

No. W11.22.00157/IV

's-Gravenhage, 1 februari 2023

Bij Kabinetsmissive van 14 november 2022, no.2020002361, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt de nota van wijziging bij het wetsvoorstel houdende wijziging van de Wet dieren in verband met actualisering van de diergezondheidsregels en enkele technische aanpassingen, met toelichting.

De nota van wijziging voorziet onder andere in de wijziging van artikel 2.1 en artikel 2.2 van de Wet dieren. Met de nota van wijziging wordt beoogd het doel van het aangenomen amendement-Vestering bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet dieren in verband met de uitvoering van de herziene Europese diergezondheidswetgeving op een andere manier te bereiken.¹

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over het verloop van de procedure en de stappen die worden gezet om het doel van het amendement op een andere manier te bereiken. In verband daarmee is aanpassing van de nota van wijziging en de toelichting wenselijk.

1. Procedure

a. *Amendement*

Op 17 februari 2020 is de wijziging van de Wet dieren in verband met de uitvoering van de herziene Europese diergezondheidswetgeving ingediend bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal.² Het lid Vestering heeft op 11 mei 2021 een amendement ingediend (hierna: het amendement). Daarin is het verbod op dierenmishandeling aangescherpt, in die zin dat het niet langer is toegestaan een dier pijn te doen of bij een dier letsel te veroorzaken, dan wel de gezondheid of het welzijn van het dier te benadelen met als doel om het dier op een bepaalde manier te kunnen huisvesten.³

Het wetsvoorstel, inclusief het amendement, is door de Tweede Kamer op 11 mei 2021 aangenomen.⁴ De uitvoerbaarheid is onderdeel geweest van de behandeling in de Tweede Kamer.⁵ Vervolgens heeft de Eerste Kamer op 25 mei 2021 het wetsvoorstel als hamerstuk afgedaan.⁶ De wet is op 2 juni 2021 gepubliceerd in het Staatsblad.⁷ Op grond van artikel VIII van het wet treedt deze in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen van de wet verschillend kan worden vastgesteld.

Het grootste deel van de wet is in werking getreden op 22 december 2022. Het geamendeerde onderdeel is niet in werking getreden, omdat de regering van oordeel is dat dat onderdeel niet is na te leven en niet uitvoerbaar is. De regering heeft

¹ Amendement van het lid Vestering, Kamerstukken II 2020/21, 35398, nr. 23.

² Kamerstukken II 2019/20, 35398, nrs. 1-3.

³ Kamerstukken II 2020/21, 35398, nr. 23, p. 2.

⁴ Handelingen II 2020/21, nr. 74, item 17.

⁵ Handelingen II 2020-2021, nummer 71, item 11.

⁶ Handelingen I 2020/21, nr. 38, item 5.

⁷ Stb. 2021, 256.

AAN DE KONING

inwerkingtreding van het geamendeerde onderdeel voorzien per ingang van 1 januari 2024.⁸

Gezien de geschetste gang van zaken en gelet op het belang van een ordentelijke en zorgvuldige procedure, merkt de Afdeling het volgende op. De regering kan, indien het wetsvoorstel dat mogelijk maakt, besluiten tot uitstel van inwerkingtreding van een wet of van een bepaald onderdeel daarvan (gedifferentieerde inwerkingtreding). Hoewel dat regelmatig voorkomt is de bevoegdheid daartoe niet onbegrensd.

Uit het samenstel van de bepalingen omtrent de wetgevingsprocedure in de Grondwet⁹ vloeit voort dat een wet die door de Tweede en Eerste Kamer is aanvaard, door de regering is bekrachtigd en is bekendgemaakt, zo snel als mogelijk en in zijn geheel in werking treedt. De keuze voor een (gedeeltelijk) uitstel van inwerkingtreding is meestal gelegen in technische, niet-beleidsmatige factoren die bijvoorbeeld samenhangen met een goede voorbereiding van de invoering van de wet.

Een zodanig toegespitst gebruik van de bevoegdheid tot uitstel van inwerkingtreding is geboden om te voorkomen dat de wil van de wetgeverwetgever, blijkend uit bekrachtiging en bekendmaking van de wet, niet wordt gerealiseerd.¹⁰ Met het oog daarop wijst de Afdeling op de hiervoor vermelde aankondiging van de regering om, parallel aan de procedure van de nota van wijziging, de inwerkingtreding van het amendement in gang te zetten, met als beoogde inwerkingtredingsdatum 1 januari 2024.¹¹

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op hoe de toepassing van de inwerkingtredingsbepaling van de hiervoor genoemde wet in dit geval zich verhoudt tot de Grondwet.

