

Vergaderjaar 2013–2014

**XX XXX**

**Voorstel van wet houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot het opnemen van een grondrecht voor dieren**

**Nr. 1**

**KONINKLIJKE BOODSCHAP**

Aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Wij bieden U hiernevens ter overweging aan een voorstel van wet houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot het opnemen van een grondrecht voor dieren.

De memorie van toelichting, die het wetsvoorstel vergezelt, bevat de gronden waarop het rust.

En hiermede bevelen Wij U in Godes heilige bescherming.

Vergaderjaar 2013–2014

**XX XXX**

**Voorstel van wet houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot het opnemen van een grondrecht voor dieren**

**Nr. 2**

**VOORSTEL VAN WET**

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat er grond bestaat een voorstel in overweging tot verandering in de Grondwet, strekkende tot het opnemen van een grondrecht voor dieren;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

**Artikel I**

Er bestaat grond het hierna in artikel II omschreven voorstel tot verandering in de Grondwet in overweging te nemen.

**Artikel II**

In de Grondwet wordt na artikel 11 een nieuw artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 11a

1. Dieren hebben recht op eerbiediging van hun welzijn, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen.

2. Beperkingen moeten objectief gerechtvaardigd zijn door een legitiem doel en de middelen voor het bereiken van dat doel moeten passend en noodzakelijk zijn.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries en autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister-President, Minister van Algemene Zaken,

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

De Staatssecretaris van Economische Zaken,

Vergaderjaar 2013–2014

**XX XXX**

## **Voorstel van wet houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot het opnemen van een grondrecht voor dieren**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **1. Doel en strekking van het wetsvoorstel**

De afgelopen jaren is er in zowel de samenleving als de politiek steeds meer het besef ontstaan dat het welzijn van dieren een beschermingswaardig belang is. Onder invloed hiervan is steeds meer wet- en regelgeving tot stand gebracht die dit belang beoogt te beschermen. Deze ontwikkeling in regelgeving geeft het gegroeide besef weer dat dieren een intrinsieke waarde hebben, en dat dit een waarde is die losstaat van de gebruikswaarde die de mens aan het dier toekent. Belangrijke criteria bij het ontwikkelen van nieuwe regelgeving zijn de vijf vrijheden van Brambell.<sup>1</sup> Volgens deze vrijheden behoren dieren vrij te zijn:

- a. van dorst, honger en onjuiste voeding;
- b. van fysiek en fysiologisch ongerief;
- c. van pijn, verwonding en ziektes;
- d. van angst en chronische stress;
- e. om natuurlijk gedrag te vertonen.

Deze criteria zijn het meest duidelijk opgenomen in de Wet Dieren. Een groot deel van deze wet, die tot doel heeft een samenhangend stelsel van regels met betrekking tot gehouden dieren te bewerkstelligen, is op 1 januari 2013 in werking getreden. In deze wet wordt de intrinsieke waarde van dieren uitdrukkelijk erkend en is uitdrukking gegeven aan het maatschappelijk normbesef dat de mens zorg verschuldigd is aan dieren.

Regels met betrekking tot in het wild levende dieren en dierproeven zijn grotendeels verankerd in de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren, de Flora- en faunawet en de Wet op de dierproeven.

De Nederlandse wetgever heeft met bovengenoemde regelgeving aangegeven zich bewust te zijn van het

<sup>1</sup> Brambell, R., *Report of the technical committee to enquire into the welfare of animals kept under intensive livestock husbandry systems*, Londen, 1965.

belang van dierenwelzijn. Het voorliggende voorstel tot wijziging van de Grondwet moet dan ook worden gezien als een logische vervolgstap in de reeds ingeslagen weg van bescherming van dierenwelzijn. Door nu deze stap te zetten laat de wetgever duidelijk zien dat hij zich ervan bewust is dat dierenwelzijn geen sinecure is: een beschaafde maatschappij gaat beschaafd met dieren om.

Opname in de Grondwet van een grondrecht voor welzijn van dieren is daarbij van een grote toegevoegde waarde. Een grondrecht voor dieren biedt, net als de al bestaande grondrechten, een bescherming die diep geworteld zit in het Nederlandse rechtssysteem.

