

Vergaderjaar 2020–2021

28 286

Dierenwelzijn

Nr. 1183

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 7 mei 2021

De vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit over de brief van 18 november 2020 over de Evaluatie Wet dieren (Kamerstuk 28 286, nr. 1139).

De vragen en opmerkingen zijn op 14 januari 2021 aan de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit voorgelegd. Bij brief van 30 april 2021 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Kuiken

De adjunct-griffier van de commissie,
Verhoev

Vragen en opmerkingen vanuit de fracties en reactie van de bewindspersonen

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de Evaluatie Wet dieren. Deze leden hebben nog verschillende vragen en opmerkingen bij deze voorliggende evaluatie.

Brief regering

De leden van de VVD-fractie lezen dat het Bureau Berenschot gevraagd is de evaluatie van de Wet dieren uit te voeren. Kan de Minister toelichten waarom de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) op eigen initiatief ook de Wet dieren geëvalueerd heeft? Deze leden begrijpen dat het Bureau Risicobeoordeling & Onderzoek van de NVWA (Buro) een eigen verantwoordelijkheid heeft, maar tegelijkertijd is de vraag of de capaciteit en de middelen die hiervoor zijn ingezet niet slimmer en beter op elkaar afgestemd hadden kunnen worden. Deelt de Minister de opvatting dat de huidige capaciteit binnen de NVWA optimaal ingezet moet worden? Op welke manier gaat zij voorkomen dat iets dergelijks in de toekomst weer zal plaatsvinden? Vindt de Minister ook niet dat als Buro aanleiding heeft om iets van wetgeving te vinden, hier geen evaluatie van de wet voor nodig is, maar dit signaal via de reguliere lijn afgegeven moet worden? Zo nee, waarom niet? Zo ja, waarom is dit dan niet of onvoldoende gebeurd?

Antwoord

Op grond van de Wet Onafhankelijke Risicobeoordeling Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (WOR) heeft het Bureau Risicobeoordeling & Onderzoek van de NVWA (Buro) de taak gekregen voor het verrichten of doen verrichten van onderzoek ten behoeve van de uitvoering van risicobeoordelingen en het gevraagd en ongevraagd verstrekken van adviezen naar aanleiding van risicobeoordelingen en onderzoek. Daarnaast kan Buro ook signalen en/of adviezen naar aanleiding van risicobeoordelingen geven over gewenste aanpassing van regelgeving. Een voorbeeld daarvan is het advies over transport van vleeskuiken en varkens bij (extreem) hoge temperaturen van augustus 2020.¹ In het kader van deze taakopdracht heeft Buro de evaluatie opgesteld. Bij het opstellen van de evaluatie heeft Buro gebruik gemaakt van eerder door Buro uitgevoerde risicobeoordelingen en adviezen die zich mede richten op dierenwelzijnsrisico's die zich in de praktijk voordoen. Dit is de reguliere werkwijze en ook conform de WOR. Vervolgens heeft Buro specifiek voor de evaluatie geanalyseerd in welke mate deze risico's door de wet worden gedekt.

De Buro evaluatie waarbij gebruik is gemaakt van bestaande gegevens over dierenwelzijnsrisico's zie ik als een goede aanvulling op de evaluatie van Berenschot die voor een belangrijk deel gebaseerd is op input van bij de Wet dieren betrokken stakeholders. Er is hier een afstemming en benutting van elkaars expertise geweest.

De leden van de VVD-fractie vragen de Minister of zij inzicht kan geven in de kosten die de NVWA heeft gemaakt met deze evaluatie (uitgaven en personeelsuren). En kan de Minister inzicht geven of en hoe er afstemming heeft plaatsgevonden met het Bureau Berenschot?

¹ <https://www.nvwa.nl/over-de-nvwa/documenten/dier/vervoer/vervoer/risicobeoordelingen/advies-van-Buro-over-het-transport-van-vleesvarkens-en-vleeskuikens-bij-extreem-hoge-temperaturen>.

Antwoord

Ik kan geen precies inzicht geven in de kosten want een urenregistratie op dat gedetailleerde niveau wordt niet bijgehouden. Naar schatting zijn hier door de NVWA (inclusief Buro) 3–4 mensmaanden aan besteed. Er zijn geen andere uitgaven geweest.

Er is twee keer contact geweest tussen Buro en Bureau Berenschot, een keer voor een presentatie over de opzet en aanpak van Buro en een keer over de analyse (zonder conclusies en adviezen). Daarnaast heeft Berenschot overlegsessies gehouden met andere delen van de NVWA.

De leden van de VVD-fractie betreuren de beperkte reikwijdte die Buro heeft gehanteerd. Wat is de reden dat de NVWA zich alleen richt op de landbouwhuisdieren en niet op de gezelschaps- en hobbydieren, terwijl de NVWA ook meldingen ontvangt van mensen over hobbymatig gehouden dieren? En deze leden lezen dat er geen specifieke aandacht is besteed aan de handhaving. Kan de Minister beide punten toelichten? Wat vindt de Minister ervan dat een organisatie die belast is met de handhaving van de wet zich in een evaluatie niet richt op de handhaving? Juist op de handhaving zijn er veel vragen te stellen. Deelt de Minister deze mening?

Antwoord

De evaluatie door Buro is voornamelijk gebaseerd op eerder uitgevoerde risicobeoordelingen van de dierlijke ketens van landbouwhuisdieren. Tot op heden heeft Buro geen activiteiten op het gebied van gezelschapsdieren uitgevoerd en dus geen eerdere beoordelingen mee kunnen nemen in zijn evaluatie.

Buro heeft bewust geen aandacht besteed aan de handhaving omdat het een strikte scheiding hanteert tussen risicobeoordeling en risicomangement (zie ook antwoord op de eerste vragen van de VVD). De directies Handhaven, Keuren en Strategie van de NVWA, uitgezonderd Buro hebben wel een bijdrage geleverd aan de evaluatie door Berenschot en dit is ook meegenomen in het eindrapport en de reactie van mij op dit rapport.

De leden van de VVD-fractie lezen dat het Bureau Berenschot de uitkomsten van de evaluatie van Buro heeft meegenomen als input in haar rapportage. Dit bevreemdt deze leden. Zijn er meer organisaties geweest die een eigen evaluatie hebben uitgevoerd? Is of zou die evaluatie dan ook meegenomen zijn als input voor de rapportage? En deelt de Minister de mening dat het ontbreken van enige zelfreflectie en inhoudelijke reactie op de handhaving door de eigen organisatie een tekortkoming is? Zo nee, waarom niet?

De leden van de VVD-fractie constateren met de Minister dat de wet adequate mogelijkheden biedt om de Europese regelgeving uit te voeren. De opmerking over de open normen in de wet laat zien dat een accurate evaluatie op handhaving verstandig zou zijn geweest. Kan de Minister hierop reflecteren? Kan de Minister aangeven waarop Buro heeft gebaseerd dat er een leemte in de handhaving is, terwijl zij dit in haar onderzoek buiten beschouwing heeft gelaten?

Antwoord

Zover bekend zijn er geen andere organisaties geweest die een eigen evaluatie hebben uitgevoerd. Bureau Berenschot heeft voor zijn evaluatie relevante stakeholders geïnterviewd. Enkele stakeholders hebben Berenschot naast een mondelinge bijdrage, ook voorzien van een schriftelijke bijdrage over de werking van de Wet dieren in de praktijk. Ik deel de mening niet dat het ontbreken van een inhoudelijke reactie op de handhavingspraktijk in de evaluatie van Buro een tekortkoming is, gelet op het doel van de evaluatie van Buro. Buro beoogde met de evaluatie in kaart te brengen of dierenwelzijnsrisico's voldoende beheerst

kunnen worden binnen de huidige Wet dieren en welke aanpassingen nodig worden geacht. Gelet op dit doel gaat Buro in zijn evaluatie niet in op de handhavingspraktijk, maar wel op knelpunten in de handhaving die voortvloeien uit de Wet. Daarbij is ook een aantal knelpunten voor de handhaving gesignaleerd. Buro geeft aan dat de toezichthouder op basis van de Wet niet altijd effectief kan ingrijpen bij (vermoedelijke) overtredingen. Buro concludeert dat een aantal open normen uit de Wet en de onderliggende regelgeving weinig aanknopingspunten biedt voor de handhaver en de dierhouder.

Kan de Minister aangeven wat zij in haar brief bedoelt met de opmerking «alle bedrijfsmatig gehouden gezelschapsdieren»? Is de versterking van het niveau van bescherming van gezelschapsdieren bij mensen thuis nu ook geregeld? Zo ja, wat wordt bedoeld met het bedrijfsmatig houden?

Antwoord

Onder het bedrijfsmatig houden van dieren wordt het fokken, verkopen, verhandelen en opvangen van huisdieren bedoeld, waarbij sprake is van een zekere omvang. Een dierenpeciaalzaak en een dierenpension zijn hier voorbeelden van. Er zijn verschillende indicatoren om te beoordelen of er sprake is van bedrijfsmatig handelen, waaronder het fokken voor en verkopen aan anderen dan familie en vrienden, het opvangen van dieren tegen een vergoeding, de intentie om met de activiteiten winst te maken.

De leden van de VVD-fractie vragen of de Minister kan aangeven waarom zij een verschil hanteert in het bedrijfsmatig houden van gezelschapsdieren en andere gezelschapsdieren? Welke (wetenschappelijke) oordelen liggen hieraan ten grondslag?

Antwoord

Bij bedrijfsmatig gehouden dieren is er ook sprake van een economisch belang. Wanneer er sprake is van een economisch belang, kan er sprake zijn van een verhoogd risico op welzijnsproblemen. Vanwege dat verhoogde risico is er een onderscheid gemaakt.

Wanneer zal de werkgroep de gedragscode voor hulp- of interventiedieren gereed hebben en welke kaders heeft deze werkgroep meegekregen? Heeft Buro hier een actieve bemoeienis mee? En de leden van de VVD-fractie hebben dezelfde vragen over de vraag van de Minister aan de Faculteit Diergeneeskunde om onderzoek te doen naar voederdieren. Wanneer is dit onderzoek gereed en welke kaders zijn hiervoor meegegeven? En ook hier de vraag of Buro actieve bemoeienis heeft? Klopt het dat de NVWA ook toezicht houdt op bijvoorbeeld dierentuinen en in die rol daar ook kennis over zou moeten hebben?

Antwoord

De werkgroep van de branchevereniging voor hulp- en interventiedieren is in samenwerking met LNV in het proces van de subsidieaanvraag. In dit proces zullen wij de kaders voor een gedragscode bespreken, met als uitgangspunt internationale kaders zoals de *International Organization of Human-Animal Interaction Organizations* en de *Animal Assisted Intervention International Standards of Practice*. Wanneer de werkgroep het proces heeft afgerond is nu niet aan te geven.

Buro heeft geen actieve bemoeienis met de gedragscode voor hulp- of interventiedieren, noch met het onderzoek van de Faculteit Diergeneeskunde naar voederdieren. De Raad voor Dierenaangelegenheden heeft een onderzoek gedaan naar interventiedieren, dat aanleiding heeft gegeven tot de werkgroep. De Faculteit voert een literatuurstudie uit naar dodingsmethoden voor ratten, muizen, gerbils, konijnen, cavia's en hamsters. Op basis van deze literatuurstudie wordt in een adviesrapport

geduid welke dodingsmethoden geschikt zijn om deze dieren, gehouden als voederdier, te doden met in acht name van het dierenwelzijn, de veiligheid van de uitvoerder en het wettelijk kader als het gaat om dierlijke bijproducten en diervoeders. Het definitieve rapport wordt eind mei 2021 opgeleverd.

De vraag van de leden van de VVD-fractie of de NVWA toezicht houdt op dierentuinen kan bevestigend worden beantwoord. Hierbij wordt zowel de dierentuinvergunning gecontroleerd als de algemene eisen uit de Wet Dieren en het Besluit houders van dieren. De inspecteurs worden in deze inspecties geschoold en er is regelmatig interview en casuïstiekbespreking. Daarnaast wordt jaarlijks een controle uitgevoerd op de erkenningseisen van de zogenaamde Balai richtlijn (RL 92/65) als een dierentuin deze erkenning heeft (deze richtlijn vervalt per 21 april 2021 bij het van kracht worden van de AHR, erkenningseisen komen dan echter terug in gedelegeerde verordening 2020/688).

Kan de Minister artikel 1.3 van de Wet dieren en de zienswijze van het Bureau Berenschot nader toelichten? De leden van de VVD-fractie lezen dat dit artikel volgens respondenten van toezichthoudende instanties niet een adequate basis vormt voor handhavingsbeschikkingen. Welke toezichthoudende instanties worden hier bedoeld?

Antwoord

Artikel 1.3, eerste lid, van de Wet dieren voorziet in de erkenning van de intrinsieke waarde van het dier. Op grond van het tweede lid, tweede zin, van dit artikel dient de overheid bij het stellen van regels en nemen van besluiten op grond van de Wet het belang van het dier expliciet mee te wegen, onverminderd andere gerechtvaardigde belangen. In de inhoud van die concrete regels en besluiten komt inhoudelijk tot uitdrukking wat het resultaat is van de afweging van belangen, met inbegrip van het belang van het dier. Het zijn die regels en besluiten waarop toezicht en handhaving betrekking hebben.

Artikel 1.3 van de Wet dieren zelf is geen norm die door burgers en bedrijven kan worden nageleefd en waarop zou kunnen worden gehandhaafd. Vandaar dat de toezichthoudende instanties – de NVWA, LID en de dierenpolitie – niet toezien op de naleving ervan. Dat hoeft ook niet; het enige dat telt is dat zij toezien op de naleving van de regels en besluiten die wel zijn gericht tot burgers en bedrijven.

De leden van de VVD-fractie vragen of de Minister kan aangeven of de evaluatie van de Wet dieren voldoende gericht is op de handhaving van de wet. Zo nee, is de Minister bereid hier aanvullend onderzoek naar te doen? In de bevindingen van het Bureau Berenschot wordt geduid dat de mate van effectiviteit afhangt van de mogelijkheid tot invulling van de bewijslast. In de bevindingen en de reactie van de Minister wordt vooral ingegaan op de open normen en het ontbreken van een concrete invulling. Deze leden zijn verbaasd dat de Minister geen aandacht heeft voor de kwaliteit van het aanleveren van bewijslast die ook door andere oorzaken negatief in het nieuws is geweest. Kan de Minister aangeven waarom dit niet is meegenomen in haar reactie als onderdeel van een aanpak waar verbeteringen moeten plaatsvinden?

Antwoord

De evaluatie van Bureau Berenschot is gericht op de evaluatie van de Wet dieren (Bijlage bij Kamerstuk 28 286, nr. 1139) en de onderliggende regelgeving, en niet op de evaluatie van het beleid of het functioneren van de handhaving. Uit de evaluatie moet blijken of de toezichthouders – op grond van de Wet – effectief kunnen ingrijpen bij (vermoedelijke) overtredingen en of de toezichthouders – op grond van de Wet – daarvoor genoeg mogelijkheden hebben. Een van de conclusie uit de evaluatie is

dat invulling van de bewijslast bij open normen door de toezichthouders als lastig wordt ervaren.

Er is niet geëvalueerd of de toezichthouders voldoende handhavingscapaciteit hebben of hoe de toezichthouders functioneren. In onder andere mijn brief over de herbezinning en verbeteraanpak NVWA van oktober 2020 ben ik ingegaan op deze aspecten (Kamerstuk 338 35, nr. 171).

