

## Diergezondheid en dierenwelzijn beter geregeld (?)

Mr. ir. Jacoline Kroon, datum 15-12-2021

**Datum**

15-12-2021

**Auteur**

Mr. ir. Jacoline Kroon<sup>[1]</sup>

**JCDI**

JCDI:ADS612515:1

**Vakgebied(en)**

Belastingrecht algemeen (V)

De recente wijziging van de Wet dieren veroorzaakte veel ophef. Bij burgers ontstond verontwaardiging en angst: Ome Dirk mag zijn parkiet niet meer in een kooitje houden en tante Truus moet haar kat ook naar buiten laten gaan! Hoe zouden zij en wij dit overleven? De wetwijziging regelde natuurlijk meer dan het recht op natuurlijk diergedrag, maar dat bleef onderbelicht. In dit artikel zal ik de wijzigingen in grote lijnen weergeven met enige juridische duiding voor mensen in de praktijk.

### Europese diergezondheidswetgeving

De aanleiding van de wijziging van de Wet dieren was de Europese diergezondheidswetgeving, Verordening (EU) 2016/429 van 9 maart 2016 die op 21 april 2021 van toepassing is geworden (hierna: Diergezondheidsverordening). Omdat dierziekten zich niet aan landsgrenzen houden, is er van oudsher internationaal veel aandacht geweest voor preventie en bestrijding van besmettelijke ziektes. Met deze Diergezondheidsverordening worden de regels overzichtelijker gemaakt en, waar nodig en mogelijk, geactualiseerd, geharmoniseerd en geüniformeerd. De Diergezondheidsverordening zelf is een verordening op hoofdlijnen en geeft de Europese Commissie de bevoegdheid om gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen vast te stellen (TK 2019-2020, 35 398, nr. 3, p. 2).

### Van Richtlijn naar Verordening

Met de Diergezondheidsverordening gaat de regelgeving, die voornamelijk bestaat uit Europese richtlijnen, over naar een wettelijk stelsel van verordeningen. Richtlijnen zijn niet direct bindend voor burgers, maar bevatten regels die lidstaten moeten implementeren in hun nationale wetgeving. Een Europese (uitvoerings)verordening is rechtstreeks bindend voor burgers en bedrijven. Om de rechtstreekse werking te garanderen is het in beginsel niet toegestaan om bepalingen van een Europese verordening over te nemen in nationale regelingen. Wel is het meestal noodzakelijk om een verordening uit te voeren en in dat kader in nationale regelgeving bepalingen op te nemen over toezicht, handhaving, sanctionering, rechtsbescherming en aanwijzing van instanties die belast worden met de uitvoering van de verordening. Verder kan het zijn dat een verordening lidstaten een uitdrukkelijke opdracht geeft tot het treffen van uitvoeringsmaatregelen, of dat lidstaten de keuze krijgen om dat al dan niet te doen. Voor zover relevant moet ten slotte nationale regelgeving worden aangepast die strijd zou opleveren met de nieuwe verordening (TK 2019-2020, 35 398, nr. 3, p. 6).

### Preventieve maatregelen

De Europese Commissie wil het aantal uitbraken van besmettelijke dierziekten en de gevolgen daarvan verminderen en nog meer inzetten op preventie. Dat gebeurt bijvoorbeeld door voorwaarden vast te stellen waaronder dieren en producten in Nederland mogen worden gebracht en door reinigings- en ontsmettingsverplichtingen op te leggen voor vervoermiddelen die worden gebruikt voor het grensoverschrijdende handelsverkeer (TK 2019-2020, 35 398, nr. 3, p. 2). Daarnaast moeten zij ook de gevolgen van een uitbraak zoveel mogelijk beperken.

### Bestrijdingsmaatregelen

Wanneer zich toch een uitbraak van een besmettelijke dierziekte voordoet, is bestrijding noodzakelijk. Als ziekten een significant risico inhouden voor de diergezondheid of volksgezondheid in het algemeen is bestrijding door individuele houders niet langer voldoende. In de Verordening zijn bestrijdingsmaatregelen voorgeschreven voor zeer besmettelijke dierziekten. Deze ziekten worden aangeduid als bestrijdingsplichtige dierziekten, zoals bijvoorbeeld: vogelgriep, mond- en klauwzeer, klassieke varkenspest en Afrikaanse paardenpest (TK 2019-2020, 35 398, nr. 3, p. 2). De te treffen maatregelen,

zoals vervoersbeperkingen, vaccinatie en in het uiterste geval doding, zijn op zich niet nieuw, maar nu in een verordening vastgelegd en dus rechtstreeks werkend en mogelijk op onderdelen, werken zij iets anders. Zo volgt de meldingsplicht nu rechtstreeks uit de Diergezondheidsverordening met iets andere termijnen, doelgroep van de meldplicht en het onderwerp daarvan. Ook is handhaving van het Europese recht deels bestuursrechtelijk mogelijk gemaakt.