Het grondrecht maakt vanaf verankering in de Grondwet onderdeel uit van de Nederlandse constitutie. Dat brengt met zich mee dat het niet langer is overgeleverd aan de "politieke waan van de dag".<sup>2</sup> Verankering in de Grondwet betekent een bestendige bescherming.

Bovendien betekent opname in de Grondwet dat bij het tot stand brengen van nieuwe wetgeving de grondwettelijke waarborgen in acht genomen moeten worden. In het politieke debat in de Eerste en Tweede Kamer zal het dierenwelzijn worden meegewogen. Voor de Eerste Kamer, die een constitutionele toets uitvoert op wetgeving, is een speciale rol weggelegd om de werking van het grondrecht te bewaken.

De Grondwet biedt tevens houvast voor toetsing door de rechter. De rechter is bevoegd om lagere regelgeving te toetsen aan de Grondwet. Dit is in het kader van dierenwelzijnsregelgeving belangrijk. De normering op dit terrein vindt veelal plaats in lagere regelgeving.

Voorts is van belang dat het recht op welzijn voor dieren op het moment van indiening van dit wetsvoorstel nog niet op deze manier is opgenomen in internationale verdragen. Waar mensenrechten op vele niveaus worden beschermd, is het zo dat dieren erg kwetsbaar zijn. Nederland kan hier een stap zetten om dieren die bescherming wel te bieden en heeft daarbij bovendien de kans om een voorbeeldfunctie te vervullen.

Tot slot kan worden gewezen op het signaal dat wordt afgegeven bij het opnemen van een grondrecht voor dieren. De Grondwet kan onder andere worden gezien als een catalogus van waarden. In de Grondwet staan elementen die belangrijk worden gevonden in een maatschappij. Door dit recht voor dieren in de Grondwet op te nemen, wordt het statement gemaakt dat dierenwelzijn belangrijk is voor Nederland.

## **2. Het belang van bescherming van dierenwelzijn**

Bescherming van dierenwelzijn heeft in de afgelopen decennia in Nederland een steeds prominenter plaats op de politieke en maatschappelijke agenda gekregen. Dit geschiedde deels in antwoord op ontwikkelingen binnen de veehouderij. Het aantal bedrijven in die sector neemt al jaren af, maar tegelijkertijd vindt schaalvergroting plaats.<sup>3</sup> Daarnaast speelt de export van vlees en vleesproducten een steeds grotere rol in de Nederlandse exportindustrie: tussen 2000 en 2012 is het bedrag, dat met de export van

---

<sup>2</sup> Zie ook: *Raad van State: recht op dierenwelzijn kan in de Grondwet*, 6 maart 2007 (beschikbaar via: [www.groenlinks.nl](http://www.groenlinks.nl)).

<sup>3</sup> *Landbouw; gewassen, dieren en grondgebruik naar hoofdbedrijfstype, regio*, 18 november 2013 (beschikbaar via: [www.cbs.nl](http://www.cbs.nl)); 'Van Mega naar Beter', *Kamerstuk II*, 28 973, nr. 79.

deze producten wordt verdiend, meer dan verdubbeld.<sup>4</sup> Globalisering en economische eenwording van een steeds groter gedeelte van het Europese continent zorgen ervoor dat het aantal diertransporten over lange afstand toeneemt. De afstand tussen veehouder en dier wordt steeds groter. Het bestrijden van dierziekten lijkt succesvol, maar zolang er geen sprake is van betere hygiëne, goed geventileerde stallen en het vermijden van stress, zal gezondheid van dieren moeten worden bewerkstelligd door het toedienen van steeds zwaardere middelen. Het gebruik van antibiotica in de veehouderij neemt toe, waardoor bacteriën resistent worden. Dit brengt voor de gezondheid van zowel mens als dier gevaren met zich mee.<sup>5</sup>

Doordat economische motieven in het bedrijfsleven leidend zijn bestaat het gevaar dat dierenwelzijn wordt verwaarloosd. Dit geldt des te meer in tijden van economische crisis. De maatschappij is hier in toenemende mate bezorgd over. Deze zorgen strekken zich eveneens uit tot dierenwelzijn buiten de veehouderij.

