

Commentaar Wet dieren

De 21 dierenbeschermingsorganisaties, verenigd in de Coalitie DierenwelzijnsOrganisaties Nederland (CDON, voorheen Red de Dierenwelzijnswet) hebben het door uw ministerie opgestelde Ontwerp wetsvoorstel Dieren ontvangen en wij danken u voor de gelegenheid hier op te kunnen reageren. Uw verzoek om dat in de zomerperiode en binnen twee weken te doen verbaast ons. Het is de Coalitie niet duidelijk waar deze plotselinge haast tot het opstellen van nieuwe wetgeving vandaan komt, terwijl wij nog in afwachting zijn van een beleidsnota dierenwelzijn. Gezien de beschikbare termijn zullen wij ons in deze reactie noodgedwongen tot de hoofdzaken moeten beperken en behouden wij ons het recht voor om na de inlevertermijn nog een aanvullende reactie te geven.

Wij vinden ook om meer inhoudelijke redenen deze haast ongepast, met name waar het de opheffing van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (GWWD, 1992), en meer speciaal het welzijnsgedeelte ervan, betreft. Het dierenwelzijn vormt immers sinds de opkomst van de dierenbescherming in de negentiende eeuw een zeer belangrijk punt van discussie. Wij hebben uw voorganger al eerder bij brief van 19 april 2006 meegedeeld dat wij ernstige bezwaren hebben tegen opheffing van de GWWD en samenvoeging van deze wet (en de Wet op de dierenbescherming) met enkele zuiver economisch gerichte wetten: de Diergeneesmiddelenwet, de Wet op de uitoefening van de diergeneeskunde 1990 en de Kaderwet diervoeders. De dierenbeschermingsorganisaties, hierbij sterk gesteund door de publieke opinie, hebben twintig jaar krachtig geijverd voor de totstandkoming van deze wet. Wij vreesden dat de GWWD door de samenvoeging met deze andere wetten de sturingskracht die tot nu toe van haar uit ging zou verliezen. Helaas blijkt nu onze vrees niet ongegrond.

Dierenwelzijnsnota

Wij zijn verder zeer verbaasd over deze haast, omdat wij in afwachting zijn van de Nota Dierenwelzijn die in het Coalitieakkoord van 7 februari 2007 is afgesproken en die in dit najaar aan de Tweede Kamer zal worden aangeboden. Wij vinden het een logische en vanzelfsprekende zaak dat eerst deze dierenwelzijnsnota wordt besproken en dat, afhankelijk van de resultaten hiervan, eventueel een voorstel voor een nieuwe dierenwelzijnswet wordt opgesteld. Het is moeilijk voor te stellen hoe een nieuwe dierenwelzijnswet kan worden opgesteld, wanneer niet eerst het dierenwelzijnsbeleid voor de toekomst uitvoerig is besproken en vastgesteld.

Evaluatie GWWD

Daar komt nog bij dat er nooit een gedegen evaluatie van de GWWD heeft plaatsgevonden. Het ligt toch voor de hand om eerst scherp in beeld te krijgen wat de GWWD wel en niet heeft opgeleverd, en vooral ook wat de achterliggende oorzaken hiervan zijn. Vijftien jaar na de inwerkingtreding van de GWWD zijn tal van artikelen over belangrijke dierenwelzijnsthema's nog niet ingevuld. De overheid is hier zelf voor een deel debet aan omdat ze te weinig initiatief heeft getoond om het welzijnsgedeelte van de GWWD in te vullen. Zolang er geen grondige evaluatie van de GWWD heeft plaatsgevonden, wijzen wij ook om deze procedurele reden het onderbrengen van de GWWD in de Wet dieren af.

Wij pleiten er daarom voor eerst een evaluatie van de GWWD plaats te laten vinden en de behandeling van de Nota Dierenwelzijn in de Tweede Kamer af te wachten, en vervolgens te bekijken of er redenen zijn de GWWD door een nieuwe dierenwelzijnswet te vervangen.

