

M en R 2025/106

Zijn alle dieren gelijk?

De juridische positie van gehouden dieren in Nederland: tussen symboliek en werkelijkheid

Ir. M. de Rooij & mr. L.C.J. Dekkers, datum 26-09-2025

Datum	26-09-2025
Auteur	Ir. M. de Rooij & mr. L.C.J. Dekkers ^[1]
JCDI	JCDI:BSD25427:1
Vakgebied(en)	Milieurecht / Algemeen Milieurecht / Inrichtingen en activiteiten - vergunningen

1. Inleiding

De Wet dieren erkent dat ieder dier een intrinsieke waarde heeft. Daarmee erkent de wetgever dat dieren wezens zijn met een eigen waarde, los van hun nut voor de mens. Toch blijkt in de praktijk dat deze waarde zelden doorslaggevend is bij het maken van wetten of bij het nemen van besluiten over handhaving. De belangen van mensen - economisch, praktisch of sociaal - blijven vrijwel altijd zwaarder wegen.

In deze bijdrage brengen we een aantal opvallende incongruenties in kaart tussen die formele erkenning van de intrinsieke waarde van het dier, beleid, handhaving en de praktijk. We beginnen met een historisch overzicht van de Nederlandse dierenwetgeving en beschrijven vervolgens hoe de Wet dieren is opgebouwd en wordt toegepast. Daarna bespreken we de rol van bestuurs- en strafrecht, het civiele recht en de rol van dierenwelzijn binnen de Omgevingswet. Ook vergelijken we de bescherming van gehouden dieren met die van proefdieren, waar ethische afwegingen systematisch onderdeel uitmaken van het beleid.

De vraag die wij ons daarbij steeds stellen luidt: wat is de waarde van de wettelijke erkenning van de intrinsieke waarde van het dier, gelet op beleid, handhaving en praktijk?

2. Historisch overzicht wetgeving ter bescherming van dieren

De eerste wetgeving ter bescherming van dieren in Nederland dateert uit 1886. In het eerste Nederlandse Wetboek van Strafrecht zijn twee bepalingen ter bescherming van dieren opgenomen: de eerste bepaling betrof een verbod om dieren te mishandelen. Het tweede was een verbod om trek- of lastdieren (trekhonden en trekpaarden) te zwaar te belasten.^[2] Deze wet stelde opzettelijke dierenmishandeling strafbaar, maar niet vanwege het belang van het dier. De focus lag op het beschermen van de morele gevoelens van mensen die getuige waren van mishandeling.^[3]

Het mishandelen van dieren werd als misdrijf aangemerkt. Er stond een gevangenisstraf op van ten hoogste drie maanden. Als je je dier in het openbaar mishandelde ging de maximale straf omhoog, naar vier maanden. Een extra voorwaarde die de wetgever opnam was dat alleen het 'opzettelijk wreed' behandelen strafbaar werd. In de toelichting verklaarde de wetgever deze toevoeging. De kwetsing van de zedelijkheid stond voor de wetgever voorop. Deze kwetsing vond niet plaats als de mishandeling een maatschappelijk of

De Trekhondenwet van 1911 introduceerde regels voor het gebruik van honden als trekdier. Hoewel de wet een stap was richting erkenning van het lijden van werkdieren, bleef Nederland achter bij andere Europese landen. In Engeland en Ierland was al sinds 1855 het gebruik van trekhonden verboden; Nederland schafte dit pas in 1962 af.

Ook het wetsontwerp Dierenwet, geschreven in 1931 door notaris C.F.J. Brands, laat de toon van die tijd zien. In artikel 5 is onder andere opgenomen dat dieren niet meer dan tien uur per dag werk mogen verrichten. En, vervolgt het voorstel: 'zij hebben des zomers recht op een jaarlijkschen rusttijd van minstens veertien dagen'. Dit voorstel^[5] is nooit wet geworden. Het is er voor dieren nadien niet beter op geworden. Het dier is in de wet altijd het lijdend voorwerp gebleven. Een rechtsobject in plaats van het subject. Het belang van het dier voor de mens staat centraal, niet het belang van het dier zelf. Dat belang is ondergeschikt. Dit geldt voor dieren in de veehouderij, in proefdiercentra, in maneges en in dierentuinen. Al deze omstandigheden, waar het dier aantoonbaar lijdt, zijn toegestaan omdat het belang voor de mens zwaarder weegt.

Het welzijn van dieren, dat vóór de oorlog nog op de politieke agenda stond, verdween volledig. De tol die de dieren in de veehouderij moesten betalen werd ondergeschikt aan het belang van de veehouders. Dierenwelzijn was in die tijd opeens geen thema meer. Na de Tweede Wereldoorlog verschoof de aandacht naar voedselzekerheid. Onder invloed van het landbouwbeleid van minister Mansholt raakte dierenwelzijn verder op de achtergrond. Schaalvergroting, intensieve productie en een technische benadering van diergezondheid gingen gepaard met een vrijwel volledig gebrek aan aandacht voor het psychisch en sociaal welzijn van dieren.^[6] De intensivering van de landbouw heeft voor dieren dramatische gevolgen gehad. Het verhogen van de productie samen met het verlagen van de kosten heeft dieren gereduceerd tot producten.

