkaar aan?</p> <p>Zijn de regels niet tegenstrijdig?</p> <p>Zijn de regels toegankelijk en duidelijk voor de doelgroepen (houder, dierenarts, handelaar, handhaver, etc.) waar de regelgeving betrekking op heeft en bovendien alleen gedetailleerd daar waar dat nodig is?</p> <p>Is de hoeveelheid aan voorschriften beperkt om de bureaucratische lasten te beperken?</p>
<b>Meer doelvoorschriften in de Wet dieren en onderliggende regelgeving moet ervoor zorgen dat ondernemers en andere houders van dieren meer ruimte hebben voor eigen initiatief</b>	Biedt het wettelijk kader voldoende ruimte voor initiatieven van burgers, bedrijven en voor nieuwe ontwikkelingen op het gebied van het houden van dieren?

### 3.1 Uitvoering en omzetting van Europese regelgeving in de Wet dieren

In deze paragraaf beschrijven we de mate waarin de uitvoering en omzetting van Europese regelgeving in de Wet dieren slagvaardig is gebeurd. Daarbij is het allereerst passend een belangrijke nuancerende opmerking te maken. In de periode tussen de inwerkingtreding van de Wet dieren en dit evaluatieonderzoek is de wettelijke structuur van de Wet dieren niet getest door ingrijpende Europeesrechtelijke veranderingen. Dit betekent dat het op dit moment niet mogelijk is om een definitieve uitspraak te doen over de geschiktheid van de Wet dieren voor de uitvoering en omzetting van Europese regelgeving. Wel is het mogelijk om aan de hand van drie indicatoren een eerste indicatie te geven over de geschiktheid.

Het gaat om de volgende indicatoren, die mede zijn gebaseerd op paragraaf 2.2.2:

- De aantallen wijzigingen van de Wet dieren ter uitvoering en omzetting van Europese regelgeving.
- De manier waarop de uitvoering en omzetting van Europese regelgeving wordt verwerkt in algemene maatregelen van bestuur (wanneer de Europese regelgever beleidsruimte laat) of in ministeriële regelingen (wanneer de Europese regelgever geen beleidsruimte laat).
- De infracties en de opmerkingen over nationale regelgeving tijdens audits van Europese instanties.

Op basis van deze indicatoren kunnen we iets zeggen over de mate van slagvaardigheid van de uitvoering en omzetting van Europese regelgeving.

- **Indicator I: de aantallen wijzigingen van de Wet dieren ter uitvoering en omzetting van Europese regelgeving.**

In paragraaf 2.2.2 beschreven we dat de memorie van toelichting 63 richtlijnen, 23 verordeningen en twee beschikkingen aanhaalt. Het laat zien dat de Wet dieren een sterke Europeesrechtelijke dimensie heeft. Deze richtlijnen, verordening en beschikkingen worden regelmatig gewijzigd. Om te voorkomen dat bij iedere wijziging meteen ook een wijziging van de Wet dieren noodzakelijk zou zijn, werd in hoofdstuk 6 van de Wet dieren voorzien in een groot aantal grondslagen waarmee de Europese regels bij algemene maatregelen van bestuur of ministeriële regelingen konden worden omgezet. Omdat het wijzigen van een AMvB of ministeriële regeling minder processtappen vergt dan het wijzigen van de wet, zouden deze rechtsgrondslagen moeten leiden tot een slagvaardiger omzetting en uitvoering van Europese regels. Om te evalueren of deze systematiek functioneert, hebben we als eerste indicator bekeken of de Wet dieren (sinds de inwerkingtreding) is aangepast vanwege de omzetting of uitvoering van Europese regelgeving.

Sinds de inwerkingtreding is de Wet dieren enkele keren aangepast. Deze aanpassingen zien op het herstellen van wetstechnische gebreken en kleine verbeteringen, wijzigingen van wetten die een verbinding met de Wet dieren hebben (bijvoorbeeld de Wet herziening gerechtelijke kaart) en beleidsmatige ontwikkelingen (bijvoorbeeld de Spoedwet aanpak stikstof). Dit geldt ook



voor de nog niet in werking getreden en aanhangige wijzigingen van de Wet dieren. Geen van deze wijzigingen ziet op de omzetting of uitvoering van Europese regelgeving.

Dit betekent dat sinds de inwerkingtreding van de Wet dieren, het Europees recht geen aanleiding gaf om de Wet dieren aan te passen. Daarbij geldt de nuancering uit de inleiding dat er geen ingrijpende nieuwe Europese regelgeving is geïntroduceerd. Wel is op basis van deze indicator de conclusie gerechtvaardigd dat de hernieuwde omzetting van de eerder genoemde 63 richtlijnen, 23 verordeningen en twee beschikkingen op een goede manier is verlopen. Dit is een indicatie dat Europese regelgeving op een slagvaardige manier is omgezet en uitgevoerd. Verder is van belang om op te merken dat de systematiek van de Wet dieren erop ingericht is dat de omzetting en uitvoering van EU-recht op AMvB- en regeling-niveau geschiedt. Op AMvB-niveau zijn, sinds de inwerkingtreding van de Wet dieren, Europese regels uitgevoerd en omgezet (zie hieronder). Het feit dat er, om deze omzetting en uitvoering mogelijk te maken, geen wetswijziging noodzakelijk was, is ook een indicatie dat de Wet dieren geschikt is om Europese regelgeving uit te voeren en om te zetten. Daarbij geldt ook hier de nuancerende opmerking dat de wijzigingen van de AMvB's zien op kleine aanpassingen.

- **Indicator II: de manier waarop de uitvoering en omzetting van Europese regelgeving wordt verwerkt in algemene maatregelen van bestuur (wanneer de Europese regelgever beleidsruimte laat) of in ministeriële regelingen (wanneer de Europese regelgever geen beleidsruimte laat).**

Een tweede indicator van de slagvaardigheid van de omzetting en uitvoering van Europese regels in het wettelijk stelsel, is de manier waarop de uitvoering en omzetting van Europese regelgeving wordt verwerkt in AMvB's (wanneer de Europese regelgever beleidsruimte laat) of in ministeriële regelingen (wanneer de Europese regelgever geen beleidsruimte laat)<sup>3)</sup>. Het vaststellen van ministeriële regelingen is eenvoudiger te realiseren dan het vaststellen van AMvB's, dus voor de slagvaardigheid van de omzetting en uitvoering van de Europese regels, is het belangrijk dat AMvB's alleen worden gebruikt wanneer er sprake is van beleidsruimte.

Sinds de inwerkingtreding van de Wet dieren zijn AMvB's vijftien keer op een relevante manier gewijzigd (dus echt inhoudelijke veranderingen). Van deze vijftien wijzigingen waren acht blijkens de aanhef (mede) tot uitvoering of omzetting



3) Zie hierover meer uitgebreid de paragrafen 4.1.2 en 4.1.3 van de memorie van toelichting bij de Wet dieren.

van Europese regels<sup>4)</sup>. Voor de slagvaardige uitvoering en omzetting van Europese regels moet het hier gaan om Europese regels die beleidsruimte laten. Dit zou naar voren moeten komen in de nota van toelichting. In het volgende overzicht geven we weer of dit gebeurd is:

WijzigingsAMvB	Vermelding en uitleg beleidsruimte?
<b>Besluit van 13 december 2012 tot wijziging van het Besluit diergeneesmiddelen (gevoeligheidsbepaling)</b>	Ja. 'Het is de vrije beleidsruimte van lidstaten om deze bepaling in te vullen. Met onderhavig voorschrift een gevoeligheidsbepaling uit te voeren (voor) het afleveren en toepassen van geavanceerde anti-biotica wordt deze beleidsruimte nader ingevuld.'
<b>Besluit van 17 juni 2014, houdende wijziging van het Besluit houders van dieren in verband met het stellen van regels met betrekking tot het fokken en bedrijfsmatige activiteiten met huis- en hobbydieren</b>	Nee.
<b>Besluit van 8 december 2014, houdende wijziging van het Besluit houders van dieren in verband met de opheffing van de product- en bedrijfsschappen en de overname van de welzijnsregels voor ouderdieren van vleeskuikens, vleeskalkoenen, konijnen en nertsen</b>	Nee.
<b>Besluit van 30 september 2015 tot wijziging van het Besluit houders van dieren houdende een verbod op het gebruik van pluimvee voor productie waarop ingrepen zijn toegepast die niet zijn toegestaan</b>	Ja, deels (geen uitleg waarom in AMvB). 'Ingrepen als de onderhavige bij pluimvee zijn krachtens Europees recht toegestaan. Lidstaten zijn bevoegd ter zake regels te stellen.'
<b>Besluit van 12 maart 2016, houdende wijziging van het Besluit dierlijke producten in verband met het voorzien in grondslagen voor het vaststellen van ministeriële regels over de levering van vlees en over de biologische productie van opfokhennen</b>	Ja, zeer uitgebreid. 'Uit artikel 1, vierde lid, van Verordening (EG) 853/2004 vloeit een verplichting voor lidstaten voort om vast te stellen wat onder «kleine hoeveelheden» moet worden verstaan. Omdat het hierbij om levering gaat, is de grondslag van artikel 2.1 van het Besluit dierlijke producten ontoereikend om bij ministeriële regeling vast te stellen wat onder «kleine hoeveelheden» wordt verstaan. Deze delegatiegrondslag wordt met onderhavig besluit uitgebreid. Na onderhavige wijziging van het Besluit dierlijke producten kunnen derhalve bij ministeriële regeling tevens regels worden gesteld ten aanzien van de levering van vlees na het doden van dieren, waaronder het vaststellen van de «kleine hoeveelheden».'
<b>Besluit van 26 april 2018, houdende wijziging van het Besluit diergeneeskundigen en het Besluit houders van dieren in verband met diverse wijzigingen op het gebied van dierenwelzijn</b>	Nee.
<b>Besluit van 19 augustus 2017, houdende wijziging van het Besluit houders van dieren in verband met wijzigingen op het gebied van het doden van dieren zonder voorafgaande bedwelming</b>	Ja, deels (geen uitleg waarom in AMvB). Het convenant is geschreven met in het achterhoofd Verordening (EG) nr. 1099/2009 van de Raad van 24 september 2009 inzake de bescherming van dieren bij het doden (PbEU 2009, L 303) (hierna: verordening). (...) Artikel 4, vierde lid, van de verordening bepaalt dat de verplichting tot het bedwelmen van dieren voorafgaand aan het doden niet van toepassing is op het slachten volgens religieuze rituelen, hetgeen uitsluitend toegestaan is in een slachthuis. Artikel 26, tweede lid, van de verordening creëert de mogelijkheid voor de lidstaten om nationale voorschriften vast te stellen die zien op een meer uitgebreide bescherming dan de verordening. Een van de onderwerpen waarvoor deze mogelijkheid geldt, is het onbedweld slachten volgens religieuze rituelen. (...) De afspraken in het convenant die via onderhavig besluit in voor een ieder verbindende voorschriften worden neergelegd, blijven binnen deze bandbreedte van artikel 26 van de verordening.
<b>Besluit van 18 juni 2019 tot uitvoering van Verordening (EU) 2017/625 van het Europees parlement en de Raad van 15 maart 2017 betreffende officiële controles en andere officiële activiteiten die worden uitgevoerd om de toepassing van de levensmiddelen- en diervoederwetgeving en van de voorschriften inzake diergezondheid, dierenwelzijn, plantgezondheid en gewasbeschermingsmiddelen te waarborgen (Besluit uitvoering verordening officiële controles diergezondheid)</b>	Ja. 'Waar de OCR (verordening) de lidstaten tot slot de ruimte biedt om al dan niet bepaalde regels te stellen, of om zelf invulling te geven aan deze regels, worden deze regels bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld. Dit is vergelijkbaar met artikel 6.3, eerste lid, Wet dieren. Voor de OCR betekent dit dat dergelijke nationale regels in onderhavig besluit zouden worden opgenomen. Aangezien er nu alleen invulling wordt gegeven aan bindende onderdelen van de OCR, zijn aanvullende nationale regels niet aan de orde, zodat dit besluit hierin niet voorziet.'

4) De wijzigingsamvb's die Europese regelgeving verwerkten in het Landbouwkwaliteitsbesluit 2007 zijn niet meegenomen. In deze AMvB geldt een andere delegatiesystematiek (zie ook nota van toelichting bij Besluit van 12 maart 2016, houdende wijziging van het Besluit dierlijke producten in verband met het voorzien in grondslagen voor het vaststellen van ministeriële regels over de levering van vlees en over de biologische productie van opfokhennen, stb 2016, 104).

Na de inwerkingtreding van het wettelijk stelsel is acht keer een AMvB gewijzigd om Europese regelgeving om te zetten of uit te voeren. In drie gevallen werd daarbij niet toegelicht waarom gekozen werd voor het verwerken van EU-recht in een AMvB en in twee gevallen werd dit deels toegelicht. In drie gevallen werd inzichtelijk gemaakt wanneer en waarom voor omzetting en uitvoering bij AMvB werd gekozen en wanneer en waarom bij ministeriële regeling. Voor de slagvaardigheid van de omzetting en uitvoering van Europese regels is het maken van een inzichtelijke keuze tussen AMvB en regeling belangrijk. Als in de nota van toelichting niet expliciet wordt aangegeven waarom voor omzetting op AMvB-niveau gekozen is, is niet goed na te gaan voor controlerende instanties (zoals de Raad van State en de Tweede Kamer) of er sprake is van een slagvaardige omzetting van Europese regelgeving.

• **Indicator III: de infracties en de opmerkingen over nationale regelgeving tijdens audits van Europese instanties**

Een laatste indicator voor de slagvaardigheid van de omzetting van Europese regelgeving in de Wet dieren zijn de infracties en de opmerkingen over nationale regelgeving tijdens audits van Europese instanties.

Het aantal infracties vanwege te laat of onjuist omzetten of uitvoeren van Europese regels levert een indicatie van de slagvaardigheid van het wettelijk stelsel bij het verwerken van wijzigingen van Europese regelgeving. Wanneer de termijnen voor omzetting en uitvoering van de regelgeving steeds niet gehaald worden, is het wettelijk stelsel niet geschikt voor slagvaardige omzetting.

Wanneer regelmatig onjuistheden worden geconstateerd bij de verwerking van wijzigingen van Europese regels, is dat een indicatie dat het wettelijk stelsel niet goed aansluit op het Europese regelgevende kader.

Uit de door ons ontvangen gegevens blijkt dat slechts eenmaal de Wet dieren voorwerp was een infractieprocedure. Dit was in het kader van een bredere infractieprocedure over beroepskwalificaties.<sup>5)</sup>

De auditdienst van de Europese commissie doet regelmatig onderzoek naar de uitvoering van de verschillende Europese richtlijnen en verordeningen die in de Wet dieren zijn omgezet. Sinds juni 2007 zijn hierover 56 auditrapporten opgesteld. Een analyse van deze rapporten is te vinden in bijlage 3 van dit rapport.

Uit deze analyse zijn de volgende conclusies te trekken:

- De meeste audits zijn gericht op de praktische uitvoering van de Europese regelgeving door de bevoegde autoriteiten. Deze audits zijn dus niet gericht op het ontdekken van fouten in de omzetting van richtlijnen of de juridische uitvoering van verordeningen. Deze focus van de audits kan komen doordat de regelgeving op orde is. Het is ook mogelijk dat het minder de interesse van de auditors heeft.
- Van deze 56 auditrapporten bevatten zes rapporten opmerkingen over de omzetting van regelgeving.
- Het is mogelijk dat sommige aanbevelingen die zien op de praktische uitvoering van EU-regelgeving uiteindelijk ook tot wetwijzigingen hebben geleid. Deze gevallen zijn niet meegenomen. Het gaat om die gevallen waarin de auditors problemen met de wetgeving als oorzaak van het probleem constateerden.
- De meest concrete opmerkingen over regelgeving werden in mei 2017 gemaakt over staartcouperen bij varkens ('tail-docking of pigs'). Daarbij concludeerde de auditors dat gezien moest worden of het Besluit houders van dieren moest worden aangepast om te garanderen dat varkens 'permanent kunnen beschikken over voldoende materiaal om te onderzoeken en mee te spelen, bijvoorbeeld stro, hooi, hout, zaagsel, compost van champignons, turf of een mengsel daarvan, voor zover de gezondheid van de dieren daardoor niet in gevaar komt'. De minister van LNV heeft hierover een brief gestuurd aan de kamer waarin werd aangekondigd dat 'huisvesting die niet voldoet aan de behoeftes van varkens, verveling, voeding en stalklimaat, aangepakt worden. Dit vraagt in veel gevallen een fundamentele aanpassing van de bedrijfsvoering en de nodige investeringen'.<sup>6)</sup> Hiermee wordt de komende jaren ervaring opgedaan.
- De overige vijf opmerkingen dateren van voor 2013 en lijken met de Wet dieren te zijn verholpen.

**Samenvatting bevindingen aan de hand van de drie indicatoren**

1. Sinds de inwerkingtreding heeft Europese regelgeving geen aanleiding gegeven om de Wet dieren aan te passen. Het lukt dus om Europese regelgeving om te zetten en uit te voeren in AMvB's en ministeriële regelingen. Dit is een indicatie dat Europese regelgeving op een slagvaardige manier in de Wet dieren en onderliggende regelgeving kan worden doorgevoerd.

5) [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_19\\_1479](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_1479).

6) Vergaderjaar 2018–2019, 28 973, nr. 218

2. Voor een slagvaardige omzetting van Europese regelgeving is vereist dat op een inzichtelijke manier gekozen wordt voor ministeriële regelingen waar dat kan en voor algemene maatregelen van bestuur waar dat moet. Als in de nota van toelichting niet expliciet wordt aangegeven waarom voor omzetting op AMvB-niveau gekozen is, is niet goed na te gaan voor controlerende instanties (zoals de Raad van State en de Tweede Kamer) of er sprake is van een slagvaardige omzetting van Europese regelgeving.
3. Uit de infracties en de opmerkingen over nationale regelgeving tijdens audits van Europese instanties blijken geen grote problemen met de omzetting van Europese regelgeving in de Wet dieren en onderliggende regelgeving.

### 3.2 Integraal en samenhangend stelsel met overzichtelijke uitvoeringsregelgeving?

In deze paragraaf beschrijven we de mate waarin de introductie van het wettelijk stelsel heeft geleid tot een integraal, samenhangend stelsel met overzichtelijke uitvoeringsregelgeving (AMvB's en ministeriële regelingen). Voor deze evaluatie doorlopen we drie vragen en combineren we objectieve gegevens die naar voren kwamen in de documentstudie met meningen van de respondenten in het onderzoek.

#### 3.2.1 Verwachtingen van de Wet dieren als integraal, samenhangend stelsel met overzichtelijke uitvoeringsregelgeving

Zoals in hoofdstuk 2 werd besproken, moest de Wet dieren (en onderliggende regelgeving) ertoe leiden dat regels gesteld werden die inhoudelijk op elkaar aansluiten, toegankelijk en duidelijk zijn en alleen zijn gedetailleerd waar dat nodig is. Bovendien was de ambitie om het aantal regels te verminderen en bureaucratische lasten te beperken.

Tijdens interviews plaatsten respondenten van overheids- partijen, houders van productie- en huis- en hobbydieren en dierenbeschermingsorganisaties deze ambities nadrukkelijk in het kader van de politieke voorkeuren die leefden tijdens de ambtelijke voorbereiding van de wet en de parlementaire behandeling. De inwerkingtreding van de wet was in 2013, de parlementaire behandeling startte op 19 maart 2008. Volgens sommige respondenten die destijds ook betrokken waren bij de Wet dieren (zowel uit de sector, dierenbeschermingsorganisatie als de overheid), was het met de Wet dieren terugbrengen van het aantal wetten, AMvB's en regelingen een doel op zichzelf. Dit paste in een bredere trend van veel politieke aandacht voor het verminderen van regelgeving. Een vergelijkbare observatie

was dat veel regels in één wettelijk kader werd geprefereerd boven dezelfde hoeveelheid regels in meerdere wettelijke kaders.

Verder noemden respondent van overheidsorganisaties en dierenbeschermingsorganisaties dat het initiatief om de Wet dieren aan te passen niet vanuit beleidsdirecties of politieke partijen kwam, maar van de wetgevingsdirectie van LNV. Dit verklaart ook de beleidsneutrale aspecten van het wetgevingsinitiatief en de nadruk op de kwaliteit van regelgeving en de mogelijkheden voor Europese omzetting.

Tijdens het onderzoek (tijdens interviews en de verbredingssessies) werd duidelijk dat de beleidsneutraliteit van het wetsvoorstel voor enkele dierenbeschermingsorganisatie als een verrassing kwam. Bij hen leefde de verwachting dat de Wet dieren ook gericht was op het verbeteren van dierenwelzijn.

#### 3.2.2 Feitelijke en juridische bevindingen met betrekking tot de Wet dieren als integraal, samenhangend stelsel van regels met overzichtelijke uitvoeringsregelgeving

In deze paragraaf beantwoorden de volgende vragen aan de hand van het beschikbare feitenmateriaal:

- Heeft de wet geleid tot een vereenvoudigd en samenhangend stelsel van regels?
- Sluiten de regels inhoudelijk goed op elkaar aan?
- Zijn de regels niet tegenstrijdig?
- Zijn de regels toegankelijk en duidelijk voor de doelgroepen (houder, dierenarts, handelaar, handhaver, etc.) waar de regelgeving betrekking op heeft en bovendien alleen gedetailleerd daar waar dat nodig is?
- Is de hoeveelheid aan voorschriften beperkt om de bureaucratische lasten te beperken?

Een belangrijke ambitie van de Wet dieren is dat het moet leiden tot een vereenvoudigd en samenhangend stelsel van regels. Om deze ambitie te realiseren, is een belangrijke eerste voorwaarde dat de Wet dieren in werking is getreden. Daarom, voordat we de evaluatievragen afgaan, eerst een korte beschouwing over de inwerkingtreding van de Wet dieren.

#### *Inwerkingtreding van de Wet dieren*

Op dit moment is de Wet dieren nog niet volledig in werking getreden. De reden is dat de nationale wetgever de

inwerkingtreding van Europese regelgeving afwacht, alvorens een onderdeel van de wet in werking te laten treden. Zo werd gewacht met de inwerkingtreding van artikel 2.6, eerste en derde lid, van de Wet dieren, totdat de nieuwe Europese Fokkerijverordening 2016/1012 in werking trad (op 1 november 2018).

Ook de inwerkingtreding van de Animal Health Law was aanleiding om een deel van de inwerkingtreding van de Wet dieren uit te stellen. In de nota van toelichting bij het koninklijk besluit van 13 december 2012 waarmee de eerste fase van de Wet dieren per 1 januari 2013 in werking werd gesteld, werd hierover het volgende opgemerkt:

*‘De regels ter zake diergezondheid zullen derhalve in afwachting van de totstandkoming van de Animal Health Law op een later moment in werking worden gesteld. Tot dat moment blijven de bestaande regels onder de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren onverkort van kracht.’*

Deze passage werd herhaald in de nota van toelichting bij het koninklijk besluit (5 juni 2014) waarmee de tweede fase van de Wet dieren per 1 juli 2014 in werking trad. De Animal Health Law treedt op 21 april 2021 in werking (zie artikel 283 van de Animal Health Law), waardoor ook het laatste deel van de wet in werking kan treden.

De volgende onderdelen zijn nog niet in werking:

- Hoofdstuk 1, artikel 1.4. Algemene zorgplicht.
- Hoofdstuk 2, artikel 2.4. Identificatie van dieren.
- Hoofdstuk 2, artikel 2.11. Verbod op opzettelijke besmetting.
- Hoofdstuk 2, artikel 2.12. Meldingsplicht dierziekten en zoönosen.
- Hoofdstuk 5, paragraaf 2. Preventie en bestrijding van besmettelijke dierziekten, zoönosen en ziekteverschijnselen.
- Hoofdstuk 9, paragraaf 2. Diergezondheidsfonds.
- Hoofdstuk 9, paragraaf 3. Tegemoetkomingen.
- Hoofdstuk 9, paragraaf 4. Diergezondheidsheffing.
- Hoofdstuk 11, artikel 11.14. Overgangsrecht inwerkingtreding wijziging van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren en enige andere wetten.

*Belangrijkste bevindingen met betrekking tot de volgende vragen:*

- Heeft de wet geleid tot een vereenvoudigd en samenhangend stelsel van regels?
- Sluiten de regels inhoudelijk goed op elkaar aan?
- Zijn de regels niet tegenstrijdig?

Doordat een deel van de Wet dieren nog niet in werking is getreden, is een deel van de oude regelgeving nog niet ingetrokken en is de ambitie om tot een vereenvoudigd en samenhangend stelsel te komen nog niet volledig gerealiseerd. Maar, wanneer deze onderdelen, naar verwachting in 2021, in werking treden, ontstaat een situatie waarin vijf wetfamilies zijn opgegaan in één wetsfamilie met één wet, zes algemene maatregelen van bestuur en zeven ministeriële regelingen (als de Regeling NVWA-tarieven wordt meegeteld en de aanwijzingsbesluiten niet worden meegeteld). In de tussentijd is er geen aanleiding geweest extra AMvB's of regelingen te maken.

Kortom, het raamwerk van de Wet dieren staat en heeft ertoe geleid dat er minder wetsfamilies zijn en daarmee ook minder onderliggende AMvB's en regelingen. Dit heeft geleid tot meer samenhang en integraliteit in de normstelling. Daardoor gelden, waar het gaat om gehouden dieren, steeds dezelfde definities, daar waar vroeger kleine verschillen in definities konden optreden. Een eenvoudige illustratie is de definitie van 'smetstof'. In de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren luidt (want nog in werking) de definitie als volgt:

*Smetstof: elk micro-organisme of virus dat, of elke andere biologische eenheid die, een infectieziekte en elke parasiet, die een parasitaire ziekte bij dieren kan veroorzaken.*

In de Diergeneesmiddelenwet was de definitie net een beetje anders:

*Smetstof: elk micro-organisme of virus dat een infectieziekte, en elke parasiet die een parasitaire ziekte, bij dieren kan veroorzaken.*

Deze definities waren eerst gelijk, maar de definitie in de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren werd per 7 juli 2002 aangepast door het invoegen van de zinsnede 'of elke andere biologische eenheid' omdat, volgens de memorie van toelichting 'uit wetenschappelijk onderzoek is gebleken dat naast micro-organismen en virussen ook andere biologische eenheden, zoals prionen en alcaloïden, infectieziekten bij dieren kunnen veroorzaken.' Deze wijziging werd niet doorgevoerd in de gelijklopende definitie in de Diergeneesmiddelenwet. Het zijn details die aan de integraliteit en samenhang van regelgeving in de weg kunnen staan en tot tegenstellingen kunnen leiden. Wanneer alle regels zijn ondergebracht in één wet, met één set van definities, is het ontstaan van dit soort kleine juridische hindernissen minder waarschijnlijk.