De leden van de VVD-fractie vragen of de Minister kan toelichten wat wordt bedoeld met het overnemen van het advies van Buro om te kijken naar de open normen ten aanzien van het management en vakbekwaamheid van de veehouder vanwege de grote invloed op het welzijn van het dier. Aan welke normen die de Minister nader wil invullen wordt gedacht? Op welke manier wordt de sector en bijvoorbeeld het praktijkonderwijs betrokken bij deze overweging?

Antwoord

In mijn brief over de uitkomsten van de evaluatie heb ik aangegeven dat LNV en NVWA samenwerken aan een proces om open normen nader in te vullen. Open normen die evident lastig handhaafbaar zijn en van eminent belang zijn voor het beschermingsniveau van het dier zullen met voorrang worden opgepakt. Zoals Buro aangeeft heeft het management van een veehouder een grote invloed op het welzijn van dieren, en daarmee op het beschermingsniveau van dieren.

De houder kan via goed management de kwaliteit van onder andere de verzorging en stalklimaat verbeteren. In de brief heb ik een paar voorbeelden genoemd van open normen, die een relatie hebben met dit management, die nader zijn ingevuld (bijvoorbeeld stalklimaat varkens) of die dit jaar nader ingevuld worden. De sector wordt bij de nadere invulling van open normen betrokken.

De leden van de VVD-fractie vragen om bij de uitwerking van een aantal open normen niet zonder meer verder te gaan dan de Europese lidstaten en in ieder geval in overleg te treden met de overige lidstaten om gezamenlijke afspraken te maken. Als Nederland een aantal open normen strenger invult zal dit leiden tot een ongelijk speelveld wat weer gevolgen heeft op andere onderdelen. Deze leden vragen de Minister hier rekening van te geven. Er zijn te veel voorbeelden waar Nederland hogere eisen op het gebied van dierenwelzijn of diergezondheid heeft gesteld, waarbij dieren geïmporteerd worden uit andere landen waar het minder is gesteld. Het verhogen van dierenwelzijn wordt alleen bereikt met een gezamenlijke aanpak. Deelt de Minister deze lijn?

Antwoord

Nederland pleit samen met de zogenaamde Vughtgroeplanden (Nederland, Duitsland, Denemarken, Zweden, België) voor verbetering, actualisatie en aanscherping van bestaande EU-regelgeving, inclusief op dierenwelzijnsvoorschriften voor commercieel gehouden en verhandelde diersoorten waarvoor nog geen specifieke EU-regelgeving bestaat. Als gevolg hiervan zouden in de toekomst een aantal open geformuleerde EU-voorschriften kunnen worden geconcretiseerd. Dat zou de gelijkheid van het speelveld verder ten goede kunnen komen.

De leden van de VVD-fractie lezen dat het Bureau Berenschot constateert dat de handhaving van open normen in het bestuursrecht als lastiger wordt ervaren dan handhaving via het strafrecht. Omdat dit niet verder onderbouwd wordt, gaat de Minister hier verder niet op in. Dat bevreemdt deze leden. Als deze constatering wordt gedaan, is het toch zaak om boven tafel te krijgen waarom handhavers dit op deze manier ervaren. Ook hier merken zij op dat de bewijslast aangeleverd door de NVWA niet

altijd op orde is. Wellicht kan deze bevinding aanleiding zijn om de handhavers een aanvullende opleiding aan te bieden. Graag een reactie van de Minister.

Antwoord

Zoals ik in mijn brief heb aangegeven wordt de melding van Bureau Berenschot dat handhaving van open normen in het bestuursrecht als lastiger wordt ervaren dan handhaving via het strafrecht niet nader geduid. Ik kan deze melding dan ook niet goed plaatsen.

Er zijn situaties waarin open normen lastig of zelfs niet kunnen worden gehandhaafd, als er geen nadere duiding of invulling van de normen beschikbaar is. De toezichthouder kan in deze situaties de bewijslast moeilijk of niet rond krijgen. Bij het nader invullen van open normen zal, in nauw overleg met de NVWA, het belang van handhaafbaarheid uitdrukkelijk worden meegenomen.

Overig

De leden van de VVD-fractie hebben nog een enkele andere vraag die indirect verband houdt met de Wet dieren. Deze leden zijn geweest op een door de NVWA verleende ontheffing om runderen zonder oormerken – niet zijnde grazers binnen natuurgebieden – te vervoeren naar aanleiding van een faillissement van de betreffende melkveehouder (zie verslag faillissement met insolventienummer F.03/20/199, 23-12-2020). De Minister van LNV, de NVWA en anderen zijn zeer scherp als melkveehouders zich niet aan wet- en regelgeving houden. Terecht, want regels zijn er om nageleefd te worden. Zij vragen waarom er in deze situatie wel een ontheffing verleend is en er blijkbaar geen strafmaatregelen genomen zijn terwijl er voorbeelden zijn waar dit wel het geval is. Zij ontvangen graag een uitgebreide toelichting en het afwegingskader waarom de NVWA in deze situatie gehandeld heeft zoals gehandeld is. En kan de Minister daarbij ook uitgebreid ingaan op het gelijkheidsbeginsel?

Antwoord

Op 9 september 2020 was er telefonisch contact tussen een medewerker van het team meldingen en vragen van de NVWA, de curator en de opkoper partij. Tijdens dit gesprek werd door deze medewerker mondeling toestemming verleend voor het vervoer van deze 2 runderen zonder merken. Deze toestemming is niet overeenkomstig de afgesproken werkwijze/regelgeving en had derhalve niet verleend mogen worden. Aangezien er, weliswaar ten onrechte, toestemming vanuit de NVWA was verleend, kon er niet sanctionerend opgetreden worden tegen de afvoer, vervoer en aanvoer van deze twee runderen. Tijdens een vervolgonderzoek op het bestemmingsadres zijn deze 2 runderen alsnog geregistreerd als artikel 39 A runderen (Niet Identificeerbaar). Dit betekent dat deze dieren zijn uitgesloten voor humane consumptie.

Bij het uitvoeren van het toezicht en de handhaving handelt de NVWA overeenkomstig de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder ook het gelijkheidsbeginsel valt. Zoals hierboven vermeld, is in deze zaak onterecht een toestemming verleend die niet overeenkwam met de geldende werkwijze.

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van de achterliggende stukken ten behoeve van het schriftelijk overleg Evaluatie Wet dieren en willen de Minister nog enkele vragen voorleggen.

Inleiding

De leden van de CDA-fractie constateren dat Nederlanders houden van dieren, maar dat zij ook verschillend denken over de verhouding tussen dier en mens. Deze verschillen in levensfilosofie respecteren deze leden. Dat betekent dat niet de meest extreme denkrichting leidend moet zijn. Dieren zijn noch dingen, noch mensen. In de ogen van deze leden zijn dieren levende schepselen waarvoor mensen verantwoordelijk zijn. Dat laatste geldt zeker als zij de dieren onder hun hoede hebben. Mensen hebben belang bij dieren. Mensen houden of gebruiken dieren met een bepaald doel. Nederland is een land waar huisdieren, gezelschapsdieren en landbouwdieren worden gehouden om te kunnen voorzien in behoeften van de mens. Dat kunnen materiële behoeften zijn, zoals voedingsmiddelen, maar het kunnen ook immateriële behoeften zijn, zoals gezelschap. Denk maar aan onze ouderen die eenzaam kunnen zijn en voor wie zijn of haar hond of kat hun beste vriend is. Dieren kunnen ook diensten leveren ten behoeve van de mens. Wij denken dan bijvoorbeeld aan bewakingshonden. Zonder de domesticatie van dieren zou onze geschiedenis er anders hebben uitgezien. Dat moeten wij ook beseffen. De meningen over wat dieren dan wel zijn, lopen sterk uiteen. Datzelfde geldt voor de vraag hoe wij met dieren behoren om te gaan. Er bestaan grote meningsverschillen over de positie van het dier in onze samenleving. In onze geürbaniseerde samenleving is het rechtstreekse contact met dieren enorm verminderd. Er lopen geen paarden meer door de straten. Koeien zien wij vanuit de trein of auto. Huisdieren nemen een belangrijke plaats in ons dierbeeld in.

De leden van de CDA-fractie constateren dat het samenbrengen van vijf wetten is gelukt. Bij de totstandkoming van de wet werd ook gestreefd naar vereenvoudiging en een verlaging van de administratieve lasten. In hoeverre is de Minister van mening dat dit ook voldoende is bereikt? Deze leden vragen speciale aandacht voor professionals die namens de Nederlandse samenleving dieren houden en verzorgen volgens normen die de wetgever hun oplegt. Boeren leveren een essentiële bijdrage aan onze voedselvoorziening en dragen bij aan onze economie. Zij produceren in een internationale omgeving en kunnen dus niet te veel uit de pas lopen. Ook boeren kunnen niet zonder maatschappelijke acceptatie van de manier waarop dieren worden gehouden. Deze leden zijn van mening dat eventuele aanpassingen van regels over dierenwelzijn in Europees verband moeten worden afgesproken. Het doel van de voorliggende wetgeving was ook te komen tot de positieflijst. Kan de Minister aangeven waarom dit onderdeel in de evaluatie niet of nauwelijks aan bod is gekomen?

Antwoord

De leden van de CDA-fractie vragen of invoering van de Wet heeft bijgedragen aan vereenvoudiging en verlaging van administratieve lasten. Bureau Berenschot concludeert in zijn evaluatierapport dat het doel van de Wet om een vereenvoudigd en samenhangend wettelijk stelsel te creëren feitelijk zal zijn behaald wanneer in 2021 ook de bepalingen over diergezondheid onderdeel gaan uitmaken van het wettelijk stelsel. In de evaluatie is onderzocht of de Wet heeft geleid tot minder voorschriften om de bureaucratische last te beperken. Het aantal voorschriften lijkt niet minder geworden. Wel het aantal wetten, AMvB's en regelingen waarin de voorschriften staan, aldus Berenschot.

Daarnaast vragen de leden van de CDA-fractie waarom de positieflijst in de evaluatie niet of nauwelijks aan bod is gekomen. Het Adviescollege huis- en hobbydierenlijst (Bijlage bij Kamerstuk 28 286, nr. 1085) beoordeelt momenteel een lijst van zoogdiersoorten die in Nederland worden gehouden. De zoogdiersoorten worden beoordeeld op risicofactoren voor

dierenwelzijn en gevaar voor de mens (letsel- en zoönoserisico). Ik ben deze regelgeving aan het vormgeven dus daarom is evalueren nog niet aan de orde.

NVWA geen beleidsmaker

De leden van de CDA-fractie constateren dat open normen steeds vaker verduidelijkt worden door het instellen van beleidsregels door handhavende instanties. Deze leden zijn van mening dat, en zij hebben hier vaker op gewezen, het niet de taak van bijvoorbeeld de NVWA is om beleidsregels vast te stellen maar dat dit de taak is van de Minister van LNV. Waarom duurt de opvolging van het advies van het rapport «De NVWA: bewaker, ook beleidsmaker?», dat dit ook vaststelde, zo lang?

Antwoord

De Kamerbrief (Kamerstuk 33 835, nr. 175) met de uitleg over de opvolging van het advies van het rapport «De NVWA: bewaker ook beleidsmaker?» (Bijlage bij Kamerstuk 33 835, nr. 121) heeft op zich laten wachten vanwege het schuiven van taken als gevolg van de Covid-situatie. Echter vanaf het moment dat het genoemde rapport aan de Kamer is toegestuurd in april 2019 wordt in de praktijk gewerkt conform het voorgesteld advies waarbij de Ministers van LNV en VWS verantwoordelijk zijn voor de invulling van in wet- en regelgeving opgenomen open normen in beleidsregels.

In deze brief heb ik toegelicht dat er drie categorieën beleidsregels zijn, te weten omtrent de afweging van belangen, vaststelling van feiten en de invullingen van wettelijke voorschriften. In mijn brief op het rapport van Berenschot heb ik reeds vermeld dat toezichthouders geen beleidsregels vaststellen voor invulling van wettelijke voorschriften (open normen), dit in tegenstelling tot hetgeen Berenschot in zijn rapport abusievelijk vermeldt. Het mandaat van de IG van de NVWA om beleidsregels vast te stellen ziet op de afweging van belangen en de vaststelling van feiten. Zulke beleidsregels richten zich op de invulling van de wijze van toezicht en handhaving, hetgeen een taak is van de NVWA. Een voorbeeld hiervan is het interventiebeleid van de NVWA.

Wet dieren en handhaving op dierenwelzijn (onderdeel open normen)

De leden van de CDA-fractie merken op dat diverse reacties van de Minister op de bevindingen de indruk wekken dat meer middelvoorschriften zullen worden gemaakt betreffende de Wet dieren. Kan de Minister uitgebreid aangeven waarom ze de voorkeur heeft voor middelvoorschriften boven doelvoorschriften?

Antwoord

Er zijn situaties waarin open normen lastig of zelfs niet kunnen worden gehandhaafd als er geen nadere duiding of invulling van die normen beschikbaar is. Zoals ook Buro aangeeft zijn sommige open normen duidelijk, andere bieden weinig aanknopingspunten voor de handhaver en de houder. Er zijn diverse mogelijkheden om open normen die lastig handhaafbaar zijn nader in te vullen: via jurisprudentie, via het opstellen van een beleidsregel, op basis van wetenschappelijk onderzoek of deskundigenverklaringen, op basis van een werkinstructie van de toezichthouder of het opstellen van een Gids voor Goede Praktijken door de sector. Daarnaast kan inzet van het instrument voorlichting effectief zijn voor partijen (bijvoorbeeld houders van gezelschapsdieren) die weinig kennis hebben van (open) normen in de Wet. Verder is er de mogelijkheid om de regelgeving aan te passen: de open normen kan hiermee gewijzigd worden in een middelvoorschrift of een kwantitatief doelvoorschrift,

waarbij het te bereiken doel kan worden vastgelegd in objectieve termen, zoals te meten eenheden (bijv. een norm voor de lichtsterkte). Ik heb op voorhand geen voorkeur voor een van deze mogelijkheden. Het is essentieel om weloverwogen afwegingen te maken of en zo ja, op welke wijze een open norm nader wordt ingevuld. Dit vergt inspanning van meerdere belanghebbenden, zoals LNV, de toezichthouder en sectoren. Het streven is om optimaal onderling samen te werken bij de nadere invulling van open normen.

Bescherming mens en milieu

De leden van de CDA-fractie zouden graag een overzicht ontvangen van de meldingen die gedaan zijn bij het Agroloket. Met name die meldingen die zien op tegenstrijdigheid in regelgeving in de praktijk en meldingen die zien op onnodige regeldruk en/of die innovatie belemmeren.

Antwoord

Het Agroloket heeft geen meldingen gekregen van tegenstrijdigheden van regelgeving in de Wet dieren die in de praktijk onnodige regeldruk veroorzaken en/of die innovatie belemmeren.

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

De leden van de D66-fractie hebben met veel interesse kennisgenomen van de Evaluatie Wet dieren. Helaas herkenden deze leden veel van de knelpunten die werden aangedragen in de evaluaties van Buro en Berenschot, aangezien zij al langer hun zorgen uiten over het tekort aan een positieve definitie van dierenwelzijn, het bestaan van de open normen en het ontbreken van een eenduidige definitie van de intrinsieke waarde van het dier. Hier hebben zij ook een Actieplan voor opgesteld, dat is overhandigd aan de Minister. Zij zien door deze evaluaties dan ook alleen maar meer reden om deze tekortkomingen in de wet aan te pakken. De reactie van de Minister op sommige van de tekortkomingen die zijn aangekaart door de onderzoeksbureaus stellen deze leden niet volledig gerust dat deze tekortkomingen voldoende zullen worden aangepakt om het welzijn van dieren daadwerkelijk te beschermen. Zij leggen de Minister daarom graag nog wat kritische vragen en opmerkingen voor.

