

Dieren in het geding



De illustratie op het voorblad is van mijn grootmoeder
C.W.H. de Bordes-van Alderwerelt van Rosenburgh, 1886 – 1934.

Dieren in het geding

*Een juridisch-historische analyse van het verbod
op dierenmishandeling.*

*Animals in jeopardy. A legal history of the prohibition of maltreatment
of animals in the Netherlands.
(with a summary in English)*

Proefschrift

ter verkrijging van de graad van doctor aan de Universiteit Utrecht op gezag
van de rector magnificus, prof. dr. J.C. Stoof, ingevolge het besluit van het
college voor promoties in het openbaar te verdedigen op
dinsdag 14 december 2010 des ochtends te 10.30 uur

door

Eugénie Constance de Bordes

geboren op 12 juli 1949 te Delft

Promotoren: Prof.dr. B.M. Spruijt
Prof.dr. P.A. Koolmees

Voorwoord

Hierbij dank ik al degenen die een bijdrage hebben geleverd aan de totstandkoming van dit boek. Een aantal van hen wil ik in het bijzonder noemen. In de eerste plaats zijn dat mijn beide promotoren, prof. dr. B.M. Spruijt en prof. dr. P.A. Koolmees.

Berry Spruijt was degene die mij steunde bij het schrijven van een dissertatie over de jurisprudentie ten aanzien van het mishandelen van dieren. Wat hebben we veel gesproken over mensen en dieren. Peter Koolmees stimuleerde mij om door te gaan met schrijven. Hij was een inspiratiebron, waar ik dankbaar gebruik van maakte. Ik ben de leden van de leescommissie zeer erkentelijk dat zij ingestemd hebben met de toelating tot mijn promotie.

Ik ben grote dank verschuldigd aan Emiel Jurjens. Hij was, aanvankelijk als mijn student-assistent en later als medewerker, mijn steun en toeverlaat. Emiel was onmisbaar voor het onderzoek en we hebben samen heel wat mishandelde dieren voorbij zien komen. Hij was ook mijn redder in nood in mijn strijd met de p.c. Emiel wist steeds weer de weg te vinden in de chaos, die ik zelf in het technisch vernuft veroorzaakte.

Verder gaat mijn speciale dank uit naar Noor Evertsen, met wie ik jaren geleden het onderzoek naar de wetgeving en de effecten daarvan met betrekking tot de omgang met dieren ben begonnen. Zij heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan eerdere publicaties (2003 en 2004), die ten grondslag liggen aan dit onderzoek. Vanuit de barak op Diergeneeskunde hebben we – met heel veel plezier – een aantal boeken gepubliceerd en vele werkbezoeken afgelegd. Noor Evertsen is inmiddels als zelfstandig literatuur-onderzoeker werkzaam voor de Stichting Dier en recht. Ik beschouw haar – vanwege haar grote deskundigheid – nog altijd als een autoriteit op het vakgebied. Ik dank Francien de Jonge, zij heeft het voor mij weer leuk gemaakt om door te gaan met schrijven. Zij gaf mij opbouwende kritiek en was voor mij een stimulans om op sommige punten toch nog nader onderzoek te doen. Nuis, je hebt er altijd in geloofd. Je bent mijn verste vriendin en ook mijn beste vriendin. Dat weet je. Alfred, ik heb veel aan jou te danken.

Veel dank aan Ank Kramers, zij heeft het boek van a tot z gelezen en perfect gecorrigeerd. Suzanne Peters heeft de administratieve rompslomp verricht: dank je wel Suzanne!

Er is gelukkig meer dan werk. Mijn kinderen, Willem, Henriëtte en Pieter, familieleden en vrienden maken het leven feestelijk en boeiend. In het bijzonder wil ik Frans noemen, met wie ik de laatste jaren lief en leed gedeeld heb. Hij heeft een engelengeduld.

Oom Tob bleef altijd geïnteresseerd in de voortgang van dit onderzoek: aan hem draag ik dit boek op. Verder bedank ik Willeke en haar prachtige gezin. Jullie zijn er gewoon altijd!

Ik dank de Wilhelmina Davyt-Keuchenius Stichting en de Stichting Proefdiervrij voor het (financiële) vertrouwen, dat zij in mij stelden.

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
Inhoudsopgave	7
Afkortingen	11
HOOFDSTUK I INLEIDING	15
1.1 Aanleiding voor dit onderzoek	15
1.2 Hypothese en onderzoeksvragen	19
1.3 Opzet van dit onderzoek	20
HOOFDSTUK II BEGRIPSBEPALING EN TERREINVERKENNING	22
2.1 Inleiding	22
2.2 Wat is een dier?	23
2.3 Om welke dieren gaat het in dit onderzoek?	23
2.4 Welke rol speelt de wetgeving voor het welzijn van dieren?	24
2.5 Welke plaats nemen dieren in de rechtsorde in?	26
2.6 Welke normatieve begrippen worden gehanteerd?	28
2.7 Welke rol speelt de rechter bij het beschermen van dieren?	28
2.8 Welke rol spelen dierenbeschermingsorganisaties bij het beschermen van dieren?	32
HOOFDSTUK III DE ONTWIKKELING VAN HET DENKEN OVER DIEREN IN VOGELVLUCHT	35
HOOFDSTUK IV 1886-1920: OPENBARE ZEDELIIKHEID	41
4.1 Inleiding	41
4.2 Regels ter bescherming van dieren in Nederland vóór 1886	41

4.3	Wetgeving 1886: Het verbod op dierenmishandeling	44
4.4	Jurisprudentie 1886-1920	48
4.4.1	Jurisprudentie op grond van artikel 254 WvSr	48
4.4.2	Jurisprudentie op grond van artikel 455 WvSr	55
4.5	Conclusie	55
HOOFDSTUK V 1920-1961 REDELIJK DOEL?		57
5.1	Wijziging verbod op dierenmishandeling	57
5.2	Jurisprudentie 1920-1961	59
5.2.1	Artikel 254 WvSr en couperen	60
5.2.2	Jurisprudentie op grond van artikel 455 WvSr	64
5.3	Conclusie	65
HOOFDSTUK VI 1961-1981 WET OP DE DIERENBESCHERMING		66
6.1	Een voorstel voor nieuwe wetgeving	66
6.2	1961: De Wet op de Dierenbescherming	67
6.3	Jurisprudentie: wie weet wat waakhonden zijn?	69
6.4	Conclusie	71
HOOFDSTUK VII 1981-1992 ONTWIKKELING INTRINSIEKE WAARDE VAN DIEREN ALS GRONDSLAG		73
7.1	Het respect voor dieren	73
7.2	Inleiding	73
7.3	Intensivering en schaalvergroting	75
7.4	De nota Rijksoverheid en dierenbescherming	77
7.5	De nota Rijksoverheid en dierenbescherming nader bekeken	78
7.6	Jurisprudentie 1981-1992	81
7.7	Conclusie	87

HOOFDSTUK VIII 1992-2010 DE GEZONDHEIDS- EN WELZIJNSWET VOOR DIEREN	88
8.1 De aanleiding voor de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren	88
8.2 Kenmerken van de wet	89
8.3 Welzijn	93
8.4 Voorzienbare en onvoorzienbare dierenmishandeling	95
HOOFDSTUK IX ONVOORZIENBARE DIERENMISHANDELING	97
9.1 Inleiding	97
9.2 Jurisprudentie onvoorzienbare dierenmishandeling	99
9.3 Ruimen van dieren	108
9.4 Conclusie	111
HOOFDSTUK X VOORZIENBARE DIERENMISHANDELING	113
10.1 Inleiding	113
10.2 De uitvoeringsbesluiten	113
10.3 De rol van productiedieren in de maatschappij	115
10.4 Enkele uitvoeringsbesluiten nader bekeken	117
10.5 Besluit aanwijzing voor productie te houden dieren	117
10.5.1 Introductie tot het Besluit aanwijzing voor productie te houden dieren	117
10.5.2 De discussie omtrent het houden van nertsen, deel 1: welzijn	118
10.5.3 De discussie omtrent het houden van nertsen, deel 2: van welzijn naar ethiek	119
10.5.4 Conclusie	124
10.6 Het Honden- en kattenbesluit	125
10.6.1 Introductie tot het Honden- en kattenbesluit	125
10.6.2 Jurisprudentie over het Honden- en kattenbesluit: de hondenhandelaar uit Medemblik	126
10.6.3 Conclusie Honden- en kattenbesluit	128
10.7 Het Varkensbesluit	128
10.7.1 Introductie tot het Varkensbesluit	128
10.7.2 Handhaving van het Varkensbesluit	129
10.7.3 Jurisprudentie over het Varkensbesluit: beschikbare ruimte	130
10.7.4 Jurisprudentie over het Varkensbesluit: geen water en geen speelmateriaal	131
10.7.5 Conclusie Varkensbesluit	131
10.8 Ingrepenbesluit	132
10.8.1 Introductie tot het Ingrepenbesluit	132

10.8.2	Jurisprudentie over het Ingrepenbesluit: koeienoren afgeknipt	133
10.8.3	Jurisprudentie over het Ingrepenbesluit: de Friese paardenfokker	134
10.8.4	Jurisprudentie over het Ingrepenbesluit: oormerken in de boerderij “Het Beloofde Land”	134
10.8.5	Conclusie Ingrepenbesluit	135
10.9	Conclusie	135
 HOOFDSTUK XI RECENTE ONTWIKKELINGEN		138
11.1	Inleiding: nieuwe ontwikkelingen	138
11.2	Wet dieren	139
11.3	Nota dierenwelzijn, een ‘huzarenstukje’	143
11.4	Nationale Agenda Diergezondheid	147
11.5	Algemene Dierenbeschermingswet	148
11.6	Zienswijzen Raad voor Dieraangelegenheden	149
	11.6.1 Verantwoord houden	149
	11.6.2 Agenda voor het Dierbeleid	149
11.7	Kabinet-Rutte-Verhagen	151
11.8	Conclusie	152
 HOOFDSTUK XII CONCLUSIE, ANALYSE EN AANBEVELINGEN		154
12.1	Conclusie	154
12.2	Analyse	
	12.2.1 Waarom trekken mensen zich het lot van dieren aan?	160
	12.2.2 Welke ethische kaders worden gehanteerd?	162
	12.2.3 Welke begrippen zijn er nodig?	163
12.3	Aanbevelingen	166
	12.3.1 Aanbeveling 1: het inrichten van een Kamer dierzaken	166
	12.3.2 Aanbeveling 2: Verbod op dierenmishandeling terug in het Wetboek van Strafrecht	168
	Bibliografie	170
	Bijlage	177
	Samenvatting	179
	Summary	180
	Curriculum Vitae	184

Afkortingen

AA	Ars Aequi (tijdschrift)
AB	Administratiefrechtelijke Beslissingen (tijdschrift)
ABRvS	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
A-G	Advocaat-generaal
AID	Algemene Inspectiedienst
Amvb	Algemene maatregel van bestuur
APV	Algemene plaatselijke verordening, vroeger ook: Algemene Politieverordening
ARRvS	Afdeling rechtspraak van de Raad van State
Art.	Artikel
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BW	Burgerlijk Wetboek
CBB	College van Beroep voor het bedrijfsleven
CBD	Commissie biotechnologie bij dieren
CRM	Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk werk
DEC	Dierexperimentencommissie
EEG	Europese Economische Gemeenschap
EG	Europese Gemeenschap(pen)
EU	Europese Unie
Ffw	Flora- en faunawet
Gwwd	Gezondheids- en welzijnswet voor dieren
HvJEG	Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen
HR	Hoge Raad
JB	Jurisprudentie bestuursrecht (tijdschrift)
JV	Justitiële Verkenningen (tijdschrift)
Ktr.	kantonrechter
LID	Landelijke Inspectiedienst Dierenbescherming
LNV	<i>tot 1 juli 2003: minister(ie) van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij</i>
LNV	<i>met ingang van 1 juli 2003: minister(ie) van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit</i>
M en R	Milieu & Recht (tijdschrift)
MvA	Memorie van antwoord
MvT	Memorie van toelichting
NJ	Nederlandse Jurisprudentie (tijdschrift)
NJB	Nederlands Juristenblad (tijdschrift)
NTER	Nederlands tijdschrift voor Europees recht
NvT	Nota van toelichting
OM	Openbaar Ministerie
OvJ	Officier van justitie
PbEG C	Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen (Mededelingen)
PbEG L	Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen (Wetgeving)
Pres.	President
Rb.	Rechtbank
RDA	Raad voor Dierenaangelegenheden
R.O.	Rechtsoverweging
ROAR	Review of animal rights (digitaal tijdschrift Stichting Dier en recht)
RO	Wet op de rechterlijke organisatie
Rv	Wetboek van burgerlijke rechtsvordering
Stb.	Staatsblad
Stert.	Staatscourant
Trb.	Tractatenblad

VWS	Minister(ie) van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Wr	Weekblad van het recht (tijdschrift)
WED	Wet op de economische delicten
Wm	Wet milieubeheer
Wob	Wet openbaarheid van bestuur
WOD	Wet op de dierproeven
WvSr	Wetboek van Strafrecht
WvSv	Wetboek van Strafvordering
WTO	World Trade Organisation
Vz.	Voorzitter

*A humane civilisation will find the time to formulate and establish a
balanced treatment of animals.
A human civilization will want this as a part of its own texture.*

- Robert Nozick¹

¹ Nozick 1974, p. 121

Hoofdstuk I Inleiding

Bij de Tweede Kamerverkiezingen van 22 november 2006 haalde de Partij voor de Dieren twee zetels. De partij heeft één zetel in de Eerste Kamer. De partij had als uitgangspunt dat dieren, net als mensen, levende wezens zijn met bewustzijn en gevoel. Dieren hebben, volgens de partij, daarom het morele recht op een respectvolle behandeling door mensen. In wetgeving zouden de rechten van dieren beter verankerd moeten worden en dierenwelzijn moest weer op de politieke agenda komen.²

In 2008 had de stichting Landelijke Inspectiedienst (LID) ten opzichte van 2007 te maken met een lichte daling van het aantal meldingen van dierenverwaarlozing en -mishandeling. In 2007 steeg het aantal meldingen met 30% ten opzichte van 2006. Deze stijging werd toen toegeschreven aan een maatschappelijke trend die in 2006 was ingezet. In 2008 was er weliswaar sprake van een daling ten opzichte van 2007, maar de stijging van het aantal meldingen ten opzichte van 2006 bedroeg nog altijd 22 procent.³

In 2010 kwam het volgende voorstel van de Partij voor de Vrijheid (PVV) in het regeerakkoord van het kabinet-Rutte-Verhagen terecht:

Dierenmishandeling moet professioneel worden aangepakt. De huidige aanpak door politie en Landelijke Inspectiedienst Dierenbescherming (LID) voldoet niet, vindt de Partij voor de Vrijheid. In de tegenbegroting van de partij is 20 miljoen euro uitgetrokken voor het opzetten van een dierenpolitie. "We willen een landelijk korps van 250 agenten dat zich fulltime met dierenmishandeling bezighoudt", vertelt fractievoorzitter Geert Wilders. "De 13 ambtenaren van de LID die zich er nu mee bezighouden kunnen het gewoon niet aan." Wilders wil een aparte dierenpolitie, omdat hij de aanpak van dierenmishandeling niet wil onderbrengen bij de reguliere politie. "Die hebben het druk genoeg".⁴

1.1 Aanleiding voor dit onderzoek

De publieke belangstelling voor de vraag hoe mensen met dieren behoren om te gaan is sinds het midden van de vorige eeuw sterk toegenomen. Tot halverwege de jaren '60 van de vorige eeuw was er bij het grote publiek nauwelijks aandacht voor het lot van dieren.

Dierenbeschermingsorganisaties hielden zich tot dan voornamelijk bezig met de mishandeling van honden en katten en de opvang daarvan in dierenasiels. De behandeling van landbouwhuisdieren lag in handen van veeteeltdeskundigen. Over het algemeen hielden weinigen zich bezig met de *morele* aspecten van de omgang met dieren. In de tweede helft van de vorige eeuw veranderde dit drastisch.

In het rapport van Rome (1972) werd voor het eerst de toestand van ons milieu aangemerkt als zorgelijk. Met name de conclusie dat de milieuvervuiling ook in de dierenwereld veel slachtoffers eiste leidde tot onrust in de samenleving. In ongeveer dezelfde tijd ontstond er commotie rond de transgene stier Herman en het gekloonde schaap Dolly. Daarnaast werd de sterke intensivering van de veeteelt onderwerp van het publieke debat.

2 Website Partij voor de Dieren, www.pvdd.nl.

3 Stichting Landelijke Inspectiedienst Dierenbescherming, *Jaarverslag 2008*. Den Haag: Multicopy, p. 5.

4 Inmiddels heeft het kabinet-Rutte-Verhagen in oktober 2010 laten weten dat er maar liefst 500 'animal cops' zullen komen. Bron van het citaat: www.pvv.nl, laatst bezocht op 24-10-2010..

De discussie concentreerde zich op de morele toelaatbaarheid van de manier waarop met dieren omgegaan werd.

Door reportages op de televisie begon men te beseffen dat het lot van het individuele dier geen enkele rol meer speelde in de veehouderij en dat de dieren eerder gezien werden als productiefactor. Er ontstond in de samenleving een breed gedragen gevoel dat de dieren tekort werd gedaan. De overheid besloot het beleid en de wetgeving ten aanzien van de bescherming van dieren te verbeteren vanwege:

(...) het groeiende besef dat dieren wezens zijn met gevoel en dat mensen een morele verplichting hebben om het dier zoveel mogelijk te beschermen tegen menselijke handelingen die zijn fysieke en ethologische welzijn aantasten. In de praktijk betekent dit dat mensen zich bij voortduring rekenschap zullen moeten geven van de toelaatbaarheid van hun handelingen met betrekking tot dieren. Het belang van het dier zal in een bewust afwegingsproces moeten worden ingebracht.⁵

Deze belangstelling voor het wel en wee van dieren werd dan wel aanzienlijk groter vanaf de jaren '60 van de vorige eeuw, maar hij is niet nieuw. Al eeuwen werd er gediscussieerd over de manier waarop mensen met dieren omgaan en om zouden moeten gaan.⁶ De discussie was voornamelijk filosofisch van aard: aanvankelijk ging het om de vraag óf dieren beschermd dienden te worden, later ging het over de vraag hoe dieren beschermd moesten te worden. Uiteindelijk werd besloten dat er regelgeving samengesteld diende te worden ten aanzien van de omgang met dieren.

De grenzen van menselijk gedrag ten aanzien van dieren werden aanvankelijk veelal vastgelegd in regelgeving van lokale, regionale en provinciale verordeningen, waarin bepaalde gedragingen ten aanzien van dieren strafbaar werden gesteld.⁷ In de tweede helft van de negentiende eeuw werden de eerste dierenbeschermingsorganisaties opgericht. Deze organisaties drongen er bij de wetgever op aan om dieren meer wettelijke bescherming te geven:

In alle beschaafde landen is het besef doorgedrongen, dat het dier een behoorlijke plaats onder de zon toekomt, dat het recht heeft op een behoorlijke behandeling en verzorging, behoorlijke huisvesting, behoorlijke voeding en redelijke arbeidstijden en een redelijke en zedelijke verantwoorde wettelijke bescherming.⁸

De wetgever gaf gehoor aan de verzoeken van deze organisaties. In 1886 werden in het eerste Nederlandse Wetboek van Strafrecht twee bepalingen ter bescherming van dieren opgenomen: de eerste bepaling betrof een verbod om dieren te mishandelen en het tweede een verbod om trek- of lastdieren (trekhonden en trekpaarden) te zwaar te belasten.⁹ Het verbod op dierenmishandeling gold voor alle categorieën dieren: gezelschapsdieren, landbouwhuisdieren en dieren in de vrije natuur. Proefdieren werden buiten de werking van het verbod gehouden omdat deze dieren, volgens de wetgever, aan de zorg van wetenschappers toevertrouwd konden worden.

De ratio van strafbaarheid werd gevonden in de schending van een menselijk belang: het ging de wetgever om het beschermen van zedelijke gevoelens van mensen die getuige waren van dierenmishandeling en daaraan aanstoot namen of daardoor in hun zedelijkheid gecorrumpeerd zouden worden. De wetgever gaf geen uitleg van de begrippen *wreedheid* en *zedelijkheid*. Het werd aan de rechter overgelaten om aan deze begrippen invulling te geven en handhaafbare normen te stellen.

⁵ Nota Rijksoverheid en Dierenbescherming, Tweede Kamer II 1981, 16 996, nr. 2, p. 4.

⁶ Kluvel 2000, p. 13 e.v., Kluvel 2009, p. 40.

⁷ Davids 1989, p. 31, 32.

⁸ Hugenholtz 1961, p.11 .

⁹ Wetboek van Strafrecht, art. 254 en 455 (1886).

Uit de eerste jurisprudentie –die voornamelijk zaken betrof met betrekking tot individuele voor mensen zichtbare dieren – blijkt dat de rechter de normatieve begrippen restrictief interpreteerde en zelden tot een veroordeling kwam.¹⁰

In 1920 werd de redactie van het verbod op dierenmishandeling gewijzigd. Voor strafbaarheid gold nu het zonder *redelijk doel* benadelen van een dier. Het begrip *redelijk doel* dwong de rechter tot een belangenafweging: de gedraging mocht niet meer pijn of letsel veroorzaken dan ter bereiking van een redelijk doel noodzakelijk was. Uit de analyse van de jurisprudentie zal blijken of deze ontwikkelingen hebben geleid tot een krachtiger aanpak van dierenmishandeling.

In de tweede helft van de vorige eeuw werd in het landbouwbeleid sterk de nadruk gelegd op schaalvergroting om de productiviteit te bevorderen en de voedselvoorziening veilig te stellen. Er werden veel meer dieren gebruikt en de sinds de 18^e eeuw bestaande intensieve veehouderijbedrijven werden opgedeeld in steeds verder gespecialiseerde bedrijven, waarin de dieren op relatief kleine oppervlakten geëxploiteerd werden. Het onvermijdelijke gevolg daarvan was een veel onpersoonlijker relatie tussen mens en dier: het dier werd steeds meer gezien als productiefactor.¹¹ In de samenleving ontstond een gevoel dat de dieren in deze houderijssystemen tekort werden gedaan.¹² Al langer bestaande dierenbeschermingsorganisaties, nieuwe actiegroepen en particulieren wendden zich tot de rijksoverheid met het verzoek om de wetgeving op het terrein van de dierenbescherming te verbeteren of uit te breiden en een duidelijk standpunt in te nemen over de bescherming van dieren. De overheid honoreerde dit verzoek en publiceerde de nota Rijksoverheid en Dierenbescherming.¹³ In deze nota ging het om de morele verantwoording van de omgang met individuele dieren.

Als grondslag van beleid werd gekozen voor de *erkenning van de intrinsieke waarde van het dier*: voordat een handeling met een dier verricht wordt moet afgewogen worden of de mate van benadeling van de belangen van het dier in verhouding staan tot het belang, dat de mens heeft bij de handeling. De erkenning van de intrinsieke waarde van het dier speelde een belangrijke rol als normatief richtinggevend concept bij de samenstelling van de Gezondheids- en welzijnswet voor (gehouden) dieren (1992). In deze wet worden regels gesteld voor de bescherming van gezelschaps- en landbouwhuisdieren. Hoofdstuk III van de wet is geheel gewijd aan de zorg voor het welzijn van dieren. Behalve algemene maatregelen van bestuur waarin wordt vastgelegd hoe dieren gebruikt mogen worden (bijvoorbeeld voor economische doeleinden), werd het verbod op dierenmishandeling in dit hoofdstuk ondergebracht. Het nieuwe begrip *welzijn* leek een tijdperk in te luiden waarin de bescherming van dieren voortvarend ter hand kon worden genomen. De wetgever vulde echter het begrip niet in en wederom kreeg de rechter de taak om van dit begrip een handhaafbare norm te maken. De analyse van de jurisprudentie ter zake moet uitwijzen of de rechter daarin geslaagd is.

In 2007 heeft de minister van LNV een wetsvoorstel gedaan om de Gwvd op te laten gaan in een nieuwe Wet dieren.¹⁴ Dit heeft geleid tot protesten vanuit de dierenbeschermingsorganisaties. Bestaande dierenbeschermingsorganisaties verenigden zich en boden een alternatieve dierenbeschermingswet aan. Hun belangrijkste bezwaar tegen de Wet dieren is dat er geen debat is gevoerd over de consequenties van de erkenning van de intrinsieke waarde van het dier als normatief uitgangspunt van de wet.

¹⁰ Rb. 's-Hertogenbosch, 11 november 1886, W 5347.

¹¹ Swabe 1997, p. 106 e.v..

¹² Boon 1985, p. 29, Koolmees 2005 en Rozemond 2007.

¹³ Nota Rijksoverheid en Dierenbescherming 1981.

¹⁴ Tweede Kamer, 2007-2008, 31 389, nr. 2.

In de loop van de tijd zijn er op het gebied van wetgeving ter bescherming van dieren steeds meer en steeds specifiekere wetten en regels tot stand gebracht. Wie zich verdiept in de effecten daarvan, wordt door gemengde gevoelens bevangen. De vraag is of er verbetering is opgetreden en of de belangen van het dier in rechte afdoende worden beschermd. Dierenwelzijn is steeds vaker een onderwerp in het maatschappelijke en politieke debat. Er zijn talloze publicaties verschenen waarin dieren centraal staan en verontwaardiging klinkt over de manier waarop met dieren omgegaan wordt. In het boek *Democratie voor dieren*, dat in 2009 verscheen, wordt met verve door de schrijver verdedigd dat dieren rechten hebben en dat dit reeds in de grondbeginselen van onze democratie besloten ligt. Het gebruik van dieren voor menselijke doeleinden zou in strijd zijn met de democratische rechten van het dier.¹⁵

In het boek *Het dierloze gerecht, een vegetarische geschiedenis van Nederland*, dat in 2009 verscheen, wordt de geschiedenis van het vegetarisme beschreven vanaf het einde van de negentiende eeuw. Een van de conclusies van dit onderzoek luidt dat de overheid, ondanks de heftige protesten van de dierbewegingen, onverstoort blijft investeren in de huidige manier van produceren.¹⁶ Met de komst van de Partij voor de Dieren in de Tweede Kamer (2006) krijgt dierenwelzijn veel meer politieke aandacht. De partij is zeer kritisch en laat geen gelegenheid voorbij gaan om de minister vragen te stellen over de bestaande praktijk met dieren en over de plannen die de minister heeft voor regelgeving ten aanzien van de omgang met dieren. Het aantal Kamerstukken, in het bijzonder Kamervragen en moties, over dieren is daardoor aanmerkelijk toegenomen. Het ministerie van Landbouw heeft zelfs twee extra ambtenaren aangeworven voor het beantwoorden van de Kamervragen van de partij.¹⁷ Onlangs heeft de Hoge Raad in een strafzaak gesteld dat een door het hof opgelegde bijzondere voorwaarde, te weten dat de veroordeelde het door hem gestolen hondje diende terug te geven aan de eigenaresse, juridisch toelaatbaar is. Al gaat het dan niet om het welzijn (maar om de eigendom), toch is het uniek te noemen dat een hondje een prominente rol speelde in een strafzaak.¹⁸

Het in dit proefschrift beschrevene betreft de wetgeving en de rechterlijke uitspraken met betrekking tot dieren vanaf de eerste wetgeving op rijksniveau (1886). Ik beperk mij tot de regelgeving in het Wetboek van Strafrecht en de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren en de jurisprudentie op grond daarvan.

Hoewel proefdieren ook onder de categorie ‘gehouden dieren’ vallen, betrek ik de Wet op de proefdieren niet bij dit onderzoek. Wat betreft de proefdieren is er geen jurisprudentie in strafrechtelijke zin bekend.

Het onderzoek wordt vanuit een historisch-juridisch perspectief benaderd. Voor dit onderzoek zijn de parlementaire stukken van de wetgeving vanaf 1886 tot heden (wetsvoorstellen, verslagen van kamerdiscussies, diverse nota’s, adviezen van de Raad van State) onderzocht. In deze geschiedenis van de wettelijke dierenbescherming is regelmatig een beroep gedaan op de rechter.

Hij zou termen als *wreed*, *redelijk doel*, *pijn*, *letsel*, *nodige verzorging* en *welzijn* moeten duiden, inhoud moeten geven en op deze manier duidelijke grenzen moeten stellen aan de praktische omgang met dieren. Van de rechter zou men mogen verwachten dat hij bij die invulling inspiratie put uit de toepasselijke normatieve beginselen. De vraag is of de rechter door zijn uitleg tot nu toe heeft bijgedragen aan de bescherming van gehouden dieren zoals door ministers en dierenbeschermingsorganisaties van hem werd verwacht.

¹⁵ Eskens 2009.

¹⁶ Verdonk 2009, p. 160.

¹⁷ De partij stelde van januari tot oktober 2007 162 vragen aan de minister van Landbouw. Het beantwoorden van één vraag kost naar schatting 2000 euro, zo meldde minister Verburg van Landbouw afgelopen zomer in antwoord op een vraag van de Partij voor de Dieren. (Bron: NRC/Handelsblad, 29 oktober 2007).

¹⁸ Hoge Raad, 30 juni 2009, LJN: BI1308.

1.2 Hypothese en onderzoeksvragen

Hypothese:

Sinds het einde van de negentiende eeuw kent Nederland wetgeving op rijksniveau ter bescherming van dieren. In de loop van de tijd zijn er op dit gebied steeds meer en steeds specifiekere wetten en regels tot stand gebracht. In sommige opzichten is er daardoor verbetering opgetreden, maar de belangen van dieren worden in rechte nog steeds niet afdoende beschermd. Daarvoor zijn diverse oorzaken aan te wijzen. Een belangrijke oorzaak daarvan is de gebrekkige handhaving. Van de knelpunten in de handhaving van de relevante wetgeving gaf ik al eerder een overzicht.¹⁹

Naast de problemen bij de handhaving doen zich problemen voor bij de interpretatie van wettelijke bepalingen, met name van de centrale begrippen en beginselen, die daarin zijn opgenomen. Deze worden door de wetgever niet of niet adequaat gedefinieerd. Herhaaldelijk heeft de wetgever de rechter aangespoord tot verduidelijking en invulling van deze begrippen. De analyse van de jurisprudentie tot nu toe heeft weinig sporen van rechtsvinding en nog minder sporen van rechtsvorming aan het licht gebracht. Wetgever en rechter zijn er tot nu toe niet in geslaagd inhoud te geven aan het dierenbeschermingsrecht. De criteria voor de bescherming van dieren zijn nog steeds niet duidelijk.

Onderzoeksvragen:

In dit onderzoek wordt in de eerste plaats de nadruk gelegd op de grondslagen van de wetgeving en de begrippen in de wettelijke bepalingen. Grondslagen geven aan vanuit welk perspectief regelgeving vastgesteld wordt. Het gaat dan om de uitkomst van de discussie waarom dieren beschermd dienen te worden. De begrippen die in de wettelijke bepalingen worden gebruikt door de wetgever geven aan hoe dieren beschermd moeten worden.

De onderzoeksvragen betreffen het ontstaan en de betekenis van de grondslagen en de begrippen, alsmede de discrepantie die ontstaan is in het beschermingsniveau van productiedieren en andere dieren. Een vraag die in dit onderzoek vooral van belang is, is: welke rol speelde de rechter als hij geroepen werd om te oordelen over een bepaalde handeling ten aanzien van een dier?

Vraag 1.

De te behandelen wetgeving is uitgevaardigd met als kennelijk doel het beschermen van dieren. In de loop van de tijd zijn er verschillende normatieve beginselen aan deze doelstelling ten grondslag gelegd. Op welke grondslagen baseerde de wetgever de regelgeving ter bescherming van dieren?

Vraag 2.

Bij de samenstelling van de regelgeving ter bescherming van dieren heeft de wetgever open begrippen gehanteerd, zoals mishandeling, wreedheid, redelijk doel en welzijn. Daarmee is bewust ruimte gelaten aan de rechter om deze in te vullen en zodoende over te gaan tot rechtsvorming. Kan uit de analyse van de jurisprudentie opgemaakt worden dat de rechter gebruik heeft gemaakt van deze mogelijkheid en inhoud gegeven heeft aan het dierenbeschermingsrecht?

Vraag 3.

Sinds de Tweede Wereldoorlog is het gebruik van het aantal dieren exponentieel gestegen. De wetgever verdeelde de dieren in categorieën, afhankelijk van het gebruik en stelde daarvoor regelgeving op. Voor de bescherming van het welzijn van gezelschapsdieren en landbouwhuisdieren stelde de wetgever de Gezondheids- en welzijnswet op. Voor het gebruik van dieren zijn regels (uitvoeringsbesluiten) gesteld ter implementatie van Europese richtlijnen.

¹⁹ De Bordes en Evertsen 2003.

Heeft de nationale wetgever – wat betreft het beschermingsniveau van de dieren – een consequent beleid gevoerd en voldoende oog gehad voor de verschillende contexten waarin handelingen met dieren worden verricht? In hoeverre heeft de rechter de mogelijkheid tot rechtsvorming als het gaat om de uitvoeringsbesluiten?

Vraag 4.

De minister voegde onlangs een nieuw normatief begrip toe aan de reeks die we reeds kennen: het *burgermansfatsoen*. De minister vindt dat de verantwoordelijkheid voor de omgang met dieren vooral een zaak is van de burger. Kan de minister de zorg voor dieren over laten aan de burger?

1.3 Opzet van dit onderzoek

Elk hoofdstuk staat voor een bepaalde periode in de geschiedenis van ontwikkelingen in het denken over dieren, het diergebruik, de relevante wetgeving en de jurisprudentie op grond daarvan. Het essentiële concept (bijv. wreedheid, mishandeling, welzijn) wordt nader toegelicht en geplaatst in de ruimere context van maatschappelijke en wetenschappelijke ontwikkelingen. Aan de periode na de Tweede Wereldoorlog besteed ik meer aandacht dan aan de voorafgaande perioden, omdat het denken over dieren vanaf dat moment een stormachtige ontwikkeling doormaakt.

In hoofdstuk I van dit onderzoek leg ik uit wat de aanleiding is voor dit onderzoek. De hypothese en de onderzoeksvragen geven aan binnen welke kaders dit onderzoek zich beweegt.

In hoofdstuk II geef ik weer ik welke normatieve begrippen de wetgever hanteerde in de loop van de korte geschiedenis van de wetgeving ter bescherming van dieren en welke rol de rechter kan spelen bij de invulling daarvan.

In hoofdstuk III beschrijf ik hoe verschillend mensen door de eeuwen heen over dieren dachten. Aanvankelijk (Griekse en Romeinse tijd) werden dieren alleen beschermd als ze nuttig of belangrijk waren voor mensen. Eeuwen later verkondigde de filosoof Kant dat dieren tegen mishandeling beschermd dienden te worden vanwege de menselijke waardigheid, terwijl een andere filosoof, Jeremy Bentham, beargumenteerde dat dieren beschermd dienden te worden omdat zij konden lijden.

In hoofdstuk IV geef ik een beschrijving van ik de achtergrond en ontwikkeling van het eerste verbod op dierenmishandeling in het Wetboek van Strafrecht. Het ging de wetgever niet in de eerste plaats om het beschermen van dieren, maar om het beschermen van de openbare zedelijkheid, die bij het mishandelen van dieren in de openbaarheid in het geding kwam. De rechter zag zich voor de taak geplaatst criteria te ontwikkelen voor de handhaving van het verbod.

In hoofdstuk V onderzoek ik de eerste wijziging van het verbod: nu wordt van de rechter geëist dat hij een belangenafweging maakt om te beoordelen of er sprake is van strafbaarheid van een handeling met een dier.

In hoofdstuk VI van dit onderzoek stel ik de volgende wijziging van het verbod op dierenmishandeling centraal (1955). De dierenbeschermingsorganisaties stelden daartoe een voorstel van wet op. In dit hoofdstuk wordt dit voorstel behandeld en beschreven tot welke normen de wetgever uiteindelijk kwam en op welke wijze de rechter de nieuwe normen hanteerde.

Hoofdstuk VII gaat over de ontwikkeling van de omgang met dieren na de Tweede Wereldoorlog. Het gebruik van de aantallen dieren voor economische, recreatieve, en wetenschappelijke doeleinden steeg exponentieel. Dit leidde tot nieuwe inzichten ten aanzien van de mens-dier relatie. In Engeland werd een Commissie ingesteld met de opdracht nieuwe criteria voor de omgang met dieren op

te stellen. Filosofen tekenden protest aan tegen het ‘nieuwe’ gebruik van dieren. De wetgever reageerde op de dringende verzoeken vanuit de samenleving om de wetgeving op het terrein van dierenbescherming te verbeteren en een duidelijk standpunt in te nemen ten aanzien van de omgang met dieren. Het ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk werk bood in 1981 de nota Rijksoverheid en Dierenbescherming aan. Daarin werd de erkenning van de intrinsieke waarde van het individuele dier als uitgangspunt voor het dierenbeschermingsbeleid geïntroduceerd. Niet alleen het nieuwe uitgangspunt, maar ook ontwikkelingen in kennis ten aanzien van de gezondheidszorg voor dieren en de Europese verplichtingen dwongen de wetgever ertoe de bestaande wetgeving aan te passen. De wetgever ontwierp een Gezondheids- en welzijnwet voor dieren (Gwwd, 1992).

In hoofdstuk VIII behandel ik deze wet. In de Gwwd is een onderscheid te maken tussen voorzienbare en onvoorzienbare vormen van dierenmishandeling. Op dit onderscheid ga ik nader in in de Hoofdstukken IX en X. Ik behandel in beide hoofdstukken relevante jurisprudentie.

In hoofdstuk XI worden de plannen van de minister om te komen tot nieuwe wetgeving ter bescherming van dieren kort besproken. In dit hoofdstuk is geen jurisprudentie opgenomen. Het gaat immers om plannen voor wetgeving.

Het onderzoek eindigt met hoofdstuk XII, waarin de conclusie, een afsluitende analyse en twee aanbevelingen zijn opgenomen.

Hoofdstuk II Begripsbepaling en terreinverkenning

2.1 Inleiding

In de Middeleeuwen werden dieren regelmatig voor het (kerkelijke en wereldlijke) gerecht gedaagd. Er werden talloze processen tegen dieren gevoerd vanaf de vroege Middeleeuwen tot in de negentiende eeuw aan toe. Niet alleen insecten, muizen, ratten en andere ‘schadelijke’ dieren werden vervolgd, maar ook varkens, honden, stieren en geiten. Voor de kleinere dieren bleef de straf meestal beperkt tot verbanning of vervloeking. De grotere dieren die schuldig werden bevonden aan de dood van een mens, werden overgedragen aan de wereldlijke rechter die de doodstraf uitsprak en ten uitvoer liet leggen volgens de – ook voor mensen – geldende procedures.

Soms werden dieren vrijgesproken, meestal als de verdediging er met succes op gewezen had dat dieren als schepselen van God evenveel rechten hadden als mensen. In de volgende zaak ging het om insecten, die de wijnoogst hadden vernield.

In 1587 wordt het Franse plaatsje St. Julien geplaagd door een bepaald soort kever dat de wijnoogst bedreigt. De wanhopige inwoners leggen het probleem voor aan de bisschop. Deze had al eerder de dreiging van de kevers bedwongen, maar de plaag was teruggekeerd en daarom vroeg de bevolking om de beestjes te excommuniceren. De bisschop werd verzocht om de feiten te onderzoeken en de insecten een advocaat en een procureur toe te wijzen.

Tijdens de procedure, die maandenlang voortsleept, staat de vraag centraal of de kevers, lagere dieren die eerder geschapen zijn dan de mens, door die status bestemd zijn om ondergeschikt te zijn aan de mens, en de mens derhalve in geval van nood rechtens een beroep toekomt op burgerlijke of kerkelijke dwangmiddelen. Volgens de verdediging is er van wangedrag van de kevers geen sprake; God heeft ze geschapen naar hun aard en gezien dat het goed was, waaruit mag worden afgeleid dat God heeft gewild dat ze te eten hebben. Dat de kevers de wijngaarden van St. Julien als woonplaats kozen, dient te worden beschouwd als het uitoefenen van een legitiem recht.

De bevolking doet een poging tot schikking door de diertjes een ander stuk grond toe te wijzen. Omdat de advocaat van de kevers deze grond ongeschikt acht, ziet de rechter zich genoodzaakt deskundigen te benoemen om het omstreden alternatief te onderzoeken.

Hoe de beslissing van de rechter luidde bleef helaas in het ongewisse omdat de laatste pagina van de uitspraak opgevreten werd door ongedierte. In het boek waarin deze ongewone gang van zaken opgetekend staat, wordt door de schrijver de verdenking van het opvreten van de processtukken op de insecten geladen: “[p]erhaps the prosecuted weevils, not being satisfied with the results of the trial, sent a sharp-toothed delegation into the archives to obliterate and annul the judgment of the court.”²⁰

De dierprocessen getuigen onmiskenbaar van een zeker respect voor dieren. Meer nog getuigen ze van een betekenisvol middeleeuws universum, waarin natuurfenomenen en dierplagen als boodschappers van God of duivelse geesten de mensen iets te zeggen hadden. De advocaten van de vervolgte dieren voerden vaak als verweer aan dat de ratten, sprinkhanen en rupsen door God waren gezonden om de mensen te straffen voor hun zonden. Pogingen van de mensen om die straf te ontlopen, werden gezien als verzet tegen Gods wil. Tegenwoordig worden geen processen meer gevoerd *tegen* dieren, maar uitsluitend *vanwege* dieren.

²⁰ Evans 1987, p. 49.

Het gaat dan om mishandeling, misbruik en verwaarlozing van dieren door mensen. Ook worden dieren als object van eigendom beschermd: een dier mag niet gestolen of beschadigd worden. Dit onderzoek beweegt zich binnen een aantal kaders, die ik in de volgende paragrafen aangeef.

2.2 Wat is een dier?

Volgens van Dale is een dier een “niet tot de planten behorend levend wezen, zulks een dat begaafd is met gevoel en willekeurige beweging [...]”.²¹ Etymologisch gezien “[...] is de betekenisontwikkeling parallel gegaan aan die van het Latijnse *animal* (levend wezen, dier), van *anima* (adem, ziel, levend wezen)”.²²

In art. 1 van de ontwerpwet *Een wet voor het welzijn van dieren*, die door de Dierenbescherming is samengesteld in 1986, werd een definitie van het begrip dier gegeven. Deze definitie luidde als volgt: “een dier is elk levend individu van willekeurige diersoort”.²³

In hetzelfde artikel werden definities gegeven van dieren naar gelang hun functie voor de mens:

- Huisdier: een dier dat onder de menselijke zorg wordt gehouden, voor zover het niet als landbouwhuisdier of proefdier kan worden aangemerkt
- Landbouwhuisdier (ook wel aangeduid als productiedier): een dier dat wordt gefokt of gehouden voor de productie van voedsel, wol, huiden of bont, of voor andere agrarische doeleinden, paarden daaronder begrepen
- Proefdier: een dier dat wordt gefokt of gehouden voor de verkoop, de beschikbaarstelling of het gebruik met het oog op een dierproef als bedoeld in art. 1 Wet op de dierproeven²⁴
- Vrij levend dier: een dier dat zonder aanwijsbare eigenaar in de vrije omgeving leeft
- Schadelijk dier: een vrij levend dier dat ontoelaatbare schade toebrengt aan de flora, de fauna, of aan menselijke goederen, waarvan het vangen of waarop het jagen bij of krachtens deze wet, of enige andere wettelijke regeling niet is verboden

2.3 Om welke dieren gaat het in dit onderzoek?

Sinds het einde van de negentiende eeuw kent Nederland wetgeving op rijksniveau ter bescherming van dieren. Aanvankelijk ging het in de wetgeving en de strafrechtspraak vaak om individuele dieren die zichtbaar voor het publiek mishandeld werden. Mijn analyse van de jurisprudentie uit de periode van 1886 tot 1920 (zie hoofdstuk IV) laat zien dat het bij de meeste rechtszaken ging om het mishandelen van werkdieren. Het aflossen van deze dieren om ze harder te laten lopen of de dieren te zwaar belasten wekte de publieke verontwaardiging op. Eind negentiende, begin twintigste eeuw werd het straatbeeld nog grotendeels bepaald door ‘werkende’ dieren zoals paarden en trekhonden.²⁵

Hoewel er uiteraard nog steeds gebruik wordt gemaakt van de diensten van bijvoorbeeld snuffelhonden of blindengeleidehonden, zijn er nu veel meer gezelschapsdieren en productiedieren. De wettelijke bepalingen weerspiegelen deze veranderingen. Na de Tweede Wereldoorlog had nieuwe wet- en regelgeving veelal betrekking op dieren in de intensieve veehouderij, wier aantal sindsdien immers enorm is toegenomen.

²¹ Van Dale Nederlands Woordenboek, ed. 1976.

²² Van Dale Etymologisch Woordenboek, 1989.

²³ Boon 1985.

²⁴ Wet op de Dierproeven, 1977, gewijzigd in 1996 (Stb. 1996, 565) en 2003 (Stb 2003, 20).

²⁵ De Bordes en Evertsen 2004, p. 7.

Proefdieren worden in Nederland gebruikt sinds halverwege de negentiende eeuw en zijn wettelijk beschermd sinds 1977. Al deze dieren zijn te beschouwen als ‘gehouden’ dieren. In tegenstelling tot in het wild levende, niet gehouden dieren worden ze beschermd *als individu*. In dit onderzoek gaat het om de wetgeving ter bescherming tegen mishandeling van *alle* dieren en de wetgeving ter bescherming tegen structurele benadeling van het welzijn met betrekking tot *productiedieren*. Daarnaast wordt de jurisprudentie op grond van deze wetgeving beschreven.

2.4 Welke rol speelt de wetgeving voor het welzijn van dieren?

De nationale wetgeving

De wetgever heeft wetgeving samengesteld ter bescherming van dieren. Deze wetgeving is gedifferentieerd naar de functie die het dier voor de mens heeft. In de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (Gwwd) uit 1992 werden regels gesteld ten aanzien van het welzijn van gezelschapsdieren en dieren waarvan de producten voor economische doeleinden worden gebruikt. In 1992 werd het verbod op dierenmishandeling vanuit het WvSr naar de Gwwd overgebracht.

Voor de omgang met dieren in de vrije natuur geldt de Flora- en faunawet (Ffw) voor dieren. Deze wet beoogt een wettelijk kader te bieden voor de bescherming van de in het wild levende planten en dieren en is met ingang van 1 april 2002 in werking getreden. De Ffw is bedoeld ter vervanging van onder andere de Jachtwet en de Vogelwet 1936.²⁶ Tevens is een aantal Europese verordeningen en richtlijnen in deze wet uitgevoerd, c.q. geïmplementeerd, zoals Verordening 338/97/EG, die beoogt de in het wild levende diersoorten te beschermen door middel van controle op het handelsverkeer, en de Vogel- en Habitatrichtlijn.

Deze laatste hebben in ons land vooral bekendheid verworven vanwege de implicaties daarvan voor gebiedsbescherming, maar ze bevatten ook soortenbeschermende bepalingen. Als het dier in de vrije natuur belangrijke schade aanricht is het de bescherming weer kwijt.²⁷ Op grond van de titels *Jacht* en *Vrijstellingen, ontheffingen en vergunningen* (titel II en III van hoofdstuk V) kunnen schadelijke dieren afgeschoten of op andere manier geëlimineerd worden. In principe geeft de Ffw bescherming aan dieren als populatie of soort, waarbij de bescherming van de leefgebieden essentieel is.

De bescherming van proefdieren behoort tot het beleidsterrein van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Dierproeven worden uitsluitend verricht indien daarvoor gegronde redenen bestaan. Een dierproef in de zin van de wet voldoet aan drie kenmerken: het is het geheel van handelingen ten aanzien van een levend gewerveld dier, voor één van de in de wet genoemde doeleinden, waarbij het risico bestaat dat aan dat dier ongerief wordt berokkend. Het meest vooruitstrevende artikel in deze wet is art. 10, lid 1, sub b, dat een belangenafweging eist ten aanzien van het gebruik van een dier.²⁸ Een dierproef (het toedoen van ongerief aan een dier) mag pas plaats vinden als de proef van belang is voor de essentiële behoeften van mens of dier. Dit vereist een ethische afweging.

Deze afweging van belangen wordt uitgevoerd door een onafhankelijke dierexperimentencommissie, die op grond van de wet wordt ingesteld. De eerste wettelijke bepalingen betreffende experimentele handelingen ten aanzien van dieren zijn neergelegd in de Wet op de dierproeven van 1977 (WOD) en het Dierproevenbesluit van 1985. In 1996 zijn de nodige wijzigingen doorgevoerd ter implementatie van de Europese richtlijn 86/609/EEG in de nationale wetgeving.

²⁶ Inmiddels zijn bij besluit van 12 december 2001 (Stb. 656) de Vogelwet 1936, de Wet bedreigde uitheemse diersoorten en de Nuttige dierenwet 1914 ingetrokken.

²⁷ Ffw, art. 65.

²⁸ WOD, art. 10, lid 1, sub b: het is verboden een dierproef te verrichten waarvan het belang niet opweegt tegen het ongerief dat aan het proefdier wordt berokkend.

In de WOD wordt de erkenning van de intrinsieke waarde van het dier als algemeen uitgangspunt gehanteerd.²⁹

De diverse wetten nader beschouwd kan de vraag gesteld worden of er een consequent beleid gevoerd wordt met betrekking tot het niveau van welzijn van de dieren. De wetgeving ten aanzien van gezelschapsdieren is minimaal, landbouwhuisdieren worden met name als productiefactor beschermd en dieren in de vrije natuur worden vooral beschermd als soort maar mogen bejaagd worden als ze schade aanrichten. In dit onderzoek gaat het met name om de bescherming van gezelschapsdieren en landbouwhuisdieren (het terrein van de Gwvd).

De Europese wetgeving

De huidige Europese Unie (EU) is voortgekomen uit de Europese Gemeenschap (EG), die in 1957 is opgericht om Europa er economisch weer bovenop te helpen. Er werd een interne markt ingesteld, waarbinnen goederen vrij kunnen circuleren. Volgens het Europese recht worden dieren als goederen beschouwd: dieren moeten vrij kunnen circuleren binnen de interne markt. De lidstaten stemmen hun wetgeving onderling op elkaar af om vrije concurrentie tussen bedrijven te bevorderen. Dat geldt ook voor de landbouwwetgeving. Nederland heeft een groot deel van zijn soevereiniteit overgedragen aan de EU.

De doelstellingen van de EU zijn economisch en sociaal van aard. De bescherming van dierenwelzijn behoort niet tot de formele doelstellingen van de EU (de doelstellingen van de EU zijn opgenomen in art. 2 van het EU-verdrag). De instellingen van de EU kunnen verordeningen, beschikkingen en richtlijnen uitvaardigen. Verordeningen zijn rechtstreeks bindend voor de lidstaten. Beschikkingen verbinden alleen degene tot wie deze uitdrukkelijk zijn gericht. Richtlijnen zijn verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat. Zij treden pas in werking als de lidstaat de richtlijn implementeert in de nationale wetgeving.

Het tijdstip waarop implementatie moet hebben plaatsgevonden wordt in de richtlijn vermeld. De EU-richtlijnen kunnen bijvoorbeeld dienen om verschillen in dierenwelzijnsnormen tussen de lidstaten weg te nemen teneinde de concurrentiepositie van de lidstaten te beschermen. De Europese richtlijnen ten aanzien van de omgang met dieren vormen de basis voor de nationale uitvoeringsbesluiten, zoals (in Nederland) het Varkensbesluit, het Mestkalverenbesluit en het Legkippenbesluit.

In 1991 hebben de lidstaten een 'Verklaring betreffende de bescherming van dieren' aan het EU-verdrag toegevoegd waarin afgesproken is "ten volle rekening te houden met de vereisten inzake het welzijn van dieren". Deze oproep is herhaald in het Protocol betreffende de bescherming van dieren dat behoort bij het Verdrag van Amsterdam.

In 2007 hebben regeringsleiders en staatshoofden van de 27 EU-lidstaten in Lissabon het Herzieningsverdrag ondertekend, dat is opgesteld om het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa te vervangen.³⁰ In art. 6 *ter* van dit verdrag is bepaald:

Bij het formuleren en uitvoeren van het beleid van de Unie op het gebied van landbouw, visserij, vervoer, interne markt en onderzoek, technologische ontwikkeling en de ruimte, houden de Gemeenschap en de lidstaten ten volle rekening met hetgeen vereist is voor het welzijn van dieren als wezens met gevoel, onder eerbiediging van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen en de gebruiken van de lidstaten met betrekking tot godsdienstige riten, culturele tradities en regionaal erfgoed.

²⁹ WOD, art. 1a: Bij uitoefening van bevoegdheden bij of krachtens deze wet wordt de erkenning van de intrinsieke waarde van het dier als algemeen uitgangspunt gehanteerd.

³⁰ Verdrag van Lissabon, in werking getreden op 1 december 2009.

Naast de Europese Unie bestaat de Raad van Europa, ontstaan in de 1949. Onder auspiciën van de Raad van Europa is bijvoorbeeld het Europese Verdrag voor de rechten van de mens is tot stand gekomen. De Raad kan afspraken maken waar het gaat over onderwerpen, die niet onder de werkzaamheden van de EU vallen. De Raad opereert intergouvernementeel. Dit houdt in dat de lidstaten zelf bepalen hoe de gesloten verdragen worden toegepast. Daarnaast stelt de Raad van Europa aanbevelingen op.

De normen uit de verdragen en de aanbevelingen worden in de regel door nationale rechters toegepast, hoewel ze vrijblijvend zijn geformuleerd en de juridische binding veelal zwak is. Als een verdragspartij zijn verdragsverplichting schendt zal hij zich moeten verantwoorden tegenover de andere verdragspartijen. Het lijkt meer op een politiek dan op een juridisch mechanisme, echter in de praktijk blijkt dat verdragspartijen zich houden aan de regelgeving van de Raad. Nu dierenwelzijn geen expliciete doelstelling van de EU is, kan de EU zich daarmee formeel niet bemoeien. De Raad van Europa kan dat wel. Wat betreft het dierenwelzijn kan de Raad aanbevelingen doen als het onderwerpen betreft die een zo klein economisch belang hebben dat het de moeite niet loont daarvoor een richtlijn op te stellen. In het verleden heeft de Raad aanbevelingen opgesteld voor de pelsdierhouderij. In de aanbeveling worden eisen gesteld aan de verzorging, de huisvesting en de fokselectie van de pelsdieren.

De regelgeving van de Raad van Europa is vooral van belang voor landen die (nog) geen lid van de EU zijn.

Voor een uitgebreidere toelichting van de rol van Europa met betrekking tot het welzijn van dieren verwijs ik naar mijn artikel *The lives of animals in the European Union*, dat gepubliceerd werd in het *Journal of International and European Law*.³¹

2.5 Welke plaats nemen dieren in de rechtsorde in?

In de geschiedenis van het denken over dieren zijn op gezette tijden stemmen op gegaan om dieren rechten toe te kennen en de status van rechtssubject te geven. Daarop wordt vooral aangedrongen vanuit de hoek van de dierenbescherming. Vanuit de juridische wereld wordt dit met scepsis gezien. Zou het toekennen van rechten aan dieren de positie van dieren verbeteren? De vraag is of dit de hond genaamd Provetie had kunnen redden. In Leiden werd deze hond door de Schout en de Schepenen veroordeeld tot de strop wegens het doodbijten van een kind. Het kadaver moest dertig dagen aan de galg hangen ter afschrik van alle andere honden! De aanklacht luidde als volgt:

*Provetie (zoude) sig niet hebben ontzien op Sondag voorlede, wezende de 9e Mey 1595 te byten het kind van Jan Jacobsz van der Poel, welk kind was speelende tot zijn oom en hadde een stuk Vlees in zyn hand, en de voorn. Provetie daer na grypende, heeft het voornoemde kind gebeten ende also een wonde geïnfliceerd in de tweede Vinger van de Regterhand gaende door het Vel tot aan het Vlees, sodanig dat den bloede de wonde uytliiep ende het kind in korte dagen daarna door den schrik, dezer Wereld is komen te Overlijden, waerover den Heer Eysser hem Provetie in appreehensie heeft genomen, blijkende al het zelve by des gevangens eygens Confessie by hem buyten pyn en banden van ysere gedaan. Scheepenen der stad Leyden (...) condempneren hem mits dezen geleyd en gebracht te werden op 't Pleyen van 's Gravesteyn alhier, alwaer men gewoon is de boosdoenders te straffen en dat hy aldaer door den Scherpreger met Koorde aan de Galge tussen Hemel en aarde zal werde gehangen tot dat er de dood na volgt, na voorts zijn dode Lyf zal werde gesleept op een horde tot op het galge Velt en dat hij aldaer aen de galge zal blijven hangen tot afschrik van alle andere honden.*³²

³¹ De Bordes en Evertsen 2005.

³² Dekkers 1992, p. 17.

Door het tot stand komen van diverse mensenrechtenverdragen (1948, 1966) werd de behoefte versterkt om dieren zelfstandige rechten toe te kennen. In 1978 werd een Verklaring voor de Rechten van dieren aangeboden op het hoofdkwartier van de UNESCO. Deze Universele Verklaring voor de Rechten voor het Dier verwees naar subjectieve rechten van het dier.³³ De tekst van deze verklaring was zowel in structuur als door het overnemen van bepaalde clausules gebaseerd op de Universele verklaring van de rechten van de mens, maar inhoudelijk ging het veel verder omdat er geëist werd dat alle levende wezens op aarde dezelfde rechten krijgen. In de verantwoording van de verklaring werd verwezen naar de evolutietheorie van Darwin: “alle levende wezens zouden rechten moeten hebben omdat ze dezelfde oorsprong hebben.”³⁴

Volgens het Nederlandse recht hebben dieren geen rechten: een dier is een rechtsobject (een zaak) en géén rechtssubject; dit duidt op een significante scheiding tussen het rechtssubject (degene die rechten en plichten heeft) en het rechtsobject, het *voorwerp* van die rechten en plichten. Rechtssubjecten zijn natuurlijke personen (of gemeenschappen van natuurlijke personen) en doelvermogens en nemen volledig deel aan het rechtsverkeer. Zij hebben zowel rechten als plichten op vele rechtsgebieden. Van dieren kan nooit gezegd worden dat zij rechtsplichten bezitten, terwijl ook hun aanspraken zeer beperkt zijn.

In de jurisprudentie bestaat echter een aantal voorbeelden waaruit opgemaakt kan worden dat de rechter dieren soms beschouwt als iets meer dan een zaak. Enkele honden zijn met naam en toenaam in de jurisprudentie terechtgekomen: de pitbullterriërs Tessie en Mad Max³⁵, de Argentijnse dog Sharky³⁶, de teckel Lex en de Doberman pincher Mick. Een ander voorbeeld gaat ook om een hond: het Hof overwoog dat “niet aannemelijk is geworden dat het muilkorven van een hond van de verdachte een voor dat dier buitenproportioneel bezwarende maatregel is die een noodtoestand oplevert”. Door de aanname dat bezwarende maatregelen voor het dier disproportioneel waren werd gesuggereerd dat het hier om een eigen belang van het dier ging. Echter, de Hoge Raad zag deze uitspraak als een kennelijke misslag en verwierp in een arrest uit 1996 het beroep van de eigenaar van een pitbull, die namens zijn hond betoogde dat het verplichte muilkorven van deze hondensoort in strijd was met het gelijkheidsbeginsel. De reden voor de verwerping was overigens niet dat de pitbull geen beroep kon doen op het gelijkheidsbeginsel, maar omdat er volgens de Hoge Raad een redelijke en objectieve rechtvaardiging bestond voor de ongelijke behandeling ten opzichte van andere honden.³⁷

In de Nederlandse politiek is sinds 2005 een lobby gaande om aan dieren rechten toe te kennen. De politieke partij Groen Links heeft een wetsvoorstel gedaan om dierenrechten vast te leggen in de grondwet.³⁸ De Raad van State leverde daarop heftige kritiek: voor zover in de Grondwet rechten worden toegekend, gaat het om rechten van personen en instanties die in ons rechtssysteem rechtssubject kunnen zijn: burgers en institutionele rechtspersonen. De Raad van State merkte overigens op dat dieren dan wel objecten zijn, maar dat ze met *bijzondere zorg* behandeld dienen te worden!³⁹ Het wetsvoorstel van Groen Links staat nog ter discussie.

Vooralsnog blijft de juridische status van dieren hetzelfde: een dier is een (roerende) zaak, een voorwerp dat zich leent voor het eigendomsrecht van de mens en inbeslagname (BW 5:8, lid 3; 5:19). Op grond van art. 37 van het EG-verdrag is een dier een product.

³³ De tekst werd in 1989 door de Internationale Vereniging voor Dierenrechten herzien en de gewijzigde versie werd in 1990 door de UNESCO openbaar gemaakt. (Déclaration Universelle des Droits de l'animal).

³⁴ Chapouthier en Nouët 1998.

³⁵ Cbb 10 juni 1997, AB 1997, 338; overigens niet relevant.

³⁶ Vz ABRvS 22mei 2001, AB 2001, 343; overigens niet relevant.

³⁷ HR 19 maart 1996, NJB 1996, nr. 34, p. 607.

³⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30 900, nr. 2.

³⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30 900, nr. 4.

2.6 Welke normatieve begrippen worden gehanteerd?

De wetgeving ter bescherming van dieren is uitgevaardigd met als kennelijk doel het beschermen van dieren; ook het streven naar betere bescherming of verbetering van de leefomstandigheden van dieren wordt regelmatig als doel genoemd. Zoals ik in het eerste hoofdstuk van dit onderzoek al vermeldde zijn er in de loop van de tijd verschillende normatieve beginselen aan deze doelstellingen ten grondslag gelegd. Bij de eerste relevante wettelijke bepalingen in het Wetboek van Strafrecht (WvSr) werd gekozen voor het kwetsen van gevoelens van mensen als normatief uitgangspunt. Wreed behandelen of mishandelen van dieren gold als misdrijf tegen de openbare zedelijkheid. Vanaf het begin speelde het doel waarmee een bepaalde handeling is gepleegd een belangrijke rol. Aanvankelijk werd vrijwel ieder doel behalve het opzettelijk leed toebrengen aan dieren door de rechter als redelijk beschouwd. In 1920 werd in art. 254 WvSr een proportionaliteitseis opgenomen (“zonder redelijk doel of met overschrijding van hetgeen ter bereiking van zodanig doel toelaatbaar is”). De rechter moest bij de beoordeling van mogelijk strafbaar handelen of nalaten een afweging van doel en middel maken, op grond van een (normatieve) waardering van de belangen van mens en dier. In 1981 werd een nieuw beginsel geïntroduceerd: de *intrinsieke waarde* van dieren. De eigen belangen van dieren werden erkend, los van enig belang voor de mens. De afweging kreeg daarmee een ander karakter: de belangen van dieren zouden als zelfstandige factor moeten worden gewogen.

Bij de presentatie van het wetsvoorstel van een *Wet dieren* in 2008 werd niet alleen de erkenning van de intrinsieke waarde van het individuele dier weer als normatief uitgangspunt bevestigd, maar er wordt een nieuw normatief beginsel geïntroduceerd door de minister van LNV: het *burgermansfatsoen*.⁴⁰ De belangenafweging blijft een belangrijke rol spelen; het is echter de vraag in hoeverre er sprake is van een werkelijke afweging van belangen.⁴¹ Deze vraag zal in dit onderzoek steeds aan de orde komen.

2.7 Welke rol speelt de rechter bij het beschermen van dieren?

In de korte geschiedenis van de wettelijke dierenbescherming werd regelmatig een beroep gedaan op de rechter. Hij zou vage termen zoals *mishandeling*, *wreedheid*, *redelijk doel*, *welzijn* en *de nodige verzorging* moeten duiden, inhoud geven en zo duidelijke grenzen stellen aan de praktische omgang met dieren. Van de rechter werd verwacht dat hij bij die invulling van de termen inspiratie putte uit de toepasselijke normatieve beginselen.

Wettelijke bepalingen en de toelichting daarop kunnen onduidelijkheden bevatten. De vigerende wetgeving voorziet meestal niet in een bevredigende oplossing voor alle mogelijke problemen of vertoont achterstand ten aanzien van maatschappelijke ontwikkelingen. Daarom moet de rechter de wet interpreteren, om in een bepaald geval of voor een reeks vergelijkbare gevallen helderheid te scheppen. Dit is met name een belangrijk onderdeel van de taak van de hoogste rechterlijke colleges, zoals de Hoge Raad. Deze rechterlijke activiteit blijft over het algemeen beperkt tot verschillende gradaties van wat men noemt *rechtsvinding*, waarbij de rechter binnen de door de wetgever gestelde kaders blijft, maar neemt soms de gedaante aan van *rechtsvorming*. In dit laatste geval stelt de rechter zelf regels.⁴²

⁴⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 31 389, p. 7

⁴¹ Vergelijk Brom 1999 en Rutgers 1993. Rutgers betreft de beperking van de normatieve uitgangspunten tot een vorm van belangenafweging, waardoor er geen ruimte is voor “direct verplichtende morele normen, zoals de norm dat mensen respect of eerbied behoren te hebben voor alles wat leeft”, p. 79.

⁴² Over rechtsvinding en rechtsvorming bestaat een uitgebreide literatuur, vooral op het gebied van het burgerlijk recht, waaraan in deze inleiding geen recht wordt gedaan. Zie ook Wiarda 1999..

De rechter moet op grond van de wet oordelen over concrete gevallen. Hij kan dat doen door strikt aan de wet te gehoorzamen, de wet naar de letter te volgen (heteronome rechtsvinding) of door zelf regels te stellen (autonome rechtsvinding). In de praktijk zal hij meestal iets doen wat tussen deze uitersten in ligt: hij zal de wet interpreteren, vertolken, met meer of minder vrijheid toepassen op een casus, zonder de strekking ervan geweld aan te doen.⁴³ Er doen zich niet vaak rechtsvragen voor waarvoor de wet geen enkel aanknopingspunt biedt. Bij de interpretatie van wettelijke bepalingen kan de rechter de formulering als uitgangspunt nemen, maar ook de wetsgeschiedenis of het systematisch verband tussen wetten of bepalingen. De rechter zoekt als het ware naar de bedoeling van de wetgever. Een ingrijpendere vorm van interpretatie is die waarbij de rechter zich laat leiden door de ratio van de voorschriften. Het gaat dan niet meer enkel om het verstaan, maar om het verder denken, het ontwikkelen van de aan die voorschriften ten grondslag liggende gedachten, en dan wel meer in het bijzonder met het oog op gevallen waarvan duidelijk is dat zij de wetgever niet voor ogen hebben gestaan.⁴⁴ Een bekend voorbeeld hiervan is het arrest van de Hoge Raad waarin bepaald wordt dat elektriciteit een 'goed' is.⁴⁵ Bij de meest vergaande vorm van interpretatie oordeelt de rechter op grond van de beginselen die aan een wet ten grondslag liggen. Het komt ook voor dat de wetgever door de formulering van wettelijke bepalingen bewust ruimte laat aan de rechter. Men spreekt dan ook wel van *vage of open normen*.

Tijdens de Kamerdebatten over het in 1992 in werking getreden gewijzigde verbod op dierenmishandeling (art. 36 Gwvd) heeft de minister zich expliciet tot de rechter gericht.⁴⁶ Naar aanleiding van art. 36 Gwvd zegt hij:

Gelet op de al eerder genoemde vangnetfunctie van de bepaling, is ook een aantal abstracte begrippen opgenomen zoals het begrip 'zonder redelijk doel'. Daarmee kan van geval tot geval bezien worden of sprake is van een rechtvaardigingsgrond. (...) Bij deze algemene strafbaarstelling is noodgedwongen gekozen voor vage aanduidingen, welke het aan de rechter overlaten om te bepalen wanneer sprake is van dierenmishandeling en wanneer nog niet.⁴⁷

⁴³ Wiarda 1999, p. 14.

⁴⁴ Wiarda 1999, p. 23.

⁴⁵ HR 23 mei 1921, NJ 1921, 564. De rechter mag echter wel een wettelijke strafbepaling "oprekken", dat wil zeggen: ruim interpreteren. De Hoge Raad acht dit wel toelaatbaar, zoals blijkt uit het bekende elektriciteits arrest. Een tandarts ergerde zich aan de hoge elektriciteitsrekening. Op een gegeven moment besloot hij zijn elektriciteitsmeter te saboteren zodat het stroomgebruik niet meer geregistreerd kon worden. De elektriciteitsmaatschappij ontdekte dit en deed aangifte bij de politie wegens diefstal. In artikel 310 van het WvSr maakt hij die "enig goed, dat geheel of ten dele aan een ander toebehoort, wegneemt met het oogmerk om het zich wederrechtelijk toe te eigenen" zich schuldig aan diefstal. Tot dan toe werd aangenomen dat een 'goed' stoffelijke materie was. Aangezien elektriciteit geen stoffelijke materie was, paste de handeling van de tandarts niet in de delictomschrijving en werd de tandarts vrijgesproken. Het openbaar ministerie ging in cassatie bij de Hoge Raad.

De Hoge Raad beraadde zich over de betekenis van het woord 'goed' in de delictomschrijving en besloot (na twee jaar!) dat als er een prestatie geleverd wordt in welke zin dan ook, dit een 'goed' is, als de bedoeling is dat daarvoor bij gebruik door een ander een tegenprestatie (zoals betaling) geleverd wordt. Elektriciteit was dus vanaf dit moment een 'goed' waarvoor de tandarts had dus moeten betalen. Hij werd veroordeeld wegens diefstal. Het belang van deze uitspraak is, dat vanaf dit moment het begrip 'goed' een ruimere interpretatie heeft gekregen. De Hoge Raad kon toen nog niet weten hoe deze interpretatie dertig jaar later van nut zou zijn bij de strafbaarstelling van het stelen van computergegevens en dergelijke.

⁴⁶ De Gezondheids- en welzijnswet voor dieren wordt behandeld in hoofdstuk VIII van dit onderzoek.

⁴⁷ Handelingen II, 26 april 1989, 72-6027 en 6028. Hier kiest de minister ook uitdrukkelijk voor het handhaven van de uit het WvSr bekende redactie, "aangezien daarmee tot op heden goede ervaringen zijn opgedaan en de redactie van het artikel een adequate vervolging mogelijk maakt." De term 'vangnet' wordt ook gebruikt in Tweede Kamer II 16 447, 1984-85, nr. 7, p. 30 en 1988-89, nr. 16, p. 26..

Andere voorbeelden van de invulling door de rechter van open normen zijn het koppel ‘redelijkheid en billijkheid’ en de formule ‘hetgeen volgens ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt’ uit art. 6:162 BW (onrechtmatige daad). Ook de invulling van complete leerstukken, zoals bijvoorbeeld dat van de onrechtmatige overheidsdaad, heeft de wetgever overgelaten aan de rechter.⁴⁸ Uit een consequente rechterlijke interpretatie van vage normen in concrete gevallen kan een nieuwe regel ontstaan – dan vormt de rechter zelf recht. Rechtsschepping begint dus bij individuele gevallen.⁴⁹

Wiarda ziet als gevolg van de toenemende invloed van het Europese recht bij de Nederlandse rechter – in navolging van het Hof van Justitie van de EU in Luxemburg en het Hof voor de Rechten van de Mens in Straatsburg – een groeiend vertrouwen in de eigen creativiteit ontstaan. Andere gevolgen zijn een verminderende betekenis van de (nationale) wet als rechtsbron en een frequenter beroep op algemene rechtsbeginselen.⁵⁰ Overigens kan niet iedere rechterlijke instantie zich evenveel creativiteit veroorloven: waar de kortgedingrechter zich op zoek naar een bevredigende oplossing nog wel eens een ‘intuïtieve greep’ kan permitteren, zal de Hoge Raad eerder streven naar een goed gemotiveerde fundering van een rechterlijk oordeel in het rechtssysteem.⁵¹ De taak van de cassatierechter is immers het bewaken van de rechtseenheid en het bevorderen van de rechtsontwikkeling. In die zin hebben juist de hoogste rechterlijke colleges een rechtsvormende taak. Art. 81 (voorheen art. 101a) van de Wet op de rechterlijke organisatie (RO) staat de Hoge Raad tegenwoordig toe om cassatieberoepen waarin rechtseenheid of rechtsontwikkeling niet in het geding zijn, zonder motivering te verwerpen. Soms moet de rechter bij de rechtsvorming een beroep doen op zedelijke maatstaven die “(...) kunnen voortvloeien uit overgeleverde rechtsbeginselen, uit in verdragen en grondwetten neergelegde mensenrechten, uit de samenhang en doelstelling van wettelijke voorzieningen, uit de opvattingen die overheersen in het spraakmakende deel van de samenleving.”⁵²

In dit verband brengt Martens een relevant onderscheid aan in typen van rechtsvinding of rechtsvorming, een term die hij zonder aarzelen gebruikt. Het interpreteren van vage normen en het opvullen van leemtes in de wet noemt hij *technische kwesties*. Daartegenover stelt hij *maatschappelijke kwesties*, “de problemen die rijzen als de rechter wordt gevraagd zijn rechtsvormende taak te vervullen ter oplossing van vragen die wel wezenlijk van wetsuitleg verschillen, vragen van een ander formaat (...)” Het gaat daarbij om “kapitale, kwellende kwesties” als abortus, stakingsrecht of euthanasie, die door politieke onenigheid niet wettelijk geregeld kunnen worden.⁵³

Er bestaan relatief weinig uitspraken waarin het dierenwelzijn centraal staat, zo luidde één van de conclusies van het onderzoek *Handhaving wetgeving dierenbescherming*.⁵⁴ Dit onderzoek bestreek slechts de periode vanaf 1992 tot 2003, maar voor eerdere en latere periodes kunnen vergelijkbare conclusies getrokken worden.⁵⁵ Een van de belangrijkste oorzaken van het feit dat dierenmishandeling veelal ongestraft kan plaatsvinden is dat het feitelijk mishandelen van dieren zich aan onze waarneming onttrekt. De meeste gevallen van dierenmishandeling spelen zich af in de private sfeer. Wie wel op de hoogte is van een geval van dierenmishandeling weet niet altijd bij welke instanties en op welke wijze hij dat kan melden. Wie aangifte wil doen, kan worden afgeschrikt door onverschilligheid bij de bevoegde instanties.

⁴⁸ Vranken 2000, p. 2.

⁴⁹ Wiarda 1999, p. 132.

⁵⁰ Wiarda 1999, p. 53.

⁵¹ Wiarda 1999, p. 119, p. 131.

⁵² Wiarda 1999, p. 149.

⁵³ Martens 2000, pp. 748, 749.

⁵⁴ De Bordes en Evertsen 2003, p. 114.

⁵⁵ De Bordes en Evertsen 2003, p. 21.

Slechts bij een deel van de gesignaleerde overtredingen wordt proces-verbaal opgemaakt. Van de bij het Openbaar Ministerie (OM) aangeleverde zaken wordt een groot percentage niet verder vervolgd. Wanneer de autoriteiten op de hoogte gesteld of (bijvoorbeeld bij een controle) op de hoogte geraakt zijn van een geval van mogelijke dierenmishandeling, zullen ze in het algemeen moeite hebben om vast te stellen dat er daadwerkelijk sprake is van dierenmishandeling. Het criterium of het welzijn van een dier is geschaad is daarbij van doorslaggevend belang. Maar het centrale begrip *welzijn* is moeilijk te operationaliseren. “Er zijn geen parameters die in de praktijk (van bijv. een inspectiedienst) op een eenvoudige en ondubbelzinnige manier aangeven in hoeverre dieren zich goed voelen; er is geen eenvoudige ‘meetlat’ of ‘thermometer’ voor dierenwelzijn”.⁵⁶ Ook al zou vastgesteld worden dat iemand de minimumnormen voor het welzijn van dieren overtreedt, dan nog is het onzeker of hij te maken krijgt met handhavers: de opsporings- en vervolgingscapaciteit is beperkt en bovendien stellen het Openbaar Ministerie en de maatschappij andere prioriteiten. Doordat het in weinig zaken tot vervolging komt, ontstaat er geen goede afstemming tussen opsporingsdiensten en OM en wordt er nauwelijks deskundigheid ontwikkeld. Handhavers en OM op hun beurt wijzen op een verondersteld gebrek aan maatschappelijk draagvlak voor regelgeving en de handhaving daarvan als het gaat om dierenwelzijn.

Een groot deel van de rechterlijke uitspraken wordt niet gepubliceerd vanwege organisatorische overwegingen. Vonnissen van de politierechter, die bevoegd is in zaken van eenvoudige aard (waarbij ‘eenvoudig’ geldt voor het bewijs zowel als de toepassing van de wet) worden mondeling gedaan; er wordt een aantekening van gemaakt maar ze worden in principe niet schriftelijk uitgewerkt. Dergelijke zaken worden beschouwd als ‘normale’ zaken en ze worden niet als ernstig beschouwd.⁵⁷ Dit beleid houdt dus ook mijns inziens een waardeoordeel in. Deze gang van zaken verklaart gedeeltelijk het gebrek aan consistentie ten aanzien van de invulling van de open normen.

De belangrijkste uitspraken, die voor dit onderzoek geanalyseerd zijn worden (waar mogelijk) met elkaar in verband gebracht. Als voornaamste selectiecriterium geldt de vraag, of er expliciet sprake is van interpretatie van of althans betekenisvolle verwijzing naar de essentiële begrippen: *wreedheid*, *redelijk doel*, *mishandeling*, *intrinsieke waarde*, *integriteit* en *welzijn* in het licht van de normatieve uitgangspunten, die in paragraaf 2.6 van dit hoofdstuk zijn genoemd.

Zoals zal blijken zijn er patronen te herkennen, die uitgebreide bespreking van veel overige uitspraken overbodig maken. De conclusies van de advocaat-generaal (A-G) zijn in de analyse betrokken, evenals verwijzingen naar de inbreng van getuigen-deskundigen en annotaties van rechtsgeleerden. Vaak treft men in de conclusie een uitgebreidere verhandeling over de cassatiemiddelen aan dan in het arrest van de Hoge Raad, en een gemotiveerde beoordeling daarvan.⁵⁸

Aan opvallende opmerkingen of meningen die niet in een patroon passen, wordt waar nodig aandacht besteed. In de meest recente periode wordt de speelruimte, die de Nederlandse rechter heeft, voor een belangrijk deel bepaald door de Europese regelgeving en door arresten van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen. Naar relevante arresten wordt uiteraard verwezen. De volgorde van de uitspraken is in principe chronologisch; om de onderlinge samenhang tussen bepaalde uitspraken beter te doen uitkomen, is soms van deze opzet afgeweken.

⁵⁶ F.H. de Jonge en B.M. Spruijt in een deskundigenverklaring ter onderbouwing van een proces-verbaal van de LID, 2001. De Jonge en Spruijt 2001.

⁵⁷ De Bordes en Evertsen 2003, p. 83. Ook bezuiniging en tijdsbesparing spelen een rol. Vonnissen in hoger beroep worden uitgebreider op schrift gesteld. Onderzoek verricht door o.a. Bosua 2003 en Van Drumpt 2003a naar jurisprudentie op grond van de Gwvd en bijbehorende uitvoeringsbesluiten bevestigt het relatief geringe aantal uitspraken en geeft een indruk van het ‘normale’ karakter daarvan – het gaat juist vaak om gevallen van dierenmishandeling die we verderop zullen tegenkomen onder de benaming excessen.

⁵⁸ Vergelijk De Hullu 2002, p. 304. Vooral wanneer de HR zich beroept op art. 81 RO, is het van belang dat in de conclusie gemotiveerd wordt aangegeven waarom een cassatiemiddel niet kan slagen.

De vraag die bij de bespreking van de jurisprudentie steeds gesteld zal worden is of de rechter door zijn uitleg van de open normen in de wettelijke bepalingen daadwerkelijk heeft bijgedragen aan de bescherming van gehouden dieren.

2.8 Welke rol spelen dierenbeschermingsorganisaties bij het beschermen van dieren?

Keith Thomas, een hedendaagse Engelse filosoof, maakte in de jaren '90 van de vorige eeuw een studie van het ontstaan van de diervriendelijke houding van mensen tegenover dieren in de periode 1500-1800.⁵⁹ Hij schreef de aandacht voor dieren toe aan de groei van steden en de opkomst van industriële productiewijzen. Mensen waren niet meer geheel afhankelijk van de exploitatie van dieren als het ging om hun levensonderhoud.

In de industrie werd steeds meer gebruik gemaakt van machines en dieren hadden niet direct meer een economisch nut voor mensen. Naarmate de samenleving verstedelijkte, groeide de behoefte aan vrije natuur. Naarmate machines steeds meer het werk van dieren overnamen en de stedelingen geïsoleerd raakten van het plattelandsbedrijf en het houden van vee, konden emotionele, soms zelfs sentimentele opvattingen over dieren ontstaan. Het was vooral de stadsbevolking die blijk gaf van een nieuwe kijk op de natuur en de dieren. In de steden ontstond dan ook de dierenbeschermingsbeweging, die in begin van de 19^e eeuw haar werk begon.⁶⁰

Dierenbeschermingsorganisaties hebben altijd een belangrijke rol gespeeld bij de totstandkoming van wetgeving ter bescherming van dieren. De eerste wetgeving op dit gebied ontstond dan ook op initiatief van deze organisaties. In september 1869 wendden de dierenbeschermingsverenigingen van Den Haag, Amsterdam, Rotterdam en Utrecht zich tot Koning Willem III met het verzoek om een wettelijke bepaling tegen het mishandelen van dieren uit te vaardigen.

