

Juridische analyse op hoofdlijnen amendement huisvesting Wet dieren¹

Met het amendement is de navolgende toevoeging (zie onderstreepte deel) gedaan aan artikel 2.1, eerste lid, van de Wet dieren:

Het is 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. 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.

De eerste zin van het wetsartikel maakte reeds deel uit van de Wet dieren. Op grond daarvan is het niet toegestaan bij een dier pijn of letsel te veroorzaken, of de gezondheid of het welzijn van dieren te benadelen. Een uitzondering hierop is als dit gebeurt met een redelijk doel, en de pijn, het letsel, of de benadeling, bovendien proportioneel is in relatie tot dat doel. Dit is een vangnetbepaling voor "die situaties dat andere meer specifieke verbodsbepalingen ontoereikend blijken of niet genoegzaam voorzien in de gepleegde handeling jegens het dier". In artikel 2.1, tweede lid, van de wet worden enkele concrete gedragingen beschreven die in elk geval niet zijn toegestaan en op grond van het derde lid kunnen bij algemene maatregel van bestuur andere concrete gedragingen worden aangewezen die in elk geval niet zijn toegestaan. Daarmee wordt de reikwijdte van de eerste zin echter niet ingeperkt.

Met de middels het amendement doorgevoerde wijziging is aan artikel 2.1, eerste lid, een tweede zin toegevoegd, luidende: 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.

Na inwerkingtreding van deze wijziging is een ieder (houders, verzorgers, maar bijvoorbeeld ook dierenartsen) gehouden deze bepaling na te leven. Derden kunnen dan ook een beroep op deze bepaling doen, bijvoorbeeld een belanghebbende die een handhavingsverzoek doet.

I Conclusie van de analyse van de doorgevoerde wijziging

- De met het amendement aan artikel 2.1 toegevoegde tekst is van toepassing op alle gehouden dieren, ongeacht of het landbouwhuisdieren, gezelschapsdieren, dierentuindieren, circusdieren of voormalige wilde dieren betreft. De nieuwe tekst maakt voorts geen onderscheid in bedrijfsmatige, hobbymatige of particuliere houders. Volledigheidshalve: artikel 2.1, eerste lid, is ook van toepassing op andere dan gehouden dieren (dat volgt uit artikel 2.1, zevende lid).
- De reikwijdte van de termen "bepaalde wijze van huisvesting" en "bepaald houderijsysteem" is niet duidelijk en niet beperkt tot dieren in de veehouderij.
- De met het amendement toegevoegde tekst geeft slechts beperkt houvast voor de interpretatie en de concrete toepassing daarvan bij de naleving en handhaving.
- Blijkens de toelichting op het amendement is mede beoogd fysieke ingrepen en permanente beperking van natuurlijk gedrag van dieren in de veehouderij met als doel het dier op een bepaalde manier te kunnen huisvesten, te verbieden. Bij het beoordelen of er sprake is van een overtreding van artikel 2.1, eerste lid, is de wettekst echter leidend.
- Dat betekent dat eerst bezien moet worden of een gedraging die pijn, letsel of benadeling van de gezondheid of het welzijn van het dier veroorzaakt, tot doel heeft het "kunnen houden van dieren in een bepaald houderijsysteem of een bepaalde wijze van huisvesting". Voor zover dat met zekerheid is te zeggen, zal ook bezien moeten worden of de gedraging nog een of meer andere doelen dient. Als er ook andere doelen zijn, en een of meer daarvan zijn redelijk en gaan niet verder dan noodzakelijk, dan is er geen sprake van een verboden gedraging.

¹ Kamerstuk 35 398, nr. 23.

- Onderaan deze bijlage wordt in een stroomschema inzichtelijk gemaakt welke analyse per concreet geval moet worden gemaakt om te kunnen beoordelen of sprake is van een overtreding van artikel 2.1, eerste lid, van de Wet dieren, zoals dat is gewijzigd.
- De beperkte houvast voor de interpretatie en concrete toepassing van het gewijzigde artikel 2.1 maakt het niet mogelijk om bij voorbaat precies aan te geven hoe die wijziging zich tot het Europees recht verhoudt. In algemene zin kan daarover wel worden opgemerkt dat een heel aantal dierenwelzijnsregels volgen uit Europese richtlijnen en verordeningen. Daarbij geldt dat voor zover strengere nationale eisen vanuit een richtlijn of verordening zijn toegestaan die doorgaans eerst moeten worden genotificeerd bij de Europese Commissie, dit is afhankelijk van de eisen die de specifieke richtlijn of verordening daarover stelt.
- Tot slot, de wijziging kan ook raken aan eigendomsrecht. Regulering van eigendom is aan voorwaarden verbonden. Zo moet regulering bij wettelijk voorschrift zijn voorzien, een gerechtvaardigd algemeen belang dienen en moet er een redelijk evenwicht zijn tussen de mate van regulering van het eigendomsrecht en het daarmee gediende algemeen belang (fair balance, waarbij ook bezien wordt of er geen sprake is van een individuele en buitensporige last voor de betrokkene). Hoewel voor de vraag hoe het amendement zich verhoudt tot artikel 1 EP duidelijkheid nodig is over de reikwijdte en daarmee de impact van de nieuwe bepaling op de bestaande praktijk, is de kans reëel dat, als de met het amendement doorgevoerde wijziging regulering van eigendom met zich brengt, dit strijdigheid met artikel 1 EP oplevert vanwege de onduidelijke reikwijdte van de tekst. Dit raakt met name aan de vraag of er een 'fair balance' wordt bereikt tussen de mate van regulering van het eigendomsrecht en het algemeen belang dat daarmee wordt gediend. Daarbij is met name bepalend in hoeverre de voortvloeiende schade voldoende voorzienbaar is, houders voldoende overgangstermijn wordt gegeven om zich aan de nieuwe situatie aan te passen en of er al dan niet is voorzien in enige mate van schadevergoeding.