Belangrijkste bevindingen met betrekking tot de volgende vragen:

- Zijn de regels toegankelijk en duidelijk voor de doelgroepen (houder, dierenarts, handelaar, handhaver, etc.) waar de regelgeving betrekking op heeft en bovendien alleen gedetailleerd daar waar dat nodig is?
- Is de hoeveelheid aan voorschriften beperkt om de bureaucratische lasten te beperken?

De toegankelijkheid en duidelijkheid van de regelgeving voor doelgroepen is ook verbeterd met de Wet dieren; alle regels voor gehouden dieren staan op één plek en de omzetting van Europese regelgeving gebeurt op een uniforme manier, wat ook de overzichtelijkheid van deze omzetting ten goede komt. Ook de opzet om per actor regels te stellen in de AMvB's is geslaagd.

Wat betreft de hoeveelheid aan voorschriften: de Wet dieren was onderdeel van een dereguleringsoperatie. De wet was erop gericht om het aantal wetten, AMvB's en regelingen te verminderen. Dit is door de uitgestelde inwerkingtreding van delen van de Wet dieren nog niet helemaal gelukt, maar duidelijk is dat op korte termijn er in plaats van vijf wetten en circa zestig AMvB's en ministeriële regelingen er sprake is van één wet, zes AMvB's en zeven ministeriële regelingen. Of dit echter tot minder voorschriften heeft geleid, is zeer de vraag. Het is goed mogelijk dat er minstens zoveel voorschriften zijn, maar dat deze anders gestructureerd zijn. Hiervoor zijn twee verklaringen te geven.

Een eerste verklaring is de mogelijkheid om beleidsregels te stellen en voorschriften van (bijvoorbeeld) brancheorganisaties verbindend te verklaren. Beide leiden (in het geval van beleidsregels) of kunnen leiden (in het geval van verbindende verklaringen) tot voorschriften en bureaucratische lasten. Beide opties lichten we kort toe.

Beleidsregels<sup>7)</sup> zijn strikt genomen geen algemeen verbindende voorschriften, maar zijn in de praktijk wel de regels waarop partijen hun handelen baseren. Op basis van (bevoegdheden in) de Wet dieren zijn inmiddels een aantal beleidsregels vastgesteld en ook handhavende instanties hanteren beleid dat de status van beleidsregel kan hebben.

Verder bestaat op basis van de Regeling producenten- en brancheorganisaties (die uitvoering geeft aan verordening 1308/2013) de mogelijkheid om voorschriften van brancheorganisaties verbindend te verklaren. Van deze mogelijkheid is nog geen gebruik gemaakt, maar was uitdrukkelijk wel de bedoeling van de wetgever (denk bijvoorbeeld aan de gidsen voor goede praktijken).

Zowel beleidsregels als algemeen verbindend verklaarde voorschriften van brancheorganisaties leiden tot extra regels waarmee de normadressaten rekening moeten houden. Bovendien vormen ze, in potentie, een bedreiging voor de overzichtelijkheid van de normstelling. Het maakt dat het niet voldoende is om wet, AMvB en regeling te kennen, maar ook op de hoogte te blijven van mogelijke nieuwe beleidsregels en branchevoorschriften.

Omdat de beleidsregels en voorschriften van verschillende bronnen komen (ministerie, toezichthouders, de sector), bestaat het risico dat normadressaten van de wet veel tijd kwijt zijn aan het behouden van het overzicht.

De tweede verklaring is dat, waar het gaat om het regelgevend kader voor landbouw, de nationale overheid steeds meer functioneert als middenbestuur: een steeds groter deel van de nationale regelgeving vindt haar oorsprong in Europese richtlijnen en verordeningen. Daarbij kan het zijn dat, wanneer er meer verordeningen worden vastgesteld in plaats van richtlijnen, het aantal nationale wettelijke voorschriften afneemt. Immers, in dat geval worden minder richtlijnbepalingen omgezet naar nationale regels. Tegelijkertijd, wanneer deze regels worden gesteld via verordeningen neemt het aantal geldende regels niet af.

### 3.2.3 Ervaringen van respondenten met de Wet dieren als integraal, samenhangend stelsel met overzichtelijke uitvoeringsregelgeving

In deze paragraaf beantwoorden we de dezelfde vragen als in de vorige paragraaf, maar dan niet aan de hand van het beschikbare feitenmateriaal, maar aan de hand van ervaringen van respondenten met de Wet dieren als integraal, samenhangend stelsel met overzichtelijke uitvoeringsregelgeving.

- Heeft de wet geleid tot een vereenvoudigd en samenhangend stelsel van regels?
- Sluiten de regels inhoudelijk goed op elkaar aan?
- Zijn de regels niet tegenstrijdig?

7) Art. 4:81 Awb: Een bestuursorgaan kan beleidsregels vaststellen met betrekking tot een hem toekomende of onder zijn verantwoordelijkheid uitgeoefende, dan wel door hem gedelegeerde bevoegdheid.

- Zijn de regels toegankelijk en duidelijk voor de doelgroepen (houder, dierenarts, handelaar, handhaver, etc.) waar de regelgeving betrekking op heeft en bovendien alleen gedetailleerd daar waar dat nodig is?
- Is de hoeveelheid aan voorschriften beperkt om de bureaucratische lasten te beperken?

Voordat we deze vragen beantwoorden vermelden we hier eerst iets over de manier waarop we de ervaringen van respondenten weergeven. In dit onderzoek is met een brede afvaardiging van (stelsel)partijen gesproken. Tijdens deze gesprekken kwamen veel verschillende ervaringen met de Wet dieren naar voren. Deze ervaringen zijn vaak anekdotisch: ze zien op een deel van het regelgevend kader of op een specifieke keuze in de regelgeving. Deze ervaringen worden vaak gebruikt als illustratie van een breder gevoel van respondenten bij (onderdelen van) de Wet dieren. Er zijn echter weinig respondenten die uit hoofde van hun rol binnen het rechtsstelsel, dat de Wet dieren creëert, een integraal beeld hebben. Dit is ook verklaarbaar: door de doelgroepbenadering van de Wet dieren hebben respondenten vaak te maken met een afgebakend deel van het regelgevend stelsel.

Bijvoorbeeld: veel houders van dieren hebben alleen ervaring met een klein deel van het Besluit houders van dieren en hebben weinig te maken met de rest van het regelgevend kader. Voor een producent van diervoeders geldt hetzelfde voor het Besluit diervoeders 2012.

Het is daarom niet goed mogelijk om opmerkingen over de samenhang binnen het regelgevend kader met elkaar te vergelijken en daarmee te objectiveren. We zijn daarom voorzichtig met het trekken van conclusies over de Wet dieren op basis van de interviews en verbredingssessies. Wel is het mogelijk om een aantal beelden dat consequent naar voren kwam in deze paragraaf weer te geven. Daarbij onderscheiden we vier groepen respondenten:

- Dierenwelzijn en dierenbescherming.
- Houders van dieren (met daarbinnen het onderscheid tussen houders van productiedieren en huis- en hobbydieren).
- Onderzoeksinstituten (wetenschap en onderwijs, diergezondheid.)
- Overheidspartijen (toezichthouders en beleidsmakers).

### *Ervaringen van dierenbeschermingsorganisaties*

De dierenbeschermingsorganisaties maken een punt dat ziet op een belangrijk ontwerpprincipe van de Wet dieren: de doelgroepbenadering. In deze benadering heeft iedere doelgroep zijn eigen afgebakende deel van het wettelijk kader. Voor deze benadering is iets te zeggen: het zijn deze mensen die met de wet moeten werken. Bezien vanuit dit ontwerpprincipe ziet een deel van de dierenbeschermingsorganisaties dat de wet samenhangend is en dat het aantal tegenstrijdigheden meevalt. Echter, alle dierenbeschermingsorganisaties geven aan dat een beter ontwerpprincipe was geweest om het dier centraal te stellen. Bezien vanuit het dier is volgens deze organisaties het wettelijk stelsel niet samenhangend, sluit het niet goed aan en kan het leiden tot tegenstrijdige regels. Dit punt werd op steeds op twee manieren geïllustreerd:

- De dierenbeschermingsorganisaties stellen dat voor gezelschapsdieren en productiedieren verschillende regels gelden. Dit kan ertoe leiden dat de regels voor bescherming van een varken als productiedier afwijkt van de regels voor bescherming van een varken als gezelschapsdier. Daarbij geldt dat voor gezelschapsdieren minder regels gelden en daardoor vaak een lager beschermingsniveau geaccepteerd wordt. Vanuit het perspectief van de intrinsieke waarde van het varken, wordt dit onderscheid niet goed begrepen door de dierenbeschermingsorganisaties.
- Ook geven dierenbeschermingsorganisaties aan dat er tussen diersoorten grote verschillen zijn in wat wel en niet geregeld is. Voor sommige dieren zijn alle facetten van het dierenwelzijn beschreven en voor andere dieren niet. Dit leidt tot verschillen in beschermingsniveau tussen dieren. Een van de dierenbeschermingsorganisaties wijst er bijvoorbeeld op dat er geen specifieke wettelijk bescherming voor vissen, reptielen, amfibieën en insecten als productiedieren, bestaat.

### *Ervaringen van sectorpartijen*

Voor veel sectorpartijen is het belang van een integraal en samenhangend stelsel met overzichtelijke uitvoeringsregelgeving niet een belangrijk topic. Een aantal respondenten geeft aan dit moeilijk in te kunnen schatten. Veel belangrijker zijn de precieze inhoudelijke normen voor de sector en de manier waarop de toezichthouder de normen handhaaft. Vooral dit laatste is belangrijk vanwege de vele open normen die sectorpartijen waarnemen. De manier waarop een toezichthouder deze normen invult, is zeer bepalend voor de precieze normstelling waar sectorpartijen zich aan moeten houden. Veel sectorpartijen stellen gebaat te zijn bij duidelijkheid over deze invulling door de toezichthouder.

Er zijn sectorpartijen die de ervaring hebben dat het teveel van de medewerker van de toezichthouder afhankelijk is hoe een open norm wordt ingevuld. Dit maakt bijvoorbeeld keuringen onvoorspelbaar.

Veel sectorpartijen zijn kritisch op de terughoudende rol van het departement bij het invullen van de open normen. Zij vinden dat het invullen van de normen niet bij de toezichthouder (en uiteindelijk de rechter) zou moeten liggen en dat de toezichthouder teveel aan het lot wordt overgelaten. Veel respondenten vinden dat het departement meer verantwoordelijkheid moet nemen om duidelijkheid te geven. Dit moet er ook toe leiden dat normstelling minder het gevolg is van incidenten en meer het resultaat is van een integrale belangenafweging.

Een aantal sectorpartijen ziet dat de Wet dieren in zichzelf een duidelijke structuur heeft en daarmee samenhangend en zonder grote tegenstrijdigheden is. Tegelijkertijd tekent een aantal sectorpartijen daarbij aan dat voor het voorkomen van bureaucratische lasten en het voorkomen van tegenstrijdigheden en onduidelijkheden, de aansluiting met aanpalende regelgeving ook goed moet zijn. Een van de respondenten noemde in dit kader het voorbeeld dat bepaalde milieueisen aan stallen tegenstrijdig zijn aan dierenwelzijnseisen. Een boer kan daardoor niet 100% aan alle normen voldoen. Kiest de boer voor de milieueisen, dan gaat het dierenwelzijn achteruit, kiest hij voor dierenwelzijn, dan haalt hij de milieunormen niet. Zolang de Wet dieren niet goed aansluit op aanpalende regelgevende kaders, zien een aantal sectorpartijen blijvende juridische belemmeringen.

Twee belangrijke knelpunten voor de houders van hobby- en huisdieren zijn de definitie van bedrijfsmatig gebruik en de 'positieflijst'<sup>8)</sup>. Waar het gaat om het begrip 'bedrijfsmatig gehouden' in het Besluit houders van dieren is er geen goede definitie waardoor de interpretatie van het begrip - volgens deze houders - sterk afhangt van de persoon die het interpreteert, waardoor willekeur kan ontstaan. Verder geven deze houders aan dat regelmatig te snel wordt aangenomen dat houders van hobby- en huisdieren bedrijfsmatig actief zijn. Er zijn partijen die voorstellen om aansluiting te zoeken bij de definitie van de belastingdienst, ook omdat daarmee kan worden aangesloten bij de daarbij behorende jurisprudentielijn en veel juridische onzekerheid kan worden weggenomen. Over de 'positieflijst' stellen houders van huis- en hobbydieren dat deze niet leidt tot een verbetering van het dierenwelzijn en dat het vanwege

het Andibel-arrest van het Europees Hof van Justitie (Zaak C-219/07) geen haalbare kaart is om tot een 'positieflijst' te komen.

#### *Ervaringen vanuit wetenschap en onderwijs*

De meeste respondenten werkzaam bij onderzoeksinstituten geven aan niet goed te kunnen beoordelen of de Wet dieren leidt tot vereenvoudiging en meer samenhang. Hiervoor worden meerdere verklaringen gegeven. Zo wijzen meerdere respondenten erop dat de wet weinig impact heeft op het dierenwelzijn. De impactvolle initiatieven komen uit de markt. Voorbeelden zijn Kipster en Beter Leven. Onderzoekers geïnteresseerd in de regulering van dierenwelzijn richten daarom hun aandacht eerder op deze initiatieven dan op de werking van de wet. Een andere genoemde verklaring voor het gebrek aan inzicht in de werking van de wet is de brede scope van het wettelijk stelsel. De meeste respondenten hebben alleen met een deel van de regelgeving te maken.

Op onderdelen signaleert een aantal respondenten onlogische vormen van regulering. Zo wijst één respondent erop dat het beschermingsniveau niet consistent is geregeld. Voor sommige dieren gelden meer en strengere regels dan voor andere: er zitten witte vlekken in het regelgevend stelsel (een vergelijkbaar punt maakten ook de dierenbeschermingsorganisaties). Waar het gaat om inconsistentie noemde een respondent het voorbeeld van een konijn. Konijnen kunnen proefdieren, wilde dieren, productiedieren en gezelschapsdieren zijn. In al deze hoedanigheden gelden verschillende beschermingsniveaus, die niet altijd goed te verklaren zijn. Een andere respondent geeft aan dat de wet niet consequent is in de manier waarop regels gesteld worden.

Soms gaat het om open normen, soms worden normen wel ingevuld. Verder geven meerdere respondenten van onderzoeksinstituten aan een probleem te zien in de aansluiting van de Wet dieren op de milieuregelgeving.

Waar het de toegankelijkheid en duidelijkheid van de regelgeving betreft, wijst één respondent erop dat voor professionele houders van dieren het wettelijk kader duidelijk is, maar dat dit voor houders van gezelschapsdieren niet zo is. Deze eerste groep wordt inhoudelijk gevoed door brancheverenigingen, terwijl voor de laatste groep dergelijke structuren ontbreken. Daardoor ontbreekt het veel houders van gezelschapsdieren aan kennis over toepasselijke regels.

8) De 'positieflijst' of 'positieve lijst' is een positieve lijst van inheemse en exotische dieren die zonder vergunning door particulieren gehouden mogen worden. De positieflijst beperkt het aantal dieren dat vrij kan worden aangekocht en gehouden.



### *Ervaringen van overheidspartijen en handhaving en toezichthouders*

In het algemeen zijn overheidspartijen tevreden over de vereenvoudiging en de samenhang. Echter, de ervaringen van overheidspartijen worden vooral gekleurd door de keuze voor open normen. Al tijdens de ambtelijke voorbereiding van de Wet dieren werden hierover van meerdere kanten opmerkingen gemaakt. Nu blijkt volgens de respondenten namens overheidspartijen dat deze keuze op gespannen voet staat met duidelijkheid voor alle beroepsgroepen. De respondenten beschrijven dat daardoor er een tijd veel onzekerheid is geweest, temeer omdat de sector ook niet tot een nadere concretisering kwam. Vaak werd de invulling van een open norm pas helemaal duidelijk na een gerechtelijke uitspraak. Deze jurisprudentie maakt normen beter handhaafbaar. Het voeren van deze procedures heeft echter wel veel capaciteit gekost, ook omdat de bewijslast verschoof.

Waar vroeger een handhaver kon verwijzen naar een middelvorschrift (bijvoorbeeld de grootte van een kooi), moet een handhaver nu aantonen dat een kooi niet geschikt is om een dier te houden. Vaak moeten daar bijvoorbeeld verklaringen van experts bij geleverd worden. Bovendien is nog steeds niet altijd duidelijk aan welke norm de normadressaten van de Wet dieren zich moeten houden. Ook zijn er situaties waarin handhavers niet tot handhaving overgaan omdat er niet genoeg houvast is.

De handhavende overheidspartijen voelden zich soms gedwongen om regels te stellen om de open normen in te vullen. Dit is een erg ingewikkeld proces. De sectorpartijen staan qua opvattingen over de invulling van de open normen lijnrecht tegenover dierenbeschermingsorganisaties. Beide partijen zijn ook bereid om te procederen indien de keuzes van de handhavende instanties ze niet bevalt. Dit slokt veel capaciteit op van de handhavende instanties en werkt demotiverend op de werkvloer. Bovendien hoort het stellen van regels van oudsher niet tot hun takenpakket, wat maakte dat het verduidelijken van open normen niet altijd slagvaardig en doeltreffend kon gebeuren.

Verder blijkt dat tijdens het hanteren van de Wet dieren door handhavende overheidspartijen specifieke knelpunten opkomen. Een voorbeeld is de vraag wat de verhouding is tussen artikel 2.1 en 2.2, achtste lid, van de Wet dieren en artikel 2.19 en artikel 1.22, van het Besluit houders van dieren. Deze handhavers zien een taak van het kerndepartement om bij dit type signalen duidelijkheid te verschaffen en, indien nodig, de wet aan te passen.

Voor overheidspartijen die veel met houders van gezelschapsdieren te maken hebben, gaat ook veel tijd zitten in het informeren van de houders. Een deel van deze houders heeft weinig kennis over de precieze inhoud van de dierenwelzijnsregels in de Wet dieren.



### 3.2.4 Tussentijdse samenvatting bevindingen

In de voorgaande paragrafen hebben we onze bevindingen met betrekking tot een vijftal evaluatievragen benoemd.

Zeer puntsgewijs zijn deze bevindingen als volgt samen te vatten:

Evaluatievragen	Feitelijke en juridische bevindingen	Ervaringen van respondenten
Heeft de wet geleid tot een vereenvoudigd en samenhangend stelsel van regels?	Nog niet volledig vanwege de uitgestelde inwerkingtreding. Vanaf 2021 is de verwachting dat dit doel feitelijk is behaald.	Voor de meeste respondenten is dit een lastig te beantwoorden vraag. Er zijn in ieder geval geen duidelijke indicaties dat het stelsel voor respondenten onsamenhangend en te ingewikkeld is. Wel zijn op onderdelen signalen van vooral handhavende instanties dat de wet duidelijker of minder complex kan.
Sluiten de regels inhoudelijk goed op elkaar aan?	Ja, de Wet dieren leidt tot meer uniformiteit in definities en manieren van regels stellen.	Voor respondenten is belangrijk dat de regels uit de Wet dieren goed aansluiten op aanpalende regelgeving. Respondenten geven aan dat vooral milieuregels niet goed aansluiten op de Wet dieren.  Volgens een aantal respondenten zijn er, bekeken vanuit het dier, moeilijk verklaarbare verschillen in beschermingsniveau binnen diersoorten en tussen diersoorten.
Zijn de regels niet tegenstrijdig?	Er zijn geen aanwijzingen voor tegenstrijdigheden.	Er zijn geen aanwijzingen voor tegenstrijdigheden.
Zijn de regels toegankelijk en duidelijk voor de doelgroepen (houder, dierenarts, handelaar, handhaver, etc.) waar de regelgeving betrekking op heeft en bovendien alleen gedetailleerd daar waar dat nodig is?	Door de manier waarop de AMvB's zijn vormgegeven, ontstaat een heldere doelgroepenstructuur. Een risico voor de overzichtelijkheid is het toenemende gebruik van beleidsregels.	Hoewel respondent deze vraag verschillend beantwoorden, zijn er drie denklijnen zichtbaar bij alle groepen respondenten:  Duidelijkheid en open normen staan op gespannen voet met elkaar. Dit lijkt een structureel probleem.  Door de open normen worden regels als te weinig gedetailleerd ervaren.  Binnen de groep houders van gezelschapsdieren hebben professionele houders andere beelden bij toegankelijke regelgeving dan niet-professionele houders. Niet-professionele houders hebben meer behoefte aan duidelijke regels, professionele houders aan ruimte voor initiatieven.
Is de hoeveelheid aan voorschriften beperkt om de bureaucratische lasten te beperken?	Het aantal voorschriften lijkt niet minder geworden. Wel het aantal wetten, AMvB's en regelingen waarin de voorschriften staan.	Weinig respondenten zijn hierover begonnen. Het lijkt niet een belangrijk thema te zijn.

### 3.3 Het gebruik open normen in het wettelijk stelsel

In deze paragraaf beschrijven we het gebruik van doelvoorschriften – open normen – in het wettelijk stelsel. Daarbij hebben we specifiek aandacht voor de ruimte voor eigen initiatief die deze doelvoorschriften ondernemers en andere houders van dieren moest bieden. We doen dit hier korter, omdat in hoofdstuk 4 over handhaving uitgebreid wordt ingegaan op de open normen die de Wet dieren kent.

In de feitelijke en juridische onderzoeksbevindingen, en volgens een grote meerderheid van de respondenten (overheid, sectorpartijen en dierenbeschermingsorganisaties) komen veel negatieve ervaringen met open normen naar voren. Samenvattend komt het op het volgende neer:

- De open normen waren bedoeld om meer innovatieve initiatieven mogelijk te maken: vrijwel alle respondenten geven aan dat dit effect niet lijkt te zijn ontstaan (en er waren geen respondenten die aangaven dat dit effect wel is ontstaan).
- Uit de interviews met diverse partijen blijkt dat het invullen van open normen vanuit sectoren hooguit ten dele van de grond is gekomen. De voorbeelden die worden genoemd zijn onder andere de Gids voor Goede Praktijken van de Sectorraad Paarden<sup>9)</sup> en de voorschriften IKB Kip Pluimveebedrijven<sup>10)</sup>. De dierenbescherming heeft verder met ketenpartners Het Beter Leven keurmerk opgezet<sup>11)</sup>.

9) <https://sectorraadpaarden.nl/2014/08/18/gids-voor-goede-praktijken-welzijn-paard-is-standaard/>

10) <https://pluimned.avinod.nl/basic-page/wettelijke-regels-en-ikb-kip>

11) <https://beterleven.dierenbescherming.nl/over-het-keurmerk/wat-is-beter-leven/>

- Sectorpartijen en handhavende instanties hebben behoefte aan meer duidelijkheid dan de open normen kunnen bieden.
- Er zijn aanwijzingen dat de open normen hebben geleid tot juridisering. Omdat er geen duidelijkheid was, zijn partijen veel gaan procederen. Dit legde veel beslag op handhavende instanties, dierenbeschermingsorganisaties, sectorpartijen en uiteindelijk ook de rechterlijke macht.
- Omdat niemand de open normen verduidelijkte, hebben handhavende instanties, vaak tegen wil en dank, beleidsregels vastgesteld. Dit is doorgaans geen taak van handhavende instanties en geen eenvoudige klus in een situatie van grote belangtegenstellingen.
- Het ontstaan van verschillende beleidsregels kan, in potentie, de integraliteit en overzichtelijkheid van het wettelijk stelsel ondermijnen. Het is dan namelijk niet meer voldoende om de wet, zes AMvB's en zeven regelingen te kennen, maar ook op de hoogte te blijven van een steeds groter wordende hoeveelheid beleidsregels. Hiervan is nu nog geen sprake, maar is voor de toekomst een belangrijk aandachtspunt.

Dit werpt de vraag op: waarom hebben de open normen niet het gewenste effect gehad en hebben ze eerder geleid tot negatieve effecten? Een belangrijke verklaring kan liggen in de Europeesrechtelijke dimensie. Open normen waren bedoeld voor innovatieve professionele houders. Tegelijkertijd, de regels voor deze normadressaten zijn overwegend Europees gereguleerd. Dit betekent dat de nationale wetgever niet kan bepalen of een norm vorm wordt gegeven als middel- of doelvoorschrift. De nationale regelgever had dus niet de beslismacht om meer ruimte voor innovatie in de regelgeving mogelijk te maken voor die groepen die daartoe in staat zouden moeten zijn. De nationale overheid kan slechts beperkt sturen op het maken van open normen die geschikt zijn voor innovatie.

De enige normadressaten waarvoor de nationale wetgever nog wel ruimte heeft om de manier van regels stellen te bepalen, is voor houders van huis- en hobbydieren (ook wel gezelschapsdieren). Tijdens de verbredingssessies gaf een aantal betrokkenen aan dat voor sommige van deze houders, zeker de professionele houders, de open normen een functie kunnen hebben om tot innovatie te komen. Ook werd aangegeven dat voor niet-professionele houders deze innoverende ruimte in de regels minder relevant is. Juist deze groep is volgens enkele respondenten tijdens de verbredingssessies gebaat bij duidelijke

voorschriften en heeft niets aan open normen. Verder werd tijdens de verbredingssessies aangegeven dat er gezelschapsdieren zijn voor wie geen belangenvereniging bestaat om eventueel open normen in te vullen.

