

Vergaderjaar 2009–2010

31 389

Een integraal kader voor regels over gehouden dieren en daaraan gerelateerde onderwerpen (Wet dieren)

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 30 augustus 2010

I. Inleiding

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het voorlopig verslag over het voorstel Wet dieren. De leden van de fracties van het CDA en de VVD zien winst in de voorgestelde integratie van een vijftal wetten. Wel hebben zij een aantal vragen bij dit wetsvoorstel, evenals de leden van de fracties van de PvdA, SP, CU en SGP.

Het lid van de fractie van de PvdD stelt als prealabele vraag op welke wijze en in welke mate dieren er beter op worden na invoering van dit wetsvoorstel.

Dit wetsvoorstel heeft het karakter van een kaderwet. Dit betekent dat het merendeel van de regels ten aanzien van gehouden dieren bij lagere regelgeving zal worden gesteld. Het gaat hierbij om meer dan alleen het dierenwelzijn. Vooral in de wens om meer samenhang te brengen in de op grond van verschillende wetten gestelde regels die alle betrekking hebben op het gehouden dier, is de aanleiding gelegen om met dit wetsvoorstel te komen. Het gaat hierbij om een bundeling van de regels gesteld bij of krachtens de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (GWWD), de Diergeneesmiddelenwet, de Kaderwet diervoeders, de Wet op de uitoefening van de diergeneeskunde 1990, de Wet op de dierenbescherming en onderdelen van de Landbouwwet en Landbouwkwaliteitswet. Deze wetten zijn op verschillende tijdstippen tot stand gekomen, voor een deel al geruime tijd geleden. Zij staan los van elkaar, hebben elk een eigen structuur en begrippenkader.

Uit het oogpunt van wetgevingskwaliteit zal door het aanbrengen van meer samenhang in die wettelijke regels winst behaald kunnen worden. Het wetsvoorstel biedt de kans de bestaande regels op nieuwe leest te schoeien met oog voor transparantie, eenvoud en vermindering van regeldruk en lasten voor burgers en bedrijven. De uitvoering zal hiermee tevens kunnen worden vereenvoudigd.

De onderscheiden doelgroepen betrokken bij de in het geding zijnde beleidsterreinen, hebben hierbij baat. Het kan bijdragen aan de naleving van de van regels door hen. Die naleving wordt verder bevorderd met een samenhangend handhavingsmechanisme en met de voorgestelde introductie van de mogelijkheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete.

Meer samenhang in de verschillende regels voor gehouden dieren is voorts bevorderlijk voor de beleidsrealisatie op alle in het geding zijnde beleidsvelden. Ter illustratie van die samenhang wijs ik hierbij op bijvoorbeeld de MRSA-problematiek. Hierbij zijn onderwerpen als veehouderij, dierenwelzijn, diergezondheid, volksgezondheid, diergeneesmiddelen en diergeneeskunde gelijktijdig aan de orde. Een samenhangende aanpak is hiertoe nodig.

Dit wetsvoorstel is indertijd dan ook niet voor niets gepresenteerd als onderdeel van een drieluik, tezamen met de Nota dierenwelzijn en de Nationale agenda diergezondheid (Kamerstukken II 2007/08, 28 286, nr. 76). Het zal ook kunnen dienen als instrument voor de tenuitvoerlegging van mijn diergeneesmiddelenbeleid, zoals dat is verwoord in de Nota diergeneesmiddelen (Kamerstukken II 2009/10, 29 683, nr. 39). Het kan tevens een rol spelen ter realisatie van mijn beleid met betrekking tot verduurzaming van de veehouderij (Kamerstukken II 2007/08, 28 973, nr. 18).

Voor het dierenwelzijn heeft het wetsvoorstel hierbij bovendien enkele in het oog springende winstpunten. Ik noem dan een werkbare regeling voor een lijst van dieren die mogen worden gehouden en een regeling die meer dan thans handen en voeten geeft aan het uitgangspunt dat dieren niet mogen worden gedood, tenzij dit is toegestaan.

Het voorgestelde artikel 2.1 over, samengevat, dierenmishandeling biedt de mogelijkheid bij algemene maatregel van bestuur concrete handelingen te benoemen die daarmee door de wetgever als dierenmishandeling zijn aangemerkt. Voor de bewijslast, een lastig aspect bij het vergelijkbare artikel 36 van de GWWD, is dit een belangrijk winstpunt. Met de voorgestelde bestuurlijke boete kan de handhaving worden versterkt. Tenslotte beschouw ik de voorgestelde artikelen 1.3 en 1.4 over de erkenning van de intrinsieke waarde van het dier en de zorgplicht voor dieren als belangrijke juridische signalen ter ondersteuning van het beleid gericht op bescherming van dieren.

Voorts zal dit wetsvoorstel kunnen dienen om mijn beleid, zoals verwoord in genoemde beleidsnota's te realiseren. Dat beleid is gericht op het verbeteren van het dierenwelzijn, niet op het verslechteren of verminderen van de inspanningen op dat beleidsterrein. In belangrijke mate zal dit kunnen worden gerealiseerd in de uitvoeringsregelgeving. Daarbij hanteer ik als uitgangspunt dat geen afbreuk zal worden gedaan aan het bestaand niveau van dierenwelzijn in ons land.

Vanuit deze insteek zullen de bestaande regels zoals die thans ter uitvoering van Europese regelgeving zijn geïmplementeerd, op overeenkomstige wijze worden gecontinueerd. Veelal betreft dit regels over het houden van dieren die voor productiedoeleinden worden gehouden. In de Nota dierenwelzijn heb ik in dit verband uiteengezet dat ik het van belang acht om zoveel mogelijk in Europees verband dergelijke regels te stellen. In die nota heb ik gesteld met kracht naar verbetering van het dierenwelzijn op Europees niveau te streven en heb ik een aantal onderwerpen genoemd waarop mijn inzet in Europees verband in ieder geval is gericht.

Waar het binnen de EU niet snel genoeg gaat worden alleen nationaal regels gesteld wanneer dit vanuit de optiek van dierenwelzijn echt gewenst is en wanneer er een reëel handelingsperspectief is zodat de stap kan rekenen op draagvlak.

Ook voor zover het gaat om niet door de EU bepaalde beleidscomponenten ter zake van het dierenwelzijn, is voor mij het beleid zoals dat is neergelegd in de Nota dierenwelzijn, leidend. Ten aanzien van dieren die voor productie worden gehouden, wijs ik bijvoorbeeld op het verminderen van ingrepen bij dieren als gevolg van de wijze van het houden van die dieren en op het uitbannen van dergelijke ingrepen op de lange termijn.

Ik meen dat voldoende duidelijk is dat mijn beleid is gericht op het verbeteren van het welzijn van in Nederland gehouden dieren. Mijn Nota dierenwelzijn en Nationale agenda diergezondheid zijn genoegzaam bekend en over de uitvoering daarvan leg ik verantwoording over af, onder meer met voortgangsrapportages (laatstelijk Kamerstukken II 2009/10, 28 286, nr. 381). De mate van vergelijking met de situatie van het dierenwelzijn in andere landen, waarnaar het lid van de PvdD in dit verband heeft gevraagd, maakt één en ander niet anders.

Met deze beschouwing heb ik ook in hoofdlijn antwoord gegeven op de vraag van de leden van de fracties van de PvdA en de SP naar de mate waarin met dit wetsvoorstel de positie van het dier wordt gediend in termen van dierenbescherming en dierenwelzijn en, of vanuit die invalshoeken sprake is van doelmatige wetgeving.

In de hiernavolgende hoofdstukken zal ik nader ingaan op de verschillende genoemde onderwerpen. Gestelde vragen zijn per onderwerp met elkaar in verband gebracht en in samenhangende zin beantwoord. Ook zijn vragen in andere volgorde beantwoord als dat de beantwoording ten goede kwam.

In hoofdstuk II wordt achtereenvolgens ingegaan op de vragen over de intrinsieke waarde en de betekenis daarvan, de zorgplicht voor gehouden dieren en de voorgestelde wijziging van het Burgerlijk Wetboek. Hoofdstuk III bevat de antwoorden op de vragen inzake divergerende belangen, met name in samenhang met die over aspecten van duurzaamheid. In hoofdstuk IV zijn samengebracht de vragen en antwoorden daarop over toezicht en handhaving. In hoofdstuk V zijn de overige vragen gebundeld en beantwoord, waaronder vragen omtrent aangelegenheden van dierenwelzijn, diergeneesmiddelen, diergeneeskunde, planning en evaluatie.

II. Erkenning van de intrinsieke waarde van het dier, zorgplicht en wijziging van het Burgerlijk Wetboek

2.1 Intrinsieke waarde

2.1.1. Inleidend

In artikel 1.3, eerste lid, van het wetsvoorstel wordt de intrinsieke waarde van het dier erkend. De leden van de fracties van het CDA, de CU, de PvdA, de VVD, de SP, de SGP en de PvdD stellen uiteenlopende vragen over dit onderwerp. In het navolgende zet ik, in antwoord op die vragen, als eerste uiteen wat met de intrinsieke waarde van het dier en de erkenning van die intrinsieke waarde wordt bedoeld. Daarna ga ik in op de

gevolgen ervan voor de besluiten die op grond van de Wet dieren, eenmaal wet, zullen worden genomen.

2.1.2 De intrinsieke waarde en de erkenning daarvan

De leden van de fracties van de CDA, VVD, de CU, SGP en de PvdD vragen allen opheldering over de betekenis van de intrinsieke waarde van het dier.

De intrinsieke waarde van het dier is niet meer en niet minder dan de eigen waarde van het dier. Dieren zijn levende wezens met gevoel. Het doet er daarbij in beginsel niet toe of, en zo ja in welke mate, zij het vermogen hebben pijn en ongerief te ervaren.

Bepalende elementen van die intrinsieke waarde zijn integriteit, welzijn en gezondheid. Daarbij ziet integriteit op de eigenheid van het dier, die mede bepaald wordt door heelheid en gaafheid van het dier. Welzijn en gezondheid worden ten aanzien van gehouden dieren vooral bepaald door de wijze van huisvesting en verzorging.

De leden van de fractie van de CDA vragen hoe die intrinsieke waarde zich verhoudt tot de economische waarde van het dier.

De intrinsieke waarde van het dier staat los van de economische waarde of de gebruikswaarde van een dier voor de mens. Die gebruikswaarde kan bestaan uit het nut dat een dier heeft voor de mens, bijvoorbeeld voor gezelschap, of voor sport- of productiedoeleinden. Economische waarde is de waarde die een dier onder omstandigheden in het maatschappelijk verkeer heeft.

De intrinsieke waarde benadrukt de eigen waarde van het dier, los van zijn herkomst of gebruikswaarde voor de mens, en is een niet in economische termen uit te drukken moreel uitgangspunt.

De leden van de fractie van de VVD vragen zich af wat de betekenis van de intrinsieke waarde kan zijn nu het wetsvoorstel vooral gehouden dieren betreft, met andere woorden, producten van door de mens in gang gezette processen, zoals domesticatie of fokkerij, en die dus geenszins los of voorafgaand aan de mens bestaan.

Dergelijke overwegingen zijn niet doorslaggevend voor de betekenis van het begrip intrinsieke waarde. Het gaat niet om de herkomst van het dier. Het is ook niet relevant of het dier wordt gehouden of niet. Elk dier heeft een intrinsieke waarde, in de betekenis zoals hiervoor omschreven.

Met de leden van de CDA-fractie onderken ik dat het toekennen van een intrinsieke waarde aan het dier een morele keuze is. Waar het gaat om de overheidszorg, is dit echter niet zozeer een morele keuze op grond van enige levensbeschouwelijke invalshoek. Veeleer is die keuze gebaseerd op een algemeen gedragen maatschappelijk besef dat met dieren anders behoort te worden omgegaan dan met levenloze zaken.

Sedert 1981 is de intrinsieke waarde van het dier als moreel uitgangspunt leidend voor het dierenbeschermingsbeleid van de Rijksoverheid (nota Rijksoverheid en Dierenbescherming, Kamerstukken II 1980/81, 16 966, nr. 2).

Met de erkenning van de intrinsieke waarde in artikel 1.3 van het wetsvoorstel, waarbij het vooral gaat om gehouden dieren, wordt dit vastgelegd.

In dat verband wijs ik de leden van de VVD-fractie erop dat de erkenning van de intrinsieke waarde van het dier ook in de considerans van de Flora-

en faunawet en in de Wet op de dierproeven tot uitdrukking is gebracht respectievelijk ten aanzien van in het wild levende dieren en proefdieren.

De erkenning van de intrinsieke waarde van het dier behelst dat het dier, ongeacht de situatie waarin het leeft en ongeacht voor welk doel het wordt gehouden, als levend wezen met gevoel dient te worden benaderd en daarom bij gebruik en benutting door de mens, respectvol en zorgvuldig dient te worden behandeld.

Dit laatste wordt in overeenkomstige zin zo verwoord door het lid van de fractie van de PvdD, mede namens de leden van de fractie van de SP.

De leden van de VVD-fractie vragen tot wie die erkenning is gericht.

De erkenning van de intrinsieke waarde van het dier door de wetgever is, zoals uit artikel 1.3 volgt, primair gericht tot de overheid zelf. Het is daarmee echter tevens een signaal aan justitiabelen dat zij kunnen verwachten dat de overheid in haar handelen rekening houdt met de gevolgen van dat handelen voor dieren. Eén van de gevolgen daarvan voor justitiabelen komt tot uitdrukking in het wetsvoorstel zelf met de zorgplicht, voorgesteld in artikel 1.4.

Doorwerking van de erkenning van de intrinsieke waarde van het dier zal tot uitdrukking komen in de uitvoeringsregelgeving en daarop te nemen besluiten en in het overige overheidshandelen, zoals het bepalen van een Nederlands standpunt ten aanzien van voorgenomen Europese regelgeving met betrekking tot dieren. Een dergelijk standpunt zal worden bepaald met inachtneming van de erkenning van de intrinsieke waarde van het dier.

Eén en ander verschilt overigens in materieel opzicht weinig van de huidige praktijk. Anders is wel dat het voorgestelde artikel 1.3 meer dan thans ertoe noodzaakt de afweging op dit punt meer expliciet tot uitdrukking te laten komen en meer zichtbaar te maken, mede met het oog op het afleggen van verantwoording over beleidskeuzen.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts om welke dieren het gaat in het voorgestelde artikel 1.3.

Het gaat in beginsel om alle dieren, met als kanttekening dat dit wetsvoorstel in hoofdzaak ziet op de dieren die door de mens worden gehouden.

Voorts geldt dat binnen het dierenrijk grote verschillen bestaan tussen dieren, in omvang, in aard, in grootte, als ook of, en zo ja in welke mate, dieren pijn en ongerief, oftewel welzijnsnadeel, kunnen ervaren. Dat heeft gevolgen voor de wijze waarop met onderscheiden dieren wordt omgegaan. Mede afhankelijk van die verschillen worden derhalve per dier en per geval verschillende keuzen gemaakt omtrent gevolgen van de erkenning van de intrinsieke waarde van het dier. Als voorbeeld noem ik de ongewervelde dieren, waarvan wordt aangenomen dat hun vermogen om pijn te ervaren niet dan wel zeer beperkt aanwezig is.

Inzake de doorwerking en de gevolgen van de erkenning van de intrinsieke waarde vragen de leden van de fracties van de CU en de SGP waarom zo weinig een ethisch, een normatief perspectief in het wetsvoorstel is vastgelegd. Komt dit met de lagere regelgeving? Ook het lid van de fractie van de PvdD vraagt naar een ethisch afwegingskader dan wel of dit nog zal worden vastgesteld.

Het fundament van een ethisch afwegingskader is met dit wetsvoorstel bepaald bij artikel 1.3, waar het gaat om besluitvorming in kwesties die alleen of mede de positie van het gehouden dier aangaan. Hierin ligt, zoals uit de beantwoording van eerdere vragen moge blijken, als ethisch en normatief perspectief verborgen dat er grenzen zijn in hetgeen toelaatbaar is ten aanzien van dieren.

In de nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel (Kamerstukken II 2008/09, 31 389, nr. 9) is uiteengezet wat de gevolgen van de erkenning van de intrinsieke waarde van het dier zijn voor de afweging en besluitvorming.

In die nota is opgemerkt dat een vast juridisch afwegingskader voor besluitvorming op basis van gestandaardiseerde wegingsfactoren niet voor de hand liggend is. De besluitvorming kan niet plaatsvinden op basis van gestandaardiseerde wegingsfactoren of criteria, omdat de opvattingen die in de maatschappij leven over hetgeen moet mogen of kunnen ten aanzien van dieren afhankelijk is van factoren die per situatie verschillen.

Deze benadering klinkt ook door in artikel 1.3 zoals dat thans, op basis van de beraadslagingen in de Tweede Kamer, luidt.

In bedoelde nota is omtrent de afweging, samengevat, het volgende gesteld.

Bij besluitvorming of handelen over aangelegenheden die dieren kunnen betreffen, noopt de erkenning van de intrinsieke waarde van het dier tot een expliciete en bewuste afweging van de belangen van het dier. Andere belangen die veelal in het geding zijn, zijn belangen van volksgezondheid, productie en economie, milieu en biodiversiteit en overige belangen, zoals sport, spel, vermaak en gezelschap.

Voor de belangenafweging zijn relevant gegevens over gedeelde maatschappelijke opvattingen over de zwaarte van de belangen die in het geding zijn en ook wetenschappelijke gegevens over het onderwerp in kwestie. Een afweging geschiedt mede op basis van de beschikbaarheid van alternatieven. In het kader van de totstandkoming van regelgeving is het voorts ten algemene van belang dat maatschappelijke organisaties worden geconsulteerd.

Ten aanzien van de besluitvorming is verantwoording nodig, gegeven de intrinsieke waarde van het dier. Hiermee wordt de afweging inzichtelijk gemaakt. De verantwoording over gemaakte keuzes is hiermee gebaat. De uitkomst van die belangenafweging is te kenschetsen als een beslissing die volgens het beslissende overheidsorgaan het meest evenwichtig is en, ook, voor zover het gaat om dieren, te rechtvaardigen is.

De leden van de VVD-fractie tonen enige bezorgdheid over de gevolgen van het derde lid van het voorgestelde artikel 1.3. In het bijzonder wijzen deze leden op een passage in de memorie van toelichting (Kamerstukken II 2007/08, 31 389, nr. 3) dat «de intrinsieke waarde van het dier ertoe kan leiden dat elke functie van het dier voor de mens ondergeschikt kan worden gemaakt aan deze intrinsieke waarde van het dier zelf».

De betreffende passage dient te worden bezien in haar context. Die context is erop gericht te verduidelijken dat de erkenning van de intrinsieke waarde van het dier de positie van het dier als rechtsobject in de afweging van belangen versterkt. De belangen van het dier zullen in een bewust afwegingsproces moeten worden ingebracht. Dat is niet vrijblijvend. Het kan er toe leiden dat bepaalde gedragingen ten aanzien van dieren die voor de mens wellicht wenselijk of nuttig zijn, toch worden verboden omdat deze te zeer nadelige gevolgen voor het dier hebben. Een

historisch voorbeeld is het verbod op het gebruik van honden als trekkracht.

In het voorgestelde artikel 1.3 wordt voorts met de gekozen bewoordingen voldoende duidelijk dat het bij het verbinden van gevolgen aan de erkenning van de intrinsieke waarde steeds zal gaan om een belangenafweging, een belangenafweging waarbij de eigen waarde van het dier ten volle dient te worden afgewogen tegen andere gerechtvaardigde belangen.

Uit het voorgaande volgt dat de door deze leden geciteerde passage geen absolute uitkomst ten gunste van het dier tot gevolg heeft.

Dit geldt dus evenzeer voor het antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie omtrent de uitleg van het derde lid voor zover het erom gaat dat dieren blijven gevrijwaard van beperking van hun natuurlijk gedrag.

Ook hierbij zal steeds een belangenafweging aan de orde zijn. De erkenning van de intrinsieke waarde van het dier heeft dus niet noodzakelijkerwijs tot gevolg dat het muilkorven van honden die gevaarlijk kunnen zijn, niet kan of zou mogen worden verboden. Het kan immers in redelijkheid niet worden gevergd dat zodanig dier zonder muilkorf rondloopt.

De leden van de CDA-fractie vragen wat de mogelijke gevolgen zijn van de erkenning van de intrinsieke waarde van het dier voor de landbouw.

De weging van het dierenwelzijnsbelang ten opzichte van andere belangen wordt met het voorgestelde artikel 1.3, zoals hiervoor gesteld, niet wezenlijk anders dan thans gebruikelijk. Altijd zal immers de afweging van hetgeen te rechtvaardigen is jegens dieren worden bepaald door de tijdgeest, een afweging die derhalve bepaald wordt door heersende en gedeelde maatschappelijke opvattingen. Mijn vigerend beleid heb ik geduid in hoofdstuk I van deze memorie van antwoord. Het wetsvoorstel biedt het kader om daartoe de gewenste regels te stellen.

Ik meen hiermee ook antwoord te hebben gegeven op de vraag van de leden van de fracties van de CU en de SGP hoe het dierenwelzijn zich verhoudt ten opzichte van het nut van dieren voor mensen, zoals voor veehouders.