Zij wezen erop dat: “bij de tegenwoordige hoogte, welke de menselijke beschaving en ontwikkeling bereikt heeft, (...) genoemde strafbepalingen onmisbaar (waren) te achten in elke Christelijke Staatsinrichting”. Zij vonden dat de bescherming moest worden verleend aan “scheepselen wier ontwijfelbaar recht daarop van den Hoogsten Wetgever is uitgegaan en door Hem geëvenredigd is aan het nut dat zij der Maatschappij aanbrengen”.⁶¹ Volgens de Dierenbeschermingsorganisaties bevorderde de bestrijding van dierenmishandeling de zedelijkheid in de samenleving doordat het “ruwheid en brutaliteit” tegenging.⁶²

De koning voldeed aan het verzoek en het eerste verbod op dierenmishandeling werd in 1886 opgenomen in het Wetboek van Strafrecht. Echter, door de enge interpretatie bleek het verbod geen effectief middel te zijn om dierenmishandeling tegen te gaan. In 1912 bood de Dierenbescherming een nieuwe ontwerpwet aan.

Dit voorstel was geënt op de reeds bestaande Engelse wetgeving.⁶³ In de loop van de tijd hebben dierenbeschermingsorganisaties steeds weer voorstellen gedaan aan de wetgever. Het meest recente voorstel tot wetsontwerp is in 2009 door de georganiseerde dierenbeschermingsorganisaties gedaan. Hier wordt later in dit onderzoek aandacht aan besteed.

Organisaties komt een actierecht op grond van het burgerlijk recht toe, mits zij opkomen voor de belangen die zij ingevolgd hun statuten behartigen.⁶⁴

⁵⁹ Thomas 1996.

⁶⁰ Davids 1989, p. 69.

⁶¹ Davids 1989, p. 130.

⁶² Davids 1989, p. 131.

⁶³ Semplonius 1920, p. 134.

⁶⁴ HR 27 juni 1986, NJ 1987, 743 (Nieuwe Meer).

De artikelen die aan die mogelijkheid ten grondslag liggen zijn art. 3:305a BW, art. 1:2 lid 3 Awb en art. 12 Sv.⁶⁵ Dierenbeschermings-organisaties zoals de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren en Proefdiervrij procederen regelmatig ten behoeve van belangen van dieren. De grondslag voor het actierecht wordt gevormd door art. 3:305a lid 1 BW.⁶⁶

Om door de rechter te worden ontvangen, moeten zij voldoen aan een aantal voorwaarden. In de eerste plaats moet een organisatie een rechtspersoon zijn naar burgerlijk recht en beschikken over een zekere mate van organisatiestructuur en een ledensubstraat. Voorts moet er uit de *feitelijke* werkzaamheden die de organisatie verricht blijken dat zij zich dit belang in het bijzonder heeft aangetrokken. De eis van feitelijke werkzaamheden moet voorkomen dat organisaties worden opgericht nadat een strafbaar feit zich heeft voltrokken met het enkele doel via beklag pressie op handhaving uit te oefenen.

Het civiele recht houdt zich, anders dan het strafrecht, niet bezig met onrechtmatige gedragingen voor zover deze geen schade veroorzaken. Er zijn onbehoorlijke gedragingen waaraan het burgerlijk recht voorbijgaat, terwijl het strafrecht er een sanctie op stelt. Het omgekeerde doet zich eveneens voor. Het civiele recht wordt pas ingezet ten aanzien van een onrechtmatige gedraging als vastgesteld kan worden dat de belangen van een ander geschaad zijn.

Het moet dan wel duidelijk zijn *wat* die belangen zijn en *dat* die belangen substantieel geschaad zijn. Immers, art. 3:303 BW stelt: zonder voldoende belang komt niemand een rechtsvordering toe. In het ontwerp voor de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (Gwwd) was reeds een voorloper van het huidige art. 3:305a BW opgenomen, art. 128. Opname van een dergelijk artikel was voorgesteld door de Dierenbescherming, die van de civielrechtelijke rechtsbescherming veel betere resultaten verwachtte dan van de strafrechtelijke. Art. 3:305a BW biedt de mogelijkheid om middels vertegenwoordiging in rechte zaken ‘bij de rechter’ te krijgen – een eerste stap op weg naar rechtsvorming.⁶⁷

Dierenbeschermingsorganisaties maken regelmatig gebruik van de mogelijkheid van het kort geding om snel een einde te kunnen maken aan onrechtmatige gedragingen jegens dieren - of nauwkeuriger gezegd, jegens de organisatie. Hoewel het kort geding al sinds 1838 bestaat, is het pas na de Tweede Wereldoorlog uitgegroeid tot een belangrijke, veel gebruikte procedure. Het kort geding leent zich goed voor het verkrijgen van geboden en verboden en de meeste korte gedingen gaan dan ook over de onrechtmatige daad.

Op grond van een onrechtmatige daad kan een gebod of een verbod gevraagd worden, al dan niet voorzien van een dwangsom (art. 611a Rv). Deze wordt aan de in het gelijk gestelde partij verbeurd, zodra het verbod of gebod uit het kort gedingvonnis niet (tijdig) wordt nagekomen. De mogelijkheid van een dwangsom draagt bij aan de effectiviteit van deze procedure. In een uitspraak, waarin de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren in kort geding een verbod vroeg van het zogenaamde gansslaan was de President van de Rechtbank van mening dat van een onrechtmatig handelen jegens eiseres geen sprake was omdat het handelen door derden (de deelnemers aan de wedstrijd) in strijd met de statutaire doelstelling van eiseres niet zonder meer behoorde tot de belangen welke art. 1401 BW (oud) beoogt te beschermen.⁶⁸

⁶⁵ Van de laatstgenoemde optie is er voor deze periode geen (gepubliceerd) voorbeeld gevonden. De mogelijkheden die art. 12 Sv biedt worden uiteengezet in Van Drumpt 2003b.

⁶⁶ Art. 3:305a, lid 1 BW: een stichting of vereniging met volledige rechtsbevoegdheid kan een rechtsvordering instellen die strekt tot bescherming van gelijksoortige belangen van andere personen, voor zover zij deze belangen ingevolge haar statuten behartigt.

⁶⁷ Borgerhoff Mulder 1987, p. 1323.

⁶⁸ Pres. Rb. Maastricht 5 juli 1983, KG 1983, 229.

In 1986 werd in een arrest van de Hoge Raad de positie van belangenorganisaties versterkt, omdat er werd bepaald dat belangenorganisaties (*in casu* milieuverenigingen) ontvankelijk zijn in hun vorderingen die strekken tot de belangen die art. 1401 BW (oud) beoogt te beschermen.⁶⁹ Particulieren en organisaties kunnen via de nationale rechter bereiken dat er prejudiciële vragen worden gesteld aan het Hof van Justitie van de EG; ze kunnen zich op grond van art. 226 EG-Verdrag ook wenden tot de Europese Commissie, die vervolgens een onderzoek kan instellen en eventueel een verdragsschendingsprocedure (inbreukprocedure) tegen een lidstaat kan beginnen. Zowel de Nederlandse als de Europese rechter ziet zich daarbij af en toe gesteld voor de vraag, of er in de samenleving nu werkelijk een breed gedragen besef leeft, dat het niet goed gaat met dieren – in hoeverre *is* dierenwelzijn een maatschappelijke kwestie?

In de laatste decennia is Nederland toneel geworden van dieractivistisch geweld. Dieren worden gestolen uit proefdierenlaboratoria, er worden acties gevoerd tegen de productie van bont, proefdierdeskundigen worden bedreigd, er wordt brand gesticht in veewagens.⁷⁰ In het boek *Democratie voor dieren*, waarin overigens beargumenteerd wordt dat dieren rechtssubjecten zouden moeten zijn, analyseerde de filosoof Erno Eskens de motieven van de radicalen en liet zien voor welke problemen het Openbaar Ministerie zich gesteld ziet bij de opsporing en vervolging van deze geweldplegers.⁷¹ In dit onderzoek komt het dieractivisme niet verder aan de orde, omdat dit niet vaak onderwerp is van gerechtelijke procedures waarin het *dier* centraal staat. De jurisprudentie betreffende de acties van deze extremistische groeperingen gaat eerder in de richting van schadeclaims.

⁶⁹ HR 27 juni 1986, NJ 1986, nr. 12 700. (Nieuwe Meer).

⁷⁰ Zie voor een gedetailleerde behandeling van dit onderwerp bijvoorbeeld Kluvelde 2009 en Verdonk 2009.

⁷¹ Eskens 2009, p. 68; zie ook Parmentier 1996.

Hoofdstuk III De ontwikkeling van het denken over dieren in vogelvlucht

*Gun dus die dieren, die wellicht de ziel van onze ouders of broers bevatten
of van welke aanverwanten ook, in elk geval van mensen, hun verdiende rust en vrede;
laten wij onze maag niet voeden met Thyestesvoer!
Hoe slecht is de gewoonte en hoe goddeloos de aanslag op eigen bloed,
als mensen met hun zwaard een jonge koe de keel doorklieven en
haar zonder meelij laten klagen;
als men een bokje, dat om hulp roept als een angstig kind, kan slachten of
kan smullen van een vogeltje waaraan men zelf altijd graantjes gaf?
Hoe klein is het verschil met wat echte misdaad heet.
Waar ligt de grens bij zulke daden?
Een stier moet ploegen en zijn dood van ouderdom verdienen,
een schaap mag ons beschermen tegen kille noordenwind,
een geitje ons haar volle uier reiken om te melken,
maar schaf die netten, strikken, klemmen en gemene listen toch af!
Bedrieg een vogeltje niet met takken vogellijm,
omslinger herten niet met schrikdraad vol met vogelveertjes,
verberg geen scherpegebogen vishaak in bedrieglijk aas!
Dood dieren, als zij schade doen, maar laat het dan bij doden;
hun vlees behoort niet in uw mond;
uw mond kent zachter voedsel.⁷²*

Eeuwenlang is de vraag aan de orde geweest of en waarom dieren door mensen beschermd zouden moeten worden. Moeten dieren beschermd worden omdat ze overeenkomsten met mensen vertonen of juist omdat ze van mensen verschillen? Moeten dieren beschermd worden omdat mensen er aanstoot aan nemen als dieren slecht behandeld worden of moeten dieren beschermd worden omdat dieren vanwege zichzelf beschermingswaardig zijn? In dit hoofdstuk komen deze vragen aan de orde. Ik begin bij de Bijbel en zal eindigen bij het debat dat Darwin in gang zette met de publicatie van zijn “On the Origin of Species” in 1859. De ontwikkeling van de denkbeelden daarna behandel ik in de perioden die ik beschrijf in de Hoofdstukken IV-X van dit onderzoek.

In de Bijbel wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen mensen en dieren. Dieren worden gezien als schepselen, die door God aan de mensen gegeven zijn. Ze mogen worden gebruikt voor menselijke belangen. Uit Bijbelse teksten die betrekking hebben op de omgang met dieren wordt in het algemeen opgemaakt dat mensen de heerschappij hebben over de dieren.

Mensen mogen deze heerschappij echter niet ongeconditioneerd uitoefenen; zij moeten op een barmhartige en vriendelijke manier met dieren omgaan.⁷³ In latere teksten wordt mensen in verschillende passages geleerd hoe zij dieren vriendelijk moesten benaderen, zoals “Ge zult een os niet verjagen als hij in een korenveld loopt”⁷⁴ of “een rechtvaardig mens heeft respect voor een dier”.⁷⁵ Gedurende lange tijd bleef deze theologische benadering in het door de Christelijke waarden beheerste gebied het uitgangspunt van de omgang met dieren.

⁷² Meijer 2009, p. 135-136 (naar Odidius).

⁷³ Deuteronomium 24:4.

⁷⁴ Deuteronomium 25:4.

⁷⁵ Spreuken 10:10.

Bij de oude Grieken leefde het besef dat de mens een functie had als orbewaarder in de natuur. Deze gedachte impliceerde dat dieren aan zijn gezag onderworpen waren: dieren bestonden om de mens tot nut te zijn. Er werd echter ook met respect over dieren gesproken. Vanuit de school van de wijsgeer Pythagoras (ca. 500 voor Chr.) werden vormen van vegetarisme en diervriendelijk gedrag aangehangen en de jacht en het uitoefenen van geweld tegen dieren werd in het algemeen afgewezen.⁷⁶ Plato (427-347 v.Chr.) en Aristoteles (384-322 v.Chr.) schreven beiden respectievelijk politiek-filosofische en biologische verhandelingen waarin dieren een rol speelden.

Plato schreef het boek *De Wetten*. In dit boek beschreef hij dat het optimaal functioneren van de staat onder andere eist dat er op een rechtvaardige manier met dieren omgegaan zou moeten worden. Plato was van mening dat dieren in de eerste plaats beschermd dienden te worden als object van eigendom: het doden of beschadigen van een dier leidde tot een verplichting tot schadevergoeding jegens de eigenaar. Vreemd genoeg konden dieren wel veroordeeld worden tot straffen, indien zij een (voor mensen) strafbaar feit pleegden.

In *De Wetten* beschreef hij een gerechtelijke procedure waarbij een van moord beschuldigde hond in de ban werd gedaan.⁷⁷ Plato beschreef niet alleen de formele aspecten van de procedure, waarin de hond als volwaardige procespartij optrad, maar ook de plaats waar het proces gevoerd zou moeten worden. Om te voorkomen dat rechters niet bezoedeld zouden worden met de vervuilde lucht van de verdachte, zou het proces zich in de open lucht, buiten de muren van het 'Prytaneum', moeten voltrekken!⁷⁸

Aristoteles, leerling van Plato, deed onderzoek naar de biologische eigenschappen van mensen en dieren. Hij interpreteerde de natuur als een hiërarchie van onveranderlijke soorten, van de meest eenvoudige tot de hoogste en meest complexe component, de mens. In zijn visie werd de natuur gevormd door een enorme keten (of ladder) van schepselen, de Scala Naturae.

Zijn denkkader was voor die tijd baanbrekend. Hij verdedigde dat planten, dieren en mensen bestaan uit een lichaam en een ziel. Deze ziel heeft volgens hem vijf functies: doen groeien, waarnemen, begeren, in beweging zetten en denken. Hierbij is vooral opvallend dat hij meent dat zelfs planten een (vegetatieve) ziel hebben. Over de mens schrijft Aristoteles dat de man superieur is aan de vrouw omdat hij meer hersenen heeft dan een vrouw.

Het bewijs daarvoor zou zijn dat de mannelijke schedel drie naden heeft terwijl die van de vrouw er maar één heeft. In zijn boek over dieren beschrijft Aristoteles gedetailleerd alle organen van dieren, en stelt dat dieren een (animale) ziel hebben. Doorslaggevende vragen van de evolutionaire biologie en het genetische onderzoek worden in dit boek geformuleerd, millennia voordat iemand de woorden *evolutie* en *gen* als biologische idioom gebruikte.⁷⁹ Over de omgang met dieren blijft Aristoteles vaag, maar het is wel duidelijk dat hij dacht dat dieren als organismen meetelden. Hij plaatste de mens echter duidelijk boven het dier (en de planten) omdat hij vond dat mensen als enige een 'rationele' ziel bezaten.

In de Romeinse periode van de Europese geschiedenis werden gedomesticeerde dieren, net als overigens in de Griekse beschaving, beschouwd en beschermd als "dingen die nuttig of belangrijk zijn voor een huishouden".⁸⁰ In de Romeinse tijd bestond er weinig respect voor dieren die niet nuttig waren voor mensen. Een (anoniem gebleven) chroniqueur verhaalde over de grote aantallen dieren die werden afgeslacht in de arena's.

⁷⁶ Iamblichus 1986.

⁷⁷ Plato (*De wetten*, IX.12).

⁷⁸ Brooman en Legge 1997, p. 32; het Prytaneum is een openbaar gebouw, waar het dagelijks bestuur van een stad zetelt.

⁷⁹ Aristoteles 2000, p.17-19.

⁸⁰ Gaius, Inst I:120: aldus worden zowel vrije als onvrije personen vormelijk overgedragen, verder dieren die van waarde zijn, waaronder runderen, paarden, muilieren en ezels gerekend worden.

Het ging daarbij om luipaarden, leeuwen, beren, olifanten, krokodillen, nijlpaarden, lynxen, giraffen en allerlei andere soorten exotische dieren. De bekende politicus, redenaar en filosoof Cicero (106-43 v.Chr.) sprak er schande van dat beschaafde mensen vreugde konden beleven aan het zien verwonden en doden van zulke “prachtige dieren”.⁸¹

Over keizer Augustus (27 v. Chr.-14 n.Chr) werd vermeld dat hij tijdens zijn bewind 26 jachtpartijen liet houden, die aan ongeveer 3500 dieren het leven kostten. In latere eeuwen werden deze praktijken gehandhaafd. Keizer Nero, bekend om zijn extravagante uitspattingen (37-68 n. Chr.), zette bij een gelegenheid de arena onder water en liet 200 ijsberen op 600 zeehonden jagen. Bij festiviteiten ter gelegenheid van de verovering van Dacia werden door keizer Trajanus (98-117 n. Chr.) in ruim 100 dagen 11.000 dieren ter vermaak opgeofferd. In het midden van de derde eeuw n.Chr. werden bij één evenement onder meer 100 leeuwen, 1000 beren, 200 herten, 100 stieren uit Cyprus, 300 struisvogels, 200 steenbokken en 200 reeën omgebracht.

De vraag is of deze gruwelijkheden publieke verontrusting of verontwaardiging hebben opgeroepen. Er was een levendige handel in dieren voor de arena's en weinig protest. Er is één voorbeeld bekend waarin door het publiek geprotesteerd werd tegen het lot dat dieren, in dit geval olifanten, te wachten stond. De chroniqueur vermeldt een incident, dat zich in ongeveer 55 v. Chr. afspeelde: 50 olifanten, die in de arena klaar stonden om door een onbekend gebleven aantal beren verscheurd te worden, wisten het hart van de toeschouwers te raken door hun radeloze getrompetter. Het publiek protesteerde heftig en mengde zich in het strijdgewoel. Een aantal olifanten kon gered worden. Echter, later, ten tijde van een grote hongersnood in Rome werden ze alsnog (af)geslacht en eerlijk verdeeld.⁸²

Van het denken over dieren is vervolgens eeuwenlang weinig bekend. Over de omgang met dieren in de Middeleeuwen zijn wel gegevens bekend. Ideeën over de verhouding tussen mens en dier stonden vooral in het kader van de godsdienst. De door de Paus heilig verklaarde Sint Franciscus van Assisi (1182-1226) benaderde dieren alsof ze gelijk waren aan mensen en noemde ze “broeders en zusters”. Zijn respect voor dieren betrof ook het kruipend gedierte, zoals wormen en rupsen. De goddelijke rangorde in de natuur, waar de mens bovenaan stond, betekende voor hem niet dat alle leven er ten behoeve van de mens was. Dieren hadden hun plaats op aarde volgens de goddelijke plannen, en niet voor menselijke doeleinden. De natuur had dus een belang namens zichzelf en niet in relatie tot de mens. Dit lijkt een eerste verwijzing te zijn naar de erkenning van de intrinsieke waarde van dieren, die later in dit onderzoek beschreven wordt.⁸³

Ondanks deze hoogmorele waardering bij de elite voor dieren deinsde men in het dagelijkse leven niet terug voor bittere vervolging van dieren voor een enorm breed scala aan overtredingen: het ging hierbij om het handhaven van de orde! Er werd aangenomen dat dieren begrepen wat ze aanrichtten en daarom werden ze regelmatig ter verantwoording geroepen.

Overall in Europa werden processen tegen dieren gevoerd. Varkens die kinderen hadden gebeten, stieren die boeren op de horens hadden genomen en ezinnen die knechten hadden verleid werden opgehangen, gewurgd of op de brandstapel gezet. Vogels werden veroordeeld als ze lawaai maakten in kerken, honden voor (dieren)moord en vernielingen. Rechters deelden straffen uit van verbanningen tot de doodstraf.⁸⁴ Er is een geval bekend van een kerkelijke rechtbank in Dresden, waar een wanhopige pastoor aangifte had gedaan tegen een aantal spreeuwen vanwege hun “onophoudelijke en buitengewoon ergerlijke gekwetter en scandaleuze gedrag” tijdens zijn preek.

⁸¹ Van Zon 2000.

⁸² Thomas 1996, p. 80.

⁸³ Zie verder Hoofdstuk VII van dit onderzoek.

⁸⁴ Hill 1961, p.56.; zie ook Brooman en Legge 1997, p. 34.

In Frankrijk werden ratten voor de rechtbank gedaagd omdat ze de haverogst opgegeten hadden. Toen ze niet verschenen werd het proces diverse malen uitgesteld. Uiteindelijk werden de klagers wegens gebrek aan bewijs in het ongelijk gesteld.⁸⁵

The reason for indicting wild animals before ecclesiastical courts was (...) purely a practical one. They were anonymous sinners. It was difficult to arrest them, and impossible to bring a whole company of them, a swarm of locusts for example, into court, although occasionally representative members of the species were caught and compelled to sit – if sit is the right word – through the proceedings. As a rule, however, it was found difficult to exercise an ordinary sentence against a multiplicity of creatures, many of them very small, and therefore the divine judgment had to be invoked upon their sins by means of a sentence of excommunication, exactly as it was invoked against human criminals whose identities were unknown.

This difficulty of recognition did not, of course, occur in the case of domestic animals which committed crimes. They were in the same position as human criminals whose identity could not be established, and like human criminals they could, in many parts of Europe, be compelled to stand their trials in the lay courts of justice. While awaiting trial they appear sometimes to have been confined in prison together with human beings in like case, and to have received approximately the same treatment. For example, in 1408 a pig accused of murder was shut up in the prison of Pont l'Arch and the gaoler claimed for its maintenance exactly the same sum as for each of the men who shared its captivity.⁸⁶

In ongeveer dezelfde tijd publiceerde St. Thomas van Aquino (1225-1274) zijn boek *Summa Contra Gentiles*. Aquino hield het Aristoteliaanse denken aan en kaderde dit in de christelijke leer in. Hij nam het concept van de natuurlijke hiërarchie dat Aristoteles had ontwikkeld over en zette het in de context van het christendom.

God heeft de mens geschapen naar zijn evenbeeld en de mens staat hiërarchisch hoger dan het dier. Vanuit de gedachte dat de hiërarchie ook een rangorde is van laag naar hoog, zegt Aquino dat de minder edele wezens er zijn ter wille van de edeler wezens, ofwel dat de minder volmaakte wezens ter beschikking staan van de meer volmaakte. Dieren kunnen dan volgens Aquino niet anders dan voorbestemd zijn om door mensen te worden gebruikt. Maar wanneer een mens een dier dat aan iemand anders toebehoort doodt, is dit een zonde, niet vanwege het feit dat hij het dier doodt, maar omdat hij aldus schade berokkent aan het eigendom van iemand.⁸⁷ Hier speelde het Romeinse concept van dierenmishandeling als zaaksbeschadiging door een derde een rol.

Een heftig debat over de morele status van het dier werd gevoerd in de 17^e en de 18^e eeuw over de ziel van het dier. Hoewel Aristoteles al had gesteld dat dieren een animale ziel hadden werd dit nu ten stelligste ontkend. Descartes (1596-1650) meende dat dieren geen ziel hadden en slechts als instrumenten functioneerden.

In zijn boek *Discours de la méthode* (1632) stelt hij dat dieren niet meer zijn dan “stomme bruten”, evenwel waren zij in staat om gevoelens van pijn, lijden, hitte of koude te beleven. Descartes beweerde dat het feit dat dieren lijken te reageren op deze prikkels geen bewuste reactie is. Hij zag dieren als machines. Als dieren natuurlijke machines zijn die niets kunnen verlangen, dan kunnen zij – evenmin als machines – voorwerp zijn van morele bekommernis en zorg. Deze visie rechtvaardigde een ethiek waarin het toegestaan was alles te doen met een dier wat de mens uitkwam. Als gevolg daarvan kon het misbruik van dieren hand over hand toenemen. Het gebruik van het aantal dieren voor de vivisectie nam in ieder geval enorm toe.⁸⁸

⁸⁵ Brooman & Legge 1997, p. 36.

⁸⁶ Hill 1961, p. 11.

⁸⁷ Aquino, Boek 2, Hst. 82.

⁸⁸ Brooman en Legge 1997, p. 9.

Tot dan toe werden steeds de *verschillen* tussen mensen en dieren aangegrepen als argument voor het ad libitum gebruik van dieren. John Locke (1632-1704) deed onderzoek naar het gedrag van dieren en toonde aan dat er *overeenkomsten* bestonden tussen mensen en dieren. Hij kwam tot de conclusie dat dieren zintuigen hebben die met menselijke zintuigen overeenkomen.

Hoewel dit een goede reden had kunnen zijn om te pleiten voor een meer respectvolle omgang met dieren vanwege de dieren zelf, vond Locke dat dieren beschermd moesten worden omdat het misbruik van dieren aanstoot gaf aan de mensen, die daarvan getuige waren: “The custom of tormenting and killing beasts will, by degree, harden their minds even towards men; and they who delight in the suffering and destruction of inferior creatures will not be apt to be very compassionate or benign to those of their own kind.”⁸⁹

De filosoof Immanuel Kant (1724-1804) erkende dat dieren een ziel hebben, maar zag ook de grondslag voor het beschermen van dieren in de verplichting de medemens te beschermen tegen het effect dat dierenmishandeling heeft op mensen:

*Tender feelings towards animals develop humane feelings towards mankind. In England butchers and doctors do not sit on a jury because they are accustomed to the sight of death and hardened. Vivisectionists, who use living animals for their experiments, certainly act cruelly, although their aim is praiseworthy, and they can justify their cruelty, since animals must be regarded as man's instruments; but any such cruelty for sport cannot be justified. A master who turns out his ass or his dog because the animal can no longer earn its keep manifests a small mind. [...] Our duties towards animals, then, are indirect duties towards mankind.*⁹⁰

Dieren hebben volgens Kant, in tegenstelling tot mensen, slechts een relatieve waarde en de enige reden dat we ze vriendelijk bejegenen is ter bevordering der menselijke waardigheid. Deze antropocentrische gedachte dat dierenmishandeling verwerpelijk zou zijn vanwege het effect dat het op mensen zou kunnen hebben zien we later terug in de discussies van de Nederlandse *Commissie tot Zamenstelling van een Wetboek van Strafrecht* als grondslag voor strafbaarheid (1886).

Het debat over de vraag waarom dieren beschermd dienden te worden, werd vanuit een geheel ander gezichtspunt benaderd door de filosoof – en dierenliefhebber – Jeremy Bentham (1748-1860). Hij kende dieren een eigen belang toe.⁹¹ Voor Bentham is dit de logische conclusie van een historische evolutie waarbij men pas laat is gaan inzien dat ook slaven mensen zijn. Dat laatste kan volgens hem geenszins het eindpunt van de ontwikkeling van de ethiek of het rechtsbewustzijn zijn. Bentham, die het bewustzijn van paarden en honden vergelijkt met het bewustzijn van baby's, concludeert als volgt. “The question is not, Can they *reason*? nor, Can they *talk*? but, Can they *suffer*?”

De conclusie van Bentham is duidelijk: aangezien dieren kunnen lijden, verdienen zij morele consideratie. Als zodanig hebben zij een eigen belang en kunnen in de belangenafweging die bij het utilitarisme van Bentham centraal staat, meegenomen worden. Bentham wierp het lijden van dieren op als criterium voor het beschermen van dieren: dierenmishandeling was verwerpelijk omdat daarmee de belangen van het dier zélf geschaad werden.⁹² Omdat hij zijn vraag poneerde in de context van een verhandeling over slavernij, duurde het lang voordat zijn invloed voor wat betreft dierenbescherming werd gevoeld.⁹³ Dit ideaal zou eeuwen later door de Nederlandse overheid geïntroduceerd worden als “de erkenning van de intrinsieke waarde van het dier”.

⁸⁹ Locke 1693, p. 112.

⁹⁰ Brooman & Legge 1997, p. 12.

⁹¹ Maehle 1994, p. 99: “Jeremy Bentham is known as the owner of a tomcat, which he called Sir John Lang born and, as the animal grew older and more sedate Reverend John Langborn, and finally Reverend Doctor John Langborn.”

⁹² Bentham 1789, Hst. XVII, sectie 1.

⁹³ Zie Kluvel 2009.

In Duitsland werd Arthur Schopenhauer (1788-1860) gezien als vernieuwer van het denken over dieren. Hij meende, net als Bentham, dat dieren pijn kunnen lijden en daarom beschermd dienen te worden. Hij vond echter dat het lijden van dieren minder ernstig was dan het lijden van mensen en daarom was een zekere mate van leed toebrengen aan dieren, zoals bij de jacht op dieren, volgens hem, geen dierenmishandeling. Schopenhauer was niet tegen het houden van dieren voor voedselproductie maar hij keurde wel vivisectie af als ‘wreed’ gedrag van mensen tegenover dieren.⁹⁴

Charles Darwin (1809-1882) besteedde aandacht aan de overeenkomsten tussen mensen en dieren wat betreft de verschillende stappen in de ontwikkelingslijn. In zijn boek *On the origin of the species* beschreef hij de biologische verwantschap tussen mensen en dieren. Hij poneerde de wetenschappelijke theorie dat mensen en dieren van oorsprong gelijk waren en door evolutie langzamerhand verschillen zijn gaan vertonen. Hij stelde dat het belangrijkste verschil tussen mens en dier de ‘moral sense’ is.⁹⁵ Hij meende dat als dieren in intellectueel opzicht dezelfde ontwikkeling hadden doorgemaakt als mensen, hun gevoel voor moraliteit of geweten op het zelfde niveau zou zijn geweest als dat van mensen. Cliteur omschreef Darwin als een “revolutionair tegen wil en dank. Hij had de beker graag aan zich voorbij laten gaan, maar door de immanente logica van zijn ontdekkingen en ideeën werd hij naar een bepaald resultaat geleid.”⁹⁶

Darwin’s boek sloeg in als een bom en ontlokte veel verschillende reacties. Cliteur stelde dat er drie mogelijke posities in te nemen waren als reactie op Darwin: de traditionele, standaard- en positieve positie. De aanhangers van de eerste positie haalden de mens naar beneden als gevolg van Darwin’s conclusies: ‘de mens is slechts een beest’. De tweede groep, waartoe ook T.H. Huxley, de bekende voorvechter van Darwin’s theorie toe behoorde, wilde het liefst de consequenties negeren. De mens onderscheidt zich door rede en beschaving van wilde dieren en staat daarom hoger - dezelfde positie die al eeuwenlang in de maatschappij werd aangehangen. De derde en laatste groep stelde dat de consequenties van het darwinisme positief gewaardeerd moesten worden. In de woorden van Cliteur: “het darwinisme [haalt] volgens de derde positie de mens niet omlaag, maar de rest van de natuur omhoog. De mens is niet een naakte aap, maar het dier is een nog niet aangekleed mens.”⁹⁷

Hoewel Darwin nog lang zeer controversieel bleef, en nog steeds niet onomstreden is, leek er mede naar aanleiding van de discussies over zijn werk een vraag te ontstaan in de Nederlandse samenleving naar de bescherming van dieren. In 1877 werd bijvoorbeeld de ‘s Graavenhaagsche Vereeniging tot Bescherming van Dieren (de huidige Dierenbescherming) opgericht. De wetgever nam de taak op zich om regels te op te stellen en vanaf 1886 kent Nederland wetgeving op rijksniveau ter bescherming van dieren. Deze wetgeving is in de loop van de laatste 130 jaar op gezette tijden aangepast aan nieuwe inzichten en ontwikkelingen in het denken over dieren. In de volgende hoofdstukken van dit onderzoek zal ik steeds de wetgeving beschrijven zoals die in een bepaalde periode gold. Vervolgens geef ik een overzicht van de jurisprudentie op grond van die wetgeving. Steeds wordt onderzocht of er sprake is van een ontwikkeling van het recht ter bescherming van dieren. Hierbij zal ik ook de redenen behandelen waarom men vond dat dieren bescherming verdienen en welke dieren dan deze bescherming mochten genieten.

⁹⁴ Brooman en Legge 1997, p. 14.

⁹⁵ Brooman en Legge 1997, p.15.

⁹⁶ Cliteur 2001, p. 11.

⁹⁷ Cliteur 2001, p. 24.

Hoofdstuk IV 1886-1920 Openbare zedelijkheid

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komt aan de orde in hoeverre de in Hoofdstuk III beschreven ontwikkelingen inzake het denken over dieren hun weerslag hebben gevonden in de Nederlandse wetgeschiedenis vanaf 1886.

Voordat ik aan deze bespreking van de wetgeschiedenis toekom zal ik kort enkele interessante momenten in de Nederlandse geschiedenis aanstippen die duidelijk maken op welke grondslag dieren vóór 1886, toen er voor het eerst op Rijksniveau wetgeving over werd gemaakt, werden beschermd.

Daarna zal ik de totstandkoming van het allereerste verbod op dierenmishandeling behandelen en de eerste jurisprudentie die op grond van dit verbod ontstond analyseren.

4.2 Regels ter bescherming van dieren in Nederland vóór 1886

Reeds in de Middeleeuwen bestonden er juridische regelingen waardoor dieren beschermd werden. Meestal ging het daarbij om lokale verordeningen. De motieven waarmee een regeling tot stand werd gebracht hadden niet altijd te maken met het beschermen van dieren. Een voorbeeld daarvan was het jachtrecht. In deze regeling stond de bescherming van menselijke belangen centraal: het voorkomen dat het jaagbare wild zou worden uitgeroeid, waardoor de rechthebbende op de grond niet langer kon jagen. Het voorrecht om te mogen jagen was ontleend aan een bevoegdheid gegeven door vorst of landheer.⁹⁸

De verordening van Gedeputeerde Staten van Friesland (1591), waarin gedecreteerd werd dat de patrijsjagers hennen van één jaar of jonger in vrijheid moesten laten gaan, kan vanuit eenzelfde motief opgesteld zijn: het doden van jonge hennen zou wel eens zeer nadelig kunnen zijn voor het nageslacht van de dieren en dus voor de mogelijkheid daarop te jagen!⁹⁹

Soms ging het om de openbare orde. Davids stelde dat de activistische houding van de gereformeerde kerk in de 16^e-17^e eeuw ten opzichte van fenomenen als ‘gansetrekken’ en ‘haneschmiten’ voornamelijk werd gemotiveerd door de zorg voor het persoonlijk zielenheil van de leden van de kerk. Het ging de kerk om het tegengaan van het ongedisciplineerde gedrag dat de kerkgangers vertoonden tijdens de dierkwellende vermaken! Het was dus “[niet zozeer] de mishandeling van dieren [maar] de verbreiding van zondigheid” waar de kerk tegen streed.¹⁰⁰

Schout en schepenen van Westzaandam verboden in het begin van de 17^e eeuw “enighe creatueren te cneppelen als gansen ende andere gedierten”. Schieten, trekken of rijden van ganzen was daar een halve eeuw later evenmin meer toegelaten. Tegen katknuppelen werd in 1713 een aparte verbodsbepaling uitgevaardigd. Het stadsbestuur van Utrecht besloot in 1659 hanengevechten te verbieden.¹⁰¹ De grondslag voor deze verordeningen is echter onbekend.

⁹⁸ Boon 1983, p. 24.

⁹⁹ Davids 1989, p. 25.

¹⁰⁰ Davids 1989, p. 67.

¹⁰¹ Davids 1989, p. 31.

Er bestonden echter ook regelingen, waarin dieren als schadelijk aangemerkt werden. Deze dieren mochten meedogenloos worden uitgeroeid. Een voorbeeld daarvan is de wolf. Wolven mochten door iedereen bejaagd worden. Dit dier werd gezien als het symbool van de “ongerechtigheid”. Wolven zouden vraatzuchtige dieren zijn en alles roven en opvreten wat op hun weg kwam. Er bestaat een verhaal, dat wolven de lijken van mensen uit de graven sleepten en verslonden.

Het dier had zo'n slechte naam dat de wolf zelfs als een handlanger van het “Kwade” werd gezien. In het begin van de 16^e eeuw schreef een kapelaan dat tovenaars en tovenaressen zich 's nachts op wolven naar de feestmalen van de duivel haastten.

Boer Folkert Dirks en zijn kinderen, die in 1595 in het Hof van Utrecht terechtstonden op verdenking van tovenarij, bekenden na enige marteling dat zij een pact met de duivel hadden gesloten en 's nachts samen met hem in de gedaante van wolven het vee opjoegen.¹⁰² De wolf kon in ieder geval niet op sympathie van een regelgever rekenen. Integendeel: wie een wolf omlegde kon daarvoor een beloning innen!

Onder het bewind van Koning Lodewijk Napoleon (1806-1810) kwam het *Crimineel Wetboek voor het Koninkrijk Holland* tot stand. Door de koning en anderen werd het geprezen als een meesterstuk van menselijke wijsheid. Het wetboek heeft slechts twee jaren kunnen gelden. Met de inlijving bij Frankrijk in 1811 werden in ons land de Code Pénal en de Code Rural ingevoerd.

In deze regelgeving werd geen of nauwelijks enige aandacht geschonken aan de bescherming van dieren. De bescherming betrof slechts het dier als *object van eigendom* en beschermde dus eerder de eigenaar dan het dier. Het mishandelen van een dier dat iemand toebehoorde leverde een inbreuk op diens eigendomsrecht op en kon op die grond aanleiding geven tot civielrechtelijk optreden. Tegen mishandeling door de eigenaar zelf was het dier niet beschermd, deze mocht met zijn eigendom doen wat hij wilde. Ook tegen het mishandelen van dieren die niet iemands eigendom waren kon niet worden opgetreden.

In 1815 kwam Koning Willem I aan het bewind. Na zijn aantreden werd een grondwet opgesteld. In deze grondwet was voorzien (artikel 173) in een voor het gehele rijk centraal gerechtshof, dat de naam kreeg van Hoge Raad der Nederlanden. De Hoge Raad werd pas ingesteld bij Koninklijk Besluit op 1 oktober 1838. De Raad bestond uit een voorzitter, een procureur-generaal, drie advocaten-generaal, een griffier en drie substituut griffiers.

De beëdiging van de benoemden door de koning was vastgesteld op vrijdag 1 juni 1838. Ter klokke één uur 's middags legden zij de eed af op paleis Noordeinde. Vervolgens begaf de gehele Hoge Raad zich naar de grote zaal op het Binnenhof, waar de president in een redevoering de wens uitsprak “dat de ingezetenen van Nederland de daarstelling van een algemeen Hoog Gerechtshof, eene instelling waarop onze voorvaderen tevergeefs gehoopt hadden, tot in het late nageslacht zullen mogen zegenen”. De Procureur-Generaal de Bordes schetste vervolgens de taak van de Hoge Raad: ‘de wet zuiver van afwijkingen te bewaren en eenvormig te doen toepassen. Hoe ligt kunnen afdwalingen insluipen en eene eenparige toepassing des regts verloren gaan bij zovele Hoven en Regtbanken bij welke verscheidenheid van begrippen zal plaats hebben, en de gehechtheid aan vroegere plaatselijke of gewestelijke gewoonten zich meermaals in de uitlegging der wetten zal doen gevoelen. Daarvoor te waken is onze pligt!’¹⁰³

Wat betreft het recht bleef de Franse wetgeving gelden. Voor de bescherming van dieren was (anders dan in andere landen) niets geregeld. Nederland liep in die tijd op het gebied van wetgeving ter bescherming van dieren achter op andere ‘beschaafde landen’ en dit werd in bepaalde kringen hoe langer hoe meer als een blamage gevoeld:

¹⁰² Davids 1989, p. 31.

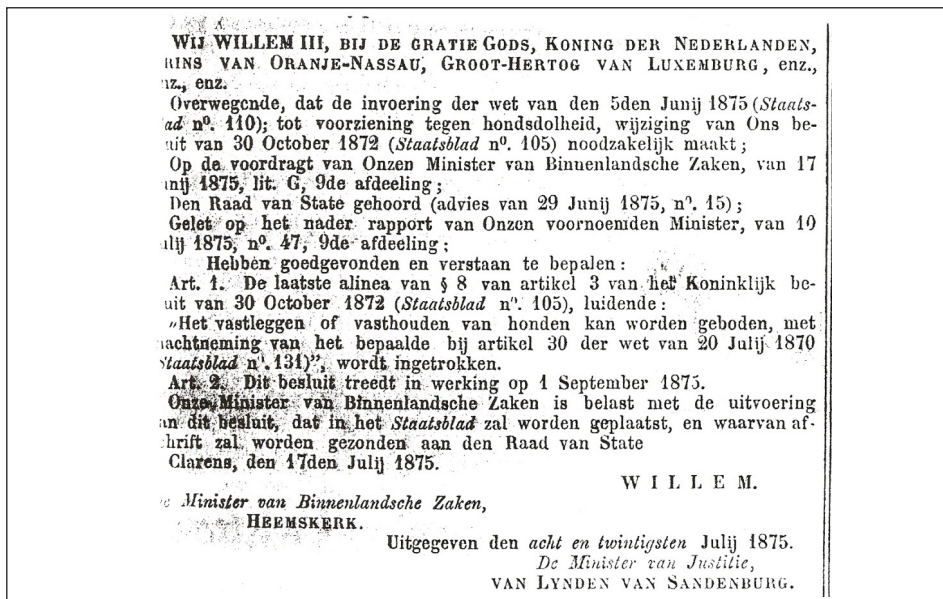
¹⁰³ De Hoge Raad der Nederlanden 1938-1988: een portret. P.48. Tobie Constantin de Bordes was Procureur-Generaal van de Hoge Raad van 1838 – 1845.

In bijna alle beschaafde landen en in bijna alle landen van Europa wordt dieren mishandeling gestraft. Alleen Nederland, Spanje en Turkije maken daarop eene uitzondering. Is het dan niet meer dan tijd, dat wij in dit opzigt het goede voorbeeld van andere Staten navolgen?

De bescherming van dieren heeft toch ook deze nuttige zijde: dat zij onze kinderen als van zelf leert zachtzinnig en zorgzaam te zijn voor dieren en menschen. Indien wij onze kinderen inprenten dat het eene schande is om dieren te plagen, te slaan, dat het een misdrijf is als zij de dieren die aan hunne zorg zijn toevertrouwd, van honger laten omkomen, dan zal dit bij hen den grond leggen voor menschenliefde en pligbesef.¹⁰⁴

Sinds halverwege de 19^e eeuw werden overal in Nederland dierenbeschermingsorganisaties opgericht. Davids beschrijft dat deze organisaties handelden met als oogmerk het bevorderen van de zedelijkheid. Volgens de dierenbeschermers hadden mensen het recht om dieren te gebruiken, maar daarbij hadden ze wel de plicht om voor dieren te zorgen. Davids zei dat “welke handelingen als misbruik werden aangemerkt afhang van de stand van de beschaving.¹⁰⁵

Het eerste resultaat van deze acties was de toevoeging van een lid aan art. 7 van de *Wet van 5 Junij 1875, tot vaststelling van bepalingen bij het voorkomen van hondsdolheid* (Wet op de hondsdolheid, Stb. 110), dat het moedwillig kwellen, pijnigen of mishandelen bij de bestrijding van hondsdolheid strafbaar stelde. Minister van Lynden van Sandenburg presenteerde de wettelijke bepaling als een antwoord op “de verwijten van de ijverige voorstanders der dierenbescherming, dat Nederland het eenige land in Europa is, waar geen voorschriften tegen het kwellen of mishandelen van dieren bestaan.”¹⁰⁶ Zoals uit de titel van de wet al blijkt was het doel van de bepaling niet tegen het mishandelen van honden en katten als zodanig, maar om hondsdolheid te voorkomen.



Afb. 1 Wet van den 5den Junij 1875

De wettelijke bepaling werd door de dierenbeschermers als onvoldoende ervaren: het verbod op mishandelen van een hond of kat was niet voldoende. De organisatie wilde een verbod op mishandeling waarbij alle dieren baat hadden en zij zetten hun acties voort.

¹⁰⁴ Smidt II, p. 378, citaat van Kamerlid Cremers.

¹⁰⁵ Davids 1989, p. 131.

¹⁰⁶ Davids 1989, p. 137; Smidt II, p. 1395.

4.3 Wetgeving 1886: Het verbod op dierenmishandeling

De Staatscommissie voor de Zamenstelling van een Wetboek van Strafrecht honoreerde uiteindelijk het verzoek van de dierenbeschermingsorganisatie en nam in 1886 twee bepalingen in het wetboek op, op grond waarvan dierenmishandeling strafbaar werd gesteld. De eerste bepaling betrof een algemeen verbod op dierenmishandeling en de tweede een verbod om last- en trekdieren te zwaar te belasten en dieren te vervoeren waarbij zij pijn leden.

Het belangrijkste deel van de parlementaire behandeling van het ontwerp van de strafbepalingen betrof de gekozen grondslag voor strafbaarheid: de kwetsing van de zedelijke gevoelens. Rechtsverhoudingen – aldus de redenering – bestonden alleen tussen mensen. Rechtskrenking, een onmisbare voorwaarde voor het bestaan van onrecht, kon dus alleen tegenover een mens geschieden. Slechts aan een mens, nooit aan een dier, kon een misdaad worden begaan. Het slachtoffer van dierenmishandeling kon niet het dier dat mishandeld werd zijn, maar de mens die getuige was van de daad en daardoor in zijn zedelijke gevoelens werd gekwetst. De mishandeling van dieren in het private domein kon zich (mits zich daar geen rancuneuze getuigen bevonden) straffeloos voltrekken. Wat er precies verstaan diende te worden onder mishandeling werd door de wetgever niet uitgelegd.

Een lid van de staatscommissie (en later de minister van Justitie) Modderman, bevestigde dat de bepaling er niet toe diende om de rechten van het dier te beschermen, maar die van de maatschappij. De maatschappij had er volgens hem recht op dat een dier niet wordt mishandeld. Het erkennen dat er bij het beschermen van de belangen van het dier zelf uit zou worden gegaan, kwam volgens de minister erg dicht bij het toekennen van rechten aan dieren. Hij vond deze gedachte “toegeven aan een ziekelijk gevoel” en vreesde bovendien voor “ongerijmde gevolgen”.¹⁰⁷

Maar hij aarzelde niet te verklaren, dat hij de stelling ‘het dier heeft geen rechten’ niet in haar algemeenheid kon onderschrijven:

*Een dier zolang het leeft, staat niet in allen deele gelijk met ene zaak. Wie een hem toebehorend boek verscheurt, zal hoogstens een dwaas genoemd worden; wie, als ware 't in het geheim, hetzelfde gedaan had met zijn levenden hond of kat, zou zelfs van den eenvoudigsten werkmans, wiens instinctmatig rechtsbewustzijn in menig opzicht van meer waarde is dan de bespiegeling van menig geleerde, kunnen vernemen dat hij onrecht gepleegd heeft.*¹⁰⁸

Het parlement koos voor de traditionele opvatting: een dier is een rechtsobject en geen rechtssubject. De Raad van State bevestigde dit nog eens in haar advies en stelde “dierenmishandeling is geen rechtsschennis jegens dieren; dieren hebben geen rechten!”.¹⁰⁹ Eén van de Kamerleden, Heydenrijck, waagde het nog om een amendement in te dienen om daarmee te bewerkstelligen dat dieren niet als rechteloze wezens bestempeld werden:

Dieren hebben geen regten in gelijken zin als menschen, maar zij hebben toch regtmatige aanspraken om niet mishandeld te worden. Die aanspraken zijn van zoodanigen aard en zoo wezenlijk, dat ik daarom eigenlijk dit artikel misplaatst vind, dat ik het niet zou willen rangschikken onder misdrijven tegen de zedelijkheid, maar het zou wenschen te behandelen als een delictum sui generis in eene speciale afdeeling.

*Voor die bijzonder soort van regten die in kleinere sfeer aan de dieren toekomt, zou ik dan ook een wettelijke regeling niet als eene onmogelijkheid en ongerijmdheid aanmerken.*¹¹⁰

¹⁰⁷ Smidt II, p. 371.

¹⁰⁸ Smidt II, p. 348.

¹⁰⁹ Semplonius 1920, p. 87.

¹¹⁰ Smidt II, p. 373.

Het amendement werd met 26 tegen 25 stemmen verworpen. Een nipte meerderheid: er bestond dus twijfel!

Het verbod om dieren te mishandelen werd uiteindelijk geplaatst onder Hoofdstuk II van het Wetboek van Strafrecht, getiteld 'misdrijven tegen de zeden'. De commissie wilde het overbelasten van last- en trekdieren en het vervoer van en door dieren waarbij dieren geweld aangedaan werd ook strafbaar stellen als misdrijf. Uiteindelijk werd besloten deze bepaling toch op te nemen als overtreding, omdat het voor een doeltreffende bestraffing noodzakelijk werd geacht om het opnemen van de opzet of schuld in de redactie van de tekst achterwege te laten.¹¹¹ Op deze manier ontstond voor dierenmishandeling de tweedeling in misdrijf en overtreding, die tot op heden is blijven voortbestaan. Het verbod om dieren te mishandelen en het verbod om dieren te zwaar te belasten tijdens het vervoer werden in het Wetboek van Strafrecht opgenomen als (resp.) art. 254 en 455.

Art. 254 WvSr luidde als volgt:

Mishandeling van een dier wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste drie maanden of geldboete van ten hoogste honderd twintig gulden.

Indien het misdrijf in het openbaar gepleegd wordt, wordt gevangenisstraf van ten hoogste vier maanden of geldboete van ten hoogste honderd twintig gulden opgelegd.

Indien tijdens het plegen van het misdrijf nog geen twee jaren zijn verlopen sedert eene vroegere veroordeling van den schuldige wegens gelijk misdrijf onherroepelijk is geworden, kunnen de straffen met een derde worden verhoogd. Poging tot dit misdrijf is niet strafbaar.

Om te voorkomen dat geoorloofde handelingen onder de werking van de strafbepalingen zouden komen te vallen, werd besloten dat alleen het "opzettelijk wreed" behandelen van dieren strafbaar zou zijn.¹¹² De wetgever wilde met deze constructie voorkomen dat handelingen met een rechtmatig karakter waarbij aan dieren leed zou worden toegebracht strafbaar werden. Bij deze handelingen werd vooral gedacht aan veterinaire handelingen en het gebruik van proefdieren.¹¹³

Dit werd nader uitgelegd in de Memorie van Toelichting, waar wordt ingegaan op de overwegingen die ten grondslag lagen aan zowel artikel 254 als 455. Hierin werd duidelijk gemaakt dat de "kwetsing van zedelijkheid" voorop stond als voorwaarde voor de strafbaarheid, maar dat deze kwetsing niet plaatsvond waar het "toegebragte leed slechts middel is" om een "maatschappelijk of wetenschappelijk belang" te dienen.

Art. 254 WvSr

Niet, gelijk in § 360 n°. 13 van het duitsche strafwetboek, is de wreede behandeling van dieren onder de overtredingen te rangschikken; zij behoort onder de misdrijven (...) Op den voorgrond staat de kwetsing der zedelijkheid. Niet alleen die wreede behandeling van dieren, welke in het openbaar geschiedt, maakt inbreuk op eens anders zedelijk gevoel, maar ook die welke niet in het openbaar geschiedt, is aanstootelijk voor huisgenooten en burens en, zoodra zij ruchtbaar wordt, voor iedereen (...).

¹¹¹ Staatscommissie, Notulen deel 1, p. 492.

¹¹² Staatscommissie, Notulen deel 1, p. 491.

¹¹³ Smidt, p. 379.

Wreed behandelt. Het in den aanvang van het artikel geplaatste woord opzettelijk beheerscht ook (...) de woorden wreed behandelt. De opzet moet mede op wreedheid gerigt zijn. De physiologische proeven, het snijden van dieren en in het algemeen elke handeling, die eene regtmatige, geoorloofde oorzaak heeft, waarbij het toegebrachte leed slechts middel is, valt buiten het voorschrift. Alleen noodeloos aangedane smart, die niet door eenig maatschappelijk of wetenschappelijk belang geboden wordt, is strafbaar.

De strafverzwaring van het laatste lid kan worden toegepast, onverschillig of alle of een of geen der feiten in het openbaar zijn bedreven.

Door dit artikel zal dan het eerste lid van art. 7 der wet van 5 Junij 1875 (Staatsblad n°. 110) kunnen vervallen. (...).¹¹⁴

Vgl. de toelichting van art. 254. Wordt daar de opzettelijke wreedheid getroffen, hier geldt het handelingen waarvoor, al is geene wreedheid bedoeld, het zedelijk gevoel van anderen kan gekwetst worden.¹¹⁵

Art. 455 WvSr luidde:

Met geldboete van ten hoogste vijftien gulden wordt gestraft:

1° hij die door dieren doet trekken of dragen een last welke kenlijk hunne krachten te boven gaat;

2° hij die het vervoer door trek- of lastdieren doet plaats hebben op eene noodeloos pijnlijke of kwellende wijze;

3° hij die dieren vervoert op eene noodeloos pijnlijke of kwellende wijze.

Indien tijdens het plegen van de overtreding nog geen jaar is verlopen sedert, eene vroegere veroordeling van den schuldige wegens gelijke overtreding of wegens het in artikel 254 omschreven misdrijf onherroepelijk is geworden, kan, in plaats van de geldboete, hechtenis van ten hoogste drie dagen worden opgelegd.

Met het opnemen van twee algemene bepalingen tegen dierenmishandeling in het Wetboek van Strafrecht kwam de wetgever tegemoet aan de in de maatschappij levende wens om dieren wettelijke bescherming te bieden tegen voor dieren nadelige handelingen van mensen.

Wel moet worden vastgesteld dat de positie van trekdieren er door de invoering van art. 455 WvSr op achteruit ging. De lokale verordeningen, die over het algemeen als meer doeltreffend werden gezien, werden door de bepaling buiten werking gesteld.¹¹⁶ Voor trekhonden kwam de eerste verbetering in 1910 met het in werking treden van de Trekhondenwet, waarin voorschriften werden gesteld voor het gebruik van trekhonden.¹¹⁷ De Trekhondenwet was het resultaat van de acties van het Comité in zake het trekhondenvraagstuk. Dit Comité stelde een rapport op voor de minister waarmee zij wilde aantonen dat de hond geschikt is als trekdier:

Dat de hond ongeschikt is om als trekdier gebruikt te worden – zoo wordt betoogd – wijzen zijn lichaamsbouw, grootte, voetvorming en temperament uit. Een hond ontbreekt, dat wat een trekdier in de eerste plaats dient te bezitten, namelijk een zekere massa, waardoor de te vervoeren last als het ware reeds in beweging komt, zoodra het dier in het tuig legt. Verder wordt er op gewezen dat een hond juist van zijn aard vlug is en in zijne bewegingen, welke geaardheid hij niet verloochent als hij een zwaren last voorttrekt; blaffende ziet men hem dan vaak voorthollen.

Schijnbaar maakt deze eigenschap hem voor trekdiensten geschikt. Echter onredelijke groote afstanden worden door trekhonden afgelegd en onredelijk zware diensten worden van hem verlangd. Een erbarmelijk uiterlijk vertonen over het algemeen trekhonden die als zoodanig al eenigen tijd in gebruik zijn; dikwijls zijn het vermagerde, uitgehongerde, afgebeulde, met litteekens overdekte,

¹¹⁴ Smidt II, p. 366 e.v. Eén van de redenen voor deze strenge eis was dus dat men wilde voorkomen dat vivi sectie onder de strafbepaling zou vallen, Smidt II, p. 379.

¹¹⁵ Smidt III, p. 330.

¹¹⁶ Davids 1989, p. 140.

¹¹⁷ Een algemeen verbod werd pas uitgevaardigd in 1961, toen er vrijwel geen trekhond meer werd gebruikt.

*deerniswekkende beesten, met doorgesleten, verwonde voetzolen, met afwijkingen in de rug en lendenen en abnormale stand der achterbeenen, niet zelden met etterende wonden op plaatsen waarlangs de tuigdeelen schuren.*¹¹⁸

Er is helaas geen jurisprudentie op grond van deze wet gevonden. Na het in werking treden van de wet werden er steeds minder trekhonden gebruikt. Het is de vraag of de trekhond uit het straatbeeld verdween vanwege de wetgeving of omdat de vervoersstructuur inmiddels zodanig veranderd was dat trekhonden niet meer economisch rendabel waren voor transporten.

De wettelijke bepalingen gaven weinig duidelijkheid over de betekenis van het begrip 'dierenmishandeling'. In opdracht van de Dierenbescherming schreef de rechtsgeleerde Semplonius in 1920 een proefschrift over de juridische kant van de wetgeving ter bescherming van dieren, waarbij hij aandacht schonk aan dit begrip. Semplonius legde in zijn proefschrift uit wat volgens hem onder mishandeling verstaan diende te worden: "de veroorzaking van nodeeloos dierenleed van zodanige aard, dat medelijden met het dier wordt opgewekt".¹¹⁹

Uit deze beschrijving blijkt duidelijk dat de nadruk lag op het medelijden, dat met de dierenmishandeling bij mensen werd opgewekt: de kwetsing van de zedelijke gevoelens. Semplonius stelde overigens in zijn proefschrift dat het 'ruwe volk' zich vaker schuldig maakte aan dierenmishandeling dan de elite "omdat hun opvoeding en ontwikkeling het meest te wenschen overlaat". Hij gaf daarvan een schema, waarin aangegeven werd dat de staat van de verstandelijke ontwikkeling in verhouding staat met het aantal gevallen van dierenmishandeling (zie afb. 2)! Mijns inziens vergeet Semplonius dat het vooral de lager opgeleide mensen waren die dagelijks met dieren bezig waren. De conclusie die Semplonius trok uit zijn onderzoek, dat vooral mensen met een geringe intelligentie zich schuldig maakten aan dierenmishandeling, zou in de huidige tijd wellicht aan kritiek worden onderworpen.

Staat van verstandelijke ontwikkeling.							
JAAR	Totaal der veroordeelden.	Hiervan waren analphabeten.	Konden lezen en schrijven zonder bepaald L. O. te hebben genoten.	Hadden L. O. genoten.	Hadden M. O. genoten.	Hadden enig examen voor H.O. met vrucht afgelegd.	Verstandelijke ontwikkeling onbekend.
1905	72	4		67			
1906	75	5		70			
1907	61	2	1	58			
1908	81	3	2	75		1	
1909	76	4		70	1		1
1910	119	7		112			

Afb. 2 Visie van Semplonius op de relatie tussen verstandelijke ontwikkeling en dierenmishandeling

¹¹⁸ Semplonius 1920, p. 26.

¹¹⁹ Semplonius 1920, p. 5.

In de volgende paragraaf wordt de ontwikkeling van de rechtspraak gevolgd aan de hand van de meest opmerkelijke uitspraken uit de periode van 1886 tot het jaar 1920.

4.4 Jurisprudentie 1886-1920

Hoewel de formulering van de artikelen de mogelijkheid bood voor een ruime toepassing, waardoor er krachtig tegen dierenmishandeling kon worden opgetreden, bleek in de praktijk dat de effectiviteit gering was. De Hoge Raad legde art. 254 WvSr uit in de geest van de wet, zoals die aangegeven was in de Memorie van Toelichting. Strafbaarheid kon alleen geconcludeerd worden als bewezen werd dat er sprake was van kwetsing van de zedelijkheid of dat de opzet exclusief gericht was op wreedheid.¹²⁰ Mishandeling van dieren was daarmee moeilijk vast te stellen.

Verduijnen had, voordat het verbod in werking trad, reeds een proefschrift gewijd aan de nieuwe wetgeving, dat hij verdedigde op 9 april 1881 aan de Universiteit te Leiden.¹²¹ Hij stelde daarin: “Het begrip mishandeling is zóó rekbaar en de bepalingen van wreed en opzettelijk zóó moeilijk, dat in ieder voorkomend geval zeer veel aan de prudentie van den rechter zal zijn overgelaten”.¹²²

Uit de jurisprudentie op grond van het eerste verbod op dierenmishandeling blijkt dat de rechter inderdaad worstelde met het begrip.

4.4.1 Jurisprudentie op grond van artikel 254 WvSr.

* *Schoenmaker uit Kaatsheuvel*

Een schoenmaker uit Kaatsheuvel werd ten laste gelegd dat hij binnen de woning van zijn broer een aan deze toebehorende hond opzettelijk een dreun heeft verkocht met een stuk hout omdat die hond, volgens verdachte, naar hem bromde en hem beet. De hond had van de dreun geen zichtbare beschadigingen opgelopen. De situatie in de woning was overigens nogal chaotisch. In de uitspraak werd vermeld dat de beklaagde ruzie kreeg met zijn broer terwijl zij “blijkbaar door drank opgewonden waren geraakt” en wel zodanig dat laatste genoemde volgens de broer diens vrouw mishandelde en een petroleumlap kapot gooide.¹²³

De rechter moest uitmaken of de enkele dreun met een stuk hout aan een hond gegeven, met geen ander gevolg dan dat deze jankte, inbreuk maakte op de openbare zedelijkheid en daarmee binnen het bereik van art. 254 WvSr valt. Van de zaak tegen de schoenmaker werd aldus verslag gedaan:

¹²⁰ In de definitieve redactie van het artikel is het woord ‘mishandeling’ in de plaats gekomen van ‘wreede behandeling’. Het was echter niet de bedoeling, de strekking van het artikel te wijzigen, Smidt II, p. 371, p. 379.

¹²¹ Louis Paul Marie Michiels van Verduijnen schreef “Eenige opmerkingen over dieren mishandeling naar aanleiding van de artikelen 254, 350 en 455 van het Nieuwe Wetboek van Strafrecht. Academisch proef schrift ter verkrijging van den graad van doctor in de Rechtswetenschap aan de Rijks-universiteit van Leiden, op gezag van den Rector Magnificus Dr. T. Zaayer, hoogleeraar in de Faculteit der Geneeskunde voor den Faculteit te verdedigen op Zaterdag den 9en april 1881, des namiddags ten 2 ure”.

¹²² Verduijnen 1881, p. 33.

¹²³ Rb. 's-Hertogenbosch, 11 november 1886, W 5347.

ARRONDISSEMENTS-RECHTBANK TE 'S-HERTOGENBOSCH.

Kamer van Strafzaken.

Zitting van den 11 November 1886.

Voorzitter, Jhr. Mr. F. X. Verheyen.

Rechters, Mrs.: A. J. Korteweg en J. de Wit. (plv.)

Subst.-Officier, Mr. E. Baron van Rijkevorsel van Kessel.

Subst. Griffier, Mr. J. W. Losecaat Vermeer.

Art. 254 WETBOEK VAN STRAFRECHT. - MISHANDELING VAN EEN
DIER. - ONTSLAG VAN RECHTSVERVOLGING.

Valt het geven van een enkelen slag met een hout aan een hond, met geen ander gevolg dan dat deze jankt, binnen het bereik van art. 254 Wetb. van Strafrecht? - Neen.

Het Openb. Min., ambtshalve eischer,

tegen

W. de B., schoenmaker te Kaatsheuvel,

Beklaagd van in den avond van 10 Oct. 1886 binnen de woning van P. v. d. V. onder het gehucht Kaatsheuvel, gemeente Loon-op-Zand, eenen aan dezen toebehoorenden hond opzettelijk met een stuk hout een hevigen slag op den kop te hebben toegebracht.

De Rechtbank enz.,

Gehoord den officier van justitie enz., tot veroordeeling van den beklagde tot eene gevangenisstraf van 6 dagen enz.;

Overwegende dat de onder eede ter terechtzitting gehoorde getuigen aldaar, ieder voor zich, afzonderlijk hebben verklaard, persoonlijk te hebben waargenomen:

de 1e get. P. v. d. V. dat in den avond van Zondag 10 Oct. 1886 omstreeks 10 uur te zijnen woonhuis zijn gekomen de bekl. met zijn broeder Johannes, blijkbaar door drank opgewonden en daar twist maakten, bij welke gelegenheid hij get. en zijne vrouw door den broeder van bekl. zijn mishandeld en door dezen een flesch met petroleum en eene petroleumlampzijn stuk gegooid; dat onder die bedrijven hij heeft gezien dat bekl. getuige's hond, die onder de tafel lag, met een stuk hout zóó hard op den kop sloeg dat deze jankte;

de 2e en 3e get., dat zij op tijden plaats en onder de omstandigheden door 1n get. opgegeven, hebben gezien dat diens hond onder de tafel lag en bromde, dat daarop bekl. naar buiten ging, terugkwam met een stuk hout in de handen daarmede dien hond één zoodanigen harden slag op den kop toebracht, dat deze jankte; 0. dat bekl. ter terechtzitting heeft verklaard, dat die hond altijd tegen hem opgehitst wordt; dat dien avond die hond onder de tafel lag, tegen hem bromde en naar hem beet, dat hij toen buiten is gegaan, een stok heeft gehaald en den hond daarmede ééne slag op den kop heeft gegeven;

0. dat door die get. verklaringen en bekentenis wettig en overtuigend bewezen is, dat bekl. op tijd en plaats in de dagvaarding vermeld den hond van P. v. d. V. opzettelijk en met het doel om dat dier leed te doen, blijkende dat opzet en dat doel uit de omstandigheden, één enkelen slag met een hout op den kop heeft gegeven, met geen ander gevolg dan dat die hond jankte;

0. dat het geven van één enkelen slag met een hout op den kop van een hond met geen ander gevolg dan dat die hond jankt, niet is mishandeling van een dier in den zin van art. 254 Strafrecht;

0. toch, dat blijkens de beraadslagingen en de geschiedenis dier wetsbepaling het woord *mishandeling* hier eene andere en sterkere beteekenis heeft dan datzelfde woord in art. 300 Strafrecht en hier dat woord insluit wat in het ontwerp der Staatscommissie en in het oorspronkelijk regerings-ontwerp werd aangeduid door de woorden *wreed behandeld*;

0. dat bovendien het mishandelen van een dier niet wordt gestraft als een bijzonder, geheel op zich zelf staand misdrijf, maar is opgenomen in titel XIV boek II onder de misdrijven tegen de zeden, zooals ook art. 455 Strafrecht geplaatst is in titel VI onder de overtredingen betreffende de zeden

en zelfs in art. 350 al. 2 Strafrecht het doden of beschadigen van een dier in titel XXVII boek II onder vernieling of beschadiging van goederen;

0. dat wel is waar in art. 254 Strafrecht het plegen in het openbaar beschouwd wordt niet als een noodzakelijk element van het misdrijf, maar als eens verzwarende omstandigheid, maar dat dit is geschied op den grond in de memorie van toelichting vermeld “op den voorgrond staat de kwetsing der zedelijkheid; niet alleen die wreede behandeling van dieren, welke in het openbaar geschiedt, maakt inbreuk op eens anders zedelijk gevoel, maar ook die welke niet in het openbaar geschiedt, is aanstootelijk voor huisgenoten en burens en zoodra zij ruchtbaar wordt, voor iedereen”; terwijl de Minister later die woorden heeft toegelicht in zijn regeerings antwoord: “wie binnens kamers ontucht pleegt en zich daarna op straat vertoont, geeft geen aanstoot; als daarentegen binnens kamer verminkt dier zich later op straat vertoont, wordt wel degelijk aanstoot gegeven”, zoodat zelfs daaruit volgt, dat bij die wetsbepaling niet gedacht mag worden aan eene zoogenaamde bescherming *van rechten of aanspraken* van dieren, maar aan aanranding van het zedelijkheids-gevoel, aan schending van het gevoel van medelijden en barmhartigheid;

0. dat nu het geven van *één* enkelen slag met een hout aan een hond met geen ander gevolg dan dat deze jankt, der Rechtbank voorkomt niet dat karakter te hebben, omdat daaraan ontbreekt de wreedheid die gelegen zoude zijn in het voortgezet slaan van een dier of wel indien van den slag eenig lichamenlijk letsel het gevolg was, omdat alsdan de daad niet alleen zoude zijn onzedelijk en daarom aan den een of den ander aanstoot kunnende geven, maar daardoor het gevoel van medelijden en barmhartigheid van de omstanders zoude worden geschonden en daarom die daad eene aanranding zoude zijn van het zedelijkheids-gevoel en als zoodanig door de strafwet zoude worden gestraft;

0. dat mitsdien het feit zooals het als bewezen is aangenomen, hij de strafwet nergens strafbaar is gesteld;

Recht doende enz.:

Verklaart dat het feit, zooals het als bewezen is aangenomen, niet strafbaar is;

Gezien art. 216 Strafvord.:

Ontslaat den bekl. te dier zake van alle rechtsvervolging;

Kosten ten laste van den Staat.

In de overwegingen van de rechter stond vermeld dat beklaagde naar buiten is gegaan om een stok te halen met de bedoeling de hond een dreun te geven. Inderdaad gaf beklaagde de hond daarmee een slag en de hond jankte. De rechter concludeerde dat het niet ging om opzettelijke wreedheid aangezien er sprake was van slechts een enkele slag en niet om voortgezet slaan. Bovendien zou de schoenmaker de hond geslagen kunnen hebben omdat hij zich door het dier bedreigd voelde: de hond bromde en beet naar hem! Volgens de rechter was hiermee niet bewezen dat het slaan gericht was op *wreedheid*: wellicht was het slaan gericht op zelfverdediging. De rechter stelde dat art. 254 WvSr, in tegenstelling tot art. 300 WvSr (mishandeling van mensen), eiste dat er met opzet wreed gehandeld moest zijn om tot strafbaarheid te concluderen en “de enen slag wijst daar niet op”. Het hele drama speelde zich binnenshuis af, waardoor er géén aanranding van het zedelijkheidsgevoel of schending van het gevoel van medelijden en barmhartigheid van omstanders plaats had gevonden. Het aanranden van de hond vanwege de hond zelf was geen criterium voor strafbaarheid omdat, volgens de rechter, bij de wetsbepaling “niet gedacht mag worden aan bescherming van rechten of aanspraken van dieren”!¹²⁴ Pas als de hond een voor omstanders zichtbare verwonding had opgelopen zou er sprake zijn geweest van dierenmishandeling. De rechter ontsloeg de schoenmaker van alle rechtsvervolging. Uit de eerste uitspraak op grond van het verbod blijkt zo al direct dat het niet gaat om de bescherming van dieren, maar om de bescherming van mensen.

** Heusdense arbeider en weigerachtig paard*

In het proces tegen een arbeider uit Heusden die zijn weigerachtige paard samen met drie kompanen tot bloedens toe sloeg met behulp van stukken hout, draaide het om de interpretatie van de in de toelichting gestelde eis ‘opzettelijk wreed’. De Hoge Raad moest de vraag beantwoorden of *in casu* de opzet van de dader gericht was geweest op het opzettelijk wreed behandelen van een paard.

[A]lsnu, dat bij het bestreden arrest wel bewezen is verklaard, dat in deze de gruwzame behandeling van het paard met opzet is gepleegd, maar niet dat de opzet op de gruwzaamheid zelve is gericht geweest; dat integendeel feitelijk is beslist, dat het paard, hetwelk met nog een ander voor eene diligence was gespannen geslagen is, om het een oprit op te dwingen en alzoo als middel tot een doel waartoe het paard bestemd was.

De Hoge Raad meende dat in dit geval de opzet niet gericht was op een wrede behandeling, maar op het bewerkstelligen dat het paard de oprit op zou lopen. Het paard was bestemd om de diligence de oprit op te trekken en op welke manier de arbeider het paard zover krijgt dat het doet wat hij wil staat niet ter discussie. De arbeider uit Heusden werd niet veroordeeld wegens dierenmishandeling.¹²⁵

** Boer uit Euvelgunne*

Een boer uit Euvelgunne ging echter niet vrijuit, hoewel vast was komen te staan dat de opzet van de boer niet gericht was op wreedheid. De boer had bij een aantal eenden de poten gebroken om te verhinderen dat ze op zijn land zouden komen en zijn haver zouden opvreten. Een getuige hoorde hem zeggen terwijl hij de dieren teruggooide in de sloot: “Met 14 daag zijn ze weer klaar en dan heb ik mijn haver van ‘t land.” De eenden waren echter doodgebloed. De rechter achtte hem schuldig aan dierenmishandeling op grond van art. 254 WvSr, overwegende:

*dat de wetgever dierenmishandeling strafbaar heeft gesteld, omdat daardoor de zedelijkheid gekwetst wordt dan dat de opzet daartoe aanwezig is, zoodra men, met welk oogmerk dan ook, willens en wetens zonder noodzaak zoodanig wrede behandelingen tegen dieren pleegt, dat daardoor afschuw bij ieder normaal ontwikkeld mensch wordt teweeggebracht, als zijnde onder die omstandigheden de opzet om te mishandelen in de daad zelve opgesloten.*¹²⁶

¹²⁴ Rb. 's-Hertogenbosch, 11 november 1886, W 5347, R.O.6.

¹²⁵ HR 31 oktober 1887, W 5489.

¹²⁶ Rb. Groningen 10 oktober 1889, W 5898.

Het criterium ‘afschuw teweeg brengen bij ieder normaal ontwikkeld mens’ zou het bereik van art. 254 WvSr aanzienlijk hebben kunnen vergroten. Het gaat dan niet om de openbare zedelijkheid

maar om wat een mens normaliter als gruwelijk gedrag zou kwalificeren. Deze zaak heeft echter geen vervolg gekregen, noch in de zin van hoger beroep of beroep in cassatie, noch in de zin van navolging door andere (lagere) rechters. De moedige visie van de rechter uit Groningen, die met deze uitspraak duidelijk aangaf dat hij de Hoge Raad niet volgde, bleef uniek. Geen andere rechter durfde het aan om het doel van de mishandeling ondergeschikt te maken aan de gruwelijkheid van de daad.

Door de enge interpretatie bleek art. 254 WvSr geen effectief middel te zijn om dierenmishandeling tegen te gaan. Dit was velen een doorn in het oog en er werden verschillende pogingen ondernomen om de wet te wijzigen. Minister Cort van der Linden stelde daartoe een ontwerp op, dat echter de Kamer niet haalde.¹²⁷ Ook het ontwerp van minister Loeff uit 1904 werd ingetrokken.¹²⁸

In 1912 waagde de Dierenbescherming een poging en bood een ontwerpwet ter bescherming van dieren aan de Koningin. Deze wet was zeer uitgebreid en bevatte onder andere bepalingen over huisdieren, over trekhonden, over het vervoer van duiven, over het doden van dieren en over vertoningen met dieren. Verder stelde men voor om bij algemene maatregel van bestuur nadere bepalingen op te nemen met betrekking tot ritueel slachten, pijnloos doden van dieren, vervoer van dieren en de toekenning van rijkssubsidies aan dierenasiels.¹²⁹ In 1907 werd het bedwelmen van slachtvee verplicht gesteld.¹³⁰ Dit bijzondere voorstel, dat was geënt op de reeds bestaande Engelse regelgeving, werd uiteindelijk niet ingediend bij de Staten-Generaal.

In 1917 richtte minister Ort een *circulaire* aan de procureurs-generaal bij de gerechtshoven. Zij zouden de Hoge Raad in de gelegenheid kunnen stellen zijn standpunt te herzien. De minister liet in de circulaire weten dat een ruimere interpretatie van het begrip dierenmishandeling mogelijk en wenselijk was. De eis voor strafbare dierenmishandeling, te weten dat de opzet exclusief gericht moet zijn op het wreed behandelen van een dier, was volgens de minister een veel te enge interpretatie van art. 254 WvSr. In deze circulaire werd gesteld dat onder ‘mishandeling van een dier’ dient te worden verstaan: “het opzettelijk aan een dier toebrengen van leed of letsel zonder geoorloofd doel of met overschrijding van hetgeen ter bereiking van een wel geoorloofd doel redelijk toelaatbaar is te achten”.¹³¹

De strafbaarheid zou uitgebreid moeten worden door ook wreedheid als *middel* tot dierenmishandeling te rekenen.¹³² Dit houdt in dat het veroorzaken van leed, noodzakelijk ter verwezenlijking van een geoorloofd doel, niet altijd als redelijk toelaatbaar beschouwd kon worden. De circulaire legde een zedelijke maatstaf aan. Voor elk specifiek geval moest volgens de circulaire de vraag gesteld worden, of het doel waarvoor leed wordt toegebracht dat wel waard was en of dat leed wel als zedelijk gerechtvaardigd kon worden gezien.¹³³ Deze uitleg zou de reikwijdte van art. 254 WvSr danig vergroten en een krachtiger aanpak van dierenmishandeling mogelijk moeten maken.

¹²⁷ Ontwerpen van wet tot herziening van het Eerste, het Tweede en het Derde Boek van het Wetboek van Strafrecht. Handelingen der Staten-Generaal 1900-1901, Bijlagen 100, p. 1-61.

¹²⁸ Ontwerp van wet tot wijziging en aanvulling van het Wetboek van Strafrecht, Handelingen der Staten-Generaal 1904-1905, Bijlagen 80, p. 1-138.

¹²⁹ Semplonius 1920, p. 133, 134.

¹³⁰ Koolmees 1997, p. 234.

¹³¹ De circulaire van 12 december 1917 is gepubliceerd in W 10180.

¹³² Boon 1983, p. 119.

¹³³ Semplonius 1920, p. 120.

Aan de procureurs-generaal bij de gerechtshoven werd verzocht de officieren van justitie in hun ressort uit te nodigen een uit dit oogpunt geschikte strafzaak bij de rechter aan te brengen, welke dan tot in hoogste instantie zou dienen te worden voortgezet, opdat de Hoge Raad zich nog eens over deze kwestie zou kunnen uitspreken.

De Hoge Raad leek de wens van de minister te volgen: in een uitspraak op een beroep in cassatie verliet de Hoge Raad de tot dan toe vigerende opvatting dat voor strafbaarheid de opzet gericht moest zijn op wreedheid.¹³⁴

** Orgeldraaier mishandelt trekhond*

Een orgeldraaier werd door lagere rechters schuldig bevonden aan het moedwillig en gewelddadig schoppen en trappen van een voor een kar gespannen hond. Advocaat-generaal Tak merkte op dat in de tenlastelegging en beslissing van de lagere rechters in deze zaak niet gesproken werd over opzet, gericht op wreedheid of waar wreedheid het *doel* is van de handeling, maar dat het schoppen en trappen van de hond zonder meer werd gekwalificeerd als ‘mishandeling van een dier’. De A-G vroeg zich af wat de wetgever zelf – in tegenstelling tot de door de Hoge Raad steeds aangehaalde Memorie van Toelichting bij art. 254 WvSr – onder dierenmishandeling verstond.

De omschrijving “het opzettelijk toebrengen van eenig leed aan lichaam of gezondheid” hield misschien geen rekening met een mogelijk geoorloofd doel, maar was etymologisch juist dan de door de Hoge Raad gehanteerde definitie en duidelijk.¹³⁵

De Hoge Raad volgde de eis van het Openbaar Ministerie en verwierp het beroep in cassatie. Advocaat-generaal Tak vermoedde dat de circulaire van de minister van Justitie van 12 december 1917 de lagere rechters inspireerde tot hun interpretatie. Hij voegde eraan toe dat hij de gegeven beslissing toejuicht.¹³⁶

** Bloemist en tuinman mishandelen trekhond*

In het daaropvolgende arrest van de Hoge Raad werd bevestigd dat er inderdaad een omslag in het denken heeft plaatsgevonden ten aanzien van art. 254 WvSr. In deze zaak draaide het om een bloemist en een tuinman uit Gelderland. Deze hadden “te zamen en in vereniging” een voor een kar aangespannen hond afgetuigd om deze aan te sporen de wagen voort te trekken. Het Hof in Arnhem had de mannen schuldig bevonden aan dierenmishandeling omdat zij de hond nodeloos opzettelijk hevig tegen de kop hadden geschopt, hetgeen volgens het Hof geen middel is om het dier te manen door te lopen. Als dat de bedoeling was geweest zouden de mannen het dier tegen het lichaam geschopt moeten hebben.¹³⁷ Advocaat-generaal Ledeboer bepleitte een ruimere interpretatie dan de Hoge Raad tot nu toe volgde.

ij zegde daar expliciet bij dat de juistheid van de opvattingen van de Hoge Raad tot nu toe door de meest gezaghebbende schrijvers steeds is ontkend; door hen werd ook onder dierenmishandeling verstaan het opzettelijk aan een dier toebrengen van leed of letsel, “met overschrijding van hetgeen ter bereiking van een overigens wel geoorloofd doel redelijk toelaatbaar is te achten”. Zo stond het ook in de circulaire van minister Ort geformuleerd. Het toegepaste middel werd daarmee veel belangrijker. De Hoge Raad volgde deze conclusie en kwam tot de volgende uitleg van art. 254 WvSr:

¹³⁴ HR 13 mei 1918, W 10252.

¹³⁵ De advocaat-generaal verwijst naar Smidt II, p. 450, en naar *Van Dale*.

¹³⁶ HR 13 mei 1918, W 10252.

¹³⁷ HR 11 november 1918, W 10347.

*(...) dat het woord 'mishandeling' in artikel 254 WvSr niet slechts omvat opzettelijk toebrengen van leed, maar daarenboven aanduidt, dat het leed door den dader kwaadwillig - dat is bewustelijk zonder redelijk doel, of met overschrijding van wat ter bereiking van zoodanig doel noodig is te achten - is toegebracht. [Het Hof had moeten onderzoeken of] de overschrijding voor wat in dit geval voor eene aansporing om de hond te doen trekken, werd vereischt, tot het bewustzijn der requiranten was doorgedrongen".*¹³⁸

Er werd met deze redenering misschien een bescheiden stap gedaan in de richting waarin een ruimere toepassing van art. 254 WvSr mogelijk werd. De Hoge Raad bracht alleen toch weer een beperking aan in die zin, dat vanaf dat moment (1918) strafbaarheid pas kon worden aangenomen indien iemand *bewust* meer pijn of letsel heeft toegebracht dan voor het bereiken van een redelijk doel aanvaardbaar was.

