

Vergaderjaar 2020–2021

35 746

Wijziging van de Wet dieren in verband met actualisering van de diergezondheidsregels en enkele technische aanpassingen

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I Algemeen

1. Inleiding

De Wet dieren vormt het kader voor de regels over het gedrag van mensen jegens dieren en voor de risico's die dieren of van die dieren afkomstige producten met zich kunnen brengen. De Wet dieren treedt gefaseerd in werking. Voor het onderwerp «diergezondheid» is de beoogde inwerkingtredingsdatum 21 april 2021. Die datum valt samen met het moment waarop de nieuwe Europese diergezondheidsverordening (2016/429¹; hierna: «de diergezondheidsverordening» of «de verordening») van toepassing wordt. De diergezondheidsverordening zal worden uitgevoerd bij en krachtens de Wet dieren (hierna ook: de wet). De inhoudelijke diergezondheidsregels, die momenteel hun basis vinden in de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren, zullen worden ingetrokken en opnieuw worden vormgegeven op grond van de Wet dieren. Dat gebeurt uiteraard voor zover de nieuwe Europese diergezondheidsregeling dat toelaat en voortzetting van die regels nodig of gewenst is.

Vanwege de inwerkingtreding van de Wet dieren voor diergezondheid brengt het kabinet twee separate voorstellen tot wijziging van die wet in procedure. Het eerste voorstel wijzigt de wet op enkele technische onderdelen, in het belang van een goede uitvoering van de Europese diergezondheidsverordening.² Daarnaast is het ook wenselijk de wet op een aantal punten inhoudelijk aan te passen als gevolg van nieuwe ontwikkelingen en voortschrijdend inzicht. Deze ontwikkelingen hebben betrekking op de wens om een informatieplicht voor een houder van dieren te introduceren bij een besmettelijke dierziekte. Verder komen de regels over kentekenen en waarschuwingsborden niet langer overeen met de praktijk en is het nodig enkele meer technische aanpassingen aan te brengen in de regels over tegemoetkoming in de schade als gevolg van

¹ Verordening (EU) 2016/429 van het Europees parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende overdraagbare dierziekten en tot wijziging en intrekking van bepaalde handelingen op het gebied van diergezondheid («diergezondheidswetgeving») (Pb 2016, L 84).

² Kamerstukken II 2019/20, 35 398, nr. 3.

bestrijdingsmaatregelen. Ten slotte bevat het wetsvoorstel enkele technische, niet beleidsinhoudelijke wijzigingsvoorstellen. De voorgestelde wijzigingen hangen samen met het nationale wettelijke kader voor het diergezondheidsbeleid en houden dus niet rechtstreeks verband met de diergezondheidsverordening.

Deze memorie van toelichting is als volgt opgebouwd. In paragraaf 2 worden de inhoudelijke voorstellen tot aanpassing van de Wet dieren toegelicht, paragraaf 3 gaat in op de financiële gevolgen, paragraaf 4 op de adviezen en consultatie en paragraaf 5 op de inwerkingtreding. De memorie van toelichting besluit met een toelichting op de artikelen.

2. Hoofdpijnen van het voorstel

2.1 Informatieplicht bij besmettelijke dierziekte

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (hierna: de minister) kan uiteenlopende maatregelen treffen als sprake is van een uitbraak van een besmettelijke dierziekte of een verdenking daarvan. Deze maatregelen kunnen zowel in individuele gevallen, via een beschikking, als ten algemene in een bepaald gebied worden vastgesteld (artikel 5.1, eerste lid, Wet dieren). Het gaat om maatregelen die bijvoorbeeld toegepast kunnen worden op dieren die besmet of van besmetting verdacht zijn, of die een (mogelijke) rol spelen in verspreiding van een ziekte (artikel 5.4 Wet dieren). Voorbeelden van deze maatregelen zijn vervoersbeperkingen, afzondering, vaccinatie of het doden van besmette of verdachte dieren. Welke maatregelen in een concreet geval genomen moeten worden, hangt af van de betreffende dierziekte, de epidemiologische situatie, de toepasselijke Europese regels en het nationale beleid voor de ziekte, dat veelal verwoord is in een draaiboek.