Intrinsieke waarde van het dier

De leden van de D66-fractie zijn van mening dat voor het beschermen en verbeteren van het welzijn van het dier, het van essentieel belang is dat dieren een goede juridische positie hebben in ons rechtssysteem. Deze positie mag wat deze leden betreft niet te afhankelijk zijn van de maatschappelijke of politieke houding ten opzichte van het welzijn van het dier, maar moet vooral ook gebouwd zijn op een sterk juridisch fundament van een intrinsieke waarde. Door zowel Buro als Berenschot wordt in de evaluatie geconcludeerd dat de erkenning van de intrinsieke waarde van het dier in de wet op dit moment onvoldoende handvatten biedt voor de praktijk om het juiste beschermingsniveau voor dieren te kunnen borgen. In de praktijk, zo concludeerde Berenschot, doet artikel 1.3 van de Wet dieren niet meer om het welzijn van het dier te borgen dan het voortschrijdend maatschappelijk en wetenschappelijk inzicht. Buro adviseerde zelfs dat niet eens goed vastgesteld kon worden of dat artikel nut heeft, omdat de intrinsieke waarde niet voldoende gedefinieerd is. De Minister lijkt haar reactie echter te concluderen in dat het in werking treden van de zorgplicht voldoende zal zijn om de intrinsieke waarde van het dier voldoende te borgen. Een wijziging van de definitie is niet nodig, zo wordt gesteld, omdat er geen eenduidige definitie van de intrinsieke waarde bestaat en de huidige beschrijving van het begrip geen belem-

mering vormt om mee te waaien met de winden van het publieke debat. Hoe beoordeelt de Minister deze discrepantie tussen het oordeel van de Minister en dat van Buro? Alhoewel deze leden de hoop delen dat de zorgplicht zo snel mogelijk in werking treedt, vinden zij de redenering krom. De constatering dat een eenduidige definitie op dit moment niet bestaat, betekent niet dat niet getracht kan worden om een definitie te vinden die de lading zo goed mogelijk dekt. Bovendien zijn zij van mening dat de wet niet alleen geen belemmering moet vormen om tot betere bescherming te komen, maar ook een garantie moet bieden dat een betere bescherming gegeven wordt. Deelt de Minister deze mening? Zo nee, waarom niet? Hoe kijkt de Minister bijvoorbeeld aan tegen de definitie die de Raad voor Dieraangelegenheden (RDA) aandroeg in de Staat van het Dier van 2019, namelijk dat het respecteren van de intrinsieke waarde van het dier een moreel vereiste inhoudt dat menselijk ingrijpen in het dier of zijn leefomgeving niet leidt tot structurele of substantiële aantasting van dierenwelzijn, diergezondheid en integriteit van het dier? Is de Minister bereid dergelijke definities tegen het licht te houden om te kijken of een gewijzigde definitie alsnog mogelijk is? Zo nee, waarom niet? En gaat zij ook nog andere stappen ondernemen om te zorgen dat de intrinsieke waarde structureel onderdeel wordt van elke belangenafweging tussen mens en dier?

Antwoord

De leden van de fractie van D66 vragen naar het belang van een eenduidige definitie van de intrinsieke waarde van het dier en vragen mijn nadere reactie over het advies van Buro om de definitie nader uit te werken, zodat deze ook gebruikt kan worden als uitgangspunt bij het maken van beleid, wetgeving en handhaving. Daarnaast vragen zij of ik stappen onderneem om te zorgen dat de intrinsieke waarde structureel onderdeel wordt van elke belangenafweging tussen mens en dier. De intrinsieke waarde van het dier is uitgangspunt van de Wet dieren met betrekking tot de wijze waarop de mens met dieren omgaat. De mens heeft een speciale verantwoordelijkheid voor gehouden dieren; deze noodzaakt ertoe dat de mens zorgt draagt voor het welzijn en de gezondheid van het gehouden dier en 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 aan het dier toekent: de intrinsieke waarde. Ik verwijs naar hetgeen over de betekenis van de intrinsieke waarde is opgenomen in de nota naar aanleiding van het verslag over het wetsvoorstel dieren (Kamerstuk 31 389, nr. 9): «de vaststelling dat dieren een eigen, zelfstandige waarde hebben, los van de gebruikswaarde die de mens aan de dieren toekent, wordt beschouwd als een gegeven. Intrinsieke waarde, als zodanig beschouwd, is dan ook een niet normatief begrip.» Vanuit dat gegeven ligt een uitwerking van de definitie niet voor de hand. De keuze voor de intrinsieke waarde van het dier als uitgangspunt heeft tot consequentie, dat de functie van het dier voor de mens (economisch nut, educatieve of recreatieve functie e.d.) daaraan ondergeschikt kan worden gemaakt c.q. daar tegen dient te worden afgewogen. De verplichting om bij de totstandkoming van regelgeving of besluiten op basis van de Wet dieren deze afweging te maken is vastgelegd in artikel 1.3 van de wet. Met dit artikel waarin de erkenning van de intrinsieke waarde is vastgelegd, is wel beoogd om een normatief vertrekpunt vast te leggen voor de verdere besluitvorming over het handelen van de mens ten aanzien van gehouden dieren. Op grond van dit artikel dient de overheid bij het stellen van regels krachtens de wet, en het nemen van op die regels gebaseerde besluiten ten volle rekening te houden met de gevolgen die deze besluiten kunnen hebben voor de intrinsieke waarde van het dier, onverminderd ander gerechtvaardigde belangen. Die erkenning is een opdracht aan de overheid om bij stellen

van regels en het nemen van besluiten het belang van het dier zorgvuldig in beeld te brengen en te wegen. Het belang van de mens is in die weging van belangen niet altijd leidend.

De evaluatie van Bureau Berenschot heeft uitgewezen dat deze afweging bij besluitvorming over nieuwe regels niet altijd eenduidig wordt uitgevoerd. Om ervoor te zorgen dat deze afweging volgens een vast stramien plaatsvindt, heb ik in mijn reactie op deze evaluatie aangekondigd dat ik een beleidsondersteunend kader ontwikkel om de totstandkoming van een zorgvuldige belangenafweging te ondersteunen en te waarborgen.

De leden van de D66-fractie vragen verder hoe ik aankijk tegen de definitie van de intrinsieke waarde van de Raad voor Dieraangelegenheden (RDA), namelijk dat het respecteren van de intrinsieke waarde van het dier een moreel vereiste inhoudt dat menselijk ingrijpen in het dier of zijn leefomgeving niet leidt tot structurele of substantiële aantasting van dierenwelzijn, diergezondheid en integriteit van het dier.

Deze omschrijving gaat een stap verder dan de definiëring van het begrip intrinsieke waarde. De omschrijving richt zich tevens op de (uitkomst van) de afweging die de overheid op grond van artikel 1.3 bij het stellen van nieuwe regels moet maken over het belang van het dier ten opzichte van andere gerechtvaardigde belangen. Deze afweging zou volgens de omschrijving van de RDA niet moeten leiden tot structurele of substantiële aantasting van dierenwelzijn, diergezondheid en integriteit van het dier. Ik wil de gedachtenvorming achter deze omschrijving van de RDA betrekken bij het opstellen van het hiervoor genoemde door LNV op te stellen kader voor de ondersteuning van een zorgvuldige belangenafweging in het kader artikel 1.3. Ik zal hierbij wetenschappelijk kennis op het gebied van dierethiek betrekken.

De leden van de D66 fractie vragen of ik hun mening deel dat de wet niet alleen geen belemmering moet vormen om tot betere bescherming te komen, maar ook een garantie moet bieden dat een betere bescherming gegeven wordt.

Voor de bescherming van dieren zijn in de wet en onderliggende regelgeving normen opgenomen ten aanzien van onder andere zorg en huisvesting van dieren. Deze normen tezamen met het toezicht op de naleving daarvan borgen de bescherming van dieren.

Met betrekking tot de intrinsieke waarde van het dier stelden beide onderzoeksbureaus ook vast dat de bescherming die aan dieren wordt geboden onder de Wet dieren kan verschillen per diersoort en diercategorie. De wet discrimineert daarmee tussen verschillende diersoorten en houderijtypes. Zeker in het licht van de erkenning van de intrinsieke waarde van het dier, vinden de leden van de D66-fractie dit verwonderlijk. Alhoewel deze leden begrijpen en onderschrijven dat het komen tot specifiekere regelgeving bij voorkeur op EU-niveau gebeurt, vragen zij zich af of het in elk geval per diersoort niet rechtgetrokken kan worden, dit gezien de doeleinden van het dier volgens de intrinsieke waarde van het dier toch ten minste losgekoppeld zouden moeten zijn van de welzijnseisen van het dier. Deelt de Minister deze constatering en is zij bereid te kijken naar hoe zij dit eventueel recht kan trekken? Zo nee, waarom niet? Welke uitzonderingen zou de Minister willen blijven maken en wat is daarvan de reden? Buro stelde bovendien vast dat de intrinsieke waarde onvoldoende naar voren komt in de ««nee, tenzij»»-bepalingen, omdat bijvoorbeeld voor ingrepen die nu zijn toegestaan niet genoeg is afgewogen of ze daarmee de integriteit en daarmee intrinsieke waarde van het dier niet schenden. De keuze om tot uitzonderingsgronden te komen moet volgens Buro voortdurend worden gerechtvaardigd op basis van voortschrijdend wetenschappelijk inzicht. De Minister gaf in haar reactie aan deze kritiek niet goed te kunnen plaatsen, omdat de intrinsieke waarde juist altijd voorop staat en omdat het streven van de Minister is

om lichamelijke ingrepen zoals het couperen van staarten uit te faseren zodra de wetenschap laat zien dat dit verantwoord kan. Deze leden willen daarbij ten eerste de kritische noot plaatsen dat de wetenschap volgens de Minister moet laten zien dat dit onder omstandigheden van de huidige houderijsystemen kan, aangezien problemen zoals staartbijten bewezen minder vaak voorkomen bij bijvoorbeeld biologische houderijsystemen en het gedrag daarmee afhangt van het type houderijsysteem. Zij merken op dat het hierbij dus voornamelijk om een economische afweging lijkt te gaan en vragen de Minister waardoor zij de conclusie trekt dat dit juist een voorbeeld is van een situatie waar de intrinsieke waarde van het dier goed wordt meegenomen. Is het bij het maken van dergelijke belangenafwegingen volgens de Minister nu goed duidelijk hoe de belangenafweging wordt gemaakt? Zo nee, is dit iets wat volgens de Minister duidelijker zou moeten worden gemaakt? Zo nee, waarom niet? Ook zijn deze leden nog benieuwd hoe geborgd wordt dat het voortschrijdend wetenschappelijk inzicht zorgvuldig en tijdig wordt omgezet in beleidsregels of de wet zelf. Wordt bijvoorbeeld een standaard tijdpad gehanteerd waarbij voorschriften om de zoveel tijd worden getoetst aan de nieuwste wetenschappelijke inzichten?

Antwoord

Bureau Berenschot constateert in zijn rapport dat in de wet en de onderliggende regelgeving relatief veel regels zijn gesteld over landbouwhuisdieren, minder over gezelschapsdieren en vrijwel geen over hulpdieren. De leden van de D66-fractie vragen naar aanleiding daarvan of dit verschil in elk geval per diersoort niet rechtgetrokken kan worden. Er zijn goede redenen dat er minder regels voor gezelschapsdieren dan voor landbouwhuisdieren zijn gesteld. Voor zover regels zijn gesteld ten aanzien van gezelschapsdieren, zijn die vooral ingegeven door het belang van dierenwelzijn. Dit komt door de aard van deze categorie dieren. Gezelschapsdieren worden immers met geheel ander oogmerk gehouden, namelijk voor het plezier. Commerciële overwegingen zijn meestal bij particuliere houders afwezig. Ook de schaal waarop gezelschapsdieren door één en dezelfde houder worden gehouden, is anders dan bij landbouwhuisdieren. Dit maakt dat ten aanzien van gezelschapsdieren een andere vorm van regulering nodig is vergeleken met landbouwhuisdieren. Bij landbouwhuisdieren spelen verder naast dierenwelzijn en diergezondheid ook andere publieke belangen een rol. Voor de bescherming van deze belangen zijn in de wet regels gesteld. Het gaat daarbij om het belang van: volksgezondheid (voedselveiligheid, voorkomen verspreiding zoönoses), milieuveiligheid (voorkomen verspreiding van bijvoorbeeld schadelijke residuen van diergeneesmiddelen), het voorkomen en het beperken van de gevolgen van uitbraken van besmettelijke dierziekten en het belang van een gezonde en eerlijke handel (in dierlijke producten). Verder vragen de leden van de D66 fractie of de afweging ten aanzien van het toestaan van specifieke ingrepen bij dieren een voorbeeld is van een situatie waarbij de intrinsieke waarde van het dier goed wordt meegenomen. In 2014 heeft de RDA een afwegingsinstrument opgesteld om te kunnen duiden of een bepaalde ingreep aanvaardbaar is. De centrale vraag die bij de afweging aan de orde is, luidt: «Weegt de uit de ingreep resulterende welzijns- en/of integriteitschade op tegen de schade aan mensenwelzijn (inclusief -gezondheid), dierenwelzijn (inclusief -gezondheid), ecologie en/of economie, wanneer deze ingreep achterwege gelaten zou worden?» LNV heeft destijds na de publicatie van dit instrument alle destijds toegestane ingrepen getoetst aan de hand van dit instrument. Mede op basis van de uitkomst hiervan zijn een aantal ingrepen verboden, waaronder koudmerken van runderen en snavelbehandeling van leghennen. Indien er nieuwe wetenschappelijke inzichten ontstaan dat een

verbod of het nader beperken van een nu nog toegestane ingreep mogelijk is, zal opnieuw de afweging worden gemaakt of het verantwoord is om deze ingreep te verbieden of nader te beperken. LNV heeft regelmatig overleg met wetenschappers op het gebied van dierenwelzijn van Wageningen UR. In dit overleg worden wetenschappelijke ontwikkelingen ten aanzien van dierenwelzijn gedeeld. Daarnaast deelt het European Welfare Centre for Animal Welfare (EURCAW) op haar website nieuwe wetenschappelijke ontwikkelingen over het welzijn van varkens. In de pluimveesector is de Stuurgroep Ingrepen Pluimvee actief. Deze Stuurgroep bestaat uit verschillende partijen uit de pluimveeketen en de Dierenbescherming. Daarnaast wordt zij bijgestaan door onderzoekers van Wageningen UR en vertegenwoordigers van LNV. De stuurgroep geeft advies over het verantwoord stoppen met ingrepen in de pluimveehouderij. Mede op basis van het advies van de stuurgroep heb ik in 2018 een aantal ingrepen bij pluimvee verboden (Kamerstuk 28 286, nr. 983). Conform het beleid, zal bezien worden of toegestane ingrepen verantwoord kunnen worden verboden of worden beperkt als uit nieuwe wetenschappelijke inzichten blijkt dat dit op een verantwoorde wijze gerealiseerd kan worden.