Niet alleen wanneer de pijn of het letsel noodzakelijk was om een redelijk doel te bereiken, maar ook indien de veroorzaker zich niet bewust was van het overschrijden van het redelijk aanvaardbare, is er geen sprake van dierenmishandeling. De vraag is of 'kwaadwilligheid' makkelijker te bewijzen is dan opzet, gericht op wreedheid. In de volgende uitspraak wordt duidelijk dat dit toch weer een barricade opwerpt voor de mogelijkheid om dierenbeulen te straffen.

** Couperen paardenstaart*

Een beklaagde werd bij de rechtbank in Rotterdam gedagvaard omdat hij met een coupeertang de staart en het staartbeen had afgeknipt bij een paard. De deskundige ter zake, dr. Copper, deelde desgevraagd mee dat het couperen van paarden geschiedde om aan de eis van de mode te voldoen. Bovendien was het de beklaagde op grond van de Wet ter uitoefening der veeartsnijkunst gerechtigd om de handeling uit te voeren.¹³⁹

De rechter meende dat de beklaagde een gedraging heeft uitgevoerd die strijd oplevert met art. 254 WvSr. Advocaat-generaal Besier concludeerde bij het beroep in cassatie, ingesteld door de procureur-generaal bij het Gerechtshof te 's-Gravenhage, dat bedoeld artikel uit de Wet ter uitoefening der veeartsnijkunst niet zo kan worden gelezen, dat iedereen nu maar het mes mocht zetten in gezonde dieren "ook als hij hiermee in botsing zou komen met verdere verbodsbepalingen". De advocaat-generaal meent dat er noch van kwaadwilligheid, noch van overschrijding van hetgeen nodig is om het geoorloofde doel te bereiken sprake was en de verdachte gaat vrijuit.¹⁴⁰

¹³⁸ HR 11 november 1918, W 10347.

¹³⁹ Art. 1 lid 2 der Wet van 8 juli 1874 tot regeling van de uitoefening der veeartsnijkunst (Stb.98).

¹⁴⁰ Rb. Rotterdam 15 december 1919, NJ 1920, p. 922 en HR 11 oktober 1920, W 10635; NJ 1920, p. 1096.

4.4.2 Jurisprudentie op grond van artikel 455 WvSr

* *Voerman mishandelt trekpaard*

De Hoge Raad boog zich op 2 november 1891 over een zaak, waarbij een voerman onder andere was veroordeeld voor overtreding van art. 455 WvSr. Tot nu toe gingen de zaken over strafbare dierenmishandeling (art. 254 WvSr), deze zaak gaat over het vervoer van dieren en valt dus onder art. 455. De betwiste uitspraak van de kantonrechter gaf een voorbeeld van rechtsvinding op zijn smalst.

Een voerman sloeg zijn paard tot bloedens toe om het tot trekken van een wagen te manen. Het paard kon echter niet lopen omdat het op de borst en op beide schouders ernstig was verwond. De voerman werd voor de kantonrechter gedaagd en hem wordt ten laste gelegd dat hij art. 254 en 455 WvSr heeft overtreden. De rechter achtte overtreding van art. 254 WvSr niet bewezen omdat de opzet van de voerman niet gericht was op wreedheid maar op het manen tot doorlopen. Art. 455 WvSr was volgens de kantonrechter ook niet overtreden omdat er geen sprake was van vervoer: het paard stond immers stil! De Hoge Raad maakte korte metten met deze uitspraak en concludeerde dat het stilstaan van een paard, ingespannen voor een wagen, ook viel onder vervoer. De voerman kon zo in elk geval voor overtreding van art. 455 WvSr veroordeeld worden.¹⁴¹

* *Kwellend en pijnlijk: volle uiers*

In 1913 ging de Hoge Raad in op het probleem of de omschrijving van art. 455 lid 3 WvSr, waarin de begrippen *kwellende* en *pijnlijke* wijze naast elkaar zijn geplaatst, betekende dat er onderscheid tussen deze begrippen gemaakt diende te worden en beide bewezen moesten zijn om tot strafbaarheid over te gaan. De verdachte had een koe naar de veemarkt vervoerd, terwijl de koe doordat het vervoer plaatsvond niet gemolken was en haar uiers daardoor zo waren uitgezet, dat de melk haar bij elke stap uit de spenen liep en ze zichtbaar moeilijk liep met de achterbenen wijd van elkaar. Er bestond geen noodzaak tot dit vervoer en er was daarnaast nog geen jaar verlopen sedert een vroegere veroordeling van beklagde voor een gelijke overtreding onherroepelijk was geworden. De Hoge Raad verwierp het beroep en overwoog dat de termen *kwellend* en *pijnlijk* niet afzonderlijk bewezen hoeven te worden omdat een *kwellende* wijze van vervoer reeds impliceerde dat de wijze van vervoer ook *pijnlijk* is. De laatste had dus geen afzonderlijk bewijs nodig.

4.5 Conclusie

De Memorie van Toelichting bij het eerste verbod op dierenmishandeling gaf aan dat gevoelens van ‘barmhartigheid en medelijden’ bij mensen de grondslag moesten vormen van een vaststelling of een dier wel of niet was mishandeld. Voordat dergelijke gevoelens opgewekt konden worden, moest het dier – en de behandeling ervan – wel zichtbaar zijn voor mensen. Het mag dan ook weinig verrassend heten dat de omgang met individuele trekhonden en -paarden in deze periode veel aan de orde kwam in de zaken die de rechter moest beoordelen.

Deze dieren bevonden zich immers voortdurend in de openbare ruimte en werden vaak op onzachte wijze tot werken aangespoord.

De wetgever had naar aanleiding van de roep om empathie uit de samenleving een naar de letter duidelijke wet gemaakt. De tekst van het verbod (“mishandeling van een dier wordt gestraft met...”) gaf de rechter in theorie veel ruimte om het verbod te ontwikkelen tot een concrete norm. De wetgever had echter in de Memorie van Toelichting een obstakel opgeworpen door te eisen dat het noodzakelijk was om aan te tonen dat de opzet van de mishandeling gericht was op wreedheid.¹⁴²

¹⁴¹ HR 2 november 1891, W 6102.

¹⁴² Smidt II, p. 368.

Dit vereiste beperkte de mogelijkheden tot veroordeling aanmerkelijk. Ieder ander doel dan wreedheid werd als redelijk beschouwd, en middelen om een redelijk doel te bereiken werden niet beoordeeld op noodzakelijkheid of ‘zedelijkheid’.

De jurisprudentie voldeed daarom geenszins aan de verwachtingen van de dierenbeschermers. De rechter werd in hoge mate belemmerd door de onduidelijke en beperkende eisen van de Memorie van Toelichting. Men kon trekpaarden naar hartelust slaan, omdat de opzet van deze daad gericht was op het aansporen van het dier en niet op wreedheid. Ook was de onbedrevenheid van de rechterlijke macht met het nieuwe verbodsartikel een hindernis voor een adequate rechtsontwikkeling.

De Minister van Justitie Ort drong er reeds in 1917 bij de rechters op aan de bepalingen ruimhartiger te interpreteren. In 1918 reageert de Hoge Raad hierop door een proportionaliteitseis te stellen: de gedraging mag niet meer pijn of letsel veroorzaken dan ter bereiking van een redelijk doel noodzakelijk was. De middelen die ter bereiking van dit doel werden ingezet werden echter nog steeds niet getoetst. Bovendien bracht de Hoge Raad wéér een beperking aan. Strafbaarheid kon volgens de Hoge Raad pas worden aangenomen indien iemand *bewust* meer pijn of letsel heeft toegebracht dan voor een redelijk doel aanvaardbaar was.

Er was dus geen sprake van dierenmishandeling als het toegebrachte letsel (of de pijn) noodzakelijk was om een redelijk doel te bereiken óf als de verdachte zich niet bewust was van het overschrijden van het redelijk aanvaardbare. De Hoge Raad eiste dat het leed door verdachte ‘kwaadwillig’ was toegebracht.¹⁴³ De opvolger van minister Ort, minister Heemskerk, concludeerde dan ook terecht: “Het doel heiligt (...) hier elk noodzakelijk middel”.¹⁴⁴

Een rapport dat op verzoek van de Dierenbescherming werd opgesteld door een commissie, bestaande uit invloedrijke personen – onder wie advocaat-generaal Ledeboer – vond weerklank en leidde tot wijziging van de artikelen 254 en 455 van het Wetboek van Strafrecht.¹⁴⁵ In Hoofdstuk V zal ik onderzoeken of deze wijziging leidde tot een betere bescherming van dieren.

¹⁴³ HR 11 november 1918, W 10347 (m. nt.Stibbe).

¹⁴⁴ Tweede Kamer II 1918-1919, 528, nr. 3, p. 1 (MvT).

¹⁴⁵ Het voorstel is gepubliceerd in W 10137.

Hoofdstuk V 1920-1961 Redelijk doel

5.1 Wijziging verbod op dierenmishandeling

Minister Heemskerk bood in 1920 een nieuw wetsvoorstel aan, waarbij het *zonder redelijk doel* of met overschrijding van hetgeen ter bereiking van zodanig doel toelaatbaar is *opzettelijk* veroorzaken van pijn of letsel of benadelen van de gezondheid van dieren strafbaar werd gesteld. De nieuwe redactie van dit artikel maakte toetsing van een handeling met een dier aan zedelijke, morele normen mogelijk. De aanvaardbaarheid van de redelijkheid van een doel was afhankelijk van de ethische normen die de samenleving stelt. De rechter zou de eventuele ontwikkeling van maatschappelijk rechtsbewustzijn, als het ging om de omgang met dieren, kunnen volgen.

De minister betoogde in de Tweede Kamer dat hij zich niet meer had voorgesteld “dan den oogst binnen te halen, die rijp is, dat wil zeggen, aan het dier die strafrechtelijke bescherming te verzekeren, welke thans naar algemene opvatting niet langer kan worden gemist”.¹⁴⁶ Tijdens de behandeling van het nieuwe wetsontwerp werd onder andere gediscussieerd over de mogelijke uitbreiding van de strafbaarstelling in art. 254 WvSr tot “kwellende handelingen, welke niet gepaard gaan met pijn of letsel”. Minister Heemskerk achtte het opnemen van een dergelijk bestanddeel niet opportuun, aangezien het kwellen van mensen ook niet strafbaar was wanneer daarbij geen pijn of letsel optrad.

De redactie van het nieuwe verbod gaf de indruk dat dierenmishandeling toegestaan was mits het dier niet opzettelijk pijn werd gedaan, de middelen ontoelaatbaar waren of de gezondheid van het dier benadeeld werd. Steeds moest de rechter de afzonderlijke elementen van de delictsomschrijving bewijzen. Dit bracht de rechter in een moeilijk parket. Over pijn bij dieren was bijvoorbeeld destijds weinig bekend. De redactie van het oorspronkelijke verbod (“mishandeling van een dier wordt gestraft met [...]”) gaf de rechter meer vrijheid het litigieuze gedrag van een verdachte van dierenmishandeling te toetsen aan de sociaal-ethische moraal in de samenleving.

Mishandeling was nu in art. 254 WvSr nader gedefinieerd, het opnemen van het begrip ‘redelijk doel’ dwong de rechter tot een belangenafweging, en ook ter bereiking van een redelijk doel was niet meer elk middel geoorloofd. Het bestanddeel ‘opzettelijk’ had een nieuwe invulling gekregen, zodat de opzet niet langer op wreedheid gericht diende te zijn. ‘Benadeling van de gezondheid’ was als bestanddeel toegevoegd. Daardoor werden in theorie veel meer gedragingen strafbaar. De Hoge Raad behoefde de in 1918 geïntroduceerde ‘kwaadwilligheid’ niet langer te hanteren.

Minister van Justitie Heemskerk lichtte de nieuwe redactie als volgt toe:

Memorie van Toelichting

Art. 254 van het Wetboek van Strafrecht stelt strafbaar de mishandeling van een dier. Aanvankelijk nam de Hoge Raad, in verband met de geschiedenis der totstandkoming van het artikel, aan, dat bij dierenmishandeling – in tegenstelling met mensenmishandeling – het opzet mede op de wreedheid gericht moest zijn. Volgens deze jurisprudentie moest de wreede mishandeling doel zijn, niet middel om een ander doel te bereiken, en was dus van dierenmishandeling geen sprake, zoolang slechts een “ander doel” aanwezig was. Buiten het begrip van de dierenmishandeling viel m.a.w. de toepassing van elk middel, dat ter bereiking van zoodanig ander doel werd aangewend, en dit los van de zedelijke (on)waarde en zelfs van de noodzakelijkheid van het toegepaste middel. De ambtsvoorganger van den ondergeteekende [Minister van Justitie Heemskerk, EdB], Mr. B. Ort, wilde den Hoogen Raad in de gelegenheid stellen zijn standpunt ten dezen nader te bepalen.

¹⁴⁶ Tweede Kamer II 1919-1920, 108, nr. 1, p. 1 (Voorlopig verslag).

En bij arrest van 11 Nov. 1918 (Weekblad van het Recht, no. 10347) heeft dit hoogste rechtscollege inderdaad een nieuwe jurisprudentie ingeluid. Volgens die nieuwe jurisprudentie is thans voor dierenmishandeling noodig:

- 1. Dat opzettelijk leed of letsel is toegebracht;*
- 2. Dat het leed of letsel is toegebracht zonder redelijk doel of met overschrijding van wat ter bereiking van zoodanig doel nodig is te achten;*
- 3. Dat het leed of letsel door den dader kwaadwillig – dat is bewustelijk zonder redelijk doel of met overschrijding van wat ter bereiking van zoodanig doel noodig is – is toegebracht.*

Wat in deze jurisprudentie allereerst de aandacht verdient, is, dat de Hooge Raad thans c.q. binnen het begrip van de dierenmishandeling brengt wat ter bereiking van het redelijke doel niet noodig is te achten. Het opzettelijk toegebrachte leed of letsel mag, wil het niet tot mishandeling dreigen te worden, voortaan niet overschrijden het minimum, dat ter bereiking van het redelijke doel wordt vereischt. Alleen noodzakelijk te achten middelen worden voortaan door het (redelijke) doel gedekt, niet langer ook andere. Dit is ongetwijfeld een belangrijke stap vooruit. Wie een paard tot een oprit wil dwingen, mag het voortaan b.v. niet tot bloedens toe ranselen, indien m.a.w. met minder ingrijpende middelen had kunnen worden volstaan, en a fortiori wanneer met andere middelen het doel beter had kunnen worden bereikt. Kan bij vivisectie, voor zoover deze geoorloofd kan worden geacht, het dier zonder nadeel voor het doel der behandeling gevoelloos worden gemaakt, dan dient dat voortaan te geschieden, wil de operateur zich niet aan een strafvervolging wegens dierenmishandeling blootstellen.

Bij alle waardeeling voor de gunstige gevolgen, welke de nieuwe jurisprudentie ongetwijfeld kan hebben, acht de ondergeteekende intusschen den wettelijken toestand ten deze ook thans nog niet geheel bevredigend. In de eerste plaats dekt, volgens de nieuwe jurisprudentie, een redelijk doel alles wat ter bereiking daarvan noodig is. Er wordt niet gevraagd of het redelijke doel het middel wel waard is, of m.a.w. het doel het middel zedelijk rechtvaardigt, er wordt alleen gevraagd of toepassing van het middel noodig is om het doel te bereiken. Het doel heiligt dus hier elk (noodzakelijk) middel. Kan men een zeer dom dier een of andere kunstje niet leeren zonder het de wreedste martelingen te doen ondergaan, dan is dit ook thans nog geoorloofd. Alleen naar de noodzakelijkheid van het toegepaste middel, niet naar zijn zedelijke waarde, naar hetgeen ter bereiking van het geoorloofde doel redelijk toelaatbaar is te achten, wordt gevraagd.

En vervolgens eischt de Hooge Raad niet alleen, dat het leed of letsel is toegebracht zonder redelijk doel of met overschrijding van wat ter bereiking van zoodanig doel noodig is te achten, doch bovendien, dat de dader bij het opzettelijk toebrengen van leed of letsel bewustelijk de grenzen van het oirbare overschreed. Ook dit gaat, naar het oordeel van den ondergeteekende, de lege ferenda te ver. Op het stuk van menschenmishandeling wordt b.v. aan een ander, die uit een ruw milieu komt en in verband daarmee om een kleinigheid zijn kind bont en blauw heeft geslagen – wat hij zeer gewoon vindt – geen straffeloosheid verzekerd. Zijn komen uit een ruw milieu komt enkel als een verzachtende omstandigheid in aanmerking. Ook op het stuk van dierenmishandeling is dit standpunt te aanvaarden.

Een bevredigende wettelijke toestand ten deze zal ten eerst worden verkregen, wanneer men, met inachtneming overigens bij de uitwerking van het verschil in aard en bestemming tusschen mensch en dier, het beginsel aanvaardt, dat “mishandeling” zoowel in de verbinding dierenmishandeling als in art. 300 Wetboek van Strafrecht beteekent het, zonder redelijk doel of met overschrijding van hetgeen ter bereiking van zoodanig doel redelijk toelaatbaar is, opzettelijk veroorzaken van pijn of letsel. Korthedshalve kan dit ook aldus worden uitgedrukt: het in strijd met de goede zeden, opzettelijk veroorzaken van leed of letsel.¹⁴⁷

¹⁴⁷ Minister van Justitie Heemskerk in *Weekblad van het Recht*, Een-en-Tachtigste Jaargang, 11-11-1918.

Minister Heemskerk stemde in met een verhoging van de strafmaxima en ook met het laten vervallen van de zwaardere straf voor overtredingen, in het openbaar gepleegd. De Kamerleden hadden bezwaren tegen de nieuwe bepaling, die bijzondere verbeurdverklaring mogelijk maakte. De minister bleef echter bij het standpunt, dat deze straf in het wetboek gehandhaafd diende te blijven omdat door het opleggen ervan een dier voorgoed aan mishandeling kon worden onttrokken.¹⁴⁸

Wat betreft art. 455 WvSr richtte de aandacht van de Kamerleden zich voornamelijk op de uitbreiding van de concrete strafbare gedragingen, waarbij onder andere werd voorgesteld het ongeoorloofde gebruik van klemmen en vallen strafbaar te stellen. Dit is uiteindelijk niet gebeurd, maar de opsomming van concrete overtredingen werd wel langer.

Art. 455 WvSr vroeg niet om een afweging – het begrip ‘nodeloos’ impliceerde de afwezigheid van een redelijk doel – en was uitgebreid ten opzichte van de eerdere redactie. De vraag was nu of dit alles zou resulteren in een krachtiger aanpak van dierenmishandeling.

De ontwerpen van artikelen 254 en 455 werden aangenomen.¹⁴⁹ Uit het voorlopig verslag van de Eerste Kamer en de Memorie van Antwoord daarbij bleek dat de wetsvoordracht “algemeene toejuiching” vond. De nieuwe redactie liep niet al te ver vooruit op het rechtsgevoel “der groote menigte” en er zou wellicht een opvoedende kracht van uitgaan. De minister verwachtte dat ook de rechterlijke macht de bepalingen met voldoening zou begroeten.¹⁵⁰

5.2 Jurisprudentie 1920-1961

De eerste uitspraak die werd gedaan op grond van het gewijzigde art. 254 WvSr en de nieuwe positie van het woord *opzet* wierp onmiddellijk vruchten af in die zin dat opzet nu moest kunnen worden bewezen voor de handeling zelf en niet meer voor de intentie tot het mishandelen van dieren. De Hoge Raad stelde ook de in 1918 geïntroduceerde ‘kwaadwilligheid’ niet langer als voorwaarde.

¹⁴⁸ Deze bepaling is vervallen bij Wet van 20 november 1963, Stb. 485; dieren kunnen tegenwoordig verbeurd worden verklaard op grond van art. 33 e.v. WvSr.

¹⁴⁹ De tekst van artikel 254 WvSr lid 1 luidde uiteindelijk:

1. Met gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden of geldboete van ten hoogste driehonderd gulden wordt gestraft:

1°. hij die, zonder redelijk doel of met overschrijding van hetgeen ter bereiking van zoodanig doel toelaatbaar is, opzettelijk aan een dier pijn of letsel veroorzaakt of de gezondheid van een dier benadeelt;

2°. hij die, zonder redelijk doel of met overschrijding van hetgeen ter bereiking van zoodanig doel toelaatbaar is, opzettelijk aan een dier dat geheel of ten deele aan hem toebehoort en onder zijn opzicht staat of aan een dier tot welks onderhoud hij verplicht is, het noodige levensonderhoud onthoudt.

2. Het dier kan, indien het den schuldige toebehoort, worden verbeurd verklaard.

3. Poging tot dit misdrijf is niet strafbaar.

De tekst van artikel 455 WvSr luidde:

1. Met hechtenis van ten hoogste acht dagen of geldboete van ten hoogste honderd vijftig gulden wordt gestraft:

1°. hij die dieren arbeid doet verrichten, welke kenlijk hunne krachten te boven gaat;

2°. hij die dieren nodeloos arbeid doet verrichten op pijnlijke of kwellende wijze;

3°. hij die kreupele, schurftige, gewonde of kenlijk drachtige of zoogende dieren arbeid doet verrichten, waartoe zij uit hoofde van hun toestand ongeschikt zijn, of op pijnlijke of kwellende wijze;

4°. hij die dieren nodeloos vervoert of doet vervoeren op pijnlijke of kwellende wijze;

5°. hij die dieren vervoert of doet vervoeren, zonder hun het noodige levensonderhoud te verschaffen of te doen verschaffen.

¹⁵⁰ W 10547, p. 1 (21 april 1920).

** Zweepslagen zonder redelijk doel*

Een voerman had zijn paard zonder redelijk doel opzettelijk pijn gedaan door het “krachtadig te ranselen op kop, neus, flanken en liezen, zulks in talrijke zweepslagen, en door heftig te trekken aan de teugels”. Volgens de requirant was het Gerechtshof in Amsterdam ten onrechte tot het oordeel gekomen dat hij strafbaar was, aangezien niet bewezen was dat hij opzettelijk zonder redelijk doel gehandeld had. De Hoge Raad oordeelde evenwel dat uit de bewoordingen van art. 254 WvSr zoals het sinds de wijziging luidde “duidelijk blijkt, dat voor strafbaarheid niet wordt vereischt, dat de dader bewustelijk of opzettelijk zonder redelijk doel handelt”. De dierenbeul werd strafbaar gesteld.¹⁵¹

** Voorzienbaarheid letsel*

In een uitspraak van de rechtbank van Rotterdam zette de rechter de lijn voort. Een landbouwer op het eiland Flakkee gaf zijn knechten opdracht een onwillig paard te bewegen tot het trekken van een kar met wortelen. Het paard werd voortgetrokken aan een ketting. Door een plotselinge ruk aan de ketting kwam het paard ten val en stierf. Het werd wettig en overtuigend bewezen dat het paard zonder redelijk doel opzettelijk werd mishandeld. Naar eigen zeggen had de landbouwer niet de bedoeling zijn kostbare paard te beschadigen.

De rechter was evenwel van oordeel dat hij “tevoren de pijn van het paard en tijdens de toepassing ook het toe te brengen letsel heeft moeten voorzien”.¹⁵² In dit arrest werden er zeven deskundigen geraadpleegd – een hoogleraar in de dierkunde, dierenartsen, de directeur van een manege – die allen verklaarden dat een paard deze behandeling niet licht zal overleven en dat de methode bovendien niet doelmatig was. De hoogleraar adviseerde: “Geduld en zachtheid zijn de beste middelen om onwillige paarden tot rede te brengen.”¹⁵³

5.2.1 Artikel 254 WvSr en couperen

Het eerste arrest over couperen dateert uit 1920.¹⁵⁴ In deze uitspraak besteedde de rechter weinig aandacht aan het toegebrachte leed. Hij meende dat het onvermijdelijk was dat een dier pijn ondervond bij het couperen. In de rechtspraak na 1920 kreeg dit thema relatief bijzonder veel aandacht. Het ging daarbij met name om het afsnijden van staarten en oren van paarden en honden. Volgens de *Wet ter uitoefening der veeartsenijkunst* mocht iedereen heelkundige operaties op gezond vee doen. Bepaalde methoden van couperen werden daar ook toe gerekend. In 1938 werd de eerste van een reeks uitspraken gedaan over het couperen van dieren.

**Couperen Duitse doggenpups*

Een bankwerker had op ondeskundige wijze de oren van drie Duitse doggenpups van ongeveer negen weken oud aldus gecoupeerd dat ze veel pijn leden. De bankwerker voerde als grond voor zijn verweer onder andere aan dat het couperen een redelijk doel diende, namelijk het verhogen van de esthetische waarde van de honden en daarmee het vergroten van hun tentoonstellings- en handelswaarde. Het Hof was van mening dat het esthetisch inzicht en het economisch voordeel van de eigenaar de vermindering niet tot een redelijk doel stempelen.

De Hoge Raad oordeelde echter dat de aangevoerde doelen zijn te beschouwen “als zeer zeker een redelijk doel” in de zin van art. 254 WvSr en de bankwerker hoefde zijn boete van één gulden niet te voldoen.¹⁵⁵

De Hoge Raad ging daarmee in tegen de conclusie van A-G Wijnveldt, die betoogde dat art. 254 WvSr na de wijziging niet meer elk menselijk belang tot redelijk doel verheft: “was aanranding

¹⁵¹ HR 16 januari 1922, NJ 1922, p. 345, vgl. uitspraak Rb R’dam, 15 december 1919, NJ 1920, p. 922 en HR 11 oktober 1920, W 10635, NJ 1920, p. 1096.

¹⁵² Rb Rotterdam 23 maart 1926, W 11496.

¹⁵³ Dit is te vinden in R.O. 3.3.

¹⁵⁴ Couperen is het afsnijden van lichaamsdelen van een dier. In de hier genoemde uitspraken gaat het om couperen vanwege esthetische redenen.

¹⁵⁵ HR 27 juni 1938, NJ 1939, 101.

van het zedelijkheidsgevoel van den mensch onder het oorspronkelijke artikel 254 Sr de grondslag dezer bepaling, thans ligt er mijns inziens tevens in sterke mate in opgesloten: bescherming van het dier". De A-G meende dat er vanaf nu gekeken moest worden naar de toelaatbaarheid van het doel in samenhang met het belang van het dier.

In onderhavig geval diende het couperen slechts een menselijk belang en werd er geen acht geslagen op het (lichamelijk) belang van het dier. Het verhogen van de handelswaarde van een dier kon alleen een redelijk doel zijn, wanneer het ook voldeed aan de eis der zedelijkheid. Het economische leven bracht naar zijn mening niet *qualitate qua* mee, dat men gerechtigd was om op alle mogelijke manieren voordeel te halen. (Het economische voordeel komt overigens pas in 1981 weer terug: in de nota Rijksoverheid en Dierenbescherming wordt gesteld dat aan economische motieven "a priori geen preponderante positie" mag worden toegekend.¹⁵⁶)

Wijnveldt merkte op dat het onjuist was om te veronderstellen dat de Wet ter uitoefening der veeartsenijkunst iedereen de vrijheid gaf aan elk dier pijn te berokkenen in de zin van art. 254 WvSr.

** Courantenbezorger coupeert*

In 1939 wees de Hoge Raad een gelijksoortig arrest, waarbij de rechter van het Gerechtshof in Arnhem een tik op de neus kreeg toen hij de beoordeling van de redelijkheid van het doel te persoonlijk interpreteerde.

In dit geval had een krantenbezorger uit Wageningen bij een aantal puppies de staarten afgesneden omdat dat de mode was en daarmee de handelswaarde zou stijgen. De rechter bij het Hof achtte 'de mode' niet een geoorloofd doel om aan een dier pijn te veroorzaken. Couperen had volgens de rechter geen noemenswaardig nut voor de mens en voor de mode achtte het Hof het niet geoorloofd om bij een dier pijn te veroorzaken.¹⁵⁷

De Hoge Raad verwees de zaak naar het Hof in 's Hertogenbosch. Dit Hof volgde de arresten van de HR wel: het oordeelde dat vermeerdering van de handelswaarde van de honden een redelijk doel was en het middel niet disproportioneel. De hondjes waren slechts twee dagen oud en de rechter beweerde dat de dieren geen pijn hadden ervaren omdat de functie van het centrale zenuwstelsel van een twee dagen oud hondje niet geheel ontwikkeld kon zijn, evenmin als hun bewuste gevoelsgevoelsgewaarwording. De verdachte werd vrijgesproken.¹⁵⁸ Uit het arrest bleek overigens niet of de mededeling van de rechter dat het centrale zenuwstelsel van de hondjes niet ontwikkeld zou zijn een wetenschappelijke basis had.

¹⁵⁶ Tweede Kamer, zitting 1981, 16 966, nrs. 1-2, p. 14.

¹⁵⁷ HR 19 juni 1939, NJ 1939, 1041.

¹⁵⁸ Hof 's-Hertogenbosch 2 oktober 1939, NJ 1942, 416.

HOOGE RAAD DER NEDERLANDEN

Strafkamer

Zitting van 19 Juni 1939

Mrs. de Menthon Bake, Servatius, Donner, van der Meulen en Hijink.

Het coupeeren van hondenstaarten. De in art. 254 Sr. gemaakte onderscheiding.
Het ten deze door het Hof uitgesproken oordeel niet voldoende met redenen omkleed.

Naar de in art. 254 Sr. gemaakte onderscheiding is het opzettelijk aan een dier pijn of letsel veroorzaken steeds strafbaar, indien dit geschiedt zonder redelijk doel, doch, indien het geschiedt mét zoodanig doel, wordt het eerst strafbaar indien het daartoe gebezigd middel hetzij reeds in het algemeen hetzij wegens de wijze waarop het wordt toegepast, in dat doel niet zijn rechtvaardiging kan vinden.

Het Hof heeft, door, na eerst overwogen te hebben dat het doel waarmede gereq. handelde (n.l. om de handelswaarde der honden te verhoogen) was een redelijk doel, vervolgens te overwegen, dat die hoogere waarde slechts een kwestie van mode is en het coupeeren overigens geen noemenswaardig nut heeft, en dan te oordeelen, dat hier ieder veroorzaken van pijn ontoelaatbaar was, dit oordeel niet behoorlijk met redenen omkleed.

Op het beroep van den P.-G. bij het Gerechtshof te Arnhem, requirant van cassatie tegen een arrest van voormeld Gerechtshof van 16 Februari 1939, waarbij in hooger beroep, met vernietiging van een op 14 Juni 1938 door de Arr.-Rechtbank te Arnhem gewezen vonnis, S. Z., courantenbezorger te Wageningen, ter zake van: “met overschrijding van hetgeen ter bereiking van een redelijk doel toelaatbaar is, opzettelijk aan een dier pijn veroorzaken”, met aanhaling van de artt. 254 en 23 Sr., is veroordeeld tot een geldboete van vijftig cents, met bepaling van de vervangende hechtenis op één dag.

Conclusie van den Adv.-Gen. Rombach.

Het Gerechtshof te Arnhem heeft bij arrest van 16 Febr. 1939, waartegen dit beroep in cassatie gericht is, rechtsprekende in hooger beroep van een vonnis van de Rechtbank te Arnhem van 14 Juni 1938, dat vonnis vernietigd en opnieuw rechtdoende bewezen verklaard dat gerequireerde te Wageningen omstreeks 13 October 1937 met overschrijding van hetgeen ter bereiking van zijn redelijk doel, de hoogere handelswaarde van na te noemen honden, toelaatbaar was, opzettelijk met een mesje van een aantal eenige dagen oude levende honden den staart voor het grootste deel heeft afgesneden en aldus aan die dieren pijn heeft veroorzaakt. Dit feit werd gequalificeerd: met overschrijding van hetgeen ter bereiking van een redelijk doel toelaatbaar is, opzettelijk aan een dier pijn veroorzaken en met toepassing van onder meer art. 254 Sr. heeft het Hof den gerequireerde veroordeeld in een geldboete van 50 cents of 1 dag hechtenis.

Bij tijdig ingediende memorie heeft de Procureur-Generaal bij het Gerechtshof als eenig middel van cassatie voorgesteld:

S. en v. t. van art. 359 tweede lid j°. art. 358 2e lid en 352 Sv. en art. 254 Sr. doordat het Hof ter motiveering van het strafbare der door den veroordeelde gepleegde handeling slechts heeft overwogen dat, “al is het bereiken van een hoogere handelswaarde als een redelijk doel te beschouwen, het niet toelaatbaar is een dier daartoe pijn te veroorzaken, indien die hoogere waarde alleen haar oorzaak vindt in een kwestie van mode en het coupeeren overigens geen noemenswaardig nut heeft, zoodat door het veroorzaken van pijn in een geval als dit wordt overschreden hetgeen ter bereiking van een redelijk doel toelaatbaar is, welke motiveering onvoldoende is, zoodat ‘s Hof’s beslissing als zijnde

onvoldoende met redenen omkleed, dient te worden vernietigd.” De stelling van het Hof, dat het onder de voormelde omstandigheden niet geoorloofd zoude zijn aan een dier eenige pijn, hoe gering dan ook (in casu moet worden aangenomen, dat de aan de zeer jonge hondjes veroorzaakte pijn inderdaad slechts gering en van weinig beteekenis moet zijn geweest) te veroorzaken, is volgens den geachten requirant niet aanvaardbaar, zulks te minder in verband met art. 1 2e lid der wet van 8 Juli 1874 S. 98 tot regeling van de uitoefening der veeartsenijkunst.

Ik acht het middel gegrond.

Het Gerechtshof is blijkens bovenvermelde, in de memorie van cassatie volledig opgenomen, overweging van oordeel, dat het, ter bereiking van een redelijk doel, niet toelaatbaar is pijn, welke ook, aan een dier te veroorzaken, indien dit redelijk doel in niets anders zijn oorzaak vindt dan in een kwestie van mode. Deze overweging is in strijd met de wet. De wet laat nu eenmaal toe straffeloos aan een dier pijn te veroorzaken ter bereiking van een redelijk doel. De eenige grens hierbij is dat niet overschreden wordt hetgeen ter bereiking van zoodanig doel toelaatbaar is. Hiermee wordt aan de beoordeeling van den feitelijken rechter groote vrijheid gelaten, maar de rechter die iedere aan een dier te veroorzaken pijn, ook indien deze wordt toegebracht ter bereiking van een redelijk doel, ontoelaatbaar acht, wanneer dit doel hem niet sympathiek voorkomt, begeeft zich m. i. buiten de wet.

De bewezenverklaring, voorzoover deze inhoudt dat gerequireerde gehandeld heeft met overschrijding van hetgeen ter bereiking van zijn redelijk doel toelaatbaar was, acht ik mitsdien niet voldoende met redenen omkleed.

Ik concludeer tot vernietiging van het arrest, waartegen het beroep is gericht, en tot verwijzing der zaak naar een aangrenzend Gerechtshof teneinde haar op het bestaande hooger beroep te berechten.

De Hooge Raad, enz.;

Gehoord het verslag van den Raadsheer Servatius;

Gelet op het middel van cassatie, door den requirant voorgesteld bij schriftuur, en luidende: (Zie Conclusie.)

dat requirant ter toelichting van dit middel heeft aangevoerd: „De stelling van het Hof, dat enz. (Zie Conclusie.)

O. dat bij het bestreden arrest ten laste van gerequireerde is bewezen verklaard, met qualificatie en strafoplegging als voormeld, dat hij te Wageningen omstreeks 13 October 1937 met overschrijding van hetgeen ter bereiking van zijn redelijk doel, de hogere handelswaarde van na te noemen honden, toelaatbaar was, opzettelijk met een mesje van een aantal eenige dagen oude levende honden den staart voor het grootste deel heeft afgesneden en aldus aan die dieren pijn heeft veroorzaakt;

O. dat na deze bewezenverklaring ter motiveering daarvan in het arrest nog volgt hetgeen, als boven vermeld, in het middel letterlijk is aangehaald;

O. omtrent het middel:

dat, naar de in art. 254 Sr. gemaakte onderscheiding, het opzettelijk aan een dier pijn of letsel veroorzaken steeds strafbaar is, indien dit is geschied zonder redelijk doel, doch, indien het geschiedt, met zoodanig doel, eerst strafbaar wordt indien het daartoe gebezigd middel hetzij reeds in het algemeen, hetzij wegens de wijze waarop het wordt toegepast, in dat doel niet zijn rechtvaardiging kan vinden; dat dus het Hof, door na eerst te hebben overwogen dat het doel waarmede gerequireerde handelde - namelijk om de handelswaarde der honden te verhoogen - was een redelijk doel, vervolgens te overwegen, dat die hogere waarde slechts een quaestie van mode is en het coupeeren overigens geen noemenswaardig nut heeft, en dan te oordeelen dat hier ieder veroorzaken van pijn ontoelaatbaar was, dit oordeel niet behoorlijk met redenen heeft omkleed, zoodat het bestreden arrest niet in stand kan blijven;

Vernietigt het bestreden arrest;

En rechtdoende volgens art. 106 R. O.:

Verwijst de zaak naar het Gerechtshof te ‘s-Hertogenbosch, ter berechting en afdoening op het bestaande hooger beroep voorzooveel de zaak nog aan ‘s Hof’s oordeel is onderworpen.

5.2.2 *Jurisprudentie op grond van artikel 455 WvSr*

Bij art. 455 WvSr (lid 1 sub 1) werd degene strafbaar gesteld, die kreupele, schurftige, gewonde of kenlijk drachtige of zoogende dieren arbeid doet verrichten, waartoe zij uit hoofde van hun toestand ongeschikt zijn.

**gebruik van kreupel dier*

De bestuurder van een met paard bespannen wagen door het Kantongerecht te 's-Gravenhage schuldig bevonden aan overtreding van art. 47 van de Algemene Politieverordening (APV) van deze stad, die luidde: "het is, onverminderd het bepaalde bij het Wetboek van Strafrecht, en bij de Trekhondenwet 1910, S. 203, verboden op straat een kreupel of gewond dier als trek- of rijdier te gebruiken."

De veroordeelde bestuurder liet het er niet bij zitten ging naar de hoogste rechter. De Hoge Raad oordeelde dat in dit geval niet duidelijk was gebleken dat het bewuste paard niet in staat was de kar te trekken. Het voorval voldeed volgens de Hoge Raad niet aan de delictomschrijving. De man werd dan ook ontslagen van alle rechtsvervolging.¹⁵⁹

De Hoge Raad was ook van oordeel dat de Haagse APV onverbindend diende te worden verklaard aangezien in het onderwerp van deze bepaling na de totstandkoming van de APV was voorzien in art. 455 WvSr. En inderdaad beide bepalingen betreffen een verbod van het doen verrichten van arbeid door kreupele of gewonde dieren. Echter de APV ging verder. Op grond daarvan was het inspannen van een gewond of kreupel dier al strafbaar zijn, ook al zou de verwonding van het dier niet werkelijk verhinderen dat het dier als trek- of rijdier functioneert. Art. 455 WvSr stelde strengere eisen aan strafbaarheid. Hier zien we een voorbeeld van de reeds opgemerkte ontwikkeling ten nadele van dieren: de bepaling op rijksniveau verdrong de plaatselijke bepaling die meer bescherming bood.

**interpretatie van "kenlijk"*

Twee mannen en hadden een paard van Harderwijk naar Den Haag laten lopen. De looptijd was 13 uur en slechts een paar maal onderbroken door een rusttijd. Het paard was uitgeput geraakt; het had door het lange lopen last gekregen van een hoefontsteking en een longontsteking opgelopen en was gestorven. De vraag was of verdachten strafbaar zijn vanwege het overtreden van artikel 455 WvSr lid 1, sub 1. Het gaat daarbij om de interpretatie van het woord kenlijk. De Hoge Raad oordeelde dat de mannen niet strafbaar waren. "kennelijk" betekent volgens de Hoge Raad "van buitenaf waarneembaar" en uit de

behandeling van de terechtzitting is niet gebleken dat van buitenaf waarneembaar was dat de arbeid de krachten van het paard kennelijk te boven gingen. Het feit dat artikel 455 WvSr behoort tot de overtredingen betreffende de zeden, maakt deze interpretatie aannemelijk: wat niet duidelijk zichtbaar is, geeft geen aanstoot. De HR zoekt aansluiting bij artikel 453 WvSr, dat betrekking heeft op de openbare dronkenschap. Wie in kennelijke staat van dronkenschap verkeert is zo ver heen, dat anderen erdoor in hun zedelijke gevoelens worden gekwetst. De verdachten in deze zaak worden dan ook vrijgesproken.¹⁶⁰

Strafbaarheid was bij de recente wijziging van art. 455 lid 1 sub 1 verruimd tot arbeid in het algemeen, zodat er meer handelingen onder konden vallen dan het doen trekken of dragen van een last. Het woord 'kenlijk' beperkt echter het bereik van de bepaling: tijdens het verrichten van de arbeid moet duidelijk kunnen worden waargenomen dat die de krachten van een dier te boven gaat. In dit geval was niet waargenomen door omstanders dat het dier leed berokkend werd. Er was geen sprake van kwetsing van de openbare zedelijkheid.

Het (op dat moment) kenlijk (zichtbaar voor het publiek) overbelasten van een dier is verboden. Dat een dier er later aan overlijdt, kan niet dienen als bewijs.

¹⁵⁹ HR 20 maart 1922, NJ 1922, p. 537.

¹⁶⁰ HR 24 april, NJ 1922, p. 746..

5.3 Conclusie

In 1920 werden de wettelijke bepalingen betreffende dierenbescherming voor de eerste maal gewijzigd. Art. 455 WvSr werd gewijzigd in die zin, dat de opsomming van verboden gedragingen in lid 2 werd uitgebreid. Dit artikel leidde in de praktijk nauwelijks tot bescherming van dieren. Art. 254 WvSr, het verbod op dierenmishandeling, kreeg een nieuw element: het 'redelijk doel'.

De rechter moest vanaf nu bepalen of het doel van een bepaalde ongewenste handeling jegens een dier redelijk was. Tevens diende hij te beoordelen of het gebruikte middel in een redelijke verhouding stond tot het belang van dat doel. Minister Heemskerk gaf aan dat hij verwachtte dat de opvattingen betreffende de plichten van mensen tegenover dieren daarmee duidelijker zouden worden en bovenal dat nu de "gewetens wakker geschud zouden worden"! Er zou vooral een 'opvoedende kracht' van de nieuwe wettelijke bepaling uit moeten gaan.¹⁶¹ Hierbij vallen twee dingen op.

Ten eerste is er een verschuiving waar te nemen van het beschermen van de (openbare) zedelijkheid naar de bescherming van het dier zelf. Blijkbaar heeft het dier ook bepaalde belangen, want mensen mogen niet zomaar meer alles met dieren doen zolang het niet 'wreed' is. Ten tweede valt op dat de minister rept over 'opvoedende kracht' en 'gewetens van mensen' als het om omgang met dieren gaat. De minister leek ervan uit te gaan dat de nieuwe bepaling kon zorgen voor een mentaliteitsverandering ten aanzien van de omgang met dieren. Hij liet het over aan de rechter om het vage begrip 'redelijk doel' te definiëren.

Van de rechter werd dus een ethische toetsing verwacht. De belangen van het dier zouden meegewogen moeten worden bij de beoordeling van de toelaatbaarheid van de handeling met het dier. Het begrip 'redelijk doel' bleek echter vrij rekbaar: de rechterlijke uitspraken inzake het couperen van paardenstaarten en hondenoren laten zien dat bijvoorbeeld verhoging van de tentoonstellings- of handelswaarde als redelijk doel werd beschouwd.

Het 'redelijk doel' werd niet, zoals A-G Wijnveldt wenste, beoordeeld in samenhang met het belang van het dier. Ook werd er niet snel aangenomen dat er een ontoelaatbaar middel was gebruikt om het redelijke doel te bereiken. Al met al bleef de rechterlijke macht en met name de Hoge Raad de wettelijke bepalingen restrictief interpreteren.

De wetgever had in de vorige periode (1886-1920), die in Hoofdstuk IV is behandeld, ervaring opgedaan met het effectueren van de wetgeving ter bescherming van dieren. De rechter was niet geneigd om de begrippen extensief te interpreteren; open begrippen werden vaak ten nadele van dieren geïnterpreteerd. We zien hetzelfde gebeuren in de periode 1920-1961: de vernieuwde wetgeving had weinig effect in de praktijk. De bescherming van dieren beperkte zich wederom tot individuele, zichtbare dieren en de grondslag bleef in de praktijk grotendeels hetzelfde: medelijden dat mensen met deze dieren hebben. In 1955 werd dan ook opnieuw voorgesteld om de wetgeving te wijzigen.

¹⁶¹ Tweede Kamer II, 1919-1920, 108, nr. 1, p. 1.

Hoofdstuk VI 1961-1981 Wet op de dierenbescherming

6.1 Een voorstel voor nieuwe wetgeving

Op Werelddierendag 1951 werd door mr. W. Hugenholtz, voorzitter van de Nederlandsche Vereeniging tot Bescherming van Dieren (NVBD), een pleidooi gehouden voor een algehele herziening van het dierenbeschermingsrecht.¹⁶² Hugenholtz stelde voor om niet alleen dierenmishandeling in het algemeen te verbieden, maar ook specifieke handelingen zoals het houden van kippen in legbatterijen en het houden van kalveren in kisten. Verder zou ten aanzien van het gebruik van proefdieren een wettelijke regeling tot stand moeten komen. In het ontwerp werd tevens voorgesteld een *Raad voor de Dierenbescherming* in het leven te roepen. Aangezien de wens van de Vereniging een ingrijpende wijziging van de bestaande wetgeving zou betekenen, stelde Hugenholtz voor dat er een speciale Wet op de dierenbescherming ontworpen zou worden, waarin zowel dierenmishandeling in het algemeen als de omgang met dieren in specifieke gevallen strafbaar zou worden gesteld.

In 1955 werd aan de Tweede Kamer het ontwerp van een *Wet op de dierenbescherming* aangeboden.¹⁶³ Het wetsontwerp was opgesteld door een interdepartementale commissie, die onder voorzitterschap stond van mr. J.H. Klatte, secretaris-generaal van het Ministerie van Sociale Zaken en Volksgezondheid, en ondertekend door diverse bewindslieden. De toenmalige minister van Justitie, L.A. Donker, onderkende in zijn reactie op het wetsontwerp de noodzaak van nieuwe wetgeving ter bescherming van dieren omdat het bestaande verbod van dierenmishandeling tot nu toe niet had geleid tot effectieve bescherming van dieren.

Donker meende dat de wetgever tot nu toe bij het stellen van regels te dien aanzien steeds aansluiting had gezocht bij de bepalingen ter bescherming van mensen tegen mishandeling. Echter, de wetgever zou ten behoeve van bescherming van dieren verdergaande regels moeten stellen omdat dieren kwetsbaarder zijn dan mensen. Hij stelde voor het opzetvereiste bij dierenmishandeling te schrappen, omdat uit de tot nu toe tot stand gekomen jurisprudentie was gebleken dat dit tot problemen had geleid ten aanzien van het bewijs daarvan:

Opzet is bij dierenmishandeling moeilijker te bewijzen dan bij andere opzetmisdrijven. Het dier kan als stomme getuige geen bewijsmiddelen verschaffen. In elk geval gaat soms tot ergernis van de rechtsgenoten een dader vrij uit, wiens opzet hun vrijwel zeker lijkt. Grove onachtzaamheid en zelfs minder ernstige achteloosheid, waaruit nodeloos lijden van een dier voortvloeit, worden in steeds breder kring als strafwaardig aangevoeld (...)

Dat mishandeling van mensen alleen in de opzettelijke vorm strafbaar gesteld is en slechts veroorzaking van ernstig lichamenlijk letsel door schuld een culpoos misdrijf oplevert, mag, naar de mening der ondergetekenden niet beletten om ten aanzien van dierenmishandeling in zeker opzicht verder te gaan. Het dier staat immers veel hulpelozer dan een mens tegenover degenen, die hem mishandelt: het kan zich meestal niet verweren of aan de mishandeling onttrekken, noch de dader aanbrengen en het is, als elk ander object van eigendom of gebruik, aan de eventuele luimen van zijn eigenaar of gebruiker overgeleverd.¹⁶⁴

¹⁶² Hugenholtz was advocaat en procureur te Leiden, voorzitter van de Nederlandsche vereeniging, oud-voorzitter van de Nederlandsche vereeniging tot bescherming van dieren, oud-voorzitter van de wereldfederatie tot bescherming van dieren en juridisch adviseur van de bond van politieambtenaren in Nederland tot bescherming van dieren.

¹⁶³ Tweede Kamer II 1954-1955, 3868, nr. 3, p. 5 (MvT).

¹⁶⁴ MvT, zitting 1954-1955- 3868, nr. 3 paragraaf 2.

Een vurig pleidooi voor een betere bescherming van dieren, zo leek het. Echter, als het op wetgeving aankwam gaf minister Donker toch weer aan, dat de rechtsgrond voor de wettelijke bescherming van dieren nog steeds gevonden diende te worden in het beschermen van belangen van mensen. Hij vond dat de wetgeving ter bescherming van dieren toch tot doel had te voorkomen dat door een bepaalde omgang met dieren ergernis opgeroepen werd bij de rechtsgenoten. De grondslag van wetgeving ter bescherming van dieren bleef de bescherming van de zedelijkheid.

Ten overvloede voegde de minister eraan toe dat hij begrippen als de waardigheid van het dier of de ongeschondenheid van zijn natuurlijke staat niet tot de zedelijke normen rekende. Slechts wat volgens algemene opvatting als dierenmishandeling in engere zin werd beschouwd – het veroorzaken van pijn of letsel – kon strafbaar gesteld worden. Een verdergaande strafbaarstelling, ter bescherming van de waardigheid of natuurlijke staat, zou door de meerderheid der rechtsgenoten niet worden aanvaard. “[H]et strafrecht beoogt nu eenmaal niet alle zedelijke normen een maatschappelijke sanctie te verschaffen”, aldus de minister. Bovendien vroeg hij zich af of de bedoelde verdergaande normen tot de algemeen aanvaarde moraal behoorden. Zij naderden de opvatting van het dier als rechtssubject en voor dat standpunt waren, volgens de minister, vrijwel geen verdedigers.¹⁶⁵

Professor Langemeijer, een bekende rechtsgeleerde, meende dat de grondslag van het verbod op dierenmishandeling gevonden moest worden in de bescherming van de belangen van dieren zelf. In 1954 verscheen zijn artikel over de positie van het dier in de rechtsorde, waarin hij schreef dat er:

*geen reden is waarom het recht met de belangen van dieren geen rekening zou behoren te houden en (...) dat dit rekening houden bestaat in het waarden van het belang van het dier om zichzelf wil, niet enkel naar zijn terugslag op andere, menselijke belangen, gelijk dat laatst geschiedt met alle andere voorwerpen van rechtsbescherming, gelijk planten, levenloze voorwerpen of zelfs ideële goederen.*¹⁶⁶

Achteraf kan gesteld worden dat Langemeijer zijn tijd 25 jaar vooruit was. De gedachte dat dieren vanuit hun eigen belang beschermd dienden te worden werd in het dierenbeschermingsbeleid vanaf 1981 geïntroduceerd.

Minister Donker trok zich hier in ieder geval weinig van aan. Wel erkende hij dat, ondanks de vele verzoeken daartoe vanuit de samenleving, het tot dan toe nog niet gelukt was om dieren een effectieve bescherming te bieden. In tegenstelling tot de tot dan toe gehanteerde wetsystematiek, waarin de rechter de open normen diende in te vullen en tot handhaafbare rechtsnormen te vormen, benadrukte de minister dat het meer op de weg van de wetgever lag dan van de rechter om ‘brandende kwesties’ op te lossen. Het was derhalve gewenst dat de wetgever duidelijke wetgeving maakte en daarmee voorkwam dat “bij onduidelijke wetgeving de rechter licht tot een voor de rechtsgenoten onbevredigende uitspraak kan geraken”.¹⁶⁷

6.2 1961: De Wet op de Dierenbescherming

Aanvankelijk leek het erop dat de voorstellen van de *Wet op de Dierenbescherming* door de Vereniging tot bescherming van dieren door de wetgever zouden worden overgenomen. De regering schrapte echter diverse onderwerpen en uiteindelijk bestond het regeringsontwerp voor de Wet op de dierenbescherming slechts uit een viertal hoofdstukken waarin nauwelijks inhoudelijke bepalingen te vinden waren die verdergaande bescherming van dieren inhielden.

¹⁶⁵ MvT, zitting 1954-1955, 3868, nr. 3, paragraaf 3. p. 6.

¹⁶⁶ Langemeijer 1954, p. 36.

¹⁶⁷ MvT, zitting 1954-1955, 3868, nr. 3, paragraaf 2.

Aan de minister werd het stellen van regels voor o.a. het houden van waak- of heemhonden gedelegeerd; het bedrijfsmatig houden en verhandelen van honden of katten en het houden en verhandelen van exotische dieren werd aan een vergunning gebonden. Hugenholtz ontwierp alsnog een aanvulling op het ontwerp van wet en een model-gemeenteverordening voor het houden van waakhonden. Op 29 mei 1956 werd het aanvullende ontwerp door het hoofdbestuur van de Dierenbescherming aan de ministerraad toegezonden. In de begeleidende brief schreef Hugenholtz:

Excellenties,

Het hoofdbestuur van de Nederlandsche Vereeniging tot Bescherming van Dieren, gevestigd te 's-Gravenhage, heeft met grote voldoening kennis genomen van het op 14 februari 1955 door U ingediende ontwerp van de wet op de dierenbescherming.

Het was verheugd over de waarderende woorden, opgenomen in de memorie van toelichting, t.a.v. de activiteit der organisaties op het gebied der dierenbescherming en bovenal over het volkomen begrip, dat in die toelichting tot uiting komt voor de noden der dieren in ons vaderland.

Tevens mogen ondergetekenden nog gewag maken van de gevoelens van dankbaarheid, die de Nederlandsche Vereeniging vervullen jegens de interdepartementale commissie, die met zoveel kennis van zaken en toewijding aan de totstandkoming van het ontwerp heeft medegewerkt.

Na de laatste wijziging op het stuk der dierenbescherming in 1920 is er, na 36 jaar, een geweldige discrepantie ontstaan tussen hetgeen de wet slechts strafbaar stelt en hetgeen de volksovertuiging als recht gevoelt. Als in 1920, dient ook nu de oogst te worden binnengehaald. Wij zijn ervan overtuigd, dat de regering en de volksvertegenwoordiging haar taak begrijpen en op loyale wijze het jus constituendum in jus constitutum zullen omzetten (...).¹⁶⁸

Tijdens de parlementaire behandeling, die zes jaar duurde, werd nog van alles geschrapt en veranderd. Het voorstel om een Raad voor de Dierenbescherming in het leven te roepen werd afgevoerd. De desiderata van de Dierenbescherming werden uiteindelijk helemaal niet in de wet opgenomen. Een verbod op legbatterijen kwam er niet en over het gebruik van proefdieren werd nauwelijks gesproken omdat de regering, volgens eigen zeggen, niet over informatie over dit onderwerp beschikte.

De discussie beperkte zich voornamelijk tot zaken als de vraag of paardenstaarten gecoupeerd mochten worden of niet en of koeien nu met een touw om de hals vervoerd mochten worden. Er werd diverse malen gesproken over de mogelijkheid de *poging* tot dierenmishandeling strafbaar te stellen, een idee dat uiteindelijk werd verworpen met het argument dat poging tot mishandeling van mensen ook niet strafbaar gesteld was en dat niet viel in te zien waarom de regeling voor dieren verder zou moeten gaan dan die voor mensen.

Kamerleden stelden tevergeefs voor het doorrijden na een verkeersongeval waarbij dieren waren betrokken, strafbaar te stellen. Daarnaast werd gepleit voor het opnemen van een regeling voor de sportvisserij en een regeling voor het houden van kistkalveren. Uiteindelijk kwam het er niet van om deze onderwerpen te regelen.

Op 9 februari 1961 verscheen de Wet op de Dierenbescherming in het Staatsblad.¹⁶⁹ De artikelen 254 en 455 van het WvSr werden herzien in de zin dat een hogere boete werd geëist voor overtreding daarvan. Verder gaf de wet aan de minister opdracht tot het ontwerpen van enkele algemene maatregelen van bestuur, die dieren slechts een indirecte bescherming boden.

¹⁶⁸ Hugenholtz 1961, p. 80.

¹⁶⁹ Stb, 1961, 19.

Het Besluit inzake het houden van een waak- of heemhond werd bijvoorbeeld tot stand gebracht op grond van art. 1 van de Wet op de dierenbescherming (Stb. 1962, 585).¹⁷⁰ Het besluit stelde voorschriften over de wijze waarop kettinghonden en honden in buitenrennen moeten worden gehuisvest. Dit besluit bevatte concrete minimumeisen. De verboden golden voor eigenaars of gebruikers van erven, landerijen of andere terreinen en de vraag of de eigenaar van het perceel tevens eigenaar is van de hond deed niet ter zake.

Wat betreft de kettinghonden werden eisen gesteld aan de ketting (lengte, gewicht), de halsband, de verblijfplaats en de drinkbak. Voor honden in buitenrennen werden minimumeisen gesteld aan het formaat van de ren, de bodem, het materiaal van de ren, het hok en de drinkbak. Als de houder van de hond aannemelijk maakte dat het dier niet als waak- of heemhond wordt gehouden, golden de voorschriften echter niet. Gewone huishonden mochten in kleinere buitenrennen of aan kortere lijnen worden gehouden. De functie van de hond bepaalde dus of het dier onder de regels van het besluit viel of niet. Of verder geredeneerd: de functie van het dier bepaalde in hoeverre het dier beschermd werd. Het Besluit inzake het houden van een waak- en heemhond is anno 2010 nog steeds van kracht.

Art. 2 lid 1 van de Wet op de Dierenbescherming bepaalde dat voor het bedrijfsmatig houden van honden en katten (zoals door het Honden- en kattenbesluit geregeld) het hebben van een vergunning, afgegeven door Burgemeester en Wethouders verplicht was. Het doel van het besluit was het bedrijfsmatig omgaan met honden en katten te reguleren. Bedrijfsmatig omgaan betekende het als bedrijf uitoefenen van het kopen, ten verkoop voorradig hebben, in bewaring nemen, africhten of doden van honden. De reizende circusartiest met een hondnummer bleef dus buiten de werking van het besluit.¹⁷¹

Hoewel herziening van de bepalingen in het Wetboek van Strafrecht het zwaartepunt vormde van de behandeling van het wetsontwerp, is er eerder breedvoerig dan diepgaand over gediscussieerd.

De rol van de rechter bleef onveranderd. De minister had gepleit voor concrete normstelling in de wetgeving om het de rechtsgenoten duidelijk te maken wat wel en wat niet geoorloofd is in de omgang met dieren. Zo hoopte hij de rechter te ontlasten. Desalniettemin bleef de 'redelijkheid van het doel' de norm. De rechter zou dus nog steeds van geval tot geval de strafbaarheid van een litigieuze handeling moeten beoordelen in het licht van de in de maatschappij vigerende morele norm.

6.3 Jurisprudentie: wie weet wat waakhonden zijn?

De jurisprudentie op grond van de *Wet op de dierenbescherming* is bepaald niet uitgebreid te noemen. De structurele problemen die tegenwoordig rondom het welzijn van dieren bestaan en die toen ook al bestonden kwamen nauwelijks aan de orde. Er zijn slechts weinig uitspraken gepubliceerd, waarvan eigenlijk geen enkele tot een ingrijpende verbetering van de bescherming van dieren heeft geleid. Wederom lijkt het erop dat de rechter een restrictieve uitleg van de artikelen hanteerde. Hij interpreteerde bepaalde termen op een dusdanige manier, dat de essentie van de dierenbeschermingswetgeving – het beschermen van dieren – niet aan de orde komt. Veelal richtte de discussie zich op de grammaticale uitleg van termen in plaats van op de bedoeling van de wettelijke bepalingen. Een voorbeeld hiervan is de zaak tegen de veehoudster die ten laste werd gelegd dat zij haar honden aan te korte kettingen hield.

¹⁷⁰ De tekst van de wet en van het nog steeds van kracht zijnde *Besluit inzake het houden van een waak- of heemhond* (Stb. 1962, 585) zijn opgenomen in De Bordes en Evertsen 2009-2010.

¹⁷¹ Het Honden- en kattenbesluit is gewijzigd in 1999, Stb 36. In 2002 heeft de minister besloten een Regeling uitvoering Honden- en kattenbesluit 1999 in te voeren: Regeling van de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij van 26 februari 2002, Nr TRCJZ/2001/16084, Stcrt. 2002, 41..

** Wie weet wat waakhonden zijn?*

Een veehoudster werd ten laste gelegd dat zij op haar erf te K. in een op (dat) terrein staande schuur twee waak- of heemhonden heeft gehouden, die aan een ketting waren vastgelegd, terwijl niet voldaan was aan de in art. 2 Besluit inzake het houden van een waak- of heemhond gestelde eisen. De lengte van de ketting waaraan de honden waren vastgelegd was “bij de ene hond ruim een halve meter, in elk geval minder dan twee meter, en bij de andere hond ongeveer een meter, in elk geval minder dan twee meter”.¹⁷²

De Hoge Raad oordeelde overeenkomstig de conclusie van A-G Kist dat uit de gebezigde bewijsmiddelen niet bleek dat van *waakhonden* sprake was. Er werd uitsluitend gesproken over twee ‘hondjes’. Het Besluit beoogt uitvoering te geven aan art. 1 Wet op de Dierenbescherming, en onder de term ‘hond’ zal de wet volgens de toelichting verstaan een waakhond, waarvan de wetgever de behandeling heeft willen verbeteren omdat die vaak erg slecht was.¹⁷³ “Men stelt zich daarbij toch een volwassen hond van enigszins forse afmetingen voor, die een zekere afschrikwekkende indruk op indringers kan maken.” Gelet op het gebruik van de term ‘hondjes’ was het volgens de A-G niet aannemelijk dat de dieren als waakhond fungeerden.

De hoogste rechter zag zich gesteld voor de taak het nieuwe begrip te interpreteren en evenals in de eerdere perioden voert hij deze taak uit op een wijze die de dieren in kwestie niet baatte. De A-G en met hem de rechter beperkten zich tot een soort intuïtieve uitleg van de term ‘waakhond’. Hij beriep zich op de Memorie van Toelichting, maar die leek zijn oordeel niet te ondersteunen. Daar wordt net als in het Besluit de term *hond* gebruikt. Maar wie zegt dat kleine hondjes geen waakhonden kunnen zijn? Kleine hondjes kunnen zeer fel zijn en goed als waakhond dienen. Dat hondjes of honden die niet hoeven te waken aan een veel te korte ketting liggen, waardoor zij in hun bewegingsvrijheid belemmerd worden, is overigens blijkbaar volstrekt acceptabel. Uit niets blijkt in deze zaak dat de rechter oog heeft voor de situatie van dieren.

Wat betreft de jurisprudentie op grond van art. 254 en 455 WvSr zijn er slechts enkele zaken die wellicht illustratief zijn voor de ontwikkeling van de rechtstoepassing ten aanzien van de bescherming van dieren. Uit de volgende uitspraak blijkt dat de Hoge Raad een bewijsconstructie waarbij het ‘moet hebben geweten’ wordt opgerekt tot ‘wist’ aanvaardbaar vond.

** Ondervoed trekpaard*

In deze zaak ging een voerman van paarden in cassatie tegen het arrest van het Hof, waarin hij strafbaar gesteld werd wegens overtreding van art. 254 WvSr.¹⁷⁴ Het Hof verklaarde bewezen:

dat hij te G. in 1961, zonder redelijk doel opzettelijk een aan hem toebehorend paard, tot welks verzorging hij verplicht was de nodige verzorging heeft onthouden door dat paard onvoldoende en slecht voedsel te geven, terwijl het de gehele dag zwaar werk moest doen, zodat het broodmager was geworden en van zwakte niet meer op de benen kon staan.

Getuigen hebben verklaard dat het voer dat de voerman aan de paarden gaf, van zeer slechte kwaliteit was. Volgens het Hof had verdachte moeten weten dat de deplorabele toestand van het paard – die hij wel had opgemerkt – aan slechte voeding te wijten was, en dat de kwaliteit van het verstrekte voer slecht was. Verdachte handelde aldus met opzet. De bewijsmiddelen in hun onderlinge samenhang, waaronder diverse getuigenverklaringen, rechtvaardigden volgens de Hoge Raad dit vonnis van het Hof.

¹⁷² HR 18 december 1973, NJ 1974, 82.

¹⁷³ Tweede Kamer II 1954-1955, 3868, nr. 3, p. 6 (MvT).

¹⁷⁴ HR 5 maart 1963, NJ 1963, 315.

*Bewijs van weten, beseffen, bewust zijn kan nu eenmaal (bij afwezigheid van verklaringen daaromtrent van de betrokkene) niet anders geleverd worden dan door conclusie uit omstandigheden en gedragingen, waaruit kan worden afgeleid dat men heeft moeten weten, d.i. dat het onvoorstelbaar is dat men niet zou hebben geweten.*¹⁷⁵

** Gekweldde kat*

Een agent van politie te Groningen maakte op grond van een verklaring van Ali Groen proces-verbaal op, de verklaring luidde:

Op dinsdag 20 mei 1975 bevond ik mij aan het Winschoterdiep te Groningen. Ik zag, dat een man met een vuilniszak uit de Dijkstraat in de richting van het Winschoterdiep liep en dat hij, gekomen op een afstand van ongeveer drie meter van het Winschoterdiep de zak met een boog midden in het water van het Winschoterdiep gooide. Toen de zak in het water lag hoorde ik vanuit de zak een kat miauwen. Enige tijd later zag ik, dat een kat uit de zak kwam.

Bij begeleidende dagvaarding werd de man ten laste gelegd dat hij nodeloos een kat heeft gekweld en/of nodeloos de gezondheid van een kat heeft benadeeld. De rechter oordeelde dat de in de tenlastelegging voorkomende term kwellen:

(...) aldaar kennelijk is gebezigd in dezelfde betekenis als die welke daaraan toekomt in artikel 455 lid 1 WvSr; in welke bepaling met dat woord, hetwelk daarin wordt gebezigd naast 'pijn of letsel veroorzaken' en 'de gezondheid benadelen', mede wordt bedoeld op het veroorzaken van ander dan enkel lichamelijk leed of ongemak.

De Hoge Raad bevestigde de uitspraak.¹⁷⁶ De uitspraak is opmerkelijk te noemen omdat voor het eerst erkend wordt dat dieren ook *psychisch* mishandeld kunnen worden. A-G R Emmelink sprak van een geestelijke kwelling. Het miauwen van de kat werd door de rechtbank kennelijk als een uiting van doodsangst beschouwd, en daarom kon de rechtbank de kwalificatie 'kwellen' van toepassing achten.

De uitspraak liep als zodanig sterk vooruit op de wetgeving: pas met de komst van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren in 1992 werd door de wetgever erkend dat dieren ook mishandeld worden als zij benadeeld worden in hun welzijn, een begrip dat niet alleen de lichamelijke gezondheid maar ook de geestelijke toestand van een dier omvat. Helaas heeft deze uitspraak op grond van de toen vigerende wettelijke bepalingen geen navolging gekregen.

6.4 Conclusie

Wederom op initiatief van de dierenbeschermingsorganisaties werd er in de jaren '50 van de vorige eeuw bij de wetgever op aangedrongen de wetgeving ter bescherming van dieren te verbeteren. De wetwijziging die naar aanleiding hiervan in 1961 plaatsvond betekende echter nauwelijks een verbetering voor het welzijn van dieren.

Tot de meer fundamentele onderdelen van de Kamerbehandeling hoorde de grondslag van de strafbaarheid, de vraag of dieren beschermd dienden te worden om de zedelijke gevoelens van mensen te ontzien. Uit het Voorlopig Verslag bleek dat de fracties in de Tweede Kamer deze grondslag niet los wilden laten. Dierenmishandeling of verwaarlozing van dieren bleven respectievelijk zodoende een misdrijf en overtreding tegen de zeden.

¹⁷⁵ Aldus Roeling in zijn noot bij dit arrest.

¹⁷⁶ HR 27 september 1977, NJ 1977, 530.

Voor de beoordeling van dierenmishandeling ging het nog steeds om het toebrengen van pijn of letsel, waarbij 'pijn' nog steeds niet was gedefinieerd. De uitgangspunten van de wetgeving zoals besproken in Hoofdstuk IV en V van dit onderzoek bleven dus ook in deze periode overeind ondanks het pleidooi van de minister voor een verduidelijking door de wetgever van de open normen, waarmee de taak van de rechter verlicht had kunnen worden.

De rechter bleef worstelen met de vage normen. Er wordt wel enige aandacht geschonken aan de uitleg van begrippen zoals waakhonden of het houden van dieren, maar waar het nu werkelijk om zou moeten gaan – hoe kan de rechter op grond van de wettelijke bepalingen dieren bescherming bieden – kwam niet of nauwelijks aan de orde. Gezien de bevindingen van Hoofdstuk IV, V en VI vertoonde de rechtsvorming ten aanzien van dieren tot 1981 niet veel ontwikkeling.

Hoofdstuk VII 1981-1992

Ontwikkeling intrinsieke waarde van dieren als grondslag

7.1 Het respect voor dieren

Wij weten dat de blanke man onze manier van leven niet begrijpt. Voor hem is het ene stuk grond gelijk aan het andere, want hij is een vreemde, die in de nacht komt en van het land neemt wat hij nodig heeft. De aarde is niet zijn broeder, maar zijn vijand. En als hij die veroverd heeft, trekt hij verder. Hij behandelt zijn moeder, de aarde, en zijn broeder, de lucht, als koopwaar die hij kan uitbuiten en weer verkopen als goedkope bonte kralen. Zijn honger zal de aarde kaal vreten en steeds een woestijn achterlaten. (...) Wij zullen uw aanbod ons land te kopen in overweging nemen. Maar als wij besluiten het aan te nemen wil ik een voorwaarde stellen: de blanke man moet de dieren van dit land beschouwen als zijn broeders. Ik ben maar een wilde en ik begrijp het niet. Ik zag duizend rottende buffels in de prairie achtergelaten door de blanke man, die ze neerschoot vanuit een rijdende trein. Ik ben maar een wilde en ik kan niet begrijpen hoe het rokende ijzeren paard belangrijker kan zijn dan de buffel, die wij alleen doden om in leven te blijven. Wat is de mens zonder dieren? Als al de dieren weg zijn, zal de mens sterven aan een gevoel van grote eenzaamheid, want wat er met de dieren gebeurt, gebeurt spoedig met de mens. Alle dingen hangen samen. Wat er met de aarde gebeurt, gebeurt met de kinderen van de aarde.¹⁷⁷

President Washington wilde land kopen van de Duwamish Indianenstammen. De Indianen stemden daar niet onvoorwaardelijk mee in. Zij twijfelden namelijk aan de oprechtheid van de “blanke mannen” als het om het respect voor dieren gaat. Volgens het opperhoofd moesten dieren door de mens beschouwd worden als broeders.

Bovenstaande is de toespraak van Seattle, opperhoofd van de Duwamish, uitgesproken in 1855 en gericht tot vertegenwoordigers van de Amerikaanse regering. Het zou nog meer dan een eeuw duren voordat het respect voor dieren – de erkenning van de intrinsieke waarde van het dier – als uitgangspunt voor de omgang met dieren werd gekozen in Nederland.

7.2 Inleiding

Na de Tweede Wereldoorlog maakte de veeteelt in West-Europa een radicale en snelle ontwikkeling door. Tot de jaren '50 van de vorige eeuw waren landbouwbedrijven voornamelijk kleinschalige, ambachtelijke en meestal gemengde bedrijven waarbij akkerbouw voor een groot gedeelte in dienst stond van de veeteelt. Na 1950 richtte de landbouwpolitiek zich op specialisatie en opschaling van de bedrijven. Verschillende ontwikkelingen maakten het mogelijk om vee te houden op grote schaal.¹⁷⁸ Na de Tweede Wereldoorlog ontwikkelde zich een bio-industrie voor varkens en pluimvee; de boeren werden ondernemers en landbouwhuisdieren werden productiefactoren. In het landbouwbeleid werd sterk de nadruk gelegd op de intensivering en schaalvergroting teneinde de productiviteit op te voeren en goedkope voedselvoorziening voor de bevolking veilig te stellen. In 1957 werden de doelstellingen van het nieuwe Europese landbouwbeleid vastgelegd in art.

¹⁷⁷ Tweede Kamer, 1990-1991, p. 70 3919 en 70-3922, Kamerlid mev. Beckers-de Bruijn van GroenLinks deelde dit verhaal met de Tweede Kamer.

¹⁷⁸ Visser en Grommers 1988, p. 31. Zie voor een uitgebreide geschiedenis van landbouw in Nederland o.a. Bieleman 2008 en Koolmees 2005. Analyse van deze ontwikkelingen is onder andere te vinden in Davids 1994.

39 Verdrag van Rome.¹⁷⁹ In de meeste Europese landen werden methoden ontwikkeld waarbij grote hoeveelheden dieren gehouden konden worden tegen lage arbeidskosten, op relatief kleine oppervlakten en met zo laag mogelijk energieverbruik.

De overheid verstreekte subsidies en leningen aan de veehouders om ze in staat te stellen investeringen te doen waardoor het mogelijk werd om van extensieve veehouderij over te gaan naar intensieve veehouderij. Langzamerhand ontstond een breed gedragen gevoel dat de ontwikkelingen in de intensieve veehouderij, waarvan het economische rendement de doelstelling was, een zware tol eisten van het welzijn van landbouwhuisdieren.

In Engeland vroeg de schrijfster Ruth Harrison reeds in 1964 op indringende wijze aandacht voor de dieren in de intensieve veehouderij. In haar boek *Animal machines* beschreef ze hoe dieren in de veehouderij behandeld worden en wat de gevolgen daarvan zijn voor de dieren.¹⁸⁰ Het boek zorgde ervoor dat dierenwelzijn op de politieke agenda kwam te staan. Er werd in Engeland een commissie samengesteld onder voorzitterschap van Brambell om deze kwestie te onderzoeken. Deze commissie publiceerde het jaar daarop een rapport met de resultaten van een onderzoek naar de levensomstandigheden van dieren in de intensieve veehouderij.¹⁸¹ Het bijzondere van het rapport was dat voor het eerst expliciet verwoord werd dat dierenwelzijn te maken had met hoe dieren zich voelen.

Tot nu toe werd gedacht dat de zorg voor een goede gezondheid van dieren het criterium was voor het op verantwoorde manier houden van dieren, maar uit het rapport bleek dat de zorg voor de psychische aspecten minstens zo belangrijk was. Apathisch of agressief gedrag van dieren, of het vertonen van stereotype gedragingen, zouden symptomen zijn van een verminderd welzijn van dieren. Wetenschappers begonnen met onderzoek naar het gedrag van dieren dat uiteindelijk zou moeten leiden tot concrete criteria voor het welzijn van dieren. Dit onderzoek vond plaats in het domein van de toegepaste ethologie.¹⁸² Vooruitlopend op de conclusies van het inhoudelijk wetenschappelijk onderzoek gaf Brambell in het rapport van zijn commissie alvast de volgende definitie van het begrip welzijn:

Dierenwelzijn is een veelomvattend begrip dat zowel het fysieke als geestelijke welzijn van dieren omvat. Iedere uitspraak over dierenwelzijn moet daarom gebaseerd zijn op beschikbare wetenschappelijk kennis over de gevoelens van dieren. Deze kennis kan worden ontleend aan fysieke parameters, maar ook aan het gedrag.

Als van een dier gezegd kan worden dat hij een goed welzijn heeft, betekent dat, dat hij zich in alle opzichten (fysiek en psychisch) goed voelt. De Brambell-commissie stelde een lijst van randvoorwaarden op waaraan de huisvesting van dieren zou moeten voldoen om ervoor te zorgen dat de dieren een zekere mate van welzijn konden ervaren. Alle dieren in de veehouderij zouden tenminste het recht moeten hebben om te kunnen gaan staan, te kunnen gaan liggen, zich om te draaien, zichzelf schoon te maken en de ledematen te rekken en te strekken.

¹⁷⁹ Treaty on the Functioning of the European Union (Treaty of Rome), 25 March 1957.

¹⁸⁰ Harrison 1964.

¹⁸¹ Brambell 1965.

¹⁸² Ethologie is de wetenschap die zich bezig houdt met de bestudering van het gedrag van dieren..

Aan deze minimale eisen moet voldaan worden. De minimumeisen zijn bekend geworden als ‘de vijf vrijheden’ en staan al jaren centraal in het debat over dierenwelzijn in de veehouderij.¹⁸³

7.3 Intensivering en schaalvergroting

Het begrip welzijn drong door in het departementale denken. In de *Nota Intensieve Veehouderij* die in 1974 verscheen, liet de minister van Landbouw en Visserij weten dat hij bereid was mee te werken aan het nemen van maatregelen ten behoeve van het welzijn van dieren indien hiervoor “op basis van wetenschappelijk bepaalde, meetbare criteria” normen konden worden aangelegd.¹⁸⁴

Europa reageerde eveneens op deze ontwikkelingen en in 1976 werd het *Europese Verdrag ter bescherming van landbouwhuisdieren* aangenomen (het trad in 1978 in werking).¹⁸⁵ Deze conventie van de Raad van Europa had als hoofddoel het beschermen van landbouwhuisdieren. Zij bood een algemeen kader, waarbinnen de landen aangesloten bij de Raad van Europa hun eigen wetgeving over de behandeling van landbouwhuisdieren dienden aan te passen. Verder gaf dit verdrag een organisatorisch kader op Europees niveau als een stimulans voor het nemen van maatregelen. De bepalingen die het welzijn van dieren dienden te bevorderen schreven voor dat dieren moeten worden behandeld overeenkomstig hun behoeften, in overeenstemming met de wetenschappelijke kennis.

Naast het verdrag werd een EEG-richtlijn inzake de bescherming van voor landbouwdoeleinden gehouden dieren samengesteld.¹⁸⁶ De richtlijn kende een stelsel van minimumnormen voor de huisvesting en verzorging van productiedieren “teneinde een rationele productie te waarborgen en de ordening van de dierenmarkt te vergemakkelijken”, zo stelt de considerans.

Nederland werd grotendeels verkaveld ten behoeve van de landbouw. De opschaling van de productie leidde tot een sterke afname van het aantal veehouderijbedrijven en een enorme toename in het aantal productiedieren. In Nederland nam bijvoorbeeld vanaf 1960 tot 1995 het aantal leghennen per bedrijf toe van gemiddeld 200 tot 12.000. Het aantal varkens nam toe van gemiddeld 276 tot 680 per bedrijf. Op de grootste gesloten varkensbedrijven bevonden zich in 2003 meer dan 5000 zeugen. Bij een dergelijke bedrijfsomvang hoort een geschat gemiddelde van 30.000 tot 35.000 vleesvarkens en door de diverse cycli kan een aantal van rond de 100.000 varkens per jaar worden afgeleverd.¹⁸⁷

Intensivering en schaalvergroting gingen gepaard met de ontwikkeling van steeds verder gespecialiseerde bedrijven. Zo ontstonden bijvoorbeeld in de pluimveehouderij een slachtpluimveesector en een legpluimveesector met aparte fokbedrijven voor het fokken van ouderdieren, vermeerderingsbedrijven voor de productie van broedeieren, broederijen voor het uitbroeden van kuikens, afmestbedrijven voor het afmesten van vleeskuikens, opfokbedrijven voor het opfokken van kuikens tot leghennen en bedrijven met heghennen voor productie van eieren.

¹⁸³ De vijf vrijheden: 1. vrij zijn van dorst, honger en ondervoeding (door de beschikbaarheid van vers water en voer waarmee een optimale gezondheid en energiehuishouding worden gegarandeerd); 2. vrij zijn van fysiek en fysiologisch ongerief (door een geschikte huisvesting te bieden, inclusief een comfortabele rust- en schuilplaats); 3. vrij zijn van pijn, verwondingen en ziektes (door deze te voorkomen en wanneer deze toch optreden, door ze snel en adequaat te diagnosticeren en te behandelen); 4. vrij zijn om het normale gedrag te kunnen uitvoeren (door voldoende bewegingsvrijheid te geven, in een daartoe geschikte stalruimte, en door sociale huisvesting met soortgenoten); 5. vrij zijn van angst en chronische stress (door huisvesting en management die angst en stress voorkomen).

¹⁸⁴ Tweede Kamer II, 1974-1975, 13 227, nr. 2, p. 17.

¹⁸⁵ European Convention for the Protection of Animals kept for Farming Purposes, Council of Europe, Straatsburg, 1976, ETS no. 87, Trb. 1980, 188 (oorspronkelijke tekst in Trb. 1980, 154).

¹⁸⁶ Raad van Europa, 10 maart 1976, Trb. 1980, 188 en Richtlijn 91/629/EEG; Pb EG 1991, L 340.

¹⁸⁷ De Bordes en Everts 2003, p. 119.

Niet alleen in Nederland maar ook op internationale niveau werd geprotesteerd. In 1975 publiceerde de Australische filosoof Peter Singer zijn boek *Animal Liberation*.¹⁸⁸ Singer riep op tot bevrijding van de dieren van de wijze waarop wij dieren behandelen en verhandelen, waarop wij dieren gebruiken en verbruiken. Hij noemde evenals Bentham (zie Hoofdstuk III van dit onderzoek) het lijden van dieren als belangrijkste argument om onze moraal ten aanzien van dieren te veranderen. Hij vergeleek de omgang met dieren met slavernij en riep dan ook op de dieren daarvan te bevrijden.

Hij beargumenteerde dat aan de mens ten onrechte een boven dieren verheven morele status toegekend is op grond van bepaalde unieke vermogens, zoals het vermogen om te denken of te spreken.