De afgelopen jaren is gebleken dat het voor een effectieve en efficiënte aanpak van dierziekten nodig kan zijn dat een houder van dieren derden informeert over een verdenking of een besmetting. Een voorbeeld is de situatie waarin bij dieren een bepaalde ziekte geconstateerd wordt en die houder dieren verkocht heeft in de periode voorafgaand aan het vaststellen van die ziekte. In dat geval moeten ook de afnemers van die dieren geïnformeerd worden. De minister kan uit de registers voor identificatie en registratie afleiden waar dieren behorende tot bepaalde diersoorten zich bevinden. Maar die informatie is niet voor alle diersoorten beschikbaar. Dat speelt met name een rol bij gezelschapsdieren. Daarom wordt met dit wetsvoorstel een aanvullende maatregel voorgesteld, waarmee de minister een houder kan verplichten kopers van de betreffende dieren over de ziekte te informeren, voor zover de verkoper beschikt over de contactgegevens van kopers. De voorgestelde bevoegdheid behelst dus niet een verplichting voor de verkoper om kopers te registreren.

Deze maatregel zal vooral worden ingezet bij ziekten waarvoor een houder zelf voorzorgsmaatregelen kan treffen of het advies krijgt om bij symptomen een dierenarts te bezoeken. De voorgestelde maatregel past bij de rol van een houder, die primair verantwoordelijk is voor de gezondheid van de dieren. Ook sluit dit aan bij de bestaande verplichting voor verkopers van gezelschapsdieren om kopers bij verkoop of aflevering over de gezondheidsstatus van het dier te informeren, die is opgenomen in artikel 3.18 van het Besluit houders van dieren.

Uiteraard zal steeds per geval worden afgewogen welke combinatie van maatregelen opgelegd kan worden of nodig is om een ziekte effectief en efficiënt aan te pakken. Als snel actie is vereist om kopers van (gezelschaps)dieren te informeren en maatregelen te treffen, zullen die kopers

rechtstreeks door de minister worden benaderd op basis van informatie van de verkoper over de kopers.

2.2 Kentekenen en waarschuwborden

Bij een (vermoedelijke) uitbraak van een besmettelijke dierziekte kan de minister ter plekke waarschuwborden plaatsen en kentekenen aanbrengen bij gebouwen, ruimten, terreinen, gebieden en andere onroerende zaken. Daarin voorziet artikel 5.6 van de wet.

Waarschuwborden worden bijvoorbeeld gebruikt om duidelijk te maken dat in een bepaald gebied een (bij ministeriële regeling ingesteld) verbod geldt om dieren te vervoeren. Kentekenen worden geplaatst bij bedrijven of andere locaties die besmet zijn of daarvan worden verdacht. Deze borden waren in het verleden de enige manier om veehouders en vervoerders in de omgeving op de hoogte te brengen van een verdenking of uitbraak. Inmiddels worden regels over vervoersbeperkingen bekendgemaakt via de website van de rijksoverheid en verder gedeeld, onder andere door sectororganisaties en via sociale media. Tegen de tijd dat er waarschuwborden of kentekenen worden geplaatst, zijn de betreffende veehouders al op de hoogte van de getroffen maatregelen. Dit maakt dat het niet meer noodzakelijk is om altijd waarschuwborden en kentekenen te plaatsen. De praktijk is dat per situatie wordt bepaald of het plaatsen van waarschuwborden of kentekenen van toegevoegde waarde is op de eerder genoemde informatieverstrekking via de media. Zo worden er in geval van locaties met dieren die besmet zijn met een ziekte die ook besmettelijk is voor de mens (zoönose), zoals Q-koorts en psittacose, wel kentekenen bij de betreffende locatie geplaatst. Maar ook bij dierziekten die geen zoönose zijn blijft plaatsen van waarschuwborden en kentekenen mogelijk.

