

Inbreng verslag van een schriftelijk overleg

Binnen de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit hebben de onderstaande fracties de behoefte vragen en opmerkingen voor te leggen aan de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit over de Evaluatie Wet dieren (Kamerstuk 28 286, nr. 1139).

De voorzitter van de commissie,
Kuiken

Adjunct-griffier van de commissie,
Verhoev

Inhoudsopgave

I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-fractie

Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdD-fractie

Vragen en opmerkingen van de leden van de SGP-fractie

II Antwoord/ Reactie van de minister

I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

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

Brief regering

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

De leden van de VVD-fractie lezen dat het Bureau Berenschot constateert dat de handhaving van open normen in het bestuursrecht als lastiger wordt ervaren dan handhaving via het strafrecht. Omdat dit niet verder onderbouwd wordt, gaat de minister hier verder niet op in. Dat bevreemdt deze leden. Als deze constatering wordt gedaan, is het toch zaak om boven tafel te krijgen waarom handhavers dit op deze manier ervaren. Ook hier merken zij op dat de bewijslast aangeleverd door de NVWA niet altijd op orde is. Wellicht kan deze bevinding aanleiding zijn om de handhavers een aanvullende opleiding aan te bieden. Graag een reactie van de minister.

Overig

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

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

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

Inleiding

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

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

NVWA geen beleidsmaker

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

Wet dieren en handhaving op dierenwelzijn (onderdeel open normen)

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

Bescherming mens en milieu

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

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

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

Intrinsieke waarde van het dier

De leden van de D66-fractie zijn van mening dat voor het beschermen en verbeteren van het welzijn van het dier, het van essentieel belang is dat dieren een goede juridische positie hebben in ons rechtssysteem. Deze positie mag wat deze leden betreft niet te afhankelijk zijn van de maatschappelijke of politieke houding ten opzichte van het welzijn van het dier, maar moet vooral ook gebouwd zijn op een sterk juridisch fundament van een intrinsieke waarde. Door zowel BuRO als Berenschot wordt in de evaluatie geconcludeerd dat de erkenning van de intrinsieke waarde van het dier in de wet op dit moment onvoldoende handvatten biedt voor de praktijk om het juiste beschermingsniveau voor dieren te kunnen borgen. In de praktijk, zo concludeerde Berenschot, doet artikel 1.3 van de Wet dieren niet meer om het welzijn van het dier te borgen dan het

voortschrijdend maatschappelijk en wetenschappelijk inzicht. BuRO adviseerde zelfs dat niet eens goed vastgesteld kon worden of dat artikel nut heeft, omdat de intrinsieke waarde niet voldoende gedefinieerd is. De minister lijkt haar reactie echter te concluderen in dat het in werking treden van de zorgplicht voldoende zal zijn om de intrinsieke waarde van het dier voldoende te borgen. Een wijziging van de definitie is niet nodig, zo wordt gesteld, omdat er geen eenduidige definitie van de intrinsieke waarde bestaat en de huidige beschrijving van het begrip geen belemmering vormt om mee te waaien met de winden van het publieke debat. Hoe beoordeelt de minister deze discrepantie tussen het oordeel van de minister en dat van BuRO? Alhoewel deze leden de hoop delen dat de zorgplicht zo snel mogelijk in werking treedt, vinden zij de redenering krom. De constatering dat een eenduidige definitie op dit moment niet bestaat, betekent niet dat niet getracht kan worden om een definitie te vinden die de lading zo goed mogelijk dekt. Bovendien zijn zij van mening dat de wet niet alleen geen belemmering moet vormen om tot betere bescherming te komen, maar ook een garantie moet bieden dat een betere bescherming gegeven wordt. Deelt de minister deze mening? Zo nee, waarom niet? Hoe kijkt de minister bijvoorbeeld aan tegen de definitie die de Raad voor Dieraangelegenheden (RDA) aandroeg in de Staat van het Dier van 2019, namelijk dat het respecteren van de intrinsieke waarde van het dier een moreel vereiste inhoudt dat menselijk ingrijpen in het dier of zijn leefomgeving niet leidt tot structurele of substantiële aantasting van dierenwelzijn, diergezondheid en integriteit van het dier? Is de minister bereid dergelijke definities tegen het licht te houden om te kijken of een gewijzigde definitie alsnog mogelijk is? Zo nee, waarom niet? En gaat zij ook nog andere stappen ondernemen om te zorgen dat de intrinsieke waarde structureel onderdeel wordt van elke belangenafweging tussen mens en dier?