De leden van de fractie van het CDA vragen op welke wijze wordt omgegaan met «cross kingdom jumpers»; ziekten die van planten op mensen en dieren kunnen overgaan.

Bekende voorbeelden van degelijke ziekten zijn Dengue, West Nile virus en Chikungunya die door tijgermuggen kunnen worden overgebracht. In een brief van 30 juli 2010 (Kamerstukken II 2009/10, 22 894, nr. 278) heeft de Minister van Volksgezondheid, Welzijn er Sport aangegeven welke voorkeursmaatregelen worden genomen om te voorkomen dat die muggen zich in Nederland vestigen. Indien zich in de toekomst in Nederland risico's voordoen met betrekking tot dergelijke ziekten zal van geval tot geval worden bezien welk maatregelenpakket passend is.

2.1.3. Overige vragen inzake intrinsieke waarde

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA en de PvdD stellen enkele vragen, in het bijzonder gericht op de relatie tussen artikel 1.3 van het wetsvoorstel en artikel 13 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (verder: verdrag).

Na inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon bepaalt artikel 13 van het verdrag dat de Unie en de lidstaten bij het formuleren en uitvoeren van het beleid van de Unie ten volle rekening houden met hetgeen vereist is voor het welzijn van dieren als wezens met gevoel. De terminologie «dieren zijnde wezens met gevoel» in de eerste volzin van het tweede lid van artikel 1.3 van het wetsvoorstel, als mede het begrip «ten volle rekening houden met», zijn aan genoemd verdragsartikel ontleend.

Met het voorgestelde artikel 1.3 is deze verdragsverplichting zichtbaar in de Nederlandse wetgeving, met als vertrekpunt de erkenning van intrinsieke waarde van het dier als wezens met gevoel. Die intrinsieke waarde is weliswaar niet met zoveel woorden in genoemd artikel 13 van het verdrag te lezen. Dat artikel geeft echter wel blijk van eenzelfde besef dat sedert 1981 ten grondslag ligt aan het Nederlands beleid. Dat het om levende wezens gaat met bewustzijn en gevoel, zoals wellicht meer expliciet uit bijvoorbeeld de Engelse officiële verdragstekst kan worden afgeleid, kan als verduidelijking worden verstaan. De leden van de fracties van de PvdA en de SP wijzen dan ook niet ten onrechte op die Engelse versie. Die doet echter niet af aan de rechtskracht van de officiële Nederlandse versie van de verdragstekst welke derhalve is gevolgd.

Het voorgestelde artikel 1.3 verduidelijkt in de leden twee en drie de betekenis van de erkenning van de intrinsieke waarde van het dier. Het tweede lid bepaalt overeenkomstig artikel 13 van het verdrag dat bij het stellen van regels en het nemen van besluiten ten volle rekening wordt gehouden met de gevolgen voor het dier gegeven dat dieren wezens met gevoel zijn. Uiteraard laat dit andere gerechtvaardigde belangen onverlet. Het derde lid bevat bepalende elementen voor het welzijn en de gezondheid van dieren.

De vraag van de leden van de fractie van het CDA of de erkenning van de intrinsieke waarde van het dier meer impact heeft dan waartoe de lidstaten op grond van artikel 13 van het verdrag verplicht zijn, beantwoord ik, gelet op het hiervoor gestelde, dan ook ontkennend. Ik meen hiermee tevens te hebben geantwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie of het wel verantwoord is in het wetsvoorstel een begrip te hanteren dat niet in regelgeving van de Europese Unie voorkomt.

De leden van de CDA-fractie geven verder aan dat de erkenning van de intrinsieke waarde van het dier lijkt te botsen met de verplichting tot implementatie van Europese regelgeving.

Naar mijn mening is geen sprake van een botsing. Immers, de erkenning van de intrinsieke waarde van het dier heeft tot gevolg dat ten volle rekening wordt gehouden met de gevolgen van een besluit voor dieren. Dat neemt niet weg dat Europese verplichtingen, bijvoorbeeld tot het implementeren van richtlijnen, onverminderd gelden. Indien Europese regels de mogelijkheid bieden om verdergaande nationale regels over het betreffende onderwerp op te stellen wordt een beslissing om daartoe al dan niet over te gaan genomen, mede met inachtneming van de gevolgen daarvan voor het dier.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af of de erkenning van de intrinsieke waarde van het dier niet stilzwijgend een opening geeft om de rechtspositie van het dier te veranderen van rechtsobject naar rechtssubject. Zij vragen om te bevestigen dat erkenning van de intrinsieke waarde niet een dergelijke verandering inhoudt.

De rechtspositie van het dier verandert niet met een wettelijke erkenning van de intrinsieke waarde van het dier. Die erkenning onderstreept dat de overheid rekening wil en zal houden met belangen van dieren bij het stellen van regels en het nemen van besluiten ten aanzien van dieren en onderstreept daarbij vooral de eigen waarde van het dier als levend wezen. Een dier wordt daarmee geen drager van rechten en plichten. Ik verwijs tevens naar hoofdstuk 2.3 van deze memorie van antwoord.

De leden van de fracties van de PvdA en de SP vragen waarom niets is gedaan met het advies van de Raad van State met betrekking tot het hanteren van de intrinsieke waarde van het dier als wettelijk kernbegrip, als ook dat, volgens de Raad van State, dit begrip en begrippen als respect en duurzaamheid onvoldoende duidelijk zijn om als uitgangspunt voor delegatiegrondslagen in het wetsvoorstel te kunnen dienen.

Artikel 1.3 van dit wetsvoorstel, waarin de intrinsieke waarde van het dier wordt erkend, luidde ten tijde van de adviesaanvraag aan de Raad van State als volgt:

- «1. Een ieder betreft in zijn doen en laten ten aanzien van een dier, de intrinsieke waarde van het dier.
2. Bij de uitoefening van bevoegdheden bij of krachtens deze wet wordt de erkenning van de intrinsieke waarde van het dier als uitgangspunt gehanteerd.» Het niet naleven van deze bepaling was voorts met straf bedreigd.

De Raad van State heeft een drietal bezwaren geuit bij deze bepaling. Ten eerste achtte de Raad het eerste lid, zoals dat toentertijd luidde, als rechtstreeks werkend gebod, onvoldoende duidelijk.

Naar aanleiding van het advies van de Raad is het voorgestelde artikel 1.3 aangepast. Na die wijziging luidde het artikel als volgt: «De intrinsieke waarde van het dier wordt erkend». Het gebiedende karakter van de bepaling is met die wijziging weggenomen. De strafbaarstelling is tevens komen te vervallen.

Ten tweede merkte de Raad van State op dat de formulering van artikel 1.3, geen ruimte leek te bieden voor een belangenafweging, terwijl in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel een dergelijke afweging wel werd aangekondigd. Ook aan dat bezwaar is met de aangepaste formulering van artikel 1.3, eerste lid, tegemoet gekomen. De erkenning van de intrinsieke waarde van het dier sluit een afweging van verschillende belangen geenszins uit.

Ten derde adviseerde de Raad van State te verduidelijken hoe de nationale verplichting om de intrinsieke waarde van het dier als uitgangspunt te hanteren bij de uitoefening van bevoegdheden op grond van het wetsvoorstel, zich verhoudt met de beperkte mogelijkheid tot het opstellen van regels over onderwerpen waarvoor Europese regels zijn vastgesteld.

Zoals hiervoor is betoogd, leidt die erkenning van de intrinsieke waarde van het dier er toe dat bij het nemen van besluiten op grond van de wet rekening wordt gehouden met de gevolgen van het besluit voor dieren. De erkenning leidt er verder toe dat de Nederlandse inzet bij totstandkoming van Europese regelgeving wordt bepaald met inachtneming van de gevolgen voor dieren.

De begrippen «respect» en «duurzaamheid», die voorkwamen in de inleiding van de memorie van toelichting zoals deze voor advies aan de Raad van State is voorgelegd, zijn, zoals op bladzijde 3 van het nader rapport is vermeld, niet opgenomen in de memorie van toelichting zoals die is ingediend bij de Tweede Kamer.

In de memorie van toelichting wordt wel gesproken over «respectvolle omgang» met dieren. Dit begrip is gebruikt als een verwoording van intenties die voortvloeien uit hetgeen met de erkenning van de intrinsieke waarde van het dier tot uitdrukking wordt gebracht en beoogd.

Op bladzijde 8 in de memorie van toelichting wordt het begrip «duurzaamheid» nog slechts genoemd in relatie tot fokprogramma's.

Het lid van de fractie van de PvdD vraagt aandacht voor het verschil tussen het voorgestelde artikel 1.3 en artikel 1a van de Wet op de dierproeven (WOD) welk artikel in andere bewoordingen is gesteld.

Met de formulering van artikel 1.3 wordt hetzelfde beoogd als met de tekst van artikel 1a van de WOD.

Het lid van de fractie van de PvdD vraagt, mede namens de leden van de fractie van de SP, waarom nog steeds «de minimale, uit 1965 daterende vijf vrijheden van Brambell» zijn gehanteerd in plaats een meer moderne en actuele definitie zoals vastgesteld in het EU-Welfare Quality-project.

De welzijnsriteria die in het door dit lid genoemde EU-project worden gehanteerd zijn een verdere invulling van de zogenoemde «vrijheden van Brambell» en zien op het gedrag, de gezondheid, het fysiek en fysiologisch comfort en de voedingsbehoeften van dieren. De verschillen tussen de zogenoemde «vrijheden van Brambell» en de welzijnsriteria die in het door dit lid genoemde EU project worden gehanteerd, zijn derhalve beperkt.

De voorgestelde opsomming in het derde lid van artikel 1.3 is bovendien niet limitatief. Het gaat, zoals uit de bewoordingen van dat artikel blijkt, om een verduidelijking van hetgeen behoort tot de zorg die dieren redelijkerwijs behoeven. Dezelfde criteria zijn overigens ook als belangrijke elementen van het beleid opgenomen in de Nota dierenwelzijn.

Het lid van de fractie van de PvdD vraagt, mede namens de leden van de fractie van de SP, of de erkenning van de intrinsieke waarde van het dier meer dan een signaal, ook een inspanningsverplichting zou moeten zijn voor de overheid om het welzijn van dieren te verbeteren.

Mijn beleid is, zoals gesteld, gericht op verbetering van het dierenwelzijn en hier ligt dus een inspanning. In het voorgestelde tweede en derde lid van artikel 1.3 wordt verduidelijkt wat de erkenning van de intrinsieke waarde van het dier voor de afweging betekent. Niet kan simpelweg worden gesteld dat artikel 1.3 met zich brengt dat voor besluitvorming alleen verbetering van het dierenwelzijn leidend element is of kan zijn. Het artikel geeft aan dat de overheid zich bij besluitvorming altijd ten volle rekenschap zal dienen te geven van de belangen van het dier, waaronder zijn welzijn. Dit vereist een zorgvuldige afweging van alle in het geding zijnde belangen, zoals hiervoor is uiteengezet. In het huidige tijdsgewricht is het verbeteren van het welzijn van dieren, ook in de Europese Unie, een belangrijk aandachtspunt. Artikel 1.3 is dan ook meer dan slechts een signaal.

Het lid van de fractie van de PvdD stelt dat uit de erkenning van de intrinsieke waarde van het dier vanzelfsprekend volgt dat het «nee, tenzij»-principe leidend is bij het handelen ten aanzien van dieren en ook dat dit dient te leiden tot het actief verminderen van het gebruik van dieren.

In zijn algemeenheid en zeker in het juridisch kader van dit wetsvoorstel kan dit niet zo enkelvoudig worden gesteld. Het «nee, tenzij»-principe leidt ertoe dat in beginsel elk handelen jegens dieren is verboden. Echter, lang niet elk handelen jegens dieren leidt tot aantasting van de integriteit van die dieren of inbreuk op welzijn of letsel. Daarenboven leidt een «nee, tenzij»-principe tot grote regeldruk en legt daarmee een groot beslag op de handhavingscapaciteit. In beginsel ligt een terughoudende toepassing van dit beginsel vanuit juridische overwegingen dan ook in de rede. Dit wetsvoorstel bevat dan ook drie typen bepalingen.

Ten eerste de bepalingen waarin een handeling niet wordt toegestaan; een voorbeeld daarvan is het verbod op het houden van diergevechten, bedoeld in het voorgestelde artikel 2.14.

Ten tweede de bepalingen waarin een handeling in beginsel niet wordt toegestaan, met uitzondering van bepaalde gevallen, of onder bepaalde voorwaarden, ook wel het «nee, tenzij»-principe genoemd; een voorbeeld is het verbod op het verrichten van ingrepen, vervat in het voorgestelde artikel 2.8, eerste lid, onderdeel a.

Ten derde zijn er bepalingen waarin een handeling in beginsel wordt toegestaan, mits aan nader te stellen voorwaarden is voldaan, veelal aangeduid als het «ja, mits»-principe. Een voorbeeld is het voorgestelde artikel 2.6, waarmee het fokken van dieren kan worden gereguleerd.

Het lid van de fractie van de PvdD vraagt voorts waarom ervoor is gekozen het «nee, tenzij»-principe om te zetten in «ja, mits», bijvoorbeeld bij wedstrijden met dieren en toepassing van doping.

In de sectoren waarin de meeste wedstrijden worden gehouden bestaan eigen wedstrijdreglementen. Dit geldt voor de paarden- en windhondensport en wedstrijden met duiven.

In de nota naar aanleiding van het verslag heb ik gesteld dat op dit moment niet van zodanige misstanden sprake is dat overheidsinterventie nodig is.

De huidige artikelen 62 en 63 van de GWWD zijn bij het opstellen van het voorgestelde artikel 2.15 betrokken. Om redenen als genoemd is tot op heden geen aanleiding gevonden uitvoering te geven aan die artikelen.

Wanneer het stellen van regels nodig blijkt, kan dit op grond van het voorgestelde artikel 2.15 plaatsvinden.

Ik meen hiermee en onder verwijzing naar die nota, ook de vraag van dit lid te hebben beantwoord waarom met zelfregulering door de betreffende sectoren kan worden volstaan.

Het lid van de fractie van de PvdD vraagt waarom er wel een verbod op seks met dieren is, maar geen algehele garantie voor het respecteren van de seksuele integriteit van dieren in de veehouderij.

Inmiddels is een wijziging van het Wetboek van Strafrecht in werking getreden gericht op strafbaarstelling van het plegen van ontuchtige handelingen met dieren en pornografie met dieren (verbod seks met dieren; Stb 2010, nr. 111), het initiatiefwetsvoorstel van het toenmalig lid van de Tweede Kamer, Waalkens. Met deze strafbaarstelling is beoogd, zoals ook in de beraadslagingen met de Kamer naar voren is gekomen, de zedelijkheid te beschermen en ook het welzijn van dieren, doch niet hun seksuele integriteit als zodanig (Handelingen I 2009/10, nr. 15, p. 590). Ik beschouw deze recent tot stand gekomen wetswijziging als beslechting van de discussie op dit punt.

Het lid van de fractie van de PvdD vraagt waarom in de memorie van toelichting een overzicht is opgenomen van de toegevoegde waarde van de veehouderij en wat de relatie is tussen dit overzicht en het wetsvoorstel.

Het door dit lid bedoelde overzicht geeft louter informatief een beeld van de verschillende achterliggende belangen, in het geding bij de veehouderij, die met dit wetsvoorstel worden geraakt. Uiteraard kunnen dergelijke belangen afhankelijk van de te regelen materie of te nemen besluiten op enig moment ook aan de orde zijn bij besluitvorming. Ik verwijs dit lid naar hetgeen hiervoor is gesteld over de belangenafweging ten algemene.

Het lid van de fractie van de PvdD vraagt of met «gelijke productievoorzwaarden die concurrentie voorkomen» bedoeld wordt dat geen nationale maatregelen zullen worden gesteld op het gebied van dierenwelzijn en diergezondheid, die verder gaan dan de maatregelen van andere landen.

In de Nota dierenwelzijn heb ik aangekondigd op welke wijze ik voornemens ben mijn ambities uit die nota te verwezenlijken. In eerste instantie is mijn inzet erop gericht veranderingen in Europees verband teweeg te brengen. Ik hecht er verder aan dat ondernemers de ruimte krijgen om eigen initiatieven te ontplooiën ter verbetering van dierenwelzijn en diergezondheid. In dat licht beoordeel ik of nationale regelgeving zinvol is. Indien nationale regels naar waarschijnlijkheid tot gevolg hebben dat productie van dierlijke producten zich naar het buitenland verplaatst, acht ik het stellen van regels niet zinvol, omdat het welzijn van dieren daar niet beter van wordt.

2.2. Zorgplicht

De in het wetsvoorstel voorgestelde zorgplicht benadrukt de verantwoordelijkheid van de mens voor het dier. Zowel de leden van de CDA-fractie als van de VVD-fractie benoemen die verantwoordelijkheid.

De leden van de CDA-fractie benaderen die verantwoordelijkheid vanuit de invalshoek dat een dier een medeschepsel is, ondergeschikt aan de mens. Zij wijzen er daarbij op dat religieuze, levensbeschouwelijke en politieke opvattingen van burgers in Nederland kunnen verschillen.

De intrinsieke waarde van het dier, zoals bedoeld in dit wetsvoorstel, drukt louter uit dat het dier een wezen met gevoel is en een eigen waarde heeft. De erkenning van de intrinsieke waarde geldt, zoals hiervoor in hoofdstuk 2.1.2 gesteld, voor de overheid. Justitiabelen kunnen niet rechtstreeks aan die erkenning worden gebonden. De voorgestelde zorgplicht in artikel 1.4 is dan ook één van de gevolgen die door de overheid met dit wetsvoorstel aan die erkenning van de intrinsieke waarde wordt gegeven. De verantwoordelijkheid van de mens ten opzichte van het dier staat centraal en wordt daarmee tot uitdrukking gebracht.

De leden van de VVD-fractie vragen zich in dat verband af of de voorgescreven zorg door de mens en het inbrengen van een eigen waarde van het dier niet leidt tot onoverbrugbaar dualisme. Moet er niet een specifieke nadruk worden gelegd op de menselijke verantwoordelijkheid?

Het wetsvoorstel biedt, behalve de voorgestelde zorgplicht, de mogelijkheid om regels te stellen waarmee die menselijke verantwoordelijkheid wordt bevestigd en, zo mede deels, wordt ondersteund en gereguleerd.

De inhoud van die regels wordt bepaald door middel van een afweging van alle belangen, waarbij het belang van het dier er één is. De waarde die

het dier inbrengt in die afweging, de intrinsieke waarde van het dier, is derhalve mede bepalend voor die afweging. Gegeven die afweging is onoverbrugbaar dualisme dus niet aan de orde.

Daarbij wijs ik erop dat de menselijke verantwoordelijkheid voor het dier niet slechts is bepaald door de regels en besluiten die van overheidswege worden uitgevaardigd. Die kaderen deze zorg, zoals gesteld, in maar daarmee valt die zorg geenszins ten volle samen met de zorg die dieren behoeven. Zo is de welhaast vanzelfsprekende notie dat een houder van een dier zich op de hoogte stelt van de zorg die het betreffende dier nodig heeft, niet geregeld.

De voorgestelde zorgplicht is primair gericht op het voorkomen of zoveel mogelijk beperken van nadelige gevolgen voor dieren uit het oogpunt van dierenwelzijn. De menselijke verantwoordelijkheid voor dieren gaat verder dan dat en een ieder voor zich heeft daarbij eigen grenzen. Het is niet zo dat alleen gelaten moet worden, hetgeen niet bij of krachtens wet is toegestaan. Ook hetgeen is toegestaan, behoeft niet één op één te worden gedaan of uitgeoefend. Dit is wat is bedoeld met de door het lid van de fractie van de PvdD aangehaalde zinsnede uit de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel dat «niet alles wat kan, hoeft». Die zinsnede benadrukt dat een ieder voor zich de zorg voor dieren kan optimaliseren zo ver hij dat gegeven de regelgeving, wenselijk acht. Dat heeft niets van doen met het «nee, tenzij»- principe» of «ja, mits»- principe» aangezien dat louter beginselen zijn voor regelgeving.

Het lid van de fractie van de PvdD vraagt of de zorgplicht alleen betrekking heeft op burgers of ook op rechtspersonen en de overheid.

De zorgplicht is niet alleen gericht op houders van dieren. Ook bijvoorbeeld dierenartsen, fabrikanten van diervoeders en diergeneesmiddelen, transporteurs en andere personen die met dieren in aanraking komen of handelingen verrichten die op dieren betrekking hebben, zijn gebonden aan de zorgplicht. Dit kan ook gelden voor rechtspersonen, waaronder overheden, onder verantwoordelijkheid waarvan handelingen worden verricht die nadelige gevolgen kunnen hebben voor dieren dan wel voor medewerkers van die rechtspersonen. Verder wordt met artikel 1.3, tweede en derde lid, bepaald wat van de overheid wordt verwacht bij het nemen van een besluit.

Het lid van de fractie van de PvdD vraagt voorts of de overheid kan garanderen dat op begrippen als «burgermansfatsoen» de belangen van dieren als zelfstandige factor kunnen worden meegewogen in de noodzakelijke afwegingen.

