



Het oordeel van de rechter bij zorgonthouding aan dieren: de wijsheid van een uil?

Voor een onderzoek naar de voorspelbaarheid van de rechterlijke toetsing van handhavingsbesluiten op grond van overtredingen van de Wet dieren heb ik ongeveer 80 uitspraken van het College van Beroep voor het bedrijfsleven uit de periode van 2009 tot 2017 onderzocht. Het gebruik van open normen in wetgeving kan het vaststellen van overtreding ervan problematisch maken. Hier gaat het om de vraag, hoe de rechter moet beslissen over de toepassing van vage dan wel open normen.

Open normen kunnen op verschillende manieren worden ingevuld, bijvoorbeeld door jurisprudentie, zelfregulering, beleidsregels of deskundigenverklaringen. De toezichthouder stelt de overtreding van de open norm vast en legt mogelijk een maatregel (bestuursdwang, dwangsom) of boete op, wat wordt vastgelegd in een handhavingsbesluit. Het is uiteindelijk aan de rechter om te toetsen of het handhavingsbesluit rechtmatig is; zowel wat betreft de vastgestelde overtreding als de opgelegde maatregel.

Een probleem bij handhaving van open normen is dat het voor de toezichthouder vaak niet goed voorspelbaar is of hij voldoende heeft aangetoond dat sprake is van een overtreding. Welke onderbouwing en welk bewijsmateriaal is voldoende om rechtmatig een herstelsanctie te kunnen opleggen? Als die duidelijkheid niet blijkt uit bijvoorbeeld wetgeving, zelfregulering of beleidsregels, dan zal de rechter die duidelijkheid moeten geven. Voor de rechtszekerheid en rechtsontwikkeling is het van

Er zijn ongeveer 80 uitspraken van het College van Beroep voor het bedrijfsleven onderzocht

belang dat de bestuursrechter voorspelbaar is in zijn uitspraken; er zal tenminste een logische lijn in moeten zitten. De bestuursrechter hanteert daarbij, anders dan de strafrechter, geen bewijsstandaard; hij neemt genoegen met het 'in voldoende mate aannemelijk zijn van feiten'. Consistente – of tenminste voorspelbare – uitspraken van de rechter bieden alle partijen meer duidelijkheid

Handhaving dierenwelzijn: wat is het probleem?

Een toezichthoudend ambtenaar op het gebied van dierenwelzijn plaatste eens de opmerking dat het steeds moeilijker lijkt om de bestuursrechter te overtuigen dat van overtreding van dierenwelzijnsnormen sprake is. *"Hoe ver moeten wij gaan in onze veterinaire onderbouwing?"* Wanneer is aangetoond dat sprake is van 'gezondheid en welzijn benadelen' en 'zorg onthouden'? Meer juridisch gezegd: wanneer is de bestuurlijke feitenvaststelling voldoende zorgvuldig?

Het kan voorkomen dat een toezichthouder, die vanuit zijn ervaring en expertise van mening is dat in een bepaald

geval het welzijn van een dier is aangetast, de zaak toch onvoldoende 'hard' kan maken, of dat de angst hiervoor ertoe leidt dat men niet tot toezicht op bepaalde deelgebieden overgaat. Op grond van dit soort uitspraken en constateringën stelde ik mijzelf de vraag, of de jurisprudentie voldoende duidelijkheid biedt om te kunnen bepalen wanneer sprake is van een rechtmatig vastgestelde overtreding. Hoe oordeelt de rechter over de feiten bij een bepaald soort overtreding?

In dit artikel geef ik een samenvatting van mijn onderzoek naar de voorspelbaarheid van de rechterlijke toetsing van handhavingsbesluiten op grond van overtredingen van de Wet dieren.¹ Daarvoor heb ik ongeveer 80 uitspraken van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBB) – de hoogste bestuursrechter voor dit rechtsgebied – uit de periode van 2009 tot 2017 onderzocht. Wanneer ik spreek over 'het toetsen van een overtreding of maatregel', bedoel ik dat de rechter de rechtmatigheid van de vaststelling van die overtreding of maatregel door de RVO toetst. De RVO is hier het bestuursorgaan dat de handhavingsbesluiten opstelt op grond van de feiten die door de toezichthouder (LID, NVWA) zijn geconstateerd.

Wet dieren

De handhaving van dierenwelzijn vindt veelal plaats met een beroep op bepalingen die zijn opgenomen in de Wet dieren en bijhorende regelgeving, waaronder het Besluit houders van dieren.

¹ In mijn onderzoek heb ik ook aandacht besteed aan de Europese Transportverordening, maar die laat ik in dit artikel buiten beschouwing.

Een probleem bij handhaving van open normen is dat het voor de toezichthouder vaak niet goed voorspelbaar is of hij voldoende heeft aangetoond dat sprake is van een overtreding (foto: archief)





Daarbij staan in de meeste gevallen twee artikelen in de Wet dieren (Wd) centraal: artikel 2.1 lid 1 (dierenmishandeling) en artikel 2.2 lid 8 (verzorgingsplicht). Tot juli 2014 waren dit respectievelijk de artikelen 36 en 37 van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (Gwwd). Het Besluit welzijn productiedieren (Bwp) is per juli 2014 overgegaan in het Besluit houders van dieren (Bhd). Vanwege de overgangstermijn zal deze wetgeving door elkaar gebruikt worden.