b. *Nota van wijziging*

Op 26 februari 2021 is een wetsvoorstel tot wijziging van de Wet dieren in verband met de actualisering van de diergezondheidsregels en enkele technische aanpassingen, ingediend bij de Tweede Kamer (hierna: het tweede wetsvoorstel).¹² Dit wetsvoorstel is thans in behandeling bij de Tweede Kamer. In de onderhavige nota van wijziging bij het tweede wetsvoorstel wordt uit artikel 2.1 van de Wet dieren de tekst van het amendement geschrapt en wordt aan artikel 2.2 van de Wet dieren een lid toegevoegd. Deze wijziging beoogt het doel van het amendement op een andere manier te bereiken zodat het amendement is na te leven en handhaafbaar is.

Bij brief aan de Tweede Kamer van 4 november 2022 is ingegaan op de thans voorgestelde wijziging. Daarbij is aangekondigd dat zowel met betrekking tot natuurlijk gedrag als met betrekking tot ingrepen via aanpassingen in algemene maatregelen van bestuur helder zal worden gemaakt wat verboden wordt, of welke aanvullende strenge voorwaarden aan ingrepen worden gesteld, en wat de gevolgen daarvan zijn.¹³ Het

⁸ Kamerstukken II 2022/23, 28286, nr. 1265.

⁹ Artikelen 81-88 Gw.

¹⁰ T.C. Borman, 'Gedifferentieerde inwerkingtreding: techniek en politiek', *Regel/Maat* (26) 2011, afl. 5, p. 296-297.

¹¹ Kamerstukken II 2022/23, 28286, nr. 1265, par. 2.1.3)

¹² Kamerstukken II 2020/21, 35746, nrs. 1-3.

¹³ Kamerstukken II 2022/23, 28286, nr. 1265, paragraaf 2.1.2

eerste commissiedebat hierover heeft plaatsgevonden op 10 december 2022.¹⁴ Het debat over dit onderwerp is nog niet afgerond.

De Afdeling wijst erop dat het op zich mogelijk is om een aanpassing als voorgesteld via een nota van wijziging op een ander voorstel door te voeren. Wel merkt de Afdeling op dat zij er eerder op heeft gewezen dat het samenvoegen van technische voorstellen met een onderdeel, waarvan op voorhand de verwachting is dat deze nog tot inhoudelijke discussie zal leiden, in het algemeen dient te worden vermeden.¹⁵

Een dergelijk onderdeel kan beter in een afzonderlijk wetsvoorstel worden opgenomen, zodat een ordelijk, op de thematiek van dat onderdeel gerichte, discussie kan worden gevoerd. Zorgvuldige parlementaire behandeling van zowel de nog inhoudelijk te bediscussiëren onderdelen, als van de meer juridisch-technische onderdelen is daarmee gediend.

Dit geldt in het bijzonder met het oog op de behandeling in de Eerste Kamer, nu deze het voorstel slechts in zijn geheel kan aanvaarden of verwerpen, en geen recht van amendement heeft. Gelet op de geschetste voorgeschiedenis en de omstandigheid dat de inhoudelijke discussie over het onderdeel waar de nota van wijziging op ziet nog niet is afgerond,¹⁶ dient volgens de Afdeling in de toelichting toereikend te worden ingegaan op de vraag waarom is gekozen voor een nota van wijziging en niet voor een afzonderlijk wetsvoorstel.

De Afdeling adviseert de toelichting met inachtneming van het voorgaande aan te vullen en zo nodig een afzonderlijk wetsvoorstel in te dienen.

¹⁴ Kamerstukken II 2022/23, 28286, nr. 1283.

¹⁵ Zie eerdere adviezen hierover van de Afdeling advisering van de Raad van State, W12.21.0142/III, W06.20.0343/III, W05.20.0407/I, W03.12.0268/II, W06.12.0353/III, W12.11.0249/III, W03.17.0053/II, W16.21.0154/II, W06.21.0265/III.

¹⁶ Uit de kamerbrieven van 15 juli 2021 en 22 november 2022 en de beantwoording van de vragen van de Eerste Kamer kan worden afgeleid dat het debat over het amendement en de nu voorgestelde nota van wijziging ook in de Eerste Kamer nog niet is afgerond (Kamerstukken II 2022/23, 28286, nr. 1208 en 1265, en Kamervragen 19-01-2023).