Pas in 1992, toen de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren tot stand kwam (GWWD), kregen dieren langzaamaan weer aandacht van de wetgever. Het huidige systeem van intensieve veehouderij is hierbij het uitgangspunt geworden. Gaandeweg de parlementaire behandeling werd het aanvankelijke voorstel voor de GWWD uitgebreid tot een veelomvattend kader voor de regels over de gezondheid en, daarnaast ook, het welzijn van dieren.^[7] Maar het huidige systeem van intensieve veehouderij bleef het uitgangspunt.

3. Wet dieren

Met de Wet dieren die in 2013 in werking trad, werd beoogd om tot een integraal en samenhangend stelsel van regels te komen die als kenmerk hebben dat zij direct verband houden met het gehouden dier. De wetgeving en uitvoeringsregelgeving rondom het gehouden dier waren gefragmenteerd.^[8] De uitvoeringsregelgeving besloeg bijvoorbeeld circa zestig AMvB's en ministeriële regelingen. De materiële regels werden opnieuw geordend met het oog op een logischer, minder versnipperd en daardoor transparanter geheel aan regels. De regels in de Wet dieren hebben betrekking op landbouwhuisdieren, gezelschapsdieren en overige gehouden dieren. In het wild levende dieren (behoudens uitzonderingen, bijvoorbeeld in verband met het voorkomen van besmettelijke dierziekten) en dierproeven als bedoeld in de Wet op de dierproeven vallen buiten de reikwijdte van de wet.

De intrinsieke waarde van het dier wordt uitdrukkelijk erkend in artikel 1.3 Wet dieren. In de memorie van toelichting wordt uitgebreid ingegaan op wat hieronder verstaan moet worden en hoe deze waarde in de Nederlandse maatschappij in de loop van de geschiedenis heeft vorm gekregen. De kern hiervan is wat ons betreft:

"Dieren hebben een eigen, zelfstandige waarde, los van de gebruikswaarde die de mens eraan toekent: de intrinsieke waarde."^[9]

Het tweede lid van artikel 1.3 Wet dieren bepaalt:

"Onder erkenning van de intrinsieke waarde [...] wordt verstaan erkenning van de eigen waarde van dieren,

zijnde wezens met gevoel. Bij het stellen van regels bij of krachtens deze wet, en het nemen van op die regels gebaseerde besluiten, wordt ten volle rekening gehouden 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.”

De erkenning en de codificatie van de intrinsieke waarde van het dier zouden ertoe moeten leiden dat de positie van het dier als rechtsobject wordt versterkt bij de beleidsvorming op het niveau van de wet en in de uitvoeringsregelgeving.^[10] Belangrijke criteria daarbij zijn de ‘vijf vrijheden van Brambell’:

Dieren moeten, voor zover redelijkerwijs mogelijk, worden voorzien van:

- “a. voldoende voeding van een goede kwaliteit;
- b. een comfortabele en veilige omgeving met een goed klimaat;
- c. waarborgen voor een goede gezondheid en het voorkomen van pijn;
- d. voldoende mogelijkheden om te voorzien in hun gedragsbehoeften; en
- e. een positieve emotionele toestand.”^[11]

De vijf vrijheden en de intrinsieke waarde van het dier lijken blijkens de parlementaire geschiedenis vooral te zijn bedoeld voor de overheid, om te hanteren als richtlijn voor het stellen van normen in wet- of regelgeving. In een brief van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 7 maart 2024 staat bijvoorbeeld:

“Het wettelijk verankeren van positief welzijn onder artikel 1.3, derde lid, creëert een nieuwe norm voor de wet- en regelgever en bestuursorganen om bij het stellen van regels bij of krachtens de Wet dieren en het nemen van op die regels gebaseerde besluiten in het kader van de daarbij te verrichten belangenafweging rekening te houden met de gevolgen van deze regels en besluiten voor de intrinsieke waarde van dieren. Het derde lid van artikel 1.3 geeft daar mede richting aan. Het artikel bevat geen zelfstandige en handhaafbare gedragsnorm gericht tot veehouders of andere houders van dieren.”^[12]

Het uitgangspunt dat artikel 1.3 lid 3 Wet dieren vooral is gericht op de bestuursorganen die de wet- en regelgeving maken, komt ook in rechtspraak van het CBb naar voren.^[13] De Hoge Raad lijkt dit (recentelijk) anders te zien. In het arrest van 26 november 2024 waarin het ging over ‘het onthouden van de nodige verzorging’ in de zin van artikel 2.2 lid 8 Wet dieren werd namelijk overwogen dat hiervan sprake kan zijn bij overtreding van een specifieke wettelijke bepaling, maar ook als de gezondheid of het welzijn van het dier op een andere manier wordt geschaad. In rechtsoverweging 2.5.2 staat:

“Het staat de rechter vrij om de “vijf vrijheden van Brambell” als relevante gezichtspunten in zijn overwegingen hierover te betrekken.”^[14]

De intrinsieke waarde werd in het verleden zelden als zelfstandige maatstaf gebruikt in jurisprudentie en speelde in de praktijk vrijwel geen zichtbare rol in belangenafwegingen door bestuursorganen. De toekomst zal uitwijzen of het arrest van de Hoge Raad hier verandering in brengt.