### 3.4 Samenvatting bevindingen

Hiernavolgend hebben we onze belangrijkste bevindingen uit dit hoofdstuk samengevat. Deze samengevatte bevindingen zijn allemaal door ons getoetst in de verbredingssessies. Hieruit kwam in algemene zin naar voren dat onze bevindingen voor de deelnemers herkenbaar tot heel herkenbaar waren. Tijdens de sessies werd duidelijk dat een aantal bevindingen voor een beperkt aantal respondenten minder herkenbaar waren. Dit bleek vaak een gevolg van een verkeerde interpretatie van de tekst. Tijdens de sessies konden we deze onduidelijkheden wegnemen.

Hieronder vatten we onze bevindingen samen.

1. De Wet dieren en onderliggende regelgeving moet adequate mogelijkheden bieden om slagvaardig Europese regels te kunnen uitvoeren (verordeningen) of omzetten (richtlijnen).

Op basis van paragraaf 3.1 blijkt dat er veel aanwijzingen zijn dat de Wet dieren en onderliggende regelgeving adequate mogelijkheden biedt om slagvaardig Europese regelgeving uit te voeren of om te zetten. Tegelijkertijd past hierbij de nuancering dat de wettelijke structuur van de Wet dieren (nog) niet is getest door ingrijpende Europeesrechtelijke veranderingen.

2. De Wet dieren en onderliggende regelgeving moet leiden tot een integraal, samenhangend stelsel met overzichtelijker uitvoeringsregelgeving (AMvB's en ministeriële regelingen)

Op basis van paragraaf 3.2 blijkt dat, wanneer in 2021 de Wet dieren volledig in werking is getreden, er sprake is van een integraal en samenhangend stelsel met overzichtelijk uitvoeringsregelgeving. Tegelijkertijd komen uit het onderzoek de volgende belangrijke aandachtspunten:

- Hoewel de Wet dieren tot meer samenhang heeft geleid binnen de regels voor het gehouden dier is de samenhang met aanpalende regelgeving, bijvoorbeeld milieuregelgeving, voor veel respondenten een belangrijk probleem.
- Een behoorlijk aantal respondenten wijst erop dat er moeilijk te rechtvaardigen verschillen zijn in

beschermingsniveau binnen diersoorten en tussen diersoorten (some animals are more regulated than others).

- Het gebruik van open normen leidt tot een ondermijning van de integraliteit en overzichtelijkheid van het stelsel.
  - Voor houders van gezelschapsdieren is de Wet dieren en onderliggende regelgeving niet duidelijk genoeg.
  - De Wet dieren heeft niet geleid tot minder voorschriften. De voorschriften zijn wel beter geclusterd.
3. Meer doelvoorschriften in de Wet dieren en onderliggende regelgeving moet ervoor zorgen dat ondernemers en andere houders van dieren meer ruimte hebben voor eigen initiatief

Uit paragraaf 3.3 blijkt dat er geen aanwijzingen zijn dat het gebruik van doelvoorschriften, ook wel open normen, heeft geleid tot meer innoverende initiatieven bij ondernemers en andere houders van dieren (op andere plaatsen in dit rapport wordt dieper op open normen ingegaan).



# Wet dieren en handhaving op dierenwelzijn

## Hoofdstuk 4



De Wet dieren had ook tot doel dat het door betere regels moet leiden tot effectiever werkende inspectie- en controledienst op het terrein van dierenwelzijn en voedselveiligheid. Nieuw in dit kader is dat met de invoering van de Wet dieren de bestuurlijke boete is geïntroduceerd in de handhaving op het terrein van dierenwelzijn en voedselveiligheid. In dit hoofdstuk evalueren we of met de introductie van de Wet dieren en onderliggende regelgeving de doelen van de wetgever op het terrein van handhaving zijn bereikt. Hierbij waren de hiernavolgende doelen en evaluatievragen leidend.

De bevindingen over de werking van de Wet dieren in de praktijk die we in dit hoofdstuk presenteren, zijn primair gebaseerd op de door Berenschot uitgevoerde documentenstudie en de door ons afgenomen 29 interviews met stakeholders. De bevindingen rondom handhaving die dat opleverde zijn in de breedte in de online verbredingssessie ‘Wet dieren en handhaving’ getoetst op herkenbaarheid. De deelnemers aan de verbredingssessies ‘Wet dieren en productiedieren’ en ‘Wet dieren en huis- en hobbydieren’ hebben kunnen reageren op een beperktere set van bevindingen met betrekking tot handhaving. Voor de leesbaarheid van ons rapport benoemen we in dit hoofdstuk de inzichten uit de verbredingssessies alleen als deze anders of aanvullend zijn op de bevindingen uit de documentenstudie of interviews.

#### Doelen

**De Wet dieren en onderliggende regelgeving moet leiden tot effectiever werkende inspectie en controlediensten door betere regelgeving, eenheid in het instrumentarium ten behoeve van toezicht en handhaving en de introductie van de bestuurlijke boete**

#### Evaluatievragen

Kan effectief worden ingegrepen als de regels (vermoedelijk) worden overtreden?

Is het sanctiemaatregelenpakket afdoende?

Is de ambitie om de strafmaat voor dierenmishandelaars te verhogen bereikt?

#### 4.1 Betrokken partijen en duaal stelsel van handhaving

In het veld van toezicht en handhaving van dierenwelzijn spelen diverse partijen samen een rol.

- De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) houdt toezicht op de wet en onderliggende besluiten en op het gebied van dierenwelzijn en inspecteert op onder andere bedrijfsmatige houders van dieren. De NVWA controleert van de gehouden gezelschapsdieren alleen honden. De NVWA heeft zowel bestuursrechtelijk (bijvoorbeeld bestuurlijke boete, last onder dwangsom en bestuursdwang) als strafrechtelijk (bijvoorbeeld proces-verbaal opstellen en inzenden naar het OM) diverse handhavingsmogelijkheden die zij kan inzetten.
- Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) kan ook bestuursrechtelijke maatregelen (last onder dwangsom, last onder bestuursdwang, spoedbestuursdwang, bestuurlijke boete) opleggen bij overtredingen op het gebied van dierenwelzijn met betrekking tot het Besluit houders van dieren en de Regeling houders van dieren.
- De Landelijke Inspectiedienst Dierenbescherming (LID) houdt toezicht op het welzijn van huis- en hobbymatig gehouden dieren (met uitzondering van bedrijfsmatig gehouden honden, daar houdt de NVWA toezicht). De LID kan zowel toezicht houden op grond van bestuursrechtelijke bevoegdheden, als strafrechtelijk handhaven (bijvoorbeeld proces-verbaal inzenden naar het Functioneel Parket van het OM).
- De politie (taakaccenthouders handhaving dierenwelzijn en opsporing dierenleed) kan strafrechtelijk handhavend optreden.
- Het Openbaar Ministerie (OM) heeft het gezag over de strafrechtelijke opsporing en vervolging. Het Functioneel Parket van het OM behandelt in beginsel de zaken aangedragen door de NVWA en LID en houdt zich bezig met dierverwaarlozing en dierenmishandeling van bedrijfsmatig gehouden dieren (landbouwhuisdieren en productiedieren die als hobbydieren worden gehouden) en het Arrondissementsparket behandelt zaken van de politie en houdt zich bezig met hobbymatig houden van dieren en gezelschapsdieren (dierenmishandeling en -verwaarlozing 'bij de mensen thuis').

Handhaving van de Wet dieren vindt plaats binnen een 'dual stelsel'; handhaving kan zowel met bijvoorbeeld een bestuurlijke boete, last onder dwangsom en -bestuursdwang als strafrechtelijk. Door respondenten uit de groep handhaving en toezicht-houders werd aangegeven - en bevestigd door respondenten tijdens de verbredingssessie 'Handhaving en Wet dieren' - dat het duale stelsel soms leidt tot afbakings- en afstemmingskwesties tussen de verschillende betrokken handhavende partijen. Respondenten uit de groep handhaving en toezicht-houders geven aan dat indien iets nog te herstellen valt, volgens hen bestuursrechtelijke handhaving meer de aangewezen route is, maar als er sprake is van geconstateerd dierenleed dan ligt mogelijk de strafrechtelijke route meer voor de hand. Daarnaast is er volgens hen een grijs gebied indien er sprake is van een complex van feiten: bij een bedrijf kan bijvoorbeeld sprake zijn van diverse overtredingen waarbij zowel een deel volgens de Wet dieren een bestuurlijke boete het uitgangspunt is en een ander deel de strafrechtelijke route als uitgangspunt heeft. Aangegeven werd dat bij een complex aan feiten bekeken wordt waar het zwaartepunt van de overtredingen ligt en dat alle feiten dan via dezelfde weg worden afgedaan. Ligt het zwaartepunt van dierenwelzijnsovertredingen in het strafrecht, dan worden de andere feiten in principe ook via het strafrecht afgedaan. Ligt het zwaartepunt van overtredingen in het bestuursrecht, bijvoorbeeld een geringe overtreding van dierenwelzijn, dan wordt het bestuursrecht ingezet. Het grijze gebied en afbakening welk regime wordt toegepast, speelt met betrekking tot art. 8.10 van de Wet dieren, waarin de samenloop met het strafrecht is opgenomen: 'Indien de ernst van de overtreding of de omstandigheden waaronder zij is begaan daartoe aanleiding geven, wordt zij aan het openbaar ministerie voorgelegd'.

#### 4.2 Kan effectief worden ingegrepen als de regels (vermoedelijk) worden overtreden?

##### Effectiviteit van ingrijpen en open normen

Respondenten uit de groep handhaving en toezichthouders zijn van mening dat er effectief kan worden ingegrepen als de regels (vermoedelijk) worden overtreden. De toepassing en toename van het gebruik van de bestuurlijke boete en de toename van het aantal inspecties worden dan als hoofdredenen genoemd. Het voorgaande wordt ook bevestigd door respondenten uit de groep dierenbescherming, overheid, houders van productiedieren en huis- en hobbydieren.

Respondenten uit de groep handhaving en toezichthouders plaatsen wel enkele kanttekening dat het per dier en per voorschrift afhankelijk is of er effectief kan worden ingegrepen bij (vermoedelijke) overtredingen. Dit omdat de regels van



bescherming van enkele diersoorten wel ingevuld zijn en de regels van bescherming van andere dieren weer niet of dat er sprake is van een open norm zonder voldoende onderbouwing en dit bemoeilijkt handhaving. Respondenten uit de groep dierenbescherming en overheid onderschrijven deze kanttekeningen. In de verbredingssessie 'Wet dieren en handhaving' is de definitie wanneer er sprake is van bedrijfsmatigheid als aanvullend knelpunt genoemd voor de praktijk van handhaving.

Respondenten uit de groepen handhaving en toezichthouders, dierenbescherming en overheid, houders van productiedieren en huis- en hobbydieren geven aan dat de mate van effectief ingrijpen afhangt van de mogelijkheid tot invulling van de bewijslast (open norm) en het soort voorschrift. Met betrekking tot de 'intrinsieke waarde van het dier' is opgemerkt dat het woord 'redelijkerwijs' in artikel 1.3 van de Wet dieren geen meetbare norm geeft voor de praktijk; deze open norm maakt het effectief ingrijpen bij een overtreding onderwerp van interpretatie<sup>12)</sup>. Dat er sprake lijkt te zijn van minder effectief ingrijpen komt, volgens de hiervoor genoemde respondenten, ook omdat de Wet dieren geen normenkader kent dat voor alle dieren hetzelfde is.

Als voorbeeld werd genoemd artikel 2.10 van de Wet dieren: het houdt een verbod in op het doden van dieren, echter dit verbod geldt alleen voor de diercategorieën die zijn aangewezen: ganzen, honden en katten (artikel 1.9 Besluit houders van dieren). Een ander voorbeeld dat werd genoemd zijn de fokkerijregels: deze gelden voor huis- en hobbydieren, maar de problematiek (aandoeningen, wijze van fokken) rondom fokken zou zich ook voordoen bij landbouwhuisdieren.

### Invullen van open normen

Respondenten uit de groepen handhaving en toezichthouders, dierenbescherming en overheid geven aan dat het niet effectief kunnen ingrijpen te maken heeft met de tot nu toe spaarzame invulling van de doelvoorschriften/open normen uit de Wet dieren en het ontbreken van een integrale aanpak en/of (beleids)visie met betrekking tot dierenwelzijn. Open normen en onvoldoende beschikbare onderbouwing dragen volgens respondenten uit de groep handhaving en toezichthouders niet bij aan uniforme en effectieve handhaving. Het niet of minder effectief kunnen ingrijpen vanwege de spaarzame invulling van de open normen werden in de verbredingssessie 'Handhaving

en Wet dieren' breed herkend. Tijdens de interviews en de verbredingssessie 'Handhaving en Wet dieren' zijn enkele voorbeelden genoemd van het invullen van open normen c.q. 'zelfregulering', bijvoorbeeld de Gids voor Goede Praktijken van de Sectorraad Paarden, het Beter Leven keurmerk, bijsluiters van het LICG, de voorschriften IKB Kip Pluimveebedrijven en richtlijnen voor verantwoord antibioticagebruik vanuit de beroepsgroep dierenartsen.

Respondenten uit de groepen handhaving en toezichthouders, dierenbescherming en overheid geven aan dat open normen de naleving door de bedrijven zelf maar ook de handhaving ervan moeilijk maakt en hierdoor de effectiviteit van ingrijpen lijkt te worden belemmerd<sup>13)</sup>. Door houders van productiedieren en huis- en hobbydieren is echter ook aangegeven dat het wel opnemen van een specifieke norm c.q. ontwikkelen van een norm mogelijk (bijvoorbeeld minimale afmetingen van hokmaten) de flexibiliteit en innovaties van het bedrijfsleven/sectoren in de weg kan staan en dat dit juist indruist tegen het aanmoedigen van het bedrijfsleven/sectoren om gidsen voor goede praktijken op te stellen en toe te passen.

Vanuit de respondenten vanuit overheid en dierenbescherming wordt aangegeven dat er nauwelijks sprake is van een stimulans voor de bedrijven/sectoren om de open normen zelf in te vullen, hoewel het bij invoering van de Wet dieren wel de bedoeling was dat bedrijven/sectoren van deze ruimte gebruik zouden maken.<sup>14)</sup> Een van de redenen die hiervoor wordt aangedragen, is dat er door de overheid geen dwang wordt uitgeoefend op de totstandkoming van zelfregulering/sectorregulering. Dit is namelijk precair en zou gezien kunnen worden als inperking van de ruimte van de bedrijven/sectoren en strijdig met het doel van de Wet dieren dat de bedrijven/sectoren de ruimte wordt gelaten om doelvoorschriften zelf in te kunnen vullen, flexibiliteit te geven en daardoor innovaties door te kunnen voeren. De terughoudendheid vanuit de overheid is daardoor te begrijpen, zo blijkt uit diverse interviews. Uit de verbredingssessie 'Wet dieren en handhaving' blijkt dat alle respondenten bijna unaniem een hoofdrol voor de wetgever in gedachten hebben bij het invullen van de open normen. Daarbij wordt aangegeven dat draagvlak bij zowel sectoren als handhaving en toezichthouders geborgd moet worden.

12) Bij deze bevinding dient te worden opgemerkt dat, zoals blijkt uit de memorie van toelichting bij de Wet dieren, het niet de intentie was van de wetgever om het begrip intrinsieke waarde op te nemen als toetsingscriterium, maar om de rechtspositie van het dier te versterken doordat dit begrip expliciet moet worden meegenomen in de belangenafweging. Uit de interviews blijkt dat het niet voldoende duidelijk is voor de geïnterviewden wat de wetgever heeft beoogd.

13) In bijlage 5 is de opsomming opgenomen van niet-handhaafbare open normen uit de Wet dieren die dierenbeschermingsorganisaties ons hebben aangeleverd.

14) Op 26 november 2019 is in de Staatscourant (2019 nr. 64181) de 'Regeling van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 16 november 2019, nr. WJZ/19014494, tot wijziging van de Regeling handhaving en overige zaken Wet dieren en enkele andere regelingen in verband met het opnemen van een procedure voor de beoordeling van gidsen voor goede praktijken' gepubliceerd met de procedure voor de Gidsen voor Goede Praktijken.

Respondenten uit de groepen handhaving en toezicht, houders van productiedieren en huis- en hobbydieren en overheid geven aan dat het voorafgaand wetenschappelijk onderzoek, dat input vormt voor de zelfregulering/gidsen voor goede praktijken, relatief lang duurt en kostbaar is.

Voorts moeten deze regels ook nog worden afgestemd met de toezichthouders en worden voorgelegd aan de koepels van bedrijven/sectoren zodat de regels gedragen worden door de leden vanuit de bedrijven/sectoren. Is er eenmaal een gids voor goede praktijken, dan vergt de implementatie en kennisopbouw om ernaar te handelen bij bedrijven en sectoren de nodige tijd volgens respondenten uit de groepen handhaving en toezichthouders, dierenbescherming en overheid.

Door respondenten vanuit handhaving en toezichthouders en dierenbescherming wordt aangegeven dat een gids voor goede praktijken sporadisch ook weer open normen bevat en voer kan zijn voor discussies en hernieuwde afstemming tussen sectoren en handhaving en toezicht. Deze respondenten geven aan dat de gids daarom de handhaving (vaak) niet voldoende in staat stelt om effectief in te kunnen grijpen. De bewijslast ligt uiteindelijk bij de toezichthouder en deze heeft moeite om de open normen te handhaven. De beoordeling of er wel of niet sprake is van overtreding van de gids voor goede praktijken wordt als complex ervaren. Ook ervaart men onduidelijkheid over welke sanctionering van toepassing is op overtreding van de gids.

Door respondenten uit de groep dierenbescherming wordt ook genoemd dat het invullen van de eigen speelruimte door de bedrijven/sectoren niet in het belang is van de bedrijven/sectoren zelf en dat er, indien er al een gids voor goede praktijken gerealiseerd wordt, naar verwachting vaker gekozen zal worden voor een minimum waarborg in een dergelijke gids voor goede praktijken. Men wijt deze voorkeur aan met name de financiële belangen van de sectoren ('waarom zouden de Nederlandse spelregels verder moeten gaan dan die van de Europese buurlanden?') en het 'level playing field' dat mogelijk in onbalans kan raken als Nederland strengere regels zal hanteren voor dierenwelzijn. Daarnaast geven diverse respondenten aan dat de Europese verordeningen ook open normen kennen of geen expliciete normen en dit vervolgens het effectief ingrijpen ook kan bemoeilijken.

### Bestuursrechtelijk ingrijpen

Het effectief ingrijpen via de bestuursrechtelijke route is volgens respondenten uit de groep handhaving en toezichthouders, houders van productiedieren en houders van huis- en hobbydierendieren, dierenbescherming en overheid onderhevig aan

ingewikkelde en lange juridische procedures (bezwaar/beroep). Door respondenten uit de groep handhaving en toezichthouders, dierenbescherming en overheid is opgemerkt dat vanaf de inwerkingtreding van de Wet dieren er nog geen jurisprudentie was ten aanzien van de doelvoorschriften. Het nader invullen van de open normen c.q. het 'maken van jurisprudentie' door normen te stellen door de toezichthouder levert volgens hen lange en heftige discussies op met de bedrijven/sectoren. Ook levert het vragen op over de rolinvulling van de toezichthouders ten opzichte van de beleidsmakers c.q. degene die het beleid maakt vanuit het Ministerie van LNV.

### Strafrechtelijk ingrijpen

Vanuit het strafrecht lijkt effectief ingrijpen relatief minder beïnvloed te worden door de open normen. Het Openbaar Ministerie/de officier van justitie heeft in een bepaalde mate ook 'last' van de open normen, maar kan binnen het strafrechtelijke kader met voldoende bewijs (bijvoorbeeld een proces-verbaal van politie en onderzoek van een dierenarts) een zaak aan de rechter voorleggen, of bijvoorbeeld een strafbeschikking opleggen. In het strafrecht is de inzet van getuigen-deskundigen een normale gang van zaken. Een deel van de Wet dieren is ook strafbaar gesteld in de Wet op de economische delicten (WED) en deze wet biedt veel mogelijkheden om effectief in te grijpen als regels worden overtreden, inclusief de mogelijkheden van het treffen van voorlopige maatregelen (artikelen 28 en 29 van de WED). Het Openbaar Ministerie/officier van justitie heeft hierbij, in tegenstelling tot de route van het commune strafrecht waarbij de verdenking van een overtreding vereist is (dus bewijslast zwaarder is), in principe voldoende aan een 'aanwijzing dat de regels zijn overtreden'.

### Belangrijkste bevindingen:

- Er kan effectief worden opgetreden tegen (vermoedelijke) overtredingen. Onder andere de toepassing van de bestuurlijke boete en toename van het aantal inspecties dragen daaraan bij. De mate van effectiviteit hangt volgens respondenten wel af van de mogelijkheid tot invulling van de bewijslast (open normen) en het soort voorschrift; open normen lijken onvoldoende handvatten te geven voor handhaving.
- Uit de interviews lijkt er verder wel een verschil te zijn in effectief ingrijpen via het bestuursrecht en via het strafrecht. Effectief ingrijpen bij (vermoedelijke) overtredingen via de bestuursrechtelijke route wordt als lastig - lastiger dan de strafrechtelijke route - ervaren omdat 'de zaak lastiger is rond te krijgen' vanwege de open normen. Handhaving via de strafrechtelijke route heeft in een bepaalde mate ook

'last' van de open normen, maar effectief ingrijpen via het strafrecht (met name Wet op de economische delicten) lijkt op basis van de interviews minder door de open normen geraakt te worden.

#### 4.3 Is het sanctiemaatregelenpakket afdoende?

Alle respondenten houders van dieren, dierenbescherming, toezichthouders en handhaving, overheid) geven aan dat er in principe voldoende sanctiemaatregelen voor handen zijn. Het gaat dan om het samenstel van alle bestuursrechtelijk en strafrechtelijke sanctiemaatregelen.

Door respondenten uit de groep dierenbescherming en handhaving en toezichthouders en overheid is genoemd dat bij *structurele* overtredingen het de vraag is of er dan sprake is van afdoende maatregelen vanuit het bestuursrecht. Als voorbeeld is vaak genoemd dat door 'groot overtreders' de boetes voor overtredingen ingecalculleerd zijn als 'bedrijfsrisico's en dat het sanctioneren hier dus minder effect sorteert dan bij een kleine overtreder die minder vermogend is en die herhaald een overtreding begaat. Bij deze overtreder is de impact relatief groter. Met betrekking tot de bestuurlijke boete is er dus discussie over de boetehoogte en of er voldoende rekening kan worden gehouden met de aard van de overtreding en/of de omvang van het bedrijf van de houder. Respondenten uit de groep houders van productiedieren en houders van huis- en hobbydieren geven aan dat de boetebedragen te hoog zijn en dat het niet in verhouding staat tot de overtreding.

Met betrekking tot de maatregel van het in bewaring nemen van dieren is door de dierenbescherming en handhaving en toezichthouders aangegeven dat het soms praktisch niet uitvoerbaar is, bijvoorbeeld bij een groot aantal dieren (varkens, kippen, koeien). Ook werd aangegeven dat, indien er al dieren in bewaring worden genomen, de overtreder kort daarna weer dieren kan houden omdat er vaak geen 'houdverbod' wordt opgelegd. Dit is volgens een respondent uit de groep dierenwelzijn de zwaarste strafrechtelijke sanctie en die wordt niet zo maar opgelegd. Volgens de respondenten uit handhaving en toezichthouders is er nog een bijkomend probleem van de kosten van het in bewaring nemen en het moeilijk kunnen verhalen van deze kosten op de overtreder.

Het strafrechtelijke sanctiepakket wordt vanuit respondenten uit de groepen dierenbescherming, handhaving en toezichthouders als voldoende beschouwd als het gaat om de straffen en de mogelijkheid om voorlopige maatregelen op te (laten) leggen. Hiervoor is al aangegeven dat een deel van de Wet dieren strafbaar is gesteld in de Wet op de economische delicten

en dat dit veel mogelijkheden biedt om in te kunnen grijpen. Het strafrechtelijke houdverbod kan op dit moment alleen nog worden opgelegd als bijzondere voorwaarde bij een veroordeling en is dus gekoppeld aan een proeftijd. Het houdverbod heeft als nadeel dat niet meteen kan worden opgetreden bij het overtreden van die voorwaarde tot het niet mogen houden van dieren. Dit door de nieuwe en in strijd met de voorwaarden gehouden dieren acuut weg te halen. Daar moet dan eerst weer een nieuwe overtreding mee/tegen zijn begaan. Wel kan het voorwaardelijk strafdeel ten uitvoer worden gelegd. Respondenten uit de groepen dierenbescherming, handhaving en toezichthouders verwachten dat de hiaten waarschijnlijk weggenomen worden met het in voorbereiding zijnde Wetsvoorstel aanpak dierenmishandeling en dierverwaarlozing dat een zelfstandig houdverbod van dieren kent.

#### *Belangrijkste bevindingen:*

Over het algemeen is het beeld dat er een afdoende sanctiemaatregelenpakket is. Er is nog wel discussie of de sanctiemaatregelen afdoende/effectief zijn met betrekking tot degenen die veelvuldig structurele overtredingen begaan, in het bijzonder bij de bestuurlijke boete. Er zijn volgens respondenten thans nog wel hiaten met betrekking tot het bestuursrechtelijk in bewaring nemen van dieren en het strafrechtelijk houdverbod.

#### 4.4 Is de ambitie om de strafmaat voor dierenmishandelaars te verhogen bereikt?

Uit de interviews volgt een tweeledig beeld. Respondenten uit de groep dierenbescherming geven te kennen dat de strafmaat verhoogd kan worden en dat het doel hiermee formeel is bereikt.<sup>15)</sup>, maar dat als er teveel open normen zijn, er minder - in ieder geval niet meer handhavend - opgetreden zal gaan worden. Respondenten vanuit dierenbescherming en handhaving en toezicht geven aan dat dierenmishandelaars niet direct strenger/zwaarder worden gestraft en dat een houder na een straf toch weer dieren kan gaan houden. Het sec verhogen van de strafmaat is volgens hen dus niet voldoende voor het bevorderen van het dierenwelzijn. Ook wordt door deze respondenten aangegeven dat het zo hoog mogelijk stellen van de strafmaat eigenlijk niet het doel kan zijn.

