

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 4
2513 AA DEN HAAG

Directoraat-generaal Agro
Directie Dierlijke Agroketens en
Dierenwelzijn

Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Overheidsidentificatienr
00000001858272854000

T 070 379 8911 (algemeen)
F 070 378 6100 (algemeen)
www.rijksoverheid.nl/Inv

Ons kenmerk
DGA / DAD 20246917

Datum 18 november 2020
Betreft Evaluatie Wet dieren

Geachte Voorzitter,

Hierbij bied ik u het rapport aan over de evaluatie van de wet dieren. Deze wet bepaalt dat de wet vijf jaar na inwerkingtreding wordt geëvalueerd om inzicht te bieden in de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk. In opdracht van het ministerie van LNV heeft Bureau Berenschot de evaluatie uitgevoerd. Daarnaast heeft Bureau Risicobeoordeling & Onderzoek van de NVWA (BuRO) op eigen initiatief een evaluatie van de wet uitgevoerd. In deze brief geef ik uw Kamer een samenvatting van de bevindingen van beide evaluaties. Daarnaast treft u in deze mijn beleidsreactie aan op beide rapporten. De belangrijkste bevindingen uit beide rapporten over de bescherming van dieren komen overeen.

Wet dieren

Voordat ik inga op de bevindingen van Berenschot en BuRO, beschrijf ik eerst de context waarbinnen de evaluatie heeft plaatsgevonden.

In de eerste plaats moet worden bedacht dat de wet weliswaar voor een belangrijk deel, maar nog niet volledig in werking is getreden. Wel gelden de regels over dierenwelzijn, diervoeders, diergeneesmiddelen, dierenartsen, vleeskeuring, dierlijke bijproducten, en sinds 2019 over fokkerij, maar de regels over diergezondheid nog niet. Dit in afwachting van de nieuwe integrale Europese verordening over diergezondheid, die op 21 april 2021 van toepassing wordt.¹ Dit betekent dat bij de uitvoering van de evaluatie geen rekening is gehouden met de diergezondheids- en de fokkerijbepalingen van de wet. Ook de regelgeving over diergeneesmiddelen is buiten beschouwing gelaten, omdat deze regels in de nabije toekomst zullen worden gewijzigd vanwege nieuwe Europese verordeningen.²

In de tweede plaats is de evaluatie van de doeltreffendheid en de effecten van de wet gerelateerd aan het doel van deze wet: om te komen tot een samenhangend

¹ Verordening (EU) 2016/429 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende overdraagbare dierziekten en tot wijziging en intrekking van bepaalde handelingen op het gebied van diergezondheid ("diergezondheidswetgeving") (Pb 2016, L 84). Met het oog op de uitvoering van deze verordening is het nodig om de Wet dieren op enkele punten te wijzigen. Daartoe is bij de Tweede Kamer een wetsvoorstel aanhangig (Kamerstukken II 2019/20, 35 398).

² Verordening (EU) 2019/6 van het Europees parlement en de Raad van 11 december 2018 betreffende diergeneesmiddelen (Pb 2019, L 4) en verordening (EU) 2019/4 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 betreffende de vervaardiging, het in de handel brengen en het gebruik van gemedicineerde diervoeders (Pb 2019, L 4).

stelsel van regels die als kenmerk hebben dat zij direct verband houden met het gehouden dier. In 2013 zijn zeven wetten, een groot aantal onderliggende besluiten en ministeriële regelingen ondergebracht in de Wet dieren. Dit in het teken van vereenvoudiging, transparantie, vergroting van samenhang van regelgeving en verlichting van regeldruk.³ Daarnaast had het samenbrengen van zeven wetten in de Wet dieren mede tot doel eenheid te brengen in het instrumentarium voor het toezicht en handhaving. In de situatie vóór de Wet dieren waren de toezichthoudende bevoegdheden versnipperd. Ieder wettelijk stelsel had zijn eigen instrumentarium. De Wet dieren voorziet verder in een bevoegdheid om bestuurlijke boetes op te leggen.

Het toenmalige kabinet heeft bij de introductie van de wet benadrukt dat de in de afgelopen decennia tot stand gekomen regelgeving met deze wet in hoofdzaak wordt gecontinueerd, en daarmee ook het niveau van bescherming van het dierenwelzijn, de diergezondheid, de volksgezondheid en andere belangen die door de wetgeving over dieren worden beschermd. Met andere woorden, de invoering van de wet had niet tot doel om de regelgeving aan te scherpen of te versoepelen. De wet is, zoals ook Berenschot constateert, beleidsneutraal. De Wet dieren is niet ingevoerd om het beschermingsniveau van het dier te verhogen.

Opzet van de evaluaties

Evaluatie van Bureau Berenschot

Om een beeld te krijgen van de doeltreffendheid van de wet heeft Berenschot onderzocht in welke mate de doelen van de wet worden behaald. Voor de effecten van de wet in de praktijk heeft Berenschot onderzocht in hoeverre de wet heeft geleid tot een vereenvoudiging en samenhangend stelsel van regels en of de wet effectief kan worden gehandhaafd.

In het rapport zijn deze aspecten uitgewerkt in de volgende thema's:

1. Vereenvoudigd en samenhangend stelsel.
Heeft de wet geleid tot een vereenvoudigd en samenhangend stelsel van regels?
2. Bescherming van het dier. Borgen de regels het beschermingsniveau van het dier zoals de wet die bedoeld heeft en beschermen die regels het dier zoveel mogelijk tegen menselijke handelingen die zijn fysieke en ethologische welzijn aantasten?
3. Belangenafweging in het kader van de intrinsieke waarde van het dier.
Worden de verschillende belangen afgewogen bij het opstellen van regels en is hierbij de intrinsieke waarde van het dier meegewogen?
4. Effectiviteit van het toezicht en handhaving.
5. Beschermen de regels de mens en het milieu. Worden risico's die (het houden van) dieren en dierlijke producten met zich mee kunnen brengen, beheerst met regels?