Positieve definitie dierenwelzijn

De leden van de D66-fractie delen de conclusie van beide onderzoeksbureaus dat een betere, positieve definitie van dierenwelzijn nodig is waarbij ook positieve ervaringen voor dieren centraal komen te staan, zoals de vrijheid om sociaal gedrag te kunnen uiten. De Minister gaf in haar reactie aan dat zij in haar beleid via de definitie van Bracke et al. Al ruimte biedt aan deze positieve definitie en dat zij een wijziging van de wet niet nodig acht, omdat de huidige definitie positieve ervaringen niet uitsluit. Weer vinden deze leden deze redenering erg krom. De wet moet er volgens hen nogmaals niet alleen zijn om positieve ervaringen niet uit te sluiten, maar ook om ze te garanderen en de ervaringen waar mogelijk ook toetsbaar te maken zodat ze ook resultaat opleveren. Deelt de Minister de constatering dat als twee onderzoeksbureaus tot dezelfde conclusie en aanbeveling komen, dit reden is om de aanbeveling op te volgen en de positieve definitie van het dierenwelzijn ook te borgen in de wet? Zo ja, wat gaat zij doen om hier zorg voor te dragen? Zo nee, waarom besluit zij de adviezen zo makkelijk terzijde te schuiven? Deze leden hebben vernomen dat inmiddels een aantal modellen zijn ontwikkeld die de positieve aspecten van het dierenwelzijn meetbaarder kunnen maken, waaronder het Welfare Quality Model dat gebruik maakt van «animal-based» indicatoren die ruimte bieden aan de specifieke gedragingen van de diersoort. Is de Minister op de hoogte van dit model, en zo ja, hoe kijkt zij aan tegen de toepassing van dit soort modellen om de positieve staat van welzijn van dieren beter te borgen? Is zij het met hen eens dat welke definitie ook gekozen wordt, de vertaling naar de praktijk moet gebeuren met ethologen en biologen die specifieke aandacht hebben voor de verschillende diersoorten en hun natuurlijke gedrag en welzijnspatronen?

Antwoord

Buro adviseert in zijn rapport om de omschrijving van zorg die dieren redelijkerwijs behoeven uit artikel 1.3 van de wet (de «definitie» dierenwelzijn) aan te passen naar de meest gedragen wetenschappelijke inzichten met onder andere de benoeming van positieve ervaringen. Naar aanleiding daarvan vragen de leden van de D66 fractie waarom ik deze aanbeveling niet heb overgenomen door te bevorderen dat deze «definitie» in de wet wordt aangepast.

In de Kamerbrief van november 2020 met mijn reactie op de evaluatierapporten (Kamerstuk 28 286, nr. 1139) heb ik aangegeven dat het advies van Buro om het begrip dierenwelzijn te herdefiniëren aansluit op mijn beleid.

In mijn beleid ga ik uit van de definitie van dierenwelzijn die door Bracke is geformuleerd. Deze definitie omvat het belang dat het dier een positieve staat van welzijn kan ervaren.

Daarnaast heb ik recent de RDA gevraagd om als vervolg op de RDA-zienswijze over dierenwelzijn in de kringlooplandbouw, een aanvullende zienswijze op te stellen met de centrale vraag: wat zijn de randvoorwaarden voor een integraal duurzame dierhouderij, waarin het dier een positieve staat van welzijn ervaart. Met dit verzoek geef ik tevens invulling aan de gewijzigde motie van het lid Ouwehand om concretere voorwaarden te stellen aan dierenwelzijn in de omslag naar kringlooplandbouw (Kamerstuk 35 300 XIV, nr. 57). Naar verwachting zal de RDA deze zienswijze komende zomer aanbieden. Mede op basis van deze zienswijze bekijk ik hoe ik deze randvoorwaarden, inclusief de mogelijkheid dat dieren een positief welzijn ervaren, in de praktijk kan bevorderen. Hiermee bevorder ik dat de bredere definitie van dierenwelzijn, inclusief positieve ervaringen direct doorwerkt in het dierenwelzijnsbeleid. Ik ben het eens met de leden van de D66 fractie dat bij deze vertaling van randvoorwaarden voor positieve ervaringen naar de praktijk relevante kennis moet worden betrokken, waaronder die van ethologen. Het opnemen van een aangepaste definitie in de wet vraagt om een relatief lang traject van wetswijziging, terwijl dat niet eens nodig is om ook nieuwe inzichten toe te passen. Mede daarom zet ik in op het via beleid bevorderen van randvoorwaarden die bijdragen aan positief welzijn van dieren. Ik laat het aan mijn opvolger om te bezien of naast deze beleidsinzet ook wetswijziging wenselijk zou zijn.

De vraag van de leden van de D66 fractie of ik bekend ben met het *Welfare Quality model* kan ik bevestigend beantwoorden. Het model maakt het mogelijk om (positieve) aspecten van dierenwelzijn meetbaarder te maken, en op basis daarvan deze aspecten beter te borgen. Het model is echter nog niet voor alle diersoorten goed in de praktijk toepasbaar.

Open normen

Ook de open normen kwamen terug in beide evaluaties, wat de mening van de leden van de D66-fractie sterkte dat deze samen met ethologen zo spoedig en zo goed mogelijk moeten worden ingevuld. Deze leden zijn verheugd dat de Minister een aantal open normen al heeft ingevuld en heeft besloten er nog meer in te vullen. Wanneer verwacht zij dat het proces dat zij samen met de NVWA en LNV heeft ingericht om open normen in te vullen, tot concrete resultaten zal leiden? Zal dit proces met de Kamer worden gedeeld voor inspraak en zo ja, wanneer zal de Kamer worden geïnformeerd? Hoe worden diergeneeskundigen en ethologen structureel meegenomen in dit proces? Binnen welke termijn hoopt de Minister alle zorgelijke open normen te hebben ingevuld? Waarom is gekozen voor deze termijn? Indien geen concrete termijn bestaat, deelt de Minister dan de mening van deze leden dat deze gezien het belang dat aan deze open normen wordt gehangen door beide evaluaties, wel vereist is?

De Minister noemt in haar reactie bovendien dat er verschillende manieren zijn om open normen in te vullen, waaronder deskundigenverklaringen en gidsen voor goede praktijken. Dat laatste is volgens Berenschot echter weinig tot stand gekomen tot nu toe. Hoe verklaart de Minister dat dit instrument tot nu toe weinig is toegepast? Wordt de sector op dit moment wel voldoende actief aangemoedigd om deze gidsen op te stellen en bestaan er minimumeisen voor het opstellen voor deze gidsen? Zo ja, is een van deze minimumeisen ook dat de inhoud van deze gidsen getoetst wordt op de laatste wetenschappelijke inzichten? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

In het najaar van 2020 hebben LNV en NVWA een interne procesbeschrijving opgesteld voor het nader invullen van open normen. Een verzoek voor invulling van een open norm kan worden ingebracht door diverse partijen (LNV, NVWA, RVO, Landelijke Inspectie Dierenbescherming, de (dieren)politie, sectoren). Een werkgroep bestaande uit vertegenwoordigers van toezichthouders, LNV, en eventueel andere departementen als het een norm betreft die meer departementen raakt, beoordeelt het verzoek. Daarbij zijn de volgende vragen aan de orde: is dit een open norm die nadere invulling behoeft, is nadere invulling daarvan gelet op het Europese kader mogelijk en, zo ja, op welke wijze kan de open norm het beste nader worden ingevuld. Daartoe zijn tevens de mogelijkheden genoemd waarmee een open norm nader kan worden uitgewerkt. Als voor de nadere invulling nadere (wetenschappelijke) expertise nodig is, bijvoorbeeld van dierenartsen, dan zal deze expertise in het proces worden betrokken. De Kamer zal via de gebruikelijke wijze worden geïnformeerd over het voornemen om een open norm nader in te vullen.

Open normen die lastig handhaafbaar zijn en van eminent belang zijn voor het beschermingsniveau van dieren worden in dit proces met voorrang opgepakt. Niet alle open normen zijn, zoals ook Buro aangeeft, lastig handhaafbaar. In het proces is geen eindtermijn gebonden waarbinnen alle lastig handhaafbare normen, voor zover mogelijk, nader ingevuld moeten zijn. Het tijdspad is mede afhankelijk van het aantal en de aard van de lastig handhaafbare open normen die door de toezichthouders in dit proces worden voorgedragen.

De leden van de D66 fractie vragen waarom sectoren weinig gebruik maken van het instrument Gids voor Goede Praktijken, en of er minimum-eisen bestaan voor het opstellen van deze gidsen.

Artikel 8.44 van de Wet dieren bepaalt dat de Minister het opstellen van gidsen voor goede praktijken die aanbevelingen bevatten voor de naleving van het bepaalde bij of krachtens de wet, aanmoedigt. De gidsen voor goede praktijken kunnen aan de Minister ter beoordeling worden voorgelegd. Voor verzoeken om beoordeling van gidsen voor goede praktijken kunnen procedurevoorschriften worden gegeven. Deze procedurevoorschriften zijn opgenomen in de Regeling handhaving en overige zaken Wet dieren.

De Minister beziet of de gids, althans de onderdelen van de gids die strekken tot de invulling of interpretatie van artikelen uit de Wet, kan bijdragen aan de naleving van het bij of krachtens de Wet dieren bepaalde. Sectoren kunnen via een wetenschappelijke onderbouwing staven dat de in een gids opgenomen activiteiten hieraan bijdragen. Bureau Berenschot concludeert in zijn rapport over de evaluatie dat het invullen van open normen vanuit sectoren via onder andere Gidsen voor Goede Praktijken hooguit ten dele van de grond is gekomen. Vertegenwoordigers van geïnterviewde sectoren hebben daarbij als reden aangegeven dat voorafgaand wetenschappelijk onderzoek, dat input vormt voor de invulling van Gidsen voor Goede Praktijken, relatief lang duurt en kostbaar is. Voorts moet er draagvlak gevonden worden binnen de sector voor de gidsen. Daarnaast zou het opnemen van een specifieke norm in een gids de flexibiliteit en innovatie van het bedrijfsleven in de weg kunnen staan.

Het doden van dieren

De leden van de D66-fractie willen afsluitend hun zorgen uitdrukken over het feit dat artikel 2.10 van de Wet dieren over het verbod op het doden van dieren, op dit moment alleen geldt voor ganzen, honden en katten. Klopt het dat door deze opzet, het op dit moment juridisch mogelijk is om gezonde dieren zoals cavia's en konijnen te doden voor absoluut

onredelijke doelen, zoals het hebben van de verkeerde kleur vacht of het niet hebben van het juiste geslacht (culling)? Klopt het dat dit vooral bij fokkers ook regelmatig voorkomt? Zo ja, kan de Minister toelichten hoe vaak dit gebeurt, hoe dit juridisch mogelijk is en waarom dit zo is? Kan de Minister bovendien toelichten hoe zich dit verhoudt tot de intrinsieke waarde van het dier?

Antwoord

Dat dieren vanwege een verkeerde kleur gedood worden, overschrijdt in mijn ogen een morele grens. Precieze getallen over hoe vaak dit bij fokkers gebeurt zijn niet bekend.

De intrinsieke waarde van het dier is uitgangspunt van de Wet dieren met betrekking tot de wijze waarop de mens met dieren omgaat. De mens heeft een speciale verantwoordelijkheid voor gehouden dieren; deze noodzaakt ertoe dat de mens zorgt draagt voor het welzijn en de gezondheid van het gehouden dier en het mogelijke doet om de eigenheid en integriteit van het dier te respecteren. Vanuit dit uitgangspunt zijn in paragraaf 3 van het Besluit houders van dieren regels gesteld aan het doden van dieren, waaronder artikel 1.13 waarin bepaald wordt dat bij het doden elke vermijdbare vorm van pijn, angst of lijden bij de dieren wordt bespaard. Dit artikel geldt voor alle gehouden zoogdieren, reptielen, amfibieën en vissen.

In deze paragraaf is ook het verbod op het doden van honden, katten en ganzen opgenomen. Ten tijde van de totstandkoming van het Besluit was er weinig consensus over de reikwijdte van het verbod en bestond er gerede twijfel over de handhaafbaarheid. Daarom is er destijds voor gekozen het verbod om dieren te doden, voornamelijk te beperken tot honden en katten, die als huisdier het meest worden gehouden. De ganzen zijn toegevoegd aan het verbod naar aanleiding van een toezegging in de beantwoording van Kamervragen over ganstrekken (Aanhangsel Handelingen II 2010/11, nr. 2518). In het debat over wijziging van de Wet dieren in verband met de uitvoering van de herziene Europese diergezondheidswetgeving van 21 april 2021, diende het lid Wassenberg een amendement in dat er toe strekt om het verbod op het doden van dieren te laten gelden voor alle diersoorten die niet worden gedood voor bedrijfsmatige productie van dierlijke producten. Nu geldt dit verbod alleen voor ganzen, honden en katten. In mijn reactie op dit amendement heb ik in het debat aangegeven dat ik hecht aan een toets op de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van dit amendement en dat ik de betrokken uitvoeringsdiensten hierop zal bevragen. De uitkomsten hiervan zal ik meewegen bij mijn oordeel over het amendement. In de nota die ik uw Kamer stuur als reactie op uw inbreng op het verslag Wijziging van de Wet dieren in verband met actualisering van de diergezondheidsregels en enkele technische aanpassingen (Kamerstuk 35 746) dat u op 11 mei indient, zal ik hier dan ook verder op ingaan.

Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-fractie

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met veel interesse de evaluatie van de Wet dieren door Bureau Berenschot en Buro gelezen. Deze leden hebben nog wel enkele vragen over het verbod op het zelf doden van alle huis- en hobbydieren, de intrinsieke waarde van het dier als uitgangspunt in de toepassing van de Wet dieren en de handhaving. Als eerste willen de leden van de GroenLinks-fractie aandacht vragen voor de uitbreiding van het verbod op het zelf doden van huis- en hobbydieren. Dit verbod geldt momenteel slechts voor honden, katten en ganzen. Deze leden zien dat deze beperking veel invloed heeft op de wet, hoewel dit nauwelijks in de evaluatierapporten is meegenomen. En dit terwijl artikel 2.10 van de Wet dieren in beginsel het doden van dieren verbiedt die niet voor de bedrijfsmatige productie van dierlijke producten

gehouden worden (de «niet-productiedieren»). Kan de Minister toelichten waarom deze beperking, waardoor het verbod slechts voor drie diersoorten geldt, en de gevolgen daarvan nauwelijks zijn meegenomen in de evaluaties?

Antwoord

Het doel van de evaluatie was om inzicht te krijgen in of de door de wetgever beoogde ambities met de invoering van de Wet en de onderliggende regelgeving zijn behaald en of de instrumenten die de wet biedt effectief zijn. Daarbij is onder andere onderzocht of de regels het beschermingsniveau van het dier borgen zoals de wet die bedoeld heeft. De evaluatie heeft zich niet specifiek gericht op alle afzonderlijke regels en bepalingen uit de wet en de onderliggende besluiten. Bij de evaluatie hebben respondenten naar voren gebracht dat de wet en onderliggende regelgeving niet één beschermingsniveau van het dier borgen. Als voorbeeld daarvan is artikel 1.9 van het Besluit houders van dieren genoemd dat bepaalt dat honden, ganzen en katten alleen mogen worden gedood wanneer voldaan wordt aan bepaalde voorwaarden, terwijl dit niet geldt voor andere dieren.