Door respondenten uit de groep handhaving en toezichthouders is aangegeven dat de verhoging van de strafmaat mogelijk is samengelopen met veranderde maatschappelijke beelden (bijvoorbeeld de inrichting van de dierenpolitie in 2011, meer aandacht in de politiek (vragen bij de behandeling van dieren

15) Uit de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Wet dieren (Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 389, nr. 3, p. 68-70) blijkt dat de strafmaat met invoering van de wet is verhoogd voor een aantal bepalingen.

in de sport (paarden), Oostvaardersplassen etc.). Een van deze respondenten is van mening dat bij het opstellen van de bestuurlijke boete de wetgever niet specifiek heeft gekeken naar de hoogte van de straffen in het strafrecht, maar een eigen systeem heeft ingericht. Respondenten uit overheid, handhaving en toezichthouders, houders van productiedieren en huis en hobbydieren geven aan dat de ambitie weliswaar bereikt kan worden met verhoging van de strafmaat, maar dat er soms ook andere middelen zijn die effectiever kunnen zijn voor het dierenwelzijn, bijvoorbeeld communicatie, uitleg van voorschriften, kennisopbouw of eerst een waarschuwingen geven. Verder heeft een respondent uit de groep dierenbescherming specifiek over het zonder aanleiding mishandelen of verwaarlozen van dieren door particulieren genoemd dat de ambitie om de strafmaat te verhogen niet is bereikt. Dit omdat de Richtlijn voor strafverdeling dierenmishandeling en dierenverwaarlozing<sup>16)</sup> niet zou overeenkomen met de door de maatschappij gewenste ambities.

#### *Belangrijkste bevindingen:*

De ambitie om de strafmaat te verhogen lijkt formeel te zijn behaald. Door respondenten wordt hierbij wel de kanttekening geplaatst dat sec het verhogen van de strafmaat niet het doel kan zijn.

#### **4.5 Toepassing en ervaringen met bestuurlijke boetes en bezwaar**

Met de bestuurlijke boete moet een bijdrage geleverd worden aan een slagvaardige en efficiënte handhaving door lik-op-stukbeleid, aldus de memorie van toelichting bij de Wet dieren. In artikel 8.8 van de Wet dieren is de hoogte van de bestuurlijke boete opgenomen: de bestuurlijke boete bedraagt ten hoogste de vijfde categorie, € 67 000 (per 1 januari 2020: € 87.000), per overtreding begaan door een natuurlijke persoon, en ten hoogste de zesde categorie, € 670 000 (per 1 januari 2020: € 870.000) per overtreding, begaan door een rechtspersoon of een vennootschap, of, indien dat meer is, 10 procent van de jaaromzet in het boekjaar voorafgaande aan het boekjaar waarin de boete wordt opgelegd. Tegen een voornemen om een bestuurlijke boete op te leggen kan een zienswijze worden ingediend. Daarna kan nog bezwaar en beroep tegen de boetebeschikking worden ingediend.

Uit de interviews blijkt dat er discussie is over de hoogte van de bestuurlijke boetes:

- Voor overtredingen waarvoor een boete kan worden opgelegd heeft het instrument een afschrikkend effect.

Vanuit dierenbescherming, handhaving en toezichthouders en overheid respondenten is de vraag gesteld of dat ook in voldoende mate geldt voor de grote/grotere bedrijven met voldoende kapitaal om de boetes 'af te kopen'. Bij bijvoorbeeld particulieren/hobbymatige houders heeft de boete wel een groot effect volgens de geïnterviewden omdat deze groep in het algemeen minder kapitaalkrachtig is.

- Houders van productiedieren en huis- en hobbydieren geven aan dat er weinig mogelijkheid is voor coulance en dat al snel een boete wordt opgelegd – ook al is er soms onduidelijkheid over de voorschriften. De boetes moeten ook gelijk betaald worden, ook al gaat een houder van dieren in bezwaar. De bezwaarprocedure levert voor sommige houders hogere administratieve lasten op dan vroeger de gang naar de politierechter.
- De respondenten uit de groep handhaving en toezichthouders geven aan dat bijna altijd rechtsmiddelen worden ingezet tegen de bestuurlijke boete en dat het veel tijd kost om dit af te handelen. Indien er sprake is van boeteoplegging bij recidive wordt standaard een rechtsmiddel ingediend zodat daarmee een verhoging van de boete kan worden voorkomen doordat er nog geen sprake is van een onherroepelijke uitspraak van de rechter. Verder leidt de verplichte halvering van de boete, indien de risico's of gevolgen van een overtreding voor de volksgezondheid of diergezondheid gering zijn of ontbreken, tot veel discussie in procedures. Dit is vaak niet goed te bepalen en gekeken zou moeten worden welke bepalingen daarvan uitgesloten moeten worden, zoals vormvoorschriften.
- De hoogte van de boetes (boetecategorieën) gelden generiek voor verschillende soorten van overtredingen en dit lijkt in de praktijk ongewenst omdat overtredingen niet allemaal dezelfde impact hebben op dierenwelzijn. De complexiteit van één norm waarbij meerdere spelers een verplichting hebben (houder, handelaar, producent etc.) die valt onder één boetecategorie maakt dat de hoogte van het bedrag niet voor alle spelers even gerechtvaardigd lijkt te zijn. Ook wordt er geen rekening gehouden met de omvang van het aantal dieren van een houder maar sec de overtreding. Opgelegde boetes zijn daarom relatief zwaarder voor kleine bedrijven.
- Een respondent uit de groep handhaving en toezichthouders is van mening dat het om een zelfstandig/los boetesysteem gaat en dat geen rekening is gehouden met de sanctionering binnen het strafrecht.

<sup>16)</sup> <https://wetten.overheid.nl/BWVBR0036294/2015-03-01>

- Boetes op grond van de Wet dieren zijn hoger dan bij bijvoorbeeld die op grond van het Ministerie van VWS met de hygiëne regelgeving. Voor een slachthuis is de boete € 2.500, terwijl dat bij een vleesproductenbedrijf vallende onder de VWS regelgeving € 525 is (minder dan vijftig werknemers) of € 1.050 (meer dan vijftig werknemers).

#### 4.6 Samenvatting bevindingen

Hiernavolgend hebben we onze belangrijkste bevindingen uit dit hoofdstuk samengevat. Deze samengevatte bevindingen zijn allemaal door ons getoetst in de verbredingsessie 'Wet dieren en handhaving', een aantal van de samengevatte bevindingen is daarnaast ook getoetst in de verbredingsessie rondom productiedieren en de verbredingsessie hobby- en huisdieren. Hieruit kwam in algemene zin naar voren dat de bevindingen voor de deelnemers herkenbaar en vaak ook heel herkenbaar waren. Voor een aantal bevindingen werd tijdens de sessies wel duidelijk dat een beperkt aantal respondenten ze minder herkenbaar vond. Dit bleek vaak een gevolg van een verkeerde interpretatie van de tekst. Tijdens de sessies konden we deze onduidelijkheden wegnemen.

De belangrijkste bevindingen uit dit hoofdstuk over handhaving zijn:

- dat er effectief kan worden opgetreden tegen (vermoedelijke) overtredingen. Onder andere de toepassing van de bestuurlijke boete en toename van het aantal inspecties dragen daaraan bij.
- De mate van effectiviteit hangt volgens respondenten wel af van de mogelijkheid tot invulling van de bewijslast (open normen) en het soort voorschrift. Open normen lijken onvoldoende handvatten te geven voor handhaving
- dat uit de interviews naar voren komt dat er wel een verschil lijkt te zijn in effectief ingrijpen via het bestuursrecht en via het strafrecht. Effectief ingrijpen bij (vermoedelijke) overtredingen via de bestuursrechtelijke route wordt als lastig - lastiger dan de strafrechtelijke route - ervaren omdat 'de zaak lastiger is rond te krijgen' vanwege de open normen. Handhaving via de strafrechtelijke route heeft in een bepaalde mate ook 'last' van de open normen, maar effectief ingrijpen via het strafrecht (met name de Wet op de economische delicten) lijkt op basis van de interviews minder door de open normen geraakt te worden
- dat de met de Wet dieren geïntroduceerde bestuurlijke boete een direct effect heeft op overtreders van de regels met

betrekking tot dierenwelzijn. Er is een beeld dat dit effect minder van toepassing is bij grotere bedrijven omdat zij over meer financiële middelen beschikken. Daarnaast zijn er diverse vragen over de hoogte van de boetes en of die passend zijn

- dat bij handhavingsbesluiten artikel 1.3 van de Wet dieren (intrinsieke waarde) niet of nauwelijks een rol speelt. Het artikel is volgens respondenten te algemeen en lijkt niet een adequate basis voor een handhavingsbeschikking
- dat het sanctiemaatregelenpakket afdoende is
- dat de ambitie om de strafmaat te verhogen is bereikt.



# Beschermings- niveau en belangenafweging

## Hoofdstuk 5



In dit hoofdstuk behandelen we de onderzoeksbevindingen over het effect van de invoering van de Wet dieren op het beschermingsniveau van het dier, alsook op het beschermingsniveau van de mens en het milieu in relatie tot dieren en hun producten. Daarnaast gaan we in op de vraag hoe de invoering van de Wet dieren het belangenspel rond het gehouden dier heeft beïnvloed.

De bevindingen die we in dit hoofdstuk presenteren, zijn primair gebaseerd op de door Berenschot uitgevoerde documentenstudie en de door ons afgenomen 29 interviews met stakeholders. De bevindingen die dat opleverde zijn in online verbredingsessies getoetst op herkenbaarheid voor een brede groep van stakeholders. Voor de leesbaarheid van ons rapport benoemen we in dit hoofdstuk de inzichten uit de verbredingsessies alleen als deze anders of aanvullend zijn op de bevindingen uit de documentenstudie of interviews.

#### Doelen

**De Wet dieren en onderliggende regelgeving is een stelsel van regels, dat als kenmerk heeft dat deze direct verband houdt met zowel de intrinsieke waarde van, als het belangenspel rond het gehouden dier**

#### Evaluatievragen

##### Beschermingsniveau dier

Borgen de regels het beschermingsniveau van het dier zoals de wet die bedoeld heeft?  
Zijn de regels erop gericht dat het dier zoveel mogelijk beschermd is tegen menselijke handelingen die zijn fysieke en ethologische welzijn aantasten?  
Wordt in het wettelijk kader voldoende rekening gehouden met de intrinsieke waarde van het dier?

##### Beschermingsniveau mens en milieu

Worden de risico's die dieren met zich mee kunnen brengen, beheerst met de regels?  
Borgen de regels de veiligheid van de dierlijke producten voor de gebruikers/consument?  
Wordt ongewenste emissie van stoffen in het milieu beperkt en voorkomen?

##### Belangenafweging

Worden de verschillende belangen afgewogen bij het opstellen van de regels?  
Is bij het opstellen van regels intrinsieke waarde van het dier meegewogen?

## 5.1 Reflectie op de regels met betrekking tot het beschermingsniveau van het dier

In hoofdstuk 2 van dit rapport is uiteengezet dat de introductie van de Wet dieren en de onderliggende regelgeving er niet op is gericht om het beschermingsniveau van het dier te verhogen. Het doel van de wet is op dit punt beleidsneutraal. Normen die voor invoering van de Wet dieren golden in relatie tot het beschermingsniveau van het dier zijn gehandhaafd in de Wet dieren. Het gaat hier om normen die al waren opgenomen in wet- en regelgeving die geheel of gedeeltelijk is opgegaan in de Wet dieren. Verder gelden nog steeds de normen die opgenomen zijn in de artikelen uit de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren uit 1992 die nu nog steeds (na invoering van de Wet dieren) van kracht zijn. Belangrijk is hier ook te benoemen dat er voor specifieke regelgeving met betrekking tot transport van dieren er geen nationale normen opgenomen zijn in de Wet dieren of onderliggende regelgeving. Transport van dieren valt onder de Europese Verordening (EG) Nr. 1/2005. Door het Ministerie van LNV is in juni 2020 aangegeven dat er op korte termijn een beleidsregel gepubliceerd gaat worden ter invulling van een open norm uit de Transportverordening die zal regelen dat al het vervoer van dieren op Nederlands grondgebied bij een temperatuur van 35 graden of hoger verboden is.<sup>17)</sup>

Ook voor specifieke regelgeving over de fase op het slachthuis (uitgezonderd het doden van dieren zonder voorgaande bedwelming) zijn geen nationale normen opgenomen in de Wet dieren of onderliggende regelgeving. De Europese Verordening (EG) Nr. 1099/2009 is hier van toepassing. Inhoudelijke normwijzigingen die in de loop van de jaren wel zijn doorgevoerd, zijn met name op basis van Europees recht gebaseerd.

In meerdere interviews en tijdens de verbredingssessies is door respondenten bevestigd dat de normen die voor invoering van de Wet dieren golden in relatie tot het beschermingsniveau van het dier zijn gehandhaafd in de Wet dieren. Een logische gevolgtrekking is dan ook dat sec door de introductie van de Wet dieren als wettelijk kader het beschermingsniveau van het dier in ieder geval niet is afgenomen. Deze bevinding is zowel in de verbredingssessie ‘Wet dieren en productiedieren’ als in de verbredingssessie ‘Wet dieren en hobby- en huisdieren’ door ons getoetst op herkenbaarheid. De deelnemers aan de eerste sessie vonden de bevinding heel herkenbaar, voor de deelnemers aan de als tweede genoemde sessie was de herkenbaarheid iets minder groot. In beide sessies waren het vertegenwoordigers van dierenbeschermingsorganisaties die de bevinding het

minst herkenbaar vonden. Zij wijzen er in hun reactie op dat het beschermingsniveau van het dier wel is verslechterd met invoering van de Wet dieren, daar dierenwelzijn in deze wet niet centraal staat. Het begrip dierenwelzijn moet in de Wet dieren in hun opinie wedijveren met commerciële belangen.

Kijken we meer in detailniveau naar onze bevindingen rondom het beschermingsniveau van het dier, dan geven geïnterviewde dierenartsen aan dat de wet met betrekking tot hun vakgebied inhoudelijk nauwelijks veranderd is ten opzichte van 1990. In vergelijking met voorgaande wetgeving is het beschermingsniveau van het dier op grond van de regels dus niet verslechterd in de Wet dieren, aldus meerdere geïnterviewden. Wel geven geïnterviewden hierbij aan dat de maatschappelijke en politieke toon is veranderd in de manier waarop er tegen dierenwelzijn wordt aangekeken. Het huidige wettelijke kader reflecteert deze discussie onvoldoende en is in die zin verouderd. Dit wordt ook onderstreept in het rapport van BuRO. Zij stellen dat naast politieke en maatschappelijke veranderingen het vakgebied dierenwelzijn ook wetenschappelijk verder ontwikkeld is sinds het schrijven en vaststellen van het wettelijk kader, waardoor het raamwerk niet meer passend is.<sup>18)</sup> Hierbij dient opgemerkt te worden dat dit in het algemeen vaker het geval is bij wetgeving. Maatschappelijk en wetenschappelijk ontwikkelen discussies zich vaker sneller dan wetgeving. Later in dit hoofdstuk (paragraaf 5.3) zal blijken dat het huidige wettelijk kader in de praktijk wel al geschikt is om nieuwe maatschappelijke inzichten en normen te codificeren, zie bijvoorbeeld de belangenafweging rondom het instellen van het verbod op circusdieren.

Geïnterviewden, vooral aan de kant van dierenbeschermingsorganisaties en houders van hobby- en huisdieren, geven daarnaast aan dat uit de wijze waarop deze evaluatievraag geformuleerd is (‘borgen de regels het beschermingsniveau van het dier zoals de wet die bedoeld heeft?’) impliceert dat de regels een eenduidig en gelijkwaardig beschermingsniveau van alle dieren borgen, ongeacht de diersoort of -categorie. Geïnterviewde partijen betogen dat dit op grond van de inhoud van de regels juist niet het geval is. Zij zijn van mening dat de regels veel verschillen per diersoort en -categorie bevatten. Deze verschillen leiden ertoe dat sommige dieren(soorten) een hoger beschermingsniveau genieten dan andere dieren, aldus respondenten. Dit was voor de Wet dieren overigens ook zo volgens de respondenten. De bevinding is dat ook onder het regime van de Wet dieren er belangrijke verschillen per diersoort en -categorie zijn.

17) Deze afspraak was al opgenomen in het Nationaal plan voor veetransport tijdens extreme temperaturen.

18) Conceptadvies over Evaluatie Wet dieren d.d. 1 juli 2020, BuRO.



Ter illustratie noemen enkele respondenten artikel 2.10 lid 1 van de Wet dieren jo. artikel 1.9 van het Besluit houders van dieren die bepalen dat ganzen, honden en katten alleen mogen worden gedood wanneer voldaan wordt aan bepaalde voorwaarden, terwijl dit niet geldt voor andere dieren. Als praktijkvoorbeeld wordt door een van de geïnterviewden genoemd dat een kat niet zomaar gedood mag worden wanneer de houder dat wil, maar een cavia wel.

Een ander voorbeeld dat wordt gegeven is artikel 2.2 lid 7 van de Wet dieren jo. artikel 1.20 Besluit houders van dieren waarin staat dat het voor bepaalde diersoorten of -categorieën verboden is deze te scheiden van het ouderdier voordat zij een bepaalde leeftijd hebben bereikt, terwijl dit voor de dieren die buiten deze opsomming vallen niet het geval is.

Ook wordt genoemd dat het doden van dieren moet gebeuren door personen die aantoonbaar de nodige kennis en vaardigheden bezitten om de taken humaan en doeltreffend uit te voeren. De eisen die aan de kennis en vaardigheden worden gesteld verschillen per diersoort en/of de manier waarop het dier wordt gebruikt. Hiervoor wordt verwezen naar artikel 2.10 lid 3 sub b Wet dieren jo. Artikel 1.14 Besluit houders van dieren.<sup>19)</sup>

Respondenten concluderen dat hieruit volgt dat de wet en de onderliggende regelgeving niet één beschermingsniveau van hét dier borgen. Wel is het uitgangspunt van de wet gelijk voor alle dieren. Het uitgangspunt van de Wet dieren is namelijk de erkenning van de intrinsieke waarde van het dier (artikel 1.3 Wet dieren), aldus respondenten. Maar doordat deze grondslag onvoldoende handvatten voor de praktijk biedt, is de waarde hiervan voor het beschermingsniveau van dieren in de praktijk volgens geïnterviewden onvoldoende.

De verschillende geïnterviewde stakeholdergroepen hebben overigens ook uiteenlopende meningen over welk beschermingsniveau zou moeten worden nagestreefd en hoe dit niveau bepaald moet worden. Zo zijn houders van productiedieren van mening dat het beschermingsniveau van dieren gelijk gesteld moet worden aan diergezondheid en vinden wetenschappers en dierenbeschermingsorganisaties dat het beschermingsniveau niet alleen wordt bepaald door het fysieke welzijn (diergezondheid), maar ook door het mentale welzijn en de mate waarin het dier zijn natuurlijk gedrag kan vertonen.

De Wet dieren – het daarop gebaseerde Besluit houders van dieren – heeft verandering gebracht in regels met betrekking

tot gezelschapsdieren: daar waar voorheen alleen specifieke regels golden voor honden en katten (het honden- en kattenbesluit), zijn nu alle bedrijfsmatig gehouden gezelschapsdieren onderhevig aan extra regels. De aantallen regels zijn volgens verschillende geïnterviewden wel onevenredig verdeeld: er zijn nauwelijks regels voor hulpdieren<sup>20)</sup>, enkele regels voor huis- en hobbydieren en heel veel regels voor productiedieren. Bovendien is het onderscheid tussen het bedrijfs- en hobbymatig houden van dieren nog steeds onvoldoende gedefinieerd. Dat voor huis- en hobbydieren minder regels zijn gesteld, is volgens geïnterviewden vanuit de wetenschap en handhaving ingegeven door het argument dat ingrijpende diergezondheidsrisico's voor huis- en hobbydieren vaker afwezig zijn. Nadere regulering is om die reden tot nu toe minder noodzakelijk geacht. Dierenbeschermingsorganisaties geven echter aan dat vanuit een afweging van dier- en mensbelangen, er geen enkel argument is om zulke summiere regelgeving voor deze enorme diergroep vast te stellen. De Wet dieren is volgens velen kortom inconsistent en discriminerend voor diersoorten.

Ook de open normen die zijn gecreëerd door het opnemen van doelvoorschriften bieden volgens alle geïnterviewde stakeholdergroepen geen houvast over het gewenste niveau van bescherming. Volgens respondenten is er in de praktijk namelijk vaak onduidelijkheid over hoe deze normen moeten worden ingevuld. Als voorbeeld noemt een respondent namens een dierenbeschermingsorganisatie artikel 1.6 lid 2 Besluit houders van dieren. Hierin staat dat het dier voldoende ruimte moet worden gelaten voor zijn fysiologische en ethologische behoeften.

Deze regel is erop gericht om het dier te beschermen tegen menselijke handelingen die zijn fysieke en ethologische welzijn aantasten, maar is in de praktijk moeilijk toepasbaar omdat 'voldoende' nergens is gedefinieerd. Dit wordt ook onderstreept in het rapport van BuRO.

Zij geven aan dat er meer specifieke normen voor de verschillende diersoorten moeten komen en dat deze normen dan wetenschappelijk onderbouwd moeten zijn.<sup>21)</sup>

In voorgaande hoofdstukken is al aangegeven dat sectoren zelf onvoldoende initiatief lijken te hebben genomen om de open normen uit de wet die voor hun sector gelden in te vullen. Gevolg hiervan is dat in de praktijk regelmatig vastgehouden

20) Een hulpdier biedt een dierondersteunende interventie. Een dierondersteunende interventie is een doelgerichte en gestructureerde interventie bij mensen waarbij door middel van het intentioneel inzetten van dieren getracht wordt vooruitgang te bewerkstelligen in de fysieke, sociale, emotionele en/of cognitieve gezondheid of functioneren van een persoon, IAHAIO, 2018.

21) Conceptadvies over Evaluatie Wet dieren, BuRO.

19) Zie ook Conceptadvies over Evaluatie Wet dieren, BuRO.

wordt aan normen die ook al golden voordat de Wet dieren in werking was getreden. Ook waar de sector wel initiatief neemt, is de vraag of dit in de praktijk leidt tot een hoger niveau van dierenwelzijn. De eigen sectornormen zijn vaak ook open geformuleerd, en staan daarom regelmatig ter discussie. De dierenbeschermers vinden ook dat er onvoldoende toezicht op wordt gehouden.

We sluiten deze paragraaf af met het weergeven van een aantal hoofdbevindingen van BuRO van de NNWA op basis van haar evaluatie van de Wet dieren. Het verhogen van het beschermingsniveau van het dier was geen primair doel dat de wetgever had met invoering van de Wet dieren. BuRO analyseert echter vanuit reeds geconstateerde welzijnsrisico's en analyseert vervolgens of het wettelijk kader met de Wet dieren en onderliggende regelgeving zijn gemitigeerd. BuRO betreft daarom in haar evaluatie onder andere de risico's in dierenwelzijn die in eerder uitgebrachte risicobeoordelingen van de NVWA zijn benoemd.

De eerste deelvraag die BuRO heeft proberen te beantwoorden is dan ook of de grootste risico's voor dierenwelzijn uit de risicobeoordelingen gemitigeerd zijn door de wet- en regelgeving. BuRO beantwoordt op basis van haar analyse deze vraag negatief. De toelichting van BuRO daarop is dat de Wet dieren een raamwerk is waarin de grootste risico's voor dierenwelzijn grotendeels benoemd zijn, maar de invulling van de beheersing van de risico's onvoldoende is uitgewerkt. Het ontbreekt aan handvaten in de onderliggende regelgeving voor een goede beheersing van de risico's voor dierenwelzijn of voor vereisten voor goed dierenwelzijn. Zo valt een groot deel van de risico's onder kwalitatieve doelvoorschriften (open normen) en is er geen specifieke regelgeving voor een aantal veel gehouden diersoorten. Daarnaast is, zoals hiervoor al aangegeven, volgens BuRO het vakgebied dierenwelzijn verder ontwikkeld sinds het schrijven en vaststellen van het wettelijk kader, waardoor het raamwerk niet meer passend is.

Een tweede deelvraag die BuRO heeft proberen te beantwoorden op basis van haar evaluatie is of de basisvereisten voor een goed dierenwelzijn, zoals goed management, verzorging, huisvesting, voeding et cetera voldoende terugkomen in de wet- en regelgeving. Ook deze vraag wordt door BuRO ontkennend beantwoord. Men stelt dat de basisvereisten voor een goed dierenwelzijn gedeeltelijk, maar niet volledig en dus onvoldoende terugkomen in de Wet dieren en onderliggende wet- en regelgeving. Een goed dierenwelzijn is volgens BuRO namelijk meer dan alleen voldoen aan de basisvereisten zoals voldoende voeding, water en goede gezondheid, maar bestaat ook uit positieve ervaringen in het leven van het dier. Door het ontbreken van de benoeming

van positieve ervaringen voor het dier in de wet- en regelgeving komen de basisvereisten voor goed dierenwelzijn niet volledig terug in de huidige wet- en regelgeving. Daarnaast zijn er voor het management van de veehouder, welke zeer grote invloed heeft op het welzijn van het dier, geen concrete regels opgenomen in de Wet dieren en onderliggende wetgeving, enkel kwalitatieve doelvoorschriften. Gezien voorgaande beantwoordt BuRO de hoofdvraag van haar evaluatie van de Wet dieren ook negatief. Het gaat hier om de vraag of de Wet dieren voldoende basis biedt om de risico's voor het welzijn van dieren en de risico's die dierlijke producten met zich mee kunnen brengen te beheersen.

De hoofdvraag wordt negatief beantwoord omdat BuRO van mening is dat de risico's voor het welzijn van dieren met de huidige Wet dieren en onderliggende wet- en regelgeving nog niet voldoende worden beheerst volgens de laatste wetenschappelijke inzichten.

De Wet dieren biedt een basis, maar is op veel onderwerpen onvoldoende concreet uitgewerkt in de onderliggende regelgeving. Dierenwelzijn is meer dan afwezigheid van negatieve ervaringen. BuRO stelt dan ook dat in de wet- en regelgeving meer aandacht moet komen voor positieve ervaringen van dieren en de specifieke basisbehoeften per diersoort.