Berenschot heeft het onderzoek als volgt opgezet. Na een uitgebreide deskstudie, zijn (groeps)interviews afgenomen met betrokken stakeholders: vertegenwoordigers van organisaties in de dierlijke keten, de gezelschaps- en hobbydierensector, dierenbeschermingsorganisaties, organisaties van dierenartsen, toezichthoudende instanties, overheid en wetenschappers. De

³ Kamerstuk 31 389, nr. 3, blz. 3, 13.

bevindingen uit deze deskstudie en interviews zijn voor commentaar en reactie met stakeholders besproken in vier verbredingssessies. Berenschot constateert dat er weinig respondenten zijn die vanuit hun rol een integraal beeld van de wet hebben. Dat is te verklaren: veel stakeholders hebben vanuit hun praktijksituatie in het algemeen te maken met een beperkt onderdeel van het regelgevend stelsel. Zo hebben houders van dieren in de praktijk vooral te maken met onderdelen van het Besluit houders van dieren en diervoederproducenten met het Besluit diervoeders. Berenschot geeft aan dat de ervaringen die stakeholders deelden vaak betrekking hadden op een deel van het regelgevend kader of een specifieke keuze in de regelgeving. Op grond daarvan geeft Berenschot aan dat ze voorzichtig zijn geweest met het trekken van conclusies op basis van alleen de gesprekken en sessies met stakeholders. Een onafhankelijke commissie van wetenschappers heeft het evaluatieonderzoek begeleid. Daarbij heeft deze commissie zich gericht op de onderzoeksmethodiek bij de uitvoering van de evaluatie.

Evaluatie van BuRO-NVWA

BuRO heeft voor zijn evaluatie op basis van eerdere BuRO risicoanalyses en adviezen in beeld gebracht welke welzijnsrisico's zich in de praktijk voordoen bij landbouwhuisdieren en in welke mate deze door de wet worden gemitigeerd. De reikwijdte van de BuRO-evaluatie is beperkter dan die van Berenschot. BuRO heeft zich voornamelijk op landbouwhuisdieren gericht en niet op gezelschaps- en hobbydieren, heeft geen specifieke aandacht besteed aan de handhaving en heeft zich niet gericht op de evaluatie van de wet als stelsel. Berenschot heeft de uitkomsten van de evaluatie van BuRO meegenomen als input voor zijn eigen rapportage.

Bevindingen uit de twee evaluaties

Ik bespreek de uitkomsten van de evaluaties aan de hand van de vijf bovengenoemde thema's.

1. Vereenvoudigd en samenhangend stelsel

Bevindingen

In zijn rapport concludeert Berenschot dat wanneer de Wet dieren in 2021 volledig in werking is getreden, er sprake is van een integraal en samenhangend stelsel met overzichtelijke uitvoeringsregeling. De Wet heeft geleid tot meer uniformiteit in definities en manieren van regels stellen in vergelijking met de situatie voor de Wet dieren. Belangrijk aandachtspunt is dat de open normen in de wet kunnen leiden tot onduidelijkheid. Sectorpartijen en handhavende instanties hebben behoefte aan meer duidelijkheid dan de open normen kunnen bieden. Daarnaast constateert Berenschot dat er veel aanwijzingen zijn dat de wet adequate mogelijkheden biedt om slagvaardig Europese regelgeving uit te voeren of om te zetten. De structuur van de wet is echter nog niet getest door ingrijpende Europeesrechtelijke veranderingen.

Reactie op bevindingen

Het is verheugend om te constateren dat naar het oordeel van Berenschot de wet adequate mogelijkheden biedt om Europese regelgeving uit te voeren of om te zetten, en het doel van de wet om een vereenvoudigd en samenhangend wettelijk stelsel te creëren, feitelijk zal zijn behaald, wanneer ook de bepalingen over

diergezondheid onderdeel van het wettelijk stelsel gaan uitmaken in 2021. In paragraaf 4 over handhaving ga ik in op het geconstateerde aandachtspunt ten aanzien van de open normen.

2. Bescherming van het dier

Bevindingen

Berenschot constateert dat de introductie van de Wet dieren en de onderliggende regelgeving er niet op gericht was om het beschermingsniveau van dieren te verhogen ten opzichte van de situatie van vóór de wet. Het doel van de wet op dit punt is beleidsneutraal. De inhoud van de voor 2013 bestaande regelgeving die werd opgenomen in de Wet dieren, werd gecontinueerd.

In het rapport van Berenschot wordt geconstateerd dat de regels onderling veel verschillen per diersoort en diercategorie. In de wet en de onderliggende regelgeving zijn relatief veel regels gesteld over productiedieren, minder over gezelschapsdieren en vrijwel geen over hulpdieren. Ook zijn, zoals BuRO aangeeft, voor sommige productiedieren geen specifieke regels gesteld. Deze verschillen leiden ertoe dat dieren van sommige soorten of categorieën een hoger beschermingsniveau hebben dan andere. Dit was vóór de invoering van de Wet dieren ook het geval. De wet heeft hierin weinig verandering gebracht. Daarmee is de wet volgens respondenten van dierenbeschermingsorganisaties inconsistent en discriminerend voor diersoorten. BuRO adviseert om te zorgen voor specifieke regelgeving ter bescherming van de meest gehouden diersoorten in Nederland, gebaseerd op hun basisbehoeften.

Voorts stelt Berenschot dat de meeste regels in de wet en de onderliggende regelgeving geformuleerd zijn als “nee, tenzij-bepalingen”. Dit houdt in dat een activiteit in beginsel verboden is, tenzij er een uitzonderingsgrond van toepassing is. Deze bepalingen zorgen niet voor zoveel mogelijk bescherming van het dier tegen menselijke handelingen, aldus Berenschot. Een van deze “nee, tenzij bepalingen” betreft het verbod op het verrichten van lichamelijke ingrepen. BuRO adviseert om voor de huidige toegestane ingrepen opnieuw af te wegen of de intrinsieke waarde en daarmee de integriteit van het dier voldoende is gewaarborgd. Daarbij zou gezien moeten worden of er nieuwe wetenschappelijke inzichten of ontwikkelingen zijn, waardoor bepaalde ingrepen niet meer noodzakelijk zijn.

BuRO stelt dat in de Wet dieren de grootste risico's voor dierenwelzijn grotendeels benoemd zijn, maar dat de invulling van de beheersing van de risico's onvoldoende is uitgewerkt. De meeste welzijnsrisico's die BuRO heeft beoordeeld zijn een gevolg van open normen in de wet (zie nadere toelichting hierover bij het onderdeel over Handhaving).