Wetgeving ter bescherming van dieren is vooral reactief gebleken en werd ingegeven door maatschappelijke druk, niet door structurele ethische reflectie over dierenrechten. Op dit moment worden de AMvB's voor de aangepaste Wet dieren voorbereid en ook daar zien we de maatschappelijke ontwikkelingen als reden voor het doorvoeren van verbeteringen van het welzijn van dieren in de veehouderij:

“De beweging naar een meer dierwaardige veehouderij komt voort uit de toenemende aandacht in de maatschappij voor het belang van dierenwelzijn in de veehouderij.”^[15]

In dit wetgevingsproces ontbreekt een ethische of morele reflectie op het houden van deze dieren voor voedselproductie voor binnen- en buitenland.

3.1 Open normen en doelvoorschriften

De eisen waaraan moet worden voldaan bij het houden van dieren, zijn veelal vervat in doelvoorschriften die het karakter van een open norm hebben. Deze manier van normeren had de voorkeur

“mede om eigen verantwoordelijkheid en initiatieven van dierhouders te bevorderen. Waar dergelijke voorschriften niet mogelijk zijn, bijvoorbeeld indien het gaat om implementatie van EU-regels, of dergelijke regels te zeer tot onduidelijkheid of misverstanden kunnen leiden, zullen concrete bepalingen of normen de voorkeur krijgen.”^[16]

In de Wet dieren is bijvoorbeeld een algemene zorgplicht opgenomen.^[17] Het veroorzaken van pijn of letsel ‘zonder redelijk doel’ is expliciet in de wet verboden.^[18] Artikel 2.2 lid 8 Wet dieren verbiedt het om aan dieren ‘de nodige zorg te onthouden’. Artikel 1.6 lid 1 Besluit houders van dieren bepaalt dat de bewegingsvrijheid van een dier niet op zodanige wijze beperkt mag worden dat het dier daardoor onnodig lijden of letsel wordt toegebracht.

Aan de ene kant biedt het gebruik van deze vorm van dergelijke doelvoorschriften een vangnet om te kunnen handhaven in situaties die vooraf niet voorzien waren, aan de andere kant is in de praktijk te zien dat het kan zorgen voor problemen met de bewijsvoering van overtredingen.^[19]

De handhavende instantie, Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), slaagt er vaak niet (volledig) in om het bewijs van een overtreding rond te krijgen danwel om te onderbouwen welke maatregelen genomen moeten worden (en waarom) om wel aan de open normen te voldoen.^[20] In een zaak die in 2015 speelde, oordeelde de voorzieningenrechter van het CBB bijvoorbeeld dat de NVWA wel had aangetoond dat er sprake was van overbezetting in de stal van een melkveehouder, maar dat de herstelmaatregel die de NVWA formuleerde (één koe per ligbox) geen steun vond in de wet.^[21]

3.2 Handhaving Wet dieren

Een van de taken van de NVWA is het (bestuursrechtelijk) toezien op de naleving van wet- en regelgeving waarvoor de minister (mede) verantwoordelijk is.^[22] Slechts een klein deel van de capaciteit van de NVWA is gereserveerd voor dierenwelzijn: in 2023 was dit 9%.^[23] De feitelijke uitvoering van de strafrechtelijke handhaving op grond van de Wet dieren wordt verricht door opsporingsambtenaren onder gezag van het OM. Bij particuliere dierhouders zijn dat de (dieren)politie en de Landelijke Inspectiedienst Dierenwelzijn (LID).^[24] Bij bedrijfsmatig gehouden dieren ligt deze taak grotendeels bij de NVWA.^[25] De bestuursrechtelijke en strafrechtelijke rollen van de NVWA liggen als het ware in elkaars verlengde.

Wanneer de NVWA overtredingen van de Wet dieren constateert, worden deze afgehandeld conform het interventiebeleid. In de bij het interventiebeleid behorende bijlage is per (soort) overtreding aangegeven wanneer een interventie is aangewezen.^[26] Welke interventie dat precies moet zijn is niet in het beleid opgenomen. Bij veel overtredingen worden ‘corrigerende interventies en nalevingshulp’ genoemd. Denk aan het opleggen van een last onder dwangsom. Sommige bepalingen uit de Wet dieren zijn ook strafrechtelijk handhaafbaar.^[27] De NVWA kan dan (naast de corrigerende interventie) een bestuurlijke boete opleggen. Als de ernst van de overtreding of de omstandigheden waaronder deze is begaan daartoe aanleiding geven, kan de NVWA besluiten de zaak voor te leggen aan het Openbaar Ministerie (OM).^[28]

Dat is een uitzondering op de hoofdregel van artikel 5:44 Awb dat als een bestuursrechtelijke overtreding ook een strafbaar feit oplevert, dit aan het OM wordt voorgelegd. Het doorkruist het opportuniteitsbeginsel op basis waarvan het OM bepaalt welke zaken wel en welke zaken niet worden vervolgd.^[29]

Noch het interventiebeleid, noch de daarbij behorende bijlage bevat concrete criteria aan de hand waarvan objectief kan worden vastgesteld wanneer een door de NVWA geconstateerde overtreding (die ook

strafrechtelijk handhaafbaar is) aan het OM wordt voorgelegd. In de praktijk beslist de NVWA hierdoor zelf of er wordt volstaan met een corrigerende interventie of dat er daarnaast ook een bestraffende sanctie moet volgen. En als de NVWA van oordeel is dat er een bestraffende sanctie moet volgen, beslist de NVWA zelf of dat een bestuurlijke boete kan zijn, of dat er redenen zijn om de zaak voor te leggen aan het OM. Doordat deze afweging niet transparant of toetsbaar is vastgelegd, bestaat het risico op willekeur.