Met betrekking tot de intrinsieke waarde van het dier stelden beide onderzoeksbureaus ook vast dat de bescherming die aan dieren wordt geboden onder de Wet dieren kan verschillen per diersoort en diercategorie. De wet discrimineert daarmee tussen verschillende diersoorten en houderijtypes. Zeker in het licht van de erkenning van de intrinsieke waarde van het dier, vinden de leden van de D66-fractie dit verwonderlijk. Alhoewel deze leden begrijpen en onderschrijven dat het komen tot specifiekere regelgeving bij voorkeur op EU-niveau gebeurt, vragen zij zich af of het in elk geval per diersoort niet rechtgetrokken kan worden, dit gezien de doeleinden van het dier volgens de intrinsieke waarde van het dier toch ten minste losgekoppeld zouden moeten zijn van de welzijnseisen van het dier. Deelt de minister deze constatering en is zij bereid te kijken naar hoe zij dit eventueel recht kan trekken? Zo nee, waarom niet? Welke uitzonderingen zou de minister willen blijven maken en wat is daarvan de reden? BuRO stelde bovendien vast dat de intrinsieke waarde onvoldoende naar voren komt in de “nee, tenzij”-bepalingen, omdat bijvoorbeeld voor ingrepen die nu zijn toegestaan niet genoeg is afgewogen of ze daarmee de integriteit en daarmee intrinsieke waarde van het dier niet schenden. De keuze om tot uitzonderingsgronden te komen moet volgens BuRO voortdurend worden gerechtvaardigd op basis van voortschrijdend wetenschappelijk inzicht. De minister gaf in haar reactie aan deze kritiek niet goed te kunnen plaatsen, omdat de intrinsieke waarde juist altijd voorop staat en omdat het streven van de minister is om lichamelijke ingrepen zoals het couperen van staarten uit te faseren zodra de wetenschap laat zien dat dit verantwoord kan. Deze leden willen daarbij ten eerste de kritische noot plaatsen dat de wetenschap volgens de minister moet laten zien dat dit onder omstandigheden van de huidige houderijsystemen kan, aangezien problemen zoals staartbijten bewezen minder vaak voorkomen bij bijvoorbeeld biologische houderijsystemen en het gedrag daarmee afhangt van het type houderijsysteem. Zij merken op dat het hierbij dus voornamelijk om een economische afweging lijkt te gaan en vragen de minister waardoor zij de conclusie trekt dat dit juist een voorbeeld is van een situatie waar de intrinsieke waarde van het dier goed wordt meegenomen. Is het bij het maken van dergelijke

belangenafwegingen volgens de minister nu goed duidelijk hoe de belangenafweging wordt gemaakt? Zo nee, is dit iets wat volgens de minister duidelijker zou moeten worden gemaakt? Zo nee, waarom niet? Ook zijn deze leden nog benieuwd hoe geborgd wordt dat het voortschrijdend wetenschappelijk inzicht zorgvuldig en tijdig wordt omgezet in beleidsregels of de wet zelf. Wordt bijvoorbeeld een standaard tijdpad gehanteerd waarbij voorschriften om de zoveel tijd worden getoetst aan de nieuwste wetenschappelijke inzichten?