De leden van de GroenLinks-fractie wijzen de Minister erop dat het nog steeds toegestaan is om als hobbyfokker of hobbyhouder gezonde dieren, behalve honden, katten en ganzen, te doden. Dit wordt bijvoorbeeld gedaan omdat ze niet het juiste geslacht hebben, niet mooi genoeg zijn, niet verkoopbaar zijn et cetera. Een dierenarts hoeft hierbij niet vast te stellen dat het doden in het belang van het dier is. Deze leden zien dat het zelf en vaak ondeskundig doden door een houder die hiertoe niet gekwalificeerd is, zorgt voor angst en ernstig lijden in het stervensproces van het dier. Is de Minister het met hen eens dat dit echt niet kan en onethisch is? Kan de Minister uitleggen hoe dit te verenigen is met de intrinsieke waarde van elk dier die centraal staat in de Wet dieren? Deze leden vinden het van belang dat het zelf doden door particulieren en hobbyfokkers van huis- en hobbydieren verboden moet worden. Zeker wanneer de reden hiervoor is dat deze dieren niet voldoen aan de verwachtingen van de houder. Kan de Minister uitleggen wat zij van een dergelijk verbod vindt en wat de redenen zijn dat dit nu nog niet in de Wet dieren is opgenomen? Kan de Minister toezeggen toe te werken naar een dergelijk verbod? Zo nee, waarom niet, en zo ja, op welke termijn kan zij dit doen?

Antwoord

Voor het antwoord op deze vraag, verwijs ik naar het antwoord op de vraag van D66 over het doden van hobby- en huisdieren.

De leden van de GroenLinks-fractie zijn tevreden over het feit dat de intrinsieke waarde van het dier centraal staat in de Wet dieren en in artikel 1.3 expliciet erkend wordt. Er moet altijd uitgegaan worden van het belang van het dier zonder de «gebruikswaarde» voor de mens. Toch blijkt uit de evaluatie dat erkenning in de praktijk te weinig handvatten geeft om voldoende bescherming van dieren te waarborgen. Deze leden zien dat open normen in het kader van handhaving vaak negatief uitvallen voor het dier. Wanneer een dier voldoende eten en drinken heeft, wordt al snel gedacht dat het met het dierenwelzijn wel goed zit. Daarom een vraag aan de Minister: Hoe wordt hier nu op gehandhaafd?

Antwoord

Op grond van artikel 1.3 Wet dieren dient de overheid, bij het stellen van regels bij of krachtens de wet of het nemen van op die regels gebaseerde besluiten, het belang van het dier af te wegen tegen die van mensen en andere belangen. De erkenning van de intrinsieke waarde in dit artikel

heeft geen zelfstandig normatief gevolg voor burgers en bedrijven, hetgeen inhoudt dat deze bepaling niet kan worden gehandhaafd. In de wet en de onderliggende regelgeving komt de erkenning van de intrinsieke waarde tot uitdrukking in de specifieke bepalingen die zijn gericht op de bescherming van het dier: zijn welzijn, gezondheid en integriteit. Toezichhouders zien toe op naleving van deze bepalingen door burgers en bedrijven.

Kan de Minister toelichten in hoeverre de open normen het welzijn van de dieren daadwerkelijk beschermen? Zouden meer gesloten normen zorgen voor een betere bescherming van dierenwelzijn?

Antwoord

Zoals Buro-NVWA aangeeft zijn sommige open normen, zoals de zorg voor zieke of gewonde dieren, duidelijk. Voor andere open normen geldt dat het welzijn van dieren wordt beschermd, zolang een nadere duiding of invulling van die normen beschikbaar is. Dat kan onder andere door middel van voorlichting aan burgers en bedrijven, via Gidsen voor de goede praktijken die door de sector worden opgesteld, of door beleidsregels van de overheid.

Deze leden zien nu dat vrijwel nooit handhaving plaatsvindt wanneer een dier zich niet natuurlijk kan gedragen, als groepsdier alleen gehuisvest zit of in een veel te kleine ruimte gehouden wordt. De regels zijn daar te open voor. Er moet dus gebruik worden gemaakt van per diersoort specifieke kwantitatieve doelvoorschriften in plaats van kwalitatieve doelvoorschriften. De Minister schrijft dit ook zelf in haar brief van 18 november 2020 (Kamerstuk 28 286, nr. 1139). Zij ziet dat een nadere invulling van de normen noodzakelijk is om goed te kunnen handhaven. De Minister zegt dat LNV en NVWA samen gaan werken aan een proces om de open normen nader in te vullen. Daarover enkele vragen: kan de Minister benoemen om welke open normen het hier precies gaat? Kan zij beschrijven hoe dit proces van LNV en NVWA wordt ingevuld? Wat vindt de Minister van het idee om deze erkenning aan te vullen met algemene regels per diersoort? Dit kan bijvoorbeeld in samenwerking met wetenschappers worden gedaan.

Antwoord

In het najaar van 2020 hebben LNV en NVWA een procesbeschrijving opgesteld voor het nader invullen van open normen (Kamerstuk 338 35, nr.175). Hiermee is ook helderheid verschaft over de rol en de verantwoordelijkheidsverdeling tussen LNV, de toezichhouders en de sector bij de nadere invulling van open normen. Een verzoek voor invulling van een open norm kan worden ingebracht worden door diverse partijen (LNV, NVWA, RVO, Landelijke Inspectie Dierenbescherming, de (dieren)politie, sectoren en brancheorganisaties) via een opdrachtformulier. Een werkgroep bestaande uit vertegenwoordigers van toezichhouders, LNV, en eventueel andere departementen als het een norm betreft die meer departementen raakt, beoordeelt het verzoek. Daarbij zijn de volgende vragen aan de orde: is dit een open norm die nadere invulling behoeft, is nadere invulling gelet op het Europese kader mogelijk en zo ja op welke wijze kan de open norm het beste nader worden ingevuld. Om deze afwegingen te maken wordt gebruik gemaakt van de stappen uit het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK). Open normen kunnen op diverse wijzen worden ingevuld. Voor meer informatie hierover, verwijs ik u naar het antwoord op de vraag van het CDA over open normen.

Afhankelijk van het doel van de open norm kan het gewenst zijn om algemene regels per diersoort op te stellen. Bijvoorbeeld als het gaat over specifieke open normen over de verzorging van dieren. Indien (weten-

schappelijk) kennis ontbreekt om de norm nader te kunnen invullen, zal moeten worden gezien hoe deze kennis – via consultatie van wetenschappers of anderszins – beschikbaar komt.

Is de Minister bereid voor alle toegestane ingrepen opnieuw de afweging te maken of de intrinsieke waarde en daarmee de integriteit van het dier voldoende is gewaarborgd?

Antwoord

Voor het antwoord op deze vraag, verwijs ik naar het antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie over ingrepen.

Kan de Minister hierbij toezeggen dat zij hierbij ook voldoende probeert te voorkomen dat er hiaten ontstaan in de wet? Zowel Berenschot als Buro stellen namelijk vast dat de bescherming die aan dieren wordt toegekend in de Wet dieren wisselt per diersoort of houderijtype en dat kan leiden tot verwarring bij zowel houders als handhavers. Een voorbeeld van de verschillende eisen bij eenzelfde diersoort is de normering voor voldoende dag- en kunstlicht in de stal en lichtdoorlatend materiaal in de wanden of daken: Voor vleeskalveren is de hoeveelheid lichtdoorlatend materiaal minimaal 2% van de vloeroppervlakte van de stal. Voor andere kalveren is het minimaal 5% van de vloeroppervlakte van de stal. Kan de Minister uitleggen waar dit specifieke verschil vandaan komt, aangezien de behoefte van het kalf uiteraard hetzelfde is? Deze verschillen bestaan echter ook tussen bijvoorbeeld leghennen en vleeskuikens. Kan de Minister reflecteren op deze bestaande verschillen tussen eisen binnen dezelfde diersoort in het algemeen? En is zij het met deze leden eens dat wettelijke voorschriften zouden moeten gelden voor een diersoort, onafhankelijk van de economische waarde van het dier of de reden waar deze voor gehouden wordt?

Antwoord

De basis voor wettelijke voorschriften, onder andere, aan huisvesting is gelegen in Europese richtlijnen voor landbouwhuisdieren², kalveren³, varkens⁴, vleeskuikens⁵ en leghennen⁶. Deze richtlijnen schrijven, in het belang van het dierenwelzijn minimumeisen voor. Wetenschappelijk onderzoek en onderzoek naar de publieke opinie over dierenwelzijn zijn een belangrijk onderdeel bij het vormen van wetgeving en beleid in de EU. De besluitvorming over deze normen is onder andere mede gebaseerd op wetenschappelijke publicaties en adviezen. Nationaal zijn deze richtlijnen geïmplementeerd in het Besluit houders van dieren. De voorschriften uit de richtlijnen en bijbehorende bijlagen zijn op een aantal punten nader geconcretiseerd. Deze concretisering is gebaseerd op de in de richtlijnen expliciet opgenomen mogelijkheid voor lidstaten om strengere voorschriften toe te passen dan in de richtlijn zijn opgenomen. De concretisering die in het Besluit houders van dieren is vastgelegd, is gebaseerd op voormalige besluiten (waaronder het kalverenbesluit en legkippenbesluit), die na inwerkingtreding van de Wet dieren en het Besluit houders van dieren zijn ingetrokken. De concretisering ten aanzien van de normering voor dag- en kunstlicht is destijds tot

² Richtlijn 98/58/EG van de Raad van 20 juli 1998 inzake de bescherming van voor landbouwdoeleinden gehouden dieren, OJ L 221, 8.8.1998, p. 23–27.

³ Richtlijn 2008/119/EG van de Raad van 18 december 2008 tot vaststelling van minimumnormen ter bescherming van kalveren, OJ L 10, 15.1.2009, p. 7–13.

⁴ Richtlijn 2008/120/EG van de Raad van 18 december 2008 tot vaststelling van minimumnormen ter bescherming van varkens, OJ L 47, 18.2.2009, p. 5–13.

⁵ Richtlijn 2007/43/EG van de Raad van 28 juni 2007 tot vaststelling van minimumvoorschriften voor de bescherming van vleeskuikens, OJ L 182, 12.7.2007, p. 19–28.

⁶ Richtlijn 1999/74/EG van de Raad van 19 juli 1999 tot vaststelling van minimumnormen voor de bescherming van legkippen, OJ L 203, 3.8.1999, p. 53–57.

stand gekomen in een overleg met betrokken stakeholders. Het is echter niet meer goed te achterhalen op grond van welke overwegingen er een verschil in de norm voor dag- en kunstlicht voor kalveren is ontstaan. De Europese Commissie is een traject gestart om de Europese dierenwelzijnsregelgeving te evalueren en te herzien. Ik heb ik u hierover in oktober 2020 geïnformeerd (Kamerstuk 282 86, nr. 1130). In het kader van dit traject heeft de Commissie de Europese Autoriteit voor Voedselveiligheid (EFSA) verzocht om geactualiseerde wetenschappelijke opinies met aanbevelingen op te stellen om het dierenwelzijn te verbeteren. Een daarvan zal zich richten op het welzijn van kalveren. Dit traject biedt momentum voor Nederland om samen met gelijkgestemde landende komende jaren verder in te zetten op betere en ambitieuzere normen voor dierenwelzijn in Europees verband.

Verder vragen de leden van de Groen Links fractie of dat wettelijke voorschriften zouden moeten gelden voor een diersoort, onafhankelijk van de economische waarde van het dier of de reden waar deze voor gehouden wordt?

Mensen hebben een speciale verantwoordelijkheid voor de dieren die zij houden.

De mens moet in zijn omgang met dieren zorgdragen voor het welzijn en de gezondheid van het dier en doen wat mogelijk is om de eigenheid en integriteit van het dier te respecteren. Dit betekent niet dat dezelfde wettelijke voorschriften zouden moeten gelden voor een diersoort, onafhankelijk van de economische waarde van het dier of de reden waar deze voor gehouden wordt. Voor landbouwhuisdieren zijn er meer regels gesteld dan voor gezelschapsdieren. Landbouwhuisdieren worden in tegenstelling tot de meeste gezelschapsdieren gehouden voor een commercieel belang. Ook de schaal waarop landbouwhuisdieren worden gehouden is van een andere orde dan bij gezelschapsdieren. Dit maakt nadere regulering ten aanzien van landbouwhuisdieren noodzakelijk. Daarbij spelen bij landbouwhuisdieren naast dierenwelzijn en diergezondheid andere publieke belangen een rol. Voor de bescherming van deze belangen zijn in de wet regels gesteld. Het gaat daarbij om het belang van: volksgezondheid, milieuveiligheid, het voorkomen en het beperken van de gevolgen van uitbraken van besmettelijke dierziekten en het belang van een gezonde en eerlijke handel (in dierlijke producten).

De leden van de GroenLinks-fractie zien daarnaast dat particulieren harder worden aangepakt dan bedrijven. Deze leden vragen zich af wat hier de reden voor is, want zij zien bij particulieren ook vaak onkunde, geen onwil, terwijl bedrijven die dieren verzorgen wel over de juiste kennis en vaardigheden zouden moeten beschikken. Dit geldt ook voor gemeenten of andere overheden die vergunningen verlenen voor activiteiten waar dieren bij betrokken zijn. Denk hierbij aan de haan bij het evenement Kallemooi op Schiermonnikoog die drie dagen aan de kerk gehangen wordt. Het belang van het dier werd bij het afgeven van de evenementenvergunning helemaal niet door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) en de gemeente meegewogen. Toen dierenorganisaties dit aanvochten bleek dat zij dit evenement met de haan wel hadden willen verbieden vanwege de intrinsieke waarde en de algemene regels voor het houden van het dier, maar hier niet bevoegd voor waren omdat dit geen weigeringsgrond betreft in de toepasselijke Algemene plaatselijke verordening (APV). Deze leden vinden dit een zorgelijke ontwikkeling. Kan de Minister hierop reageren?

Is de Minister het met hen eens dat artikel 1.3 van de Wet dieren over de intrinsieke waarde van het dier ook van toepassing zou moeten zijn op alle vergunningen die door hen verleend worden? Op welke manier en in welke procedure worden de belangen van de dieren afgewogen tegen andere belangen? Wordt dit vastgelegd in een rapportage en is deze

belangenafweging in te zien? Zij vinden het ontzettend belangrijk dat de intrinsieke waarde van het dier niet in het geding komt en er handhavend opgetreden kan worden.

Antwoord

De leden van de fractie van Groen Links vragen naar het onderscheid tussen handhaving bij particulieren en bedrijven. Iedere houder van dieren moet over de juiste kennis en vaardigheden beschikken. Overtredingen van de Wet dieren en onderliggende regelgeving worden in beginsel bestuursrechtelijk gesanctioneerd, door een bestuurlijke boete. Per overtreding is vastgelegd welk bestuurlijke boete daarbij hoort. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen een overtreding die is begaan in de uitoefening van een beroep of bedrijf en een overtreding die is begaan door een particulier. Is de overtreder een particulier, dan wordt het boetebedrag op basis van artikel 2.4 van het Besluit Handhaving en overige zaken Wet dieren, gehalveerd. Van harder aanpakken van particulieren is derhalve geen sprake. Indien de ernst van de overtreding of de omstandigheden waaronder zij is begaan daartoe aanleiding geven, wordt zij aan het openbaar ministerie voorgelegd. In dat geval bepaalt de Officier van Justitie de strafeis en is het uiteindelijk de strafrechter die de hoogte van de straf bepaalt.

De leden van de Groen Links fractie vragen verder naar de bevoegdheden van de gemeente om regels te stellen ten aanzien van dierenwelzijn. De Wet dieren is het exclusieve wettelijke kader voor de regels ter bescherming van het dierenwelzijn. De bevoegdheden om op basis van die wet nadere regels te stellen is toegeedeeld aan de regering (algemene maatregelen van bestuur) en de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (ministeriële regelingen); de bevoegdheid om bestuurlijke maatregelen te treffen ter bescherming van het welzijn van dieren is in de wet bij de Minister belegd. Gemeenten ontlenen aan de Gemeentewet geen bevoegdheid om ter bescherming van dierenwelzijn regels te stellen en kunnen vergunningen hier niet op beoordelen. Zij kunnen wel de NVWA inlichten op het moment dat er sprake is van een inbreuk op de Wet Dieren, en deze kan vervolgens handhavend optreden. Omdat dierenwelzijn niet meegewogen mag worden in de verlening van een evenementenvergunning door de gemeenten, zal hiervan geen rapportage worden opgemaakt.