Reactie op bevindingen

De wet is beleidsneutraal

Hoewel het doel van de wet niet was gericht op het verhogen van het beschermingsniveau van dieren, bevat de wet voor de bescherming van het dierenwelzijn een aantal winstpunten, waaronder:

- een versterking van het niveau van bescherming van gezelschapsdieren. Daar waar vóór de inwerkingtreding van de wet alleen specifieke regels golden voor

- honden en katten (het voormalige Honden- en kattenbesluit), is de wet nu van toepassing op alle bedrijfsmatig gehouden gezelschapsdieren;
- de introductie van de bevoegdheid om bij algemene maatregel van bestuur concrete handelingen te benoemen die zonder meer als dierenmishandeling worden beschouwd. Op basis hiervan zijn een aantal handelingen in het Besluit houders van dieren opgenomen. Hiermee is de handhaafbaarheid van dit artikel bevorderd;
 - de versterking van de handhaving door de introductie van de bevoegdheid om bestuurlijke boetes op te leggen.

Basisniveau aan bescherming

Ik ben me ervan bewust, dat zoals Berenschot en BuRO constateren, in de wet voor sommige diersoorten en diercategorieën meer regels worden gesteld dan voor andere. De wet biedt aan alle gehouden dieren (zoogdieren, reptielen, amfibieën, vogels en vissen) een basisniveau aan bescherming door middel van algemene regels over het houden, de verzorging en de huisvesting van dieren.

Landbouwhuisdieren

Voor landbouwhuisdieren zijn in de wet en onderliggende regelgeving meer algemene regels gesteld dan voor andere dieren. Deze regels zijn veelal ter uitvoering van Europese regelgeving. Ook voorziet de Europese regelgeving voor sommige soorten landbouwhuisdieren (pluimvee, varkens, vleeskalveren) weer in specifieke regelgeving. De aanleiding voor het stellen van EU-regels ligt in het streven naar gemeenschappelijke minimumnormen voor dierenwelzijn in de EU om daarmee gelijkere mededingingsvoorwaarden te creëren voor een goede werking van de gemeenschappelijke marktordening voor dieren en dierlijke producten.

Ik vind het wenselijk dat er voor soorten of categorieën van gehouden landbouwhuisdieren waarvoor nu geen specifieke regelgeving geldt, ook specifieke regels komen te gelden. Dit zal zoveel mogelijk in EU-verband tot stand moeten komen, omdat het belangrijk is dat binnen de gehele Europese interne markt voldoende uniforme minimumwelzijnsnormen gelden en er dus voldoende gelijke mededingingsvoorwaarden zijn op de gemeenschappelijke markt, alsmede gelijkere en voldoende niveaus van dierenwelzijn. In dit verband heb ik de Europese Commissie dan ook verzocht om bij de uitwerking van de zogeheten 'farm-to-fork-strategie' met voorstellen te komen voor concrete dierenwelzijnsregelgeving/-voorschriften voor in principe alle bedrijfsmatig/commercieel gehouden en verhandelde dieren. Belangrijke voorbeelden hiervan zijn rundvee ouder dan zes maanden, konijnen, kalkoenen, opfokleghennen en vleeskuikenouderdieren.

Gezelschapsdieren

Met de inwerkingtreding van de Wet dieren is het beschermingsniveau van gezelschapsdieren versterkt. Hierboven is er reeds op gewezen dat de wet nu van toepassing is op alle bedrijfsmatig gehouden gezelschapsdieren. Daarnaast gelden algemene normen ten aanzien van verzorging en huisvesting uit het Besluit houders van dieren voor alle categorieën houders van dieren, inclusief houders van gezelschapsdieren. Voor de inwerkingtreding van het Besluit golden deze regels alleen voor dieren die voor productiedoeleinden gehouden werden.

Problemen met welzijn en gezondheid bij gezelschapsdieren en hobbymatig gehouden boerderijdieren worden veelal veroorzaakt door onvoldoende kennis over de behoeften van deze dieren. Naast wetgeving is het beleid daarom met name gericht op inzet van communicatie om houders van deze particulier gehouden dieren te informeren over adequate huisvesting en verzorging. Zo draagt LNV financieel bij aan het Landelijk InformatieCentrum Gezelschapsdieren (LICG) waar houders van gezelschapsdieren terecht kunnen voor deskundig advies bij de aanschaf en verzorging van alle mogelijke huisdieren. En heeft LNV financieel bijgedragen aan de oprichting van de Stichting Levende Have die hobbyhouders voorziet van informatie over het houden en verzorgen van boerderijdieren.

Andere diercategorieën

Daarnaast zijn er twee diercategorieën waar ik extra aandacht voor wil. Voor de eerste diercategorie zijn er nu vrijwel geen regels gesteld. Dit betreft de zogeheten hulp- of interventiedieren, door Berenschot in zijn rapport genoemd. Zoals aangegeven in mijn brief van september 2020 (Kamerstuk 28 286, nr. 1126) is mede naar aanleiding van de zienswijze van de Raad voor Dierenaangelegenheden over hulp- of interventiedieren ("Dierbare hulpverleners: welzijn voor mens en dier") uit 2019, de Werkgroep dierenwelzijn in dierondersteunende interventies gevormd. De werkgroep zal een gedragscode opstellen die het welzijn van dieren waarborgt in dier-ondersteunende interventies. Ik geef een financiële bijdrage aan de werkgroep om de professionalisering van de sector te ondersteunen.

In de tweede plaats de zogeheten voederdieren: dieren, waaronder muizen, die als eindbestemming hebben als diervoeder te fungeren voor huis- en dierentuindieren, zoals slangen. Naast de welzijnsaspecten van het houden van deze dieren, heeft ook de wijze waarop deze dieren worden gedood mijn aandacht. Er is nu onvoldoende kennis aanwezig over de methode(n) om voederdieren te doden waarmee voldaan kan worden aan de hiertoe gestelde normen van het Besluit houders van dieren. Ik heb de Faculteit Diergeneeskunde gevraagd om hier onderzoek naar uit te voeren.

Ik zal bezien hoe de uitkomsten van dit onderzoek in de praktijk kunnen worden uitgewerkt en toegepast. Daarbij betrek ik de dierenbeschermingsorganisaties en de brancheorganisatie van ondernemers in de gezelschapsdierensector (Dibevo).

Nee-tenzij-beginsel

Over het "nee-tenzij-beginsel" merk ik op dat de Wet dieren voor vier activiteiten met betrekking tot dieren het 'nee-tenzij-beginsel' als vertrekpunt kent voor de normstelling. Dat betekent dat het in beginsel is verboden om deze activiteit te verrichten ("nee") en dat alleen indien aan de bij of krachtens de wet te stellen voorwaarden is voldaan, een uitzondering op het verbod is toegestaan ("tenzij"). 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). Tegen deze achtergrond kan ik de conclusie van Berenschot dat aan de meeste regels het "nee-tenzij-beginsel" ten grondslag ligt, niet goed plaatsen.