Ontwikkeling laatste jaren

Sancties kunnen aan de overtreder worden opgelegd mét de mogelijkheid voor de overtreder om de overtreding zelf op te heffen, waarbij hij dus zelf uitvoering geeft aan de last, of zónder deze mogelijkheid. In dat geval is dus geen begunstigingstermijn nodig; er is sprake van spoedbestuursdwang zoals bedoeld in artikel 5:31 lid 1 Awb.

Wat opvalt is dat in een tijdsbestek van acht jaar de verhouding tussen de – aan het CBB ter toetsing voorgelegde – herstelsanctiebesluiten mét begunstigingstermijn en de spoedbestuursdwangbesluiten is veranderd naar meer zaken mét begunstigingstermijn. In de eerste jaren bestond 60% van de opgelegde herstelsancties uit spoedbestuursdwangbesluiten, terwijl dit in de jaren 2015 en 2016 nog maar 28% was. Ook in aantallen zijn beroepszaken met begunstigingstermijn vervijfvoudigd, terwijl de spoedbestuursdwangzaken nog niet eens zijn verdubbeld.

Naleving van huisvestingsvoorschriften staat soms los van welzijnsaantasting

In 2015 en 2016 werd van het totaal aantal gegronde beroepen 67% als onrechtmatig beoordeeld vanwege een onrechtmatigheid in de vaststelling van de overtreding. De onrechtmatigheden van de onderzochte sanctiebesluiten zijn in de laatste acht jaar verschoven van onrechtmatigheden in de herstelmaatregel naar onrechtmatigheden in de vaststelling van de overtreding. Dit kan de zorg verklaren die in het veld is geuit dat **'het steeds moeilijker lijkt om de bestuursrechter van de overtreding te overtuigen'**.

Tot zover de 'statistieken'. De vele herstelsancties die nooit aan de rechter zijn voorgelegd, omdat ze niet zijn aangevochten, zijn uiteraard niet meegerekend.

Toetsing door de rechter

De bestuursrechter toetst de rechtmatigheid van een handhavingsbesluit onder andere op (1) de vaststelling van de overtreding, (2) de opgelegde maatregel en (3) de spoedeisendheid daarvan. Gebleken is dat de bestuursrechter lang niet altijd voorspelbaar is in zijn toetsing en dus in zijn uitspraken. Ik zal dit illustreren aan de hand van een aantal voorbeelden per toetsing. Daarbij is het van belang te weten dat artikelen uit het Bhd nader invulling kunnen geven aan de (open normen in de) artikelen 2.1 en 2.2 Wd.

Toetsing van de overtreding

Naleving van huisvestingsvoorschriften staat soms los van welzijnsaantasting
De voorspelbaarheid van toetsing van vastgestelde overtredingen van huisvestingsvoorschriften uit het Besluit welzijn productiedieren (Bwp) is niet groot.

De bestuursrechter stelt soms de voorwaarde dat het welzijn van de dieren – zoals bedoeld in artikel 36 en/of 37 Gwwd – in het gedrang is, om overtreding van bijvoorbeeld artikel 3 lid 3 Bwp (bescherming tegen slechte weersomstandigheden) rechtmatig te kunnen vaststellen. Terwijl voor toetsing van een vastgestelde overtreding van een ander huisvestingsvoorschrift uit ditzelfde besluit (artikel 5 lid 4 Bwp; huisvesting met scherpe randen of uitsteeksel), de enkele vaststelling dat niet voldaan is aan dit huisvestingsvoorschrift, voldoende kwalificatie is voor het oordeel dat artikel 36 en 37 zijn overtreden. Er is sprake van het op verschillende wijze toetsen van de feitenkwalificatie van overtreding van gelijksoortige normen, in dit geval huisvestingsvoorschriften uit het Bwp (ECLI:NL:CBB:2011:BQ5800 en bijbehorende bodemprocedure ECLI:NL:CBB:2012:BY9981 en ECLI:NL:CBB:2012:BV8500).

Huisvesting van (waak)honden op het erf
Deze wijze van toetsen doet zich ook voor bij overtreding van huisvestingsvoorschriften voor (waak)honden op een erf, zoals deze waren bepaald in artikel 3 en 4 van het Besluit inzake het houden van een waak- of heemhond (Whhb, nu artikel 3.3 Bhd). Het Whhb van 1962 gold weliswaar niet als uitvoeringsbesluit van de Gwwd, maar het werd in de jurisprudentie gewoonlijk wel als richtlijn gebruikt voor huisvesting van dergelijke honden. Binnen een tijdsbestek van een half jaar oordeelde de bestuursrechter dat overtreding van huisvestingsvoorschriften uit het Whhb in het ene geval wel de overtreding van artikel 36 en 37 Gwwd bewijst en in het andere geval niet.

In de uitspraak van 22 april 2014 (ECLI:NL:CBB:2014:156) heeft verweerder (RVO) overtreding vastgesteld van artikel 36, eerste lid, en artikel 37 van de Gwwd op grond van het feit dat de huisvestingsvoorschriften uit het Whhb niet zijn nageleefd.² Onder verwijzing naar de parlementaire geschiedenis oordeelt de bestuursrechter *'dat deze vage normen een beoordeling van de concrete omstandigheden van het geval vergen en dat schending van (vage) normen niet kan worden aangenomen vanwege het enkele feit dat gedetailleerde voorschriften over de huisvesting, zoals neergelegd in het Besluit, niet zijn nageleefd'*.

² Artikel 3 Whhb: Het is de eigenaren of gebruikers van erven, landerijen of andere terreinen verboden daarop een hond te houden, die is ingesloten in een ren, indien niet is voldaan aan de in artikel 4 gestelde eisen.

