

Vergaderjaar 1985–1986

16 447

Gezondheids- en welzijnswet voor dieren

Nr. 8

NADER VOORLOPIG VERSLAG

Vastgesteld 11 december 1985

De vaste Commissie voor Landbouw¹ stelde vast dat het wetsvoorstel door de nota van wijzigingen zodanig herzien is dat het als een nieuw voorstel dient te worden beschouwd. Om die reden besloot zij tot het uitbrengen van een nader voorlopig verslag.

De vaste commissie heeft voorts in de Staatscourant van 28 juni opgeroepen tot het bij haar inzenden van schriftelijk commentaar. Zij ontving reacties van

- de Stichting Lekker Dier
- de Koninklijke Nederlandse Maatschappij voor Diergeneeskunde
- mevr. Irene Quack te Den Haag
- de Nederlandse Vereniging van Sportvissersfederaties
- het Productschap voor vee en vlees
- ir. H. van Medenbach de Rooy Sr. te Hoenderloo
- het Landbouwschap
- het Bedrijfsschap voor de handel in vee
- de Politie Dieren- en Milieubescherming.

Voorts kreeg de vaste commissie op 5 september een alternatief wetsvoorstel aangeboden door de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren, waaraan in dit verslag op verschillende plaatsen aandacht wordt besteed.

Dit alternatieve voorstel met begeleidende stukken en alle schriftelijke commentaren liggen ieder ter inzage op het secretariaat van de commissie. De commissie is alle betrokkenen erkentelijk voor hun bijdragen tot de meningsvorming in haar midden.

De commissie heeft de eer als volgt te rapporteren over de vragen en opmerkingen die uit vijf fracties bij haar werden ingeleverd ten einde door de regering te worden beantwoord.

¹ Samenstelling:

leden: Van Rossum (SGP), Van der Sanden (CDA), ondervoorzitter, De Boois (PvdA), Evenhuis (VVD), Meijer (PvdA), Eversdijk (CDA), Wöltgens (PvdA), Van der Linden (CDA), Spieker (PvdA), Van Noord (CDA), Tazelaar (PvdA), Blauw (VVD), voorzitter, Nijland (CDA), Tommel (D'66), Hummel (PvdA), Te Veldhuis (VVD), Linschoten (VVD), Metz (VVD), De Kok (CDA).

Plv. leden: Wagenaar, Couprie (CDA), Konings (PvdA), Jorritsma-Lebbink (VVD), Salomons (PvdA), Janmaat-Abee (CDA), De Pree (PvdA), Schartman (CDA), Dijkman (PPR), Andela-Baur (CDA), Zijlstra (PvdA), Nijhuis (VVD), Cornelissen (CDA), Nypels (D'66), Van der Hek (PvdA), Braams (VVD), Keja (VVD), Franssen (VVD), Borgman (CDA).

Inhoudsopgave

	Blz.
Algemeen	3
Inleiding	3
De onderlinge afbakening van diverse wetten	3
Het karakter van raamwet van het voorstel	4
De regeling in het buitenland	6
Regeling van welzijn en gezondheid in één wet	7
Het alternatieve voorstel van de Dierenbescherming	8
De rechten van dieren; hun vertegenwoordiging in rechte	9
Het begrip «dier» en het begrip «gehouden dier»	11
Preventief toezicht op (huisvestings)systemen	12
Vakbekwaamheidseisen	13
Gezondheid van dieren	14
Kwaadwillige verlating	14
De adviesraad	14
Artikelen	15
Artikel 3	15
Artikel 7	15
Artikel 8	16
Artikel 9	16
Artikel 10	16
Artikel 15, tweede lid	16
Artikel 23	16
Artikel 37b, tweede lid onder b	16
Artikel 37c, eerste lid	17
Artikel 37c, tweede lid	17
Artikel 37g, derde lid	17
Artikel 37g, vierde lid	17
Artikel 37h, eerste en tweede lid	17
Artikel 37h, derde lid	18
Artikel 37l	18
Artikel 37n	18
Artikel 37r	18
Artikel 77s	18
Artikel 78a	18
Artikel 81c	18
Artikel 81d	19

ALGEMEEN

Inleiding

De leden van de fractie van de PvdA spraken waardering uit voor de uitvoerige beantwoording van het voorlopig verslag. Deze leden waren ook verheugd over de tegemoetkomingen aan de bezwaren die tegen het wetsontwerp werden ingebracht. In het herziene wetsontwerp heeft het welzijn van dieren een volwaardige plaats gekregen, iets waar reeds een begin mee was gemaakt bij de Wet Dierenvervoer en de Wet op de Dierproeven.

De leden van de C.D.A.-fractie hadden begrip voor de vertraging in de totstandkoming van deze wet, gelet op de omstandigheden in de memorie van antwoord omschreven.

Zij waren ook erkentelijk voor de bij nota van wijziging voorgestelde verbreding, tevens verbetering van de regelgeving met betrekking tot het welzijn van dieren. Het stemde deze leden tot voldoening dat hun suggestie, de naam van de wet te wijzigen in: «Gezondheids- en welzijnswet voor dieren» door de regering is overgenomen. Zij deelden de opvatting van de bewindslieden dat het voorstel in zijn nieuwe opzet aan deze naam ook recht doet.

De leden van de V.V.D.-fractie waardeerden het dat de regering in de memorie van antwoord tegemoet gekomen was aan hun kritiek betreffende het ontbreken van een apart hoofdstuk over het welzijn van dieren. Hoewel zo'n hoofdstuk inmiddels bij nota van wijziging is toegevoegd, hadden deze leden nog veel vragen over de invulling ervan.

De leden van de fractie van D'66 hadden met belangstelling kennis genomen van de memorie van antwoord en de nota van wijziging. Zij meenden dat de nieuwe opzet van het wetsvoorstel meer recht doet aan de door hen belangrijk geachte aspecten van dierenwelzijn dan het oorspronkelijke voorstel. Ook heeft het wetsvoorstel aan systematiek gewonnen.

Het had de leden nu aan het woord overigens verontrust dat de memorie van antwoord zo lang op zich had laten wachten. Dit getuigd niet van grote voortvarendheid. Wat waren de oorzaken van de lange tijdsduur tussen de datum waarop het voorlopig verslag is vastgesteld (28 augustus 1981) en de datum waarop de memorie van antwoord is verschenen (26 april 1985)? Sinds de bewustwording van het ontbreken van een adequate wettelijke regeling op het gebied van gezondheid en welzijn van dieren zijn reeds vele jaren verstreken. Hopelijk zal de reactie van de regering op het nader voorlopig verslag niet opnieuw ruim 3½ jaar op zich laten wachten!

De leden van de P.P.R.-fractie hadden waardering voor de uitbreiding van het wetsvoorstel met bepalingen die expliciet betrekking hebben op het welzijn van dieren en voor de verder doorgevoerde integratie met reeds bestaande wetgeving.

De gehele commissie zou het op prijs stellen als de regering bij haar nadere memorie van antwoord een doorlopende tekst van het gehele wetsvoorstel kon volgen. Zoals het Landbouwschap terecht opmerkt, bemoeilijken de wijzigingen en het feit dat een deel van de memorie van antwoord als memorie van toelichting dient, de leesbaarheid en het begrip.

De onderlinge afbakening van diverse wetten

Het speet de leden van de P.v.d.A.-fractie dat hun opmerkingen over de onduidelijke verdeling van de diverse onderwerpen over de diverse wetten zo'n beperkte uitleg hadden gekregen en een navenant antwoord. Inmiddels

is overigens een aantal onduidelijkheden verdwenen. Dat er zeer verschillende mogelijkheden zijn om gezondheid en welzijn van dieren wettelijk te regelen laat echter weer het wetsvoorstel dat de Dierenbescherming in september 1985 presenteerde, zien. Dat voorstel kiest voor een andere afbakening en een andere benaderingswijze. Sommige wijzigingen in het regeringsvoorstel illustreren trouwens ook dat niet alle onderwerpen vanzelfsprekend zo geregeld hoefden te worden als oorspronkelijk voorgesteld. Het niet meer nodig achten van een wettelijke basis voor de Veterinaire dienst is zo'n voorbeeld, evenals het wijzigen van artikel 7, eerste lid, onder g door een andere afbakening met de Wet Diergeneesmiddelen.