## 5.2 Bepiegelingen op het centraal stellen van de intrinsieke waarde

In paragraaf 2.2.1 van dit rapport is aangegeven dat de intrinsieke waarde van het dier expliciet is vastgelegd in de Wet dieren. We hebben daar ook duidelijk gemaakt dat de erkenning van de intrinsieke waarde van het dier al ver voor de inwerkingtreding van de Wet dieren het uitgangspunt was voor de regelgeving over de wijze waarop de mens met dieren moet omgaan. We hebben in paragraaf 2.2.1 tevens uiteengezet wat de wetgever verstaat onder erkenning van de intrinsieke waarde. Hieruit volgt dat de erkenning van intrinsieke waarde gelijk is aan de erkenning van de eigen waarde van dieren, zijnde wezens met gevoel, maar de definitie van intrinsieke waarde is door de wetgever niet verder uitgewerkt.

Bij het stellen van regels bij of krachtens de Wet dieren, en het nemen van op die regels gebaseerde besluiten, moet rekening worden gehouden met de gevolgen die deze regels of besluiten hebben voor deze intrinsieke waarde van het dier, onverminderd andere gerechtvaardigde belangen. Daarbij wordt er in elk geval in voorzien dat de inbreuk op de integriteit of het welzijn van dieren, verder dan redelijkerwijs noodzakelijk, wordt ingeperkt en dat de zorg die de dieren redelijkerwijs behoeven, wordt gestimuleerd.

In de interviews hebben verschillende stakeholders gereflecteerd op het centraal stellen van het begrip intrinsieke waarde van het dier en belang ervan voor de belangenafweging bij het stellen van regels en het nemen van (handhavings)besluiten op basis van deze regels. Enkele respondenten vanuit dierenbeschermingsorganisaties geven aan dat het artikel over de intrinsieke waarde (artikel 1.3 Wet dieren) twee uitzonderingsgronden bevat op het centraal stellen van de intrinsieke waarde, terwijl één uitzonderingsgrond volgens hen afdoende was geweest.

In het tweede lid van artikel 1.3 Wet dieren staat wat onder intrinsieke waarde wordt verstaan. Het artikel bepaalt verder dat er bij het stellen van regels op basis van deze wet rekening moet worden gehouden met de gevolgen die deze regels hebben voor de intrinsieke waarde van het dier. Hetzelfde lid maakt hier meteen een kanttekening bij door te stellen dat andere gerechtvaardigde belangen onverminderd van toepassing blijven. Vervolgens wordt er een minimaal beschermingsniveau gegeven waarbij een inbreuk op de integriteit of het welzijn van dieren moet worden voorkomen en dat de zorg die dieren redelijkerwijs behoeven is verzekerd en hier wordt wederom een kanttekening bij gemaakt, namelijk 'tenzij dit redelijkerwijs noodzakelijk is'.

De Wet dieren schrijft voor dat de intrinsieke waarde van dieren in ieder geval inhoudt dat dieren gevrijwaard dienen te zijn van dorst, honger en onjuiste voeding, fysiek en fysiologisch ongerief, pijn, verwonding en ziektes, angst en chronische stress en beperking van hun natuurlijk gedrag. Dit zijn de vijf vrijheden van Brambell. Geïnterviewden vanuit de wetenschap en dierenbeschermingsorganisaties geven aan dat vier van de vijf vrijheden alleen gericht zijn op het ontbreken van negatieve aspecten van welzijn. De positieve basisvereisten voor welzijn worden verder niet in de wet benoemd.<sup>22)</sup> Meerdere van genoemde respondenten uit de wetenschap en dierenwelzijn organisaties geven aan dat deze vrijheden ook op basis van actuele wetenschappelijke inzichten achterhaald zijn. Daarnaast vinden respondenten van dierenbeschermingsorganisaties het een gemiste kans dat de wet aangeeft dat dieren alleen vrij kunnen zijn van deze negatieve aspecten voor zover zulks redelijkerwijs kan worden verlangd.

Ook dient te worden opgemerkt dat de met de intrinsieke waarde samenhangende zorgplicht, zoals omschreven in artikel 1.4, nog steeds niet in werking getreden is. Het was de wens van wetgever om de algemene zorgplicht als voorschrift op te nemen met als doel een signaalfunctie dat de mens een maatschappelijke verantwoordelijkheid heeft ten aanzien van dieren die verder gaat dan het op een goede manier houden van dieren.

Dierenbeschermingsorganisaties vinden het een groot probleem dat het wetsartikel over de zorgplicht nog niet in werking is getreden. De zorgplicht komt volgens hen namelijk tegemoet aan de erkenning van de intrinsieke waarde van het dier en zou dus daarmee in werking moeten treden. Net als in andere wetgeving, waaronder de Wet milieubeheer en de Wet natuurbescherming, vervult deze zorgplichtbepaling een belangrijke aanvullende rol.

Geïnterviewden vanuit dierenbeschermingsorganisaties geven aan dat het centraal stellen van intrinsieke waarde zou moeten gaan om een maximaal na te streven beschermingsniveau, terwijl de huidige omschrijving waarbij een negatieve formulering wordt gebruikt juist uitgaat van een minimaal na te streven beschermingsniveau. Het wettelijk kader biedt volgens hen niet voldoende duidelijkheid over wat er gemeten zou moeten worden om het beschermingsniveau van de intrinsieke waarde van het dier te bepalen. Dit wordt bevestigd door de meerderheid van de geïnterviewde partijen, ongeacht het belang dat zij vertegenwoordigen. Doordat het begrip intrinsieke waarde onvoldoende concreet is, geven enkele dierenbeschermingsorganisaties en wetenschappers aan dat het beter zou zijn om duidelijker, concrete ondergrenzen te stellen. Hierbij dient te worden opgemerkt dat - zoals blijkt uit de memorie van toelichting bij de Wet dieren - het niet de intentie was van de wetgever om het begrip intrinsieke waarde op te nemen als toetsingscriterium, maar om de rechtspositie van het dier te versterken doordat dit begrip expliciet moet worden meegenomen in de belangenafweging. Uit de interviews blijkt dat het niet voldoende duidelijk is voor de geïnterviewden wat de wetgever heeft beoogd.

Daarnaast geven vele gesprekspartners vanuit de wetenschap en dierenbeschermingsorganisaties aan dat er ook een spanning is ontstaan tussen het centraal stellen van intrinsieke waarde door de wetgever in deze wet en de overige wetsartikelen en onderliggende regelgeving. De regels zijn namelijk inhoudelijk weinig veranderd, terwijl dit voor de waarborging van het begrip intrinsieke waarde in de praktijk wel vereist zou zijn. De meeste regels zijn geformuleerd als een nee/tenzij-bepalingen. Dit houdt in dat iets in beginsel verboden is, tenzij er een uitzonderingsgrond van toepassing is. Dit zorgt niet voor zoveel mogelijk bescherming van het dier tegen menselijke handelingen die zijn fysieke en ethologische welzijn aantasten.

### 5.3 Invloed van de Wet dieren op belangenafweging in de praktijk

Het 'continueren' of 'voortzetten' van de inhoudelijke dierenwelzijnseisen binnen het wettelijk kader van de Wet dieren zoals uitgewerkt in hoofdstuk 2, betekent niet automatisch dat

22) Dit wordt ook beaamd door BuRO, p.5 en 6.

bij de uitwerking van de Wet dieren er geen beleidsmatige ambities waren of zijn om dierenwelzijn te verbeteren. Het betekent uitsluitend dat de introductie van de Wet dieren en de onderliggende regelgeving daar niet op gericht is. Het kan in de praktijk namelijk wel zo zijn dat doordat de belangenafweging rondom het stellen van nieuwe regels of het nemen van besluiten op basis van de regelgeving onder de Wet dieren anders plaatsvindt, het beschermingsniveau van het gehouden dier in de praktijk toeneemt. Artikel 1.3 lid 2 van de Wet dieren is in dit verband reden tot dit vermoeden. Het stelt namelijk dat 'bij het stellen van regels bij of krachtens deze wet, en het nemen van op die regels gebaseerde besluiten, ten volle rekening gehouden wordt met de gevolgen die deze regels of besluiten hebben voor deze intrinsieke waarde van het dier, onverminderd andere gerechtvaardigde belangen'. Daarbij wordt er in elk geval in voorzien dat de inbreuk op de integriteit of het welzijn van dieren, verder dan redelijkerwijs noodzakelijk, wordt voorkomen en dat de zorg die de dieren redelijkerwijs behoeven is verzekerd'. In dit hoofdstuk beschrijven we wat stakeholders in interviews hebben aangegeven over hoe de belangenafweging plaatsvindt na invoering van de Wet dieren en wat we hierover uit de bestudeerde documenten hebben gehaald.

In de interviews is door de respondenten bijna unaniem aangegeven dat de invoering van de Wet dieren, en het centraal stellen van de intrinsieke waarde van het dier, de belangenafweging rondom het gehouden dier niet (sterk) heeft beïnvloed. Veranderingen in de belangenafweging die zich de afgelopen decennia daadwerkelijk hebben voorgedaan ten gunste van de dierenwelzijn zijn volgens hen namelijk vooral een gevolg van het feit dat de maatschappij anders is gaan denken over dierenwelzijn en dat nieuwe wetenschappelijke inzichten beschikbaar zijn gekomen. Door dierenbeschermingsorganisaties is wel aangegeven dat beide steeds sterker in debat worden gebracht met een beroep op de intrinsieke waarde van het dier. Vanuit LNV is aangegeven dat er minder sprake is van een tegenstelling. De praktijk laat zien dat ontwikkelingen in de maatschappelijke discussie en veranderende wetenschappelijke inzichten kunnen leiden tot besluitvorming over nieuwe normen, die vervolgens in de wet worden gecodificeerd. De voorgenomen regelgeving over verhandelen van hoogdrachtige dieren en het verbod op circusdieren zien het Ministerie van LNV hiervan als voorbeelden.

In relatie tot de belangenafweging rondom het gehouden dier is verder door een respondent vanuit een dierenbeschermingsorganisatie verwezen naar de memorie van toelichting van de wet. Daarin wordt toegelicht wat in het kader van het doel van deze wet aandacht behoort bij het stellen van regels, want de belangen worden namelijk bepaald afhankelijk van het doel

waarvoor de dieren worden gehouden; landbouwhuisdieren of huis- en hobbydieren. Als voorbeeld wordt hierbij genoemd dat een kip in de huishoudelijke sfeer anders wordt gereguleerd dan een kip als productiedier. De intrinsieke waarde komt hier als belang in paragraaf 3.2 van de memorie van toelichting volgens geïnterviewden niet aan de orde. De genoemde belangen voor landbouwhuisdieren zijn: economie (voedsel, handelwaar, werkgelegenheid), diergezondheid (dierziektebestrijding), dierenwelzijn, volksgezondheid, gezonde en eerlijke handel. Intrinsieke waarde is hierbij niet als belang genoemd. Over de belangen voor huis- en hobbydieren wordt in de memorie van toelichting gesteld dat de onderscheiden belangen voor landbouwhuisdieren ook spelen maar in mindere mate dan bij landbouwhuisdieren en dat de gestelde regels vooral dierenwelzijn betreffen. En omdat diergezondheidsrisico's vaker afwezig zijn, maakt het nadere regulering, zoals eerder aangegeven, minder noodzakelijk. Ook hier passeren volksgezondheid en economische belangen kort de revue, waarbij ook handel en fokkerij worden genoemd en veiligheid van mens en dier in het geval van agressief gedrag. Ook hier wordt de intrinsieke waarde dus niet genoemd. Voorgaande is voor betrokken stakeholder het bewijs dat de belangenafweging rondom het gehouden dier nooit heel anders zal plaatsvinden, ook al is er nu een Wet dieren.

Door respondenten vanuit dierenbeschermingsorganisaties is verder aangegeven dat de invloed van de erkenning van de intrinsieke waarde van het dier op de belangenafweging rondom het gehouden dier zich op zijn minst zou moeten hebben gemanifesteerd in een generiek verbod op het zelf doden van alle huis- en hobbydieren. Het verbod op het zelf doden van dieren, als bedoeld in artikel 2.10, lid 1, van de wet en artikel 1.9 Besluit houders van dieren, geldt volgens deze respondenten echter nu slechts voor hond, kat en gans. Waarborging van de intrinsieke waarde houdt in dat inbreuk op de integriteit of het welzijn van dieren, verder dan redelijkerwijs noodzakelijk, wordt voorkomen. Uitbreiding van het verbod op het zelf doden van huis- en hobbydieren zou volgens respondenten daarmee gerechtvaardigd zijn. Belangrijk is hier overigens om als onderzoekers op te tekenen dat het door deze respondenten van dierenbeschermingsorganisaties aangehaalde wetsartikel niet gaat over het zelf mogen doden, maar om de situaties waarin mag worden gedood.

In relatie tot de belangenafweging rondom het gehouden dier is het ten slotte relevant te benoemen dat in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel, zoals dat in 2008 is ingediend bij de Tweede Kamer, het voornemen was opgenomen om een afwegingskader te ontwikkelen dat behulpzaam kan zijn voor de weging van de verschillende belangen, zoals hiervoor

beschreven. Dit vanuit de erkenning van de intrinsieke waarde van het dier. Dit was bedoeld om meer invulling te geven aan de betekenis van intrinsieke waarde, mede op verzoek van de veehouderij sector. Dit afwegingskader is, voor zover ons bekend, nooit vanuit het Ministerie van LNV beschikbaar gesteld. De RDA heeft een voorstel gedaan voor een afwegingskader.

### Praktijk van belangenafweging bij ingestelde nieuwe regels

De wet bepaalt dat in de belangenafweging rondom het stellen van nieuwe regels voor wat betreft de intrinsieke waarde van het dier in ieder geval de zogenoemde 'vijf vrijheden van Brambell' moeten worden gehanteerd om te bepalen of er met een nieuwe regel sprake is van een inbreuk op de integriteit en het welzijn van het dier. De wetgever heeft bepaald dat, voor zover redelijkerwijs kan worden verlangd, nieuwe regels dieren moeten vrijwaren van dorst, honger en onjuiste voeding; - fysiek en fysiologisch ongerief; - pijn, verwonding en ziektes; - angst en chronische stress; en beperking van hun natuurlijke gedrag.

Om na te gaan hoe na invoering van de Wet dieren de belangenafweging bij ingestelde nieuwe regels heeft plaatsgevonden, hebben wij in afstemming met opdrachtgever een nadere analyse uitgevoerd van een selectie van regelgeving die in werking is getreden na de inwerkingtreding van de Wet dieren. Op basis daarvan doen wij de volgende constatering:

- In drie van de zeven onderzochte regels is in de (nota van) toelichting van (gewijzigde) regelgeving een expliciete en uitgebreide beschouwing opgenomen over afweging van intrinsieke waarde en/of dierenwelzijn.
- Bij twee van de zeven onderzochte (gewijzigde) regels wordt wel stilgestaan bij intrinsieke waarde of dierenwelzijn, maar wordt in relatief beperktere mate aandacht besteed aan de belangenafweging.
- In twee van de zeven gevallen is er weinig tot nihil aandacht voor intrinsieke waarde en/of dierenwelzijn en belangenafweging. Bij nadere beschouwing van deze (gewijzigde) regelingen lijkt het om min of meer technische aanpassingen van lagere regelgeving te gaan waarbij de intrinsieke waarde/het dierenwelzijn niet in het geding is.



Toelichting op belangenafweging/ intrinsieke waarde	Regelgeving
<b>Uitgebreid</b>	<p>Besluit van 17 juni 2014, houdende wijziging van het Besluit houders van dieren in verband met het stellen van regels met betrekking tot fokken en bedrijfsmatige activiteiten met gezelschapsdieren.</p> <p><i>In de Nota van toelichting is een paragraaf gewijd aan intrinsieke waarde en wordt aangegeven dat de erkenning van de intrinsieke waarde met zich meebrengt dat handel, opvang en fokken niet onvoorwaardelijk kan. Regels zijn nodig die voorkomen dat dieren als gevolg daarvan te zeer nadelen met betrekking tot welzijn en gezondheid ondervinden. Dit geldt in het bijzonder voor aspecten van huisvesting, verzorging en fokkerij.</i></p>
	<p>Besluit van 26 april 2018, houdende wijziging van het Besluit diergeneeskundigen en het Besluit houders van dieren in verband met diverse wijzigingen op het gebied van dierenwelzijn</p> <p><i>In de Nota van toelichting wordt aangegeven hoe intrinsieke waarde is meegewogen bij het verbod op enkele ingrepen. Dit heeft ertoe geleid dat het verrichten van een ingreep bij een dier op grond van artikel 2.8 van de wet verboden is, tenzij daarvoor een medische noodzaak bestaat of de ingreep bij algemene maatregel van bestuur is aangewezen als toegestane ingreep. Bij het bepalen of een ingreep wel of niet dient te worden toegestaan, moet het belang van het dier inzichtelijk worden gemaakt en vervolgens worden afgewogen tegen overige relevante belangen zoals volksgezondheid, economie en milieu.</i></p>
	<p>Besluit van 28 augustus 2015, houdende wijziging van het Besluit houders van dieren in verband met het verbod op deelname met zoogdieren behorende tot wilde diersoorten aan circussen en andere optredens en op vervoer van die dieren ten behoeve daarvan</p> <p><i>In de toelichting van het besluit wordt genoemd dat op basis van de gemaakte belangenafweging het verbod mede is ingegeven vanwege aantasting van de integriteit van wilde dieren. De verplichte belangenafweging in het kader van de erkenning van de intrinsieke waarde van het dier leidt tot de conclusie dat het belang van wilde dieren om geen inbreuken op de intrinsieke waarde te ondervinden vanwege de ernst van die inbreuk zwaarder weegt dan het belang van de mens om circussen en andere tentoonstellingen met deze dieren te kunnen exploiteren en bezoeken.</i></p>
	<p>Besluit van 16 april 2014, houdende regels met betrekking tot diergeneeskundigen (Besluit diergeneeskundigen)</p> <p><i>In de Nota van toelichting is een paragraaf gewijd aan intrinsieke waarde en wordt aangegeven dat intrinsieke waarde uitdrukkelijk moet worden betrokken bij de functie die het dier voor de mens heeft en dat de belangen van het dier met zich meebrengen dat het verrichten van lichamelijke ingrepen niet onvoorwaardelijk kan. Steeds moeten deze belangen worden afgewogen tegen andere belangen. Op basis van een heroverweging van de betreffende ingrepen, gegeven de wens het aantal ingrepen terug te brengen in samenhang met de erkenning van de intrinsieke waarde van het dier en het nee-tenzij principe dat in de wet ten aanzien van ingrepen gehanteerd wordt, is het voorheen vigerende regime voor een aantal ingrepen gewijzigd.</i></p>
<b>In beperktere mate</b>	<p>Besluit van 30 september 2015 tot wijziging van het Besluit houders van dieren houdende een verbod op het gebruik van pluimvee voor productie waarop ingrepen zijn toegepast die niet zijn toegestaan.</p> <p><i>In de toelichting wordt stilgestaan bij de intrinsieke waarde. Het verbod is proportioneel in verhouding tot het te behalen doel: bescherming van dierenwelzijn. Met de inwerkingtreding van dit besluit is het niet toegestaan om dieren te gebruiken voor productie als die een verboden ingreep hebben ondergaan, zodra deze verboden van kracht zijn.</i></p>
	<p>Regeling van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 26 april 2019, nr. WJZ/ 19052415, tot wijziging van de Regeling diergeneeskundigen (vrijstelling ingrepen varkens, pluimvee en runderen)</p> <p><i>Deze regeling voorziet in tijdelijke vrijstellingen van het verbod op het verrichten van het handmatig merken van varkens (klopmerken), het verbod op het verrichten van de ingreep van het verkorten van de boven- of ondersnavel bij pluimvee (snavelbehandeling) en het verbod op het verrichten van de ingreep vriesbranden (koudmerken) bij runderen. In de toelichting bij de regeling wordt geen link gelegd met intrinsieke waarde en blijkt in beperkte mate van een afweging van belangen.</i></p>
<b>Weinig - Nihil</b>	<p>Besluit van 13 december 2012 tot wijziging van het Besluit diergeneesmiddelen (gevoeligheidsbepaling)</p> <p><i>De wijziging van het Besluit is gericht op het terugdringen van de onzorgvuldige toepassing van geavanceerde antibiotica. Het zorgt ervoor dat het verboden is het geavanceerde antibioticum te gebruiken, indien uit de gevoeligheidsbepaling blijkt dat de desbetreffende ziekteverwekker ook gevoelig is voor een eenvoudig antibioticum.</i></p>
	<p>Regeling van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 13 december 2019, nr. WJZ/ 19278154, houdende wijziging van de Regeling diergeneesmiddelen in verband met het verlengen van een tijdelijke vrijstelling voor een diergeneesmiddel voor diagnostica op niet levend materiaal van dierlijke herkomst</p> <p><i>De regeling regelt een verlenging van een vrijstelling van de vergunningplicht van dierlijke geneesmiddelen die bestemd zijn om uitsluitend te worden gebruikt als diagnosticum op niet levend materiaal van dierlijke herkomst.</i></p>

In het geheel bezien stellen wij op basis van de hiervoor beschreven beperkte analyse dat aan de belangenafweging omtrent intrinsieke waarde en/of dierenwelzijn aandacht is geschonken in de toelichting van nieuwe regelgeving. Er lijkt daarbij wel een relatief groot verschil te zijn in de wijze waarop en de mate van diepgang hoe dat in de toelichting is opgenomen.

#### Belangenafweging bij het nemen van besluiten op basis Wet dieren en onderliggende besluiten

De codificatie van de intrinsieke waarde van het dier zou niet alleen van invloed kunnen zijn op het stellen van nieuwe regels, maar ook op het nemen van besluiten op basis van de Wet dieren en onderliggende regelgeving. Dit kan direct bijvoorbeeld betrekking hebben op het nemen van handhavingsbesluiten. De veronderstelling is dat de toezichthouders met dierenwelzijn, bij het nemen van besluiten op basis van de Wet dieren en de onderliggende regelgeving, rekening kunnen houden met het belang van intrinsieke waarde en het waarborgen van de vijf vrijheden van Brambell.

In de interviews met de handhavende partijen, toezichthouders en de sectoren (houders van productiedieren en huis- en hobbydieren) waarop toezicht wordt gehouden is aangegeven dat bij handhavingsbesluiten artikel 1.3 van de Wet dieren (intrinsieke waarde) niet of nauwelijks een rol speelt. Men geeft aan dat dit artikel te algemeen is en niet een adequate basis is voor een handhavingsbeschikking. Dit artikel wordt derhalve niet genoemd in de handhavingsbeschikking.<sup>23)</sup> In handhavingsbesluiten wordt wel verwezen naar de specifieke normen die (vermoedelijk) overtreden zijn. Door een aantal respondenten (houders van productiedieren, dierenbescherming) is ook benoemd dat de intrinsieke waarde van het dier vanuit de media, maatschappij of belangengroeperingen vaker vanuit een beperkt kader wordt 'geframed' en niet vanuit alle onderdelen die in artikel 1.3 Wet dieren zijn opgesomd. Deze 'one-issue'-benadering zorgt door media-aandacht en druk vanuit de maatschappij en diverse belangengroepen dat er voor dat ene aspect wordt opgeschaald naar de politiek en verantwoordelijke minister. Daarna volgt er een (tijdelijke) oplossing, (financiële) voorziening of aangepaste maatregel. De keerzijde hiervan is volgens respondenten dat er geen of nauwelijks een integrale belangafweging plaatsheeft waarin de intrinsieke waarde van het dier wordt meegenomen, en dat er niet op ketenniveau/stelselniveau afstemming plaatsvindt over een integrale belangenafweging binnen de betrokken ministeries.

23) Uit de memorie van toelichting bij de Wet dieren blijkt overigens dat het niet de intentie was van de wetgever om het begrip intrinsieke waarde op te nemen als toetsingscriterium, maar om de rechtspositie van het dier te versterken doordat dit begrip expliciet moet worden meegenomen in de belangenafweging. Uit de interviews blijkt dat het niet voldoende duidelijk is voor de geïnterviewden wat de wetgever heeft beoogd.

#### BuRO over belangenafweging

BuRO van de NVWA heeft in haar evaluatie van de Wet dieren geanalyseerd of de regels uit de Wet dieren ervoor zorgen dat de intrinsieke waarde van het dier wordt meegewogen bij het vaststellen, respectievelijk het handhaven van regels. BuRO stelt dat dit niet gebeurt omdat de definitie van intrinsieke waarde niet door de wetgever is uitgewerkt in de Wet dieren.

BuRO stelt verder dat het begrip intrinsieke waarde verder bewust niet door de wetgever is uitgewerkt. In de memorie van toelichting bij de Wet dieren is als reden hiervoor opgenomen 'een eenduidige interpretatie van de betekenis van intrinsieke waarde niet te geven is' en 'In de maatschappij leven verschillende opvattingen over wat de intrinsieke waarde van het dier behelst.' Doordat de interpretatie van het begrip intrinsieke waarde niet volledig is uitgewerkt is het volgens BuRO voor de meeste regels niet goed te bepalen of de intrinsieke waarde van het dier is meegewogen bij het vaststellen van de regels.

Daarnaast komt de omschrijving in de Wet dieren van de intrinsieke waarde niet overeen met de omschrijving weergegeven door Meijboom (2012). Positief welzijn is namelijk geen onderdeel van de wet- en regelgeving, terwijl volgens Meijboom (2012) dit wel binnen de visie van intrinsieke waarde van het dier valt. Bovendien zijn veel ingrepen (onder voorwaarden) bij dieren, met name bij varkens, toegestaan.

#### 5.4 Invloed van de Wet dieren op het beschermingsniveau van mens en milieu

Bij het beschermingsniveau van mens en milieu gaat het erom regels op te stellen zodat dieren en hun producten veilig zijn voor de mens en ongewenste emissie van stoffen in het milieu beperkt en voorkomen worden. Belangrijk is om meteen te benoemen dat risico's voor de mens zoals salmonella, campylobacter, antibiotica-resistentie en het consumeren van rauwe melk niet vallen onder de Wet dieren en onderliggende regelgeving die wij evalueren.<sup>24)</sup> Verder herhalen we dat in hoofdstuk 1 al is benoemd dat we Besluit en Regeling diergeneesmiddelen niet hebben meegenomen in de evaluatie.