Positieve definitie dierenwelzijn

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

Open normen

Ook de open normen kwamen terug in beide evaluaties, wat de mening van de leden van de D66-fractie sterkte dat deze samen met ethologen zo spoedig en zo goed mogelijk moeten worden ingevuld. Deze leden zijn verheugd dat de minister een aantal open normen al heeft ingevuld en heeft besloten er nog meer in te vullen. Wanneer verwacht zij dat het proces dat zij samen met de NVWA en LNV heeft ingericht om open normen in te vullen, tot concrete resultaten zal leiden? Zal dit proces met de Kamer worden gedeeld voor inspraak en zo ja, wanneer zal de Kamer worden geïnformeerd? Hoe worden diergeneeskundigen en ethologen structureel meegenomen in dit proces? Binnen welke termijn hoopt de minister alle zorgelijke open normen te hebben ingevuld? Waarom is gekozen voor deze termijn? Indien geen concrete termijn bestaat, deelt de minister dan de mening van deze leden dat deze gezien het belang dat aan deze open normen wordt gehangen door beide evaluaties, wel vereist is? De minister noemt in haar reactie bovendien dat er verschillende manieren zijn om open normen in te vullen, waaronder deskundigenverklaringen en gidsen voor goede praktijken. Dat laatste is volgens Berenschot echter weinig tot stand gekomen tot nu toe. Hoe verklaart de minister dat dit instrument tot nu toe weinig is toegepast? Wordt de sector op dit moment wel voldoende actief aangemoedigd om deze gidsen op te stellen en bestaan er

minimumeisen voor het opstellen voor deze gidsen? Zo ja, is een van deze minimumeisen ook dat de inhoud van deze gidsen getoetst wordt op de laatste wetenschappelijke inzichten? Zo nee, waarom niet?

Het doden van dieren

De leden van de D66-fractie willen afsluitend hun zorgen uitdrukken over het feit dat artikel 2.10 van de Wet dieren over het verbod op het doden van dieren, op dit moment alleen geldt voor ganzen, honden en katten. Klopt het dat door deze opzet, het op dit moment juridisch mogelijk is om gezonde dieren zoals cavia's en konijnen te doden voor absoluut onredelijke doelen, zoals het hebben van de verkeerde kleur vacht of het niet hebben van het juiste geslacht (culling)? Klopt het dat dit vooral bij fokkers ook regelmatig voorkomt? Zo ja, kan de minister toelichten hoe vaak dit gebeurt, hoe dit juridisch mogelijk is en waarom dit zo is? Kan de minister bovendien toelichten hoe zich dit verhoudt tot de intrinsieke waarde van het dier?

Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-fractie

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met veel interesse de evaluatie van de Wet dieren door Bureau Berenschot en BuRO gelezen. Deze leden hebben nog wel enkele vragen over het verbod op het zelf doden van alle huis- en hobbydieren, de intrinsieke waarde van het dier als uitgangspunt in de toepassing van de Wet dieren en de handhaving.

Als eerste willen de leden van de GroenLinks-fractie aandacht vragen voor de uitbreiding van het verbod op het zelf doden van huis- en hobbydieren. Dit verbod geldt momenteel slechts voor honden, katten en ganzen. Deze leden zien dat deze beperking veel invloed heeft op de wet, hoewel dit nauwelijks in de evaluatierapporten is meegenomen. En dit terwijl artikel 2.10 van de Wet dieren in beginsel het doden van dieren verbiedt die niet voor de bedrijfsmatige productie van dierlijke producten gehouden worden (de 'niet-productiedieren'). Kan de minister toelichten waarom deze beperking, waardoor het verbod slechts voor drie diersoorten geldt, en de gevolgen daarvan nauwelijks zijn meegenomen in de evaluaties?