In het licht van het vorenstaande zal duidelijk zijn dat met de voorgestelde zorgplicht in artikel 1.4 wordt beoogd de eigen verantwoordelijkheid van een ieder voor dieren te benadrukken. Deze zorgplicht wordt ondersteund met een strafbaarstelling in artikel 8.11, eerste lid.

Voor zover het genoemd lid met deze vraag bedoelt of de overheid bij een belangenafweging het dierenwelzijn als factor meeweegt, verwijs ik dit lid naar het gestelde in hoofdstuk 2.1.2.

De leden van de fractie van het CDA vragen of dieren in gebieden als de Oostvaardersplassen onder de reikwijdte van de zorgplicht vallen.

Dit is niet het geval. Gebieden als de Oostvaardersplassen zijn van een dusdanige omvang dat van beschikkingsmacht door de mens over dieren geen sprake is, ook indien die gebieden zijn omheind. Derhalve is er geen sprake van gehouden dieren en is de zorgplicht, bedoeld in artikel 1.4 van

het wetsvoorstel, niet van toepassing. De rechter heeft deze lijn onderschreven (LJN: AZ9246, Gerechtshof 's-Gravenhage). Veeleer geldt in casu een vergelijkbare zorgplicht voor in het wild levende dieren als die bedoeld in de Flora- en faunawet. Voor dieren als in deze vraag bedoeld wordt gehandeld overeenkomstig de vigerende gedragslijn (Kamerstukken II 2009/10, 32 123 XIV, nr. 191).

De leden van de CDA-fractie vragen naar de verhouding tussen de zorgplicht, als bedoeld in het voorgestelde artikel 1.4, en Europese verplichtingen, in het bijzonder in omstandigheden, zoals ziektes, waar regels op gespannen voet kunnen komen met het dierenwelzijn.

De zorgplichtbepaling is een vangnetbepaling die moet worden begrepen tegen de achtergrond van het normenkader van het wetsvoorstel. Als een Europese of nationale bepaling een handeling verbiedt, is de houder van het dier daaraan gehouden. Het bestaan van de algemene wettelijke verplichting voldoende zorg voor het gehouden dier in acht te nemen, rechtvaardigt overtreding van dergelijke verboden door de houder niet, en dwingt daartoe evenmin. De voorgestelde zorgplichtbepaling kan dus niet gezien worden als «breekijzer», zoals deze leden suggereren. De zorgplichtbepaling heeft wel een aanvullende werking, indien binnen de volgens Europese of nationale regels gegeven handelingsalternatieven een keuze gemaakt moet worden. Wanneer bijvoorbeeld twee verschillende diergeneesmiddelen geregistreerd zijn voor eenzelfde aandoening bij dezelfde diersoort en een specifiek dier op één van beide diergeneesmiddelen niet goed reageert, brengt de zorgplicht met zich voor de toepassing van het andere diergeneesmiddel te kiezen.

De leden van de CDA-fractie vragen een reactie op een artikel in het Nederlands Juristenblad van 29 januari 2010 waarin de strafrechtelijk gesanctioneerde zorgplicht van dit wetsvoorstel is geanalyseerd in het licht van artikel 7, eerste lid, van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Moeten, zo stellen deze leden, in strafbepalingen de strafbare gedraging niet zo duidelijk en objectief mogelijk worden omschreven.

In het genoemde artikel wordt een korte schets gegeven van de ontwikkeling van zorgplichtbepalingen en de strafbaarstelling daarvan in meer algemene context, maar ook van artikel 1.4 van het wetsvoorstel. Duidelijk wordt dat verschillende visies zowel op wettelijke zorgplichtbepalingen ten algemene als op strafbaarstelling van overtreding van dergelijke bepalingen mogelijk zijn. Vooral in het milieurecht tekent zich een ontwikkeling af bij zorgplichten. Dit geldt ook voor de strafbaarstelling van dergelijke bepalingen.

Introductie van de zorgplichtbepaling in het wetsvoorstel en de strafbaarstelling van overtreding daarvan liggen in de lijn van deze ontwikkeling.

Strafbepalingen moeten voldoen aan het uit het legaliteitsbeginsel voortvloeiende bepaaldheidsgebod. Zij moeten in die zin voldoende duidelijk zijn, dat de normgeadresseerden daarop hun gedrag kunnen afstemmen. De in artikel 1:4 voorgestelde zorgverplichting is ruim omschreven. Genoemde leden wijzen daar dan ook terecht op. Dat maakt echter nog niet dat strafbaarstelling van overtreding daarvan in strijd komt met het bepaaldheidsgebod. De zorgverplichting krijgt zijn kleur tegen de achtergrond van het normenkader dat in dit wetsvoorstel is vervat.

Deels zullen, zoals thans, meer gedetailleerde regels in de uitvoeringsregelgeving worden vastgesteld, onder meer gericht op verzorging en huisvesting van gehouden dieren en ingegeven door overwegingen van

dierenwelzijn. In het bijzonder artikel 2.2 van het wetsvoorstel biedt hiervoor de basis.

De voorgestelde zorgplichtbepaling kan in dit licht worden beschouwd als een vangnetbepaling, die moet worden geïnterpreteerd tegen de achtergrond van en in samenhang met dergelijke meer concrete regels. Ik teken hierbij aan dat het voorgestelde artikel 1.4 slechts weinig afwijkt van strafrechtelijk gehandhaafde zorgverplichtingen in wetten op het terrein van het milieu, zoals de zorgplicht die in artikel 13 van de Wet bodembescherming is opgenomen. In de strafrechtspraak¹ is met betrekking tot die zorgplicht niet aangenomen dat van strijd met het bepaaldheidsgebod sprake is.

Hiermee is tevens beantwoord de vraag van het lid van de fractie van de PvdD omtrent de wenselijkheid van het strafbaar stellen van artikel 1.4. Dit artikel is strafbaar gesteld bij artikel 8.11, eerste lid, van het wetsvoorstel.

Vanwege de opvallende gelijkenis van artikel 1.4 van het wetsvoorstel met artikel 2 van de Flora- en Faunawet vraagt het lid van de fractie van de PvdD welke gunstige ervaringen met artikel 2 van de Flora- en faunawet heeft doen besluiten, een dergelijk artikel in de Wet dieren op te nemen.

De reden om de voorgestelde zorgplichtbepaling in het wetsvoorstel op te nemen is niet zozeer gebaseerd op gunstige ervaringen met artikel 2 van de Flora- en faunawet. Voor zover bekend is door de rechter slechts sporadisch over dat artikel geoordeeld. De gunstige werking van zorgplichtbepalingen ligt dan ook elders. Zij doen een beroep op eenieder zich dienovereenkomstig te gedragen, als neerslag van een algemeen gevoeld normbesef.

Het voorgestelde artikel 1.4 is, zoals in hoofdstuk 2.1.2 is gesteld, een gevolg dat wordt verbonden aan artikel 1.3 dat de erkenning van de intrinsieke waarde van dieren betreft. Het artikel doet, gegeven de intrinsieke waarde van het dier en overeenkomstig andere zorgplichtbepalingen, een appel op de burger, of die nu houder, handelaar, vervoerder, fabrikant van diervoeders of diergeneesmiddelen, of dierenarts is, om zich bij zijn doen en laten rekenschap te geven van zijn verantwoordelijkheid voor dieren in het licht van de eigen, zelfstandige waarde van het dier, en om altijd vanuit dit besef te handelen.

Bij brief van de minister van Justitie van 19 juli 2004 (Kamerstukken II 2004/05, 29 279, nr. 14) zijn uitgangspunten geformuleerd voor het hanteren van zorgplichtbepalingen in wetgeving. Deze brief is sindsdien uitgangspunt voor de vraag of in nieuwe wetgeving in een zorgplicht moet of kan worden voorzien. Zorgplichtbepalingen laten ruimte voor variëteit in gedragsalternatieven, markeren de eigen verantwoordelijkheid en kunnen leiden tot vermindering van regeldruk.

2.3 Dieren zijn geen zaken

De leden van de VVD-fractie hebben een aantal vragen over artikel 11.2 van het wetsvoorstel, waarmee een artikel 2a wordt toegevoegd aan Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek (BW). Zij vragen zich af wat de meerwaarde is van de toevoeging en ook of de bepaling geen onduidelijkheid geeft binnen het kader van het BW. In dat verband verzoeken zij om uitleg over de beperkingen die in acht genomen moeten worden op grond van het tweede lid van voorgesteld artikel 2a. Die leden vragen voorts wat wordt bedoeld met het natuurlijk rechtsgevoel.

Op grond van de huidige tekst van het BW zijn dieren zaken. Zij hebben echter, zoals in hoofdstuk II uiteen is gezet, een bijzondere positie die afwijkt van andere zaken. In praktische zin betekent dit vooral dat met

¹ NJ 1995, 438, Hoge Raad (Strafkamer)
22 november 1994, nr 97954E, LJN: ZC9872.

dieren, anders dan wanneer het doorsnee-stoffelijke voorwerpen betreft, met respect dat past bij levende wezens, moet worden omgegaan. De notie die aan die positie ten grondslag ligt, wordt in de toelichting bij het betreffende artikel aangeduid met het «natuurlijk rechtsgevoel» (Kamerstukken II 2009/10, 31 389, nr. 68).

Die bijzondere positie van dieren in het burgerlijk recht, is vanouds zichtbaar in de bepalingen van het BW. Als voorbeeld noem ik de artikelen 5:19, artikel 6:179, artikel 6:181, artikel 8:900, artikel 9:970 en volgende, en artikel 9:1178 van het BW. Het BW geeft echter alleen in die specifieke artikelen, voor specifieke onderwerpen, een bijzondere positie aan dieren.

Deze notie, dat dieren geen levenloze zaken zijn, is in het BW echter niet zo ver doorgevoerd dat dieren, naast zaken, worden gezien als een in juridische zin aparte categorie. Het voorgestelde artikel 2a voorziet daar wel in. In het feit dat degene die rechtshandelingen verricht aangaande dieren, dieren bezit of in eigendom heeft, gehouden is zich er rekenschap van te geven dat hij met een dier van doen heeft, zit de meerwaarde van de voorgestelde bepaling.

Tot onduidelijkheid behoeft dat niet te leiden.

Op grond van het tweede lid van voorgesteld artikel 3:2a BW blijven de wettelijke bepalingen die betrekking hebben op zaken, onverkort van toepassing op dieren, zij het met inachtneming van een aantal in dat lid genoemde beperkingen. De formulering van deze beperkingen is geënt op de algemene beperkingen zoals die zijn opgenomen in artikel 5:1 BW voor het eigendomsrecht en in artikel 3:40 BW voor rechtshandelingen. Een van die beperkingen is het ongeschreven recht. Hierbij kan onder meer gedacht worden aan beperkingen opgelegd door bijvoorbeeld eisen van betamelijkheid. Bij het in acht nemen van de goede zeden kan gedacht worden aan het volgende: zou onverkorte toepassing van de bepalingen betreffende zaken ruimte laten voor handelen met dieren dat in strijd is met goede zeden, dan stelt deze verwijzing daar grenzen aan.

Op de vraag van deze leden of een dergelijke voorziening dan niet ook in het BW zou moeten worden opgenomen voor planten, merk ik op dat planten weliswaar ook levende zaken zijn. Het zijn echter geen levende wezens met gevoel. Planten zijn dan ook niet gelijk te stellen met dieren. Daartoe is geen grond en ook geen aanleiding, zeker niet in het kader van dit wetsvoorstel.

III. Divergerende belangen

3.1. Beleid ten aanzien van verduurzaming van de veehouderij

De leden van de fracties van de CU en de SGP stellen vragen over verduurzaming van de veehouderij. Die leden vragen of de regering plannen ontwikkelt om de bio-industrie te hervormen en hoe die hervormingen er gaan uitzien. Die leden vragen naar de verhouding tussen economische belangen en bijvoorbeeld de inzet van technologie, ten opzichte van het welzijn en het leven van dieren en de maatschappelijke acceptatie van de veehouderij. Het lid van de fractie van de PvdD vraagt eveneens naar de verhouding tussen economische belangen en het belang van dierenwelzijn en diergezondheid.

In mijn brief van 16 januari 2008 aan de Tweede Kamer heb ik mijn visie op de gewenste toekomst van de veehouderij uiteengezet (Kamerstukken II 2007/08, 28 973, nr. 18). In die brief heb ik aangegeven dat ik streef naar

hervormingen van die sector met aandacht voor uitdagingen als het wereldvoedselvraagstuk en klimaatproblematiek. Daarvoor zijn ingrijpende hervormingen noodzakelijk. Het volledig doorvoeren daarvan vergt tijd. In de genoemde brief schets ik dan ook mijn visie op de veehouderij in 2023, die samengevat op het volgende neerkomt.

De veehouderij produceert in 2023 met inachtneming van de door de maatschappij gewenste balans tussen de voorwaarden voor dier en milieu en de concurrentiepositie van de sector.

Het vee vertoont natuurlijk gedrag, krijgt daglicht en ondergaat nauwelijks tot geen fysieke ingrepen. Vaccinatie tegen de meeste bestrijdingsplichtige dierziekten is geaccepteerd in het internationale handelsverkeer. Het gebruik van medicijnen is sterk teruggebracht door preventieve gezondheidsmaatregelen, goed management door veehouders en het fokken van robuuste dieren. Transport van slachtvee over lange afstand vindt niet meer plaats. Technologische ontwikkelingen worden in de veehouderij toegepast om de milieudruk van die sector te marginaliseren, onder andere door het zoveel als mogelijk sluiten van de productiekringloop op het bedrijf. De Nederlandse veehouderij concurreert zowel op prijs als op kwaliteit. In internationaal verband zijn handelsafspraken gemaakt waarin aandacht is voor milieu en dierenwelzijn.

Het lid van de fractie van de PvdD verzoekt in de beantwoording aan te sluiten bij de aanbevelingen van de denkgroep-Wijffels uit 2001 en de aanbevelingen van de hoogleraren die het pleidooi in 2010 opnieuw agendeerden.

De aanbevelingen van de denkgroep-Wijffels (Kamerstukken II 2000/01, 26 729, nr. 46) vat ik als volgt samen. De veehouderij zal de ecologische duurzaamheid, waaronder niet alleen de omgang met de omgeving, maar ook met de dieren wordt verstaan, sterk moeten verbeteren. De sector staat voor de opdracht de relaties met de burger en consument te herstellen en de onderlinge relaties in de keten vorm te geven. Tot slot zou de sector volgens de denkgroep op zoek moeten naar een nieuw economisch perspectief door te kiezen voor een strategie van toegevoegde waarde en innovatie.

In een pamflet van 27 april 2010¹ herhaalde een aantal hoogleraren in een pleidooi de aanbevelingen van de denkgroep-Wijffels. Volgens die hoogleraren zijn in de afgelopen jaren onvoldoende resultaten behaald op het gebied van verduurzaming van de veehouderij. Het pamflet voorziet in een oproep de aanbevelingen van de denkgroep Wijffels uit te voeren en bevat tien aanbevelingen in het verlengde daarvan.

Het door mij de afgelopen jaren ingezette beleid, borduurt voort op de aanbevelingen van de denkgroep Wijffels. Met dat beleid geef ik invulling aan mijn ambities om te komen tot verduurzaming van de veehouderij in alle facetten waaraan die denkgroep Wijffels aandacht besteedt. Zo is er aandacht voor de relatie van de veehouderij met de omgeving, het milieu, de burger en de consument en voor dierenwelzijn. Ik ben derhalve van mening dat ik met de uitvoering van dat beleid werk aan de verwezenlijking van de door de denkgroep Wijffels en de genoemde hoogleraren voorgestane hervormingen, zij het met een afwijkend tijdsplan.

Er moeten nog de nodige stappen worden gezet om mijn toekomstvisie werkelijkheid te laten worden. Betrokken partijen als LTO en de Dierenbescherming hebben zich door ondertekening van het Convenant Marktonwikkeling Verduurzaming Dierlijke Producten (Kamerstukken II 2008/09, 28 973, nr. 34) bereid getoond daaraan mee te werken.

¹ http://www.duurzameveeteelt.nl/pleidooi_voor_duurzame_veehouderij

Een voorbeeld is ook mijn beleid ten aanzien van het verrichten van lichamelijke ingrepen bij dieren. Zoals ik hiervoor uiteenzette is mijn beleid dat per 2023 geen lichamelijke ingrepen meer worden verrichten, indien daartoe geen diergeneeskundige noodzaak bestaat. Artikel 2.8, tweede lid, onderdeel b, van het wetsvoorstel biedt daarvoor de basis.

Ik verschil met de voorgenoemde hoogleraren in de waardering van wat tot nu toe al is bereikt. Met hen ben ik van mening, dat waar we nu staan de resultante is van de werking van een samenhangend en complex systeem. In dat systeem, de gehele keten, liggen ook de mogelijkheden om de verduurzaming verder te brengen.

Er is een beweging zichtbaar waarvan de vruchten de komende jaren, naar verwacht, geplukt kunnen gaan worden. Over de geboekte resultaten heb ik de Tweede Kamer geïnformeerd in mijn brief van 29 juni 2010 (Kamerstukken II 2009/10, 28 973, nr. 41). Daarin heb ik vermeld dat in de afgelopen jaren reeds een aantal betekenisvolle stappen zijn gezet op weg naar de door mij voorgestane verduurzaming van de veehouderij. Op het vlak van dierenwelzijn zijn stappen gezet; onder meer door het realiseren van ontwerpen voor integraal duurzame stallen en houderij-systemen, waarin wordt ingespeeld op het natuurlijke gedrag van dieren. Verder wordt het grootste deel van de Nederlandse biggen verdoofd gecasteerd en er is een groeiende markt voor dierenwelzijnsvriendelijker producten. De belasting van het milieu is in de afgelopen jaren fors teruggedrongen door vermindering van de nitraat- en fosfaatverliezen en de ammoniak-uitstoot.

Ik deel echter de mening van de bedoelde hoogleraren dat een verdere verduurzaming van de veehouderij nodig is. Ik stimuleer verdere verduurzaming, onder andere via innovatie, onderzoek, kennisverspreiding, investeringsondersteuning.

Voorts verneemt het lid van de fractie van de PvdD graag welke prioriteiten worden gehanteerd en wat daarbij voorop staat, het houden van dieren onder de beste omstandigheden of het economisch versterken van de Nederlandse productie van dieren.

Zoals aangegeven is mijn beleid erop gericht een transitie naar duurzame productie van dierlijke producten per 2023 te bewerkstelligen. Met dit wetsvoorstel als zodanig wordt geen keuze gemaakt.

De leden van de fracties van de CU en de SGP vragen hoe het houderij-systeem zodanig kan worden aangepast dat recht wordt gedaan aan het soorteigen, natuurlijk gedrag van dieren.

Ik stimuleer de ontwikkeling van nieuwe stalontwerpen waarmee zoveel mogelijk recht wordt gedaan aan de behoeften van het daarin te houden dier. In verschillende sectoren van de veehouderij worden deze nieuwe duurzame huisvestingssystemen in de praktijk in gebruik genomen. Ik verwijs naar hoofdstuk 5.1 voor voorbeelden van dergelijke ontwikkelingen.

3.2 Intensieve veehouderij

De leden van de fracties van de CU, PvdA, SGP en SP stellen tevens vragen over intensiteit en schaalvergroting van de veehouderij.

De tendensen van schaalvergroting bij bedrijven in de veehouderij worden veelal ten onrechte rechtstreeks gerelateerd aan inefficiëntie en milieu- en dierenvriendelijkheid. Het op grote schaal houden van dieren heeft niet noodzakelijk goede of slechte gevolgen voor het dierenwelzijn. Het is niet de schaalgrootte, maar de al dan niet diervriendelijke wijze van houden en verzorgen van de dieren, die bepalend is voor de gevolgen daarvan voor dieren uit het oogpunt van welzijn.

Door toepassing van nieuwe technologieën kan winst worden geboekt, bijvoorbeeld voor de belasting van het milieu of de verbetering van het welzijn van dieren. Veelal is toepassing van dergelijke technieken, zoals luchtwassers, kostbaar en derhalve veelal slechts voor bedrijven met een bepaalde omvang weggelegd.

De intensiteit waarmee dieren worden gehouden kan wel van invloed zijn op het welzijn van de betreffende dieren. Voor een aantal diersoorten, waarvan dieren op grote schaal voor productiedoelinden worden gehouden, zoals varkens, legkippen en kalveren, zijn derhalve regels gesteld met betrekking tot ofwel de intensiteit ofwel het minimale oppervlak, dat die dieren tot hun beschikking moeten hebben.

Het aantal diersoorten waarvoor dergelijke regelgeving bestaat is in de afgelopen jaren toegenomen. Een voorbeeld is het Vleeskuikenbesluit. Met dat besluit wordt een maximale bezettingsgraad voor vleeskuikens wordt geïntroduceerd. Verder wordt het Legkippenbesluit gewijzigd teneinde het minimale oppervlak per dier te vergroten.

De leden van de PvdA en SP fracties vragen naar de relatie tussen de intensieve veehouderij en de gevolgen daarvan voor volksgezondheid.

Ik onderken dat een relatie bestaat tussen intensieve veehouderij en volksgezondheid. Over de precieze aard en omvang van deze relatie bestaat echter nog weinig kennis. In 2008 heb ik, samen met de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, opdracht gegeven aan een projectgroep onder leiding van het Institute for Risk Assessment Sciences (IRAS) in Utrecht om deze relatie te onderzoeken. De resultaten van het onderzoek worden eind 2010 verwacht.