Verder kan ik over de genoemde verboden opmerken dat hierin tot uitdrukking komt dat, mede vanwege zijn intrinsieke waarde, het belang van het dier vooropstaat om te worden gevrijwaard van deze activiteiten en dat afwijkingen van die verboden moeten zijn gerechtvaardigd. Deze activiteiten zijn onder voorwaarden dus toegestaan – hetgeen nodig of wenselijk kan zijn in het licht van andere te beschermen belangen, zoals de gezondheid van andere dieren, de volksgezondheid of economische belangen – maar niettemin geeft de wet met regels op basis van het ‘nee-tenzij-beginsel’ een belangrijk signaal af.

Toegestane ingrepen

In reactie op het advies van BuRO om voor alle toegestane ingrepen opnieuw te bezien of zij nog noodzakelijk zijn, merk ik op dat het beleid van LNV erop gericht is 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. De uitgangspunten van dit beleid zijn vastgelegd in de Nota Dierenwelzijn en Diergezondheid uit 2012 (TK 28 286, nr. 548). Conform dit beleid streef ik ernaar om ingrepen die nu zijn toegestaan, te verbieden of nader te beperken als uit nieuwe wetenschappelijke inzichten blijkt dat deze niet meer nodig zijn. Daarbij moet rekening gehouden worden met de balans tussen de gevolgen van het achterwege laten van een ingreep voor het welzijn van het dier en de impact op het dier van de ingreep zelf. Sinds de inwerkingtreding van de wet heb ik een aantal ingrepen verboden, waaronder het aanbrengen van een neusring bij mannelijke varkens en het koudmerken van runderen⁴. De afweging om tot deze verboden te komen is tot stand gekomen met behulp van het door de Raad voor Dier Aangelegenheden (RDA) in 2014 opgesteld afwegingskader Grip op ingrepen⁵. Hiermee kan op een transparante en consistente wijze de afwegingen die ten grondslag ligt aan het besluit om een ingreep wel of niet toe te laten zichtbaar gemaakt worden. In juni 2018 heb ik u geïnformeerd (Kamerstuk 28 286 nr. 983) over de ingrepen bij pluimvee die ik mede op basis van het advies van de Stuurgroep Ingrepen Pluimvee heb verboden (verbod op snavelbehandeling van leghennen en moederdieren van vleeskuikens) of die in de nabije toekomst verboden worden (verbod op het verwijderen van deel van de achterste teen bij hanen per 1 september 2021). Enkele andere ingrepen, waaronder snavelbehandeling bij kalkoenen, sta ik voorlopig nog toe omdat uit onderzoek blijkt dat het stoppen van die ingrepen nog niet op een verantwoorde wijze kan plaatsvinden.

In september 2019 heb ik uw Kamer geïnformeerd (Kamerstuk 28 973, nr. 218) dat ik met de varkenssector heb afgesproken om in 2030 te stoppen met het couperen van biggenstaarten. Als vervolgstap om dit mogelijk te maken heeft de sector op 1 juli 2020 de welzijnscheck als verplicht instrument ingevoerd in de private kwaliteitssystemen. Met de welzijnscheck kan de varkenshouder samen met de dierenarts de mogelijke oorzaken van staartbijten op het bedrijf in kaart brengen en beter zicht krijgen in de mate waarin staartbijten op het bedrijf voorkomt.

3. Belangenafweging en intrinsieke waarde ***Bevindingen***

⁴ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2018-146.html>

⁵ <https://www.rda.nl/publicaties/zienswijzen/2013/10/08/ingrepen-bij-dieren>

In de Wet dieren is in artikel 1.3 de erkenning van de intrinsieke waarde van het dier vastgelegd. Berenschot licht in zijn rapport de betekenis daarvan toe. De erkenning dat elk dier een eigen zelfstandige waarde heeft die los staat van de gebruikswaarde die de mens aan het dier toekent, heeft vooral als doel om de rechtspositie van het dier te versterken in de belangenafweging. Op grond van dit artikel dient de overheid bij het stellen van regels bij of krachtens de wet en bij het nemen van op die regels gebaseerde besluiten het belang van het dier expliciet mee te wegen, onverminderd andere gerechtvaardigde belangen. De erkenning van de intrinsieke waarde heeft geen zelfstandig normatief gevolg. Mede op basis daarvan concludeert Berenschot dat de erkenning van de intrinsieke waarde van het dier als uitgangspunt van de wet onvoldoende handvatten voor de praktijk biedt voor het beschermingsniveau van dieren.

Berenschot heeft zeven nieuwe regels die tot stand gekomen zijn na inwerkingtreding van de wet geanalyseerd om na te gaan hoe de belangenafweging bij deze nieuwe regels heeft plaatsgevonden. Uit de toelichting bij de nieuwe regelgeving blijkt dat aandacht is geschonken aan de belangenafweging. Daarbij constateert Berenschot dat er wel sprake is van een groot verschil in wijze waarop en de mate van diepgang hoe dat in de toelichtingen is opgenomen. Bij regelgeving waarbij het welzijn of de intrinsieke waarde niet in het geding was, was er weinig tot geen aandacht voor de belangenafweging. Bij regelgeving waarbij de intrinsieke waarde duidelijk in het geding was (bijv. Besluit op het verbod op het houden van wilde circusdieren) is de intrinsieke waarde nadrukkelijk meegenomen in de afweging. BuRO daarentegen stelt in zijn rapport dat het voor de meeste regels niet goed is te bepalen of de intrinsieke waarde van het dier is meegewogen bij het vaststellen van de regels, doordat de interpretatie van het begrip intrinsieke waarde niet volledig is uitgewerkt. Naar aanleiding daarvan adviseert BuRO de definitie van intrinsieke waarde van het dier verder uit te werken.

Berenschot concludeert verder dat, in tegenstelling tot besluiten bij de totstandkoming van regels, bij handavingsbesluiten de belangenafweging in het kader van artikel 1.3 nauwelijks een rol speelt. Het artikel lijkt volgens respondenten van toezichthoudende instanties niet een adequate basis voor een handavingsbeschikking.