Zoals aangegeven in paragraaf 1 heeft maatschappelijke en politieke zorg om dierenwelzijn haar weerslag gevonden in wet- en regelgeving. De indieners zien het, gezien de hierboven beschreven ontwikkelingen, als een logische volgende stap dat bescherming van dierenwelzijn nu ook in de Grondwet wordt verankerd.

### **3. Nationale en internationale ontwikkelingen**

#### *3.1 Dierenrechten in internationale organisaties en Verdragen*

##### *3.1.1 Europese ontwikkelingen*

Ook binnen de Europese Unie heeft zich een ontwikkeling voorgedaan waaruit een steeds groter besef van het belang van dierenwelzijn blijkt. Europese regelgeving vormt een belangrijke bron van dierenwelzijnregelgeving in Nederland. In 1992 werd door de lidstaten een 'Verklaring betreffende de bescherming van dieren' getekend, waarin werd afgesproken 'ten volle rekening te houden met de vereisten inzake het welzijn van dieren'.<sup>6</sup> Deze verklaring werd opgenomen in een aanvullend protocol, gehecht aan het Verdrag van Amsterdam (1997). Sinds 'Lissabon' is dierenwelzijn opgenomen in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Artikel 13 luidt nu: *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 Unie 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 gebruiken van de lidstaten met betrekking tot met name godsdienstige riten, culturele tradities en regionaal erfgoed.*

De Europese wetgeving legt minimumeisen vast om dieren onnodig lijden te besparen, met name op drie gebieden: de houderij, het vervoer en de slacht. Ook andere kwesties,

---

<sup>4</sup> *Aandeel landbouw in export stabiel*, 19 maart 2013 (beschikbaar via: [www.cbs.nl](http://www.cbs.nl)); *Hoge vleesexporten ondanks MKZ-crisis*, oktober 2011 (beschikbaar via: [www.cbs.nl](http://www.cbs.nl)).

<sup>5</sup> 'Van Mega naar Beter', *Kamerstuk II*, 28 973, nr. 79, p. 26.

<sup>6</sup> 'Verklaring betreffende de bescherming van dieren', *PB C 191 van 29.07.1992*, p. 0103.

zoals proefdieren en de handel in bont, worden in de Europese wetgeving geregeld.<sup>7</sup> In het Actieplan ter bevordering van dierenwelzijn zijn de hoofdlijnen van de Europese actie op dit terrein vastgelegd, zowel binnen als buiten de Unie.<sup>8</sup>

Tot de niet-wetgevende instrumenten behoren tevens de EU-financiering van dierenwelzijn via het Fonds voor plattelandontwikkeling in het kader van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, en de EU-financiering voor onderzoek, internationale activiteiten, communicatie- en opleidingsactiviteiten.

Inmiddels is, in aansluiting op het actieplan 2006-2010, besloten tot een nieuw actieplan ter bevordering van dierenwelzijn 2012-2015 onder het motto "Iedereen is verantwoordelijk".<sup>9</sup>

### 3.1.2 Overige internationale ontwikkelingen

Op het internationale niveau is op verschillende wijzen gepoogd dierenrechten in internationale context een meer solide basis te geven. De meest in het oog springende onderneming was de bekendmaking in 1978 van de Universal Declaration of Animal Rights (UDAR), bij het UNESCO hoofdkantoor in Parijs. In deze UDAR werd onder andere bepaald dat geen dier slecht behandeld dient te worden of dient te worden onderworpen aan wreedheden. Meer recent is een nieuw ontwerp dat is voorgesteld door verschillende internationale dierenrechtenorganisaties: de Universal Declaration on Animal Welfare (UDAW). Inmiddels hebben bijna 2,5 miljoen mensen hun handtekening gezet onder de petitie die aandacht vraagt voor de UDAW, waaronder voormalig minister Verburg. Ministers van onder meer Engeland, Zweden en Noorwegen gingen haar daarin voor.

Het bovenstaande laat zien dat dierenwelzijn op de Europese en internationale agenda staat. Een ontwikkeling die al decennia geleden is begonnen en steeds meer vorm krijgt.