De leden van de C.D.A.-fractie hadden al enige tijd uitgezien naar de memorie van antwoord betreffende dit wetsvoorstel, zulks vooral vanwege de nauwe relatie met het voorstel van een Diergeneesmiddelenwet waarvan de behandeling in de Tweede Kamer is afgesloten en het voorstel voor een wet op de uitoefening van de Diergeneeskunde, waarover de vaste Commissie voor Landbouw inmiddels eindverslag heeft uitgebracht. Hoewel de aan het woord zijnde leden konden instemmen met de conclusie van de regering dat de beide laatste ontwerp-wetten op zich zelf staande en goed af te bakenen aspecten van de gezondheidszorg voor dieren regelen, is er toch een zo duidelijke samenhang dat bepaalde onderdelen geen inhoud kunnen krijgen dan nadat alle drie voorstellen tot wet verheven zijn. Het gaat hiebij bij voorbeeld om het kanalisatieregime, de positie van de dierenarts, het logboek voor de veehouder en om de begeleidingsprogramma's. De drie wetsvoorstellen hebben ook in hun samenhang invloed op de vorderingen met de integrale produktieketenbegeleiding. Dit alles maakt een voortvarende afhandeling van het onderhavige wetsvoorstel nodig.

De bewindslieden zijn van mening dat de verplichte registratie van de persoon die op het bedrijf als praktiserend dierenarts fungeert, niets zou toevoegen aan het stelsel van regels waarin de ontwerp-Diergeneesmiddelenwet en de ontwerp-Wet op de Uitoefening van de Diergeneeskunde zal gaan voorzien. De leden van de V.V.D.-fractie waren het hier niet mee eens. Een verplichte registratie zal immers duidelijkheid verschaffen in de verhouding tussen veehouder en praktiserende dierenarts. Dit betekend een betere controle op de naleving van de Diergeneesmiddelenwet en van de Wet op de Uitoefening van de Diergeneeskunde. Voorts zal van de registratie een preventieve werking uitgaan, die de kwaliteit van de uitoefening van de geneeskunde en beperking in het gebruik van diergeneesmiddelen zal bevorderen. Deze leden handhaafden derhalve hun wens de verplichte registratie in dit voorstel op te nemen.

Het karakter van raamwet van het voorstel

Het raamwetkarakter van het voorstel doet het zicht op uitvoeringsregels uiteraard ontbreken, zo meenden de leden van de P.v.d.A.-fractie. Zij zouden na de mededelingen van de staatssecretaris bij de begrotingsbehandeling op 31 oktober 1985 over de gereed zijnde concept-besluiten, graag een compleet overzicht krijgen van alle AMvB's, alle voornemens tot het al dan niet voorbereiden van regels benevens een inzicht in het tijdsverloop van de voorbereiding van verschillende regels. Op die manier kan meer duidelijkheid ontstaan over de praktische functionering van de wet, waarvan men op dit ogenblik slechts de mogelijkheden kan beoordelen.

De opzet als raamwet heeft natuurlijk ook gevolgen voor de invloed van de Tweede Kamer. In een aantal gevallen is de keuze tussen het al dan niet uitvaardigen van een AMvB een beleidspolitieke. De inhoud van de AMvB gaat voorts in enkele gevallen uit boven het treffen van technische voorzieningen. Het was de leden van de P.v.d.A.-fractie dan ook niet duidelijk waarom de regering alleen in artikel 23a een procedure voorziet waarbij de Staten-Generaal zijn betrokken. Waarom bestaat ten aanzien van de

AMvB's voorzien in de artikelen 7, 37a, 37, 1, 37r, 77a, 78b geen ruimere mogelijkheid tot het geven van commentaar op een openbaar voorontwerp dan artikel 81d voorziet? Waarom is voor de Tweede kamer geen rol weggelegd? De aan het woord zijnde leden betreurden de beantwoording van, overigens nog maar een deel van, hun opmerkingen ter zake in het voorlopig verslag.

De leden van de P.v.d.A.-fractie hadden in het voorlopig verslag betoogd dat de medewetgever betrokken dient te zijn bij het invullen van een raamwet en dat er van de regelgeving met betrekking tot het welzijn van dieren tot dan toe zo weinig was terechtgekomen. Zij wilden dat nog wel eens duidelijk zeggen: het achterlopen van de welzijnsvoorzieningen voor landbouwhuisdieren is mede te wijten aan de gesloten structuur van de betrokken landbouworganen waar men zich afschermt tegen kritiek uit de «buitenwereld». Artikel 81d noemt de instanties niet op die betrokken zullen worden bij de verschillende besluiten en voorziet geen publikatie van voorontwerpen in de Nederlandse Staatscourant. Hiermee roepen de bewindslieden de verdenking op dat zij het liever bij de oude vertrouwde structuur willen laten.

Het was de leden van de C.D.A.-fractie opgevallen dat het wetsvoorstel regeling van zaken als de wijze waarop dieren worden gehouden, hun huisvesting, voering, drenking, verzorging en behandeling mogelijk maakt *bij of krachtens* AMvB als het gaat om de gezondheidszorg (art. 7), maar alleen *bij* AMvB als het gaat om het welzijn van dieren (artikel 37b en 37e). Waarom dit onderscheid?

De leden van de V.V.D.-fractie hadden grote bezwaren tegen het karakter van raamwet van het voorstel. Hierbij geschiedt de feitelijke invulling grotendeels in een AMvB. De bewindslieden voorzien echter geen bepaling die de Kamer formeel betreft bij de totstandkoming van de AMvB. Dit brengt een grote rechtsonzekerheid met zich mee voor de justitiabelen. Het is daarom beter in de wet een groot aantal bepalingen op te nemen waarbij in beginsel delegatie aan de Kroon niet mogelijk is, zoals dit gebeurt in het voorgestelde artikel 37g waarvan de eerste twee leden bepaalde ingrepen in het bijzonder verbieden terwijl volgens de verdere artikelleden voor andere ingrepen nadere voorschriften kunnen worden gegeven.

Indien deze opzet in de visie van de regering niet algemeen kan worden toegepast, dan zou het wetsvoorstel een procedure moeten noemen die de ontwerp-AMvB moet doorlopen naar analogie van artikel 23a lid 1 van het voorstel en van artikel 173a Wet geluidhinder. De leden die zulks vroegen vestigden echter de aandacht op de wijziging van de Dierenbeschermingswet in de BRD, ten gevolge waarvan de wet zelf het welzijn van dieren uitputtend regelt. Waarom zou dit in Duitsland wèl kunnen en in Nederland niet?

De leden van de V.V.D.-fractie vernamen graag wat de diverse AMvB's zouden moeten inhouden, als de regering aan hun wens tot regeling in de wet geen gevolg zou geven. Zij verwezen in dit verband naar andere wetsvoorstellen die de uitwerking eveneens delegeren aan de Kroon, zoals de Wet Milieu Effect Rapportage en de Wet Personenvervoer. Daar krijgt de Kamer bij het schriftelijk onderzoek van het wetsvoorstel via concept-AMvB's inzicht in de werkingssfeer van de wet. Dit is minimaal nodig voor een goede beoordeling. Liever pleitten deze leden echter voor meer invloed van het parlement op de inhoud van de AMvB's.

De leden van de V.V.D.-fractie wezen voorts op de blz. 65 t/m 67 van het eindrapport van de commissie-Geelhoed. Die commissie pleit daar voor terughoudendheid met nieuwe delegatiebepalingen, omdat ruime delegatiebepalingen te veel onzekerheden met zich meebrengen voor justitiabelen.

De leden van de fractie van D'66 waren niet in staat de feitelijke uitwerking van het wetsvoorstel goed te vergelijken met die van het voorstel van de

Dierenbescherming omdat beide voorstellen raamwetten zijn. Zij waren dan ook verheugd bij de behandeling van de begroting voor 1986 te hebben mogen vernemen, dat de uitwerking op hoofdlijnen gereed is en dat deze aan de Kamer zou worden toegezonden. De geloofwaardigheid van de regering zou ermee gediend zijn indien deze toezegging alsnog met spoed gestand werd gedaan. Zolang dit niet is gebeurd, is een gedetailleerde behandeling van het wetsvoorstel nauwelijks zinvol. De aan het woord zijnde leden hoopten wel bij de verdere schriftelijke voorbereiding nader op het wetsvoorstel in te kunnen gaan.