De Raad voor Dier Aangelegenheden (RDA) stelt momenteel op mijn verzoek een zienswijze op naar de rolverdeling van dierenwelzijn in de verschillende overheidslagen. Hierbij wordt ook gereflecteerd op de huidige rolverdeling. Naar verwachting zal de RDA de zienswijze, voorzien van aanbevelingen, eind mei 2021 aan mij aanbieden.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de evaluatie van de Wet dieren. Deze leden hebben hierbij nog enkele vragen en opmerkingen aangaande het stuk.

De leden van de SP-fractie lezen dat Berenschot concludeert dat weinig respondenten een integraal beeld hebben van de wet. Deze leden herkennen het beeld dat stakeholders slechts met een deel van de geldende regelgeving bekend zijn. Zij vragen zich af wat de reden is geweest dat Buro zich bij de evaluatie niet heeft geconcentreerd op het aspect van handhaving. Zij kunnen zich voorstellen dat Buro's eigen takenpakket dit niet toelaat. Wellicht kan de Minister dit nader toelichten. Deze leden zijn verheugd dat de wet integraal wordt beoordeeld, maar zij vinden het aspect van handhaving van te groot belang om te negeren. Er zijn het afgelopen decennium veel gevallen geweest waarbij de

handhaving onvoldoende is gebleken en zij menen dat hier nog grote uitdagingen liggen.

Antwoord

De leden van de SP-fractie vragen waarom Buro zich bij de evaluatie niet heeft geconcentreerd op het aspect handhaving. Conform de Wet Onafhankelijke Risicobeoordeling NVWA wordt een strikt onderscheid gehanteerd tussen risicobeoordeling en risicomangement (handhavingspraktijk) en beperkt Buro zich tot risicobeoordeling. Zie hierover ook het antwoord op de vragen van de VVD fractie over de rol van Buro.

De leden van de SP-fractie lezen dat Berenschot de open normen beschrijft als een belangrijk aandachtspunt. Dit is voor deze leden een zeer herkenbaar punt en wat hen betreft verreweg de grootste zwakte in de huidige wetgeving. Open normen zorgen voor onduidelijkheid en interpretatieverschillen en kunnen zelfs in het geval van de allerbeste intenties leiden tot uitvoering die in strijd is met de intrinsieke waarde van het dier en daarmee tevens tegen de geest van de regelgeving. Het kritiekpunt van dierenbeschermingsorganisaties dat de wet voor verschillende diersoorten uiteenlopende beschermingsniveaus biedt is deze leden uit het hart gegrepen. Het is goed dat de Minister dit erkent. Hetzelfde geldt wat hen betreft ten aanzien van de «nee-tenzij»-bepalingen. Fysieke ingrepen die zorgen voor pijn en/of stress bij dieren horen niet thuis in een beschaafde veehouderij. Wet- en regelgeving dienen uitzonderingen hierop tegen te gaan in plaats van mogelijk te maken.

Ten aanzien van de open normen wensen de leden van de SP-fractie op te merken dat het hoge gehalte aan zelfregulering door de diverse sectoren hen al jaren een doorn in het oog is. Vele misstanden in de veehouderij leverden de afgelopen jaren goedbedoelde convenanten, overgangstermijnen en verbeterplannen op. In het slechtste geval werden misstanden gebagatelliseerd door te wijzen op gebrekkigere welzijnscondities in andere lidstaten of landen van buiten de EU. Een bekend voorbeeld hiervan vormt de varkensbaron die na herhaaldelijke overtredingen in een andere lidstaat zijn bedrijfsactiviteiten in Nederland kon voortzetten. De door deze leden bepleitte zwarte lijst voor veroordeelde beroepshouders komt ondertussen in Europees verband niet van de grond waardoor de interne markt een vrijplaats lijkt te worden voor dierhouders die de regels aan hun laars lappen. In het beste geval werden problemen erkend door de betreffende sectoren, waarna stuurgroepen zich bogen over mogelijke verbeteringen. Dikwijls werden deze vrijblijvende inspanningen omarmd vanuit de wetgever. In de ogen van deze leden is dat een ontwikkeling die ten principale verkeerd is. Wanneer verbetering nodig wordt geacht behoort een wetgever hier dwingende en bindende regelgeving voor op te stellen of bestaande regels aan te scherpen. Een overheid behoort niet afhankelijk te zijn van de goede wil en de goede bedoelingen van ondernemers met een commercieel belang. Ook niet als deze slechts ten doel heeft om het dierenwelzijn te verbeteren. Als voorbeeld hiervan noemen deze leden graag de pluimveesector die van mening is geweest dat aansluiting bij hitteprotocollen voor transport niet nodig of onuitvoerbaar zou zijn. Dit terwijl juist de pluimveesector veel slachtoffers maakt tijdens haar transporten en de zomers steeds heter worden. Ook de toegang tot zwem- en badwater voor dieren in de eendenhouderij is al jaren aan discussie onderhevig. Deze leden vinden het onbestaanbaar dat een professionele dierhouderijsector dit niet als minimumstandaard hoeft te garanderen. Aquatische dieren hebben vrije toegang tot water nodig. Dat zou geen luxe moeten zijn, maar een fundamenteel recht. Een diersector die een dergelijk bestaansminimum voor dieren niet kan garanderen verdient wat deze leden betreft geen bestaansrecht.

Landbouwhuisdieren

De leden van de SP-fractie lezen dat uitvoering van gemeenschappelijke Europese regelgeving heeft gezorgd voor een relatief grote mate van regulering voor landbouwhuisdieren. Gezien de enorme aantallen landbouwhuisdieren binnen de Europese Unie – en zeker ook in Nederland – is dit helaas geen overbodige luxe. De interne markt kan alleen functioneren met basisregels die voor alle lidstaten van toepassing zijn. Het is voor deze leden van groot belang dat lidstaten de mogelijkheid houden om betere en scherpere regels te stellen met betrekking tot dierenwelzijn dan «Europa» verplicht. Nationale koppen op Europese regelgeving zijn wat hen betreft bittere noodzaak om tot de koplopers op het gebied van welzijn te blijven behoren. De Minister schrijft dat zij vanuit het kader van een gemeenschappelijk speelveld waarde hecht aan het verbeteren van de minimumstandaarden voor de gehele interne markt. Deze leden delen dat met de Minister, maar zij zijn sceptisch over de slagvaardigheid en het tempo waarin supranationale verbeteringen kunnen worden afgedwongen. In de praktijk leidt juist het bestaan van de interne markt tot stagnatie van betere regelgeving ten aanzien van dierenwelzijn. Nederlandse bedrijven dienen immers te concurreren met bedrijven uit lidstaten waar in sommige gevallen nog niet eens sprake is van naleving van de minimale regelgeving. Dit zet de veehouders die op de meest diervriendelijke wijze wensen te produceren op achterstand. Zij maken immers kosten voor inspanningen die boeren elders niet hoeven te plegen of voor wie het eenvoudiger is om regels te ontduiken vanwege gebrekkigere handhaving. Een belangrijk punt van zorg betreft de scheidingsleeftijd van dieren bij hun moederdieren. Pasgeborenen dienen langere tijd bij ouderdieren te kunnen verblijven. Deels vanwege fysieke behoeftes zoals moedermelk, maar zeker ook omwille van het sociale aspect. Ziet de Minister kans om de scheidingsleeftijden te verhogen en zo ja, wat is daarvoor volgens de Minister de meest effectieve weg?

Antwoord

In 2018 heb ik u geïnformeerd over mijn visie ten aanzien van de leeftijd waarbij het kalf van de koe wordt gescheiden (Kamerstuk 282 86, nr. 942). Het is aan de melkveehouder om de afweging te maken hoe lang het kalf bij de koe wordt gehouden. Om melkveehouders te faciliteren die overwegen het kalf voor bepaalde tijd bij de koe te houden hebben de Dierenbescherming, Wageningen UR, het Louis Bolk Instituut en de sector met financiële ondersteuning van de overheid een sectorbrede inventarisatie uitgevoerd over de kennis en ervaring rond het houden van kalveren bij de koe. De resultaten van deze verkenning zijn in 2018 gepubliceerd in de uitgebreide brochure «Verkenning kalf bij de koe»

Naast het delen van kennis en ervaring en dialoog over het houderij-systeem zoals in bovengenoemde verkenning heeft plaatsgevonden, is het stimuleren van keurmerken voor de vermarkting van duurzaam geproduceerde dierlijke producten een effectieve wijze om dit duurzaamheidsaspect te bevorderen. Zo is de leeftijd voor het scheiden van biggen van de zeug in het Beter Leven Keurmerk hoger dan de (minimum)norm uit het Besluit houders van dieren.

Gezelschapsdieren

De leden van de SP-fractie merken op dat minimumeisen voor de huisvesting en de mogelijkheden tot het vertonen van soorteigen sociaal gedrag voor vrijwel alle gezelschapsdieren ontbreken. Deelt de Minister de mening dat hier sprake is van een hiaat in regelgeving en zo ja, hoe beoogt zij dit probleem aan te pakken? De Minister onderkent dat er sprake is van discriminatie tussen verschillende diercategorieën, maar

stelt tevens dat de noodzaak tot nadere invulling van regelgeving bij gezelschapsdieren minder groot is dan bij de professionele houderij het geval is vanwege de grotere gezondheidsrisico's die laatstgenoemde met zich meebrengt. Deze benadering toont volgens deze leden aan dat de omvang van het aantal gehouden veehouderijdieren simpelweg te groot is voor een klein land als Nederland. Zij vragen de Minister daarnaast wat de reden is dat een verbod op het doden van gezelschapsdieren niet uniform wordt verplicht? Alleen voor houders van ganzen, honden en katten geldt thans een verbod en dat vinden zij een onbegrijpelijke miskennis van de intrinsieke waarde van alle andere diersoorten. Momenteel beschikken houders over de mogelijkheid om dieren te doden op basis van onwenselijke fenotypische en genotypische eigenschappen. Dat staat mijlenver af van de ethische benadering die deze leden hanteren ten aanzien van het houden van dieren.

Antwoord

De leden van de SP-fractie vragen of er sprake is van een hiaat in de regelgeving met betrekking tot normen voor huisvesting en het vertonen van sociaal gedrag voor gezelschapsdieren.

In de Wet dieren is vastgelegd dat de leefomstandigheden van dieren zodanig moeten zijn, dat wordt voldaan aan de fysiologische en ethologische behoeften. Hier valt soorteigen sociaal gedrag ook onder. Er is dus geen hiaat in de regelgeving.

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de SP-fractie over de reden dat het doden van gezelschapsdieren niet uniform wordt verboden, verwijs ik naar het antwoord op de vraag van D66 over dit onderwerp.

Andere diercategorieën

De leden van de SP-fractie zijn verheugd over de inzet die de Minister wil plegen om hulp- en interventiedieren betere bescherming te bieden en de beste methode te vinden voor het doden van voederdieren. Deze leden vragen de Minister om toe te lichten waarom zij in het geval van de hulp- en interventiedieren kiest voor het opstellen van een gedragscode in plaats van bindende regelgeving. Zij zijn positief over het initiatief, maar hechten zoals eerder opgemerkt veel waarde aan afdwingbare en afrekenbare doelstellingen teneinde het welzijn naar een hoger niveau te brengen.

Antwoord

De huidige wet- en regelgeving is ook van toepassing op interventiedieren. Echter, hierin is niet voorzien in specifieke regels voor het dergelijk gebruik van dieren. Op basis van de Zienswijze «dierondersteunende interventies» van de RDA is een werkgroep «dierenwelzijn in dierondersteunende interventies» opgericht, die beoogd een gedragscode op te stellen en de branche te professionaliseren. Uitgangspunt bij een gedragscode is de borging van het dierenwelzijn. Ik ben momenteel in gesprek met de Werkgroep over de mogelijke financiële bijdrage die ik aan het project kan verstrekken.

«Nee tenzij»-beginsel en toegestane ingrepen

De leden van de SP-fractie merken op dat het «nee tenzij»-beginsel in hun optiek (te) veelvuldig wordt toegepast. Helaas komt de «tenzij» daarbij vaker aan bod dan de «nee». In het geval van risico's voor de volks- of diergezondheid valt dat wellicht nog te billijken, maar economische belangen mogen volgens deze leden nooit reden zijn om uitzonderingen op regels over fysieke ingrepen toe te staan. Berenschot constateert dit dan ook terecht, zo menen zij. Zij vragen de Minister of zij een overzicht kan geven van alle uitzonderingen die op verboden met betrekking tot

dierenwelzijn zijn toegestaan. Het aan banden leggen van fysieke ingrepen gaat dikwijls traag en is momenteel veel te afhankelijk van de goede wil van de sector. Deze leden achten dit buitengewoon onwenselijk. Een voorbeeld hiervan betreft de voortgang van het actieplan stalbranden. Het valt zeer te prijzen dat de sector hiermee aan de slag is gegaan, maar in de ogen van deze leden volstaat het niet om vrijblijvende afspraken te formuleren als jaarlijks honderdduizenden dieren levend verbranden. Dit voorbeeld heeft weliswaar niet direct betrekking op het «nee-tenzij»-beginsel maar is volgens hen exemplarisch voor de trage wijze waarop de wetgever poogt verbetering te bewerkstelligen. In dat kader zijn zij benieuwd wat de Minister vindt van de suggestie van dierenbeschermingsorganisaties om bescherming tegen milieu- en klimaatverandering op te nemen in de wet.

Antwoord

De leden van de SP vragen naar de uitzonderingen die op verboden met betrekking tot dierenwelzijn zijn toegestaan. De Wet dieren kent voor vier activiteiten met betrekking tot dieren het «nee-tenzij-beginsel». Dat betekent dat het in beginsel is verboden om deze activiteit te verrichten en dat alleen indien aan de bij of krachtens de wet te stellen voorwaarden is voldaan, een uitzondering op het verbod is toegestaan. Concreet gaat het om het houden van dieren in het algemeen (artikel 2.2, eerste lid van de wet), het gebruik van dieren voor productiedoeleinden (artikel 2.3, eerste lid van de wet), het verrichten van lichamelijke ingrepen bij dieren (artikel 2.8, eerste lid, onder a, van de wet) en het doden van dieren (artikel 2.10, eerste lid van de wet).

De huidig toegestane fysieke ingrepen, staan vermeld in hoofdstuk 2 van het Besluit diergeneeskundigen. Daarbij merk ik op dat het beleid van LNV erop is gericht om te stoppen met fysieke ingrepen die het gevolg zijn van de wijze van houden van dieren. Huisvesting en management moeten zodanig zijn dat ingrepen niet meer nodig zijn. Sinds de inwerkingtreding van de wet heb ik een aantal ingrepen verboden waarover ik de Kamer onder andere in mijn reactie op de evaluatie Wet dieren heb geïnformeerd (Kamerstuk 28 286, nr. 1139).

Daarnaast vragen de leden van de SP-fractie wat ik vind van de suggestie van dierenbeschermingsorganisaties om bescherming tegen milieu- en klimaatverandering op te nemen in de wet.