### 3.3 Het voorstel Halsema/van Gent

Het voorstel om dierenwelzijn te verankeren in de Grondwet is niet uniek in de Nederlandse politieke geschiedenis. In 2007 dienden de Kamerleden Halsema en Van Gent een voorstel in om een zorgplicht voor het welzijn van dieren in de Nederlandse Grondwet op te nemen. Zij stelden voor om artikel 21 te wijzigen en als volgt te laten luiden: "De zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, *alsmede op het welzijn van dieren*".<sup>10</sup> Na het uitbrengen van het verslag door de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is dit voorstel echter stil komen te liggen.

Met betrekking tot het voorstel van Halsema en Van Gent

<sup>7</sup> *Animal Welfare main Community legislative references* (beschikbaar via: [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu)).

<sup>8</sup> 'Mededeling van de Commissie aan het Parlement en de Raad van 23 januari 2006 over een communautair actieplan inzake de bescherming en het welzijn van dieren 2006-2010', COM(2006) 12, def./2.

<sup>9</sup> 'Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité over de strategie van de Europese Unie voor de bescherming en het welzijn van dieren 2012-2015', COM(2012) 6, def./2.

<sup>10</sup> Kamerstuk II 2006/7, 30 900, nr. 2.

heeft de Raad van State een advies uitgebracht.<sup>11</sup> Daarin stelde de Raad van State dat de Grondwet gaat over burger en overheid, alsmede de verhouding tussen deze twee. De indieners van het onderhavige voorstel zijn van mening dat dieren een wezenlijk onderdeel vormen van onze maatschappij en dat dit in de Grondwet tot uitdrukking mag komen.

De Raad van State stelde voorts dat het voorstel van Halsema en Van Gent, zijnde een sociaal grondrecht, niet meer inhield dan een inspanningsverplichting voor de overheid. In het volgende onderdeel wordt uiteengezet hoe het huidige voorstel dit bezwaar wegneemt.

#### **4. Het onderhavige voorstel: een fundamenteel dierenrecht**

Het onderhavige voorstel vloeit voort uit de bewustwording van het feit dat er naast fundamentele mensenrechten ook fundamentele dierenrechten bestaan. De intrinsieke waarde van dieren is, evenals die van mensen, erkend. De indieners hebben ervoor gekozen om dit fundamentele recht de *vorm* te geven van een klassiek grondrecht. Zij willen hiermee niet tot uitdrukking te brengen dat mensen en dieren eender zijn. Zij geven hiermee echter wel aan dat zij de *formulering* van klassieke mensengrondrechten een geschikte vinden voor de formulering van een dierenrecht.

Zowel aan de wetgever, die bij de totstandkoming van wetten deze bepaling in het oog dient te houden, als aan de rechter, die in de toekomst lagere regelgeving aan deze bepaling zal gaan toetsen, worden in dit voorstel duidelijke kaders geboden: dieren hebben recht op eerbiediging van hun welzijn en beperkingen daarop moeten proportioneel en subsidiair zijn. Op de beperkingclause zal nader worden ingegaan in paragraaf 6.

#### **5. Effectuering van het grondrecht voor dieren**

Het in dit voorstel opgenomen fundamentele dierenrecht richt zich primair tot de wetgever en biedt een kader voor huidige en toekomstige wetgeving. Zoals in de eerste paragraaf is geschetst, is er op het terrein van wetgeving ten behoeve van dierenwelzijn al veel bereikt. Het leeuwendeel van de regelgeving is in lagere wetgeving vervat. Het grondrecht voor dieren biedt een toetsingskader voor de rechter voor deze lagere regelgeving.

Dieren kunnen uiteraard niet zelf de ongrondwettigheid van lagere regelgeving inroepen. Maar dat betekent niet, dat de voorgestelde grondwetsbepaling niet effectief kan zijn. Bij de handhaving kan een belangrijke rol gespeeld worden door de diverse dierenwelzijnsorganisaties die in Nederland actief zijn.

#### **6. Belangenafweging**

In het tweede lid van het voorgestelde nieuwe artikel 11a wordt ruimte geboden voor beperking van het recht op dierenwelzijn. Wanneer dit gebeurt dient de beperking objectief gerechtvaardigd te zijn door een legitiem doel en de middelen voor het bereiken van dat doel dienen

---

<sup>11</sup> Kamerstuk II 2006/07, 30 900, nr. 4.



passend en noodzakelijk te zijn.