De leden nu aan het woord hadden met belangstelling kennis genomen van de discussie tussen de regering en de Raad van State over de op een aantal plaatsen in het wetsvoorstel ingebouwde mogelijkheid tot subdelegatie. Zij vroegen zich af op welke wijze kan worden voldaan aan de wens snel wijzigingen te kunnen doorvoeren terwijl toch de rol van de Staten-Generaal als mede-wetgever intact blijft. Daarbij dachten zij bij voorbeeld aan een constructie als in artikel 23a. In geval van subdelegatie biedt deze echter geen oplossing.

De leden van de P.P.R.-fractie constateerden eveneens dat de regering gekozen heeft voor een opzet in de vorm van een kaderwet. Het was deze leden opgevallen dat hoofdstuk IIA («De zorg voor het welzijn van dieren») het welzijn van dieren slechts in geringe mate beschermt. De uitvoeringsvoorschriften zullen hieraan echt inhoud moeten geven. Daarbij doet de fasering van deze regelgeving het ergste vrezen. In hun memorie van antwoord zetten de bewindlieden uiteen dat op korte termijn regelgeving mogelijk zal zijn op die terreinen waarbij internationale concurrentieverhoudingen geen dominante rol spelen en niet meer gewacht hoeft te worden op uitkomsten van onderzoek. Dit kan betekenen dat tot in lengte van jaren een inhoudelijke invulling van de welzijnsbepalingen blijft ontbreken.

Welke consequenties dienen de internationale concurrentieverhoudingen naar de mening van de regering te hebben voor de fasering van de uitvoeringsbesluiten? Kan er in de komende tien jaren geen substantiële verbetering van het welzijn worden afgedwongen als die maatregelen de internationale concurrentieverhoudingen beïnvloeden? Heeft de regering een maximale termijn op het oog waarbinnen geen nationale maatregelen worden getroffen als in internationaal verband geen vorderingen zijn gemaakt? Welke inschatting maakt de regering overigens van deze vorderingen? Kunnen de bewindlieden gedetailleerd aangeven aan welke voorwaarden in internationaal verband moet zijn voldaan, voordat de uitvoeringsvoorschriften in Nederland kunnen worden vastgesteld?

De regeling in het buitenland

Gaarne ontvingen de leden van de V.V.D.-fractie een overzicht van de wijze waarop het welzijn van dieren in andere landen van de Europese Gemeenschap is geregeld. Zou de regering voorts op basis van deze rechtsvergelijking enig inzicht kunnen verschaffen in de effecten voor de Nederlandse concurrentiepositie van invoering van deze wet? Welke initiatieven is de regering voornemens te ontplooien tot harmonisatie van de wetgeving betreffende het welzijn van dieren in Europees verband, indien mocht blijken dat haar voorstel stringenter is dan in andere landen van de Gemeenschap?

Kunnen de bewindlieden voorts een overzicht geven van de verschillen tussen het Duitse voorstel en het onderhavige wetsvoorstel?

De leden van de fractie van D'66 onderschreven het belang van internationale samenwerking en regelgeving bij de wettelijk bescherming van gezondheid en welzijn van dieren. Dit mag echter niet inhouden dat Nederland – vooruitlopend óp dan wel los ván te treffen maatregelen in

EG-verband – geen nationale maatregelen zou mogen treffen. In dit verband had het hun aandacht dat de Nederlandse Vereniging tot bescherming van dieren de wettelijke regeling van het dierenwelzijn in Zweden en Zwitserland aan ons land als voorbeelden voorhoudt. Hoe denkt de regering hierover?

Kan de regering daarnaast een overzicht geven van de door haar in EG-verband genomen initiatieven ter verbetering van de bescherming van de gezondheid en het welzijn van dieren?

Regeling van welzijn en gezondheid in één wet

De nota Rijksoverheid en Dierenbescherming uit 1981 formuleerde een nieuwe benaderingswijze door uit te gaan van de intrinsieke waarde van het dier. Die benaderingswijze sloot aan – zo stelden de leden van de P.v.d.A.-fractie vast – bij ethische opvattingen die in de samenleving leven over de relatie van de mens tot dieren. Tot nu toe was hiervan niet veel terug te vinden in de juridische bescherming van dieren tegen bij voorbeeld mishandeling. Die mogelijkheden biedt het onderhavige wetsvoorstel wel. Of dit voldoende is, is een andere vraag.

De leden van de P.v.d.A.-fractie stelden vast dat de nu voorgestelde wet een duidelijke tweedeling kent in gezondheids- en welzijnsaspecten. Theoretisch is een dergelijke scheiding niet nodig; welzijn is immers eigenlijk een deel van de gezondheid. Maar nu de ontwikkeling van de dierengezondheidszorg zo weinig georiënteerd is geweest op ethologische aspecten, een essentieel onderdeel van welzijn, moesten de aan het woord zijnde leden die tweedeling wel accepteren in de hoop op integratie op de lange duur. De kritiek op het oorspronkelijke wetsontwerp was vooral gebaseerd op de ondergeschikte rol die de welzijnsaspecten daar kregen toegedeeld. Het ontbreken van zicht op spoedige regeling van de vele welzijnsaspecten van de intensieve veehouderij verscherpte die kritiek.

De inhoud van het begrip welzijn van dieren heeft, naar de mening van de leden van de P.v.d.A.-fractie, een goede behandeling gekregen in de memorie van antwoord. Deze beschouwing legt een basis voor een meerzijdige benadering van de omstandigheden waaronder dieren kunnen worden gehouden. Reeds de Commissie Veehouderij-Welzijn Dieren van de NRLO gaf overigens in 1975 aan wat als minder goed welzijn moet worden beschouwd. Daarmee werd inderdaad niet aan de definitie van Lorz over welzijn voldaan. De beschouwingen en rapporten van de afgelopen tien jaren hebben zelfs nog steeds geen gekwantificeerde uitspraak over welzijnsbenadering opgeleverd. Om nu regels te formuleren en te laten functioneren, is echter een referentiesysteem nodig, desnoods een voorlopig. Het wachten op meer complete ethologische omschrijvingen van welzijn heeft geen zin. De vorderingen van de gedragswetenschap zijn immers door beperkt onderzoek en door ontbreken van koppeling aan de ontwikkelingen van de praktijk gering. Daar staat tegenover dat de publieke moraal wél duidelijk is. Die moraal vraagt om een dier-verantwoordelijk beleid van de overheid dat gericht is op vanuit het dier geformuleerde welzijnsaspecten.

De leden van de fractie van het C.D.A. hadden kennis genomen van de inhoud van «Een wet voor het welzijn van dieren» met toelichting, opgesteld door de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren. Zij gaven ook blijk van hun waardering voor dit goed doorwrochte werkstuk. Hoewel zij het streven naar een betere regelgeving met betrekking tot het welzijn van dieren ondersteunden, gaven zij toch de voorkeur aan wetgeving die de samenhang tussen gezondheid en welzijn tot uitdrukking brengt zoals in het ontwerp van de regering gebeurt boven de door de Vereniging voorgestelde afzonderlijke wetgeving voor het welzijn.

De leden van de V.V.D.-fractie stelden vast dat het onderbrengen van het dierenbeschermingsbeleid in zijn totaliteit bij het Ministerie van Landbouw

en Visserij de gewenste coördinatie op dit terrein tot stand heeft gebracht, zoals onder andere het lid van de V.V.D.-fractie de heer Keja had gevraagd in de UCV over de nota Rijksoverheid en Dierenbescherming. Zij achtten deze concentratie bij het Ministerie van Landbouw en Visserij van essentieel belang voor het voeren van een welzijnsbeleid voor dieren.

Het was de leden van de V.V.D.-fractie opgevallen dat de bepalingen van hoofdstuk IIa inzake het welzijn zeer vrijblijvend zijn geformuleerd. Het merendeel van de artikelen bevat de woorden «kan» en «kunnen». Deze leden zagen dit bij voorkeur meer imperatief geformuleerd door de woorden «zal» en «zullen».