Waar ongelijkheid tussen mensen bestaat wordt gesproken van discriminatie. De ongerechtvaardigde ongelijkheid tussen mens en dieren noemde Singer *speciesisme*. Singer concludeerde dat dit onderscheid moest worden weggenomen, hetgeen alleen bereikt kon worden door een mentaliteitsverandering bij mensen. Pas als mensen zouden inzien dat dieren niet per definitie ondergeschikt zijn aan mensen en dieren niet gebruiken voor hun eigen belangen, zijn de dieren bevrijd. Onder invloed van deze dierenbevrijdingsgedachte bekeerden zich velen tot vegetarisme of zelfs veganisme. Daarnaast verdedigde Singer dat de tijd rijp is om dieren rechten toe te kennen. Hij greep hiermee terug op de utilitaristische benadering van Bentham, die schreef dat eens de tijd zou komen dat het recht zo sterk zou zijn geëvolueerd, dat dieren rechten zouden kunnen krijgen.¹⁸⁹ Inherent aan de utilitaristische benadering is een afweging van belangen, dus Singer stelt niet dat dieren onaantastbare, fundamentele rechten hebben. Singer werd met zijn boek de geestelijke vader van een bijzonder strijdvaardige wereldwijde dierenbevrijdings- en dierenrechtenbeweging.¹⁹⁰ In de academische filosofie ontketende Singer een intensieve discussie over het dierenvraagstuk die nog steeds gaande is.

Radicaler dan de utilitaristische dierenbevrijdingsethiek van Singer is de Amerikaanse filosoof Tom Regan, die de slavernij van dieren zelf ter discussie stelt. In zijn bekende werk *The Case for Animal Rights* concludeerde hij dat slavernij van dieren op dezelfde gronden onaanvaardbaar is als slavernij van mensen. Het is een inbreuk op de autonomie van het dier, zijn recht tot zelfbeschikking. Dieren zijn, volgens Regan, wezens die hun leven en de kwaliteit ervan bewust beleven, die bewust verlangens hebben en die bewust streven naar de vervulling van die verlangens. Regan concludeerde dat dieren intrinsieke waarde hebben, die ten alle tijde door mensen gerespecteerd dient te worden en bestrijdt het standpunt dat dieren wezens zonder rationele ziel zijn. Dieren zijn morele wezens, die emoties zoals plezier en pijn voelen.

Dieren hebben een moreel recht om behandeld te worden op een respectvolle manier.¹⁹¹ In tegenstelling tot Singer pleitte Regan voor het gelijkstellen van dieren aan mensen, en hij zag de dierenrechtenbeweging als een deel van de mensenrechtenbeweging. Dieren zouden volgens hem net als mensen in het bezit zijn van bepaalde fundamentele rechten, waar onder geen enkele omstandigheid door subjectieve menselijke belangen inbreuk op mag worden gemaakt. In Regan's optiek waren eerst de slaven bevrijd, toen de vrouwen, en het zou nu tijd worden voor de dieren.

Vanaf de jaren '60 van de vorige eeuw was de landbouw met name gericht op economisch gewin op zeer grote schaal, waarbij steeds grotere aantallen dieren werden gebruikt en hun welzijn van ondergeschikt of geen belang was. Deze manier van omgaan met dieren bleek een aantal mensen al langere tijd niet onverschillig te laten.

De manier waarop dieren in het nieuwe landbouwbeleid werden behandeld leidde tot een breed ervaren gevoel in de samenleving dat de dieren tekort werd gedaan. De discussie ging niet meer over de vraag of dieren beschermd dienden te worden tegen mishandeling (de excessen waarbij

¹⁸⁸ Singer 1975.

¹⁸⁹ Zie hoofdstuk III van dit onderzoek.

¹⁹⁰ Zie in dat verband ook Kluveld 2009.

¹⁹¹ Regan 1983

dieren opzettelijk en door schuld leed werd toegebracht) maar om de nieuwe omgangsvormen in de intensieve veehouderij, waarbij dieren massaal en structureel in hun welzijn werden benadeeld, zonder dat opzet of schuld in strafrechtelijke zin in het geding waren.

In Nederland ontstond een vergelijkbare gedachte: dieren dienen met respect behandeld te worden, ongeacht het doel waarvoor ze gehouden worden. Dierenbeschermingsorganisaties, nieuwe

actiegroepen en particulieren wendden zich tot de rijksoverheid met het dringende verzoek om de wetgeving op het terrein van de dierenbescherming te verbeteren of uit te breiden en een duidelijk standpunt in te nemen over de bescherming van dieren.

De wetgever zag zich voor een enorm probleem gesteld. Tot nu toe had de wet getracht individuele dieren tegen voor mensen zichtbaar leed kunnen beschermen. Hoe konden nu collectiviteiten van voor mensen onzichtbare dieren beschermd worden tegen een manier van gebruik, die mogelijk structureel lijden bij de dieren veroorzaakte, terwijl juist deze manier van gebruik imperatief was voor het bereiken van een hoog niveau van nationale welvaart?

7.4 De nota Rijksoverheid en Dierenbescherming

Bij de begrotingsbehandeling in 1981 werd vanuit de Tweede Kamer aandacht besteed aan de oproep vanuit de samenleving. Aan de bewindslieden van het ministerie Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (CRM) werd de vraag voorgelegd of zij “voornemens waren om nog in deze regeringsperiode een nadere structuur en verdieping te geven aan het dierenbeschermingsbeleid”.¹⁹² Het ministerie van CRM had de verantwoordelijkheid voor het algemene welzijn in de samenleving, waar het welzijn van dieren een belangrijk onderdeel van uitmaakte: “de belangrijke rol die het dier voor de mens op onder meer educatief, recreatief en emotioneel terrein vervult, vraagt om aandacht voor het welzijn van het dier in deze relatie.”¹⁹³ Naar aanleiding van de vraag van de Kamerleden presenteerde de staatssecretaris van CRM in 1981 de nota *Rijksoverheid en Dierenbescherming*.¹⁹⁴

In een beleidsnota wordt uiteengezet op basis van welke voornemens de overheid het toekomstig beleid wil gaan invullen. De wetgever betreft over het algemeen de in een nota aangeduide veranderde inzichten bij het ontwerpen van wetgeving die na – of naar aanleiding van – publicatie van een nota samengesteld wordt. Een beleidsnota is niet alleen van invloed op wetgeving maar ook op rechterlijke uitspraken: de rechter houdt rekening met alle omstandigheden van het geval en daarbij hoort ook dat hij rekening houdt met veranderingen van maatschappelijke inzichten zoals die zijn omschreven in een beleidsnota.

In de nota *Rijksoverheid en Dierenbescherming* werd de erkenning van de *intrinsieke waarde* van het individuele dier geïntroduceerd als uitgangspunt voor de omgang met dieren. Er werd gesteld: “Het beleid zal erop gericht moeten zijn het dier zoveel mogelijk te beschermen tegen menselijke handelingen die zijn fysieke en ethologische welzijn aantasten.”¹⁹⁵ In de praktijk betekende dit dat mensen zich bij voortduring rekenschap zouden moeten geven van de toelaatbaarheid van hun handelingen met betrekking tot dieren. Het dier moest niet alleen als object (van menselijk handelen) worden gezien, maar ook als subject (met eigen belangen).¹⁹⁶ “Voorafgaand aan iedere

¹⁹² Kamerstuk 16 400, hoofdstuk XVI, nr. 12, p. 16.

¹⁹³ Tweede Kamer, zitting 1981, 16 996, nrs. 1-2, p. 22.

¹⁹⁴ Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16 996, nrs. 1-2.

¹⁹⁵ Nota Rijksoverheid en Dierenbescherming, Tweede Kamer II, 16 996, nr. 2, p. 4.

¹⁹⁶ Tweede Kamer, zitting 1981-1982, 16 996, nr. 4, p. 1.

handeling met een dier moeten de belangen van het dier in een bewust afwegingsproces worden ingebracht.¹⁹⁷

Met de introductie van het nieuwe uitgangspunt, op grond waarvan het dier beschermd dient te worden vanwege zijn eigen belangen, leek de oude grondslag van strafbaarheid van dierenmishandeling – het kwetsen van de zedelijke gevoelens van mensen – definitief verlaten te zijn.¹⁹⁸ Vanaf nu zouden dieren beschermd dienen te worden vanwege zichzelf en niet alleen vanwege menselijke belangen en de utiliteitswaarde van het dier.

De intrinsieke waarde speelde als normatief richtinggevend concept een belangrijke rol bij de totstandkoming van later tot stand gekomen wetgeving ter bescherming van dieren. Het concept leidde er onder andere toe dat in de Wet op de dierproeven (1977/1996) een artikel opgenomen werd, waarin gesteld werd dat de erkenning van de intrinsieke waarde van het dier als algemeen uitgangspunt gehanteerd wordt bij de uitoefening van de bevoegdheden die de wet geeft.¹⁹⁹

In de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (1992), waarvan de parlementaire voorbereiding reeds in 1980 begon, werd een zogenaamde ‘nee, tenzij’-systematiek gehanteerd. Deze systematiek werd in het door de Dierenbescherming aangeboden ontwerp van de Wet Welzijn voor Dieren (1985) geïntroduceerd. Hij hield in dat handelingen met dieren verboden waren, *tenzij* duidelijk vaststond dat het welzijn van dieren niet onaanvaardbaar geweld werd aangedaan. In de Flora- en faunawet (2002) werd de erkenning van de intrinsieke waarde in de considerans opgenomen als grondbeginsel.²⁰⁰

De nota *Rijksoverheid en Dierenbescherming* is nog steeds relevant. Ook in de toelichting bij en discussies omtrent het meest recente wetsvoorstel ten aanzien van de bescherming van dieren werd door de minister nog steeds aan deze nota gerefereerd.²⁰¹

7.5 De nota Rijksoverheid en Dierenbescherming nader bekeken

In deze paragraaf zal ik kort uiteenzetten hoe de nota *Rijksoverheid en Dierenbescherming* ontworpen is en hoe het beginsel van de intrinsieke waarde hier wordt uitgewerkt.

In de inleiding van de nota werd het probleem verkend: in de samenleving was een nieuwe ethiek ontstaan als reactie op de exponentiële groei van het aantal dieren dat voor menselijke belangen werd gebruikt. Daarna volgde een overzicht van de verschillende mogelijkheden voor een beleid, waarbij effectievere bescherming van dieren centraal stond. Vervolgens werden de taken van de

¹⁹⁷ Nota Rijksoverheid en Dierenbescherming.

¹⁹⁸ Tweede Kamer II 1981, 16 996, nr. 3, p.3.

¹⁹⁹ Wet op de Dierproeven, artikel 1a.

²⁰⁰ Considerans van de Flora- en faunawet: Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is de verspreide wettelijke regels inzake de bescherming van in het wild levende planten- en diersoorten in één wet onder te brengen, dit vooral teneinde een betere afstemming tussen die regels te bewerkstelligen als ook in verband met de uitvoering van internationale verplichtingen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties inzake de bescherming van die soorten, zulks in het belangen van de bescherming van die planten- en diersoorten en, voorzover het die diersoorten betreft, mede onder erkenning van de intrinsieke waarde van de daartoe behorende dieren; [...].

²⁰¹ Wet dieren, 2007-2008, Tweede Kamer 31 389.

diverse ministeries met betrekking tot de bescherming van dieren beschreven. De zorg voor het welzijn van dieren werd toebedeeld aan het Ministerie van CRM.²⁰²

Het Ministerie van Landbouw en Visserij zou verantwoordelijk blijven voor de omgang met betrekking tot de landbouwhuisdieren in het algemeen. Het Ministerie van Volksgezondheid en

Milieuhygiëne moest zorg dragen voor de omgang met proefdieren. In het algemeen zou de overheid zijn aandacht niet alleen moeten richten op wetgeving, maar ook op andere beleidsinstrumenten zoals voorlichting, subsidiëring, onderzoek, onderwijs en overleg, die in samenhang moest worden ontwikkeld. Na deze inleiding volgen er vier delen van de nota, die ik nu kort zal bespreken.

Het eerste deel van de nota is gewijd aan een beschrijving van de bestaande wetten op het gebied van bescherming van dieren. Daarbij is een indeling gemaakt naar doelstellingen van de regelgeving. Het valt op dat het overgrote deel van de wetgeving vanwege landbouweconomische en veterinaire motieven is opgesteld. Het ging allereerst om een gezonde veestapel.

Daarnaast bestaat er wetgeving die tot doel heeft dieren als soort te beschermen, zoals de Natuurbeschermingswet (1967). De Wet op de dierenbescherming (1961), Art. 254 WvSr (1961), de Wet dierenvervoer (1977) en de Wet op de dierproeven (1977) worden als voorbeelden van wetgeving opgevoerd, die tot doel hebben het welzijn van dieren te beschermen.

In het tweede gedeelte van de nota worden de kernpunten van wetgeving en beleid met betrekking tot natuurbescherming en dierenbescherming beschreven. De wetten met betrekking tot de natuurbescherming hebben – volgens de nota – een ecocentrisch uitgangspunt: de intrinsieke waarde van de diersoorten en van de levensgemeenschappen staat centraal vanuit de gedachte dat natuurbehoud zelfbehoud is voor mensen. Als voorbeeld wordt gegeven dat het beschermen van bepaalde vissoorten bedoeld is om de exploitatie door de mens van vissen voor de toekomst veilig te stellen.²⁰³ De wetgeving op het gebied van dierenbescherming richt zich op de bescherming van individuele dieren, die afhankelijk zijn van de mens omdat deze dieren aan menselijke handelingen worden onderworpen.

Bij het toekomstige dierenbeschermingsbeleid zou niet meer moeten worden uitgegaan van de antropocentrische visie, waarbij ‘redelijke’ menselijke belangen en de functie van het dier voor de mens (economisch nut, educatieve of recreatieve functie) zonder meer prevaleren boven belangen van dieren. In de nota wordt het begrip *redelijk* een historisch-cultureel begrip genoemd. Het begrip varieert volgens de nota met het waarden- en normenpatroon van de mens.²⁰⁴

Als voorbeeld wordt het couperen van oren en staarten van dieren genoemd.²⁰⁵ In 1938 was het couperen van hondenooren en paardenstaarten volgens de Hoge Raad nog toegestaan omdat het een

²⁰² Kort samengevat betroffen de taken van het Ministerie van CRM met betrekking tot het welzijn van gezelschapsdieren en uitheemse dieren:

- het voeren van (geïstitutionaliseerd) interdepartementaal overleg en het mede voeren van internationaal overleg;
- het voortrekken van de heroverweging van de Wet op de dierenbescherming;
- het medewerken aan onderlinge afstemming van de wetgeving op het terrein van gezelschapsdieren en dat van landbouwhuisdieren en proefdieren;
- het bevorderen van goede samenwerking tussen de diverse organen, die zijn belast met het toezicht en de controle op de naleving van de dierenbeschermingswetgeving;
- het bevorderen van onderzoek, voorlichting en educatie;
- het bevorderen van overleg en coördinatie in de sector der particuliere dierenbescherming;
- het vervullen van een ‘brievenbusfunctie’.

²⁰³ Nota Rijksoverheid en Dierenbescherming, p. 13.

²⁰⁴ Ook in het onlangs verschenen rapport van de RDA “Verantwoord Houden” staat dit uitgangspunt centraal.

²⁰⁵ Nota Rijksoverheid en Dierenbescherming, p. 13.

redelijk doel diende. Echter, 20 jaar later koos de wetgever voor het belang van het dier en werd couperen van dieren verboden.²⁰⁶

De overheid, zo gaat de nota verder, stelt zich tot taak om ervoor te zorgen dat de discussie ten aanzien van de toelaatbaarheid van bepaalde handelingen met betrekking tot dieren zich ontwikkelt door voortdurend aandacht te vragen voor de ethische aspecten van menselijke gedragingen ten aanzien van dieren en er wordt gestreefd naar een minder eenzijdige, antropocentrische afweging van belangen. Met nadruk wordt erop gewezen dat het realiseren van het voorgestelde beleid geen eenvoudige aangelegenheid zal zijn, aangezien tot nu toe aan economische, wetenschappelijke, educatieve of recreatieve motieven waarmee dieren gehouden worden “a priori een preponderante positie wordt toegekend.”²⁰⁷

Het belang van een dier mag niet meer afhankelijk gesteld worden van zijn functie voor de mens, maar dient in een bewust afwegingsproces een plaats te krijgen, die gelijkwaardig is aan het belang van de mens.

De hoofddoelstelling van het nieuwe beleid luidt: “[H]et bevorderen van zodanige voorwaarden en omstandigheden, dat het dier een optimale bescherming wordt geboden tegen handelingen van de mens die het welzijn van het dier aantasten.”²⁰⁸ De subdoelstellingen van de nota bevatten voornamelijk opdrachten aan de wetgever de bestaande regelgeving te wijzigen of aan te vullen. Eén van de subdoelstellingen richt zich tot de samenleving als geheel en luidt: “[H]et bevorderen van een bewustwordingsproces met betrekking tot de ethische aspecten van menselijke handelingen ten aanzien van dieren.”²⁰⁹

Het derde gedeelte van de nota bevat een uitleg over diverse instrumenten die de Rijksoverheid ten dienste staan om de doelstellingen van de nota te realiseren.²¹⁰ Naast de nodige aandacht voor uitbreiding van de wetgeving wordt bepleit het maatschappelijk normbesef met betrekking tot de omgang met dier te beïnvloeden door het geven van voorlichting. Er wordt veel verwacht van het particuliere initiatief, omdat daar niet alleen grote deskundigheid maar ook grote motivatie bestaat met betrekking tot bepaalde problemen op het gebied van dierenbescherming.²¹¹

In het vierde gedeelte wordt uitgebreid ingegaan op de consequenties die het uitvoeren van de nota voor de overheid heeft. De minister wordt opgeroepen tot het voeren van een discussie over de vraag welke handelingen de mens met betrekking tot het dier mag verrichten:

Het is de taak van de overheid ervoor te zorgen dat de discussie niet verstomt: de vrijheid van de mens brengt immers verantwoordelijkheid met zich. Door een beleid dat gericht is op de bescherming van het dier wordt in de samenleving het proces gestimuleerd, voortdurend antwoord te geven op de vraag naar de toelaatbaarheid van bepaalde handelingen met betrekking tot dieren.

²⁰⁶ Wet op de Dierenbescherming, 25 januari 1961, Stb. 1961, 19.

²⁰⁷ Nota Rijksoverheid en Dierenbescherming, p. 14.

²⁰⁸ Nota Rijksoverheid en Dierenbescherming, p. 16.

²⁰⁹ Nota Rijksoverheid en Dierenbescherming, p. 15 onder subdoelstelling 1.4.

²¹⁰ Nota Rijksoverheid en Dierenbescherming, p. 16. In de nota staan onder andere de volgende middelen genoemd:

- voorbereiding van wetgeving
- uitvoering van wetgeving
- toezicht van wetgeving
- subsidiëring
- onderzoek en onderwijs
- voorlichting
- overleg en coördinatie

²¹¹ Nota Rijksoverheid en Dierenbescherming, p. 6.

Door aanhoudend aandacht te vragen voor de ethische aspecten van menselijke gedragingen ten aanzien van dieren kan worden bevorderd dat een minder eenzijdig antropocentrische afweging van belangen plaatsvindt. Wanneer het daardoor bovendien gelukt de grenzen ten gunste van het dier te verleggen, kan van een effectief dierenbeschermingsbeleid worden gesproken. Derhalve wordt het wenselijk geacht een zodanig dierenbeschermingsbeleid te formuleren en te voeren, dat de overheid en de samenleving worden gedwongen in hun gedragingen met betrekking tot dieren voortdurend een ethische afweging te doen plaatsvinden tussen de belangen van de mens en die van het dier.²¹²

In de volgende paragraaf worden enkele rechterlijke uitspraken behandeld, waarin onderzocht wordt of de rechter de erkenning van de intrinsieke waarde een rol liet spelen bij de invulling van door de wetgever gestelde normen. In Hoofdstuk VIII van dit onderzoek wordt besproken hoe de wetgever omging met het nieuwe principe.

7.6 Jurisprudentie 1981-1992

Uit enkele samenhangende zaken met betrekking tot het zogenaamde *gansslaan* blijkt hoe verschillend er in die tijd over de morele positie van dieren werd gedacht. Ook een aantal andere zaken die betrekking hebben op evenementen waar dieren een centrale rol spelen, zoals het zogeheten 'swientietikken' of de rodeo, worden in deze paragraaf behandeld. Ik zal hierbij specifiek kijken of de introductie van het begrip intrinsieke waarde in 1981 enige invloed had.

Gansslaan, gaashouwe of ganstrekken was altijd al in bepaalde delen van het land, maar vooral in Zuid-Limburg, een bekend volksvermaak. Bij dit gansslaan of 'gaashouwe' wordt een gedode gans ondersteboven aan een touw over een openbare weg opgehangen.²¹³ Geblinddoekte personen moeten vervolgens met een botte sabel of degen de kop en hals van de romp scheiden, waarbij degene die dit lukt de winnaar is. Naar aanleiding van het gansslaan werd zowel door voor- als tegenstanders gedurende een aantal jaren geprocedeerd. Omdat er in principe een vergunning voor nodig was, speelde een deel van de zaken bij de bestuursrechter.

In deze periode werd door de burgerlijke rechter nog wel eens getwijfeld aan de ontvankelijkheid van organisaties als de Dierenbescherming. De vraag was of behalve aan particulieren ook aan organisaties een actierecht toekomt. De Hoge Raad bepaalde in een arrest (1986) dat dit alleen mogelijk is mits zij opkomen voor de belangen die zij ingevolge hun statuten behartigen.²¹⁴

Uit de uitspraken over ganstrekken blijkt dat de gedachten op dit punt in de jaren '80 van de vorige eeuw volop in ontwikkeling waren. Overigens was in het ontwerp voor de Gwwd reeds een voorloper van het huidige art. 3:305a BW opgenomen, op grond waarvan organisaties onder bepaalde omstandigheden een actierecht toekomt.²¹⁵ Opname van een dergelijk artikel was voorgesteld door de Dierenbescherming, die van de civielrechtelijke rechtsbescherming veel betere resultaten verwachtte dan van de strafrechtelijke.²¹⁶

Bepaalde gedragingen tegen dieren kunnen dus onrechtmatig zijn jegens een belangenorganisatie, niet jegens de dieren zelf. In het geval van een dierenbeschermingsorganisatie zal het mishandelen van een dier formeel juridisch de belangen van de organisatie schaden en niet van het dier.

²¹² Nota Rijksoverheid en Dierenbescherming, p. 14.

²¹³ Aanvankelijk werd het gansslaan gespeeld met een levende gans, maar dit werd rond 1930 om begrijpelijke redenen als onnodig wreed beschouwd en niet langer gedaan.

²¹⁴ HR 27 juni 1986, NJ 1987, 743 (Nieuwe Meer). Tegenwoordig wordt de grondslag voor dit recht gevormd door art. 3:305a lid 1 BW.

²¹⁵ In de ontwerpwet: artikel 128.

²¹⁶ Borgerhoff Mulder 1987, p. 1323.

Een dier is immers geen rechtssubject en kan dan ook in strikt juridische zin geen belangen hebben. Dieren kunnen wel eigen belangen hebben, maar langs privaatrechtelijke weg kunnen die belangen alleen op indirecte wijze worden beschermd.²¹⁷ Desondanks biedt deze mogelijkheid tot rechtelijke vertegenwoordiging organisaties goede kansen om zaken bij de rechter te krijgen – een eerste stap op weg naar rechtsvorming.

** Gaashouwe in Eijsden*

De Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren, afdeling Maastricht en Omstreken, eiste dat de vereniging Jonkheid van Maarland, te Eijsden, de festiviteiten moest staken waarbij het zogenaamde ‘gansslaan’ een belangrijk evenement was. Het doel van dit spel is om middels een sabelslag het hoofd van de romp van een dode gans te scheiden, waarbij de gans ondersteboven hangt.

De Rechtbank Maastricht oordeelde dat van een onrechtmatig handelen jegens de eiser geen sprake was, omdat het handelen door derden (de deelnemers aan de wedstrijd) in strijd met de statutaire doelstelling van eiser niet zonder meer behoorde tot de belangen welke art. 1401 BW (oud) beoogde te beschermen. De vordering van een verbod op het gaashouwe werd dus afgewezen.²¹⁸ De Dierenbescherming ging in beroep tegen deze uitspraak. Het Hof oordeelde dat appellante wel degelijk in haar belang wordt getroffen en overweegt dat:

[H]et evenement van het ‘gaashouwe’ een weerzinwekkend karakter draagt en een ernstige schending inhoudt van de op de goede zeden gegronde dan wel daarvan deel uitmakende norm dat de mensen dieren behoorlijk zullen bejegenen (...), dat toch voorshands aannemelijk moet worden geoordeeld dat ook het op deze wijze doen plaatsvinden van het ‘gaashouwe’ bij een niet te verwaarlozen aantal mensen, en inzonderheid ook bij kinderen, geredelijk de indruk zal kunnen wekken dat men het ook bij de bejegening van levende dieren niet zo nauw behoeft te nemen, en het evenement zeer geschikt moet worden geacht om verruwing van het menselijk gedrag ten aanzien van dieren in de hand te werken.²¹⁹

Hoewel de grieven van appellante dus gegrond waren, oordeelt het Hof dat het verlenen van de gevraagde voorziening toch ongewenst is. Een verbod zo kort voordat het evenement plaatsvindt zou tot ongeregelde heden kunnen leiden en de openbare orde in gevaar kunnen brengen. In deze uitspraak valt een opmerkelijk verschil te zien in de beoordeling van het respect dat aan dieren verschuldigd zou zijn.

Waar Modderman nog opmerkte dat een dier respect toekomt zolang het leeft, meent de rechter nu dat dit respect tevens toegekend moet worden aan een dier dat gedood is.²²⁰ Wellicht speelde de erkenning van de intrinsieke waarde van het dier hier op de achtergrond een rol.

** Gawstrekke in Born*

In een ander geval wees de Rechtbank te Maastricht in eerste aanleg de vordering van de Dierenbescherming af, waarbij de vereniging eiste dat een door de burgemeester van Born (Limburg) afgegeven vergunning voor het ganstrekken geschorst werd. De president oordeelde dat van een onrechtmatig handelen jegens eiseres geen sprake was, omdat het handelen door derden in strijd met de statutaire doelstelling van eiseres niet zonder meer behoorde tot de belangen die art. 1401 BW (oud) beoogt te beschermen.

In beroep achtte het Hof te ‘s-Hertogenbosch het organiseren van een dergelijke, door duizenden mensen bezochte, vermakelijkheid wel in strijd met hetgeen volgens ongeschreven recht in

²¹⁷ Tweede Kamer II 1992-1993, 22 486, nr. 5, p. 9 en 10.

²¹⁸ Pres. Rb. Maastricht 5 juli 1983, KG 1983, 229.

²¹⁹ Hof ‘s-Hertogenbosch 17 oktober 1984, NJ 1985, 390.

²²⁰ Zie Hoofdstuk IV van dit onderzoek.

het maatschappelijk verkeer betaamt.²²¹ Bovendien beantwoordde het Hof de vraag of deze onrechtmatigheid gericht was tegen de Dierenbescherming bevestigend. De vereniging stelt zich ten doel het beschermen van dieren in de ruimste zin van het woord, alsmede het meer ingang doen vinden van de beginselen der dierenbescherming en al hetgeen daarmee verband houdt. Door het handelen van de organisatoren van het gawstrekke, 'Vasteloavesvereniging De Zawpense' (een carnavalsvereniging), werd dit doel geschaad. Het Hof vernietigde het vonnis van de Rechtbank en wees de vordering alsnog toe.

In dit kort geding waren twee nauw samenhangende vragen aan de orde: of het organiseren van het gawstrekke in strijd was met hetgeen volgens het ongeschreven recht betaamt, en zo ja, of de Dierenbescherming dan bevoegd was om ter zake bij de burgerlijke rechter een verbod te vorderen. Het Hof beantwoordde beide vragen bevestigend. Het evenement tastte de belangen aan waarvan de Dierenbescherming blijkens haar statutaire doelstelling de behartiging op zich heeft genomen (R.O. 4).

De zaak kwam vervolgens bij de Hoge Raad, die allereerst de vraag naar de eventuele onrechtmatigheid van het organiseren van het gawstrekke behandelde. Het Hof te 's Hertogenbosch heeft het bestaan aanvaard van een ongeschreven rechtsnorm volgens welke "men het dier, voor zover dat in het kader van zijn dienstbaarheid aan de mens mogelijk is, met respect dient te behandelen" (R.O. 2). Dit denkbeeld roept echo's op van de opmerkingen van Kamerlid Heijdenrijck tijdens de behandeling van de allereerste strafrechtelijke bepalingen tegen dierenmishandeling waar hij zei:

*wanneer eenige meer ontwikkelde dieren zijn geworden de bescheiden kameraad, de nederige huisgenoot van den mensch, of wanneer zij zijn geworden de helpers van den mensch, bij diens arbeid om hem het brood te doen verdienen, om hem bij te staan in den moeilijken strijd des levens, men dan moge zeggen: de dieren hebben regtmatige aanspraken om niet mishandeld te worden.*²²²

De Hoge Raad oordeelde evenwel dat op grond van de Wet op de dierenbescherming strafbaar is gesteld "wat volgens algemene opvatting als dierenmishandeling in engere zin wordt beschouwd", namelijk een delict tegen de zeden. Een verdergaande rechtsnorm die 'de waardigheid van het dier' beschermt, werd expliciet niet aanvaard (men betwijfelde zelfs, zo stelde de Hoge Raad onder verwijzing naar de memorie van toelichting, of een dergelijke norm behoorde tot de 'algemeen aanvaarde moraal').²²³ De Hoge Raad achtte het niet nodig te beoordelen of:

de in het kader van de behandeling zowel van de Nota Rijksoverheid en dierenbescherming (Bijl. Hand. II 1981-1982, 16 966) als van het sinds 1980 bij de Tweede Kamer aanhangige ontwerp voor de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (Bijl. Hand. II 16 447) door regering en parlement bij herhaling gesignaleerde verandering in de opvattingen de slotsom wettigt dat thans een verdergaande rechtsnorm, strekkend tot bescherming van de waardigheid van het individuele dier, wel moet worden aanvaard. (...) In elk geval kan (immers) niet worden gezegd dat thans reeds een ongeschreven, door de burgerlijke rechter te handhaven rechtsnorm bestaat volgens welke aan het dier een 'respect' toekomt waarmee niet is te rijmen dat het na zijn dood tot object van een publieke vermakelijkheid wordt gemaakt.

Bij gebrek aan een dergelijke norm kon de Dierenbescherming niet bij de burgerlijke rechter opkomen voor belangen, die op die norm zouden zijn gebaseerd. Het Hof had de Dierenbescherming niet-ontvankelijk moeten verklaren. De HR vernietigde aldus het bestreden arrest van het Hof te

²²¹ Hof 's Hertogenbosch, 10 juli 1985.

²²² Smidt II, p. 376.

²²³ Tweede Kamer II 1954-1955, 3868, nr. 3, p. 5.

's-Hertogenbosch van 10 juli 1985 en bekrachtigde het vonnis van de President van de Rechtbank Maastricht van 11 febr. 1985.²²⁴

In zijn conclusie verdedigde A-G Franx een andere zienswijze. Hij achtte het oordeel van het Hof juist. Onder de meerderheid van het Nederlandse volk leefde volgens hem als norm dat men het dier, voor zover dat in het kader van zijn dienstbaarheid aan de mens mogelijk is, met respect diende te behandelen. De beleving van deze norm vond zijn uitdrukking in het bestaan van een groot aantal organisaties en acties die verbetering van het lot der dieren tot doel hadden. De ontluistering van een dood dier, als spel met duizenden toeschouwers, zou ongetwijfeld de norm dat een dier met respect dient te worden bejegend doen vervagen, in het bijzonder bij kinderen voor wie het gedrag der volwassenen normbepalend is. De vermakelijkheid was in strijd met hetgeen volgens ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt en dus onrechtmatig. Helaas voor de Dierenbescherming volgde de HR dit advies van Franx dus niet.

Enkele maanden voor en enkele maanden na dit arrest van de Hoge Raad speelden er bij de bestuursrechter twee zaken over evenementen met levende dieren.

** Swientien tikken*

De burgemeester van Opsterland (verweerder) weigerde in deze zaak aan de Vereniging Floralia Langezwaag (verzoekster) een vergunning te verlenen voor het organiseren van het zogenaemde swientien tikken (zwijsje tikken). Het 'swientien tikken' is één van de evenementen die door verzoekster is georganiseerd in het kader van het dorpsfeest van Langezwaag.

Een en ander vindt plaats in het open veld, waarin met strobalen een cirkel is uitgezet waarin een varken en enkele geblinddoekte mensen worden losgelaten. Het is de bedoeling dat de geblinddoekte deelnemers het varken aantikken zonder daarbij te hollen, te springen of andere onverhoedse bewegingen te maken.

De burgemeester was van mening dat het evenement het onzorgvuldig en onwaardig omgaan met dieren in de hand werkte. Daarnaast zou het bij de jeugd de houding bevorderen dat dieren naar ieders goeddunken konden worden gebruikt. Voorts was hij van oordeel dat het evenement kon ontaarden in dierenkwelling. Tenslotte was het verboden volgens de APV van de gemeente Opsterland een dier te "plagen of zonder goede reden op te jagen of op een ander dier aan te hitsen". Deze bepaling was opgenomen onder het hoofdstuk 'openbare orde'.

Dit bracht met zich mee dat een vergunning als daarin bedoeld slechts kon worden geweigerd, indien het plaatsvinden van de betrokken vertoning of verrichting uit een oogpunt van openbare orde overwegende bezwaren ontmoette. Ter ondersteuning van zijn stelling dat de dieren bij het evenement gekweld werden, heeft de burgemeester gewezen op de inhoud van een desgevraagd door de Dierenbescherming aan hem uitgebracht advies. De voorzitter wees het verzoek van Vereniging Floralia tot schorsing van het besluit van de burgemeester toe op grond van het feit, dat niet aannemelijk kon worden gemaakt dat het belang van openbare orde in het geding zou komen door het verlenen van een vergunning. Verweerder kon desgewenst, al dan niet in overleg met veterinaire deskundigen, voorschriften stellen ter vermindering van excessen.²²⁵

De voorzitter ging niet in op het deskundigenrapport van de Dierenbescherming, anders dan dat hij aannam dat er wellicht sprake zou kunnen zijn van dierenkwelling. Anders dan in de onderstaande uitspraak over een rodeo stond bij het varkenstikken volgens de voorzitter niet vast dat de dieren gekweld werden.²²⁶

²²⁴ HR 2 januari 1987, NJ 1987, 458.

²²⁵ Vz. ARRvS 2 september 1986, AB 1987, 108.

²²⁶ Vergelijk Pres. Rb. Zwolle 4 augustus 2000.

** Rodeo in Apeldoorn*

In deze zaak weigerde de burgemeester van Apeldoorn een vergunning af te geven voor het houden van een rodeo. Op grond van art. 35 eerste lid van de APV van Apeldoorn, uit 1970, was het verboden zonder vergunning van de burgemeester een evenement te organiseren of toe te laten indien daartoe aan het publiek de toegang werd of zou worden verleend. Een vergunning kon onder meer worden geweigerd op grond van de overweging, dat bij verlening daarvan gevaar bestond voor aantasting van de openbare zedelijkheid (lid 2). De burgemeester meende dat, hoewel niet direct van dierenmishandeling leek te kunnen worden gesproken, tijdens dit soort evenementen niettemin op een ruwe, weinig respectvolle manier met dieren werd omgegaan.

Persinformatie, gegeven door de organisatoren van de rodeo, die mededelingen bevatte zoals: “ongelukken en zelfs de dood loert om de hoek” en “een levensgevaarlijk nummer” en verklaringen van de Koninklijke Nederlandse Maatschappij voor Diergeneeskunde, waarin werd gesteld dat de manier van omgaan met de dieren tijdens de rodeo onaanvaardbaar is, waren voor de burgemeester aanleiding om negatief te beslissen op de vergunningsaanvraag. De organisatie eiste dat de vergunning alsnog afgegeven werd en stelde hierbij dat er tijdens een rodeo geen sprake is van dierenmishandeling of -kwellen en dat de te houden rodeo's grote publiekstrekkingen waren, die voor de middenstand een welkome verhoging van de omzet betekenden.

De voorzitter leidde uit de persinformatie evenwel af dat op weinig respectvolle wijze met de deelnemende dieren werd omgegaan. Er kon geen sprake zijn van een diervriendelijk gebeuren en de rodeo droeg bij aan een verruwing van de behandeling van en de omgang met dieren in zijn algemeenheid, zo stelde de voorzitter. Verweerder (de burgemeester) had zich terecht op het standpunt gesteld, dat bij de verlening van de gevraagde vergunning gevaar bestond voor aantasting van de openbare zedelijkheid.²²⁷

Aan de zaken over ganstrekken en evenementen met levende dieren valt op dat het begrip ‘openbare orde en openbare zedelijkheid’ een belangrijke rol speelt in de bestuursrechtelijke jurisprudentie. In 1987 was het honderd jaar geleden dat de eerste strafrechtelijke bepalingen ter bescherming van dieren werden geïntroduceerd. Kwetsing van de zedelijke gevoelens van mensen lag ook daaraan ten grondslag. In de strafrechtelijke context speelde zedelijkheid in de onderhavige periode echter geen rol van betekenis.

Interessant is echter dat bij de parlementaire behandeling van de eerste wettelijke bepaling ter bescherming van dieren door Modderman opgemerkt wordt dat een dier respect toekomt “zolang het leeft” en dat de rechter in Maastricht meent dat het ‘gaashouwe’ een ernstige schending inhoudt van de openbare zeden en dat het feit dat het gaat om een tevoren gedood dier daar niet aan afdoet.²²⁸ Het respect voor een dier lijkt hiermee het dier als zodanig te betreffen en niet beperkt te zijn tot het eventuele lijden van een dier. In dit, overigens op zichzelf staande, geval valt een verschuiving waar te nemen in het morele denken over dieren.

Het verband tussen verstoring van de openbare orde en dierenmishandeling bestaat in verruwing van het gedrag jegens dieren, hetgeen weer leidt tot verruwing van gedrag jegens mensen, waardoor de openbare orde verstoord kan worden. Dit effect wordt aannemelijk geacht bij de rodeo en soms bij het gansslaan. Swientien tikken is voor alle betrokkenen blijkbaar een onschuldiger vorm van vermaak. Welke normen zijn blijkens de uitspraken in deze periode belangrijk, als het om dieren gaat? De Hoge Raad, zoals gezegd, liet er geen twijfel over bestaan:

²²⁷ Vz. ARRS 28 juli 1987, KG 1987, 466.

²²⁸ Pres. Rb. Maastricht, juli 1983, KG 1983, 229.

In elk geval kan niet worden gezegd dat thans reeds een ongeschreven, door de burgerlijke rechter te handhaven rechtsnorm bestaat volgens welke aan het dier een 'respect' toekomt waarmee niet is te rijmen dat het na zijn dood tot object van een publieke vermakelijkheid wordt gemaakt.

De Hoge Raad ging niet in op de vraag of de door regering en parlement bij herhaling gesignaleerde verandering in de opvattingen de conclusie wettigt dat thans een verdergaande rechtsnorm, "strekking tot bescherming van de waardigheid van het individuele dier", moet worden aanvaard. Het officieel nog niet verlaten normatieve uitgangspunt van de openbare zedelijkheid kan dieren soms nog beschermen; een mogelijke afweging van belangen van mensen en dieren is in deze context niet aan de orde. Het in 1981 geponeerde beginsel van de intrinsieke waarde van dieren vond volgens de Hoge Raad blijkbaar nog zo weinig weerklank in de samenleving, dat de hoogste rechter het niet opportuun achtte om zich daar in inhoudelijke zin over uit te laten.

Kortom: in de jurisprudentie heeft de opkomst van het begrip intrinsieke waarde in de periode tussen 1981 en 1992 weinig sporen nagelaten,

7.7 Conclusie

De nota *Rijksoverheid en dierenbescherming* uit 1981 introduceerde het concept ‘intrinsieke waarde’ als grondslag voor beleid en toekomstige wetgeving. Dieren moesten vanaf nu in de wetgeving een eigen status krijgen, zodat het dier nu omwille van zichzelf (en niet de menselijke belangen!) bescherming verdiende. Voorafgaand aan alle gebruik van dieren zou er een belangenafweging moeten worden gemaakt waarbij het belang van het dier een eigen gewicht in de schaal legt. Staatssecretaris Wallis de Vries, onder wiens verantwoordelijkheid de nota werd samengesteld, zei in dit verband: “Deze afweging – zo leren wetgeving en de praktijk – is een hachelijke onderneming. In ons Westerse cultuurpatroon ontkomt men immers niet of nauwelijks aan de antropocentrische interpretatie, waarin het dier veelal de zwakkere partij is.”²²⁹ Deze opmerking sluit aan bij de teleurstelling die minister van Justitie Ort in 1917 voelde (zie hoofdstuk IV) en de verwachtingen van zijn opvolger Heemskerk die niet werden ingelost (hoofdstuk V).

Om verder invulling te geven aan het begrip ‘intrinsieke waarde’ werd het begrip ‘welzijn’ geïntroduceerd. Hoe ‘welzijn’ en ‘intrinsieke waarde’ zich precies tot elkaar moesten verhouden bleef onduidelijk.

In de nota werd het Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk verantwoordelijk gehouden voor het algemene welzijn en de daarmee verbonden zorg voor het welzijn van dieren: “de belangrijke rol die het dier voor de mens op onder meer educatief, recreatief en emotioneel terrein vervult, vraagt ook om aandacht voor het welzijn van het dier in deze relatie.”²³⁰ Vanuit die verantwoordelijkheid roept de nota de overheid ook op om een brede maatschappelijke discussie te voeren over de toelaatbaarheid van handelingen met betrekking tot dieren.

In 1983 werd het ministerie van CRM opgeheven en werd de zorg voor het welzijn van de dieren overgedragen aan het ministerie van Landbouw. De vraag is echter of het een voordeel genoemd kan worden dat dit ministerie welzijnsbelangen van dieren ging behartigen. Ik denk zelf van niet. De doelstelling van het ministerie van Landbouw is de behartiging van de belangen van de veeteeltsector, waarin het produceren tegen zo laag mogelijke kostprijzen centraal staat. Dit staat op gespannen voet met het nemen van maatregelen die het welzijn van landbouwhuisdieren moeten verbeteren. Het verbeteren van het welzijn van dieren zal in veel gevallen financiële middelen vergen, die bij ongewijzigd beleid tot kostprijsverhoging of rendementsverlagingen leiden. Dierenwelzijn kost geld en de vraag is of mensen in de supermarkt dezelfde overwegingen hebben met betrekking tot productiedieren als wanneer ze thuis met hun gezelschapsdieren omgaan.

Na de introductie van het concept van de ‘intrinsieke waarde’ besloot de wetgever nieuwe wetgeving samen te stellen, waarin het uitgangspunt leidend beginsel zou zijn voor de omgang van dieren. In de Gwvd uit 1992 werd een geheel hoofdstuk aan de zorg voor het welzijn van dieren gewijd. Intrinsieke waarde speelde als normatief, richtinggevend concept een belangrijke rol en de verwachtingen waren hooggespannen. Het leek een nieuw tijdperk in te luiden waarin de bescherming van dieren voortvarend ter hand kon worden genomen. In de volgende hoofdstukken zal duidelijk worden of en op welke manier de wetgever de nota vorm gaf in nieuwe wetgeving.

²²⁹ Nota Rijksoverheid en Dierenbescherming, p. 4.

²³⁰ Nota Rijksoverheid en Dierenbescherming, p. 22.

Hoofdstuk VIII 1992-2010

De Gezondheids- en welzijnswet voor dieren

Laten we duidelijke taal spreken: dierenwelzijn gaat over hoe dieren zich voelen. De toenemende bezorgdheid over het welzijn van dieren in laboratoria, in de veehouderij en in de dierentuin is niet uitsluitend bezorgdheid over de gezondheid van deze dieren, hoe belangrijk dat ook kan zijn. Het gaat er ook niet om dat dieren goed functioneren als goed geoliede machines, hoe wenselijk dat ook mag zijn. Het gaat erom dat de manier waarop mensen dieren behandelen, psychisch lijden en andere onaangename gevoelens kan veroorzaken die wellicht niet zo erg veel anders zijn dan gevoelens zoals wij die zelf ervaren.²³¹

8.1 De aanleiding voor de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren

In de jaren '70 van de vorige eeuw bestond er behoefte om de bestaande Veewet te wijzigen.²³² Het doel van de Veewet was het veeartsenijkundig staatstoezicht op de nationale veestapel te regelen. In art. 1 van de wet wordt gesteld dat de wet toeziet op de zorg voor de volksgezondheid en de zorg voor de economische belangen van de veehouderij.²³³ Er hadden inmiddels zoveel ontwikkelingen in kennis ten aanzien van de gezondheidszorg voor dieren plaatsgevonden dat niet met een simpele wetswijziging kon worden volstaan, maar dat het nodig was een geheel nieuwe wet te maken. Aanvankelijk werd gekozen voor een 'Gezondheidswet voor dieren'.

De doelstelling daarvan was hetzelfde als de Veewet: het beschermen van alle aspecten van de gezondheid van dieren ten behoeve van economische belangen en volksgezondheid. In de nieuwe Gezondheidswet werden behalve de Veewet tevens alle andere bestaande wettelijke regelingen met betrekking tot dierziektenbestrijding opgenomen (de Vogelziektewet, Stb 1949, J 585; de Bijenwet 1947, Stb. H 13; de Runderhorzelwet, Stb. 1953, 189; de Nertszen-ziektewet, Stb. 1960, 102).

In 1980 werd het wetsvoorstel door de toenmalige minister van Landbouw en Visserij aan de Tweede Kamer gepresenteerd. Inmiddels begon de gedachte te leven dat voor het doelmatig houden van dierener aandacht besteed moest worden aan zowel gezondheid (waarbij meer de nadruk ligt op een medisch-veterinaire beoordeling van het dier) als het welzijn (waarbij meer de nadruk ligt op een oordeel over het subjectieve welbevinden van het dier, zoals gemeten in gedragsstudies, maar ook fysiologische studies).

In het kader van de intensivering van de veehouderij, waarbij steeds grotere aantallen dieren op een relatief kleinere oppervlakte gehouden, werd nu het gedrag van dieren bestudeerd. De uitkomsten van dit ethologische onderzoek wezen uit dat aan het welzijn van de gehouden dieren nogal wat ontbrak.²³⁴ Naar aanleiding van dit type onderzoek werd daarom besloten niet alleen regels ten aanzien van de gezondheid van dieren in een nieuwe wet op te nemen, maar ook regels met betrekking tot het welzijn.

Eind 1983 werd voorgesteld om het wetsontwerp voor een Gezondheidswet voor dieren uit te bouwen tot een geïntegreerde wet waarin de gehele wetgeving op het terrein van gezondheid en welzijn van dieren zou moeten worden ondergebracht. Mede dankzij de publicatie van de hoofddoelstelling

²³¹ Uitspraak van de filosoof S. Dawkins, opgetekend in de Jonge en Goewie 2000, p. 2.0

²³² Staatsblad 1920, 153.

²³³ Jungslager 198.0

²³⁴ In de inleiding van hoofdstuk beschrijf ik de na-oorlogse veranderingen in de veehouderij en de negatieve gevolgen daarvan voor de dieren.

van het regeringsbeleid zoals vastgelegd in de nota Rijksoverheid en Dierenbescherming²³⁵ werd de erkenning van de intrinsieke waarde van het individuele dier uitgangspunt van de wet.²³⁶ In april 1985 bood de minister een wetsontwerp aan de Tweede Kamer aan, waarin een geheel hoofdstuk (De zorg voor het welzijn van dieren) gewijd was aan het welzijn van dieren. Daarin werden concrete regels gesteld ten aanzien van het welzijn bij het reguliere gebruik van dieren. De minister besloot dat het hoofdstuk geen allesomvattende regeling zou zijn als daarin niet een algemeen verbod op dierenmishandeling opgenomen was.²³⁷

Het sinds 1886 bestaande verbod op dierenmishandeling werd aangepast aan de nieuwe inzichten en vanuit het Wetboek van Strafrecht overgeplaatst naar de nieuwe wet. Het wetsontwerp werd aanvaard. In september 1992 werd de *Gezondheids- en welzijnswet voor dieren* in het Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, nummer 585, gepubliceerd.²³⁸ De considerans luidt:

Alzo wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is uit een oogpunt van gezondheid en welzijn van dieren, uit ethische overwegingen en uit oogpunt van bescherming van veiligheid van mens en dier regelen te geven ten aanzien van dieren en handelingen met dieren en dat het voorts wenselijk is regelen te geven terzake van de uitvoer van dieren en dierlijke producten alsmede met het oog op de raszuiverheid van producten van de Nederlandse fokkerij; [...].

Samen met de Diergeneesmiddelenwet (Stb. 1985, 410) en de Wet op de uitoefening van de diergeneeskunde 1990 (Stb. 214) vormde de wet een drieluik waarmee het hele terrein van de gezondheid en het welzijn van dieren kon worden geregeld.

8.2 Kenmerken van de wet

** Gezondheid en welzijn: een ongemakkelijke combinatie*

Het eerste kenmerk is de enigszins ongemakkelijke combinatie van gezondheid en welzijn van dieren in één wet. Ongemakkelijk omdat, zoals minister Braks van Landbouw en Visserij het verwoordde, de belangen van dieren niet altijd gerespecteerd kunnen worden.²³⁹ Vele andere belangen, zoals volksgezondheid, voedselvoorziening of economische belangen kunnen prevaleren.²⁴⁰ De bedoeling van het gezondheidsdeel van de wet is vooral om de bestaande regelingen op dit terrein tot een overzichtelijk geheel samen te brengen. De nadruk ligt daarbij vooral op het weren van besmettelijke dierziekten. De wet stelt bijvoorbeeld eisen aan de bedrijfsinrichting, de hygiëne, het gebruik van antibiotica en de bestrijding van insecten en ratten.

²³⁵ Nota Rijksoverheid en Dierenbescherming, nr 1-2.

²³⁶ Zie hoofdstuk VII voor een nadere beschrijving van de nota.

²³⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 1984-1985, 16447, nr. 6, p. 28.

²³⁸ Gezondheids- en welzijnswet voor dieren 1992, Stb. 1992, 585; laatstelijk gewijzigd bij wet van 30 januari 2002, Stb. 88; De Wet tot wijziging van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (veterinair complex) van 30 januari 2002 is bij besluit van 21 juni 2002, Stb. 344, en besluit van 5 december 2002, Stb. 650, inmiddels grotendeels in werking getreden. De meeste recente inhoudelijke wijziging (artikelen 108a en 114) vond plaats op grond van de Wet tuchtspraak bedrijfsorganisatie 2004, Stb. 2004, 35, in werking getreden met ingang van 1 april 2004. In genoemde wet en in art. 108a Gwvd is het jaartal 2002 vervangen door 2004, Reparatiewet I Justitie, Stb. 2004, 50.

²³⁹ G.J.N. Braks was Minister van Landbouw en Visserij tijdens de parlementaire behandeling van de Gwvd.

²⁴⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 1984-1985, 16 447, nr. 6, p. 15.

Verder heeft deze afdeling van de wet een basis voor een identificatie- en registratiesysteem voor dieren.²⁴¹ In combinatie met de voorgeschreven administratie kan hiermee de haard van een besmettelijke dierziekte worden opgespoord. Een goede gezondheid is in het kader van deze wet niet alleen van belang voor de dieren zelf maar ook, zeker waar het gaat om landbouwhuisdieren, voor de (financiële) gezondheid van de veehouderijsector waartoe de houder behoort en ten slotte voor de volksgezondheid. Wat de gevolgen kunnen zijn van dierziekten voor al deze betrokkenen, is in de afgelopen jaren een paar keer pijnlijk duidelijk geworden (zoals bij de crises rond onder andere de Q-koorts, de varkenspest en de BSE).²⁴²

Gezondheid van dieren is essentieel voor de internationale handel in dieren als producten en dierlijke producten. De zorg voor de gezondheid van dieren is volledig ingekapseld in menselijke economische belangen terwijl de zorg voor dierenwelzijn vooralsnog vooral op dieren zelf is gericht. Deze situatie roept de vraag op of de doelstelling van bescherming en verbetering van het welzijn van dieren in het kader van deze wet wel verwezenlijkt kan worden. Tijdens de behandeling van het wetsontwerp in de Tweede Kamer is het expliciete streven naar verbetering van welzijn herhaaldelijk, ook door de minister, verwoord; opvallend daarbij is de belangrijke rol die vervuld werd door een alternatief wetsontwerp, dat in 1985 reeds aan de vaste Commissie voor Landbouw werd aangeboden door de Dierenbescherming.²⁴³ Hoewel verschillende Kamerleden tijdens de parlementaire behandeling van de wet steeds hebben aangedrongen op een definiëring van het begrip *welzijn* heeft de minister zo'n definitie niet gegeven. Hij meende dat dit niet mogelijk was zolang er onderzoek gaande was naar de betekenis van het begrip welzijn en daarover nog geen consensus was bereikt.

* *'Nee, tenzij'-systematiek*

Een tweede kenmerk van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (Gwwd) is de 'nee, tenzij-systematiek'. Dit principe geeft aan dat er geen handelingen ten aanzien van dieren verricht mogen worden tenzij deze uitdrukkelijk in de wet zijn toegestaan. Het spreekt voor zich dat de wetgever met deze systematiek, die eenvoudig stelt dat 'niets mag, tenzij het mag', in principe een ruimere bescherming geeft aan dieren dan met de gebruikelijke systematiek, die 'alles mag, mits het niet mag' voorstaat.

Een voorbeeld daarvan is art. 40 Gwwd. Het was in de veehouderij gebruikelijk geworden dat lichaamsdelen van productiedieren die de boer onwelgevallig waren werden weggenomen. Voorbeelden zijn het wegnemen van snaveluiteinden bij leghennen, teelballen bij mannelijke biggen en staartdelen bij runderen. De wetgever moest -voor het in werking treden van de Gwwd- altijd achteraf beoordelen of het verwijderen van lichaamsonderdelen (al of niet zonder verdoving) verboden moest worden.

Thans is het krachtens art. 40 Gwwd echter verboden om één of meer lichamelijke ingrepen bij een dier te verrichten, waarbij een deel of delen van het lichaam wordt of worden verwijderd, of beschadigd tenzij het gaat om ingrepen betreffende het onvruchtbaar maken van een dier of ingrepen waarvoor een diergeneeskundige noodzaak bestaat. Het verbod is nader uitgewerkt in het Ingrepenbesluit, dat later in dit onderzoek nog aan de orde komt.²⁴⁴

²⁴¹ Gwwd, art. 4 lid 1: Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kan aan de houder van een of meer dieren, behorende tot een daarbij te bepalen diersoort, de verplichting worden opgelegd om: [...], b: indien de dieren bedrijfsmatig worden gehouden, aantekening te houden van het aantal op zijn bedrijf aanwezige dieren van deze soort, van de geboorte op, onderscheidenlijk toevoeging van dieren van deze soort aan zijn bedrijf, alsmede van de afvoer van dieren van deze soort van zijn bedrijf, één en ander onder vermelding van de gegevens waardoor de dieren kunnen worden geïdentificeerd en onder vermelding van naam en adres van degene van wie de dieren afkomstig zijn onderscheidenlijk aan wie de dieren zijn afgeleverd.

²⁴² Zie ook Koolmees 2010.

²⁴³ Boon 1985. In 1986 verscheen hierbij nog een Memorie van Antwoord.

²⁴⁴ Besluit van 25 januari 1996, houdende aanwijzing van en regelen omtrent toegestane ingrepen bij dieren, Stb. 139; laatstelijk gewijzigd bij besluit van 15 juli 2008, Stb. 337.

** Kaderwet*

De Gwvd is een zogenaamde kader- of raamwet. Dit betekent dat de nadere invulling van de wetsartikelen volgt door middel van uitvoeringsbesluiten of algemene maatregelen van bestuur (Amvb's) of ministeriële regelingen. In deze uitvoeringsbesluiten worden regels gesteld die betrekking hebben op de gebruikelijke handelingen met dieren, zoals de verzorging, de huisvesting, het vervoer en het slachten van dieren. Het gaat om middelen ter bereiking van doeleinden die in principe als redelijk worden beschouwd.

De keuze voor een kaderwet is destijds bewust gemaakt. Onder invloed van Europese regelgeving, wetenschappelijk onderzoek en actuele ontwikkelingen veranderen de normen en voorschriften op het gebied van gezondheid en welzijn van dieren regelmatig. De minister kan daarop snel en adequaat reageren door nadere regels te stellen of aan te passen; de wet zelf hoeft zo niet steeds gewijzigd te worden. Bij de uitvoeringsbesluiten is vaak sprake van 'gelede' normstelling. Besluiten verwijzen naar andere regelingen. Daarom is het voor de handhavers moeilijk om te achterhalen wanneer een handeling strafbaar is of niet, en op grond waarvan.

** Raad voor Dierenaangelegenheden*

In art. 2 Gwvd is voorzien in de instelling van de Raad voor Dieraangelegenheden (RDA). Oorspronkelijk was het aantal leden van de raad vastgesteld op maximaal 15. De RDA is tegenwoordig samengesteld uit 40 vertegenwoordigers vanuit diverse maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven. De achterliggende gedachte is om een breed forum te creëren waarin deskundigen van uiteenlopende signatuur zitting hebben.

Naast de functie van overlegforum heeft de RDA de taak om te adviseren over vraagstukken betreffende nationaal en internationaal beleid op het gebied van gezondheid en welzijn. De RDA baseert zich daarbij op de meest recente wetenschappelijke, maatschappelijke en ethische ontwikkelingen. De RDA komt tweemaal per jaar plenair bijeen.

De inhoudelijke werkzaamheden vinden vooral plaats in de zogenaamde fora. Per vraagstuk wordt door de voorzitter van de RDA een forum samengesteld, dat voorgezeten wordt door een raadslid en bestaat uit een selectie van raadsleden met relevante expertise. Het komt ook voor dat een forum wordt gevormd door experts van buiten de RDA. Een forum zal over het algemeen uit vijf tot tien personen bestaan; allen hebben op persoonlijk titel en zonder last of ruggespraak zitting in het forum. Het forum stelt, in overeenstemming met de voorzitter van de RDA, de zienswijze vast. Na het uitbrengen van het forum wordt het weer opgeheven. De zienswijze bevat een inventarisatie van de wetenschappelijke feiten, het maatschappelijk krachtenveld en de daaruit volgende beleidsvoorstellen. De minister volgt niet altijd de adviezen van de RDA op.

Tot nu toe verschenen met regelmaat rapporten van de RDA over de meest uiteenlopende onderwerpen. In 2005 verschenen er negen rapporten, onder andere over immunosterilisatie als alternatief voor de huidige wijze van castratie in de varkenshouderij (2005/02), over het bedwelmen en doden van de belangrijkste productiedieren en eventuele herziening van de richtlijn 93/119/EG (2005/05) en over de wintersterfte 2004-2005 van de grote grazers in de Oostvaardersplassen (2005/08). Onlangs verschenen de rapporten: *Verantwoord houden* (2009/12) en *Van debat naar dialoog* (2010/06). Een overzicht van tot stand gebrachte zienswijzen en discussiestukken is te vinden op de website van de RDA.²⁴⁵

²⁴⁵ www.raadvoordieraangelegenheden.nl.

** De Wet op de economische delicten*

Een ander kenmerk is dat een groot aantal artikelen uit de Gwwd strafbaar is gesteld op grond van de Wet op de economische delicten (WED).²⁴⁶ Het ontwerp voor de Gwwd, de *Gezondheidswet voor dieren*, was aanvankelijk in zijn geheel onder de werkingssfeer van de WED gebracht.

De WED dateert van vlak na de Tweede Wereldoorlog.²⁴⁷ Tijdens de behandeling van het wetsontwerp is echter weinig aandacht besteed aan de vraag of de keuze voor het economische strafrecht in dit opzicht wel een adequate keuze was: de meest uitgebreide motivatie is te vinden in de Memorie van Toelichting bij het oorspronkelijke ontwerp voor een *Gezondheidswet voor dieren*.

*[H]et onderhavige wetsontwerp heeft immers in het merendeel der gevallen betrekking op activiteiten welke worden uitgeoefend in het kader van vee- en pluimveehouderijbedrijven, waaronder intensieve vee- en pluimveehouderijbedrijven begrepen. De Wet op de economische delicten bevat een arsenaal aan maatregelen en sancties, welke in het bijzonder zijn toegespitst op activiteiten die bedrijfsmatig of in ondernemingsverband worden verricht.*²⁴⁸

Tijdens de langdurige parlementaire behandeling van de Gwwd zijn geen nieuwe argumenten toegevoegd behalve de verruimde opsporingsbevoegdheden, de mogelijkheid tot het treffen van ingrijpende voorlopige maatregelen en snelle vervolging en strenge bestraffing. De WED biedt weliswaar krachtige sanctiemiddelen, maar in de praktijk blijken deze nauwelijks toegepast te worden. Enkele jaren gelden vond bijvoorbeeld een rechtszaak plaats waarin de rechter op grond van de WED een bedrijf stil had kunnen leggen. Uiteindelijk kwam hij echter niet tot deze uitspraak omdat het stilleggen de ‘economische doodstraf’ zou betekenen voor de verdachte. De rechter durfde dit niet aan.²⁴⁹

Het lijkt erop dat dit voortkomt uit het feit er noch binnen de wet, noch daarbuiten, een praktisch en op consensus gebaseerd afwegingskader bestaat waarin de systematiek wordt beschreven volgens welke belangen van dieren en die van mensen gewogen kunnen worden. Het rechtsgoed dat daardoor in de praktijk slechts wordt beschermd is in elk geval eerlijke concurrentie en het tegengaan van concurrentievervalsing of marktverstorende effecten, maar niet het dierenwelzijn.

Het grotere belang dat wordt toegekend aan economische motieven (ten koste van dierenwelzijnsbelangen) wordt verder onderstreept door de aanwijzing in art. 109 Gwwd van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBB) als bestuursrechter in eerste en enige aanleg. Sommige Kamerleden vroegen zich af, of dit wel de meest geschikte bestuursrechter was. “Het werk van dit college ligt grotendeels op sociaal-economisch terrein (...). De welzijnsaspecten zullen daardoor – zo vreesden genoemde leden – niet tot hun recht komen.”

Dat het CBB zo sterk op het bedrijfsleven is gericht deed andere Kamerleden zelfs twifelen aan de onafhankelijkheid van het College met betrekking tot problemen inzake het welzijn van landbouwhuisdieren. In dit verband is sprake van de tweederangs positie van het welzijnsaspect in de voorgestelde wet. In de Nadere memorie van antwoord stelt de minister:

*Wij merken slechts op dat het College op vergelijkbare terreinen werkzaam is waardoor het over de nodige deskundigheid beschikt. De wisselende samenstelling van het College maakt het bovendien mogelijk de deskundigheid toe te spitsen op de aan het College voorgelegde zaak.*²⁵⁰

²⁴⁶ De koppeling aan de WED is gebruikelijk voor wetten op het gebied van landbouw en veeteelt, Mulder en Doorenbos 2002, p. 5. Het fenomeen van de gelede normstelling heeft overigens juist op het terrein van het economisch recht een grote vlucht genomen, p.23. Zie voor de relevante artikelen Gwwd art. 125.

²⁴⁷ Stb. 1950, K 258.

²⁴⁸ Tweede Kamer II 1980-1981, 16 477, nr. 3, p. 3, 4 (MvT).

²⁴⁹ HR 17 oktober 2006, LJN AY7361.

²⁵⁰ Tweede Kamer II 16 447, respectievelijk 1985-1986, nr. 8, p. 18, 19 en 1986-87, nr. 11, p. 17.

Welke terreinen in welke opzichten vergelijkbaar zijn, vermeldt de minister niet. Uiteindelijk komen slechts zeer weinig zaken bij de rechter, en van deze zaken worden er slechts weinig gepubliceerd. Er worden aanmerkelijk meer uitspraken gedaan over overtredingen van de gezondheidsbepalingen en er is minder jurisprudentie over de economische dan over de overige welzijnsdelicten uit de Gwwd. Voor zover het komt tot het opleggen van sancties zijn deze gelet op de mogelijke geldboeten en maatregelen over het algemeen niet bijzonder zwaar.²⁵¹

Vanwege het handhavingstekort bij het economisch strafrecht is in 1954 reeds over gegaan tot de instelling van de productschappen.²⁵² Een productschap is een organisatie van een agrarische bedrijfskolom, dat wil zeggen: van alle bedrijven die een schakel vormen in een bepaald productieproces. Voorbeelden van productschappen zijn: het productschap Zuivel, het productschap Vee, vlees en eieren, het productschap Tuinbouw en het productschap Granen, zaden en peulvruchten.

De ondernemingen waar een productschap voor is ingesteld zijn verplicht lid en het productschap kan de leden bindende regels opleggen. Deze bindende regels worden verordeningen genoemd.²⁵³ Deze regels worden gehandhaafd met behulp van het tuchtrecht. De uitspraken van het tuchtcollege worden niet als vanzelfsprekend gepubliceerd. In dit onderzoek zullen de productschappen niet aan de orde komen. Uit het geringe aantal gepubliceerde uitspraken is geen duidelijke conclusie te trekken ten aanzien van de ontwikkeling van het tuchtrecht voor productschappen.

8.3 Welzijn

In de nota Rijksoverheid en Dierenbescherming wordt erop aangedrongen dat mensen zich bij voortdurend rekenschap moeten geven van de toelaatbaarheid van hun handelingen met betrekking tot dieren. Het belang van het dier (het welzijn) zal in een bewust afwegingsproces moeten worden ingebracht.²⁵⁴

Sinds de jaren '60 van de vorige eeuw is dit uitgebreid onderzocht en wordt in toenemende mate helder wat welzijn van dieren precies inhoudt en hoe te bepalen valt of een dier een (meestal door mensen) wenselijk geachte mate van welzijn ervaart. Om belangen van mensen en dieren te kunnen wegen lijkt in toenemende mate ook wetenschappelijke kennis over gedrag en gezondheid van dieren een rol te gaan spelen. De recentere wetenschappelijke bevindingen worden hier kort weergegeven, voor zover dat voor een beter begrip van onze interpretatie van de jurisprudentie noodzakelijk lijkt.

De mate van welbevinden van een dier kan worden aangegeven op een schaal die loopt van zeer slecht naar uitstekend – 'minder goed' of 'slecht' welzijn zijn dus bruikbare aanduidingen. Om de positie op die schaal van een bepaald dier op een bepaald moment te kunnen vaststellen, let men op uiterlijke kenmerken, bijvoorbeeld de anatomische ontwikkeling, op gezondheid, ziekteverschijnselen of verwondingen, op gedrag maar ook op subjectieve gevoelens.

Een gangbare opvatting is dat het welzijn van een individueel dier wordt bepaald door het welslagen of mislukken van zijn pogingen, om in een door de mens geschapen omgeving stand te houden.²⁵⁵

²⁵¹ HR 17 oktober 2006, LJN AY7361.

²⁵² Wet van 30 september 1954, houdende instelling van productschappen, Stb. 1954, No. 446

²⁵³ Verordeningen berusten op de Wet op de bedrijfsorganisatie en vaak op de afspraken van de minister met de sector.

²⁵⁴ Nota Rijksoverheid en Dierenbescherming, Tweede Kamer II 1981, 16 996, nr. 2, p. 4.

²⁵⁵ Dit is een vrije vertaling van de definitie van Broom: 'The welfare of an individual is its state as regards its attempts to cope with its environment', zoals aangehaald in bijv. Broom 1999a, 2001a.

De mens bepaalt daarbij voor een belangrijk deel hoe goed een dier zich kan voelen. Goed dierenwelzijn wordt bevorderd door positieve emoties – wat mensen plezier noemen, of misschien wel geluk.– Dit zijn emoties die een dier bijvoorbeeld kan ervaren bij voor zijn soort natuurlijke handelingen als wroeten of stofbaden, en bij de omgang met soortgenoten.

Als een dier invloed kan uitoefenen op zijn omgeving heeft dat een gunstig effect op zijn welzijn, maar ook variatie en een bepaalde mate van onvoorspelbaarheid (bijvoorbeeld in de vorm van een uitdagende omgeving) lijken essentieel.²⁵⁶ Volgens hoogleraar dierenwelzijn Spruijt, die betoogt dat positieve ervaringen van het grootste belang zijn voor een goed dierenwelzijn, kunnen relatief positieve ervaringen alleen als zodanig geregistreerd worden na relatief negatieve ervaringen, en is elke verbetering in de situatie van een dier– ook van slecht naar minder slecht – een positieve ervaring. De mens moet een situatie scheppen waarin positieve ervaringen overheersen.²⁵⁷

Het welbevinden van een individueel dier mag dan misschien slechts bij benadering te bepalen zijn, het wordt wel mogelijk geacht om op wetenschappelijk verantwoorde wijze aan te geven, welke factoren een positieve of negatieve invloed hebben op het welzijn van dieren.²⁵⁸ Het staat bijvoorbeeld wel vast dat langdurig slechte omstandigheden nadeliger kunnen zijn dan kortstondige, relatief ernstige negatieve ervaringen. En hoe meer dieren zich in dergelijke omstandigheden bevinden, hoe ernstiger het welzijnsprobleem is.²⁵⁹ Huisvesting is dan ook een zeer belangrijke factor. Als bepaalde huisvestingsystemen in de intensieve (pluim)veehouderij negatieve welzijnsindicatoren of chronische stresssymptomen te zien geven zoals apathie, stereotype gedragingen of agressie, zou het welzijnsbeleid in eerste instantie gericht moeten zijn op het voorkómen daarvan.

De manier waarop wetenschappers het begrip welzijn operationaliseren en bestuderen, lijkt in veel opzichten in schril contrast te staan met de manier waarop overheid en beleid of burgers daarmee omgaan. Enerzijds lijkt welzijn door beleidsmaten vooral uitgedrukt te worden in maten of gewichten: “De voor varkens beschikbare oppervlakte van een stal (...) bedraagt tenminste per varken met een gemiddeld gewicht: (e) van 85 tot 110 kg: 0,70 m²”.

Anderzijds suggereert het begrip welzijn bij burgers vooral een normatief oordeel. Welzijn wordt door het publiek opgevat als *goed* welzijn. Onderzoek ten behoeve van beleid en regelgeving richtte zich aanvankelijk op een voor het dier acceptabele mate van welzijn en vervolgens, omdat opdrachten van beleidsmakers aan onderzoekers mede worden bepaald door vragen uit een verontruste samenleving, op *verbetering* daarvan.

In de nota Rijksoverheid en Dierenbescherming van 1981 werd gesteld, dat het ontwikkelen van een dierenbeschermingsbeleid c.q. welzijnsbeleid voor dieren vraagt om een uitwerking van het begrip welzijn.²⁶⁰ De Kamerdebatten over de Gwwd, die twaalf jaar duurden, laten een fase van die uitwerking zien, maar komt in dit opzicht niet veel verder; de minister heeft het begrip bewust slechts voorlopig aangeduid. “In de wetenschappelijke disciplines van waaruit definities van welzijn naar voren komen bestaat nog geen consensus over de inhoud van dit begrip. (...)

Dit neemt niet weg dat de inhoud van het begrip al wel nader kan worden aangegeven”, aldus de minister.

Vervolgens worden enkele wetenschappelijke definities geciteerd, waaronder als eerste en “wellicht de meest gangbare” die van Lorz uit 1973:

²⁵⁶ De Jonge en Spruijt 2001, p. 59.

²⁵⁷ Spruijt 1997, p. 15, p. 19.

²⁵⁸ De Jonge en Spruijt 2001, p. 55, 57.

²⁵⁹ Broom 1999a, p. 139: “If the welfare of individuals is poor, the more animals which are affected, the greater the problem.”

²⁶⁰ Nota Rijksoverheid en Dierenbescherming 1981, p. 3. Onmiddellijk na deze opmerking staat de zin: ‘Het dierenbeschermingsbeleid zal moeten worden ontwikkeld vanuit de erkenning van de intrinsieke waarde van het individuele dier’ (zie paragraaf 4.6.2).

Welzijn is een toestand van fysieke en psychische harmonie van het dier met zichzelf en met de omgeving. Gezondheid en alleszins normaal gedrag zijn in de regel aanwijzingen voor welzijn. Beide veronderstellen een soortspecifiek verloop der levensverrichtingen, waarin ook het gedrag tot zijn recht komt.

Tijdens de behandeling van het wetsontwerp in de Tweede Kamer is het expliciete streven naar verbetering van het welzijn herhaaldelijk, ook door de minister verwoord. Opvallend daarbij is de rol die vervuld werd door een alternatief wetsontwerp, dat in 1985 reeds aan de vaste Commissie voor Landbouw werd aangeboden door de Dierenbescherming.²⁶¹ In dit voorstel werden diverse suggesties aangedragen om het begrip welzijn in te vullen. Kamerleden brachten deze ideeën regelmatig in stelling. Uiteindelijk heeft de minister weinig van het voorstel overgenomen.

8.4 Voorzienbare en onvoorzienbare dierenmishandeling

Wat er naar verwachting mis kan gaan bij op zich geoorloofde en voorzienbare handelingen in de intensieve veehouderij, wordt strafbaar gesteld in op de Gwwd gebaseerde uitvoeringsvoorschriften (algemene maatregelen van bestuur of ministeriële regelingen). De uitvoeringsbesluiten bevatten min of meer nauwkeurig omschreven normen (bijvoorbeeld in maten en gewichten) ter waarborging van het welzijn van (landbouw)huisdieren. In de uitvoeringsbesluiten worden regels gesteld ten aanzien van de gebruikelijke handelingen met dieren in de intensieve veehouderij, zoals het huisvesten, het fokken en het doden van de dieren.

Na de discussie in de Tweede Kamer ten aanzien van de inhoud van de uitvoeringsbesluiten laat de minister weten dat er ook behoefte bestaat aan een algemene norm om op te kunnen treden tegen de niet in concrete bepalingen geregelde vormen van dierenmishandeling. De minister hanteert daarbij het begrip *niet voorzienbare dierenmishandeling*.²⁶² Het gaat dan om gevallen van dierenmishandeling die tot dan toe op grond van artikel 254 WvSr strafbaar werden gesteld (zoals het afranselen van paarden en ondeugdelijk couperen van hondenstaarten, waarbij de dieren ernstig leed wordt toegebracht).

De minister besluit vervolgens om het verbod vanuit het Wetboek van Strafrecht over te brengen naar hoofdstuk III van de Gwwd: “De zorg voor het welzijn van dieren”. Het verbod is opgenomen als art. 36 van dit hoofdstuk. Het verbod bevat geen concrete regels maar open normen, waarmee het aan de rechter overgelaten wordt om van geval tot geval te beoordelen of er sprake is van strafbare dierenmishandeling. Voor zover deze vorm zich voordoet in de intensieve veehouderij, spreekt men van *excessen*.²⁶³

Het gebruik van het begrip niet voorzienbare dierenmishandeling heeft ertoe geleid dat er een situatie is ontstaan die later in de Kamerdebatten is samengevat als de tegenstelling tussen *onvoorzienbare* (op grond van artikel 36) en *voorzienbare* (op grond van de uitvoeringsbesluiten) mishandeling van dieren.²⁶⁴ In de volgende twee hoofdstukken behandel ik de niet-voorzienbare en de voorzienbare vormen van dierenmishandeling.

Daaruit moet blijken wat de consequenties zijn van het door de minister aangereikte onderscheid. De conclusie van daarvan geldt als antwoord op de derde vraag van dit onderzoek:

²⁶¹ Boon 1985.

²⁶² Tweede Kamer, vergaderjaar 1988-1989, 16 447, nr. 16, p. 26.

²⁶³ Zo bijvoorbeeld *Richtlijn strafvordering LNV*, opgenomen in Evertsen (Gwwd), C-10.3, naar aanleiding van overtreding van art. 7 en 8 Varkensbesluit.

²⁶⁴ Tweede Kamer 26 april 1989, 16 447, nr 16, p. 26. De term ‘voorzienbaar’ wordt door de minister overigens niet expliciet gebruikt.

Heeft de wetgever wat betreft het beschermingsniveau van de dieren een consequent beleid heeft gevoerd en voldoende oog heeft gehad voor de verschillende contexten waarin handelingen met dieren worden verricht. In hoeverre heeft de rechter de mogelijkheid tot rechtsvorming als het gaat om de onvoorzienbare en de voorzienbare vormen van dierenmishandeling?

In hoofdstuk IX behandel ik het verbod op dierenmishandeling (de onvoorzienbare mishandeling) en in hoofdstuk X de uitvoeringsbesluiten (voorzienbare mishandeling).

Hoofdstuk IX Onvoorzienbare dierenmishandeling

Op 11 april 2008 stond er in het Agrarische Dagblad een kort bericht onder de kop: "Politie zoekt schapenbeul". In Zoetermeer had iemand een doormidden gesneden schaap aangetroffen. Een jaar eerder werd ook al een schaap van de Zoetermeerse schapenheide slachtoffer van mishandeling. Later werd het kadaver van een verbrande geit gevonden: "Het is nog altijd een raadsel wie het beest met een brandbare vloeistof overgoot en in brand stak."²⁶⁵

9.1 Inleiding

Hoofdstuk III van de Gwwd (de zorg voor het welzijn van dieren) bevat tal van concrete voorschriften op basis waarvan voorzienbare handelingen met dieren worden gereguleerd. Er was echter behoefte aan een norm die ook *onvoorzienbare* vormen van dierenmishandeling tegen kon gaan. Deze norm werd geformuleerd in art. 36 Gwwd, een artikel dat volgens de minister het 'sluitstuk' vormde van de bepalingen ter bescherming van het welzijn van dieren.²⁶⁶ Dit artikel luidt:

1. *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 een dier te benadelen.*
2. *Tot de in het eerste lid verboden gedragingen worden in ieder geval gerekend:*
 - a. *een dier arbeid doen verrichten, welke kennelijk zijn krachten te boven gaat of waartoe het uit hoofde van zijn toestand ongeschikt is;*
 - b. *een koe met overvolle uier vervoeren of op een markt of openbare verkoping ten verkoop houden;*
 - c. *bij de verlossing van een koe gebruik te maken van dierlijke trekkracht of van een niet door Onze Minister daarvoor toegelaten krachttoestel;*
 - d. *een hond als trekkracht gebruiken.*
3. *Een ieder is verplicht hulpbehoevende dieren de nodige zorg te verlenen.*

Art. 36 Gwwd is een van de weinige artikelen in de Gwwd waarin het woord *welzijn* voorkomt.²⁶⁷ In lid 1 en 2 herkennen we elementen van art. 254 en 455 (oud) WvSr. In lid 1 is het element *opzettelijk* uit art. 254 lid 1 WvSr verdwenen. Het eerste lid wordt ook beschouwd als implementatie van art. 3 Richtlijn 98/58/EG, dat een beperktere doelgroep kent, namelijk eigenaren of houders van landbouwhuisdieren:

De lidstaten zorgen ervoor dat de eigenaar of houder alle passende maatregelen treft om het welzijn van zijn dieren te verzekeren en te waarborgen dat die dieren niet onnodig aan pijn of leed worden blootgesteld en dat ze geen onnodig letsel wordt toegebracht.²⁶⁸

Lid 2 is geredigeerd naar het voorbeeld van art. 455 WvSr (oud), tweede lid. Het derde lid van art. 36 Gwwd is toegevoegd bij de Vijfde Nota van Wijziging in 1990.

²⁶⁵ ROAR, 15 juni 2010..

²⁶⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 1989, p 72-6024

²⁶⁷ Behalve in art. 36 komt de term voor in art. 47 lid 3 en 4, art. 49 lid 1 en art. 55, lid 1 en 2.

²⁶⁸ Richtlijn 98/58/EG van de Raad van 20 juli 1998 inzake de bescherming van voor landbouwdoeleinden gehouden dieren; grotendeels geïmplementeerd in het Besluit welzijn productiedieren (beide opgenomen in de Bordes en Evertsen 2004, respectievelijk 2.2.2 en 2.4.7). Naar aanleiding van art. 3 van de richtlijn merkt Broom op dat er een ouderwetse terminologie is gebruikt, die teruggaat op de Europese Conventie van 1976, en waaruit niet blijkt dat welzijn kan variëren van zeer goed tot zeer slecht; Broom 2001a, p. 150

Het formuleert een zorgplicht als algemeen uitgangspunt van de bescherming van het welzijn van alle, dus ook de in het wild levende, dieren.²⁶⁹ Het tweede en derde lid van art. 36 Gwvd spelen in de jurisprudentie geen rol van betekenis.

Het artikel geeft een algemeen verbod om zonder redelijk doel een dier pijn of letsel toe te brengen en zijn gezondheid of welzijn te benadelen. Art. 36 is gericht tot “een ieder”. Bij deze algemene strafbaarstelling is gekozen voor de open norm “zonder redelijk doel of met overschrijding van hetgeen ter bereiking van een zodanig doel toelaatbaar is”. Hoewel de wet in principe alleen toeziet op de gezondheid en het welzijn van gehouden dieren, geldt art. 36 Gwvd ook voor niet-gehouden dieren. Art. 36 functioneert als ‘vangnet’ voor alle onvoorzienbare gevallen van dierenmishandeling die niet in de uitvoeringsbesluiten of in andere regelgeving worden geregeld.

Tijdens de Kamerdebatten over de Gwvd heeft de minister zich expliciet tot de rechter gericht. Naar aanleiding van art. 36 Gwvd zei hij:

Gelet op de al eerder genoemde vangnetfunctie van de bepaling, is ook een aantal abstracte begrippen opgenomen zoals het begrip ‘zonder redelijk doel’. Daarmee kan van geval tot geval bezien worden of er sprake is van een rechtvaardigingsgrond. (...) Bij deze algemene strafbaarstelling is noodgedwongen gekozen voor vage aanduidingen, welke het aan de rechter overlaten om te bepalen wanneer sprake is van dierenmishandeling en wanneer nog niet.²⁷⁰

Door de open formulering van het artikel kreeg de rechter in ieder geval de opdracht om op grond van voortschrijdende wetenschappelijke inzichten en maatschappelijke bewustwording het begrip welzijn te verhelderen in het licht van de normatieve uitgangspunten van de wet.²⁷¹

Naast het verbod op dierenmishandeling is een verbod op verwaarlozing van een dier opgenomen in art. 37 Gwvd. Dit artikel is van belang omdat het regelmatig in relatie tot art. 36 Gwvd genoemd wordt. De bepaling maakt het mogelijk misstanden die zich meer incidenteel en vooral bij particulieren voordoen tegen te gaan.²⁷² Art. 37 Gwvd luidt: “Het is de houder van een dier verboden aan een dier de nodige verzorging te onthouden.” Het wordt uit de Kamerstukken overigens niet duidelijk hoe ‘houder’ zich verhoudt tot degene die verplichtingen heeft jegens een dier dat geheel of ten dele aan hem toebehoort en onder zijn toezicht staat, of jegens een dier tot welks verzorging hij verplicht is. Een houder van dieren is echter ook in de Europeesrechtelijke context, een natuurlijke of rechtspersoon die permanent of tijdelijk verantwoordelijk is voor bepaalde dieren. Dat kan de eigenaar zijn, maar ook bijvoorbeeld een vervoerder.²⁷³ Juridische problemen over de verantwoordelijkheid voor verwaarloosde dieren (die zich in het verleden regelmatig voordeden) worden door het gebruik van deze term voorkomen. Overtreding van het nieuwe artikel zou volgens de minister bovendien eenvoudiger te constateren zijn.

Er zijn meer arresten en uitspraken geweest op grond van de art. 36 en 37 Gwvd dan op grond van de overige artikelen van Hoofdstuk III Gwvd. Het overtreden van art. 36 lid 1 Gwvd wordt gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste drie jaren of een geldboete van de vierde categorie. Overtreding van art. 36 lid 3 Gwvd is een overtreding en wordt gestraft met ten hoogste zes maanden gevangenisstraf of een geldboete van de derde categorie.

²⁶⁹ Tweede Kamer II 1989-1990, 16 447, nr. 70, p. 3 en p. 13.

²⁷⁰ Tweede Kamer 26 april 1989, 72-6027 en 6028. Hier kiest de minister ook uitdrukkelijk voor het handhaven van de uit het WvSr bekende redactie, “aangezien daarmee tot op heden goede ervaringen zijn opgedaan en de redactie van het art. een adequate vervolging mogelijk maakt.” De term ‘vangnet’ wordt ook gebruikt in Tweede Kamer 16 447, 1984-85, nr. 7, p. 30 en 1988-89, nr. 16, p. 26.

²⁷¹ In Hoofdstuk II van dit onderzoek wordt de rol van de rechter nader uitgelegd.

²⁷² Tweede Kamer, 1984-85, 16 477, nr. 7, p. 31.

²⁷³ Het begrip houder wordt op deze manier bijvoorbeeld gebruikt in de regelgeving betreffende identificatie en registratie van dieren.

De strafbepalingen zijn opgenomen in artikel 121 en 122 Gwvd. Behalve de art. 36 en 37 Gwvd wordt vaak art. 350 lid 2 WvSr te laste gelegd.²⁷⁴ Het gaat dan om vernieling en beschadiging van een dier dat aan een ander toebehoort.

Of de rechter in staat was om invulling te geven aan het begrip zal uit de analyse van de jurisprudentie op grond van de art. 36 en 37 Gwvd blijken. Ik behandel in paragraaf 9.2 een aantal onderling verschillende zaken op grond van art. 36 en 37 Gwvd. In paragraaf 9.3 onderzoek ik een aantal pogingen van dierhouders om art. 36 Gwvd in rechtszaken te betrekken die verband houden met dierziekten.

De Gwvd is tot stand gekomen na de publicatie van de beleidsnota Rijksoverheid en Dierenbescherming in 1981. Zoals reeds in Hoofdstuk VII van dit onderzoek werd uitgelegd, kan een gepubliceerd beleidsvoornemen van invloed zijn op rechterlijke uitspraken. Aangezien de nota de reactie vormde op een dringende vraag vanuit de samenleving naar een meer samenhangend overheidsbeleid ten aanzien van dierenbescherming kon de rechter de in de nota geïntroduceerde erkenning van de intrinsieke waarde van het individuele dier bij zijn uitspraak betrekken.

Uit een consequente rechterlijke interpretatie van vage normen in concrete gevallen kan een nieuwe regel ontstaan – dan vormt de rechter zelf recht. Rechtsschepping begint dus bij de individuele gevallen.²⁷⁵ Waar het bij mijn analyse van uitspraken op grond van het verbod op dierenmishandeling steeds om draait is de vraag of de rechter een invulling gegeven heeft aan de vage normen ‘redelijk doel’ en ‘welzijn’ in het licht van de erkenning van de intrinsieke waarde van het dier.

De volgorde van de geselecteerde jurisprudentie is zo veel mogelijk chronologisch; op die manier is na te gaan of er sprake is van rechtsontwikkeling ten aanzien van de genoemde begrippen.²⁷⁶

9.2 Jurisprudentie onvoorzienbare dierenmishandeling

Uit het ontbreken van een definitie van het begrip welzijn in de wetgeving kan opgemaakt worden dat de rechter tot de invulling van het begrip werd aangespoord. De rechter dient een belangenafweging te maken. Uit de navolgende casus blijkt dat de rechter de grootste moeite had met het begrip en regelmatig terugviel op de zedelijkheid, zoals die in 1886 door de wetgever als grondslag voor de strafbaarheid van dierenmishandeling werd aangereikt.

** Verruwing van de omgang met dieren is geen argument*

In 2000 hebben enkele dierenbeschermingsorganisaties in kort geding geprobeerd in Steenwijk een spelletje ‘zwientietikken’ verboden te krijgen. Bij deze vorm van vermaak moeten twee geblinddoekte personen in een afgesloten bak met modder één van de twee daar ook rondlopende varkens zien aan te tikken, in dit geval scharrelvarkens.

Eiseressen brachten o.a. art. 36 lid 1 Gwvd in stelling. Het spelletje diende volgens hen geen redelijk doel en tastte het welzijn van de varkens aan: die zouden niet van zoveel mensen en lawaai

²⁷⁴ Art. 350 WvSr handelt over zaakbeschadiging, in die zin dat het verboden is om wederrechtelijk een zaak die aan een ander toebehoort te beschadigen. Het tweede lid geeft een speciale regeling voor de beschadiging van dieren die aan een ander toebehoren. Het artikel valt onder titel XXVII, ‘vernieling of beschadiging’ en luidt:

1. Hij die opzettelijk en wederrechtelijk enige goed dat geheel of ten dele aan een ander toebehoort, vernielt, beschadigt, onbruikbaar maakt of wegmaakt, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of geldboete in ven de vierde categorie. Lid 2: gelijke straf wordt toegepast op hem die opzettelijk en wederrechtelijk een dier dat geheel of ten dele aan een ander toebehoort, dood, beschadigt, onbruikbaar maakt of wegmaakt.

²⁷⁵ Wiarda 1999, p. 132.

²⁷⁶ db + E 2004 p.97 e.v..

houden. Het evenement zou ook niet getuigen van respect voor dieren. Het andere argument van de eiseressen, dat al eerder werd gehanteerd in Vz. ARRvS 2 september 1986, was dat zwientietikken zou leiden tot verruwing van de behandeling van en de omgang met dieren. Dit klinkt wat ouderwets, alsof er nog een wettelijke zedelijkheidsgrondslag bestond. Het argument werd door de President niet opgepakt, maar ook niet weerlegd.

De kwetsing van de zedelijke gevoelens van het publiek bleef een belangrijke reden om een litigieuze handeling met een dier te verbieden. De organiserende stichting was van mening dat varkens dat gedraaf en gewroet in de modder juist leuk vonden (“ze hebben de dag van hun leven”), en wist de rechter daarvan te overtuigen door ter zitting een video-opname te vertonen. De onzekerheid over de mogelijke aantasting van dierenwelzijn weerhield de rechter ervan de algemene strafbaarstelling op grond van art. 36 Gwwd toe te passen. De verruwing was voor hem geen argument.²⁷⁷ De organisatie kon doorgaan met feest vieren en de varkens met draven en wroeten.

** Geen redelijk doel*

Een landelijk tafereel eindigde in een drama voor een moederzwaan. Een boer maaide zijn weiland onzorgvuldig en verwondde hierbij een moederzwaan dermate ernstig, dat haar ene vleugel moest worden geamputeerd. Na het ongeluk verleende hij, aldus de tenlastelegging, “het hulpbehoevende dier niet de nodige zorg”. Het incident bleef niet onopgemerkt, werd gerapporteerd en door het OM vervolgd. De formulering van de tenlastelegging leek te verwijzen naar het genoemde in art. 36 lid 3 Gwwd. Zoals hiervoor duidelijk werd gemaakt eist lid 3 een zorgverplichting.

En inderdaad: de boer liet de zwaan aan haar lot over en leek daarmee niet te voldoen aan deze “zorgverplichting”.²⁷⁸ De boer werd echter op grond van art. 36 lid 1 Gwwd veroordeeld tot een geldboete.²⁷⁹ Het hof overwoog: “De verdachte heeft geen enkel respect getoond voor het leven van dieren in het algemeen en beschermde knobbelzwanen in het bijzonder.” Ook aan de dode schapen die hij gewoon in zijn weiland liet liggen “heeft verdachte niet dat respect betoond dat aan dode dieren behoort te worden gegeven”.

Aan deze zaak vallen drie dingen op. Het toebrengen van verwondingen valt onder de delictomschrijving van art. 36 lid 1 Gwwd (en een zwaan met één vleugel zal waarschijnlijk in haar welzijn aangetast zijn). In de tenlastelegging werd echter art. 36 lid 3 Gwwd genoemd. De leden van het artikel werden dus door elkaar gehaald. Ten tweede valt op dat het hof het begrip respect gebruikt. De term werd eerder gebruikt door dierenbeschermers (in de zaken betreffende gansslaan; in het kort geding over zwientietikken hiervoor). Echter: de rechter beschouwde respect niet expliciet als een aspect van of een voorwaarde voor hun welzijn. Hij heeft blijkbaar wel kennis genomen van de nota Rijksoverheid en Dierenbescherming, waarin de intrinsieke waarde van het dier erkend wordt, maar verbond daaraan geen consequenties.

Tenslotte refereerde het hof aan de redelijkheid van het doel waarvoor de boer zijn grasland onzorgvuldig maaide. De rechter bekritiseerde de beweegredenen daarvoor van de verdachte: “Het ging de verdachte kennelijk meer om de economische voordelen van het zo snel mogelijk maaien van zijn weiland dan om een diligent hanteren van zijn maaimachine, hetgeen vanzelfsprekend meer tijd neemt.”²⁸⁰ De rechter verbond een duidelijke conclusie aan het feit dat verdachte economische belangen heeft laten prevaleren en dus een onjuiste belangenafweging maakte.

²⁷⁷ Pres. Rb. Zwolle 4 augustus 2000, KG 2001, 122. Verg. Vz ARRvS 2 september 1986, AB 1987, 108

²⁷⁸ Overigens is het overrijden van een zwanennest (“met alle gevolgen van dien”) bestraft op grond van art. 5 *Vogelwet 1936*: “Het doden, pogen te doden, vangen, pogen te vangen of opzettelijk verontrusten van beschermde vogels is verboden”. Het hof verwerkt beide overtreden artikelen in één betoog.

²⁷⁹ Hof Amsterdam 2 april 2001, M en R 2002/2, nr. 16, zie ook ROAR, nr. 2..

²⁸⁰ R.O.12

Het is interessant dat de rechter dit argument aanvoerde, omdat hij dit in de uitspraken betreffende het couperen van dieren eerder aangenomen had als rechtvaardigingsgrond voor de mishandeling.²⁸¹ Een dergelijke belangenafweging is een cruciaal element van art. 36 lid 1 Gwwd, zoals ook van art. 254 (oud) WvSr, maar helaas staat dit voorbeeld op zichzelf en werd het niet nagevolgd door andere rechters.

** Proportionaliteit en redelijk doel*

Een zaak die grote publieke verontwaardiging oproep is die van de KLM en de grondeekhoorns. In 2001 werd de KLM schuldig bevonden aan (o.a.) handelen in strijd met art. 37 Gwwd (“Het is de houder van een dier verboden aan een dier de nodige verzorging te onthouden”), meermalen gepleegd. De luchtvaartmaatschappij had 440 Amerikaanse grondeekhoorns gedood in een zogenaamde versnipperaar.

Niet de wijze van doden – waarvoor overtreding van art. 36 lid 1 Gwwd subsidiair ten laste was gelegd – werd de KLM aangerekend, maar het feit dat de dieren de laatste dagen van hun leven de nodige verzorging was onthouden.²⁸² Ze waren niet voorzien van voldoende drinkwater en geschikt voedsel.

Ten aanzien van art. 36 lid 1 Gwwd overwoog de rechtbank dat de wijze van doden bij de eekhoorns wel pijn heeft veroorzaakt. Noodzakelijk voor een veroordeling van verdachte op dit punt was echter dat vastgesteld werd dat aan de eekhoorns door de toegepaste methode bij het doden met overschrijding van hetgeen ter bereiking van hun dood toelaatbaar was, pijn was veroorzaakt. De rechtbank volgde de geraadpleegde deskundige in zijn oordeel “dat die pijn (de kortstondige, primaire waarschuwingpijn) niet langer dan de in de literatuur aanvaarde norm van een seconde heeft geduurd.” Wat betreft de redelijkheid van het doel van het doden werd gezegd “dat de dieren wellicht een besmettelijke ziekte onder de leden hadden”. Het doden was gegeven de omstandigheden een redelijk doel. Dit argument was doorslaggevend voor de rechtvaardiging van het doden van de dieren. Er was dus niet aan de delictsomschrijving voldaan.

Helaas kwam in deze zaak het Besluit doden van dieren niet ter sprake. Ik denk dat de wijze van doden *in casu* in strijd was met het gestelde in een AMvB op grond van art. 44 Gwwd, namelijk de artt. 3 en 4 Besluit doden van dieren. Het is zeer de vraag of de eekhoorns elke vermijdbare opwinding of pijn of elk onvermijdbaar lijden bespaard is gebleven (art. 3 Besluit), en zeer waarschijnlijk dat het doden niet is uitgevoerd door personen die de nodige kennis en vaardigheden bezitten om de taken humaan en doeltreffend uit te voeren (art. 4 Besluit).²⁸³ Overtreding van art. 44 Gwwd jo. artt. 3 en 4 Besluit was echter niet ten laste gelegd. De rechter heeft de redelijkheid van het doden klakkeloos overgenomen en zich verder niet verdiept in de regelgeving betreffende het doden van dieren.

Vanuit de samenleving rezen nogal wat protesten ten aanzien van wat de eekhoorns was overkomen. In deze zaak werden die door de rechter genegeerd.

** Verwaarloosde honden*

In de eerste uitspraak waarin een rechter zich over het benadelen van het *welzijn* van gehouden dieren uitliet, ging het om verwaarloosde honden.

Deze dieren hadden geen schone, droge ligplaats en bovendien lagen ze aan te korte kettingen.

²⁸¹ HR 27 juni 1938, NJ 1939, 101.

²⁸² Rechtbank Haarlem 20 maart 2001, LJN-nr. AB0611. Voor het doden van de dieren was primair overtreding van art. 350 lid 2 WvSr ten laste gelegd (WvSr 350 lid 2 verbiedt het doden, beschadigen, onbruikbaar of weg maken van dieren van een ander).

²⁸³ Koopman en Vinke 1999, p. 248-249. Zie voor genoemd besluit De Bordes en Evertsen 2004, 2.4.14.

Art. 36 lid 1 Gwwd vormde hier de grondslag voor tenlastelegging en bewezenverklaring: “verdachte heeft zonder redelijk doel bij een aantal dieren, te weten: honden, de gezondheid of het welzijn (...) benadeeld.”²⁸⁴ Bij het lezen van de tenlastelegging dringt zich de gedachte op dat het hier gaat om overtreding van art. 37 Gwwd. Het ging immers om het verwaarlozen van dieren. Echter, de politierechter werkte zorgvuldig de elementen van de delictsomschrijving van art. 36 lid 1 Gwwd af:

De politierechter acht (...) wettig bewezen (...) dat (verdachte) zonder redelijk doel, bij een aantal dieren, te weten: honden, de gezondheid of het welzijn van deze dieren heeft benadeeld door een aantal van deze honden te huisvesten in een schuur waarin de bodem zodanig bedekt/bevuild was met uitwerpselen en/of urine en/of ander vocht dat er onvoldoende, droge ligplaatsen waren en door een aantal van deze honden zodanig aan een ketting te bevestigen, dat de bewegingsruimte zeer beperkt was. (...)

De politierechter achtte niet wettig en overtuigend bewezen dat verdachte de honden van onvoldoende vers drinkwater of verwarming heeft voorzien, waardoor de gezondheid of het welzijn van (een aantal van) de honden was benadeeld.

Deze laatste formulering zou eerder wijzen op overtreding van art. 37 Gwwd. De mening van de Dierenbescherming, dat het hier gaat om de eerste keer dat een rechter het benadelen van het dierenwelzijn als grond voor zijn uitspraak heeft genomen, lijkt gebaseerd op de gedachte dat het in zaken op grond van art. 36 lid 1 Gwwd per definitie om dierenwelzijn gaat.

“Normaliter wordt alleen opgetreden wegens ‘het onthouden van de nodige verzorging’, wat veel gemakkelijker te bewijzen valt.”²⁸⁵ Uit de tekst van het vonnis blijkt alleen niet dat de rechter zich heeft afgevraagd wat ‘welzijn’ inhoudt. In de tenlastelegging noch in de uitspraak werd een keuze gemaakt tussen gezondheid en welzijn. De rechter deed een redelijk geslaagde poging om het gedrag jegens de honden onder de elementen van de delictsomschrijving te brengen. De houder van de honden werd in ieder geval veroordeeld. Helaas valt er uit de uitspraak niet op te maken wat het begrip welzijn nu eigenlijk is.

* *Sledehonden*

In een zaak betreffende sledehonden kreeg het College van Beroep voor het Bedrijfsleven de kans om zich uit te spreken over art. 36 Gwwd, maar helaas werd deze mogelijkheid niet benut. De appellanten hadden op grond van art. 107 Gwwd een ontheffing aangevraagd van het verbod in art. 36 lid 2 Gwwd onder d, om een hond als trekkracht te gebruiken. Voor sledehonden van vijf rassen is vrijstelling verleend, mits bij de honden geen pijn of letsel wordt veroorzaakt en de gezondheid of het welzijn van de honden niet wordt benadeeld.²⁸⁶ Berner Sennenhonden worden niet tot de sledehonden gerekend.

Een aantal houders van dit ras wilde hun honden tijdens trainingen en demonstraties een kar laten trekken. Verweerder (de minister van LNV) weigerde de gevraagde ontheffing te verlenen.²⁸⁷ Zowel appellanten als verweerder voerden oordelen van deskundigen aan ter onderbouwing van hun mening. De meningen van deze deskundigen liepen enigszins uiteen.

Een dierenarts achtte de honden zeer geschikt voor het trekken van een kar. In hun thuisland doen ze dat van oudsher, zo meende hij. Bij hun bezwaarschrift voegden appellanten een verklaring van een etholoog, die een demonstratie meemaakte. “De honden liepen vrolijk voor de kar, zonder enige stresssignalen of signalen die zouden kunnen wijzen op angst.”

²⁸⁴ Rb. Assen 4 december 2001, niet gepubliceerd, parketnr. 19/040058-01.

²⁸⁵ *Dier* januari/februari 2002, p. 16.

²⁸⁶ Vrijstellingsregeling sledehondensport, Stcrt. 1996, 161. (De Bordes en Evertsen, 2004, 2.4.12).

²⁸⁷ CBB 4 juni 2002, JB 2002/233, LJN-nr. AE3950.

Verweerder raadpleegde een hoogleraar die stelde dat Berner Sennenhonden frequent last hebben van heup-, elleboog- en knieafwijkingen. Op voorwaarde van regelmatige controle (o.a. periodiek radiologisch onderzoek) achtte ook hij ontheffing voor bepaalde blijkbaar gezonde honden echter wel mogelijk. Verweerder vond dergelijke controles te ingewikkeld. Nu niet met betrekkelijk eenvoudige middelen vast was te stellen dat het welzijn van de hond niet wordt geschaad door het aanspannen, zou de aanvraag moeten worden afgewezen. Het College oordeelde evenwel dat niet is gebleken dat verweerder zich een voldoende duidelijk beeld heeft gevormd van de bedoelde demonstraties en trainingen en van de mogelijkheden die regelmatige controle bood.

In deze unieke zaak op grond van art. 36 lid 2 Gwwd sprak het CBB zich niet uit over de inhoud van het begrip *welzijn*, anders dan dat het college het begrip sterk laat bepalen door gezondheidsklachten.

* *Caviamoordenaar*

In de periode van 29 april tot en met 15 juni 2003 werden in de buurt van Bergen op Zoom en Roosendaal uit enkele kinderboerderijen in totaal ongeveer honderd cavia's ontvreemd. Aan de dieren was de nodige verzorging onthouden en een aantal van hen was mishandeld en op wrede wijze gedood. De rechtbank stelde uitdrukkelijk dat de strafbare feiten als ernstig werden beschouwd. Verdachte werd uiteindelijk veroordeeld op grond van het primair ten laste gelegde art. 350 lid 2 WvSr (vernietiging of beschadiging van dieren) en art. 310 WvSr (diefstal).²⁸⁸ Overtreding van art. 36 en art. 37 Gwwd was subsidiair ten laste gelegd.

Met name rekende de rechtbank het wegnemen van cavia's bij verscheidene kinderboerderijen in West-Brabant en het martelen en doden van deze dieren verdachte zwaar aan. Dieren op een kinderboerderij brengen veel kindervreugd en moeten een positieve invloed op de sociale ontwikkeling van kinderen hebben. Bovendien leren kinderen op een kinderboerderij respect te hebben voor "alles wat leeft". Het dierenleed dat verdachte veroorzaakte was strijdig met de kindvriendelijke omgeving van een kinderboerderij en kon bij kinderen tot verdriet en verwarring leiden. Ook de kinderen vernamen immers via de media wat er met de cavia's gebeurd was.

De verdachte paste gruwelijke methoden toe om de cavia's om het leven te brengen. Hij hakte koppen van de dieren af, sloeg ze, bracht ze om het leven door elektrocutie of trapte de dieren dood (R.O. 12.1). Gelet op de behandeling die de cavia's ten deel is gevallen, die blijkens de beschrijving (mede gebaseerd op een bekentenis) tot in de details bekend was, zou overtreding van het bepaalde bij art. 36 Gwwd in dit geval eenvoudig vast te stellen zijn geweest.

Bovendien, de letter van de wet volgend, was er (anders dan bij de grondeekhoorns) voor het doden van de dieren geen redelijk doel.²⁸⁹ De rechter achtte mishandeling echter niet bewezen: van mishandeling was volgens hem pas sprake als de dieren te lijden hebben. In dit geval stond niet vast dat de dood niet onmiddellijk intrad. En het doden van dieren was, zolang art. 43 Gwwd nog niet in werking is, toegestaan. De dierenbeul werd wel fors bestraft voor diefstal en zaaksbeschadiging.

De behandeling van de cavia's riep vele gevoelens van onrust op in de samenleving, ook en voornamelijk bij kinderen. Het is opvallend dat de rechter daaraan veel aandacht besteedde.

²⁸⁸ Rechtbank Breda 4 november 2003, LJN-nr. AN8060. Er waren verdachte veel uiteenlopende feiten ten laste gelegd, maar de rechtbank besteedt daar verder nauwelijks aandacht aan. 3 feiten met parketnummer 02/001699-03 betroffen het met het oogmerk van wederrechtelijke toe-eigening wegnemen van cavia's, drinkbakken, voer en dergelijke. Feit 4 betrof het verwaarlozen, mishandelen en doden van de dieren. Uit art. 36 Gwwd is het element 'welzijn' in de tenlastelegging overigens weggelaten, en de beschrijving van de mogelijke overtredingen op grond van art. 36 lid 1 overlapt deels met die op grond van art. 37. De straf maxima zijn voor de artikelen 36 lid 1 en 37 Gwwd en 350 lid 2 WvSr overigens gelijk.

²⁸⁹ Het kan echter ook zijn dat een "gebrekkige ontwikkeling van de geestvermogens", zoals deskundigen die juist in verband met diefstal en doden van de cavia's bij verdachte vaststelden, het begrip *redelijk doel* uit art. 36 lid 1 Gwwd moeilijk toepasbaar maakt.

De rechter leek daarmee terug te grijpen op het argument voor strafbaarheid dat vroeger werd gehanteerd, namelijk de kwetsing van de zedelijke gevoelens van hen die kennis nemen van de daad. Op grond van de oorspronkelijke delictomschrijving (1886) was een veroordeling mogelijk geweest.

Ook gebruikte de rechter het begrip respect, wat erop wijst dat de rechter zich realiseerde dat de erkenning van de intrinsieke waarde als normatief uitgangspunt van de omgang met dieren gold. Maar de rechter deed er niets mee.

** Redelijk doel*

In deze uitspraak ging het om het doden van één goudvis in naam der geëngageerde kunst. De kunstenaar liet een met verf ingesmeerde goudvis een schilderij spartelen op een stuk geperst hout. De vis beleefde een doodstrijd van een half uur. De kunstenaar wilde met zijn optreden de behandeling van dieren aan de kaak stellen. “Elke dag komen duizenden vissen op scheepsdekken door verstikking om het leven. We kennen de beelden. Als die beelden de consument niet emotioneel raken, misschien lukt het dan wel als je een vis individualiseert. Misschien dat mensen dan gaan nadenken.”

Zelf vond hij het een naar gezicht, het greep hem erg aan. De handelwijze van de schilder voldeed aan de delictomschrijving van art. 36 Gwvd en de rechtbank oordeelde dat sprake was van mishandeling, maar legde geen straf op.²⁹⁰

Het is jammer dat we niet weten wat de Rechtbank Utrecht dacht van de ongebruikelijke belangenafweging die de kunstenaar moet hebben gemaakt: weegt het lijden van één goudvis op tegen leven en dood van duizenden consumptievissen per dag? Is ‘aan het denken zetten’ geen redelijk doel?²⁹¹ De directie van het museum in Woerden, waar het schilderij en de bijbehorende video werden getoond, werd terechtgewezen door de Commissie Gedraglijn Nederlandse Museumvereniging. Het tonen van dierenleed werd blijkbaar niet geaccepteerd. Het is wel vreemd dat uiteindelijk het veroorzaken van dierenleed niet bestraft werd, maar het tonen daarvan wel!

** Een hondje blind geschopt*

In deze uitspraak ging het om mishandeling van een Maltezer Leeuwteje. Het hondje was geschopt door een buurman van haar baasje. Door de schop kwam het diertje ongelukkig terecht en werd blind.

Verdachte werd, gelet op de ernst van het feit, veroordeeld tot een gevangenisstraf van één week. Niet alleen was het hondje “alle licht in de ogen blijvend ontnomen”, maar verdachte had geen enkel berouw van zijn laffe daad.²⁹² Een interessant terzijde bij deze uitspraak is dat de politierechter overeenkomstig de tenlastelegging bewezen achtte dat verdachte zonder redelijk doel *opzettelijk* bij het hondje letsel heeft veroorzaakt.

Dit was waarschijnlijk wel het geval, maar in de delictomschrijving van art. 36 lid 1 Gwvd, die teruggaat op art. 254 lid 1 sub 1 (oud) WvSr, is het bestanddeel *opzet* geschrapt. Het schrappen van het opzetvereiste maakt nu juist dat strafbaarheid eenvoudiger is vast te stellen en uit de overbodige toevoeging door de rechter blijkt dat art. 36 Gwvd voor handhavers en rechter nog steeds een enigszins onbekend terrein is. De gedachte dat voor bewezenverklaring van overtreding van art. 36 Gwvd *opzet* vereist is lijkt onuitroeibaar.

²⁹⁰ Rechtbank Utrecht 14 januari 2004, niet gepubliceerd.

De uitspraken van de Vereniging worden gepubliceerd op <http://www.museumvereniging.nl/nmv/ethiek/index.html>. Met dank aan de heer Edm. Destrée.

²⁹¹ De zaak werd o.a. verslagen in de Volkskrant van 19 januari 2004.

²⁹² Rechtbank Almelo, 24 juni 2004, parketnr. 08-010078-04, zie ook ROAR, nr. 0.

** De beul van Twente*

Tegen de beul van Twente werd levenslange gevangenisstraf geeist voor moord, drie pogingen tot moord en grof geweld tegen dieren. Wat betreft het grove geweld tegen de dieren ging het om zestig gevallen van zeer wrede dierenmishandeling, die plaatsvonden in de omgeving van Twente. Onder andere paarden, pony's en schapen werden met messen, stokken of andere voorwerpen gestoken en delen van het lichaam werden weggesneden. De enorme wreedheid die de beul aan de dag legde leidde tot veel verontwaardiging en angst bij de Tukkers.

De Dierenbescherming loofde een beloning uit en één van de gedupeerden zette een actie op met burgerwachten om te proberen de dierenbeul te pakken.²⁹³ In deze zaak besteedde de rechter weinig aandacht aan de dierenmishandeling; het ging vooral om de moord en de pogingen tot moord. Volgens de Officier van Justitie moest een selectie gemaakt worden omdat anders de zitting te lang zou duren.

Wat betreft de dierenmishandeling werd niet art. 36 Gwvd ten laste gelegd maar diefstal (310 WvSr) met subsidiair zaaksbeschadiging (350 WvSr). Bij veel eigenaren van de dieren die het slachtoffer zijn geworden is een gevoel van ontevredenheid achtergebleven. Door de mishandeling te kwalificeren als diefstal en beschadiging komen de dieren over als objecten en valt de emotionele schade als gevolg van de schokkende gebeurtenis weg.

De reden om deze artikelen ten laste te leggen was zuiver technisch van aard: bij tenlastelegging van 310 en 350 WvSr is de strafmaat hoger en bovendien kan voorlopige hechtenis opgelegd worden. De rechter bleek evenwel oog te hebben voor het verdriet van de eigenaren; hij erkende dat de dierenmishandeling niet alleen grote onrust teweeggebracht heeft bij de eigenaren van de dieren maar ook bij derden in de wijde omgeving.

Aldus was, vervolgt de rechter, een breed gedragen gevoel van afschuw en verontwaardiging alsmede maatschappelijke verontrusting ontstaan.²⁹⁴ Het is interessant dat de rechter de grondslag van het eerste verbod op dierenmishandeling (1886) ook hier weer hanteerde als argument voor de veroordeling van de dierenbeul. Ondanks de erkenning van de eigen belangen van dieren bleef de kwetsing van de openbare zedelijkheid blijkbaar noemenswaardig en relevant voor de rechter.

** De satan*

Op 13 juli 2007 trof de politie een naakte, verwarde man aan in een bestelbus.²⁹⁵ In de bus trof de politie een dode hond, een mes en een schaar aan. De man verklaarde de hond, die hij zag als de Satan, te hebben gedood om zijn geest vrij te maken. De man werd overtreding van art. 36 Gwvd ten laste gelegd. Ter zitting voerde de advocaat van de verdachte aan dat de man juridisch gezien de hond niet gedood had, maar had "geslacht": de opzet van de verdachte was immers niet gericht op het toebrengen van pijn of letsel.

Haar conclusie was dat vrijspraak diende te volgen. Bovendien, zo verklaarde zij, was uit psychiatrisch onderzoek gebleken dat de man ten tijde van het slachten onder invloed was van verschillende middelen: marihuana en paddo's.

De rechter concludeerde dat het gedrag van de verdachte misschien wel werd beheerst door verdovende middelen, maar dat het desalniettemin strafbaar was. De man had immers zichzelf in deze psychotische toestand gebracht. Het pleidooi van de advocate werd terzijde geschoven en de rechtbank achtte wettig en overtuigend bewezen dat verdachte "zonder redelijk doel opzettelijk bij een hond pijn en letsel heeft veroorzaakt en de gezondheid van een hond heeft benadeeld, immers heeft hij met een mes en/of schaar de keel/hals van die hond doorgesneden." De rechtbank achtte dierenmishandeling bewezen en legde de man 109 dagen gevangenisstraf op.

²⁹³ Trouw, 11 november 2005, p. 7.

²⁹⁴ HR 4 december 2007, R.O. 3.1.

²⁹⁵ R'bank A'dam, 31 oktober 2008, LJN: BB6851, zie ook ROAR, nr. 15.

De rechter doet veel moeite om de diverse elementen van de delictsomschrijving te bewijzen. Hij sprak over pijn, letsel en gezondheid. Ook werd nog steeds onterecht het begrip ‘opzettelijk’ aangevoerd en een beoordeling van het begrip ‘welzijn’ was pijnlijk afwezig. Zoals ik reeds eerder vermeldde speelt sinds 1992 de opzet geen rol meer bij de bewijslast van art. 36 Gwwd. Het begrip is opzettelijk uit de wettekst geschrapt.

De bestelbus, die in beslag genomen was, kreeg de verdachte terug, maar het mes en de schaar werden onttrokken aan het verkeer omdat “het ongecontroleerde bezit daarvan in strijd is met het algemeen belang”. De rechter heeft laten weten dat hij bij de keuze tot deze straf het volgende in het bijzonder heeft meegewogen: “de verdachte heeft op de openbare weg op gruwelijke en bloederige wijze zijn hond gedood. Feiten als de onderhavige versterken gevoelens van onveiligheid en angst in de samenleving”.

Het ging de rechter om de kwetsing van de openbare zedelijkheid. Het argument dat de wetgever in 1886 koos voor kwetsing van de in de samenleving geldende normen en waarden als voornaamste argument voor strafbaarheid werd met deze uitspraak wederom bevestigd.

** Verwaarloosde paarden in Voorburg*

In deze zaak draaide het om paardenhoudster Quirine de K. Zij hield onder andere twee pony’s in Voorburg, en stalde deze op een wijze die door de buurtbewoners volstrekt ontoereikend werd geacht. Het voornaamste probleem was dat de pony’s geen schone en droge plek hadden om te liggen: de vloer van hun stal was permanent bedekt met een dikke laag modder. Na een inspectie door de politie werd de paardenhoudster aangeklaagd. De zaak kwam voor bij de Rechtbank ‘s Gravenhage, die begin 2010 uitspraak deed.²⁹⁶ In de uitspraak van de Rechtbank, die de paardenhoudster schuldig bevond aan overtreding van art. 37 Gwwd (onthouding van nodige zorg aan dieren) vallen twee dingen op.

De beoordeling van de media-aandacht is het eerste opvallende aspect van de zaak. De Rechtbank vond dat de media de paardenhoudster al hadden veroordeeld:

In de media is aan deze zaak veel aandacht besteed. Verdachte is zonder enige terughoudendheid opgevoerd als paardenbeul en veroorzaakster van paardenleed. Ook die omstandigheid werkt niet in het voordeel van verdachte. Zij lijkt veroordeeld zonder dat enige vorm van recht is gesproken (R.O. 3.3).

Het is niet duidelijk wat de Rechtbank precies wil uitdrukken met deze paar zinnen. Wellicht werd deze overweging meegenomen in de strafmaat: uiteindelijk wordt de paardenhoudster veroordeeld tot een voorwaardelijke gevangenisstraf van 2 weken. De voorwaarde is dat ze zich binnen twee jaar niet schuldig mag maken aan een strafbaar feit. Ook worden de twee pony’s verbeurd verklaard, wat een zeldzaamheid is voor dieren. Dit is al met al een milde straf, waar in de samenleving veel protest tegen ontstond: uiteindelijk werden de pony’s onvreemd en “worden ze met veel liefde verzorgd” door de zelfbenoemde (anonieme) dierenredders.

Het tweede opvallende aspect is dat de Rechtbank enige uitleg geeft aan art. 37 Gwwd. De tenlastelegging is weer zowel op art. 36 als op art. 37 Gwwd gegrond, maar de Rechtbank acht alleen overtreding van art. 37 Gwwd bewezen. Hierbij wordt in R.O. 6.3 gesteld:

Aldus heeft [de paardenhoudster] het belang geschonden dat de wet beoogt te beschermen, te weten het welzijn van de dieren. De wetgever heeft ervoor gekozen deze verbodsbepaling af te splitsen van het verbod op dierenmishandeling. Waar dierenmishandeling wordt afgezet tegen een al dan niet te bereiken doel is er volgens de wetgever geen enkel doel dat het onthouden van nodige verzorging als middel heiligt.

²⁹⁶ Rechtbank ‘s Gravenhage, 16 maart 2010, LJN: BL8024, zie ook ROAR, nr. 30.

Hier wordt het onderscheid tussen art. 36 en art. 37 Gwwd helder beschreven. In de daaropvolgende overwegingen legt de Rechtbank uit hoe het woord ‘verzorging’ uit art. 37 Gwwd begrepen dient te worden:

Onder verzorging, zoals opgenomen in artikel 37 van deze wet valt naar het oordeel van de rechtbank zonder meer te verstaan het voorzien in goede omstandigheden waarin dieren worden gehouden en zijn ondergebracht. Het vochtige en smerige terrein aan de [adres] waar verdachte haar pony's hield, kan niet worden aangemerkt als een juiste en met voldoende verzorgingsmogelijkheden geborgde plaats om dieren te huisvesten.

Ondanks deze ongewoon zorgvuldige behandeling van de Gwwd in een rechterlijke uitspraak heb ik toch gemengde gevoelens over het eindresultaat. Er was overduidelijk onrust ontstaan over de pony's (ze stonden duidelijk zichtbaar in een wei naast het spoor in Voorburg) en de uitspraak was in elk geval niet bevredigend voor de dieven die de dieren hebben ontvreemd van het terrein. Er werd gepleit voor een houdverbod, maar dit was volgens de Rechtbank niet gerechtvaardigd omdat er nog geen sprake was van recidive. Omdat we nu eindelijk een uitspraak hebben waarin art. 37 Gwwd uitgelegd werd is het jammer dat de rechter nu geen consequenties verbond aan de verwaarlozing. De publieke verontwaardiging over het verwaarlozen van de paarden bleek verder te reiken dan het woord van de rechter.

** Lammetjesmoordenaar*

De politie van de gemeente Zoetermeer kreeg een tip dat er aan de kant van de weg de voorkant van een lam was gevonden.²⁹⁷ De achterkant van het dier was weg. Er werden ook twee doormidden gesneden lammetjes gevonden. De halve dieren werden aangetroffen op of hangend aan picknicktafels, met uithangende darmen en voor het publiek goed zichtbaar. De dader werd gegrepen en bekende in totaal drie schapen en twee geiten vermoord te hebben. Eén van de geiten had hij ook nog in brand gestoken. De dader werd gegrepen en de rechtbank veroordeelde de man op grond van het verbod op dierenmishandeling (art. 36 Gwwd) en op grond van het verbod dieren die aan iemand anders toebehoren te vernielen of beschadigen (art. 350 WvSr).

De rechter nam het de dader zeer kwalijk dat hij zijn daden heeft willen tonen aan de voorbijgangers. Hij exposeerde de lijken in een druk bezocht recreatiegebied en wist dus dat vele recreanten ongewild toeschouwer zouden worden van het drama. De rechter wees erop dat dergelijke daden leiden tot grote verontwaardiging en gevoelens van afschuw en onrust in de maatschappij. Deze zaak vertoont daarom veel overeenkomsten met de criteria zoals wetgever en rechter in 1886 dierenmishandeling beoordeelden. Het ging destijds om het wreed behandelen, waarbij het opzet gericht was op wreedheid en het mishandelen in het openbaar. “Grote verontwaardiging en gevoelens van afschuw en onrust in de maatschappij” speelden, zo bleek hier, nog steeds een belangrijke rol bij het oordeel van de rechter. Na de zaak van de caviamoordenaar werd hier ook weer het argument van de openbare zedelijkheid ten tonele gevoerd.

Uiteindelijk werd de verdachte veroordeeld ten aanzien van het opzettelijk doden van een dier van een ander, diefstal van vee en opzettelijk brand stichten. De verdachte kreeg een gevangenisstraf van 155 dagen opgelegd, werd ter beschikking gesteld en diende de Staat (die dieren waren immers van de Gemeente) 300 euro te betalen als schadevergoeding.

** Conclusie*

Wat opvalt bij de zaken van de seriemoordenaars is dat de rechter veel gewicht toekent aan het feit dat de dader gevoelens van afschuw en onrust in de samenleving teweegbracht. Hij verdisconteert dit in de straftoemeting. Eerdere beulen (de caviamoordenaar en de beul van Twente) hadden ook

²⁹⁷ Rechtbank 's-Gravenhage, 7 april 2010, parketnr. 09/753627-09, LJN: BM0302, zie ook ROAR, nr. 30.

menselijke slachtoffers gemaakt. De aandacht voor de relatie tussen geweld jegens dieren en geweld jegens mensen is in ons land groeiende. Er is onderzoek gaande of dierenmishandeling een signaal is voor huiselijk geweld.²⁹⁸

Uit de zaken die gewezen zijn op grond van art. 36 Gwvd in de periode vanaf 1992 tot op heden blijkt niet dat de rechter het begrip welzijn nadere invulling gaf. Er was sprake van een onevenredig grote hoeveelheid verwijzingen naar de oude grondslag (openbare zedelijkheid) van het verbod op dierenmishandeling. De intrinsieke waarde speelde geen rol van belang en kwam slechts zeer sporadisch in de vorm van het begrip respect aan de orde.

9.3 Ruimen van dieren²⁹⁹

Art. 36 Gwvd werd regelmatig opgevoerd in pogingen om overheidsingrijpen bij dierziekten als onrechtmatig veroordeeld te krijgen.

De combinatie van gezondheid en welzijn in één wet (de Gwvd) leidde tijdens de parlementaire behandeling van de wet tot vragen aan de minister. De vrees bestond dat gezondheid, waarmee immers economische belangen zijn gemoeid, welzijn naar de achtergrond zou dringen.³⁰⁰ Een aantal zaken naar aanleiding van de mond- en klauwzeercrisis (MKZ) en de uitbraak van aviaire influenza (AI, vogelpest) bevestigden na de inwerkingtreding van de Gwvd deze vrees.

Maatregelen ter bestrijding van de epidemieën zijn voor een belangrijk deel door Brussel voorgeschreven. In de communautaire regelgeving is welzijn, niet duidelijk beschermd. Het Hof van Justitie van de EG heeft dit in de zaak Jippes uiteengezet.

* *Jippes*

De zaak Jippes is de bekendste uitspraak over dierenwelzijn in tijden van crisis.³⁰¹ Mevrouw Jippes uit Drenthe hield bij wijze van hobby vier schapen en twee geiten. Zij wilde haar dieren graag laten inenten tegen het mond- en klauwzeervirus, en daarbij dacht zij aan beschermende vaccinatie die niet automatisch wordt gevolgd door ruiming. Toen de minister van LNV haar verzoek afwees, ging zij samen met twee afdelingen van de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren in beroep bij het CBB. Daar stelden zij fundamentele kwesties aan de orde.

Het College besloot op grond van art. 234 EG-Verdrag twee prejudiciële vragen te stellen aan het Hof van Justitie van de EG. Het Hof heeft de vragen met spoed behandeld.³⁰² De vragen luiden als volgt:

1. *Is het vaccinatieverbod waartoe art. 13 Richtlijn 85/511/EEG strekt, ongeldig wegens strijd met het gemeenschapsrecht en met name het proportionaliteitsbeginsel?*
2. *Is de wijze waarop de Commissie toepassing heeft gegeven aan bedoeld art. 13, met name bij Beschikking 2001/279/EG, ongeldig wegens strijd met het gemeenschapsrecht?*

Het Hof beantwoordde beide vragen ontkennend. Zowel het algemene uitgangspunt van non-vaccinatie (vraag 1) als de concrete uitwerking daarvan in Nederland (vraag 2) waren niet in strijd met het evenredigheidsprincipe. Wij beperken ons hier verder tot de overwegingen die van belang zijn voor dierenwelzijn.

²⁹⁸ Enders-Slegers 2009.

²⁹⁹ de Bordes en Evertsen, 2004 p. 105 e.v.

³⁰⁰ *Kamerstukken II* 1986-87, 16 447, nr. 11, p. 3 en nr. 15, p. 4; 1988-89, nr. 16, p. 7.

³⁰¹ Hof van Justitie van de EG 12 juli 2001 (CBB 26 april 2001).

³⁰² Deze spoedprocedure was nog niet eerder toegepast. Zie hierover uitgebreid Mortelmans en Van Ooik 2001, p. 916-919.

Welzijn van dieren was volgens het Hof weliswaar een factor waarmee de gemeenschap rekening dient te houden, maar er was geen sprake van een algemeen beginsel van gemeenschapsrecht met een nauwkeurig bepaalde inhoud dat door de instellingen van de EG zou moeten worden gerespecteerd. Dierenwelzijn werd niet genoemd als één van de doelstellingen van de EG in art. 2 EG-Verdrag, noch als doelstelling van het gemeenschappelijk landbouwbeleid in art. 33. Wel hechtte de Gemeenschap belang aan de gezondheid en de bescherming van dieren. Het *Protocol betreffende de bescherming en het welzijn van dieren* gaf aan dat de gemeenschap bij het formuleren en uitvoeren van beleid op een viertal terreinen - landbouw, vervoer, interne markt en onderzoek - ten volle *rekening dient te houden* met hetgeen vereist is voor het welzijn van dieren.³⁰³

In casu ging het om het bestrijden van dierziekten. De EG zag dit als onderdeel van zijn taak om de gezondheidstoestand van de veestapel te verbeteren om tot een hogere rentabiliteit van de veehouderij te komen, aldus de considerans van Richtlijn 85/511/EEG van de Raad van 18 november 1985 tot vaststelling van gemeenschappelijke maatregelen ter bestrijding van mond- en klauwzeer. Vaccinatie, ook beschermende noodvaccinatie, leidde tot beperkingen in de handel die zeker een jaar van kracht moeten blijven. Ook andere sectoren van de economie werden daardoor getroffen.

Bovendien werd in de richtlijn zowel als in de tot Nederland gerichte beschikking rekening gehouden met de bescherming, de gezondheid en het welzijn van dieren. “Het (beleid) was er namelijk juist op gericht, de gezondheidstoestand van de gehele veestapel te verbeteren door de dieren tegen een bijzonder gevreesde ziekte te beschermen” (R.O. 97); “(de beschikking had) tot doel de verspreiding van mond- en klauwzeer te beheersen en de veeziekte zo snel mogelijk uit te roeien” (R.O. 119).

Het beroep op art. 3 van de Europese Overeenkomst inzake de bescherming van landbouwhuisdieren was door het CBB al afgewezen.³⁰⁴ Uit een eerdere uitspraak van het Hof, bekend als *Compassion in World Farming of Kistkalveren*, bleek reeds dat deze overeenkomst bepalingen van indicatieve waarde bevat en dus niet bindend was voor de lidstaten.³⁰⁵ Art. 3 Overeenkomst kon dan ook geen direct toetsingskader vormen voor het al dan niet inenten van dieren.

Het Hof erkende de bescherming van dieren volgens Mortelmans en Van Ooik als een zacht (d.w.z. niet juridisch afdwingbaar) beginsel van gemeenschapsrecht. Over dierenwelzijn bestaan in Europa dermate grote meningsverschillen, dat de status van hard beginsel vooralsnog ondenkbaar is. Aan zachte beginselen kan communautaire wetgeving niet worden getoetst. Ze hebben meer de functie van een opdracht aan de wetgever, zoals die inderdaad in het protocol is geformuleerd.³⁰⁶

Overeenkomst noch Protocol hielden stand tegenover de enorme economische belangen die door dierziekten werden bedreigd. De preambule van het Protocol citeerde het Hof niet: “verlangend te zorgen voor een betere bescherming en eerbiediging van het welzijn van dieren als wezens met gevoel.”

³⁰³ Pb EG C 340 van 10 november 1997, p. 110. Opgenomen in De Bordes en Evertsen 2004, 2.2.2.

³⁰⁴ Trb. 1980, 188; goedgekeurd namens de EEG bij artikel 1 van besluit 78/923/EEG van de Raad van 19 juni 1978. Zie overweging 5.2 (1) van het CBB. Artikel 3 stelt in algemene termen dat dieren moeten worden gehuisvest en verzorgd op een wijze die past bij hun fysieke en ethologische behoeften, en die overeenkomt met geldende wetenschappelijke inzichten.

³⁰⁵ HvJEG 19 maart 1998, C-1/96; Mortelmans 1998.

³⁰⁶ Mortelmans en Van Ooik 2001, p. 921-923..

** Doden van gezonde dieren*

Deze uitspraak van het CBB hield verband met het ruimen van hobbypluimvee.³⁰⁷ De overheid wilde in het kader van de uitbraak van aviaire influenza de dieren ruimen van de verzoeker. Deze voerde onder andere aan dat het doden van gezonde dieren geen redelijk doel was in de zin van art. 36 Gwwd. Verweerder (de minister van LNV) ging hier niet expliciet op in, maar maakte wel duidelijk dat de uitbraak van aviaire influenza gezien de omvang van de pluimveesector (ruim 5% van de totale bruto productiewaarde van de Nederlandse land- en tuinbouw) een potentiële ramp was die met alle mogelijke middelen moest worden afgewend. Ook volgens de voorzieningenrechter prevaleerde het economisch welzijn van Nederland boven het leven van onverdachte hobbydieren (R.O. 5.4).³⁰⁸

Volgens verweerder deden welzijnsproblemen in de vorm van ruimtegebrek zich bovendien juist voor op bedrijven die *niet* worden geruimd. Ontheffingen van vervoersverboden werden vaak verleend met het oog op het verhelpen van deze problemen.³⁰⁹ Dat verweerder noch voorzieningenrechter art. 36 Gwwd noemt lijkt te impliceren dat de bestrijding van dierziekten per definitie een redelijk doel is in de zin van dat artikel.

** Psychische nood*

Een andere zaak die in dit verband vermelding verdient is die waarin o.a. een voorganger voor de leden van zijn kerkgenootschap opkwam.³¹⁰ Centraal stond de grote psychische nood van de mensen van wie vee werd geruimd, maar ook aan de omgang met dieren werd aandacht besteed. Omdat de dieren de appellanten na aan het hart lagen, beschouwden ze het overheidsbeleid als moreel onaanvaardbaar.

Ter ondersteuning van hun vordering haalden de veehouders en hun voorganger het bekende arrest van de Hoge Raad van 2 januari 1987 over ganstrekken aan. De appellanten stelden aan de hand hiervan dat een dier als medeschepsel respect verdiende. “Dit respect wordt weliswaar beperkt door de dienstbaarheid van een dier aan de mens, waarbij genoemd wordt het doden om consumptieve doeleinden, doch het kan niet zo zijn dat dieren massaal worden vernietigd voor economische doeleinden (...)” Onder verwijzing naar de conclusie van A-G Franx bij genoemd arrest poneerden appellanten het bestaan van een ongeschreven rechtsnorm die verbiedt om dieren massaal te doden enkel en alleen om economische redenen. De president was echter van oordeel dat normen van ethiek en moraal hem geen bevoegdheid tot ingrijpen kunnen verlenen. Hij ontleent zijn bevoegdheden aan rechtsnormen. Desalniettemin ging hij op het argument in:

*De verwijzing naar de passage in de conclusie van de advocaat-generaal bij het arrest van de Hoge Raad van 2 januari 1987, kan verzoekers reeds hierom niet baten, nu de Hoge Raad in zijn arrest (...) in afwijking van de conclusie van de advocaat-generaal, het cassatieberoep gegrond heeft verklaard (...) onder meer overwegende: “in elk geval kan immers niet worden gezegd dat thans reeds een ongeschreven, door de burgerlijke rechter te handhaven, rechtsnorm bestaat volgens welke aan het dier een “respect” toekomt waarmee niet is te rijmen dat (...)”. Dat is hier, naar voorlopig oordeel van de president, in deze procedure, mutatis mutandis, niet anders.*³¹¹

³⁰⁷ CBB 7 mei 2003, LJV-nr. AF8511. In de overige tot nu toe gepubliceerde uitspraken in verband met aviaire influenza wordt niet expliciet aan de artikelen 36 en 37 gerefereerd.

³⁰⁸ College van Beroep voor het bedrijfsleven, 7 mei 2003.

³⁰⁹ Vgl. bijvoorbeeld CBB 27 april 2001, LJV-nr. AB1415, waarin appellanten zeggen, emotioneel gehecht te zijn aan hun veestapels en verweerder wijst op ‘een aantal welzijnsaspecten’ (van beschermend vaccineren tegen MKZ), namelijk overvolle stallen; CBB 18 mei 2001, LJV-nr. AB1986. In vergelijkbare uitspraken worden alleen de *woorden* ‘welzijnsproblemen’ of ‘welzijnsaspecten’ gebruikt.

³¹⁰ Pres. CBB 11 mei 2001, AB 2001, 250; LJV-nr. AB1875. Het verzoek om een voorlopige voorziening wordt afgewezen.

³¹¹ President van het College van Beroep voor het Bedrijfsleven, 11 mei 2001..

Bij het ruimen van dieren probeerden de eigenaren van de dieren verschillende welzijnsnormen in te roepen: art. 36 Gwvd, ongeschreven rechtsnormen en Europese regelgeving. Geen van deze drie zorgde voor een voor de eigenaren bevredigende uitkomst: het ruimen van dieren lijkt hoe dan ook een redelijk doel in de zin van art. 36 Gwvd en wordt niet snel ter discussie gesteld.

9.4 Conclusie

De centrale begrippen in de wettelijke bepalingen ter bescherming van dieren zijn achtereenvolgens wreedheid, mishandeling, intrinsieke waarde en welzijn. De rol die de rechter heeft gespeeld bij de concrete invulling daarvan vormde de rode draad in dit verhaal. Eén van mijn uitgangspunten was dat begrippen en denkbeelden uit de theorieën over rechtsvinding en rechtsvorming wel van toepassing lijken in het kader van de uitleg van wetgeving ter bescherming van dieren: er worden aanknopingspunten geboden aan de rechter om inhoud te geven aan recht ter bescherming van dieren. De analyse van de jurisprudentie heeft echter weinig sporen van rechtsvinding en nog minder sporen van rechtsvorming aan het licht gebracht.

Er blijken zich vele interpretatieproblemen voor te doen, mede door frequent gebruik van niet gedefinieerde maar ook niet eenduidige normen door de wetgever. Daar komt bij dat de rechter op dit terrein met maatschappelijke kwesties te maken heeft. Mishandeling, verwaarlozing en benadeling van het welzijn van dieren worden sinds het einde van de negentiende eeuw door, althans een deel van de bevolking, als een min of meer kwellend probleem worden ervaren. Wetgeving is altijd beschouwd als een belangrijk instrument bij het oplossen van dat problemen. De in de tweede helft van de 19^e eeuw opgerichte dierenbeschermingsorganisaties deden dan ook regelmatig een beroep op de wetgever om wetgeving ter bescherming van dieren op te stellen. De wetgever voldeed in vele gevallen aan de oproep van de organisaties en stelde wetgeving ter bescherming van dieren op. De wetgever was echter niet in staat om de open normen in de wettelijke bepalingen te definiëren en liet het aan de rechter over om het dierenbeschermingsrecht invulling te geven.

Wat betreft art. 36 Gwvd (het verbod op dierenmishandeling) kan gesteld worden dat de opname van de term welzijn in art. 36 lid 1 Gwvd, ondanks de hooggespannen verwachtingen daarvan, niet heeft geleid tot een wezenlijke verandering ten opzichte van de jurisprudentie uit de eerdere perioden.

Wat bedoelde de minister eigenlijk met zijn oproep aan de rechter om de open normen in te vullen?³¹² De abstracte begrippen waar hij op doelde zijn afkomstig uit de oude bepalingen in het WvSr. Uit het ontbreken van een definitie van het begrip welzijn in de wet zou men kunnen opmaken, dat de rechter ook tot de invulling van dat begrip werd aangespoord.

Rechterlijke oordelen waaruit duidelijk blijkt dat belangen van dieren de doorslag hadden moeten geven, hadden een ontwikkeling in gang kunnen zetten die meer recht deed aan de oorspronkelijke uitgangspunten en doelstellingen van de wet. In de jurisprudentie vinden we tal van voorbeelden waaruit blijkt dat onzekerheid over de mogelijke aantasting van dierenwelzijn de toepassing van de algemene strafbaarstelling op grond van art. 36 Gwvd in de weg staat.³¹³

De term *welzijn* – als hij al wordt genoemd – werd ingevuld met behulp van andere termen uit art. 36 lid 1 Gwvd (pijn, letsel, gezondheid) en met behulp van art. 37 Gwvd. Bij de formulering van overtredingen in tenlastelegging en bewezenverklaring werden begrippen, artikelleden en artikelen door elkaar gebruikt. Ook voerde de rechter steeds het begrip *opzet* op als element van de

³¹² Tweede Kamer 16 447, 1985-1986, p. 17.

³¹³ Voorbeelden daarvan: Pres.Rb Zwolle, 4 augustus 2000, KG 2001, 122.

delictsomschrijving, terwijl juist dit element bij de wetwijziging van 1992 vervallen was vanwege de problemen bij de bewijslast daarvan. Verwaarlozing en mishandeling, om in de termen van het Wetboek van Strafrecht te spreken, liepen in elkaar over. Ook leek de rechter niet over te durven gaan tot een onbevooroordeelde afweging als het gaat om de belangen van mens en dier.

Over de pijnbeleving van dieren (in de zaken over de vissen en grondeekhoorns) werd dan wel serieus ingegaan, maar de aantasting van *welzijn* werd ingevuld met gezondheidscriteria (de casus van het 'zwientietikken'). Bij de kwestie over de Berner Sennenhonden liet de rechter bij het beoordelen van benadeling van het *welzijn* van dieren ook gezondheidsaspecten prevaleren. Hoewel er door appellanten een beroep op de beoordeling van het *welzijn* van de dieren werd gedaan, beperkte de rechter zich tot de vraag of de *gezondheid* van de dieren te lijden had bij het trekken van sleden.³¹⁴ Ook omzeilde de rechter regelmatig de uitleg van de open norm *welzijn* door het eenvoudigweg te vervangen door een andere open norm. De zaak van de boer die een zwaan verminkte met een maaimachine was daarvoor illustratief: de rechter had de veroordeling kunnen baseren op het benadelen van het *welzijn* en zodoende invulling kunnen geven aan het begrip. Een zo zwaar gewonde zwaan moest in het *welzijn* zijn aangetast. De rechter deed dat echter niet en veroordeelde de boer omdat hij geen *respect* zou hebben voor dieren.

Met het gebruik van het begrip *respect* voegde de rechter nog een element toe aan de toch al zo ingewikkelde discussie over onze omgang met dieren. Deze term werd eerder gebruikt in de zaken betreffende het gansslaan en het zwientietikken (zie hoofdstuk VII van dit onderzoek) en kwam terug in de uitspraak over de cavia's. De rechter gebruikte de term op een manier die tegelijkertijd een spontane en een zeer serieuze indruk maakte. Misschien is het een aansprekende manier om uit te drukken hoe wij ons op grond van art. 36 GwvD jegens dieren hebben te gedragen, maar het voegt niets toe aan de duiding van het begrip, hetgeen voor een consistente jurisprudentie vereist is.

Het (sporadische) gebruik van de term *respect* duidt overigens wel op het besef van een morele component in het denken over *welzijn*, die verder reikt dan een belangenafweging: het gaat aan elke belangenafweging vooraf. Overigens was er niet vaak sprake van belangenafweging, en nog minder vaak gaven belangen van dieren de doorslag. Het is jammer dat we niet weten wat de Rechtbank Utrecht dacht van de ongebruikelijke belangenafweging die de kunstenaar moet hebben gemaakt: weegt het lijden van één goudvis op tegen leven en dood van duizenden consumptievissen per dag? Is 'aan het denken zetten' geen redelijk doel?

Bij de zaken tegen de 'seriemoordenaars' (caviamoordenaar, Beul van Twente en de lammetjesmoordenaar) speelde de onrust die daardoor bij het publiek veroorzaakt werd een belangrijke rol. De rechter leek de schending van de openbare zedelijkheid te betrekken bij de berekening van de stafmaat. Soms gebruikte de rechter art. 350 WvSr (vernietiging of beschadiging van een dier) om dierenmishandeling te bestraffen.

Al met al leken er voldoende aanknopingspunten voor de rechter te zijn om inhoud te geven aan het recht ter bescherming van dieren. De analyse van de jurisprudentie op grond van het verbod op dierenmishandeling heeft echter weinig sporen van rechtsvinding en nog minder sporen van rechtsvorming aan het licht gebracht.

Voor de gevallen van onvoorziene dierenmishandeling is de situatie ten opzichte van de periodes die ik beschreven heb in hoofdstuk IV tot en met VII niet noemenswaardig veranderd. In het volgende hoofdstuk zal ik de wetgeving en jurisprudentie omtrent de voorzienbare handelingen met dieren (en wat daar mis mee kan gaan) bespreken.

³¹⁴ CBB 4 juni 2002, JB 2002/233; LJN-nr. AE3950.

Hoofdstuk X Voorzienbare dierenmishandeling

Sinds de Tweede Wereldoorlog valt een belangrijke verschuiving waar te nemen naar meer structurele vraagstukken met betrekking tot dieren, waarbij het criminele element niet langer op de voorgrond treedt. In steeds meer gevarieerde omgangsvormen worden dieren thans massaal en structureel in hun welzijn benadeeld, zonder dat opzet of schuld in strafrechtelijke zin in het geding is.³¹⁵

10.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaat het over de voorzienbare gevallen van dierenmishandeling. Tijdens de Kamerdebatten hanteerde de minister de term *onvoorzienbaar* voor de excessen met dieren bij handelingen die niet door de wetgever zijn voorzien. Daarom is er een situatie voor dieren ontstaan die – zoals ik in Hoofdstuk VIII van dit onderzoek al aangaf – in de Kamerdebatten samengevat is in de tegenstelling tussen voorzienbare en onvoorzienbare mishandeling. De Kamer hanteerde de term onvoorzienbare dierenmishandeling, waartegen ik de term ‘voorzienbare vormen van dierenmishandeling’ afzet om het onderscheid te benadrukken tussen:

1. Voorzienbaar: de overtreding van de concrete voorschriften van de uitvoeringsbesluiten, die zijn opgesteld om de voorzienbare handelingen met dieren te reguleren (zoals het huisvesten, doden en het verrichten van ingrepen)
2. Onvoorzienbaar: het mishandelen van dieren in alle niet bij wet voorziene gevallen (in brand steken van cavia's, overrijden van een zwaan enz.) In het vorige hoofdstuk van dit onderzoek beschreef ik de wetgeving en de jurisprudentie ten aanzien van deze onvoorzienbare gevallen van dierenmishandeling.

Voordat ik een aantal uitvoeringsbesluiten en de jurisprudentie op grond van de voorzienbare vormen van dierenmishandeling bespreek, behandel ik in het kort de algemene aspecten met betrekking tot de deze besluiten.

10.2 De uitvoeringsbesluiten

De meeste uitvoeringsbesluiten zijn tot stand gekomen ter implementatie van Europese richtlijnen, die min of meer nauwkeurig omschreven minimumnormen bevatten ter waarborging van het welzijn van landbouwhuisdieren.³¹⁶ Om de interne markt beter te laten functioneren stemmen de EU-landen onderdelen van hun nationale wetgeving onderling op elkaar af om zodoende vrije concurrentie tussen bedrijven te bevorderen: zo ook de landbouwwetgeving. De EU is weliswaar breder georiënteerd dan de EEG en de EG waren, maar de doelstellingen zijn nog steeds vooral economisch van aard. In Europa worden landbouwhuisdieren in juridische zin beschouwd als producten. Het streven naar (verbetering van) hun welzijn mag de concurrentieverhoudingen niet verstoren. Lidstaten van de EU mogen op hun eigen grondgebied in principe wel strengere maatregelen treffen dan voorzien in de richtlijnen, maar als deze maatregelen het vrije verkeer van goederen belemmeren kunnen ze niet worden gerechtvaardigd met een beroep op dierenwelzijn.³¹⁷

³¹⁵ Boon 1985, p. 28.

³¹⁶ Alleen in de regelgeving over vervoer en ingrepen wordt ook enige aandacht besteed aan gezelschapsdieren.

³¹⁷ Dit heeft het Hof van Justitie van de EG bepaald in de arresten *Hedley Lomas* en *Compassion in World Farming*.

De economische context maakt het bijna onmogelijk om in EU-verband verder te gaan dan De economische cnormen op de gebieden waarvoor Europese regelgeving bestaat.³¹⁸ De bescherming van het dierenwelzijn behoort nog steeds niet tot de formele doelstellingen van de EU.³¹⁹ De meeste juridische rechtsnormen binnen Europa inzake het welzijn van landbouwhuisdieren zijn primair gericht op economische belangen en niet op de bescherming van dieren.³²⁰

In 1991 hebben de lidstaten de “Verklaring betreffende de bescherming van dieren” aan het EU-verdrag toegevoegd. Hierin worden de EU en de lidstaten verzocht om bij het opstellen en uitvoeren van EU-regelgeving “ten volle rekening te houden met de vereisten inzake het welzijn van dieren” (cursief auteur). In 1997 werd deze oproep herhaald in een “Protocol betreffende de bescherming van dieren” dat behoort bij het Verdrag van Amsterdam.³²¹ Het blijven echter intenties, die juridisch niet afdwingbaar zijn.

Wat betreft de nationale regelgeving ten aanzien van voorzienbare vormen van dierenmishandeling legde de minister uit dat een adequate bescherming van het welzijn op grond van de uitvoeringsbesluiten mogelijk was.³²² Het centrale begrip welzijn, dat in de Gwwd werd geïntroduceerd, zou nader uitgewerkt worden in weloverwogen voorschriften voor huisvesting van landbouwhuisdieren. Hierbij werd het begrip welzijn gemakshalve vertaald in termen van maten of gewichten. Dit resulteerde vervolgens in regels als: “[de] voor de varkens beschikbare oppervlakte van een stal (...) bedraagt ten minste per varken met een gemiddeld gewicht (...) van 85 tot 110 kg: 0,70m²”.³²³

De uitvoeringsbesluiten bevatten voorschriften, die de dieren een zekere mate van welzijn moeten bieden. Als de welzijnsvoorschriften in de uitvoeringsbesluiten nader bekeken worden blijkt echter dat de wetenschappelijke inzichten op het gebied van dierenwelzijn waarvan gebruik gemaakt werd, op een heel selectieve manier invloed hebben gehad op de in de besluiten beschreven regels. Volgens de ethologen de Jonge en Spruijt ligt het niveau van dierenwelzijn in veel sectoren van de intensieve veehouderij dan ook nog steeds beneden een acceptabel minimum (dat wil zeggen dat negatieve welzijnsindicatoren nog steeds optreden), ook als de veehouders zich aan de voor hun sector geldende regels houden.³²⁴ De uitvoeringsbesluiten bevatten vooral een nauwkeurige beschrijving en de consolidatie van de bestaande praktijk in de intensieve veehouderij. Dubbink zei over de totstandkoming van de Amvb’s:

*In de praktijk blijkt het beleidsproces een puur strategisch steekspel te zijn tussen het ministerie en de belangengroepen van direct betrokkenen, in casu de dierenbescherming en representanten van belangengroepen uit het landbouwbedrijfsleven. De uiteindelijke Amvb’s moeten dan ook gezien worden als de resultante van dit onderhandelingsproces. Oordeelsvorming heeft plaats gemaakt voor een proces van strategische interactie, waarbij partijen puur op basis van onderhandelingen en geleid door eigen belangen tot compromissen komen.*³²⁵

De uitvoeringsbesluiten bevatten geen kader als het gaat om de afweging van belangen, maar suggereren eerder een rechtvaardiging van het gebruik van dieren: in deze besluiten is impliciet

³¹⁸ Overigens is een en ander in Europa beter geregeld dan in de rest van de wereld, en de EU dringt aan op verbeteringen in WTO-verband..

³¹⁹ Art. 3 Verdrag betreffende de Europese Unie, 7 februari 1992

³²⁰ Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen, 12 juli 2001, met name de overwegingen 71 tot en met 79; AB 2001, 269. Zie ook Mortelmans en van Ooik 200.1

³²¹ PB EG C-340 van 10 november 1997, p.110. Zie ook paragraaf 2.4.

³²² Tweede Kamer 26 april 1989, 72-6027 en 6028; 16 447, nr 16, p. 26..

³²³ Staffeu, Grommers en Vorstenbosch 1996, p. 226, 231; vergelijk Sandøe en Simonsen 1992, p. 257

³²⁴ De Jonge en Spruijt 2001, p. 60, 61.

³²⁵ Dubbink 1998, p. 321.

de fundamentele belangenafweging voor deze dieren, namelijk die van hun welzijn tegen productiedoelinden van mensen, reeds gemaakt.³²⁶ Tijdens de behandeling van het wetsontwerp in de Tweede Kamer werd het expliciete streven naar verbetering van welzijn herhaaldelijk, ook door de minister, verwoord: opvallend daarbij is de belangrijke rol die vervuld werd door een alternatief wetsontwerp, dat in 1985 reeds aan de vaste Commissie voor Landbouw werd aangeboden door de Dierenbescherming.³²⁷

Dit voorstel van de Dierenbescherming werd tijdens de Kamerdebatten over de Gwvd steeds genoemd maar er werd uiteindelijk weinig uit overgenomen. In het wetsvoorstel van de Dierenbescherming werd uitvoerig stilgestaan bij de rol van de productiedieren in de samenleving. Volgens de opstellers van de ontwerpwet werden dieren steeds meer gezien als productiefactoren en niet meer als dier.

10.3 De rol van productiedieren in de maatschappij

Productiedieren³²⁸ vervullen een uiterst belangrijke rol in het economisch leven. Maar wat betekenen ze voor mensen? De relatie van de meeste mensen tot productiedieren wordt niet bepaald door normatieve uitgangspunten zoals erkenning van hun intrinsieke waarde of respect. De dierlijke producten die door mensen gekocht worden, herkennen de meeste consumenten niet als dieren. De relatie tussen een in cellofaan verpakte hamburger en een rund wordt niet gezien. Bovendien vindt de intensieve veehouderij zich achter gesloten deuren plaats. Er treedt dus een scheiding tussen de verschillende diergroepen. Huisdieren zijn zichtbaar en maken deel uit van het dagelijks leven. Productie dieren en de uiteindelijk producten doen weinig aan dieren denken en roepen dus ook niet de gevoelens die normaal gesproken bij aantasting van welzijn op zouden treden. Pas als de schuren bij een dierziekte opengaan is er sterke verontwaardiging.

Dat is niet louter hypocrisie van de burger (zoals bestuurders wel geopperd hebben), maar het zijn psychologische mechanismen die conflicten tussen economie en emotionele betrokkenheid bij dierenwelzijn vermijden. Spruijt stelt dat mensen dan wel om dieren geven maar dat de empathie van mensen niet voor alle dieren geldt. Aan de basis van het menselijk vermogen om dieren een morele status te verlenen ligt volgens Spruijt het besef dat er soortgelijke belevingen plaats kunnen vinden als bij onszelf. Dat is wel afhankelijk van zichtbare overeenkomsten tussen mens en dier die wijzen op een soort verwantschap.³²⁹

Het is dus van belang dat dieren zichtbaar zijn en dat we ons niet gemakkelijk beperken tot oppervlakkige overeenkomsten (zoals het al dan niet hebben van haar).

Door de onzichtbaarheid en sterk subjectieve vooroordelen over dieren kan het nu zo zijn dat we varkens heel anders beoordelen dan honden, en konijnen weer anders dan ratten. Daar is wetenschappelijk gezien geen enkele reden toe.

³²⁶ Art. 36 Gwvd, dat een belangenafweging vereist, is “het sluitstuk van de welzijnsbepalingen. In het welzijns hoofdstuk is getracht zoveel mogelijk onderwerpen af te splitsen van het algemene mishandelingsartikel, namelijk in de verder via Amvb in te vullen artikelen” zo hield de minister de Tweede Kamer op 26 april 1989 voor. Zie ook EnDe Bordes 2003.

³²⁷ Boon 1985

³²⁸ “De definitie van productiedieren volgens het ministerie van LNV: “Onder productiedieren verstaan we de dieren die worden gehouden voor bijvoorbeeld hun melk, vlees, eieren, wol of vacht, honing, bloed. Daarbij valt te denken aan koeien, varkens, schapen en geiten, pluimvee, konijnen, pelsdieren (nertsen).” De term ‘landbouwhuisdieren’ betekent hetzelfde, maar wordt vaker gebruikt in de Europese context.

³²⁹ Informatie verkregen in een gesprek met Spruijt door de auteur, 20-9-2010..

Vervolgens worden ook de eigen goede bedoelingen verward met wat het voor een andere diersoort betekent om door de mens onder bepaalde condities gehouden te worden. Ieder heeft het beste voor met zijn huisdier maar dat betekent niet dat deze goede bedoelingen ook goed uitpakken.

Boeren en houders van huisdieren komen bijvoorbeeld tot heel andere condities waaronder dieren volgens hen gehouden moeten worden, ook als ze dezelfde goede bedoelingen hebben. Verontwaardiging richt zich vooral op hoe de *ander* dieren houdt.

Broom ziet tekenen van toenemende verontwaardiging, maar is net als Spruijt van mening dat die verontwaardiging rationeel gezien niet helemaal klopt.³³⁰ Voor zover welzijn meetbaar is, is het individuele dier het ijkpunt. Als in een bepaalde sector het welzijn van individuele dieren ernstig blijkt te worden benadeeld, betekent dit een ernstiger aantasting van welzijn naarmate er in die sector *meer* dieren worden gehouden. Binnen de groep van productiedieren vormen vleeskuikens en legkippen verreweg de grootste subgroepen.

Gelet op hun enorme aantallen en de ernst van de problemen (van doorgroeien en niet op de poten kunnen staan tot en met kooihuisvesting) doen de grootste welzijnsaantastingen zich dan ook voor in de pluimveehouderij. Daarna komt de situatie in de varkenshouderij. Weer daarna komen andere, minder grootschalige vormen van het houden van productiedieren. Verwaarlozing van gezelschapsdieren en opzettelijke wreedheid jegens gehouden dieren in het algemeen komen veel minder voor en zijn volgens bovenstaande redenering dus relatief veel minder ernstig.

Meijboom en Brom wijzen op een ander element in onze relatie tot dieren die gegeten worden, die ook verband houdt met het optreden van verontwaardiging. Voedsel is niet alleen van belang voor ons fysieke voortbestaan, het heeft ook een sterk symbolische betekenis. Voedsel draagt bij aan de constructie van onze persoonlijke en sociale identiteit.³³¹ Mensen zijn wel bereid om na te denken over ethische aspecten van hun voedselkeuze, en de moderne burger kan via haar consumptiepatroon haar morele overtuigingen en idealen uitdragen, maar het gemiddelde koop- en eetgedrag wijst niet op hevige verontwaardiging over het lot van productiedieren.³³²

De publieke verontwaardiging wortelt in medelijden met dieren, hoewel sterk ingekleurd door onze vooroordelen ten aanzien van verschillende diersoorten. Daarom is het interessant dat de openbare zedelijkheid weer (of nog steeds) genoemd wordt als mogelijke normatieve grondslag voor onze houding jegens dieren. Dit begrip komt voor in art. 30 van het EG-Verdrag als rechtvaardigingsgrond voor de (op grond van art. 28 in principe verboden) in- en uitvoerbepalingen binnen de EG. In de zaak *Compassion in World Farming* heeft advocaat-generaal Léger geconcludeerd dat een uitvoerverbod van kalveren naar een andere lidstaat, waar ze in ligboxen gehouden zouden worden, misschien kan worden gerechtvaardigd op grond van de openbare zedelijkheid.³³³

Het Hof acht de mening van een gedeelte van de nationale publieke opinie (in casu de Engelse) daarvoor echter niet zo representatief, dat die een grond oplevert voor een lidstaat om eenzijdig in te gaan tegen een harmonisatiemaatregel. Sevenster merkt aanleiding van de conclusie van de A-G op dat het erg vreemd zou zijn als een nationale wet niet met een rechtstreeks beroep op het dierenwelzijn zou kunnen worden gerechtvaardigd, maar wel met een beroep op de publieke verontwaardiging die rond het dierenwelzijn bestaat.³³⁴ Ons klinkt dit – na lezing van talloze oudere Nederlandse arresten – niet zo vreemd in de oren. Mortelmans betreurt dat het Hof niet nader op de door de A-G geboden opening ingaat en vraagt zich af wat er zou gebeuren als de overgrote meerderheid van de bevolking zich uitsprekt tegen kistkalveren.

³³⁰ Broom 1999b, p. 52; Broom 2001b, p. 148; Broom 2002, p. 63

³³¹ Meijboom en Brom 2003, p. 92

³³² Ibid., p. 96

³³³ HvJEG 19 maart 1998, C-1/96; zie ook paragraaf 5.5

³³⁴ Sevenster 1998, p. 106

Het zou best mogelijk zijn dat een lidstaat de export van kistkalveren in ligboxen kan weren gezien de oorspronkelijke grondslag van wetgeving (de openbare zedelijkheid).³³⁵

10.4 Enkele uitvoeringsbesluiten nader bekeken

Zoals reeds eerder vermeld zijn de meeste welzijnsbepalingen uit de Gwwd nader uitgewerkt in uitvoeringsbesluiten. In deze paragraaf bespreek ik enkele besluiten en de jurisprudentie op grond daarvan.³³⁶ Ik heb gekozen voor het Besluit aanwijzing voor productie te houden dieren, het Honden- en kattenbesluit, het Varkensbesluit en het Ingrepbesluit. Ik heb deze selectie gemaakt omdat bij elk van deze besluiten een ander (of geen) normatief kader wordt gehanteerd.

10.5 Besluit aanwijzing voor productie te houden dieren

10.5.1 Introductie tot het Besluit aanwijzing voor productie te houden dieren

Het Besluit aanwijzing voor productie te houden dieren dateert uit 1998.³³⁷ Dit besluit diende ter invulling van art. 34 Gwwd. *Gehouden* dieren in de zin van dit artikel zijn dieren die aan iemand toebehoren, dan wel niet in een voor hun aard natuurlijke vrijheid leven.³³⁸ Het houden van dieren met het oog op de productie is slechts bedrijfsmatig te noemen als de schaal waarop dit geschiedt van bepaalde omvang is. De producten zijn stoffelijk, zoals vlees, melk, wol, urine, eieren, veren, huiden, pelzen en honing. De manier waarop de producten worden verkregen is in deze context niet van belang; het gaat steeds om dieren die bestemd zijn om in hun geheel – al dan niet levend – te worden gebruikt door de mens (of andere dieren).

Bij het besluit behoort een bijlage: een lijst met namen van de diersoorten en -categorieën die in Nederland met het oog op productiedoeleinden mogen worden gehouden. Het criterium dat daarvoor geldt is dat alle genoemde (onder)soorten zonder onaanvaardbare welzijnsproblemen gehouden kunnen worden. Daarvoor is door de minister overigens geen wetenschappelijke onderbouwing gegeven. De op de lijst genoemde soorten of ondersoorten behoren tot de zoogdieren, vogels, vissen, kreeften, tweekleppigen (mossels, oesters, etc.), insecten en enkele lagere diersoorten (regenworm, zeeper).³³⁹

Bij het opstellen van de lijst werd uitgegaan van dieren die toen gehouden werden in Nederland – in die zin is naleving verzekerd. De handhaving bestaat grotendeels uit het signaleren van nieuwe (ongewenste) ontwikkelingen in de praktijk, zoals het voor productiedoeleinden houden van andere (bijvoorbeeld exotische) dieren.

³³⁵ Mortelmans 1998, p. 718.

³³⁶ Voor een overzicht van overige besluiten en regelingen, zie bijlage.

³³⁷ Besluit van 10 december 1997, houdende uitvoering van artikel 34, eerste lid, van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren, Stb. 1998, 5.1

³³⁸ Als een dier zich binnen de omheining van een terrein bevindt kan niet zonder meer gezegd worden dat het gehouden is, omdat beoordeeld moet worden in hoeverre het dier zich vrijwillig binnen die omheining bevindt of dat het dier beperkingen ondervindt van het zich bevinden binnen die omheining in vergelijking met het zich bevinden in zijn natuurlijke habitat. Een wild zwijn dat abusievelijk binnen de omheining van een terrein terecht is gekomen, kan niet als gehouden dier worden aangemerkt maar moet als wild dier worden gezien in de zin van de Jachtwet. Zie ook de Nota Jacht en Wildbeheer 1993 (Tweede Kamer 1992-1993, 22 980, nrs. 1-2, p. 38).

³³⁹ Voor een complete lijst, zie de Bijlage bij het Besluit van 10 december 1997, houdende uitvoering van artikel 34, eerste lid, van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren, Stb. 1998, 51..

Bij voorgenomen wijzigingen van de lijst dient de voorhangprocedure van art. 110 Gwwd gevolgd worden.³⁴⁰

In de toelichting bij het Besluit aanwijzing voor productie te houden dieren was als uitgangspunt van de regeling aangegeven:

*De(ze) bijzondere aandacht voor productiedieren is ingegeven door het ervaringsfeit dat het houden van dieren met het oog op de productie een specifiek risico in zich draagt dat het welzijn van het dier onvoldoende wordt meegewogen ten opzichte van de economische belangen die door dat houden worden gediend.*³⁴¹

Ik bespreek dit besluit omdat in de toelichting gesuggereerd wordt dat bij het gebruik van productiedieren een afweging plaats moet vinden tussen het ongerief van de dieren en het economisch gewin dat de mens heeft. In hoeverre heeft de wetgever zijn eigen belofte, die als volgt werd geformuleerd, waargemaakt?

*Het beleid zal erop gericht moeten zijn het dier zoveel mogelijk te beschermen tegen menselijke handelingen die zijn fysieke en ethologische welzijn aantasten. In de praktijk betekent dit dat mensen zich bij voortduring rekenschap zullen moeten geven van de toelaatbaarheid van hun handelingen met betrekking tot dieren. Het belang van het dier zal in een bewust afwegingsproces moeten worden ingebracht.*³⁴²

Om deze vraag te kunnen beantwoorden is het nodig om in te gaan op de discussie omtrent het houden van nertsen, die zich voornamelijk afspeelde in de context van het Besluit aanwijzing productie van te houden dieren. Hier bleek dat het soms niet genoeg is dat het welzijn van het gehouden dier op een acceptabel niveau ligt: soms wordt het *doel* van de productie niet geaccepteerd door (een deel van) de samenleving.

10.5.2 De discussie omtrent het houden van nertsen, deel 1: welzijn

Bij het samenstellen van het Besluit aanwijzing productie van te houden dieren ontstond er een felle discussie over het omgaan met dieren. De aanleiding daarvoor was de vraag of nertsen op de lijst geplaatst moesten worden van dieren die voor productiedoeleinden mogen worden gehouden.

Al jaren voerden diverse dierenbeschermingsorganisaties acties tegen bont: op straat werden bontjassen beklad en het dierenbevrijdingsfront liet duizenden bedrijfsmatig gehouden nertsen ontsnappen. Dierenbeschermingsorganisaties protesteerden al jaren tegen de productie van bont: “Hoe kunnen van nature solitair levende roofdieren in gazen kooien worden gehouden? Dat moet toch invloed hebben op hun gezondheid en welzijn (...) en dat alleen voor de productie van bont!”³⁴³ Een hoogst merkwaardige redenering aangezien katten – om een voorbeeld te noemen – ook in principe solitaire roofdieren zijn.

³⁴⁰ Voorhangprocedure: Algemene maatregelen van bestuur worden aan beide Kamers van de Staten Generaal overlegd. Binnen 30 dagen na de overlegging kan door ten minste een vijfde van het grondwettelijk aantal leden van een der Kamers de wens te kennen worden gegeven dat de inwerkingtreding bij wet zal worden geregeld. De aanvaardbaarheid van deze zogenaamde ‘voorhangprocedure’ is regelmatig onderwerp van discussie omdat de grens tussen wet en uitvoerings-amvb’s daardoor vervaagt. De Bijzondere commissie Vraagpunten (de Commissie Deetman) oordeelde dat het veelvoorkomende verschijnsel van de voorhang procedure eigenlijk vaak in strijd is met het primaat van de wetgever en aldus democratische legitimatie mist. Eijlander en Voermans 2000, p. 44.

³⁴¹ Tweede Kamer 46-2970, nr. 46, p. 24.

³⁴² Nota Rijksoverheid en Dierenbescherming, p. 4.

³⁴³ Bont voor Dieren, jaarverslag 1999.

De Tweede Kamer reageerde op de protesten vanuit de samenleving en zette het debat hierover op de politieke agenda. De discussie zou gaan over de vraag of nertsen als productiedier gehouden mogen worden. Tot dan toe was het uitgangspunt gehanteerd dat dieren voor productiedoeleinden gehouden mochten worden tenzij de dieren daarbij onevenredig in hun welzijn worden aangetast. Zoals in paragraaf 10.4.1.1 besproken kan de lijst van voor productie te houden dieren (de bijlage bij het Besluit) aangepast worden aan nieuwe inzichten. Dit was in het verleden ook al gebeurd: de vos, de haas en de chinchilla werden van de lijst geschrapt omdat uit onderzoek bleek dat het welzijn van deze dieren in de productiesystemen op onaanvaardbare wijze werd geschaad. De eigenaren van de bedrijven waar deze dieren werden gehouden werd een 'redelijke' termijn gegund waarbinnen hun bedrijven gesloten moesten worden. De Kamer gaf aan dat, gezien de considerans van de wet, niet alleen overwegingen betreffende het *welzijn* maar ook *ethische* overwegingen betrokken dienen te worden bij de besluitvorming.³⁴⁴ De minister meende echter:

*Wanneer geconstateerde welzijnsproblemen van een zodanige omvang zijn dat oplossing ervan zeer onzeker of onwaarschijnlijk is, moet het beleid gericht zijn op beëindigen van de productie. Weliswaar staat in de considerans dat het uit ethische overwegingen (...) wenselijk werd geacht om regels te stellen, maar dit heeft naar mijn mening betrekking op de artikelen 66 en volgende, die gaan over vraagstukken van biotechnologie.*³⁴⁵

De minister stelde dat de Gwvd geen ruimte gaf voor een ethische toetsing met het oog op het productiedoel: er kon alleen getoetst worden of een diersoort of -categorie zonder onaanvaardbare welzijnsproblemen kan worden gehouden.³⁴⁶ Wat betreft het welzijn van de nertsen, won de minister advies in bij de etholoog Wiepkema uit Wageningen.³⁴⁷ Hij stelde een rapport op, waarin een Plan van Aanpak gepresenteerd werd op grond waarvan het welzijn zou kunnen worden verbeterd. Dit rapport werd op uitnodiging van de toenmalige minister van Landbouw (van Aartsen) ter beoordeling voorgelegd aan Spruijt.

In zijn verslag concludeerde Spruijt dat het welzijn van nertsen aan de hand van dit plan van aanpak kon worden verbeterd, maar dat het plan op een aantal punten nader diende te worden geconcretiseerd en dat er meer zorg besteed diende te worden aan de implementatie van de voorgestelde veranderingen: dus onderzoek naar de werking van dit plan. De Nederlandse Vereniging van Fokkers van Edelpelsdieren verklaarde zich bereid deze verbeteringen door te voeren.

De effecten van de implementatie werden daarna onderzocht door Vinke en hebben geleid tot een proefschrift, dat liet zien dat het wel meeviel met de welzijnsaantastingen bij nertsen – zeker in vergelijking met pluimvee en varkens.³⁴⁸ Aangezien de dieren geen onaanvaardbare benadeling van hun welzijn zouden ondervinden, stond er volgens de minister niets meer in de weg van het bedrijfsmatig houden van nertsen voor de productie van bont.³⁴⁹ Het Besluit aanwijzing voor productie te houden dieren (Stb. 1998, 51) trad uiteindelijk in werking op 1 april 1998, en nertsen mochten dus krachtens dit besluit als productiedieren worden gehouden.³⁵⁰

10.5.3 De discussie omtrent het houden van nertsen, deel 2: van welzijn naar ethiek

Tijdens het Algemeen Overleg van de vaste commissie voor Landbouw, Natuurbeheer en Visserij ter gelegenheid van de vaststelling van de begroting voor het jaar 1999 kwam de problematiek

³⁴⁴ Tweede Kamer 46-2970, nr. 46, p. 22.

³⁴⁵ Een vergunning voor een biotechnologische handeling wordt slechts verleend (art. 66 lid 3): indien naar het oordeel van Onze Minister: a de handelingen geen onaanvaardbare gevolgen hebben voor de gezondheid of het welzijn van dieren en b. tegen de handelingen geen ethische bezwaren bestaan.

³⁴⁶ Tweede Kamer 46-2970, nr. 46, p. 24.

³⁴⁷ Wiepkema, 1997, p. 13.5

³⁴⁸ Vinke 2004.

³⁴⁹ Tweede Kamer vergaderjaar 1999-2000, 26 800, nr. 4, p. 12.

³⁵⁰ Besluit van 19 maart 1998, Stb. 169.

rond de nertsenfokkerij weer ter sprake.³⁵¹ Kamerlid Swildens-Rozendaal (PvdA) hield tijdens het overleg een vurig pleidooi voor het afschaffen van de nertsenfokkerij. Volgens Swildens was de discussie over *de mate* van welzijnsaantasting niet relevant. Het probleem zou schuilen in het feit *dat* de dieren in hun welzijn worden aangetast.

Swildens ging hier een stap verder dan de wetgever. Zij hanteerde *welzijn* als een absoluut begrip terwijl de wetgever steeds een *aanvaardbare mate van welzijn* eist en daarmee aangeeft dat een zekere mate van de benadeling van de belangen van dieren geoorloofd is. De rechtvaardiging daarvoor gaf de minister reeds tijdens de parlementaire behandeling van de Gwwd: de belangen van dieren kunnen niet altijd gerespecteerd worden omdat andere belangen zoals de volksgezondheid, voedselvoorziening of economische belangen kunnen prevaleren.³⁵²

Swildens drong aan op het voeren van een ethische discussie over de redelijkheid van het doel in verband met de intrinsieke waarde van het dier. Hierbij argumenteerde ze: “er mag geen inbreuk gemaakt worden op de intrinsieke waarde van het dier tenzij daar een zwaarwegende reden voor bestaat, zoals bij de voedselvoorziening”.³⁵³ Swildens presenteerde dus intrinsieke waarde als een relatief begrip. Zij suggereerde hier dat dieren die een functie hebben bij de voedselvoorziening minder (of geen) intrinsieke waarde hebben dan dieren die voor de productie van bont gebruikt worden.

In de nota Rijksoverheid en Dierenbescherming was men nu juist uitgegaan van een absolute erkenning van de intrinsieke waarde: bij het dierenbeschermingsbeleid zou niet meer uitgegaan worden van de antropocentrische visie, waarbij menselijke belangen en de functie van het dier voor de mensen (economisch nut, educatieve of recreatieve functie) zonder meer prevaleren boven de belangen van dieren.

Aangezien de debatten niet opleverden wat Swildens ervan verwachtte diende zij met een aantal andere Kamerleden een motie in, waarin voorgesteld werd dat de minister een verbod zou moeten instellen voor het bedrijfsmatig fokken en doden van dieren vanwege hun pels.³⁵⁴ De motie luidde:

De Kamer;

gehoord de beraadslaging,

- overwegende, dat nertsen van nature solitair levende roofdieren zijn die bij bedrijfsmatige productie in hun welzijn worden aangetast;

- overwegende, dat het bedrijfsmatig houden van nertsen is gericht op bontproductie;

- overwegende, dat het doel van bontproductie de instandhouding van de bedrijfsmatige nertsenhouderij niet rechtvaardigt;

verzoekt de regering zo spoedig mogelijk een groeistop op het bedrijfsmatig houden van nertsen te beëindigen en de Kamer daarover te op korte termijn te berichten,

en gaat over tot de orde van de dag.

Swildens-Rozendaal

Augustijn-Esser³⁵⁵

M.B. Vos

Poppe

Stellingwerf

³⁵¹ Tweede Kamer 1999-2000, 26 800 XIV, nr. 4.

³⁵² Tweede Kamer, vergaderjaar 1984-1985, 16 447, nr. 6, p. 15.

³⁵³ Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 26 800 XIV, nr. 4, p.3.

³⁵⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 26 800, nr. 4.

³⁵⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 26 800, nr. 4.

De Tweede Kamer nam de motie aan.³⁵⁶ Nog hetzelfde jaar bood minister Brinkhorst een apart wetsvoorstel aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal aan, dat een algemeen verbod inhield om dieren uitsluitend of hoofdzakelijk omwille van hun pels te houden en te doden.³⁵⁷ De minister verdedigde zijn voorstel met de bewering dat bont geen eerste levensbehoefte van de mens is. De minister was zich ervan bewust dat er geen consensus in de maatschappij bestond ten aanzien van de verwerpelijkheid van de bontproductie op zich, maar dat er middels opinieonderzoeken³⁵⁸ genoeg aanwijzingen bestonden dat het overgrote deel van de bevolking zich kon vinden in een wettelijk verbod van de productie van pelsdieren.³⁵⁹ De minister was van mening dat er in de loop der jaren in Nederland een zekere consensus was ontstaan over de eisen die aan het dierenwelzijn gesteld mogen worden. Hij benadrukte in zijn verdediging van het wetsvoorstel dat hoewel de belangen van de mens groot zijn, ervoor moest worden gewaakt dat de belangen van het dier niet ondergesneeuwd raken. Dit was, volgens hem, het uitgangspunt van het hoofdstuk over dierenwelzijn uit de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren.³⁶⁰

Hoewel de minister steeds volhield dat de Gwwd géén ruimte bood voor een toetsing aan morele criteria gaf hij dus nu toe dat de Gwwd zou moeten waken over de belangen van het dier.

In deze buitengewoon verwarrende discussie werden absolute en relatieve begrippen door elkaar gebruikt en bleven morele criteria onbegrepen. Maar de publieke verontwaardiging bleek niet zo sterk te zijn als de minister zich voorstelde: een jaar later, na de kabinetswisseling, werd het wetsontwerp zonder slag of stoot als controversieel onderwerp van de agenda afgevoerd en trok de minister, daartoe gemachtigd door de Koningin, het voorstel in.³⁶¹

In 2007 werd het debat weer heropend. Kamerlid Van Velzen (SP) bood een voorstel aan, houdende een verbod op de pelsdierhouderij:

*Het houden van nertsen met als doel het verkrijgen van hun in economische zin waardevolle pels is niet aanvaardbaar en druist in tegen het 'nee, tenzij'-principe van de Gezondheids- en Welzijnswet voor dieren dat nadrukkelijk het doel van diergebruik als morele rechtvaardigingsgrond centraal stelt.*³⁶²

In de Memorie van Toelichting bij de motie-Van Velzen kwamen vele argumenten aan bod die al eerder een rol speelden in de controverse over de nertsen. Haar motivatie om het wetsvoorstel in te dienen leek, getuige de MvT, te zijn gebaseerd op ethische gronden.³⁶³ Zij voelde zich gesteund door de publieke opinie, die zich tegen de pelsdierhouderij leek te keren.³⁶⁴ Het was van geen belang of en hoe nertsen in goed welzijn gehouden kunnen worden: het uiteindelijke doel, namelijk de productie van bont, zou verwerpelijk zijn en daarom een verbod gerechtvaardigd.

³⁵⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, nr. 96, p 96-5631.

³⁵⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 28 048, nrs. 1-2.

³⁵⁸ In 1999 constateerde het Bureau Intromart (in opdracht van de Stichting Bont voor Dieren) dat 88% van de ondervraagden bont geen verantwoord product vindt en dat 86% van de ondervraagden het wenselijk zou vinden als er een verbod op de nertsenhouderij zou komen. In datzelfde jaar constateerde het NIPO, in een onderzoek in opdracht van de Nederlandse Federatie van Edelpelsdierhouders, dat 64% van de ondervraagden het niet belangrijk vindt voor welk doel dieren worden gehouden, zolang maar rekening wordt gehouden met het welzijn van het dier.

³⁵⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 048, nr.3, p.2.

³⁶⁰ Gwwd hoofdstuk III: De zorg voor het welzijn van dieren.

³⁶¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 27 052 en 28 048, nr. 8.

³⁶² Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30 826, nr. 3.

³⁶³ Voorstel van het lid Van Velzen houdende een verbod op de pelsdierhouderij, Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30 286, nr. 3, p. 1 (Motie-van Velzen).

³⁶⁴ Tweede kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30 286, nr. 3 .

Het voornaamste ethische bezwaar van Van Velzen was dat op de intrinsieke waarde van het dier geen inbreuk mag worden gemaakt door een triviaal belang van de mens (het dragen van bont). Uit de redenering van Van Velzen leek vreemd genoeg te volgen dat er ten behoeve van andere triviale belangen (zoals goedkoop vlees en eieren) wel een inbreuk mag worden gemaakt op de intrinsieke waarde van een dier.

De Europese Commissie werd gevraagd te beoordelen of het verbod op de pelsdierhouderij te rijmen was met Europese regelgeving. De Commissie hanteerde een geheel andere norm: zij meende dat de markt voor nertsensbont niet zou verminderen en dat de kans groot was dat de productie van bont zich na een verbod in Nederland simpelweg naar China zou verplaatsen.³⁶⁵ Gezien China een in het geheel niet op dierenwelzijn gericht beleid voert, zou de nerts vogelvrij worden. Hier werd een omslachtige en onzuivere redenering gevoerd: de nerts is partij in de belangenafweging en de Commissie oordeelde dat het dier uiteindelijk geen belang zou hebben bij een Nederlands verbod op het houden van nertsen.

Het Rathenau Instituut werd gevraagd een rapport op te stellen ten aanzien van het voorstel tot verbod op de productie van nertsen.³⁶⁶ Het vasthouden aan een morele beoordeling van het doel van een bepaald gebruik van dieren werd door het Rathenau Instituut het 'hek-van-de-dam' argument gedoopt. Als het gebruik van nertsen getoetst wordt op de morele aanvaardbaarheid van het doel van het gebruik dan kan immers ieder gebruik van een dier ter discussie worden gesteld. Bont is geen noodzakelijke levensbehoefte van de mens: er zijn alternatieven in overvloed. Is het consumeren van grote hoeveelheden vlees tegen lage prijzen noodzakelijk? Waarom moeten er dieren tentoongesteld worden in dierentuinen? Het Rathenau concludeerde dat de Gwwd dan wel eiste dat er bij de omgang met dieren een belangenafweging wordt gemaakt, maar dat er geen model gegeven wordt, dat houvast zou bieden voor een beoordeling van de ethiek rond het gebruik van dieren met betrekking tot het doel daarvan.

Van Velzen verweerde zich door te stellen dat het beschermen van dierenwelzijn een stapsgewijs proces is geweest en dat het praktisch onhaalbaar is om consistent te zijn.³⁶⁷ Aan de eis van het Rathenau Instituut dat een eventueel verbod gebaseerd zou moeten zijn op heldere, scherpe en goed onderbouwde argumenten waarmee wordt gemotiveerd waar de lijn tussen pelsdierhouderij en overige vormen van omgang met productiedieren ligt, werd door dit wetsvoorstel niet voldaan.³⁶⁸

Ondanks deze theoretische bezwaren leek de Tweede Kamer in beginsel enthousiast over het voorstel; het voornaamste probleem lag niet in bovenstaande, ingewikkelde kwesties maar in een financiële overweging. Immers, de Nederlandse regering kon niet zomaar de bedrijven van nertsenhouders onteigenen zonder enige compensatie. De nertsenhouders had grote bedragen geïnvesteerd ter implementatie van het Plan van Aanpak zoals voorgeschreven door de overheid. De hoogte van dit bedrag (vele miljoenen) zou volgens een inschatting in het Agrarisch Dagblad het uiteindelijke struikelblok zijn voor het aannemen van het voorstel.³⁶⁹ Ook de geloofwaardigheid van de overheid was in het geding.

De Tweede Kamer nam uiteindelijk het voorstel voor het verbod op de pelsdierhouderij toch aan.³⁷⁰ Het voorstel ligt nu (anno 2010) bij de Eerste Kamer. In de begeleidende brief schrijft de minister dat zij het voorstel niet zal steunen.

³⁶⁵ MvT Motie-Van Velzen, p. 12.

³⁶⁶ Rathenau Instituut, februari 2001.

³⁶⁷ MvT Motie-Van Velzen, p. 5.

³⁶⁸ Vorstenbosch 2000, p. 15..

³⁶⁹ Agrarisch Dagblad "Uitstel debat nertsensverbod door nieuw onderzoek", 3 februari 2009

³⁷⁰ Voorstel van wet van de leden Van Velzen en Waalkens houdende een verbod op de pelsdierhouderij, Tweede Kamer 2007-2008, 30 826 en Tweede Kamer, 2008-2009, 30826A.

Volgens minister Verburg zou een ongestoord genot van eigendomsrechten het wettelijk verbod van het houden van nertsen in de weg staan. In de brief laat zij weten:

In het voorlopig verslag dat de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit over het initiatiefwetsvoorstel van de leden Van Velzen (SP) en Waalkens (PvdA) heeft uitgebracht, stelden de leden van de SP-, de PvdA- en de CDA-fracties ook enkele vragen aan de regering. Graag beantwoord ik deze vragen.

De leden van de SP-fractie, mede namens de leden van de PvdA-fractie, vragen of het initiatiefwetsvoorstel verbod op de pelsdierhouderij naar mijn mening een letterlijke invulling is van de motie Swildens-Rozendaal c.s. van 1 juli 1999 waarin de regering wordt verzocht: (1) zo spoedig mogelijk een groeistop op het bedrijfsmatig houden van nertsen af te kondigen; (2) maatregelen voor te bereiden, teneinde het bedrijfsmatig houden van nertsen te beëindigen.

De achterliggende gedachte van de motie is dat de nertsen solitair levende roofdieren zijn die bij bedrijfsmatige productie in hun welzijn worden aangetast, en dat het doel van bontproductie de instandhouding van de bedrijfsmatige nertsenhouderij niet rechtvaardigt. Het initiatiefwetsvoorstel is opgesteld vanuit dezelfde gedachte.

De motie Swildens-Rozendaal dateert van 1 juli 1999 en is daarmee 10 jaar oud. In de tussentijdse periode is er veel gebeurd. Mijn voorganger Brinkhorst heeft een voorstel gedaan om te komen tot een verbod. De regering heeft in 2003 het wetsvoorstel inzake het verbod op de pelsdierhouderij echter ingetrokken en tegelijkertijd zijn toen de welzijnsnormen voor het houden van nertsen aangescherpt. Het bedrijfsleven heeft hiervoor investeringen moeten doen. De belangenafweging die door de initiatiefnemers wordt gemaakt is dus niet de afweging die door het kabinet wordt gemaakt. Dit geldt temeer nu de nertsenhouders gedurende de overgangstermijn moeten blijven investeren in welzijnsvriendelijke huisvesting.

De leden van de CDA-fractie vragen of LNV kredietfaciliteiten beschikbaar gaat stellen voor het financieren van nieuwe welzijnsinvesteringen die tot 2014 gedaan moeten worden door de nertsenhouders. In de regeling van werkzaamheden in de Tweede Kamer van 3 maart jl. heeft het Kamerlid Koopmans (CDA) gevraagd om een gezamenlijke brief van de minister van Financiën en de minister van LNV waarin wordt aangegeven of het kabinet middelen ter beschikking wil stellen voor het mogelijk saneren van de nertsenhouderij.

In de brief van 20 maart jl. reageerde ik mede namens de Minister van Financiën op deze vraag. Ik heb aangegeven dat het kabinet in het algemeen van mening is dat, indien het initiatief wordt genomen tot een wetsvoorstel, de indieners zelf dienen aan te geven hoe het wetsvoorstel kan worden gefinancierd. De indieners hebben in verband met het financieringsvraagstuk aangegeven een overgangstermijn voldoende te achten en hebben geen aanvullende financiering geregeld. Op de begroting van LNV is op dit moment geen ruimte beschikbaar om kredietfaciliteiten te verstrekken voor het financieren van de desbetreffende welzijnsinvesteringen.

De leden van de PvdA-fractie vragen aan de regering aan te geven hoe zij de verhouding van dit wetsvoorstel ziet tot het EVRM. Tijdens de behandeling van het initiatiefwetsvoorstel in de Tweede Kamer heb ik mijn visie gegeven op de verenigbaarheid van het wetsvoorstel met het EVRM. Op grond van het Eerste Protocol van het EVRM heeft iedereen recht op het ongestoord genot van zijn eigendom. Het Protocol geeft aan dat hierop twee uitzonderingen mogelijk zijn: eigendom kan ontnomen of gereguleerd worden.

Of sprake is van 'ontneming' of 'regulering' van eigendom is van invloed op een eventuele schadevergoedingsplicht door de overheid en ook op de hoogte van de schadevergoeding. Uit de Nederlandse rechtspraak blijkt dat bij rechtmatig overheidshandelen alleen onevenredige schade

vergoed hoeft te worden die op een beperkte groep burgers drukt. Een schade is onevenredig als deze buiten het normale ondernemersrisico valt. Rechtmatig overheidshandelen is immers een normale maatschappelijke ontwikkeling. Iedereen kan met dit handelen geconfronteerd worden en de schade mag in beginsel voor rekening van getroffen en gelaten worden.

Verder speelt bij de vraag of sprake is van onevenredige schade nog een aantal andere criteria een rol, bijvoorbeeld voorzienbaarheid en causaal verband. Overigens heb ik tijdens de Tweede Kamerbehandeling van het initiatiefwetsvoorstel aangegeven dat het verbod op de pelsdierhouderij regulering van eigendom betreft.

De leden van de SP-fractie vragen of het juist is dat ik heb gesteld niet voornemens te zijn uw contraseign te onthouden bij aanneming van onderhavig initiatiefwetsvoorstel. Ik heb geen uitspraak gedaan over het al dan niet onthouden van mijn contraseign. Wel heb ik – in mijn adviserende rol in dit proces – naar de Tweede Kamer eerder uitgesproken dat het kabinet geen voorstander is van het verbod op de pelsdierhouderij.³⁷¹

Het is dus nog maar de vraag of het verbod op de pelsdierhouderij het gaat halen: hoewel er steeds steun is gegeven vanuit de Tweede Kamer, komt nu in de Eerste Kamer aan de orde of het voorstel past in de systematiek van de dierenbeschermingswetgeving en of de argumentatie voor het voorstel coherent en goed genoeg is. Dit zou nog wel eens, evenals bij de eerdere pogingen tot wetgeving hieromtrent, een probleem voor het wetsvoorstel kunnen vormen. Inmiddels is de publieke verontwaardiging ten aanzien van het dragen van bontproducten geluwd. Bont is weer in de mode.

Een belangrijke vraag is hoe de situatie bij de nertsenshouderij zich verhoudt tot de mate van welzijnsaantasting in andere productiesectoren. Spruijt heeft een vergelijkende studie gemaakt waarin de welzijnsaantasting van zeugen, legkippen en nertsen in gangbare vormen van de veehouderij worden vergeleken.³⁷² Daaruit bleek dat in alle veehouderijssystemen welzijnsproblemen bestaan en dat de nertsenshouderij welzijnsproblemen kent die minder ernstig zijn dan in de andere (geaccepteerde) houderijssystemen. Het blijkt dus niet in eerste instantie te gaan om welzijnsproblemen bij de nertsen maar om het doel van de nertsenfokkerij. In een beoordeling daarvan voorziet de Gwvd niet. De minister zegt desgevraagd:

[B]lijkens de considerans van de wet hebben ook ethische overwegingen ten aanzien van dieren een plaats in dat wettelijk kader. Echter, het expliciet ethische afwegingskader heeft uitsluitend betrekking op het hoofdstuk over biotechnologie bij dieren. Een bepaling waarin het wordt verboden dieren met een bepaald doel te houden omdat tegen dat doel ethische bezwaren bestaan, past minder goed in die wet.³⁷³

10.5.4 Conclusie

Aanvankelijk ging de discussie bij nertsen over een mogelijke welzijnsaantasting. Toen dit argument wetenschappelijk niet houdbaar bleek (in vergelijking met andere diersoorten) verplaatste de discussie zich naar de ethische toelaatbaarheid van het product. Dit maakt een opportunistische indruk. Een dergelijke onduidelijke opstelling zal zeker het draagvlak in de maatschappij niet verhogen.

Het werkelijke probleem is mijns inziens echter dat een verbod op de pelsdierhouderij op grond van ethische overwegingen vele vormen van het houden van dieren ontoelaatbaar zou maken. Immers, als intrinsieke waarde een absoluut begrip is dan moet er wel een essentieel belang van de mens

³⁷¹ Eerste Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 30 286, C, Brief van de Minister van LNV met antwoorden op vragen bij het voorlopig verslag, p. 1-2.

³⁷² Spruijt 1999.

³⁷³ Tweede Kamer 2006-2007, 30 826, nr. 3, p. 10.

tegenover staan. We zien nu dat in het nertsendebat intrinsieke waarde meer relatief gezien wordt en dat voor het eerst de noodzakelijkheid van een dierlijk product in andere dan economische termen gewogen wordt. In de Gwwd wordt niet duidelijk gemaakt hoe en welke belangen van mensen en dieren gewogen moeten worden als het gaat om het voor productie te houden dieren.

In de Nota Rijksoverheid en dierenwelzijn werd er herhaaldelijk op gewezen dat er vanuit de maatschappij zeker weerstand zal worden geboden aan een dergelijke benadering. De toenmalige staatssecretaris van CRM zag duidelijk in dat de maatschappij de consequenties van het toekennen van intrinsieke waarde aan dieren (nog) niet zou kunnen accepteren. Het denken in termen van intrinsieke waarde vormde en vormt vooral een aansporing, om dieren te beschouwen als gepaste objecten van onze morele aandacht. Op grond van de Gwwd is een werkelijk onbevooroordeelde belangenafweging niet gerealiseerd.³⁷⁴

10.6 Het Honden- en kattenbesluit

10.6.1 Introductie tot het Honden- en kattenbesluit

Het Honden- en kattenbesluit is gebaseerd op art. 3 lid 1 onder f, art. 38, 45, 55, 65 en 96 van de Gwwd. Het besluit stelt regels voor het bedrijfsmatig verkopen, in voorraad hebben, in bewaring nemen en fokken van honden en katten met het oogmerk de nakomelingen bedrijfsmatig te verkopen of af te leveren. Onder bedrijfsmatig moet hier worden verstaan: het in zekere omvang en anders dan incidenteel uitoefenen van activiteiten, ook indien dat geschiedt zonder winstoogmerk. Dit wordt aangenomen indien er per aaneengesloten periode van twaalf maanden in totaal meer dan twintig honden of katten worden verkocht, afgeleverd of in bewaring worden genomen. Bij het fokken zal dit neerkomen op circa vier nesten per jaar voor honden en meer dan zes nesten per jaar voor katten.³⁷⁵ De beheerder van een inrichting moet in het bezit zijn van een bij ministerieel besluit erkend bewijs van vakbekwaamheid. Deze vakbekwaamheid heeft betrekking op het voeren en verzorgen van dieren, de begeleiding van de voortplanting van de dieren en het nemen van hygiënische maatregelen.³⁷⁶ Verder bevat het besluit normen met betrekking tot de vakbekwaamheid van de beheerder en de aanmelding en registratie van de inrichting.

De voorschriften van het besluit zijn in de praktijk vooral van toepassing op dierenspecialzaken, asielen, kennels en beroepmatige fokkers.³⁷⁷ Indien men bedrijfsmatig honden of katten wil houden dient men zich aan te melden bij het ministerie van LNV. Men wordt dan geregistreerd als inrichting en zal moeten voldoen aan de voorwaarden genoemd in het besluit. Zo moet een inrichting beschikken over binnenverblijven, en als men honden houdt ook over één of meerdere buitenverblijven of een speelweide. Deze verblijven moeten aan een aantal voorwaarden voldoen wat betreft het materiaalgebruik, afmetingen en voorzieningen voor de dieren (artt. 8, 11 en 12, 13, 14). Een inrichting is verplicht om een ziekenboek, een asiel en een quarantaineruimte te hebben (artt. 9 en 10). Verder zijn er nog regels met betrekking tot hygiëne, fokken, identificatie en inenting, verkoop en aflevering en over de inbewaringneming in een pensioen.

³⁷⁴ Hierbij heeft misschien ook een rol gespeeld, dat het ministerie van CRM vanaf november 1982 (onder de nieuwe naam ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur) geen bemoeienis meer had met dieren welzijn.

³⁷⁵ Elke kat afzonderlijk mag in twaalf maanden hoogstens twee nesten krijgen, een hond één nest.

³⁷⁶ Art. 7 Honden- en kattenbesluit jo. art. 2 Regeling uitvoering Honden en kattenbesluit (Stcrt 2002, 41, p. 14: 2, 5, 7).

³⁷⁷ De regeling uitvoering Honden- en kattenbesluit 1999 is aangepast aan richtlijn nr 2005/36/EG betreffende de erkenning van beroepskwalificaties. De richtlijn heeft tot doel de grensoverschrijdende toegang tot geregelende beroepen in de lidstaten te vergemakkelijken. In de regeling wordt de erkenning van de EG-beroepskwalificaties voor het geregelende beroep beheerder van een bedrijfsinrichting, asiel of pensioen als bedoeld het Honden- en kattenbesluit 1999 geregeld. (Stcrt. 2008, 247.).

Middels een steekproef worden er aselechte controles uitgevoerd om een beeld te krijgen van de naleving van het Honden- en kattenbesluit. Voorts zal worden nagegaan (op basis van de kennis en de ervaringen van controleurs) of het besluit in de praktijk de gewenste uitwerking heeft.

Het ministerie van LNV geeft – gelet op de beperkte handhaafbaarheid van regelgeving – de voorkeur aan zelfregulering binnen de wereld van gezelschapsdieren. Het ministerie heeft niet de ambitie om een centrale inhoudelijke en sturende plaats in te nemen. De minister koestert blijkbaar hoge verwachtingen van de eigen verantwoordelijkheid van (potentiële) houders van huisdieren.

Sinds 1987 bestaat de Europese Overeenkomst ter bescherming van kleine huisdieren.³⁷⁸ Het is een verdrag van de Raad van Europa om het welzijn van huisdieren te bevorderen en minimumnormen voor hun behandeling en bescherming te verzekeren. In het voorjaar van 2008 werd door Kamerleden een motie ingediend waarin de regering werd gevraagd om over te gaan tot ratificatie van deze Overeenkomst.³⁷⁹ Minister Verburg liet weten dat ratificatie pas plaats kon vinden als het verdrag ook kon worden uitgevoerd: “[h]et verdrag bevat voorschriften over de handel en het fokken van kleine huisdieren, die Nederland op dit moment niet kan uitvoeren. Dit kan nu alleen ten aanzien van honden en katten, waarvoor het Honden- en kattenbesluit regels stelt. Voor andere huisdieren geldt thans geen wettelijke voorziening”. De minister haalt vervolgens vol overgave haar stokpaardje weer van stal: zelfregulering. Zij laat weten:

*[i]n dit verband wijs ik erop dat mijn beleid ten aanzien van kleine huisdieren zich richt op de eigen verantwoordelijkheid van de sector. Via vrijwillige certificatiestelsels kunnen de betrokkenen invulling geven aan die eigen verantwoordelijkheid. Parallel daaraan wordt aan overheidszijde gewerkt aan een Amvb met doelvoorschriften, die het huidige Honden- en kattenbesluit gaat vervangen. In deze Amvb zullen tevens voorschriften worden opgenomen die de uitvoering van het verdrag mogelijk maken. Het certificeringstraject gecombineerd met het opstellen van deze Amvb, de te volgen procedure voor de inwerkingtreding van de Amvb, vergen echter aanzienlijk meer tijd dan twee maanden. Beoogd wordt dat deze Amvb uiterlijk in de loop van 2009 in werking treedt. Dit tijdsplan is mede afhankelijk van het tempo waarin de sector het systeem van vrijwillige certificering voltooit.*³⁸⁰

Op het moment van het sluiten van dit onderzoek is het er nog niet van gekomen. De minister heeft nog geen stappen ondernomen om de Europese overeenkomst te ratificeren en op nationaal niveau zijn er nog geen sporen van te ontdekken dat reeds begonnen is met het samenstellen van de door de minister beloofde algemene maatregel van bestuur. De minister laat de Nederlandse huisdieren aan hun lot over. De Europese Unie overigens ook, want zelfs deze organisatie heeft de overeenkomst niet geratificeerd.

10.6.2 Jurisprudentie over het Honden- en kattenbesluit: de hondenhandelaar uit Medemblik

Berichten over ‘malafide hondenhandel’ (de handel in zieke, zwakke pups die worden gefokt of geïmporteerd met winst oogmerk) doen al jaren de ronde. Een Tv-programma heeft er uitgebreid aandacht aan besteed.³⁸¹ Het ging in deze zaak om een dierenhandelaar in Medemblik. De handelaar exploiteerde een winkel in dierenbenodigdheden en verkocht ook pups. In de uitzendingen kwam naar voren dat de handelaar zieke pups en pups met afwijkingen verkocht. Bovendien was vastgesteld dat een aantal van de door hem verkochte pups zijn besmet met het parvo-virus. Dit is een zeer besmettelijke en dodelijke ziekte die vooral voorkomt bij puppies tot één jaar en bij honden die sinds jaren niet gevaccineerd zijn.

³⁷⁸ ETS (European Treaty Series) nr. 125, 1987. De Nederlandse tekst is gepubliceerd in Trb.1988, 1.

De Engelse tekst is in elektronische vorm beschikbaar.

³⁷⁹ Tweede Kamer, 2007-2008, 28 286, nr. 172.

³⁸⁰ Tweede Kamer, 2007-2008, 28 286, nr. 209, p. 4.

³⁸¹ TROS Radar, begin 2006.

Naar aanleiding van de uitzendingen had de handelaar toegezegd de verkoop van de puppies te zullen staken. Echter, binnen enkele maanden hervatte de handelaar zijn praktijken. Naar aanleiding van de Tv-uitzendingen werden er Kamervragen gesteld, naar aanleiding waarvan de minister antwoordde dat er onderzoek was verricht door de Landelijke Inspectie Dienst.

Volgens de minister waren de feiten en omstandigheden op dat moment echter niet zodanig dat er een redelijk vermoeden van schuld aan enig strafbaar feit bestond. Er was daarom geen aanleiding voor strafrechtelijk optreden in het kader van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren, waaronder het Honden- en kattenbesluit. Tijdens het onderzoek werden er, volgens de minister, geen zieke dieren aangetroffen. De Dierenbescherming nam geen genoegen met het antwoord van de minister en startte daarom een procedure bij de civiele rechter.³⁸²

De Dierenbescherming vorderde in kort geding dat de handelaar zijn handel zou moeten staken. De Dierenbescherming eiste tevens dat hij een verbod opgelegd zou krijgen om vanaf de dag waarop het vonnis is betekend, op enigerlei wijze betrokken te zijn bij het verhandelen van honden op straffe van een dwangsom. Een getuige verklaarde dat hij gezien heeft hoe de handelaar ongeveer 40 pups uit een vrachtwagentje met buitenlands nummerbord in zijn eigen auto gooide.

De ex-werkneemster verklaarde dat de dieren doodziek waren: “ze kotsten en hoestten alles bij elkaar, waren gedragsgestoord en agressief”. Ook het vermoeden van de herkomst van veel pups uit Oost-Europa werd door de verklaringen ondersteund.

De rechter concludeerde dat de handelaar in strijd heeft gehandeld met de wet en hetgeen in het maatschappelijk verkeer betaamt. De rechter achtte bewezen dat de handelaar de pups onnodig veel leed aangedaan heeft. Mede doordat de pups op te jonge leeftijd bij de moeder werden weggehaald werd ze een eerlijke kans op leven ontnomen met het enkele doel om er zelf financieel beter van de worden. De handelwijze van de handelaar werd door de rechter als onrechtmatig jegens de Dierenbescherming geoordeeld. Het was een schending van de belangen van de Dierenbescherming en de belangen die zij tracht te behartigen (R.O. 4.16). De vordering van de Dierenbescherming wordt toegewezen.

De hondenhandelaar ging in hoger beroep tegen deze uitspraak. Zijn zaak diende bij het Gerechtshof in Amsterdam.³⁸³ Het Hof kwam tot een voor de Dierenbescherming teleurstellend vonnis: de vordering van de Dierenbescherming werd hier afgewezen. De motivering van het hof daarvoor was dat de verweten onrechtmatigheid van het handelen niet voldoende is komen vast te staan. De rechter vond het door de vereniging aangevoerde bewijs niet overtuigend genoeg.

Daarnaast baseerde de rechter zijn oordeel in belangrijke mate op de brief van 7 april 2006 van minister Veerman, waarin de minister meedeelde dat de controles van de Landelijke Inspectiedienst (LID) bij controle van het bedrijf van de hondenhandelaar geen onregelmatigheden hebben geconstateerd. Het hof beschouwt dit als een sterk argument voor de handelaar, temeer daar het aantreffen van onregelmatigheden “wel voor de hand zou hebben gelegen, indien de omstandigheden zo ernstig zijn dat een verbod is gerechtvaardigd” (R.O. 4.8).

De Dierenbescherming was teleurgesteld. De dag na het betekenen van het vonnis heeft de Dierenbescherming minister Verburg met klem verzocht stappen te ondernemen tot het ratificeren van de Europese overeenkomst tot bescherming van kleine huisdieren en om de nationale regelgeving aan te scherpen.

³⁸² Voorzieningenrechter Rechtbank Alkmaar, 24 mei 2007, 94730/KG ZA 07-120, LJN-nr. BA5569, zie ook ROAR, nr. 19

³⁸³ Gerechtshof Amsterdam, 13 december 2007, 747/07 SKG (106.006.837), LJN-nr. BC0126

10.6.3 Conclusie Honden- en kattenbesluit

Welzijnsproblemen bij honden en katten onderscheiden zich wat betreft aard en hoedanigheid duidelijk van die van dieren die voor landbouwdoeleinden worden gebruikt. Productiedieren hebben tot doel met zo weinig mogelijk kosten zo snel en rationeel mogelijk hun producten te leveren. Huisdieren worden gehouden om tegen iedere prijs in “goede gezondheid” zo oud mogelijk te worden. Controle op de manier waarop met deze dieren omgegaan wordt ontbreekt bij de meeste huisdieren, zeker waar deze in particuliere huishoudens worden gehouden. Hoewel het fokken van dieren vanwege bijzondere raskenmerken of uitzonderlijke prestaties kan leiden tot aanzienlijke welzijnsproblemen bij de dieren, komt deze problematiek niet in het Besluit aan de orde.³⁸⁴ Zowel productiedieren als huisdieren kunnen sterk gehinderd worden in de uitvoering van hun natuurlijke gedrag en sociaal gedrag met soortgenoten.

Het Besluit biedt geen enkel kader als het gaat om de morele toelaatbaarheid daarvan. In het Besluit worden vooral regels gesteld, die toezien op een efficiënte bedrijfsvoering. De dieren ondervinden daarvan slechts een indirecte bescherming. En soms, zoals ik heb laten zien in de zaak over de pups, ondervinden ze helemaal geen bescherming.

10.7 Het Varkensbesluit

10.7.1 Inleiding tot het Varkensbesluit

In 1987 nam het Europese Parlement een resolutie aan waarin de lidstaten aangespoord werden initiatieven te nemen op het gebied van welzijnsregelgeving voor productiedieren.³⁸⁵ Deze aansporing heeft geleid tot de Richtlijn 91/630/EG van 1991. Ter implementatie van deze richtlijn en naar aanleiding van het rapport van de Commissie Welzijn Varkens werd een Varkensbesluit ontworpen, dat uiteindelijk in 1994 in werking trad.³⁸⁶ In het besluit zijn regels opgenomen die een minimale mate aan welzijn voor het varken moeten waarborgen. De meeste regels betreffen de ruimte waarin het varken zich vrij moet kunnen bewegen. Het gaat dan om vierkante centimeters per kilo varken. In het Varkensbesluit worden met het oog op het welzijn en de gezondheid van de dieren eisen gesteld aan de conditie van de stallen. Er worden uitgebreide eisen gesteld aan de omgevingsfactoren (zoals luchtcirculatie, stofgehalte, luchtvochtigheid en temperatuur).

Door de varkenspest in 1997 werd de wetgever wakker geschud. De uitbraak en bestrijding ervan kostte de overheid ruim 3 miljard gulden. In datzelfde jaar werd de Wet Herstructurering Varkenshouderij aangekondigd. Marktordening, milieu, ruimte, diergezondheid en welzijn waren de leidende motieven voor deze ingrijpende wet. Varkenshouders konden hun varkenshouderijen uitsluitend uitbreiden of nieuw vestigen na het verwerven van zogenaamde varkensrechten. Beoogd werd om over een periode van twee jaar via dit systeem van varkensrechten het aantal varkensbedrijven te laten krimpen. Met de inwerkingtreding van de Wet herstructurering Varkenshouderij werd het Varkensbesluit op enkele punten aangescherpt. De aanscherpingen hadden betrekking op het verbeteren van het welzijn van de dieren: de introductie van groepshuisvesting is daarvan een voorbeeld. Uit onderzoek blijkt echter dat de uitbreiding van de leefruimte van de varkens te weinig ruimte biedt voor de ontwikkeling van hun sociaal gedrag. Ook blijkt dat varkens die onder dergelijke ‘verarmde’ condities opgroeien, later vaak last hebben van sociale stress.³⁸⁷ Zolang de nadruk blijft liggen op grootschalige productie is er weinig speelruimte om de huisvesting van de dieren af te stemmen op hun behoeften.

³⁸⁴ Koolmees 2007, p. 19.

³⁸⁵ Europees Parlement, Resolutie OJ C 76, 23. 3. 20 februari 1987.

³⁸⁶ Varkensbesluit, 1994, Stb.577, de tekst van het Varkensbesluit is herplaatst in Stb. 1998, 473; laatstelijk gewijzigd bij besluit van 3 maart 2005, Stb. 146. Het besluit is gebaseerd op Richtlijn 91/630/EEG van de Raad van 19 november 1991 tot vaststelling van minimumnormen ter bescherming van varkens. De Richtlijn is laatstelijk gewijzigd door Richtlijn 2001/88/EG.

³⁸⁷ De Jonge en Goewie, 2000, p. 42.

10.7.2 Handhaving van het Varkensbesluit

De strafrechtelijk jurist Van Drumpt gaf in haar rapport *De handhaving en handhaafbaarheid van het Varkensbesluit* aan dat de AID niet alleen controleert, maar ook investeert in het vergroten van het draagvlak en het geven van voorlichting over de regelmatig veranderende regels.³⁸⁸ De kans op controle blijkt echter vrij klein te zijn. Controles en ook hercontroles worden aangekondigd, de AID maakt een afspraak met de varkenshouder. Een bedrijf kan nu gemiddeld eens in de tien jaar een controleur verwachten.³⁸⁹

De kans op sanctionering na controle is verwaarloosbaar. Een overtreder van het Varkensbesluit loopt een risico van 0,49 % tot 0,55 % per jaar om een proces-verbaal te krijgen, zo heeft Van Drumpt berekend.³⁹⁰ De meeste overtreders komen niet bij de rechter. De officier van justitie zal waar mogelijk een transactie aanbieden, en acceptatie daarvan sluit de weg naar de rechter uit. Aan een transactie kunnen voorwaarden worden verbonden, die op grond van art. 36 WED ook kunnen inhouden “dat wordt verricht hetgeen wederrechtelijk is nagelaten, tenietgedaan hetgeen wederrechtelijk is verricht en dat prestaties tot het goedmaken van een en ander worden verricht, alles op kosten van de verdachte, voor zover niet anders wordt bepaald.”³⁹¹ Transacties worden niet openbaar gemaakt en het is dus niet goed na te gaan hoe vaak dergelijke voorwaarden aan een transactie worden verbonden. Bedragen die als boete worden opgelegd zijn over het algemeen aanmerkelijk lager dan de bedragen die gemoeid zijn met het investeren in naleving van de regels door aanpassing van de stal. Een treffende illustratie van het idee dat economische delicten lonen.³⁹²

De AID wijst als oorzaken van het gebrek aan naleving aan: geen geld om investeringen te doen, onvoldoende kennis van de regels en moeite met bepaalde onderdelen van het besluit.³⁹³ Er is in elk geval sprake van zeer complexe regelgeving. Varkenshouders hebben te maken met veel, soms tegenstrijdige (in elk geval niet op elkaar afgestemde) regels.³⁹⁴ Normen zijn bovendien vaak moeilijk te controleren, zoals de lichtintensiteit gedurende een bepaald aantal uren per dag (art. 10 lid 1 Varkensbesluit) en aanduidingen als “voldoende vrije ruimte” in een kraamhok (art. 3 lid 3). Ook een fundamenteel begrip als ‘stal’ is niet duidelijk ingevuld. Enkele jaren geleden heeft de AID de beleidsdirectie landbouw weten over te halen een ruimere definitie van het begrip ‘stal’ te geven voor bij de inspectie van het Varkensbesluit. In deze definitie kan een stal ook een gedeelte betreffen en is verbouwen van de stal in gedeelten mogelijk geworden. LNV heeft dit beleid niet openbaar gemaakt, waardoor er nu twee definities van het begrip *stal* bestaan. Deze onduidelijkheid komt de handhaving van het besluit niet ten goede. Tot nu toe zijn er zeer weinig procedures gevoerd in verband met het Varkensbesluit. In het navolgende behandel ik twee uitspraken.

Toezichthouders, opsporingsdiensten en OM hebben te kampen met een gebrek aan capaciteit. Het rechtsgebied geniet ook geen prioriteit en dus is er geen actief opsporingsbeleid, waardoor medewerkers van het OM geen kans krijgen ervaring op te doen met dit soort zaken. De wettelijke bepalingen zelf zijn veelal onduidelijk – getuige de bepalingen van het Varkensbesluit – en er is geen draagvlak voor de naleving ervan. Als er dan al tot sanctionering wordt overgegaan, komt de overtreder er vaak met een milde straf vanaf.

Van de weinige zaken die gepubliceerd zijn, zijn er twee interessant genoeg om hier kort te behandelen. Eén gaat over de definitie van ‘beschikbare ruimte’ voor het varken in zijn hok, de andere gaat over de afwezigheid van speelmateriaal voor varkens in hun hokken.

³⁸⁸ Van Drumpt 2003a.

³⁸⁹ Van Drumpt 2003a, p. 19.

³⁹⁰ Van Drumpt 2003b, p. 21.

³⁹¹ Art. 36 WED.

³⁹² Cijfermatige onderbouwing in Van Drumpt 2003a, p. 24, 25.

³⁹³ Persbericht AID, Kerkrade juni 2000, “Naleving Varkensbesluit laat nog steeds te wensen over”.

³⁹⁴ Van Drumpt 2003a, p. 29-30 en 39-40.

10.7.3 Jurisprudentie over het Varkensbesluit: beschikbare ruimte

Voor dit onderzoek is het arrest van de Hoge Raad betreffende de uitleg van het begrip ‘beschikbare ruimte’ in art. 4 lid 1 Varkensbesluit het meest interessant. De vraag waar het in dit arrest om draait is: valt de trog in het varkenshok onder de *beschikbare* ruimte of niet.³⁹⁵ Het gaat hier helaas niet direct om de beoordeling of het welzijn geschaad is, maar over de interpretatie van de al dan niet beschikbare ruimte voor een varken. Dit arrest werd uitgesproken op het beroep in cassatie tegen een arrest van het Gerechtshof ‘s-Hertogenbosch van 5 december 2002.³⁹⁶

Verdachte was door de economische politierechter van de Rechtbank Breda veroordeeld ter zake van overtreding van een voorschrift gesteld bij of krachtens art. 38 Gwvd (Varkensbesluit), begaan door een rechtspersoon. De verdachte hield in groepshuisvesting 90 varkens, waarvan de hokken kleiner waren dan het voorgeschreven wettelijk minimum.

De verdachte voerde het verweer dat onder “de voor de varkens beschikbare oppervlakte van een stal” mede moet worden begrepen de vloeroppervlakte onder (de schuine kant van) de voederbak. Als dit meegerekend zou worden, zo stelde hij, dan zou de beschikbare ruimte aan de eisen der wet voldoen. Het hof verwierp deze argumentatie en liet de veroordeling in stand. De Hoge Raad oordeelde op grond van de Nota van Toelichting bij het oorspronkelijke Varkensbesluit (Stb. 1994, 577) dat inderdaad bedoeld is de ‘netto ruimte’, dat wil zeggen: de ruimte waarin de varkens zich vrij en ongehinderd door enig obstakel kunnen bewegen. Tijdens de terechtzitting in hoger beroep deelde de voorzitter van het hof mondeling de inhoud mee van een brief van de Directie Juridische Zaken van LNV d.d. 5 juli 2002. Daaruit bleek het volgende:

de term ‘beschikbaar’ impliceert dat varkens vrije toegang hebben tot de ruimte en dat zij zich in deze ruimte vrij kunnen bewegen [en zonder problemen kunnen liggen, rusten en opstaan]. In de vrij beschikbare ruimte mogen derhalve geen obstakels aanwezig zijn die de vrije toegang tot de ruimte belemmeren.

Een voedertrog moet in de situatie van art. 4 Varkensbesluit dus worden beschouwd als een beperking van de beschikbare ruimte.³⁹⁷

De grootte van de ruimte voor het varken is ook aan de orde in een niet gepubliceerde uitspraak van de Rechtbank te Arnhem van 18 juni 2002. Hierin kwam de economische politierechter tot het oordeel dat “een vrije ruimte met een lengte van tenminste 2 meter” voor voerligboxen in art. 7 Varkensbesluit in principe letterlijk moet worden geïnterpreteerd.³⁹⁸ Verdachte was dan ook strafbaar. Omdat er in dit geval echter sprake was van een verzonken trog (in tegenstelling tot een opgebouwde trog) was de situatie in de stallen van verdachte niet zodanig belemmerend voor het welzijn van de dieren, dat er ook een straf moest worden opgelegd. D

it oordeel wordt onderbouwd met een deskundigenverklaring. In de hierboven aangehaalde brief van het ministerie werd echter ook een verzonken trog in verband met het begrip vrije ruimte in art. 7 als voorbeeld van een obstakel genoemd. Hier was dus onduidelijkheid over. Inmiddels is in de *Beleidsregels dierenwelzijn* bepaald dat in de situatie bedoeld in art. 7 Varkensbesluit onder bepaalde voorwaarden zowel een zwevende trog als een verzonken trog is toegestaan.³⁹⁹ De minister heeft hier dus zelf duidelijkheid geschapen.

³⁹⁵ HR 27 januari 2004, LJN-nr. AN9952.

³⁹⁶ Niet gepubliceerd, parketnummer 20/002873-00; HR 27 januari 2004, LJN-nr. AN9952. Zie voor het Varkensbesluit De Bordes en Evertsen 2004, 113 e.v.

³⁹⁷ Brief geciteerd in de conclusie, onder 17.

³⁹⁸ Rb. Arnhem 18 juni 2002, parketnummer 05/045651-99.

³⁹⁹ Beleidsregels, 25 juni 2008, Stbl. 118.

De beschikbare ruimte is inmiddels aangepast aan de Europese normen.⁴⁰⁰ Nederland loopt niet meer voorop bij het beschermen van het dierenwelzijn: het beleid van het kabinet is erop gericht om een *level playing field* te scheppen.⁴⁰¹

Deze zaak is een duidelijk voorbeeld van de manier waarop welzijn wordt uitgedrukt in maten en gewichten. De controleurs van de AID gaan dan ook met een van dienstwege verstrekte meetlat op pad.⁴⁰² Vage normen zoals 'vrij beschikbare ruimte' vragen om een interpretatie, maar dergelijke vragen doen zich blijkbaar niet vaak voor. Een enkele uitspraak leidt tot invulling van een vage norm door de minister, al wordt het welzijn van de dieren daar niet mee gediend.

10.7.4 Jurisprudentie over het Varkensbesluit: geen water en geen speelmateriaal

Op het bedrijf van een veehouder werden tussen 26 juni 2007 en 14 oktober 2008 varkens aangetroffen die niet waren gehuisvest overeenkomstig art. 9 Varkensbesluit.⁴⁰³ In het proces-verbaal werd vermeld dat het op 26 juni 2007 ging om 8762 varkens, op 7 maart 2008 om 7385 varkens en op 14 oktober 2008 om 8546 varkens.⁴⁰⁴ Als de beoordeling van het welzijn van deze varkens door Broom zou zijn gedaan, zou hij geconcludeerd hebben tot een grote welzijnsbenadeling. Broom telt immers het individuele leed op om tot een totaal van het gehele leed van de dieren te komen.⁴⁰⁵

De veehouder had art. 9 Varkensbesluit overtreden door de varkens niet van speelmateriaal te voorzien. Daarnaast werd geconstateerd dat een aantal varkens niet werd verzorgd overeenkomstig het besluit in de zin dat de dieren niet beschikten over voldoende vers water. Verder had de veehouder gezondheidscertificaten vervalst, verboden ingrepen verricht en de dieren gedurende langere tijd vervoerd dan toegestaan was.

De rechter veroordeelde de veehouder voor het vervalsen van papieren en het verrichten van verboden ingrepen. De rechter nam het hoog op dat de verdachte een concurrentievoordeel heeft verworven ten opzichte van branchegenoten, die zich wel aan de regels hielden. De rechter ging echter niet nader in op het belang van het niet aanbieden van water en speelmateriaal aan de varkens. De rechter hechtte dus in deze zaak meer belang aan de economische aspecten van het houden van dieren dan aan het dierenwelzijn.

In beide zaken was er bewegingsruimte voor de rechter met betrekking tot de regels ten aanzien van het welzijn van dieren: in de eerste zaak greep hij die aan, in de tweede zaak negeerde hij deze.

10.7.5 Conclusie Varkensbesluit

Het Varkensbesluit biedt een illustratie voor de problemen rond de handhaving van het welzijn

⁴⁰⁰ Vrijstellingsregeling dierenwelzijn, 15 september 2008, Stbl 185.

⁴⁰¹ *Level playing field* is een Engelse uitdrukking die wil zeggen dat voor iedereen dezelfde regels moeten gelden, dus er zijn geen strengere of minder strengere normen toegestaan dan de Europese norm.

⁴⁰² HR 27 januari 2004, punt 7 van de conclusie.

⁴⁰³ Varkensbesluit, artikel 9, lid 2, luidt: Varkens beschikken permanent over voldoende materiaal om te onder zoeken en mee te spelen. Het materiaal is niet schadelijk voor de gezondheid van de varkens.

⁴⁰⁴ Rechtbank 's-Hertogenbosch, 8 maart 2010, LJN 6745 en 6644, zie ook ROAR, nr. 29.

⁴⁰⁵ Zie paragraaf 10.3 van dit onderzoek.

van dieren.⁴⁰⁶ Het onderzoek *Handhaving Wetgeving dierenwelzijn*⁴⁰⁷ heeft geleid (net als eerder op in ander verband uitgevoerd onderzoek) tot de conclusie, dat de handhaving van regelgeving op het gebied van dierenwelzijn in het algemeen ernstig te wensen overlaat als dieren zich in de beslotenheid van een huis of bedrijf bevinden.⁴⁰⁸ Niemand is ervan op de hoogte. Slechts bij een deel van de wel gesignaleerde overtredingen wordt proces-verbaal opgemaakt. Van de bij het Openbaar Ministerie aangeleverde zaken, die dus al op 'zwaarte' geselecteerd zijn, wordt een groot deel geseponerd en een groot deel afgedaan met een transactie. Uiteindelijk komt slechts een zeer klein deel bij de rechter, die niet altijd tot een veroordeling komt

10.8 Het Ingrepenbesluit

10.8.1 Introductie tot het Ingrepenbesluit

Op grond van art. 40 Gwvd is het verboden om lichamelijke ingrepen te verrichten bij een dier ten gevolge waarvan een deel of delen van het lichaam wordt of worden beschadigd of verwijderd. Daarnaast stelt het Ingrepenbesluit dat ter identificatie van een dier, tenzij wettelijk anders is voorgeschreven, maximaal twee ingrepen mogen worden verricht.⁴⁰⁹ Art. 40 Gwvd maakt het mogelijk beperkingen te stellen aan de ontwikkeling dat dieren worden aangepast aan de wensen van de mens. De ingrepen die genoemd staan in art. 2 Ingrepenbesluit mogen nog wel worden uitgevoerd, maar slechts op zodanige wijze dat bij het dier geen onnodige pijn of onnodig letsel wordt veroorzaakt en het dier niet meer dan nodig in zijn functioneren wordt belemmerd (art. 3). In de Vrijstellingsregeling dierenwelzijn worden uitzonderingen op het algemene verbod vermeld.⁴¹⁰ Enkele van deze uitzonderingen zijn gebonden aan bepaalde termijnen, die in de Vrijstellingsregeling overigens al weer gedeeltelijk zijn verlengd.⁴¹¹

Dit besluit heeft ook betrekking op gezelschapsdieren. Zo is het vanaf 1 september 2001 verboden om de staart van een hond te couperen. Reeds in 1986 stelde de Dierenbescherming: "Er moet niet worden vergeten dat een hond zonder staart een belangrijk communicatiemiddel met andere honden (en mensen) kwijtraakt."⁴¹²

⁴⁰⁶ De AID heeft speciale aandacht besteed aan de naleving ervan, nadat in 1995 was gebleken dat 70 % van de varkenshouders de welzijnsregels overtrad. Ondanks verscherping van de controle lag dat percentage in 2001 nog steeds boven de 50. In 2002 is de AID begonnen met een communicatieproject: door een mailing en advertenties in vakbladen werden varkenshouders geattendeerd op de regelgeving en extra controles van de AID. De resultaten van dit project zouden naar verwachting medio 2003 bekend zijn (AID Jaarverslag 2002, p. 23).

Blijkens een brief d.d. 2 september 2003 van de minister aan de Tweede Kamer is bij deze controles gebleken dat het nalevingsniveau flink was gestegen. "Ook bij de reguliere controles op het Varkensbesluit die in 2002 zijn uitgevoerd, is te zien dat het nalevingsniveau onder andere ten aanzien van de alarm- en noodvoorzieningen aan het toenemen is." (brief met kenmerk DL. 2003/2699).

⁴⁰⁷ De Bordes en Evertsen 2003.

⁴⁰⁸ Een overzicht van de handhavingsinspanning van AID en LID sinds 1994 is te vinden in paragraaf 4.6 van *Tien jaar Gezondheids- en welzijnswet voor dieren* 2003. Cijfers voor de AID over de jaren 1999-2001, gerangschikt per besluit, zijn opgenomen in bijlage 2, p. 96-100 aldaar; cijfers voor de LID (1995-2000) staan op p. 82. Ook heb ik gebruik gemaakt van de cijfers en prognoses van de AID zelf. Voor de (recente) gepubliceerde *jurisprudentie* zijn alle relevante (elektronische) bronnen geraadpleegd.

⁴⁰⁹ Stb., 1996, 139; laatstelijk gewijzigd bij Besluit van 22 juni 2007 Stb. 339. Het Ingrepenbesluit is gebaseerd op art. 40 lid 2 onder (c) en lid 3 Gwvd, art. 1 lid 4 Wet op de uitoefening van de diergeneeskunde 1990 en richtlijn 91/630/EEG tot vaststelling van minimumnormen ter bescherming van varkens.

⁴¹⁰ Regeling van 29 augustus 2001, Stcrt. 2001, 167; laatstelijk gewijzigd bij besluit van 23 april 2007, Stcrt. 82.

⁴¹¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 28 286, nr. 33.

⁴¹² Art. 2 lid 1 sub (u) jo. art. 4 Ingrepenbesluit. Citaat uit: *Een wet voor het welzijn van dieren. Memorie van Antwoord*, Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren, 1986, p. 11..

Verboden ingrepen bij huisdieren zijn verder onder andere het amputeren van nagels bij katten, het couperen van oren bij honden, het leewieken van vogels en het verwijderen van de kammen van hanen. Ook is het verboden om dergelijke dieren tot een tentoonstelling, wedstrijd of keuring toe te laten en mag men ze in Nederland niet verkopen of in voorraad hebben, ten verkoop aanbieden of kopen (art. 41 Gwvd). Dit artikel is toegevoegd ter ondersteuning van de handhaving, omdat het lastig is iemand te betrappen op het daadwerkelijk verrichten van een verboden ingreep. Overigens geldt het verbod om deel te nemen aan tentoonstellingen, keuringen of wedstrijden niet voor honden (en dus ook andere dieren) wier eigenaar woonachtig is een ander (EU-)land waar het niet verboden is om oren van honden te couperen (of andere ingrepen te verrichten).

Handhaving van dit besluit is niet altijd even gemakkelijk. Krachtens het Ingrepenbesluit valt bijvoorbeeld het couperen van biggenstaarten onder toegestane ingrepen, zolang er zonder deze ingreep staartverwondingen voorkomen. Van Drumpt merkt hierover terecht op:

*Het wel of niet naleven van het verbod op het couperen van een big is afhankelijk van het wel of niet staartbijten, dat ooit op dat bedrijf heeft plaatsgevonden, maar dat niet direct verband houdt met de big die wel of niet gecoupeerd moet worden. Een controleur loopt met dit artikel per definitie achter de feiten aan en kan niet verbaliseren; bij hem ligt de bewijslast aan te tonen dat de varkens niet staartbijten als niet gecoupeerd wordt, hetgeen een onmogelijke taak is gezien het ontbreken het bewijsmateriaal: de staarten.*⁴¹³

In de Toelichting bij het Ingrepenbesluit wordt een afweging van belangen geformuleerd. Bij iedere ingreep moet overwogen worden of de mate van aantasting van het welzijn van het dier, het doel of belang dat direct of indirect met de ingreep wordt gediend, de effectiviteit van de ingreep, het al dan niet aanwezig zijn van alternatieven, en de aandacht voor de handhaafbaarheid de ingreep rechtvaardigt. Het formuleren van deze belangenafweging is uniek binnen de Amvb's.

Ook moet rekening gehouden worden met de integriteit van het dier. De wetgever blijft vaag over wat onder de integriteit verstaan moet worden. In wetenschappelijke kringen is er veel gepubliceerd over de betekenis van het begrip. Brom zegt daarover onder andere: "integriteit kan [...] worden begrepen als de heilheid (gaafheid) van het dier in fysieke en fysiologische zin".⁴¹⁴ Merkwaardig is dat juist het begrip integriteit als beschermingswaardig belang bij het Ingrepenbesluit aan de orde komt. Het verrichten van een ingreep op een dier lijkt qualitate qua een inbreuk op de heilheid van het dier te zijn. Ik vind dat de introductie van nóg een slecht gedefinieerd begrip niet bijdraagt aan de bescherming van de dieren en onnodig is.

Desalniettemin vind ik dat het Ingrepenbesluit heeft bijgedragen tot verbeteringen, met name ten aanzien van de bewustwording in de sector van de landbouwhuisdieren en heeft het uitgangspunt van het 'nee, tenzij'-principe ertoe geleid dat het verrichten van een ingreep geen vanzelfsprekende handeling met een dier is.

10.8.2 Jurisprudentie over het Ingrepenbesluit: koeienoren afgeknipt

De Dierenbescherming vorderde in deze zaak in kort geding tevergeefs een verbod op het identificeren van runderen die gevaccineerd werden in het kader van de bestrijding van de mkz-crisis, door het inknippen of afknippen van een oor van koeien. De dieren liepen na de ingreep nog geruime tijd rond met hevig bloedende oren, maar de kortgedingrechter gaat niet uitgebreid in op de stelling dat deze vorm van identificatie het welzijn van de dieren ernstig aantast. Hij stelt slechts: "het verwijderen van een stuk oor is uiteraard een vervelende ingreep voor het dier en kan, als zich complicaties voordoen bijvoorbeeld in het geval dat het dier zich aan de ingreep tracht te onttrekken, pijnlijke gevolgen hebben" (R.O. 3.3).

⁴¹³ Van Drumpt 2003a, p. 42.

⁴¹⁴ Brom 1999, p.138.

Hij concludeert dat het gebruik van deze methode gerechtvaardigd is omdat een doeltreffende, minder vergaande en minder pijnlijke ingreep niet voorhanden is en omdat gedaagde (de minister van LNV, die ten stelligste maar zonder gepubliceerde argumenten betwist dat de dieren onnodig pijn of letsel wordt toegebracht) handelt ter uitvoering van hem opgelegde dwingende voorschriften van de Europese Commissie.⁴¹⁵

10.8.3 Jurisprudentie over het Ingrepbesluit: de Friese paardenfokker

In een uitspraak waar het Ingrepbesluit een rol speelt lokte een Friese paardenfokker een proefproces uit door zijn paard op de hals te brandmerken, wetende dat dit bij wet verboden was.⁴¹⁶ Zijn motivatie om deze praktijk desondanks in stand te willen houden was dat hij het brandmerk als een betrouwbaar keurmerk van een goed Fries raspaard zag. Daarnaast verweerde hij zich ook door te stellen dat deze praktijk een zodanig ingesleten traditie was dat men kon stellen dat het deel was uit gaan maken van het Fries cultuurerfgoed. Zijn juridische argument was gebaseerd op twee gronden. Allereerst stelde de verdediging dat het Ingrepbesluit, op basis waarvan het brandmerken verboden is, een niet toegestane handelsbeperking was en als zodanig in strijd was met art. 30 EG-Verdrag en EU-richtlijn 90/427. Art. 30 EG-verdrag staat toe dat er verboden of beperkingen van invoer, uitvoer of doorvoer bestaan maar verordonneert dat deze verboden of beperkingen geen verkapte handelsbeperkingen of handelsdiscriminatie zijn.

De rechter besloot dat met het verbod op brandmerken een niet-economisch belang, namelijk de bescherming van het dier, is gediend en verwierp dit argument. Een tweede argument werd gebaseerd op het zogeheten ontbreken van de materiële wederrechtelijkheid. Grof gezegd komt dit erop neer dat onder bijzondere omstandigheden een feit dat normaal gezien strafbaar is voor eens wordt ontzien van strafvervolgning. De rechter verwierp ook dit argument op grond van het feit dat er vele andere wegen waren voor de paardenfokker om identificatie van zijn dieren mogelijk te maken; het implanteren van een identificatiechip of vriesbranden van paarden zijn allebei toegestane en simpele ingrepen.

10.8.4 Jurisprudentie over het Ingrepbesluit: oormerken in de boerderij 'Het Beloofde Land'

In het Gerechtshof in Amsterdam diende op 31 oktober 2006 de zaak tegen mevrouw Westerhof, die had geweigerd om bij haar varkens en schapen oormerken te laten aanbrengen.⁴¹⁷ Zij had de leiding over een boerderij, 'Het Beloofde Land', waar dieren in alle vrijheid leefden. Westerhof gaf op deze boerderij onthaastingscursussen voor management-types. Er liep een familie varkens rond, die de geslachtsnaam 'Bofkont' droegen, en getooid waren met illustere voornamen zoals Lady Lolita, Gevaarlijke Eddy en Mannetje Bromsnor. Deze dieren konden allemaal door mevrouw Westerhof individueel worden herkend. En dit, stelde zij, was immers het doel van een identificatieplicht, waartoe oormerken worden aangewend!

In deze zaak speelde art. 36 in relatie met art. 40 Gwwd een rol. Westerhof wilde haar dieren niet laten oormerken omdat zij meende dat haar dieren daardoor ernstig leed zouden ondervinden: als zij de dieren zou oormerken volgens art. 40 Gwwd zou zij naar haar mening het verbod op dierenmishandeling in art. 36 Gwwd overtreden. Verdachte, bij monde van Gerard Spong, advocaat te Amsterdam, deed een beroep op art. 42 WvSr: "niet strafbaar is hij die een feit begaat ter uitvoering van een wettelijk voorschrift". De economische politierechter in de Rechtbank van Amsterdam had in eerste instantie geoordeeld dat het wettelijk verbod van dierenmishandeling boven de oormerkplicht ging. Het verbod is opgenomen in een formele wet, de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren, terwijl de plicht tot oormerken berust op een lagere regeling, de ministeriele regeling, de *Regeling identificatie en registratie* (gebaseerd op art. 40 Gwwd). De economische politierechter sprak ontslag van alle rechtsvervolgning uit.

⁴¹⁵ Rechtbank 's-Gravenhage, 9 april 2001, LJN-nr. AB0953, zie ook ROAR 5.

⁴¹⁶ Rechtbank Leeuwarden, 2 mei 2006, LJN-nr. AW6698.

⁴¹⁷ Gerechtshof Amsterdam, 31 oktober 2006, LJN-nr. AZ2820.

Het openbaar ministerie ging in hoger beroep. De advocaat-generaal van het Hof betoogde dat een beroep op art. 36 Gwwd niet kan slagen omdat art. 36 zich tot de regeling identificatie en registratie verhoudt als *lex generalis – lex specialis*. Een bijzondere bepaling gaat in de rangorde van wettelijke bepaling boven een algemene regeling. *In casu* is alleen de regeling van belang. Volgens de regeling is oormerken geen verboden ingreep. Volgens het systeem van de wet impliceert het bestaan van de wet (het toestaan van oormerken) dat art. 36 Gwwd niet van toepassing is op oormerken. Er is geen sprake van conflicterende plichten, er is geen beroep op art. 42 WvSr mogelijk. Het Hof volgde de redenering van de advocaat-generaal en verklaarde de verdachte strafbaar, maar legde geen straf op.

Mevrouw Westerhof ging in cassatie bij de Hoge Raad. Op 16 september 2008 deed de rechter uitspraak. De HR wees het beroep af en liet het arrest van het hof in stand.⁴¹⁸ Westerhof is en blijft dus veroordeeld voor het niet oormerken van haar geliefde schapen en varkens.⁴¹⁹ De rol van het verbod op dieren mishandeling speelt bepaald geen hoofdrol in het geheel. Bovendien laat deze zaak zien hoe ingewikkeld de wetgeving op het punt van dierenwelzijn is en eigenlijk zijn doel voorbijstreeft. Er is nauwelijks opening gelaten om een diervriendelijk initiatief als ‘Het Beloofde Land’ ruimte te geven.

Pogingen om art. 36 Gwwd in te roepen en ingrepen ter identificatie en registratie of ten behoeve van medische controles onder het benadelen van welzijn te brengen, zijn tot nu weinig succesvol. Deze doelen worden zonder meer beschouwd als redelijk in de zin van art. 36 Gwwd.⁴²⁰

10.8.5 Conclusie Ingrepenbesluit

Deze drie zaken nader bekeken wil ik graag opmerken dat de casus over de afgeknipte koeienoren nogal navrant is. De rechter oordeelde hier dat de middelen het doel heiligen. De Friese paardenfokker werd veroordeeld omdat hij probeert andere wegen in te zetten voor de identificatie van zijn dieren. In de derde zaak is het interessant om te zien dat mevrouw Westerhof haar plicht om het welzijn van dieren te garanderen hoger achtte dan haar wettelijke plicht tot het oormerken van haar varkens. De zaak werd tot aan de Hoge Raad behandeld en haar dieren lopen nog steeds zonder oormerk rond.

10.9 Conclusie

Het centrale begrip welzijn dat in de Gwwd werd geïntroduceerd is indirect vormgegeven in uitvoeringsvoorschriften. In deze besluiten, die voor het overgrote deel betrekking hebben op de voorzienbare handelingen met landbouwhuisdieren, worden per diersoort concrete voorschriften gegeven voor hun bescherming. De uitvoeringsvoorschriften bevatten minimumnormen die dieren in de intensieve veehouderij een zekere mate van welzijn moeten bieden. De per diercategorie verschillende welzijnsnormen worden echter in wetenschappelijke kringen, net als door een gedeelte van ‘het publiek’, als volstrekt onvoldoende beschouwd.⁴²¹

De uitvoeringsbesluiten zijn weinig transparant: er worden er geen fundamentele keuzes gemaakt met betrekking tot het ethisch kader op grond waarvan een belangenafweging mogelijk is. Noch het begrip welzijn noch het begrip intrinsieke waarde zijn in de uitvoeringsbesluiten op een systematische manier uitgewerkt. Ik heb in dit hoofdstuk een aantal uitvoeringsbesluiten nader

⁴¹⁸ Hoge Raad, 16 september 2008, LJN-nr. BC8651.

⁴¹⁹ ROAR, nr. 8, 2008.

⁴²⁰ Evertsen 2006, De Bordes en Evertsen 2003, p. 87-106 en specifiek over het Varkensbesluit p. 90-92; zie ook Van Drumpt 2003a.

CBB 16 januari 2001, AB 2001 en Rechtbank Maastricht, 26 januari 2004, JM 2004/48/LJN-nr.AO2630; Rechtbank Leeuwarden 16 maart 2004, LJN-nr.AO5768.

⁴²¹ Justitiële Verkenningen, 2001, p.60.

bekeken en kom tot de conclusie, dat er steeds andere criteria voor de omgang met dieren worden aangehouden.

In het Varkensbesluit wordt slechts naar het welzijn van de dieren gerefereerd in maten en gewichten. In dit besluit worden middelen genoemd die zouden moeten strekken tot een aanvaardbaar welzijnsniveau van de dieren. Het doel van de regeling, het bevorderen van het welzijn van de dieren, is niet uitgewerkt. In het Honden- en kattenbesluit worden regels gesteld ten aanzien van de handel in deze dieren. Er is geen enkele aandacht voor de welzijnsbenadeling van de dieren, die voortkomt uit het fokken van de dieren voor uiterlijke kenmerken of uitzonderlijke prestaties. In het Ingrepenbesluit wordt in de toelichting gesproken over de integriteit van de dieren.⁴²² Onder integriteit verstaat de wetgever de heelheid en gaafheid van het dier. De wetgever hanteert het begrip echter niet als een op zichzelf staand criterium, maar als onderdeel van het welzijn van een dier. Aangezien het begrip welzijn niet duidelijk gedefinieerd is, kan van het begrip integriteit als criterium voor het welzijn van een dier weinig verwacht worden.

In het Besluit aanwijzing voor productie te houden dieren wordt aangegeven (in de Bijlage) welke dieren voor productiedoeleinden mogen worden gebruikt. In de toelichting bij het besluit is als uitgangspunt aangegeven dat het voor de productie houden van een bepaalde diersoort alleen toegestaan is als het houden geen onaantoonbare welzijnsaanbasting van die dieren met zich mee brengt. Bij het samenstellen van de bijlage ontstond discussie over de morele aanvaardbaarheid van het product. Het welzijn van de nertsen zou in het geding zijn. Desgevraagd, werd dit door wetenschappers ontkend. Toen werd geopperd dat het houden van nertsen op ethische gronden verboden moest worden. Bont zou niet in een essentiële levensbehoefte voorzien. De minister meende echter dat de Gwwd geen ruimte bood voor een afweging van belangen van ethische aard. Mijns inziens kan de wetgever een zekere opportuniteit verweten worden: nadat de pogingen om de bontproductie op welzijnscriteria te verbieden niet gelukt waren, werden plotseling ethische argumenten naar voren geschoven. Inmiddels zijn voorstellen gedaan voor wetgeving om de bontproductie te verbieden.

Debelangenafweging(hetnormatieveuitgangspuntvandeGwwd)speeltindeuitvoeringsvoorschriften slechts een zeer bescheiden rol: de fundamentele belangen worden afgewogen in een overleg tussen verschillende belanghebbenden zoals mensen die – als dierhouder, als vervoerder, als handelaar, als consument – in deze sector werkzaam zijn. In de praktijk weegt het welzijnsbelang van het dier aanmerkelijk minder zwaar dan het economische belang van de mens. Pas als de economische belangen relatief klein zijn, zoals in het geval van de nertsenhouders (in de varkenshouderij gaat het om een veelvoud van het bedrag dat in de nertsenhouderij omgaat), kan er een situatie ontstaan waar de belangenafweging eventueel ten gunste van de dieren gemaakt wordt.

Uitvoeringsbesluiten zijn niet vaak het onderwerp van (gepubliceerde) strafrechtelijke uitspraken of arresten.⁴²³ In voorgaande heb ik een aantal uitspraken behandeld. Begrippen uit de uitvoeringsvoorschriften vragen incidenteel om interpretatie door de rechter. In het algemeen houdt de rechter zich strikt aan de grenzen die door de concrete voorschriften worden afgebakend. De rechter krijgt geen kans om een belangenafweging te maken. De vigerende concrete normen geven de dieren een minimale mate van welzijn die politiek en economisch haalbaar is; de rol van de rechter als rechtsvormer en rechtvinder is van geringe betekenis. Het lijkt dan ook niet realistisch om van de rechter meer te verwachten dan een uitdrukkelijke bevestiging van dat minimum. De normen zijn reeds vastgesteld en een rechter kan daaraan niet tornen. De voorschriften zijn door de wetgever concreet gesteld en de rechter kan hooguit zeggen of deze overtreden zijn of niet. De rechter kan geen belangenafweging maken en op rond daarvan oordelen dat een bepaald gebruik

⁴²² Nota van Toelichting, p. 7.

⁴²³ De Bordes en Evertsen 2003, p. 87-106 en specifiek over het Varkensbesluit p. 90-92; zie ook Van Drumpt 2003a.

van een dier ontoelaatbaar is. De wetgever heeft de rechtvaardiging van gebruik immers al gegeven in de uitvoeringsbesluiten.

Waar het gaat om welzijn in relatie tot voorzienbare gevallen van structurele benadeling van het welzijn (wat uitdrukkelijk *niet* mishandeling in strafrechtelijke zin genoemd wordt) van landbouwhuisdieren kan er, gelet op het systeem van wet- en regelgeving, eigenlijk niet veel van de rechter gevraagd worden. Meer vooruitstrevende opvattingen kunnen voor de rechter, die immers gebonden is aan de normen uit de Europese richtlijnen, niet de doorslag geven.

Hoofdstuk XI: Recente ontwikkelingen

Waar dieren heel goed zonder mensen kunnen overleven, kan de mens niet zonder dieren. Die afhankelijkheidsrelatie zou de mens tot nadenken kunnen stemmen. Is het primaat van de mens terecht, nu de mens de enige soort is die zijn leefomgeving vernietigt en het leven van de toekomstige generaties bewust onmogelijk maakt? Het is daarom de hoogste tijd om de verhouding tussen mens en dier te herijken, inclusief de rechtsverhoudingen tussen mens en dier.⁴²⁴

11.1 Inleiding: nieuwe ontwikkelingen

Geheel onverwachts liet minister Veerman in september 2005 aan de Tweede Kamer weten dat hij streefde naar een nieuw wettelijk kader voor de bescherming van de gezondheid en het welzijn van dieren. Op het ministerie werd gewerkt aan een nieuwe Wet dieren en dierlijke producten. Het Wetsvoorstel houdende een integraal kader voor regels over gehouden dieren en daaraan gerelateerde onderwerpen, oftewel de Wet dieren, werd in maart 2008 aan de Tweede Kamer aangeboden.⁴²⁵ In deze nieuwe wet was de inhoud van een aantal bestaande wetten opgenomen: de Gwwd, de Wet op de Dierenbescherming, de Diergeneesmiddelenwet, de Wet op de uitoefening van de diergeneeskunde 1990 en de Kaderwet diervoeders.

De georganiseerde dierenbeschermingsorganisaties, verenigd in het gelegenheidsverband Coalitie Dierenbeschermingsorganisaties Nederland (CDON), reageerden teleurgesteld: zij meenden dat de nieuwe kaderwet veel te veel op de dierlijke productie gericht was en het dierenwelzijn te weinig aandacht kreeg.⁴²⁶ Daarom bood CDON op 3 juni 2008 aan de leden van de vaste Kamercommissie voor LNV een voorstel voor een Algemene dierenbeschermingswet aan. Dit voorstel bood een ethische en wettelijke basis voor effectieve bescherming aan alle dieren. In het voorstel werd de nadruk gelegd op dierenwelzijn als zelfstandig te beschermen rechtsgoed.

Op 12 oktober 2007 werd door Minister Verburg een nieuwe beleidsnota aangeboden aan de Tweede Kamer.⁴²⁷ De Nota dierenwelzijn gaat uit van de erkenning van de intrinsieke waarde van dieren als levende wezens en als welzijnsnorm hanteert de minister de bekende vijf vrijheden als internationaal gedragen criteria voor een goed welzijn, dat wordt gekenmerkt door de afwezigheid van chronische stress en frequente of langdurige negatieve ervaringen en pijn.⁴²⁸

⁴²⁴ Eskens 2009, p.7. Marianne Thieme schreef dit als inleiding van de bundel van Eskens. Met de komst van de Partij voor de Dieren in de Tweede Kamer (2006) kreeg dierenwelzijn veel meer politieke aandacht. De partij is zeer kritisch en laat geen gelegenheid voorbij gaan om de minister vragen te stellen over de bestaande praktijk met dieren en over de plannen die de minister heeft voor regelgeving ter zake. Het aantal Tweede Kamerstukken – in het bijzonder Kamervragen en moties – over dieren is daardoor aanmerkelijk toegenomen. Het ministerie van Landbouw heeft zelfs twee extra ambtenaren aangenomen voor het beantwoorden van die vragen.

⁴²⁵ Tweede Kamer, 2007-2008, 31 389.

⁴²⁶ Het CDON (Coalitie Dierenwelzijnsorganisaties Nederland) bestaat uit 22 Nederlandse dierenwelzijnsorganisaties die in totaal bijna 1 miljoen leden/donateurs vertegenwoordigen: Stichting Aap, Bont voor Dieren, Comité Anti-Stierenvechten, Compassion in World Farming Nederland, de Dierenbescherming, Stichting Dierenrechten Europa, de Faunabescherming, Hondenbescherming, IFAW (Internationaal Fund Animal Welfare), Milieudefensie, Nederlandse Vegetariërsbond, Nederlandse Vereniging voor Veganisme, Vereniging Proefdiervrij, Sophia-Vereniging tot Bescherming van Dieren, Stichting Dier en Recht, Stichting Rechten voor Al Wat Leeft, Varkens in Nood, Vissenbescherming, Wakker Dier, World Animal Net, WSPA Nederland, Zeehondencreche Lenie 't Hart.

⁴²⁷ Tweede Kamer, 2007-2008, 28 286.

⁴²⁸ Tweede Kamer, 2007-2008, 28 286.

Ongeveer tegelijkertijd met het verschijnen van deze nota publiceerde de minister de Nationale Agenda Diergezondheid 2007-2015. In deze agenda werden de visie, de koers en de acties voor de genoemde periode op het gebied van gezondheid beschreven. Onder het motto “voorkomen is beter dan genezen” wilde het kabinet meer aandacht geven aan preventie van dierziekten.

De Raad voor de Dieraangelegenheden presenteerde twee zienswijzen. In de zienswijze ‘Verantwoord houden’ introduceerde de Raad een nieuw begrip in de discussie over dierenwelzijn: het *streefniveau*, waarvoor samenleving en wetenschap verantwoordelijk zouden zijn.⁴²⁹ In de □Agenda voor het Dierbeleid □ gaf de Raad een exposé ten aanzien van de morele belangenafweging, die de grondslag zou moeten vormen voor de omgang met dieren.⁴³⁰

De ministerraad stemde op voorstel van de minister van LNV in met de Nota Dierenwelzijn, de Nationale Agenda Diergezondheid en het wetsvoorstel Wet dieren: het zogenaamde “Drieluik dieren”. In dit hoofdstuk zal ik deze drie documenten analyseren en daarna het tegenvoorstel van de georganiseerde dierenorganisaties en de zienswijzen van de Raad voor Dieraangelegenheden kort bespreken. Ook besteed ik aandacht aan het aantreden van het kabinet-Rutte-Verhagen in oktober 2010 en de plannen van dit kabinet voor dierenwelzijn.

11.2 Wet dieren

In de zomer van 2007 werd de wet uiteindelijk gepresenteerd door de nieuwe minister, minister Verburg. Uit de oorspronkelijke titel – ‘Wet dieren en dierlijke producten’ – waren de woorden ‘dierlijke producten’ geschrapt. Nu heette de wet eenvoudigweg Wet dieren.⁴³¹ Met dit wetsvoorstel beoogde de minister een integraal kader van regels te maken met betrekking tot het gedrag van mensen jegens dieren, als ook voor de regels ter beheersing van de risico’s die dieren (of de van dieren afkomstige producten) mee kunnen brengen voor de mens en andere dieren. Daarbij verwees de minister naar een meer integraal perspectief: voorop stond het streven naar (waar mogelijk) vereenvoudiging, transparantie en samenhang, zoals ook werd voorgestaan in het Coalitieakkoord van de toenmalige regering.⁴³²

De minister beoogde de omgang met en het handelen van mensen jegens dieren in één kader te regelen en daarom wordt in de Wet dieren het hele bestaan van het productiedier gevolgd: van de conceptie tot na zijn dood. Er worden regels gesteld met betrekking tot de gehele productieketen: het fokken, huisvesten, voederen, behandelen door een dierenarts, het vervoer, het slachten en het uitsnijden. Zowel levende als dode dieren en vlees zijn in het voorstel samengebracht.

De dieren staan als productiefactoren centraal. Desalniettemin stelde de minister voor om de intrinsieke waarde van het dier als centraal beginsel op te nemen. Het werd dus een wet waarin regels gesteld worden met betrekking tot de productieketen in het licht van de intrinsieke waarde. De considerans luidt als volgt:

Alzo Wij in overweging genomen hebben dat het wenselijk is ter uitvoering van Europese verplichtingen en in het belang van de gezondheid en het welzijn van dieren en in dat van de volksgezondheid, regels te stellen betreffende dieren, in het bijzonder door de mens gehouden

⁴²⁹ Raad voor Dieraangelegenheden, 2009/02.

⁴³⁰ Raad voor Dieraangelegenheden, 2010/01.

⁴³¹ Tweede Kamer, 2007-2008, 31 389, nr. 2. De nieuwe wet moet voor de toekomst een integraal kader bieden voor nu nog versnipperde regels (naast de Gwvd ook de *Wet op de Dierenbescherming*, de *Kaderwet diervoeders*, de *Diergeneesmiddelenwet*, de *Wet op de Uitoefening van de Diergeneeskunde* 1990 en onderdelen van de *Landbouwwet* en de *Landbouwkwaliteitswet*) aangevuld met regels op het gebied van vleeskeuring, illegale groeibevorderaars en destructie van dieren.

⁴³² Tweede Kamer, 2006-2007, 30 891, nr. 4.

*dieren, achtslaand op de intrinsieke waarde van het dier en ethische aspecten in het bijzonder in relatie tot biotechnologie, en daarbij, uitdrukking gevend aan de samenhang met die regels, te betrekken regels omtrent diervoeders en diergeneesmiddelen, en aldus mede te kunnen voorzien in effectieve en eenduidige maatregelen teneinde de naleving van deze regels te bevorderen, dat het voorts wenselijk is regels te stellen ter bevordering van de zuiverheid van de in Nederland gefokte rassen en de afzet van dierlijke producten.*⁴³³

In de verantwoording bij de wet legde minister Verburg uit dat er een onomstreden maatschappelijk besef bestond van de noodzaak tot respectvolle omgang met dieren omwille van dierenwelzijn en de eigenheid en integriteit. Echter, de wijze waarop een ieder zijn verantwoordelijkheid jegens het dier invulde kon niet eenduidig zijn en was tevens afhankelijk van de tijdsgeest.

De minister meende dat omwille van de economie keuzes *moesten* worden gemaakt die op zijn minst op gespannen voet konden staan met het belang van het dier. De minister zag de overheid dan wel als hoeder van het publieke belang en de (niet nader omschreven) zwakke waarden in de samenleving, maar zij vond dat de verantwoordelijkheid voor het (niet gedefinieerde) dierenwelzijn in eerste instantie bij de houder en de consument.

Minister Verburg legde uit dat het begrip intrinsieke waarde als verzamelbegrip werd gebruikt voor de bescherming van het welzijn, de eigenheid en de integriteit van het dier. De minister benadrukte dat ze met het begrip *niet* verwees naar het filosofische discours over deze waarde, omdat er binnen die context geen eenduidige uitleg van deze waarde, haar grondslagen en haar ethische consequenties bestond. (De minister ging er overigens niet op in wat het filosofische discours inhield.) Met het opnemen van het beginsel werd uitsluitend beoogd het welzijn van het dier, zijn eigenheid en zijn integriteit te betrekken bij regelgeving ten aanzien van de omgang met dieren. Daarbij werden steeds de belangen ter bescherming van het dier gezien in samenhang met andere belangen, zoals de volksgezondheid, de voedselvoorziening of handelsbelangen.

Op deze wijze zou volgens de minister bepaald worden of het doel waarvoor het dier werd gebruikt de mate van ongerief, die realisatie van dat doel voor het dier meebrengt, rechtvaardigde. Het ging hier om een afweging van belangen, die in de praktijk tot verschillende uitkomsten kon leiden al naar gelang de situatie of het onderwerp waarover besluitvorming plaatsvond. De minister relativeerde het belang van het opnemen van het artikel inzake de *intrinsieke waarde* door te stellen, dat het opnemen daarvan zeker niet beoogde dat dieren helemaal niet meer gebruikt zouden kunnen worden voor menselijke belangen.⁴³⁴

De Raad van State bracht advies uit inzake de Wet dieren.⁴³⁵ Een substantieel deel daarvan had betrekking op de intrinsieke waarde als grondslag van de omgang met dieren. De uitleg van de minister: “de erkenning van de intrinsieke waarde van het dier [houdt in] dat het dier onafhankelijk van de mens een eigen waarde heeft en dat het als gevolg daarvan niet automatisch aan de belangen van mensen ondergeschikt is” achtte de Raad strikt onvoldoende.⁴³⁶

Uit de commentaren van maatschappelijke organisaties is gebleken dat de opvattingen ten aanzien van de invulling van de intrinsieke waarde zover uit elkaar liggen, dat ten behoeve van de hanteerbaarheid van het begrip nadere definiëring noodzakelijk is.⁴³⁷

Met betrekking tot nationale wetgeving en het level playing field (een zelfde niveau van wettelijke normen in de diverse lidstaten) vond de Raad dat zolang de materiële normering die in het wetsvoorstel aan de orde was voor een belangrijk deel door Europese wetgeving wordt bepaald het gehanteerde begrip intrinsieke waarde niet als zelfstandige norm kon dienen.

⁴³³ Tweede Kamer, 2007-2008, 31 389, nr. 2, p. 26.

⁴³⁴ Tweede Kamer, 2007-2008, 31 389, MvT, p. 19.

⁴³⁵ Tweede Kamer, 2007-2008, 31 389, nr. 4, p. 4.

⁴³⁶ MvT, Tweede Kamer, 2007-2008, nr. 31 389, p. 19.

⁴³⁷ Tweede Kamer, 2006-2007, 30 900, nr. 4, punt 2.

De Raad concludeerde dat dan slechts in beperkte mate toepassing zal kunnen worden gegeven aan het beginsel van de intrinsieke waarde van het dier. Het zou zelfs zo kunnen zijn dat slechts de Europese minimumnormen gevolgd worden. De Raad vroeg de minister hoe zij zich voorstelde om vanuit Europees perspectief verbeteringen door te voeren en hoe deze zich verhielden tot de betekenis van het beginsel van de intrinsieke waarde van het dier.

Ook wilde de Raad weten op welke manier de minister het Protocol van Amsterdam daarbij betrok.⁴³⁸ Alles overwegende achtte de Raad het noodzakelijk om de intrinsieke waarde van het dier als wettelijk kernbegrip nader te bezien.

De Raad had tevens bezwaar tegen de verplichting de vijf vrijheden van Brambell te respecteren als voortvloeisel van de erkenning van de intrinsieke waarde zolang niet duidelijk was wat die vijf vrijheden inhielden.⁴³⁹ De onduidelijkheid van de normen zouden de lagere wetgever en het bestuur te weinig sturing geven. Dit kon – aldus de Raad – alleen maar leiden tot grote rechtsonzekerheid, die door gerechtelijke procedures opgelost zou moeten worden. Ik onderschrijf de mening van de Raad. Het is de taak van de wetgever om duidelijke normen te stellen zodat de rechter binnen deze kaders recht kan spreken. Uit dit onderzoek komt steeds naar voren dat de onduidelijkheid van de wettelijke normen consistentie van de rechtspraak in de weg staat.

De minister reageerde op de kritiek van de Raad van State met een exposé over wat volgens haar de implicaties waren van het beginsel van de intrinsieke waarde. Zij zei dat het beginsel in de maatschappij geïnterpreteerd werd als een vrijwaring van de aantasting van het welzijn van dieren. De minister haalde passages aan uit de Nota Rijksoverheid en Dierenbescherming, waaruit steeds naar voren kwam dat de belangen van dieren meegewogen moesten worden bij alle handelingen die mensen met dieren verrichten. Daarna verwees zij naar de Gwwd waarin, volgens haar, de erkenning van de intrinsieke waarde toegepast was in het verbod op dierenmishandeling en de uitvoeringsbesluiten waarin alle voorzienbare handelingen met dieren werden gereguleerd (houden van dieren, lichamelijke ingrepen bij dieren, doden van dieren, fokken, huisvesten enz.).

In het wetsvoorstel was de erkenning van de intrinsieke waarde expliciet vastgelegd omdat daarvan een krachtig signaal zou uitgaan. De minister erkende dat aan de erkenning van de intrinsieke waarde van het dier geen absolute status is verbonden. Het afwegen van belangen is een beleidsmatige kwestie, die, volgens de minister, al naar gelang de tijd en de omstandigheden anders kan uitvallen.⁴⁴⁰ Wat betreft de kritiek die de Raad uitte ten aanzien van het gebruik van het morele beginsel in relatie tot Europese regelgeving zag de minister een parallel tussen het “ten volle rekening houden met hetgeen is vereist voor het welzijn van dieren en de zelfstandige rol van de eigenwaarde van het dier bij de belangenafweging, die uit de erkenning van de intrinsieke waarde voortvloeit.”

De minister stelde dat hoewel de Europese Unie het begrip intrinsieke waarde als zodanig niet erkent, het ondenkbaar was dat bij het hanteren van EU-regels ter bescherming van het dier geen rekening zou worden gehouden met de eigenheid en integriteit van dieren, welke belangen in het kader van dit wetsvoorstel mede werden geschaard onder het begrip intrinsieke waarde.⁴⁴¹

De minister gaf wel toe dat in de nieuwe wet nog een toevoeging noodzakelijk was. Naast art. 1 lid 3 Wet dieren, dat inhield dat de intrinsieke waarde van het dier erkend wordt, had de minister nog een artikel toegevoegd dat een algemene zorgplicht inhoudt voor een ieder.

Gekozen werd voor een alternatieve bepaling, die uitdrukking gaf aan het ‘burgerfatsoen’ dat mensen ten aanzien van de door hen gedomesticeerde dieren in acht zouden moeten nemen, zonder daarbij

⁴³⁸ PbEG 1997 C 340.

⁴³⁹ Zie Hoofdstuk VII, paragraaf 2 van dit onderzoek.

⁴⁴⁰ Tweede Kamer, 2007-2008, 31 389, nr. 4, p. 6.

⁴⁴¹ Tweede Kamer, 2007-2008, 31 389, nr. 4, p. 7.

het begrip intrinsieke waarde als normatief criterium te gebruiken.⁴⁴² Deze bepaling deed volgens de minister een appèl op de burger, of hij nu houder, handelaar, vervoerder, fabrikant van voeder of geneesmiddelen, of dierenarts is, om zich steeds bewust te zijn van zijn eigen verantwoordelijkheid voor dieren, de zelfstandige waarde van het dier en de inzet van deze principes in de omgang met dieren. Bij navraag zei de minister dat het bedoelde bewustzijn vooral een zaak is voor de individuele burger zelf, die dus als zodanig niet juridisch afdwingbaar zal zijn.⁴⁴³

Tenslotte vroeg de Raad van State of er een overzicht gegeven kon worden van hoe er de afgelopen jaren omgegaan is met het bestraffen van dierenmishandeling van gezelschapsdieren en van productiedieren. De minister antwoordde dat hierop geen antwoord gegeven kon worden omdat dan alle zaken sinds de inwerkingtreding van de Gwvd handmatig zouden moeten worden doorgenomen. Dit zou zeer veel tijd en capaciteit vergen en was derhalve niet proportioneel.⁴⁴⁴

Het verbod dieren te mishandelen en het verbod dieren te verwaarlozen werden samengebracht. Het verbod op dierenmishandeling werd in de nieuwe wet sterk uitgebreid: er werden concrete verboden gedragingen in genoemd en daarnaast werd een systeem ingevoerd, waarbij het mogelijk was per uitvoeringsbesluit het aantal verboden gedragingen aan te vullen.

In het verslag van de beraadslagingen omtrent het verbod uitten leden van de Partij voor de Dieren en de SGP-fractie nogal wat kritiek.⁴⁴⁵ Zij meenden dat een verbod, dat voortborduurt op het reeds bestaande verbod, niet efficiënt was. Op basis van het huidige verbod waren zo weinig strafrechtelijke vervolgingen en veroordelingen gevolgd dat zij zich afvroegen of het verbod wel voldoende had gefunctioneerd. Zij verzochten daarom met klem de verbodsartikelen 36 en 37 te evalueren alvorens de bestaande bepaling (dan wel in iets uitgebreidere vorm) weer op te nemen in de Wet dieren.⁴⁴⁶

Wat betreft de landbouwhuisdieren is er weinig veranderd. De leden van de Partij voor de Dieren verweten de minister dat op geen enkele wijze de ambitie vorm gegeven wordt om zich, als lidstaat, in de voorhoede van Europa te bevinden als het gaat om het verbeteren van het dierenwelzijn. De partij bekritiseerde de minister omdat de minister zich in het verleden regelmatig heeft laten ontvallen dat landbouwhuisdieren het in Nederland beter hebben dan elders, maar dat zij daarvoor geen concrete voorbeelden noemde. De partij trok dan ook in twijfel of de Nederlandse landbouwhuisdieren eigenlijk wel beter af zijn. Daarnaast vroeg de partij om een toetsing van de dieren die zijn opgenomen in de lijst bij het Besluit aanwijzing voor productie te houden dieren: zijn die dieren werkelijk geschikt om voor productiedoeleinden te houden?⁴⁴⁷

Ook ontstond er in de Tweede Kamer discussie over de intrinsieke waarde. De Partij voor de Dieren refereerde aan de kritiek van de Raad van State op het gebruik van het begrip als uitgangspunt. Het begrip was te onduidelijk om voldoende sturing te geven aan de lagere wetgever, die de invulling van de norm zou moeten invullen middels uitvoeringsbesluiten. De Partij meende dat de minister het begrip tekort deed door haar mededeling dat het begrip opzij zou kunnen worden gezet naar gelang andere belangen, zoals economie en voedselproductie dat eisen.

De Dierenbescherming had al eerder per brief gereageerd op het wetsvoorstel en deelde “een dikke onvoldoende” uit voor het voorstel. “Iedereen weet dat wij een nette club zijn waarmee altijd te praten is, maar wat we nu gezien hebben is gewoon bagger”, zei de directeur van de

⁴⁴² Tweede Kamer, 2007-2008, 31 389, nr. 4, p. 7.

⁴⁴³ Tweede Kamer, 2007-2008, 31 389, nr. 5, p. 12.

⁴⁴⁴ Tweede Kamer, 2007-2008, 31 389, nr. 5, p. 30.

⁴⁴⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 389, nr. 7, p. 21.

⁴⁴⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 389, nr. 7, p. 21.

⁴⁴⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 389, nr. 7, p. 9.

Dierenbescherming.⁴⁴⁸ In de brief gaf de Dierenbescherming een nadere toelichting op dit standpunt. Het ging ze vooral om de manier waarop de minister omging met het beginsel van de intrinsieke waarde. De Dierenbescherming vond dat dit beginsel inhoudt dat, alvorens een dier gebruikt gaat worden, afgewogen dient te worden voor welk doel dit zal zijn, of dit gerechtvaardigd kan worden, of er alternatieven zijn en of er eventueel andere belangen van mens en dier in het geding zijn. Het begrip, zo redeneerden ze, is een morele norm en in het wetsvoorstel werd geen recht gedaan aan de interpretatie van het uitgangspunt van de erkenning van de intrinsieke waarde.⁴⁴⁹

Het CDON noemde het voorstel een wollige wet. De voornaamste kritiek van het CDON was dat de term intrinsieke waarde dan wel een prominente plaats heeft gekregen, maar dat de minister geen inhoudelijke invulling gaf aan het begrip. Verder ontbraken definities van centrale begrippen zoals dier en welzijn, waar tijdens de parlementaire behandeling van de Gwwd, die 12 jaar duurde, zo op aangedrongen werd door Kamerleden. Het CDON had ook ernstig bezwaar tegen het verschijnen van het wetsvoorstel voordat de toegezegde beleidsnota werd uitgebracht (zie de volgende paragraaf). In een nota wordt toekomstig beleid gepresenteerd, dat in wetgeving moet worden vastgelegd. Om éérs een wet te maken en daarna pas een nota te presenteren vond het CDON dan ook onbegrijpelijk.

Door de val van het kabinet-Balkenende IV in 2010 werd de inwerkingtreding van de Wet dieren met zeker een half jaar uitgesteld.

11.3 Nota dierenwelzijn, een ‘huzarenstukje’

De nota Dierenwelzijn is een uitwerking van de visie van het kabinet Balkenende-IV, die verwoord stond in het coalitieakkoord van CDA, PvdA en ChristenUnie van 7 februari 2007.⁴⁵⁰ Voor het eerst in de geschiedenis werd in een dergelijk akkoord een aparte paragraaf opgenomen met betrekking tot het dierenwelzijn. Als doelstelling was opgenomen dat in 2011 productiedieren en gezelschapsdieren beter zouden worden behandeld. Daarbij moest voldaan worden aan de dierenwelzijneisen, die op een hoger niveau lagen dan de huidige eisen. Verder werd er gestreefd naar aanscherping van wettelijke eisen in Europees verband en innovaties en investeringen in diervriendelijke houderijsystemen. In het akkoord werd vervolgens het plan gepresenteerd om de strafmaat voor dierenbeulen te verhogen. De gevangenisstraf die op dierenmishandeling ex art. 36 Gwwd staat is maximaal drie jaar. Uit dit onderzoek bleek dat de straffen in praktijk laag zijn.⁴⁵¹ Tenslotte bepaalde het regeerakkoord dat de handhaving van bestaande regelgeving voor dierenbescherming en dierenwelzijn de komende jaren zou worden geïntensiveerd.

Om meer inzicht te krijgen in de mening van het grote publiek ten aanzien van dierenwelzijn, gaf de minister, voordat aan de nota werd begonnen, een onderzoeksopdracht aan het bureau ERGO voor markt- en beleidsonderzoek.⁴⁵² Het onderzoek bevatte een enquête met betrekking tot de opvattingen over dierenwelzijn in Nederland.

De conclusie van het onderzoek was dat er in de samenleving wel twijfels bestonden ten aanzien

⁴⁴⁸ Persbericht, 16 augustus 2007..

⁴⁴⁹ Kenmerk brief: TRCJZ/2007/2571

⁴⁵⁰ Coalitieakkoord, Tweede Kamer, 2006/07, 30 891, punt 4. Inmiddels heeft het kabinet-Rutte-Verhagen in het coalitieakkoord eveneens eisen gesteld aan het dierenwelzijn. Het kabinet zet is op vermindering van vervoersbewegingen met dieren, alternatieven door dierproeven, de aanstelling van 500 *animal cops* en introduceert een apart alarmnummer voor dieren in nood.

⁴⁵¹ Per 1 februari 2006 is de maximale gevangenisstraf voor dierenmishandeling en verwaarlozing omhoog gegaan van twee naar drie jaar. Op dit moment kan aan daders voor drie jaar een verbod op het houden van dieren worden opgelegd. Meestal wordt een geldboete opgelegd met een voorwaardelijk deel.

⁴⁵² Zie www.ergo.nl.

van het welzijnsniveau van dieren in de intensieve veehouderij maar dat niemand wakker lag van de situatie van dieren in Nederland in het algemeen.⁴⁵³

De nota Dierenwelzijn werd in oktober 2007 aan de Tweede Kamer aangeboden en was volgens de minister “een huzarenstukje van de medewerkers van het ministerie”.⁴⁵⁴

In de inleiding van de nota gaf de minister allereerst een beknopt historisch overzicht van de wetgeving ter bescherming van dieren, zoals ik uitgebreid heb gedaan in Hoofdstukken IV-X. Aan de orde kwamen het eerste verbod op dierenmishandeling in 1886, de introductie van de intrinsieke waarde in 1981 en de Gwvd in 1992. De minister stelde dat er veel verbetering was opgetreden wat betreft het welzijn van dieren. Ter adstructie van deze claim refereerde de minister aan het Besluit aanwijzing voor productie te houden dieren. Op grond daarvan was het vanaf 1 april 2008 niet meer toegestaan om vossen en chinchilla's voor productiedoeleinden te houden: het welzijn van de dieren zou in onaanvaardbare mate worden aangetast. Wat op grond van welke criteria vastgesteld kan worden wanneer het welzijn van deze dieren op onaanvaardbare wijze wordt aangetast, werd niet vermeld.

De minister wees daarna op het Europese actieplan waarin de Europese Commissie een overzicht gaf van de doelstellingen en actiegebieden ter verbetering van het dierenwelzijn voor de komende jaren. Eurocommissaris Markos Kypriano van de Gezondheid- en consumentenbescherming heeft dit plan op 23 januari 2006 aan het Europese Parlement en de Raad gepresenteerd.⁴⁵⁵

⁴⁵³ Het ministerie van LNV en de Rijksvoorlichtingsdienst/Dienst Publiek en Communicatie gaven opdracht tot dit onderzoek, waarvan de doelstelling was het leveren van input voor de nota Dierenwelzijn van LNV en de communicatiestrategie rond deze nota. De onderzoeksvragen die werden gesteld betroffen de mate waarin het publiek geïnteresseerd is in het dierenwelzijn, welke onderwerpen op dit gebied de prioriteit van de bevolking had en of het publiek beter en meer geïnformeerd wenste te worden. In de enquête is een definitie is opgenomen van het begrip *welzijn*. Deze definitie luidt: met dierenwelzijn wordt de lichamelijke gezondheid en het welbevinden van dieren bedoeld. Een algemeen aanvaard idee is dat een dier zich het best voelt in omstandigheden die zo veel mogelijk aansluiten bij het natuurlijke gedrag van het dier en die zo min mogelijk aanleiding geven tot stress, pijn en angst. In het rapport wordt gesteld dat van de ondervraagden relatief veel personen lid zijn van een dierenbeschermingsorganisatie, wat kan leiden tot een onevenwichtig resultaat. Het lijkt erop dat er dus geen representatieve steekproef is gedaan. Op de vraag of respondenten vinden dat zij voldoende over dierenwelzijn afweten is een meerderheid sceptisch over de eigen kennis over het onderwerp. Bijna de helft van de respondenten vindt dat de overheid onvoldoende aandacht heeft voor dierenwelzijn. Ondervraagden vinden de situatie van de dieren in de intensieve veehouderij het meest zorgwekkend. Direct op de tweede plaats staan de dieren in de pelsdierhouderijen. Daarna gaat de zorg van respondenten uit naar dieren in de visserij en circussen. Huisdieren lijken het redelijk goed te hebben. Bij een specifieke kwestie zoals het vervoer van dieren, het fokken van honden op uiterlijke kenmerken, het onverdoofd castreren van biggen, het welzijn van kippen blijken weinig mensen antwoord te kunnen geven, omdat zij niet met het onderwerp bekend zijn. De personen die bekend zijn met het onderwerp menen dat deze kwesties zorgwekkend zijn. De meeste mensen denken dat het redelijke of matig is gesteld met het dierenwelzijn. Respondenten vinden dat er in Nederland al veel regelgeving is op het gebied van dierenwelzijn, dus uitbreiding van de regelgeving lijkt niet voor de hand te liggen. Daarnaast verwijzen velen naar de situatie in veel andere landen, waarvan gedacht wordt dat het met het welzijn van dieren veel slechter is gesteld. In de samenvattende conclusies van de publieksenquête staat te lezen dat, hoewel er zorgen zijn, over de hele linie geen kommer en kwel bij respondenten bestaat ten aanzien van het dierenwelzijn in Nederland.

⁴⁵⁴ Tweede Kamer, 2007-2008, 28 286.

⁴⁵⁵ In 2008 is Markos Kyprianou in de Europese Commissie opgevolgd door zijn landgenote Androulla Vas siliou, die verdere uitwerking van de plannen voor dierenwelzijn als één van haar prioriteiten beschouwt. Behalve met de verdere uitwerking van het Communautair actieplan inzake de bescherming en het welzijn van dieren zal ze zich bezighouden met de herziening van de Richtlijn inzake de bescherming van dieren bij het slachten of doden en met de verbetering van de regels met betrekking tot het vervoer van dieren (belading, reisduur). Herziening bij Verdrag van Lissabon, in werking getreden op 1 december 2009.

In het actieplan voor dierenwelzijn stonden doelstellingen geformuleerd en er werd in aangegeven op welke gebieden concrete actie zou worden ondernomen. In het actieplan werd diverse malen gerefereerd aan het Protocol betreffende de bescherming en het welzijn van dieren, dat middels het Verdrag van Amsterdam aan het EG-verdrag is gehecht. Dit Protocol bepaalt dat de Gemeenschap en de lidstaten op bepaalde actiegebieden bij het formuleren en uitvoeren van het beleid in alle opzichten rekening moeten houden met de normen voor dierenwelzijn voor alle dieren.⁴⁵⁶

De doelstelling van het actieplan was een duidelijke koers voor het welzijnsbeleid met hogere welzijnsnormen. De minister legde uit dat een Europese inzet niet los kon worden gezien van de omstandigheden in derdewereldlanden. In dat kader richtte de EU zich onder andere op het opnemen van dierenwelzijn in bilaterale handelsakkoorden. Het streven was verder om dierenwelzijn in de World Trade Organization (WTO) te verankeren als *non-trade concern*.

De minister erkende dat dierenwelzijn binnen de WTO, onder andere in verband met de positie van ontwikkelingslanden, een lastig onderwerp is.⁴⁵⁷ Het kost namelijk geld en het is onwaarschijnlijk dat ontwikkelingslanden zich kunnen permitteren daarin te investeren. Naast de inzet in WTO-verband diende er, volgens de minister, samenwerking te bestaan met de Wereldorganisatie voor diergezondheid (OIE).⁴⁵⁸

De OIE is een intergouvernementele organisatie die wereldwijd de verbetering van diergezondheid nastreeft. Sinds 2002 houdt de OIE zich ook bezig met dierenwelzijn en ontwikkelt hiervoor zogenaamde *health codes*, waar dierenwelzijn deel van uitmaakt. De bij OIE aangesloten landen kunnen elkaar aanspreken als de normen van deze codes niet nageleefd worden.

Het derde hoofdstuk van de nota (Visie, ambitie en aanpak) zou voor dit onderzoek een belangrijk hoofdstuk moeten zijn.⁴⁵⁹ Echter, er zijn weinig sporen van belangwekkende plannen tot verbetering van de omgang met dieren te vinden. De minister zette hierin uiteen langs welke lijn zij dierenwelzijn benaderde. De minister wees op de verantwoordelijkheid die houder en consument voor dieren hebben. De rol van de overheid zou beperkt blijven tot de functie van hoeder van het publieke belang en de bescherming van de (niet nader omschreven) zwakke waarden in de samenleving. Zij maakte daarbij onderscheid tussen de verantwoordelijkheid voor gehouden dieren en de verantwoordelijkheid voor niet gehouden dieren. Voor gehouden dieren werd actief handelen van de mens verwacht als het gaat om hun welzijn. Wat betreft de niet gehouden dieren reikt de verantwoordelijkheid van de mens niet verder dan het in stand houden van hun leefomgeving. Volgens de minister hebben alle dieren een eigen waarde, ook wel intrinsieke waarde genoemd, die los staat van de waarde en de functie die mensen aan dieren toekennen.

De minister refereerde hiermee aan de nota Rijksoverheid en Dierenbescherming, die ik in hoofdstuk VII van dit onderzoek heb beschreven. De minister benadrukte dat de erkenning van de intrinsieke waarde van dieren niet alleen het uitgangspunt was bij de invulling van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren, maar ook in de nieuwe wetgeving gehandhaafd zou worden als uitgangspunt van de relatie tussen mens en dier.⁴⁶⁰

⁴⁵⁶ Pb EG C340, 10-11-97.

⁴⁵⁷ De WTO is in 1994 opgericht om institutionele vorm te geven aan de Wereldhandelsovereenkomst voor tarieven en handel (GATT). De GATT werd in 1947 in het leven geroepen. De overeenkomst houdt in dat landen zich inzetten om de internationale handel te bevorderen. Dit kan bereikt worden door het maken van afspraken tussen staten over het beperken van de in- en uitvoer beperkende maatregelen, het tegengaan van oneerlijke concurrentie en het garanderen van een vrije toegang van staten tot de wereldmarkt. Het einddoel is het verwezenlijken van een multilateraal handelssysteem.

⁴⁵⁸ OIE is de afkorting van Office International des Epizooties. De internationale organisatie werd in 1928 opgericht in Parijs en heeft thans meer dan 160 staten als lid.

⁴⁵⁹ Tweede Kamer, 2007-2008, nr. 76, p. 9-15.

⁴⁶⁰ Tweede Kamer, 2007-2008, 28 286, nr. 76, bijlage 1, p. 9 en Tweede Kamer, 2007-2008, 28 286 en 29 683, nr. 96, p. 8.

Vervolgens ging de minister in op het begrip welzijn omdat zij meende dat er teveel verwarring rond het begrip bestond. Het begrip werd enerzijds gehanteerd in relatie tot het individuele dier als aanduiding voor de afwezigheid van ongerief; anderzijds werd het begrip gehanteerd in relatie met de ethische aspecten rond de wijze van omgaan met dieren. De minister legde uit dat bepaald gebruik van dieren, ook als het welzijn van die dieren niet in het geding was, weerstand oproep in de samenleving. Als voorbeelden noemde de minister het gebruik van wilde dieren in circussen, het doden van eendagskuikens of het consumeren van vlees in het algemeen.

Deze ethische kwestie had volgens de minister niets te maken met het welzijn van dieren als zodanig. In verband met het begrip welzijn, in de betekenis van de afwezigheid van ongerief, laat de minister weten dat zij de vijf vrijheden, zoals geformuleerd door Brambell, hanteerde.⁴⁶¹ Daarbij tekende zij aan dat het niet in acht nemen van deze vrijheden niet altijd betekende dat de dieren in hun welzijn aangetast zouden worden. Als een negatieve prikkel toegebracht wordt aan dieren zou slechts de frequentie, de duur en de intensiteit ervan bepalend zijn voor de conclusie dat een dier in zijn welzijn wordt aangetast. Uiteindelijk gaf de minister een werkdefinitie, die luidde:

*Dierenwelzijn betreft de kwaliteit van het leven van het dier, waarbij de houder de vijf vrijheden respecteert en daarmee de grenzen van het adaptatievermogen van het dier niet overschrijdt.*⁴⁶²

In deze definitie wordt het begrip adaptatievermogen gebruikt. De minister gaf daarvoor het volgende handvat: dieren moeten zich op natuurlijke wijze moeten kunnen gedragen.⁴⁶³ Zij meende dat, hoewel gedomesticeerde dieren hun natuurlijk gedrag per definitie niet meer kunnen uitoefenen, de houder zich moest inzetten om huisvesting en verzorging van de dieren te realiseren, waarbij het dier de kans zou krijgen zijn minimaal hoognodige natuurlijke gedrag te vertonen. De minister liet niet weten wat het hoognodige natuurlijke gedrag is, mar bovendien liet zij na nader te duiden waar de grenzen van het adaptatievermogen zouden liggen. Het bepalen van de grenzen vereist overwegingen van ethische aard. Hoewel in de nota meermalen gesproken werd over een belangenafweging op grond van de erkenning van de intrinsieke waarde van het dier, ontbrak het daarvoor benodigde ethische kader in de nota.

De inzet van de minister was ervoor zorg te dragen dat de samenleving meer inzicht kreeg in en respect ontwikkelde voor het natuurlijke gedrag en de daaraan gerelateerde behoeften van dieren in hun omgeving. De samenleving diende haar omgang en de wijze van het houden van dieren daarop aan te passen, inclusief het aankoopgedrag van dieren of dierlijke producten. De minister dacht dat zij dit in 15 jaar kon realiseren. De verantwoordelijkheid voor een omslag in de omgang met dieren lag volgens de minister bij de partijen in de keten en de consument. Volgens de minister was de concrete invulling van dierenwelzijn in de veehouderij geen zaak van de overheid. De overheid bleef alleen verantwoordelijk voor het bepalen van de randvoorwaarden

⁴⁶¹ De minister hanteert de vijf vrijheden van Brambell als criteria voor dierenwelzijn. De FAWC heeft eind 2009 een nieuw rapport gepubliceerd, waarin positieve aspecten centraal staan.

⁴⁶² Nota Dierenwelzijn, p. 10: de term “houder”, zo laat de minister weten, heeft betrekking op landbouwhuisdieren, gezelschapsdieren, proefdieren, dieren in dierentuinen, circusdieren, gevangen vis en vissen in aquacultuur.

⁴⁶³ De Wet dieren en de nota geven geen duidelijkheid over natuurlijk gedrag en het belang daarvan. Daarom hierbij een korte toelichting ten aanzien van natuurlijk gedrag. Een dier heeft niet de behoefte om alle gedrag dat in de natuur vertoond moet worden om te overleven ook in gevangenschap te vertonen. Grote grazers hebben niet oneindige grasvlakten nodig om aan hun loopbehoefte te voldoen. Roofdieren, zoals wolven, hebben echter wel ruimte nodig. Het lopen op zich is voor hen een levensbehoefte. De uitvoering van het gedrag voorziet in die behoefte en niet het gevolg van het gedrag. Voortplanting is daarvan een goed voorbeeld. Het dier heeft geen weet van het verspreiden van zijn genen; het doet het gedrag omdat de uitvoering van het gedrag het motief is. Zo zijn er veel voorbeelden te noemen van ethologische behoeften van het dier, waar de houder van het dier rekening mee dient te houden.

en de naleving hiervan. De overheid vervulde hoogstens een rol als hoeder van het publieke belang en de zwakke waarden in de samenleving.

De minister liet weten dat het bestaande wettelijk kader waarin het welzijn van dieren werd gewaarborgd (de Gwwd) op zou gaan in het voorstel voor een Wet dieren. In de nieuwe wet zou het huidige beschermingsniveau voortgezet worden. De erkenning van de intrinsieke waarde bleef het uitgangspunt van regelgeving ter bescherming van dieren. De minister verzekerde dat met het wetsvoorstel niet werd afgedaan aan het beschermingsniveau dat het voorgaande regelgeving bood. De maximale strafmaat voor dierenmishandeling, die op grond van het Coalitieakkoord reeds verhoogd was, bleef in stand. De bedoeling was dat de strafmaat voor het doden of beschadigen van dieren van een ander gelijk getrokken werd met de strafmaat voor dierenmishandeling. Daartoe werd door Kamerleden een initiatiefvoorstel ingediend.⁴⁶⁴

De minister vermeldde dat zij groot belang hechtte aan kennisbenutting en verspreiding, innovatie en kennisontwikkeling. In de nota werd aangekondigd dat begin 2008 een Kennisagenda Dierenwelzijn opgesteld zou worden, die sturing zou moeten geven aan de inzet van kennisinstrumenten.⁴⁶⁵

Tenslotte gaf de minister aan dat zij haar hoop vestigde op de jeugd als het ging om verbetering van het welzijn van dieren. Zij was voornemens de bewustwording van dierenwelzijn bij de jeugd te versterken door ondersteuning te bieden aan educatie over de omgang met dieren. Smaaklessen in het basisonderwijs en de activiteiten van het voedingscentrum voor jongeren waren daartoe de eerste aanzet. Hiermee wilde zij bereiken dat op de lange duur de kritische burger zich ook als kritische consument zal gaan gedragen en op een diervriendelijke manier zijn producten aanschaft. Wat dit betreft voegde de minister de daad (een investering van 5 miljoen euro) bij het woord. Op 22 april 2009 verscheen er een gezamenlijk persbericht van het ministerie van LNV en de dierentuin Artis in Amsterdam. Vanwege de educatieve rol van Artis in de samenleving investeerde de minister 5 miljoen voor de ontwikkeling van educatieve programma's om jongeren zich meer bewust te laten worden van alles wat leeft.

11.4 Nationale Agenda Diergezondheid

In november 2008 publiceerde de minister van Landbouw, Natuur en Voedselveiligheid de Nationale Agenda diergezondheid onder de titel "Voorkomen is beter dan genezen".⁴⁶⁶ In de Agenda stond niet de dierziekte, zoals de titel deed vermoeden, maar het dier en de gezondheid centraal. De Agenda ging over de diergezondheidszorg in Nederland.

Deze kan echter niet geheel los worden gezien van de internationale context, aangezien dierziekten zich niet houden aan landsgrenzen. In beginsel had de strategie betrekking op alle dieren in Nederland, zowel gehouden voor de voedselproductie, als voor gezelschap of hobby, en zowel gehouden ter vermaak (circus, dierentuin) als levend in de natuur. Het begrip diergezondheid is nauw gerelateerd aan het tegenovergestelde begrip, de dierziekte. In deze agenda ging het over alle dierziekten en werd aangegeven welke activiteiten en verkenningen de komende jaren uitgevoerd en ontwikkeld zullen worden.

De Agenda beschreef de visie, de koers en de acties voor de periode 2007-2015 op het gebied van diergezondheid en werd gebruikt om de Nederlandse inbreng bij de uitwerking van de door de Europese Commissie gelanceerde Strategie diergezondheid 2008-2013 te bepalen en om de nationale koers waar nodig bij te stellen. Het accent van de activiteiten van de overheid lag naast wet- en regelgeving op communiceren, faciliteren, kennisontwikkelingen en kennisoverdracht.

⁴⁶⁴ Tweede Kamer, 2005-2006, 30 511, nr. 5.

⁴⁶⁵ Nota, p. 14.

⁴⁶⁶ Aanbiedingsbrief Tweede kamer, vergaderjaar 2008-2009, 28 286, nr. 259.

11.5 Algemene Dierenbeschermingswet

Een aantal dierenbeschermingsorganisaties vormden een coalitie genaamd CDON (zie paragraaf 11.1) om te protesteren tegen het voorgenomen beleid van de minister ten aanzien van de bescherming van dieren. Het CDON vond dat de Wet dieren zich teveel richtte op het economische gewin van de productie van dieren en de minister een passieve rol koos ten aanzien van het dierenwelzijn.

De overheid, zo stelde het CDON, liet onder het motto van zelfregulering haar verantwoordelijkheid voor de bescherming van dieren veel te veel over aan de handel, de industrie en de houders van dieren. Daarnaast werd te weinig aandacht aan de erkenning van de intrinsieke waarde gegeven en werd het begrip *welzijn* niet afdoende gedefinieerd door de minister.

In juni 2008 bood het CDON een Algemene Dierenbeschermingswet aan.⁴⁶⁷ De wet was helder in haar doelstelling: het bieden van een ethisch en wettelijke basis voor effectieve bescherming van alle dieren. De wet was, anders dan de Wet dieren, gericht op het beschermen van het dierenwelzijn als zelfstandig rechtsgoed.

In art. 5 van het voorstel van CDON werd de verantwoordelijkheid voor het welzijn van dieren bij de overheid gelegd:

*Verbetering van dierenwelzijn, diergezondheid en respect voor de integriteit van het dier kunnen niet zonder actieve positieve ondersteuning en aandacht van de overheid, hoe actief en goedbedoeld andere partijen, denk aan particulieren en bedrijven, ook zijn.*⁴⁶⁸

Art. 6 van het voorstel gaf onder andere waarborgen voor dierenwelzijn. Het CDON pleitte voor het gebruik van afdoende, duidelijke, objectieve en controleerbare welzijnsparameters ten behoeve

van verbetering van de leefomstandigheden van dieren. Art. 10 van het wetsvoorstel was getiteld “Afwegingskader diergebruik” en riep op tot het maken van een belangenafweging als het gaat om het gebruik van dieren. De nadruk lag op de erkenning van de intrinsieke waarde. Op grond daarvan mochten belangen van dieren van rechtswege nooit ondergeschikt zijn aan menselijke belangen. Het wetsontwerp gaf aan dat een belangenafweging gemaakt dient te worden, maar gaf niet aan binnen welke kaders deze afweging moest worden gemaakt.

Art.14 gaf een verbod op dierenmishandeling. Het voorstel was om specifieke vormen van het benadelen van de belangen van dieren voor wat betreft diergezondheid, dierenwelzijn en de integriteit van het dier vast te leggen in verbodsbepalingen betreffende concrete menselijke handelingen. De verbodsbepalingen gaven aanknopingspunten voor de handhaafbaarheid en vervolgbaarheid en er werd geadviseerd dat in het bijzonder gelet moet worden op het feit dat betrokken dieren geen getuigenis af kunnen leggen. Het CDON stelde zich voor dat het voorstel tegemoet kwam aan de wens van velen in Nederland en in de EU om dieren niet meer als productiemiddelen te zien maar als levende wezens met bewustzijn en gevoel zoals in het EU-Verdrag van Lissabon wordt gesteld.⁴⁶⁹

⁴⁶⁷ Algemene wet betreffende het stellen van Wet- en regelgeving inzake dieren, dierenwelzijn en diergezondheid. (Algemene Dierenbeschermingswet) mei 2008.

⁴⁶⁸ Memorie van Toelichting bij het voorstel, p. 12.

⁴⁶⁹ Op 13 december 2007 hebben regeringsleiders en staatshoofden van de 27 EU-lidstaten in Lissabon een “Herzieningsverdrag” ondertekend, dat is opgesteld om het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa te vervangen.

11.6 Zienswijzen Raad voor Dieraangelegenheden

In deze paragraaf zal ik twee recente interessante zienswijzen van de Raad voor Dieraangelegenheden (RDA) bespreken.

11.6.1 *Verantwoord houden*

In december 2009 publiceerde de RDA de zienswijze: “Verantwoord houden”.⁴⁷⁰ De kernvraag die in deze zienswijze werd behandeld luidde: “Wie is verantwoordelijk voor het welzijn en de gezondheid van gehouden dieren in Nederland?”

De RDA concludeerde dat de overheid primair een kaderstellende en regisserende rol heeft. De houder is zelf verantwoordelijk voor het welzijn van de dieren. De RDA meende zelfs dat degene die een dier houdt verantwoording aan de maatschappij dient af te leggen. Hoe dat praktisch uitgevoerd moet worden, is mij niet duidelijk. Opvallend was dat de RDA stelde dat de vijf vrijheden, waarop de minister zich baseerde in de nota, gekenmerkt werden door een negatieve formulering. Welzijn stond daarmee gelijk aan het ontbreken van ‘onwelzijn’. Positieve aspecten van welzijn als plezier en tevredenheid, het welzijn in de zin van welbevinden, bleven in deze definitie buiten beschouwing. Volgens de RDA kon aansluiting gezocht worden met meer recente beschouwingen ten aanzien van deze positieve aspecten.

De RDA adviseerde dat het streefniveau en de minimumnormen voor dierenwelzijn, inclusief dieiergezondheid bepaald dienen te worden aan de hand van de maatschappelijke waarden en normen en de laatste ontwikkelingen in de wetenschap. Met het streefniveau werd bedoeld het niveau van dierenwelzijn en dieiergezondheid dat de maatschappij wenselijk acht. De RDA noemde het welzijn en de gezondheid afzonderlijk, terwijl vaak wordt aangenomen dat gezondheid van een dier een onderdeel is van het welzijn. Ik onderschrijf de visie van de RDA dat de verantwoordelijkheid ten aanzien van de zorg voor het welzijn van dieren zowel bij de overheid als bij de individuele burger ligt. Echter, het idee om het niveau van dierenwelzijn afhankelijk te stellen van wat de maatschappij wenselijk acht (het streefniveau) lijkt mij te onduidelijk om als uitgangspunt te dienen.

Bovendien: omdat de RDA van mening was dat er van het streefniveau, als criterium, mag worden afgeweken als er zwaarwegende belangen in het spel zijn, biedt dit criterium mijns inziens te weinig houvast voor de rechter om consistentie in de rechtspraak te bewerkstelligen. Het draait in dit onderzoek steeds om hetzelfde: van de rechter kan niet verwacht worden uitspraken te doen ten aanzien van de omgang met dieren als de wetgever geen duidelijke regels stelt.

11.6.2 *Agenda voor het Dierbeleid*

In juli 2010 presenteerde de RDA een zienswijze ten aanzien van de morele vraagstukken en speerpunten voor het dierbeleid in Nederland.⁴⁷¹ In deze zienswijze werden op verzoek van de minister de relevante ethische kwesties die van invloed kunnen zijn op het denken over dieren in Nederland geanalyseerd. De RDA was van mening dat het maatschappelijke en politieke debat plaats moet maken voor dialoog. Tussen wie en wie deze dialoog gevoerd zal worden bleek niet uit de zienswijze.

De RDA legde de nadruk op twee elementen uit de ethiek die van bijzonder belang zijn voor deze zienswijze: het begrip intrinsieke waarde en het denkmodel van ‘reflectief evenwicht’. In de zienswijze werden twee interpretaties van het begrip intrinsieke waarde gegeven. Vanuit het perspectief dat dieren ongerief kunnen ervaren gold dat dieren er belang bij hebben dat het

⁴⁷⁰ RDA 2009/02.

⁴⁷¹ RDA 2010/01.

toebrengen daarvan vermeden wordt. Vanuit een houding van respect voor dieren werd hun beschermwaardigheid weerspiegeld.

Dit had volgens de RDA tot gevolg dat het gebruik van dieren zou moeten worden gerechtvaardigd. Er zou dus een afweging gemaakt moeten worden van de belangen van de mens tegenover de belangen van het dier. Wat daarbij wel of niet acceptabel was, en de voorwaarden waaronder het gerechtvaardigd was om dieren te gebruiken, zou moeten worden beargumenteerd.⁴⁷²

De RDA stelde voor een afwegingsmodel voor het dierbeleid te gebruiken. Op grond van dit model konden de vragen beantwoord worden of het toegestaan was dieren te houden, voor welke doeleinden dieren gehouden mochten worden en op welke wijze dieren gehouden mochten worden. Voor het realiseren van de afweging werd gebruik gemaakt van de methode te streven naar een 'reflectief evenwicht'.

Bij het reflectief evenwicht ging het om het maken van een beredeneerde afweging, waarin geprobeerd wordt om gevoelsmatige inschattingen, principes en relevante feiten met elkaar in evenwicht te brengen, aldus de RDA.⁴⁷³ Bij het opstellen van het afwegingsmodel diende gebruik gemaakt te worden van de meest recente wetenschappelijk kennis en maatschappelijk breed gedragen morele opvattingen ten aanzien van dierhouderij, dierenwelzijn en diergezondheid. Steeds zou beleid en regelgeving met de meest recente kennis en maatschappelijke opvattingen geactualiseerd dienen te worden aan de hand van het model. Ten behoeve van de transparantie en consistentie, zou de overheid de overwegingen ten aanzien van de besluitvorming op grond van het model openbaar moeten maken.

Ik meen dat deze openbaarheid heel belangrijk is. Tot nu toe werd een deel van de regelgeving middels een zogenaamde voorhangprocedure gerealiseerd. Al eerder in dit onderzoek merkte ik op dat deze procedure de democratische legitimatie (de betrokkenheid van de volksvertegenwoordiging) in de weg staat.

Eén van de conclusies van de zienswijze luidde dat aan de hand van het Afwegingsmodel voor Dierbeleid kon worden afgeleid welke dieren wel en welke dieren niet gehouden mogen worden.

Mijns inziens kan dan eindelijk art. 33 Gwvd (of zijn vervanger, art. 2.2 Wet dieren) ingevuld worden. Tot nu toe staat de wetgeving het houden van een ongelimiteerd aantal soorten toe, waaronder diersoorten die niet geschikt zijn om te houden.

Tot besluit van zijn zienswijze gaf de RDA aan dat de kennis van de burgers in Nederland ten aanzien van de dierhouderij en dierenwelzijn vergroot moest worden, zodat morele opvattingen vooral gebaseerd waren op relevante en juiste informatie en een zorgvuldige afweging van alle relevante factoren. Daartoe, zo stelde de RDA voor, zou het onderwerp dierenwelzijn opgenomen moeten worden in het curriculum van het Nederlandse basisonderwijs. Ik ben het daar geheel mee eens: ik meen dat het overgrote deel van de mishandeling van dieren voortkomt uit onwetendheid van de houder ten aanzien van de manier waarop met het dier omgegaan dient te worden.

De zienswijzen van de RDA zijn in het algemeen interessant omdat daarin regelmatig nieuwe visies worden gepresenteerd. Ik zie het wel als een bezwaar dat de RDA niet onafhankelijk kan optreden. De rapporten van de RDA worden in principe in opdracht van de minister samengesteld. In het verleden heeft de minister de zienswijzen wel eens zonder verder commentaar naast zich neergelegd. Ik meen dat het wellicht aan te bevelen is een *onafhankelijke* raad of commissie samen te stellen, waardoor de rapporten of zienswijzen niet zomaar genegeerd kunnen worden.

⁴⁷² Agenda voor het Dierbeleid p. 9.

⁴⁷³ Agenda voor het Dierbeleid, p. 10.

11.7 Kabinet-Rutte-Verhagen

In oktober 2010 trad het kabinet-Rutte-Verhagen aan. Een belangrijke verandering ten opzichte van de vorige kabinetten was dat het aantal ministeries werd teruggebracht tot 11. Het Ministerie van LNV verdween per 14 oktober 2010 en landbouw werd ondergebracht bij het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I). In het regeerakkoord werd een aparte paragraaf gewijd aan de ambities inzake dierenwelzijn:

Het dierenwelzijn wordt bevorderd. Het kabinet zet in op hogere eisen aan dierenwelzijn in de EU ten behoeve van een gelijk speelveld.

- *In elk geval zet het kabinet in op EU-regelgeving tot vermindering van transporten over lange afstand van slachtvee en het mogelijk maken van het vaccineren in plaats van het doden van dieren ter beperking van dierziekten.*
- *Het kabinet zet in op alternatieven voor dierproeven.*
- *Misstanden bij dierenfokkers worden aangepakt.*
- *Illegale handel in exotische diersoorten wordt effectiever bestreden.*
- *Dierenmishandeling wordt harder aangepakt, onder meer door 500 animal cops (dierenpolitie).*
- *Er komt een apart alarmnummer voor dieren in nood en dierenmishandeling waaraan ook de dierenambulance zal worden gekoppeld (bijvoorbeeld 1-1-4 "red een dier").*

Dit pakket maatregelen lijkt wat incoherent: de 'animal cops' zijn bijvoorbeeld een stokpaardje van de gedoogpartner van het kabinet, de Partij voor de Vrijheid (PVV).⁴⁷⁴ Waarom verder de illegale handel in exotische diersoorten, de alternatieven voor dierproeven en het alarmnummer voor dieren nu blijkbaar prangende problemen zijn wordt niet verder toegelicht. De toekomst zal uitwijzen hoe dit kabinet zal omgaan met dierenwelzijn, bij monde van staatssecretaris Bleker die verantwoordelijk is voor de landbouwportefeuille.

De Partij voor de Dieren uitte in een reactie bij monde van fractievoorzitter Thieme ook zijn ongenoegen, de Partij noemde de maatregelen een 'wassen neus':

*Dankzij onze moties zijn de inzet voor alternatieven voor dierproeven, het aanpakken van malafide fokbedrijven en illegale exotenhandel al staand beleid. De 300 miljoen euro die dit kabinet zegt vrij te gaan maken voor meer blauw op straat, zal volgens de politiebonden moeten worden gebruikt om het huidige tekort op te vullen. Er is dus helemaal geen geld voor 500 animal cops. Tegelijkertijd moeten de huidige autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor het handhaven van de dierenwelzijneisen in de vee-industrie (de Voedsel- en Waren Autoriteit en de Algemene Inspectiedienst)met 180 fte's inkrimpen. De regering laat hierdoor de grootste groep mishandelde dieren volkomen links liggen.*⁴⁷⁵

⁴⁷⁴ Kamerlid Dion Graus (PVV) stelde in september 2010 voor dat een politiemacht van 250 agenten zich bezig zou moeten houden met het opsporen van dierenmishandeling. Het mishandelen van dieren komt steeds vaker voor en wordt steeds gewelddadiger, aldus Graus. Uiteindelijk heeft hij dus meer dan zijn zin gekregen! (Metro, 15 september 2010).

⁴⁷⁵ Website Partij voor de Dieren, <http://www.partijvoordedieren.nl/recent/news/i/4968>, laatst bezocht op 29-10-2010.

11.8 Conclusie

De Wet dieren ligt inmiddels bij de Eerste Kamer.⁴⁷⁶ Het voorstel van de minister om de bestaande wetten op het gebied van gezondheid, welzijn en bescherming van dieren te bundelen en te moderniseren zal naar alle waarschijnlijkheid wet worden. De dierenbeschermingsorganisaties waren ontevreden over de wet omdat zij vonden dat dierenwelzijn te weinig prioriteit kreeg in de Wet dieren. De organisaties hebben hier zeker een punt. Het blijft onduidelijk wat je wel en niet mag doen met een dier. De begrippen blijven ongedefinieerd. Het begrip welzijn is nog steeds niet uitgelegd maar min of meer ingevuld met de vijf vrijheden van Brambell (zie hoofdstuk VIII van dit onderzoek). Hiermee blijven de positieve aspecten van welzijn (in de zin van welbevinden) buiten beschouwing.

De definitie van welzijn van de minister bevat daarnaast nog een raadselachtige strofe: de grenzen van het (biologische?) adaptatievermogen van een dier mogen niet overschreden worden. Over welke grenzen gaat het en wie heeft die vastgesteld? Bedoelde de minister dat de onderzoekers tevens moeten concluderen of de grenzen van het adaptatieniveau al dan niet overschreden worden? Wat het adaptatievermogen inhoudt, is een vraag voor wetenschappers, maar de minister sprak over het vaststellen van de grenzen daarvan. Dat is, mijns inziens, niet alleen een vraag voor dierwetenschappers: dat is een ethische kwestie en gaat de samenleving aan. Er bestaat wetenschappelijke consensus over de voornaamste problemen ten aanzien van het dierenwelzijn, maar dat betekent nog niet dat er ook consensus bestaat over de morele relevantie van deze problemen.

In de Wet dieren is het verbod op dierenmishandeling opgenomen als art. 2.1. Het gaat daarbij om onvoorzienbare dierenmishandeling, zoals ik beschreef in hoofdstuk IX van dit onderzoek. Hoewel in de Kamer steeds gevraagd werd om een evaluatie van het bestaande verbod is het voorgestelde verbod op dierenmishandeling, wat de eerste leden betreft, onveranderd gebleven. Uit mijn onderzoek bleek dat er tot nu toe weinig consistentie bestaat ten aanzien van de rechterlijke interpretatie daarvan. De begrippen zijn nog steeds niet ingevuld. De andere leden van het voorgestelde verbod zien toe op concrete gedragingen, waarvan de opsomming nader uitgebreid kan worden door middel van uitvoeringsbesluiten. Echter, wat betreft deze voorgestelde nadere invulling middels uitvoeringsvoorschriften, denk ik dat de rechtspraak daarmee niet gediend is: het steeds tot in detail codificeren van gedragingen alleen maar leiden tot terughoudendheid bij de rechterlijke macht om tot consistentie van de rechtspraak te komen. Rechters weten dan immers niet waar zij aan toe zijn. Daarnaast is het de vraag of het invullen van het verbod op dierenmishandeling overgelaten kan worden aan de lagere regelgever. Mijns inziens lijkt het een devaluatie te betekenen van de kernbepaling van de wetgeving ter bescherming van dieren.

De uitvoeringsbesluiten, die de voorzienbare handelingen met dieren regelen, bevatten nog steeds concrete voorschriften, die geen ruimte laten voor een afweging van belangen door de rechter. De minister heeft gesteld dat per uitvoeringsbesluit zal worden aangegeven hoe de verschillende belangen van de dieren en van de maatschappij en de economische belangen zich tot elkaar verhouden en hoe zij tegen elkaar zijn gewogen.⁴⁷⁷ In de Tweede Kamer was er kritiek op deze houding van de minister. De Kamerleden vonden dat dit niveau van besluitvorming door de minister moest worden gerealiseerd in samenspraak met de Tweede Kamer. Daarnaast meenden de Kamerleden dat de minister meer openheid dient te geven over de belangen die afgewogen dienden te worden. Tot nu toe ging het steeds over economische belangen, volksgezondheid en milieu.⁴⁷⁸

⁴⁷⁶ Delen van deze conclusie zijn eerder verschenen in NJB, 12 februari 2010, onder de titel "Intrinsieke waarde voor dieren: een discutabel concept".

⁴⁷⁷ Tweede Kamer, 2009-2010, 32 296, december.

⁴⁷⁸ Tweede Kamer, 2007-2008, 31 389, nr. 7, p. 10.

In de loop van de geschiedenis ten aanzien van de wetgeving ter bescherming van dieren zijn steeds de belangen genoemd. Als belang van het dier is steeds het voorkomen van lijden genoemd. De Gwwd spreekt over welzijn en in de Wet dieren komt het begrip ongerief naar voren.

De RDA gaf een model voor een afweging. De belangrijkste actoren daarin zijn de wetenschap en de samenleving. Zoals ik hierboven beschreef denk ik niet dat de wetenschap gevraagd kan worden een morele verantwoording te geven over het gebruik van dieren. De wetenschappers kan wel gevraagd worden naar een mening ten aanzien van het feitelijke welzijn van dieren. Echter, uit mijn onderzoek van de jurisprudentie blijkt dat de rechter zelden een wetenschappelijk advies inwint.

Mijns inziens is de gedachte dat de mening van de maatschappij ten aanzien van het niveau van welzijn van een dier als uitgangspunt genomen kan worden nogal optimistisch. Zoals ik reeds eerder in dit onderzoek stelde, zijn er in de samenleving weinig sporen te ontdekken van een consensus ten aanzien van de omgang met dieren. Mensen trekken zich het lot aan van individuele zichtbare dieren, die zich in de omgeving van mensen bevinden. Voorbeelden daarvan zijn de maatschappelijke onrust die ontstond met betrekking tot de seriemoorden op dieren (cavia's en schapen) zoals ik beschreef in hoofdstuk IX van dit onderzoek. Ten aanzien van de productiedieren, die onzichtbaar voor het publiek zijn, bestaat relatief weinig verontwaardiging. Terwijl juist deze dieren slachtoffer kunnen zijn van het productieproces, waarbij zij als productiefactor structureel in hun welzijn worden benadeeld.

De plannen van het kabinet-Rutte-Verhagen ten aanzien van het dierenwelzijnsbeleid beloven een verbetering voor de dieren. De nadere uitwerking van deze plannen zal uitwijzen of de dieren er inderdaad op vooruit gaan. Met het instellen van een politiemacht van 500 agenten voor de bestijding van dierenmishandeling komt het kabinet tegemoet aan de PVV, die al eerder pleitte voor 250 zogeheten 'animal cops'. Het is de vraag of en in hoeverre deze agenten de deskundigheid hebben om dierenmishandeling te kunnen vaststellen. Veel belangrijker dan het inzetten van 'animal cops' is echter de vraag of het OM dierenmishandeling meer prioriteit kan geven.

De rechter is er nog niet aan te pas gekomen: maar de voortekenen zijn niet goed. De begrippen blijven onduidelijk, beloften worden niet ingelost (de toegezegde belangenafweging blijft uit) en wetenschappelijke bevindingen blijven vooralsnog buiten de context van de wet.

HOOFDSTUK XII Conclusie, analyse en aanbevelingen

Het laatste hoofdstuk van dit onderzoek bestaat uit drie onderdelen. Het eerste onderdeel (12.1) bevat de conclusie van het onderzoek van de wetgeving ter bescherming van dieren en de jurisprudentie op grond daarvan. In het tweede deel (12.2) volgt, als voorbereiding op de aanbevelingen, een analyse met betrekking tot de biologische en ethische achtergronden van het denken over dieren. Tenslotte (12.3) doe ik een aantal aanbevelingen, die zouden kunnen leiden tot effectievere wetgeving en rechtspraak als het gaat om de bescherming van dieren.

12.1 Conclusie

De eerste vraag van dit onderzoek betreft de grondslagen van de wetgeving ter bescherming van dieren. Een grondslag bevat een algemeen uitgangspunt op basis waarvan de wetgeving dient te worden geïnterpreteerd. In dit onderzoek is nagegaan welke grondslagen de basis vormden voor de wetgeving ter bescherming van dieren. In de 125-jarige nationale geschiedenis van deze wetgeving zijn er verschillende normatieve beginselen geïntroduceerd.

In 1886 werden voor het eerste regels ter bescherming van dieren in het eerste Wetboek van Strafrecht regels opgenomen. De Commissie tot samenstelling van dit wetboek vond de ratio van de strafbaarheid in de schending van een menselijk belang. Rechtsverhoudingen – aldus de redenering van de commissie – konden alleen bestaan tussen mensen. Van onrecht kon dus alleen sprake zijn als er tegenover een menselijk wezen onrecht was geschied.

De commissieleden waren van mening dat dierenmishandeling gezien diende te worden als een inbreuk op de openbare zedelijkheid. De rechtsgeleerden Verduijnen en Semplonius onderschreven dit argument in hun proefschriften van respectievelijk 1881 en 1920 (Hoofdstuk IV). De rechter bevestigde de grondslag in zijn uitspraken. Een van de eerste rechtszaken betrof de mishandeling van een hond. Aangezien het dier binnenshuis werd geslagen, werd de dader niet veroordeeld voor dierenmishandeling. De rechter oordeelde:

*omdat alsdan de daad niet alleen zoude zijn onzedelijk en daarom aan den een of den ander aanstoet kunnende geven, maar daardoor het gevoel van medelijden en barmhartigheid van de omstanders zoude worden geschonden en daarom die daad eene aanranding zoude zijn van het zedelijkheidsgevoel en al zoodanig door de strafwet zoude worden gestraft.*⁴⁷⁹

De bepalingen ter bescherming van dieren werden enige malen gewijzigd, maar de grondslag (de kwetsing van de openbare zedelijkheid) bleef gehandhaafd tot 1981.

Ethische bekommernissen over het lot van gehouden dieren, waarvan het aantal vooral in de jaren '50 en '60 van de vorige eeuw exponentieel gestegen was, gaven de aanzet tot nieuwe inzichten in de relatie tussen mensen en dieren. In de samenleving ontstond een breed gedragen gevoel dat de dieren tekort werd gedaan. Op verzoeken van dierenbeschermingsorganisaties publiceerde de overheid de nota "Rijksoverheid en Dierenbescherming" (1981). In deze beleidsnota werd de erkenning van de intrinsieke waarde van het individuele dier als nieuwe grondslag geïntroduceerd voor wetgeving en beleid met betrekking tot de bescherming van dieren.

Met de introductie van dit beginsel leek de oude grondslag van strafbaarheid, te weten het kwetsen van zedelijke gevoelens van mensen, definitief verlaten.

⁴⁷⁹ Rechtbank 's-Hertogenbosch, 11 november 1886, W 5347.

In de nota werd uitgelegd dat mensen zich bij voortduring rekenschap zouden moeten geven van de morele toelaatbaarheid van hun handelingen met betrekking tot dieren.

Het belang van het dier zou in een bewust afwegingsproces moeten worden ingebracht en er zou niet meer moeten worden uitgegaan van de antropocentrische visie waarbij menselijke belangen en de functie van het dier voor de mens zonder meer prevaleren. Het beginsel van de intrinsieke waarde verleende aan het dier als partij in deze belangenafweging voor het eerst een eigen status. In de nota werd niet nader uitgelegd hoe de intrinsieke waarde van het dier zich verhiel tot de belangen van dieren en wat de belangen van dieren waren. Er werd slechts gerefereerd aan het welzijn van de dieren in de zin dat de wetgever aangespoord werd tot een definiëring van het begrip.

Wetenschappers stortten zich op de betekenis van dit nieuwe concept. Uit diverse publicaties valt op te maken dat aan het begrip intrinsieke waarde een aantal nieuwe begrippen gekoppeld werden, zoals integriteit, respect, inherente waarde en eigenwaarde. Een heldere uitleg en een aanduiding hoe het begrip toegepast dient te worden is tot op heden niet gegeven. De nertsencasus (zie hoofdstuk X) biedt een illustratie van de verwarring die daardoor kan ontstaan. In het antwoord op de tweede onderzoeksvraag ga ik nader in op deze begripsverwarring.

Ondanks het feit dat niet duidelijk is wat de erkenning van de intrinsieke waarde voor het dier zelf kon betekenen, wordt de intrinsieke waarde nog steeds als grondslag gehanteerd.

Minister Verburg heeft onlangs een wetsvoorstel en een nota gepresenteerd, waarin het uitgangspunt weer centraal staat. De Raad van State heeft daarop in haar advies op het wetsvoorstel op niet mis te verstane wijze kritiek geleverd: zolang een definitiebepaling ontbreekt kan de vaagheid van het begrip (de erkenning van de intrinsieke waarde) alleen maar leiden tot rechtsonzekerheid en de noodzaak van verheldering door middel van gerechtelijke procedures.

Ik onderschrijf de visie van de Raad van State: het is de taak van de wetgever om duidelijke wetgeving op te stellen. Het invoeren van de rechter om de wet uit te leggen is *ultimum remedium*.

Inmiddels heeft de minister laten weten dat zij met de erkenning van de intrinsieke waarde niet het filosofische/ethische discours bedoelt. De minister vindt dat inbedding van een ethische benadering in een juridisch kader niet goed voorstelbaar is, omdat er binnen deze context geen eenduidige uitleg van deze waarde, van de grondslag ervan en van de ethische consequenties bestaat. Zij ziet de erkenning van de intrinsieke waarde als een appèl op het burgersmansfatsoen.

Mijns inziens is daarmee de zedelijkheid na ruim 125 jaar weer terug als grondslag van de wetgeving ter bescherming van dieren: het gaat erom wat mensen fatsoenlijk vinden en nog steeds niet om wat dieren voelen en beleven vanuit hun eigen perspectief.

De tweede vraag van dit onderzoek betreft de begrippen die de wetgever hanteert in de regelgeving. Het gaat om de begrippen mishandeling, wreedheid, redelijk doel en welzijn. De wetgever liet na deze begrippen te verduidelijken. Een van de taken van de rechter is om recht te vormen door in concrete gevallen de wet uit te leggen en open (of vage) begrippen in te vullen. In Hoofdstuk II van dit onderzoek leg ik uit hoe de rechter recht scheidt. Uit de analyse van de jurisprudentie, die in de hoofdstukken IV tot en met X van dit onderzoek beschreven staan, zou dan blijken of de rechter overgegaan is tot rechtsvinding en rechtsvorming.

De eerste relevante wettelijke bepaling in het WvSr luidde: *mishandeling* van een dier wordt gestraft met (...). De wetgever definieerde het begrip dierenmishandeling niet en liet aan de rechter over om het begrip nader in te vullen en zodoende grenzen te stellen aan de omgang met dieren.

De open norm *dierenmishandeling* leende zich in beginsel voor een ruime interpretatie door de rechter: iedere handeling met een dier kon getoetst worden aan wat in de samenleving als ontoelaatbaar gedrag werd gezien.

Ik meen dat deze eenvoudige bepaling een strenge repressie van dierenmishandeling mogelijk maakte.

Echter, in de toelichting bij het verbod beperkte de wetgever de ruimte van de rechter aanzienlijk. De wetgever stelde dat onder mishandeling verstaan diende te worden het *opzettelijk wreed* behandelen van een dier: de *opzet* van de litigieuze handeling diende gericht te zijn op *wreedheid*. Uit de uitspraken die ik heb behandeld in hoofdstuk IV blijkt dat de rechter zelden bewezen achtte dat een wrede behandeling opzettelijk was toegebracht. Een uitzondering vormde een zaak waarbij een boer terecht stond voor het breken van eendenpoten om te voorkomen dat de eenden zijn haver zouden opvreten: “dat het opzet daartoe aanwezig is zodra men, met welk oogmerk ook willens en wetens zonder noodzaak wrede behandelingen tegen dieren pleegt”. De boer werd schuldig bevonden aan dierenmishandeling. De uitleg *nodeloos dierenleed* had wellicht het begin kunnen zijn van een concretisering van het begrip mishandeling. Deze uitleg van het begrip mishandeling kreeg echter geen vervolg in uitspraken van andere rechters.

In 1920 werd het verbod op dierenbescherming voor de eerste maal gewijzigd: zonder *redelijk doel* mocht vanaf dat moment niet opzettelijk aan een dier pijn of letsel worden veroorzaakt of de gezondheid worden benadeeld. Het opnemen van het begrip ‘redelijk doel’ dwong de rechter tot een belangenafweging. Het begrip redelijk doel bleek echter nogal rekbaar.

De rechterlijke uitspraken inzake het couperen van paardenstaarten en hondenooren die ik in hoofdstuk V bespreek laten zien dat het couperen van honden en paarden ten behoeve van de verhoging van de tentoonstellings- of handelswaarde van de dieren werd geaccepteerd. Van enige consistentie ten aanzien van de uitleg van het begrip redelijk doel was hoe dan ook geen sprake. Tot een afweging van belangen van mens en dier kwam het zelden. Er is in deze periode geen wezenlijke verandering ten opzichte van de jurisprudentie uit eerdere perioden te ontdekken.

In 1992 werd het begrip *welzijn* door de wetgever geïntroduceerd in de Gwwd. Tijdens de Kamerdebatten (die 12 jaar duurden) werd herhaaldelijk door Kamerleden gevraagd om uitleg van het begrip welzijn. Uiteindelijk werd het niet gedefinieerd; de minister heeft het begrip slechts voorlopig aangeduid, dit motiverend met: “In de wetenschappelijke disciplines van waaruit definities van welzijn naar voren komen bestaat nog geen consensus over de inhoud van dit begrip.”

Wat er naar verwachting mis kan gaan bij op zich geoorloofde en voorzienbare handelingen in de intensieve veehouderij, werd concreet strafbaar gesteld in op de Gwwd gebaseerde uitvoeringsvoorschriften (amvb’s, ministeriële regelingen). De meeste uitvoeringsvoorschriften zijn tot stand gekomen ter implementatie van Europese richtlijnen, die min of meer nauwkeurig omschreven minimumnormen bevatten ter waarborging van het welzijn van landbouwhuisdieren. In Europa worden landbouwhuisdieren beschouwd als producten. Het streven naar (verbetering van) hun welzijn mag de concurrentieverhoudingen niet verstoren. *Gezondheid* van dieren is in deze context aanmerkelijk belangrijker dan *welzijn*.

Tijdens de Kamerdebatten over de Gwwd heeft de minister gesteld dat er ook behoefte was aan een wettelijke bepaling op grond waarvan opgetreden kon worden tegen niet-voorzienbare dierenmishandeling. Daartoe is het verbod op dierenmishandeling overgebracht van het Wetboek van Strafrecht naar de Gwwd (art. 36). Aan de delictomschrijving werd het begrip *welzijn* toegevoegd als element en het begrip *opzettelijk* werd verwijderd omdat gebleken was dat de bewijslast te zwaar was. Bij deze algemene strafbaarstelling is noodgedwongen gekozen voor vage aanduidingen, welke het aan de rechter overlaten om te bepalen wanneer sprake is van dierenmishandeling en wanneer nog niet.

Hoewel de rechter alle gelegenheid geboden werd is uit mijn onderzoek gebleken dat hij zich niet uitsprak ten aanzien van de betekenis van het begrip welzijn. Er werden in de laatste jaren meer zaken voor de rechter gebracht dan daarvoor en er werden meer veroordelingen uitgesproken. Echter, deze waren veelal gebaseerd op andere wetsartikelen (zaaksbeschadiging of diefstal) dan op de benadeling van het welzijn van dieren. Opname van de term *welzijn* in art. 36 Gwwd heeft niet geleid tot een wezenlijke verandering ten opzichte van de jurisprudentie uit de eerdere perioden

en heeft in die zin geen toegevoegde waarde. Het sporadische gebruik van de term *respect* duidt op het besef van een morele component in het denken over welzijn. Het is alleen niet duidelijk is welke consequenties de rechter verbindt aan het gebruik van de term *respect*. Overigens is er niet vaak sprake van belangenafweging en nog minder vaak geven belangen van dieren de doorslag.

In 2008 presenteerde de minister een nieuwe Wet dieren, die de Gwvd moest vervangen. Daarnaast presenteerde zij een nota Dierenwelzijn. Deze worden besproken in hoofdstuk XI van dit onderzoek. In de nota gaf de minister een werkdefinitie van welzijn: “Dierenwelzijn betreft de kwaliteit van het leven van het dier, waarbij de houder de vijf vrijheden respecteert en daarmee de grenzen van het adaptatievermogen van het dier niet overschrijdt.” Deze definitie is niet erg behulpzaam, omdat er drie nieuwe begrippen – kwaliteit van leven, vijf vrijheden en adaptatievermogen – werden geïntroduceerd. Elk van deze begrippen riep weer een aantal vragen op en zo kwam de discussie over de definitie van welzijn niet op gang. Op deze manier lijkt *welzijn* niets meer te kunnen zijn dan een aanknopingspunt voor de bescherming van dieren binnen een systeem waarin belangen van dieren ondergeschikt zijn en blijven aan menselijke belangen.

Mijns inziens zijn er vele begrippen de revue gepasseerd, maar was er geen één bij die echt inhoud heeft gekregen of systematisch is geoperationaliseerd door de rechter. Mishandeling, opzet, redelijk doel, wreedheid, nodeloos dierenleed, respect, welzijn, de vijf vrijheden en adaptatie passen allen in dit rijtje. Geen van deze begrippen heeft kunnen leiden tot een significante verbetering van de situatie van het dier.

Mijn derde onderzoeksvraag is of de wetgever wat betreft het beschermingsniveau een consequent beleid heeft gevoerd en voldoende oog heeft gehad voor de verschillende contexten waarin handelingen met dieren worden verricht. In hoeverre heeft de rechter de mogelijkheid tot rechtsvorming als het gaat om de uitvoeringsbesluiten?

Ik vind dat de wetgever niet voldoende oog heeft gehad voor de verschillende contexten waarin dieren gehouden worden. De strafbaarstelling van mishandeling van individuele dieren, waaraan ook wel gerefereerd wordt als de excessen met dieren, is op een andere manier geregeld dan de strafbaarstelling van het overtreden van de uitvoeringsbesluiten. Het verbod op dierenmishandeling van individuele dieren is ruim geformuleerd. Het is verboden om bij dieren pijn of letsel te veroorzaken, dan wel de gezondheid of het welzijn van een dier te benadelen. Als dat wel aan de orde is, dienen de middelen proportioneel te zijn en dient er een rechtvaardiging van doel gegeven te worden.

Het is een ingewikkelde bepaling waar de rechter, gezien de analyse van de uitspraken, niet goed mee uit de voeten kan. In mijn aanbevelingen (hoofdstuk 12.3) zal ik daarover verder uitweiden. Hoe ingewikkeld de bepaling ook is, hij biedt de rechter wel de ruimte om invulling te geven aan het verbod. Hij kan nieuwe ontwikkelingen (wetenschappelijke inzichten, veranderingen in het ethisch besef in de samenleving e.d.) betrekken bij de uitleg van de open begrippen van het verbod. Maar wat veel belangrijker is: de rechter kan overgaan tot de belangenafweging, die in de beleidsnota als richtinggevend instrument aangereikt wordt voor het realiseren van een beleid waarbij de toelaatbaarheid van de omgang met dieren een hoofdzaak is. Het gaat bij art. 36 Gwvd om de dieren zelf en om de grenzen van menselijk gedrag ten aanzien daarvan.

De uitvoeringsbesluiten zijn wat systematiek betreft van een geheel andere orde. Het gaat hierbij om het gebruik van dieren in een productieproces, waarin dieren slechts factoren zijn. De uitvoeringsbesluiten impliceren een rechtvaardiging van het gebruik van dieren, zonder dat daarvoor een ethische verantwoording wordt afgelegd. De eisen, die in de besluiten worden gesteld aan het welzijn van de dieren, zijn in concrete termen neergelegd. In tegenstelling tot het verbod op dierenmishandeling geven de uitvoeringsbesluiten de rechter geen enkele ruimte om een belangenafweging te maken. Hij kan slechts vaststellen of de voorschriften overtreden zijn of niet.

De schaarse uitspraken ten aanzien van overtreding van de uitvoeringsbesluiten geven dan ook geen enkele indicatie dat ethische overwegingen een rol hebben gespeeld.

Het door de minister gehanteerde uitgangspunt *de erkenning van de intrinsieke waarde van het dier* kan niet worden gerealiseerd in de omgang met de productiedieren. De minister moet een keuze maken: ofwel de intrinsieke waarde wordt erkend en de intensieve veehouderij wordt onderwerp van een fundamentele maatschappelijke discussie ten aanzien van de toelaatbaarheid van deze manier van het houden van dieren, ofwel de minister schrapt het uitgangspunt van haar agenda. Voor zover het welzijn van productiedieren beschouwd wordt als een maatschappelijk probleem kan de rechter niets bijdragen aan de verheldering daarvan. De rechter kan hooguit het belang van strikte handhaving van de minimumnormen uitdragen.

Mijns inziens kan er, waar het gaat om welzijn in relatie tot de voorzienbare gevallen van dierenmishandeling gelet op het systeem van wet- en regelgeving, eigenlijk niet veel van de rechter gevraagd worden.

De vierde onderzoeksvraag is of de minister de zorg voor dieren kan overlaten aan de burger met een appèl op het burgermansfatsoen.

De minister heeft in art. 1.4 Wet dieren een zorgplicht opgenomen waarmee zij, volgens haar zeggen, een appèl doet op de burger om zich bij zijn doen en laten rekenschap te geven van zijn eigen verantwoordelijkheid voor dieren. Het zou hier dan volgens de minister gaan om het fatsoen van de burger. De minister gaat ervan uit dat dierenmishandeling indruist tegen de fatsoensnorm van de burger.

Schending van de fatsoensnorm kan mijns inziens gezien worden als schending van de zedelijkheid. Het komt mij voor dat de oude grondslag van strafbaarheid (schending van de zedelijkheid) in een nieuw jasje na 125 jaar weer in ere hersteld wordt.

Schending van die norm leidt tot verontwaardiging in de samenleving en geeft de overheid de aanleiding op te treden. Onderzoek van de jurisprudentie wijst uit dat de rechtszaken die tot nu toe gevoerd worden op grond van het verbod op dierenmishandeling, meestal draaien om het mishandelen van dieren die in de nabijheid van mensen leven. De publieke verontwaardiging lijkt zich voornamelijk te richten op het respectloos omgaan met individuele, zichtbare dieren. Maar in hoeverre gaat dit op voor het gebruik van productiedieren, die weliswaar niet mishandeld worden in strafrechtelijke zin, maar waarvan ik wel durf te stellen dat deze structureel in hun welzijn worden benadeeld?

In dit onderzoek heb ik betoogd dat de verontwaardiging van het publiek zelden gericht is op de omgang met productiedieren. De reden hiervoor is niet alleen dat ze gegeten worden (wat niet te combineren valt met gevoelens van medelijden en barmhartigheid) maar ook omdat zij in grote groepen gehouden worden en onzichtbaar blijven voor het publiek. Bovendien strookt de behartiging met de belangen van productiedieren niet met commerciële belangen.

Zelfs de dierenbeschermers gaan niet zo ver dat ze het gebruik van dieren voor menselijke doeleinden helemaal willen afschaffen. Mensen zijn wel bereid om na te denken over ethische aspecten van hun voedselkeuze en de moderne burger kan via haar consumptiepatroon haar morele overtuigingen en idealen uitdragen, maar het gemiddelde koop- en eetgedrag wijst niet op hevige verontwaardiging over het lot van productiedieren. In de nota Rijksoverheid en Dierenbescherming werd de overheid gemaand tot het initiëren van een brede maatschappelijke discussie om het bewustwordingsproces te bevorderen met betrekking tot de ethische aspecten van menselijke handelingen ten aanzien van dieren:

Het is mede een taak van de overheid ervoor te zorgen dat de discussie niet verstomt. De vrijheid van de mens brengt immers verantwoordelijkheid met zich mee. Door een beleid dat gericht is op de

bescherming van het dier wordt in de samenleving het proces gestimuleerd voortdurend antwoord te geven op de vraag naar de toelaatbaarheid van bepaalde handelingen met betrekking tot dieren.

De fundamentele discussie, waarop de opsteller van de nota doelde, heeft tot nu toe niet plaatsgevonden en de grenzen aan de exploitatie van dieren worden dan ook niet door ethische normen afgebakend. Wel pleit de minister voor een mentaliteitsverandering, die zou weer moeten leiden tot een gedragsverandering. Echter, zij lijkt op dit moment niet geneigd daarvoor duidelijke wetgeving op te stellen en stelt het welzijn van dieren afhankelijk van het burgermansfatsoen. Van de burger kan (met name als de burger als consument optreedt) echter niet veel verwacht worden als het om productiedieren gaat. Het burgermansfatsoen kan deze onzichtbare en vervreemde collectiviteiten van dieren niet redden.

De minister legt de verantwoordelijkheid voor de zorg voor dieren in handen van de burger en stelt daarmee de mate van bescherming afhankelijk van de mate van fatsoen (de zedelijkheid) van de burgers. Het benadelen van het welzijn van een dier zou indruisen tegen de algemene norm van fatsoen, de (openbare) zedelijkheid.

Deze geschiedenis van de ontwikkeling van de wetgeving ter bescherming van dieren eindigt dus bij het begin.

12.2 Analyse

Uit de vorige paragraaf bleek dat wettelijke bescherming van dieren ondanks overheidsmaatregelen en de inspanningen van de dierenbeschermingsorganisaties nog steeds veel te wensen overlaat. De wetgever introduceerde keer op keer verschillende begrippen, die geen van allen verdere werden ingevuld, noch door de rechter, noch door de wetgever zelf. Er bestaat ook nog steeds geen eensluidend kader waarbinnen afwegingen over de omgang met dieren gemaakt kunnen worden. Wel werd in het onderzoek duidelijk dat (een deel van) het Nederlandse publiek zich altijd het lot van dieren heeft aangetrokken, en dat er met regelmaat onvrede was (en is) over de wettelijke bescherming van dieren.

Het parlement dient de samenleving te vertegenwoordigen. In de samenleving bestond (én bestaat) echter geen consensus over welke dieren er wel en niet toe doen. Ook is het in de samenleving niet helder vanuit welk ethisch kader een afweging gemaakt moet worden voor de omgang met dieren. Dit zijn twee belangrijke oorzaken van het gebrek aan duidelijke wetgeving en de terughoudendheid van de rechter, die ik keer op keer constateerde in dit onderzoek. Zonder draagvlak in de samenleving zullen wetgeving en jurisprudentie die te ver buiten de maatschappelijke consensus treden niet op een warme ontvangst kunnen rekenen. Bovendien kunnen dan vragen worden gesteld over de democratische legitimering van dergelijke regelgeving.

In de analyse die ik in deze paragraaf maak, komen drie vragen aan de orde. Ik hoop met het behandelen van deze vragen inzicht te geven in de oorzaken waarom het maken van duidelijke wetgeving tot nu toe zeer moeilijk is geweest. (Deze oorzaken liggen soms op het terrein van de biologie en de ethiek, dus een gedetailleerde behandeling daarvan zal deels buiten het bestek van dit proefschrift vallen.) Ik stel aan het eind van elke subparagraaf ook een manier voor om de problemen die ik constateer aan te pakken.

- 1) Wanneer trekken wij ons het lot van dieren aan en hoe komt het dat dieren, waarvan we erkennen dat ze emoties hebben, toch zo ongelijk behandeld worden?
- 2) Welke ethische kaders worden gehanteerd in de discussie rondom de omgang met dieren?
- 3) Welke begrippen zijn nodig om transparant volgens een gekozen ethisch kader een besluit te kunnen nemen?

12.2.1 Waarom trekken mensen zich het lot van dieren aan?

De mens is een sociale diersoort. Sociale dieren onderhouden relaties met soortgenoten en vertonen onderling positief affectief gedrag. Als diersoorten van jongs af aan met andere soorten geconfronteerd worden bestaat er een tendens om die andere soort volgens de spelregels van de eigen soort te behandelen. Omgekeerd socialiseert een opgroeiend dier zich met de dieren waarbij het opgroeit; meestal natuurlijk de eigen soort: socialisatie. Een consequentie hiervan is bijvoorbeeld, zoals Serpell naar voren bracht in een meta-analyse, dat mensen die opgroeien met huisdieren meer affectie voelen voor dieren, en dieren minder als gebruiksvorwerpen zien.⁴⁸⁰

Mensen, en wellicht sommige diersoorten, hebben empatische vermogens en kunnen bij elkaar emoties en intenties inschatten en meebelevén.⁴⁸¹ Empathie wordt ook gebruikt voor het inschatten van hoe het met onze huisdieren gaat, omdat ze als een soort “onmondige mensen” beschouwd worden.

⁴⁸⁰ Serpell 2004, p. 148, met referentie naar onderzoeken van o.a. Kellert & Berry en Hills.

⁴⁸¹ Zie bijvoorbeeld De Waal 1996 voor een voorbeeld van empatische vermogens bij (met name) chimpansees en bonobo's..

Hier komt onze zorg voor dieren vandaan: mensen schrijven ze emoties toe, die mensen zelf kennen en zoals mensen onderling dat gewoon zijn te doen. Ik denk dat emoties bij mensen de grond vormen voor onze behoefte aan regelgeving op dit terrein.

Deze behoefte geldt echter niet voor alle dieren. Bijna niemand maakt zich bijvoorbeeld druk over bacteriën, virussen, wormen en spinnen. Uit dit onderzoek bleek verder dat de ernst en de omvang van ervaren dierenleed niet altijd in evenredige mate gevoelens van empathie oproepen.

Er was grote verontwaardiging over het lot van de mus die werd doodgeschoten bij de organisatie van het Domino D-Day evenement en de gehouden nertsen houden ook al decennialang de gemoederen bezig. Er is echter aanzienlijk minder protest over papegaaien die eenzaam in een kooi als huisdier worden gehouden.⁴⁸² Ook de dagelijkse aantasting van het welzijn van tientallen miljoenen dieren in de intensieve veehouderij is meestal geen voorpaginanieuws.

Welzijn is een interne emotionele toestand van dieren. Intuïtief denken mensen bij het vermogen om te beleven toch vooral aan dieren waarmee ze een zichtbare overeenkomst hebben (zoogdieren). De algemene perceptie is dat geheel andere dieren, eencelligen, bacteriën, sommige insecten, kortom vaak ongewervelden, hun eigen emotionele toestand niet beleven. Deze intuïtieve perceptie is echter vaak onbetrouwbaar door twee menselijke beperkingen:

- 1) Onze intuïtieve perceptie is sterk afhankelijk van contact met dieren. Mensen die een varken als huisdier houden denken heel anders over dat dier dan de boer die elke dag met grote hoeveelheden (productie)varkens moet werken. Uit onderzoek van Steuten bleek dat sommige boeren zelfs letterlijk gebruik maken van de barrière tussen huis en stal om mentaal over te kunnen stappen van een empathische naar een uitbuitende houding.⁴⁸³ Om een conflict tussen verschillende emoties te voorkomen ontwikkelen mensen redenen waardoor ze zichzelf kunnen 'overtuigen' van de logica van inconsistent gedrag. Zo is het mogelijk dat mensen huisdieren liefkozen en goed voeden, terwijl ze in de supermarkt de goedkoopste soort vlees aanschaffen. De cognitieve dissonantie theorie is voor het eerst beschreven door Festinger en door Serpell in relatie gebracht met mens-dier relaties.⁴⁸⁴
- 2) Onze emoties betreffen vooral dieren met wie een gelijkenis bestaat: zoogdieren. Dat is een beperking en dient wetenschappelijk aangevuld te worden. Inktvissen zullen niet snel op mededogen kunnen rekenen totdat vastgesteld wordt dat zij wel degelijk vermogens tot lijden en/of het beleven van emoties hebben. Ook dieren die ervaren worden als schattig, of kwetsbaar en gevoelig (bedreigde diersoorten, kleine/kwetsbare diersoorten) activeren eerder de empathische vermogens van mensen.⁴⁸⁵

Het gaat mensen niet om alle dieren, maar meestal om dieren, die daadwerkelijk emoties kunnen beleven. Alle dieren hebben intrinsieke waarde, maar lang niet alle dieren hebben emoties. Emoties kunnen op een schaal gerangschikt worden van negatief naar positief, intrinsieke waarde niet. Intrinsieke waarde is absoluut: iets heeft intrinsieke waarde of niet. Bij het samenstellen van wetgeving ter beschermen van dieren, en bij het nader invullen van het begrip welzijn, is het dus logischer om uit te gaan van de emoties van dieren. Dat sluit aan bij de emoties van mensen waar de wetgever indirect naar verwijst door begrippen als zedelijkheid, medelijden en burgermansfatsoen te gebruiken.

⁴⁸² Van Zeeland et al. 2009.

⁴⁸³ Steuten 1999.

⁴⁸⁴ Serpell 1996.

⁴⁸⁵ Serpell 1996, p. 147.

Als jurist moet ik dit overlaten aan een andere wetenschappelijke discipline, de biologie. Hier moet de duidelijkheid vandaan komen over welke dieren ertoe doen, dus welke dieren kunnen lijden. Het is voor de wetgever ondoenlijk om een consistente regelgeving te maken als hier al tegenstrijdige opvattingen over bestaan.

Een wetenschappelijk uitgangspunt zou bijvoorbeeld kunnen zijn dat er een behoorlijk zenuwstelsel met emotionele en cognitieve vermogens voor nodig is om emoties te kunnen beleven. Het zenuwstelsel moet enige complexiteit hebben zoals de gewervelde dieren en sommige ongewervelden dat hebben. Er dient een indeling gemaakt te worden in maten van *sentience* van dieren, gebaseerd op de biologie. Evenzo dient welzijn gerelateerd te zijn aan de vermogens van het brein van dieren. Niet alle dieren lijden en dieren lijden niet alle op dezelfde wijze.

Aan deze problematiek moet met grote prioriteit gewerkt worden, waarbij oordeelsvorming door leken uit de maatschappij hand in hand gaat met een onderzoeksprogramma waarbij deze kwestie aan de orde wordt gesteld. Hierbij moet in een proces van voortschrijdend inzicht de bijdrage uit deze hoek gestalte worden gegeven.

12.2.2 Welke ethische kaders worden gehanteerd?

In de loop van de jaren zijn er diverse standpunten ten aanzien van de ethiek ten aanzien van de omgang met dieren ontwikkeld. Grote denkers als Bentham, Locke, Descartes en Kant hebben allen geschreven over dit onderwerp en kwamen tot verschillende conclusies, hetgeen ik in Hoofdstuk III van dit onderzoek behandel. Ook in recentere tijden hebben een aantal invloedrijke denkers over ethiek en dieren geschreven, waarbij met name Regan en Singer het fel opnamen voor de dieren.

Het ethische debat tussen de verschillende filosofen vindt echter weinig weerklank in de praktijk van de wetgever. Van 1886 tot 1981 was de openbare zedelijkheid de ethische grondslag van wetgeving. In 1981 publiceerde de wetgever de beleidsnota *Rijksoverheid en Dierenbescherming*. De erkenning van de intrinsieke waarde werd hierin als normatief uitgangspunt voor regelgeving en beleid geïntroduceerd. Dit leek een stap in de richting van een concreet gedefinieerde ethische norm: er was (en is) veel filosofische discussie over. Regan gebruikte bijvoorbeeld ook het begrip 'intrinsic value', in een specifieke context met een bepaalde betekenis (als onkreukbare basis van fundamenteel respect voor dieren). Singer had een andere opvatting over het begrip intrinsieke waarde. Hij vond dat dieren intrinsieke waarde hadden, en daarom een belang, dat in een belangenafweging meegewogen diende te worden.

Bij de samenstelling van de Wet dieren heeft de minister echter, zoals ik in hoofdstuk IX constateer, laten weten dat zij het begrip niet meer zag als *ethisch* uitgangspunt. Zo blijkt dat het filosofische debat (ondanks wellicht goede bedoelingen) volledig wordt genegeerd door de wetgever. Het is nu onduidelijk vanuit welk ethisch kader de wetgever wetgeving over dieren samenstelt, iets wat nog wordt benadrukt door het onderscheid tussen 'voorzienbare' en 'onvoorzienbare' dierenmishandeling (zie hoofdstuk XIII-X).

In het filosofische debat over dieren is inmiddels een stroming ontstaan die een oplossing probeert te bieden voor dit dilemma.⁴⁸⁶ De Cock Buning en Kupper stellen vast dat er weliswaar veel verschillende debatten worden gevoerd door filosofen over dieren en dierenwelzijn, maar dat deze vaak vastlopen in eindeloze onenigheid.⁴⁸⁷ Ze noemen deze vorm van een standpunt betrekken en niet meer verlaten 'ethisch monisme'. Twee grote nadelen van dit ethisch monisme zijn ten eerste dat het de waarde van een pluraliteit aan meningen in de samenleving onderschat, en dat het ten tweede de complexiteit van de moreel problematische situaties rondom dierenwelzijn geen recht doet.

⁴⁸⁶ John Dewey is één van de grondleggers van deze stroming. Zie bijvoorbeeld zijn "Experience and Nature".

⁴⁸⁷ De Cock Buning en Kupper 2010, p. 3-4

Daarom kiezen De Cock Buning en Kupper voor een benadering die ‘filosofisch pragmatisme’ heet.⁴⁸⁸ Deze manier van denken wordt door hen gedefinieerd aan de hand van de drie ‘anti’s’:⁴⁸⁹

1. ‘Anti-foundationalism’. De zoektocht naar een absolute waarheid moet worden opgegeven, het bereiken van een absolute waarheid is onmogelijk. Alle overtuigingen kunnen in twijfel worden getrokken en zijn van tijdelijke aard;
2. Anti-dualisme. Alle vormen van onderscheid die de mens maakt hebben functionele betekenis, maar niet meer dan dat;
3. Anti-skepticisme. Absolute waarheid is onbereikbaar, maar dat betekent niet dat er universele twijfel is: slechts dat er meer en minder betrouwbare kennis bestaat.

Als deze drie ‘anti’s’ het uitgangspunt vormen van een discussie lijkt het waarschijnlijker dat de verschillende partijen tot een oplossing kunnen komen. Het filosofisch pragmatisme wil de aandacht verleggen van het principiële filosofische debat, waar het lastig is om tot oplossingen te komen, naar de bespreking van concrete morele problematiek. Hierbij wordt expliciet aangenomen dat het mogelijk is om verschillende meningen toegedaan te zijn, of zoals De Cock Buning en Kupper het formuleren, er bestaat in de wereld een pluraliteit aan waarden. In hun onderzoek tonen ze aan dat ook in Nederland er een pluraliteit aan waarden bestaat.⁴⁹⁰

Door creatief en intelligent debat kan er vervolgens worden gewonnen aan rationeel en consistent beleid. Een cruciaal aspect van het filosofisch pragmatisme is dat het individuele reflectie stimuleert én groot belang hecht aan het publiek debat. Zo wordt de sociale context van moraliteit erkend en kan er meer draagvlak komen voor beleid.

Dit perspectief is interessant binnen de context van dit onderzoek omdat het duidelijk is geworden dat de overheid niet handelt vanuit een goed gedefinieerd *ethisch* kader. Dat is ook logisch, omdat er een pluraliteit aan meningen bestaat in de samenleving. Vanuit dat beginpunt kan de benadering van het filosofisch pragmatisme een goed alternatief bieden voor het krampachtig hanteren van normen als ‘intrinsieke waarde’.

In de volgende paragraaf zal ik een aanzet geven voor de discussie door het begrip welzijn te bespreken in verband met de begrippen intrinsieke waarde en adaptatie.

12.2.3 Welke begrippen zijn er nodig?

Als welzijn van mensen en dieren afgewogen moet worden dan moeten er gewichten toegekend worden aan de indicatoren die op de weegschaal liggen. Helderheid en consistentie is niet alleen nodig voor het afwegingsproces maar ook voor maatschappelijk draagvlak. Immers, de regelgeving moet voortkomen uit de maatschappij en voor zover het aan de rechter overgelaten wordt moeten zijn uitspraken aan kunnen sluiten bij de maatschappelijke perceptie.

Het is eveneens van belang dat de gehanteerde begrippen helder zijn gedefinieerd. Zonder duidelijkheid over de betekenis van begrippen is het immers onmogelijk om een zuivere discussie te voeren. In het navolgende zal ik een kritiek formuleren op het gebruik van biologische begrippen door de wetgever en een voorstel doen over de invulling van het begrip welzijn, als begin van een inhoudelijke discussie over begrippen in wetgeving inzake dieren.

Intrinsieke waarde

⁴⁸⁸ Deze korte introductie tot het filosofisch pragmatisme is zeer beknopt en doet het rijke en complexe onderwerp enigszins tekort. Voor een uitgebreid overzicht verwijs ik naar de geciteerde literatuur en de bronnen die daarin worden aangedragen.

⁴⁸⁹ In Keulaertz et al. 2004.

⁴⁹⁰ De Cock Buning en Kupper 2010, p.15.

In de huidige wet en nota's zijn de voornaamste begrippen intrinsieke waarde, welzijn en adaptatie.

Intrinsieke waarde is een lastig begrip en kan hooguit dienen als kompas, dat aan kan zetten tot onderzoek naar de oorzaken van de onrust. In het geval van welzijn is dat alleen al duidelijk. Het gaat hier om het mogelijke lijden van een dier en dan is het beter om dit expliciet aan te geven.

Onze zorg betreft het welzijn van dieren. Dieren die waarschijnlijk niet lijden (koraal, bacteriën) hebben echter wel degelijk intrinsieke waarde. Ik stel dus voor om zoveel mogelijk van welzijn uit te gaan en op basis van wetenschappelijk onderzoek vast te stellen in hoeverre welzijn van een bepaalde soort onder bepaalde omstandigheden is aangetast.

Als je welzijn definieert bij dieren (ervan uitgaande dat ze net zoals mensen emoties hebben), ligt het voor de hand om de mens daarvoor als model te nemen. Als het gaat over mensen, dan wordt er gesproken over uitzichtloosheid, chronisch, en de afwezigheid van het vermogen om je ergens op te verhogen. Ook een fysiek gezond mens kan ongelukkig zijn. Dit is anders dan gesteld wordt volgens de door de overheid gehanteerde criteria van Brambell

Vrij van honger en dorst, dat wil zeggen zonder enige inspanning de beschikking erover hebben en dus veel tijd hebben, zonder verder enige uitdaging of spanning; dat zou bij de mens in veel gevallen tot depressie leiden: uitzichtloosheid.

Er wordt al jaren en in steeds toenemende mate over het voorkomen van uitingen van positieve emoties (spelgedrag, sociaal gedrag) gepubliceerd. Er wordt ook in de stressliteratuur al jarenlang aangetoond, dat het vóórkomen van kortdurende stress niet synoniem is met onwelzijn. Bovendien ligt in het zenuwstelsel verankerd dat er enige mate van compensatie kan zijn als een bepaalde behoefte wat minder bevredigd wordt.

Welzijn moet dus gekenmerkt worden door het vóórkomen van positieve indicatoren en afwezigheid van chronische negatieve factoren (bijvoorbeeld stereotypieën). Kortdurende uitingen van stress behoeven geen bezwaar te zijn, mits er ook positieve factoren voorkomen.

In plaats van het verder uitwerken van welzijn werd er door de wetgever een nieuw begrip geïntroduceerd: adaptatie.

Dit is een biologisch gezien heel moeilijk begrip. Dieren passen zich om te overleven ook aan slechte omstandigheden – stereotypieën kunnen op een bepaalde manier gezien worden als een aanpassing aan chronische stress. Er zijn aanwijzingen dat dieren met stereotypieën beter af zijn dan vergelijkbare dieren zonder stereotypieën. Zelfs depressie-achtige verschijnselen kunnen gezien worden als een aanpassing aan een uitzichtloze situatie. Als niets zin lijkt te hebben, kun je maar beter ook niets meer doen. Dat zou je adaptief gedrag kunnen noemen: het bespaart tenminste energie, maar op termijn is het is zeker ongewenst.

Soortspecifiek gedrag – bijvoorbeeld het wroeten van varkens – is voor de soort van belang (tenminste, vanuit het perspectief van het dier). Dat weet het dier niet maar de natuur heeft dergelijke gedragingen als vaste component van het soorteigen gedrag ingebouwd in het repertoire. Om ervoor te zorgen dat het dier dit gedrag vertoont, is het voor het dier heel plezierig om te doen: het is belonend. In een stal is dit niet nodig, maar dat weet het dier niet. Dus het dier zal toch proberen dit gedrag te vertonen, omdat het zo plezierig is en het dier van nature gemotiveerd is om het te vertonen. Het is dus niet adaptief in de zin van nodig om te overleven; het is wel adaptief omdat het dier in de oorspronkelijk natuurlijke situatie wel bijdraagt aan overleven en omdat het ook onder gehouden omstandigheden zoveel satisfactie oplevert.

Het interpreteren van adaptief gedrag en al helemaal of omstandigheden het adaptieve vermogen

te boven gaan moet behoorlijk uitgewerkt worden, wil men daar conclusies aan kunnen verbinden. Het lijkt er meer op dat het ene niet gedefinieerde begrip welzijn aangevuld wordt door een ander begrip (adaptatie) zonder veel meer duidelijkheid.

Het is een overbodige omweg. Een positieve emotie treedt op als een aanpassing, dus na adaptatie, succesvol is. Na honger volgt eten en dat geeft satisfactie. Dieren met een complex zenuwstelsel registeren heel goed hoe het met hen gesteld is.

Mijns inziens moet het begrip welzijn aan het begrip adaptatie verbonden worden. We kunnen dan met het begrip *welzijn* toe. Welzijn is dus de toestand die voorkomt als een organisme uitzicht heeft op de oplossing van een probleem of zojuist een probleem heeft opgelost.

Het welzijn van gezelschapsdieren wordt vaak anders geschat dan dat van productiedieren of wilde dieren. Juist om de burger te doordringen van minimale welzijnsriteria zou dat ook middels de eigen dieren in de eigen directe omgeving kunnen gebeuren. Diersoorten die voor verschillende doeleinden gehouden worden, kunnen weliswaar uiteindelijk na de afweging van de verschillende belangen onder verschillende omstandigheden gehouden worden, maar de situatie vanuit het perspectief van het dier moet idealiter onder gelijke omstandigheden gelijk zijn.

Dus: een konijn is een konijn, of het nu gezelschapsdier, proefdier, of productiedier is. Het is altijd een sociaal dier met zijn eigen soortspecifieke behoeften. Als een varken even intelligent en even sociaal is als een hond, kan het dus niet zo zijn dat voor varkens geheel andere criteria gehanteerd worden dan voor honden.

Kortom: het is aan te bevelen om in wetgeving niet meer begrippen te gebruiken dan nodig is. Het overgrote deel van de problemen betreft welzijnsproblemen. Welzijn is het gevolg van het bouwplan van de hersenen en diersoortspecifieke eigenschappen. De inschatting van het welzijn van een soort moet op die soort en de bijbehorende omstandigheden gebaseerd zijn en niets anders. Soorten met ongeveer een gelijk bouwplan en cognitieve vermogens moeten wat betreft hun welzijn overeenkomstig behandeld worden. Welzijn moet vanuit het perspectief van het dier gedefinieerd worden en niet aan de hand van afmetingen of eigenschappen van de huisvesting doel versus middel regelgeving. Dit geeft meer vrijheid aan de houder om een gewenst niveau van welzijn te bereiken.

12.3 Aanbevelingen

In het laatste deel van dit onderzoek doe ik twee aanbevelingen om de wettelijke bescherming van dieren te verbeteren. Ik behandel achtereenvolgens mijn voorstel voor het instellen van een Kamer dierzaken bij de rechtbank en de terugplaatsing van art. 36 Gwvd naar het Wetboek van Strafrecht.

12.3.1 Aanbeveling 1: het inrichten van een Kamer dierzaken

In dit onderzoek heb ik de wetgeving en de jurisprudentie op grond van de voorzienbare en de onvoorzienbare dierenmishandeling geanalyseerd. Het dierenbeschermingsrecht is complex: door de gelede normstelling is het voor de rechter (en voor houders van dieren) niet altijd eenvoudig vast te stellen welke regels zijn overtreden en welke sancties daarvoor gelden, temeer daar in sommige uitvoeringsbesluiten ook wordt verwezen naar bijlagen bij Europese richtlijnen. Daarnaast biedt de wetgeving geen duidelijkheid ten aanzien van de begrippen in de wetsartikelen, zoals welzijn, redelijk doel en intrinsieke waarde.

Van de rechter wordt verwacht dat hij open of vage normen invult en op deze manier recht vormt waarmee grenzen gesteld kunnen worden aan de praktische omgang met dieren. Uit de analyse van de jurisprudentie is naar voren gekomen dat de rechter weinig heeft bijgedragen tot de rechtsontwikkeling ten aanzien van de wetgeving ter bescherming van dieren. De kwaliteit van de uitspraken laat veel te wensen over: de open normen in de wet vinden geen eenduidige interpretatie, wetsartikelen worden door elkaar gehaald en zelfs verkeerd toegepast. Het lijkt rechters aan deskundigheid te ontbreken.

Ik stel daarom voor om bij een rechtbank een *Kamer dierzaken* in te stellen waar uitsluitend rechtszaken ten aanzien van het overtreden van de regelgeving met betrekking tot dieren worden behandeld. Op deze manier kunnen rechters gespecialiseerde kennis ontwikkelen. De rechter zal eerst moeten nagaan hoe de systematiek van de wetgeving ter bescherming van dieren georganiseerd is. Vervolgens zal hij zich de termen in de diverse bepalingen eigen moeten maken. Tenslotte dient hij een afweging te maken van belangen van mensen en dieren om een eindoordeel te kunnen geven over de toelaatbaarheid van een bepaalde handeling jegens een dier. Hierbij kan de analyse van Hoofdstuk 12.2 wellicht als beginpunt dienen.

Mijn voorstel past goed in de huidige discussie om binnen de diverse gerechten zaken ter behandeling toe te delen aan rechters met gespecialiseerde kennis binnen een bepaald rechtsgebied. Specialisatie van de rechtspraak komt de efficiency ten goede: het leidt tot een hogere output. Gespecialiseerde rechters hebben minder tijd nodig om tot een uitspraak te komen. Zij beschikken over parate kennis en door hun inzicht in de dierenbeschermingswetgeving kunnen zij volstaan met minder zoektijd en denkwerk. Ook is het mogelijk de zaken enkelvoudig af te doen. Hoe meer uitspraken er gedaan worden, hoe eerder de eerder de normen van de omgang met dieren uitgekristalliseerd worden en als consistent normen kunnen worden gebruikt door andere rechters. Op die manier ontstaat niet alleen consistentie in de rechtspraak maar ook wordt het voor de houders van dieren duidelijk wat toelaatbaar is en wat niet toelaatbaar is bij de omgang met dieren.

Om de kwaliteit van de rechtspraak in het algemeen te waarborgen heeft de Minister van Justitie E.M. Hirsch-Ballin de afgelopen jaren gewerkt aan het herzien van de rechterlijke organisatie.⁴⁹¹ Onderwerp van discussie vormde de vestigingsplaatsen en de grootte van de gerechten, maar ook het vervullen van de behoefte om specialistische kennis op te bouwen voor de behandeling van zaken die bijzondere expertise vereisen en die niet veel voorkomen.⁴⁹² De rechtsgeleerde Loth

⁴⁹¹ Vragen van het lid Azough aan de minister van Justitie over het bericht "Politie wil speciale milieurechter", Tweede Kamer, 8 december 2009, Tweede Kamer 34, 34 3239.

⁴⁹² Tweede Kamer, 2008-2009, 29 279, nr. 90, pp. 2.

merkte in dit verband op dat er in Nederland een tendens is richting concentratie, niet alleen binnen de rechterlijke macht maar binnen alle overheidsorganen en -instituten. Als voordeel van de concentratie noemde hij: “de bundeling van kennis verbetert de kwaliteit, de institutionele ervaring versnelt de afdoening, het beheer van de afdoening kan worden verbeterd, de beleidsvorming wordt vergemakkelijkt en een grotere uniformiteit in de afdoening ligt in het verschiet.”⁴⁹³

Ook de Raad voor de Rechtspraak neigt naar het instellen van gespecialiseerde rechtscolleges. Mr A.H. van Delden (voorzitter van de Raad voor de rechtspraak) legde in zijn jaarrede uit rechterlijke specialisatie zeer gewenst is. In deze toespraak zei hij dat hij voor het beleid van de Raad met betrekking tot concentratie van de rechtspraak (in het *Toetsingskader rechterlijke concentratie*) twee criteria wil hanteren. Het eerste criterium betreft de aard van de zaken: de behandeling van de zaken dient *meer dan gemiddelde rechterlijke expertise* te vereisen. Dit blijkt, gegeven de resultaten van mijn onderzoek, absoluut het geval te zijn wat betreft de rechtspraak met betrekking tot de omgang met dieren. Als tweede criterium wordt gesteld dat het aantal zaken *niet minder dan 10 per jaar* is. Er zijn in de laatste jaren iets meer dan 20 uitspraken per jaar gepubliceerd met betrekking tot het overtreden van de regels ter bescherming van dieren. Wat betreft het beleid van de Raad van de Rechtspraak zijn er geen bezwaren aan te wijzen tegen een speciale Kamer voor Dierzaken.

Van Delden sprak zich voorts uit over de concentratie van de rechtspraak bij een bepaalde rechtbank. Ik interpreteer zijn woorden graag in mijn richting: ik zou willen voorstellen één rechtbank (bijvoorbeeld in Utrecht) competent te achten voor alle rechtspraak ten aanzien van wetgeving met betrekking tot dieren.

Gespecialiseerde kennis bij de rechterlijke macht is niet nieuw. Er bestaan diverse gespecialiseerde colleges zoals het Gerechtshof in Arnhem (waar militaire strafzaken behandeld worden). Ook ten aanzien van zee-, ondernemings-, bouwrecht en het recht voor intellectuele eigendom bestaat al langere tijd een gespecialiseerde kamer bij de rechtbank. Sinds enige tijd worstelt de rechterlijke macht met een gebrek aan deskundigheid. Steeds vaker klinkt de kritiek dat de kwaliteit van de Nederlandse rechtspraak wordt ondermijnd door een tekort aan specialistische kennis. Wat betreft het arbeidsrecht klaagde de Rotterdamse hoogleraar Groen dat de gebrekkige kennis leidt tot rechtsongelijkheid.⁴⁹⁴ In hetzelfde artikel sprak de oud president van het Amsterdamse gerechtshof Van den Haak zich uit vóór specialisatie: “Rechters kunnen niet alle terreinen van het recht beheersen”.

⁴⁹³ Loth 2004.

⁴⁹⁴ Volkskrant, 29 november 2009.

12.3.2 Aanbeveling 2: verbod op dierenmishandeling terug in het Wetboek van Strafrecht.

Het verbod op dierenmishandeling stond vanaf 1886 in het Wetboek van Strafrecht (art. 254 WvSr). Tijdens de parlementaire behandeling van de Gwwd (1980-1992) heeft de minister besloten om het verbod op dierenmishandeling vanuit het Wetboek van Strafrecht over te plaatsen naar de Gwwd (art. 36 Gwwd).⁴⁹⁵ De vraag is of dit een gelukkige keuze is geweest.⁴⁹⁶

De Gwwd was aanvankelijk bedoeld als een allesomvattende wet als het ging om de gezondheid voor dieren. Onder invloed van de nota Rijksoverheid en intrinsieke waarde heeft de minister voorgesteld een ethisch kader met betrekking tot het welzijn van de dieren in de wet in te voeren. In de considerans van de wet wordt gesteld dat de regels, die in de Gwwd gesteld worden, ingegeven worden vanuit *ethische overwegingen*. In de Gwwd zijn artikelen opgenomen, waarin aan de minister de opdracht gegeven wordt deze nader uit te werken in uitvoeringsbesluiten (of algemene maatregelen van bestuur). Het gaat daarbij om artikelen met betrekking tot de voorzienbare

handelingen met dieren (huisvesting, ingrepen, doden etc.). Als ik de besluiten echter nader bestudeer, kom ik tot de conclusie dat deze slechts nauwkeurig vastgestelde en concrete voorschriften bevatten met betrekking tot de omgang met dieren. Ze bieden de rechter, wat betreft het welzijn van dieren, slechts ruimte om te beoordelen of er sprake is van overtreding van deze regels of niet. De uitvoeringsbesluiten kunnen, mijns inziens, gezien worden als *gebruiksaanwijzingen* van dieren.

Het verbod op dierenmishandeling ziet, anders dan verwacht, niet in de eerste plaats toe op het beschermen van dieren, maar op de regulering van gedrag van mensen jegens dieren. Het strafrecht bemoeit zich met vormen van maatschappelijk deviant gedrag, die in aanmerking komen voor een strafrechtelijke correctie. De ethicus Rollin legde uit dat het bij de wetgeving ter bescherming de dieren niet in de eerste plaats gaat om de dieren als objecten van morele zorg maar om de effecten daarvan op mensen. Dierenmishandeling dient bestraft te worden omdat het gedrag al zodanig als maatschappelijk onaanvaardbaar gedrag wordt gezien.⁴⁹⁷

Het Wetboek van Strafrecht is een kristallisering van ethische normen die op een bepaald moment in de samenleving bestaan.⁴⁹⁸ Dierenmishandeling is een voorbeeld van maatschappelijk deviant gedrag dat ook tegenwoordig nog wordt afgekeurd door een overgroot gedeelte van de samenleving. Het feit dat de grondslag voor de eerste strafrechtelijke bepaling (art. 254 WvSr) het beschermen van de *openbare zedelijkheid* was en de minister onlangs nog liet weten dat de zorg voor de dieren vanuit het *burgermansfatsoen* gerealiseerd dient te worden, geven aan dat het mishandelen van dieren beoordeeld dient te worden volgens de normen en waarden die als resultante van de maatschappelijke morele ontwikkeling op een bepaald moment in de samenleving worden gezien als dé sociaal-ethische gedragsnorm.

In het huidige Wetboek van Strafrecht wordt een gehele paragraaf (titel XX) gewijd aan de diverse vormen van mishandeling (mishandeling, mishandeling met voorbedachte rade, zware mishandeling, zware mishandeling met voorbedachte rade, zware mishandeling met terroristisch oogmerk enz.). Mijns inziens hoort het verbod op dierenmishandeling in deze paragraaf van het Wetboek van Strafrecht thuis en zou het daarin terug geplaatst moeten worden.

Het huidige verbod op dierenmishandeling bevat vage normen (*redelijk doel* en *welzijn en proportionaliteit*). De wetgever heeft geen invulling gegeven aan deze normen. De strafrechter dient, in zijn taak als rechtsvinder en rechtvormer, de begrippen te verduidelijken. Uit de analyse van de jurisprudentie bleek dat de rechter moeite heeft de open normen in te vullen.

⁴⁹⁵ Handelingen II 26 april 1989, 72 6027 en 6028.

⁴⁹⁶ Marianne Thieme (Partij voor de dieren) heeft hiertoe eveneens een voorstel gedaan.

⁴⁹⁷ Rollin 2006.

⁴⁹⁸ Zie kersttoespraak Koningin Beatrix 1990: "Ethiek vormt het hart van elke cultuur"..

De wetgever heeft daarvoor geen aanwijzingen gegeven en er is tot nu toe te weinig jurisprudentie dan dat er een mogelijkheid bestaat consistente invulling aan de begrippen te geven. De begrippen zijn mijns inziens ook te ingewikkeld en vereisen van de rechter specialistische kennis ten aanzien van onder andere:

- pijnbeleving van een dier,
- gezondheidsaspecten van een dier,
- zichtbaar of onzichtbaar letsel
- kennis van de betekenis en inhoud van het ethologische begrip welzijn
- daarnaast wordt de rechter nog gedwongen te beoordelen of het mishandelen van het dier redelijk was (een rechtvaardigingsgrond heeft)
- de rechter dient te beoordelen of de middelen ter bereiking van het doel van de mishandeling in verhouding staan tot het te bereiken doel.

Onderzoek van de jurisprudentie op grond van de nu geldende, mijns inziens gekunstelde, bepaling leidt tot de conclusie dat er tot nu toe geen een consistentie in de rechtspraak bestaat ten aanzien van de inhoud van de open normen met betrekking tot dieren. Al eerder is door Kamerleden de effectiviteit van het verbod in twijfel getrokken. Tijdens de parlementaire behandeling van de Gwwd over het verbod op dierenmishandeling merkt Kamerlid Tommel op dat de kwalificatie van het artikel niet duidelijk is en dat de scheefgegroeide situatie, die is ontstaan is de rechtspraak als gevolg van de problemen met de interpretatie van de bepaling opgelost moet worden. Wat hem betreft was de oorspronkelijke bepaling “mishandeling van een dier wordt gestraft met (...)” subliem in haar eenvoud en zou een ruime interpretatie mogelijk maken.⁴⁹⁹

Ik onderschrijf deze visie en ik stel dan ook voor dat het verbod naar zijn oorspronkelijke redactie teruggebracht wordt.⁵⁰⁰ Het is eenvoudiger, strenger en sorteert meer effect. Officiëren van Justitie en rechters kunnen bij beoordeling van vermeende dierenmishandeling aansluiting zoeken bij de interpretatie van het begrip *mishandeling* (van mensen) zoals dat nu gehanteerd wordt.

Wellicht zou zelfs overwogen kunnen worden om het huidige verbod geheel uit het wetboek te schrappen en art. 300 WvSr (dat betrekking heeft op het mishandelen van mensen) ook van toepassing te verklaren op mishandeling van dieren. De neutrale redactie van het verbod biedt daartoe de ruimte. De huidige strafmaat voor het mishandelen van mens en dier is gelijk: maximaal 3 jaar gevangenisstraf.

⁴⁹⁹ Tweede Kamer, 17 april 1991, 70-3907.

⁵⁰⁰ Dirk Boon deed eerder een ongeveer gelijklopend voorstel. Nederlands Dierenrecht, p. 263..

Bibliografie

Aquino, Thomas van, *Summa Contra Gentiles*, online beschikbaar op <http://www.josephkenny.joyeurs.com/CDtexts/ContraGentiles.htm>, laatst bezocht 17-05-2010.

Aristoteles. *Over dieren*, vertaling Rein Ferwerda, Groningen: Historische Uitgeverij, 2000.

Backes, Ch. W. e.a. *Codificatie van milieurechtelijke beginselen in de Wet milieubeheer*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, 2002.

Bentham, J. *An introduction to the principles and morals of legislation*, (plaats van uitgave 1789. online beschikbaar op <http://www.econlib.org/library/Bentham/bnthPML.html>, laatst bezocht 17-05-2010.

Bieleman, J. *Boeren in Nederland. Geschiedenis van de landbouw 1500-2000*, Amsterdam: Uitgeverij Boom, 2008.

Boon, D. *Nederlands dierenrecht*, Arnhem: Gouda Quint 1983.

Boon, D. *Een wet voor het welzijn van dieren*, Den Haag: Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren, 1985.

Boon, D. Oratie. *De eigenrichting van Pluk en het dier in de rechtspraak*, Lelystad: Koninklijke Vermande, 1998.

Boon, D. *Wetgeving dierenwelzijn: teksten en toelichting*, Editie 1999-2000, Lelystad: Koninklijke Vermande, 1999.

Bordes, E.C. de, "Belangen van dieren in de intensieve veehouderij in het geding", in: De Bordes en Evertsen, *Handhaving Wetgeving dierenwelzijn*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 2003, p. 117-125.

Bordes, E.C. de "Animal protection legislation in the Netherlands: past and present", in: De Jonge, F.H. en Van den Bos, R. (red.) *Human-animal relationships, forever and a day*, Assen: Van Gorcum, 2005, p. 200-215.

Bordes, E.C. de en Evertsen, "The lives of animals in the European Union", *Merkourios*, 2005, nr. 60, p. 4-11.

Bordes, E.C. de, "Intrinsieke waarde voor dieren: een discutabel concept", *NJB* (85) 2010, nr. 6, 348-352.

Bordes, E.C. de en Evertsen, E. *Handhaving Wetgeving dierenwelzijn*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 2003.

Bordes, E.C. de en Evertsen, E. *Jurisprudentie Wetgeving dierenwelzijn*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 2004.

Bordes, E.C. de en Evertsen, E. *Teksten Wetgeving dierenwelzijn*, Den Haag: Sdu Uitgevers, (editie2010-2011).

Borgerhoff Mulder, W.J. "Civielrechtelijke rechtshandhaving van dierenbeschermende wettelijke bepalingen", *NJB*, (62) 1987, p. 1323-1324.

Bosua, D.R. *Het vogelvrijdier. Een evaluatie van de wetgeving met betrekking tot dierenmishandeling* (doctoraalscriptie Erasmus Universiteit Rotterdam), 2003.

Brambell, F.W.R. *Report of the Technical Committee to Enquire into the Welfare of Animals Kept Under Intensive Livestock Husbandry Systems*, London: HMSO, 1965.

Brom, F.W.A. "The use of 'intrinsic value of animals' in the Netherlands", in: Dol, M. et al. (red.) *Recognizing the Intrinsic Value of Animals*, Assen: Van Gorcum, 1999, p. 15-28.

Brom, F.W.A. "Epiloog: respect voor dieren", in: Koolmees, P.A., Swabe, J.M. en Rutgers, L.J.E. (red.) *Het doden van dieren: maatschappelijke en ethische aspecten*, Wageningen: Wageningen Academic Publishers, 2003, p. 121-128.

Broom, D.M. "Animal welfare: the concept & the issues", in: Dolins, F.L. (red.) *Attitudes to Animals. Views in Animal Welfare*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 129-142.

Broom, D.M. "Welfare and how it is affected by regulation", in: Kunisch, M. and Eckel, H. (red.) *Regulation of Animal Production in Europe*, Darmstadt: K.T.B.L., 1999, p. 51-57.

Broom, D.M. "Coping, Stress, and Welfare", in: Broom, D.M. (red.) *Coping with Challenge. Welfare in Animals including Humans*, Berlijn: Dahlem U.P., 2001.

Broom, D.M. "The use of the concept Animal Welfare in European conventions, regulations and directives", *Food Chain* 2001, p. 148-151.

Broom, D.M. "Does present legislation help animal welfare?", *Landbauforschung Völkenrode* 227, 2002, p. 63-69.

Brooman, S. and Legge, D. *Law Relating to Animals*, Londen: Routledge Cavendish, 1997.

Calster, G. van, "Animal welfare, the EU and the World Trade Organization. Member states' sovereignty between a rock and a hard place?", in: Vedder, A. (red.) *The WTO and concerns regarding animals and nature*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 2003, p. 61-85.

Chapouthier, G. and Nouët, J. (red.) *The Universal Declaration of Animal Rights: Comments and Intentions*, Parijs: Ligue Française des Droits de l'Animal, 1998.

Cock Buning, T. de en Kupper, F. "Deliberating animal values: a pragmatic-pluralistic approach to animal ethics", *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*, online gepubliceerd op 5 juni 2010.

Cliteur, P. *Darwin, dier en recht*, Amsterdam: Uitgeverij Boom, 2001.

Crombag, H.F.M., De Wijkerslooth, J.L. en Cohen, M.J. *Een theorie over rechterlijke beslissingen*, Groningen: H.D. Tjeenk Willink, 1977.

Davids, C.A., "Aristocraten en juristen, financiers en feministen. Het beschavingsoffensief van de dierenbeschermers in Nederland voor de Eerste Wereldoorlog", *Volkskundig*

Davids, K. *Dieren en Nederlanders. Zeven eeuwen lief en leed*, Utrecht: Matrijs, 1989.

Davids, C.A., "Dieren en geschiedenis, benaderingen, bronnen, problemen", *Groniek, Historisch Tydschrift*, 126, 1994, p. 9-19.

De Hoge Raad der Nederlanden, 1838-1988: Een portret. Zwolle: *Tjeenk Willink. Cip-gegevens Koninklijke bibliotheek ʒ Gravenhage*.

Dekkers, M. *Lief dier*, Amsterdam: Uitgeverij Contact, 1992.

Drumpt, C.F. van, *De handhaving en handhaafbaarheid van het Varkensbesluit*, Utrecht: Wetenschapswinkel Rechten, Universiteit Utrecht, 2003

Drumpt, C.F. van, “De statutair belanghebbende als dodehoekspiegel. Over handhaving en dierenbelangenorganisaties in het strafrecht”, in: De Bordes en Evertsen, *Handhaving Wetgeving dierenwelzijn*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 2003, p. 127-136.

Dubbink, W. “Dieren, dienders en democratie”, *Tijdschrift voor empirische filosofie*, (22) 1998, p. 321-335.

Eijlander, P. en Voermans, W. *Wetgevingsleer*, Den Haag: Boom Uitgevers, 2000.

Enders-Slegers, M.A. “Dierenmishandeling: een signaal voor huiselijk geweld?”, *Justitiële Verkenningen*, 35 (2009), nr. 7, p. 53-68

Eskens, E. *Democratie voor dieren. Een theorie van rechtvaardigheid*, Amsterdam: Uitgeverij Contact, 2009.

Evans, E.P. *The criminal prosecution and capital punishment of animals*, Londen: W. Heinemann, 1987.

Evertsen, E. *Gezondheids- en welzijnswet voor dieren* (losbl./D12), 7 banden, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Gaius. *Instituten*, Haarlem: H.D. Tjeenk Willink, 1967, vert. A.C. Oltmans.

Haan, M. “Europees recht en welzijn van landbouwhuisdieren”, *Justitiële Verkenningen* (27) 2001, nr. 5, p. 85-93.

Harrison, R. *Animal Machines*, Londen: Vincent Stuart, 1964.

Hildebrandt, M. “Wetenschap in rechte”, *TREMA*, (27) 2004 (Special Deskundigen in het rechterlijk proces), p. 187-195.

Hill, R. *Both small and great beasts*, Londen: Universities Federation for Animal Welfare, 1961.

Hugenholtz, W. *De wet op de dierenbescherming*, Arnhem: Vuga-Boekerij, 1961.

De Hullu, J. “Rechtsbescherming door beslissen, rechtsontwikkeling door motiveren”, *NJB* (77) 2002, p. 301-305.

Iamblichus. *Life of Pythagoras*, Vermont: Inner Traditions International, 1986, vert. Thomas Taylor.

Jonge, F. de en Goewie, E.A. *In het belang van het dier. Over het welzijn van dieren in de veehouderij*, Assen: Van Gorcum BV, 2000.

Jonge, F.H. de en Spruijt, B.M. “Kennis over dierenwelzijn: toepassing in recht en regelgeving”, *Justitiële Verkenningen*, (9) 2001, nr. 5, p. 55-66.

- Jungslager, A.J. (1980) *Dierenbescherming een overheidstaak*, uitgave in eigen beheer.
- Keulartz, J., Schermer, M., Korthals, M. and Swierstra, T., "Ethics in Technological Culture: A Programmatic Proposal for a Pragmatist Approach", *Science, Technology, & Human Values*, 29, 2004, Nr. 1, p. 3-29.
- Kluvelde, A. *Reis door de hel der onschuldigen: De expressieve politiek van de Nederlandse anti-vivisectionisten*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2000.
- Kluvelde, A. *Mens en dier. Verbonden sinds de zesde dag. Een cultuurgeschiedenis*, Amsterdam: Arbeiderspers, 2009.
- Koolmees, P.A. *Symbolen van openbare hygiëne. Gemeentelijke slachthuizen in Nederland 1795-1940*, Proefschrift Universiteit Utrecht. Rotterdam: Erasmus Publishing, 1997.
- Koolmees, P.A. "The role of veterinary medicine in the development of factory farming.", in: De Jonge, F.H. en Van Den Bos, R. (red.) *Human-animal relationships, forever and a day*, Assen: Van Gorcum, 2005, p. 249-264.
- Koolmees, P.A. *De erfenis van Dr. Vlimmen. Over de geschiedenis van de diergeneeskunde*, oratie Universiteit Utrecht, Faculteit Geesteswetenschappen, 3 mei 2007.
- Koolmees, P.A., "Epizootic diseases in the Netherlands, 1713-2002", in: K. Brown and D. Gilfoyle (eds.), *Disease, livestock economies, and the globalization of veterinary medicine* Athens, Ohio University Press, 2010, p. 19-41.
- Koolmees, P.A., Swabe, J.M., Rutgers, L.J.E. (red.) *Het doden van dieren: maatschappelijke en ethische aspecten*, Wageningen: Wageningen Academic Publishers, 2003.
- Koopman, I.M. en Vinke, C.M. "Van eekhoortjes, hagedissen en ander (on)gedierte. Een analyse van de (on)mogelijkheden van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren naar aanleiding van de casus van de Amerikaanse grondeekhoorns", *Milieu en Recht*, (26) 1999, nr. 10, p. 244-249.
- Informatie- en Kenniscentrum Landbouw *Evaluatie van het Besluit legbatterijen, het Varkensbesluit en het Kalverenbesluit. De dynamiek kan zich ook tegen je keren*, Ede: IKL, 1996.
- Langemeijer, E.M. "Het dier in de rechtsorde", *Mens en Dier*, aangeboden aan prof. Dr. F.R.L. Stassen, 1954, p. 36 e.v.
- Locke, J. "Cruelty", in: Locke, J. *Some thoughts concerning education*, Londen: 1693, paragraaf 116.
- Loth, M. "Ingrediënten voor een ideaal gerecht. Voorbeschouwing bij de jaarvergadering van de NVvR op 4 oktober 2004", *TREMA* (27) 2004, p. 265-275.
- Martens, S.K. "De grenzen van de rechtsvormende taak van de rechter", *NJB* (75) 2000, p. 747-758.
- Maehle, A. "Cruelty and kindness to the 'brute creation'. Stability and change in the ethics of the man-animal relationship, 1600-1850", in: Manning, A. and Serpell, J. (red.) *Animals and Human Society: Changing Perspectives*, New York: Routledge, p. 81-105.
- Meijboom, F. and Brom, F.W.A. "Intransigent or reconcilable. The complex relation between public morals, the WTO and consumers", in: Vedder, A. (red.), *The WTO and Concerns Regarding Animals and Nature*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 2003, p. 89-99.

Meijer, F. *De hond van Odysseus: het dier in de oudheid*, Amsterdam: Athenaeum-Polak & Van Gennep, 2009.

Mortelmans, K.J.M. "Vrij verkeer in de EG en de gezondheid van dieren: laat je niet kisten", *Ars Aequi*, (47) 1998, Nr. 7/8, p. 709-718.

Mortelmans, K.J.M. en Van Ooik, R.H. "De Europese aanpak van mond- en klauwzeer en de rechtmatigheid van het preventieve vaccinatieverbod", *Ars Aequi* (50) 2001, p. 911-927.

Mulder, A. en Doorenbos, D.R. *Schets van het economisch strafrecht*, Den Haag: Kluwer, 2002.

Nozick, R. *Anarchy, State and Utopia*, Basic Books: New York, 1974.

Nozick, R. "About Mammals and People", *New York Times Book Review*, Nr. 11, 1983.

Ovidius *Metamorphosen*, Amsterdam: Athenaeum – Polak van Gennep, 1993, vert. M. D'Hane-Scheltema.

Paula, L.E. *Biotechnologie bij dieren ethisch getoetst?*, Den Haag: Rathenau Instituut, 2001.

Parmentier, C. *Het dier en zijn mensenrechten*, Gent: Uitgeverij Pelckmans, 1996.

Review of animal rights (ROAR) Digitale Juridische nieuwsbrief over dierenwelzijn. Hoofdredacteur: Noor Evertsen.

Regan, T. *The Case for Animal Rights*, California: University of California Press, 1983.

Rollin, B.E. "The regulation of animal research and the emergence of animal ethics: a conceptual history.", *Theoretical Medicine and Bioethics* (27) 2006, p. 285-304.

Rozemond, K. *Filosofie voor de zwijnen: over het geluk van mens en dier*, Diemen: Veen Magazines, 2007.

Rutgers, L.J.E. *Het wel en wee der dieren. Ethiek en diergeneeskundig handelen*, Proefschrift Universiteit, Utrecht, Faculteit Diergeneeskunde, 1993.

Rutgers, B. and Heeger, R. "Inherent worth and respect for animal integrity", in: Dol, M. (red.) *Recognizing the Intrinsic Value of Animals*, Assen: Van Gorcum 1999, p. 41-51.

Sandøe, P. en Simonsen, H.B. "Assessing animal welfare. Where does science end and philosophy begin?", *Animal Welfare*, (1) 1992, nr. 1, p. 257-267.

Semplonius, A. *Dierenmishandeling*, Den Haag: S.B. Criellaertstichting, dissertatie Vrije Universiteit Amsterdam, 1920.

Sevenster, H.G. "Dierenbeschermingswens sneuvelt op richtlijn", *NTER* (6) 1998, p. 104-106.

Singer, P. *Animal Liberation*, New York: New York Review/Random House, 1975.

Smidt, H.J. *Geschiedenis van het Wetboek van Strafrecht. Volledige verzameling van regeringsontwerpen, gewisselde stukken, gevoerde beraadslagingen, enz., bijeengebracht en gerangschikt door H.J. Smidt*, Haarlem: Tjeenk Willink, 1891-1901 (boek II voor art. 254 WvSr, boek III voor art. 455 WvSr).

- Spruijt, B.M. *Welzijn, een onschatbare waarde?*, Oratie Faculteit Biologie, Universiteit Utrecht, 13 februari 1997.
- Spruijt, B.M. (2003) "Het doden van dieren: enkele omtrekkende bewegingen", in: Koolmees, P.A., J.M. Swabe, L.J.E. Rutgers (red.) *Het doden van dieren: maatschappelijke en ethische aspecten*, Wageningen: Wageningen Academic Publishers, 2003, p. 19-22.
- Stafleu, F.R., Grommers, F.J., Vorstenbosch, J. "Animal welfare. Evolution and erosion of a moral concept", *Animal Welfare* (5) 1996, nr. 5, p. 225-234.
- Steuten, C.D.M. *Een krul in de staart. Een onderzoek onder varkenshouders naar hun perceptie van dierenwelzijn*, Afstudeeronderzoek bij de leerstoelen biologische landbouw en samenleving en communicatie en innovatiestudies, Wageningen: WUR, 1999.
- Swabe, J. *The Burden of Beasts: A Historical Sociological Study of Changing Human-Animal Relations and the Rise of the Veterinary Regime*. Amsterdam: Dissertatie, 1997. Later gepubliceerd als *Animals, Disease and Human Society. Human-animal Relations and the Rise of Veterinary Medicine*, New York: Routledge, 1999.
- Thomas, K. *Man and the natural world: Changing attitudes in England 1500-1800*, New York: Oxford University Press USA, 1996.
- Van Vliet, J. en Tillie, F. *Evaluatie Besluit biotechnologie bij dieren, gebaseerd op vergunningaanvragen in de periode van april 1997 tot oktober 1999*, Ede: Informatie- en Kennis Centrum Landbouw, 1999.
- Verdonk, D.J. *Het dierloze gerecht. Een vegetarische geschiedenis van Nederland*, Proefschrift Universiteit Utrecht, Amsterdam: Boom Uitgevers, 2009.
- Verduijnen, L. *Eenige opmerkingen over dieren mishandeling naar aanleiding van de Artikelen 254, 350 en 455 van het Nieuwe Wetboek van Strafrecht*, Leiden: P. Somerwil, 1886.
- Vinke, C.M. *Cage Enrichments and Welfare of Farmed Mink*, proefschrift Universiteit Utrecht, 2004.
- Visser, M.B.H. en Grommers, F.J. *Dier of ding: objectivering van dieren*, Wageningen: Pudoc, 1988.
- Vorstenbosch, J. *Toetsing van de morele aanvaardbaarheid van productiedoelen in de dierenhouderij: ethische, rechtsfilosofische en bestuurlijke aspecten*, Den Haag: Rathenau Instituut, 2000.
- Vranken, J.B.M. "Toeval of beleid? Over rechtsvorming door de hoogste rechters", *NJB* (75) 2000, p. 1-5.
- Vries, B. de en Hol, T. *Idealia en realia rond de omgang met productiedieren*, Den Haag: Boom Uitgevers, 2006.
- De Waal, F. *Good natured: the origins of right and wrong in humans and other animals*, Cambridge: Harvard University Press, 1996.
- Wiarda, G.J. *Drie typen van rechtsvinding*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink, 1999 (bewerking door mr. T. Koopmans).

Wiepkema, P.R. "The emotional vertebrate", in: Dol, M., Kasanmoentalib, S., Lijmbacg, S., Rivas, E. and Van de Bos, R. (red.) *Animal Consciousness and Animal Ethics: Perspectives from the Netherlands*, Assen: Van Gorcum & Comp B.V., 1997, p. 93-102.

Zeeland, Y.R.A. van, Spruijt, B.M., Bas Rodenburg, T., Riedstra, B., Van Hierden, Y.M., Buitenhuis, B., Mechiel Korte, S., and Lumeij, J.T. "Feather damaging behaviour in parrots: a review with consideration of comparative aspects", *Applied Animal Behaviour Science* (121) 2009, nr. 2, p. 75-95.

Van Zon, H. (2000) "Van koningen en hun onderdanen: mensen en dieren in het verleden", artikel geschreven voor de reader van het vak "Dier en recht", Universiteit Utrecht, 2001/2002, Trimester 1

Landbouwhuisdieren en gezelschapsdieren

Gezondheids- en welzijnwet voor dieren
Kalverenbesluit
Regeling dierenvervoer
Besluit dierenvervoer 1994 (ingetrokken met ingang van 5 januari 2007)
Regeling dierenvervoer (ingetrokken met ingang van 5 januari 2007)
Regeling vrijstelling diervervoer (ingetrokken met ingang van 5 januari 2007)
Regeling vaststelling bescheiden dierenvervoer (vervallen met ingang van 5 januari 2007)
Regeling controlepost
Vrijstellingsregeling
Besluit voortplantingstechniek bij dieren
Besluit scheiden van dieren
Besluit ritueel slachten
Besluit doden van dieren
Regeling doden van dieren
Dierentuinenbesluit
Vrijstellingsregeling Dierentuinenbesluit (ingetrokken ingang van 12 oktober 2006;
zievrijstellingsregeling dierenwelzijn
Legkippenbesluit
Beleidsregels dierenwelzijn
Wet op de dierenbescherming
Besluit inzake het houden van een waak- of heemhond
Regeling agressieve dieren (ingetrokken met ingang van 1 januari 2009, zie ook de toelichting bij
het intrekingsbesluit
Besluit biotechnologie bij dieren
Regeling vergunning biotechnologie bij dieren
Regeling aanwijzing ambtenaren Gezondheids- en welzijnswet voor dieren
Richtlijn voor strafvordering Regelgeving Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Regeling strafbaarstelling overtreding bepalingen verordening (EG)

Publieke verordeningen PPE:

Verordening welzijnsnormen nertsen (PPE)
Verordening welzijnsnormen vleeskalkoen
Verordening welzijnsnormen konijnen (PPE)
Verordening welzijnsnormen vleeskuikenouderdieren
Verordening tot wijziging van de verordening welzijnsnormen vleeskuikenouderdieren

*Nadat aan de TH te Delft
een technisch aangelegde elft
een proefschrift had verdedigd dat
de faculteit bevredigd had
viel hij tot schrik van de senaat
van zijn zojuist behaalde graad.*

- Kees Stip "Lachen in een leeuw", p. 97

Samenvatting

Dit onderzoek gaat over de geschiedenis van de wetgeving en de rechtspraak met betrekking tot de bescherming van dieren. Uit dit onderzoek blijkt dat de wetgever de regels onduidelijk formuleert en dat de rechter daarmee slecht uit de voeten kan. Dierenbeulen staan slechts zelden terecht en als zij veroordeeld worden, zijn de straffen laag. Er moet een oplossing komen om de onmacht van de rechter weg te nemen. Daarvoor bied ik aan het einde van dit onderzoek een handreiking in een aantal aanbevelingen.

In het eerste hoofdstuk beschrijf ik de aanleiding voor dit onderzoek. De publieke belangstelling voor de omgang met dieren is in de laatste jaren is toegenomen. Wetgeving en de rechtspraak met betrekking tot de bescherming van dieren laten relatief weinig sporen zien van deze ontwikkeling. De bescherming van dieren laat nog steeds te wensen over. De conclusie van eerder gepubliceerd onderzoek ten aanzien van de handhaving van het dierenbeschermingsrecht luidt dat er weinig zaken met betrekking tot dierenmishandeling voorde rechter gebracht worden vanwege het prioriteitensysteem van het Openbaar Ministerie. In dit onderzoek werk ik een andere oorzaak van de gebrekkige bescherming van dieren nader uit: het gaat nu om de wetgeving en de toepassing daarvan door de rechter.

De kaders waarbinnen dit onderzoek zich beweegt worden uitgelegd in Hoofdstuk II. Daarin wordt onder andere beschreven wat de rol van de rechter kan zijn als het gaat om de rechtspraak met betrekking tot de bescherming van dieren, welke normatieve begrippen de wetgever gebruikt en welke mogelijkheden de wet biedt aan de dierenbeschermingsorganisaties om op te komen voor dieren.

In het derde hoofdstuk geef ik een beknopt overzicht van het denken over dieren door de eeuwen heen, waar het dier vanuit heel verschillende perspectieven beoordeeld wordt. Het dier wordt onder andere beschouwd als medeschepsel, als machine zonder ziel en als evolutionaire voorganger van de mens. Aanvankelijk draait het om de vraag óf dieren beschermd moeten worden. Daarna gaat de discussie erom hoé dieren beschermd kunnen worden. Op dringend verzoek van de dierenbeschermingsorganisaties nam de minister van Justitie een verbod op dierenmishandeling op in de wetgeving.

Het hoofdonderwerp van dit onderzoek is de juridisch-historische geschiedenis van de wetgeving ter bescherming van dieren en de jurisprudentie op grond daarvan vanaf 1886 tot 2009. De Hoofdstukken IV-X staan elk voor een bepaalde periode in de geschiedenis van wetgeving en jurisprudentie.

In de wettelijke bepalingen hanteert de wetgever vage begrippen zoals wreedheid, dierenmishandeling, redelijk doel en welzijn als criteria voor de bescherming van dieren. De wetgever heeft daarover geen duidelijkheid gegeven, maar hij heeft het aan de rechter overgelaten om de begrippen in te vullen en inhoud te geven aan het dierenbeschermingsrecht. De normatieve grondslagen (openbare zedelijkheid, intrinsieke waarde en burgermansfatsoen) die door de wetgever aan de voorschriften ten grondslag zijn gelegd zouden richting aan de invulling van de begrippen moeten geven.

Voor dit onderzoek is de geschiedenis van de wetgeving onderzocht en er zijn een aantal rechterlijke uitspraken bestudeerd om duidelijkheid te krijgen over de rol, die de rechter heeft gespeeld bij de ontwikkeling van het dierenbeschermingsrecht. De belangrijkste conclusie moet luiden dat de rechter door zijn uitleg (tot nu toe) minder heeft bijgedragen dan door de ministers en dierenbeschermingsorganisaties van hem werd verwacht. De belangrijkste knelpunten die ik in dit onderzoek beschreven heb kunnen opgelost worden. De aanbevelingen die ik doe, bieden daartoe wellicht de mogelijkheid.

Summary

Animal protection law – animal welfare – maltreatment of animals – administrative regulations – foreseeable and non-foreseeable maltreatment of animals – public debate on moral standards and values.

Animals in jeopardy. A legal history of the prohibition of maltreatment of animals in the Netherlands.

In 1886 the Criminal Code first came into effect. It stipulated, in article 254, that *maltreatment of an animal* was a crime. Sanctions could be imprisonment for a period of up to three months, or a fine of 120 guilders at most. Maltreatment was not defined. Article 455 punished with a fine of up to 15 guilders three minor offences concerning the use of pack and draught animals and the transport of animals.

The basic principle underlying these penal provisions was not the protection of the interests of the animal itself. A generally acceptable justification for punishment was found in the infringement on the subjective rights of citizens. It was held that maltreatment of animals offended public morals and the decency of man. Because maltreatment was considered a *moral* offence, cruelty against animals committed in public was threatened with heavier sentences (one more month in jail) than comparable acts committed in private.

The criminal provision of article 254 was not effective due to the strict interpretation of the word ‘maltreatment’ by the Supreme Court. Maltreatment was defined as “the *deliberately cruel* treatment of an animal”. Since the word *deliberately* was placed before the word *cruel*, in order to prove that an offence had been committed it was necessary to show that the cruelty involved had been deliberate. This led to a particularly restrained administration of justice.

Given the conservative views of the Netherlands Supreme Court, the penal provisions were soon a dead letter. In 1920 the law was subsequently changed. Maltreatment then was defined as intentionally inflicting pain or injuries on an animal, or intentionally damaging its health, *where no reasonable purpose is served, or where pain or injuries exceed what is acceptable to arrive at the stated (acceptable) purpose* (article 254 sub 1).

If taken at face value, under this formula every questionable action of man towards an animal should be the object of a balancing of – most probably conflicting – interests. If the action would be disadvantageous to the animal, to an extent that was not in proportion to the potential advantages for the inflictor, the action was to be considered maltreatment. The weighing of interests suggests that at last it was acknowledged that animals themselves had interests. The responsible minister denied this implication. He stated that legislation cannot lay down as rules *moral* views that are not yet generally accepted in society.

In practice, maltreatment of animals continued to be considered an offence against moral standards.

This did not change when in 1961 the protection of animals was partly transferred to the *Animal Protection Act*. Although a different view had been voiced, until the 1980s human-animal relationships, as reflected in the law, could better be described as inter-human affairs.

Developments in legislation regarding animal health, in which moral considerations were not involved, support this conclusion. The protection of animals against diseases ultimately served the interests of man.

In the Second World War people had been starving and to prevent this from happening again, government set in motion a new agricultural policy designed to secure food stocks. At the same time, prices for agricultural products had to be kept as low as possible. As a result, the second half of the last century has seen the most rapid and radical transformation of livestock production methods ever.

In most European countries alternative systems of animal management were developed, allowing very large numbers of animals to be kept and maintained at a minimum of labour costs and a minimum of precious space and energy.

It is evident that the intensification of livestock production has had significant consequences for both the people and the animals involved. Farmers became entrepreneurs; farm animals turned into products. The animals were crowded into confined and often inadequately ventilated spaces, which caused aggression, apathy or even cannibalism. It became clear that from the apparently healthy physique of an animal, it could not be inferred that it wasn't suffering.

In her book *Animal machines* the English writer Ruth Harrison presented some facts about modern agricultural systems and the impact these had on animals (Harrison, 1964). This book caused great commotion in England. A committee of inquiry, named for its chairman Professor Rogers Brambell, published its findings and recommendations in 1965. The committee insisted the recommendations be made mandatory, to prevent further suffering.

The committee also coined a concept that would turn out to be of fundamental importance, the 'five freedoms': an animal should at least have sufficient freedom of movement to be able without difficulty to turn around, groom itself, get up, lie down and stretch its limbs.

From now on *welfare* would become the standard for the keeping of farm animals. Welfare, a term denoting the possibility to exercise the basic freedoms, is a condition that can only be assessed for *individual* animals. It will vary according to the circumstances in which the animal is kept. Animals will show varying physiological and behavioural reactions to the lack of it. Factory farming thrives on millions of animals, with a concomitant loss of individuality.

The ongoing intensification of livestock production thus presented legislators with a completely new challenge: how could the law protect animals from suffering as a result of insufficient welfare, while this very suffering sustained human economy?

The recommendations of the Brambell Committee, mentioned above, were effective in the Netherlands. Maltreatment in the law had been defined as inflicting pain or injuries that were detrimental to the *health* of the animal. From now on the deliberate injury to the *welfare* of animals was also considered to be maltreatment. Both health and welfare had to be protected.

In 1981 government responded to the outcries of concern from animal protection organisations. A policy document entitled "National Government and Protection of Animals" (Nota Rijksoverheid en Dierenbescherming) was presented to parliament. Reflecting the results of research into animal behaviour during the 1960s and 1970s, this memorandum argued that animals do in fact have *intrinsic value*, in other words: animals have interests of their own. From now on animal health and welfare would have to be protected for the sake of the individual animal itself. Parliament approved of this idea, and since 1981 the principle has also been established in the Dutch system of law.

The interests of animals should be protected against human actions that are detrimental to their physical and ethological welfare. This means that humans should continuously be aware of the permissibility of their actions towards animals. The interests of the animal will have to be balanced against the interests of humans, and the balancing will have to be taken beyond the partial, anthropocentric approach used so far. The practical consequences of the introduction of this

fundamental notion have been debated in the Netherlands ever since. The discussion seems to have reached no consensus so far. Animals can still be used in economic arrangements, like agriculture. The concept of intrinsic value was to serve as a new, strong justification for treating animals as beings in their own right, but the uncertainties surrounding it are reflected in legislation.

It became clear that the existing rules for the protection of animal health had to be actualised to accommodate developments in veterinary science. A new act was also deemed necessary to integrate all previous acts and regulations with regard to the various aspects of the health of animals. In 1985 a new Animal Health Bill was introduced, which referred only vaguely to welfare. The Dutch Society for the Protection of Animals protested against these minimal provisions and the bill was not passed until the minister added a complete chapter (Chapter III) on the care for the welfare of animals. It finally came into effect as the *Animal Health and Welfare Act* or AHWA (Staatsblad 1992, 585). According to its preamble, the AHWA was made with a view to the health and the welfare of animals, because of *ethical* considerations and also because rules are needed concerning the export of animals and animal products.

The promises implied in the concept of intrinsic value are not kept. Already in the preamble they give way to the desire to protect human health and human interests, especially those of an economic nature. In the chapter on animal welfare no ethical considerations are referred to.

The welfare chapter has two characteristic features. First, it is partly based on the so-called ‘no, unless’-principle. This means that any action affecting an animal is *forbidden unless* the law or a special regulation expressly permits it. Secondly, the law charges the minister to make special regulations, in the form of administrative orders (‘algemene maatregelen van bestuur’) or ministerial regulations (‘ministeriële regelingen’), on certain aspects of animal welfare like housing, killing, transport and mutilating. These legal provisions are based on Directive 91/630/EEC, which over the years was changed several times. Directives generally lay down common European minimum standards. Member States are sometimes allowed to construct stricter rules to protect the welfare of animals, but there is no room for national rules that could distort conditions of competition on the market in animals and animal directed products. European politics, too, put human concerns first. Directives usually dictate the minimal provisions in these regulations.

In the chapter on the welfare of animals one of the most significant articles is article 36 sub 1: it is “forbidden, in the absence of a reasonable purpose or in excess of what is acceptable in attaining such a purpose, to cause an animal pain or injury or to damage the health or the welfare of an animal.”

Although the AHWA is meant to regulate relations with animals kept by man, except for laboratory animals, article 36 also applies to animals ‘not kept’, i.e., living in the wild. It reflects the notions of balancing and proportion as they appeared in the Criminal Code, from which article 254 was indeed removed when the AHWA came into effect. Welfare has been added, intrinsic value is not mentioned. From the parliamentary debate on the AHWA one learns that the minister distinguished between the *foreseeable* maltreatment of animals, that is to be the subject of the specific regulations mentioned above, and the *unforeseeable* maltreatment of animals, to which article 36 pertains.

Foreseeable maltreatment is the offence against regulations concerning foreseeable actions, i.e. all acts that usually have to be performed with regard to farming animals. Animals shall be accommodated, fed, taken care of. The criteria set to do so ‘properly’, to ensure their welfare, differ per species and so there are different regulations. The thought that welfare motives are of secondary importance compared to economic interests finds support in the fact that in the Netherlands most offences against the regulations concerning farming animals are punishable on account of the Economic Offences Act (Wet op de economische delicten).

The regulations concerning the foreseeable dealings with animals cannot be said to require sufficient and proper care for the welfare of animals. De Jonge and Spruijt established that the welfare of livestock in intensive husbandry is below an acceptable level even when the farmer does not violate the rules. In this respect, the AHWA does not adequately reflect scientific views. Although scientists have been able to establish variables by which to measure animal welfare, these are not fully taken into account when standards for welfare are established in legislation (De Jonge and Spruijt 2001).

Another objection against the special regulations is the impossibility for the Netherlands judge to form an opinion about the actual protection of welfare where the rules are based on European directives. The welfare of animals is supposed to be fully protected once the European minimum standards are implemented in national legislation. Anyone wishing to object to these standards has to address the European Court of Justice. Attempts to make this Court speak out in favour of stricter animal welfare rules have been unsuccessful so far.

The conclusion seems justified that farm animals cannot expect more than the bare minimum of welfare from the legislation on foreseeable maltreatment. The concept of intrinsic value has not contributed to the welfare of farming animals so far.

Not all possible forms of maltreatment can be anticipated in the law. The minister refers to these forms of maltreatment as non-foreseeable maltreatment of animals. For that reason article 36, which is a partial restatement of the former articles 254 and 455 of the Criminal Code, was inserted into the AHWA. Article 36 is made punishable in article 121 AHWA and violation is therefore not an economic offence. Before he can conclude upon violation of this article, the judge will have to decide whether:

- pain or injury has been inflicted on an animal, or the health or welfare of an animal has been harmed;
- the harming of the animal can be said to serve a purpose;
- this purpose can be called reasonable, and whether;
- the harming of the animal is proportional to the stated purpose. In other words, are the means used to achieve the goal in proportion to the importance of the goal to be achieved?

The judge will have to decide whether the litigious act meets the criteria of the description of the offence. In individual cases the judge is able to establish maltreatment of the animal. The problem is that, due to the fact that little jurisprudence is published, there is as yet no consistency on the meaning of the concepts such as welfare and reasonable goal. The criteria of the description of the offence are not defined. Whatever protection article 36 seemed to promise, it appears that in practice it has little positive effect on the welfare of animals. In fact, the AHWA seems not to have gone much beyond the familiar concept of maltreatment, a notion that is not appropriate to realise the potential of 'intrinsic value'. As applied in the AHWA, it actually prevents the most fundamental balancing of interests.

The minister of Agriculture decided to establish new legislation for the protection of animals. In 2007 The Animals Act (Wet Dieren) in which the AHWA is incorporated, a Memorandum on animal welfare (Nota dierenwelzijn) and the National Agenda Animal Health (Nationale Agenda Diergezondheid) were presented. A closer look into these proposals show that little change is to be expected concerning the welfare of animals. Nor the ethical concepts, nor the concepts of welfare and reasonable goal are defined. The minister stated that the care for animal welfare has to be left to the industry, the supermarkets and the consumers. These parties are to assume their responsibilities. Is it to be expected that the industry and the consumers will act contrary to their own (financial) interests by accepting animal welfare as an important factor in production and consumption? The minister nurses hope that a public sense of standards and values will contribute to animal welfare.

To this end, people must begin to see the connections between animal suffering and their way of life.

Ethical principles with regard to the treatment of animals can conveniently be fitted into the present public discussion about the functioning of moral principles in society. Some moral obligations have been incorporated in legislation. It is of the foremost importance that enforcement be carried out consistently, diligently and rigorously. However impressive legislative provisions may appear to be on paper, they will never fulfil the purposes for which they were introduced unless they are properly applied and enforced.

But even laws originating in ethical principles tend to show inconsistencies regarding morality, as in the final analysis they are often designed to protect the interests of the strong, rather than represent moral ideas of the altruistic. Accordingly, many laws protect animals as property or as a means of production, and not as objects of moral concern. The legal discussion on the welfare of animals has been going on for some decades but, contrary to what was expected, it has not substantially contributed to its amelioration.

Considering the verdicts of the judges in the Dutch courts, it appears that judges have problems with interpretation of the legal provisions. I suggest that a specialized court is established. This court should deal with matters regarding animals exclusively. In this way, a development of the jurisprudence can take place. Furthermore, I suggest the redaction of the provision on maltreatment of individual animals (unforeseeable maltreatment) be altered in the sense that instead of using many complicated criteria, the provision contains the word 'maltreatment' as the only criterion. This open provision gives the judge room to develop jurisprudence concerning maltreatment of animals.

Curriculum Vitae

Eugénie Constance de Bordes werd op 12 juli 1949 geboren te Delft. In 1968 begon zij haar studie taalwetenschappen aan de Universiteit van Utrecht. In de jaren 1972-1993 was zij directeur van een huiswerkinstituut in Zeist. In 1993 startte zij haar studie Nederlands recht aan de Universiteit Utrecht. In 1996 studeerde zij een trimester aan de University of Cambridge. In 1997 studeerde zij af in de richting Staatsrecht (met de specialisatie waterstaatsrecht) en werd zij in dienst genomen door de Provincie Gelderland als projectjurist voor het project Deltawet Grote Rivieren. Na afronding van dit project werd de Bordes aangesteld bij de faculteiten Rechtsgeleerdheid en Diergeneeskunde van de Universiteit van Utrecht als docent/onderzoeken in het vakgebied dier en recht. In 2009 is de Bordes uit dienst van de Universiteit getreden en werkt nu in opdracht vanuit Juridisch Adviesbureau Dierzaken GZVK. Verder geeft zij lezingen over de wetgeving ter bescherming van dieren. Daarnaast verzorgt zij gastcolleges bij diverse Universiteiten.