Ook andere geïnterviewde partijen vanuit de hoek van volksgezondheid, milieu, diergezondheid en de productiedierensector geven aan dat de invloed van de introductie van de Wet dieren in relatie tot het beschermingsniveau van mens en milieu beperkt is. Andere wetgeving is hiervoor belangrijker en relevanter. Zo wordt er voor de regels omtrent

24) Strikt genomen valt antibiotica-resistentie wel onder de Wet dieren, namelijk Besluit en Regeling Diergeneesmiddelen. Dit besluit en deze regeling is echter niet meegenomen in de evaluatie.

voedselveiligheid<sup>25)</sup> verwezen naar onder andere de Warenwet, Algemene Levensmiddelen Verordening (Europees recht) en voor de regels omtrent de ongewenste emissie van stoffen in het milieu naar de Wet milieubeheer, de Meststoffenwet en de per 2021 inwerkingtreding van de Omgevingswet. Voorgaande beeld, dat de Wet dieren geen of weinig betekenis heeft (gehad) op het beschermingsniveau van mens en milieu voor dieren en hun producten, is ook volledig bevestigd door de deelnemers aan de verbredings sessie 'Wet dieren, mens en milieu'. Het gepresenteerde beeld is ook bevestigd door een wetgevingsjurist van LNV. Deze respondent heeft daarbij aangegeven dat de bescherming van milieu tegen risico's van gehouden dieren en hun producten maar een klein onderdeel is van de Wet dieren, en de onderliggende regelgeving rondom diervoeders en diergeneesmiddelen. Voor dieren, dierlijke producten als zodanig is milieu volgens deze jurist op basis van de Wet dieren ook geen te beschermen belang.

Voorgaande maakt dat er veel verschillende wetten betrekking hebben op de bescherming van mens en milieu in verband met het houden van dieren. Dit wordt door één van de geïnterviewde belangenorganisaties van houders van productiedieren geïllustreerd door de enorme hoeveelheid aan regelgeving te schetsen die in acht moet worden genomen bij de bouw en inrichting van een stal. Hierbij is sprake van een grote samenhang tussen de onderwerpen waar de eigenaar rekening mee dient te houden, maar de onderwerpen hebben hun basis in verschillende wet- en regelgeving. Concluderend wordt daarom gesteld dat de bescherming van mens en milieu een integrale afweging op wetsoverstijgend niveau vereist.

Daarbij is het onduidelijk hoe deze belangenafweging in de praktijk gemaakt dient te worden, aangezien er vaak sprake is van conflicterende belangen; wat goed is voor het milieu, het dier of de mens hoeft niet overeen te komen.

De risico's omtrent infectieziekten bij dieren worden goed beheerst met de regels, aldus geïnterviewden uit de wetenschap en de diergezondheid. Het algemene beeld is dat bij het kleinste vermoeden van een infectieziekte, dit wordt gemeld bij de autoriteiten en indien nodig wordt meteen actie ondernomen. Op nationaal niveau is het OneHealth portal opgericht<sup>26)</sup>. Dit portal faciliteert samenwerking en informatieuitwisseling tussen partijen die zich bezig houden met zoönosen.

25) BuRO geeft in haar conceptadvies over Evaluatie Wet dieren het volgende aan: 'Risico's voor de mens zoals genoemd in de risicobeoordelingen zoals Salmonella, Campylobacter, antibiotica-resistentie en het consumeren van rauwe melk vallen niet onder de Wet dieren en onderliggende regelgeving welke in deze evaluatie van BuRO worden meegenomen'

26) <https://www.onehealth.nl/>

Het doel is hiervan om te komen tot een meer integrale benadering van dier-mens- en omgevingsgezondheid. Een vertegenwoordiger vanuit de wetenschap die zich met diergezondheid bezig houdt, was minder positief op dit punt. Deze respondent gaf tijdens de verbredings sessie 'Wet dieren, mens en milieu' aan dat de Wet dieren onvoldoende effect heeft gehad op de veiligheid van de mens omdat het voorkomen van zoönosen en de effecten op het milieu door de Wet dieren niet gestopt of verminderd zijn.

Op Europees niveau is er veel relevante regelgeving over zoönosen en bestaat er een systeem op grond waarvan dierenziekten worden gemeld, genaamd Animal Disease Notification System. Met de volledige inwerkingtreding in april 2021 van de Animal Health Law, een nieuwe verordening betreffende overdraagbare dierenziekten, zal ook inhoudelijk het zwaartepunt bij deze regelgeving liggen en is er weinig ruimte voor nationale invulling (via de Wet dieren). Na invoering van de Animal Health Law zal ook artikel 2.12 van hoofdstuk 2 van de Wet dieren van kracht worden. Dit artikel gaat over de meldingsplicht dierenziekten en zoönosen.

Voor wat betreft het beschermingsniveau van mens en milieu voor dieren en dierlijke producten is het verder belangrijk dat ook hier geldt dat de wetgever de Wet dieren en onderliggende regelgeving beleidsneutraal heeft ingevoerd. Dit geldt dus ook voor het Besluit en Regeling diervoeders en Besluit en Regeling dierlijke producten. Beleidsneutraliteit kan omgekeerd ook zo uitgelegd worden dat door invoering ervan het beschermingsniveau van mens en milieu voor dieren en hun producten ook niet afgenomen mag zijn. Op basis van de bestudeerde documentatie hebben wij geen bewijs gevonden dat sec de Wet dieren voor de mens en het milieu in een lager beschermingsniveau hebben geresulteerd. In de verbredings sessie 'Wet dieren, mens en milieu' hebben we deelnemers ook laten reageren op aantal stellingen rondom deze bevinding, dus dat in relatie tot de Wet dieren de situatie voor mens en milieu er in ieder geval niet slechter op geworden is. Voor zover de deelnemers het vanuit hun expertise konden overzien, vond men deze bevindingen heel herkenbaar.

In de verbredings sessie 'Wet dieren, mens en milieu' hebben we tot slot de deelnemers ook laten reageren op de volgende discussiestelling: wat zijn de belangrijkste effecten geweest van de introductie van de Wet dieren op de veiligheid van de mens van dieren en dierlijke producten? Dit leverde onder andere het beeld op dat het besluit rondom diergeneesmiddelen veel meer wettelijke basis oplevert voor Good Veterinary Practice. De formulieren hebben nu een duidelijkere en bindendere



status, hetgeen zorgt voor een verschuiving naar eerste keus antibiotica als startende therapie en restrictiever gebruik van tweede en derde keus middelen. De UDD-regeling van antibiotica heeft volgens een deelnemer aan de verbredingsessie een groter bewustzijn gecreëerd bij alle spelers; dat antibiotica onderbouwd gebruikt dienen te worden en niet 'als er koorts is, stop je er excenel in'. Het antibioticagebruik is verlaagd, beter onderbouwd en meer eerste keus. Daarmee is het risico voor resistentie kleiner. Een andere deelnemer heeft benoemd dat de eigen regelgeving die de toenmalige product- en bedrijfschapen hanteerden, door de Wet-dierenwetgeving is omgezet naar nationale wetgeving.

## 5.5 Samenvatting bevindingen

Hiernavolgend vatten we de belangrijkste bevindingen uit dit hoofdstuk samen. Deze samengevatte bevindingen zijn door ons getoetst in de verbredingsessies. Hieruit kwam in algemene zin naar voren dat onze bevindingen voor de deelnemers herkenbaar en vaak ook heel herkenbaar waren. Bij een aantal bevindingen werd tijdens de sessies wel duidelijk dat een beperkt aantal respondenten ze minder herkenbaar vonden. Dit bleek vaak een gevolg van een verkeerde interpretatie van de tekst. Tijdens de sessies konden we deze onduidelijkheden wegnemen.

### Thema 'Beschermingsniveau dieren'

- De Wet dieren en onderliggende regelgeving is niet ingevoerd om het beschermingsniveau van het dier te verhogen. Het doel van de wet is op dit punt beleidsneutraal. In vergelijking met voorgaande wetgeving is het beschermingsniveau van het dier op grond van de regels volgens meerdere geïnterviewden niet verslechterd.
- De regels uit de Wet dieren bevatten veel verschillen per diersoort en -categorie. Deze verschillen leiden ertoe dat sommige dieren(soorten) een hoger beschermingsniveau genieten dan andere dieren. Dit was vóór de Wet dieren overigens ook zo.
- De Wet dieren – het daarop gebaseerde Besluit houders van dieren – heeft verandering gebracht in regels met betrekking tot gezelschapsdieren: daar waar voorheen alleen specifieke regels golden voor honden en katten (het honden- en kattenbesluit), zijn nu alle bedrijfsmatig gehouden gezelschapsdieren onderhevig aan extra regels.
- De aantallen regels zijn onevenredig verdeeld: er zijn nauwelijks regels voor hulpdieren, wat regels voor huis- en hobbydieren en heel veel regels voor productiedieren. Bovendien is het onderscheid tussen het bedrijfs- en

hobbymatig houden van dieren nog steeds onvoldoende gedefinieerd. De Wet dieren heeft in voorgaande geen/onvoldoende verandering gebracht.

- De Wet dieren en de onderliggende regelgeving borgen niet één beschermingsniveau van hét dier. Wel is het uitgangspunt van de wet gelijk voor alle dieren. Het uitgangspunt van de Wet dieren is namelijk de erkenning van de intrinsieke waarde van het dier (artikel 1.3 Wet dieren). Maar doordat deze grondslag onvoldoende handvatten voor de praktijk biedt, is de waarde hiervan voor het beschermingsniveau van dieren in de praktijk onvoldoende.
- De meeste regels in de Wet dieren en onderliggende regelgeving zijn geformuleerd als een nee/tenzij-bepalingen. Dit houdt in dat iets in beginsel verboden is, tenzij er een uitzonderingsgrond van toepassing is. Dit zorgt niet voor zoveel mogelijk bescherming van het dier tegen menselijke handelingen die zijn fysieke en ethologische welzijn aantasten.

### Thema 'Beschermingsniveau mens en milieu'

- De invloed van alleen de Wet dieren en onderliggende regelgeving in relatie tot het beschermingsniveau van mens en milieu is heel beperkt. Andere wetgeving is hiervoor belangrijker en relevanter. Zo is/wordt er voor de regels omtrent voedselveiligheid verwezen naar onder andere de Warenwet, Algemene Levensmiddelen Verordening (Europees recht), Verordening dierlijke bijproducten, en voor de regels omtrent de ongewenste emissie van stoffen in het milieu naar de Wet milieubeheer, de Meststoffenwet en de per 2021 inwerkingtreding van de Omgevingswet. Regels met betrekking tot het voorkomen van salmonella zijn ook opgenomen in andere wet- en regelgeving.
- Er zijn veel verschillende wetten die betrekking hebben op de bescherming van mens en milieu in verband met het houden van dieren. Dit vereist voor de bescherming van mens en milieu een integrale afweging op wetsoverstijgend niveau. In de praktijk is het echter vaak onduidelijk hoe deze belangenafweging gemaakt dient te worden, aangezien er vaak sprake is van conflicterende belangen; wat goed is voor het milieu, het dier of de mens, komt niet altijd overeen.

### Thema 'Belangenafweging'

- Uit de erkenning in de wet dat elk dier een eigen zelfstandige waarde heeft, onafhankelijk van de gebruikswaarde die de mens eraan toekent, volgt geen concreet normatief

gevolg. In de maatschappij leven verschillende opvattingen over wat de intrinsieke waarde van het dier behelst.

Voor de een betekent deze waarde dat dieren gevrijwaard van menselijk ingrijpen moeten zijn, voor de ander dat menselijk ingrijpen wel is toegestaan, mits het welzijn van de dieren niet wordt aangetast. Omdat een eenduidige interpretatie van de betekenis van intrinsieke waarde niet te geven is, is derhalve niet voorzien in een nadere duiding van dit begrip in het wetsvoorstel. Erkenning van de intrinsieke waarde van het dier heeft daarom vooral als doel om de rechtspositie (het belang van het dier in de afweging van belangen) van het dier te versterken.

- De invoering van de Wet dieren, en het centraal stellen van de intrinsieke waarde van het dier, heeft de belangenafweging rondom het gehouden dier beperkt beïnvloed. Dit geldt zowel voor het stellen van nieuwe regels als het nemen van besluiten op basis van de regelgeving zoals opgenomen in de Wet dieren. Meer in het algemeen lijken veranderingen in de belangenafweging rondom het gehouden dier, die zich dit afgelopen decennium daadwerkelijk hebben voorgedaan ten gunste van de dierenwelzijn, vooral een gevolg te zijn van het feit dat de maatschappij anders is gaan denken over dierenwelzijn en dat nieuwe wetenschappelijke inzichten beschikbaar zijn gekomen. De praktijk laat wel zien dat ontwikkelingen in de maatschappelijke discussie en veranderende wetenschappelijke inzichten op hun beurt kunnen leiden tot besluitvorming over nieuwe normen, die vervolgens in de wet worden gecodificeerd.

Hiernavolgend hebben we per sessie weergegeven welke rangschikking van knelpunten tot stand is gekomen. Voor de sessie 'Wet dieren en handhaving' geldt dat we de rangschikking van knelpunten apart weergeven voor deelnemers die zich voornamelijk bezig houden met handhaving van dierenwelzijn op basis van het bestuursrecht, en voor deelnemers die dat voornamelijk doen op basis van het strafrecht.

Kijken we als onderzoekers naar de verschillende rangschikkingen, dan valt op dat de open normen in het geheel als het belangrijkste knelpunt van de Wet dieren worden gezien. Dit sluit aan bij onze overige onderzoeksbevindingen. Dit geldt ook voor de door velen aangedragen knelpunten rondom bijvoorbeeld de definitie van bedrijfsmatigheid en intrinsieke waarde van het dier.



# Door het veld ervaren knelpunten

Hoofdstuk 6



In hoofdstuk 1 is aangegeven dat de evaluatie van de Wet dieren die wij hebben uitgevoerd ook moest adresseren welke knelpunten er in de praktijk worden ervaren. Wij hebben daarom in elke verbredingsessies de deelnemers gevraagd om zelf knelpunten aan te geven die zij ervaren in relatie tot de (uitvoering van de) Wet dieren. De deelnemers hebben daar in alle sessies gebruik van gemaakt. Nadat de knelpunten geïnterviewd waren, hebben we in alle sessies de deelnemers gevraagd om met 'digitale stickers' aan te geven wat voor hen de top 3 van knelpunten zijn uit het totaal aantal geïnterviewde knelpunten. Dit leverde per sessie een goed inzicht op welke knelpunten in de praktijk het zwaarste gevoeld worden. Voor alle sessies gold dat de deelnemers deze rangschikking in de knelpunten herkenden.

**Tabel 1** Knelpunten Wet dieren volgens deelnemers aan sessie 'Wet dieren en productiedieren', gesorteerd naar aantal keren genoemd als top3-knelpunt.

Aantal keren genoemd	Beschrijving knelpunt
22	Open normen
10	Bescherming dieren vanuit 'negatieve definitie'. De Wet dieren biedt geen ruimte voor positieve ervaring van dierenwelzijn, terwijl wetenschappelijke inzichten al verder zijn.
7	Wettelijke en institutionele borging van dierenwelzijn
5	De invulling van het sanctionerende kader
4	Handhaving van dierenwelzijnswetgeving is onvoldoende.
4	Onduidelijk wie normen voor dierenwelzijn vast moet stellen en wie dat bepaalt, en hoe om te gaan met verschillen binnen een sector
2	Grote diergroepen hebben geen specifieke concrete beschermingsregels, zoals koeien, geiten, schapen enz.
2	De Wet dieren heeft geen werkelijk integraal wettelijk stelsel gebracht, dat in en op zichzelf de verdere verbetering van diergezondheid en dierenwelzijn actief bevordert
2	De keuze voor bestuurlijke boete als handhavingssomgeving. Strafrecht heeft onze voorkeur omdat dat meer rechtsbescherming biedt
1	De Wet dieren is nu een slecht te verklaren lappendeken van regels die al dan niet op verschillende dieren/diersoorten van toepassing zijn

**Tabel 2** Knelpunten Wet dieren volgens deelnemers aan sessie 'Wet dieren en hobby en huisdieren', gesorteerd naar aantal keren genoemd als top3-knelpunt

Aantal keren genoemd	Beschrijving knelpunt
10	Gekozen (beperkte) definitie en gebruik begrip intrinsieke waarde
8	Handhaafbaarheid en rechtszekerheid
6	Positieflijst/Onmogelijkheid om bepaalde dieren te fokken en te kweken
5	Eisen aan houders van dieren
4	Onvoldoende overzicht dierstroom in de sector/ registratie van dieren
3	Discriminatie van dieren oftewel 'speciesisme'
2	Knelpunten in bestuursrechtelijke afhandeling
4	Open normen
1	Definitie Bedrijfsmatig handelen
1	Ongelijk speelveld in EU
1	Regels rondom tentoonstellingsdieren

**Tabel 3** Knelpunten Wet dieren volgens deel deelnemers aan sessie 'Wet dieren en handhaving', gesorteerd naar aantal keren genoemd als top3-knelpunt. Deelnemers voornamelijk bezig met handhaving dierenwelzijn op basis van bestuursrecht.

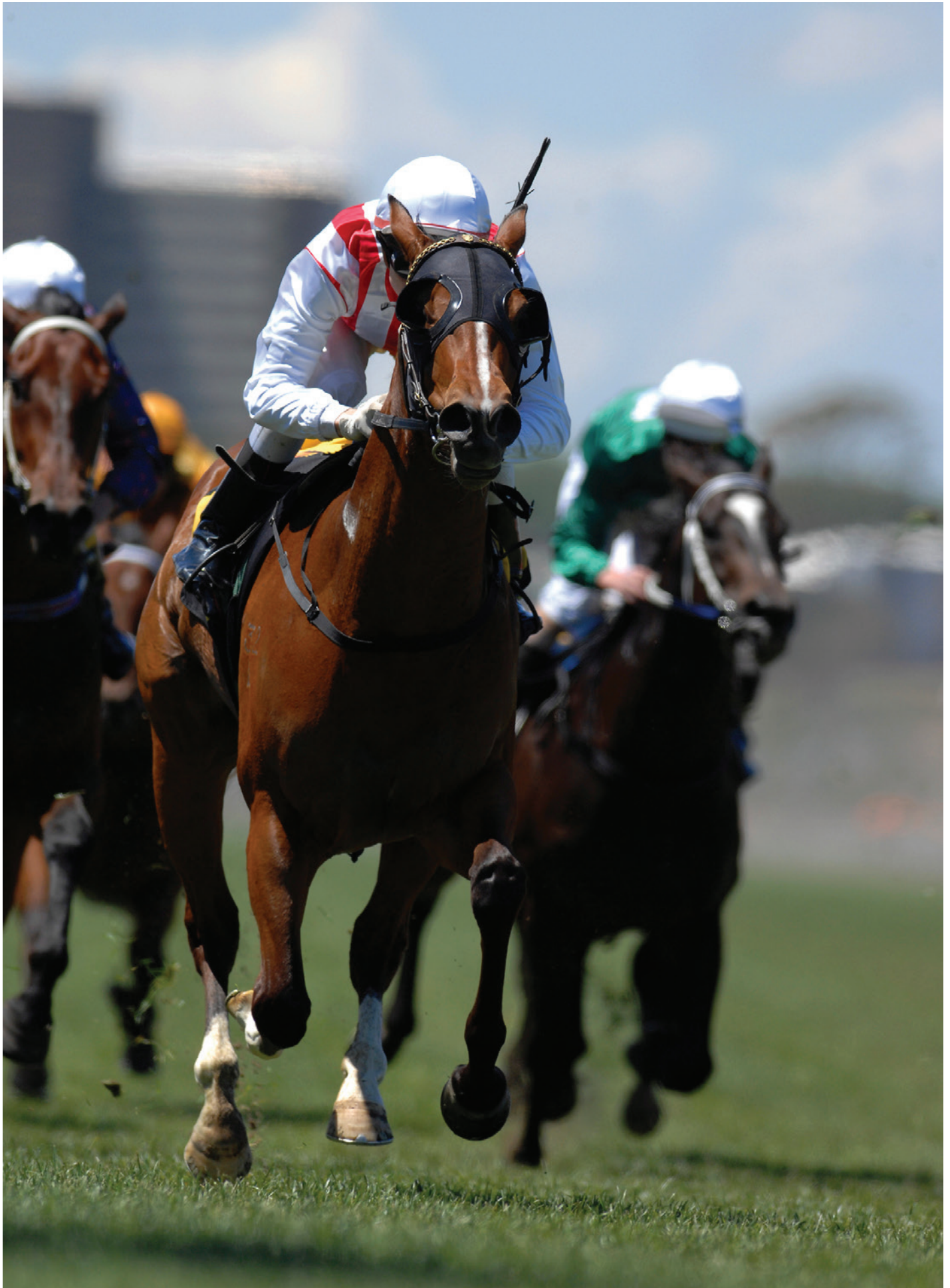
Aantal keren genoemd	Beschrijving knelpunt
27	Open normen en gebrek aan invulling door de sector
6	Definitie wanneer er sprake is van bedrijfsmatigheid. Voor een aantal diersoorten is dit redelijk ingevuld, voor veel diersoorten echter niet
4	Bestuurlijke boete is nu op vaste bedragen vastgelegd in de wet. Uitbreiding met bedragen onder de € 340 zou meer mogelijkheid bieden om overeenkomstig de ernst van de overtreding te handhaven en lik-op-stukbeleid toe te passen
3	Onvoldoende objectieve (wetenschappelijke) kennis over welzijn, huisvesting en verzorging van exotische diersoorten
2	Onvoldoende afstemming met de Wet natuurbescherming
2	Hele traject vanaf constatering door toezichthouder tot versturen van maatregel aan exploitant duurt te lang, waardoor er soms maanden een overtreding kan blijven bestaan en er alleen steeds een schriftelijke waarschuwing volgt
2	Recidivebepaling boetes
1	Mogelijkheid om bestuurlijke boete toe te passen is in veel gevallen niet adequaat genoeg in verband met de rechten van de betrokkene
1	Normen met betrekking tot klimaat gelden niet voor alle subtypen binnen een diersoort, bijvoorbeeld concentratie NH3 voor pluimvee

**Tabel 4** Knelpunten Wet dieren volgens deel deelnemers aan sessie 'Wet dieren en handhaving', gesorteerd naar aantal keren genoemd als top3-knelpunt. Deelnemers voornamelijk bezig met handhaving dierenwelzijn op basis van strafrecht.

Aantal keren genoemd	Beschrijving knelpunt
5	Open normen en gebrek aan invulling door de sector
2	Onvoldoende afstemming met de Wet natuurbescherming
2	Onwetendheid en onduidelijkheid rechtelijke macht waar het gaat over het hanteren van straffen bij dierenwelzijnszaken
2	De onduidelijkheid binnen het OM (FP-AP) en het verwijzen naar de bestuurlijke mogelijkheden in zaken waarbij strafrecht de oplossing is bij de aanpak van langlopende aantasting dierenwelzijn. Geld is de reden om de handhaver niet zijn werk naar behoren te laten doen
1	Bestuurlijke boete is nu op vaste bedragen vastgelegd in de wet. Uitbreiding met bedragen onder de € 340 zou meer mogelijkheid bieden om overeenkomstig de ernst van de overtreding te handhaven en lik-op-stukbeleid toe te passen
1	Hele traject vanaf constatering door toezichthouder tot versturen van maatregel aan exploitant duurt te lang, waardoor er soms maanden een overtreding kan blijven bestaan en er alleen steeds een schriftelijke waarschuwing volgt
1	Mogelijkheid om bestuursdwang toe te passen werkt 100% maar is in veel gevallen niet adequaat genoeg door de rechten van de betrokkene;

**Tabel 5** Knelpunten Wet dieren volgens deelnemers aan sessie 'Wet dieren, mens en milieu', gesorteerd naar aantal keren genoemd als top3-knelpunt.

Aantal keren genoemd	Beschrijving knelpunt
3	Interventiebeleid laat ruimte en daardoor interpretatieverschillen
3	functioneren van de Wet Dieren naast de Animal health regulation is afwachten
2	De wijze van handhaving door NVWA
1	De indeling van de Wet Dieren en onderliggende besluiten en regelingen. Het blijft moeilijk om bepaalde wetsartikelen terug te vinden omdat ze verspreid staan. Zo staan er regels over diergeneesmiddelen onder besluit/regeling diergeneesmiddelen en besluit/regeling dierenartsen
1	De verhouding van Wet Dieren met EU-regelgeving
1	Wet dieren biedt niet of nauwelijks bescherming milieu



# Beantwoording evaluatievragen en overall conclusies

Hoofdstuk 7





In dit slothoofdstuk beantwoorden we eerst de zeventien evaluatievragen, en geven daarna onze overall conclusies weer met betrekking tot de doeltreffendheid en effecten van de Wet dieren.

## 7.1 Beantwoording evaluatievragen

Het door ons uitgevoerde onderzoek heeft geresulteerd in de hiernavolgende beantwoording van de evaluatievragen die LNV ons heeft meegegeven.

### a. Bescherming dier

#### 1. Borgen de regels het beschermingsniveau van het dier zoals de wet die bedoeld heeft?

- De Wet dieren en onderliggende regelgeving is niet ingevoerd om het beschermingsniveau van het dier te verhogen. Het doel van de wet is op dit punt beleids-neutraal. In vergelijking met voorgaande wetgeving is het beschermingsniveau van het dier op grond van de regels volgens meerdere geïnterviewden niet verslechterd.

#### 2. Zijn de regels erop gericht dat het dier zoveel mogelijk beschermd is tegen menselijke handelingen die zijn fysieke en ethologische welzijn aantasten?