Het was de leden van de fractie van D'66 niet duidelijk wat de regering verstaat onder «gezondheid» van dieren. Zij zouden graag alsnog een beter inzicht verwerven in de afbakening tussen de begrippen «gezondheid» en «welzijn». Daarbij verwezen zij naar de definitie van de Wereld Gezondheids Organisatie van het begrip «gezondheid», die ook het geestelijke welbevinden omvat.

De leden van de P.P.R.-fractie vonden het samenbrengen in één ontwerp van bepalingen voor het welzijn van dieren met die voor de gezondheid van dieren nogal ver gaan. Zij wezen in dit verband op het door de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren gepubliceerde alternatieve voorstel voor het welzijn van dieren. Kunnen de bewindslieden hun stelling dat vervlechting van de in beide onderwerpen in één regeling overeenkomt met de bedoelingen van de dereguleringsoperatie, toelichten en daarbij uiteenzetten hoe het wetsvoorstel voldoet aan de toetsingspunten voor wetgeving?

Het alternatieve voorstel van de Dierenbescherming

De leden van de fractie van D'66 hadden met grote interesse kennis genomen van het voorstel van de Vereniging. Zij constateerden met genoegen dat belangrijke elementen ervan ook voorkomen in een nota over dierenwelzijn die door het Wetenschappelijk Bureau van hun partij in oktober 1984 was gepubliceerd.

Het was hun niet ontgaan dat de regering met veel minder enthousiasme op het alternatieve wetsvoorstel heeft gereageerd. Zij betreurden dit. De opmerkingen van de staatssecretaris van Landbouw en Visserij als zouden de verschillen tussen het voorstel van de regering en dat van de Vereniging minimaal zijn – gemaakt bij de behandeling van de begroting voor 1986 van dit departement – verdienen in ieder geval nadere toelichting. De nu aan het woord zijnde leden zagen juist belangrijke verschillen in uitgangspunten en uitwerking tussen de beide wetsvoorstellen. Is de regering, mocht zij bij het door de staatssecretaris genomen standpunt blijven, bereid het wetsvoorstel van de «dierenbescherming» integraal over te nemen, uiteraard aangevuld met bepalingen over de gezondheid van dieren? Zo niet, willen de bewindslieden dan aangeven tegen welke onderdelen van het alternatieve voorstel zij bezwaren hebben en hoe deze luiden?

Het door de staatssecretaris gemaakte verwijt dat het voorstel van de «dierenbescherming» de voortgang van het wetgevingsproces kan vertragen, kwam de leden van de fractie van D'66 onjuist en ongepast voor. Zij verwezen in dit verband naar hun eerdere opmerkingen over het tijdverloop tussen het voorlopig verslag en de memorie van antwoord.

De leden van de P.P.R.-fractie hadden met genoegen geconstateerd dat de discussie over wettelijke bepalingen met betrekking tot het welzijn van dieren een positieve impuls heeft gekregen door het alternatieve wetsvoorstel. Dit alternatief toont aan dat het mogelijk is een evenwichtig en zelfstandig wetsvoorstel te ontwerpen, zonder de economische belangen

uit het oog te verliezen. Het is dan ook van belang het alternatieve voorstel in de verdere discussie te betrekken.

Kunnen de bewindslieden met name aangeven of de welzijnsbepalingen uit hun voorstel nog steeds de voorkeur verdienen? In welke mate voldoet het voorstel van de Vereniging aan de toetsingspunten voor een sober en terughoudend wetgevingsbeleid? Hoe valt in dit opzicht de vergelijking met het regeringsvoorstel uit? Afhankelijk van de reactie van de bewindslieden, overwogen de leden nu aan het woord amendering op basis van het alternatief van de Vereniging.

De leden van de fracties van de P.v.d.A., het C.D.A. en de V.V.D. gaven er de voorkeur aan om in te gaan op de merites van het alternatieve voorstel in de andere paragrafen van dit verslag.

De rechten van dieren; hun vertegenwoordiging in rechte

De leden van de P.v.d.A.-fractie wilden het onderwerp van de rechten van dieren vooral zien in het kader van het vorm geven aan de nieuwe houding van mensen tegenover dieren. De stelling dat dieren wel goed worden behandeld omdat er een economisch belang mee is gediend, is niet houdbaar gebleken. Er is dan geen garantie dat welzijnsaspecten die uitgaan boven voeding en hygiëne tot hun recht komen. Het is nu algemeen aanvaard dat welzijn, ook voor dieren, is opgebouwd uit meerdere elementen. Het criterium dat een dier gedragsmatig zo veel mogelijk onbeknot moet kunnen leven wordt meer en meer aanvaard. Dat is ook de achtergrond van artikel 37a, het oude artikel 14 van de Wet Bedreigde Uitheemse Diersoorten, waar nooit inhoud aan is gegeven, zo meenden de leden nu aan het woord.

Deze leden erkenden dat het houden van gezelschapsdieren vaak grote bedenkingen oproept wat betreft de mogelijkheid om natuurlijk gedrag te vertonen. Het is echter vooral bij het bedrijfsmatig houden van dieren dat, ook door de getallen, het gedragscriterium voor welzijn bijna in het geheel niet aan bod komt. Tegenover een gegroeid bewustzijn hiervan in de samenleving staat een overheid met onvoldoende mogelijkheden om uitdrukking te geven aan nieuwe, ook ethisch bepaalde, normen. De overheid dient zich dus te bezinnen op de positie die het dier volgens de nu heersende opvattingen toekomt.

De nota Rijksoverheid en Dierenbescherming legt hierbij als doelstelling vast: «Het bevorderen van zodanige voorwaarden en omstandigheden, dat het dier een optimale bescherming wordt geboden tegen handelingen van de mens die het welzijn van het dier aantasten». Dat betekent dat individuele dieren een soort recht hebben tegenover belangen die de mens heeft. Hoe die rechten van het dier kunnen worden gerealiseerd, kan onderwerp van discussie zijn; niet het feit dat dieren een eigen onvervreembare waarde hebben. Het toekennen van een beperkte rechtssubjectiviteit aan dieren is een methode om met die waarden rekening te houden. Als de wetgever kiest voor het toekennen van rechtssubjectiviteit, wordt ook een duidelijke rechtsbescherming mogelijk. Dat is een aantrekkelijk perspectief, zo meenden de leden van de P.v.d.A.-fractie, gezien het niet of nauwelijks functioneren van de rechtsbescherming tot nu toe bij gebrek van voldoende waarborgen ten aanzien van de handhaving.

Deze leden betwijfelden of rechtsbescherming van dieren ook bereikt kan worden via de onrechtmatige daadprocedure van artikel 1401 van het Burgerlijk Wetboek. Het overtreden van wettelijke bepalingen die dieren beschermen is ongetwijfeld als onrechtmatige daad te beschouwen. Tot nu toe werden actiegroepen die op artikel 1401 BW een beroep deden echter niet-ontvankelijk verklaard. Als dat zo blijft, verdient de weg die de Dierenbescherming aangeeft de voorkeur. Welke mogelijkheden zien de bewindslieden om de civielrechtelijke weg beter hanteerbaar te maken? Moet hiertoe niet duidelijk worden aangegeven welke inbreuken op de belangen c.q. het welzijn van dieren strafrechtelijke gevolgen hebben? Is de constructie

van de Dierenbescherming – alles is verboden, tenzij het is toegestaan – niet bruikbaar?

De leden van de P.v.d.A.-fractie zagen in elk geval graag gewaarborgd dat er personen of groepen of instanties zijn die voor de belangen of de rechten van het dier kunnen opkomen. Dat kan door deze personen of instanties een concreet belang toe te kennen bij de wetshandhaving. Acht de regering dit gewenst? Welke rechtsgevolgen kan dit hebben? Hoe dan ook, moet met het oog op de civielrechtelijke handhaving van het eigen recht van dieren op welzijn in het algemeen en goede verzorging en huisvesting in het bijzonder, een wettelijke vertegenwoordiging worden aangewezen. Zo'n vertegenwoordigende instantie moet los staan van de overheid, maar de overheid moet er wél op toezien, dat een dergelijke vertegenwoordiging zich actief en deskundig kwijt van deze verantwoordelijke taak.