De erkenning van de intrinsieke waarde vormde de aanleiding om in de wet een algemene zorgplicht (artikel 1.4) op te nemen. Dit artikel is nog niet in werking getreden. Dierenbeschermingsorganisaties vinden dit zorgelijk, aldus Berenschot.

Verder stelt Berenschot dat de wet als instrument de belangenafweging rondom het gehouden dier beperkt heeft beïnvloed. Niet zozeer de wet, als wel de ontwikkelingen in het maatschappelijk debat en voortschrijdend wetenschappelijk inzicht ten aanzien van het houden van dieren hebben afgelopen jaren geleid tot veranderingen ten gunste van dierenwelzijn. Daarbij constateert Berenschot dat deze ontwikkelingen kunnen leiden tot besluitvorming over nieuwe normen, die vervolgens in de wet worden opgenomen. Het verbod op deelname van wilde dieren aan circussen uit 2015 is daarvan een voorbeeld.

BuRO adviseert het begrip dierenwelzijn te herdefiniëren en de definitie van intrinsieke waarde verder uit te werken. De zogenaamde 5 vrijheden van Brambell uit artikel 1.3 lid 3 zijn belangrijke criteria voor de overheid bij het stellen van regels ter bescherming van dieren. Dieren moeten gevrijwaard worden van negatieve aspecten van dierenwelzijn zoals honger, dorst, pijn, ziektes, angst en chronische stress. BuRO adviseert om naast negatieve aspecten ook positieve aspecten te gebruiken als criteria. Door het ontbreken van de benoeming van positieve ervaringen komen de basisvereisten voor een goed dierenwelzijn niet volledig terug in de huidige wet en regelgeving. In het rapport van BuRO wordt wel aangegeven dat de vijfde vrijheid (vrij om natuurlijk gedrag te vertonen) ruimte biedt voor positieve ervaringen, maar dit wordt hierin niet expliciet benoemd.

Reactie op de bevindingen

Uniformiteit in belangenafweging

Bij het nemen van besluiten waarbij het dierenwelzijn of de integriteit van het dier in het geding is, weegt de overheid, zoals voorgeschreven in artikel 1.3 van de Wet dieren, de belangen van het dier tegen die van mensen en andere belangen af. Het nut van dieren voor de mens is daarbij niet altijd leidend.

Uit de analyse van Berenschot blijkt dat deze belangenafweging plaatsvindt bij besluiten over nieuwe regels waar het dierenwelzijn in geding is. Maar er blijkt wel een verschil te zijn in wijze waarop en de mate van diepgang waarmee deze afwegingen in de toelichting bij besluiten zijn opgenomen. Om ervoor te zorgen dat dit volgens een vast stramien gebeurt, zal ik een (beleidsondersteunend) kader ontwikkelen om de totstandkoming van een zorgvuldige belangenafweging te ondersteunen en te waarborgen.

Intrinsieke waarde en handhaving

Dat bij handhavingsbesluiten de bepaling over erkenning van de intrinsieke waarde nauwelijks een rol speelt, is te verklaren door het feit dat deze bepaling geen zelfstandig handhaafbare norm is. Rechterlijke uitspraken⁶ hebben dit bevestigd.

Intrinsieke waarde en maatschappelijke ontwikkelingen

Ik kan me vinden in de conclusie van Berenschot dat veranderingen in de belangenafweging ten gunste van dierenwelzijn vooral een gevolg zijn van het voortschrijdend maatschappelijk debat over dierenwelzijn. Het maatschappelijk en politiek debat, mede gevoed door veranderende wetenschappelijke inzichten, heeft geleid tot besluitvorming over nieuwe normeringen.

De ingevoerde verboden op deelname van wilde dieren aan circussen, op bepaalde ingrepen bij pluimvee en de voorgenomen besluiten over een verbod op het verhandelen van hoogdrachtige dieren en het voorgenomen verbod op het gebruik van stroomhalsbanden bij honden illustreren dat en laten zien dat de wet een adequaat instrument is om die nieuwe normen vast te stellen.

Algemene zorgplicht voor dieren

⁶ <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:CBB:2016:29>

Wanneer de Wet diermishandeling en dierverwaarlozing (ook wel wet houdverbod genoemd) in werking treedt, zal ook artikel 1.4 van de Wet dieren in werking treden. In dat artikel is de algemene zorgplicht voor dieren vastgelegd. Hiermee wordt beoogd dat eenieder, of hij nu houder van dieren of gewoon burger is, zich bij zijn handelen rekenschap geeft van zijn eigen verantwoordelijkheid voor dieren en van de eigen zelfstandige waarde van het dier. Deze zorgplicht is onmiskenbaar een normatieve uitwerking van de erkenning van de intrinsieke waarde van het dier. Deze bepaling zal in de praktijk een stevig extra handvat bieden om het beschermingsniveau van dieren te borgen. De verwachting is dat het voorstel voor de Wet diermishandeling en dierverwaarlozing in december voor advies naar de Raad van State zal worden gestuurd.

Herdefiniëren 'dierenwelzijn' en 'intrinsieke waarde'

Het advies van BuRO om het begrip 'dierenwelzijn' opnieuw te definiëren en daarbij ook rekening te houden met het belang van dieren om positieve ervaringen te hebben, sluit aan op mijn beleid.

Zoals ik in mijn brief over dierenwelzijn van oktober 2018 (Kamerstuk 28 286, nr.991) heb aangegeven, ga ik in mijn beleid uit van de definitie van dierenwelzijn zoals die door Bracke et al is geformuleerd: dierenwelzijn is de kwaliteit van leven zoals een dier dat zelf ervaart. Dit concept houdt rekening met de bestaande wetenschappelijke – en ook maatschappelijke – inzichten over het bewustzijn van dieren. Dit betekent niet alleen dat dieren het recht hebben in goede omstandigheden te leven en geen ongerief mogen ondervinden, maar het houdt ook in dat zij positieve ervaringen op kunnen doen en zich kunnen aanpassen aan veranderende omstandigheden.