- De meeste regels in de Wet dieren en onderliggende regelgeving zijn geformuleerd als een nee/tenzij-bepalingen. Dit houdt in dat iets in beginsel verboden is, tenzij er een uitzonderingsgrond van toepassing is. Dit zorgt niet voor zoveel mogelijk bescherming van het dier tegen menselijke handelingen die zijn fysieke en ethologische welzijn aantasten.
- De regels uit de Wet dieren bevatten veel verschillen per diersoort en -categorie. Deze verschillen leiden ertoe dat sommige dieren(soorten) een hoger beschermingsniveau genieten dan andere dieren. Dit was vóór de Wet dieren overigens ook zo.
- De Wet dieren – het daarop gebaseerde Besluit houders van dieren – heeft verandering gebracht in regels met betrekking tot gezelschapsdieren: daar waar voorheen alleen specifieke regels golden voor honden en katten (het honden- en kattenbesluit), zijn nu alle bedrijfsmatig gehouden gezelschapsdieren onderhevig aan extra regels.

- De aantallen regels zijn onevenredig verdeeld: er zijn nauwelijks regels voor hulpdieren, wat regels voor huis- en hobbydieren en heel veel regels voor productiedieren. Bovendien is het onderscheid tussen het bedrijfs- en hobbymatig houden van dieren nog steeds onvoldoende gedefinieerd. De Wet dieren heeft in voorgaande geen/ onvoldoende verandering gebracht.

### 3. Wordt in het wettelijk kader voldoende rekening gehouden met de intrinsieke waarde van het dier?

- De Wet dieren en de onderliggende regelgeving borgen niet één beschermingsniveau van hét dier. Wel is het uitgangspunt van de wet gelijk voor alle dieren. Het uitgangspunt van de Wet dieren is namelijk de erkenning van de intrinsieke waarde van het dier (artikel 1.3 Wet dieren). Maar doordat deze grondslag onvoldoende handvatten voor de praktijk biedt, is de waarde hiervan voor het beschermingsniveau van dieren in de praktijk onvoldoende.

#### b. Beschermen de regels de mens en het milieu

##### 1. Worden de risico's die dieren met zich mee kunnen brengen, beheerst met de regels?

- De invloed van alleen de Wet dieren en onderliggende regelgeving in relatie tot het beschermingsniveau van mens en milieu is heel beperkt. Andere wetgeving is hiervoor belangrijker en relevanter. Zo is/wordt er voor de regels omtrent voedselveiligheid verwezen naar onder andere de Warenwet, Algemene Levensmiddelen Verordening (Europees recht), Verordening dierlijke bijproducten en voor de regels omtrent de ongewenste emissie van stoffen in het milieu naar de Wet milieubeheer, de Meststoffenwet en de per 2021 inwerkingtreding van de Omgevingswet. Regels met betrekking tot het voorkomen van salmonella zijn ook opgenomen in andere wet- en regelgeving.
- Er zijn veel verschillende wetten die betrekking hebben op de bescherming van mens en milieu in verband met het houden van dieren. Dit vereist voor de bescherming van mens en milieu een integrale afweging op wetsoverstijgend niveau. In de praktijk is het echter vaak onduidelijk hoe deze belangenafweging gemaakt dient te worden, aangezien er vaak sprake is van conflicterende belangen; wat goed is voor het milieu, het dier of de mens komt niet altijd overeen.

##### 2. Borgen de regels de veiligheid van de dierlijke producten voor de gebruikers/consument?

- Zie het antwoord op vraag 1 van dit onderdeel.

##### 3. Wordt ongewenste emissie van stoffen in het milieu beperkt en voorkomen?

- Zie het antwoord op vraag 1 van dit onderdeel

#### c. Belangenafweging

##### 1. Worden de verschillende belangen afgewogen bij het opstellen van de regels?

- De invoering van de Wet dieren, en het centraal stellen van de intrinsieke waarde van het dier, heeft de belangenafweging rondom het gehouden dier beperkt beïnvloed. Dit geldt zowel voor het stellen van nieuwe regels als het nemen van besluiten op basis van de regelgeving zoals opgenomen in de Wet dieren. Bij de beantwoording van de volgende vraag lichten we onze analyse hierop nader toe. Meer in het algemeen lijken veranderingen in de belangenafweging, die zich dit afgelopen decennium daadwerkelijk hebben voorgedaan ten gunste van de dierenwelzijn, vooral een gevolg te zijn van het feit dat de maatschappij anders is gaan denken over dierenwelzijn en dat nieuwe wetenschappelijke inzichten beschikbaar zijn gekomen. De praktijk laat wel zien dat ontwikkelingen in de maatschappelijke discussie en veranderende wetenschappelijke inzichten op hun beurt kunnen leiden tot besluitvorming over nieuwe normen, die vervolgens in de wet worden gecodificeerd (bijvoorbeeld het verbod op circusdieren).

##### 1. Is bij het opstellen van regels de intrinsieke waarde van het dier meegewogen?

- Uit de erkenning in de wet dat elk dier een eigen zelfstandige waarde heeft, onafhankelijk van de gebruikswaarde die de mens eraan toekent, volgt geen concreet normatief gevolg. In de maatschappij leven verschillende opvattingen over wat de intrinsieke waarde van het dier behelst. Voor de een betekent deze waarde dat dieren gevrijwaard van menselijk ingrijpen moeten zijn, voor de ander dat menselijk ingrijpen wel is toegestaan, mits het welzijn van de dieren niet wordt aangetast. Omdat een eenduidige interpretatie van de betekenis van intrinsieke waarde niet te geven is, is derhalve niet voorzien in een nadere duiding van dit begrip in het wetsvoorstel. Erkenning van de intrinsieke waarde van het dier heeft daarom vooral als doel om de

rechtspositie (het belang van het dier in de afweging van belangen) van het dier te versterken.

Onze analyse op hoe intrinsieke waarde van het dier sinds invoering van de Wet dieren heeft meegewogen in de belangenafweging bij het opstellen van nieuwe regels, levert de volgende constatering op:

- In drie van de zeven onderzochte regels is in de (nota van) toelichting van (gewijzigde) regelgeving een expliciete en uitgebreide beschouwing opgenomen over afweging van intrinsieke waarde en/of dierenwelzijn.
  - Bij twee van de zeven onderzochte (gewijzigde) regels wordt wel stilgestaan bij intrinsieke waarde of dierenwelzijn, maar wordt in relatief beperktere mate aandacht besteed aan de belangenafweging.
  - In twee van de zeven gevallen is er weinig tot nihil aandacht voor intrinsieke waarde en/of dierenwelzijn en belangenafweging. Bij nadere beschouwing van deze (gewijzigde) regelingen lijkt het om min of meer technische aanpassingen van lagere regelgeving te gaan waarbij de intrinsiek waarde/het dierenwelzijn niet in het geding is.
- In het geheel bezien stellen wij op basis van voorgaande beperkte analyse dat aan de belangenafweging omtrent intrinsieke waarde en/of dierenwelzijn aandacht is geschonken in de toelichting van nieuwe regelgeving. Er lijkt daarbij wel een relatief groot verschil te zijn in de wijze waarop en de mate van diepgang hoe dat in de toelichting is opgenomen.

#### d. Vereenvoudigd en samenhangend stelsel

##### 1. Heeft de wet geleid tot een vereenvoudigd en samenhangend stelsel van regels?

- Dit doel is nog niet volledig gerealiseerd vanwege de uitgestelde inwerkingtreding van een groot aantal bepalingen vanwege de inwerkingtreding van de Animal Health Law. Na inwerkingtreding, in 2021, is de verwachting dat dit doel feitelijk is behaald.
- De gebruikers van de wet ervaren de Wet dieren als redelijk samenhangend en niet te ingewikkeld. Wel zijn op onderdelen signalen van vooral handhavende instanties dat de wet duidelijker of minder complex kan.

##### 2. Sluiten de regels inhoudelijk goed op elkaar aan?

- Puur kijkend naar de Wet dieren als wetsfamilie is het antwoord: ja, de Wet dieren leidt tot meer uniformiteit in definities en manieren van regels stellen in vergelijking met de situatie van voor de Wet dieren.
- Regels uit de Wet dieren lijken niet altijd goed aan te sluiten op aanpalende regelgeving. Respondenten in ons onderzoek geven aan dat dit vooral geldt voor milieuregels.

##### 3. Zijn de regels niet tegenstrijdig?

- Er zijn tijdens het onderzoek binnen het wettelijk kader van de Wet dieren geen overduidelijke tegenstrijdige regels aangetroffen.
- Binnen het kader van de Wet dieren is het wel een aandachtspunt dat er, bekeken vanuit het dier, moeilijk te verklaarbare verschillen in beschermingsniveau zijn blijven bestaan binnen diersoorten en tussen diersoorten (*some animals are more regulated than others*).

##### 4. Zijn de regels toegankelijk en duidelijk voor de doelgroepen (houder, dierenarts, handelaar, handhaver, etc.) waar de regelgeving betrekking op heeft en bovendien alleen gedetailleerd daar waar dat nodig is?

- Door de manier waarop de AMvB's zijn vormgegeven, ontstaat een heldere doelgroepenstructuur die de toegankelijkheid ten goede komt. Een risico voor de overzichtelijkheid is het toenemende gebruik van beleidsregels.
- In de gesprekken met gebruikers van de Wet dieren en onderliggende regelgeving is een aantal aandachtspunten rond toegankelijkheid en duidelijkheid naar voren gekomen:
  - Duidelijkheid en open normen staan op gespannen voet met elkaar. Dit lijkt een structureel probleem.
  - Door de open normen worden regels eerder als te weinig gedetailleerd ervaren.
  - Binnen de groep houders van gezelschapsdieren hebben professionele houders andere beelden bij toegankelijke regelgeving dan niet-professionele houders. Niet-professionele houders hebben meer behoefte aan duidelijke regels, professionele houders aan ruimte voor initiatieven.

### 5. Is de hoeveelheid aan voorschriften beperkt om de bureaucratische lasten te beperken?

- Het aantal voorschriften lijkt niet minder geworden. Wel zijn er minder wetten, AMvB's en regelingen waarin deze voorschriften opgenomen zijn.

### 6. Biedt het wettelijk kader voldoende ruimte voor initiatieven van burgers, bedrijven en voor nieuwe ontwikkelingen op het gebied van het houden van dieren?

- De open normen waren bedoeld om meer innovatieve initiatieven mogelijk te maken: vrijwel alle respondenten geven aan dat dit effect onvoldoende is ontstaan. Er is brede kritiek, van alle ondervraagde partijen, op het gebruik van open normen (zie verder hoofdstuk 3.3). Er is dus geen verbetering opgetreden. Er zijn overigens ook geen aanwijzingen dat de introductie van de Wet dieren tot minder ruimte voor initiatieven heeft geleid.

## e. Handhaving

### 1. Kan effectief worden ingegrepen als de regels (vermoedelijk) worden overtreden?

- Er kan effectief worden opgetreden tegen (vermoedelijke) overtredingen. Onder andere de toepassing van de bestuurlijke boete en toename van het aantal inspecties dragen daaraan bij. De mate van effectiviteit hangt volgens respondenten wel af van de mogelijkheid tot invulling van de bewijslast (open normen) en het soort voorschrift; open normen lijken onvoldoende handvatten te geven voor handhaving.
- Uit de interviews lijkt er verder wel een verschil te zijn in effectief ingrijpen via het bestuursrecht en via het strafrecht. Effectief ingrijpen bij (vermoedelijke) overtredingen via de bestuursrechtelijke route wordt als lastig - lastiger dan de strafrechtelijke route - ervaren omdat 'de zaak lastiger is rond te krijgen' vanwege de open normen. Handhaving via de strafrechtelijke route heeft in een bepaalde mate ook 'last' van de open normen, maar effectief ingrijpen via het strafrecht (met name de Wet op de economische delicten) lijkt op basis van de interviews minder door de open normen geraakt te worden.

### 2. Is het sanctiemaatregelenpakket afdoende?

- Er is sprake van een afdoende sanctiemaatregelenpakket. Er is nog wel discussie of de sanctiemaatregelen afdoende/effectief zijn voor degenen die veelvuldig

structurele overtredingen begaan, in het bijzonder bij de bestuurlijke boete. Er lijken nog wel hiaten te worden ervaren in het bestuursrechtelijk in bewaring nemen van dieren en het strafrechtelijk houdverbod.

### 3. Is de ambitie om de strafmaat voor dierenmishandelaars te verhogen bereikt?

- De ambitie om de strafmaat te verhogen lijkt formeel te zijn behaald. Door respondenten wordt hierbij wel de kanttekening geplaatst dat sec het verhogen van de strafmaat niet het doel kan zijn.

## 7.2 Conclusie over de doeltreffendheid van de Wet dieren

Alvorens tot conclusies te komen, is het belangrijk te benadrukken dat de introductie van de Wet dieren expliciet niet als doel had om het beschermingsniveau voor dieren te verhogen. Het doel van de wet was op dit punt beleidsneutraal. Dit betekent niet dat er destijds geen beleidsmatige ambities waren om het dierenwelzijn en de diergezondheid te verbeteren. Het betekent uitsluitend dat de introductie van de Wet dieren en de onderliggende regelgeving niet gezien werd als het beleidsinstrument hiervoor. De introductie van de Wet dieren en de onderliggende regelgeving was daarentegen wel gericht op het realiseren van de volgende vijf *beleidsneutrale* doelen:

- De Wet dieren en onderliggende regelgeving is een stelsel van regels, dat als kenmerk heeft dat het direct verband houdt met zowel de intrinsieke waarde van, als het belangenspel rond, het gehouden dier.
- De Wet dieren en onderliggende regelgeving moet adequate mogelijkheden bieden om slagvaardig Europese regels te kunnen uitvoeren (verordeningen) of omzetten (richtlijnen).
- De Wet dieren en onderliggende regelgeving moet leiden tot een integraal, samenhangend stelsel met overzichtelijker uitvoeringsregelgeving (AMvB's en ministeriële regelingen).
- Meer doelvoorschriften in de Wet dieren en onderliggende regelgeving moeten ervoor zorgen dat ondernemers en andere houders van dieren meer ruimte hebben voor eigen initiatief.
- De Wet dieren en onderliggende regelgeving moet leiden tot effectiever werkende inspectie en controlediensten door betere regelgeving, eenheid in het instrumentarium ten behoeve van toezicht en handhaving en de introductie van de bestuurlijke boete.

De kernvraag in de door ons uitgevoerde evaluatie is of met inwerkingtreding van de Wet dieren de hiervoor genoemde vijf doelen zijn gerealiseerd. Omdat het verhogen van het beschermingsniveau van dieren expliciet *niet* een doel van de Wet dieren is, zijn wij in ons onderzoek ook niet nagegaan of de Wet dieren hierop wel of niet doeltreffend is geweest.

Hiernavolgend volgens onze conclusies met betrekking tot de doeltreffendheid van de Wet dieren. Dit doen we apart per doel van de wet.

**Doel I: de Wet dieren en onderliggende regelgeving is een stelsel van regels, dat als kenmerk heeft dat het direct verband houdt met zowel de intrinsieke waarde van, als het belangenspel rond, het gehouden dier**

Na inwerkingtreding van de Wet dieren zijn er aanwijzingen dat met de codificatie van de intrinsieke waarde van het dier in de Wet dieren en onderliggende regelgeving, deze intrinsieke waarde onderdeel is geworden van het belangenspel rond het gehouden dier. Een treffend voorbeeld is de nota van toelichting bij de wijziging van het Besluit houders van dieren waarmee het verbod op wilde diersoorten in circussen werd geregeld. Daarin werd de intrinsieke waarde van het dier nadrukkelijk meegenomen in de afweging. Het vormt daarmee een illustratie hoe de open normen die in de Wet dieren staan, in samenhang met onderliggende regelgeving, en onder invloed van veranderende maatschappelijke inzichten, over tijd een nieuwe juridische invulling kunnen krijgen. Verder is het ook een voorbeeld van de Wet dieren als stelsel van regels dat direct verband houdt met zowel de intrinsieke waarde van, als het belangenspel rond, het gehouden dier. In andere nieuw ingevoerde onderliggende regelgeving is uit ons onderzoek echter gebleken dat er in de toelichtingen op deze regelgeving soms in (zeer) beperkte mate een link wordt gelegd met de intrinsieke waarde en het belangenspel rond het gehouden dier. Dit is een indicatie dat nog niet altijd sprake is van een *direct* verband tussen het stelsel van regels en de intrinsieke waarde en belangenspel rond het gehouden dier. Daardoor kan dus nog niet definitief de conclusie worden getrokken dat dit doel is bereikt.

**Doel II: de Wet dieren en onderliggende regelgeving moet adequate mogelijkheden bieden om slagvaardig Europese regels te kunnen uitvoeren (verordeningen) of omzetten (richtlijnen)**

Net als bij doel I is het passend een belangrijke nuancerende opmerking te maken. In de periode tussen de inwerkingtreding van de Wet dieren en dit evaluatieonderzoek is de wettelijke structuur van de Wet dieren niet getest door ingrijpende Europeesrechtelijke veranderingen. Dit betekent dat het op dit

moment niet mogelijk is om een definitieve uitspraak te doen over de geschiktheid van de Wet dieren voor de uitvoering en omzetting van Europese regelgeving. Wel is het mogelijk om aan de hand van drie indicatoren een eerste indicatie te geven over de geschiktheid

- Indicator I: sinds de inwerkingtreding heeft Europese regelgeving geen aanleiding gegeven om de Wet dieren aan te passen. Het lukt dus om Europese regelgeving om te zetten en uit te voeren in AMvB's en ministeriële regelingen. Dit is een indicatie dat Europese regelgeving op een slagvaardige manier in de Wet dieren en onderliggende regelgeving kan worden doorgevoerd.
- Indicator II: voor een slagvaardige omzetting van Europese regelgeving is vereist dat gekozen wordt voor ministeriële regelingen waar dat kan en voor algemene maatregelen van bestuur waar dat moet. Het is belangrijk dat deze keuze inzichtelijk is gemaakt. In de acht onderzochte nota's van toelichting is dit driemaal niet gemotiveerd. Als in de nota van toelichting niet expliciet wordt aangegeven waarom voor omzetting op AMvB niveau gekozen is, is niet goed na te gaan voor controlerende instanties (zoals de Raad van State en de Tweede Kamer) of er sprake is van een slagvaardige omzetting van Europese regelgeving.
- Indicator III: uit de infracties en de opmerkingen over nationale regelgeving tijdens audits van Europese instanties blijken geen grote problemen met de omzetting van Europese regelgeving in de Wet dieren en onderliggende regelgeving.

**Doel III: de Wet dieren en onderliggende regelgeving moet leiden tot een integraal, samenhangend stelsel met overzichtelijker uitvoeringsregelgeving (AMvB's en ministeriële regelingen)**

Op basis van de analyse in paragraaf 3.2 (die ook hiervoor staat samengevat in paragraaf 7.1, onder d) is de conclusie gerechtvaardigd dat de Wet dieren in beginsel heeft geleid tot een integraal, samenhangend stelsel met overzichtelijker uitvoeringsregelgeving.

Daarbij past wel een belangrijk aandachtspunt. Veel hangt af van het perspectief waarmee integraliteit, samenhang en overzichtelijkheid worden benaderd. Bekeken vanuit de ontwerpers van de Wet dieren is de opzet geslaagd. In de opzet van de wet staat namelijk de gebruiker van de wet centraal. Hier is ook veel voor te zeggen: het is de mens die de wet moet gebruiken. Vanuit dierenbeschermingsorganisaties en vanuit de

wetenschap werd tegengeworpen dat wanneer de Wet dieren wordt beschouwd als regulering van dieren de Wet dieren niet integraal, samenhangend en overzichtelijk is. Zo zijn voor sommige dieren nauwelijks regels gesteld, terwijl voor andere dieren juist een uitgebreid regelgevend kader bestaat. Deze verschillen tussen dieren gelden niet alleen tussen diersoorten, maar ook binnen diersoorten. Een voorbeeld van het laatste zijn de verschillen in de regels voor konijnen als proefdieren, productiedieren en gezelschapsdieren. De genoemde respondenten maken daarbij het punt dat deze verschillen niet in lijn zijn met de gedachte achter de intrinsieke waarde van het dier.

#### Doel IV: meer doelvoorschriften in de Wet dieren en onderliggende regelgeving moeten ervoor zorgen dat ondernemers en andere houders van dieren meer ruimte hebben voor eigen initiatief

Een overgrote meerderheid van de gebruikers van de Wet dieren zien de keuze om veel open normen te stellen als een ongelukkige. Samenvattend komt de kritiek op de keuze op het volgende neer:

- De open normen waren bedoeld om meer innovatieve initiatieven mogelijk te maken. Dit effect lijkt niet te zijn ontstaan.
- Uit de interviews met diverse partijen blijkt dat het invullen van open normen door de sectoren zelf hooguit ten dele van de grond is gekomen. De voorbeelden die worden genoemd zijn onder andere het Beter Leven keurmerk, de Gids voor Goede Praktijken van de Sectorraad Paarden en de voorschriften IKB Kip Pluimveebedrijven. De beperkte eigen invulling die sectoren gegeven hebben aan open normen, roept de vraag op of de beleidstheorie van de wet op dit punt achteraf wel de juiste is geweest.
- Sectorpartijen en handhavende instanties hebben behoefte aan meer duidelijkheid dan de open normen kunnen bieden.
- Er zijn aanwijzingen dat de open normen hebben geleid tot onwenselijke juridisering. Omdat er geen duidelijkheid was, zijn partijen veel gaan procederen. Dit legde veel beslag op handhavende instanties, dierenbeschermingsorganisaties, sectorpartijen en uiteindelijk ook de rechterlijke macht.
- Omdat niemand de open normen verduidelijkte, hebben handhavende instanties, vaak tegen wil en dank, beleidsregel vastgesteld. Dit is doorgaans geen taak van handhavende

instanties en geen eenvoudige klus in een situatie van grote belangentegenstellingen.

#### Doel V: de Wet dieren en onderliggende regelgeving moet leiden tot effectiever werkende inspectie en controlediensten door betere regelgeving, eenheid in het instrumentarium ten behoeve van toezicht en handhaving en de introductie van de bestuurlijke boete

Effectief optreden via de bestuursrechtelijke weg is voor de toezichthouder lastig (lastiger dan de strafrechtelijke route) vanwege de open normen in de Wet dieren die weinig handvatten geven voor het invullen van de bewijslast. Handhaving via de strafrechtelijke route heeft in een bepaalde mate ook 'last' van de open normen, maar effectief ingrijpen via het strafrecht (vooral op basis van de Wet op de economische delicten) lijkt minder door de doelvoorschriften/open normen geraakt te worden. In het algemeen geldt bij handhavingzaken dat artikel 1.3 van de Wet dieren (intrinsieke waarde) niet of nauwelijks een rol lijkt te spelen. Het doel van effectiever werkende inspectie en controlediensten lijkt op basis van voorgaande analyse niet volledig behaald te zijn.

Uit de analyse blijkt verder dat er in beginsel effectief kan worden opgetreden als de regels (vermoedelijk) worden overtreden, maar ook hier geldt de kanttekening van de open normen en invulling van de bewijslast. Voorts blijkt uit de analyse dat het sanctiemaatregelenpakket afdoende is en dat de ambitie om de strafmaat te verhogen is bereikt. Met betrekking tot de laatste bevinding werd opgemerkt dat verhoging van de strafmaat op zich niet het doel kan zijn. Ten slotte is de met de Wet dieren geïntroduceerde bestuurlijke boete naar verhouding steeds meer toegepast sinds 2013 en dit heeft een direct effect op overtreders van de regels met betrekking tot dierenwelzijn. Er is wel brede herkenning dat dit effect minder van toepassing is bij grotere bedrijven omdat zij over meer financiële middelen beschikken.

# Geraadpleegde bronnen

2Solve Investigations. (2019). Feitenonderzoek toezichtsketen en tekortkomingen hierin, kleine- en middelgrote slachthuizen Noord-Nederland.

BuRO. (1 juli 2020). Conceptadvies over Evaluatie Wet dieren.

BuRo (2017). Advies over de risico's voor de volksgezondheid, de voedselveiligheid en het dierenwelzijn door de illegale toediening van rBST.

BuRo (2018). Advies over de risico's van de pluimveevleesketen.

Commissie onderzoek fipronil in eieren, mr. W. Sorgdrager (2018). Onderzoek fipronil in eieren.

Dier & Milieu 2017 / 4. Het oordeel van de rechter bij zorgonthouding aan dieren: de wijsheid van een uil?

Staatssecretaris van Economische Zaken Dijkema, S. A. M. (2013). Beleidsbrief Dierenwelzijn (Kamerbrief DGA-DAD / 13152601).

Ernst, K., Ekkelboom, M., Kerksen, N., Smeets, S., Sun, Y., & Yin, X. (2018). Play behavior and environmental enrichment in pigs.

Koene, P., Ipema, A. H., & de Mol, R. M. (2013). Zoogdiersoorten die geschikt zijn als gezelschapsdier (No. 701). Wageningen UR Livestock Research.

Kantar Public. (2018). Enquête - De Staat van het Dier.

Minister van LNV, Minister Schouten, C. (2018). Beleidsbrief Dierenwelzijn (Kamerbrief DGAN-DAD / kenmerk 18143347).

Memorie van Toelichting 2017/2018, 31 389, nr. 3, Een integraal kader voor regels over gehouden dieren en daaraan gerelateerde onderwerpen (Wet dieren).

Minister voor Medische Zorg Bruins, B. (2019). Gebruik van niet toegelaten ontsmettingsmiddel Dutrirock Bedding Powder (Kamerbrief kenmerk 1549230-192770-VGP).

Minister voor Medische Zorg Bruins, B. (2019). Afronding incident Listeria in vleesproducten (Kamerbrief kenmerk 1613858-198833-VGP).

Oppewal, J. (2014). Wet dieren is papieren tijger. Boerderij. <https://www.boerderij.nl/Home/Blogs/2014/9/Wet-dieren-is-papieren-tijger-1588724W/>.

Opportuun Nr. 4 Oktober 2019. Onderzoek en vervolging van dierenmishandeling door het OM.

Panteia. (2016). Beleid hondenfokkerij en -handel in Nederland: Beleidsdoorlichting en evaluatie I&R Hond.