De wet schrijft nu voor dat nadere regels worden gesteld over de modellen van de kentekenen en waarschuwborden. Het vierde lid van artikel 5.6 voorziet daarin. Voorstel is om niet langer in regelgeving voor te schrijven hoe die borden eruit moeten zien. Die regels kunnen namelijk belemmerend werken, omdat de eisen aan techniek voor vormgeving, ontwerp en fabricage vastliggen en er in de markt ontwikkelingen zijn op dit vlak. Het is ook niet nodig dat in regelgeving is vastgelegd hoe deze borden eruit zien. De borden dienen slechts ter informatie en hebben geen zelfstandig rechtsgevolg. Daarom is het voorstel om artikel 5.6, vierde lid, te laten vervallen.

Verder voorziet de wet nu met artikel 5.6, vijfde lid, in een verplichting om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen over het vervoeren van dieren, producten of voorwerpen van en naar locaties waar een kenteken is geplaatst en toegang van personen daartoe. Die regels zijn op dit moment uitgewerkt in het Besluit vervoer van en naar besmette of van besmetting verdachte gebouwen en terreinen, dat gebaseerd is op de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren. In de praktijk worden er niet altijd kentekenen geplaatst. Nu de maatregelen zijn gekoppeld aan het geplaatste kenteken, zou dat betekenen dat de regels in dat geval niet gelden, wat niet wenselijk is. Aangezien artikel 5.6, eerste en tweede lid, al een basis bieden voor maatregelen die het vervoer naar en de toegang tot verdachte of besmette locaties reguleren, wordt voorgesteld om ook het vijfde lid van artikel 5.6 te laten vervallen.

2.3 Tegemoetkoming in schade

Een houder van dieren krijgt in sommige gevallen een tegemoetkoming voor schade die als gevolg van bestrijdingsmaatregelen ontstaat. De wet kent een gesloten systeem van tegemoetkomingen. Het uitgangspunt is dat slechts voor een beperkt aantal vormen van schade een tegemoetkoming wordt gegeven, namelijk voor schade die het directe gevolg is van ruimingen en de kosten van verzorging van dieren. Dat regelen de artikelen 9.6, 9.10 en 9.12 van de wet.

Voordat dieren worden gedood of producten of voorwerpen onschadelijk worden gemaakt of vernietigd, wordt de waarde daarvan vastgesteld. Dat doet de minister, op basis van een deskundigenadvies. Aan die deskundigen kunnen vakbekwaamheidseisen worden gesteld. De wet schrijft verder voor dat er regels worden gesteld over de vergoeding van deskundigen. De huidige praktijk is dat de minister een overeenkomst sluit met een partij die, wanneer nodig, deskundigen levert om de waarde van dieren, producten of voorwerpen te taxeren. In die overeenkomst worden ook afspraken gemaakt over de vergoeding die de deskundigen voor die werkzaamheden ontvangen. Dat betekent dat het niet nodig is om nadere regels te stellen over die vergoeding. Daarom wordt voorgesteld om artikel 9.9, derde lid, te laten vervallen.

3. Financiële gevolgen

De in paragraaf 2.1. beschreven mogelijkheid tot het opleggen van een informatieplicht aan een houder van dieren kan in de praktijk tot financiële gevolgen leiden aangezien hier administratieve lasten mee gemoeid kunnen zijn. Het gevolg van zo'n plicht kan zijn dat een houder brieven of e-mails op zal moeten stellen om de kopers van zijn dieren te informeren. De omvang hiervan is echter niet te bepalen aangezien nu niet te voorzien is of en in welke gevallen van deze maatregel gebruik gemaakt zal worden in de toekomst. En daar komt bij dat het sterk van de situatie af zal hangen wat de eventuele omvang van de administratieve lasten zal zijn. Een houder die slechts enkele kopers zal moeten informeren zal hier beduidend minder tijd aan kwijt zijn dan een houder die een grote hoeveelheid kopers moet informeren.