Ik merk daarbij op dat hiervoor een wijziging van de Wet dieren niet nodig is. Artikel 1.3, tweede lid, van de wet bepaalt dat bij het stellen van regels en het nemen van besluiten rekening gehouden moet worden met de gevolgen die deze regels of besluiten hebben voor de intrinsieke waarde van het dier, onverminderd andere gerechtvaardigde belangen, waarbij in elk geval wordt voorzien dat de zorg die de dieren redelijkerwijs behoeven, is verzekerd. In het derde lid van voornoemd artikel is vervolgens bepaald dat dit in elk geval betekent dat dieren gevrijwaard zijn van factoren die het welzijn negatief beïnvloeden. Dat sluit niet uit dat ook andere factoren, gericht op de positieve ervaringen, daarbij worden betrokken. Overigens biedt de vijfde vrijheid (vrij om natuurlijk gedrag te vertonen) die in artikel 1.3 derde lid wordt genoemd volgens het rapport van BuRO ruimte voor positieve ervaringen.

Daarbij is er, zoals terecht in het rapport van BuRO is weergegeven, geen eenduidige definitie van het begrip dierenwelzijn. Het begrip is en blijft in ontwikkeling. Daarnaast worden definities onder meer beïnvloed door de morele en ethisch normen van de maatschappij.

Naast het herdefiniëren van het begrip dierenwelzijn, adviseert BuRO ook om de definitie van het begrip intrinsieke waarde uit te werken. Met het begrip wordt in de wet vastgesteld dat dieren een eigen, zelfstandige waarde hebben, los van de gebruikswaarde die de mens aan dieren toekent. Ik zie dit als een gegeven. Zoals Berenschot constateert leven er in de maatschappij verschillende opvattingen over wat de intrinsieke waarde van het dier behelst. Omdat een eenduidige

interpretatie van de betekenis van het begrip intrinsieke waarde niet te geven is, heeft de wetgever destijds bewust afgezien van het geven van een nadere duiding van het begrip in de wet.

Zoals ik reeds heb aangegeven, vormt de wet inclusief de omschrijving van het begrip geen belemmering voor het stellen van nieuwe regels en normen die tot stand gekomen zijn op basis van maatschappelijke discussie en een zorgvuldig politiek debat. Hieruit blijkt dat de wet een passend raamwerk biedt om te anticiperen op veranderingen in het maatschappelijke denken over het houden van dieren.

4 Wet dieren en handhaving op dierenwelzijn

Bevindingen

Berenschot concludeert dat toezichthoudende instanties effectief kunnen optreden tegen (vermoedelijke) overtredingen. De toepassing van de bestuurlijke boete en de toename van het aantal inspecties dragen daaraan bij. De mate van effectiviteit hangt wel af van de mogelijkheid tot invulling van de bewijslast. De open normen worden daarbij als grootste knelpunt ervaren; deze lijken onvoldoende handvatten te geven voor de handhaving. Het rond krijgen van de bewijslast bij open normen wordt via de bestuursrechtelijke route als lastig – lastiger dan via de strafrechtelijke route – ervaren. BuRO stelt dat vanwege de open normen het in de wet ontbreekt aan handvatten voor een goede beheersing van de risico's voor dierenwelzijn of voor vereisten voor een goed dierenwelzijn. BuRO geeft daarbij aan dat sommige open normen duidelijk zijn, zoals zorg voor zieke en gewonde dieren, andere bieden weinig aanknopingspunten voor zowel de houder als de handhaver. BuRO voegt daaraan toe dat voor het management van de veehouder, welke een zeer grote invloed heeft op het dierenwelzijn, alleen open normen zijn vastgesteld. Op grond hiervan adviseert BuRO concrete eisen te stellen aan het handelen, management, kennis en vaardigheden van veehouders.

In de wet zijn open normen gesteld waar dit mogelijk was. Hiermee wordt de verantwoordelijkheid van houders van dieren benadrukt. De open normen dienen aan houders ruimte te bieden voor innovatie en initiatief om die middelen te kiezen waarmee aan de open normen (doelvoorschrift) wordt voldaan. Berenschot concludeert dat het invullen van open normen door sectoren (bijvoorbeeld door het opstellen van Gidsen voor goede praktijken) hooguit ten dele van de grond gekomen is.

Het voorkomen van regeldruk was, zoals Berenschot aangeeft, een andere overweging van de wetgever om te kiezen voor open normen. Het vastleggen van gedetailleerde eisen voor het houden, verzorgen en huisvesten van alle te onderscheiden diersoorten zou een onevenredige zware last op de beschikbare capaciteit leggen en leiden tot een onaanvaardbare verhoging van regeldruk.

Het sanctiemaatregelenpakket is afdoende. De bestuurlijke boete heeft een afschrikwekkend effect. Berenschot constateert wel dat er discussie is over de hoogte van de bestuurlijke boete en of er voldoende rekening kan worden gehouden met de aard van de overtreding en de omvang van het bedrijf. De hoogte van de boetes (boetecategorieën) gelden generiek voor verschillende soorten overtredingen. Daarbij wordt geen rekening gehouden met bijvoorbeeld het aantal dieren dat een houder heeft. Daardoor zijn opgelegde boetes relatief

zwaar voor kleinere bedrijven en is het de vraag of de hoogte van de boetes voor draagkrachtige grote bedrijven een voldoende afschrikwekkend effect heeft.

Met betrekking tot de bestuursrechtelijke maatregel van het in bewaring nemen van dieren geven toezichthouders aan dat dit soms praktisch niet uitvoerbaar is, bijvoorbeeld bij inbeslagname van een groot aantal dieren (varkens, kippen). Als er dieren in bewaring worden genomen, kan de houder kort daarna weer dieren houden, tenzij de strafrechter een houdverbod heeft opgelegd. Berenschot concludeert verder dat de ambitie om de strafmaat voor diermishandelaars te verhogen formeel lijkt te zijn behaald. Respondenten plaatsen hierbij de kanttekening dat sec het verhogen van de strafmaat niet het doel kan zijn.

Professionele houders van gezelschaps- en hobbydieren signaleren een specifiek aandachtspunt. Zij menen dat de definitie van het begrip "bedrijfsmatig gehouden" in het Besluit houders van dieren onvoldoende duidelijk. Hierdoor, zo stellen zij, kan er willekeur ontstaan in de handhaving van dit artikel.

Reactie op bevindingen

Open normen

Ik ben mij ervan bewust dat er situaties zijn waarin open normen lastig of zelfs niet kunnen worden gehandhaafd als er geen nadere duiding of invulling van die normen beschikbaar is. In de brief die minister Van Ark en ik recent aan uw Kamer hebben gestuurd over de opvolging van het advies van het rapport "De NVWA: bewaker, ook beleidsmaker?" hebben wij aangegeven dat LNV en NVWA samenwerken aan een proces om open normen nader in te vullen. Dit proces wordt eind dit jaar afgerond. Hierin wordt ook aandacht besteed aan de rol- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen LNV en NVWA. Ook de ervaring en kennis van de Landelijke Inspectie Dierenbescherming (LID), de (dieren)politie en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) bij het omgaan met open normen worden in dit proces betrokken.