3.3 Sanctionering en strafmaat Wet dieren

De Wet dieren kent zowel bestuursrechtelijke als strafrechtelijke handhavingsmogelijkheden. Waar het strafrecht wordt ingezet, blijkt uit gepubliceerde jurisprudentie dat het vooral particulieren betreft. Bij bedrijfsmatige overtredingen van dierenwelzijnsregels volgt zelden strafvervolging, en als die al plaatsvindt, dan vaak pas na een lange reeks waarschuwingen en bestuursmaatregelen.

De toepassing van het strafrecht toont bovendien een opvallend verschil in morele beoordeling: waar bij gezelschapsdieren vaak sprake is van morele verontwaardiging en strafverzwaring, worden vergelijkbare of ernstigere handelingen bij landbouwhuisdieren geregeld als bedrijfsongevallen of nalatigheid beoordeeld. In deze paragraaf laten we aan de hand van een aantal voorbeelden zien hoe groot de discrepantie is tussen de juridische behandeling van landbouwhuisdieren en die van gezelschapsdieren.

Het beeld dat op basis van de gepubliceerde strafrechtspraak ontstaat, is dat vervolging voor mishandeling van landbouwhuisdieren meestal pas gebeurt na waarschuwingen en corrigerende interventies (en soms ook bestuurlijke boetes) van de NVWA. Bovendien zijn er grote verschillen in de straffen die worden opgelegd aan verdachten die bedrijfsmatig dieren houden en aan particulieren.^[30] Het leed van landbouwhuisdieren wordt vooral gezien als nalatigheid, terwijl bij gezelschapsdieren de morele afschuw en het karakter van de daad zelf een grotere rol speelt. De hieronder te bespreken voorbeelden hebben wij gekozen om de voor ons meest opvallende incongruenties te illustreren. Wij zijn ons ervan bewust dat de rechtspraak uitgebreid en casuïstisch is en dat iedere zaak zijn eigen nuances kent. Er is geen uitputtendheid nagestreefd.

De boer mag een biggetje tot maximaal 5 kilo met een klap van een schep of tegen de muur doden.^[31] In schril contrast daarmee staat een zaak waarin een particulier die haar hond schopt en uitfoetert een geldboete, taakstraf en een inbeslagname wordt opgelegd.^[32]

Het verwaarlozen van 50 schapen, met rottende wonden en euthanasie van een schaap tot gevolg leverde een recidiverende veehouder een geldboete op van € 5000 waarvan € 2000 voorwaardelijk.^[33] Een andere recidiverende veehouder die zijn kalveren/runderen zo verwaarloosd had dat er veertien moesten worden geëuthanaseerd kreeg een volledig voorwaardelijke boete omdat hij verbetering had beloofd, een klauwbekapper had gekocht en de veearts had laten langskomen. Daar staat tegenover dat een eigenaar die zijn kat na een val niet naar de dierenarts bracht, waardoor het dier veel pijn had, een taakstraf opgelegd kreeg van 80 uur (waarvan 50 voorwaardelijk).^[34]

Het OM hanteert voor het bepalen van de strafmaat voor particulieren de Aanwijzing Dierenwelzijn.^[35] Strafverzwarend is 'sadisme'. Een vergelijkbare aanwijzing is er niet voor strafbare feiten bij bedrijfsmatig gehouden landbouwhuisdieren.

Iemand die brand stichtte door een kat met benzine te overgieten en in brand te steken, waardoor het dier moest worden geëuthanaseerd, kreeg vanwege de sadistische aard een gevangenisstraf van acht maanden.^[36] Iemand die zijn kat met een mes doodde kreeg ook een gevangenisstraf van acht maanden, waarvan twee voorwaardelijk.^[37] Bij mishandeling van bedrijfsmatig gehouden dieren wordt sadisme niet expliciet meegewogen. Het veelvuldig achter elkaar inprikken met een stroomstootwapen op jonge dieren, op plekken in het lichaam waar het bijzonder veel pijn doet en het optillen van een jong varken aan één oor duidt wat ons betreft op opzettelijke wreedheid zonder reden anders dan het toebrengen van pijn (sadisme). Dit was echter geen factor bij het bepalen van de geldboete van € 15.000 waarvan de helft voorwaardelijk.^[38]

4. Wetboek van Strafrecht

Ook het Wetboek van Strafrecht bevat bepalingen over dierenmishandeling. Strafbbaar zijn bijvoorbeeld 'handelingen van seksuele aard die een inbreuk op de fysieke integriteit van een dier maken'.^[39]

Hieronder vallen niet 'noodzakelijke handelingen, zoals [...] handelingen gericht op de (bedrijfsmatige) voortplanting van dieren'.^[40] Kunstmatige inseminatie van een melkkoe of fokzeug valt hier dus niet onder, hoewel ook hier sprake is van inbreuk op de fysieke integriteit van het dier. Strafbaarstelling is vooral ingegeven door de morele afkeuring van seks met dieren.

Wij zijn ons ervan bewust dat de intentie van de dader in het strafrecht in het algemeen een rol speelt (of kan spelen). Wij menen echter dat dit voorbeeld duidelijk maakt dat het wettelijk erkennen van de 'intrinsieke waarde' van het dier als zelfstandige waarde, los van de gebruikswaarde die de mens eraan toekent schuurt met de realiteit; een koe die wordt gepenetreerd lijdt niet per definitie meer als de dader seksuele gedachten heeft dan wanneer de dader haar 'slechts' kunstmatig insemineert. Kunstmatige inseminatie is echter een bestaande praktijk in de intensieve veehouderij. Strafbaarstelling zou voor deze industrie complicaties opleveren. Dit pragmatisme (zo noemen we het gemakshalve) knelt met de principiële keuze om de intrinsieke waarde van het gehouden dier wettelijk te erkennen en het roept de vraag op wat de waarde is van het benoemen van de 'intrinsieke waarde' van het dier, anders dan een symbolische.