Het belangrijkste uitgangspunt bij de afwegingen die in dit verband nodig zijn, zal het voorkomen van onnodig en disproportioneel lijden van dieren zijn.

Dit uitgangspunt heeft in diverse wet- en regelgeving omtrent dieren al toepassing gevonden. Zo is het uitgangspunt van de Wet op de Dierproeven dat het belang van dierproeven dusdanig groot is, dat het welzijn van dieren hieraan ondergeschikt kan worden gemaakt, zij het alleen wanneer de noodzaak van de desbetreffende dierproeven door experts is vastgesteld en het leed dat het dier wordt berokkend in verhouding staat tot het te bereiken doel. Met het oog op deze proportionaliteitstoets is het doen van dierproeven om cosmetica te testen sinds 1997 verboden. Met het oog op de subsidiariteit van de leedtoevoeging is het doen van dierproeven met veel waarborgen omkleed en is degene die de dierproef verricht eraan gehouden het dierenwelzijn zoveel mogelijk in het oog te houden.

Een ander voorbeeld biedt het Convenant onbedwelmd slachten volgens religieuze riten.<sup>12</sup> Dit Convenant is gesloten door de Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, de sector vleesverwerking en religieuze organisaties. In dit convenant wordt als uitgangspunt genomen dat de vrijheid van godsdienst een gegronde reden biedt voor inperking van het dierenwelzijn, mits de leedtoevoeging proportioneel is aan het gerechtvaardigde doel van het eerbiedigen van religieuze regels. Om dit doel te bereiken mag een dier nooit meer lijden dan strikt noodzakelijk is en om dit te bewerkstelligen zijn in het Convenant onder andere regels opgenomen omtrent fixatie en de maximale tijdsduur van bewustzijn van het dier tijdens de slachtprocedure.

Middels het tweede lid wensen de indieners duidelijk te maken dat beperkingen op het welzijn van dieren mogelijk blijven. Economische, religieuze en wetenschappelijke belangen kunnen ertoe nopen dieren leed te berokkenen. Echter, door het tweede lid op deze manier te formuleren wensen de indieners te herbevestigen dat dierenwelzijn niet 'zomaar' kan worden beperkt. Er moet een onderbouwde noodzaak zijn en het leed dat de dieren wordt aangedaan moet in verhouding staan tot het te bereiken doel. Door een dergelijke belangenafweging in de Grondwet op te nemen wordt het handelen van de wetgever op dit punt genormeerd.

Voorts moet worden voldaan aan de eis van subsidiariteit: er moet een werkwijze worden gevolgd waarbij het minste leed wordt toegevoegd.

Tot slot biedt de belangenafweging handvatten om ongelijke gevallen ongelijk te kunnen behandelen. De rechten van verschillende dieren kunnen in verschillende situaties in verschillende mate beperkt worden. Hier kan bij de proportionaliteits- en subsidiariteitstoets rekening mee worden gehouden.

## **7. Afsluiting**

Zoals uit de toelichting op het onderhavige voorstel blijkt is er op het punt van regelgeving omtrent dierenwelzijn

---

<sup>12</sup> Bijlage bij *Kamerstuk II* 2011/2012, 31 571, nr. 22.

reeds veel bereikt. Dieren zijn ontegenzeggelijk beter beschermd dan enkele decennia geleden. De indieners zijn van mening dat het tijd is om dierenrechten naar het niveau van de Grondwet te tillen. Dit zal de wetgever stimuleren om dierenwelzijn bij het opstellen van regelgeving te blijven betrekken en geeft aan zowel wetgever als rechter een houvast bij overwegingen om het recht op dierenwelzijn te beperken. Tot slot wordt door verankering van een dierenrecht in de Grondwet, uitdrukking gegeven aan het besef dat dieren een wezenlijk onderdeel zijn van onze maatschappij.

De Minister-President, Minister van Algemene Zaken,

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

De Staatssecretaris van Economische Zaken,

**Charlotte Duijf**  
**Charlotte van Niel**  
**Sven Pereth**  
**Susanne Rebel**  
**Samantha Richters**