De overige wijzigingen die met dit wetsvoorstel worden doorgevoerd hebben geen financiële gevolgen.

4. Advies en consultatie

4.1 Consultatie

Het wetsvoorstel is middels internetconsultatie op de website www.internetconsultaties.nl geconsulteerd. Er zijn in totaal drie reacties op het voorstel gekomen. Geen van deze reacties heeft geleid tot aanpassing van het wetsvoorstel of de toelichting.

De eerste, particuliere, reactie gaat over de verdeling van kosten voor preventie en bestrijding van dierziekten in de pluimveesector in algemene zin en kosten voor inzet van taxateurs bij ruiming in het bijzonder³. De respondent geeft aan meer transparantie te willen hierover en het niet eens te zijn met de kostenverdeling. Dit onderwerp hoort thuis bij de vaststelling van de tarieven van de diergezondheidsheffing en valt dus buiten de reikwijdte van dit wetsvoorstel. De tarieven zijn bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld en worden doorgaans jaarlijks

³ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

gewijzigd. In de nota van toelichting bij deze algemene maatregelen van bestuur wordt uitgebreid ingegaan op de opbouw van de (gewijzigde) tarieven. De ontwerpen van deze algemene maatregelen van bestuur worden ook geconsulteerd. Opmerkingen en vragen daarover kunnen in dat kader worden gesteld.

De tweede reactie betreft een reactie van de Nederlandse Bond van Vogelliefhebbers (NBvV)⁴. De NBvV geeft aan dat ze graag zouden zien dat voor het onderscheid tussen het commercieel houden van gezelschapsdieren en het niet commercieel houden van gezelschapsdieren in het Besluit houders van dieren gebruik gemaakt gaat worden van enkele definities uit de Diergezondheidsverordening. De reactie van NBvV gaat over regels in het huidige Besluit houders van dieren die betrekking hebben op de bescherming van het dierenwelzijn. Dat valt buiten de reikwijdte van dit wetsvoorstel.

Tenslotte geeft Transport en Logistiek Nederland (TLN) aan zich te kunnen vinden in de aanpassing van de wet waardoor er niet altijd standaard kentekenen en waarschuwborden geplaatst hoeven te worden (zie toelichting paragraaf 2.2). TLN geeft daarbij aan dat het van belang is om in geval van een uitbraak van een dierziekte niet alleen de betreffende primaire sector tijdig te informeren maar ook andere partijen die door de bestrijdingsmaatregelen geraakt zullen worden. Tevens vraagt TLN zich af hoe vervoerders uit andere landen worden geïnformeerd over maatregelen die in Nederland gelden bij een uitbraak van een dierziekte. In reactie daarop meldt het kabinet dat communicatie een belangrijk onderdeel is van crisisbestrijding. Verwezen wordt naar de draaiboeken voor de diverse dierziektecrises.

4.2. Adviescollege toetsing regeldruk

De gevolgen voor de regeldruk zijn niet substantieel en beschreven in de toelichting het college ATR heeft daarom besloten om geen formeel advies uit te brengen.

4.3. Uitvoerbaarheid- en handhaafbaarheidstoets (UHT)

Aan de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) is gevraagd een uitvoerbaarheid en handhaafbaarheidstoets te doen op het voorstel. Zowel RVO als NVWA hadden in het kader van de UHT geen opmerkingen bij het voorstel.

5. Inwerkingtreding

Het voornemen van het kabinet is om de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel te laten samenvallen met het wetsvoorstel dat de Wet dieren op enkele technische punten wijzigt, in het belang van een goede uitvoering van de Europese diergezondheidsverordening. Inwerkingtreding van dat wetsvoorstel is beoogd met ingang van 21 april 2021, het moment dat de Europese diergezondheidsverordening van toepassing wordt. Door deze wijzigingen te combineren, hebben betrokkenen zo weinig mogelijk met aanpassing van de Wet dieren te maken. Beide wijzigingen zijn echter niet van elkaar afhankelijk. Voor het onderhavige wetsvoorstel betekent dit dat, indien inwerkingtreding per 21 april 2021 niet haalbaar blijkt, ingezet zal worden op inwerkingtreding zo snel mogelijk daarna. Daarbij zal rekening worden gehouden met het kabinetsbeleid inzake vaste verandermomenten en de minimum invoeringstermijn