Het pleidooi voor de «rechten van het dier» past niet bij de door de leden van de fractie van het C.D.A. elders benadrukte verantwoordelijkheid voor het dier als onderdeel van de totale schepping. Naar de opvatting van het C.D.A. vloeit uit deze verantwoordelijkheid van mensen de plicht voort de belangen van het dier maximaal te respecteren zoals dat ook het geval is met andere onderdelen van de schepping. De te stellen regels zullen dientengevolge waar nodig het gevolg geven aan de beleving van deze verantwoordelijkheid door mensen, moeten afdwingen.

De leden van de C.D.A.-fractie zouden wel gaarne een beschouwing van de regering ontvangen over de door de Vereniging uitgewerkte ideeën voor de civielrechtelijke behandeling van overtredingen van welzijnsregels. Hoe verhoudt deze uitwerking zich met het voorstel van de regering die overtredingen bij de Wet economische delicten wil onderbrengen?

Het alternatief wetsvoorstel van de Dierenbescherming gaat uit van het toekennen van rechten aan dieren. Het dier heeft een belang bij een zo groot mogelijke mate van welzijn. Deze belangen van het dier zouden door de wetgever als subjectief recht moeten worden erkend waarmee het dier beperkt rechtssubject zou worden. de beperking schuilt daarin dat de subjectieve rechten zich niet verder uitstrekken dan het belang van het dier. Voorts zou voor deze belangen opgekomen moeten worden door een wettelijke vertegenwoordiger. De leden van de V.V.D.-fractie zouden graag van de regering vernemen wat de sociale en economische consequenties hiervan zullen zijn voor de samenleving in haar algemeenheid en de landbouwsector in het bijzonder. In hoeverre zal voorts de privaatrechtelijke handhaving van eventuele rechten van het dier kunnen bijdragen tot het welzijn van dieren meer dan de bestaande publieksrechtelijke handhaving? Zal het toekennen van subjectieve rechten een zeer groot beroep op de rechter ten gevolge hebben omdat de belangen niet goed afgebakend kunnen worden?

De bewindslieden zijn – zo meenden de leden van de fractie van D'66 met de Stichting Lekker Dier – voorbijgegaan aan de voorstellen om dierenbeschermingsorganisaties in civiele procedures op te laten komen voor het welzijn van dieren. De justitiële praktijk leert dat het openbaar ministerie te kampen heeft met een structurele overbelasting en niet toekomt aan toetsing van de praktijk in de veehouderij en het eventuele instellen van vervolging. Van het openbaar ministerie valt derhalve een duidelijk actiever vervolgingsbeleid niet te verwachten. Een prioriteitenlijst laat zich immers uit de aard niet eindeloos uitbreiden. Alleen al hierom is het van essentieel belang de rechtshandhaving met betrekking tot (nieuwe) dierenbeschermingsbepalingen niet afhankelijk te laten zijn van het initiatief van het openbaar ministerie alléén. Juist vanuit de gedachte dat dieren eigen rechten (of desgewenst: eigen belangen) hebben, is het van kardinaal belang dat de dieren bij de vervolging vertegenwoordigd kunnen worden door particuliere organisaties.

De leden van de P.P.R.-fractie twijfelden aan de effectiviteit van de huidige opsporing en controle. Zij vroegen de bewindslieden of de huidige onvolkomen situatie voor hen geen aanleiding is om o.a. aan dierenbeschermingsorganisaties meer bevoegdheden te geven om voor belangen van dieren op te komen.

Het begrip «dier» en het begrip «gehouden dier»

De omschrijving van het begrip dier in de voorgestelde wet maakt op voorhand duidelijk waar het accent valt. Artikel 37c, eerst elid, biedt weliswaar een vangnet zoals de bewindslieden in de toelichting stellen. De voorbeelden die in het tweede lid worden opgesomd ontcrachten dit meteen. De suggestie dat het daar wel bij zal blijven is natuurlijk levensgroot. De leden van de P.v.d.A.-fractie achtten ruimere aandacht voor het handelen van mensen ten aanzien van in het wild levende dieren nodig. De Jachtwet is een voorbeeld van een wet met een dergelijke nadere regeling. Het begrip «weidelijk» jagen is daar echter niet nader vastgelegd en het wordt door sommigen ook wel zeer flexibel uitgelegd. Ook jachtexcessen, zoals het massaal neermaaien van ganzen, krijgen (daardoor?) geen strafrechtelijke gevolgen. Voor het overige ontbreken wettelijke regelingen die het individueel welzijn van het in het wild levende dieren in hun relatie met de mens beschermen.

Toch bestaat daaraan behoefte. Naast het bewust vangen en doden van dieren die schadelijk zijn, of geacht worden dat te zijn, is er ook nog het doden van dieren als onbedoeld neveneffect, zoals bij hoogspanningsleidingen, wegen, olieverontreiniging op zee, enz. Er bestaat ook toenemende zorg, zowel over het voortbestaan van soorten en populaties alsook over het «zinloze» lijden en sterven van dieren. Aan dat aspect besteedt het wetsontwerp geen aandacht. Afdwingbaarheid van voorzieningen om bij voorbeeld het optreden van verkeers- of draadslachtoffers zo veel mogelijk te vermijden, ontbreekt ten enenmale. De Natuurbeschermingswet zou zoiets deels kunnen regelen maar dat is daar niet in voorzien. Mede daardoor kunnen kraaienvangkooien fungeren als crepeerkooi voor verschillende vogelsoorten. De Natuurbeschermingswet is niet breed genoeg voor een afdoende regeling van een dergelijk algemeen aspect van het welzijn van wilde dieren. Als voorbeeld moge dienen het voorzien in «diervriendelijke» vangmethoden voor muskusratten. Uitbreiding van artikel 37c zou – zo meenden de leden van de P.v.d.A.-fractie – nadere voorschriften mogelijk maken.

De bewindslieden gaan op blz. 4 en 5 van hun antwoord in op de reikwijdte van het wetsontwerp. Dit heeft, behoudens enkele met name genoemde uitzonderingen, uitsluitend betrekking op dieren die worden «gehouden». Het wetsontwerp geeft geen definitie van het begrip «houden», maar de bewindslieden noemen in de memorie van antwoord wel enkele criteria zoals beschikkingsmacht en civielrechtelijke aansprakelijkheid voor schade door een dier. Zij onderscheiden het «gehouden dier» van de in het wild of de vrije natuur levende dieren, die volgens de memorie van antwoord worden gekenmerkt door het ontbreken van een eigenaar, houder of hoeder. De leden van de fractie van het C.D.A. onderkenden dit onderscheid maar achtten dit in de praktijk niet altijd even duidelijk waarneembaar. Bovendien leven de onderscheiden soorten niet altijd gescheiden van elkaar, maar beïnvloeden zij elkaar vaak, ook wat betreft de gezondheid. Is dit aspect in het wetsvoorstel voor beide soorten dieren evenwaardig geregeld? Genoemde leden waren daarvan – ook na kennisneming van het voorgestelde artikel 78a – niet overtuigd.

De leden van de V.V.D.-fractie vroegen de regering om nader uit te leggen waarom het wetsvoorstel in zijn werking slechts beperkt is tot huisdieren en landbouwhuisdieren, behoudens artikel 37c. Deze leden

neigden naar een uitbreiding tot alle overige categorieën dieren maar behielden zich een definitief oordeel voor totdat zij hadden kennis genomen van de nadere toelichting van de regering.

Preventief toezicht op (huisvestings)systemen

Het deed de leden van de P.v.d.A.-fractie genoegen dat er, na zo'n tien jaar van gedachtenwisseling tussen Tweede Kamer en regering over de toenemende welzijnsproblemen, vooral maar niet uitsluitend, bij landbouwhuisdieren, een kaderwet in ontwerp gereed is. De nota Rijksoverheid en Dierenbescherming van 1981 formuleerde belangrijke uitgangspunten. Eén daarvan was dat bij ontbreken van enig preventief beleid en zelfs maar van daarop gericht onderzoek, een oplossing niet eenvoudig is. De huidige stand van zaken had uit welzijnsoogpunt deels nooit mogen ontstaan en kan deels vanwege veranderde inzichten niet meer ongewijzigd voortbestaan.