De leden van de PvdA- en SP-fracties vragen wat de taken zijn van de parlementaire themacommissie Dierhouderij en wanneer uitkomsten van de werkzaamheden zijn te verwachten. Ook vragen zij wanneer uitkomsten zijn te verwachten van het onderzoek van de Commissie-Van Dijk naar Q-koorts en van het IRAS onderzoek naar de relatie dierhouderij en volksgezondheid. Zij willen ook weten of de uitkomsten van deze onderzoeken gebruikt zullen worden door de parlementaire themacommissie Dierhouderij.

Ik heb met belangstelling kennisgenomen van de instelling van de themacommissie Dierhouderij door de Tweede Kamer. Uit de besluitenlijst d.d. 14 april 2010 van de vaste Commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van de Tweede Kamer blijkt dat deze themacommissie als taak heeft om brede maatschappelijke discussies te voeren over de thema's ruimtelijke ordening, dierenwelzijn, diergezondheid, economie en innovatie, milieu en volksgezondheid.

Het in het voorgaande genoemde IRAS rapport over de relatie tussen dierhouderij en gezondheid wordt eind 2010 verwacht. Uit de bedoelde besluitenlijst van 14 april 2010 blijkt dat dat rapport door de themacommissie Dierhouderij zal worden besproken.

De Evaluatiecommissie Bestrijding Q-koorts («Commissie Van Dijk») heb ik samen met de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport ingesteld om de aanpak en bestrijding van Q-koorts te evalueren. In het onderzoek worden zowel het proces van besluitvorming als de effectiviteit van de aanpak geëvalueerd. De uitkomst van die evaluatie is enkele maanden vertraagd en wordt op 22 november 2010 verwacht.

De leden van de fracties van de CU en de SGP stellen dat in de veehouderij de moderne technologie vaak dilemma's oplevert. De leden stellen dat enerzijds de veehouderij door gebruik van technologie «industrialiseert», waardoor het dier gemakkelijk in zijn eigen aard wordt miskend en slachtoffer wordt van technologische beheersing en controle. Anderzijds kan de technologie ook ten dienste staan van het dier en daarmee van de veehouderij. De leden zouden graag zien dat de regering beide wegen tegen elkaar afzet, om daarna te verdedigen dat de tweede lijn het normatieve kader voor haar beleid vormt. De leden vragen welk evenwicht tussen beide wegen de regering voor ogen staat en vragen in het bijzonder naar het gebruik van gentechnologische en biotechnologische handelingen.

Ik herken deze dilemma's en evenzeer dat als gevolg van bevolkingsgroei, de stijgende welvaart en technologische ontwikkelingen de landbouw, en dus ook de veehouderij, sterk is veranderd en dat met name het belang van de mens daarin een belangrijke rol heeft gespeeld. Dit heeft geleid tot een toegenomen maatschappelijke zorg over de relatie tussen mens en dier. Onder meer die zorg heeft geleid tot het beleid ten aanzien van de toekomst van de veehouderij, dat ik in het voorgaande samenvatte.

Inzet van technologie door houders van dieren kan dienstbaar zijn bij de uitvoering van dat beleid. Een voorbeeld is het gebruik van voerstations met elektronische individuele dierherkenning, waarmee bij het beschikbaar stellen van voeding mee kan worden aangesloten bij de behoeften van het betreffende dier.

In dit verband neemt het gebruik van biotechnologie een bijzondere plaats in. De leden van de CU en SGP geven aan dat het gebruik van moderne technologieën, waaronder gentechnologieën, zeer verschillend van invloed kan zijn op het dier, zowel in positieve als in negatieve zin.

Uitgangspunt van mijn beleid ten aanzien van biotechnologische handelingen is dat technologische ontwikkelingen geen nadelige gevolgen mogen hebben voor het welzijn en de gezondheid van dieren. Voor toepassing van gentechnologie, zoals genetische modificatie of klonen van dieren, is op grond van de GWWD een vergunning vereist. Die vergunningplicht is ook in dit wetsvoorstel opgenomen. Bij de toetsing van de vergunningaanvraag wordt de aanvaardbaarheid van de gevolgen van het gebruik van de betreffende technologie voor het welzijn en de gezondheid van de betrokken dieren getoetst. Tevens wordt getoetst of en in hoeverre er doorslaggevende ethische bezwaren bestaan. Derhalve vindt voor elke specifieke toepassing van biotechnologie een individuele afweging plaats, gebaseerd op een toetsingskader waarbij alle relevante belangen worden meegewogen.

Het lid van de fractie van de PvdD vraagt om aan te geven wat de jaarlijkse maatschappelijke kosten zijn van het grondgebonden veehouderijcomplex en of deze kosten worden verhaald op dit grondgebonden veehouderijcomplex. Het lid noemt verschillende soorten kosten die naar het oordeel van dit lid aan de grondgebonden veehouderij kunnen worden toegeschreven. Ook wil dit lid weten welke maatschappelijke kosten in de toekomst zijn te verwachten in binnen- en buitenland door

productie van dierlijke producten. Gevraagd wordt om een antwoord met specifieke termijnen en bedragen.

Voor de niet-grondgebonden veehouderij heb ik in 2008 een maatschappelijke kosten-baten analyse laten uitvoeren. De resultaten hiervan, het rapport «Maatschappelijke effecten van de intensieve veehouderij een vergelijking van productiesystemen», heb ik bij brief van 21 mei 2008 aan de Tweede Kamer gestuurd (Kamerstukken II 2007/08, 28 973, nr. 28). Over de gegevens met betrekking tot de grondgebonden veehouderij op het gevraagde detailniveau beschik ik niet.

Het lid van de fractie van de PvdD merkt op dat in de considerans sprake is van de wenselijkheid regels te stellen ter bescherming van het milieu «in relatie tot het gebruik van diervoeders en het toepassen van diergeneesmiddelen». In het voorgestelde artikel 2.2, zevende lid, onder a, 3°, wordt, aldus dit lid, behalve naar diervoeders en diergeneesmiddelen, ook verwezen naar «andere substanties of materialen». Dit lid vraagt of deze toevoeging betekent dat er een impliciet verband wordt gelegd tussen de bescherming van het milieu en het verschijnsel intensieve veehouderij op zich.

Er wordt met de door dit lid bedoelde relatie in de considerans van dit wetsvoorstel tussen milieu en diervoeders geen impliciet verband gelegd tussen bescherming van milieu en de intensieve veehouderij. Slechts beoogd is aan te geven dat het met dit wetsvoorstel wenselijk is regels te kunnen stellen ter bescherming van het milieu bij het gebruik en ook de vervaardiging van diervoeders en diergeneesmiddelen. Hierbij kunnen substanties, zoals werkzame stoffen in diergeneesmiddelen, materialen of andere producten worden gebruikt die van invloed kunnen zijn op het milieu.

Onder meer bijlage I, titel I, deel 3, onderdeel A, hoofdstuk 1, paragraaf 6, van richtlijn nr. 2001/82/EG inzake de vaststelling van een communautair wetboek betreffende geneesmiddelen voor diergeneeskundig gebruik (PbEG L 311) en artikel 3 van richtlijn nr. 2002/32/EG inzake ongewenste stoffen in diervoeding (PbEG L 140) verplichten daartoe.

3.3 Mondiale ontwikkelingen

De leden van de fracties van CU en SGP vragen hoe een meer evenwichtige verhouding kan ontstaan tussen de mondiale graanproductie ten dienste van humaan voedsel en die ten dienste van de veehouderij. Zij constateren dat maatschappelijke kosten niet in de voedselprijzen worden verdisconteerd en vragen welke Europese en internationale politiek in dit verband door de regering wordt voorgestaan.

Met de interdepartementale beleidsagenda duurzame voedselsystemen (Kamerstukken II 2008/09, 31 532, nr. 17) zetten de minister van Volksgezondheid, Ruimtelijke Ordening en Milieu, de minister van Ontwikkelingsamenwerking en ikzelf in op concrete innovaties in de eiwitketen en het op gang brengen van een robuuste lange termijn transitie naar een duurzame eiwitconsumptie. Dit moet leiden tot een meer evenwichtige verhouding tussen agrarische productie voor humaan voedsel en voor veehouderij.

Internationaal wordt door Nederland een strategie gevolgd van coalitievorming met gelijkgestemde landen om ertoe te komen dat dit onderwerp op de EU agenda komt, en mede van daaruit ook tot mondiale agendering leidt.

Ik vraag in EU-verband voortdurend aandacht voor het streven naar het verdisconteren, waar mogelijk, van de maatschappelijke kosten in de voedselprijzen en voor een omvorming van het stelsel van de inkomenssteun door de toepassing van cross compliance, waardoor de agrarische sector uiteindelijk ook wordt afgerekend op maatschappelijke prestaties. Zoals ik hiervoor heb aangegeven is verduurzaming van de voedselproductie een van de maatschappelijke doelen die ik nastreef. Tegelijkertijd dient ook het belang van het behoud van een concurrerende landbouw en van een internationaal level playing field in het oog te worden gehouden.

Het lid van de fractie van de PvdD stelt vragen over import van veevoer uit andere landen. Tevens vraagt dit lid op welke wijze de wet voorziet in drastische terugdringing van het antibioticagebruik in de veehouderij en bescherming van de gezondheid tegen ziekten die vanuit of via de veehouderij worden verspreid.

Het verminderen van import van veevoer en het regionaliseren van de eiwitproductie zijn aangelegenheden die met marktwerking en marktontwikkeling te maken hebben. In de hiervoor genoemde interdepartementale beleidsagenda duurzame voedselsystemen en in mijn genoemde brief van 16 januari 2008 over verduurzaming van de veehouderij heb ik mijn beleid op dit punt uiteengezet. Terugdringing van het gebruik van antibiotica en bescherming van dier en mens tegen ziekten maken onderdeel uit van het beleid, dat uiteen is gezet in de Nationale agenda diergezondheid en de Nota diergeneesmiddelen. Voorzover wettelijke maatregelen een bijdrage kunnen leveren aan dit beleid, biedt het wetsvoorstel daartoe de benodigde handvatten.

Het lid van de PvdD vraagt ook aan te geven of naast gezonde en eerlijke handel door de veehouderij ook andere publieke belangen gediend kunnen worden. Tevens vraagt dit lid aan te geven waaruit blijkt dat met voorliggend wetsvoorstel de verschillende relevante belangen worden bediend en in hoeverre tegemoet is gekomen aan in de samenleving levende wensen en welke fricties worden verwacht tussen publieke belangen en de uitwerking daarvan van dit wetsvoorstel. Ook verzoekt het lid te verduidelijken welke garanties de wet biedt en of zelfregulering in de afgelopen tien jaar op dit gebied heeft opgeleverd, geijkt aan de aanbevelingen van de denkgroep-Wijffels en de kabinetsreactie daarop in 2001.

Zoals ik in het voorgaande aangaf, streef ik naar een integrale duurzame veehouderij. Dan bedoel ik een veehouderij die op concurrerende wijze produceert met respect voor mens, dier en milieu waar ook ter wereld en die maatschappelijk wordt geaccepteerd. In dat streven is het de uitdaging om belangentegenstellingen te overbruggen.

Dit wetsvoorstel is een van de instrumenten waarmee het resultaat van die afweging, indien daarvoor een noodzaak bestaat, in regelgeving kan worden vastgelegd. Het voorgestelde artikel 2.2, tiende lid, biedt de mogelijkheid tot het stellen van huisvestingsregels voor gehouden dieren. Indien dat wenselijk wordt geacht, kan uitbreiding van de bestaande huisvestingsregels plaatsvinden.

Het stellen van dergelijke regels, die in het belang van het dier worden gesteld, gaat gepaard met extra kosten voor de betreffende veehouders. Door het ontwikkelen van producten waarbij het welzijnsniveau zich bevindt tussen de gangbare veehouderij en de biologische, ontstaat de mogelijkheid voor producenten om die kosten te verdisconteren in de prijs.

Met de inzet van diverse instrumenten heb ik de afgelopen periode een duurzamere landbouw gestimuleerd. Ik hecht groot belang aan een gezamenlijke verantwoordelijkheid van overheid en samenleving voor dieren. Vanuit die optiek moet een gezamenlijke aanpak van sector, ketenpartijen, retail, maatschappelijke organisaties en de overheid op het gebied van dierenbescherming en dierenwelzijn tot resultaten leiden. Dit proces kost tijd, maar alleen met vereende krachten is een duurzame verandering van productiewijze en consumptiegedrag te realiseren.

Het lid van de fractie van de PvdD vraagt wat wordt bedoeld met gezonde en eerlijke handel en vraagt of daaronder ook wordt begrepen de veevoervoorziening uit Latijns-Amerika en de omstandigheden waaronder dit veevoer wordt geproduceerd. Gevraagd wordt om in het antwoord aantasting van biodiversiteit en internationale schuldenproblematiek te betrekken.

Veevoer wordt, voor zover het van buiten de EU wordt betrokken, met name vervaardigd van sojaschroot. Mijn beleid is erop gericht een bijdrage te leveren aan het internationale proces om de sojasector te verduurzamen. Ik verwijs in dit verband naar mijn brief van 6 juni 2007 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2006/07, 30 800 XIV, nr. 106).

Concreet betekent dit ondersteuning van het proces van de Round Table on Responsible Soy (RTRS) als internationaal platform waar onder meer bedrijven en NGO's duurzaamheidscriteria voor de gehele sojaketen ontwikkelen. Uitgangspunten bij het ontwikkelen van die criteria zijn naleving van wetten, arbeidsvoorwaarden, aandacht voor de lokale bevolking, verantwoord milieugegedrag, minimalisering van verlies aan biodiversiteit en richtlijnen voor goede teeltpraktijken. Dit heeft op 10 juni 2010 geresulteerd in de eerste versie van een RTRS Standard for Responsible Soy Production. De volgende stap is om te bewerkstelligen dat zoveel mogelijk van de internationaal verhandelde soja RTRS-gecertificeerd is.

Indien de productie, verwerking, distributie en verhandeling van soja conform deze «Standard» plaatsvindt, kan zeker gesproken worden van een gezonde en eerlijke handel. Op dit moment biedt dit de beste garanties tegen verder verlies aan biodiversiteit en schuldslavernij.

IV. Toezicht en handhaving

In de context van de uitdaging voor dierenartsen die landbouwhuisdieren behandelen om het antibioticumgebruik de komende 3 jaar met 50% terug te dringen, wijzen de leden van de CDA-fractie erop dat het tuchtrecht een normerende werking op de werkzaamheden van dierenartsen moet hebben, maar dat er amper klachten uit de sector van professioneel gehouden dieren komen.

Het tuchtrecht maakt onderdeel uit van een geheel van samenhangende activiteiten op het gebied van toezicht en handhaving. Het tuchtrecht is daarvan een belangrijk onderdeel en heeft hierbij een nuttige functie. Ongeveer 20% van het totaal aantal klachten bij de tuchtrechter in 2009 is afkomstig uit de sectoren met professioneel gehouden dieren. Deze klachten hebben niet alleen betrekking op antibioticagebruik maar ook op andere gedragingen van dierenartsen waarbij mogelijk sprake is van een tekortschieten in de medische zorg aan een dier. De uitspraken van het Veterinair Tuchtcollege en het Veterinair Beroepscollege zijn richting-

gevend voor het handelen van dierenartsen en diergeneeskundigen. Voorbeelden daarvan zijn recente uitspraken over het voorschrijven van ontwormingsmiddelen zonder dat de betrokken dierenarts het dier kent¹ en het zonder voorafgaand onderzoek door de dierenarts voorschrijven van gemedicineerd diervoeder².

Verder wijzen de leden van de CDA-fractie er in de context van de uitdaging tot het terugdringen van het gebruik van antibiotica op dat de Koninklijke Maatschappij voor Diergeneeskunde (KNMvD) een registratiesysteem voor het antibioticagebruik heeft opgezet maar dat het de KNMvD ontbreekt aan juridische mogelijkheden om niet bij de KNMvD aangesloten daaraan te laten meewerken, de zogenoemde free riders problematiek.

Ik ondersteun het initiatief van de KNMvD tot het oprichten van een onafhankelijk opererende Veterinaire Diergeneesmiddelen Autoriteit (VDA) die het voorschrijfgedrag van dierenartsen en de mate van gebruik van diergeneesmiddelen centraal administreert. Dit initiatief kan bijdragen aan het terugdringen van het antibioticagebruik.

Anders dan de naam doet vermoeden gaat het om een privaatrechtelijke instantie, die niet door de overheid in het leven wordt geroepen. Dit betekent dat met de instelling van een VDA slechts diegenen gebonden zijn die aan het initiatief deelnemen. Ik deel dan ook de analyse van de leden van de CDA-fractie dat het de KNMvD op dit moment aan juridische middelen ontbreekt om deelname aan een centraal administratiesysteem af te dwingen.

In het wetsvoorstel is een aantal nieuwe instrumenten opgenomen waarmee niet-deelnemers gebonden kunnen worden aan een dergelijk centraal administratiesysteem, zoals het algemeen verbindend verklaren van overeenkomsten met betrekking tot gecentraliseerde systemen van diergeneesmiddelen (artikel 2.21) en de mogelijkheid om regels te stellen omtrent certificering en erkenning (artikel 7.1). Hiermee bestaat, zoals de leden van de CDA-fractie constateren, de mogelijkheid deelname aan een dergelijk systeem af te dwingen. Het zijn instrumenten die thans in de Diergeneesmiddelenwet ontbreken.

Bij brief van 9 april jongstleden (Kamerstukken II 2009/10, 29 683, nr. 53) heb ik aangegeven van «het instrument algemeen verbindend verklaring gebruik te willen maken, indien de initiatieven hiertoe geschikt zijn bevonden».

Hiermee is tevens de vraag beantwoord van de leden van de PvdA-fractie, gesteld mede namens de leden van de SP-fractie, of de regering voornemens is een autoriteit in het leven te roepen die functioneert tussen de KNMvD aan de ene kant en de overheid aan de andere kant.

De leden van de CDA-fractie vragen voorts welke mogelijkheden er zijn om iemand van de beroepsorganisatie al dan niet tijdelijk als onbezoldigd ambtenaar of als belanghebbende op grond van artikel 8.15 van het wetsvoorstel aan te wijzen.

Artikel 8.15 van het wetsvoorstel bepaalt wie zich tot de veterinaire tuchtrechter kunnen wenden met betrekking tot een klacht tegen een dierenarts of paraveterinair. Dit artikel komt overeen met het huidige artikel 29, eerste lid, van de Wet op de uitoefening van de diergeneeskunde 1990, een met artikel 1:2 van de Algemene wet bestuursrecht vergelijkbare bepaling.

In de eerste plaats kan een ieder die rechtstreeks in zijn belang is getroffen, zodanige klacht indienen. Dit betreft dan niet alleen houders van dieren. Ook beroepsgenoten kunnen belanghebbend zijn bij het voorkomen en bestrijden van misstanden door dierenartsen. Rechtsper-

¹ Uitspraak van het Veterinair tuchtcollege van 28 juli 2010, zaaknummer 2009/63.

² Uitspraak van het Veterinair tuchtcollege van 28 juli 2010, zaaknummer 2009/97.

sonen kunnen opkomen voor de belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen. Dit geldt ook voor de KNMvD die, mede gelet op de ruime doelomschrijving in artikel 2 van haar statuten, mogelijkheden heeft een klacht tegen een individuele dierenarts in te dienen.

Ingevolge het voorgestelde artikel 8.15 heeft toegang tot de tuchtrechter tevens een door de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aangewezen ambtenaar, de zogenoemde klachtambtenaar. Door deze ambtenaar worden met name klachten aangebracht die samenhangen met schending van meer algemene, publieke belangen bij de uitoefening van diergeneeskundige handelingen.

In het voorgaande heb ik aangegeven dat de KNMvD in gevallen waarin haar belang rechtstreeks is geraakt de mogelijkheid heeft een klacht in te dienen. Verder kan de KNMvD een klacht bij de klachtambtenaar indienen.

Het aanwijzen van een werknemer bij de KNMvD als onbezoldigd ambtenaar is, gelet op de mogelijkheden die de KNMvD op grond van het wetsvoorstel heeft, niet nodig en door mij ook niet gewenst, gelet op risico op belangenverstrengeling.

De leden van de CDA-fractie vragen voorts hoe het veterinair tuchtrecht zich verhoudt tot bestuurlijke boetes.

Onder de huidige Wet op de uitoefening van de diergeneeskunde 1990 kan samenloop tussen het tuchtrecht en thans bestaande straf- of bestuursrechtelijke sanctiemogelijkheden, waaronder de strafrechtelijke boete, aan de orde zijn. Te denken valt aan de dierenarts die een diergeneesmiddel toedient in strijd met de voorschriften voor het gebruik van het diergeneesmiddel. Een dergelijke handeling kan niet alleen in strijd zijn met de zorgplicht van de dierenarts maar ook in strijd zijn met de voorschriften die zijn gegeven bij de registratie van het diergeneesmiddel.