In de basis staan in het Besluit houders van dieren reeds verschillende artikelen die het dierenwelzijn waarborgen tegen milieu- en klimaatverandering. Aanvullend hieraan ben ik bezig om specifieke artikelen verder te concretiseren. Zo ben ik voornemens om te bezien of artikel 1.6, derde lid, van het Besluit (een dier die niet in een gebouw wordt gehouden, dient beschermd te worden tegen slechte weersomstandigheden), kan worden geconcretiseerd. Ook wordt er, zoals ik eerder in mijn antwoord op vragen van lid Ouwehand over de bescherming van dieren bij de verwachte hittegolven heb aangegeven (Aanhangsel Handelingen II 2019/20, nr. 3387), gekeken in hoeverre regelgeving op het gebied van de alarmsystemen op het ventilatiesysteem en de noodvoorzieningen kan worden geconcretiseerd (artikel 2.5, vijfde lid, en artikel 2.5, zesde lid, van het Besluit houders van dieren). Evenals het wettelijk inrichten van een meldplicht voor veehouders om incidenten als gevolg van hitte te melden. Verder is op het gebied van diertransport vorig jaar middels een beleidsregel invulling gegeven aan artikel 3 van de Europese Transportverordening. Hierdoor mogen dieren vanaf een buitentemperatuur van 35 graden niet meer worden getransporteerd, met uitzondering van actief gekoelde wagens. Ook pleit ik er op EU-niveau voor dat de Transportverordening op het gebied van dierenwelzijn verder wordt verbeterd en aangescherpt.

De leden van de SP-fractie herkennen zich niet in het beeld dat effectief kan worden opgetreden tegen (vermoedelijke) overtredingen van de wet. De boetes die kunnen worden opgelegd zijn weliswaar op sommige terreinen aangescherpt, maar vormen voor de grootste misstanden nog steeds geen oplossing. Vleesproducenten die werken met begrotingen van tientallen miljoenen worden niet afgeschrikt met de huidige boetesystematiek en verbetering van bijvoorbeeld het slachtproces is daardoor voor met name grotere slachters niet lucratief genoeg. De kritiek van Berenschot dat het aantal gehouden dieren geen invloed heeft op de hoogte van bestuurlijke boetes snijdt dan ook hout. Een progressief boetesysteem zou hiervoor uitkomst kunnen bieden. De aanbevelingen van Buro om concrete eisen te formuleren ten aanzien van het handelen, management, kennis en vaardigheden van veehouders onderschrijven deze leden van harte. Ook de getrokken conclusies ten aanzien van de vele gestelde open normen delen zij. Zij zien dat de open normen die deels ten doel hebben om de regeldruk tegen te gaan juist leiden tot meer regeldruk vanwege de belemmeringen bij de handhaafbaarheid. Zij benadrukken dat zij veel verwachten van de nadere invulling van de open normen waar LNV, NVWA en handhavings- en uitvoeringsorganisaties momenteel aan werken. Zij vragen de Minister hierbij nadrukkelijk om te onderzoeken hoe handhaving en monitoring effectief in de praktijk kunnen worden gebracht.

Antwoord

Het is bekend dat de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid van open normen niet altijd even gemakkelijk is. Daarom heeft LNV samen met de NVWA een procedure opgesteld om te onderzoeken hoe bepaalde open normen kunnen worden ingevuld dan wel worden verduidelijkt en wat de meest passende oplossing is. Oplossingen zullen moeten bijdragen aan helderheid voor handhavers én ondertoezichtgestelden. Indien ervoor wordt gekozen om een open norm nader in te vullen met een beleidsregel zal de NVWA door middel van een toets aangeven welke gevolgen er zullen zijn voor de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid (HUF).

Naar aanleiding van de suggestie van de leden van de SP-fractie om te komen tot een progressief boetesysteem, wil ik vermelden dat ik in mijn reactie op de evaluatie (Kamerstuk 282 86, nr. 1139) heb aangegeven dat het kabinet, mede gezien de discussie over de hoogte van de op te leggen boetes, de doeltreffendheid en de effectiviteit van de bestuurlijke boete in het kader van de Wet dieren aan een separaat onderzoek zal onderwerpen.

Sanctiemaatregelenpakket

De leden van de SP-fractie zijn van mening dat het aangekondigde voorstel voor een Wet aanpak dierenmishandeling en dierverwaarlozing (houdverbod) veel te lang op zich heeft laten wachten. Het uitblijven van deze maatregel is wat deze leden betreft het meest sprekende voorbeeld van de machteloosheid die de wetgever typeert op het gebied van (grove) welzijnsovertredingen of ernstige nalatigheid.

Antwoord

Het Wetsvoorstel aanpak dierenmishandeling en dierverwaarlozing versterkt het sanctie-instrumentarium op het gebied van dierenwelzijn. Het introduceert onder andere een houdverbod van dieren als rechterlijke zelfstandige maatregel.

Daarnaast biedt het de grondslag om deelname aan tentoonstellingen van gecoupeerde dieren (zoals honden en paarden) ongeacht of het couperen een medische oorzaak heeft, te verbieden. Dit wetsvoorstel wordt

voorbereid door het Ministerie van Justitie en Veiligheid en mijn ministerie. Mede vanwege de coronacrisis heeft de voortgang met betrekking tot dit wetsvoorstel de laatste maanden vertraging opgelopen. In december 2020 is het wetsvoorstel voor advies naar de Raad van State gestuurd. Inmiddels heeft de Raad van State zijn advies op het wetsvoorstel aangeboden. Naar verwachting zal de Minister van Justitie en Veiligheid voor komende zomer het advies van de Raad van State met het nader rapport op het advies en het wetsvoorstel aan de Kamer aanbieden.

Vragen en opmerkingen van de leden van de Partij voor de Dieren-fractie

De Nederlandse veehouderij draait om massa en zogenaamde efficiëntie. Het hele systeem is zo ingericht dat dieren maximaal worden uitgebuit tegen minimale kosten. Fokbeleid en voermanagement zijn in het algemeen al jaren gericht op het alsmaar verder verhogen van de «productie» per dier: extra biggetjes per worp, steeds extremere melkproductie per koe, meer vlees bij kuikens, meer borstvlees bij eenden, extra tepels bij zeugen, grotere bekkens bij koeien om te kunnen bevallen van dikbilkalfjes, et cetera. Met ernstige gezondheidsproblemen, structureel lijden en een schrikbarend hoge sterfte onder de dieren als gevolg. Als het dier «op» is, wordt het afgevoerd naar het slachthuis: het lot van zo'n 640 miljoen dieren per jaar. Daar tegenover staat slechts minimale wettelijke bescherming voor dieren, vastgelegd in de Wet dieren en onderliggende besluiten, vol uitzonderingen en open normen die niet handhaafbaar zijn. Hierop moet vervolgens worden gecontroleerd en gehandhaafd door een uitgekleden toezichthouder die door gebrek aan capaciteit en kwaliteit twee derde van haar taken niet goed kan uitvoeren volgens recent onderzoek van Deloitte⁷.

De Minister benadrukt in haar begeleidende brief bij de voorliggende evaluatie dat de Wet dieren niet is ingevoerd om het beschermingsniveau van het dier te verhogen. En dat is dan ook niet gebeurd.

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren hebben kennisgenomen van de stukken over de evaluatie van de Wet dieren en gaan hierover op een later moment graag in debat met de Minister. Allereerst is het goed dat deze wet überhaupt is geëvalueerd. Dat was een grote gemiste kans bij de voorganger van deze wet: de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (GWWD). Deze kaderwet werd in 1992 ingevoerd en bleef vervolgens voor een groot deel oningevuld. Zonder dat de GWWD werd geëvalueerd en dus ook zonder dat er lessen uit getrokken konden worden, werd deze wet vervangen door de Wet dieren, die in 2013 in werking trad. Mede hierdoor is er, zoals de Minister zelf ook schrijft, in deze nieuwe wet niets veranderd om dieren in Nederland een betere wettelijke bescherming te bieden. Deze leden vinden dit onbegrijpelijk. Dierenwelzijn kan niet worden overgelaten aan de markt, daar maak je heldere en handhaafbare regelgeving voor. Maar deze les lijkt bij het Ministerie van LNV nog altijd niet te zijn doorgedrongen.

In de Wet dieren wordt de intrinsieke waarde van dieren erkend (artikel 1.3). Deze erkenning is echter een wassen neus zolang de wet verder bestaat uit open normen, uitzonderingen voor bepaalde diergroepen en/of uitzonderingen voor economische doeleinden. Dergelijke uitzonderingen op geformuleerde regelgeving zijn vrijwel per definitie strijdig met de intrinsieke waarde van dieren. Het artikel waarin de intrinsieke waarde wordt erkend heeft ook slechts beperkte waarde omdat deze bepaling geen zelfstandig handhaafbare norm is. Het verplicht slechts de overheid om het belang van het dier expliciet mee te wegen bij

⁷ Deloitte, 2020. Onderzoek of de capaciteit van de NVWA toereikend is voor het actuele en toekomstige takenpakket (Bijlage bij Kamerstuk 33 835, nr. 171).

het stellen van regels bij of krachtens de wet en bij het nemen van op die regels gebaseerde besluiten. Maar in de praktijk delft dit belang vaak het onderspit wanneer dit wordt afgezet tegen economische belangen. Dieren worden geofferd op het altaar van de economie. De wetgeving die dieren zou moeten beschermen, staat veel te veel toe. De laatste jaren verschenen verschillende undercover gemaakte beelden die de dagelijkse realiteit laten zien in slachthuizen en in stallen met varkens, eenden of legkippen. Hierop zijn vaak vreselijke dingen te zien. De meeste handelingen die te zien zijn, zijn gewoon toegestaan volgens de wet: het houden van moederzeugen tussen stangen, waardoor ze nauwelijks kunnen bewegen, het afknippen van staartjes en het vijlen van tandjes bij pasgeboren biggetjes, het aan hun poten ophangen van spartelende kippen aan slachthaken. Ingrepen worden nog altijd dagelijks uitgevoerd, ondanks beloften van opeenvolgende bewindspersonen om hiermee te stoppen. Zogende jongen in de zuivelindustrie mogen direct van hun moeder worden gescheiden, terwijl dit bij andere zoogdieren verboden is. De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren vragen de Minister dan ook om economische belangen te schrappen als uitzonderingsgrond. Het «nee tenzij»-principe staat volgens de Minister voorop bij de Wet dieren, maar in de praktijk worden economische belangen opgevoerd als legitieme grond om alles te doen met dieren wat volgens dit principe in beginsel juist verboden is. Dit staat haaks op de beloften van eerdere kabinetten: uiterlijk in 2022 zouden het perspectief van het dier, het natuurlijk gedrag en de natuurlijke behoeften van dieren leidend zijn. Houderijsystemen zouden worden aangepast aan het dier in plaats van andersom. De intrinsieke waarde van het dier en het natuurlijk gedrag van dieren mogen niet langer opzij worden geschoven voor economische belangen.

Antwoord

De leden van de Partij van de Dieren vragen de economische belangen te schrappen als uitzonderingsgrond. Op grond van artikel 1.3 van de Wet dient de overheid bij het stellen van regels bij of krachtens de wet het belang van het dier expliciet mee te nemen, onverminderd andere gerechtvaardigde belangen. Dit heeft tot consequentie dat de functie van het dier voor de mens (economisch nut, educatieve of recreatieve functie e.d.) daaraan ondergeschikt kan worden gemaakt c.q. daartegen dient te worden afgewogen. Het belang van de mens of het economisch belang is daarbij niet altijd leidend. Sinds de inwerkingtreding van de Wet dieren zijn diverse besluiten genomen waarbij het belang van het dier heeft geprevaleerd. Voorbeelden daarvan zijn: het verbod op koudmerken van rundvee, het verbod op snavelbehandeling bij legkippen, het verbod op het optreden van wilden dieren in circussen en andere optredens.

Een tweede fundamenteel probleem met de Wet dieren en onderliggende besluiten vormen de open normen. Wetten en regels die dieren zouden moeten beschermen zijn zo ruim geformuleerd dat ze op uiteenlopende manieren kunnen worden uitgelegd. Dit zorgt voor onduidelijkheid en discussie en maakt effectieve handhaving in de praktijk vaak onmogelijk. Dit is ook bij het advies van Buro (Bijlage bij Kamerstuk 28 286, nr. 1139) over de evaluatie van de Wet dieren wederom een belangrijke conclusie: «Het ontbreekt aan handvaten in de onderliggende regelgeving voor een goede beheersing van de risico's voor dierenwelzijn of voor vereisten voor goed dierenwelzijn.» Dit is een groot en structureel probleem. Buro: «Van de 109 beoordeelde welzijnsconsequenties (ook wel welzijnsproblemen genoemd) uit de risicobeoordelingen roodvlees, zuivel, pluimveevlees, eieren en plantaardige diervoederketen komt het merendeel – al dan niet direct herleidbaar – terug in de wet- en regelgeving als een kwalitatief doelvoorschrift, ook wel een open norm.»

Een voorbeeld van zo'n open norm is de luchtkwaliteit in stallen. Daarvan zegt de wet dat die niet schadelijk mag zijn voor de dieren, maar dit is niet zomaar objectief vast te stellen. Het heeft tot medio 2018 geduurd tot er kon worden gecontroleerd aan de hand van een protocol. Hier was wel eerst een noodkreet voor nodig van een maatschappelijke organisatie die constateerde dat varkens massaal ziek werden van de giftige staldampen, gevolgd door een ruim 73.000 euro kostend onderzoek van de Universiteit Wageningen. Dit terwijl de Europese Autoriteit voor Voedselveiligheid (EFSA) al in 2011 concludeerde dat er een concreet, meetbaar maximum van 20ppm moet worden gesteld aan de ammoniakconcentratie in stallen, omdat een hogere concentratie nadelige gevolgen kan hebben op de fysiologie en het gedrag van varkens⁸. Duitsland heeft deze norm wettelijk vastgelegd.

Is dit de weg die de Minister voor zich ziet voor de invulling van alle overige open normen in de Wet dieren en de onderliggende besluiten, vragen de leden van de Partij voor de Dieren-fractie. En zo ja, wat is het budget dat hiervoor wordt gereserveerd en wat is het beoogde tijdpad daarbij?

Antwoord

Er zijn diverse mogelijkheden om lastig handhaafbare open normen nader in te vullen, bijvoorbeeld via wetenschappelijk onderzoek. Voor die mogelijkheid is gekozen bij de nadere invulling van de open norm over het luchtklimaat in varkensstallen, waarnaar in de vraag wordt verwezen. Voor een overzicht van ander mogelijkheden, verwijs ik naar het antwoord op de vraag over open normen van het CDA.

In het najaar van 2020 hebben LNV en de NVWA gezamenlijk een procesbeschrijving opgesteld voor nadere invulling van open normen uit de Wet dieren. In dit proces is opgenomen dat een verzoek voor invulling van een open norm kan worden ingebracht door diverse partijen (LNV, NVWA, RVO, Landelijke Inspectie Dierenbescherming, de (dieren)politie, sectoren en brancheorganisaties). Voor verdere informatie hierover, verwijs ik u naar het antwoord op vragen over open normen van de D66 en Groen Links fractie. Nadere invulling van open normen vergt met name tijdsinzet van de hierboven genoemde partijen. Deze tijdsinzet is niet apart begroot. Het tijdpad is mede afhankelijk van het aantal en de aard van de lastig handhaafbare open normen die door de toezichthouders in dit proces worden voorgedragen.