Daarnaast omvat de gestage ontwikkeling van de intensieve veehouderij steeds nieuwe voorzieningen op voedings- en huisvestingsgebied en het houden van nieuwe diersoorten. Bij die ontwikkelingen is er geen sprake van preventief beleid, ook niet in de onderzoekssector. Dat die situatie nog geruime tijd zal doorgaan wordt duidelijk uit paragraaf 8 van de memorie van antwoord. De huisvesting van landbouwhuisdieren baart de samenleving al zeer lang zorgen, hetgeen ook in de Kamer duidelijk naar voren is gebracht in de afgelopen tien jaar. De bewindslieden merken nu in de memorie van antwoord, ondanks toezeggingen van intensiever wetenschappelijk onderzoek in het verleden, weer op dat «het onderzoek naar groeps-huisvesting voor mestkalveren en voor zeugen en naar alternatieve huisvestingssystemen voor legkippen (zal) worden gestimuleerd». De leden van de P.v.d.A.-fractie verwachtten voorschriften ter zake pas op de middellange termijn. Een serieuze aanpak zou uit twee elementen moeten bestaan, namelijk het spoedig verbeteren van de gegroeide situatie en het voorkomen dat opnieuw welzijnsproblemen ontstaan vooral bij de huisvesting. De regering wil via deze wet regels stellen als duidelijk zicht bestaat op verbetering die ook nog economisch haalbaar zijn, maar biedt in de preventieve sfeer geen mogelijkheden.

Het is vanwege dat teleurstellend toekomstperspectief dat de leden van de P.v.d.A.-fractie grote waardering hadden voor het alternatieve wetsontwerp dat de Dierenbescherming presenteerde. Artikel 20 van die alternatieve tekst verklaart dat alleen goedgekeurde bedrijfssystemen toegelaten zijn. Die bepaling geeft een sterke preventieve werking en legt op de overheid de plicht een actief onderzoeks- en ontwikkelingsbeleid te voeren.

Voor wat betreft de bestaande – deels om te vormen – bedrijfssystemen wil de Dierenbescherming vanuit de gedoogsituatie naar verbeteringen toewerken. Daar zal de praktijk van beide wetssystemen slechts in die zin verschillen dat de Dierenbescherming de overheid dwingt tot een grondige inventarisatie van de bestaande situatie. Om verdere toeneming van bepaalde systemen te voorkomen, maar ook uit andere overwegingen zou het vermoedelijk nuttig zijn als de overheid een nauwkeurig kwalitatief en kwantitatief inzicht kreeg in de bestaande toestand.

De afweging tussen de belangen van het dier en het (economisch) belang van de mens vindt tot nu toe niet plaats. De overheid grijpt pas in als bepaalde handelingen of huisvestingssituaties als exces worden beschouwd en het wetsvoorstel behelst een voortzetting van deze gang van zaken. Pas als de wetgever formuleert of laat formuleren wat toegelaten handelingen, behandelingen en huisvestingssystemen zijn, komt er een actieve weging op gang van de, overigens ongelijksoortige, belangen. De leden van de P.v.d.A.-fractie gaven de voorkeur aan een beleid dat bestuurders, maar niet alleen deze, dwingt de grenzen te bepalen van wat toelaatbaar wordt geacht. Uiteraard speelt dit bij dieren die gehouden worden het sterkst, maar het is ook van belang bij een nadere invulling van artikel 37c.

De leden van de C.D.A.-fractie ontvingen gaarne een beschouwing van de regering over het vooraf toetsen vóórdát een nieuw huisvestingssysteem wordt toegelaten, zoals voorgesteld door de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren.

De leden van de V.V.D.-fractie zagen het als een gemis dat het wetsvoorstel een criteria bevat of zelfs maar aanwijst voor regeling bij delegatie waarvan huisvestingssystemen voor dieren moeten voldoen. Hoe reageert de regering op de kritiek van het Landbouwschap dat huisvestingsnormen die zowel uit een oogpunt van gezondheid als uit dat van welzijn van belang zijn, niet krachtens AMvB kunnen worden gesteld?

De leden van de fractie van D'66 misten – met de Stichting Lekker Dier in haar brief aan de vaste commissie – een preventief stelsel dat nieuwe ontwikkelingen in huisvestingssystemen voor landouwhuisdieren vóór hun grootschalige toepassing kan toetsen op welzijnsaspecten. Hierop is aangedrongen bij de behandeling in 1982 van de nota Rijksoverheid en Dierenbescherming in de vaste Commissie voor Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk. Voorts keurde de commissie Landbouw, visserij en voedselvoorziening van het Europees Parlement op 15 mei jongstleden de ontwerp-resolutie-Wolters c.s. – welke zich uitspreekt voor een dergelijke toetsing – met algemene stemmen goed. De onderkenning van de noodzaak van een preventief (toetsings)systeem (zelfs) in communautair verband, maakt opname van een bepaling die verbindt tot het creëren van zo'n systeem binnen een bepaalde termijn, niet meer dan een daad van doeltreffend bestuur.

De leden van de P.P.R.-fractie waren teleurgesteld over de regelgeving met betrekking tot de huisvesting van landbouwhuisdieren. De regering streeft ernaar om op middellange termijn tot stringente voorschriften te komen. De bewindslieden stellen dit echter wederom afhankelijk van de resultaten van veel onderzoek en vorderingen op Europees niveau. Wat staat de regering voor ogen als ook op middellange termijn geen vooruitgang is geboekt? Wat dient in dit verband overigens te worden verstaan onder «middellange» termijn? Welke initiatieven neemt Nederland in EEG-verband? De aan het woord zijnde leden vreesden, dat de door de regering geformuleerde voorwaarden wettelijke bepalingen met betrekking tot de huisvesting van landbouwhuisdieren op de lange baan schuiven. De consequentie hiervan is dat onaanvaardbare toestanden nog vele jaren gecontinueerd kunnen worden!

Het is merkwaardig, zo niet absurd, dat een wetsvoorstel dat beoogt het welzijn van dieren te beschermen dit bewerkstelligt. Welke maatregelen wenst de regering op korte termijn te treffen? Naar de mening van de leden van de P.P.R.-fractie zouden ten minste nieuwe huisvestingssystemen voor landbouwhuisdieren op hun consequenties voor welzijn en gezondheid van dieren moeten worden onderzocht. Bij duidelijke negatieve gevolgen zou introductie van het nieuwe systeem verboden moeten worden.

Vakbekwaamheidseisen

Het viel de leden van de P.v.d.A.-fractie op dat de voorgestelde wet geen vakbekwaamheidseisen stelt. Enkele wetten met betrekking tot de gezondheidszorg van dieren doen dat wel. Maar de vraag rijst of de regelgeving op het gebied van vervoer, fokken, deelname aan wedstrijden, het houden van dieren in circussen, dierentuinen, pensions, de vakbekwaamheid voldoende waarborgt. Kunnen de bewindslieden de gebieden noemen van het beroepsmatig omgaan met dieren waar de vakbekwaamheid van houders en personeel onvoldoende is gewaarborgd? Hoe valt dit te verdedigen in het licht van de zorg voor gezondheid en welzijn van dieren?

Gezondheid van dieren

Met betrekking tot de zorg voor de gezondheid van dieren (hoofdstuk II van het wetsvoorstel) hadden de leden van de P.v.d.A.-fractie weinig meer op te merken na het voorlopig verslag en de antwoorden van de regering.

Een uitzondering vormen de aparte positie van de ziektebestrijding en het welzijn van vissen. Het antwoord van de bewindslieden op dat punt is weinig bevredigend. Tot nu toe heeft de viskwekerij geen grote vlucht genomen, maar daar komt verandering in. Het zijn toch dierenartsen die voor de gezondheidszorg in deze produktietak verantwoordelijk zijn? Welke regels over ziektebestrijding en welke welzijnsriteria bestaan er ingevolge de Visserijwet? Wat is de behoefte op dit gebied?

Zouden de bewindslieden nu ook weer antwoorden in de trant dat de viskweker economisch belang heeft bij goede gezondheid en welzijn van de vissen, zoals de regering dat deed bij de UCV op 11 maart jongstleden, dan zou dat de leden van de P.v.d.A.-fractie sterken in hun mening dat een preventief beleid zonder daarop gerichte wetgeving niet tot stand komt. Overigens hadden deze leden de toegezegde uiteenzetting ter zake in de memorie van toelichting bij de begroting 1986 gemist.