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

De leden van de GroenLinks-fractie zijn tevreden over het feit dat de intrinsieke waarde van het dier centraal staat in de Wet dieren en in artikel 1.3 expliciet erkend wordt. Er moet altijd uitgegaan worden van het belang van het dier zonder de 'gebruikswaarde' voor de mens. Toch blijkt uit de evaluatie dat erkenning in de praktijk te weinig handvatten geeft om voldoende bescherming van dieren te waarborgen. Deze leden zien dat open normen in het kader van handhaving vaak negatief uitvallen voor het dier. Wanneer een dier voldoende eten en drinken heeft, wordt al snel gedacht dat het met het dierenwelzijn wel goed zit. Daarom een vraag aan de minister: Hoe wordt hier nu op gehandhaafd? Kan de minister toelichten in hoeverre de open normen het welzijn van de dieren daadwerkelijk beschermen? Zouden meer gesloten normen zorgen voor een betere bescherming van dierenwelzijn? Deze leden zien nu dat vrijwel nooit handhaving plaatsvindt wanneer een dier zich niet natuurlijk kan gedragen, als groepsdier alleen gehuisvest zit of in een veel te kleine ruimte gehouden wordt. De regels zijn daar te open voor. Er moet dus gebruik worden gemaakt van per diersoort specifieke kwantitatieve doelvoorschriften in plaats van kwalitatieve doelvoorschriften. De minister schrijft dit ook zelf in haar brief van 18 november 2020 (Kamerstuk 28 286, nr. 1139). Zij ziet dat een nadere invulling van de normen noodzakelijk is om goed te kunnen handhaven. De minister zegt dat LNV en NVWA samen gaan werken aan een proces om de open normen nader in te vullen. Daarover enkele vragen: kan de minister benoemen om welke open normen het hier precies gaat? Kan zij beschrijven hoe dit proces van LNV en NVWA wordt ingevuld? Wat vindt de minister van het idee om deze erkenning aan te vullen met algemene regels per diersoort? Dit kan bijvoorbeeld in samenwerking met wetenschappers worden gedaan. Is de minister bereid voor alle toegestane ingrepen opnieuw de afweging te maken of de intrinsieke waarde en daarmee de integriteit van het dier voldoende is gewaarborgd? Kan de minister hierbij toezeggen dat zij hierbij ook voldoende probeert te voorkomen dat er hiaten ontstaan in de wet? Zowel Berenschot als BuRO stellen namelijk vast dat de bescherming die aan dieren wordt toegekend in de Wet dieren wisselt per diersoort of houderijtype en dat kan leiden tot verwarring bij zowel houders als handhavers. Een voorbeeld van de verschillende eisen bij eenzelfde diersoort is de normering voor voldoende dag- en kunstlicht in de stal en lichtdoorlatend materiaal in de wanden of daken: Voor vleeskalveren is de hoeveelheid lichtdoorlatend materiaal minimaal 2% van de vloeroppervlakte van de stal. Voor andere kalveren is het minimaal 5% van de vloeroppervlakte van de stal. Kan de minister uitleggen waar dit specifieke verschil vandaan komt, aangezien de behoefte van het kalf uiteraard hetzelfde is? Deze verschillen bestaan echter ook tussen bijvoorbeeld leghennen en vleeskuikens. Kan de minister reflecteren op deze bestaande verschillen tussen eisen binnen dezelfde diersoort in het algemeen? En is zij het met deze leden eens dat wettelijke voorschriften zouden moeten gelden voor een diersoort, onafhankelijk van de economische waarde van het dier of de reden waar deze voor gehouden wordt?

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

plaatselijke verordening (APV). Deze leden vinden dit een zorgelijke ontwikkeling. Kan de minister hierop reageren? Is de minister het met hen eens dat artikel 1.3 van de Wet dieren over de intrinsieke waarde van het dier ook van toepassing zou moeten zijn op alle vergunningen die door hen verleend worden? Op welke manier en in welke procedure worden de belangen van de dieren afgewogen tegen andere belangen? Wordt dit vastgelegd in een rapportage en is deze belangenafweging in te zien? Zij vinden het ontzettend belangrijk dat de intrinsieke waarde van het dier niet in het geding komt en er handhavend opgetreden kan worden.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie

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

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

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

Ten aanzien van de open normen wensen de leden van de SP-fractie op te merken dat het hoge gehalte aan zelfregulering door de diverse sectoren hen al jaren een doorn in het oog is. Vele misstanden in de veehouderij leverden de afgelopen jaren goedbedoelde convenanten, overgangstermijnen en verbeterplannen op. In het slechtste geval werden misstanden gebagatelliseerd door te wijzen op gebrekkigere welzijnscondities in andere lidstaten of landen van buiten de EU. Een bekend voorbeeld hiervan vormt de varkensbaron die na herhaaldelijke overtredingen in een andere lidstaat zijn bedrijfsactiviteiten in Nederland kon voortzetten. De door deze leden bepleitte zwarte lijst voor veroordeelde beroepshouders komt ondertussen in Europees verband niet van de grond waardoor de interne markt een vrijplaats lijkt te worden voor dierhouders die de regels aan hun laars lappen. In het beste geval werden problemen erkend door de betreffende

sectoren, waarna stuurgroepen zich bogen over mogelijke verbeteringen. Dikwijls werden deze vrijblijvende inspanningen omarmd vanuit de wetgever. In de ogen van deze leden is dat een ontwikkeling die ten principale verkeerd is. Wanneer verbetering nodig wordt geacht behoort een wetgever hier dwingende en bindende regelgeving voor op te stellen of bestaande regels aan te scherpen. Een overheid behoort niet afhankelijk te zijn van de goede wil en de goede bedoelingen van ondernemers met een commercieel belang. Ook niet als deze slechts ten doel heeft om het dierenwelzijn te verbeteren. Als voorbeeld hiervan noemen deze leden graag de pluimveesector die van mening is geweest dat aansluiting bij hitteprotocollen voor transport niet nodig of onuitvoerbaar zou zijn. Dit terwijl juist de pluimveesector veel slachtoffers maakt tijdens haar transporten en de zomers steeds heter worden. Ook de toegang tot zwem- en badwater voor dieren in de eendenhouderij is al jaren aan discussie onderhevig. Deze leden vinden het onbestaanbaar dat een professionele dierhouderijsector dit niet als minimumstandaard hoeft te garanderen. Aquatische dieren hebben vrije toegang tot water nodig. Dat zou geen luxe moeten zijn, maar een fundamenteel recht. Een diersector die een dergelijk bestaansminimum voor dieren niet kan garanderen verdient wat deze leden betreft geen bestaansrecht.

Landbouwhuisdieren

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

Een belangrijk punt van zorg betreft de scheidingsleeftijd van dieren bij hun moederdieren. Pasgeborenen dienen langere tijd bij ouderdieren te kunnen verblijven. Deels vanwege fysieke behoeftes zoals moedermelk, maar zeker ook omwille van het sociale aspect. Ziet de minister kans om de scheidingsleeftijden te verhogen en zo ja, wat is daarvoor volgens de minister de meest effectieve weg?

Gezelschapsdieren

De leden van de SP-fractie merken op dat minimeisen voor de huisvesting en de mogelijkheden tot het vertonen van soorteigen sociaal gedrag voor vrijwel alle gezelschapsdieren ontbreken. Deelt de minister de mening dat hier sprake is van een hiaat in regelgeving en zo ja, hoe beoogt zij dit probleem aan te pakken? De minister onderkent dat er sprake is van discriminatie tussen verschillende diercategorieën, maar stelt tevens dat de noodzaak tot nadere invulling van regelgeving bij gezelschapsdieren minder groot is dan bij de professionele houderij het geval is vanwege de grotere gezondheidsrisico's die laatstgenoemde met zich meebrengt. Deze benadering toont volgens deze leden aan dat de omvang van het aantal gehouden veehouderijdieren simpelweg te groot is voor een klein land als Nederland. Zij vragen de minister daarnaast wat de reden is dat een verbod op het doden van gezelschapsdieren niet uniform wordt verplicht? Alleen voor houders van ganzen, honden en katten geldt thans een verbod en dat vinden zij een onbegrijpelijke miskenning van de intrinsieke waarde van alle andere diersoorten. Momenteel beschikken houders over de mogelijkheid om dieren te doden op basis van onwenselijke fenotypische en genotypische eigenschappen. Dat staat mijlenver af van de ethische benadering die deze leden hanteren ten aanzien van het houden van dieren.