In het kader van een wetsvoorstel inzake een algemene herziening van het tuchtrechtprocesrecht, dat onder verantwoordelijkheid van de minister van Justitie in voorbereiding is, zal onder meer aandacht worden besteed aan dit vraagstuk. De in dit wetsvoorstel voorgestelde regeling zal te zijner tijd aan dat wetsvoorstel, voor zover nodig, worden aangepast. In afwachting daarvan zijn in dit wetsvoorstel de huidige regels van de Wet op de uitoefening van de diergeneeskunde 1990 overgenomen.

Dit betekent dat de betrokken dierenarts zowel met een tuchtrechtelijke boete, als met een strafrechtelijke boete of een bestuurlijke boete, kan worden geconfronteerd. Zoals thans onder de Wet uitoefening van de diergeneeskunde 1990 geldt onder de Wet dieren bij samenloop tussen strafrecht en tuchtrecht, in afwachting van genoemd wetsvoorstel, ook bij het uitvaardigen van een bestuurlijke boete, dat rekening zal worden gehouden met door de tuchtrechter opgelegde maatregelen of boetes. Omgekeerd zal bij de oplegging van een tuchtrechtelijke boete rekening worden gehouden met een uitgevaardigde bestuurlijke boete. Daarbij wijs ik erop dat de in artikel 4.2 van het wetsvoorstel voorgestelde norm louter tuchtrechtelijk wordt gehandhaafd en dat ter zake overtreding van louter die norm geen strafrechtelijke of bestuursrechtelijke sancties kunnen worden opgelegd.

De leden van de fracties van de PvdA en de SP vragen of, anders dan bij de GWWD het geval is, een algemene maatregel van bestuur tot stand komt waarin de hoogte van de boetes nader kan worden uitgewerkt.

Dit wetsvoorstel regelt in artikel 8.8, eerste lid, dat de hoogte van de bestuurlijke boete bij of krachtens algemene maatregel van bestuur wordt bepaald.

In een dergelijke maatregel zullen de criteria voor de boeteoplegging, de hoogte van de boetecategorieën en de boeteverhogende en boeteverlagende omstandigheden kunnen worden opgenomen. Gelet op de omvang, mate van detail en technische aard ligt het in de rede de specifieke indeling per overtreding bij ministeriële regeling vast te stellen.

Het lid van de fractie van de PvdD merkt op dat een groot aantal regels is opgesomd dat in aanmerking komt voor handhaving door middel van een bestuurlijke boete, waaronder die met betrekking tot het bedrijfsmatig huisvesten en verzorgen van dieren en de regels inzake de inrichting van slachthuizen met als argument dat deze regels in belangrijke mate technisch van aard zijn, en overtreding ervan niet zonder meer leidt tot inbreuken op in de maatschappij levende fundamentele waarden of tot individuele schade of letsel bij mens of dier. Dit lid vraagt een toelichting hierop.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel zijn indicatief voorschriften genoemd die voor handhaving door middel van bestuurlijke boetes in aanmerking komen¹. Voor de keuze tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving zijn in de loop der tijd enige criteria ontwikkeld. Deze criteria zijn geciteerd in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel². Die criteria gelden als indicaties pro of contra bestuurlijke boete. De in de vraag genoemde criteria zijn er twee daarvan. Het karakter van de voorschriften die op grond van de Wet dieren zullen worden gesteld, is veelal technisch van aard. Het feit dat het achterliggend motief voor het stellen van die regels gelegen is in het belang van het dierenwelzijn, maakt dat niet anders. Veelal kan niet gesteld worden dat overtreding van die regels een zodanige inbreuk is op in de maatschappij levende fundamentele waarden of leidt tot individuele schade of letsel bij mens of dier dat strafrechtelijke handhaving geïndiceerd is. Als voorbeeld wordt bijvoorbeeld gewezen op het ontbreken van documenten of het niet naleven van technische voorschriften aan gebouwen. Bestuurlijke boetes zijn voor dergelijke overtredingen een snel toepasbaar en daardoor effectief middel. De definitieve keuze van overtredingen die met bestuurlijke boete zullen kunnen worden gehandhaafd, zal worden gemaakt in het kader van het opstellen van uitvoeringsregelingen.

Het lid van de PvdD-fractie vraagt ook hoe de afstemming van nieuw te introduceren bestuursrechtelijke instrumenten er uit komt te zien. Worden er nadere criteria of grenzen gesteld aan welke overtredingen en misdrijven strafrechtelijk vervolgd worden?

Overtreding van artikelen die a priori inbreuk maken op in de maatschappij levende fundamentele waarden, zoals artikel 2.1 van het wetsvoorstel inzake dierenmishandeling, worden gesanctioneerd met een strafrechtelijke sanctie. Ik verwijs daarvoor naar artikel 8.11. Voor artikelen waarbij een overtreding zowel met een bestuurlijke boete als met strafrechtelijke handhaving gesanctioneerd kunnen worden, is in het voorgestelde artikel 8.10, eerste lid, een voorziening opgenomen. Indien de ernst van de overtreding of de omstandigheden waaronder zij is begaan daartoe aanleiding geven, worden overtredingen voorgelegd aan het Openbaar Ministerie. Daartoe worden in overeenstemming met de minister van Justitie afspraken gemaakt met het Openbaar Ministerie. Artikel 8.10, tweede lid, waarborgt dat een overtreder niet meer strafrechtelijk wordt vervolgd, indien een bestuurlijke boete is opgelegd of indien is medegedeeld is dat geen bestuurlijke boete opgelegd zal worden.

¹ Bladzijden 72 en 73 van de memorie van toelichting.

² Bladzijde 71 van de memorie van toelichting.

Na de oplegging van een bestuurlijke boete is strafrechtelijke handhaving nog slechts mogelijk indien er tegen de verdachte nieuwe bezwaren als bedoeld in artikel 255 van het Wetboek van Strafvordering bekend zijn geworden. Het ligt dan wel in de rede dat de strafrechter bij de straftoemeting rekening houdt met de eerder opgelegde bestuurlijke boete. Omgekeerd geldt ingevolge artikel 5:44, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht dat een bestuurlijke boete niet kan worden opgelegd voor overtredingen die strafrechtelijk zijn afgehandeld.

Het lid van de PvdD-fractie vraagt voorts hoe zal worden omgegaan met grootschalige overtredingen zoals eerder vastgesteld bij bijvoorbeeld het Varkensbesluit en hoe dergelijke grootschalige overtreding via deze wet wordt beperkt of voorkomen?

Met het opnemen van de bestuurlijke boete in dit wetsvoorstel wordt het handhavingsinstrumentarium voor een aantal overtredingen uitgebreid. Niet alleen wordt de handhaving vergemakkelijkt, maar ook de naleving wordt daarmee bevorderd. Nieuwe wetgeving met verbeterde instrumenten voorkomt niet dat er zich overtredingen zullen voordoen, maar kan wel bijdragen aan het beperken van het aantal daarvan.

V. Overige onderwerpen

5.1 Algemeen

In dit hoofdstuk wordt in onderdeel 5.2 ingegaan op het dierenwelzijn. In dat onderdeel komen eerst de antwoorden op enkele resterende meer algemene vragen aan de orde; daarna zijn de vragen gerangschikt in volgorde van de artikelen van het wetsvoorstel. In de onderdelen 5.3, 5.4 en 5.5 wordt achtereenvolgens ingegaan op de vragen over diergeneesmiddelen, diergeneeskunde en het Diergezondheidsfonds. Onderdeel 5.6 betreft overige onderwerpen, waaronder enkele meer juridische aspecten van het wetsvoorstel, de verdere planning en de evaluatie.

5.2 Dierenwelzijn

De leden van de CDA-fractie vragen wat de rol is van onderhavig wetsvoorstel in het geheel van zeer uiteenlopende welzijnsregels van de verschillende EU-landen, mede in relatie tot de World Trade Organisation (WTO)-onderhandelingen inzake de «non-trade concerns» en het voeren van de Europese Commissie tot herziening van de EU-wetgeving inzake dierenwelzijn.

De rol van het wetsvoorstel hierbij is beperkt. Het dient als basis voor het stellen van regels. De noodzaak tot het stellen van regels bestaat daar waar door de EU ter zake van gehouden dieren, veelal dieren die voor productiedoeleinden worden gehouden, regels zijn of worden gesteld. Deze door de EU vastgestelde regels zullen in beginsel ook door de andere lidstaten zijn of worden geïmplementeerd, dan wel waar het gaat om EU-verordeningen, in uitvoering zijn of worden genomen. Voor zover het gaat om aspecten waarover door de EU geen regels zijn gesteld of waarvoor Europese regelgeving ruimte laat, kunnen op basis van dit wetsvoorstel de hier te lande gewenste regels worden gesteld. Deze kunnen uiteraard verschillen van eventuele regels in andere lidstaten.

Meer samenhang bewerkstelligen in de regels voor dierenwelzijn, op Europees en mondiaal niveau, is vooreerst een proces van onderhandeling en ontwikkeling.

De Nederlandse inspanningen om dierenwelzijnsnormen binnen de kaders van de WTO vastgesteld te krijgen, zijn beschreven in de Nota dierenwelzijn en de Kabinetsvisie non-trade concerns en handelsbeleid (Kamerstukken II 2008/09, 26 485, nr. 68).

De Nederlandse wens om dierenwelzijn in WTO verband geaccepteerd te krijgen als uitzonderingsgrond op het uitgangspunt van vrije handel, vraagt een aanpassing van het WTO-verdrag. De onderhandelingen daarover zijn weerbarstig en tijdrovend.

In de lopende Doha-ronde is wellicht mogelijk het claimen van ruimte in de zogenaamde «Green Box». De Green Box is de gemeenschappelijke noemer voor niet of nauwelijks handelsversturende steun. Daarmee kan de EU interne steun geven aan Europese ondernemers die aan hoge dierenwelzijnsnormen voldoen. De EU heeft daartoe een voorstel ingediend, maar dat voorstel is nog niet geaccepteerd.

De Internationale diergezondheidsorganisatie (OIE) werkt aan internationale normen voor onder andere dierenwelzijn. Nederland bepleit in dit verband ambitieuze welzijnsnormen.

De Europese agenda voor dierenwelzijn is vastgelegd in het EU-actieplan voor dierenwelzijn. De doelstelling van dat actieplan is een duidelijke koers voor het welzijnsbeleid met hoge welzijnsnormen en een integrale inbedding in bestaande Europese beleidsvelden.

Momenteel voert de Commissie een evaluatie uit van het Europese beleid voor dierenwelzijn. De uitkomsten van deze evaluatie worden eind 2010 verwacht.

Het voornemen daarbij tot herziening van Europese dierenwelzijnsreggeving biedt naar verwachting kansen en mogelijkheden om harmonisatie tussen de lidstaten te bevorderen.

De leden van de fracties van de PvdA en de SP stellen dat er, zonder de Europese wet- en regelgeving en de concrete invulling in de andere Europese landen, in Nederland op het gebied van dierenbescherming en dierenwelzijn nagenoeg geen resultaten kunnen worden bereikt. De leden vragen of deze conclusie wordt gedeeld en welke inspanningen op dit punt in Europa worden ondernomen.

De stelling van deze leden onderschrijf ik in beginsel, zeker ten aanzien van dieren die voor productiedoeleinden worden gehouden.

Mijn inzet is erop gericht in de eerste plaats via het EU-spoor verbetering van dierenwelzijn te realiseren. Ik streef die verbetering na samen met gelijkgestemde lidstaten uit Noordwest-Europa. Daarnaast kan de sector zelf een voorsprong nemen binnen de EU waar daartoe kansen worden gezien. Ik wil, zoals ik in hoofdstuk I uiteenzette, welzijnsproblemen niet exporteren. Dieren schieten daarmee niets op.

Het lid van de fractie van de PvdD vraagt mede namens de leden van de fractie van de SP, waarom niet is gekozen voor een zelfstandige dierenbeschermingswet en waarom de regering meent dat dierlijke productie onder dezelfde wet kan vallen als de bescherming van de rechten en het welzijn van dieren.

Van belang is vooral dat de regels voor de bescherming van dieren adequaat zijn. De vorm waarin die worden gegoten, c.q. de plaats waar die regels worden gesteld, is van mindere betekenis.

Het belang van het dier is veelal een belang dat dient te worden afgewogen tegen andere gerechtvaardigde belangen. Door wetten die onderwerpen regelen die in belangrijke mate zijn gericht op gehouden dieren samen te brengen in dit wetsvoorstel, wordt naar mijn oordeel die belangenafweging bevorderd en de samenhang tussen die verschillende regels voor de in het geding zijnde onderwerpen versterkt.

Het lid van de fractie van de PvdD wenst voorts te vernemen of is overwogen om, anders dan met het onderhavige wetsvoorstel, een algemeen juridisch kader op te stellen, met een basis in de Grondwet, waarin de algemene, principiële uitgangspunten voor de omgang met dieren, het houden van dieren en de positie van dieren in de samenleving worden opgenomen.

Hiertoe verwijst ik naar het initiatiefwetsvoorstel van de leden van de Tweede Kamer Halsema en Van Gent (Kamerstukken II 2006/07, 30 900, nr. 2). In dat wetsvoorstel is het voorstel vervat om de zorg die de overheid aan dieren dient te geven, te verankeren in de Grondwet. De Tweede Kamer heeft op 29 mei 2007 aanvullend verslag uitgebracht over dit voorstel (Kamerstukken II 2006/07, 30 900, nr. 7). Er is nog geen nota naar aanleiding van het verslag. Het onderhavige wetsvoorstel kan overigens worden beschouwd als uiting van de zorg van de overheid voor het welzijn van dieren, zoals die in het bedoelde initiatiefwetsvoorstel wordt voorgestaan.

De leden van de fracties van de PvdA en de SP vragen welke initiatieven met betrekking tot voorlichting van overheidswege worden genomen, geïnitieerd, ondersteund en bevorderd.

In de Nota dierenwelzijn heb ik mijn beleid ten aanzien van gezelschapsdieren uiteen gezet. Kennisbenutting en kennisverspreiding zijn daarvan een belangrijk onderdeel. Kennisontwikkeling en innovatie gaan daarmee samen. Vooruitgang wordt hiermee bevorderd, veelal zelfs meer dan met wetgeving. In de Nota dierenwelzijn is aangegeven waar de speerpunten liggen. Ik maak gericht gebruik van de kennis en ervaring van instituties als de Groene Kenniscoöperatie en het Landelijk Informatiecentrum Gezelschapsdieren (LICG).

Met inzet van de Groene Kenniscoöperatie zijn verschillende projecten op scholen over het onderwerp dierenwelzijn uitgevoerd. Het LICG verstrekt onder meer gericht informatie aan houders van gezelschapsdieren. Ik ondersteun het LICG door middel van subsidies.

Het lid van de fractie van de PvdD vraagt om aan te geven waarin bedrijfsmatig gehouden dieren verschillen van hun hobbymatig gehouden soortgenoten wat betreft de eisen die gesteld worden aan dierenwelzijn, diergezondheid en volksgezondheid en welke eisen zijn opgenomen in dit wetsvoorstel.

In hoofdstuk II van deze memorie van antwoord heb ik uiteen gezet welke rol het belang van het dier speelt in een belangenafweging die aan het nemen van besluiten ten grondslag ligt. Zowel hobbymatig gehouden dieren als dieren die bedrijfsmatig worden gehouden hebben een intrinsieke waarde. Dat belang wordt ingebracht in de afweging. Het samenspel van belangen wijkt in gevallen waarin dieren bedrijfsmatig worden gehouden af van de belangen bij hobbymatig gehouden dieren. Dat kan ertoe leiden dat in die verschillende gevallen verschillend wordt besloten.

Een voorbeeld is het nemen van een maatregel bij dierziekten. Vooral bij meer grootschalige veehouderij voor productiedoeleinden kunnen besmettelijke dierziekten snel grote gevolgen hebben voor de veestapel en daarmee voor de voedselproductie en, meer indirect, de handelspositie van ons land. Dit kan aanleiding zijn uit het oogpunt van diergezondheid maatregelen te treffen met betrekking tot de omstandigheden waarin commercieel gehouden dieren worden gehouden, die verder gaan en stringenter zijn dan de maatregelen die worden getroffen ten aanzien van dieren die als liefhebberij om of nabij de woning worden gehouden, voor zover de Europese regelgeving daartoe de ruimte laat.

Waar het gaat om het dierenwelzijn geldt dit in overeenkomstige zin, met name ten aanzien van eisen voor huisvesting en verzorging.

Het lid van de PvdD-fractie vraagt naar de overwegingen om de vier genoemde gedragingen die in ieder geval verboden zijn, ongewijzigd over te nemen uit de GWWD. Dit lid vraagt voorts deze vier voorbeelden uit te breiden met gedragingen die naar algemene maatstaven onwenselijk zijn, bijvoorbeeld het schoppen of slaan van een dier en het ophitsen of beangstigen van een dier door geluid, licht, fysieke prikkelingen of elektrische schokken.

Het eerste en tweede lid van artikel 2.1 van het wetsvoorstel bevatten een algemene bepaling over, kort gezegd, mishandeling van dieren onderscheidenlijk een viertal specifiek benoemde gedragingen die in ieder geval als dierenmishandeling worden aangemerkt. Er is geen aanleiding om de algemene bepaling of de bepalingen met het viertal specifieke gedragingen, die ook worden genoemd in artikel 36 van de GWWD, te wijzigen. Dat zou een vreemd signaal zijn. Deze bepalingen zijn dan ook ongewijzigd uit de GWWD in dit wetsvoorstel overgenomen.

Artikel 2.1, derde lid, van het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid bij algemene maatregel van bestuur gedragingen aan te wijzen die in ieder geval worden gerekend tot de verboden gedragingen als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, van het wetsvoorstel. Hiermee wordt voorkomen dat wetswijziging nodig is om andere dan die vier in het tweede lid genoemde handelingen, aan te wijzen. Het aanwijzen van dergelijke handelingen kan de toepassing van dit artikel verduidelijken en daarmee de naleving en handhaving bevorderen.

Mijn inspanning is er op gericht deze mogelijkheid te benutten. Dit moge blijken uit een ontwerp-Besluit houders van dieren dat begin dit jaar ter consultatie heeft voorgelegen. Ook enkele in de vraag genoemde voorbeelden van handelingen zijn in dat ontwerpbesluit opgenomen.

Het lid van de PvdD-fractie vraagt door wie en op welke wijze getoetst zal worden of de voorwerpen, bedoeld in artikel 2.1, vijfde lid, van het wetsvoorstel, pijn of letsel bij dieren veroorzaken of de gezondheid of het welzijn van dieren benadelen. Ook wil het lid weten in welk stadium van de ontwikkeling van nieuwe trainingsmiddelen, accessoires of andere voorwerpen voor dieren deze beoordeling zal plaatsvinden.

Het vijfde lid van het voorgestelde artikel 2.1 is nieuw ten opzichte van de GWWD. Met dit artikellid is niet beoogd te voorzien in een preventieve toetsing van nieuwe trainingsmiddelen, accessoires of andere voorwerpen die pijn of letsel bij dieren zouden kunnen veroorzaken of die de gezondheid of het welzijn van dieren zouden kunnen benadelen. Het artikellid dient te worden gelezen in directe samenhang met het derde lid van dit artikel. Op grond van dit derde lid kan een gedraging worden aangewezen die in ieder geval worden gerekend tot verboden gedragingen als bedoeld in het eerste lid. Het gebruik van een voorwerp kan onderdeel zijn van die verboden gedraging. Afhankelijk van het geval zal

bij een aanwijzing als bedoeld in het derde lid kunnen worden overwogen of het gebruik van voorwerpen in de aanwijzing wordt betrokken. In het genoemde ontwerpbesluit is van deze mogelijkheid gebruik gemaakt.

Het lid van de fractie van de PvdD stelt een aantal vragen over de zogenoemde positieflijst voor te houden dieren.

In de eerste plaats betreft dit de vraag welke criteria voor de aanwijzing van dieren zullen worden gehanteerd.

Het voorgestelde artikel 2.2 voorziet in een verbod dieren te houden die niet behoren tot door de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aangewezen diersoorten of diercategorieën. Bij algemene maatregel van bestuur worden de criteria vastgesteld voor die aanwijzing.

Het betreffende besluit is nog in voorbereiding. Een ontwerpbesluit heeft begin dit jaar ter consultatie voorgelegen. De criteria die in dat besluit zijn opgenomen, zijn alle gericht op het beantwoorden van de vraag of dieren geschikt zijn om onder normale omstandigheden zijn te kunnen worden gehouden.

Een aantal aspecten die door de vragensteller worden genoemd komen in die criteria aan de orde zoals:

- kennis over de biologie (natuurlijke levenswijze en gedrag) van die dieren;
- de beschikbaarheid van kennis over het houden van die dieren: huisvesting, voeding, verzorging en ziekten (veterinaire kennis);
- de beschikbaarheid van kennis over parameters ter beoordeling van het welzijn van de gehouden dieren;
- beantwoording van de vraag of de dieren gehouden worden zonder onaanvaardbare welzijnsproblemen;
- beantwoording van de vraag of de dieren zich in gevangenschap in principe op een normale manier voortplanten;
- beantwoording van de vraag of de dieren zich in principe zelfstandig kunnen handhaven;
- het risico op ongewenste faunavervalsing wanneer de diersoort van de positieflijst zich bij ontsnapping in de natuur kan handhaven.