Onduidelijkheid over de wettelijke kaders zorgt niet alleen voor onvoldoende wettelijke bescherming voor dieren, het zorgt ook voor grote spanningen op de werkvloer in slachthuizen, wanneer een welwillende NVWA-dierenarts wil optreden tegen misstanden die eerder werden goedgekeurd door een minder strenge collega, bleek uit het onderzoek van 2Solve uit 2019.⁹ En ook sectorpartijen hebben behoefte aan duidelijkheid over de open normen, schrijft Berenschot in het eindrapport over de evaluatie van de Wet dieren. In dit rapport wordt tevens gesteld dat het door toezichthouders en handhavers als lastig wordt ervaren om bewijslast rond te krijgen vanwege de open normen. «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.» De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren vragen de Minister hoeveel tijd de NVWA ter beschikking heeft voor het opbouwen van dossiers en het verzamelen van bewijslast.

⁸ <https://efsa.onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.2903/sp.efsa.2011.EN-181>.

⁹ 2Solve, 2019, Feitenonderzoek toezichtsketen en tekortkomingen hierin kleine- en middelgrote slachthuizen Noord-Nederland (Bijlage bij Kamerstukken 28 286 en 26 991, nr. 1065).

Antwoord

De tijd die nodig is voor het opbouwen van een dossier is op voorhand niet te geven, maar is afhankelijk van de feiten en omstandigheden en de constatering in de specifieke zaak. Een dossier dient op zorgvuldige wijze te worden opgebouwd zodat dit kan leiden tot een gedegen onderbouwde en gemotiveerde handhavingsbesluit. Dit besluit kan vervolgens door de rechter worden getoetst.

Het probleem van open normen is niet nieuw. Bij de evaluatie van het Dierentuinenbesluit die in 2008 werd uitgevoerd naar aanleiding van de aangenomen motie van het lid Ouwehand, werd al geconstateerd dat de werking en beoordeling van open normen heel sterk afhankelijk is van de invulling door de dierhouder en de toezichthouder. Sindsdien is door verschillende instanties, waaronder de NVWA, gewaarschuwd voor de problemen die open normen met zich meebrengen. Zo schreef Buro in 2015 bijvoorbeeld: «Het open karakter van diverse voorschriften in de vigerende dierenwelzijnswetgeving (artikel 1.6 en 1.7 Besluit houders van dieren) bemoeilijkt de vaststelling van de naleving ervan en belemmert daarmee effectief toezicht op en handhaving van deze regelgeving.¹⁰ Een ambtsvoorganger van de Minister schreef in 2012: «Wel signaleer ik dat er beperkingen en belemmeringen zijn bij de inzet van toezicht en handhaving voor welzijnsverbetering. Daarbij denk ik aan de handhaving van open normen en aan het huidige handhavinginstrumentarium dat de NVWA ter beschikking staat. Er ligt hier een gezamenlijke uitdaging voor de overheid en de sector om te bezien waar verbetering mogelijk is.»¹¹ De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren vragen de Minister of zij erkent dat dit probleem al jaren bekend is bij het ministerie. Kan de Minister uiteenzetten welke open normen op dit moment nader worden uitgewerkt door het ministerie en de NVWA en wat is hierbij het tijdspad? Wat gaat de Minister doen met de constatering van Buro dat zeven welzijnsproblemen uit de door hen opgestelde risicobeoordelingen helemaal niet terugkomen in de wet- en regelgeving, zoals de gezondheidsproblemen als gevolg van fokkerij bij rundvee en afwijkingen van skeletbouw bij eenden, vleeskuikens en (groot)ouderdieren? Hier komt dierenleed rechtstreeks voort uit de wijze waarop deze dieren worden gefokt en gebruikt en hier zal dan ook zo snel mogelijk de grondoorzaak voor dit leed moeten worden aangepakt. Deze leden wijzen hierbij ook op de conclusie van de oud-Inspecteur-Generaal van de NVWA in de managementreactie bij het Buro advies over waterverstrekking in de vleeskuikensector¹²: «Uit onderliggend onderzoek blijkt dat er in de vleeskuiken(ouderdier)houderij sprake is van een problematiek die feitelijk vraagt om een systeemwijziging. (...) Zolang het systeem van de vleeskuiken(ouderdier)houderij zo is ingericht dat hier links- of rechtsom voor het dierenwelzijn belangrijke risico's uit voortkomen, leidt dit tot een meer dan gemiddeld benodigde inzet van toezichtcapaciteit om deze risico's tot aanvaardbare proporties terug te dringen.»

Antwoord

Het probleem dat open normen lastig handhaafbaar kunnen zijn, is niet nieuw. Zoals ik in de brief met mijn reactie op de evaluatie van de Wet dieren (Kamerstuk 282 86, nr. 1139) heb aangegeven wordt komend half jaar de mogelijkheden bezien om de open norm ten aanzien van een passend noodstelsel voor kunstmatige ventilatiesystemen en de open

¹⁰ Buro, 2015. Risicobeoordeling roodvleesketen Rund, varken, paard, schaap en geit (Bijlage bij Kamerstuk 33 835, nr. 174).

¹¹ Kamerstuk 28 286, nr. 608.

¹² <https://www.nvwa.nl/documenten/dier/dierenwelzijn/welzijn/publicaties/managementreactie-ig-nvwa-Buro-advies-over-waterverstrekking-in-de-vleeskuikensector>.

norm ten aanzien van waterverstrekking aan vleeskuikenouderdieren nader in te vullen.

Voorts vragen de leden van de fractie van de Partij van de Dieren wat ik ga doen met de constatering van Buro dat zeven welzijnsrisico's uit de door hen opgestelde risicobeoordelingen niet terugkomen in de wet- en regelgeving. Het gaat om de volgende zeven risico's:

1. Gezondheidsproblemen als gevolg van fokkerij bij rundvee.
2. Afwijkingen van skeletbouw bij eenden, vleeskuikens en (groot)ouderdieren.

Beide risico's zijn een gevolg van de fokkerij. Als gevolg van het fokken van landbouwhuisdieren op een bepaalde eigenschap, kunnen zich problemen op het gebied van dierenwelzijn voordoen. Ook als de inzet van fokkerij-instellingen erop gericht is om gezonde dieren te fokken. In 2017 is het meerjarig (2017 – 2021) topsector onderzoek Breed4food met een totaalbudget van 8 miljoen euro gestart. Doel is het ontwikkelen van precompetitieve kennis voor de ontwikkeling van fokkerijprogramma's die ten volle rekening houden met milieu, diergezondheid en welzijn. Vier internationale fokkerijorganisaties die zich richten op melkvee, varkens en pluimvee nemen deel aan het programma. Valorisatie van de ontwikkelde kennis zal bijdragen aan fokprogramma's die moeten leiden tot meer robuuste en gezonde dieren.

De gevolgen van fokkerij voor het welzijn en diergezondheid krijgt ook de aandacht in de zienswijze zorg voor het jonge dier die de RDA op mijn verzoek heeft opgesteld. Ter gelegenheid van de publicatie van de zienswijze heeft de RDA op 25 januari 2020 een drukbezocht webinar georganiseerd. LNV zal samen met de RDA en sectoren bezien hoe verdere discussie over zorg jonge dieren waarbij ook aandacht is voor de rol van fokkerij een vervolg kan krijgen.

3. De na-effecten van snavelbehandeling bij pluimvee gehouden voor vlees.
4. De na-effecten van snavelbehandeling bij legkippen.

De informatie over deze twee welzijnsrisico's uit de risicoanalyse van de pluimveeketen van Buro van februari 2018 is verouderd. Snavelbehandeling bij legkippen en moederdieren van reguliere vleeskuikens is sinds 1 januari 2019 verboden. Bij reguliere vleeskuikens worden snavels niet behandeld. Snavelbehandeling is nog wel tijdelijk toegestaan bij dieren die dienen als legouderdieren, (over)grootouderdieren, moederdieren van trager groeiende vleeskuikens, vaderdieren uit de vermeerderingssector en eendagskuikens van kippen bestemd voor de export. Stoppen met deze ingreep kan nog niet op een verantwoorde manier plaatsvinden. Voor verdere informatie over het beleid om fysieke ingrepen te stoppen of te beperken, verwijs ik naar de antwoorden op de vragen van D66 en Groen Links over dit onderwerp.

5. Beschadiging verenkleed bij (groot)ouderdieren van vleeskuikens.
6. Troepen (op elkaar kruipen) van legkippen.
7. Angst voor mensen bij legkippen.

Deze drie welzijnsrisico's hebben met name een relatie met het management. Het is primair aan de houder om het dagelijks management zo vorm te geven dat deze welzijnsrisico's worden voorkomen. Buro heeft zijn conclusies mede gebaseerd op het onderzoek «Risicoanalyse dierenwelzijn eierketen van Wageningen UR uit 2015. Wat betreft het risico van troepen stelt dit onderzoek dat soms een oorzaak voor troepen te vinden is, bijvoorbeeld een zonnestraal op het strooisel, maar vaak is geen oorzaak te vinden voor dit gedrag.

De NVWA ziet toe op naleving van (aan goed management gerelateerde) huisvestings- en verzorgingsnormen. Bij het nader invullen van open normen ten aanzien van verzorging van pluimvee kan bezien worden hoe deze risico's verder verminderd kunnen worden.

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren zien dat de Minister erkent dat er nog altijd diersoorten zijn in Nederland die – onzichtbaar weggestopt in stallen – nauwelijks wettelijke bescherming kennen en dat ook voor deze diersoorten specifieke regelgeving nodig is. Dit geldt voor bijvoorbeeld vleeskuikenouderdieren en opfokleghennen. Tegelijk wijst zij hiervoor naar Europa om een gelijk speelveld te houden. Herinnert de Minister zich dat zij eindverantwoordelijk is voor dierenwelzijn in Nederland, vragen deze leden zich af.

Antwoord

In mijn brief van oktober 2018 (Kamerstuk 28 286, nr. 991) ben ik uitgebreid ingegaan op de verantwoordelijkheid van de overheid en andere stakeholders ten aanzien van dierenwelzijn.

De overheid werkt met alle partijen samen om aan de uitdagingen bij het verantwoord houden van dieren tegemoet te komen. Daarbij borgt de overheid een ondergrens in wet- en regelgeving en treedt, indien nodig, handhavend op. Daarnaast blijft Nederland zich inzetten voor een verbetering van het dierenwelzijn en een gelijk speelveld in Europa en daarbuiten.

Samen met andere gelijkgezinde landen (Duitsland, Zweden, Denemarken, België) heeft Nederland bij de Europese Commissie gepleit voor een nieuwe EU-strategie voor dierenwelzijn, onder meer gericht op totstandkoming van dierenwelzijnsvoorschriften voor commercieel gehouden en verhandelde diersoorten waarvoor nog geen specifieke EU-regelgeving bestaat.

Tot slot roepen de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren de Minister op om het verbod op het zelf doden van dieren uit te breiden naar alle categorieën dieren die niet voor productie worden gehouden. Het is niet te verantwoorden dat dit verbod momenteel slechts geldt voor honden, katten en ganzen. In besloten internetgroepen voor «dierenliefhebbers» worden tips uitgewisseld hoe hobbyfokkers van «overtollige» hamsters of cavia's af kunnen komen. Tips als «slaan met een baksteen of hamer» worden daar afgewisseld met tips om een stoeptegels op het nestje te gooien. Deze methoden zijn volgens de verstrekkers van deze tip niet strafbaar, omdat het niet strafbaar is om dieren te doden zolang dat niet met pijn gepaard gaat. Is de Minister het met deze redeneertrant eens? Zo nee, is zij bereid om het doden van dieren strafbaar te stellen, zodat in voorkomende gevallen de politie niet eerst hoeft te bewijzen dat de dieren geleden hebben door de gewelddadige en barbaarse dood?

Antwoord

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik naar mijn antwoord op de vraag van D66 over een uitbreiding van het verbod op het doden van gezelschapsdieren.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SGP- fractie

De leden van de SGP-fractie lezen dat dierenhouders en toezichthouders aanlopen tegen het feit dat verschillende normen open geformuleerd zijn. Toezichthouders gaan hier in de praktijk verschillend mee om. Het ministerie zou zich afzijdig opstellen. De Minister geeft aan dat LNV en NVWA samen hebben gewerkt om deze open normen nader in te vullen. Kan de Minister een overzicht geven van de verschillende open normen die in de praktijk vragen oproepen en hoe de nadere invulling hiervan opgepakt wordt, zo vragen deze leden.

Antwoord

Het ministerie en de NVWA zijn in gesprek met elkaar over welke lastig handhaafbare open normen op basis van prioritaire risico's op het gebied

van dierenwelzijn nader worden ingevuld. Ook over open normen die gerelateerd zijn aan andere publieke belangen dan dierenwelzijn, zullen het ministerie en de NVWA in gesprek gaan.

De leden van de SGP-fractie constateren dat er onduidelijkheid is over de vraag wanneer bij het houden en fokken van gezelschapsdieren sprake is van bedrijfsmatige activiteiten. In het verleden is in de toelichting bij het Besluit houders van dieren aangegeven dat richtsnoeren opgesteld zullen worden om enige duiding te geven wanneer bij de meest voorkomende diersoorten sprake is van bedrijfsmatig handelen. Deze leden hebben begrepen dat deze richtsnoeren er nog niet zijn. Zij horen graag of deze richtsnoeren nog komen en wanneer.

Antwoord

In de nota van toelichting bij de totstandkoming van het Besluit houders van dieren staan criteria die kunnen uitwijzen of er sprake is van bedrijfsmatige activiteiten. Met hobbydierhouders is afgesproken om in een overleg met toezichthouders en LNV aan de hand van casussen uit de praktijk te bezien in hoeverre deze criteria voldoen en voor welke diersoorten aanvullende criteria of richtsnoeren gewenst zijn om nader te bepalen of er sprake is van bedrijfsmatige activiteiten. Dit overleg heeft nog niet plaatsgevonden.

Het is mijn intentie om de onduidelijkheden die zich in de praktijk voordoen als gevolg van onduidelijkheden in de interpretatie van de definitie van bedrijfsmatig handelen aan te pakken. Mede vanwege de inzet van medewerkers op dossiers die naar aanleiding van de Corona-crisis prioriteit hebben, is dit overleg nog niet tot stand gekomen. In het tweede kwartaal van 2021 zal dit overleg alsnog plaatsvinden.

De leden van de SGP-fractie hebben een vraag over de wijze waarop recidive vastgesteld wordt. Deze leden ontvangen het signaal dat boetes opeen worden gestapeld en als recidive worden behandeld, ook als sprake is van boetes voor verschillende categorieën overtredingen. Zij ontvangen graag een nadere toelichting. In hoeverre worden overtredingen voor verschillende onderdelen van de wetgeving bij hetzelfde bedrijf als recidive gezien en behandeld? Kan de Minister een nadere juridische onderbouwing hiervan geven?

Antwoord

De recidivebepaling is te vinden in artikel 2.5 van het Besluit handhaving en overige zaken Wet dieren. Daarin staat dat de boete moet worden verhoogd als ten tijde van het begaan van een overtreding nog geen vijf jaar zijn verstreken sinds een eerder aan de overtreder opgelegde bestuurlijke boete voor eenzelfde overtreding onherroepelijk is geworden. Deze bestuurlijke boete is dan gelijk aan de som van de betreffende boetecategorie en de voor die eerdere overtreding opgelegde bestuurlijke boete. Uit de Nota van Toelichting bij dit besluit volgt dat het eerste lid van artikel 2.5 van dit besluit is beperkt tot gevallen waarin hetzelfde voorschrift opnieuw wordt overtreden. Bij ministeriële regeling kunnen overtredingen worden aangewezen die soortgelijk zijn aan daarbij aangewezen andere overtredingen. Van deze aanwijzingsbevoegdheid is nog geen gebruik gemaakt, wat inhoudt dat op dit moment nog geen recidive kan worden toegepast als overtredingen niet hetzelfde voorschrift betreffen.