2. Andere manier

Met het amendement is artikel 2.1 van de Wet dieren gewijzigd. Dat artikel bevat een verbod om zonder redelijk doel of met overschrijding van hetgeen ter bereiking van zodanig doel toelaatbaar is, bij een dier pijn of letsel te veroorzaken dan wel de gezondheid of het welzijn van het dier te benadelen. Het amendement heeft daar aan toegevoegd dat het kunnen houden van dieren in een bepaald houderijsysteem of een bepaalde wijze van huisvesting niet als “redelijk doel” in die zin is aan te merken. De achterliggende gedachte bij het amendement is dat beperkingen in het natuurlijk gedrag van dieren en ingrepen bij dieren niet meer zijn toegestaan wanneer die tot doel hebben om dieren op een bepaalde manier te kunnen huisvesten.

In de toelichting bij de nota van wijziging is opgemerkt dat wordt beoogd om datgene wat de wetgever met het amendement heeft bedoeld op een andere manier te bereiken, zodat de norm daadwerkelijk uitvoerbaar is. Volgens de toelichting is gebleken dat de betekenis en de impact van het amendement onvoldoende uit de wettekst kunnen worden afgeleid.¹⁷ Hierdoor is het onder andere voor de handhaving en de houders van dieren niet duidelijk welke gedragingen onder het verbod vallen.

Met de nota van wijziging wordt de hiervoor genoemde wijziging van artikel 2.1 van de wet teruggedraaid. Daarnaast wordt aan artikel 2.2 van de wet een lid toegevoegd dat een verbod bevat voor houders van dieren die bedrijfsmatig worden gehouden om, met het oog op de productie van dierlijke producten, de dieren permanent de mogelijkheid te onthouden om te voorzien in nader aan te wijzen gedragsbehoeften. Deze gedragsbehoeften worden voor de desbetreffende diersoort of diercategorie bij algemene maatregel van bestuur aangewezen.

De minister is voornemens zich voor de invulling van de algemene maatregel van bestuur te baseren op de uitkomsten van het convenant dierwaardige veehouderij.¹⁸ In het convenant zal, met input van stakeholders, het bieden van ruimte voor gedragsbehoeften en het heroverwegen van nog toegestane ingrepen aan de orde komen.¹⁹ Uit de toelichting volgt niet op welke wijze het convenant zal worden ingevuld om het doel van het amendement te realiseren.

De Afdeling wijst erop dat waar het amendement voorziet in een algeheel verbod om bij een dier pijn of letsel te veroorzaken, dan wel de gezondheid of het welzijn van het dier te benadelen met als doel dieren op een bepaalde manier te kunnen houden, bij de nota van wijziging het verbod minder omvattend is. Dat verbod ziet op het permanent onthouden van de mogelijkheid om te voorzien in bepaalde nader te bepalen gedragsbehoeften van dieren en ziet niet op het verbieden van ingrepen.

De toelichting bij de nota van wijziging verwijst in dit verband nog naar artikel 2.8 van de Wet dieren als bestaand alternatief voor het verbod op ingrepen.²⁰ De Afdeling

¹⁷ Zie paragraaf 2.2 van de toelichting.

¹⁸ Kamerstukken II 2022/23, 28286, nr. 1265, p. 13. Het convenant is een voornemen uit het coalitieakkoord “Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst”. In het coalitieakkoord staat dat het sluiten van convenant de basis zal vormen van wetgeving voor een dierwaardige veehouderij.

¹⁹ Zie paragraaf 4 van de toelichting bij de nota van wijziging.

²⁰ Zie paragraaf 2.3.3 van de toelichting.

merkt hierover op dat artikel 2.8, tweede lid, van de Wet dieren bepaalt dat het verbod op ingrepen uit het eerste lid onder andere niet van toepassing is op bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aangewezen lichamelijke ingrepen en overige bij of krachtens enig wettelijk voorschrift verplichte dan wel toegestane lichamelijke ingrepen.

Het couperen van biggenstaartjes, dat als voorbeeld wordt genoemd in het amendement en waarop het verbod dat volgt uit het amendement ziet, vindt op grond van deze uitzondering onder voorwaarden plaats in veehouderijen.²¹ Gegeven de systematiek van artikel 2.8 van de Wet dieren kan datgene wat met het amendement is beoogd op dit punt alleen op een andere manier worden bereikt indien de desbetreffende lagere regelgeving zal worden aangepast.

In het licht van het voorgaande acht de Afdeling een nadere uiteenzetting nodig over de stappen die worden gezet om metterdaad het doel van het amendement te bereiken. De Afdeling adviseert de toelichting met inachtneming van het voorgaande aan te vullen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij de nota van wijziging en adviseert daarmee rekening te houden voordat deze bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

De vice-president van de Raad van State,

²¹ Zie artikel 2.3, onderdeel b, van het Besluit diergeneeskundigen