Conform het kabinetsbeleid heb ik daarbij aandacht voor het beperken van regeldruk en administratieve lasten. Open normen die evident lastig handhaafbaar zijn en van eminent belang zijn voor het beschermingsniveau van het dier of de voedselveiligheid zullen met voorrang worden opgepakt. Daarbij neem ik het advies van BuRO ter harte om met name te kijken naar open normen ten aanzien van het management (en vakbekwaamheid) van de veehouder dat een grote invloed heeft op het welzijn van het dier.

Open normen kunnen op verschillende manieren worden ingevuld. Niet alleen via jurisprudentie, maar ook via een beleidsregel, op basis van wetenschappelijk onderzoek of verklaringen van deskundigen. Bij de vormgeving van het proces om open normen in te vullen, wordt uitgewerkt wat de voor- en nadelen hiervan zijn. Daarbij worden de ervaringen meegenomen die afgelopen jaren zijn opgedaan met de invulling van onderstaande open normen:

- Voor de verzorgings- en huisvestingsnormen voor roofvogels en uilen is dit jaar een overzichtsdokument opgesteld die houvast biedt voor houders in het naleven van de bestaande welzijnsregelgeving en het borgen van het welzijn van de vogels en biedt toezichthouders handvatten in de handhaving daarop.

- In 2020 is een beleidsregel opgesteld waarmee een verbod is gesteld op transport van dieren bij een buitentemperatuur van tenminste 35 graden Celsius (Kamerstuk 28 286, nr. 1123).
- Het stalklimaat mag niet schadelijk zijn voor varkens. Om varkenshouders en inspecteurs die het stalklimaat moeten controleren daarbij handvatten te bieden, heeft de NVWA in 2018 op basis van een onderzoek van Wageningen UR naar signaalindicatoren voor een toereikend stalklimaat van varkens een protocol opgesteld om te kunnen bepalen of het stalklimaat toereikend is
- Het Departement Dier in Wetenschap en Maatschappij en het Expertisecentrum Genetica Gezelschapsdieren van de Faculteit Diergeneeskunde heeft in 2018 in opdracht van LNV criteria ontwikkeld voor de beoordeling van kortsnuitige honden. De NVWA benut deze criteria bij de handhaving van de regels op het terrein van fokkerij van kortsnuitige honden.
- In 2019 heeft Wageningen UR in opdracht van LNV en in overleg met de varkenssector een brochure uitgebracht over de eisen waaraan geschikt hokverrijkmateriaal moet voldoen. Hiermee is invulling gegeven aan de invulling van de open norm voor hokverrijking. De NVWA hanteert de brochure als uitgangspunt voor inspecties. De sector heeft de brochure onder de aandacht van de varkenshouders gebracht.
- Op verzoek van de LID heeft de Faculteit Diergeneeskunde deskundigenverklaringen opgesteld die worden gebruikt voor de handhaving, zoals bijvoorbeeld over vervuiling van vachten en obese honden.

Het komend jaar zal LNV in overleg met de NVWA de mogelijkheden bekijken voor het concretiseren van de open norm in het Besluit houders van dieren dat een kunstmatig ventilatiesysteem een passend noodstelsel moet hebben, waarmee voldoende verse lucht kan worden aangevoerd als het hoofdstelsel uitvalt. Ik streef ernaar om deze open norm voor de komende zomer in te vullen. Daarnaast overweeg ik, zoals ik in juni 2020 heb aangegeven (Kamerstuk 33 835, nr. 168), een beleidsregel op te stellen voor permanente waterversprekking voor vleeskuikens en vleeskuikenouderdieren, tenzij de pluimveesector een adequaat plan van aanpak opstelt waarmee permanente waterversprekking wordt geborgd. Ook de LID blijft zich inzetten om open normen via deskundigenverklaringen nader in te vullen. De LID werkt momenteel aan een deskundigenverklaring voor een adequate huisvesting van voederdieren.

Een aantal open normen uit de Wet dieren komen rechtstreeks uit Europese verordeningen. Deze kunnen niet zonder meer nader worden uitgewerkt in nationale regelgeving. Lidstaten kunnen bij de uitvoering en handhaving van deze open normen wel een open norm nader invullen in de vorm van beleidsregels. Deze beleidsregels moeten vervolgens ter notificatie aan de Europese Commissie worden voorgelegd als zij technische voorschriften bevatten.

Toezichthouders hebben overigens, in tegenstelling tot hetgeen Berenschot in zijn rapport abusievelijk vermeldt, geen beleidsregels vastgesteld voor invulling van open normen. De NVWA heeft wel beleidsregels vastgesteld, waarbij het interventiebeleid voor dierenwelzijn wordt vastgesteld⁷. Hierin is onder meer

⁷ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2020-41085.html>

vastgelegd welke handhavingsmaatregelen kunnen worden genomen als dierenwelzijn in het geding is.

Strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving open normen

Voor de meeste open normen geldt dat overtredingen ervan zowel strafrechtelijk als bestuursrechtelijk kunnen worden gehandhaafd. Berenschot meldt dat in interviews naar voren kwam dat handhaving van open normen via het bestuursrecht als lastiger wordt ervaren dan handhaving via het strafrecht, vanwege de bewijsvoering. Die stelling wordt evenwel nergens in het rapport onderbouwd, en kan ik om die reden dan ook niet goed plaatsen. Ik wijs in dit verband op de brief aan uw Kamer van de ministers voor Rechtsbescherming en van Justitie en Veiligheid, waarin zij stellen dat het, gegeven de praktijk, niet nodig is het bestuursrechtelijke bewijsrecht aan te passen op het strafrechtelijk bewijsrecht.⁸

Bedrijfsmatig houden van gezelschapsdieren

Het onderscheid tussen bedrijfsmatig- en hobbymatig houden van gezelschapsdieren is volgens toezichthouders en houders van deze dieren onvoldoende gedefinieerd.