5. Tussenconclusie

Niet alle categorieën van dieren worden op dezelfde manier beschermd tegen dierenmishandeling. Het bedrijfsmatig gehouden landbouwhuisdier komt er het meest bekaaid af:

- Dierenmishandeling als onderdeel van een gebruikelijk bedrijfsproces wordt vaak niet gezien als dierenmishandeling.
- Handelingen van seksuele aard die een inbreuk op de fysieke integriteit van een dier maken zijn niet strafbaar als dit gebeurt in het kader van (bedrijfsmatige) voortplanting van dieren.
- Bestuursrechtelijk aanpakken van overtredingen van doelvoorschriften die zijn geformuleerd als open norm stuiten vaak op problemen met bewijsvoering.
- Inzet van het strafrecht is uitzondering, geen hoofdregel. Alleen als de mishandeling heel ernstig is, legt de NVWA de zaak voor aan het OM. Hoe de NVWA dit bepaalt is niet objectief vastgelegd.
- De strafmaat in zaken waarbij bedrijfsmatig gehouden landbouwhuisdieren zijn betrokken, wijkt sterk af van die in zaken met gezelschapsdieren. Waar particulieren geregeld een taakstraf of zelfs gevangenisstraf opgelegd krijgen, blijven sancties voor veehouders vaak beperkt tot (deels voorwaardelijke) geldboetes.
- De morele lading van het handelen speelt een andere rol bij gezelschapsdieren dan bij bedrijfsmatig gehouden landbouwhuisdieren: sadistisch gedrag geldt bij particulieren als strafverzwarend, terwijl dit bij bedrijfsmatige dierhouders niet expliciet wordt meegewogen wanneer de zorgplicht is overtreden.

6. Het burgerlijk recht: eigendom en belangen

Het Burgerlijk Wetboek bepaalt dat dieren geen zaken zijn.^[41] Dit is ingegeven door de erkenning van de intrinsieke waarde van het dier.^[42] Toch zijn de bepalingen over zaken van overeenkomstige toepassing; in de praktijk worden dieren feitelijk als eigendom behandeld.

Dit heeft zowel beperkende als beschermende gevolgen voor het dier. Zo kan een eigenaar schadevergoeding eisen als zijn dier iets oploopt door toedoen van een ander. Niet omdat het dier zelf rechten heeft, maar omdat de eigenaar economisch verlies lijdt.

Tegelijkertijd worden dieren hierdoor uitgesloten van rechtstreekse juridische vertegenwoordiging: zij kunnen niet als rechtssubject optreden. Bij een echtscheiding kan een hond of kat deel uitmaken van de te verdelen boedel. Hoe de rechter de intrinsieke waarde dan weegt is casuïstisch. De ene rechter weegt het belang van de hond (of kat) bij verdeling van de boedel wel mee.^[43] De andere rechter doet dat uitdrukkelijk niet.^[44]

Dierenbeschermingsorganisaties hebben wel de mogelijkheid om via artikel 3:305a BW op te komen voor dierenwelzijn. In het artikel 'Bescherming van dieren: wel een algemeen belang, maar nog niet belangrijk genoeg?' van 12 juni 2025 in dit tijdschrift, wordt hier uitgebreid op ingegaan naar aanleiding van het arrest van het Hof van Cassatie (België) van 11 juni 2024.^[45] Daarin wordt opgemerkt dat deze civielrechtelijke route niet vaak wordt gebruikt omdat het bestuursrechtelijke traject (verzoek om handhaving) doorgaans eerst wordt doorlopen.

Ondanks de erkenning van de intrinsieke waarde van het dier in het civiele recht, blijft in onze ogen de juridische bescherming in deze context indirect en afhankelijk van de invulling die de mens eraan geeft.

7. De beperkingen van de Omgevingswet

De Omgevingswet heeft onder meer tot doel het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving.^[46] De reikwijdte van de Omgevingswet is vergelijkbaar met die van de Wro, zij het dat de overheid op grond van de Wro alleen regels kon stellen voor zover dat 'ruimtelijk relevant' was. Gezamenlijk met andere wetten (zoals de Wet milieubeheer, Wet geluidhinder, etc.), die steeds een onderwerp of aspect regelden was de fysieke leefomgeving geheel 'gedekt' door wetgeving, vaak zelfs meerdere malen. Met de Omgevingswet is beoogd om de afbakeningen tussen die afzonderlijke wetten op te heffen met als doel om een meer samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving te bewerkstelligen.^[47]

Integraliteit en een samenhangende benadering kennen een grens: gehouden dieren zijn uitdrukkelijk geen onderdeel van de fysieke leefomgeving in de zin van de Omgevingswet.^[48] Een gezonde en veilige fysieke leefomgeving *voor gehouden dieren* valt dus strikt genomen buiten de reikwijdte van de Omgevingswet.