Andere diercategorieën

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

'Nee tenzij'-beginsel en toegestane ingrepen

De leden van de SP-fractie merken op dat het 'nee tenzij'-beginsel in hun optiek (te) veelvuldig wordt toegepast. Helaas komt de 'tenzij' daarbij vaker aan bod dan de 'nee'. In het geval van risico's voor de volks- of diergezondheid valt dat wellicht nog te billijken, maar economische belangen mogen volgens deze leden nooit reden zijn om uitzonderingen op regels over fysieke ingrepen toe te staan. Berenschot constateert dit dan ook terecht, zo menen zij. Zij vragen de minister of zij een overzicht kan geven van alle uitzonderingen die op verboden met betrekking tot dierenwelzijn zijn toegestaan. Het aan banden leggen van fysieke ingrepen gaat dikwijls traag en is momenteel veel te afhankelijk van de goede wil van de sector. Deze leden achten dit buitengewoon onwenselijk. Een voorbeeld hiervan betreft de voortgang van het actieplan stalbranden. Het valt zeer te prijzen dat de sector hiermee aan de slag is gegaan, maar in de ogen van deze leden volstaat het niet om vrijblijvende afspraken te formuleren als jaarlijks honderdduizenden dieren levend verbranden. Dit voorbeeld heeft weliswaar niet direct betrekking op het 'nee tenzij'-beginsel maar is volgens hen exemplarisch voor de trage wijze waarop de wetgever poogt verbetering te bewerkstelligen. In dat kader zijn zij benieuwd wat de minister vindt van de suggestie van dierenbeschermingsorganisaties om bescherming tegen milieu- en klimaatverandering op te nemen in de wet.

Wet dieren en handhaving op dierenwelzijn

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

Sanctiemaatregelenpakket

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

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

De Nederlandse veehouderij draait om massa en zogenaamde efficiëntie. Het hele systeem is zo ingericht dat dieren maximaal worden uitgebuit tegen minimale kosten. Fokbeleid en voermanagement zijn in het algemeen al jaren gericht op het alsmaar verder verhogen van de 'productie' per dier: extra biggetjes per worp, steeds extremere melkproductie per koe, meer vlees bij kuikens, meer borstvlees bij eenden, extra tepels bij zeugen, grotere bekkens bij koeien om te kunnen bevallen van dikbilkalfjes, et cetera. Met ernstige gezondheidsproblemen, structureel lijden en een schrikbarende hoge sterfte onder de dieren als gevolg. Als het dier 'op' is, wordt het afgevoerd naar het slachthuis: het lot van zo'n 640 miljoen dieren per jaar. Daar tegenover staat slechts minimale wettelijke bescherming voor dieren, vastgelegd in de Wet dieren en onderliggende besluiten, vol uitzonderingen en open normen die niet handhaafbaar zijn. Hierop moet vervolgens worden gecontroleerd en gehandhaafd door een uitgeklede toezichthouder die door gebrek aan capaciteit en kwaliteit twee derde van haar taken niet goed kan uitvoeren volgens recent onderzoek van Deloitte¹.

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

¹ Deloitte, 2020. Onderzoek of de capaciteit van de NVWA toereikend is voor het actuele en toekomstige takenpakket.

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

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

Dieren worden geofferd op het altaar van de economie. De wetgeving die dieren zou moeten beschermen, staat veel te veel toe. De laatste jaren verschenen verschillende undercover gemaakte beelden die de dagelijkse realiteit laten zien in slachthuizen en in stallen met varkens, eenden of legkippen. Hierop zijn vaak vreselijke dingen te zien. De meeste handelingen die te zien zijn, zijn gewoon toegestaan volgens de wet: het houden van moederzeugen tussen stangen, waardoor ze nauwelijks kunnen bewegen, het afknippen van staartjes en het vijlen van tandjes bij pasgeboren biggetjes, het aan hun poten ophangen van spartelende kippen aan slachthaken. Ingrepen worden nog altijd dagelijks uitgevoerd, ondanks beloften van opeenvolgende bewindspersonen om hiermee te stoppen. Zogende jongen in de zuivelindustrie mogen direct van hun moeder worden gescheiden, terwijl dit bij andere zoogdieren verboden is.