⁴ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

voor regelgeving, zoals neergelegd in aanwijzing 4.17 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

II Artikelen

Artikel I, onderdeel A

De Wet dieren voorziet, net als de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren, in een bijzondere vorm van bekendmaking van ministeriële regelingen die bestrijdingsmaatregelen voor dierziekten bevatten. Als in het belang van de gezondheid van mens of dier een onverwijlde voorziening nodig is, kan de minister bepalen dat een dergelijke regeling onmiddellijk na bekendmaking in werking treedt. Dat gebeurt door publicatie op de website van de rijksoverheid. Steeds worden deze regels ook op reguliere wijze gepubliceerd, in de Staatscourant. Bij die publicatie wordt vermeld hoe bekendmaking heeft plaatsgevonden en op welke datum en tijdstip. Deze werkwijze, die in de praktijk al wordt gevolgd, wordt met het voorgestelde artikel I, onderdeel A, ook in de wet voorgeschreven. Dat gebeurt via een verwijzing naar het artikel van de Bekendmakingswet dat in de inwerkingtreding van ministeriële regelingen voorziet.

Op dit moment schrijft artikel 4 van de Bekendmakingswet voor hoe ministeriële regelingen bekendgemaakt worden. Er is een voorstel van wet tot wijziging van de Bekendmakingswet aanhangig, waarmee de wijze van bekendmaking van ministeriële regelingen wordt verplaatst naar artikel 5, aanhef en onderdeel a, van die wet.⁵ Artikel I, onderdeel A, van dit wetsvoorstel gaat er vooralsnog vanuit dat de wijziging van de Bekendmakingswet eerder in werking treedt dan het onderhavige wetsvoorstel. Mocht op een later moment blijken dat dat toch niet het geval is of onzekerheid optreden over de volgorde van inwerkingtreding, dan zal in overgangsrecht worden voorzien.

Artikel I, onderdelen C, F en G, en artikel II

Paragraaf 2.2 van deze memorie van toelichting heeft betrekking op het voorstel om artikel 5.6, vierde en vijfde lid, van de wet, die gaan over kentekenen en waarschuwborden, te laten vervallen. Daarin voorziet artikel I, onderdeel C. De voorgestelde wijzigingen in de onderdelen F en G, voor zover de wijziging betrekking heeft op artikel 5.6 van de wet, en artikel II hangen hiermee samen: verwijzingen in de Wet dieren en de Wet op de economische delicten naar artikel 5.6, vierde en vijfde lid, kunnen ook vervallen.

In onderdeel G is verder het voorstel opgenomen om artikel 8.6, eerste lid, als volgt aan te vullen.

De wet geeft in artikel 8.6 de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete in geval de artikelen, genoemd in het eerste lid, onderdeel a van die bepaling, zijn overtreden. De voorgestelde wijziging regelt dat ook voor een overtreding van de artikelen 5.15, eerste lid, en 8.4 van de wet een bestuurlijke boete opgelegd kan worden. Artikel 5.15, eerste lid, van de wet bevat de verplichting tot melding in het geval dat diervoeders, diergeneesmiddelen of dierlijke producten niet voldoen of mogelijk niet voldoen aan de daarvoor gestelde regelgeving of in het geval dat deze producten een gevaar voor de volks-, diergezondheid of het milieu kunnen

⁵ Voorstel van wet tot wijziging van de Bekendmakingswet en andere wetten in verband met de elektronische publicatie van algemene bekendmakingen, mededelingen en kennisgevingen (Wet elektronische publicaties) (Kamerstukken I 2019/20, 35 218, A).

opleveren. Artikel 8.4 verplicht een ieder om uitvoering te geven aan een bevel, genomen maatregel of verrichte handeling en medewerking te verlenen aan een onderzoek naar dierziekten, zoönosen, ziekteverschijnselen of ziekteverwekkers. Beide bepalingen borgen de bescherming van de dier- en volksgezondheid. Met het oog op een effectieve handhaving is het wenselijk dat de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit de bevoegdheid heeft om, bij wijze van lik-op-stuk, bestuurlijke boetes op te kunnen leggen bij een overtreding van één van de voornoemde bepalingen.