In de memorie van toelichting wordt daarover opgemerkt:

“Onderwerpen als veilig verkeersgedrag en dierenwelzijn blijven daarom buiten de Omgevingswet.”

en

“Voertuigen en gehouden dieren (als bedoeld in de Wet dieren) worden niet tot de fysieke leefomgeving gerekend. Daarvoor geven andere wetten regels.”

Het belang van een gezonde en veilige fysieke leefomgeving voor in het wild levende dieren valt wel binnen de reikwijdte van de Omgevingswet. In de systematiek van de Omgevingswet is de gebieds- en soortenbescherming ondergebracht in hoofdstuk 11 van het Besluit activiteiten leefomgeving: activiteiten die de natuur betreffen. De mogelijkheid (of soms: plicht) om de belangen van in het wild levende dieren mee te wegen in ruimtelijke besluitvorming is niet beperkt tot hoofdstuk 11 van het Besluit activiteiten leefomgeving. In het belang van in het wild levende dieren kan een omgevingsplan bijvoorbeeld regels bevatten over de maximale hellingshoek van een talud bij een watergang. Dat helpt in het water levende dieren; die kunnen dan gemakkelijker aan land komen. Exact dezelfde regels vallen buiten de reikwijdte van de Omgevingswet als ze worden gesteld in het belang van melkkoeien in de wei, die ook baat hebben bij een maximale hellingshoek om water uit de sloot te kunnen drinken.

Bij het opstellen van een omgevingsplan weegt het bevoegd gezag het welzijn van gehouden dieren niet mee

als zelfstandig belang omdat de Wet dieren daarvoor is bedoeld. Andersom wordt het effect van gehouden dieren (bijvoorbeeld door geur of andere emissies) op de fysieke leefomgeving wel meegewogen.^[49]

Als een gemeente zou besluiten dat omwonenden van een varkenshouderij meer geuroverlast moeten accepteren om het enkele feit dat dierenonvriendelijke luchtwassers^[50] dan niet nodig zijn, zal dat besluit in rechte geen stand houden. Het belang van het welzijn van de varkens kan in die situatie niet worden afgezet tegen het belang van omwonenden om niet te worden geconfronteerd met geuroverlast. Het welzijn van de varkens valt namelijk onder de reikwijdte van de Wet dieren.

Dit betekent echter niet dat het belang van het gehouden dier op geen enkele manier mag worden meegewogen. Veel gemeenten bieden in hun omgevingsplannen (al dan niet in het tijdelijke deel als bedoeld in artikel 22.1 Omgevingswet) bijvoorbeeld de mogelijkheid om een nieuwe bedrijfswoning te bouwen bij een volwaardig agrarisch bedrijf als dat nodig is voor de bedrijfsvoering. De noodzaak van toezicht op en veiligheid van dieren als onderdeel van de bedrijfsvoering van de veehouder speelt als zodanig een rol in de afweging of de vergunning wel of niet wordt verleend. Regels die én het belang van de ruimtelijke kwaliteit dienen én die bijdragen aan dierenwelzijn, kunnen vanwege de gezamenlijkheid en nauwe samenhang wel binnen het instrumentarium van het omgevingsrecht passen.^[51]

Wij begrijpen de basisgedachte van het afbakenen van de reikwijdte van de Omgevingswet en de 'fysieke leefomgeving', met name ook omdat dit is te verklaren vanuit de wetten die door de Omgevingswet zijn vervangen. Wij menen echter dat de uitwerking hiervan in de praktijk soms wringt en gekunsteld lijkt. In het wild levende dieren en gehouden dieren spelen niet dezelfde rol als het gaat om de fysieke leefomgeving. Het creëren van een veilige leefomgeving voor in het wild levende dieren is een belang dat mag (en vaak: moet) worden meegewogen in ruimtelijke besluitvorming, voor gehouden dieren geldt dat expliciet niet. Hierdoor dringt zich opnieuw de vraag op wat de meerwaarde is van het benoemen van de 'intrinsieke waarde' van het dier, anders dan een symbolische.

8. De proefdierwetgeving als contrast

Er is één domein waarin het belang van het dier wél systematisch wordt meegewogen: de Wet op de dierproeven. In de proefdiersector gelden opleidingseisen voor iedereen die met dieren werkt. Hoe anders is dat in de veehouderij, waar boer een onbeschermde beroep is en dus zonder opleiding de zorg van soms wel honderdduizenden dieren op zich kan nemen.

Ook is voor ieder proefdieronderzoek een vergunning nodig. Wie een vergunning aanvraagt voor dierproeven moet eerst nagaan of vervanging van de dierproeven, vermindering van het aantal proefdieren of verfijning voor beter dierenwelzijn mogelijk is (de 3 V's). Zo ja, dan is het verplicht die principes toe te passen. Daarna volgt een ethische afweging door een onafhankelijke commissie: weegt het nut voor de samenleving op tegen het leed van de proefdieren? Die afweging wordt in de voedselproductie niet gemaakt, terwijl het aantal vervangers van dierlijke producten een enorme vlucht heeft gemaakt. En tot slot ontbreekt in de veehouderij vrijwel volledig het interne of externe toezicht dat bij dierproeven wél aanwezig is. Naar analogie van het toezicht op de dierproeven zou er bijvoorbeeld een controlemechanisme kunnen worden opgezet dat verzekert dat de boer zijn koeien met respect en kalmte behandelt, de zandbedden regelmatig opvult en de klauwverzorging in orde heeft. Zolang de melk aan de gestelde eisen voldoet mag de boer melk leveren.