In aanvulling op de Europese regels geldt in Nederland een aantal bijkomende diergezondheidsvoorschriften, welke zijn opgenomen in het Besluit diergezondheid (*Staatsblad* 2021, 169). Het gaat in de eerste plaats om voorschriften die weliswaar niet uit Europese regels voortvloeien, maar die wel een essentieel onderdeel zijn van het Nederlandse diergezondheidsbeleid. Voorbeelden zijn de regels over waardevaststelling van dieren, producten en voorwerpen die gedood of onschadelijk gemaakt moeten worden, over vergoedingen voor die dieren, producten en voorwerpen en over de financiering van die vergoedingen en andere kosten die aan dierziektenbestrijding gerelateerd zijn (TK 2019-2020, 35 398, nr. 3, p. 3). In de tweede plaats gaat het om voorschriften die samenhangen met de Nederlandse dierhouder, zoals bijvoorbeeld het beperken van het aantal verzamelslagen tijdens diertransporten, van het aantal contacten tussen bedrijven en extra regels voor reiniging en desinfectie.

## Opzet verordening

Centraal in de verordening staan de verschillende ziekten die daarin zijn aangewezen, 'in de lijst opgenomen ziekten' genoemd. Ziekten kunnen worden aangewezen als ze besmettelijk zijn voor dieren of van dieren op mensen kunnen worden overgedragen en voldoen aan de in artikel 5 van de verordening genoemde criteria. Er zijn vijf ziektecategorieën. Voor elke categorie gelden regels van verschillende aard, die passen bij de betreffende ziektecategorie (TK 2019-2020, 35 398, nr. 3, p. 5). Categorie a betreft ziekten die gewoonlijk niet in de EU voorkomen en waarvoor onmiddellijk uitroeiingsmaatregelen moeten worden genomen, zoals mond- en klauwzeer en klassieke varkenspest. De te nemen maatregelen lopen af tot categorie e, ziekten met alleen bewaking binnen de EU.

## Toepassingsbereik

De verordening is van toepassing op verschillende categorieën land- en waterdieren. Naast dieren in de commerciële veehouderij ziet de verordening op aquacultuurdieren, gezelschapsdieren, hobbydieren, dierentuindieren, circusedieren, proefdieren, wilde dieren en productie van dieren.

## Nationale aanvullingen dierenwelzijn

De nieuwe Europese diergezondheidswetgeving (Verordening) ziet op zich niet op dierenwelzijn (TK 2019-2020, 35 398, nr. 3, p. 6). Bij de wijziging van de Wet dieren heeft met name Tweede Kamerlid Vegtering (PvdD) de gelegenheid te baat genomen enkele amendementen in te dienen gericht op het verhogen van het dierenwelzijn.

## Behoeftedier centraal

De meest in het oog springende aanpassing is het verbod op beperking van het natuurlijk gedrag van een dier. Deze aanpassing zal in werking treden per 1 januari 2023. Tot aan de huidige aanpassing van de Wet dieren was het al verboden om 'zonder redelijk doel of met overschrijding van hetgeen ter bereiking van zodanig doel toelaatbaar is, bij een dier pijn of letsel te veroorzaken dan wel de gezondheid of het welzijn van het dier te benadelen'.

Daaraan is toegevoegd: 'onder een redelijk doel wordt in elk geval niet begrepen het kunnen houden van dieren in een bepaald houderijsysteem of een bepaalde wijze van huisvesting'. Dit komt erop neer dat dieren niet langer worden aangepast aan het systeem, maar het systeem zou zijn aangepast aan de behoeften van dieren. Dieren zouden hun natuurlijk gedrag moeten kunnen vertonen, ze zouden daglicht krijgen en voldoende ruimte om zich goed te kunnen bewegen. Met deze wijziging is bedoeld op dieren in de Nederlandse veehouderij, die nog ernstig worden beperkt in hun natuurlijk gedrag. Te denken valt hierbij aan de Nederlandse eendenhouderij waar eenden geen toegang hebben tot zwemwater en kalfjes en geiten worden onthoofd. Omdat de Wet dieren niet alleen geldt voor landbouwhuisdieren, zou dit ook betekenen dat wij onze katten niet meer alleen in huis mogen houden, geen honden aan de lijn, enzovoorts.