Ook vraagt dit lid hoe de aanwijzing van diersoorten of diercategorieën zal plaatsvinden en in hoeverre de Kamer daarbij wordt betrokken.

Op grond van artikel 2.2, tweede lid, van het wetsvoorstel worden bij algemene maatregel bestuur criteria vastgesteld, op basis waarvan diersoorten of diercategorieën worden aangewezen. Overeenkomstig het voorgestelde artikel 10.10 zal die algemene maatregel van bestuur in ontwerp worden voorgelegd aan de Eerste en Tweede Kamer.

Met inachtneming van die criteria zal de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit diersoorten of -categorieën aanwijzen.

Daarbij is voorzien in een inspraakprocedure.

De aanwijzing is een besluit waartegen door belanghebbenden bezwaar en beroep kan worden ingesteld.

Een ieder kan verzoeken doen tot het aanwijzen of schrappen van aanwijzingen van diersoorten of -categorieën. De motivering van een dergelijk verzoek wordt getoetst op basis van de vastgestelde criteria.

Het parlement is niet betrokken bij aanwijzingsbesluiten.

In het kader van de behandeling van dit wetsvoorstel door de Tweede Kamer heb ik te kennen gegeven dat het in mijn voornemen ligt de aanwijzing van diersoorten in eerste instantie te beperken tot de klasse der zoogdieren.

Het lid van de fractie van de PvdD vraagt tevens of voor alle diersoorten op de positieflijst regelgeving zal worden ontwikkeld ten aanzien van het houden.

Voor een aantal diersoorten die grootschalig worden gehouden, zoals varkens, kalveren en legkippen, bestaan specifieke regels. Ik ben voornemens die te continueren. Verder ontwikkel ik regels voor het houden van vleeskuikens, melkvee en bedrijfsmatig gehouden gezelschapsdieren. In het ontwerp-Besluit houders van dieren, waarover zoals opgemerkt reeds een consultatieronde heeft plaatsgevonden, is voorzien in enkele algemene minimumnormen voor huisvesting en verzorging van alle gehouden dieren, dus ook gezelschapsdieren en dieren die op kleine schaal worden gehouden. Hiermee acht ik het houden van dieren voldoende geregeld.

Het stellen van regels voor alle diersoorten, die in Nederland mogen worden gehouden, zou leiden tot een onaanvaardbare verhoging van de regeldruk. Ook is de beschikbare handhaving capaciteit onvoldoende om op naleving van die voorschriften toe te zien.

Het lid van de fractie van de PvdD vraagt of een handelsverbod zal worden vastgesteld voor dieren die niet op de positieflijst zijn opgenomen. Een gelijke vraag stelt dit lid omtrent huur of verhuur van dergelijke dieren.

Het is op grond van het voorgestelde artikel 2.2, eerste lid, verboden dieren, behorende tot diersoorten of -categorieën, die niet op de positieflijst zijn opgenomen, te houden.

Ik ben voornemens dat verbod in eerste instantie te beperken tot zoogdieren. Dat betekent dat zoogdieren, die niet op de lijst zijn opgenomen niet mogen worden verhandeld, gehuurd of verhuurd, omdat het houden als zodanig verboden is en onderdeel is van die handelingen.

Het lid van de fractie van de PvdD vraagt op welke wijze de resultaten van de evaluatie van de Regeling agressieve dieren worden verwerkt in de wet als ook of de voorgestelde regeling voldoende flexibel is om ruimte te bieden aan een mogelijk nieuwe regeling die zal voortkomen uit deze evaluatie.

De Regeling agressieve dieren is geëvalueerd. Dit heeft ertoe geleid dat de regeling is komen te vervallen. Artikel 2.2, zesde lid, van het wetsvoorstel biedt voldoende grondslag om op enig moment, zo nodig, te voorzien in een nieuwe regeling.

Het lid van de fractie van de PvdD vraagt voorbeelden te noemen van gevallen waarin goede huisvesting van dieren het welzijn van dieren dient en tegelijkertijd de weerstand van dieren tegen ziektes vergroot en hun gezondheidsrisico's verkleint. Tevens vraagt dit lid te verduidelijken of het mogelijk is dat huisvesting die de weerstand van dieren tegen ziektes vergroot en hun gezondheidsrisico's verkleint, nadelig kan uitpakken voor het welzijn van deze dieren.

Het welzijn en de gezondheid van een dier hangen nauw samen. Een goede gezondheid verhoogt het welzijn en een dier dat zich beter voelt, zal minder snel ziek worden. Gezonde dieren met weinig stress zijn

weerberaarder en kunnen bijvoorbeeld toe met minder antibiotica en andere medicijnen.

Onder andere de wijze van transporteren, huisvesting, en de gebruikte dierrassen, managementmaatregelen en het type voeding zijn van invloed op zowel het welzijn als de gezondheid van dieren. Zo komt een goed stalklimaat het dierenwelzijn ten goede. Dat leidt er toe dat bijvoorbeeld luchtweginfecties minder kans krijgen. Ook droge vloeren zijn vanuit dierenwelzijnsoogpunt belangrijk.

In verschillende veehouderijsectoren worden bij de renovatie van bestaande stallen en nieuwbouw van stallen verbeteringen gerealiseerd op het terrein van dierenwelzijn en milieu die verdergaan dan de wettelijke normen. Voorbeelden hiervan zijn onder andere vrijloopstallen (melkvee), scharrelvleeskuikenstallen met overdekte uitloop, Terra Sea vleeskuikenstallen zonder uitloop, legpluimveestallen met uitloop, Comfort class vleesvarkensstallen en Canadese strooiselstallen.

Daarnaast werkt de sector met ondersteuning van mijn ministerie aan de ontwikkeling van nieuwe stalconcepten gericht op verdere verbetering van zowel dierenwelzijn, milieu, diergezondheid als ook inpassing in de omgeving.

Wageningen UR heeft in opdracht van het ministerie ontwerpschetsen opgesteld voor stallen voor leghennen (Houden van Hennen), melkkoeien (Kracht van Koeien) en varkens (Varkansen). Voor de overige sectoren lopen op dit moment vergelijkbare trajecten. Deze trajecten hebben geleid tot prototypen voor geheel nieuwe stallen zoals Rondeel, de Plantage, de Comfort Class stal, de Familiestal voor varkens en de koeientuin. De komende jaren zullen naar verwachting nieuwe stalconcepten beschikbaar komen en de beschikbare nieuwe stalconcepten in gebruik worden genomen.

Mijn streven is te komen tot integraal duurzame huisvestingssystemen. Deze huisvestingssystemen dragen bij aan verbetering van alle aspecten van duurzaamheid, onder andere milieu, gezondheid en welzijn van dieren. Ik verwijs daarvoor naar hoofdstuk III. Het is zeker denkbaar dat aanpassingen in huisvestingssystemen leiden tot een betere diergezondheid maar tot een minder hoog welzijnsniveau. Het past niet in mijn beleid de ontwikkeling van dergelijke aanpassingen te stimuleren.

Het lid van de fractie van de PvdD vraagt mede namens de leden van de fractie van de SP, of de stelling wordt gedeeld dat gezelschapsdieren geen volwaardige plek hebben in dit wetsvoorstel en dat hun wettelijke bescherming achteruit gaat ten opzichte van de GWWD.

Ik deel die stelling niet. Mijn beleid is gericht op het verbeteren van het dierenwelzijn en ik heb dan ook niet de intentie de wettelijke bescherming van dieren, dus ook niet van gezelschapsdieren, te verslechteren ten opzichte van vigerende regels. Het wetsvoorstel biedt ruimschoots mogelijkheden tot het stellen van regels met betrekking tot gezelschapsdieren en die zullen ook worden benut waar voor mijn beleidsrealisatie regels wenselijk zijn.

Het lid van de fractie van de PvdD vraagt, in vervolg op de vorige vraag, naar de bereidheid tot het nemen van nadere maatregelen voor gezelschapsdieren. Dit lid vraagt in dit verband of het voornemen bestaat om voor alle diersoorten regels te stellen omtrent de handel, het verkopen en het verhuren van deze dieren, met inbegrip van de gezelschapsdieren.

Eisen voor de handel gelden bij het handelsverkeer in voor productiedoel-einden gehouden dieren, in het bijzonder uit het oogpunt van dierge-zondheid en volksgezondheid.

In de Nota dierenwelzijn heb ik mijn beleid omtrent de handel en de verkoop van gezelschapsdieren uiteengezet. Het beleid was in eerste instantie gericht op de normadressaten van het Honden- en kattenbesluit, te weten de bedrijfsmatige fokkerij van en handel in honden en katten, en dierenasiels en dierenpensions. Naar aanleiding van de motie Snijder-Hazelhoff en Ormel (Kamerstukken II 2007/08, 28 286, nr. 115) zijn aan dit beleid ook de dierenspecialzaken en de groothandels in dieren toegevoegd.

Mijn beleid is gericht op het tot stand komen van een privaat certificatie-stelsel voor bedoelde sectoren. Hiernaast en ter ondersteuning daarvan wordt een algemene maatregel van bestuur voorbereid die regels bevat inzake bedrijfsmatige handel en opvang van bedoelde dieren. Deze algemene maatregel van bestuur strekt tot vervanging van het vigerende Honden- en kattenbesluit 1999 en wordt op dit moment nog voorbereid onder de GWWD. Daartoe vindt momenteel overleg plaats met alle betrokken partijen.

Voorts wordt in het wetsvoorstel de bestaande regels inzake dierenmis-handeling en dierenverwaarlozing gecontinueerd en wordt in het ontwerp-Besluit houders van dieren, waarover zoals opgemerkt reeds een consultatieronde heeft plaatsgevonden, voorzien in enkele algemene huisvestings- en verzorgingsregels voor houders van dieren. Deze regels zijn van toepassing op alle houders van dieren, dus ook op huurders en verhuurders van dieren.

Na inwerkingtreding van het voorliggend wetsvoorstel kunnen de betreffende regels worden geïncorporeerd in het daarvoor in aanmerking komende uitvoeringsbesluit.

Het lid van de PvdD-fractie stelt een aantal vragen met betrekking tot de preventieve toetsing van huisvestingssystemen.

Ten eerste vraagt dit lid waarom het opheffen van de rem op innovatie voor de regering een belangrijker criterium is dan voorafgaande toetsing van deze systemen op dierenwelzijnsaspecten.

Mijn beleid is gericht op innovatie in en door de sector teneinde te komen tot nieuwe, meer welzijnsvriendelijke huisvestingssystemen. Een preven-tieve toets van huisvestingssystemen is een rem op innovatie omdat slechts één aspect van het houden van dieren wordt beschouwd, n.l. dat van de huisvesting. Zodanige toets gaat voorbij aan de samenhang tussen de huisvesting en andere aspecten, zoals de wijze van verzorging van dieren en het aantal gehouden dieren. Juist in die samenhang tussen enerzijds huisvesting, anderzijds aspecten van management, verzorging en aantallen te houden dieren liggen veelal mogelijkheden voor innova-tieve houderijomstandigheden.

Voorts worden uit het oogpunt van dierenwelzijn regels aan de huisvesting gesteld waaraan iedere houder van dieren heeft te voldoen. Aan die regels zullen dus huisvestingssystemen, ook nieuwe, altijd en onder alle omstandigheden moeten voldoen. Er bestaat zo binnen die regels een optimale mogelijkheid tot innovatie.

De preventieve toets van huisvestingssystemen is derhalve overbodig en een gedateerd instrument, dat niet langer voldoet aan de snelheid en flexibiliteit van de huidige markt. Het leidt ook tot extra administratieve lasten, hetgeen ik onwenselijk acht.

De betreffende bepaling uit de GWWD, artikel 46, is niet in werking getreden.

Ten tweede vraagt het genoemde lid op welke wijze wordt voorkomen dat door de voorgestelde afschaffing van het systeem van preventieve toetsing van huisvestingssystemen, de toetsing achteraf zulke bezwaren oplevert dat huisvestingssystemen dienen te worden afgeschaft en hoe wordt voorkomen dat dure uitkoopregelingen voor de afschaffing moeten worden opgetuigd.

In de vigerende regelgeving zijn regels over de huisvesting van dieren die op grote schaal voor de productie worden gehouden, gesteld in onder andere het Varkensbesluit, het Legkippenbesluit en het Kalverenbesluit. Verder gelden er algemene normen voor huisvesting van alle voor productie gehouden dieren. Mijn voornemen is om deze regels op grond van artikel 2.2, tiende lid, te continueren.

Indien huisvestingssystemen voor productiedieren in gebruik worden genomen, dienen deze te voldoen aan de vigerende voorschriften. Indien een huisvestingssysteem niet voldoet aan de voorschriften, kan handhavend worden opgetreden. Uitkoopregelingen zijn in dat licht niet aan de orde.

Indien nieuwe regels voor de huisvesting van dieren tot stand komen, dan wel bestaande regels worden gewijzigd, is het gebruikelijk dat wordt voorzien in overgangsrecht, veelal een overgangstermijn. Binnen deze termijn kunnen huisvestingssystemen, die vanwege de nieuwe voorschriften niet langer voldoen aan de gestelde voorschriften, op een verantwoorde wijze binnen een redelijke termijn worden afgeschreven. Uitkoopregelingen zijn daarmee niet nodig.

Tot slot vraagt het lid van de PvdD-fractie over het onderwerp huisvestingssystemen of er een exportverbod dient te komen voor in Nederland verboden huisvestingssystemen.

Uitvoerbeperkingen worden gerechtvaardigd uit het oogpunt van de gezondheid en het leven van mensen, dieren of planten. Dergelijke rechtvaardigingsgronden zijn er niet dan wel onvoldoende, zoals mede uit het vorige antwoord op vragen van dit lid kan worden afgeleid.

Het lid van de fractie van de PvdD verzoekt met betrekking tot artikel 2.3 aan te geven of er voor iedere diersoort die gehouden mag worden met het oog op de productie, regels worden gesteld omtrent de doeleinden of activiteiten van producten afkomstig van die dieren.

Ik ben niet voornemens over te gaan tot het reguleren van de doeleinden waarvoor dieren voor productie worden gehouden. Ik ben van mening dat het houden van dieren voor productie van dierlijke producten in beginsel toelaatbaar is, onder de uitdrukkelijke voorwaarde dat de houder voldoet aan de gestelde regels inzake huisvesting en verzorging. De ontwikkelingen inzake het initiatiefwetsvoorstel van de toenmalige leden van de Tweede Kamer Van Velzen en Waalkens houdende een verbod op de pelsdierhouderij (Wet verbod pelsdierhouderij; Kamerstukken I 2009/10, 30 826, nr. A) dat bij de Kamer aanhangig is, wacht ik af.

Het genoemde lid vraagt voorts aan de hand van welke criteria zal worden besloten welke diersoorten wel of niet geschikt zijn voor het houden met het oog op het produceren van producten afkomstig van die dieren.

Aan mijn beleid, zoals uiteengezet in de Nota dierenwelzijn, liggen verschillende onderzoeken ten grondslag. Wageningen UR heeft een analyse gemaakt van de grootste welzijnsknelpunten in de grootste landbouwsectoren (ASG rapport 71, 2007). De welzijnsknelpunten bij

gezelschapsdieren zijn door de faculteit diergeneeskunde van de Universiteit Utrecht in samenwerking met Wageningen UR geïnventariseerd.

Zoals ook aangegeven in schriftelijke antwoorden op vragen, gesteld tijdens het debat over het wetsvoorstel op 6 oktober 2009 (Handelingen II 2009/10, nr. 11, p. 842–848), heeft Wageningen UR een analyse gemaakt van welzijnsknelpunten voor schapen, geiten, konijnen, kalkoenen en eenden. Deze analyse is in april 2009 aan de Tweede Kamer gezonden (Kamerstukken II 2009/10, 28 286, nr. 286).

Uit deze analyses blijkt dat de bron en mate van ongerief voor dieren verschilt per sector, maar dat er niet direct reden is om de dieren niet te houden voor productie.

Behoudens vissen is het dan ook een bestendige lijst van diersoorten die tot op heden onder de GWWD zijn aangewezen als soorten die voor productiedoeleinden kunnen worden gehouden. Van de mogelijkheid tot het stellen van wettelijke criteria voor aanwijzing van diersoorten ten behoeve van productiedoeleinden is derhalve in het wetsvoorstel afgezien.

Ik ben voornemens onder de Wet dieren de vigerende lijst van diersoorten die voor productiedoeleinden mogen worden gehouden, te continueren.

Bij brief van 18 juli 2003 heeft de toenmalige minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit de Tweede Kamer geïnformeerd over de toe te passen criteria en de te volgen procedure voor toelating van nieuwe vissoorten op basis van de GWWD (Kamerstukken II 2002/03, 28 600 XIV, nr. 158).

Het lid van genoemde fractie vraagt ook in ieder geval het houden van nertsen voor bontproductie en het houden van konijnen voor vleesproductie te verbieden.

Ten aanzien van een houdverbod op nertsen wacht ik de ontwikkelingen af inzake het initiatiefwetsvoorstel van de toenmalige leden van de Tweede Kamer, Van Velzen en Waalkens, houdende een verbod op de pelsdierhouderij (Wet verbod pelsdierhouderij; Kamerstukken I 2009/10, 30 826, nr. A) dat bij de Kamer aanhangig is.

De sector konijnenhouderij heb ik gevraagd te komen met een plan van aanpak waarin zij aangeeft hoe zij de genoemde problemen gaat aanpakken. Dit plan heb ik op 7 juli 2010 aan de Tweede Kamer aangeboden (Kamerstukken II 2009–2010, 28 286, nr. 422).

Het lid van de fractie van de PvdD vraagt mede namens de leden van de SP-fractie waarom strengere aanvullende regels op het gebied van het transport van dieren niet aan de orde zullen zijn. Ook willen zij weten wat de regels zijn die gelden voor transporten tot 60 kilometer.

Op grond van de transportverordening¹ zijn de regels ter bescherming van het dierenwelzijn bij bedrijfsmatig transport geharmoniseerd. De verordening is van toepassing op alle vervoer van gewervelde dieren in het kader van een economische activiteit. Voor veehouders die hun eigen vee transporteren over een afstand van hoogstens 50 km, voor transport ten behoeve van verweiding, en voor transport van en naar de dierenarts, gelden alleen de algemene in artikel 3 van de verordening opgenomen beginselen. Een voorbeeld is artikel 3, onderdeel h, waarin is bepaald dat de dieren, gelet op hun grootte en op het voorgenomen transport, beschikken over voldoende vloeroppervlak en stahoogte.

¹ Verordening (EG) nr. 1/2005 van de Raad van de Europese Unie van 22 december 2004 inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer en daarmee samenhangende activiteiten.

De verordening biedt de mogelijkheid om voor de toepassing op het eigen grondgebied aanvullende, scherpere voorschriften ten behoeve van het welzijn van dieren te stellen. Anders dan de GWWD, biedt het wetsvoorstel daartoe de mogelijkheid. Op dit moment zie ik geen aanleiding of noodzaak nationaal strengere aanvullende regels voor diertransporten te stellen. Wel probeer ik te bewerkstelligen dat bij de komende herziening van de transportverordening voor slachtvee een maximum-transporttijd van acht uur wordt vastgesteld.

De leden van de fracties van de CU en SP, alsmede het lid van de fractie van de PvdD, vragen welke voortplantingstechnieken worden toegestaan en op grond waarvan daartoe wordt besloten.

Ik ben voornemens de regels te continueren die zijn opgenomen in het Besluit voortplantingstechnieken. Artikel 3 van dat besluit bepaalt dat voortplantingstechnieken worden toegepast op zodanige wijze dat bij het dier niet onnodig pijn, letsel, stress of ander ongerief wordt veroorzaakt. Zoals ik in de nota naar aanleiding van het verslag uiteen heb gezet, beoordeelt de Algemene Inspectie Dienst in eerste instantie in een concreet geval of deze norm wordt overschreden. Indien tot vervolging wordt overgegaan, beoordeelt de rechter in laatste instantie of sprake is van een overtreding.

Het lid van de PvdD-fractie vraagt te specificeren aan welke dieren, diersoorten of diercategorieën wordt gedacht bij artikel 2.6, tweede lid, onderdeel a, onder 3°. Op welke wijze en op welke manier zal deze algemene maatregel van bestuur tot stand komen, zo vraagt dit lid voorts.

Het wetsvoorstel is bedoeld als toekomstbestendig kader voor het stellen van regels voor alle gehouden dieren. Binnen dit kader past ook het stellen van regels voor een mogelijk fokverbod voor bepaalde diersoorten of diercategorieën. Om in de mogelijkheid van dergelijke verboden op enig moment te kunnen voorzien is artikel 2.6, tweede lid, onderdeel a, onder 3°, in het wetsvoorstel opgenomen.

Mijn beleidsvoornemens voor het fokken van dieren zijn in de Nota dierenwelzijn uiteengezet. Ik faciliteer onderzoek naar het fokbeleid voor zowel landbouwhuisdieren als gezelschapsdieren. Dit onderzoek is gericht op zowel de diergezondheid- als de dierenwelzijnsaspecten. Uiteindelijk zullen de resultaten van dit onderzoek en de mate waarin en wijze waarop fokkerijen met de resultaten aan het werk gaan mede bepalend zijn wanneer wordt beoordeeld of regelgeving nodig is.