II Conclusie van de impactanalyse

Om tot een zo zorgvuldig mogelijke inschatting te komen van de impact van het amendement, zijn de volgende activiteiten verricht:

- Er zijn vier digitale impactsessies met stakeholders en experts (veehouderijorganisaties, dierenwelzijnsorganisaties, dierhouderijorganisaties, onderzoekers/wetenschappers) gehouden
- Er hebben drie digitale impactsessies met betrokken dossierhouders binnen overheidsinstanties (waaronder LNV en NVWA) plaatsgevonden
- Er zijn meerdere gesprekken gevoerd met individuele stakeholders en organisaties

In de gesprekken zijn - gelet op de uitkomsten van bovenstaande juridische analyse - punten geïnterviewd die *mogelijk* tot doel zouden kunnen hebben het dier te kunnen houden in een houderijsysteem of een wijze van huisvesting. Vanwege de geconstateerde onduidelijkheden bleek het echter onmogelijk tot een inschatting te komen welke van deze punten daadwerkelijk in de praktijk verboden zouden worden als gevolg van het amendement. Om die reden is het niet mogelijk gebleken zekere impact af te leiden uit de analyse. Wel kan worden geconcludeerd dat de bandbreedte van mogelijke impact zeer breed is, en varieert van nauwelijks impact (als het praktisch onmogelijk zou blijken om aan de bewijslast te voldoen), tot zeer verstrekkende impact (als de betreffende wetstermen door een rechter breed geïnterpreteerd zouden worden en weinig benadelingen van dieren proportioneel worden geacht).

Zowel om de met het amendement beoogde verhoging van de dierenwelzijnsstandaard te materialiseren, als om duidelijkheid te creëren voor dierhouders, is wijziging van deze wetsbepaling dus noodzakelijk.

Aan het Openbaar Ministerie (OM) – dat belast is met de vervolging van strafbare feiten zoals diermishandeling (artikel 2.1 Wet dieren) – is eveneens voorgelegd wat de wetswijziging in de praktijk zou betekenen. Hieronder de integrale weerslag van hetgeen het OM daarover heeft opgemerkt:

Inschatting OM van effect en betekenis amendement Wet dieren

“Allereerst zijn er reeds gevallen waarin de wetgever heeft geconcretiseerd wanneer sprake is van dierenmishandeling (artikel 2.1, tweede lid, Wet dieren en artikel 2.1, derde en vijfde lid, Wet dieren in samenhang met artikel 1.3 van het Besluit houders van dieren).

Deze concretisering zijn echter niet uitputtend en er blijven daardoor altijd gevallen over waarin het OM voor de handhaving is aangewezen op de (open) norm van lid 1 zelf. Het OM moet in een dergelijk geval bewijzen dat de verdachte zich op een zodanige wijze heeft gedragen dat bij een dier hetzij (a) pijn is veroorzaakt, hetzij (b) letsel is veroorzaakt dan wel dat (c) de gezondheid van het dier is benadeeld of (d) het welzijn van het dier is benadeeld. Als een of meer van deze elementen bewijsbaar is moet aansluitend worden bewezen dat dit is gebeurd (e) zonder redelijk doel of (f) met overschrijding van hetgeen toelaatbaar is ter bereiking van een redelijk doel. De vraag die door het amendement als vanzelf naar boven komt is of uitbreiding van de reikwijdte van artikel 2.1, eerste lid, Wet dieren, het effectiefst kan geschieden door wijzigingen aan te brengen aan de kant van de elementen a tot en met d (lees: door uitbreiding van de concretisering die nu reeds zijn gerealiseerd binnen het stelsel van de leden 2, 3 en 5) of door te sleutelen aan de elementen e en f. Wat het openbaar ministerie betreft verdient vanuit een handhavingsoogpunt de eerste optie sterk de voorkeur. De tweede optie, zoals die in het amendement wordt gehanteerd en die element e op een specifieke manier inkleurt, miskent namelijk dat er altijd eerst bewezen sprake moet zijn van een van de elementen a tot en met d, vóórdit kan worden getoetst aan element e (of f). Een wijziging in element e zorgt er niet per se voor dat een handeling dús opeens voldoet aan een van de voorwaarden van de elementen a tot en met d.

Ten tweede komt de redactie van het amendement vermoedelijk in strijd met het bepaaldheidsgebod (ook wel: het lex certa-beginsel). Weliswaar wordt in de bewoordingen gebruik gemaakt van de woorden ‘bepaald’ en ‘bepaalde’, maar die woorden zorgen in dit geval juist voor veel onduidelijkheid. Zolang immers de wetgever zelf niet expliciteert op welk houderijsysteem of op welke huisvestingswijze hij precies het oog heeft, valt onder ‘een bepaald houderijsysteem’ ieder houderijsysteem en valt onder ‘een bepaalde wijze van huisvesting’ iedere wijze van huisvesting. Met een dergelijke onbepaalde redactie valt in de praktijk niet te werken.”

Stroomschema beoordeling specifieke situatie aan gewijzigd artikel 2.1