## Ongewenste instemming amendement dierenwelzijn

Bij stemming over het amendement over het dierenwelzijn hebben veel Kamerleden zich niet gerealiseerd dat dit amendement ook zag op het natuurlijk gedrag van gezelschapsdieren. Ook in de Eerste Kamer was deze wetswijziging een hamerstuk, waardoor ook die Kamerleden zich niet hebben gerealiseerd wat de gevolgen van deze wetswijziging zijn voor gezelschapsdieren. Half juli 2021 heeft de demissionair minister van LNV aangekondigd dat zij een wetswijziging voorbereidt waarin gezelschapsdieren worden uitgesloten van de wetswijziging (TK 2020-2021, 28 286, nr. 1208). Uit de reactie volgt dat het ministerie van mening is dat deze specifieke wetswijziging niet zo bedoeld was en dus aanpassing behoeft. Dit doet mij denken aan de roman *Animal Farm* van George Orwell met de bekende zinsnede: 'All animals are equal, but some are more equal than others'. Opmerkelijk.

## Brandveiligheid

De afgelopen jaren zijn er nog te veel stalbranden geweest. Dit is grotendeels te wijten aan gebrekkige brandveiligheidseisen van stallen. Die zijn hetzelfde als bijvoorbeeld voor een loods met wc-rollen (TK 2020-2021, 35 398, nr. 22). De Wet dieren is nu zo gewijzigd dat er een wettelijke grondslag is gecreëerd om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen voor de bescherming van landbouwhuisdieren tegen de gevaren van stalbranden. Een AMvB hierover zal op (korte) termijn waarschijnlijk volgen.

## Invoering en handhaving welzijnseisen

De gewijzigde wetsbepaling over de natuurlijke behoefte van het dier is een open norm. Bij het aannemen van het amendement is (nog) niet nagedacht over de invulling hiervan en de handhaving.

### Invoeringsperikelen

Inmiddels is duidelijk geworden dat de invoering complex zal zijn, omdat veel onnatuurlijke ingrepen wel een doel hebben. Te denken valt aan het aanbrengen van oormerken (I&R-registratie) of het couperen van staarten, dat op langere termijn het dierenwelzijn juist bevordert. In haar brief van 15 juli 2021 heeft demissionair minister Schouten van LNV toegezegd een impactanalyse op hoofdlijnen op te stellen (TK 2020-2021, 28 286, nr. 1208). Daarin zal zij ingaan op juridische en praktische impact van het amendement en ook de dilemma's die zich voordoen bij de invoering en die mogelijk ook om nadere politieke keuzes vragen. In de impactanalyse zal de demissionair minister ook ingaan op de relatie met bestaande regels en lopende beleidsvoornemens, zoals bijvoorbeeld het uifaseren van ingrepen, ontwikkelingen van kooihuisvesting en de verduurzaming van de veehouderij. Bij het afronden van deze bijdrage (1 november 2021) was de impactanalyse nog niet bekend gemaakt.

### Handhaving

Het volgende punt van aandacht is de handhaving. Vooral bij open normen zal veel discussie ontstaan of het dierenwelzijn (onaanvaardbaar) is aangetast. Moet de wetgever met een norm komen of beslist uiteindelijk de rechter? Daarnaast vergt handhaving ook capaciteit, die moet worden vrijgemaakt. Want wat heb je aan regels als niemand naleving controleert? Ook hierover is het laatste woord nog niet gezegd.

## Toepasbare kennis in de praktijk

De aanpassing wat betreft diergezondheid brengt niet veel verandering in de praktijk. Bij het aspect dierenwelzijn zal dat anders zijn. Wat het gaat betekenen, is nu nog niet duidelijk. Het zal afhangen van de verdere invulling, waarover in het geheel nog geen zicht is op mogelijkheden en keuzes. Wordt vervolgd.

Voetnoten

[1]

Mr. ir. Jacqueline Kroon is advocaat bij A&S Advocaten in Veenendaal, [jkroon@aens.nl](mailto:jkroon@aens.nl), [www.aens.nl](http://www.aens.nl).