Opgaan GWWD in Wet dieren

Wij willen niettemin toch van de gelegenheid gebruik maken om een oordeel te geven over dit concept van de Wet dieren. Wij zijn van mening dat het onderbrengen van de dierenwelzijnsbepalingen in de Wet dieren onvoldoende beargumenteerd wordt. Dit hangt uiteraard samen met het ontbreken van de evaluatie van de GWWD. Het blijft onduidelijk

waarom met name de regels voor het dierenwelzijn niet in een zelfstandige dierenbeschermingswet kunnen worden ondergebracht, waarin de ethische uitgangspunten voor de omgang met alle categorieën dieren worden vastgelegd. Alleen vanuit het perspectief en de belangen van de productieketen van de gehouden dieren is het argument van de samenhang tot op zekere hoogte te begrijpen. De wetgeving met betrekking tot de vissen (Visserijwet 1963), de in het wild levende dieren (Flora- en faunawet) en de proefdieren (Wet op de dierproeven) valt er buiten. Het argument van de onderlinge samenhang van wetten geldt dus alleen voor de in de Wet dieren samengevoegde wetten m.b.t. dierlijke productie en het dierenwelzijn is niet de leidende factor geweest. De huidige samenhang wordt tegen die achtergrond ons inziens niet afdoende beargumenteerd.

Een groot nadeel van het opgaan van de GWWD in de Wet dieren is dat de twee positieve begrippen 'gezondheid' en 'welzijn' van de GWWD uit de titel van de nieuwe wet zijn verdwenen. Dat is de consequentie van de samenvoeging met de drie andere wetten. De titel geeft niet langer aan wat precies de strekking van de wet is. Dat is zeer nadelig voor degenen die het in de dagelijkse praktijk in de contacten met publiek, instanties en overheden voor de dieren moeten opnemen. Zij kunnen zich in de dagelijkse communicatie niet langer beroepen op een landelijke wet waarvan alleen al de titel onmiddellijk voor iedereen duidelijk maakt dat de belangen van de dieren door een speciale wet worden beschermd.

Maar groter is het inhoudelijke nadeel van de samenvoeging. Die maakt het praktisch onmogelijk om ten volle rekening te houden met de belangen van de dieren en de wensen van de samenleving ten aanzien van de behandeling van de dieren. In de considerans van de Wet dieren staat als één van de doelstellingen het bevorderen van de afzet van dierlijke producten. Dat gebeurt ook in artikel 1.2 (reikwijdte). In de Memorie van Toelichting wordt in hoofdstuk 3 (Doel van het wetsvoorstel) eveneens, volkomen begrijpelijk uiteraard, uitvoerig ingegaan op het economische belang van de veehouderij. Dierlijke producten zijn echter wel afkomstig van dieren waarvan de meeste hiervoor ethologisch gezien onder slechte omstandigheden zijn gehouden. Dieren hebben er geen belang bij om in de veehouderij gehouden en vervolgens tot dierlijk product verwerkt te worden. Hier is duidelijk sprake van onvereenigbaarheid van belangen. Wij denken dat het voor de dieren niet gunstig is dat hun belangen in dezelfde wet worden behandeld als die van degenen die alle belang bij de productie en afzet van dierlijke producten hebben. Het wetsvoorstel Wet dieren is hiervan een duidelijke illustratie, zoals hieronder nog nader wordt toegelicht. De overheid maakt zich hierdoor ongeloofwaardig als bevorderaar van het dierenwelzijn. De CDON wil hier daarom nogmaals pleiten voor een zelfstandige dierenbeschermingswet, waarin zowel de ethische en wettelijke basis voor de bescherming van alle dieren als de algemene principes van omgaan met en gebruik van dieren door mensen worden geformuleerd. Een dergelijke wet zou dan voor alle relevante diergroepen nadere wet- en regelgeving mogelijk maken.

De bescherming van dieren betreft een brede maatschappelijke problematiek, waarover al ruim anderhalve eeuw standpunten worden ingenomen en discussies en acties worden gevoerd. De landelijke overheid dient hierover een heldere visie te ontwikkelen en deze in een aparte wet met een eigen naam neer te leggen die de lading dekt. Een wet die de bescherming van dieren moet regelen dient deze bescherming tot uitgangspunt te nemen, niet het veronderstelde economische belang van dierlijke productie. Alleen al door de opbouw van het eerste concept van de Wet dieren worden dieren op achterstand gezet.

Passieve rol van de overheid

De Wet dieren, eerder aangekondigd als de Wet dieren en dierlijke producten, wordt gekenmerkt door een afstandelijke en passieve opstelling van de overheid tegenover dieren. Voor de overheid blijkt hierin geen rol weggelegd te zijn om de positie van dieren in onze samenleving fundamenteel te versterken en de samenleving structureel diervriendelijker te maken. Dit hangt ons inziens rechtstreeks samen met het in de

afgelopen jaren te ver doorgeschoten beleid van de overheid om haar maatschappelijke verantwoordelijkheid ten aanzien van de dieren van zich af te stoten. De taak van de overheid beperkt zich in dit wetsvoorstel tot het in minimaal acceptabele banen leiden van de productieprocessen.

Voor de in de Wet dieren opgenomen Diergeneesmiddelenwet, de Wet op de uitoefening van de diergeneeskunde 1990 en de Kaderwet diervoeders is dit nog wel begrijpelijk. Het reguleren van de productieprocessen staat hier centraal. Maar in het algemene deel dat de wijze waarop mensen met dieren omgaan regelt, is een dergelijke opstelling onacceptabel. Onze vrees dat dit zou gebeuren, hebben wij vorig jaar al op grond van de toen bekende informatie over deze wet aan de Minister van LNV kenbaar gemaakt (brief Coalitie 19 april 2006).

In het bevorderen van een diervriendelijke houding van de burgers tegenover dieren zou de overheid volgens de Memorie van Toelichting (p. 6) een rol moeten spelen als 'steun in de rug, via voorlichting en ondersteuning van initiatieven, als stimulator en initiator', maar in de wettekst zelf is hiervan niets terug te vinden. Wij menen dat de overheid hier een in de wettekst vastgelegde, prominente rol dient te spelen. Niet alleen krachtens de vele mogelijkheden die zij hiertoe heeft, maar primair ook vanwege de permanente grote maatschappelijke belangstelling voor het thema van de bescherming van dieren. Een overheid die van haar burgers een grote verantwoordelijkheid eist wanneer het gaat om de zorgplicht voor dieren, maar zichzelf aan die verantwoordelijkheid onttrekt, is niet geloofwaardig. Een grote meerderheid van de bevolking eist al decennia lang een betere behandeling van dieren, maar de landelijke politiek komt aan deze eis slechts hier en daar schoorvoetend en dan nog vooral dankzij grote druk vanuit de samenleving tegemoet. Eén van de belangrijkste opdrachten van een overheid in een democratische rechtsstaat is dat zij ervoor zorgdraagt dat aan zwakke waarden zoals het dierenwelzijn voldoende steun wordt verleend. In het Bijlagenrapport Debat Intensieve veehouderij (2003) stelt de toenmalige minister van Landbouw, de heer Veerman, dat ook een terugtrekkende overheid aanspreekbaar is op het 'hoeden van zwakke waarden (dierenwelzijn, milieu, sociale aspecten)' (p. 5)

Een actievare rol van de overheid zou ook in lijn zijn met de erkenning in de wet dat dieren een intrinsieke waarde hebben (Wet dieren, artikel 1.3). Dit verplicht ons inziens de overheid om actief het welzijn van dieren te bevorderen. De lagere overheden, met name de gemeenten, accepteren in de praktijk al in toenemende mate dat zij een algemene plicht hebben om het dierenwelzijn in hun werkgebied actief te bevorderen. In steeds meer gemeenten verschijnen wethouders met dierenbescherming in hun portefeuille, worden dierenwelzijnsnota's opgesteld en wordt de zorgplicht breder opgevat dan de 14 dagen opvang van gevonden dieren op grond van het Burgerlijk wetboek. Het is daarom extra pijnlijk om te moeten constateren dat in de Memorie van Toelichting (p. 84) expliciet, maar zonder een behoorlijke argumentatie, de zorgplicht van de overheid ten aanzien van dieren die hulp behoeven, ten principale wordt afgewezen. Dat kan zeer negatieve gevolgen hebben voor de opstelling van de provinciale en vooral gemeentelijke overheden. Op dit punt kan een voorbeeld genomen worden aan de Oostenrijkse dierenbeschermingswet (2005) waarin expliciet in de wettekst is opgenomen dat de diverse overheden verplicht zijn, ook financieel, het dierenwelzijn te bevorderen en de publieke opinie hierover te beïnvloeden.

De in de Wet dieren aan de dag gelegde passiviteit van de Nederlandse overheid strookt ook niet met het door het Europese Parlement goedgekeurde 'Community Action Plan on the Protection and Welfare of Animals 2006-2010'. Dit beoogt juist meer tegemoet te komen aan de algemene wens van de burgers van de EU om het welzijn van de dieren beter te waarborgen. Europees Commissaris van Gezondheid en consumentenbescherming Kyprianou zei in zijn toespraak in het Europees Parlement in juni 2005, dat dierenwelzijn een onderwerp van zeer groot belang is en dat het voor hem als aandachtsgebied prioriteit heeft.

Nederland loopt op dierenwelzijnsgebied duidelijk uit de pas ten opzichte van de ons omringende landen. Deze hebben vrijwel allemaal een zelfstandige

dierenbeschermingswet, vaak met expliciet omschreven verboden van dieren mishandeling en met basisvoorschriften voor een diervriendelijke behandeling van de dieren. Daar wordt ook niet overwogen om de dierenwelzijnswet op te heffen. Zo is in Oostenrijk in 2005 een zelfstandige, uitgebreide en exclusief op het dierenwelzijn gerichte dierenwelzijnswet van kracht geworden, die tevens dient ter implementatie van de Europese richtlijnen. In Duitsland is in 2002 dierenwelzijn in de grondwet opgenomen als een door de overheid actief te beschermen waarde.

Intrinsieke waarde van dieren en nee, tenzij beginsel

Het opnemen van de intrinsieke waarde van dieren in de Wet dieren (artikel 1.3) is op zich zelf beschouwd een winstpunt ten opzichte van de GWWD, waarin dit begrip niet in de wettekst, maar wel in de Memorie van Toelichting voorkomt. De tekst artikel 1.3 luidt als volgt: 'Bij de uitoefening van bevoegdheden bij of krachtens deze wet wordt de intrinsieke waarde van het dier betrokken.'

Wij menen dat hier aan de notie van de intrinsieke waarde van de dieren een wel zeer zwakke positie wordt toegekend. Tijdens de behandeling van de GWWD is er destijds steeds op gewezen dat het 'dierenbeschermingsbeleid zal moeten worden ontwikkeld vanuit de erkenning van de intrinsieke waarde van het individuele dier. Het beleid zal erop gericht moeten zijn het dier zoveel mogelijk te beschermen tegen menselijke handelingen die zijn welzijn aantasten' (Kamerstukken II 1988/89, 16 447, nr. 16, blz. 3), aldus de Memorie van Toelichting, p. 20. Op de erkenning van de intrinsieke waarde van dieren als uitgangspunt voor het dierenbeschermingsbeleid kan in de praktijk, zolang de GWWD functioneert, dan ook steeds worden teruggesproken. In de voorgestelde Wet dieren is deze gereduceerd tot slechts één van de aspecten die bij het gebruik van dieren in ogenschouw moeten worden genomen. De sturende kracht van het begrip is er uit gehaald. De tekst dient daarom te worden veranderd in een formulering zoals deze ook staat in de Wet op de dierproeven, n.l.:

'Bij uitoefening van bevoegdheden bij of krachtens deze wet wordt de erkenning van de intrinsieke waarde van het dier als algemeen uitgangspunt gehanteerd.'

Zoals hierboven opgemerkt dient dit ook in de structuur van de wet tot uitdrukking te worden gebracht.

Het is opmerkelijk te zien hoe in de Memorie van Toelichting en passant wordt opgemerkt dat met het begrip 'intrinsieke waarde' in dit wetsvoorstel niet verwezen wordt naar het 'filosofische/ethische discours over deze waarde. Binnen die context bestaat geen eenduidige uitleg van deze waarde, van de grondslag ervan, en van de ethische consequenties ervan. Inbedding van een dergelijke benadering in een juridisch kader zoals een wetsvoorstel is evenwel niet goed voorstelbaar' (Memorie van Toelichting, p. 26). Dit statement betreffende een centraal begrip binnen het dierenbeschermingsdiscours zou toch wel wat nader behoren te worden toegelicht. Wat wordt hier precies zo nadrukkelijk buiten het begrip intrinsieke waarde gehouden en waarom? Het is tekenend voor toon en karakter van dit wetsvoorstel om dit zonder enige toelichting en rechtvaardiging ter zijde te schuiven.

Dit geldt ook voor het nee, tenzij beginsel. In de GWWD is als consequentie van de erkenning van de intrinsieke waarde van dieren integraal het nee, tenzij beginsel toegepast, d.w.z. dat er pas handelingen met dieren mogen worden verricht nadat is vastgesteld dat een belangrijk doel wordt gediend en vervolgens die handelingen het welzijn van de dieren niet op onaanvaardbare wijze schaden. In de Wet dieren is dit beginsel nog slechts in bepaalde artikelen van toepassing. Ook zijn de artikelen in verband met de preventieve (conform het nee, tenzij beginsel) toetsing van huisvestingssystemen (GWWD, artikelen 46-54), waarvoor dierenbescherming en wetenschappers zich destijds hebben sterk gemaakt – een internationaal befaamde dieretholoog, werkzaam bij LNV, kreeg destijds van zijn minister een spreekverbod over dit onderwerp opgelegd – geschrapt. In de Memorie van Toelichting wordt er slechts 'terzijde' even op gewezen dat de artikelen 46-54 van de GWWD, die overigens nooit in werking zijn getreden, niet in de Wet dieren zijn opgenomen.