Bedrijfsmatige houders van huisdieren moeten voldoen aan regels ten aanzien van onder andere vakbekwaamheid van de beheerder, huisvesting en verzorging van de dieren en het voeren van een administratie. Het begrip “bedrijfsmatig” staat voor het in zekere omvang en met een zeker regelmaat verkopen, afleveren, houden ten behoeve van opvang, of fokken van gezelschapsdieren. De toezichthouder stelt per geval vast of het gaat om bedrijfsmatige activiteiten. In de praktijk is in de meeste gevallen duidelijk of het een bedrijfsmatige activiteit betreft, bijvoorbeeld als het gaat om een dierenpeciaalzaak of pension. In sommige gevallen is dit minder duidelijk. In de toelichting bij het Besluit houders van dieren zijn een aantal indicaties opgenomen die kunnen uitwijzen of er sprake is van bedrijfsmatige activiteiten, waaronder: gezelschapsdieren worden verkocht aan anderen dan vrienden of familie; gezelschapsdieren worden opgevangen tegen een vergoeding en er worden hiervoor advertenties geplaatst; het hebben van een btw-nummer of ruimtes die speciaal zijn ingericht voor opvang van gezelschapsdieren. Met behulp van deze indicaties kan de toezichthouder in een individueel geval beoordelen of er sprake is van bedrijfsmatig handelen.

Sanctiemaatregelenpakket

Het is positief dat Berenschot concludeert dat het sanctiemaatregelenpakket dat in de Wet is vastgelegd afdoende is.

Wat betreft de effectiviteit van de bestuurlijke boete is er discussie over de boetehoogte en of er voldoende rekening kan worden gehouden met de aard van de overtreding en/of de omvang van het bedrijf. De vastgelegde hoogte van de boetes (boetecategorieën) gelden generiek voor verschillende soorten van overtredingen, terwijl niet elke overtreding eenzelfde impact heeft op bijvoorbeeld dierenwelzijn of voedselveiligheid. Het stelsel biedt de bevoegde instantie geen mogelijkheid om rekening te houden met de omvang van het bedrijf. Boetes zijn

⁸ Kamerstuk 29 279, nr. 503, paragraaf 3.3.

daarom relatief zwaarder voor particulieren en kleine bedrijven en kunnen relatief licht zijn voor grote bedrijven.

Het kabinet zal, mede gezien de discussie die bestaat over de hoogte van de op te leggen boetes, op korte termijn de doeltreffendheid en de effecten van de bestuurlijke boete in het kader van de Wet dieren aan een separaat onderzoek onderwerpen en op basis van de uitkomsten daarvan een besluit nemen over eventuele wijzigingen van de regels hierover.

In bewaring nemen van dieren

Berenschot gaat in zijn rapport niet specifiek in op de werking van twee andere instrumenten uit het bestuursrecht die veelvuldig worden ingezet bij overtredingen van dierenwelzijnsregels: de last onder dwangsom en de last onder bestuursdwang. Deze instrumenten richten zich op een zo spoedig mogelijk herstel van een overtreding en daarmee op het ongedaan maken van dierenleed. Als herstel van ernstige overtreding van dierenwelzijnsregels niet mogelijk blijkt, kan het bevoegd gezag besluiten om dieren in bewaring te nemen.

Berenschot meldt dat als er dieren in bewaring worden genomen door toezichthoudende instanties, de houder kort daarna weer dieren kan houden tenzij de strafrechter een houdverbod heeft opgelegd.

Ik ben me ervan bewust dat het dierenwelzijn in het geding kan komen als een houder na in bewaringneming of inbeslagname van zijn dieren, kort daarna opnieuw dieren kan houden. Het kabinet heeft een voorstel voor een Wet aanpak dierenmishandeling en dierverwaarlozing (houdverbod) in voorbereiding dat een versterking biedt van het sanctie-instrumentarium op het gebied van dierenwelzijn. Voorzien wordt in een bevoegdheid van de officier van justitie om voorafgaand aan een strafrechtelijke uitspraak een gedragsaanwijzing op te leggen die inhoudt dat de verdachte tot aan de zitting geen of minder dieren mag houden en in de introductie van een houdverbod als rechterlijke zelfstandige (vrijheidsbeperkende) maatregel, ten aanzien waarvan overtredingen strafbaar worden gesteld. Hiermee is inbeslagneming mogelijk bij overtreding van het houdverbod. Naar verwachting zal dit wetsvoorstel in december voor advies aan de Afdeling advisering van de Raad van State worden voorgelegd.

5.Bescherming mens en milieu

Bevindingen

Berenschot concludeert dat de invloed van alleen de Wet dieren en de onderliggende regelgeving in relatie tot het beschermingsniveau van mens en milieu heel beperkt is. Er zijn veel verschillende wetten (waaronder de Algemene Levensmiddelen Verordening, Warenwet, Wet milieubeheer, Meststoffenwet en de per 2021 inwerkingtreding van de Omgevingswet) die betrekking hebben op de bescherming van mens en milieu in verband met het houden van dieren. Dit vereist voor de bescherming van mens en milieu een afweging op wetsoverstijgend niveau. In de praktijk is volgens Berenschot vaak onduidelijk hoe deze afweging dient plaats te vinden. Wat goed is voor het milieu, het dier of de mens komt niet altijd overeen.

Reactie op bevindingen

Bij het beschermingsniveau van mens en milieu gaat het erom regels op te stellen, zodat dieren en hun producten veilig zijn voor de mens en ongewenste emissie van stoffen in het milieu beperkt en voorkomen worden. De invloed van alleen de Wet dieren en de onderliggende regelgeving in relatie tot het beschermingsniveau van mens en milieu is beperkt, zoals Berenschot constateert. Het gaat hier alleen om de regels over diergeneesmiddelen en diervoeders en in zekere mate ook om de regels over dierlijke bijproducten, waarmee uitvoering wordt gegeven aan de Europese verordeningen terzake. Andere wetten die Berenschot noemt, zoals de Wet milieubeheer, hebben hier meer invloed op. Dit zijn verschillende wetten, elk met een eigen doel. Soms kunnen regels die vanuit verscheidene belangen zijn gesteld, elkaar doorkruisen. Het kabinet heeft daar oog voor en wil dit zoveel mogelijk voorkomen. Met het oog daarop wordt ontwerpregelgeving geconsulteerd bij belanghebbenden, zodat er op voorhand ruimte is om hiernaar te kijken. Ook bestaat er het Agroloket, waar ondernemers en burgers melding kunnen maken in het geval zij tegenstrijdigheden in regelgeving in de praktijk of onnodige regeldruk ervaren of als regels innovatie belemmeren.

Carola Schouten
Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit