



Startdocument RDA (eigen initiatief)

Het dier in recht en instituties

Onderwerp

De bescherming van de belangen van het dier in het (Nederlands) recht en middels instituties.

Achtergrond en aanleiding

In het Nederlandse rechtsstelsel nemen dieren momenteel primair de positie in van roerende goederen (bijzondere rechtsobjecten). Hoewel in art. 3:2a lid 1 BW staat dat '*dieren geen zaken zijn*', blijven ingevolge het tweede lid van ditzelfde artikel bepalingen met betrekking tot zaken in beginsel van toepassing op dieren.

De centrale bevoegdheid en verantwoordelijkheid op het gebied van dierenwelzijn ligt bij de rijksoverheid.¹ De wetgever heeft de regels rondom dierenwelzijn vastgelegd in drie formele wetten. De Wet dieren regelt het welzijn van gehouden dieren, de Wet natuurbescherming stelt regels over de bescherming van de natuur met de daarin levende wilde dieren en de Wet op de dierproeven regelt het welzijn van proefdieren.

De Wet dieren (verder: Wd) is per 1-1-2013 deels in werking getreden en vervangt (op termijn, als alle onderdelen in werking getreden zijn) verscheidene wetten (waaronder de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren), algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen. De introductie van de Wet dieren met onderliggende regelgeving kwam niet voort uit de beleidsambitie om het beschermingsniveau voor dieren te verhogen.² Hij is opgesteld vanwege het fragmentarische karakter van bestaande wetgeving over het houden van dieren. De wet biedt een integraal kader voor regels over gehouden dieren en daaraan gerelateerde onderwerpen, die inhoudelijk in lijn zijn met voorgaande regelgeving.

¹ Deze verantwoordelijkheid is niet in de grondwet vastgelegd.

² Berenschot (2020). Evaluatie van de Wet Dieren, p18.

In de Wd staat de intrinsieke waarde van het dier centraal. De wetgever heeft ervoor gekozen de intrinsieke waarde van het dier expliciet op te nemen in de wet vanwege de kracht van het signaal dat ervan uitgaat.³ Eerder was de intrinsieke waarde van dieren ook al uitgangspunt voor regelgeving rond de omgang met dieren en dierenwelzijn. Het begrip is in 1970 erkend in de Wet op de dierproeven en werd later ook opgenomen in de Flora- en faunawet (opgegaan in de Wet natuurbescherming in 2017). In de Wd wordt de intrinsieke waarde erkend in artikel 1.3.1. Onder erkenning van de intrinsieke waarde wordt verstaan erkenning van de eigen waarde van dieren, zijnde wezens met gevoel.⁴ Uit de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel blijkt dat de wetgever erop doelt dat 'dieren een eigen, zelfstandige waarde hebben, los van de gebruikswaarde die de mens eraan toekent'.⁵ De wet verplicht de overheid om bij het stellen van regels bij of krachtens de Wd, en het nemen van op die regels gebaseerde besluiten, ten volle rekening te houden met de gevolgen die deze regels of besluiten hebben voor deze intrinsieke waarde van het dier, onverminderd andere gerechtvaardigde belangen. Daarbij wordt er in elk geval in voorzien dat de inbreuk op de integriteit of het welzijn van dieren, verder dan redelijkerwijs noodzakelijk, wordt voorkomen en dat de zorg die de dieren redelijkerwijs behoeven is verzekerd.⁶

In de memorie van toelichting wordt ook gesteld dat de erkenning van de intrinsieke waarde niet tot een concreet normatief gevolg leidt⁷. Dieren hebben hiermee ook niet een absoluut recht verkregen om gevrijwaard te zijn van inbreuken op hun welzijn of integriteit. De intrinsieke waarde is een onderdeel van de belangenafweging rond het gehouden dier. In die belangenafweging zijn naast de belangen van het dier (verbonden aan zijn integriteit en welzijn inclusief gezondheid), ook andere belangen relevant, zoals economie, volksgezondheid, milieu, voedselvoorziening, sport en ontspanning. Wel zou de erkenning van de intrinsieke waarde ertoe moeten leiden dat bij het uitoefenen van bevoegdheden de positie van het dier als rechtsobject wordt versterkt in het afwegingsproces bij de beleidsvorming, op het niveau van de wet en in de uitvoeringsregelgeving.⁸ In de memorie van toelichting was het voornemen⁹ opgenomen om een afwegingskader te ontwikkelen dat behulpzaam kan zijn voor de weging van de verschillende belangen. Dit afwegingskader is zover ons bekend niet beschikbaar gekomen.

³ Memorie van toelichting bij het Wetsvoorstel Wet dieren, p. 19-20.

⁴ Artikel 1.3.2. Wet dieren.

⁵ Memorie van toelichting bij het Wetsvoorstel Wet dieren, p.19.

⁶ Artikel 1.3.2. Wet dieren.

⁷ Memorie van toelichting bij het Wetsvoorstel Wet dieren, p.21.

⁸ Memorie van toelichting bij het Wetsvoorstel Wet dieren, p.19.

⁹ Memorie van toelichting bij het Wetsvoorstel Wet dieren, p.21.

Op verzoek van de minister van LNV is de Wet dieren in 2020 geëvalueerd op doeltreffendheid en effecten van de wet in de praktijk. Uit het evaluatierapport van bureau Berenschot blijkt dat de intrinsieke waarde van dieren in de Wet dieren in de afgelopen jaren slechts beperkte invloed heeft gehad in belangenafwegingen rondom het gehouden dier.¹⁰ Dit was aanleiding voor de RDA om zich te oriënteren op de positie van het dier in het recht en instituties.

Uitkomsten RDA-oriëntatieproces

In het oriëntatieproces van de RDA heeft er literatuuronderzoek plaatsgevonden, is er gebruik gemaakt van de evaluatie van de Wet dieren (2020) en zijn er verscheidene juridische deskundigen geraadpleegd middels interviews. Er is geconstateerd dat literatuur gericht op de verschillende wegen om de belangen van het dier te borgen in de democratische rechtsstaat beperkt voorhanden is. Veel literatuur op het gebied van de rechtspositie van het dier is moreel van aard.

Door alle geïnterviewden werd gedeeld dat dieren, als rechtsobjecten zijnde, tot zekere hoogte goed in de wetgeving kunnen worden beschermd. Tegelijkertijd zou de uitgebreide regelgeving die er op het moment is (in Nederland en Europa) meer moeten opleveren voor het dier dan waar er nu sprake van is. Een van de redenen hiervoor is dat er in de Wd veel ruimte is voor afwegingen. Indien het uitgangspunt is dat dieren een sterkere bescherming moeten krijgen, dan zou deze afwegingsruimte ingeperkt moeten worden. Hierbij wordt opgemerkt dat het beschermen van de belangen van dieren in de huidige situatie een politieke keuze is, waarbij korte-termijn-belangen in overwegingen een grote rol kunnen spelen. Verbetering in de institutionele mechanismes en 'checks and balances' rondom wetgeving kunnen helpen om de positie van het dier te versterken.

De RDA heeft in het oriëntatieproces een aantal wegen voor het versterken van de belangen van het dier de revue laten passeren. Het gaat hierbij om onbenutte mogelijkheden die het recht mogelijk al biedt. Maar ook om mogelijkheden om middels instituties de belangen van het dier in het afwegingsproces te kunnen versterken. Duidelijk is geworden dat bij vernieuwingen van het systeem rondom de bescherming van het dier, de meerwaarde afhankelijk zal zijn van het concrete gevolg dat er aan gegeven wordt. Een heldere invulling (o.a. ten aanzien van taakstelling, bevoegdheden, operationalisering) is van belang.

¹⁰ Berenschot (2020). Evaluatie van de Wet Dieren, p. 58.

Startvraag RDA

Hoe kunnen de belangen van dieren juridisch en institutioneel beter geborgd worden?

Waarbij er met specifieke aandacht wordt gekeken naar:

- Hoe zijn de belangen van het dier op dit moment beschermd? Welke rol spelen respectievelijk de stand van de Nederlandse rechtswetenschap, de vormgeving van het positieve dierenrecht en de huidige institutionele inkadering hierin?
- Welke opties zijn er om de positie van het dier te versterken?
- Wat valt er te leren van internationale ontwikkelingen op het gebied van de rechtsbescherming van het dier of ontwikkelingen op andere rechtsgebieden?
- Wat zijn voor het versterken van de positie van het dier de eerste begaanbare wegen en zinvolle ongebaande paden om te verkennen?

Rol en doel

De RDA beoogt in dit traject een verleggende rol op zich te nemen, waarbij (nieuwe) invalshoeken binnen het discours over de rechtsbescherming van het dier worden belicht en geagendeerd. Er zijn vraagstukken rondom het versterken van de belangen van het dier in recht en instituties, die tot heden beperkt tegen het licht zijn gehouden binnen de context van de Nederlandse rechtstaat. De RDA wilt deze thema's in het publieke en politieke debat brengen en een ontwikkeling in de rechtswetenschap stimuleren.

Vervolg en beoogd resultaat

Omdat dieren en dierenwelzijn vooralsnog een onderbelicht veld zijn in de rechtswetenschap, is er beperkt onderzoek en jurisprudentie beschikbaar. Dit biedt onvoldoende grondslag voor een zuiver analytische zienswijze op het gebied van de rechtsbescherming van het dier. Met behulp van interviews met externe deskundigen, literatuuronderzoek en ontwikkelingen in het buitenland, zal de Raad daarom, schrijvend vanuit zijn expertise, zijn bevindingen en denkrichtingen synthetiseren tot een essay. Dit is tevens een passende vorm voor de doelstelling om bepaalde thema's en oplossingsrichtingen te agenderen bij politiek, publiek en wetenschap. Het essay zal binnen het kader van de bescherming van de belangen van het dier ingaan op de rechtswetenschap, de rechtsgemeenschap, wetgeving en instituties.

Samenstelling forum en ondersteuning

Mr. C.W. (Léon) Ripmeester

Mr. Dr. J. (Janneke) Vink

Dr. J.J.L. (Jeroen) Candel

Mr. drs. J (Jan) Staman

Het forum zal worden ondersteund door Ir. M.H.W. (Marc) Schakenraad (secretaris-directeur), A.E. (Anne) van den Ende MSc MA (commissiesecretaris) en mr. drs. A. (Annemiek) Nap (commissiesecretaris). De penvoering van het essay is belegd bij raadslid Mr. C.W. (Léon) Ripmeester.

Planning

Er wordt ingezet op het opleveren van het essay in Q3/Q4 2023.