Artikel I, onderdelen D en E

De wet bevat een aantal specifieke voorzieningen voor zaken die standaard nodig zijn bij uitvoering van Europese verordeningen. Zo biedt de wet een basis om overtredingen van verordeningen te kunnen sanctioneren (artikel 6.2, eerste lid). Ook is de minister bevoegd om besluiten te nemen die een verordening toedeelt aan autoriteiten van lidstaten, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald (artikel 6.3, tweede lid). In beide gevallen gaat het om de uitwerking van bindende onderdelen, waarbij een lidstaat geen keuzes van beleidsinhoudelijke aard kan maken. Om die reden is deze uitwerking gedelegeerd aan de minister.

De artikelen 6.2, eerste lid, en 6.3, tweede lid, zijn momenteel alleen van toepassing op Europese verordeningen. Europese besluiten zijn, net als verordeningen, verbindend in al zijn onderdelen (artikel 288 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie). Als zo'n besluit is gericht tot burgers of bedrijven, moeten ter uitvoering van dat besluit vergelijkbare voorzieningen worden getroffen als voor verordeningen. Ook in dat geval moet geregeld worden dat overtredingen van rechtstreeks werkende bepalingen gesanctioneerd kunnen worden en kan het nodig zijn om bevoegde instanties aan te wijzen. Daarom wordt voorgesteld beide artikelleden aan te vullen met een verwijzing naar EU-besluiten betreffende onderwerpen waarop de Wet dieren van toepassing is. Dat regelt artikel I, onderdelen D en E.

Artikel I, onderdelen H en J

De voorgestelde wijzigingen in artikel I, onderdelen H en J, hangen met elkaar samen. Onderdeel J voorziet er allereerst in dat artikel 9.9, derde lid, van de wet vervalt. Dat artikellid regelt dat de minister regels moet stellen over vergoeding van deskundigen die de minister adviseren over waardevaststelling van dieren, producten of voorwerpen. Dat voorstel is toegelicht in paragraaf 2.3 van deze memorie van toelichting. Als gevolg daarvan kan artikel 9.9, vierde lid, worden vernummerd tot derde lid en moet ook een verwijzing in dat nieuwe derde lid worden aangepast. Beide wijzigingen worden eveneens met onderdeel J geregeld.

Onderdeel H zorgt ervoor dat artikel 9.4, eerste lid, onderdeel c, naar het juiste lid van artikel 9.9 verwijst, te weten het derde lid. Verder is het huidige derde lid van artikel 9.4 per abuis genummerd als vierde lid. Dat herstelt onderdeel H.

Artikel I, onderdeel I

Op 1 januari 2018 wijzigde het heffingenstelsel voor de diergezondheidsheffing in de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren.⁶ Met die wijziging is artikel 86, achtste lid, in die wet opgenomen. Dat artikellid voorziet erin dat op een tegemoetkoming in de schade voor dieren, producten of

⁶ Kamerstukken II 2016/17, 34 570.

voorwerpen die zijn gedood of onschadelijk zijn gemaakt de eventuele opbrengst van die dieren, producten of voorwerpen in mindering wordt gebracht.

Bovengenoemde wijziging voorzag erin dat het nieuwe heffingenstelsel met het oog op de toekomst ook vast in de Wet dieren werd opgenomen. Per abuis is artikel 86, achtste lid, van de Gezondheids- en welzijnswet daarbij niet meegenomen. Dat gebeurt met het voorgestelde artikel I, onderdeel I, alsnog.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
C.J. Schouten