De leden van de fractie van D'66 constateerden dat de regering op geen enkele wijze het tot dusverre falende vervolgingsbeleid met dit ontwerp nieuw leven inblaast. Tot op heden is het voor het vervolgen van personen of instanties die zich schuldig maken aan dierenmishandeling noodzakelijk dat zij op heterdaad worden betrapt. De bestaande wet stelt immers strafbaar: *Het gebruik van een krachttoestel bij de verlossing van een koe, het verkorten van de staartwervelkolom bij het paard .. etc.* Als gevolg van een dergelijke redactie is het nimmer tot strafvervolging in deze gevallen gekomen en worden zowel krachttoestel als coupeertang vrijwel dagelijks gebruikt. Deze gebrekkige verbodsbepalingen zijn grosso modo overgenomen.

Kwaadwillige verlating

De leden van de V.V.D.-fractie misten een bepaling over de kwaadwillige verlating. Zijn de bewindslieden bereid te verbieden om een dier dat aan de zorg van de mens is toevertrouwd c.q. tot de zorg waarvan de mens verplicht is, los te laten of te verlaten, om zich ervan te ontdoen, behoudens wanneer aannemelijk gemaakt kan worden dat de handeling een ander doel beoogt?

De adviesraad

Voorzien de bewindslieden – zo vroegen de leden van de P.v.d.A.-fractie – in een paritaire samenstelling van de in artikel 3 voorgestelde raad wat betreft de twee afdelingen?

De leden van de fractie van het C.D.A. waren niet overtuigd van de wenselijkheid van het opdelen van de raad in twee afdelingen. Zij voorzagen afstemmingsproblemen bij het adviseren over aangelegenheden welke zowel veterinaire als welzijnsaspecten hebben. Bovendien streeft de regering naar vereenvoudiging van de structuur van adviesraden. Met dat streven stemden de aan het woord zijnde leden van harte in.

De leden van de V.V.D.-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van het voorstel een Raad voor Gezondheid en Welzijnsaangelegenheden van Dieren op te richten met aparte afdelingen voor gezondheidsaangelegenheden en voor welzijnsaangelegenheden. Zullen die afdelingen een zelfstandig adviesrecht krijgen? Wat zijn de bezwaren hiertegen?

De leden van de fractie van D'66 hadden niet aangegeven gezien hoe de bestraffing van de beide afdelingen zal zijn. Het behoeft geen betoog dat het reilen en zeilen van een adviescollege staat en valt met de samenstelling ervan. Te vrezen valt dat de nieuwe raad niet wezenlijk méér zal zijn dan de huidige Raad voor veterinaire aangelegenheden, aangevuld met wellicht enige wetenschappers of zelfs dierenbeschermers die voor de welzijnsaspecten mogen zorgen.

De nu aan het woord zijnde leden achtten met de Stichting Lekker Dier het instellen van een aparte Raad voor het welzijn van dieren noodzakelijk. Deze zou dan onafhankelijke adviezen uitbrengen over beschikkingen, AMvB's, toetsingscriteria en dergelijke. De afweging met landbouwkundige/economische aspecten behoort vervolgens op een hoger niveau plaats te vinden, namelijk bij de minister zelf. Een dergelijke werkwijze doet meer recht aan welzijnsaspecten en vergroot bovendien de inzichtelijkheid van de besluitvorming.

De leden van de P.P.R.-fractie vroegen de bewindslieden om een reactie op de suggestie van de Vereniging tot bescherming van dieren om te komen tot een apart adviesorgaan voor het welzijn van dieren. Dit adviesorgaan zou ook educatieve en voorlichtende taken en bevoegdheden moeten krijgen.

ARTIKELN

Artikel 3

De commissie moge verwijzen naar de voorgaande paragraaf van dit verslag over de Adviesraad.

Artikel 7

De artikelen 37b en 37l geven – zo meenden de leden van de P.v.d.A.-fractie de mogelijkheid tot voorschriften op het gebied van huisvesting en de wijze waarop dieren worden gehouden. De verschillende invalshoeken kunnen hierbij tegenstrijdige eisen stellen. Kiezen de bewindslieden voor een uniform stelsel zodat niet eerst krachtens artikel 7 eisen worden gesteld, die later moeten worden gewijzigd om te voldoen aan de grondslagen voor artikel 37l? Hoe staat het met de onderlinge afstemming?

De leden van de V.V.D.-fractie vroegen de regering waarom is afgezien van verwerking van het zogenaamde terugtrekingsbeginsel. De autonome verordenende bevoegdheid van produkt- en bedrijfsschappen beslaat immers een deel van het terrein van dit artikel. Het verdient de voorkeur dat de overheid terugtreedt, als deze schappen reeds een verordening tot stand gebracht hebben, daar waar het rijk voornemens is een regeling te treffen.

Artikel 8

Met begrip voor de argumentatie van de regering vroegen de leden van de C.D.A.-fractie zich af of dit artikel geheel gemist kan worden. De situatie laat zich namelijk denken dat een bedrijfslichaam deelneming aan een ziektebestrijdingsprogramma of een bedrijfsbegeleidingsprogramma van de Stichting Gezondheidszorg voor Dieren verplicht stelt, maar dat het door een ander drijslichaam te nemen noodzakelijk complementaire besluit achterwege blijft. In dat geval zou met toepassing van artikel 8 in die lacune kunnen worden voorzien.

De leden van de V.V.D.-fractie sloten zich aan bij de zojuist uiteengezette bezwaren en ondersteunden het standpunt van het Landbouwschap wat dit betreft.

Artikel 9

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen zich af hoe de voorstelde dierenboekhouding zal sporen met het in de Wet diergeneesmiddelen voorgescreven logboek en voorts of geen verband gelegd dient te worden met de «mestboekhouding» zoals aangekondigd in het voorstel van de wet Meststoffen.

Artikel 10

De leden van de V.V.D.-fractie waren van mening dat ingevolge de AMvB op basis van het eerste lid van dit artikel eveneens veterinaire voorschriften opgesteld moeten kunnen worden voor verzamelplaatsen van vee. Veterinaire voorschriften voor verzamelplaatsen van vee moeten in beginsel gelijk zijn aan die voor veemarkten.

Artikel 15, tweede lid

De leden van de C.D.A.-fractie waren niet overtuigd van de noodzaak van een verbod op het gebruik van kippe- en paardemest als strooisel in ligboxen. Aangezien dit in de praktijk gebeurt en in het algemeen niet schadelijk is te achten, ware dit onder nader te stellen voorwaarden toe te staan.

Artikel 23

Het bevreemde de leden van de V.V.D.-fractie dat alléén overleg gepleegd wordt met het Landbouwschap over de aanwijzing van een besmettelijke dierziekte. Het kwam hen voor dat een besmettelijke dierziekte niet beperkt blijft tot de landbouw. Zij gaven de regering dan ook in overweging het Productschap voor Vee en Vlees hierbij ook te betrekken.

Artikel 37b, tweede lid onder b

Deze bepaling voorziet in gescheiden huisvesting van dieren. De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen waarom de bewindslieden geen bepaling voorstellen over gezamenlijke huisvesting van diersoorten die in natuurlijker omstandigheden kuddedieren zijn of groepen vormen.

Artikel 37c, eerste lid

Verwezen zij naar eerdere vragen en opmerkingen, weergegeven in de paragrafen van dit verslag over het begrip «dier» en over het «preventief toezicht op (huisvestings)systemen».

De leden van de V.V.D.-fractie hadden bezwaren tegen de redactie van artikel 37c. Deze bepaling is zodanig geredigeerd dat het slechts verboden is de gezondheid of het welzijn van dieren te benadelen zonder redelijk doel of met overschrijding met hetgeen ter beschikking van een zodanig doel toelaatbaar is. Kennis. Kennelijk is dus het benadelen van de gezondheid of het welzijn van dieren toelaatbaar voor zover daar een redelijk doel mee is gemoeid. Bij een stringentere formulering zou het desbetreffende artikel een algemeen *verbod* op benadeling van het welzijn van het dier moeten bevatten, *tenzij* het maatschappelijk oogpunt onvermijdelijk is.