9. Conclusie

De erkenning van de intrinsieke waarde van het dier is een belangrijke stap in de ontwikkeling van het dierenrecht. Maar zolang deze waarde niet systematisch, integraal en consequent wordt doorgevoerd, blijft zij symbolisch.

Wil de erkenning van deze waarde meer zijn dan een symbool, dan zal dit systematisch, integraal en

consequent moeten worden doorvertaald in wet- en regelgeving en (handhavings)praktijk. Oók (of misschien wel: vooral) als dat leidt tot ingewikkelde ethische discussies of complicaties in bestaande bedrijfstakken. De vergelijking met de bescherming van proefdieren laat zien dat ethische toetsing en structurele belangenafweging wel degelijk mogelijk zijn.

De analyse in dit artikel laat zien dat er nog veel te winnen valt. Vooral voor het bedrijfsmatig gehouden landbouwhuisdier. Zij zijn in het bijzonder kwetsbaar. Bescherming tegen mishandeling en wantoestanden loopt vooral via open normen bij en krachtens de Wet dieren. Dat kan bewijsvoering en daardoor efficiënt optreden bemoeilijken.

De NVWA beschikt over weinig middelen om effectief toezicht te houden en maakt slechts beperkt gebruik van de mogelijkheden die het bestuursrechtelijke kader biedt. De keuze om een strafbaar feit zelf te beboeten of om het al dan niet aan het OM voor te leggen, wordt hoofdzakelijk door de NVWA zelf gemaakt, zonder dat hiervoor objectieve en toetsbare criteria bestaan.

De strafmaat in zaken waarbij bedrijfsmatig gehouden landbouwhuisdieren zijn betrokken, wijkt sterk af van die in zaken met gezelschapsdieren. Waar particulieren bijvoorbeeld een taakstraf of zelfs gevangenisstraf opgelegd krijgen, blijven sancties voor veehouders vaak beperkt tot (deels voorwaardelijke) geldboetes.

De positie van deze dieren kan worden verbeterd door betere en consequente toepassing van het bestaande recht - bijvoorbeeld door structureel meer toezicht en handhaving. En door beschikbare bestuursrechtelijke en strafrechtelijke instrumenten vaker en consequent in te zetten. Objectief, toetsbaar en navolgbaar interventiebeleid van de NVWA zou daarbij kunnen helpen. Evenals een richtlijn van het OM voor strafvordering van dierenmishandeling van bedrijfsmatig gehouden landbouwhuisdieren.

Tegelijkertijd blijkt uit deze analyse dat het recht zelf fundamentele beperkingen kent. De Wet dieren bevat - zoals hierboven aangegeven - weinig concrete afdwingbare normen richting dierhouders. De Omgevingswet sluit het welzijn van gehouden dieren expliciet van de reikwijdte uit. En het strafrecht maakt uitzonderingen voor economisch gemotiveerde handelingen die bij gezelschapsdieren als mishandeling zouden gelden. Ook de ongelijke behandeling van proefdieren en productiedieren wijst op een juridische structuur waarin het belang van het dier nog steeds ondergeschikt is aan dat van de mens.

Een toekomstbestendige dierenwetgeving vereist daarom méér dan alleen betere uitvoering. Zowel het bestuurs- en handhavingsbeleid als de juridische kaders zelf moeten worden herzien. Alleen dan kan de belofte van artikel 1.3 Wet dieren - dat ieder dier een intrinsieke waarde heeft - daadwerkelijk worden waargemaakt.

Voetnoten

[1] Ir. M. (Marjolein) de Rooij is voorzitter Vakbond voor Dieren. Mr. L.C.J. (Linda) Dekkers is jurist en secretaris Vakbond voor Dieren.

[2] Art. 254 en 455 Sr (1886).

[3] M. de Rooij, *Hoeveel vakantiedagen heeft een varken?*, Gorredijk: Noordboek 2023, p. 112.

[4] E.C. de Bordes, *Dieren in het geding. Een juridisch-historische analyse van het verbod op dierenmishandeling*, Den Haag: Sdu 2010.

[5] Ontwerp Dierenwet, *De geïllustreerde dierenvriend* 1936-08.

[6] K.J. Stafford & N.G. Gregory, 'Implications of intensification of pastoral animal production on animal welfare', *New Zealand Veterinary Journal* 2008, 56(6), p. 274-280 (<https://doi.org/10.1080/00480169.2008.36847>; PMID: 19043464); Commissie-Wijffels 2001.

[7] [Kamerstukken II 1984/85, 16 447, nr. 6](#).