Definitie Dierenwelzijn

Het is opvallend dat in de Wet dieren een definitie ontbreekt van wat precies onder dierenwelzijn wordt verstaan. Het is uiteraard van groot belang om in de wet vast te leggen wat hieronder verstaan wordt om te voorkomen dat ieder dit op zijn eigen wijze gaat bepalen. In de Memorie van Toelichting wordt gesteld dat het in onze samenleving vanzelfsprekend is dat dieren met respect behandeld worden, maar dat ieder dit op zijn eigen wijze invult en dat dit ook nog eens afhankelijk zou zijn van de tijdsgeest. De wetstekst zoals die wordt vastgesteld kan toch onmogelijk ook nog context of tijdsafhankelijk gemaakt worden. Wij menen dat het dierethologisch onderzoek van de afgelopen decennia en de huidige stand van de wetenschap duidelijk aangeven wat we onder dierenwelzijn moeten verstaan en dat dit het richtsnoer moet zijn wanneer de overheid regels stelt aan de behandeling van dieren. Dit dient duidelijk in de wet te worden vastgelegd.

Verdere uitholling GWWD

Op dezelfde ontspannen manier worden zonder enige argumentatie een aantal artikelen van de GWWD ernstig verzwakt of opgeheven. Wij verwijzen voor een opsomming naar het commentaar van de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren.

Een erkend ethisch probleem, de biotechnologie bij dieren, wordt opgelost door de Commissie Biotechnologie bij Dieren, die tot dusver de vergunningaanvragen beoordeelde, simpelweg niet meer te noemen (Wet dieren, artikel 2.21). Zelfs in de Memorie van Toelichting wordt er met geen woord over gerept.

Voor dieren die in strijd met de regels van de GWWD (die overigens niet zijn ingevuld) zijn gefokt, kan volgens de GWWD geregeld worden dat ze niet aan tentoonstellingen mogen deelnemen. In de Wet dieren, artikel 2.6 en 2.15 is dat niet expliciet opgenomen.

Samenvatting en conclusie

Het welzijn van dieren staat regelmatig in de maatschappelijke schijnwerpers en bijna altijd in een negatief licht. De samenleving en de kiezer zijn begaan met het welzijn van dieren. In plaats van dierenwelzijnswetgeving aan te scherpen en uit te breiden, wordt de dierenwelzijnswet (GWWD) opgeheven. De argumentatie daarvoor is zwak en de motivatie lijkt vooral ingegeven door de wens om het dier als productiemiddel te behandelen. Nederland dreigt een van de weinige Europese landen zonder dierenwelzijnswet te worden en steekt steeds negatiever af bij andere landen.

Een gedegen en open evaluatie van de GWWD heeft nooit plaatsgevonden, terwijl daar toch alle reden voor is. De evaluatie dient de vraag te beantwoorden waarom tot op heden een groot aantal artikelen van de GWWD niet is ingevuld en waarom de handhaving van de GWWD tekort is geschoten. De ene niet ingevulde kaderwet dreigt de andere te vervangen zonder dat van wezenlijke kwaliteitsverbetering sprake is. Een bezwaar van procedurele aard hebben wij verder tegen het feit dat er een wetsvoorstel is geschreven en in behandeling is, terwijl wij nog in afwachting zijn van de eerder toegezegde Nota Dierenwelzijn.

Het welzijnsdeel van de Wet dieren laat een overheid zien die zich uiterst terughoudend opstelt tegenover de bevordering van het welzijn van dieren en de burgers hierin ook niet tot voorbeeld is. Zij neemt in dit dossier duidelijk niet haar specifieke verantwoordelijkheid, hetgeen ernstige repercussies voor de bescherming van alle categorieën dieren zal hebben.

Wij pleiten er derhalve voor eerst een evaluatie van de GWWD te doen plaatsvinden en de behandeling van de Nota Dierenwelzijn in de Tweede Kamer af te wachten. Daarna kan besloten worden hoe verder te handelen met de GWWD.