Voorts vraagt het lid van deze fractie of het voornemen bestaat voor alle diersoorten regels te stellen omtrent het fokken en het voor de fok gebruiken van dieren, waaronder ook de gezelschapsdieren.

Mijn voornemen is om in de uitvoeringsregelgeving bij het wetsvoorstel de vigerende regels inzake het fokken van dieren, die reeds krachtens de GWWD zijn gesteld, te continueren. Genoemd kunnen worden het Fokkerijbesluit, het Besluit voortplantingstechnieken bij dieren en enkele bepalingen inzake het fokken in het Honden- en kattenbesluit 1999.

Het lid van de PvdD-fractie vraagt of toegestane ingrepen zullen worden verminderd, gelijk zullen blijven of zullen toenemen als gevolg van de vereenvoudiging en afstemming van de regelgeving middels de Wet dieren. Het genoemde lid vraagt in dat verband naar een aantal specifieke ingrepen. Daarbij vraagt het lid om, in aanvulling op de Nota dierenwelzijn, strengere nationale regels te stellen aan ingrepen bij dieren zoals ook mogelijk is vanuit de EU-richtlijn 99/74/EG.

In de Nota dierenwelzijn heb ik gesteld dat één van mijn lange termijn-doelstellingen is dat dieren in beginsel vanaf 2023 geen fysieke ingrepen meer ondergaan als gevolg van de wijze van huisvesting. Om deze doelstelling te bereiken is het naar verwachting noodzakelijk om strengere nationale regels te stellen dan krachtens het EU-recht verplicht is.

Er is dan ook permanent aandacht voor het verminderen van ingrepen, waaronder de door de vragensteller bedoelde ingrepen. Omdat vele ingrepen sterk verweven zijn met de wijze van houden van de dieren voor productie, is dit echter een complex lange termijntraject in samenhang met duurzaamheid, maatschappelijke vraag naar kwaliteit van voedsel en voedselproductie en concurrentiepositie van de Nederlandse landbouw. Mijn beleid over dat onderwerp heb ik in hoofdstuk III samengevat.

Artikel 2.8, eerste en tweede lid, van het wetsvoorstel bepaalt dat het verboden is om bij dieren lichamelijke ingrepen te verrichten, tenzij er een diergeneeskundige noodzaak bestaat of het gaat om lichamelijke ingrepen die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zijn aangewezen. Mijn beleid leidt ertoe dat geen nieuwe ingrepen worden aangewezen. Wanneer er geen redelijke aanleiding meer is om het toepassen van een ingreep in de praktijk, buiten de gevallen waarin sprake is van een diergeneeskundige noodzaak, nog toe te staan, wordt de aanwijzing van die ingreep ongedaan gemaakt. Een voorbeeld daarvan is het streven te komen tot een intrekking van de aanwijzing waarmee het is toegestaan om, buiten diergeneeskundige noodzaak, snavels van kippen te kappen.

Voorts vraagt het lid van deze fractie of veehouders meer in staat worden gesteld om ingrepen en diergeneeskundige handelingen te verrichten dan onder de huidige wetgeving.

Mijn beleid leidt er niet toe dat houders van dieren op grond van dit wetsvoorstel meer mogelijkheden krijgen om zonder diergeneeskundige noodzaak ingrepen toe te passen. Voor andere diergeneeskundige handelingen, zoals injecties van diergeneesmiddelen, ben ik voornemens, zoals blijkt in het ter consultatie op internet voorgelegde ontwerp-Besluit dierenartsen en andere diergeneeskundigen, afhankelijk van de aard van het diergeneesmiddel en de toedieningswijze, ruimere mogelijkheden te bieden aan andere personen dan een dierenarts.

Tot slot stelt het lid met betrekking tot ingrepen de vraag op welke wijze gegarandeerd wordt dat handelingen die slechts door een bevoegd veterinaire verricht mogen worden, in de praktijk niet worden uitgevoerd door veehouders zelf en welke sancties staan op overtreding.

Artikel 2.9, eerste lid, van het wetsvoorstel stelt een verbod om beroepsmatig diergeneeskundige handelingen te verrichten voor een ieder die daartoe niet krachtens artikel 4.1 is toegelaten. Dit verbod is strafbaar gesteld in artikel 8.11, eerste lid, van het wetsvoorstel. De sanctie voor overtreding is geregeld in artikel 8.12, derde lid. Indien een persoon onbevoegd een diergeneeskundige handeling verricht, kan deze worden gestraft met een hechtenis van ten hoogste zes maanden of een geldboete van de derde categorie.

Garanties, zoals door dit lid gevraagd, kan ik niet geven. Wel wordt de beschikbare handhavingcapaciteit zo effectief mogelijk ingezet teneinde overtredingen, waaronder overtredingen van artikel 2.9, eerste lid, tegen te gaan.

Het lid van de fractie van de PvdD vraagt of, en zo ja wanneer, een algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 2.10, eerste lid, van het wetsvoorstel in voorbereiding wordt genomen.

Op grond van artikel 2.10 worden gevallen aangewezen waarin het doden van dieren is toegestaan. In het concept-Besluit houders van dieren dat voor consultatie heeft voorgelegen, is daartoe een bepaling opgenomen.

Het lid van de fractie van de PvdD vraagt welke criteria zullen worden gehanteerd bij het beoordelen of iemand een dier opzettelijk in een zodanige toestand brengt dat dit dier ziek kan worden of kan worden besmet met een dierziekte of een zoönose. Bedoeld lid wil weten of dit betekent dat een dierenspecialzaak die reptielen of papegaaien verkoopt, op grond van dit artikel strafbaar is, gezien de onderzoeken die bekend zijn naar de verhoogde kans op aanwezigheid van ziekten bij deze diersoorten. Ook vraagt dit lid of er op basis van dit artikel grenzen worden gesteld aan de omvang van de intensieve veehouderij, gezien de grote kans op uitbraak en verspreiding van dierziekten.

De specifieke omstandigheden van het geval zullen bepalend zijn voor de vraag of overtreding van het verbod, zoals het voorgestelde artikel 2.11, eerste lid, van het wetsvoorstel aan de orde is. Het artikel betreft dan ook concrete situaties waarin zich het in dat artikel bedoelde feit of risico voordoet of heeft voorgedaan.

De door de vragensteller genoemde situaties zijn van meer algemene aard waarbij een risico op besmetting niet kan worden bepaald. Het zijn derhalve geen situaties waarop dit artikel betrekking heeft.

De leden van de CDA-fractie geven aan dat veeteeltstudieclubs beoordelingswedstrijden houden waarbij een kalf als prijs wordt uitgelooft en dat dit op grond van het wetsvoorstel wordt verboden. De leden vragen naar de ratio van het verbod op het gebruik van dieren als prijs bij wedstrijden.

Het houden van een dier vereist een bewuste keuze. Het is dan ook niet wenselijk dat door omstandigheden, zoals het winnen van een prijs, wordt bepaald bij welke persoon de zorg voor een dier komt te liggen. Dit is in lijn met de voorgestelde zorgplicht, bedoeld in artikel 1.4 van het wetsvoorstel. Het verbod om dieren als prijs uit te loven is overgenomen uit artikel 57 van de GWWD. Dit verbod is dus reeds krachtens de vigerende wetgeving gesteld en wordt onder het wetsvoorstel gecontinueerd.

Het lid van de PvdD-fractie vraagt wat artikel 2.15 over wedstrijden met dieren betekent voor de paardeneigenaren die een in Frankrijk gecoupeerd paard in Nederland deel laten nemen aan wedstrijden.

Voorgesteld artikel 2.15, vijfde en zesde lid, schrijft voor dat het verboden is om met dieren waarbij een verboden ingreep is verricht, deel te nemen aan een wedstrijd, en om dergelijke dieren toe te laten tot een wedstrijd. Dit geldt voor verboden ingrepen die zijn verricht in Nederland en ook voor ingrepen die zijn verricht in een ander land dan Nederland, mits de verrichte ingreep zowel in Nederland als in het desbetreffende land verboden is.

Ingeval het een ingreep betreft die in een andere EU-lidstaat is verricht en naar het recht van die lidstaat wèl is toegestaan, geldt het wedstrijdverbod niet. Zo een verbod zou in strijd zijn met het vrij verkeer van diensten en kan geen rechtvaardiging vinden in dwingende redenen van algemeen belang, omdat het verbod niet noodzakelijk is met het oog op het welzijn of de gezondheid van de paarden die in die andere lidstaat rechtmatig zijn gecoupeerd, aangezien deze ingreep reeds heeft plaatsgevonden.

Een vergelijkbare situatie doet zich voor ten aanzien van in een ander EU-land rechtmatig gecoupeerde honden voor zover het gaat om het tentoonstellen van honden die een hier te lande verboden ingreep hebben ondergaan. Ter zake van het tentoonstellen van dieren heeft het College van Beroep voor het bedrijfsleven bij uitspraak van 26 juni 2002¹ zich op het hierboven gestelde standpunt gesteld.

Voorts vraagt het lid van de PvdD-fractie waarom in het wetsvoorstel geen aparte, duidelijke bepaling is opgenomen op basis waarvan een verbod op circussen met wilde dieren kan worden gesteld. Dit lid vraagt of op grond van dit wetsvoorstel een dergelijk verbod anderszins mogelijk kan worden gemaakt.

Een verbod op het toelaten van bepaalde dieren in circussen kan worden gesteld op grond van artikel 2.16 van het wetsvoorstel. Bij brief van 27 juli 2009 (Kamerstukken 2008/09, 28 286, nr. 311), heb ik de onderzoeksrapporten «Welzijn van dieren in reizende circussen in Nederland» en «De intrinsieke waarde van dieren in performancepraktijken» aan de Tweede Kamer aangeboden. Daarbij heb ik aangegeven welke conclusies ik uit de rapporten trek en wat de vervolgstappen zijn die ik wil zetten. Dit komt er in hoofdlijnen op neer dat ik een algeheel verbod op circussen met wilde dieren niet wenselijk vind. In die brief heb ik verder aangegeven dat ik zal overgaan tot het ontwikkelen van specifieke regelgeving voor circussen. Hierbij denk ik aan het stellen van regels op het gebied van de verzorging en huisvesting van wilde dieren en aan eisen aan de kennis van verzorgers op het gebied van diergezondheid en verzorging. Dergelijke regels kunnen ook krachtens artikel 2.16 van het wetsvoorstel worden gesteld.

Het lid van de fractie van de PvdD vraagt of op grond van artikel 2.16 van het wetsvoorstel grenzen zullen worden gesteld aan het vertonen van dieren in media-, kunst- en amusementsuitingen.

Een dergelijk verbod acht ik overbodig. Naar mijn oordeel bieden de regels inzake verzorging en het verbod op dierenmishandeling als bedoeld in artikel 2.1 van het wetsvoorstel wet dieren, thans artikel 36 GWWD, voldoende waarborgen ter bescherming van het dier.

Met betrekking tot overige vragen van het lid van de fractie van de PvdD over specifieke besluiten of onderwerpen of algemene maatregelen van bestuur geldt het volgende.

De algemene lijn is dat alle besluiten en regelingen die bestaan onder de onderscheiden wetten die met dit wetsvoorstel worden samengevoegd, worden omgezet naar besluiten op grond van de Wet dieren. Daarbij worden de bestaande besluiten onderwerpsgewijs zoveel mogelijk gebundeld, waarmee het aantal regelingen aanzienlijk wordt teruggebracht.

Bij die omzetting neem ik, waar nodig en mogelijk, wijzigingen van regelgeving mee, die in de Nota dierenwelzijn zijn aangekondigd. Verder streef ik bij de omzetting van bestaande regelgeving naar regelgeving onder het wetsvoorstel dieren naar zo veel mogelijk «winst» in termen van vereenvoudiging en vermindering van regeldruk met behoud van ten minste het bestaande niveau van dierenwelzijn.

Dit geldt bijvoorbeeld voor het door dit lid genoemde Besluit scheiden van dieren, de Vrijstellingsregeling dierenwelzijn en het Waak- en heemhondenbesluit. Deze besluiten en regelingen zullen opgaan in de hernieuwde uitvoeringsregels.

¹ LJN: AE 4 672, AWB 02/116 en 02/117.

In afwijking hiervan zal de GWWD voorshands in stand blijven als basis voor de regels inzake diergezondheid in afwachting van de Animal Health Law waartoe de voorbereidende werkzaamheden zijn gestart door de Europese Commissie.

Voorts zijn thans onder de GWWD nog enkele besluiten in voorbereiding of in procedure. Dit betreft in ieder geval een wijziging van het Legkippenbesluit, het Vleeskuikenbesluit, een besluit inzake de huisvesting van melkvee, het genoemde besluit inzake het bedrijfsmatig handelen ten aanzien van honden en katten en een besluit inzake identificatie en registratie voor honden. Afhankelijk van de staat van voorbereiding en besluitvorming zullen deze of wel direct of in een latere fase worden geïncorporeerd in de besluiten onder de Wet dieren.

Het lid van de PvdD-fractie vraagt in hoeverre de concrete actiepunten die in de Nota dierenwelzijn zijn benoemd, zijn gerealiseerd.

Over de voortgang van de uitvoering van de Nota dierenwelzijn wordt gerapporteerd in de Voortgangsrapportage Nota dierenwelzijn en Nationale agenda diergezondheid (laatstelijk Kamerstukken II 2009/10, 28 286, nr. 381). Voor een volledig overzicht van de door mij ondernomen acties verwijs ik naar dat document. Specifiek vraagt dit lid naar een aantal initiatieven.

Het opstellen van een algemene maatregel van bestuur met huisvestingsregels voor melkvee

De besluitvorming over het opstellen van een algemene maatregel van bestuur met huisvestingsregels voor melkvee laat ik aan het volgend kabinet.

Het verbieden van koudmerken bij koeien

Bij motie hebben het toenmalige lid Waalkens en de leden Atsma en Snijder – Hazelhoff van de Tweede Kamer verzocht het koudmerken tot 1 juni 2011 toe te staan (Kamerstukken II 2007/08, 21 501 – 32, nr. 254). Ik heb daaraan gevolg gegeven door de bestaande vrijstelling ter zake tot die datum te continueren.

Het gebruik van rubberen matten voor kalveren wordt verplicht gesteld

De actie om rubberen matten per 2009 verplicht te stellen in stallen waar vleeskalveren anders dan op stro worden gehuisvest is niet in uitvoering genomen als gevolg van de motie van het toenmalige lid Van der Vlies cs. (Kamerstukken II 2007/08, 28 286, nr. 170).

In opdracht van mijn ministerie wordt door WUR-ASG een praktijkonderzoek verricht naar een alternatief vloertype dat, in termen van het welzijn van de kalveren, beter is dan de bestaande houten lattenbodem. Dat onderzoek wordt in 2013 afgerond.

Het verbieden van het knippen van hoektanden van varkens

Het knippen van hoektanden bij varkens is per 1 januari 2009 verboden. Vanaf die datum is alleen vijlen toegestaan.

Het aanpassen van de regels met betrekking tot snavelkappen bij pluimvee

De pluimveesector is de gelegenheid gegeven voor eind 2011 zelf te bewerkstelligen dat een dergelijke ingreep niet langer nodig is.

Opnemen van eisen aan stroomsterkte in relatie tot de frequentie voor het verdoven van eenden, leghennen en vleeskuikens in nationale regelgeving en inzetten op het uitfaseren van het huidige waterbad in EU-regelgeving

De bedoelde eisen zijn per 14 september 2009 opgenomen in artikel 2, tweede lid, van de Regeling doden van dieren. Dit artikel bepaalt verder dat vanaf 1 januari 2011 aangescherpte regels gelden (Stcrt. 2009, 13961).

Het opstellen van randvoorwaarden voor aquacultuur en wettelijk geregelde dodingsmethoden voor vissen

Duurzame ontwikkelingen op het gebied van aquacultuur worden met fiscale faciliteiten gestimuleerd. Daartoe zijn per 1 januari 2010 eisen opgenomen in de fiscale regelgeving. Het betreft normen met betrekking tot dodingsmethoden, transport, het sorteren van vissen en leefcondities in de bassins.

Een evaluatie van het Dierentuinenbesluit

In reactie op schriftelijke vragen van de leden van de fracties van de SP en de PvdD in de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2009/10, 32 123 XIV, nr. 28) heb ik aangegeven wat de stand van zaken is van toezeggingen die ik in dit verband heb gedaan. De toegezegde aanpassingen van regelgeving zullen worden meegenomen bij het opstellen van uitvoeringsregels bij dit wetsvoorstel.

Voor de vier overige door dit lid genoemde punten verwijs ik naar de vragen waarbij die onderwerpen aan de orde zijn gesteld.

5.3 Diergeneesmiddelen

De leden van de fracties van de CU en SGP vragen waar de grenzen liggen voor het ingrijpen inzake dierenwelzijn als het gaat om het bevorderen van gegarandeerde en veilige voedselproductie. Deze leden leggen een verband met noodzakelijke vaccinatie om dierziekten te voorkomen en het toedienen van diergeneesmiddelen in het algemeen en van antibiotica in het bijzonder om dierziekten te bestrijden en te voorkomen.

De door deze leden bedoelde grenzen liggen voor mij in hetgeen volgens algemeen normbesef te rechtvaardigen is jegens dieren, afgewogen tegen het belang van gegarandeerde en veilige voedselproductie. Dit wetsvoorstel brengt de regels die daarop betrekking hebben samen. Daarnaast zijn er ook grenzen getrokken door beleid en regelgeving op andere terreinen, onder met name de samenvattende noemer duurzaamheid. Ik moge deze leden verwijzen naar andere beschouwingen over dit laatste in hoofdstuk III van deze memorie van antwoord.

Voorts vragen de leden van de CU en SGP-fracties hoe voorkomen kan worden dat de belangen van de farmaceutische industrie andere belangen overheersen en schaden.

De Europese Commissie en de bevoegde autoriteiten in de verschillende lidstaten kunnen ingevolge de Diergeneesmiddelenrichtlijn slechts diergeneesmiddelen op de markt toelaten nadat deze uitgebreid zijn beoordeeld op veiligheid, kwaliteit en werkzaamheid, waarbij is gekeken naar de risico's voor mens, dier en milieu. Wanneer een middel eenmaal op de markt is gebracht, is het aan de dierenarts om als «poortwachter», overeenkomstig de regels, restrictief en selectief met middelen om te gaan. Het economische belang van de farmaceutische industrie om een diergeneesmiddel te mogen produceren en verhandelen is niet overheersend. De regelgeving verplicht deze industrie om redenen van veiligheid, dierenwelzijn, diergezondheid, volksgezondheid en milieu tot vele inspanningen, waaronder het uitvoeren van uitgebreid en kostbaar onderzoek. Deze inspanningen en kosten zijn bij veel potentiële diergeneesmiddelen te vergeefs, omdat het diergeneesmiddel uiteindelijk niet aan de gestelde eisen voldoet.

Het lid van de fractie van de PvdD vraagt of de regering met dit lid van mening is dat bijvoorbeeld het terugdringen van het antibioticagebruik niet kan zonder heldere en afrekenbare doelstellingen. Hij verzoekt de regering bij de beantwoording van deze vraag tevens te betrekken hoe zij de, volgens dit lid, premature onwil van de commissie-Werner en de LTO-woordvoerders duidt in reactie op haar voornemen om het antibioticagebruik met 50% terug te dringen.

In mijn brief van 9 april jongstleden (Kamerstukken II 2009/10, 29 683, nr. 53) geef ik samen met de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport duidelijkheid over de ambities inzake het terugdringen van het antibioticagebruik in de veehouderij. Ik ben van mening dat het antibioticagebruik in 2011 met 20% gedaald moet zijn ten opzichte van 2009 en in 2013 met 50% ten opzichte van 2009. De Taskforce-stuurgroep «Werner» zet zich hier voluit voor in. De verschillende sectoren van LTO zijn hierin vertegenwoordigd. Ik ben ervan overtuigd dat het de Taskforce ernst is.

Het lid van de fractie van de PvdD vraagt of de doelstelling van terugdringing met 50% van het gebruik van antibiotica toereikend is en op welke wetenschappelijke onderzoeken de regering zich daarbij baseert.

In mijn in het voorgaande antwoord genoemde brief van 9 april 2010 is bij de formulering van de reductiedoelstelling van 50% binnen 3 jaar, met name gekeken naar het feit dat het antibioticagebruik op veterinair voorschrift in de Nederlandse veestapel en rekening houdend met de omvang van de veestapel, de afgelopen 10 tot 11 jaar, grofweg is verdubbeld. Ook voor de jaren ná 2013 zijn reductiedoelstellingen nodig. Het effect dat beoogd wordt met de reductie van antibioticagebruik, is de vermindering van het optreden van resistentie tegen antibiotica in de veehouderij. Ik baseer mij daarbij op het advies van het deskundigenberaad over de toename in Nederland van bacteriën die ESBL¹ produceren, belegd op 31 maart 2010, met deskundigen van het Centrum Infectieziektebestrijding (CIb) van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), het Centraal Veterinair Instituut (CVI), de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA), het Nederlands Centrum voor Beroepsziekten (NCvB) en medisch specialisten op het gebied van medische microbiologie en infectieziekten uit verschillende Nederlandse academische ziekenhuizen. Het advies van dit deskundigenberaad is bij voornoemde brief gevoegd.