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren vragen de minister dan ook om economische belangen te schrappen als uitzonderingsgrond. Het 'nee tenzij'-principe staat volgens de minister voorop bij de Wet dieren, maar in de praktijk worden economische belangen opgevoerd als legitieme grond om alles te doen met dieren wat volgens dit principe in beginsel juist verboden is. Dit staat haaks op de beloften van eerdere kabinetten: uiterlijk in 2022 zouden het perspectief van het dier, het natuurlijk gedrag en de natuurlijke behoeften van dieren leidend zijn. Houderijsystemen zouden worden aangepast aan het dier in plaats van andersom. De intrinsieke waarde van het dier en het natuurlijk gedrag van dieren mogen niet langer opzij worden geschoven voor economische belangen.

Een tweede fundamenteel probleem met de Wet dieren en onderliggende besluiten vormen de open normen. Wetten en regels die dieren zouden moeten beschermen zijn zo ruim geformuleerd dat ze

op uiteenlopende manieren kunnen worden uitgelegd. Dit zorgt voor onduidelijkheid en discussie en maakt effectieve handhaving in de praktijk vaak onmogelijk. Dit is ook bij het advies van BuRO over de evaluatie van de Wet dieren wederom een belangrijke conclusie: “Het ontbreekt aan handvaten in de onderliggende regelgeving voor een goede beheersing van de risico’s voor dierenwelzijn of voor vereisten voor goed dierenwelzijn.” Dit is een groot en structureel probleem. BuRO: “Van de 109 beoordeelde welzijnsconsequenties (ook wel welzijnsproblemen genoemd) uit de risicobeoordelingen roodvlees, zuivel, pluimveevlees, eieren en plantaardige diervoederketen komt het merendeel – al dan niet direct herleidbaar – terug in de wet- en regelgeving als een kwalitatief doelvoorschrift, ook wel een open norm.”

Een voorbeeld van zo’n open norm is de luchtkwaliteit in stallen. Daarvan zegt de wet dat die niet schadelijk mag zijn voor de dieren, maar dit is niet zomaar objectief vast te stellen. Het heeft tot medio 2018 geduurd tot er kon worden gecontroleerd aan de hand van een protocol. Hier was wel eerst een noodkreet voor nodig van een maatschappelijke organisatie die constateerde dat varkens massaal ziek werden van de giftige staldampen, gevolgd door een ruim 73.000 euro kostend onderzoek van de Universiteit Wageningen. Dit terwijl de Europese Autoriteit voor Voedselveiligheid (EFSA) al in 2011 concludeerde dat er een concreet, meetbaar maximum van 20ppm moet worden gesteld aan de ammoniakconcentratie in stallen, omdat een hogere concentratie nadelige gevolgen kan hebben op de fysiologie en het gedrag van varkens². Duitsland heeft deze norm wettelijk vastgelegd.

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

Onduidelijkheid over de wettelijke kaders zorgt niet alleen voor onvoldoende wettelijke bescherming voor dieren, het zorgt ook voor grote spanningen op de werkvloer in slachthuizen, wanneer een welwillende NVWA-dierenarts wil optreden tegen misstanden die eerder werden goedgekeurd door een minder strenge collega, bleek uit het onderzoek van 2Solve uit 2019.³ En ook sectorpartijen hebben behoefte aan duidelijkheid over de open normen, schrijft Berenschot in het eindrapport over de evaluatie van de Wet dieren. In dit rapport wordt tevens gesteld dat het door toezichthouders en handhavers als lastig wordt ervaren om bewijslast rond te krijgen vanwege de open normen. “Het nader invullen van de open normen c.q. het ‘maken van jurisprudentie’ door normen te stellen door de toezichthouder levert volgens hen lange en heftige discussies op met de bedrijven/sectoren.”. De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren vragen de minister hoeveel tijd de NVWA ter beschikking heeft voor het opbouwen van dossiers en het verzamelen van bewijslast.