Stuurgroep 'Plan van Aanpak Ingrenen Pluimvee' (2018). Standpunt over de mogelijkheden voor het achterwege laten van ingrenen bij pluimvee per september 2018.

Raad voor Dierenaangelegenheden (2012). Zorgplicht natuurlijk gewogen.

Raad voor Dierenaangelegenheden (2013). Grip op ingrenen.

Raad voor Dierenaangelegenheden (2015). Zienswijze One Health.

Raad voor Dierenaangelegenheden (2016). Toetsingskader voor Productiedieren.

Raad voor Dierenaangelegenheden (2017). Rapport Wegen van Welzijn van Dieren in de Natuur.

Raad voor Dierenaangelegenheden. (2018). Denkkader Dierenwelzijn.

Raad voor Dierenaangelegenheden. (2019). Het Dier in de Kringlooplandbouw.

Raad voor Dierenaangelegenheden. (2019). Veehouderij en dierproeven: een dubbel probleem? Achtergrond en inhoud van de RDA Zienswijze over Dierproeven voor de veehouderij.

Raad voor Dierenaangelegenheden. Schukken, Y. H., van Trijp, J. C. M., van Alphen, J. J. M., & Hopster, H. (2019). Staat van het dier: Beschouwingen en opinies over de verschuivende relatie tussen mens en dier in Nederland.

Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. Uitkomsten enquête evaluatie Wet dieren, Dierenwelzijn.

Stichting Landelijke Inspectiedienst Dierenbescherming. (2018). Evaluatie routinecontroles 2018.

Van der Vlist, H. (2019) NVWA: bewaker, ook beleidsmaker? Rol- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen NVWA en departementen over beleid(sregels).

# Bijlage 1 Overzicht geïnterviewde organisaties

In hoofdstuk 1 hebben we aangegeven dat we 29 (groeps) interviews hebben afgenomen met bij de Wet dieren betrokken stakeholders. Hieronder is het overzicht opgenomen van geïnterviewde partijen naar de stakeholdercategorieën (1) houders van productiedieren, (2) houders van huis- en hobbydieren, (3) dierenbescherming, (4) handhaving en toezichthouders, (5) overheid, (6) diergezondheid en (7) wetenschap en onderwijs.

## Houders van productiedieren (zeven interviews)

- Vion N.V.
- Vee & Logistiek Nederland
- LTO en ZLTO (gecombineerd interview)
- Producenten Organisatie Varkenshouderij (POV)
- Stichting AVINED
- Nederlandse Vereniging Diervoederindustrie (Nevedi)
- De Centrale Organisatie voor de Vleessector (COV)

## Houders van huis- en hobbydieren (twee interviews)

- Raad van Beheer op Kynologisch Gebied
- Sectorraad Paarden (SRP)

## Dierenbescherming (drie interviews)

- Stichting Dier&Recht
- Dierencoalitie\*
- Dierenbescherming

\* In het interview werd de dierencoalitie vertegenwoordigd door vertegenwoordigers van de dierencoalitie zelf, de Sophia-Vereeniging, Stichting Dier&Recht en Varkens in Nood.

## Handhaving en toezichthouders (acht interviews)

- Landelijke Inspectiedienst Dierenbescherming (LID)
- Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) (twee interviews)
- Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) (twee interviews)
- Openbaar Ministerie, Functioneel Parket Amsterdam
- Openbaar Ministerie, Arrondissementsparket Rotterdam
- Politie, taakaccenthouders Dieren binnen Criminaliteit & GGP

## Overheid (vier interviews)

- Bureau Risicobeoordeling & Onderzoek (BuRO)
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (wetgevingsjuristen/beleid)
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (voedselveiligheid)\*
- Raad voor Dierenaangelegenheden (RDA)

\* Deze stakeholder heeft zowel deelgenomen aan een gezamenlijk groepsgesprek (expertsessie) als aan een een-op-een-interview

## Diergezondheid (twee interviews)

- Gezondheidsdienst voor Dieren
- De Koninklijke Nederlandse Maatschappij voor Diergeneeskunde (KNMvD)

## Wetenschap en onderwijs (3 interviews)

- Wageningen UR (diergezondheid)
- Wageningen University & Research, Wageningen Economic Research\*
- Wageningen University & Research, Dierenwelzijn en gezondheid\*
- Universiteit Utrecht, Gezondheidszorg Landbouwhuisdieren\*
- Universiteit Utrecht, Geneeskunde van Gezelschapsdieren\*
- Centre for Sustainable Animal Stewardship

\* Deze stakeholders hebben deelgenomen aan een gezamenlijk groepsgesprek (expertsessie)



## Bijlage 2 Overzicht deelnemende organisaties verbredingsessies

Op 27 en 28 mei 2020 hebben de volgende vier online verbredingsessies plaatsgevonden:

1. Wet dieren en productiedieren (31 deelnemers)
2. Wet dieren en huis- en hobbydieren (34 deelnemers)
3. Wet dieren, mens en milieu (acht deelnemers)
4. Wet dieren en handhaving (31 deelnemers)

Hiernavolgend specificeren we voor de 64 deelnemende organisaties aan welke sessie(s) ze hebben deelgenomen. De organisaties zijn gericht voor een of meer sessies uitgenodigd, en moesten hun deelname van te voren via een digitaal aanmeldformulier vastleggen. De uitnodigingen per sessie zijn in overleg met LNV verstuurd. Bij de sessies 1 tot en met 3 mochten de organisaties met maximaal drie deelnemers meedoen, bij sessie

4 mochten dat er meer zijn. Deze sessie was namelijk alleen toegankelijk voor handhavende organisaties in het kader van de Wet dieren. Het aantal deelnemers, buiten medewerkers van Berenschot en toehoorders vanuit de begeleidingscommissie, varieerde per sessie. Aan de sessie 'Wet dieren en huis- en hobbydieren' namen de meeste deelnemers deel (34), aan de sessie 'Wet dieren, mens en milieu' de minste (acht deelnemers).

Aan de sessies 1 en 2 deden verder naast houders van respectievelijk productie- en huis en hobbydieren vertegenwoordigers van de volgende stakeholdercategorieën mee: dierenbescherming, handhaving en toezichthouders, overheid, diergezondheid en wetenschap en onderwijs. Sessie 3 en 4 hadden specifieke technische thema's, waardoor in enge zin is uitgenodigd.

Deelnemende organisaties (in alfabetische volgorde)	Sessie 'Wet dieren en productie-dieren', 31 deelnemers	Sessie 'Wet dieren en huis- en hobbydieren', 34 deelnemers	Sessie 'Wet dieren, mens en milieu', 8 deelnemers	Sessie 'Wet dieren en handhaving', 31 deelnemers
ARTIS Amsterdam		X		
Autoriteit Diergeneesmiddelen SDa			X	
AVINED	X			
Aviornis (nelangenvereniging voor liefhebbers van parkvogels en sierwatervogels)		X		
Bionext	X			
Caring Vets	X	X	X	
Stichting Centraal Orgaan voor Kwaliteitsaangelegenheden in de Zuivel (COKZ)				X
Collectief Praktiserende Dierenartsen	X	X		
Centrale Organisatie voor de Vleessector (COV)	X			
Dibevo (brancheorganisatie voor huisdierspecialisten)		X		
Dier&Recht	X	X		
Dierenbescherming	X	X		
Dierencoalitie	X	X		
Faculteit Diergeneeskunde		X		
Faculteit Diergeneeskunde, DWM	X			
Faculteit Diergeneeskunde, Universiteit Utrecht		X		

Deelnemende organisaties (in alfabetische volgorde)	Sessie 'Wet dieren en productie-dieren', 31 deelnemers	Sessie 'Wet dieren en huis- en hobbydie- ren', 34 deelnemers	Sessie 'Wet dieren, mens en milieu', 8 deelnemers	Sessie 'Wet dieren en handhaving', 31 deelnemers
Instituut voor Antrozoologie, Open Universiteit	X			
KleindierLiefhebbersNederland		X		
De Koninklijke Nederlandse Maatschappij voor Diergeneeskunde (KNMvD)	X		X	
Koninklijke Hondenbescherming		X		
Landelijke Inspectiedienst Dierenbescherming				X
Ministerie van LNV	X	X	X	X
LTO Nederland	X		X	
Ministerie van Defensie, CEAG		X		
Ministerie van VWS			X	
Nederlands Agrarisch Jongeren Kontakt (NAJK)	X			
Nationale Politie				X
Nederlandse Belangenorganisatie voor Hobbydierhouders		X		
Nederlandse Bond van Vogelliefhebbers		X		
Nederlandse Melkveehouders Vakbond	X			
Nederlandse Vakbond Pluimveeouders	X			
Nederlandse Zuivel organisatie	X		X	
Vereniging van de Nederlandse Pluimveeverwerkende Industrie (NEPLUVI)			X	
Nederlandse Federatie Dierenopvang Organisaties (NFDO)	X	X		
Nutreco			X	
Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA)				X
Werkgroep hobbymatig gehou- den Pluimvee en Parkvogels (NWPP)		X		
Ouwehands Dierenpark/NVD		X		
Platform Kleinschalige Schapen- en Geitenhouders	X			
Platform Verantwoord Huisdierenbezit		X		
Producenten Organisatie Varkenshouderij (POV)	X			
Raad van Beheer		X	X	
Raad voor Dierenaangelegenheden	X	X		
Rijksdienst voor Ondernemend Nederland				X
Royal GD	X			
Stichting Brancheorganisatie Kalversector (SBK)	X			
Sophia Vereeniging		X		
Stichting AAP		X		

Deelnemende organisaties (in alfabetische volgorde)	Sessie 'Wet dieren en productie-dieren', 31 deelnemers	Sessie 'Wet dieren en huis- en hobbydie- ren', 34 deelnemers	Sessie 'Wet dieren, mens en milieu', 8 deelnemers	Sessie 'Wet dieren en handhaving', 31 deelnemers
Stichting DierenLot		X		
Stichting Wakker Dier	X			
Stichting Zeldzame Huisdierrassen	X	X		
Universiteit Utrecht	X			
UU, Faculteit Diergeneeskunde	X	X		
Varkens in nood	X			
Vereniging van Dierenartsassistenten (Vedias)		X		
Vee & Logistiek Nederland	X			
Vion N.V.	X			
Vereniging Stads- en Kinderboerderijen Nederland (vSKBN)		X		
Wageningen Bioveterinary Research	X			
Wageningen Livestock Research	X			
WILDLANDS Adventure Zoo Emmen		X		
World Animal Protection	X	X		
ZLTO	X			

## Bijlage 3 Vraagstelling parallelle evaluatie Wet dieren

In paragraaf 1.3 van de hoofdtekst is aangegeven dat wij de uitkomsten van de evaluatie van de Wet dieren van BuRO hebben betrokken bij de beantwoording van een aantal evaluatievragen. De hoofdvraag van deze evaluatie was:

*Worden de risico's voor het welzijn van dieren en de risico's die dierlijke producten met zich mee kunnen brengen beheerst met de regels? (aangepaste LNV evaluatievraag 4)*

Deze hoofdvraag heeft BuRO uiteen gelegd in de volgende deelvragen:

- Worden de grootste risico's voor dierenwelzijn uit de risicobeoordelingen gemitigeerd door de wet- en regelgeving?
- Komen de basisvereisten voor een goed dierenwelzijn, zoals goed management, verzorging, huisvesting, voeding enz. voldoende terug in de wet- en regelgeving?
- Zorgen de regels ervoor dat de intrinsieke waarde van het dier wordt meegewogen bij het vaststellen, respectievelijk het handhaven van regels?
- Kan alle noodzakelijke informatie om te handhaven worden verworven door de toezichthouder?
- Kan alle noodzakelijke informatie door BuRO worden verworven om een gedegen risicobeoordeling te doen?
- Welke aanpassingen van de Wet dieren zijn nodig om het dierenwelzijn te verbeteren en/of beter te borgen?
- Faciliteert het wettelijk kader (nieuwe) ontwikkelingen op het gebied van dierenwelzijn?

# Bijlage 4 Audit Europees Recht

<b>Audit-nummer</b>	<b>Titel (alleen in het Engels beschikbaar)</b>	<b>Audit-periode</b>	<b>Aanbevelingen gericht op verwerking EU-regelgeving in Wet dieren en onderliggende regelgeving?</b>
2019-6592	<b>Animal Welfare Indicators</b>	Jun-Jul 2019	Nee
2018-6339	<b>Use of insects in animal feed</b>	Nov 2018	Nee
2018-6481	<b>Import controls for plant health</b>	Sep 2018	Nee
2018-6360	<b>Biocides</b>	Jun 2018	Vanwege aard onderzoek worden geen aanbevelingen gedaan. Ook in conclusies geen aanwijzingen voor verkeerde verwerking EU-regelgeving.
2017-6052	<b>Feed sector</b>	Nov 2017	Vanwege aard onderzoek worden geen aanbevelingen gedaan. Ook in conclusies geen aanwijzingen voor verkeerde verwerking EU-regelgeving.
2017-6071	<b>synergies of official controls with food business operators' own-checks and third party certification schemes</b>	Nov 2017	Vanwege aard onderzoek worden geen aanbevelingen gedaan. Ook in conclusies geen aanwijzingen voor verkeerde verwerking EU-regelgeving.
2017-6215	<b>Ralstonia solanacearum in Rosa</b>	Sep 2017	Nee
2017-6125	<b>Animal welfare - tail-docking of pigs</b>	May 2017	<p>Ja (3 van de 8 aanbevelingen):</p> <p>The competent authority should review the transposition of the requirements for enrichment material in the Law on Decision holders of animals (Besluit houders van dieren) to ensure they reflect clearly the intent of the original language text of Council Directive 2008/120/EC.</p> <p>The competent authority should provide inspectors with suitable instructions and guidance to enable them to effectively enforce the provision on the prevention of tail-biting and avoidance of routine tail-docking, as laid down in the second paragraph of point 8 of Chapter I of Annex I of Council Directive 2008/120/EC, including how they should assess evidence of tail and ear lesions on farm and what constitutes sufficient measures by farmers to change inadequate environmental conditions or management systems before resorting to tail-docking of pigs, including the situation where tail-docked pigs are purchased from rearing farms which have shown no evidence of tail-biting.</p> <p>The competent authority should provide instructions and guidance for inspectors to enable them to assess if the requirements on the provision of enrichment material as laid down in point 4 of Chapter I of Annex I of Directive 2008/120/EC regarding the suitability ("proper manipulation and investigation activities") and sufficiency ("permanent access to a sufficient quantity of material") of enrichment materials have been fulfilled on farms. Assessment methods for checking access to enrichment materials should include checks based on the guidance given in point 7 of Commission Recommendation (EU) 2016/336 and/or other suitable best practice.</p>
2017-6012	<b>Sustainable use of pesticides</b>	Mar 2017	Vanwege aard onderzoek worden geen aanbevelingen gedaan. Ook in conclusies geen aanwijzingen voor verkeerde verwerking EU-regelgeving.
2017-6054	<b>Import controls - documentary checks</b>	Mar 2017	Nee
2017-6106	<b>Animal Welfare Transport</b>	Feb 2017	Nee, (aanbeveling 1 kan mogelijkwijs leiden tot de aanpassing van voertuigregelgeving; dit valt buiten de scope van dit onderzoek).
2016-8919	<b>evaluate the monitoring and reporting of antimicrobial resistance in zoonotic and commensal bacteria in certain food-producing animal populations and food</b>	Nov 2016	Nee

<b>Audit-nummer</b>	<b>Titel (alleen in het Engels beschikbaar)</b>	<b>Audit-periode</b>	<b>Aanbevelingen gericht op verwerking EU-regelgeving in Wet dieren en onderliggende regelgeving?</b>
2016-8889	<b>gather information on the prudent use of anti-microbials in animals</b>	Sep 2016	Vanwege aard onderzoek worden geen aanbevelingen gedaan. Ook in conclusies geen aanwijzingen voor verkeerde verwerking EU-regelgeving.
2015-7483	<b>Marketing and use of plant protection products</b>	Nov 2015	Nee.
2015-7564	<b>Animal health - approved bodies - Annex C of Council Directive 92/65/EEC</b>	Nov 2015	Nee.
2015-7368	<b>National Audit Systems</b>	Sep 2015	Vanwege aard onderzoek worden geen aanbevelingen gedaan. Ook in conclusies geen aanwijzingen voor verkeerde verwerking EU-regelgeving.
2015-7417	<b>Animal welfare - competence of animal handlers and keepers</b>	Sep 2015	Nee.
2015-7436	<b>evaluate the official controls on consignments in transit</b>	Jun 2015	Nee.
2015-7371	<b>Public Health - post-slaughter traceability</b>	May-Jun 2015	Nee.
2015-7438	<b>evaluate the application of re-enforced checks on imported products of animal origin</b>	May 2015	Nee.
2015-7501	<b>Eggs and egg products</b>	Apr-May 2015	Nee.
2015-7451	<b>Primary production of food of non-animal origin</b>	Mar 2015	Nee.
2014-7109	<b>Protected Designation of Origin (PDO), Protected Geographical Indications (PGI) and Traditional Specialities Guaranteed (TSG) for agricultural products and foodstuffs</b>	Nov 2014	Nee.
2014-7105	<b>Organic production and labelling of organic products</b>	Nov 2014	Nee.
2014-7024	<b>evaluate the use of the TRACES system</b>	Oct 2014	Nee.
2014-7078	<b>Animal welfare - slaughter and related operations</b>	Sep 2014	Nee.
2014-7140	<b>Fishery products</b>	Mar 2014	Nee.
2014-7165	<b>gather information on the emergency preparedness arrangements in the event of a food/feed crisis, in particular those concerning contingency plans for food and feed</b>	Feb 2014	Vanwege aard onderzoek worden geen aanbevelingen gedaan. Ook in conclusies geen aanwijzingen voor verkeerde verwerking EU-regelgeving.
2013-6696	<b>Salmonella National Control Programmes in particular poultry populations</b>	Nov 2013	Nee.
2013-6753	<b>evaluate measures in place for the identification of hazards and management of risks along the feed chain including for oils, fats and products derived thereof</b>	Sep 2013	Nee.

<b>Audit-nummer</b>	<b>Titel (alleen in het Engels beschikbaar)</b>	<b>Audit-periode</b>	<b>Aanbevelingen gericht op verwerking EU-regelgeving in Wet dieren en onderliggende regelgeving?</b>
2013-6759	<b>evaluate the national procedures in place to verify effectiveness of the import control system</b>	Jun 2013	Ja (1 van de 3 aanbevelingen):  To complete the implementation of actions indicated in response to the 2009 and 2011 reports, specifically regarding the legal instrument to ensure the notification of consignments in advance of their arrival (as required in Article 2 of Regulation (EC) No 136/2004 and Article 3 of Directive 97/78/EC).
2013-6775	<b>Animal health - contingency plans; protection during depopulation for disease control</b>	Jan-Feb 2013	Nee.
2012-6367	<b>Public Health - Mechanically Separated Meat (MSM)</b>	Nov-Dec 2012	Nee.
2012-6312	<b>Genetically modified organisms, including their deliberate release into the environment</b>	Nov 2012	Nee.
2012-6315	<b>Plant health potatoes</b>	Oct 2012	Nee.
2012-6358	<b>Public Health - Hygiene Pack Milk</b>	Sep 2012	Nee.
2012-6478	<b>evaluate the implementation of requirements for organic fertilisers and soil improvers</b>	Jun 2012	Nee.
2012-6376	<b>Animal welfare - farms and transport</b>	May 2012	Ja (2 van de 6 aanbevelingen):  The Netherlands has ratified the European Convention for the Protection of Animals kept for Farming Purposes and should, as required by its Article 9 (3), continue with their measures to achieve full implementation of its recommendations concerning farming of additional relevant species.  The CCA should continue efforts to ensure that keeping laying hens in unenriched cages is effectively prohibited as required by Article 5(2) of Directive 1999/74/EC since 1 January 2012.
2012-6468	<b>Bivalve molluscs</b>	Apr 2012	Nee.
2011-6008	<b>poultry meat and poultry meat products</b>	Nov 2011	Nee.
2011-8915	<b>Monitoring of residues and contaminants in live animals and animal products, including controls on veterinary medicinal products</b>	Oct 2011	Nee.
2011-8978	<b>Longhorn Beetles (Anoplophora chinensis and Anoplophora glabripennis)</b>	Oct 2011	Nee.
2011-6019	<b>Public Health - Meat Export</b>	Sep 2011	Nee.
2011-8987	<b>Import controls on food of plant origin</b>	Jun 2011	Nee.
2011-8977	<b>Plant health - import controls</b>	May 2011	Nee.
2011-8943	<b>Controls on feed legislation</b>	Apr 2011	Nee.
2011-8932	<b>Import/transit control system and border inspection posts</b>	Mar 2011	Ja (1 van de 5 aanbevelingen):  To finish implementing the actions indicated in response to the 2009 report regarding a legal instrument to enforce notification of consignments in advance of their arrival as required in Article 2 of Regulation (EC) No 136/2004 and Article 3 of Directive 97/78/EC. (zie ook 2013-6759)
2010-8400	<b>Animal welfare - transport</b>	Sep 2010	Nee.

<b>Audit-nummer</b>	<b>Titel (alleen in het Engels beschikbaar)</b>	<b>Audit-periode</b>	<b>Aanbevelingen gericht op verwerking EU-regelgeving in Wet dieren en onderliggende regelgeving?</b>
2010-8577	<b>Pesticides</b>	Mar 2010	Nee.
2010-8463	<b>Health rules on certain animal by-products (ABP)</b>	Mar 2010	Nee.
2010-8753	<b>Plant Health - Anoplophora chinensis</b>	Feb 2010	Nee.
2009-8084	<b>Import/transit controls and border inspection posts</b>	Nov 2009	<p>Ja (3 van de 14 aanbevelingen):</p> <p>To take measures to ensure the transposition of and/or implementing measures for Art. 17 of Directive 97/78/EC in order to ensure that the prescribed actions can be taken in all cases.</p> <p>To implement effective, proportionate and dissuasive enforcement measures foreseen in Art. 55 (1) of Regulation (EC) No 882/2004 in the case of failure of prenotifications and presentation of all relevant consignments to the BIPs as required by Art. 2 of Regulation (EC) No 136/2004 and Art. 3 of Directive 97/78/EC.</p> <p>To ensure that veterinary fees for official controls of imports and transits meets the minimum levels provided in Annex V of Regulation (EC) No 882/2004 at all circumstances.</p>
2009-8095	<b>Controls on feed legislation</b>	Oct-Nov 2009	Nee.
2009-8189	<b>Plant Health - Anoplophora chinensis and Bursaphelenchus xylophilus</b>	Apr 2009	Nee.
2009-8222	<b>Public Health - Babyfood</b>	Mar 2009	Nee.
2007-7583	<b>Import/Transit Controls and Border Inspection Posts</b>	Jun 2007	<p>Ja (1 van de 13 aanbevelingen):</p> <p>To review the transposition of and/or implementing measures for Artt. 6 and 17 of Directive 97/78/EC in order to ensure that the prescribed actions can be taken in all cases, and to put in place implementing measures to apply correctly Art. 17(2) of Regulation (EC) No 2076/2005.</p>



## Bijlage 5 Voorbeelden van niet-handhaafbare open normen

Dierenbeschermingsorganisaties hebben ons de volgende opsomming aangeleverd van niet-handhaafbare open normen in de Wet dieren (inclusief de onderliggende besluiten en de ministeriële regelingen):

- Bij het doden van dieren en daarmee verband houdende activiteiten wordt de dieren elke vermijdbare vorm van pijn, spanning of lijden bespaard (artikel 1.12 Besluit houders van dieren)
- Degene die een dier houdt, draagt er zorg voor dat een dier dat ziek of gewond lijkt onmiddellijk op passende wijze wordt verzorgd (artikel 1.7 onder c. Besluit houders van dieren)
- Degene die een dier houdt, draagt er zorg voor dat een dier toegang heeft tot een toereikende hoeveelheid water van passende kwaliteit of op een andere wijze aan zijn behoefte aan water kan voldoen (artikel 1.7 onder f. Besluit houders van dieren)
- Het is houders van dieren verboden aan deze dieren de nodige verzorging te onthouden (artikel 2.2, lid 8 Wet dieren)
- Een ziek of gewond dier wordt zo nodig afgezonderd in een passend onderkomen dat zo nodig is voorzien van droog strooisel (artikel 2.4, lid 4 Besluit houders van dieren)
- Wanneer de zorg, bedoeld in artikel 1.7, aanhef en onderdeel c, geen verbetering in de toestand van het dier brengt, wordt zo spoedig mogelijk een dierenarts geraadpleegd (artikel 2.4, lid 5 Besluit houders van dieren)
- Het toegediende voer en drinken alsmede de wijze van toediening brengen het dier geen onnodig lijden of letsel toe (artikel 2.4, lid 7 Besluit houders van Dieren)
- Degene die een dier houdt, draagt er zorg voor dat een dier een voor dat dier toereikende hoeveelheid gezond en voor de soort en de leeftijd geschikt voer krijgt toegediend op een wijze die past bij het ontwikkelingsstadium van het dier (artikel 1.7 onder e. Besluit houders van dieren)



# Berenschot

Berenschot is een onafhankelijk organisatieadviesbureau met 350 medewerkers wereldwijd. Al 80 jaar verrassen wij onze opdrachtgevers in de publieke sector en het bedrijfsleven met slimme en nieuwe inzichten. We verwerven ze en maken ze toepasbaar. Dit door innovatie te koppelen aan creativiteit. Steeds opnieuw. Klanten kiezen voor Berenschot omdat onze adviezen hen op een voorsprong zetten.

Ons bureau zit vol inspirerende en eigenwijze individuen die allen dezelfde passie delen: organiseren. Ingewikkelde vraagstukken omzetten in werkbare constructies. Door ons brede werkerrein en onze brede expertise kunnen opdrachtgevers ons inschakelen voor uiteenlopende opdrachten. En zijn we in staat om met multidisciplinaire teams alle aspecten van een vraagstuk aan te pakken.

## **Berenschot B.V.**

Europalaan 40, 3526 KS Utrecht  
Postbus 8039, 3503 RA Utrecht  
030 2 916 916  
[www.berenschot.nl](http://www.berenschot.nl)  
[in](https://www.linkedin.com/company/berenschot) /berenschot