¹ ESBL (Extended Spectrum Bèta-Lactamase) is een verzamelnaam voor een groep enzymen die door bacteriën gemaakt worden (de ESBL-vormende bacteriën). Door deze enzymen worden de antibioticagroepen cefalosporine en penicilline (de β -lactam antibiotica) onwerkzaam. Als een patiënt de bacterie in de bloedbaan krijgt, zijn de mogelijkheden om infecties antibiotisch te bestrijden beperkt.

5.4 Diergeneeskunde

De leden van de fracties van PvdA en SP signaleren een steeds groter wordende overlap tussen onderwerpen van diergezondheid en volksgezondheid. Zij vragen, mede namens de leden van de fracties van CDA, CU, GL en PvdD, naar de wijze waarop de samenwerking en de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de voor deze onderwerpen verantwoordelijke departementen Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, wordt vastgelegd in regelgeving en wordt vormgegeven in de praktijk.

Op het gebied van de zoönosen bestaat niet zozeer overlap maar veeleer raakvlak tussen de werkzaamheden van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en dat van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, thans actueel inzake de Q-koorts. In het wetsvoorstel komt dit tot uitdrukking in het feit dat uitvoeringsregelgeving die mede het belang van de volksgezondheid dient, wordt vastgesteld in overeenstemming met de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Deze regels worden primair gesteld uit het oogpunt van diergezondheid, thans op grond van de GWWD.

Een aantal dierziekten is ook aangewezen als besmettelijke infectieziekte in de zin van de Wet publieke gezondheid, waardoor bestrijding daarvan ook onder verantwoordelijkheid van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport valt.

Het betreft dus verschillende regelgeving met verschillend oogmerk waarbij onderscheiden verantwoordelijkheden aan de orde zijn. Om die reden vindt intensieve samenwerking plaats tussen beide ministeries. Potentiële zoönotische signalen worden structureel besproken tussen de Gezondheidsdienst voor Dieren, het Centrum Infectieziektebestrijding van het RIVM en de VWA. Dit komt de signalering van opduikende zoönosen ten goede.

Een andere verbetering is de oprichting door de ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van het Centrum Monitoring Vectoren en het Dutch Wildlife Health Centrum.

Verder hebben de VWA en GGD Nederland afspraken gemaakt voor structurele samenwerking, gegevensuitwisseling en afstemming van werkzaamheden.

De leden van de fractie van de PvdA stellen vragen over de positie van de burgemeester bij een uitbraak van een dierziekte. Zij vragen zich af of en hoe, bij een uitbraak van een dierziekte, afstemming plaatsvindt met het lokaal bevoegd gezag en met lokale GGD's, hoe de openbare orde en veiligheid worden gehandhaafd en hoe die afstemming eruit ziet wanneer een uitbraak gemeentegrensoverschrijdend is.

Bij een uitbraak van een dierziekte neemt de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit alle nodige maatregelen om verspreiding van dierziekten te voorkomen, zoals het ruimen van bedrijven of het laten vaccineren van dieren. Op grond van het voorgestelde artikel 5.8 wordt de burgemeester van de gemeente waar deze maatregelen worden genomen, geïnformeerd.

Indien een houder van dieren weigert om maatregelen te treffen of te laten treffen ten aanzien van zijn dieren, wordt de betrokken burgemeester gevraagd om politie-inzet teneinde toegang te krijgen tot het terrein of de stallen van de houder teneinde deze maatregelen te kunnen uitvoeren. Voor situaties die de openbare orde en veiligheid betreffen, worden de betrokken burgemeesters gevraagd om hun bevoegdheden op grond van artikel 172 van de Gemeentewet uit te oefenen.

Wanneer het een uitbraak van een dierziekte betreft die risico's voor de volksgezondheid met zich brengt en die is aangewezen bij of krachtens de Wet publieke gezondheid, heeft de burgemeester op grond van hoofdstuk V van die wet bevoegdheden bij de bestrijding. Hij kan onder meer personen ter isolatie in een ziekenhuis laten opnemen, quarantainemaatregelen treffen en gebouwen en vervoermiddelen laten ontsmetten.

Bij een uitbraak van een dierziekte die gemeentegrensoverschrijdend is, is de aanpak regionaal; een regionaal centrum coördineert namens de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit de preventie- en bestrijdingswerkzaamheden van de uitvoerende diensten en draagt zorg voor de afstemming met de betrokken burgemeesters, de betrokken autoriteiten van de betreffende veiligheidsregio's en betrokken GGD's. Door die afstemming kunnen ook de lokale belangen op een adequate en effectieve wijze worden meegewogen.

Hiernaast vindt, ook in niet-crisistijd, periodiek regionaal bestuurlijk overleg plaats tussen betrokken burgemeesters, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, betrokken GGD's en ambtenaren van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit alsmede, ingeval van risico voor de volksgezondheid ook ambtenaren van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

De leden van de fracties van de CU en de SGP vragen naar de oorzaken van recente uitbraken van besmettelijke dierziekten zoals klassieke varkenspest, mond- en klauwzeer en Q-koorts. Deze leden vragen ook welke consequenties de regering hieruit trekt voor een gezondere veehouderij. Ook de leden van de fractie van de PvdA wensen te vernemen welke lessen uit deze uitbraken zijn geleerd en of evaluatie heeft plaatsgevonden.

Het is vast beleid om na uitbraak van een dierziekte te evalueren hoe de uitbraak heeft kunnen ontstaan, hoe de aanpak van die uitbraak is geweest, welke lessen zijn geleerd en waar verbeteringen zouden kunnen worden doorgevoerd.

Evaluatie van de uitbraken van onder meer klassieke varkenspest (KVP) in 1996 en 1997, MKZ in 2001 en Bovine Spongiforme Encephalopathie (BSE) in 1994 hebben aangetoond dat oorzaken van de uitbraken zeer divers zijn geweest. KVP kwam Nederland binnen door een niet goed gereinigde vrachtwagen uit Duitsland en werd vervolgens binnen Nederland verspreid. MKZ kwam Nederland binnen door de import van besmette dieren via een halteplaats. BSE ontstond door het vervoederen van diermeel. Gezien de diversiteit van de oorzaken zijn ook de consequenties voor een gezondere veehouderij divers. Mijn beleid hierover is vastgelegd in de Nationale agenda diergezondheid, waarover uitvoering met de leden van de Tweede Kamer is gesproken.

Evaluaties leiden veelal tot aanpassingen van beleidsdraaiboeken en ook tot aanpassing van regelgeving. Evaluatie van de varkenspestepidemie van 1997 en 1998 en de ontdekking van de eerste gevallen van BSE in 1994, hebben er bijvoorbeeld toe geleid dat de GWWD is aangepast om de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en betrokken burgemeesters te veranderen. Hierdoor is het zwaartepunt van de dierziektebestrijding bij de minister komen te liggen (Kamerstukken II 2000/01, 27 685, nr. 3).

5.5 Diergezondheidsfonds

De leden van de VVD-fractie stellen een aantal vragen met betrekking tot nadere regeling van de werking en werkzaamheden van het Diergezondheidsfonds.

Artikel 9.1, eerste lid van het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid heffingen op te leggen ten behoeve van het Diergezondheidsfonds. Artikel 9.3, vierde lid, van het wetsvoorstel biedt een grondslag voor het stellen van regels met betrekking tot de wijze waarop betalingen plaatsvinden, alsmede met betrekking tot het verstrekken van informatie over de verkregen bijdragen.

Het Diergezondheidsfonds wordt gevuld door middel van bijdragen uit de Europese Unie en door middel van bijdragen van de sector. De heffingen, bedoeld in artikel 9.1, eerste lid, van het wetsvoorstel worden niet opgelegd. In een convenant met de betrokken sectoren zijn afspraken vastgelegd ten aanzien van laatstgenoemde bijdragen (Stcrt 2010, nr. 11754). In dat convenant is tevens vastgelegd waartoe de gelden van het Diergezondheidsfonds worden aangewend. Het genoemde convenant voorziet in afspraken met betrekking tot die onderwerpen. Een regeling op grond van artikel 9.3, vierde lid, van het wetsvoorstel is in dat licht niet nodig.

Het lid van de fractie van de PvdD vraagt of de varkensregeling over gaat naar de Wet dieren.

Ik neem aan dat het betreffende lid hiermee doelt op de huidige bepalingen in de GWWD die zien op varkensheffingen. Die bepalingen zijn niet opgenomen in voorliggend wetsvoorstel. De GWWD blijft, voor wat die bepalingen betreft, van kracht.

5.6 Overige onderwerpen

5.6.1 Juridische aspecten

De leden van de VVD-fractie vragen of de ruimte voor dynamiek in de regelgeving en snelle aanpassingen als de noodzaak zich daartoe voordoet wel opweegt tegen het doorschuiven naar nadere regelgeving en willen graag een nadere onderbouwing van deze keuze.

Op de beleidsterreinen die dit wetsvoorstel omvat, wordt het merendeel van de regels bepaald door regelgeving van de EU. Het gaat dan in hoofdzaak om de regels inzake dieren voor productiedoelen, waaronder het transport van dergelijke dieren, om de regels inzake diergeneesmiddelen en diervoeders als ook om die betreffende diergezondheid en de dierlijke producten.

Gelet op de omvang van de EU-regelgeving op deze terreinen, de mate van gedetailleerdheid daarvan en de frequentie van aanpassingen, bijstellingen en verbeteringen, is een grote mate van delegatie naar uitvoeringsregelgeving onvermijdelijk.

Waar het gaat om EU-regelgeving, zeker voor zover het verordeningen betreft, ontbreekt ook in veel gevallen een directe noodzaak tot regeling bij wet in formele zin. EU-verordeningen werken immers rechtstreeks door in de Nederlandse rechtsorde en zijn algemeen verbindend in al hun onderdelen. Er behoeft slechts uitvoering aan te worden gegeven, bijvoorbeeld ten aanzien van de strafbaarstelling.

Alleen op een wijze als voorgesteld kunnen de Europese regels slagvaardig in de Nederlandse rechtsorde worden uitgevoerd of geïmplementeerd. In dit verband wordt erop gewezen dat de GWWD in de afgelopen jaren enkele malen diende te worden gewijzigd om op deelterreinen effectief uitvoering te kunnen geven aan ter zake vastgestelde EU-verordeningen, onder meer op het terrein van het dierenvervoer.

In samenhang met de vorige vraag vragen de leden van de VVD-fractie naar de mate van onzekerheid in de samenleving over de betekenis van de wet.

De betekenis van de Wet dieren wordt, zoals uit het antwoord op de vorige vraag ook blijkt, in belangrijke mate bepaald door de uitvoeringsregels. Het voornemen bestaat niet de bestaande regels materieel te wijzigen, anders dan in de Nota dierenwelzijn, de Nationale agenda diergezondheid en de Nota diergeneesmiddelen is aangekondigd of voortvloeit uit aspecten van regeldruk.

De samenleving kent deze regels, die zoals gesteld, sterk worden bepaald door de Europese context.

Voor zover het gaat om wijziging of verbetering van die regels is mijn beleid genoegzaam bekend. Die uitvoeringsregels worden op zorgvuldige wijze voorbereid. Dit proces van voorbereiding is gaande. Ik verwijs naar het volgende onderdeel van dit hoofdstuk, waarin de planning van dit proces uiteen wordt gezet. Van onduidelijkheid hoeft dan ook geen sprake te zijn.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts naar mijn opvattingen over overgangperiodes, als veranderingen in de regels aan de orde zijn.

Het is gebruikelijk dat bij de totstandkoming van nieuwe regels, dan wel wijziging van bestaande regels, wordt voorzien in overgangsrecht, waaronder een overgangstermijn. Deze termijn wordt op zo'n manier vastgesteld dat het bedrijfsleven voldoende tijd heeft om de nieuwe regels ten uitvoer te leggen. Bij de vaststelling van deze termijn wordt mede acht geslagen op nadelige gevolgen en daaraan verbonden financiële lasten voor het bedrijfsleven wanneer bestaande werkwijzen niet langer of slechts gewijzigd worden toegestaan. Eén en ander wordt per situatie, afhankelijk van de geregelde materie, beoordeeld. Rekening kan worden gehouden bijvoorbeeld met gebruikelijke afschrijvingsperiodes in het bedrijfsleven.

Het lid van de PvdD-fractie stelt, mede namens de leden van de SP-fractie, een aantal vragen met betrekking tot definitiebepalingen in het wetsvoorstel. Dit lid vraagt wat wordt verstaan onder «dieren», «vee», «pluimvee», «zieke dieren» en «africhten». Voorts vraagt dit lid waarom het woord «slachten» uit de titel van artikel 2.10 van het wetsvoorstel is verdwenen.

Artikel 1.1 van het wetsvoorstel voorziet in de begripsbepalingen. Overeenkomstig Aanwijzing 121 van de Aanwijzingen voor de regelgeving zijn alleen die woorden of begrippen gedefinieerd die een te weinig bepaalde of een van het spraakgebruik afwijkende betekenis hebben. Met de gevraagde termen is niets anders bedoeld dan hetgeen in het spraakgebruik gebruikelijk is. Voor het begrip «dieren» geldt bovendien dat de reikwijdte van dit begrip wordt ingekaderd door de bij of krachtens het wetsvoorstel gestelde regels.

Het begrip «slachten» is niet opgenomen in de titel van artikel 2.10 omdat dit artikel niet alleen ziet op dieren die kennelijk bestemd zijn voor de productie van dierlijke producten, maar ook op andere gehouden dieren. Het begrip «doden» heeft een bredere betekenis en omvat mede het

slachten. Door de keuze voor dit laatstgenoemde begrip kunnen bijvoorbeeld regels worden gesteld om gezelschapsdieren onaanvaardbaar lijden te besparen. Het woord «slachten» heeft om die reden nooit in de titel van artikel 2.10 van het wetsvoorstel gestaan.

5.6.2 Planning

De leden van de VVD-fractie vragen wanneer de nadere regels worden verwacht, welke ruimte betrokkenen hebben om inbreng te leveren en hoe deze sectoren worden betrokken bij het tot stand brengen van regels. De leden van de fracties van de PvdA, de SP en het lid van de fractie van de PvdD vernemen graag of de algemene maatregelen van bestuur aan de beide Kamers van de Staten-Generaal worden voorgehangen of nagehangen.

Het lid van de fractie van de PvdD vraagt voorts naar de invulling van de Wet dieren met algemene maatregelen van bestuur en het daarbij beoogde tijdpad. Meer specifiek wordt door dit lid ten aanzien van een aantal besluiten op grond van de GWWD gevraagd of en hoe de inhoud van deze besluiten overgaat naar de Wet dieren.

In onderdeel 2.2 van dit hoofdstuk is indicatief geduid hoe de bestaande regels inhoudelijk zullen worden herschikt in de uitvoeringsregels.

Het totstandkomingsproces van de uitvoeringsregels is op hoofdlijnen als volgt.

Belangenorganisaties zijn vanaf april 2009 betrokken geweest bij de werkzaamheden ten behoeve van het opstellen van de onderscheiden algemene maatregelen van bestuur. Zij zijn in de gelegenheid gesteld suggesties en voorstellen te doen. Mede op basis van overleg met hen daarover zijn een aantal ontwerpbesluiten voorbereid. Dit betrof ontwerpbesluiten voor een Besluit houders van dieren, een Besluit dierenartsen en diergeneeskundigen en een Besluit dierlijke producten.

Deze drie ontwerpbesluiten hebben ter consultatie gelegen van 22 februari tot en met 31 maart 2010. Daarbij is gebruik gemaakt van de rijksbrede website voor internetconsultatie waardoor een ieder gelegenheid heeft gehad zienswijzen en opmerkingen te maken. Dit heeft een aanzienlijk aantal reacties opgeleverd. Belanghebbende organisaties zijn bij plaatsing van die ontwerpbesluiten op de genoemde website schriftelijk daarop geattendeerd.

Voor belangenorganisaties is daarnaast binnen de consultatietermijn een bijeenkomst georganiseerd waarin nadere uitleg en informatie is gegeven over de conceptbesluiten.

Naast drie genoemde besluiten zijn ontwerpbesluiten in voorbereiding voor diervoeders, diergeneesmiddelen en toezicht en handhaving. De regels voor diervoeders zijn voor het overgrote deel bepaald door EU-verordeningen en zullen louter beperkt zijn tot het stellen van de benodigde uitvoeringsmaatregelen.

Bij de voorbereiding van het ontwerpbesluit diergeneesmiddelen zijn de sectoren nauw betrokken. In het besluit toezicht en handhaving zullen onder meer de regels worden opgenomen ter zake van bestuurlijke boetes.

Gegeven de demissionaire status van het kabinet meen ik dat de besluitvorming over de uitvoeringsregelgeving behoort plaats te vinden onder verantwoordelijkheid van een volgend kabinet. Daarmee is ook de planning in een ander licht komen te staan.

De Wet dieren en de daarop berustende uitvoeringsregelgeving zullen gelijktijdig in werking worden gesteld. Inwerkingtreding was voorzien medio 2011, zoals ook in het debat met de Tweede Kamer als planningsdatum door mij is aangehouden. Onder de gegeven stand van zaken en uitgaande van voortvarende verdere behandeling van zowel het wetsvoorstel als ook de ontwerpbesluiten is inwerkingtreding van de Wet dieren en daarop gebaseerde uitvoeringsregels op zijn vroegst te stellen op 1 januari 2012.

De ontwerpbesluiten zullen overeenkomstig de procedure van artikel 10.10 van het wetsvoorstel aan de beide kamers der Staten-Generaal worden overgelegd. Dit betreft die algemene maatregelen van bestuur die regels bevatten met of mede met het oog op de bescherming van het welzijn van dieren.

Een ontwerpbesluit inzake diervoeders behoort daartoe bijvoorbeeld niet.

De Raad van State zal nadien over de ontwerpbesluiten advies worden gevraagd.

Hierbij geldt, onder verwijzing naar onderdeel 2.2 van dit hoofdstuk, voorts dat een aantal andere algemene maatregelen van bestuur behelzende toegezegde beleidvoornemens dan wel EU-implementatie op dit moment separaat in voorbereiding zijn op grond van de GWWD. Deze zullen te zijner tijd worden geïncorporeerd in de uitvoeringsregels die onder de Wet dieren zullen worden vastgesteld. Onder meer geldt dit voor de regels inzake identificatie en registratie van honden, de regels inzake vleeskuikens, regels met betrekking tot melkvee en de regels betreffende de beroepsmatige handel en opvang van dieren, welke in de plaats zullen komen van het vigerende Honden- en kattenbesluit. Deze besluiten worden op de gebruikelijke wijze voorbereid.

5.6.3 Evaluatie

De leden van de PvdA-fractie vragen, mede namens de leden van de SP-fractie, naar evaluatie van de Wet dieren. In dit verband wenst het lid van de PvdD-fractie graag te vernemen in hoeverre de Eerste Kamer bij de opzet van zodanige evaluatie zal worden betrokken en hoe de evaluatie van de Wet dieren moet worden gezien in relatie tot het ontbreken van een evaluatie van de GWWD.

In het voorgestelde artikel 10.11 is voorzien in een evaluatie van de Wet dieren binnen vijf jaar na inwerkingtreding van de wet. Die evaluatie betreft een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk. De GWWD kent zodanige bepaling niet. De evaluatie van de Wet dieren staat dan ook los van het ontbreken van een evaluatie van de GWWD.

Met genoemd artikel zijn de kaders voor die evaluatie gegeven. De wijze waarop deze evaluatie zal worden vorm gegeven en welke procedure daarvoor zal worden gevolgd is een zaak van nader orde.

Het lid van de PvdD-fractie vraagt voorts of voor effectieve wetgeving rondom dierenmishandeling een gedegen evaluatie van de toepassing en formulering van de huidige bepalingen rondom dierenmishandeling nodig is. Ook vraagt dit lid of niet alsnog een evaluatie niet alleen op dit punt maar ook van de GWWD wenselijk of nodig is.

Dit wetsvoorstel is meer dan een hernieuwde GWWD. De achterliggende gedachten om tot dit wetsvoorstel te komen zijn kort uiteengezet in hoofdstuk I van deze memorie van antwoord. Ik moge daarna verwijzen.

Een evaluatie van de GWWD noch van de bepalingen inzake dierenmis-handeling, is tegen die achtergrond noodzakelijk geoordeeld. Uiteraard zijn bij dit wetsvoorstel ervaringen betrokken omtrent de verschillende wetten met betrekking tot dieren, die met dit wetsvoorstel zijn samengevoegd. Dit geldt ook voor het onderwerp dierenmishan-deling. Mede op basis daarvan is artikel 2.1. derde lid, in dit wetsvoorstel opgenomen, zoals in hoofdstuk 5.1.1 is toegelicht.

5.6.4 Overig

Het lid van de PvdD-fractie vraagt in hoeverre artikel 7.7, derde lid, over adviescommissies ruimte laat voor klokkenluiders.

Een adviescommissie als bedoeld in artikel 7.7 van het wetsvoorstel adviseert de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit bij het nemen van besluiten. Leden van een adviescommissie staan niet in een hiërarchische verhouding tot de minister of andere leden van de commissie en kunnen een minderheidsstandpunt naar voren brengen. Het onderwerp «klokkenluiders» speelt hierbij niet en staat geheel los van adviescommissies.

De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
G. Verburg