- [8] Voor een beschrijving van de wet- en regelgeving die werd vervangen wordt verwezen naar de memorie van toelichting op het wetsvoorstel Wet dieren, [Kamerstukken II 2007/08, 31 389, nr. 3](#), p. 4-12.
- [9] [Kamerstukken II 2007/08, 32 389, nr. 3](#), p. 19.
- [10] [Kamerstukken II 2007/08, 32 389, nr. 3](#), p. 19.
- [11] Art. 1.3 lid 3 Wet dieren.
- [12] [Kamerstukken II 2023/24, 35 746, nr. 18](#), p. 6.
- [13] Bijv. CBb 18 februari 2016, ECLI:NL:CBB:2016:29.
- [14] HR 26 november 2024, ECLI:NL:HR:2024:1703, r.o. 2.5.1 en 2.5.2.
- [15] AMvB Dierwaardige Veehouderij, Nota van Toelichting (consultatieversie), p. 3, via <https://www.internetconsultatie.nl/amvbdierwaardigeveehouderij/b1>.
- [16] [Kamerstukken II 2007/08, 32 389, nr. 3](#), p. 95.
- [17] Art. 1.4 Wet dieren.
- [18] Art. 2.1 Wet dieren.
- [19] Dit is in de nota naar aanleiding van het verslag ook onderkend. [Kamerstukken II 2008/09, 31 389, nr. 9](#), p. 7.
- [20] Bijv. in CBb 22 februari 2018, ECLI:NL:CBB:2018:18; CBb 18 februari 2016, ECLI:NL:CBB:2016:29; CBb 29 april 2025, ECLI:NL:CBB:2025:266.
- [21] CBb 20 februari 2015, ECLI:NL:CBB:2015:48.
- [22] Bepaling XI Bijlage Organisatie van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit bij Besluit mandaat, volmacht en machtiging LNV 2019.
- [23] <https://www.nvwa.nl/over-de-nvwa/publicaties/jaarbeeld-2023/dierenwelzijn-in-2023>.
- [24] De politie heeft taakaccenthouders voor dierenwelzijn en de Landelijke Inspectiedienst Dierenwelzijn werkt in opdracht van het Ministerie van LNV.
- [25] Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit 2017.
- [26] Specifiek Interventiebeleid NVWA dierenwelzijn (IB03-SPEC 02, versie 08).
- [27] Zoals art. 2.2 lid 8 Wet dieren.
- [28] Art. 8.10 lid 1 Wet dieren.
- [29] Art. 167 Sv.
- [30] Hiertoe hebben wij door middel van de zoekterm 'Wet dieren' gecombineerd met '2.2' gezocht op rechtspraak.nl voor uitspraken in het jaar 2025 tot en met half mei. Daarna is gefilterd op het strafrecht en zijn cassatiezaken buiten beschouwing gelaten. Dat leverde 70 treffers op. Aan de hand van inhoudsindicatie is gefilterd op zaken waarin overtredingen aan de orde zijn ten aanzien van gehouden dieren en dierenwelzijn. Procedures die hoofdzakelijk om andere strafbare feiten draaien, waarbij de overtreding van de Wet dieren een ondergeschikte rol speelt (zoals het voorhanden hebben of vervaardigen van kinderporno, stalking en

bedreiging, zijn buiten beschouwing gelaten). De overgebleven zaken zijn doorgenomen, de bevindingen die in dit artikel worden beschreven zijn daar het resultaat van.

[31] Art. 4 lid 1 jo. Bijlage I, tabel 1 onder 6 Verordening (EG) nr. 1099/2009 van de Raad van 24 september 2009 inzake de bescherming van dieren bij het doden.

[32] Bijv. Hof Amsterdam 27 juni 2025, ECLI:NL:GHAMS:2024:1869.

[33] Hof Amsterdam 11 februari 2025, ECLI:NL:GHAMS:2025:340.

[34] Hof Amsterdam 4 februari 2025, ECLI:NL:GHAMS:2025:714.

[35] Richtlijn voor strafvordering dierenmishandeling, dierendoding, dierenverwaarlozing, bijtincidenten en overtreding houdverbod dieren (2023R010).

[36] Rb. Midden-Nederland 17 maart 2025, ECLI:NL:RBMNE:2025:1103. Er was sprake van meerdadse samenloop en problematisch middelengebruik, hetgeen van invloed was op de strafmaat.

[37] Rb. Den Haag 22 april 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:7068.

[38] Rb. Oost-Brabant 8 mei 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:2677 en ECLI:NL:RBOBR:2025:2674.

[39] Art. 254d Sr.

[40] [Kamerstukken II 2022/23, 36 222, nr. 3](#), p. 113.

[41] Art. 3:2a BW.

[42] [Kamerstukken II 2009/10, 31 389, nr. 68](#).

[43] Bijv. Rb. Limburg (vzr.) 17 januari 2017, ECLI:NL:RBLIM:2017:372; Hof Arnhem-Leeuwarden 22 augustus 2019, ECLI:NL:GHARL:2019:6803; Rb. Amsterdam 18 maart 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:1787; Rb. Amsterdam 30 december 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:7427.

[44] Bijv. Rb. Midden-Nederland 31 oktober 2014, ECLI:NL:RBMNE:2014:5338; Rb. Gelderland 29 maart 2016, ECLI:NL:RBGEL:2016:1759.

[45] F.A.L. Oosterbaan Martinius & S.C.W.M. Arntz, 'Bescherming van dieren: wel een algemeen belang, maar nog niet belangrijk genoeg?', *M en R* 2025/66 en Hof van Cassatie (België) 11 juni 2024, P.23.1538.N.

[46] Art. 1.3 Ow.

[47] [Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3](#), p. 72.

[48] [Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3](#), p. 27 en 60.

[49] Hoofdstuk 5 Besluit kwaliteit leefomgeving, met name als het gaat om geluid (par. 5.1.4.2) en geur (par. 5.1.4.6).

[50] Voor de effecten van luchtwassers op dierenwelzijn wordt verwezen naar het rapport 'Varkensleed door schadelijke lucht', Stichting Varkens in Nood, januari 2021.

[51] Vgl. ABRvS 12 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:452, r.o. 17.7, in een uitspraak over instructieregels in een provinciale verordening met inachtneming van art. 71 BuChw.