De leden van de P.P.R.-fractie stemden in met overbrenging van bepalingen, die beogen dierenmishandeling tegen te gaan, van het Wetboek van Strafrecht naar de wetgeving met betrekking tot het welzijn van dieren. Zij meenden echter dat de regering verzuimd had om de betreffende regelgeving aan te passen aan vrijwel algemeen aanvaarde inzichten. De algemene bepalingen ter voorkoming van dierenmishandeling zijn immers vaag en geven aanleiding tot misverstanden.

Welke betekenis heeft de formulering «zonder redelijk doel of met overschrijding van hetgeen ter bereiking van zodanig doel toelaatbaar is»? Waarom wordt aan de rechter overgelaten om te bepalen wat dierenmis-handeling is en wat niet? Deze leden zagen niet in hoe deze vage bepaling kan worden gehandhaafd. Hoe kan bij de opsporing van strafbare feiten worden bepaald of er sprake is van een redelijk doel en dus of er sprake is van een strafbaar feit? Biedt artikel 11 van het voorstel van de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van dieren in dit opzicht niet meer duidelijkheid?

Artikel 37c, tweede lid

De expliciete vermelding van de agrafe onder e is ongetwijfeld bedoeld – zo meenden de leden van de P.v.d.A.-fractie – om aan te geven dat deze oude bepaling ook onder de nieuwe regelgeving van kracht blijft. Nu het aanbrenge van merktekens een grote omvang heeft genomen, is echter een verdere uitwerking van het beginsel dat voorwerpen die in of aan een dier worden aangebracht geen pijn of letsel mogen veroorzaken gewenst. Dat kan ingevolge artikel 37g, vierde lid. Wetstechnisch lijkt dan de scheiding tussen de beide artikelonderdelen ongewenst.

De leden van de fractie van het C.D.A. hadden vernomen dat het gebruiken van een «geboortekrik» bij de verlossing van een koe verantwoord is. Zij pleitten er derhalve voor het verbod te beperken tot andere krachttoestellen.

De leden van de V.V.D.-fractie vroegen eveneens waarom sub a het gebruik van een krachttoestel bij de verlossing van een koe wordt verboden. De Koninklijke Nederlandse Maatschappij voor Diergeneeskunde betoogt dat er zodanig uitgevoerde krachttoestellen zijn ontwikkeld dat de uitoefening van een grote trekkracht wordt voorkomen. Ook worden krachttoestellen op grote schaal gebruikt. Is het dan niet beter eisen eraan te stellen dan ze te verbieden?

Artikel 37g, derde lid

De leden van de V.V.D.-fractie konden zich volledig vinden in het voorgestelde verbod om de oorschelpen van een dier te verkleinen. Wel zouden zij gaarne het commentaar van de regering ontvangen op de aantekening van de Raad van Beheer op Kynologisch Gebied in Nederland bij het derde lid van dit artikel. Genoemde raad stelt dat het couperen van staarten veelal in het belang van het welzijn van dieren plaatsvindt. Verkorting zou in het merendeel van de gevallen juist onnodige pijn bij het dier voorkomen. Een lange staart kan immers kwetsuren met zich brengen. Bovendien, zo betoogt de raad verder, vindt het couperen van de staart plaats op een leeftijd van 3 à 4 dagen, waarop de pijnbeleving nog nauwelijks ontwikkeld is.

Artikel 37g, vierde lid

De leden van de P.v.d.A.-fractie verwezen naar een opmerking hunnerzijds bij het voorgestelde artikel 37c, tweede lid.

Artikel 37h, eerste en tweede lid

Instemming ondervond bij de leden van de V.V.D.-fractie het verbod tot deelname aan tentoonstellingen, keuringen of wedstrijden met dieren waarvan de oorschelp is verkleind en/of de staartwervelkolom verkort (voor zover bij A.M.v.B. aangewezen). Ook hier zouden deze leden echter gaarne een reactie van de regering ontvangen op de stelling van de Raad van Beheer op Kynologisch Gebied als zou de onderhavige bepaling het vrije verkeer van personen en goederen binnen de Euromarkt belemmeren, ongunstige neveneffecten hebben en bovenal niet doelmatig zijn.

Artikel 37h, derde lid

De leden van de V.V.D.-fractie achtten het verbod van ten verkoop in voorraad hebben van dieren waarop een verboden ingreep is verricht, te beperkt. Een algemeen verbod van het in voorraad of in bezit hebben van deze dieren is wenselijk.

Artikel 37l

Verwezen zij naar eerdere vragen en opmerkingen weergegeven in de paragraaf van dit verslag over preventief toezicht op (huisvestings)-systemen.

Waarom is – zo vroegen de leden van de P.v.d.A.-fractie naar aanleiding van het derde lid – om bepaalde huisvestingssystemen uit te sluiten slechts een beperkt verbod mogelijk, namelijk een verbod gericht op de handel in die huisvestingssystemen? Veel soorten (draad)kooien worden in eigen beheer gemaakt door de houders van dieren. Het ligt voor de hand om, als men werkelijk een bepaald huisvestingssysteem wil weren, het «onder zich hebben» te verbieden.

Artikel 37n

Waarom voorzien de bewindslieden – zo vroegen de leden van de P.v.d.A.-fractie – niet in eisen waaraan de klanten moeten voldoen? Het systeem van dieren uitleen groeit, hetgeen tot ongewenste situaties op het leenadres kan leiden. Zou onder dit artikel een verbod tot het uitlenen van dieren als prijs of premie niet op zijn plaats zijn? Een dergelijke verwerving van een dier strookt niet met de opvattingen van de rijksoverheid over de zorgvuldigheid ten aanzien van (de aanschaf van) huisdieren.

Artikel 37r

De leden van de P.P.R.-fractie misten criteria ter zake van het welzijn van aan wedstrijden deelnemende dieren. Zou aantasting van het welzijn van de betreffende dieren niet een reden moeten zijn om dergelijk gebruik van dieren te verbieden?

Artikel 77s

De leden van de V.V.D.-fractie vroegen zich af waarom de dierenarts een geval van besmettelijke dierziekte zowel moet melden bij een door de Minister van Landbouw en Visserij aangewezen ambtenaar als bij de burgemeester. Zou het geen voorkeur verdienen de melding te beperken tot de burgemeester die dan verdere initiatieven kan nemen naar andere overheidslichamen?

Artikel 78a

Verwezen zij naar eerdere vragen en opmerkingen weergegeven in de paragraaf van dit verslag over het begrip «dier».

Artikel 81c

De beroepsmogelijkheid zoals hier voorzien, stuitte op ernstige bezwaren bij de leden van de P.v.d.A.-fractie. Dat deze er alleen is voor «een ieder die rechtstreeks in zijn belang is getroffen» betekent dat in de afweging tussen economische belangen en belangen van dieren maar één partij toegang heeft tot een beroepsprocedure. Dat komt niet overeen met de eerder in dat verslag door deze leden geformuleerde inzichten over rechtsbescherming van dieren. Het betekent bovendien de tweederangs positie van het welzijnsaspect in de voorgestelde wet.

Deze tweederangs positie komt ook tot uitdrukking in het aanwijzen van het College van Beroep voor het Bedrijfsleven als beroepsinstantie. Het werk van dit college ligt grotendeels op sociaal-economisch terrein, terwijl ook de deelname van de «schappen» niet bepaald zorgt voor een tegenwicht. De welzijnsaspecten zullen daardoor – zo vreesden genoemde leden – niet tot hun recht komen. Waarom niet, in navolging van de Wet op de dierenbescherming, gekozen voor kroonberoep?

De bewindslieden stellen voor – aldus de fractie van D'66 – dat tegen iedere uitvoeringsbeschikking «door een ieder die rechtstreeks in zijn belang is getroffen» beroep kan worden aangetekend bij het College van Beroep voor het Bedrijfsleven. Een beroepsprocedure inzake het welzijn van landbouwhuisdieren bij een sterk op het bedrijfsleven gericht lichaam is echter geen adequate constructie. De aan het woord zijnde leden meenden dat de onafhankelijkheid van dit college met betrekking tot dergelijke problemen betwijfeld kan worden.

Artikel 81d

De leden van de P.v.d.A.-fractie verwezen naar opmerkingen hunnerzijds in de eerdere paragraaf van dit verslag over het karakter van raamwet van het voorstel.

De voorzitter van de commissie,
P. Blauw

De griffier van de commissie,
De Beaufort