Het probleem van open normen is niet nieuw. Bij de evaluatie van het Dierentuinenbesluit die in 2008 werd uitgevoerd naar aanleiding van de aangenomen motie van het lid Ouwehand, werd al geconstateerd dat de werking en beoordeling van open normen heel sterk afhankelijk is van de invulling door de dierhouder en de toezichthouder. Sindsdien is door verschillende instanties, waaronder de NVWA, gewaarschuwd voor de problemen die open normen met zich meebrengen. Zo schreef BuRO in 2015 bijvoorbeeld: “Het open karakter van diverse voorschriften in de vigerende

² <https://efsa.onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.2903/sp.efsa.2011.EN-181>

³ 2Solve, 2019, Feitenonderzoek toezichtsketen en tekortkomingen hierin kleine- en middelgrote slachthuizen Noord-Nederland

dierenwelzijnswetgeving (artikel 1.6 en 1.7 Besluit houders van dieren) bemoeilijkt de vaststelling van de naleving ervan en belemmert daarmee effectief toezicht op en handhaving van deze regelgeving.⁴ Een ambtsvoorganger van de minister schreef in 2012: “Wel signaleer ik dat er beperkingen en belemmeringen zijn bij de inzet van toezicht en handhaving voor welzijnsverbetering. Daarbij denk ik aan de handhaving van open normen en aan het huidige handhavingsinstrumentarium dat de NVWA ter beschikking staat. Er ligt hier een gezamenlijke uitdaging voor de overheid en de sector om te bezien waar verbetering mogelijk is.”⁵

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren vragen de minister of zij erkent dat dit probleem al jaren bekend is bij het ministerie. Kan de minister uiteenzetten welke open normen op dit moment nader worden uitgewerkt door het ministerie en de NVWA en wat is hierbij het tijdpad? Wat gaat de minister doen met de constatering van BuRO dat zeven welzijnsproblemen uit de door hen opgestelde risicobeoordelingen helemaal niet terugkomen in de wet- en regelgeving, zoals de gezondheidsproblemen als gevolg van fokkerij bij rundvee en afwijkingen van skeletbouw bij eenden, vleeskuikens en (groot)ouderdieren? Hier komt dierenleed rechtstreeks voort uit de wijze waarop deze dieren worden gefokt en gebruikt en hier zal dan ook zo snel mogelijk de grondoorzaak voor dit leed moeten worden aangepakt. Deze leden wijzen hierbij ook op de conclusie van de oud-Inspecteur-Generaal van de NVWA in de managementreactie bij het BuRO advies over waterverstrekking in de vleeskuikensector⁶: “Uit onderliggend onderzoek blijkt dat er in de vleeskuiken(ouderdier)houderij sprake is van een problematiek die feitelijk vraagt om een systeemwijziging. (...) Zolang het systeem van de vleeskuiken(ouderdier)houderij zo is ingericht dat hier links- of rechtsom voor het dierenwelzijn belangrijke risico's uit voortkomen, leidt dit tot een meer dan gemiddeld benodigde inzet van toezichtcapaciteit om deze risico's tot aanvaardbare proporties terug te dringen.”

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

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

⁴ BuRO, 2015. Risicobeoordeling roodvleesketen Rund, varken, paard, schaap en geit.

⁵ Kamerstuk 28 286 Nr. 608

⁶ <https://www.nvwa.nl/documenten/dier/dierenwelzijn/welzijn/publicaties/managementreactie-ig-nvwa-buro-advies-over-waterverstrekking-in-de-vleeskuikensector>

gevallen de politie niet eerst hoeft te bewijzen dat de dieren geleden hebben door de gewelddadige en barbaarse dood?

Vragen en opmerkingen van de leden van de SGP- fractie

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

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

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

II Antwoord/ Reactie van de minister